



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 13. März 2006 (21.03)
(OR. en)**

7294/06

**SOC 126
ECOFIN 95
FSTR 10
EDUC 55
SAN 60**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz)
für den Europäischen Rat

Nr. Vordokument: 6800/06 SOC 95 ECOFIN 66 FSTR 4 EDUC 41 SAN 44 + COR 1 +
ADD 1 REV 1 + ADD 1 REV 1 COR 1 (hu)

Nr. Kommissionsvorschlag: 6399/06 SOC 74

Betr.: **Gemeinsamer Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung**

Die Delegationen erhalten in der Anlage den Gemeinsamen Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung in der vom Rat und der Kommission am 10. März 2006 angenommenen Fassung, der dem Europäischen Rat mit Blick auf seine Tagung am 23./24. März 2006 übermittelt wird.

Es wird darauf hingewiesen, dass dieser Bericht im Zusammenhang mit den in Addendum 1 enthaltenen Länderprofilen gelesen werden sollte.

**GEMEINSAMER BERICHT ÜBER SOZIALSCHUTZ
UND SOZIALE EINGLIEDERUNG 2006**

1. EINLEITUNG

Europas Politiken im Bereich Sozialschutz und soziale Eingliederung stehen vor großen Herausforderungen. Der globale Wettbewerb, die Auswirkungen der neuen Technologien und eine alternde Bevölkerung werden auf lange Sicht den politischen Kontext prägen; das schwache Wachstum, die hohe Arbeitslosigkeit und die fortbestehenden Ungleichheiten sind Probleme, die kurzfristig einer Lösung bedürfen. Im Oktober haben die Staats- und Regierungschefs in Hampton Court Überlegungen dazu angestellt, wie Europas Sozialsysteme angesichts solcher Herausforderungen zukunftsfest gemacht werden können und wie sie gleichzeitig dazu beitragen können, die anstehenden Herausforderungen zu bewältigen. In ihrem Beitrag zum Gipfel – der, wie in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes festgehalten, breite Unterstützung fand – forderte die Kommission, „dass Instrumente wie die integrierten Leitlinien der EU für Wachstum und Arbeitsplätze gestärkt werden und ihre Interaktion mit einer effektiveren Koordinierung im Bereich des Sozialschutzes auf EU-Ebene ausgebaut wird“.

Zuvor hatte man im Zuge der Überprüfung der Lissabon-Strategie im Frühjahr 2005 eine zweifache Herausforderung mit Blick auf die Arbeiten im Rahmen der offenen Koordinierungsmethode (OKM) im Bereich Sozialschutz und soziale Eingliederung identifiziert. Es wurde festgestellt, dass eine Kluft besteht zwischen den gemeinsamen europäischen Zielen und den zur Verwirklichung dieser Ziele konzipierten Politiken. Für die OKM bedeutet dies, dass der Prozess über die Festlegung allgemeiner Prinzipien hinausgehen und sich stärker auf die Wirksamkeit der Politiken konzentrieren sollte. Zum Zweiten wurde erneut die Bedeutung der sozialen Dimension der Strategie unterstrichen und entsprechend eine Konzentration der politischen Anstrengungen auf die Schaffung von mehr Wachstum und mehr und besseren Arbeitsplätzen gefordert. Was es somit braucht, ist eine enge Interaktion zwischen der OKM im Bereich Sozialschutz und soziale Eingliederung – mit dem Fokus auf der Gewährleistung eines hohen Sozialschutzniveaus und eines starken sozialen Zusammenhalts – und den Politiken zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung. Gleichzeitig forderte der Europäische Rat die Union und die Mitgliedstaaten auf, im Rahmen der Strategie im Bereich soziale Eingliederung die Verbesserung der Situation der vulnerabelsten jungen Menschen und die Prävention von Schulversagen – als Beitrag zur Umsetzung des Europäischen Pakts für die Jugend – zu einer Priorität zu machen.

Der vorliegende zweite Gemeinsame Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung greift die auf den Gipfeln von Hampton Court und Lissabon umrissenen Herausforderungen auf und stützt sich auf die Kommissionsmitteilung von 2003 mit dem Titel „Stärkung der sozialen Dimension der Lissabonner Strategie: Straffung der offenen Koordinierung im Bereich Sozialschutz“¹ wie auch auf die im Jahr 2005 ausgearbeiteten Pläne und politischen Absichtserklärungen der Mitgliedstaaten zu den drei Politikfeldern soziale Eingliederung, Renten und Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege. Der Bericht trägt den von Mitgliedstaaten und Stakeholdern abgegebenen Stellungnahmen zum Wert der OKM Rechnung und nimmt die Struktur des Austauschs im Rahmen der OKM im künftigen gestrafften Prozess vorweg.²

2. ÜBERGREIFENDE PROBLEME FÜR DIE POLITIK IM BEREICH SOZIALSCHUTZ UND SOZIALE EINGLIEDERUNG

In der Mitteilung der Kommission zu einem neuen Rahmen für die OKM werden drei übergreifende Ziele für die Politik im Bereich Sozialschutz und soziale Eingliederung genannt. Im Folgenden werden – unter Zugrundelegung dieses Rahmens – die derzeitigen Politiken und Reformstrategien einer Überprüfung unterzogen.

(a) Den sozialen Zusammenhalt und die Chancengleichheit für alle fördern durch angemessene, leicht zugängliche, finanziell nachhaltige, anpassungsfähige und effiziente Sozialschutzsysteme und Prozesse der sozialen Eingliederung

Die Mitgliedstaaten stehen vor der Aufgabe, zentrale soziale Ziele auf effiziente und kostenwirksame Weise verwirklichen zu müssen und gleichzeitig die Anpassung an neue Herausforderungen und neue Rahmenbedingungen zu vollziehen. Zu diesem Zweck haben die Mitgliedstaaten im Jahr 2003 insgesamt etwa 28 % ihres BIP für den Sozialschutz aufgewandt.³ Der Anteil hat sich somit langsam erhöht, nachdem er in den vergangenen Jahren mehr oder weniger unverändert geblieben war, auch im Kontext alternder Bevölkerungen.⁴

¹ KOM(2003)261.

² Siehe KOM(2005)706.

³ ESSPROS-Daten.

⁴ Siehe auch Ausschuss für Wirtschaftspolitik: „Restructuring public expenditure: challenges and achievements“, Januar 2006.

Sozialtransfersysteme (ausgenommen Renten) schlagen mit einem Anteil von 5 % des BIP zu Buche. Die Reformanstrengungen in diesem Bