

# Expertenstudie

## Soziales Monitoring der EU auf dem Prüfstand: Ein bedarfsorientierter Ansatz aus Sicht der Arbeitnehmer

*EGB Projekt SociAll*

**Autoren:** Jozef Pacolet\*, Josef Wöss\*\*, Lynn De Smedt\* und Frederic De Wispelaere\*

\*HIVA - KU Leuven; \*\* Arbeiterkammer Wien

### 1 | Einführung

In der Europäischen Union gibt es ein wachsendes Interesse an einer Überwachung der makroökonomischen und sozioökonomischen Entwicklung, zum Beispiel im Rahmen des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht, aber auch im Bereich des Sozialschutzes. Die schnelle und einstimmige Annahme der Europäischen Säule sozialer Rechte, die im November 2017 verkündet wurde, stellt einen beispiellosen Schub für die Europäische Union dar, um die „soziale Marktwirtschaft“ weiterzuentwickeln, einem Konzept, bei dem versucht wird, wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt miteinander zu verbinden. Soziale Indikatoren werden zunehmend zu den traditionellen Wirtschaftsindikatoren hinzugefügt und erhalten ihren eigenen Platz, wie im Fall des „sozialpolitischen Scoreboards“ als Folgemaßnahme der Europäischen Säule sozialer und vor allem des Europäischen Semesters. Dies bringt das Monitoring der Sozialpolitik in die Nähe oder in den Kern der Wirtschaftspolitik, so wie es sein sollte. Die „soziale Überwachung“, die ins Detail geht, wird immer wichtiger und ist auch für eine angemessene Bewertung der Auswirkungen und der Folgen politischer Veränderungen hilfreich. Dies trägt nicht nur zur Transparenz der Politik und ihrer Umsetzung bei, sondern auch zu ihrer Bewertung. Darüber hinaus leistet es einen Beitrag zur Leitinitiative der Berichterstattung über die soziale Dimension der EU, wie sie im Bericht zur Beschäftigung und zur sozialen Lage in Europa, im Ageing Report und im Bericht zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe zum Ausdruck kommt. Diese Überwachung ist auch für eine bessere Politikgestaltung von Bedeutung.

Die Überwachung ist nicht nur deskriptiv, sondern kann auch normativ sein. Aus diesem Grund ist eine genaue Überprüfung des bestehenden Überwachungssystems für Arbeitnehmerorganisationen von größter Bedeutung. Einer dieser Zweige des Sozialschutzes ist das Rentensystem, als eigenständiges „soziales Risiko“ oder in Kombination mit anderen Zweigen des Bereichs der sozialen Sicherheit wie Vorruhestand, Arbeitsunfähigkeit, Krankheit, Gesundheit und Langzeitpflege. In diesem Zusammenhang wurde die Umsetzung der Empfehlung des Rates über den Zugang zum Sozialschutz mit einem ehrgeizigen und detaillierten Überwachungsrahmen für den Zugang von Arbeitnehmern und Selbstständigen zum Sozialschutz begleitet. Kürzlich wurde

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union.



eine „Version 0“ des Überwachungsrahmen zur Bewertung der Umsetzung der Empfehlung über den Zugang zum Sozialschutz, wie sie vom Ausschuss für Sozialschutz gebilligt wurde, veröffentlicht, mit der Indikatoren im Bereich des Sozialschutzes eingeführt wurden, wie z. B. die Angemessenheit der Renten und Deckungslücken in den Sozialschutzsystemen (Europäische Kommission, 2020).

Im Rahmen des SociAll-Projekts kommentiert der EGB in der vorliegenden Expertenstudie den Überwachungsrahmen für den Zugang zum Sozialschutz und dessen Fähigkeit, die komplexe soziale Realität widerzuspiegeln, was sich auf angemessene und wirksame Renten auswirkt. Der EGB möchte das Konzept eines angemessenen und nachhaltigen Rentensystems auf ein erweitertes Konzept zur Gewährleistung eines „Alterns in Würde“ ausweiten (EGB, 2019). Aus diesem Grund untersuchen wir in diesem Bericht mehrere Dimensionen, die berücksichtigt werden müssen, um die derzeitigen Rentensysteme zu bewerten und auch um die bestehende Bewertung der Nachhaltigkeit der Rente zu erweitern, wie sie derzeit im Ageing Report 2018/2021 und im Bericht zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe 2018/2021 dargestellt werden.

Die Empfehlung des Rates vom 8. November 2019 über den Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und für Selbstständige zielt im Einklang mit dem Grundsatz der Europäischen Säule sozialer Rechte darauf ab, die formelle und effektive Absicherung sowie die Angemessenheit von Sozialschutzleistungen, auch für ältere Menschen, für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und für Selbstständige sicherzustellen. Der EGB hat wiederholt auf die Bedeutung des sozialpolitischen Scoreboards hingewiesen, um die Situation in Bezug auf die Umsetzung der Grundsätze der Europäischen Säule sozialer Rechte und der spezifischeren Ziele der Empfehlung zu überwachen. Eine umfassende und tiefgreifende Beobachtung der Realität sorgt auch für Kohärenz in allen Politikbereichen, so dass ungleiche, unwirksame und unzureichende Renten schließlich im Rahmen der wirtschaftlichen Governance in Europa mehr Aufmerksamkeit erhalten. Für den EGB „ist es auch notwendig, dass das sozialpolitische Scoreboard in ein umfassenderes Monitoring der 20 Grundsätze der Säule (...) integriert wird“ (EGB, 2019). Innerhalb des sozialpolitischen Scoreboards ist es notwendig, eine Dimension zu entwickeln und Indikatoren zu kombinieren, die es ermöglichen, jegliche Überschneidungen zwischen den verschiedenen Grundsätzen zu erkennen, so dass positive oder negative Korrelationen zwischen Säule, Synergien, Folgewirkungen usw. bei der Gestaltung von Maßnahmen besser beurteilt werden können. Dieser Aspekt ist im Bereich der Renten besonders von Bedeutung, da sich gesetzgeberische, politische und wirtschaftliche Eingriffe auf die Absicherung, Wirksamkeit und Angemessenheit auswirken können. Im Rahmen dieser Entwicklung einer ganzheitlicheren Sichtweise des Sozialschutzes, in diesem Fall für das Altersrisiko, konzentrieren wir uns in diesem Bericht auf den Vergleich der ersten und zweiten Säule der Renten sowie auf die Verfügbarkeit und Erschwinglichkeit der Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege.

Diesbezüglich umfasst der Bericht die folgenden Forschungsschritte:

- Einordnung dieses Überwachungsrahmens in die Perspektive der makroökonomischen Governance auf europäischer Ebene und die Folgen auf die Debatte über die Nachhaltigkeit und Angemessenheit des Sozialschutzes. In diesem Kapitel werden die wachsende Bedeutung und die Auswirkungen der sozialen Überwachung in Form der Scoreboards und des erweiterten sozialpolitischen Scoreboards der Europäischen Säule sozialer Rechte in die Perspektive der Überwachung der öffentlichen Finanzen im Rahmen des Europäischen Semesters gestellt und implizit in den Ageing Reports 2018 und 2021 sowie in den Berichten zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe 2018 und 2021 verwendet;

- Eine kritische Bewertung des Überwachungsrahmens der Empfehlung zum Sozialschutz für alle, die von der Europäischen Kommission gemeinsam mit der Untergruppe "Indikatoren" des Ausschusses für Sozialschutz vorgeschlagen wurde;
- Eine Weiterentwicklung einschlägiger Statistiken, die die bestehenden Statistiken über die Nachhaltigkeit und Angemessenheit der Renten ergänzen, und die Notwendigkeit, diese durch Indikatoren zur Angemessenheit im Sinne der Verfügbarkeit und Erschwinglichkeit der Gesundheitsversorgung und Langzeitpflegediensten zu ergänzen, um das „Altern in Würde“ zu gewährleisten;
- Formulierung einiger gemeinsamen Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

## 2 | Die Erweiterung der sozial- und wirtschaftspolitischen Indikatoren der EU: das Narrativ der Arbeitnehmer

### 2.1 Eine Fülle von Monitoring-Maßnahmen

Es gibt eine wachsende Zahl von Systemen zur Überwachung wirtschaftlicher, aber auch sozialer Entwicklungen auf europäischer Ebene. Einige sind Teil der formalen Governance der wirtschaftlichen und sozialen Konvergenz, wie sie durch den Vertrag von Maastricht und den darauffolgenden Stabilitäts- und Wachstumspakt eingeführt wurde. Andere sind Teil von Ad-hoc-Analysen oder Berichten. Statistiken und Indikatoren sind oder können Zielvorgaben werden und normativ werden. Wenn ein politisches Ziel von Bedeutung ist, ist es ein Schritt nach vorne, wenn es in einer Statistik „verankert“ ist. Manchmal gibt es eine begrenzte Anzahl von Schlüsselindikatoren, andererseits werden zusätzliche Dimensionen in mehr und detaillierteren Indikatoren abgebildet. Schließlich steckt der Teufel im Detail. Während Statistiken einst knapp waren, gibt es inzwischen eine zunehmende Fülle von Statistiken.

Das sozialpolitische Monitoring der EU kann definiert werden als eine systematische und kontinuierliche Beobachtung des Sozialschutzes/der sozialen Rechte in der EU und der damit verbundenen Veränderungen im Zeitverlauf. Der Zweck der Überwachung ist es, festzustellen, ob wir auf dem richtigen Weg sind, um unser Ziel zu erreichen. Meistens durch den Einsatz von quantitativen Messinstrumenten, z.B. Indikatorensystemen, Indikatoren-Dashboards. Es scheint angemessen, zwischen daten-, politik- und bedarfsbasierten Ansätzen in Bezug auf das Monitoring zu unterscheiden. Während politikbasierte Ansätze in der Regel von politischen Anliegen und Zielen ausgehen, die in politischen Diskursen oder Entscheidungsprozessen vereinbart wurden, erweisen sich datenbasierte Ansätze meist als eher pragmatisch und gehen einfach von den verfügbaren Datenquellen aus. Ein bedarfsorientierter Ansatz aus Sicht der Arbeitnehmer geht von den Anliegen und Zielen aus, die die Arbeitnehmer und ihre Vertreter haben. Sie sind der Maßstab für die vorhandenen Dashboards und Statistiken.

Manchmal fehlen bestimmte Dimensionen in den verwendeten Statistiken, und das ist ein Argument dafür, sie zu identifizieren, zu quantifizieren und vielleicht sogar normativer zu gestalten. Manchmal ist es sinnvoll, im eigenen Interesse zusätzliche Dimensionen, detaillierte Indikatoren bzw. Synthese- und Kernindikatoren zu entwickeln, um die eigene Darstellung und den eigenen Anspruch zu unterstützen. Aber das Erstellen, Entwickeln und Pflegen von Statistiken ist kostspielig, daher sollten wir die wachsende Zahl von Dashboards, Flagship-Reports und verfügbaren Indikatoren nutzen, um die eigene Darstellung zu untermauern oder zu einem gemeinsamen Verständnis und einer gemeinsamen Interpretation zu kommen.

Darüber hinaus ist eine nationale und transnationale Dimension erforderlich. Es ist die Quintessenz der europäischen Wirtschafts- und Sozialintegration, dass die überwiegende Verantwortung in sozialen und haushaltspolitischen Angelegenheiten aufgrund des sakrosankten Subsidiaritätsprinzips auf nationaler Ebene liegt. Gleichzeitig ist es die Ambition und die Realität der wachsenden Mobilität von Arbeitnehmern und Bürgern, die sogar dazu führen, dass der Sozialschutz zunehmend eine transnationale Dimension erhält.

Aber nicht alles lässt sich zeitnah in der Statistik erfassen. Eine richtige Bewertung der Politik und der damit verbundenen Erwartungen ist auch ein fortgeschrittener „Frühwarnindikator“ für das, was passieren könnte. Wenn von „Monitoring“ die Rede ist, entsteht manchmal der Eindruck, dass dies nur mit Zahlen und quantitativen Indikatoren erfolgen kann und dass qualitative Methoden, wie z. B. das Aufwerfen von offenen Fragen an die „Nutznießer“, nicht verwendet werden können. Ein Monitoring, das sich ausschließlich auf quantitative Indikatoren stützt, könnte jedoch den Eindruck erwecken, dass, wenn es keine Zahl gibt, nichts passiert. Außerdem dient das Monitoring dazu, zu erkennen, ob wir uns auf dem richtigen Weg zu unserem Ziel befinden. Mit qualitativen Fragen kann man quantitative Indikatoren ergänzen und ein umfassenderes Verständnis dafür bekommen, ob die beabsichtigten Ergebnisse inzwischen erzielt werden. Dies wird hoffentlich auch ein besseres und vollständigeres Bild der Realität vermitteln.

Bei den Daten zu den Sozialleistungsrechten basieren die quantitativen Indikatoren auf der Erfassung und Verarbeitung qualitativer textbasierter Informationen aus dem gesetzlichen Rahmen. Die Analyse der Großzügigkeit von Sozialleistungen durch die Analyse der Anspruchsvoraussetzungen (d. h. Bezugsgruppe - persönlicher Geltungsbereich), der Anspruchsvoraussetzungen (d. h. Wartezeit, Dauer der Leistung, zielgerichtet oder universell, bedürftigkeitsgeprüft), und der Höhe der Leistungen sind von Bedeutung.

Das Monitoring der transnationalen Dimension des Sozialschutzes hilft, Lücken im transnationalen Sozialschutz aufzudecken, sowohl im Hinblick auf den Schutz der Rechte der sozialen Sicherheit als auch auf die Arbeitsbedingungen von Personen, die innerhalb der EU mobil sind (EU-Mobilität, entsandte Arbeitnehmer, Saisonarbeitskräfte, Grenzgänger usw.). Bewegungen zwischen den Mitgliedstaaten sollten nicht zu einem geringeren Sozialschutz oder zu Lücken im Versicherungsschutz führen. Der rechtliche Rahmen lässt sich nur schwer in quantitative Indikatoren umwandeln und bedarf einer eigenen und qualitativen Bewertung. Es ist hilfreich, transnationale Sozialschutzmaßnahmen zu bewerten und zu verbessern.

Makroökonomische Indikatoren sind das Ergebnis dieser detaillierten Merkmale. Sie sind beim Lesen von aggregierten Statistiken zu beachten. Manchmal berufen wir uns auf zusammengesetzte Indizes.

„Zusammengesetzte Indizes setzen normative Annahmen für die Auswahl und Aggregation der Indikatoren voraus, einschließlich der Gewichtung der verschiedenen Komponenten. Sie sind selten transparent oder gar explizit“<sup>1</sup>.

Im Kontext der Fülle von Dashboards und Indikatoren ist es dennoch von strategischer Relevanz, eigene Indikatoren zu entwickeln. In Anhang 3 geben wir drei Beispiele für synthetische Indikatoren, die die Stärke und gleichzeitig die Schwäche bestimmter Indikatoren zeigen. Der erste ist der Indikator des EGB ist der „EUSDG8 Index für menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum 2010“. In einer Abbildung ist ein Überblick über das Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung und des sozialen Schutzes enthalten, das in einem Land herrscht und dessen Entwicklung über einen bestimmten Zeitraum. Die insgesamt positive Entwicklung einiger Länder (z.B. Belgien) muss mit der nationalen Darstellung der Situation und der Notwendigkeit weiterer Fortschritte ergänzt werden.

---

<sup>1</sup> Eine interessante Erörterung der zusammengesetzten Indikatoren, wie den globalen Entwicklungsindikator und Dashboards ist im United Nations Development Programme (2020) enthalten.

Ähnliche synthetische Indikatoren werden z.B. von privaten Organisationen wie MERCER zur Qualität des Rentensystems und des Gesundheitswesens entwickelt. Sie finden große Beachtung in den Medien und bei politischen Entscheidungsträgern und sogar in akademischen Kreisen<sup>2</sup>, so dass es wiederum wichtig ist, die in diesen Studien verfügbaren Informationen zu bewerten, im Guten wie im Schlechten. Der Mercer-Indikator wird zum Beispiel von der Größe eines kapitalgedeckten Systems beeinflusst, das nach Ansicht einiger nachhaltiger ist, was nicht der Fall ist. Solche Indikatoren oder Veröffentlichungen dienen einem Zweck; in diesem Fall dem Zweck, die private kapitalgedeckte Altersvorsorge auf Kosten der öffentlichen umlagefinanzierten Systeme auszubauen.“<sup>3</sup>

Ein weiteres Beispiel ist der Europa-Gesundheitskonsumenten-Index (Euro Health Consumer Index, EHCI), der sich mit dem Thema Gesundheit beschäftigt. Er bewertet die Länder nicht nur nach ihrer globalen Leistung, sondern liefert zusätzliche Details zu Dimensionen wie Zugänglichkeit, Patientenrechte, Ergebnisse, Leistungsspektrum, Prävention und Verfügbarkeit von Arzneimitteln. Auch hier stellen wir fest, dass sie eine Rolle bei der allgemeinen Einschätzung der Entwicklung dieser Sozialsysteme spielen.<sup>4</sup> Statistiken und Indikatoren sind wichtig.

## 2.2 Monitoring der wirtschaftlichen Governance seit dem Vertrag von Maastricht

Seit 1995 organisiert einer von uns alle fünf Jahre eine Konferenz über den „Zustand des Wohlfahrtsstaates in Europa“ (mit einer Vorkonferenz über die europäische Wirtschafts- und Währungsintegration und den Sozialschutz im Jahr 1992)<sup>5</sup>. Diese Reihe von Konferenzen war mit dem gleichen Anliegen wie bei der vorliegenden Studie verbunden, nämlich wie die wirtschaftliche Governance von makroökonomischen Leistungen und Haushaltszwängen mit sozialem Fortschritt einhergehen kann. Diese Reihe von Konferenzen begann 1995, einige Jahre nach der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht im Jahr 1992. Damals teilte ich mit vielen Forschern und sozialen Bewegungen die Befürchtung, dass eine weitere wirtschaftliche europäische Integration und vor allem ihre Konditionalitäten weiteren sozialen Fortschritt behindern könnten. Der zeitliche Ablauf der Konferenzreihe folgte nicht nur der Erweiterung der EU als einem der größten Erfolge der europäischen Integration, sondern auch den Krisen, die sie zu bewältigen hatte. Zugleich ist dies die Zeitachse der wirtschaftlichen Governance, die damals begann.

Genau 1995 wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt vereinbart, der die Konvergenzkriterien des Vertrages von Maastricht zu den öffentlichen Finanzen, die Defizit- und Schuldenkriterien und die Governance der öffentlichen Finanzen auf europäischer und nationaler Ebene in die Praxis umsetzen sollte. Die öffentlichen Finanzen sind mit vielen Funktionen des Staates verbunden, aber sie sind zu einem großen Teil mit dem Wohlfahrtsstaat verbunden. Von Anfang an stand der Sozialschutz über die Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen im Mittelpunkt der

---

UNDP (2020) enthalten.

<sup>2</sup> Zum Beispiel zitiert unser Kollege L. Delsen (2021) dies zur Veranschaulichung der Qualität des niederländischen Rentensystems

<sup>3</sup> Ein Beispiel für die verzerrte Zusammensetzung des Index ist, dass sich 9 von 11 Fragen zur Angemessenheit nicht auf das Renteneinkommen beziehen. Hierzu einige Beispiele:

- „Wie hoch ist die Netto-Sparquote der Haushalte im Land?“
- „Werden freiwillige Mitgliedsbeiträge eines mittleren Einkommensbezieher zu einem kapitalgedeckten Rentenplan vom Steuersystem günstiger behandelt als ähnliche Ersparnisse auf einem Bankkonto?“
- „Sind die von Rentensparplänen erzielten Kapitalerträge in der Vorruhestands- und/oder Nachruhestandszeit steuerfrei?“
- „Wird bei der Scheidung oder Trennung eines Ehepaares das angesparte Rentenvermögen des Einzelnen normalerweise bei der Gesamtaufteilung des Vermögens berücksichtigt?“

<sup>4</sup> Der Europa-Gesundheitskonsumenten-Index wird beispielsweise in Belgien vom ehemaligen Präsidenten einer Krankenkasse Marc Justaert und in den Niederlanden von dem bekannten Gesundheitsexperten Wynand van de Ven zitiert, um die Qualität des Gesundheitssystems in ihrem Land hervorzuheben (zitiert in Pacolet, 2017).

<sup>5</sup> Siehe die Konferenzreihe auf <https://hiva.kuleuven.be/nl/onderzoek/thema/verzorgingsstaat/p/The-State-of-the-Welfare-State-in-EU-overview>

makroökonomischen Governance, und mit den seither eingetretenen Ereignissen ist er nun noch stärker in den Vordergrund gerückt<sup>6</sup>.

Seitdem wurde die makroökonomische Governance der öffentlichen Finanzen intensiviert, erneuert, verstärkt oder flexibilisiert, und heute wird sie sogar durch die Aktivierung der Escape-Klausel ausgesetzt, bis die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie überwunden sind.

Wir haben die Konferenz alle fünf Jahre veranstaltet, und manchmal hatten wir den Eindruck, dass wir nicht nur der Erweiterung Europas folgen, sondern auch von Krise zu Krise springen, nicht zuletzt zur derzeitigen Coronakrise. Gleichzeitig beobachteten wir zu bestimmten Zeitpunkten eine wirtschaftliche Konvergenz, ferner auch die Robustheit des sozialen Schutzes, und den weiteren Fortschritt in mehreren Bereichen. Je reicher die Volkswirtschaften wurden, desto mehr wollten sie eine Versicherung oder Sozialversicherung, kurz einen sozialen Schutz. Auf der Konferenz 2015 wurden noch Horrorgeschichten erzählt, was in den fünf Jahren zuvor mit dem Sozialstaat aufgrund der Fehler des Dogmas der Austeritätspolitik passiert ist (Pacolet, J., De Wispelaere, F., 2015). Seitdem wurde die Rolle des Sozialschutzes als automatischer Stabilisator nach der Kreditkrise 2011, aber insbesondere in dieser Coronavirus-Krise noch deutlicher (Pacolet, J., De Smedt, L., De Wispelaere, F., 2021).

Die sechste Konferenz zur Lage des Wohlfahrtsstaates warf im Rückblick auf die vergangenen fünf Jahre erneut folgende Frage auf: Setzt sich der Wohlfahrtsstaat durch, wird er ausgebaut, führt er zu einer Vertiefung einer echten sozialen Marktwirtschaft, oder geht er zurück und geht er sogar den Weg einer weiteren Privatisierung. Einer von uns war heute überrascht, in seinen eigenen Statistiken zu lesen, und auch in den nationalen Berichten zu hören, dass die Privatisierung begrenzt bleibt, auch in Form der privaten Organisation oder einer privaten Versicherung oder des Eigenanteils für Gesundheitsleistungen oder Langzeitpflege. Die Schlussfolgerung dieser Konferenzreihe ist, dass der Sozialschutz ein übergeordnetes technisches Mittel der Solidarität ist, und gleichzeitig ist er auch der Wunsch der Bevölkerung.

Die **erste Anmerkung**, die auf der Grundlage dieser Konferenzreihe gemacht werden kann, ist, dass es in fast 30 Jahren der Beobachtung von Statistiken und Politiken zu wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen keinen Widerspruch zwischen wirtschaftlichem Fortschritt und sozialem Fortschritt gibt, im Gegenteil. Die wirtschaftliche Konvergenz nach oben hat stattgefunden, vielleicht zu wenig oder zu langsam, und sie wurde sicherlich dadurch unterbrochen, dass unsere Konferenzreihe auch den Eindruck erweckte, dass wir von Krise zu Krise stolpern, was uns um ein Jahrzehnt zurückwirft. Allerdings hat sich die soziale Aufwärtskonvergenz des Sozialschutzes, selbst wenn man nur den einfachen Indikator der Gesamtausgaben für den Sozialschutz in % des BIP betrachtet, nicht wesentlich genug verbessert, insbesondere in den Ländern, die hinterherhinken. Aber das lag im Ermessen der nationalen Entscheidungsträger. Und der von uns betrachtete Indikator der Gesamtausgaben ist natürlich nicht so „einfach“. Er ist seit 2009 der Kernindikator in den alle 3 Jahre erscheinenden Ageing Reports der Europäischen Kommission (siehe weiter unten).

Die Schlussfolgerung, dass sozialer Fortschritt möglich ist, wird durch das, was in den letzten fünf Jahren passiert ist, verstärkt. In diesem Zeitraum der letzten fünf Jahre tauchte plötzlich die Initiative der Juncker-Kommission zur Europäischen Säule sozialer Rechte auf. Wir mussten damals, 2017, einen Bericht für EZA über die Säule erstellen, und der einzige Titel, der uns einfiel, war „die überwältigende Ambition der Europäischen Säule sozialer Rechte“<sup>7</sup>. Am Ende überraschte es alle, dass diese Initiative auf dem Sozialgipfel in Göteborg am 17. November 2017 so problemlos angenommen wurde. Viele waren anschließend wiederum überrascht, dass ein angekündigtes Dashboard für die Überwachung bereits 2018 einsatzbereit war und im Rahmen des Europäischen Semesters angewandt wurde, was die Aufmerksamkeit für die soziale Dimension in der

---

<sup>6</sup> Einen interessanten Überblick über diese europäische Governance der öffentlichen Finanzen finden Sie in zwei interessanten Seminaren, die kürzlich vom belgischen Europäischen Wirtschaftsrat organisiert wurden, siehe „Bienvenue sur la plateforme du débat sur les finances publiques“ (<http://www.ccecrb-debat.be/>)

<sup>7</sup> Siehe EZA-Bericht von Pacolet, Op de Beeck und De Wispelaere (2018)

europäischen Governance dessen, was in den Mitgliedstaaten geschieht, weiter verstärkte. Viele neue Initiativen wurden angeregt oder unterstützen die Säule. Die neue Kommission hat uns erneut überrascht, indem sie einen Aktionsplan zur Säule sozialer Rechte ankündigte und nun in die Tat auch vorgelegt hat, und, um die Krise abzufedern, eine Aktivierung der allgemeinen Escape-Klausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts für 2020, 2021 und vielleicht 2022 vorgesehen hat. Und es wird eine Diskussion über die Reform dieses Stabilitäts- und Wachstumspakts angekündigt, die in Zukunft wahrscheinlich mehr schuldenfinanzierte öffentliche Investitionen erlauben wird.

Im nächsten Kapitel werden wir ein Beispiel für die bemerkenswerte Wirkung einer dieser Grundsätze der Europäischen Säule sozialer Rechte, den Zugang zu sozialem Schutz für alle, diskutieren, was zu einer Empfehlung zu diesem Prinzip und nun zu nationalen Umsetzungsprozessen und zu einem eingehenden Monitoring dieses Grundsatzes führte. Die Schlussfolgerung ist jetzt schon, dass dies wirklich zu weiterem gesellschaftlichem Fortschritt beitragen wird. Das Narrativ, das wir auf der „Konferenz zur Lage des Wohlfahrtsstaates“ erzählten, war, dass wir reiche Volkswirtschaften sind oder werden oder dies anstreben sollten, und dass dies mit weiterem sozialen Fortschritt einhergeht. Die Initiative zur Bewertung eines angemessenen Sozialschutzes für alle Arbeitnehmer, für atypische Arbeitnehmer und für Selbstständige hat bereits jetzt gezeigt, dass dies nicht immer und überall der Fall ist oder sogar in geringerem Maße der Fall ist. Das zu korrigieren, wird eine Frage des politischen Willens sein. Aber wenn wir als Ökonomen die Schwachstellen hören, die selbst ein ganz normaler Beruf eines Selbstständigen oder all die neu entstehenden Nicht-Standard-Jobs unter manchmal sehr schlechten Bedingungen mit sich bringen, wird unsere Sorge noch größer, ob diese neue industrielle Struktur unserer Wirtschaft stark genug ist, um einen angemessenen sozialen Schutz zu gewährleisten. Wir machen uns ebenso Sorgen um die Solidität und die Produktivität unserer Wirtschaft wie um die Bereitschaft, jedem einen angemessenen sozialen Schutz zu garantieren.

### 2.3 Wirtschaftliche Governance hemmt den sozialen Fortschritt nicht

Die **zweite Anmerkung** ist, dass es keinen Widerspruch zwischen der Sorge um nachhaltige öffentliche Finanzen und sozialem Fortschritt geben sollte. Nachhaltige öffentliche Finanzen stehen seit dem Vertrag von Maastricht im Zentrum der wirtschaftspolitischen Governance.

Diese makroökonomische Governance ist Gegenstand der Diskussion, oder nennen wir es, in einer Reform begriffen (obwohl sie in den letzten 25 Jahren schon viele Male reformiert wurde). Das derzeitige Monitoring sei zu komplex geworden, gleichzeitig wolle man aber prinzipiell nicht in die nationale Politik der öffentlichen Ausgaben eingreifen. Die Sorge galt dem Staatsdefizit und der Staatsverschuldung. Eine große Sorge während und nach den beiden vorangegangenen Krisen und insbesondere nach der Schuldenkrise war, dass das Monitoring prozyklische Effekte nicht verhindert hat, statt die makroökonomische Stabilisierung zu verbessern. Die vorliegenden Vorschläge zur Reform des Europäischen Fiskalausschusses<sup>8</sup> sehen vor, das Schuldenziel als wichtige Dimension der Nachhaltigkeit beizubehalten und sich weiter auf das Nettoausgabenwachstum zu konzentrieren. Dies impliziert richtigerweise, dass die makroökonomische Governance nicht definiert, wie hoch die Sozialausgaben sein sollen, sondern dass sie angemessen finanziert werden müssen. Dieses makroökonomische Monitoring und die makroökonomische Governance sollten nicht im Widerspruch zum sozialen Fortschritt stehen. Wenn Länder ihr Sozialschutzniveau verbessern oder sich einem höheren Sozialschutzniveau annähern wollen, steht dies nicht im Widerspruch zur wirtschaftlichen Governance. Eine niedrige Staatsverschuldung trägt zur Tragfähigkeit der staatlichen Renten- und anderer Sozialschutzsysteme

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-fiscal-board-efb/european-fiscal-board-questions-and-answers\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-fiscal-board-efb/european-fiscal-board-questions-and-answers_en)

bei. Das Problem ist vielleicht eher, dass wir es in den letzten zwei Jahrzehnten in vielen Ländern nicht realisieren konnten, obwohl wir in den kommenden zwei Jahrzehnten davon profitiert hätten.

## 2.4 Soziales Monitoring in Europa ist genauso gut wie wirtschaftliches Monitoring

Die dritte Anmerkung ist, dass das soziale Monitoring (und das Interesse daran) auf demselben Niveau wie das wirtschaftliche Monitoring stattfindet. Bezeichnend ist, wie fast augenblicklich die Akzeptanz der Europäischen Säule sozialer Rechte mit dem Monitoring der Verwirklichung ihrer 20 Grundsätze und ihrer Rolle in der europäischen Governance der nationalen öffentlichen Finanzen im Europäischen Semester einherging.

Die makroökonomische Governance lieferte eine beträchtliche Anzahl von Zielen und Indikatoren, und richtigerweise wird die gleiche Strategie bei der Überwachung des Sozialschutzes verfolgt. Daraus resultieren im Kontext des Sozialschutzes richtungsweisende Berichte wie der Ageing Report der GD ECFIN (seit Anfang Mai dieses Jahres öffentlich verfügbar) und der Bericht zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe und ein neuer Bericht zur Langzeitpflege der GD EMPL und des Ausschusses für Sozialschutz (der im Juni 2021 veröffentlicht werden soll). Sie werden alle drei Jahre erstellt, vielleicht weil es Zeit braucht, sie zu aktualisieren, aber noch mehr würden wir vorschlagen, dass es Zeit braucht, sie zu verdauen, da sie Informationen über strukturelle Elemente der Nachhaltigkeit und Angemessenheit des Sozialschutzes enthalten. In diesem Bericht fragen wir uns, ob es nicht anderer oder besserer Statistiken oder Szenarien bedarf. Aber diese Flagship Reports sind die besten, die man finden kann, und sie benötigen nicht viele Alternativen oder Ergänzungen, sondern machen vor allem eine eingehende Lektüre und Verwendung erforderlich, die zu einer eigenen Darstellung auch seitens einer Gewerkschaft führen könnten. Wir sollten sie als eine informative Darstellung und nicht als eine normative Darstellung interpretieren. Diese Darstellung sollte die Rolle des Politikers oder des Gewerkschafters oder des unabhängigen akademischen Lesers sein. In einem weiteren Beitrag für das SociAll-Projekt wird ein wichtiger Beitrag über eine ambitioniertere Beschäftigungshypothese<sup>9</sup> geleistet.

Einer von uns verwendet zum Beispiel den Ageing Report aus der ersten Ausgabe, das war 2009, auf seine eigene Weise für sein eigenes Land. Da die Situation in den einzelnen Ländern unterschiedlich ist, sollten wir die aufgestellten Hypothesen kritisch prüfen. So wurde von Anfang an kritisiert, dass beim Lesen der belgischen Zahlen die Hypothesen, und hier kommt das Normative ins Spiel, nicht ehrgeizig genug waren, um die Arbeitslosigkeit zu reduzieren oder, was noch wichtiger ist, die Beschäftigungsquote zu verbessern. Wenn man hier ehrgeiziger gewesen wäre, hätte das die Projektionen für die Kosten der Alterung der Bevölkerung erheblich reduziert.

Das Gleiche gilt für den Bericht zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe. Er muss richtig interpretiert werden. Er hat übrigens in seiner Fassung von 2018 eine sehr ausgewogene Definition von Angemessenheit geliefert, durch ein Dreieck aus Armutsbekämpfung, Aufrechterhaltung einer angemessenen Ersatzrate zum vorherigen Einkommen und durch eine dritte Dimension, die Dauer des Ruhestands, was natürlich mit dem Rentenalter zusammenhängt. Im Bericht des Jahres 2021 wird dieses Dreieck der Angemessenheit unter Berücksichtigung von Armutsvermeidung, Einkommenssicherung und Rentendauer wieder ins Spiel gebracht.

In Kapitel 4 ergänzen wir die im Bericht verfügbaren Informationen um einige weitere interessante Punkte, nämlich um die Bedeutung der ersten Säule des umlagefinanzierten Modells im Vergleich zur zweiten Säule der kapitalgedeckten Altersvorsorge zu verdeutlichen.

Wie wichtig es ist, die Bedeutung der ersten Säule im Vergleich zur zweiten Säule zu betonen, ergibt sich daraus, dass der Bericht 2018 zu einer unerwarteten Initiative führte, nämlich der Einsetzung einer hochrangigen Expertengruppe für Renten, die als solche angekündigt wurde, in Wirklichkeit aber eine hochrangige Gruppe für Renten der zweiten Säule wurde, mit dem Auftrag,

---

<sup>9</sup> Siehe Wöss, J. et. al., 2021.



„einen unabhängigen Bericht zu erstellen, der eine Analyse und politische Beratung in Bezug auf die Rolle der Zusatzrenten als Beitrag zur Angemessenheit der Alterseinkommen und zur Entwicklung ihres Marktes in der Union enthält“. Der Bericht ist natürlich unabhängig, das Mandat ist es nicht. Der vorherige Bericht hätte ein Mandat über die Rolle des Umlageverfahrens zur Reduzierung der Altersarmut und zur Verbesserung der Ersatzrate auslösen können. Vielleicht könnte das das Ergebnis des nächsten Berichts (2021) sein. Aber die normative Entscheidung zwischen einem umlagefinanzierten oder einem kapitalgedeckten System oder beiden Systemen bleibt eine nationale Entscheidung.

Damit sind wir wieder bei der Bedeutung von Statistiken und Indikatoren. Ein möglicher Kritikpunkt am Bericht ist, dass die Evidenz über die getrennte Rolle und die Kosten der ersten und zweiten Säule bzw. der umlagefinanzierten und der kapitalgedeckten Säule begrenzt ist.

Um auf den Ageing Report zurückzukommen: Dieser Bericht wird manchmal kritisiert, weil er sich zu sehr auf die Nachhaltigkeit konzentriert (obwohl wir überzeugt sind, dass es keine Angemessenheit gibt, wenn es keine Nachhaltigkeit gibt). Natürlich dokumentiert der Bericht die Kosten der Alterung der Bevölkerung für die öffentlichen Haushalte. Das sollte uns aber nicht zu normativen Schlussfolgerungen in die eine oder andere Richtung verleiten. Und im nächsten Abschnitt wird demonstriert, dass er nicht nur die Nachhaltigkeit, sondern auch die Angemessenheit aufzeigt.

## 2.5 Brüssel, wir haben ein Problem!

Diese Flagship-Berichte sind die besten in der Praxis verfügbaren Informationsquellen zu den betreffenden gesellschaftlichen Entwicklungen. Das bedeutet nicht, dass sie nicht verbessert werden können und dass sie keine eigene, unabhängige Interpretation benötigen. Einer der Flagship-Berichte ist der Ageing Report 2021.<sup>10</sup> Wir müssen uns zunächst darüber im Klaren sein, dass es sich um Szenarien, prospektive Analysen, Projektionen des gegenwärtigen Systems und nicht um Prognosen handelt. Wir sollten die Gefahr vermeiden, dass Szenarien normativ werden, zumal einige der Szenarien manchmal wie Horrorszenarien aussehen. Im Gegenteil, die politischen Ambitionen und Normen könnten zur Inspiration für mögliche wünschenswerte Szenarien werden. Es soll verhindert werden, dass die negativen Szenarien zu selbsterfüllenden Prophezeiungen werden. Aber auch positive Wunschscenarien werden nicht automatisch Realität.

Der Ageing Report konzentriert sich auf die Auswirkungen der alternden Bevölkerung auf die öffentlichen Finanzen. Einige vertreten die Ansicht, dass sie sich zu sehr auf die Nachhaltigkeit (der öffentlichen Finanzen) konzentrieren und nicht so sehr auf die Angemessenheit. Aber selbst wenn dies zutreffen sollte: Es gibt keinen sozialen Schutz ohne Kosten. Der Bericht liefert wesentliche Informationen über die Verfügbarkeit von Sozialschutz. Und er liefert makroökonomische Beweise für die gegenwärtige Situation und für die Zukunft. Seit den Anfängen des Flagship-Berichts Ageing Report hat einer von uns die gleichen Statistiken für seine eigene Interpretation und Darstellung verwendet.

Konzentrieren wir uns zunächst auf die richtige Interpretation und das korrekte Verwenden der verfügbaren Szenarien. Aber wir müssen diesen dabei noch einmal genauer überprüfen, da der Ageing Report 2021 im Mai auf der Website<sup>11</sup> verfügbar gemacht wurde. Im Kern des Berichts geht es um die Entwicklung des Anteils der öffentlichen (oder Pflicht-) Ausgaben zur Deckung der Kosten des demografischen Wandels bzw. der Alterung im Verhältnis zum BIP. Wir verwenden den Anteil der Sozialausgaben übrigens auch in unserer eigenen Analyse des Zustands des Wohlfahrtsstaates und auch im nachstehenden Kapitel 4. Unsere eigene Lesart des Ageing Report geht jedoch von der Beobachtung aus, dass der gesamte Bericht in Form von jährlichen

<sup>10</sup> Eine detaillierte Analyse der Arbeitsmarktparameter im Ageing Report findet sich in dem anderen EGB-Social-Bericht, siehe Wöss, J. et. Al., 2021.

<sup>11</sup> Siehe zum Beispiel Pacolet, De Wispelaere, 2015. [rbss-2015-4-pacolet-de-wispelaere-2015-fr.pdf](https://rbss-2015-4-pacolet-de-wispelaere-2015-fr.pdf) (belgium.be)

Wachstumsraten und relativen Anteilen vorliegt, ohne einen klaren Hinweis auf das absolute Niveau und die Entwicklung. Weder im gesamten Ageing Report, noch in den ansonsten perfekt und bequem zur Verfügung gestellten Datenquellen findet sich eine einzige Zahl zum aggregierten Niveau des BIP heute und morgen und dem ansonsten häufig verwendeten BIP pro Kopf bzw. BNE pro Kopf. Dies ist jedoch ein gängiger Indikator, um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung zwischen Ländern zu vergleichen. Zusammen mit der Lebenserwartung (übrigens im Alterungsbericht in absoluten Zahlen ausreichend dokumentiert) ist das BNE pro Kopf eine der vier Komponenten des globalen Entwicklungsindex. Wenn es so wichtig ist, Länder zu einem bestimmten Zeitpunkt zu vergleichen, ist es auch wichtig, einen Blick darauf zu haben, wenn man Länder im Laufe der Zeit vergleicht. Wir müssen diesen Ausgangspunkt aus anderen Quellen entnehmen und dann beginnen, die im Alterungsbericht verfügbaren Informationen für unsere eigene weitere Lektüre zu nutzen.

In der folgenden Tabelle (Tabelle 2.1) geben wir unsere Interpretation der im Ageing Report 2021 verfügbaren Informationen für die EU-27 und als Länderbeispiel für Belgien.

Die Zahlen der ersten Zeile sind im Ageing Report nicht zu finden, und für die EU-27 findet sich nur eine Grafik, die den Anstieg des BIP von 2019 bis 2030 zeigt. Im technischen Bericht wird erwähnt, dass die Projektionen für 2021 von der Frühjahrsprognose 2020 der EU ausgehen, aber da diese nur Zahlen für 2018 liefert, entnehmen wir die Zahlen für 2019 der Frühjahrsprognose 2021. Jetzt können wir mit der Interpretation/den Berechnungen in Tabelle 2.1 beginnen. Wir wenden auf dieses Niveau 2019 die periodischen realen Wachstumsraten für das BIP für die verschiedenen Teilperioden an, die in den statistischen Anhängen des Alterungsberichts 2021 aufgeführt sind. Dies liefert uns das gesamte BIP in den Jahren 2019, 2030 und 2070. Die vierte Spalte gibt den Index des BIP im Jahr 2070 an, verglichen mit 2019 = 100. Das Gesamt-BIP für die EU-27 wird voraussichtlich von 14 Billionen auf 28 Billionen Euro steigen, was einer realen Verdoppelung (Index 198) entspricht, und das bei einer Bevölkerung, die in der EU-27 voraussichtlich weiter von 447 Millionen auf 424 Millionen zurückgehen wird. Von da an können wir die anderen Zahlen aus dem statistischen Anhang des Ageing Report 2018 verwenden. Eine Illustration, wie fragil solche prospektiven Analysen sind: Das Bevölkerungswachstum für Belgien (derzeit beträgt die Bevölkerung etwa 11,5 Millionen), wurde im Ageing Report 2015 auf 15,4 Millionen im Jahr 2060 projiziert, im Ageing Report 2018 wurden es 13,9 Millionen für 2070, und jetzt im Ageing Report 2021 sind es 11,8 Millionen im Jahr 2070. Wir müssen uns jedoch der Tatsache bewusst sein, dass dies Projektionen, Szenarien sind. Wenn wir zeigen, wie sich demografische Projektionen ändern können, gilt das Gleiche, oder sogar noch mehr, für wirtschaftliche Szenarien. Interessant ist hier, die verschiedenen Ageing Reports zu vergleichen und zu beobachten, dass die aufeinanderfolgenden Krisen im Jahr 2008 und jetzt die Pandemiekrise die Projektionen auf einen niedrigeren Wachstumspfad bringen. Wir haben dies zum Beispiel für Belgien getan, indem wir die Ageing Reports 2009, 2012 und 2015 verglichen haben, um zu zeigen, wie sich der Anstieg des BIP pro Kopf in jeder neuen Projektion unterscheidet. Seit 2009 wurden die Auswirkungen der Krisen von 2008 und 2011 berücksichtigt, jetzt sind die Auswirkungen der Pandemiekrise bereits in den Projektionen für 2021 enthalten. Aber auch im Szenario 2015 lag der für Belgien berechnete Solidaritätsindex bei 1,04. Jetzt ist es 0,96, aber immer noch nahe an 1.

**Tabelle 2.1 Alternative Interpretation des Ageing Reports 2021 für die EU-27 und Belgien: Brüssel, wir haben ein Problem**

Line	AWG 2021 (2019 prices), EU 27				AWG 2021 (2019 prices), Belgium			
	2019	2030	2070	index 2070	2019	2030	2070	index 2070
1 GDP (in billion euro)	14 049	15 839	27 877	198	476,3	523,2	896,1	188
2 Population (million)	447,2	449,1	424,0	95	11,5	11,8	11,8	103
3 Population elderly ( million)	91,2	109,6	128,5	141	2,2	2,7	3,3	151
4 Health care spending as % of GDP	6,6	7,0	7,5	114	5,7	5,9	6,3	111
5 LTC-spending as % of GDP	1,7	1,9	2,8	165	2,2	2,5	4,3	195
6 Sum LTC + Health care	8,3	8,9	10,3	124	7,9	8,4	10,6	134
7 GDP/capita	31 416	35 268	65 747	209	41 417	44 336	75 937	183
8 Health care spending per capita in euro	2 073	2 469	4 931	238	2 361	2 616	4 784	203
9 LTC spending per capita in euro	534	670	1 841	345	911	1 108	3 265	358
10 H & LTC spending per capita in euro	2 608	3 139	6 772	260	3 272	3 724	8 049	246
11 GDP - H & LTC in euro	28 809	32 129	58 975	205	38 145	40 612	67 888	178
12 Old age and early pensions	9,3	10,2	9,9	106	9,9	11,6	13,7	138
13 Survivors' pensions	1,4	1,3	0,9	64	0,9	0,7	0,3	33
14 pensions-spending as % of GDP	10,7	11,5	10,8	101	10,8	12,3	14,0	130
15 sum LTC+H+pensions	19,0	20,4	21,1	111	18,7	20,7	24,6	132
16 Actual spending pensions per capita in euro	3 362	4 056	7 101	211	4 473	5 453	10 631	238
17 Pensions + LTC + Health care in euro	5 969	7 195	13 873	232	7 745	9 178	18 680	241
18 GDP - H & LTC - Pensions in euro	25 447	28 073	51 874	204	33 672	35 159	57 256	170
19 Elderly population (65+) as % of total population	20,4	24,4	30,3	149	19,0	22,8	28,0	147
20 Social expenditures elderly per capita in euro	4 932	5 960	12 640	256	6 565	7 870	17 484	266
21 Social expenditure elderly as % of total	15,7	16,9	19,2	122	15,9	17,8	23,0	145
22 Social expenditure per pensioner in euro	24 178	24 427	41 716	173	34 551	34 516	62 444	181
23 Rest of GDP per capita in euro	26 484	29 307	53 107	201	34 853	36 466	58 452	168
24 Rest of GDP per person of rest population 65- in euro	33 271	38 766	76 194	229	43 028	47 236	81 184	189
25 Ratio trend benefits 65+ to income 65-: an index of solidarity				<b>0,75</b>				<b>0,96</b>

\* Invaliditätsrenten sind nicht in den gesamten öffentlichen Pensionen enthalten, es handelt sich um Bruttorentenausgaben. Bei der Berechnung der Sozialschutzkosten für die über 65-Jährigen haben wir die gleiche stilisierte Hypothese für die EU-27 und für Belgien verwendet, die auf früheren Erkenntnissen für Belgien beruht, nämlich dass jetzt und im Jahr 2030 die Hälfte der Gesundheitskosten auf die über 65-Jährigen entfällt und sich dieser Anteil bis 2070 auf 75 % erhöht. Die Pflegekosten werden vollständig den älteren Menschen zugeschrieben, wobei die Tatsache ignoriert wird, dass ein Teil davon auch für jüngere behinderte Menschen anfällt. Wir verwenden die Bruttorentenkosten. Der Ageing Report gibt auch die Nettokosten an, wobei die Steuereinnahmen auf diese Rentenleistungen berücksichtigt werden.

Quelle Berechnungen auf Basis von Informationen aus dem 2021 Ageing Report, ausgehend vom BIP aus der Frühjahrsprognose 2021 der Europäischen Kommission

Der Anteil der Bevölkerung über 65 wird in der EU-27 von heute 20,4 % auf 30,3 % im Jahr 2070 steigen. Die Bruttokosten für Alters- und Hinterbliebenenrenten bleiben in den Zukunftsszenarien unter Anwendung der heutigen Regeln mit 10,7 und 10,8 % des BIP stabil; die Gesundheitsausgaben steigen von 6,6 auf 7,5 % des BIP und für die Langzeitpflege von 1,7 auf 2,8 %.

Die Gesamtausgaben für diese Kategorien werden sich von 19% auf 21,1% des BIP entwickeln. Wenn wir darüber hinaus den stilisierten Anteil (siehe Anmerkung in Tabelle 2.1) der Älteren an den gesamten Gesundheitskosten korrigieren, können wir als einzige Schlussfolgerung aus diesen Zahlen ziehen, dass wir im Jahr 2019 für etwa 20,4 % der Bevölkerung über 65 Jahren etwa 15,7 % des BIP für Rente, Gesundheit und Langzeitpflege ausgeben; das scheint relativ ausgewogen zu sein. Aber im Jahr 2070 scheint es, unter der Hypothese des Ageing Report und in einer stilisierten Weise korrigiert, so zu sein, dass nur 19,2 % des BIP für Renten, Gesundheit und Langzeitpflege ausgegeben werden, und dies für einen Anteil an der Bevölkerung von 30% im Alter über 65. Das kann man kaum als Kostenexplosion bezeichnen. Es könnte vielleicht darauf hindeuten, dass bei Anwendung der gegenwärtigen Regeln der Anspruchsberechtigung, der Ersatzraten und der Indexierungssätze eher ein Mangel an Angemessenheit besteht, oder sollten wir es einen impliziten Mangel an zukünftiger Solidarität und einen Mangel an Großzügigkeit nennen. Der Index, der das Wachstum des BIP pro Kopf, das für die Bevölkerung unter 65 Jahren zur Verfügung steht, mit den Sozialschutzausgaben für die Bevölkerung über 65 Jahren vergleicht, könnte auch als „Index der Solidarität“ bezeichnet werden. Wenn der Index bei 1 liegt, wie es bei dem Wert von 0,96 für

Belgien der Fall ist, veranschaulicht er, dass sich die realen Ausgaben pro älterem Menschen mit der gleichen Geschwindigkeit entwickeln wie der Rest des BIP pro Kopf, der für jede Person unter 65 Jahren zur Verfügung steht. Für Belgien liegt die Entwicklung bei einem Index von 181 bzw. 189, was verdeutlicht, dass die meisten umlagefinanzierten Systeme des Sozialschutzes garantieren, dass der Sozialschutz der Kaufkraft des BIP folgt. Auf europäischer Ebene scheint dies mit einem Verhältnis von 0,75, das sich aus dem Wachstum der Ausgaben für ältere Menschen (Index 173) und dem Wachstum des für die Bevölkerung unter 65 Jahren zur Verfügung stehenden Pro-Kopf-BIP (Index 229) ergibt, deutlich weniger der Fall zu sein. Für Belgien liegt der Solidaritätsindikator jetzt bei 0,96, also immer noch nahe bei 1. Aber selbst im Szenario 2015 lag der für Belgien berechnete Index der Solidarität sogar bei 1,04 (Pacolet, De Wispelaere, 2015).

Die abnehmende Großzügigkeit des Wohlfahrtsstaates in Europa wird dadurch veranschaulicht, dass der Ageing Report 2021 selbst die Entwicklung der Bruttoersatzrate für Renten berechnet, die im Jahr 2019 bei 46,2 % lag und im Jahr 2070 nur noch bei 37,5 % liegen wird. Wir sollten es nicht ein Problem der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen nennen, sondern ein Problem der mangelnden Angemessenheit vielleicht heute schon und sicherlich in der Zukunft. Prospektive Analysen dieser Art laufen Gefahr, normativ zu werden, auch wenn sie nur informativ sein sollen. Sollte dies Realität werden, würde dies eine massive Sparrate bei der sozialen Absicherung bedeuten. Die Illusion, dass wir die Lücke schließen können, indem wir in vielen Ländern ein kapitalgedecktes Rentensystem einführen oder sogar eine Strategie zur Verbesserung des Umlagesystems und zum Start des kapitalgedeckten Systems kombinieren, ist kaum realistisch, auch wenn man die zusätzlichen Kosten für die Bedienung und die haushaltspolitischen Ausgaben für das kapitalgedeckte System berücksichtigt, auf die wir noch eingehen werden.

Wir könnten sagen: „Brüssel, wir haben ein Problem“, wenn wir diese Statistiken so interpretieren. Aber wir sollten natürlich nicht in Brüssel anrufen, sondern in den Hauptstädten der einzelnen Länder, weil sie die Verantwortung für den gegenwärtigen und zukünftigen Sozialschutz tragen.

Für Belgien haben wir die gleichen Indikatoren berechnet, wie in der Vergangenheit<sup>12</sup>, und wir sehen dort, dass vor allem wegen der Renten die Ausgaben in Zukunft stärker ansteigen werden, so dass der Anteil des BIP, der an die ältere Bevölkerung geht, mehr im Einklang mit der allgemeinen Entwicklung des BIP steigen wird.

Zusammen mit den Anmerkungen, dass eine viel ehrgeizigere Beschäftigungspolitik (und eine diesbezügliche Hypothese) von Nöten wäre, müssen wir feststellen, dass die im Ageing Report 2021 zur Verfügung gestellten Informationen nicht von der Sorge um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen dominiert werden, sondern sogar zu dem Schluss führen könnten, dass die Angemessenheit unter Druck steht. Die in diesen Berichten gesammelten Informationen werden jedoch im Rahmen des Europäischen Semesters verwendet. Sie tragen zur sozialen Dimension dieses Prozesses bei. Dies könnte auch zu länderspezifischen Empfehlungen führen, so wie wir z.B. in der Vergangenheit gelesen haben, dass die belgische Regierung der Explosion der Langzeitpflegekosten in der Zukunft Aufmerksamkeit schenken sollte. Diese Kosten steigen in der Tat, aber sie können als Hinweis auf das fortgeschrittene Niveau der sozialen Absicherung dieses Risikos gelesen werden, das natürlich der demografischen Alterung folgen muss. Wir sollten uns vielleicht sogar fragen, warum die Kosten für das öffentliche Gesundheitswesen nicht stärker steigen sollten. Es liegt im Ermessen der nationalen politischen Entscheidungsträger, wie hoch sie die Ausgaben für diese Bedürfnisse ausweiten wollen. Wir zeigen in Kapitel 4, dass es Raum für Erweiterungen gibt.

---

<sup>12</sup> Zum Beispiel in Pacolet und De Wispelaere (2015).

## 2.6 Europa fügt nie dagewesene europäische Stabilisierungsfonds hinzu ... aber dies stehen keineswegs im Widerspruch zur nationalen Verantwortung

Die **vierte Anmerkung** bezieht sich auf die wachsende europäische Bereitschaft, makroökonomische Unterstützung zu leisten, um die Krise auf europäischer Ebene aufzufangen.

Ein haushaltspolitisches Reaktionspaket der EU, die Initiative Next Generation EU, mit einer Mittelausstattung in Höhe von 750 Mrd. Euro, davon 672,5 Mrd. für die Aufbau- und Resilienzfazilität wird für den Zeitraum 2021-2026 genehmigt; die Gesamtsumme entspricht 5,4 % des BIP der EU-27 oder jährlich 0,9 % des BIP (rund 13.870 Mrd. in der EU-27). Dies ist ein beeindruckender Betrag. Dies geschieht zusätzlich zum üblichen europäischen Haushalt. Aber auch zusätzlich zu anderen Initiativen, wie z.B. der europäischen Finanzierung des SURE (SURE, das Europäisches Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage: Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency).

Aber Aufbau und Stabilität müssen von der nationalen Politik kommen, einschließlich des Sozialschutzes, und dafür werden in der EU etwa 3.604 Milliarden pro Jahr aufgewendet, etwa 26 % des BIP.

Dies sollte uns deutlich in Erinnerung rufen, dass das soziale Europa nicht in erster Linie eine europäische Verantwortung ist, sondern viel mehr per Definition eine nationale Verantwortung, wegen der sakrosankten Subsidiarität. Aus den Ländervergleichen geht jedoch hervor, dass die soziale Konvergenz, selbst bei einem sehr einfachen Indikator wie der Höhe der Ausgaben für soziale Absicherung, hinterherhinkt. Manchmal geben Länder relativ mehr für die Renten aus, was dann aber auf Kosten der Ausgaben für Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege geht. Aber das liegt in ihrem eigenen Ermessen. Es ist Aufgabe der nationalen Politik, dies zu korrigieren.

In einer frühen Studie von einem von uns über die Beziehung zwischen der wirtschaftlichen Integration (WWU) und dem Sozialschutz haben wir die Bedeutung der nationalen Systeme der Umverteilung und Konvergenz hervorgehoben (Pacolet, Gos, O'Shea, 1993). Wir haben dies in unserer ersten Bewertung der Europäischen Säule sozialer Rechte für EZA und dem folgenden Weißbuch zur Zukunft Europas (1. März 2017) erwähnt, in dem die Kommission fünf alternative Wege für das weitere Vorgehen nannte. Wir fügten eine sechste Möglichkeit hinzu, „voll engagiert auf europäischer und nationaler Ebene“ voranzukommen. Dies scheint der Fall zu sein. Diese Symbiose von Initiativen auf europäischer und nationaler Ebene ist die Drohung von Ariadne auch in den folgenden beiden Kapiteln und unseren Schlussfolgerungen.

## 3 | Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und

### Selbstständige: Kommentar zur Version 0 des

### Überwachungsrahmens

#### 3.1 Einführung

Am 17. November 2017 haben das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission feierlich die Europäische Säule sozialer Rechte verkündet.<sup>13</sup>

Grundsatz 12 der Europäischen Säule sozialer Rechte sieht Folgendes vor: „Unabhängig von Art und Dauer ihres Beschäftigungsverhältnisses haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und unter vergleichbaren Bedingungen Selbstständige das Recht auf angemessenen Sozialschutz.“

Am 8. November 2019 hat der EPSCO-Rat auf der Grundlage der Säule sozialer Rechte die „Empfehlung des Rates über den Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmerinnen und

<sup>13</sup> social-summit-european-pillar-social-rights-booklet\_de.pdf (europa.eu)

Arbeitnehmer und für Selbstständige“<sup>14</sup> (im Folgenden „Empfehlung“) angenommen, in der den Mitgliedstaaten empfohlen wird, allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und Selbstständigen Zugang zu angemessenem Sozialschutz zu gewähren.

Im Oktober 2020 wurde die von der Untergruppe „Indikatoren“ des EPSCO-Ausschusses für Sozialschutz erarbeitete Version 0 des Überwachungsrahmens der EU-Kommission zum Thema „Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und für Selbstständige“ veröffentlicht<sup>15</sup>.

In den einleitenden Bemerkungen wird in der Version 0 festgestellt, dass dieser Text als „lebendes Dokument ... zu betrachten ist, das eine Diskussion mit den Interessenvertretern und Sozialpartnern auf nationaler und europäischer Ebene darüber ermöglicht, wie die Fortschritte bei der Erreichung der Ziele der Empfehlung am besten überwacht werden können“ (S. 14).

Da ein gutes Monitoring sowohl des aktuellen Stands als auch der Umsetzung der Empfehlung ein wesentliches Element für ihren Erfolg sein wird, ist die Aufforderung an die Interessenvertreter und Sozialpartner, sich am Monitoring-Prozess zu beteiligen, von zentraler Bedeutung. In Anbetracht ihres fundierten Wissens über beschäftigungsbezogene soziale Risiken wird die Einbeziehung der Sozialpartner sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene von besonderer Bedeutung sein.

Diese Studie, die die Version 0 als „living document“ bezeichnet, zielt hauptsächlich darauf ab, Schlüsselemente des Dokuments zu untersuchen und einige Vorschläge für die weitere Entwicklung des Überwachungsrahmens zu liefern. Angesichts des breiten Spektrums an Datenerhebungen, die bereits in Version 0 integriert sind, und der Komplexität der eingehenden Analyse von methodischen Fragen, Datenverfügbarkeit usw. Eine vollständige Kommentierung des Dokuments würde den Rahmen dieser Studie sprengen.

Da die Studie im Rahmen des auf Renten ausgerichteten SociAll-Projekts des EGB erstellt wird, wird besonderes Augenmerk auf die Überwachung des Grundsatzes 15 der Säule sozialer Rechte und der damit verbundenen Artikel der Empfehlung in Bezug auf „Alterseinkünfte und Ruhegehälter“ gelegt.

Der Grundsatz 15 der Europäischen Säule sozialer Rechte besagt:

- a) Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Selbstständige im Ruhestand haben das Recht auf ein Ruhegehalt, das ihren Beiträgen entspricht und ein angemessenes Einkommen sicherstellt. Frauen und Männer sind gleichberechtigt beim Erwerb von Ruhegehaltsansprüchen.
- b) Jeder Mensch im Alter hat Recht auf Mittel, die ein würdevolles Leben sicherstellen.

Ausgehend von den in der Säule sozialer Rechte enthaltenen Verpflichtungen bezieht sich Artikel 2 der Empfehlung auf das Recht, sich einem System anzuschließen, sowie auf den Aufbau und die Geltendmachung von Ansprüchen. Insbesondere wird den Mitgliedstaaten empfohlen, einen formale Sozialschutz, eine effektive Deckung, Angemessenheit und Transparenz für alle Arbeitnehmer und Selbstständigen sicherzustellen. Die Version 0 des Überwachungsrahmens befasst sich hauptsächlich mit diesen Themen.<sup>16</sup> In Anbetracht der zentralen Bedeutung des Beschäftigungsstatus vor dem Eintreten sozialer Risiken umfasst der Überwachungsrahmen auch arbeitsmarktbezogene „Kontextindikatoren“.

Die ersten in Version 0 veröffentlichten Daten zeigen den engen Zusammenhang zwischen schlechter Arbeitsmarktintegration und sozialer Verwundbarkeit. In Anbetracht dessen betont der am 4. März 2021 veröffentlichte Aktionsplan zur Umsetzung der Säule sozialer Rechte der EU-Kommission mit seinem ehrgeizigen Beschäftigungsziel von 78 % für 2030 in der Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen und seinem wiederholten Hinweis auf die Qualität der Arbeitsplätze<sup>17</sup> die

<sup>14</sup> 2019/C 387/01

<sup>15</sup> Europäische Kommission GD EMPL und Ausschuss für Sozialschutz, 2020.

<sup>16</sup> Der Schwerpunkt liegt auf der formellen Absicherung, der effektiven Absicherung und der Angemessenheit.

<sup>17</sup> Leider fehlen im Aktionsplan konkrete Ziele zur Arbeitsplatzqualität.

Notwendigkeit von „mehr und besseren Arbeitsplätzen“. „Einen hochwertigen Arbeitsplatz zu haben, ist eine wichtige Quelle für Einkommen, Sinn und Erfüllung und wesentlich für die soziale Inklusion und aktive Teilhabe an der Gesellschaft. [...] Da sich Europa jedoch von der Krisenbewältigung auf den Aufschwung zubewegt, ist eine vorausschauendere Unterstützung für die Schaffung von hochwertigen Arbeitsplätzen und hochwertiger Beschäftigung notwendig, um einen nachhaltigen Weg in Richtung des für 2030 angestrebten Beschäftigungsziels von 78 % zu ebnen.“ (Aktionsplan zur Umsetzung der Säule sozialer Rechte, S. 15).

In unserem Kommentar konzentrieren wir uns auf die formelle Absicherung, die effektive Absicherung und auf die Angemessenheit (Abschnitte 3.2, 3.3, 3.4). Zusätzliche Bemerkungen zu arbeitsmarktbezogenen Kontextindikatoren sind in den abschließenden Bemerkungen in Abschnitt 3.5 integriert.

## 3.2 Formelle Absicherung

*„Formelle Absicherung“ einer Gruppe in einem bestimmten Zweig des Sozialschutzes (z. B. Alter, Arbeitslosigkeit, Mutter- oder Vaterschutz) bezeichnet einen Sachverhalt, bei dem die bestehenden Rechtsvorschriften oder Tarifverträge vorsehen, dass die Einzelpersonen dieser Gruppe Anspruch auf Anschluss an ein Sozialschutzsystem im betreffenden Zweig haben (Empfehlung Artikel 7 Buchstabe e).*

*Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, allen Arbeitnehmern und Selbstständigen [...] Zugang zu einem angemessenen Sozialschutz zu gewähren. Unter Berücksichtigung der nationalen Gegebenheiten wird empfohlen, dieses Ziel zu erreichen, indem die formelle Absicherung verbessert und erweitert und a) für alle Arbeitnehmer verpflichtend gemacht wird, und zwar unabhängig von der Art des Beschäftigungsverhältnisses; b) für Selbstständige zumindest auf freiwilliger Basis möglich und gegebenenfalls verpflichtend gemacht wird (Empfehlung, Artikel 8).*

### Version 0

„Idealerweise sollte der zentrale Leitindikator zur Überwachung der formellen Absicherung der Anteil der Arbeitnehmer und Selbstständigen sein, die formell Zugang zum Sozialschutz in den verschiedenen Bereichen haben“ (Version 0, S. 26).

Da dieser Indikator nicht direkt verfügbar ist, wird in Version 0 auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten zu liefernden Informationen ein zweistufiger Ansatz gewählt:

- 1) Mapping der rechtlichen Situation (welche Kategorien von Arbeitnehmern und Selbstständigen sind nicht formell abgesichert)
- 2) Schätzung der Größe der Gruppen, die als nicht formell abgesichert identifiziert wurden.

Basierend auf einer Pilotdatenerhebung zu diesen Themen enthält die Version 0 ein breites Spektrum an Informationen über die Rechtsvorschriften in den EU-Mitgliedstaaten und zugehörige Daten. Darüber hinaus listet Version 0 vier spezifische Leistungsindikatoren zur formellen Absicherung auf (jeweils aufgeschlüsselt nach Sozialschutz Zweigen):

- Anzahl der Nicht-Standard-Arbeitsverträge/Personen ohne formelle Absicherung
- Anzahl der Nicht-Standard-Arbeitsverträge/Personen, die einem freiwilligen Sozialschutzsystem angehören
- Anzahl der selbständig Beschäftigten / Personen ohne formelle Absicherung
- Anzahl der Selbstständigen/Personen, die einem freiwilligen Sozialschutzsystem angehören.

### Kommentar

- Die Überwachung der formellen Absicherung in erster Linie durch ein Mapping der rechtlichen Situation auf nationaler Ebene (Gruppen von Arbeitnehmern und Selbstständigen, die nicht formell abgesichert sind) und - darauf aufbauend eine Schätzung der Größe der nicht abgesicherten Gruppen scheint der geeignetste Weg zu sein.

- Die große Bandbreite an aussagekräftigen Daten, die im Abschnitt 6 der Version 0 dargestellt sind, bestätigt die Gültigkeit eines auf der Rechtslage basierenden Ansatzes.
- Leider gibt es bei den ausgewählten Leistungsindikatoren erhebliche Defizite:
  - Es fehlt eine Aufschlüsselung nach Geschlecht;
  - Die Beschränkung der Überwachung auf Nicht-Standard-Beschäftigte und Selbstständige ist zu eng, sowohl Standard-Beschäftigte als auch Arbeitslose sollten ebenfalls einbezogen werden.  
Die Nichtberücksichtigung von Standard-Beschäftigten ist besonders problematisch bei der Überwachung der Anzahl derer, die an einem (zusätzlichen) freiwilligen Programm teilnehmen. In den meisten EU-Mitgliedsstaaten ist beispielsweise ein großer Anteil der „Standard-Beschäftigten“ nicht durch ein Betriebsrentensystem abgedeckt. Darüber hinaus ist dies auch bei der Überwachung der formellen Absicherung grundlegender öffentlicher Systeme, wie z. B. der Arbeitslosenversicherung, vor dem Hintergrund der sehr unterschiedlichen Systeme in ganz Europa, die alle Arten von Beschäftigung umfassen, wichtig.  
Andererseits sollten nach dem Anwendungsbereich der Empfehlung, der „Personen, deren Erwerbstätigkeit aufgrund des Eintretens eines der durch den Sozialschutz abgedeckten Risiken unterbrochen ist“ (Artikel 3.1) umfasst, auch andere Gruppen wie Arbeitslose (einschließlich der Arbeitslosen, die „für eine Arbeit verfügbar, aber nicht aktiv auf der Suche sind“, und derjenigen, die „aktiv auf der Suche, aber nicht sofort verfügbar“ sind)<sup>18</sup>, in die formelle (und effektive) Überwachung des Versicherungsschutzes einbezogen werden, z. B. im Hinblick auf den Erwerb von Rentenansprüchen.
  - Bei der Überwachung der Zahl derer, die einem freiwilligen System angehören, sollte klar unterschieden werden zwischen freiwilligen Systemen, die bestehende obligatorische öffentliche Sozialschutzsysteme ergänzen, und der Mitgliedschaft in freiwilligen Systemen, bei denen dies nicht der Fall ist. Insbesondere für die Überwachung der Situation von Selbstständigen scheint eine solche Unterscheidung notwendig zu sein.
- Das Mapping der rechtlichen Situation sollte auch die Beitragssätze und die Bemessungsgrundlage für den unterschiedlichen Beschäftigungsstatus enthalten. Unter Verweis auf die Artikel 12, 13, 14 der Empfehlung und der Version 0 wird im Kapitel „Weitere Entwicklungen“ unterstrichen, wie wichtig es ist, auch diesen wesentlichen Teil der Sozialversicherung zu überwachen, und es werden mehrere Möglichkeiten zu dessen Überwachung aufgezeigt. In jedem Fall erfordert das Erreichen des Ziels des Sozialschutzes für alle Formen der Beschäftigung aus Gründen der Fairness und gegen Trittbrettfahrer und moralisches Risiko einen fairen Beitrag, der von allen zu zahlen ist. Ein Wettbewerb, der auf der Umgehung der Arbeitskosten beruht, muss vermieden werden.
- Zu Artikel 8b der Empfehlung (die Mitgliedschaft von Selbstständigen wird „zumindest auf freiwilliger Basis möglich und gegebenenfalls verpflichtend gemacht“ empfohlen) ist anzumerken, dass für Selbstständige die verpflichtende Absicherung die Regel und nicht die Ausnahme sein sollte.

### 3.3 Tatsächliche Absicherung

*„Tatsächliche Absicherung“ einer Gruppe in einem bestimmten Zweig des Sozialschutzes bezeichnet einen Sachverhalt, bei dem die Einzelpersonen einer Gruppe die Möglichkeit haben, Leistungsansprüche aufzubauen, und*

<sup>18</sup> Siehe Eurostat (2020), Eurostat (2020), Labour market slack - annual statistics on unmet needs for employment. Statistics explained.



*bei Eintreten des entsprechenden Risikos Leistungen in einer bestimmten Höhe in Anspruch nehmen können (Empfehlung Artikel 7 Buchstabe f).*

*Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, für alle Arbeitnehmer, unabhängig von der Art des Beschäftigungsverhältnisses, und für die Selbstständigen ... eine tatsächliche Absicherung zu gewährleisten; gleichzeitig sollten sie die Tragfähigkeit des Systems wahren und Sicherheitsmaßnahmen zur Verhinderung von Missbrauch vorsehen. Zu diesem Zweck sollte Folgendes sichergestellt werden: Zu diesem Zweck sollte Folgendes sichergestellt werden: a) Beitragsregelungen (z. B. Beitragszeiten, Mindestarbeitszeiten) und Ansprüche (z. B. Wartezeiten, Berechnungsregeln und Leistungsdauer) sollten nicht dazu führen, dass die Möglichkeit des Leistungsaufbaus und -bezugs von Einzelpersonen aufgrund der Art des Beschäftigungsverhältnisses oder des Arbeitsmarktstatus beeinträchtigt wird; b) durch den Arbeitsmarktstatus oder die Art des Beschäftigungsverhältnisses begründete Unterschiede in den Regelungen der Systeme sollten verhältnismäßig sein und der besonderen Situation der Leistungsempfänger Rechnung tragen (Empfehlung Artikel 9).*

## **Version 0**

Die in Version 0 verwendeten Daten stammen aus der Statistik der Europäischen Union über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) und aus der Arbeitskräfteerhebung (AKE). Leider geben diese Daten, wie in dem Dokument angemerkt, nur Aufschluss über die Wirkung des Sozialschutzsystems als Ganzes.

„Nur durch erhebliche weitere Anstrengungen bei der Datenerhebung wäre es möglich, Daten zur effektiven Deckung und zur einkommensglättenden Funktion der Sozialschutzsysteme nach Branchen bereitzustellen und damit zu messen, wie sich die verschiedenen sozialen Risiken auf die wirtschaftliche Sicherheit der verschiedenen Gruppen auswirken“ (S. 11).

Unter Berücksichtigung der Datenbeschränkungen von EU-SILC und AKE sind in Version 0 nur zwei Indikatoren zur effektiven Erfassung aufgeführt:

- Leistungsempfängerquote für die armutsgefährdete Bevölkerung vor Sozialtransfers: Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter (ab 16 Jahren), die irgendwelche Leistungen (außer Alters- oder Hinterbliebenenleistungen) beziehen, unter den armutsgefährdeten Personen vor Sozialtransfers - aufgeschlüsselt nach der häufigsten Tätigkeit im Einkommensbezugsjahr.
- Gewährung des Arbeitslosengeldes für Kurzzeitarbeitslose: der Anteil der Personen im Alter von 16-64 Jahren, die für weniger als 1 Monat und bis zu 11 Monaten arbeitslos gemeldet sind und Leistungen erhalten.

Da die verfügbaren Daten es nicht erlauben, den Anteil der Personen, die Leistungen für jede Art von Risiko erhalten, nach vorherigem Arbeitsmarktstatus zu erfassen, betrachtet der erste Indikator die Leistungsempfängerquote über alle Zweige des Sozialschutzes. Version 0 unterstreicht, dass dieser Ansatz, abgesehen von dem Vorteil, komplexe Herausforderungen wie die Zuordnung jeder gemeldeten Leistung zu einer bestimmten Art von Risiko zu vermeiden, einige Probleme mit sich bringt, z.B. können Menschen vor Sozialtransfers aus vielen Gründen, die über den Anwendungsbereich der Empfehlung hinausgehen (Nichterwerbstätigkeit, Haushaltssituation, ...), armutsgefährdet sein.

Der Indikator „Leistungen bei Arbeitslosigkeit“, der auf AKE-Daten basiert, wird bereits im Benchmarking-Rahmen für die Leistungen bei Arbeitslosigkeit verwendet. Er erfasst sowohl die beitragsabhängige Arbeitslosenunterstützung als auch die Sozialhilfe. Da die geringen Stichprobenumfänge in einigen Ländern keine zuverlässige Aufschlüsselung nach früherem Arbeitsmarktstatus zulassen, wird in Version 0 empfohlen, die Aufschlüsselung nach Arbeitsmarktstatus auf den EU-Durchschnitt und auf die Mitgliedstaaten zu beschränken, für die die Daten zuverlässig sind.

Anders als bei der Arbeitslosigkeit enthält die Version 0 des Überwachungsrahmens keinen Indikator für die effektive Absicherung durch Renten. Unter Bezugnahme auf die Altersversorgung heißt es in dem Dokument: „Der Absicherungsgrad könnte über EU-SILC berechnet werden, ist

aber im Allgemeinen in allen Mitgliedsstaaten hoch. Hinzu kommt, dass die Daten nach vorherigem Arbeitsmarktstatus nur für diejenigen berechnet werden können, die vor einem Jahr in Rente gegangen sind, was bedeutet, dass die Stichprobengröße zu klein ist" (S. 48).

In Bezug auf die Gesamtüberwachung der effektiven Absicherung nach Zweig der Sozialversicherung wird in Version 0 schließlich darauf hingewiesen, dass die Überwachung „... in der Regel auf Daten über die Anzahl der Begünstigten beruht, die aus administrativen Quellen stammen ... auf EU-Ebene sind solche Daten entweder durch die Ad-hoc-Erfassung des Ausschusses für Sozialschutz oder durch ESPROSS-Daten verfügbar... In einer längerfristigen Perspektive könnte die Verwendung von administrativen Quellen zur Überwachung der effektiven Absicherung in einer späteren Phase der Entwicklung des Überwachungsrahmens weiter untersucht werden“ (S. 48).

### Kommentar

- Wie in Version 0 angegeben, bietet die „Leistungsempfängerquote für die armutsgefährdete Bevölkerung vor Sozialtransfers“ einen „unvollkommenen Einblick“ in die effektive Absicherung. Dies ist jedoch nur zum Teil auf die beschränkten Daten zurückzuführen, die eine Verknüpfung mit einem bestimmten Zweig des Sozialschutzes nicht zulassen. Weitere Unzulänglichkeiten ergeben sich aus der fragwürdigen Definition des Indikators:
  - Die Beschränkung der Überwachung der effektiven Absicherung von Personen, die in armutsgefährdeten Haushalten leben (vor Sozialtransfers), greift zu kurz im Rahmen der Säule sozialer Rechte und der Empfehlung. Soziale Rechte, wie z. B. der Schutz vor dem Krankheitsrisiko oder der Erwerb von Rentenansprüchen (aus Grund- oder Zusatzsystemen), beziehen sich auf alle Arbeitnehmer und Selbstständigen und nicht nur auf armutsgefährdete Personen.
  - Die Anwendung des Kriteriums „irgendeine Leistung erhalten“ gibt wenig Aufschluss über die tatsächliche Absicherung. Liegt eine „effektive Absicherung“ vor, wenn nur geringfügige Leistungen gewährt werden?
- Die veröffentlichten Daten zum einzigen bisher vorgeschlagenen präziseren Indikator, d.h. der Erfassung der Arbeitslosenunterstützung für Kurzzeitarbeitslose, zeigen alarmierende Zahlen: In der EU-27 erhalten nur 1/3 der Personen, die bis zu 11 Monate als arbeitslos gemeldet sind, Arbeitslosenunterstützung oder -hilfe (Tabelle 4.10).  
Da die sehr eng gefasste AKE-Definition der Arbeitslosigkeit einen großen Teil der Arbeitslosen ausschließt, wie z.B. diejenigen, die als „für eine Arbeit verfügbar, aber nicht aktiv suchend“ oder „suchend, aber nicht sofort verfügbar“ eingestuft werden<sup>19</sup>, sollte ein zusätzlicher Indikator eingeführt werden, der sich auf die Langzeitarbeitslosigkeit konzentriert und diese Gruppen in die zu untersuchenden Personen einschließt.
- Hinsichtlich der Rentenabsicherung kann auf die im Bericht zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe der Kommission veröffentlichten Ergebnisse verwiesen werden. Basierend auf den SHARE-Daten zeigt die Ausgabe 2018 des Berichts (tatsächliche) staatliche Rentensicherungsquoten bei Personen ab 65 Jahren, die bei Frauen zwischen nur 68,4 % in Griechenland und 99,6 % in Estland und bei Männern zwischen 82,8 % in Kroatien und 99,6 % in den Niederlanden liegen.<sup>20</sup> Die Tatsache, dass SHARE-Daten nicht jedes Jahr erhoben werden, sollte nicht verhindern, dass diese Daten für die Überwachung des Zugangs zum Sozialschutz verwendet werden, zumindest solange keine anderen Daten verfügbar sind.

<sup>19</sup> Siehe Fußnote 3

<sup>20</sup> Europäische Kommission (2019), Bericht zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe, Band I, Tabelle 5.

- Da Anwartschaftszeiten, Wartezeiten, Leistungsdauer usw. einen großen Einfluss auf die tatsächliche Absicherung haben, sind die in Kapitel 6 der Version 0 erhobenen und veröffentlichten Daten von hoher Relevanz. In Anbetracht der Tatsache, dass 8,1 % aller Arbeitnehmer in der EU-27 in kurzfristigen Verträgen von bis zu einem Jahr arbeiten<sup>21</sup>, wäre eine zusätzliche Datenerhebung über die Auswirkungen von Unverfallbarkeitsfristen auf die tatsächliche Absicherung durch Zusatzrentensysteme von Interesse. Ohne die Berücksichtigung der Auswirkung von Unverfallbarkeitsfristen auf solche Verträge könnten die Deckungsquoten von Zusatzrentensystemen deutlich überbewertet sein.
- Bei der weiteren Entwicklung des Überwachungsrahmens sollte eine erweiterte Nutzung von Verwaltungsdaten in Betracht gezogen werden. „Die Verwendung von administrativen Quellen wäre langfristig der beste Ansatz“ (Version 0, S. 48).

### 3.4 Angemessenheit

Obwohl der Begriff der Angemessenheit - im Gegensatz zur formellen Absicherung, der effektiven Absicherung usw. - im Artikel der Begriffsbestimmungen (Artikel 7) nicht behandelt wird, enthält die Empfehlung einige Präzisierungen:

*Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, sicherzustellen, dass die einschlägigen Systeme ihren Mitgliedern im Einklang mit den nationalen Gegebenheiten zeitnah ein angemessenes Schutzniveau bieten, wenn der Versicherungsfall für ein im Rahmen der Sozialschutzsysteme für Arbeitnehmer und Selbstständige versichertes Risiko eintritt; die Systeme die Aufrechterhaltung eines menschenwürdigen Lebensstandards ermöglichen sollten und einen angemessenen Einkommensersatz bieten und stets dafür Sorge tragen, dass die betroffenen Mitglieder nicht in die Armut abgleiten. Bei der Bewertung der Angemessenheit muss das Sozialschutzsystem des Mitgliedstaats insgesamt berücksichtigt werden (Empfehlung, Artikel 11).*

*Sozialer Schutz gilt dann als angemessen, wenn er derart gestaltet ist, dass die Einzelpersonen einen angemessenen Lebensstandard aufrechterhalten können, dass er ihr Einkommen angemessen ersetzt, dass er ihnen ein würdevolles Leben ermöglicht und dass sie nicht in die Armut abgleiten, während er gegebenenfalls zur Aktivierung beiträgt und eine Rückkehr in die Beschäftigung unterstützt (Empfehlung Erwägungsgrund 17).*

#### Version 0

„Im Vergleich zu den tatsächlich versicherten Personen stellen die angemessen versicherten Personen diejenigen dar, die ein Leistungsniveau erhalten, das als angemessen angesehen wird, um Einkommensverluste zu glätten, Armut zu verhindern und einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten“ (S. 19).

Die Version 0 weist darauf hin, dass es keine allgemeingültige Definition der Angemessenheit gibt, „da sie von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich sein kann ... Insbesondere wird kein spezifisches Ziel in Bezug auf die Ersatzraten festgelegt“ (S. 21).

Darüber hinaus heißt es darin, wie bereits in Abschnitt 3.3 erwähnt, in Version 0: „Nur durch erhebliche weitere Anstrengungen bei der Datenerhebung wäre es möglich, Daten zur effektiven Absicherung und zur einkommensglättenden Funktion der Sozialschutzsysteme nach Branchen bereitzustellen“ (S. 11).

Auf dieser Grundlage listet die Version 0 unter ihren Angemessenheitsindikatoren nur Indikatoren auf, die sich auf die Armutsvermeidung beziehen, aber keine, die sich auf die andere zentrale Angemessenheitsdimension beziehen, nämlich die Bereitstellung eines angemessenen Einkommensersatzes und die Aufrechterhaltung eines angemessenen Lebensstandards.

#### In Version 0 aufgeführte Indikatoren

---

<sup>21</sup> Version 0, Tabelle 5.7

- Materielle und soziale Deprivation
- Armutsquote nach Sozialtransfers (AROP)
- Die Auswirkungen von Sozialtransfers (ohne Alters- und Hinterbliebenenrenten)
- Der relative Medianwert der Armutsgefährdungslücke

Alle vier Indikatoren beziehen sich auf den häufigsten Erwerbsstatus im Bezugsjahr und auf die Altersgruppe 16+. Die Messung basiert auf dem Haushaltseinkommen, es werden sowohl Leistungen auf individueller Ebene als auch auf Haushaltsebene berücksichtigt.

Die kombinierte Verwendung des bewährten AROP-Indikators und der „materiellen und sozialen Deprivationsrate“ wird vor dem Hintergrund der Komplexität der Einkommenserfassung von Selbstständigen erklärt. Während Selbstständige im Allgemeinen höhere AROP-Quoten aufweisen als Arbeitnehmer, sind sie einem geringeren oder ähnlichen Risiko der materiellen Deprivation ausgesetzt.

„Eine Lücke in dieser Liste von Indikatoren besteht darin, dass sie nur die armutsmindernde Wirkung des Sozialschutzes messen und nicht seine einkommensglättende Funktion, während die Empfehlung Ziele für beide Funktionen festlegt“ (S. 56).

Um diese Lücke zu schließen, schlägt die Version 0 in Bezug auf Arbeitslosigkeit und Alter vor, ihre Liste durch die Verwendung bereits vorhandener Indikatoren zu ergänzen:

- Arbeitslosigkeit: Netto-Ersatzquote von Leistungen bei Arbeitslosigkeit bei 67 % des Durchschnittslohns zum 2. und zum 12. Monat der Arbeitslosigkeit (überwacht im Benchmarking-Rahmen der Leistungen bei Arbeitslosigkeit)
- Renten: Theoretische Ersatzraten (Bericht zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe).

Für die anderen Zweige des Sozialschutzes weist Version 0 auf die Möglichkeit hin, die MISSOC-Datenbank für die Angemessenheitsüberwachung zu nutzen. Allerdings „können die gesetzlichen Sätze ein unvollständiges Bild der Situation der Selbstständigen vermitteln“. Daher werden die in Kapitel 6 der Version 0 enthaltenen gesetzlichen Ersatzraten für Krankengeld, Mutterschaftsgeld, Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten „als Information und nicht als Leistungsindikatoren“ (S. 57) angegeben.

### **Kommentar**

- Die Daten der Version 0 zu den Angemessenheitsindikatoren zeigen sehr wichtige Informationen über die soziale Lage. Sie zeigen deutlich, dass ein großer Teil der EU-Bevölkerung unter sehr harten Lebensbedingungen lebt, was die dringende Notwendigkeit der Umsetzung der Ziele der Europäischen Säule sozialer Rechte bestätigt.
- Obwohl die Version 0 die zukünftige Verwendung zusätzlicher Angemessenheitsindikatoren ankündigt, die über die Armutsvermeidung hinausgehen und auch die Überwachung der Einkommensersatzfunktion von Sozialschutzsystemen ermöglichen, ist es schwer verständlich, warum solche Indikatoren nicht schon zu Beginn des Überwachungsprozesses einbezogen werden, wenn man bedenkt, welche zentrale Bedeutung sie für die Validität von Sozialschutzsystemen haben. Zum Beispiel ist, wie in Version 0 (S. 200) erwähnt, die Angemessenheit der Renten eine Top-Priorität für Arbeitnehmer und Selbstständige, wenn sie über die Zukunft des Sozialstaates befragt werden.
- Indikatoren für die Angemessenheit der Renten, wie z. B. theoretische Ersatzraten (TRR), die auf der aktuellen Gesetzgebung basieren, sind gut etabliert und werden regelmäßig sowohl von der EU-Kommission (Bericht zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe) als auch von der OECD (Renten auf einen Blick) veröffentlicht. Ein Blick

auf Projektionen der theoretischen Ersatzraten zeigt, dass in mehreren EU-Mitgliedsstaaten infolge überzogener Rentenreformen selbst bei Annahme einer Laufbahn ohne Unterbrechungen mit Durchschnittsverdienst die heutigen jungen Menschen bei unveränderter Politik ein Rentenniveau erreichen werden, das weit davon entfernt ist, einen „angemessenen Lebensstandard“ zu gewährleisten (mit extrem niedrigen Nettoersatzraten von nur 31 % in Litauen und nur 36 % in Polen).<sup>22</sup> Für andere EU-Mitgliedstaaten zeigen die TRR-Berechnungen unter der gleichen Annahme einer vollen Berufslaufbahn bei konstantem Durchschnittsverdienst wesentlich bessere Nettoersatzraten (bis zu fast 90 % in Österreich). Es überrascht nicht, dass in allen EU-Mitgliedstaaten die Berechnungen der TRR für Personen mit kurzen Laufbahnen oder Laufbahnunterbrechungen niedrigere Ersatzquoten aufweisen. Durch die Simulation typischer Berufskarrieren verschiedener Gruppen von Arbeitnehmern und Selbstständigen ermöglichen TRR-Berechnungen eine wertvolle Analyse der Einkommenssicherung.

Um vollständigere Informationen zu liefern und die Vergleichbarkeit zwischen den Ländern zu verbessern, sollten die TRR-Berechnungen in mehrfacher Hinsicht erweitert werden.

- Informationen über Indexierungsregeln sollten hinzugefügt werden (nur der Vergleich der Anfangsrente mit dem letzten Lohn/Gehalt kann keine Determinante des Alterseinkommens sein);
  - Laufbahn-Varianten sollten auch Varianten von Verdienstverläufen beinhalten;
  - zusätzlich zu den TRR-Projektionen sollten auch die aktuellen TRR (basierend auf vergangenen historischen Daten) berechnet werden;<sup>23</sup>
  - (mindestens) in den projizierten Basisfallberechnungen sollte eine Variante mit einer ähnlichen Rentenalterannahme hinzugefügt werden, die das Alter von 67 Jahren nicht überschreitet. Für Länder mit einem höheren oder niedrigeren gesetzlichen Renteneintrittsalter sollte der TRR-Satz unter Berücksichtigung von Straf- und Bonusabzügen oder -zuschlägen bei einem Eintritt in den Ruhestand vor oder nach dem gesetzlichen Rentenalter berechnet werden.
  - TRR-Berechnungen zu beitragsorientierten Systemen sollten auf vorsichtigen Annahmen zur Investitionsrendite basieren, Varianten mit etwas niedrigeren oder höheren Investitionsrenditen sollten hinzugefügt werden
- Zusätzliche, sehr allgemeine Informationen über die Einkommensfähigkeit von Rentensystemen liefert das „Aggregatsersatzverhältnis“ (ARR) des Berichts zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe. Dieser Indikator bezieht sich auf das durchschnittliche Einkommensersatzniveau, das von derzeitigen Rentnern erreicht wird, indem das durchschnittliche Renteneinkommen der 65- bis 79-Jährigen mit dem durchschnittlichen Verdienst der 50- bis 59-Jährigen verglichen wird. Auch hier gibt es von Land zu Land erhebliche Unterschiede in der Ersatzrate, die von nur 35 % in Irland bis zu 88 % in Luxemburg reicht. Darüber hinaus zeigt ein Vergleich des durchschnittlichen Renteneinkommens von Männern und Frauen im Alter von 65 bis 74 Jahren erhebliche geschlechtsspezifische Rentenunterschiede von bis zu 48,7 % in Zypern<sup>24</sup>, die in erster Linie durch die Tatsache bestimmt werden, dass Frauen ein geringeres Einkommen, mehr Berufsunterbrechungen (wegen Kinderbetreuung oder Pflege älterer Angehöriger) und mehr Zeiten der Teilzeitarbeit (häufig auch im Zusammenhang mit unbezahlter Pflegearbeit) haben.

Wie bei den TRR-Berechnungen gibt es Raum für Verbesserungen. Insbesondere zur Erhöhung der Transparenz sollten mehr Informationen angezeigt werden:

<sup>22</sup> OECD (2019), Renten auf einen Blick, Tabellen 5.5, 5.6.

<sup>23</sup> Siehe Europäische Kommission (2018), Bericht zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe, S. 152.

<sup>24</sup> Europäische Kommission (2018), Bericht zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe, Abbildungen 27, 37

- Sowohl die den Quoten zugrunde liegenden tatsächlichen Einkünfte und Renteneinkommen als auch die Zusammensetzung der Renteneinkommen (gesetzliche, betriebliche, private Rente)
- Verhältnisse, die sowohl auf Netto- als auch auf Bruttowerten basieren,
- Das Verhältnis für Verdienener im höchsten und im niedrigsten Quintil von Renten/Einkommen

### 3.5 Abschließende Bemerkungen

Der Überwachungsrahmen der Version 0 bietet einen wertvollen Ausgangspunkt für den Überwachungsprozess. Die erste veröffentlichte Datenerhebung bestätigt, was bereits vermutet wurde: Arbeitnehmer in Nicht-Standard-Arbeitsverhältnissen und viele Selbstständige sind stark sozialen Risiken ausgesetzt. Was jedoch weniger bekannt ist, diese Daten zeigen auch, dass in vielen EU-Mitgliedstaaten sogar viele „Standard-Arbeitnehmer“ ein hohes Risiko eines unzureichenden Verdienstes und eines unzureichenden Sozialschutzes haben.

Daher muss bei der Weiterentwicklung des Überwachungsrahmens und beim konkreten Überwachungsprozess allen Formen der Beschäftigung, einschließlich der „Standardbeschäftigung“, Aufmerksamkeit geschenkt werden. Darüber hinaus sollten bei der Beobachtung der Situation der Arbeitslosen alle Arbeitslosen einbezogen werden, die im Indikator „labour market slack“ (siehe Fußnote 3) enthalten sind.

Die Überwachung darf sich nicht auf die armutsverhindernde Funktion der Sozialsysteme beschränken. Die Europäische Säule sozialer Rechte und die Empfehlung fordern darüber hinaus ein „angemessenes Einkommen“ für die „Aufrechterhaltung eines menschenwürdigen Lebensstandard“. Alarmierende projizierte theoretische Ersatzratenberechnungen zeigen, dass in mehreren EU-Mitgliedsstaaten selbst „Standard-Arbeitnehmer“ unter der Annahme einer Laufbahn ohne Unterbrechungen kein angemessenes Einkommen im Ruhestand erzielen werden, wenn die in der Vergangenheit durchgeführten Rentenreformen nicht überdacht werden.

Abgesehen von der sozialen Absicherung sind die Berufslaufbahnen, die dem Eintritt eines sozialen Risikos vorausgehen, eine wichtige Determinante für ein würdiges Einkommen. Daher ist eine Aufschlüsselung der Daten ausgehend vom beruflichen Status, wie in Version 0 durch arbeitsmarktbezogene „Kontextindikatoren“ vorgesehen, sehr wichtig. Leider fehlt bisher eine Aufschlüsselung einiger Indikatoren nach Geschlecht und Altersgruppen. In Bezug auf die Altersgruppen sollte besonderes Augenmerk auf die empfindlichsten Gruppen wie junge Arbeitnehmer und Arbeitnehmer im höheren Erwerbsalter gelegt werden. Ein weiteres wichtiges Thema, das in Version 0 als „Kontextindikator“ behandelt wird, ist die Beleuchtung des Phänomens der geringfügigen Teilzeitarbeit. Unverständlicherweise ist die Grenze der bezahlten Arbeitszeit („weniger als 10 Stunden pro Woche“) so niedrig angesetzt, dass z.B. die meisten der vier Millionen „Minijobber“ in Deutschland nicht dieser Kategorie zugerechnet werden.<sup>25</sup> Schließlich ist anzumerken, dass die Abdeckung durch Tarifverhandlungen zu den „Kontextindikatoren“ gezählt werden sollte.

Angesichts des engen Zusammenhangs zwischen Quantität und Qualität der Beschäftigung (Anzahl der Arbeitsplätze, Verdienstniveau, Arbeitsplatzsicherheit, Arbeitsbedingungen usw.) und der Exposition gegenüber sozialen Risiken ist ein auf Rechten basierender integrierter Ansatz in Bezug auf Chancengleichheit, hochwertige Arbeitsplätze, Beschäftigungsbedingungen und soziale Schutzrechte erforderlich, um die Ziele der Europäischen Säule sozialer Rechte umzusetzen.

<sup>25</sup> Im Jahr 2019 waren laut Bundesagentur für Arbeit rund 15 % aller erwerbstätigen Frauen und 9 % aller erwerbstätigen Männer in Deutschland Minijobber, während der Eurostat-Indikator „weniger als 10 Stunden bezahlte Arbeit pro Woche“ nur 4,4 % ausweist.

## 4 | Angemessene Renten für ein Altern in Würde

Die Europäische Säule sozialer Rechte umreißt sehr deutlich die Rechte von Menschen im Alter in seinen Grundsätzen 12 und 15. Der EGB möchte das Konzept eines angemessenen und nachhaltigen Rentensystems auf ein erweitertes Konzept zur Gewährleistung eines „Alterns in Würde“ ausweiten.<sup>26</sup>

Altern in Würde baut auf zwei Komponenten auf: eine angemessene Rente (Abschnitt 4.1) und eine angemessene und nachhaltige Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege (Abschnitt 4.2). Angemessen bedeutet in diesem Sinne nicht nur anständig, sondern steht auch für verfügbar und bezahlbar, zwei notwendige Eigenschaften, um in Würde altern zu können.

### 4.1 Erste und zweite Säule der Altersvorsorge

Im EGB-Bericht zur Rentenpolitik auf europäischer Ebene (B. Davies, 2021) wird eine Reihe von Indikatoren und Benchmarks vorgeschlagen. In diesem Kapitel untersuchen wir die Informationen über die Finanzierung und die Ausgaben der ersten und zweiten Säule der Altersvorsorge, wie sie in einer neuen Tabelle 29 der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zu finden sind, wie von Eurostat veröffentlicht (Gregorini, 2020). Neue Erkenntnisse über die Beitragskosten beider Systeme, den Nutzen und auch die Verwaltungskosten, den Serviceaufwand der zweiten Säule, wurden kürzlich verfügbar gemacht<sup>2</sup>. Diese Tabelle der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung liefert weitere Belege dafür, zumindest in makroökonomischer Hinsicht. Entgegen der gängigen Weisheit oder sollten wir es die gängige („Washingtoner“) Doktrin eines Drei-Säulen-Rentensystems nennen, zeigen die neuen Erkenntnisse, dass die kapitalgedeckten Rentensysteme in Europa eher die Ausnahme als die Regel sind, und dass ein spezielles Pensionssystem für die Beamten in vielen Ländern die Regel geblieben ist. Und schließlich, dass die kapitalgedeckten Rentensysteme mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden sind. In den Niederlanden beispielsweise betragen diese Verwaltungskosten 1% des BIP. In Belgien, wo wir ein viel weniger entwickeltes System haben, betragen diese Kosten bereits 0,2 % des BIP. Für Belgien beispielsweise belaufen sich die Beiträge in der zweiten Säule auf etwa 6,8 Milliarden und die Verwaltungskosten auf etwa 0,8 Milliarden bzw. 1,5 und 0,2 % des BIP (Pacolet, 2021). Hinzu kommt, aber diese Dimension ist in diesen neuen makroökonomischen Statistiken noch nicht vorhanden, die Tatsache, dass die Schaffung einer zweiten Säule nicht ohne haushaltspolitische Anreize abläuft. Dies kann auch als Kosten betrachtet werden. Kürzlich berechnete das belgische Planungsbüro die (para-) fiskalischen Nettoausgaben für die zweite Säule auf etwa 3 bis 3,5 Milliarden oder 0,7% des BIP. Das sind genau 10 % der Sozialbeiträge für die erste Säule, wenn man das System der Beamten außen vor lässt. Wenn sie anfielen, könnte die erste Säule um 10% erhöht werden. Die zusätzlichen Dimensionen der Steuerausgaben aufgrund der Nicht-Besteuerung der Beiträge und/oder der Nicht-Besteuerung der Leistungen werden im kommenden Angemessenheitsbericht ausführlich dokumentiert (siehe den im Juni 2021 erscheinenden Bericht zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe 2021).

Abbildung 4.1 und 4.2 geben einen Überblick über die erste und zweite Säule der Altersvorsorge. Die Zahlen beruhen auf der Tabelle 29 von Eurostat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen<sup>27</sup>. In letzter Zeit (ab 2015, jetzt ist der letzte verfügbare Wert von 2018) erstellen die nationalen Buchhalter eine Tabelle 29 über die „kumulierten aktuellen Rentenwerte“ in

<sup>26</sup> EGB action on access to social protection (Entschließung), angenommen vom Exekutivausschuss am 26. – 27. März 2019,

<sup>27</sup> Für eine weitere Beschreibung dieser neuen Datenquelle siehe Gregorini (2020).

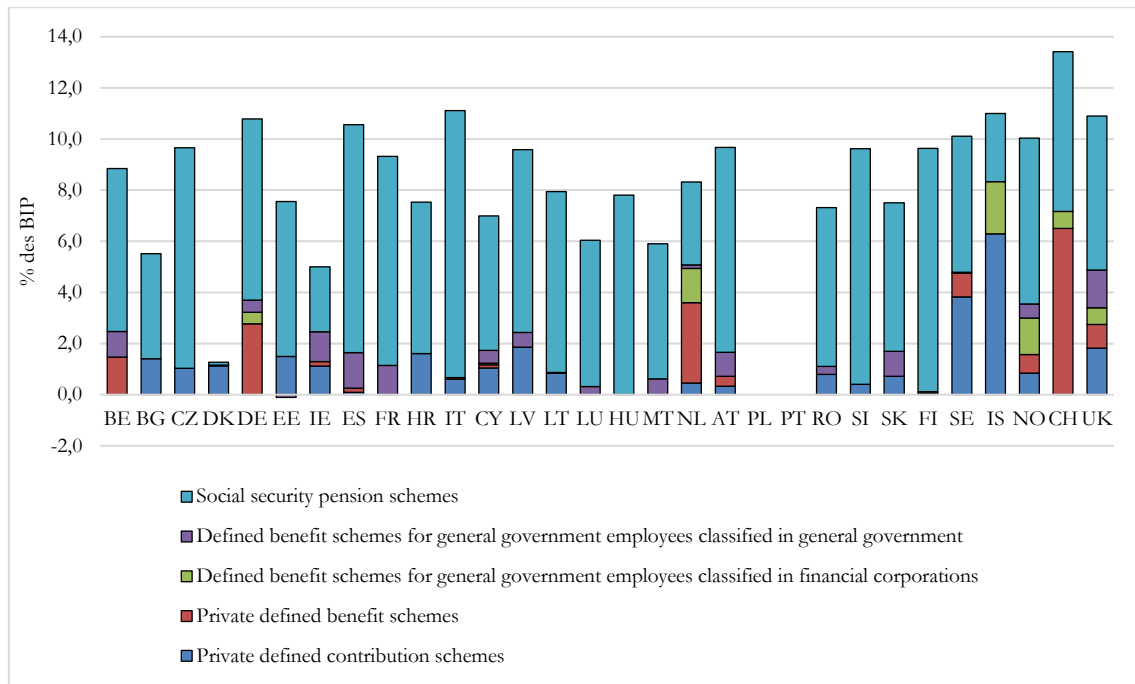
den sozialen nicht private Rentensystemen enthalten sind. Tabelle 29, die Teil der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ist, beschreibt den Barwert bzw. den künftigen Rentenanspruch, die Beiträge der Arbeitgeber, der Haushalte und des Staates dazu, die Auszahlung in monatlichen Renten oder in einem einmalig ausgezahlten Kapital sowie die Verwaltungskosten.

In Abbildung 4.1 kann man die erste und zweite Säule der Altersvorsorge unterscheiden. In fast allen Mitgliedstaaten machen die Sozialversicherungssysteme den größten Teil der Gesamtbeiträge aus. Zusammen mit den leistungsorientierten Systemen für Staatsbedienstete, die dem Sektor Staat zugeordnet sind, bildet dies die erste Säule der Altersversorgung. Nur in Dänemark, den Niederlanden, Island und der Schweiz scheint die zweite Säule (bestehend aus privaten beitragsorientierten/leistungsorientierten Systemen und leistungsorientierten Systemen für Beschäftigte des Staates, die den finanziellen Kapitalgesellschaften zugeordnet sind) eine höhere Bedeutung zu haben.

Eine andere Sichtweise wird in Abbildung 4.2 dargestellt, wo man einen Blick darauf werfen kann, wer genau die Beiträge finanziert. Es werden drei Systeme dargestellt: die tatsächlichen Rentenbeiträge der Arbeitgeber, die zugeordneten Rentenbeiträge der Arbeitgeber und die tatsächlichen Rentenbeiträge der privaten Haushalte. In den meisten Mitgliedstaaten machen die tatsächlichen Rentenbeiträge der Arbeitgeber den höchsten Anteil aus. Nur in Deutschland, Kroatien, Zypern, Luxemburg, Malta, den Niederlanden, Rumänien, Slowenien und der Schweiz sind die tatsächlichen Rentenbeiträge der Haushalte von größerer Bedeutung.

Siehe auch Anhang 2 für zusätzliche und detailliertere Zahlen zu den Rentenbeiträgen.

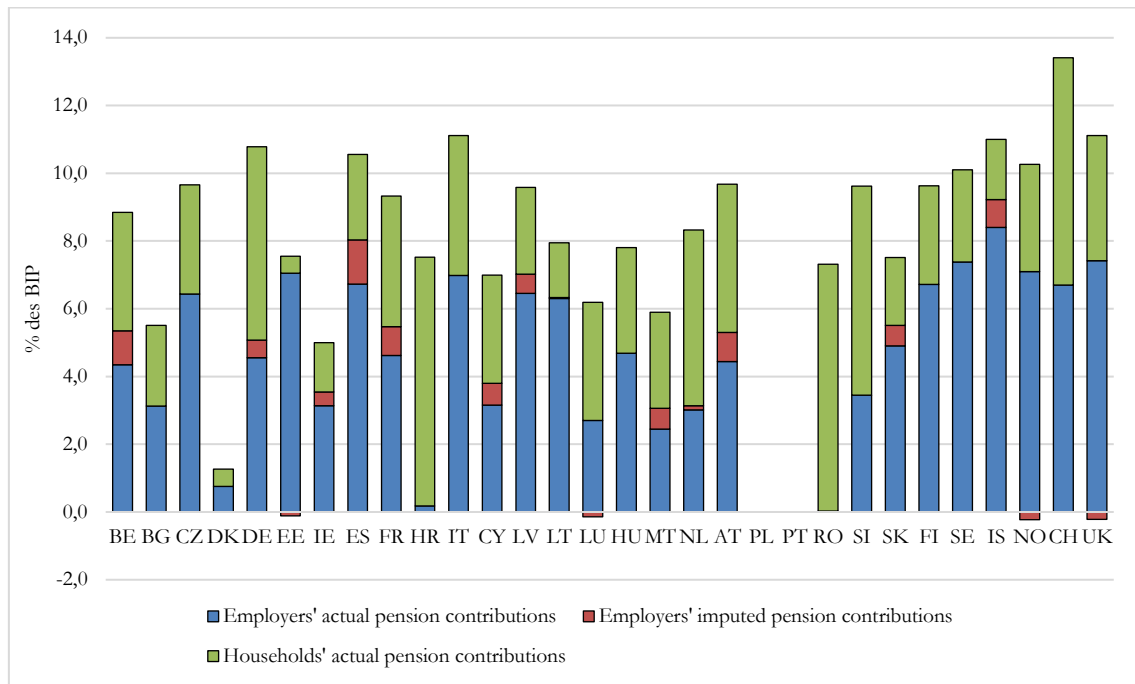
**Abbildung 4.1 Gesamtbeiträge für Renten in der EU und EFTA, unterteilt nach Rentensystem, in % des BIP, 2018**



Quelle Eurostat [nasa\_10\_pens1]



**Abbildung 4.2 Gesamtbeiträge für Renten in der EU und EFTA, unterteilt nach Beitragszahlern, in % des BIP, 2018**

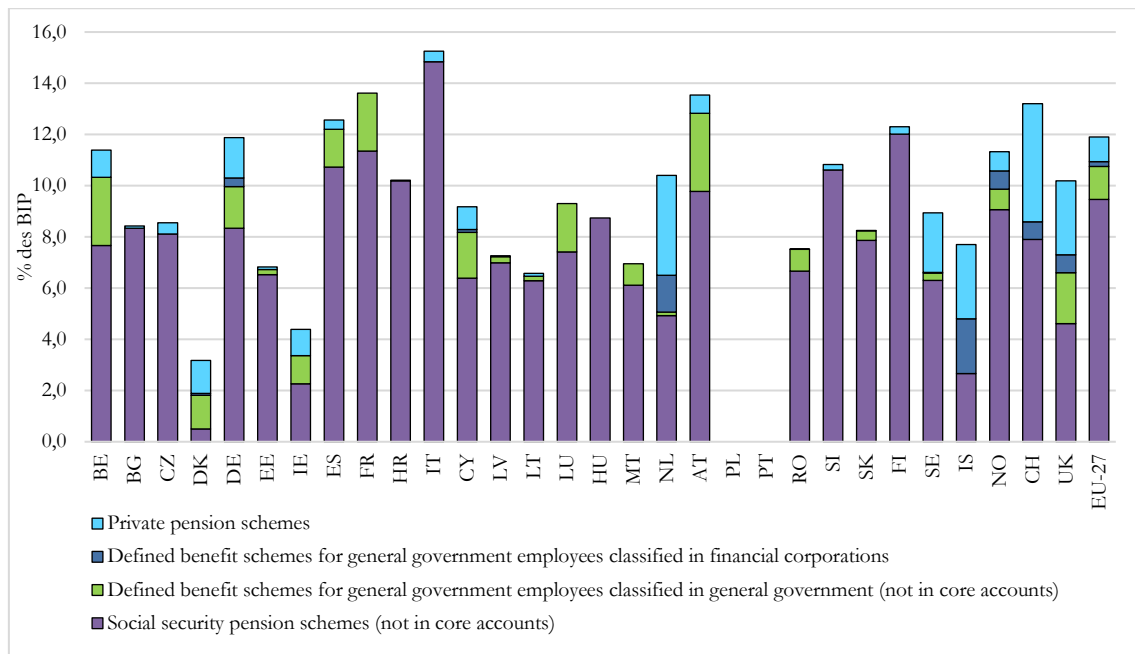


Quelle Eurostat [nasa\_10\_pens1]

Diese Beiträge decken nicht die gesamte Finanzierung der Rentenleistungen ab, die Ausgleichsposten sind entweder die Steuerfinanzierung als zusätzliche Finanzierungsquelle für das staatliche Sozialversicherungssystem oder die Nettorendite der kapitalgedeckten Rentensysteme. Das Gleichgewicht zwischen den jährlichen Gesamtausgaben und der Summe der ermittelten Beiträge bleibt ein Schwachpunkt in dieser neuen Statistik. Nichtsdestotrotz liefert die neue Quelle die Information über die gesamten laufenden Ausgaben für die definierten Pensionssysteme. In Abbildung 4.3 können wir sehen, dass die Gesamtausgaben für die EU-27 im Jahr 2018 etwa 12 % des BIP betragen. Von dieser Gesamtsumme entfallen etwa 10,8 % des BIP auf die umlagefinanzierten Systeme der Sozialversicherung und die Rentenversicherung für die Beschäftigten des Staates. Diese 10,8 % stimmen genau mit den 10,7 % des BIP für Rentenausgaben überein, die wir in Tabelle 2.1 in diesem Dokument finden (siehe Abschnitt 2.5) und die auf dem Ageing Report 2021 basieren. Der Rest, etwa 1 %, ist die relative Bedeutung der kapitalgedeckten Altersversorgungssysteme für die Gesamtbevölkerung, bzw. in einigen Ländern (Niederlande, Island) auch für die Beschäftigten des Staates. Die kapitalgedeckten Rentensysteme machen nur für 1/12 der Gesamtausgaben aus. Wir sehen, dass in den meisten Ländern die Sozialversicherung der wichtigste Anbieter von Rentenleistungen ist, in einigen Ländern sogar der Einzige, wie in Italien, Finnland und Ungarn. In vielen anderen Ländern bleibt ein separates System eines Umlagesystems für die Beschäftigten des Staates bestehen. Und die kapitalgedeckten Rentensysteme sind nur in einer begrenzten Anzahl von Ländern in der EU von Bedeutung, wie z. B. in den Niederlanden, Schweden und dem Vereinigten Königreich (2018 noch ein Mitgliedsstaat). Die Niederlande haben sogar ein umfangreiches kapitalgedecktes Rentensystem für die Angestellten des Staates. Wenn wir die Renten für die jetzigen Generationen verbessern müssen, auch am unteren Ende, um Armut zu vermeiden, und für den Rest der Rentner, um die Ersatzrate zu verbessern, dann muss die über die umlagefinanzierten Rentensysteme geschehen. Und indem wird die Situation für die heutigen Generationen verbessern, wird implizit ein höherer Standard für die nächsten Generationen gesichert, wie in unseren Berechnungen in Abschnitt 2.5 dargestellt. Wenn wir über kapitalgedeckte Rentensysteme eine bessere Rente für die künftigen

Generationen garantieren wollen, muss dies bereits heute finanziert werden, und zwar zusätzlich zur Finanzierung besserer Renten für die heutigen Generationen. Aber es gibt noch weitere Kosten, die in diesen neuen Statistiken sichtbar werden, nämlich die Verwaltungskosten.

**Abbildung 4.3 Rentenleistungen der Sozialversicherung in der EU und EFTA, unterteilt nach Rentensystem, in % des BIP, 2018**



Quelle Eurostat [nasa\_10\_pens1]

Abbildung 4.4 stellt dabei einen interessanten Punkt dar, der nationale und internationale Aufmerksamkeit erregt, nämlich die Sorge um die Verwaltungskosten des kapitalgedeckten Rentensystems. Sie waren 2018 für das belgische kapitalgedeckte Rentensystem überraschend hoch, aber in Ländern, in denen die kapitalgedeckten Rentensysteme eine viel größere Rolle spielen, betragen sie sogar mehr als 1 % des BIP, zum Beispiel in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich. Ob wir sie von den jährlichen Beiträgen oder von der jährlichen Rendite abziehen müssen, ist ein Diskussionspunkt und zugleich ist es auch eine Frage der Darstellung. Ein Ausgabeaufschlag (% der neuen Beiträge) von 20 % würde den Wert der Beiträge nach einer 40-jährigen Berufslaufbahn um etwa 20 % reduzieren; eine jährliche Verwaltungsgebühr (% des Saldos) von 1 % würde den Wert des zur Verfügung stehenden Betrags nach 40 Jahren wiederum etwa um 20 % reduzieren<sup>28</sup>. Aber in beiden Sichtweisen scheinen sie substanziell zu sein<sup>29</sup>. Beispielsweise in den Niederlanden: Der Anteil von 1% des BIP für die Bedienung des kapitalgedeckten Systems ist fast so groß wie die Höhe der privaten Beiträge. Es ist, als ob ihre Beiträge nur zur Finanzierung der Vermittlungskosten der Finanzindustrie der Rentenfonds dienen.

<sup>28</sup> Peter Diamond, 2018, <https://saspensions.files.wordpress.com/2018/11/peter-diamond.pdf>

<sup>29</sup> Für Belgien beispielsweise beträgt der Verwaltungsaufwand etwa 0,2 % des BIP, der Gesamtsaldo der kapitalgedeckten Renten liegt bei etwa 23 % (siehe Abbildung 4.5), so dass der Verwaltungsaufwand nahe an die 1 % des Gesamtsaldos herankommt, wie im obigen Beispiel von P. Diamond angegeben.

Abbildung 4.4 Verwaltungskosten der Rentenversicherung, % des BIP, 2018

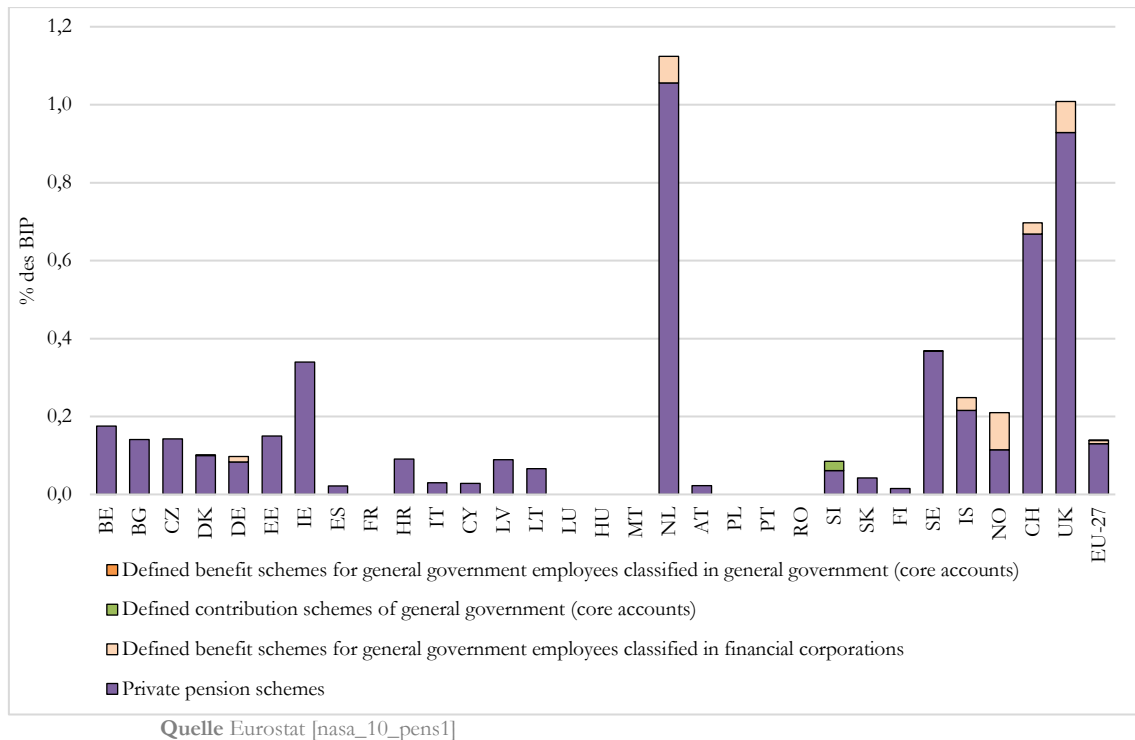
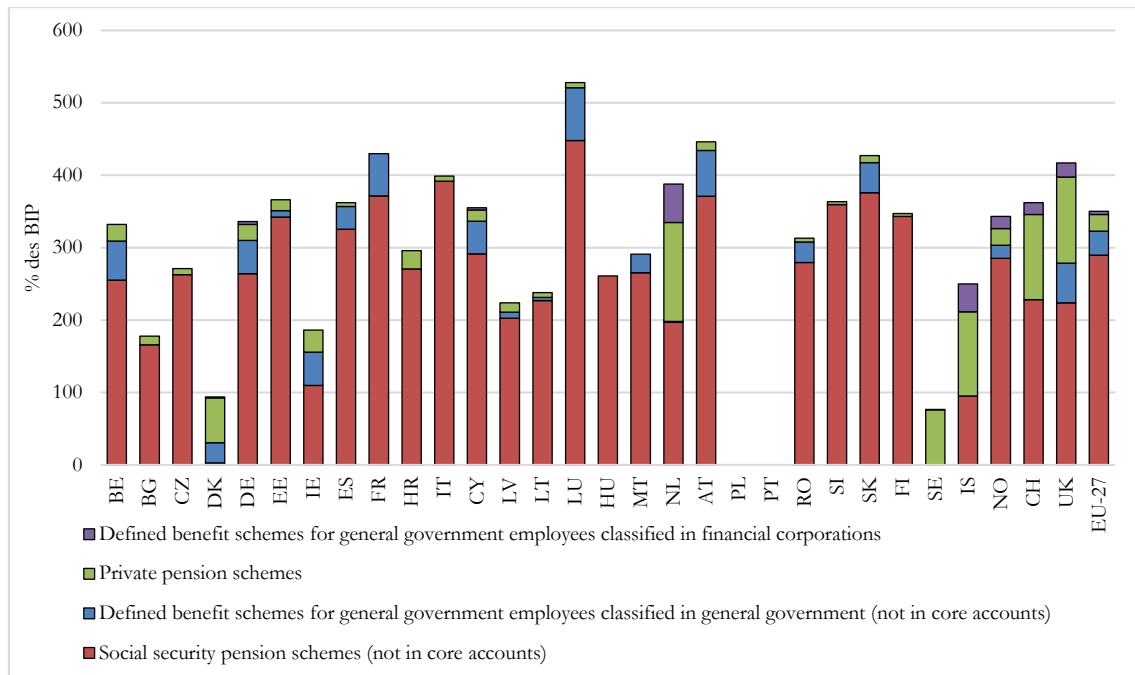


Abbildung 4.5 zeigt die Rentenansprüche in der Schlussbilanz für 2018 in % des BIP. Für fast alle Mitgliedstaaten sind die Systeme der sozialen Sicherheit am wichtigsten. Nur in Dänemark, den Niederlanden, Schweden, Island, der Schweiz und dem Vereinigten Königreich ist auch die private Altersvorsorge von Bedeutung. Siehe auch Anhang 2 für eine weitere Tabelle zu den Rentenansprüchen in der Schlussbilanz.

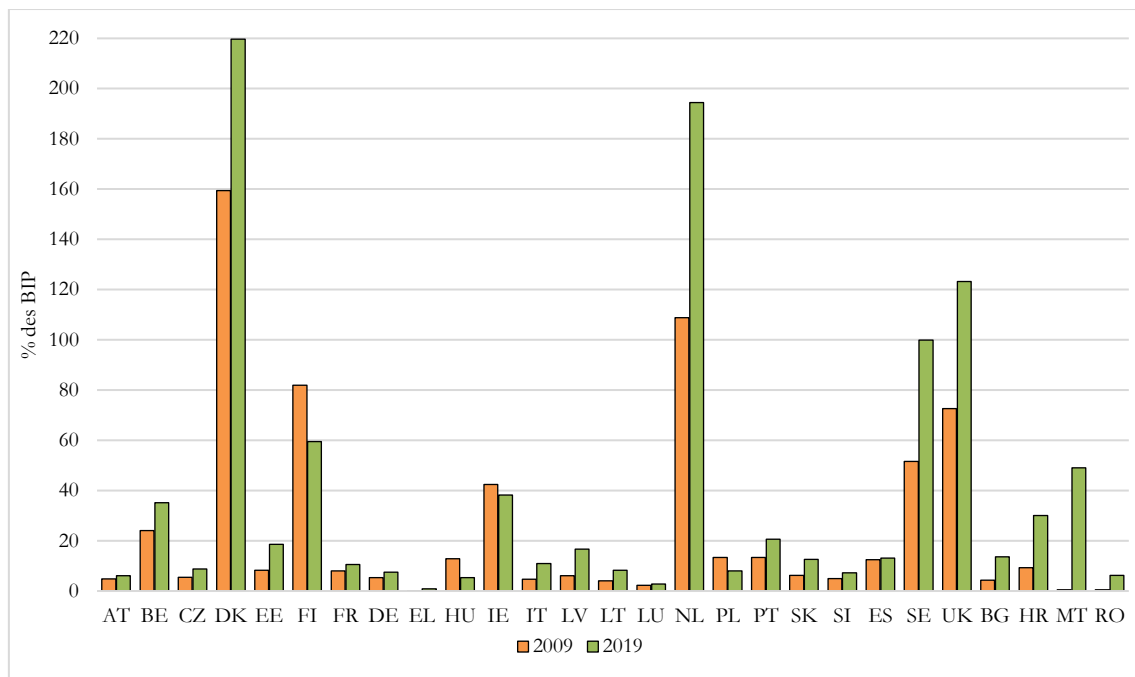
Abbildung 4.6 stellt die Standardberichterstattung der OECD zur zweiten Säule dar. Diese Informationen sind ähnlich wie die in Abbildung 4.5, sie stammen nur aus einer anderen Quelle und gelten für andere Jahre. Bei mehreren Gelegenheiten haben wir in der Vergangenheit festgestellt, dass z. B. für Belgien eine Untererfassung vorliegt, da nur die Pensionsfonds einbezogen wurden und nicht die viel wichtigeren Versicherungsfonds, die der Hauptanbieter sind, so dass Belgien einen geringen Kapitalanteil an kapitalgedeckten Pensionen von etwa 10 % aufweist. Erst im Bericht 2020 hat sich dies geändert. Endlich wurden dann auch die Versicherungsfonds einbezogen. Allerdings hat sich auch ein anderes Element verändert. Ab 2017 wird eine dritte Säulenkomponente des privaten Altersvorsorgevermögens einbezogen. Dies ist die so genannte dritte Säule, und es ist fraglich, ob sie einbezogen werden sollte oder nicht. In Belgien zum Beispiel haben wir neben dem privaten Sparkonto auch die private Lebensversicherung erwähnt, da sie ebenfalls ein langfristiges Sparinstrument ist, das mit einer Steuergutschrift gefördert wird. Sie ist übrigens nicht nur wichtiger als das private Sparkonto, sondern sogar wichtiger als die zweite Säule. Sie unterscheidet sich sicherlich von der von den nationalen Wirtschaftsprüfern angewandten Auffassung, die in der oben beschriebenen Tabelle 29 nur die erste und zweite Säule einbezieht. Vergleicht man Abbildung 4.6 mit dem Saldo oder zweiten Säule „bisher aufgelaufen“ in Abbildung 4.5, so ergibt sich teilweise ein ähnliches Bild, teilweise weicht es aber auch deutlich ab (z.B. für Dänemark). Dieses Beispiel soll nur darauf hinweisen, dass selbst bei Verwendung der besten verfügbaren Informationen eine kritische Lektüre erforderlich ist, da sie nicht immer die gesamte Realität darstellen.

Abbildung 4.5 Rentenansprüche in der Schlussbilanz, % des BIP, 2018



Quelle Eurostat [nasa\_10\_pens1]

Abbildung 4.6 Gesamtvermögen in Altersvorsorgeplänen, % des BIP, 2009 vs. 2019



Quelle OECD

Es gibt eine letzte Dimension, die immer häufiger dokumentiert wird, und das ist die steuerliche Behandlung der Beiträge zur Finanzierung des Rentensystems und der Rentenleistungen. In Tabelle 4.1 veranschaulichen wir zunächst die Auswirkung auf den Leistungsempfänger. Die vorteilhaftere steuerliche Behandlung von Alterseinkünften im Vergleich zu Einkünften während des Erwerbslebens trägt wesentlich zur Nettoersatzrate der gesetzlichen Renten bei. Sie veranschaulicht wie so genannte „haushaltspolitische Ausgaben“ (vorteilhaftere Steuerregelungen für bestimmte

Einkommen oder Tätigkeiten; sie können auch bei Sozialversicherungsbeiträgen vorgesehen sein) die Sozialversicherungsleistungen aufstocken und in den oben verwendeten neuen Statistiken der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zu den Renten nicht sichtbar sind. Gleichzeitig werden die Rentenleistungen als sonstiges Einkommen besteuert, was ebenfalls bedeutet, dass die Nettokosten für den Staat niedriger sind als das, was aus den Bruttozahlen geschlossen werden kann. In den Berechnungen, die wir in Abschnitt 2.5 durchgeführt haben, verwenden wir die Bruttokosten, aber der Ageing Report 2021 liefert auch die Nettokosten. Dies reduziert die Nettokosten für die Altersvorsorge. Das gilt übrigens für alle Leistungen der Sozialversicherung. In einer kürzlich veröffentlichten Studie über die Finanzierung der sozialen Sicherheit für Belgien wurde die Besteuerung der Leistungen auf etwa 2 % des BIP geschätzt, während die Steuerausgaben für den Sozialschutz ebenfalls etwa 2 % des BIP betragen. Dies verdeutlicht, dass beide Beträge nicht zu vernachlässigen sind. Es wird immer deutlicher, dass die haushaltspolitischen Nettoausgaben für die zweite Säule nicht zu vernachlässigen sind. Eine aktuelle Studie für Belgien beziffert sie auf etwa 3 bis 3,5 Milliarden Euro, die mit den 6,8 Milliarden Euro an Beiträgen für die zweite Säule verglichen werden müssen (Peeters und Schols, 2021). Es ist, als ob der öffentliche Haushalt die Hälfte der zweiten Säule finanziert. Der Pensionsfonds muss vorab finanziert werden. Diese Dimension wird auch im kommenden Bericht zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe 2021 weiter dokumentiert, was das wachsende Interesse auch für diese Dimension verdeutlicht. Der Dienstleistungsaufwand des Rentensystems zieht auch auf europäischer Ebene Interesse und Sorge auf sich.

**Tabelle 4.1 Brutto- und Netto-Rentensatzraten aus gesetzlichen (öffentlichen und privaten) und freiwilligen Rentensystemen, OECD Rente auf einen Blick 2019**

Prozentsatz des individuellen Verdienstes												
	Brutto Pflichtrente öffentlich und privat			Netto öffentliche Pflichtrente und private Rente			Brutto insgesamt mit freiwilliger			Netto Insgesamt mit freiwilliger		
	0,5	1	1,5	0,5	1	1,5	0,5	1	1,5	0,5	1	1,5
Österreich	76,5	76,5	76,5	89,7	89,9	89,6						
Belgien	57,3	46,8	33,7	70,7	66,2	48,3	78,1	61,0	44,1	87,9	72,4	57,8
Tschechische Republik	75,0	45,9	36,2	91,6	60,3	47,9						
Dänemark	113,8	74,4	64,0	104,5	70,9	63,3						
Estland	61,4	47,1	42,3	65,6	53,1	49,0						
Finnland	56,5	56,5	56,5	65,1	64,2	64,9						
Frankreich	60,2	60,1	54,0	71,4	73,6	69,0						
Deutschland	38,7	38,7	38,7	56,1	51,9	51,4	52,2	52,2	52,2	68,6	68,0	67,5
Griechenland	63,1	49,9	45,5	57,6	51,1	50,3						
Ungarn	56,1	56,1	56,1	84,3	84,3	84,3						
Irland	54,1	27,0	18,0	60,5	35,9	26,7	89,9	62,9	53,8	105,6	81,1	75,5
Italien	79,5	79,5	79,5	92,0	91,8	94,4						
Lettland	44,6	44,6	44,6	55,2	54,3	52,2						
Litauen	36,8	23,6	19,2	48,4	31,0	25,3						
Luxemburg	91,5	78,8	74,5	99,0	90,1	85,9						
Niederlande	73,5	70,9	70,1	78,0	80,2	78,5						
Polen	29,4	29,4	29,4	35,9	35,1	34,7						
Portugal	75,8	74,4	73,1	88,0	89,6	89,0						
Slowakische Republik	59,5	49,6	47,0	71,7	65,1	63,3						
Slowenien	47,8	38,8	36,0	62,8	57,5	53,7						
Spanien	72,3	72,3	72,3	78,6	83,4	82,8						
Schweden	54,1	54,1	65,3	60,7	53,4	68,9						
Vereinigtes Königreich	43,5	21,7	14,5	51,0	28,4	20,2	72,6	50,9	37,4	82,3	61,0	47,4
EU-28	60,3	52,0	48,8	69,8	63,5	60,4				73,6	67,0	64,0

Quelle: OECD, Renten auf einen Blick 2019, S. 157; siehe auch Davies, EGB-Bericht 2021

Dieser Abschnitt hat deutlich gezeigt, dass die zweite Säule der Altersvorsorge nicht so weit verbreitet ist, wie manchmal angenommen wird. In der EU ist sie sicherlich nicht dominant. Daher ist es besser, den Fokus auf die erste Säule zu legen und diese zu verbessern.

Darüber hinaus wird aus den verschiedenen Zahlen deutlich, dass die neuen Mitgliedstaaten sich nicht auf die öffentlichen Rentenausgaben konzentrieren, wofür die Zeit sicherlich gekommen ist. Sie sollten sich hier anstrengen und für eine angemessene zusätzliche öffentliche Finanzierung sorgen.

## 4.2 Angemessene und nachhaltige Gesundheits- und Langzeitpflege

Einen Überblick über die privaten und öffentlichen Ausgaben für das Gesundheitswesen in % des BIP gibt Abbildung 4.7.

Im Allgemeinen sind die großen „Ausgeber“ Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Österreich und Schweden. Diese (alten) Mitgliedstaaten geben mehr als 10 % ihres BIP für das Gesundheitswesen aus.

In allen Mitgliedstaaten, mit Ausnahme von Zypern, werden mehr als 50 % der Gesundheitsversorgung vom Staat finanziert. Je weiter ein Mitgliedstaat auf der rechten Seite der

Abbildung steht, desto höher ist der Anteil des Staates (oder des öffentlichen Sektors) an den Gesamtausgaben. Die Eigenanteile der privaten Haushalte sind in den meisten Mitgliedstaaten weiterhin begrenzt. Nur in Zypern, Bulgarien und Lettland übersteigen sie 40% der gesamten Gesundheitsausgaben.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen den öffentlichen und privaten Ausgaben in dieser Grafik ist, außer bei der privaten Versicherung, dass der private Teil von den Kranken selbst bezahlt wird, während der öffentliche Teil von der Gesamtbevölkerung getragen wird. Diese Grafik stellt nicht nur den Grad der so genannten „Privatisierung“ dar, vielmehr ist der „Anteil des öffentlichen Sektors an der Gesamtheit“ auch ein Indikator für die Solidarität mit den Kranken.

**Abbildung 4.7 Private und öffentliche Ausgaben für das Gesundheitswesen, % des BIP und Anteil des öffentlichen Sektors am Gesamtvolumen, 2017**

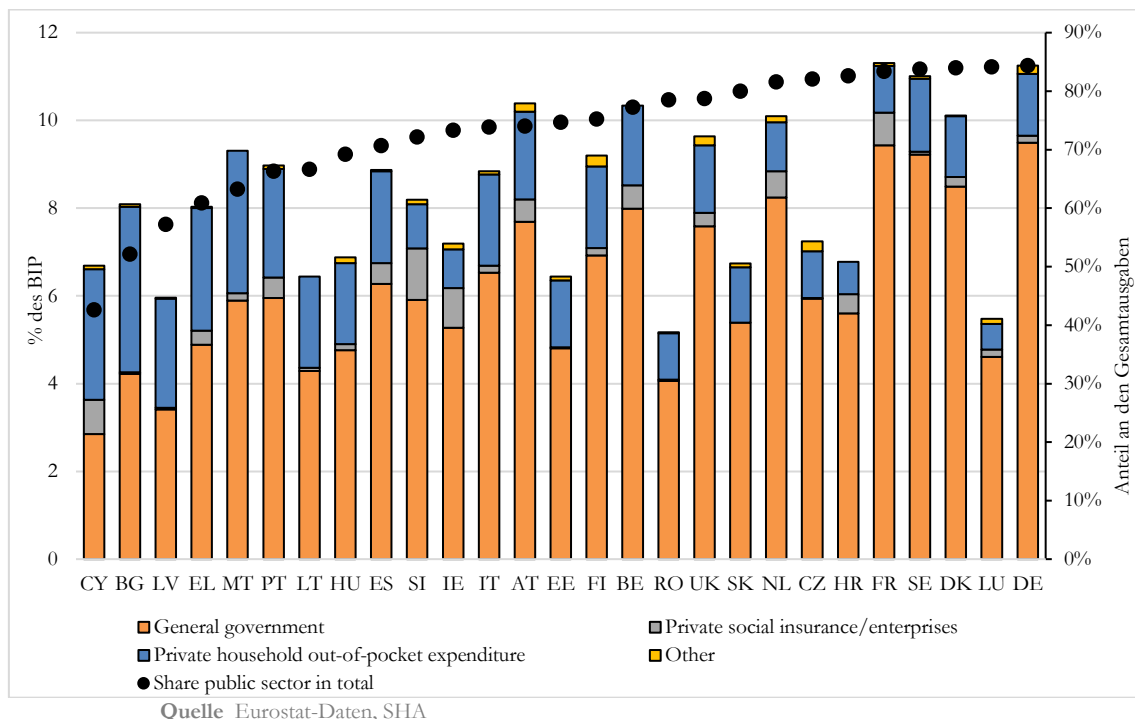
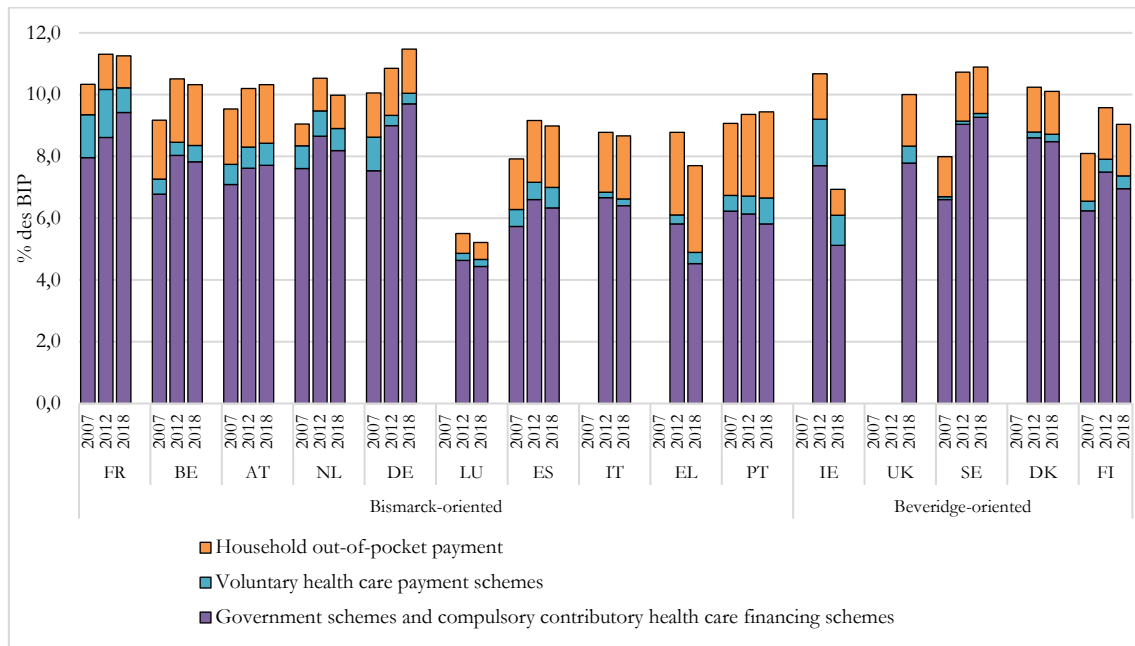


Abbildung 4.8 (für die alten Mitgliedstaaten) und Abbildung 4.9 (für die neuen Mitgliedstaaten) zeigen ein ähnliches Bild wie Abbildung 4.7, aber hier ist die Entwicklung über die Jahre sichtbar. In fast allen Mitgliedstaaten sind die Ausgaben, ausgedrückt in % des BIP, im Laufe der Jahre gestiegen. Nur in einigen Mitgliedstaaten (IE, DK, EL, IT, HU, SK, BG) war die Entwicklung nicht immer aufwärts gerichtet.

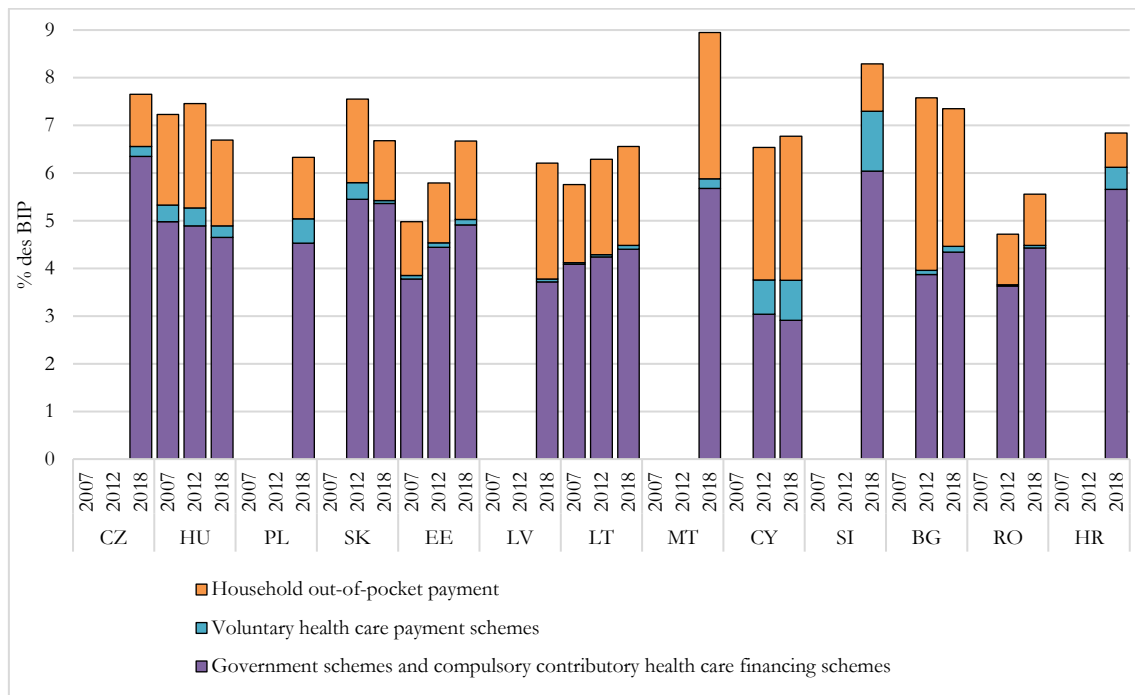
Darüber hinaus hat sich der Anteil der privaten Finanzierung nicht allzu sehr verändert, außer vielleicht, was den Rückgang in einigen Ländern angeht (z. B. BE, AT, DE, LU, IE, SE, SK, BG und RO).

**Abbildung 4.8 Private und öffentliche Ausgaben für das Gesundheitswesen, alte Mitgliedstaaten, in % des BIP, 2007 - 2012 - 2018**



Quelle Eurostat-Daten

**Abbildung 4.9 Private und öffentliche Ausgaben für das Gesundheitswesen, neue Mitgliedstaaten, % des BIP, 2007 - 2012 - 2018**



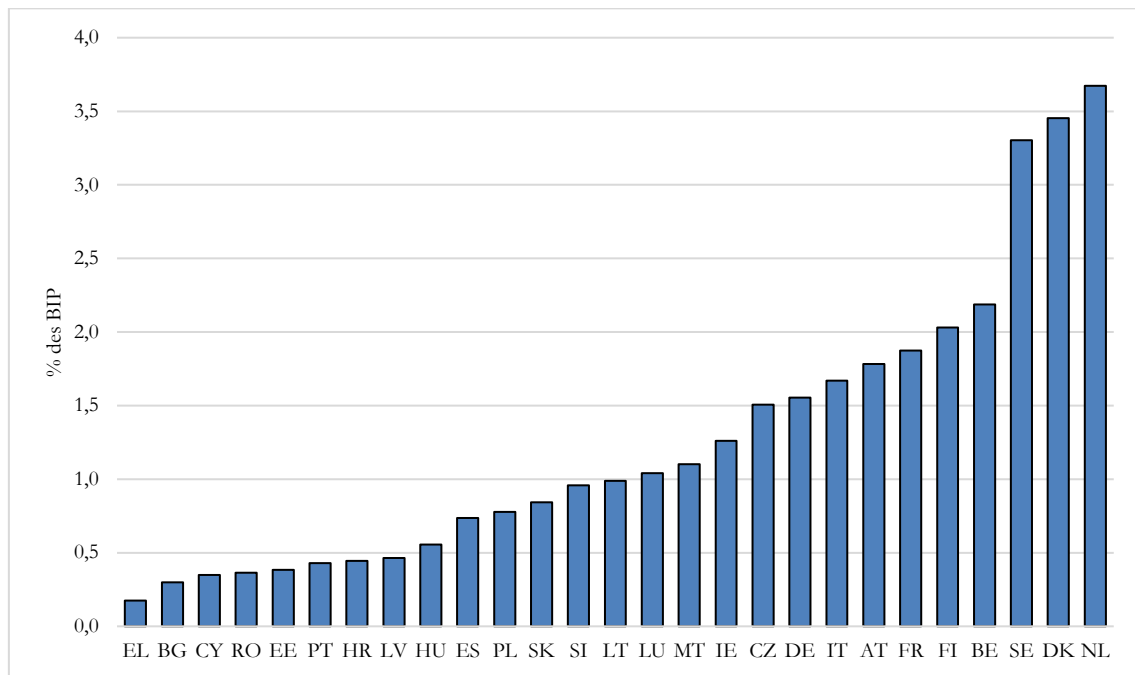
Quelle Eurostat-Daten

Neben der Betrachtung der Gesundheitsversorgung wird auch der Langzeitpflege Aufmerksamkeit geschenkt. Abbildung 4.10 zeigt deutlich, dass besonders alte Mitgliedstaaten hohe Ausgaben für die Langzeitpflege haben. In Griechenland, Bulgarien, Zypern, Rumänien, Estland, Portugal,



Kroatien und Lettland hingegen erreichen die Ausgaben für die Langzeitpflege nicht einmal 0,5 % des BIP.

**Abbildung 4.10 Ausgaben für die Langzeitpflege, % des BIP, 2019**



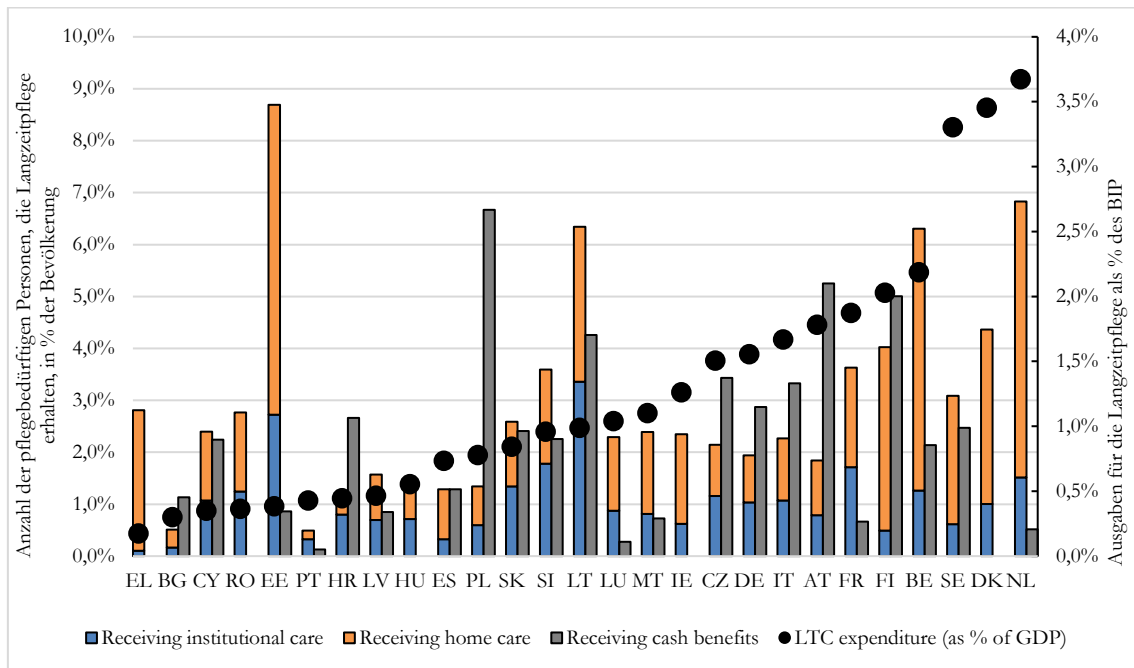
Quelle 2021 Ageing Report

Eine detailliertere Übersicht über die Langzeitpflege ist in Abbildung 4.11 zu sehen. Auf der rechten Achse sind die Ausgaben für die Langzeitpflege in % des BIP abgebildet, ähnlich wie in Abbildung 4.10. In Polen erhielten mehr als 6,5 % der Bevölkerung Geldleistungen (grauer rechter Balken für jeden Mitgliedstaat). Auch in Österreich (5,3 %) und Finnland (5,0 %) liegt dieser Anteil auf einem hohen Niveau. Außerdem wird die Aufteilung zwischen dem Anteil der Personen, die institutionelle Pflege erhalten und häusliche Pflege erhalten, im linken Balken für jeden Mitgliedstaat dargestellt. In den meisten Ländern ist der Anteil der Personen, die häusliche Pflege erhalten, höher. Dies ist jedoch nicht der Fall in Portugal, Kroatien, Ungarn, der Slowakei, Litauen, der Tschechischen Republik und Deutschland, wo die institutionelle Pflege einen höheren Stellenwert hat.

Der Zusammenhang zwischen der Entwicklung der institutionellen und der häuslichen Pflege ist in Abbildung 4.12 dargestellt. Insbesondere in Belgien ist der Anteil der Bevölkerung, der institutionelle Pflege erhält (1,3 %), viel niedriger als der Anteil, der häusliche Pflege erhält (5,0 %). Dies ist auch in den Niederlanden der Fall, wo 1,5 % der Bevölkerung institutionelle Pflege und 5,3 % häusliche Pflege erhalten.

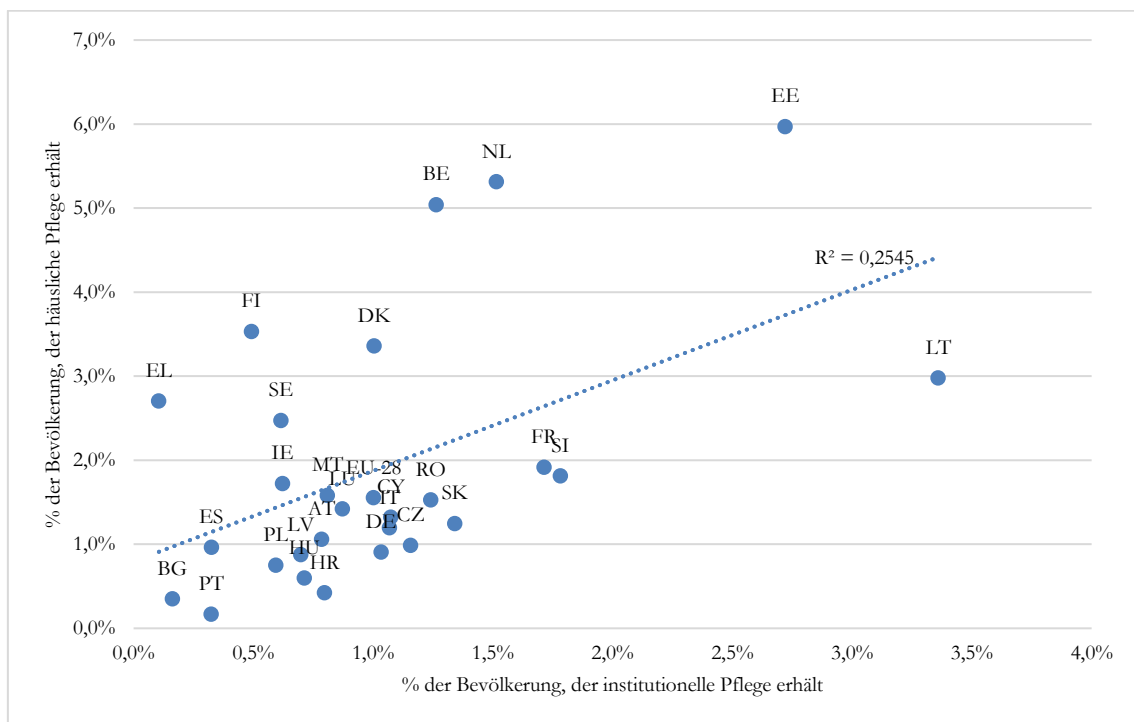
Abbildung 4.12 zeigt auch, dass vor allem die neuen Mitgliedstaaten am linken unteren Rand der Abbildung positioniert sind, was darauf hinweist, dass die häusliche Pflege noch nicht sehr weit entwickelt ist.

**Abbildung 4.11 Langzeitpflege, % der Leistungsempfänger der Gesamtbevölkerung und Gesamtausgaben in % des BIP, 2019**



Quelle 2021 Ageing Report

**Abbildung 4.12 Verhältnis zwischen der Entwicklung der institutionellen Pflege und der häuslichen Pflege, % der Bevölkerung, 2019**



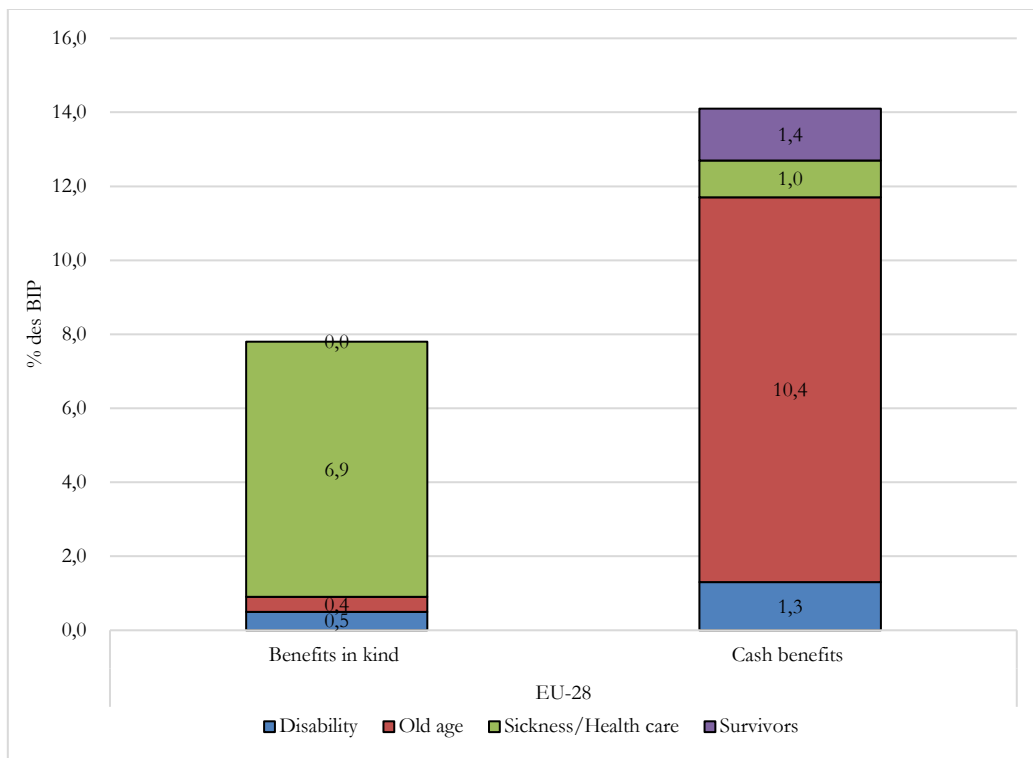
Quelle 2021 Ageing Report

Ein wichtiges Thema in Bezug auf die Langzeitpflege ist immer noch die Suche nach genauen und vollständigen Daten. Aus diesem Grund fand eine Analyse der ESSPROS<sup>30</sup>-Daten und der SHA<sup>31</sup>-

<sup>30</sup> Europäisches System integrierter Sozialschutzstatistiken

Daten statt. Obwohl viele Daten in diesen Quellen zu finden sind, bleibt es schwierig, die genau benötigten Daten zu extrahieren. In den ESSOSS-Daten gibt es zum Beispiel 4 Kategorien, die für die Extraktion von LTC-Daten von Interesse sind, nämlich Invalidität, Alter, Krankheit/Pflege und Hinterbliebene. Des Weiteren wird zwischen Geld- und Sachleistungen unterschieden. Abbildung 4.13 gibt einen Überblick über diese Indikatoren für die EU-28 im Jahr 2018. Insgesamt gibt die EU-28 im Durchschnitt 7,8% für Sachleistungen und 14,1% für Geldleistungen aus. Fast alle Sachleistungen betreffen die Funktion Krankheit/Gesundheitspflege, während der Großteil der Geldleistungen für das Alter verwendet wird.

**Abbildung 4.13 Geld- und Sachleistungen für die Funktionen Invalidität, Alter, Krankheit/Gesundheit und Hinterbliebene, in % des BIP, EU-28, 2018**



Quelle Eurostat ESSPROS

Eine Aufschlüsselung von Abbildung 4.13 für jeden Mitgliedstaat ist in Abbildung 4.14 (für die Sachleistungen) und Abbildung 4.14 (für die Geldleistungen) enthalten.

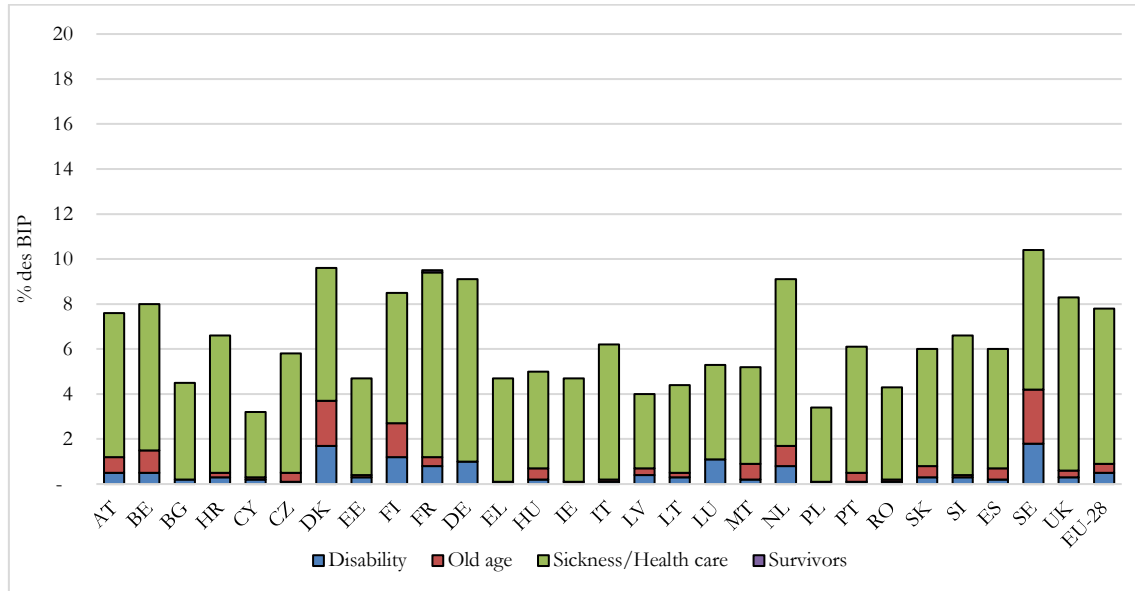
Bei den Sachleistungen geben alle Mitgliedstaaten den höchsten Anteil des BIP für Krankheit/Gesundheitsversorgung aus, wie dies auch für die EU-28 im Allgemeinen der Fall war. Nur in einigen nordischen Ländern ist die Altersfunktion von größerer Bedeutung, nämlich in Dänemark, Finnland und Schweden.

Abbildung 4.14 zeigt die Geldleistungen für alle Mitgliedstaaten, wobei deutlich wird, dass die Altersfunktion die wesentlichste Funktion ist. Dennoch geben auch Griechenland, Italien und Spanien mehr als 2 % ihres BIP für Geldleistungen für die Hinterbliebenenfunktion aus, und Dänemark tut dasselbe für die Invaliditätsfunktion.

Wenn man die Sach- und Geldleistungen für jeden Mitgliedstaat zusammenzählt, sind die Staaten, die am meisten Geld dafür aufwenden, Finnland, die Niederlande, Dänemark, Deutschland, Österreich, Italien und Frankreich, die mehr als 23 % ihres BIP für diese vier Funktionen ausgeben.

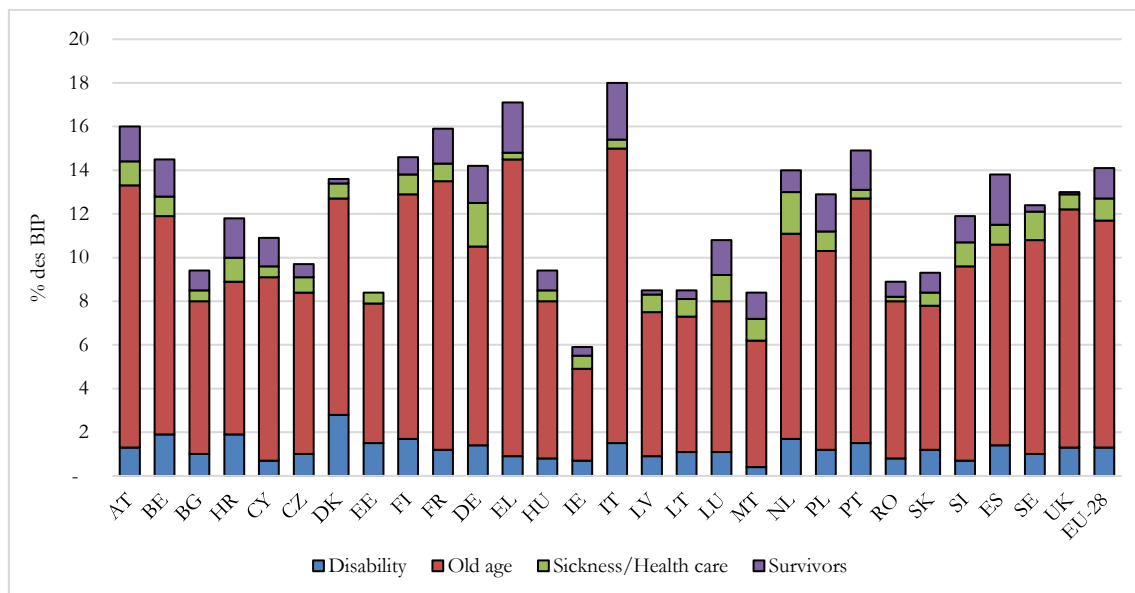
Auf der anderen Seite geben Irland, Lettland, Litauen, Estland und Rumänien weniger als 13,5 % des BIP für Invalidität, Alter, Krankheit/Gesundheitsversorgung und Hinterbliebene aus.

**Abbildung 4.14 Sachleistungen für die Funktionen Invalidität, Alter, Krankheit/Gesundheit und Hinterbliebene, in % des BIP, 2018**



Quelle Eurostat ESSPROS

**Abbildung 4.15 Geldleistungen für die Funktionen Invalidität, Alter, Krankheit/Gesundheit und Hinterbliebene, in % des BIP, 2018**



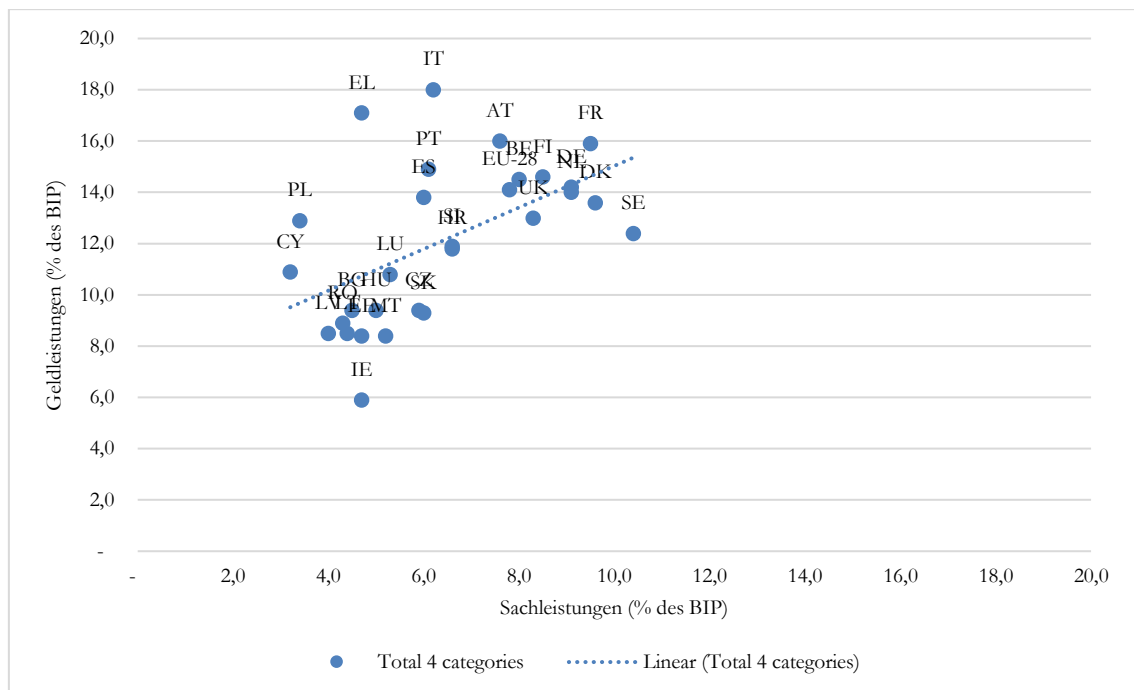
Quelle Eurostat ESSPROS

Ein Streudiagramm in Abbildung 4.16 zeigt, wie sich die beiden Arten von Leistungen für jeden Mitgliedstaat zueinander verhalten. Im Allgemeinen lässt sich ein linearer Zusammenhang zwischen den Ausgaben für Geldleistungen und Sachleistungen feststellen. Der Korrelationskoeffizient beträgt 0,54, was auf einen moderaten positiven Zusammenhang hinweist. Das bedeutet, wenn ein Mitgliedstaat mehr für Sachleistungen für diese vier Funktionen ausgibt, wird er auch mehr für

Geldleistungen ausgeben, oder umgekehrt. Dennoch bedeutet Korrelation nicht Kausalität. Es ist also nicht so, dass sie, weil sie mehr für die eine Kategorie ausgeben, auch mehr für die anderen ausgeben werden.

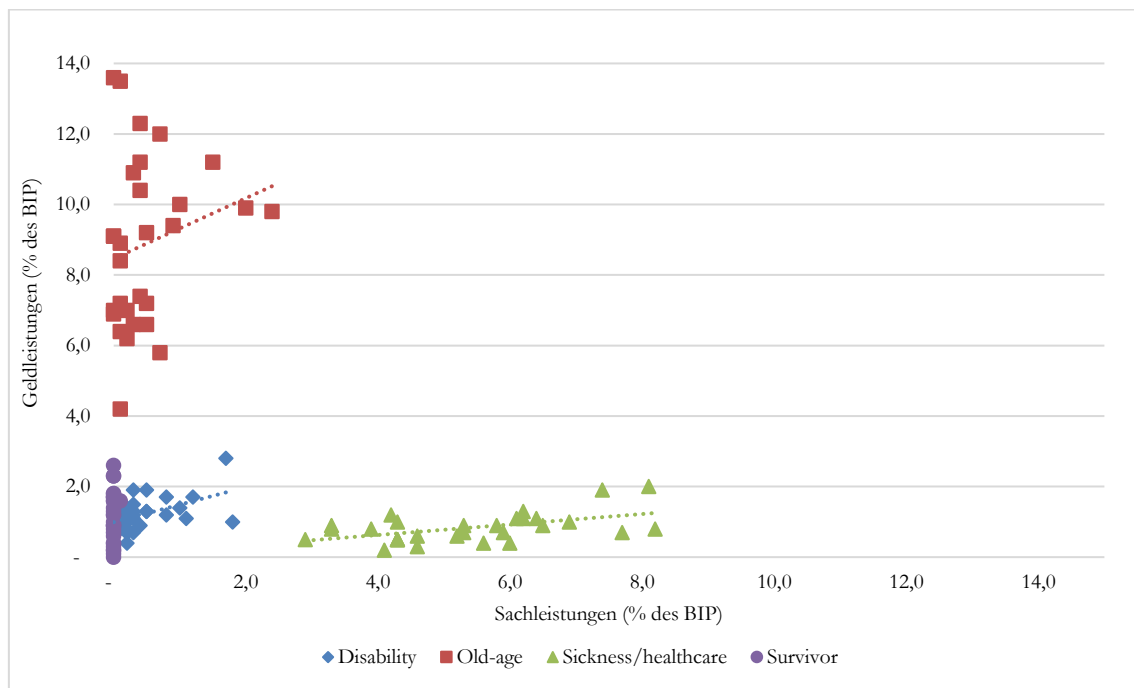
Abbildung 4.17 zeigt ein ähnliches Bild, jetzt aber getrennt für jede der vier Funktionen. Diese Abbildung verdeutlicht noch einmal, dass im Alter vor allem Geldleistungen in Anspruch genommen werden (obere linke Seite der Abbildung), während im Krankheits-/Gesundheitsfall eher Sachleistungen genutzt werden (untere rechte Seite der Abbildung). Für die Funktionen Invalidität und Hinterbliebene sind die Ausgaben viel weniger signifikant, da beide Gruppen von Punkten auf der unteren linken Seite der Abbildung, nahe dem Ursprung, positioniert sind. Diese Zahl erinnert uns auch daran, wie groß die Unterschiede zwischen den Ländern in Bezug auf den Anteil des BIP sind, den sie für Alters- oder Gesundheits- und Krankheitsleistungen ausgeben. Die soziale Konvergenz, zumindest gemessen an diesem Indikator, ist noch lange nicht erreicht.

**Abbildung 4.16 Komplementarität zwischen Geld- und Sachleistungen, Summe der Funktionen Invalidität, Alter, Krankheit/Gesundheitspflege und Hinterbliebene, in % des BIP, 2018**



\* Der Korrelationskoeffizient beträgt 0,5373.  
 Quelle Eurostat ESSPROS

**Abbildung 4.17 Komplementarität zwischen Geld- und Sachleistungen nach Funktion, Invalidität, Alter, Krankheit/Gesundheitsversorgung, Hinterbliebene, % des BIP, 2018**



Quelle Eurostat ESSPROS

Aus den obigen Zahlen und Erläuterungen wird deutlich, dass die Langzeitpflege in den ESSOSS-Daten nicht herausgegriffen werden kann, da sie Teil von vier verschiedenen Funktionen ist (Invalidität, Alter, Krankheit/Gesundheitsversorgung und Hinterbliebene). Aus diesem Grund wurde auch ein Blick auf die SHA<sup>32</sup>-Daten von Eurostat geworfen. In den SHA-Daten gibt es drei Dimensionen, nach denen die Daten organisiert sind: die Finanzierungssysteme (HF), die Funktionen des Gesundheitswesens (HC) und die Gesundheitsdienstleister (HP). Wir werden die Gesamtheit der Finanzierungssysteme (HF) betrachten und versuchen, die Ausgaben für die Langzeitpflege zu identifizieren, indem wir spezifische Komponenten der Gesundheitsfunktionen (HC) und der Gesundheitsdienstleister (HP) genauer betrachten.

In Bezug auf die Funktionen des Gesundheitswesens (HC) gibt es zwei Funktionen, in denen die Langzeitpflege erwähnt wird, nämlich HC 3 LTC (Gesundheit) und HC R 1 LTC (Soziales). Beides ist in Abbildung 4.18 dargestellt, und zwar für die drei Hauptgruppen von Finanzierungssystemen, nämlich HF 1 Staatliche Systeme und obligatorische Beitragszahlungssysteme zur Finanzierung der Gesundheitsversorgung, HF 2 Freiwillige Systeme zur Bezahlung der Gesundheitsversorgung und HF 3 Auszahlung durch die Haushalte. Während HF 1 die öffentlichen Ausgaben betrifft, beziehen sich HF 2 und HF 3 auf die privaten Ausgaben.

Die Grafik verdeutlicht, dass die Ausgaben für die Langzeitpflege in den EU-13-Mitgliedstaaten und den Mittelmeerländern besonders niedrig sind. So gehören beispielsweise die 13 Mitgliedstaaten<sup>33</sup>, die weniger als 1 % ihres BIP für die Langzeitpflege ausgeben, alle zu dieser Gruppe. Auf der anderen Seite sind die Mitgliedstaaten, die mehr als 2 % ihres BIP für die Langzeitpflege ausgeben, alle EU-15-Mitgliedstaaten<sup>34</sup>.

Abbildung 4.18 zeigt auch, dass es in kaum einem der Länder freiwillige Zahlungen für Langzeitpflege gibt.

<sup>32</sup> SHA - System der Gesundheitskonten

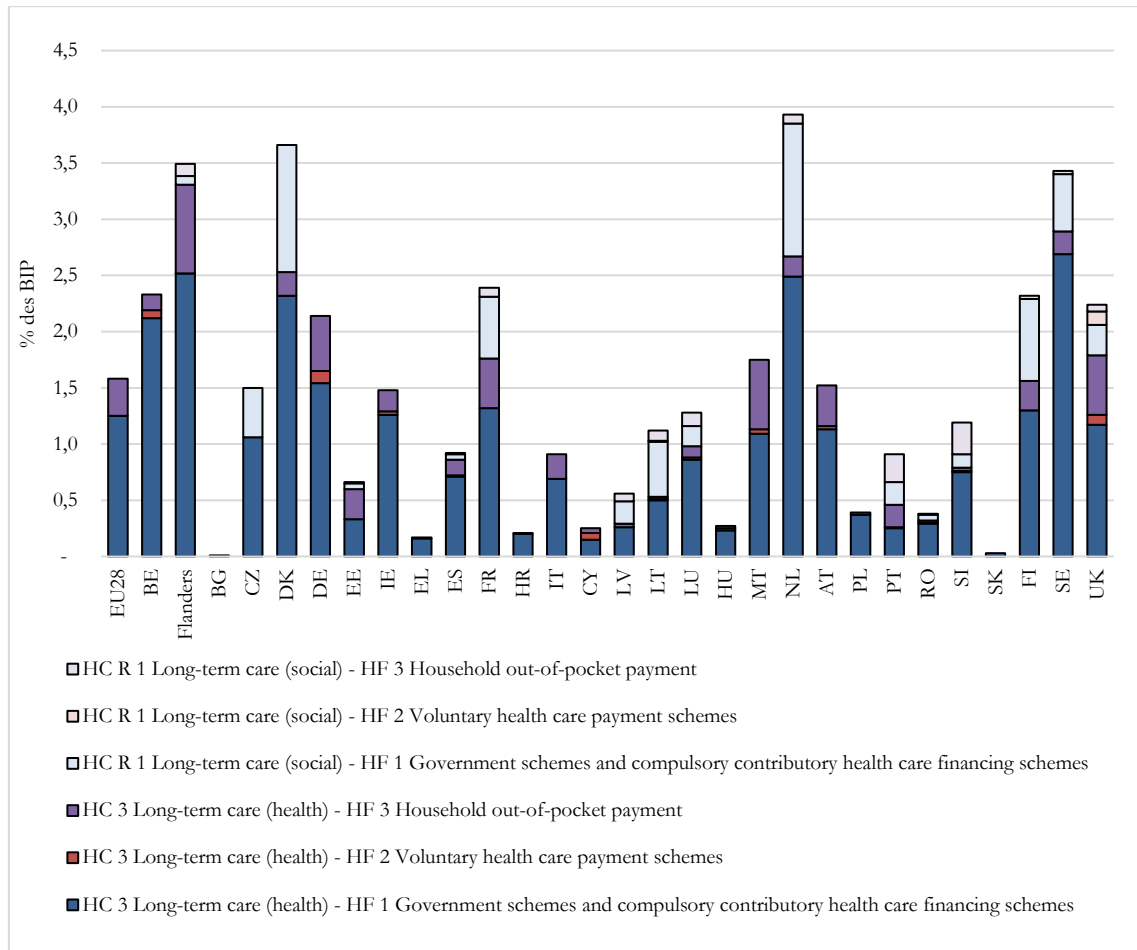
<sup>33</sup> Bulgarien, Slowakei, Griechenland, Kroatien, Zypern, Ungarn, Rumänien, Polen, Lettland, Estland, Italien, Portugal und Spanien.

<sup>34</sup> Deutschland, Vereinigtes Königreich, Finnland, Belgien, Frankreich, Schweden, Dänemark und die Niederlande.

Des Weiteren ist zu erkennen, dass zusätzlich zu Belgien ein Balken zur Darstellung von Flandern<sup>35</sup> hinzugefügt wurde, da eine umfangreichere Schätzung der Ausgaben versucht wurde, bei der insbesondere die Eigenbeiträge (HF 3 out-of-pocket expenses) detaillierter ermittelt wurden, und diese sich als von höherer Bedeutung herausstellten als die Schätzung für Belgien als Ganzes. Nochmals zur Veranschaulichung: Selbst die besten verfügbaren Zahlen, wie in den SKH enthalten, garantieren keine Vollständigkeit der Informationen.

Schließlich ist es bemerkenswert, dass einige Mitgliedstaaten einen hohen Anteil an Ausgaben für die gesundheitsbezogene Funktion der Langzeitpflege (HC R 1) aufweisen, während andere Mitgliedstaaten keine Ausgaben für diese Kategorie angeben. In Anhang 3 ist eine genauere Erklärung dafür enthalten, warum dies der Fall ist. Es ist zu erwähnen, dass die Positionen, von denen HC R 1 ein Teil ist, in der Verordnung (EU) 2015/359 der Kommission nicht erwähnt werden, so dass die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, diese Daten bereitzustellen<sup>36</sup>.

**Abbildung 4.18 Öffentliche und private Ausgaben für die Gesundheitskomponente der Langzeitpflege (HK 3) und die soziale Komponente der Langzeitpflege (HK R 1), in % des BIP, 2018**



Quelle Eurostat SHA

Neben den Funktionen des Gesundheitswesens (HC) kann man auch eine weitere Dimension betrachten, nämlich die der Gesundheitsdienstleister (HP), um die Kosten der Langzeitpflege zu bestimmen. Abbildung 4.19 zeigt, dass insbesondere Malta (1,7 %), Schweden (2,0 %), Flandern

<sup>35</sup> Siehe De Smedt, L, Pacolet, J., in Zusammenarbeit mit Moens D., Breda, M., (2021),

<sup>36</sup> Aus diesem Grund sind die unter HC R gemeldeten Daten nicht in den von Eurostat gemeldeten Gesamtausgaben enthalten.

(2,0 %) und die Niederlande einen hohen Anteil ihres BIP für institutionelle Langzeitpflegeeinrichtungen ausgeben (HP 2). Zypern, Polen, Kroatien und Bulgarien hingegen geben weniger als 0,1 % für institutionelle Langzeitpflegeeinrichtungen aus.

Wie für HC in Abbildung 4.18 wurde Flandern neben Belgien hinzugefügt. Dies zeigt, dass die „Korrektur“ des nationalen Gesundheitskontos eine Erhöhung der privaten Ausgaben durch Zuzahlungen der Haushalte zur Folge hat.

Auch hier wird deutlich, dass die öffentlichen Ausgaben das Hauptfinanzierungssystem darstellen, gefolgt von den Zuzahlungen der privaten Haushalte. Vor allem in Malta (35,8 %), Österreich (36,7 %), Italien (37,0 %), Deutschland (37,7 %), dem Vereinigten Königreich (40,4 %) und Estland (55,6 %) sind die Zuzahlungen der Haushalte von großer Bedeutung, da sie mehr als 35 % der Gesamtausgaben für institutionelle Langzeitpflegeeinrichtungen ausmachen. Allerdings sind die freiwilligen Zahlungen im Gesundheitswesen fast nirgends statistisch aufgeführt. Nur in Ungarn (10,5 %), Polen (25,0 %) und Zypern (55,6 %) machen die freiwilligen Zahlungen für die Gesundheitsversorgung mehr als 10 % der Gesamtausgaben für institutionelle Einrichtungen der Langzeitpflege aus. Aber die Gesamtausgaben sind in diesen Ländern so niedrig, dass die private Versicherung eine gewisse relative Bedeutung gewinnen könnte. Im Allgemeinen bleibt jedoch die private Absicherung des Risikos der Langzeitpflege sehr gering. Dies bestätigt die Beobachtungen und Schlussfolgerungen, die von einem von uns bereits vor Jahrzehnten in den bahnbrechenden Studien zur Langzeitpflege formuliert wurden, damals noch unter dem Namen „Sozialer Schutz für abhängige ältere Menschen“<sup>37</sup>. Seitdem hat sich nicht so viel geändert. Die Pflegeversicherung ist oder sollte zur Kernaufgabe der sozialen Sicherung werden.

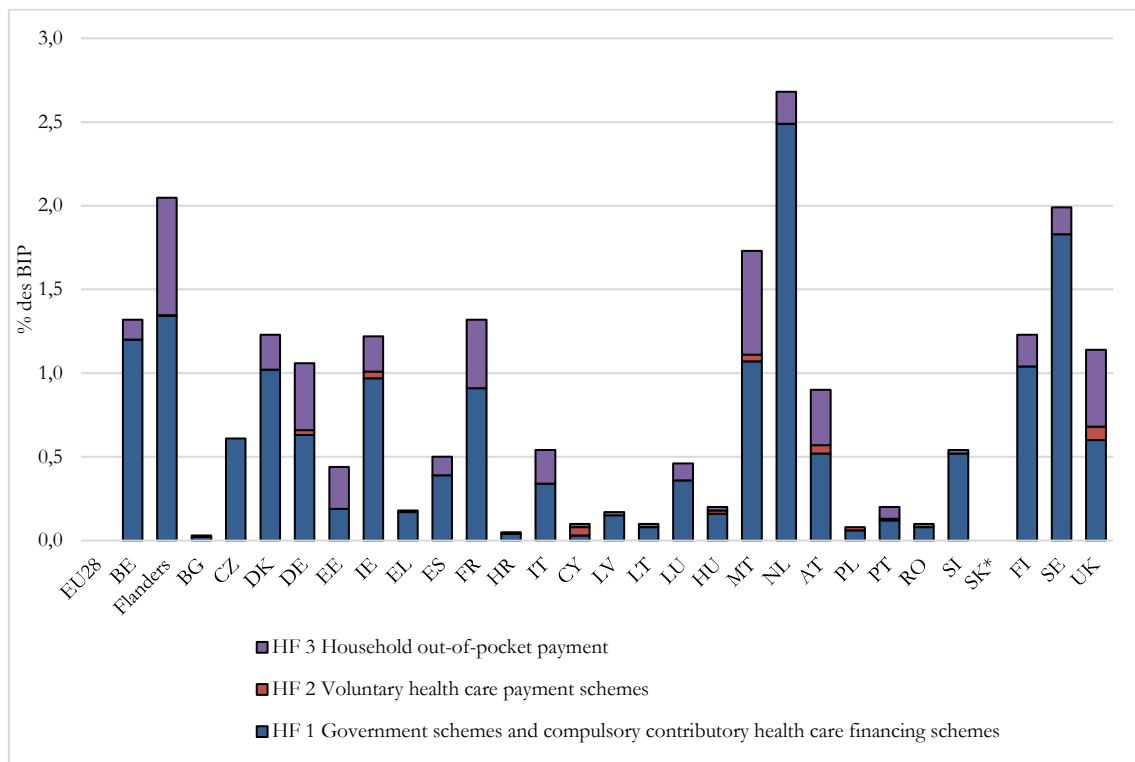
Wenn man Grafik 4.19 mit 4.18 vergleicht, wird auch deutlich, dass die häusliche Pflege einen dominanten Anteil an den Gesamtkosten der Langzeitpflege ausmacht, mit einer ebenfalls dominanten Komponente von Zahlungen aus eigener Tasche, was auf einen Mangel an Versicherung für dieses eindeutige soziale Risiko hinweist. Aus diesem Grund empfehlen wir in unseren Schlussfolgerungen, dass der „Grundsatz“ zur Langzeitpflege der sozialen Säule nicht wörtlich interpretiert oder so verstanden werden sollte, dass er sich insbesondere auf die häusliche und bürgernahe Pflege konzentriert. Sowohl die häusliche Pflege als auch die institutionelle Pflege benötigen einen angemessenen sozialen Schutz bzw. eine angemessene Versicherung zur Absicherung von sozialen Risiken.

---

<sup>37</sup> Siehe Nijkamp, P., Pacolet, J., Spinnewyn, H., Vollerling, A., Wilderom, C., Winters, S. (1990) und Pacolet J., Bouten R., Lanoye H. und Versieck K. (1999).



**Abbildung 4.19 Öffentliche und private Ausgaben für institutionelle Langzeitpflegeeinrichtungen (HP 2), in % des BIP, 2018**



\* SK: keine Daten verfügbar

Quelle Eurostat SHA

In diesem Abschnitt ging es darum, anhand verschiedener Quellen wie ESSOSS-Daten und SHA-Daten die private und öffentliche Finanzierung zu bestimmen. Darüber hinaus wurden die Entwicklung der Gesundheitsausgaben und das Gesamtausmaß der Langzeitpflege analysiert.

Daraus lässt sich schließen, dass die Entwicklung im Bereich der Gesundheitsversorgung in den verschiedenen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ist, und dies gilt noch mehr für die Langzeitpflege. Einige Mitgliedstaaten sind bei beiden Aspekten im Rückstand, so dass dort die Versorgung weiter ausgebaut werden muss. Darüber hinaus gibt es vor allem im Bereich der Langzeitpflege noch viel zu tun, sowohl im häuslichen als auch im institutionellen Bereich und in Bezug auf das Pflegegeld.

Darüber hinaus gibt es gravierende Unterschiede bei den Beiträgen aus eigener Tasche, und im Allgemeinen gibt es so gut wie keine freiwilligen Zahlungssysteme für die Gesundheitsversorgung.

Abschnitt 4 zeigt im Allgemeinen, dass es nicht nur wichtig ist, die Nachhaltigkeit und Angemessenheit von Renten, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege zu überwachen, sondern auch die Transparenz und Vollständigkeit der zu diesen Themen verfügbaren Daten im Auge zu behalten.

## 5 | Schlussfolgerungen

### 5.1 Zur Überwachung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen

In der EU gibt es ein wachsendes Interesse an der Überwachung der sozialen Dimension in Kombination mit der makroökonomischen Governance, die seit dem Vertrag von Maastricht eingerichtet wurde.

Dies führt uns zu folgenden Beobachtungen:

1. Die **erste Anmerkung** ist, dass es in fast 30 Jahren der Beobachtung von Statistiken und Politiken zu wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen keinen Widerspruch zwischen wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt gibt, ganz im Gegenteil.
2. Die **zweite Anmerkung** ist, dass es keinen Widerspruch zwischen der Sorge um nachhaltige öffentliche Finanzen und sozialem Fortschritt geben sollte. Nachhaltige öffentliche Finanzen stehen seit dem Vertrag von Maastricht im Zentrum der wirtschaftspolitischen Governance.
3. Die **dritte Anmerkung** ist, dass das soziale Monitoring (und das Interesse daran) auf demselben Niveau wie das wirtschaftliche Monitoring stattfindet.
4. Die **vierte Anmerkung** bezieht sich auf die wachsende europäische Bereitschaft, makroökonomische Unterstützung zu leisten, um die Krise auf europäischer Ebene aufzufangen, was aber nicht bedeutet, dass die Hauptverantwortung nicht auf nationaler Ebene bleibt.

## 5.2 Zur Überwachung der Empfehlung des Sozialschutzes für alle

Die neue europäische Initiative der Empfehlung zum Sozialschutz für alle veranschaulicht die Bedeutung der Umsetzung der Grundsätze der Europäischen Säule sozialer Rechte in der Praxis. Diese Grundsätze waren der Auslöser für die Empfehlung, die zu nationalen Umsetzungsplänen und einer detaillierten Überwachung dieser Umsetzung führte. Die Überwachung und die ergänzenden Aspekte, die wir vorschlagen, offenbaren bereits jetzt, in entwickelten oder weniger fortgeschrittenen Systemen des Sozialschutzes, die Lücken im Sozialschutz, aber auch die Schwierigkeiten, ihn zu finanzieren. Die Europäische Säule sozialer Rechte kann zur Schließung dieser Lücken beitragen, aber sie kann nicht die wirtschaftliche Entwicklung hin zur Schaffung von hochwertigen Arbeitsplätzen garantieren. Es zeigt sich erneut, dass es keinen Widerspruch zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und sozialem Schutz gibt. In Punkt 3.5 formulieren wir detaillierte Empfehlungen zur Vervollständigung und Verbesserung der vorgeschlagenen Überwachung der Empfehlung zum Sozialschutz für alle durch die Europäische Kommission und den Ausschuss für Sozialschutz.

## 5.3 Zur Strategie des Alterns in Würde

Zur Stärkung der Strategie des Alterns in Würde können wir **zwei politische Empfehlungen auf nationaler und zwei auf europäischer Ebene aussprechen, und eine fünfte, die sowohl für die nationale als auch für die europäische Ebene gilt.**

Wegen der dringenden Bedürfnisse, die sie widerspiegeln, und wegen der Auswirkungen auf die Erholung unserer Wirtschaft sind sie keine Prioritäten für morgen, sondern für heute. Und sie können uns dahingehend Trost spenden, dass sozialer und wirtschaftlicher Fortschritt durchaus Hand in Hand gehen können. Es ist ein Rezept für eine echte soziale Marktwirtschaft.

1. Da (in vielen Ländern) die niedrigen Renten zu niedrig sind, um Armut zu vermeiden, während andere Renten zu niedrig sind, um eine anständige Ersatzrate zu garantieren, ist es dringend notwendig, das öffentliche Rentensystem für die derzeitigen Rentner zu verbessern. Sie für die jetzigen Rentner zu verbessern, bedeutet auch sie für die zukünftigen Rentner zu verbessern. Wir sollten dies jetzt tun, denn es scheint ein Fenster der Gelegenheit in der Denkweise zu geben und dies wird die gegenwärtige Notwendigkeit einer Erholung und Expansion unterstützen. Für die Einführung eines Systems der zweiten Säule oder gar dessen Ausbau ist es zu spät.
2. Wir sollten die öffentlichen Ausgaben für das Gesundheitswesen und die Langzeitpflege erhöhen (oder sollten wir das Wort „Investitionen“ verwenden): Dies entspricht nicht nur den Wünschen und Bedürfnissen der Menschen, sondern trägt auch zur Schaffung von Arbeitsplätzen und damit zum Wirtschaftswachstum bei. Und das vor allem in den

Ländern, die hinterherhinken. In Bezug auf die Europäische Säule sozialer Rechte ist dies auch für die politischen Entscheidungsträger der EU von Bedeutung.

3. Wenn wir über den Grundsatz 12 „Recht auf angemessenen Sozialschutz für alle“ diskutieren, da es jetzt eine Empfehlung gibt, die umgesetzt werden muss, garantieren wir, dass dies auch ein umfassender Sozialschutz für alle Risiken ist, einschließlich der Langzeitpflege, wie sie manchmal in der Krankenversicherung oder in den Ausgaben für das Alter versteckt ist. Es ist ein ähnliches Risiko im späteren Leben wie die Rente oder die Gesundheitsversorgung, und selbst wenn der Bedarf nicht direkt für die Erwerbsbevölkerung entsteht, geht es in den Sozialschutzsystemen nicht nur um Leistungsansprüche, sondern auch um Beiträge. Ein angemessener Sozialschutz für alle setzt Beiträge für alle Säulen des Sozialschutzes voraus.
4. Und wenn wir über den Grundsatz 16 diskutieren, das Recht auf rechtzeitige, hochwertige und bezahlbare Gesundheitsvorsorge und Heilbehandlung „insbesondere häusliche und gemeindenaher Dienste“ im Wortlaut des Grundsatzes, sollten wir diesen ebenfalls ganzheitlich und erschöpfend interpretieren und auch den institutionellen Pflegesektor mit einbeziehen, da die Pflege „insbesondere“ für diejenigen teuer sind, die auf diese Art von Pflege zurückgreifen müssen. Während es für den Einzelnen, der damit konfrontiert ist, ein hohes Risiko darstellt, ist es auf Makroebene erschwinglich.
5. Dies bringt uns zu einer letzten Empfehlung, die auf den Beobachtungen dieser letzten Krise basiert. Es wurden aufgrund der Krise vorübergehende Maßnahmen akzeptiert, wie auf europäischer Ebene SURE (Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency) und die Aufbau- und Resilienzfazilität ist ein weiteres Beispiel. In vielen Ländern wurde das Instrument der Kurzarbeit genutzt, um für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, ja beide profitieren davon, die Folgen der Lockdowns aufgrund von Covid-19 aufzufangen. In einem Land wie Belgien profitierten viele Selbstständige auch von einem ähnlichen System eines Überbrückungsgeldes, das zwar schon vorher existierte, aber kaum genutzt wurde. Einige sagen, wir sollten auf keinen Fall temporäre Instrumente dauerhaft machen. Wenn sie aber eine bestehende Lücke füllen, warum sollten wir sie dann nicht dauerhaft machen? Wir meinen natürlich als Instrument, nicht im Sinne des Haushaltsvolumens. Auf europäischer Ebene wird bereits diskutiert, das Instrument der Aufbau- und Resilienzfazilität dauerhaft vorzusehen. Ähnliches gilt bereits für eine europäische Rückversicherung für die Arbeitslosenversicherung. Wir werden uns jetzt nicht zu den europäischen Initiativen äußern, aber für Belgien zum Beispiel sollte eine explizitere Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung für Selbstständige im Einklang mit der Empfehlung für Sozialschutz für alle stehen. Dies impliziert aber auch einen zusätzlichen Sozialversicherungsbeitrag für dieses Risiko. Denn es gibt nun mal kein Freibier. Dies ist ganz im Sinne der Orthodoxie der europäischen wirtschaftlichen Governance. Aber natürlich nicht mit Austerität.

## 6 | Quellenverzeichnis

Adranghi, A., Corti, F., Koutny, C., O'Dwyer, M., Sardo, D. und Vanheuverzwijn, P. (2019), *Stuck on the Rubicon? 'Socializing' the European Semester through the European Pillar of Social Rights*, FEPS oder Renner Institute.

Atkinson, T. (2002), Social Inclusion and the European Union, *JCMS 2002*, Band 40., Nr. 4., S. 625–43.

Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E. und Nolan, B. (2002), *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press.

Atkinson, T., Marlier, E. und Nolan, B. (2004), Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union, *JCMS 2004*, Band 42., Nr. 1., S. 47–75.

Bastia, T. (2000), *Qualitative and Quantitative Indicators for the Monitoring and Evaluation of the ILO Gender Mainstreaming Strategy*, IAO.

Briones Alonso, E., Van Ongevalle, J., Molenaers, N. und Vandenbroucke, S. (2021), *SDG Compass guide: Practical Frameworks and Tools to Operationalise Agenda 2030*, Working Paper, Leuven: HIVA – KU Leuven.

Cilento, M., SDG8 Index to monitor the progress of each European country over time, Präsentation EGB 4. März 2021

Empfehlung des Rates vom 8. November 2019 über den Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und für Selbstständige, 2019/C 387/01, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H1115\(01\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H1115(01)&from=DE)

Davies, B. (2021) Pensions Policy at the European Level, Brussels, EGB Projekt SociAll

Delsen, L. (2021), The demise of the participation society. Welfare state reform in the Netherlands: 2015-2020, *Revue Belge de Sécurité Sociale*, in Veröffentlichung

De Smedt, L, Pacolet, J., in Zusammenarbeit mit Moens D., Breda, M., (2021), Financiering van de Vlaamse social profit. Een nieuwe satellietrekening voor de socialprofitsector in Vlaanderen, HIVA - KU Leuven, Leuven

Europäische Kommission (2020), *Access to social protection for workers and the self-employed. Version 0 of the monitoring framework*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Elomäki, A. und Kantola, J. (2020), European Social Partners as Gender Equality Actors in EU Social and Economic Governance, *JCMS 2020*, Band 58, Nr. 4., S. 999-1015.

EGB (2019), ETUC action on access to social protection (Entschliebung), angenommen vom Exekutivausschuss am 26. – 27. März 2019,

EGB (2019), *Trade Union input for an Action Plan to Implement the European Pillar of Social Rights*, angenommen vom Exekutivausschuss, Sitzung vom 22.-23. Oktober 2019.

Eurostat (2014), *Towards a harmonised methodology for statistical indicators*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Europäische Kommission, GD ECFIN (2018, 2021), 2018, 2021 Ageing Report, Brüssel

European Commission, DG EMPL (2018,2021), 2018, 2021 Bericht zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe, Brüssel

Ferrera, M. (Hrsg.) (2019), *Towards a European Social Union. The European Pillar of Social Rights and the Roadmap for a fully-fledged Social Union. A Forum debate*, Turin: Centro Einaudi.

Galgóczy, B., Hoffmann, A., Jepsen, M., Müller, T., Myant, M., Piasna, A. und Theodoropoulou, S. (2017), *The Social Scoreboard revisited*, Brüssel: ETUI.

Gregorini, F. (2020). Pension data in European national accounts: ESA 2010 Tabelle 29, in Eurona, Dezember, S. 77-98.

Gregorini, F. und Amerini, G. (Herausgeber) (2020). (Eurostat) Technical compilation guide for pension data in national accounts 2020 edition, Eurostat, Luxemburg.

Hacker, B. (2019), A European Social Semester? The European Pillar of Social Rights in practice, Working Paper 2019.05, Brüssel: ETUI.

KucZarnecka, M., Lo Piano, S. und Saltelli, A. (2020), Quantitative Storytelling in the Making of a Composite Indicator, *Social Indicators Research*, Band 149, S. 775–802.

Maccabiani, N. (2018), *The Effectiveness of Social Rights in the EU: Social Inclusion and European Governance: A Constitutional and Methodological Perspective*, FrancoAngeli.

Nijkamp, P., Pacolet, J., Spinnewyn, H., Vollerling, A., Wilderom, C., Winters, S. (1990). Services for the Elderly in Europe. A Cross-National Comparative Study. Leuven/Amsterdam: HIVA/Vrije Universiteit Amsterdam.

Noll, H. H. (2002), Towards a European system of social indicators: Theoretical framework and system architecture, *Social indicators research*, Vol. 58, Nr. 1, S. 47-87.

Noll, H. H. (2007), 'Monitoring the quality of life of the elderly in European societies –A social indicators approach.' In B. Marin & A. Zaidi (Herausgeber), *M Mainstreaming Ageing: Indicators to Monitor Sustainable Progress and Policies*.

Noll, H. H. (2018), Social monitoring and reporting: A success story in applied research on social indicators and quality of life, *Social Indicators Research*, Band 135, Nr. 3, S. 951-964.

Pacolet, J., De Smedt, L., De Wispelaere, F., (2021), The state of the welfare state in Europe anno 1992 and a quarter of a century later. From financial crisis to Covid-crisis, *Revue Belge de Sécurité Sociale*, in Veröffentlichung

Pacolet, J., De Smedt, L., De Wispelaere, F., (2021), The state of the welfare state in Belgium anno 1992 and a quarter of a century later. From financial crisis to Covid-crisis, *Revue Belge de Sécurité Sociale*, in Veröffentlichung

Pacolet, J. (2020), Access for all to adequate pensions in Belgium, Brüssel, EGB Projekt SociAll

Pacolet, J. (2019), *ESPN Thematic Report on Financing Social Protection - Belgium, European Social Policy Network (ESPN)*, Brüssel: Europäische Kommission.

Pacolet, J., Op De Beeck, L, und De Wispelaere, F. (2018), *European Pillar of Social Rights - Quo Vadis? The Overwhelming Ambition for a Social Europe*, Königswinter: EZA - Europäisches Zentrum für Arbeitnehmerfragen.

Pacolet, J. (2017), Croissance et repartition. l'Option St Luc, Cours d'adieu, *Revue Belge de Sécurité Sociale*,

Pacolet, J., und De Wispelaere, F. (2015b), *De staat van de verzorgingsstaat in de EU anno 1992 en 20 jaar later: cijfers en trends*, Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 2015/4, S. 667-712.

Pacolet, J. und De Wispelaere, F. (2012), *Collection of statistical data concerning the application of Regulations (EC) Nos 883/2004 and 987/2009. Statistical Study 2012*, trESS, im Namen der Europäischen Kommission.

Pacolet J., Bouten R., Lanoye H. & Versieck K. (1999), Social protection for dependency in old age in the 15 EU Member States and Norway. Synthesebericht, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, 159 S.

Pacolet, J., Gos, E., O'Shea, E. (1993), EMU, social protection, social charter and regional social cohesion, Leuven, HIVA

Peeters, H., und Schols, J. (2021), *Belastinguitgaven voor tweedepijlerpensioenen in België. Een analyse van de omvang van de overheidssubsidies voor werknemers en zelfstandigen*, Working Paper 3-21, Brüssel: Federaal Planbureau

Rasnača, Z. und Theodoropoulou, S. (2020), EMU and the European Pillar of Social Rights: Do (Shall) the Twain Ever Meet?, *Social Policies*.

Ricceri, M. (2020), Social Precariousness and the European Pillar of Social Rights, In Hepp R., Kergel, D. and Riesinger, R. (Herausgeber), *Precarized Society. Social Transformation of the Welfare State*, Springer, S. 9-40.

Rights as a game changer, in Vanhercke B., Sabato S. und Ghailani D. (Herausgeber), *Social policy in the European Union: State of play 2018*, Brüssel: ETUI und OSE, S. 165-186.

Sabato S. und Vanhercke B. (2017), Towards a European Pillar of Social Rights: from a preliminary outline to a Commission Recommendation, in Vanhercke B., Sabato S. und Bouget D. (Herausgeber), *Social policy in the European Union: state of play 2017*, Brüssel: ETUI und OSE, S. 73-96.

Sciarra, S. (2020), How Social Will Social Europe Be in the 2020s?, *German Law Journal*, Vol. 21, S. 85–89.

Sirgy, M. J. (2011), Theoretical perspectives guiding QOL indicator projects, *Social Indicators Research*, Band 103, Nr. 1 S. 1-22.

Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (2020), *Human Development Report 2020. The next frontier. Human development and the Anthropocene*, New York: Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen. Abgerufen von <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf>

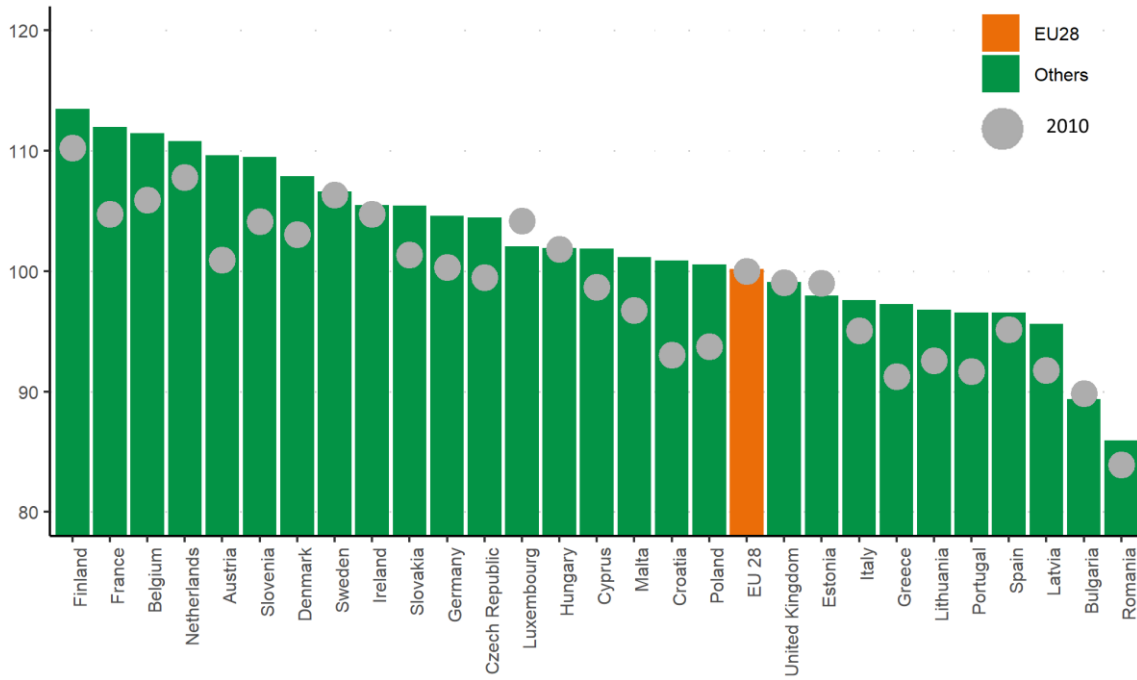
Vanhercke B., Sabato S. und Ghailani D. (2018), Schlussfolgerungen: The European Pillar of Social Veenvhoven, R. (2002), Why social policy needs subjective indicators, *Social indicators research*, Band 58, Nr. 1, S. 33-46.

Vesan, P., Corti, F. and Sabato, S. (2021), The European Commission's entrepreneurship and the social dimension of the European Semester: from the European Pillar of Social Rights to the Covid-19 pandemic, *Comparative European Politics*, S. 1-19.

Wöss, J., Astleithner, F., Schäfer, I., Stadler, B., Türk, E., Watt, M. (2021), The Impact of Labour Markets on Economic Dependency Ratios and on Pension Adequacy and Sustainability, Brüssel, EGB Projekt SociAll

# appendix 1 Beispiele für synthetische Indikatoren

Abbildung a1.1 Der EGB-Indikator „EUSDG8 Index für menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum 2010 und 2019“

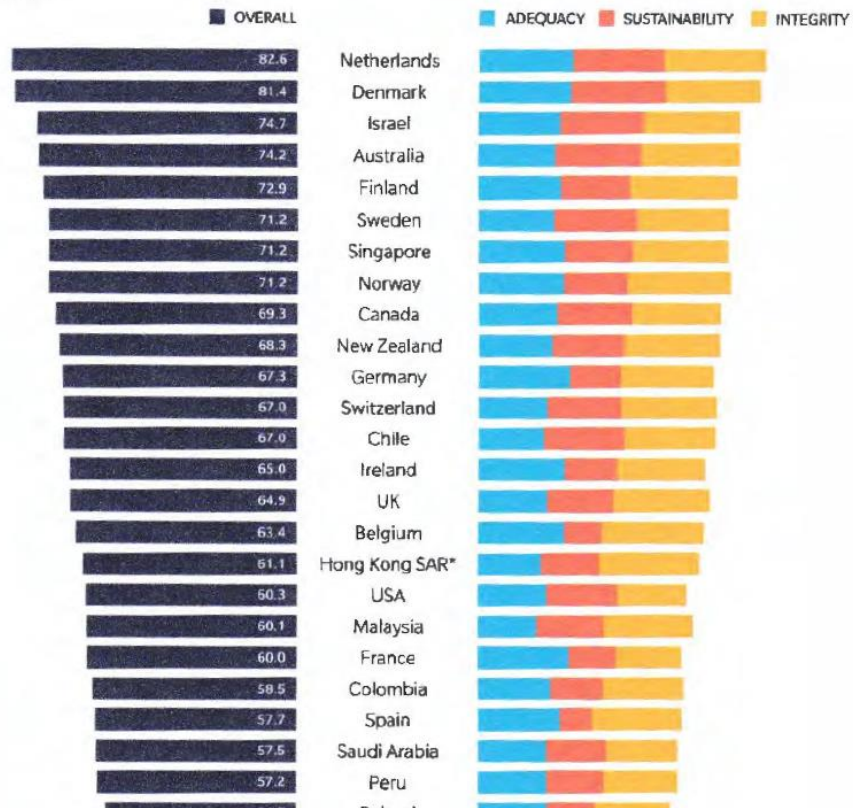


Quelle Marco Cilento, *SDG8 Index* to monitor the progress of each European country over time, Präsentation EGB 4. März 2021



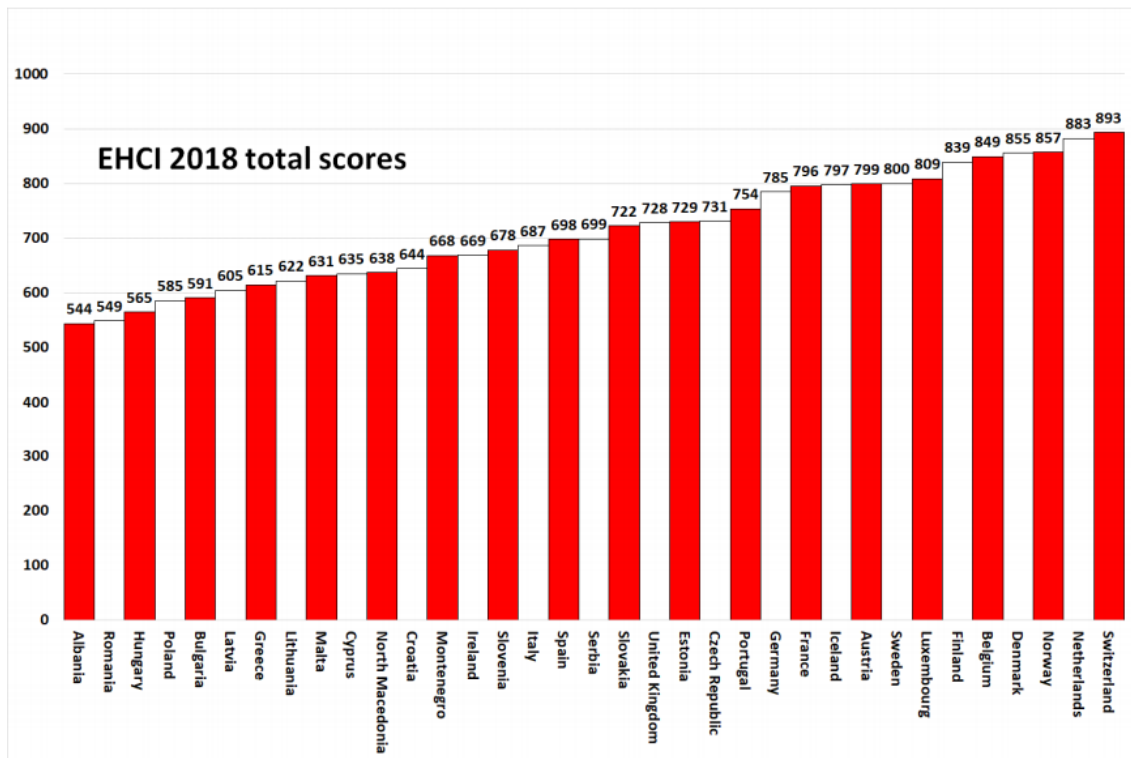
Abbildung a1.2 Mercer CFA Institute (Chartered Financial Analyst) Global Pension Index

## 2020 Results



Quelle <https://www.mercer.com.au/our-thinking/global-pension-index.html>

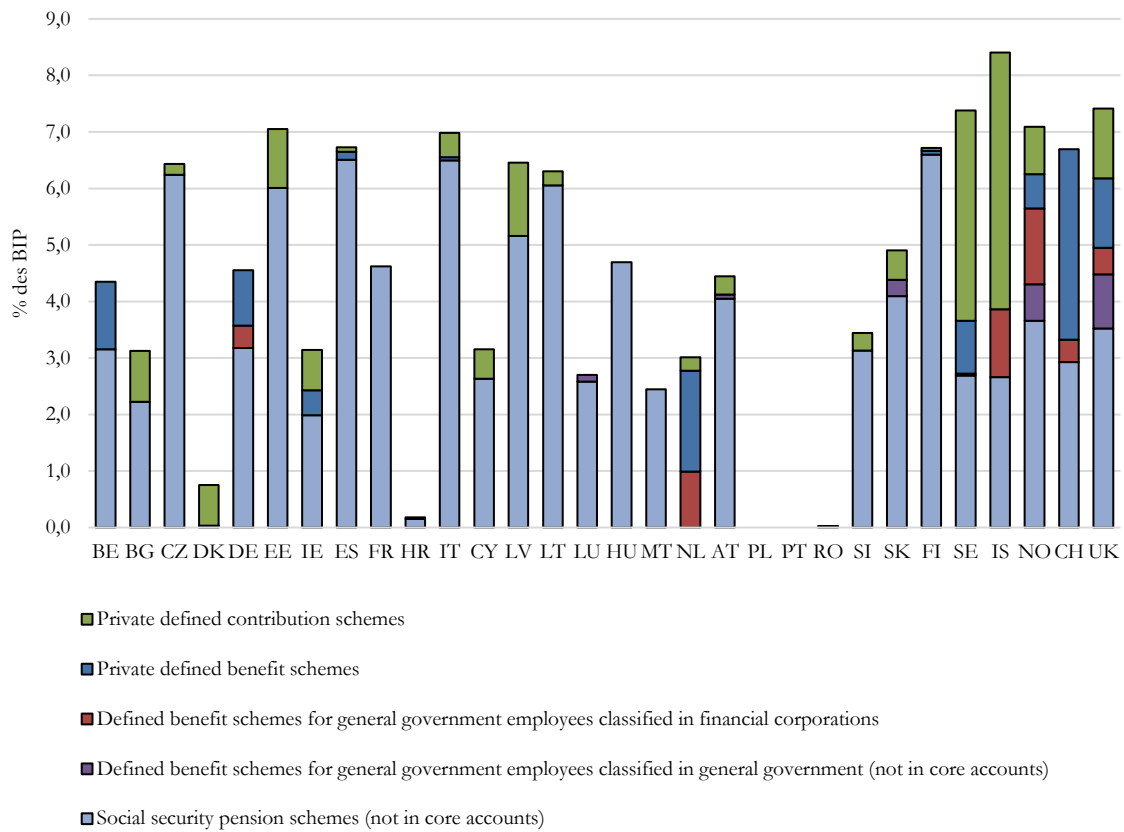
Abbildung a1.3 Europa-Gesundheitskonsumenten-Index 2018 (Health Consumer Powerhouse): ein Dashboard für die Aufwärtskonvergenz



Quelle <https://www.mercer.com.au/our-thinking/global-pension-index.html>

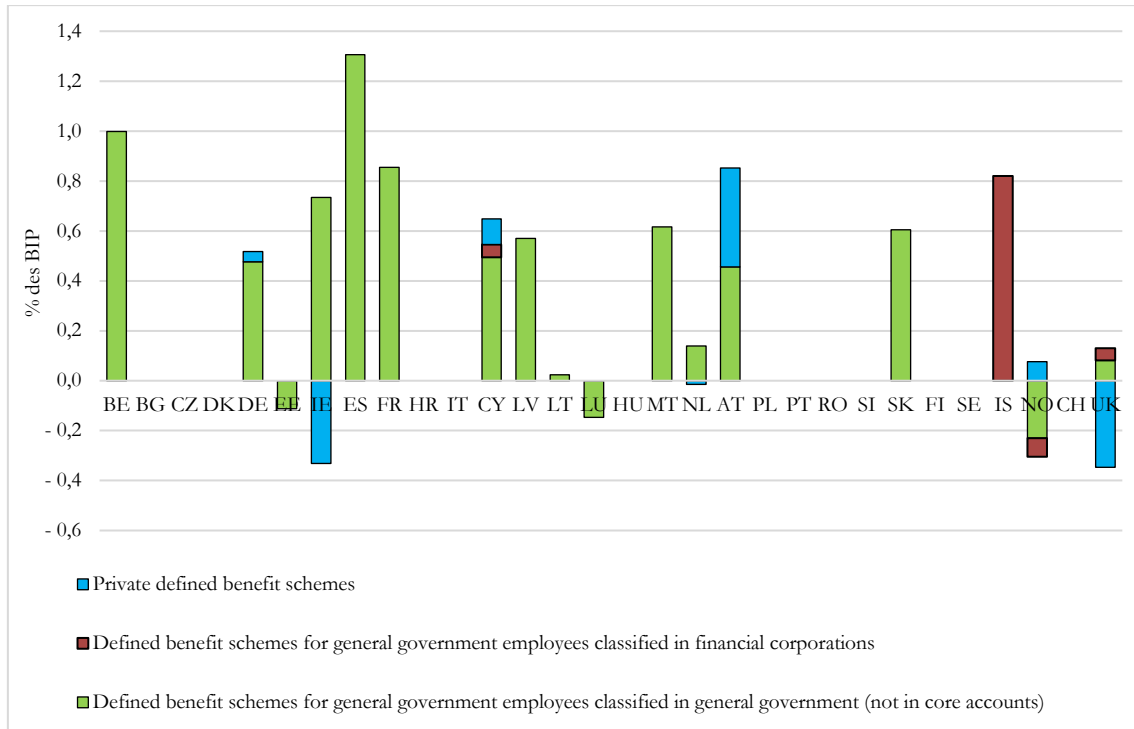
## Anhang 2 Rolle der ersten und zweiten Säule der Altersvorsorge - Beiträge

Abbildung a0.1 Tatsächliche Rentenbeiträge der Arbeitgeber, % des BIP, 2018



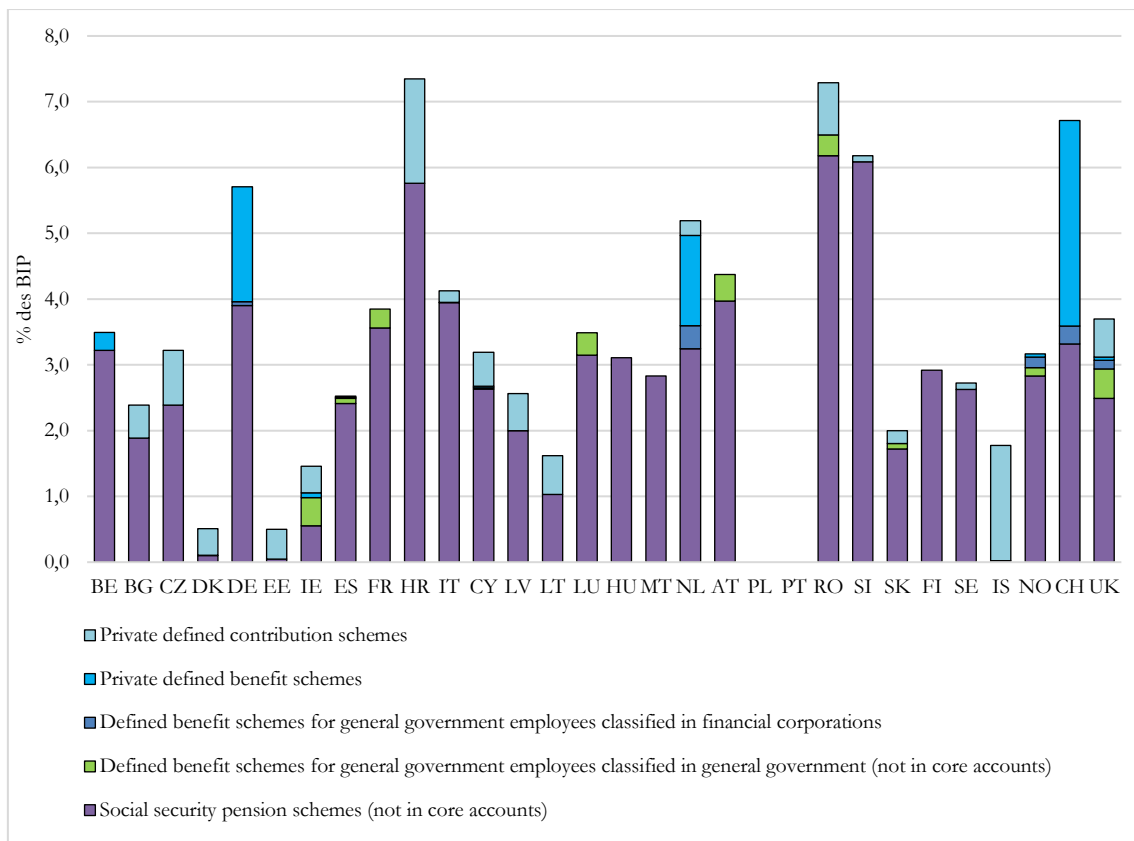
Quelle Eurostat [nasa\_10\_pens1]

Abbildung a0.2 Zugerechnete Rentenbeiträge der Arbeitgeber, % des BIP, 2018



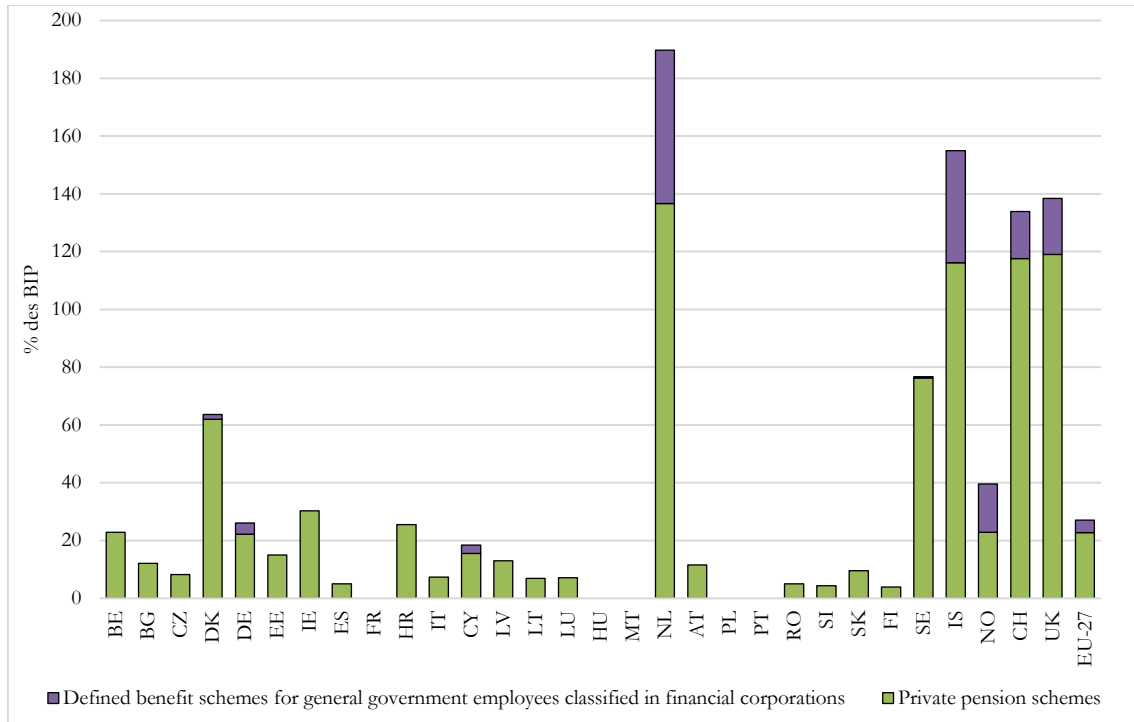
Quelle Eurostat [nasa\_10\_pens1]

Abbildung a0.3 Tatsächliche Rentenbeiträge der Haushalte, % des BIP, 2018



Quelle Eurostat [nasa\_10\_pens1]

Abbildung a0.4 Kapitalgedeckte Rentenansprüche in der Schlussbilanz, % des BIP, 2018



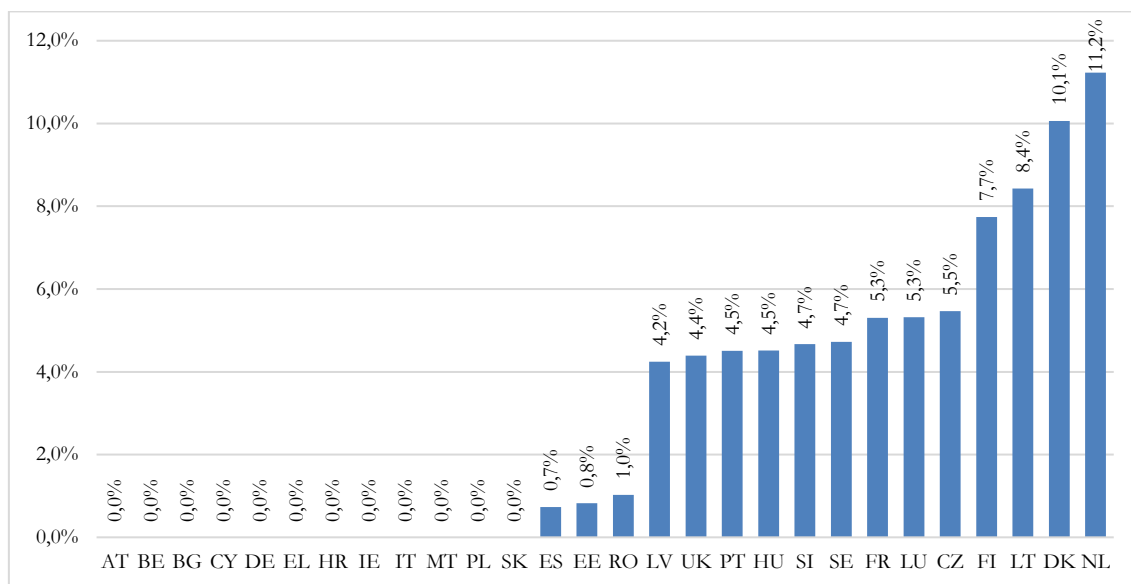
Quelle Eurostat [nasa\_10\_pens1]

## Anhang 3 Bedeutung der gesundheitsbezogenen Funktion (HC R 1 Langzeitpflege sozial) in SHA

Wie bereits in Abschnitt 4.2 erwähnt, sind die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, Daten über gesundheitsbezogene Funktionen (HC R) zu veröffentlichen. Einige Mitgliedstaaten veröffentlichen diese Daten jedoch. Da die HC R-Funktion jedoch nicht in den von Eurostat veröffentlichten Gesamtausgaben enthalten ist, wird ein Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten kompliziert. Insbesondere für Mitgliedstaaten, die hohe Ausgaben in der Kategorie "Memorandum" haben. So zeigt Abbildung a3.1, dass in Dänemark 10,1 % der Gesamtausgaben einschließlich HC R 1 (soziale Langzeitpflege) aus Ausgaben in HC R 1 bestehen, dasselbe gilt für die Niederlande mit 11,2 % HC R 1 an den Gesamtausgaben.

Die Tatsache, dass einige Mitgliedstaaten keine Ausgaben in HC R 1 melden (siehe Mitgliedstaaten mit 0,0 % in Abbildung a3.1), kann jedoch verschiedene Dinge bedeuten. Einerseits könnten sie keine Ausgaben in dieser Kategorie haben, andererseits könnten sie die Daten einfach nicht melden, oder diese Daten sind in der Haupttabelle der Gesundheitsversorgung enthalten. Außerdem bedeutet die Tatsache, dass einige Mitgliedstaaten hohe Ausgaben in HC R 1 melden, nicht automatisch, dass die Daten für diese Mitgliedstaaten erschöpfend sind.

**Abbildung a0.1 Anteil der sozialen Langzeitpflege (HC R 1) an den gesamten Gesundheitsausgaben einschließlich HC R 1, in %, 2018**



\* Für diese Grafik wurden die gesamten Gesundheitsausgaben wie folgt berechnet: von Eurostat veröffentlichte aktuelle Gesundheitsausgaben + Ausgaben für Langzeitpflege (soziale Komponente) = TOT\_HC + HC R 1

Quelle Eurostat SHA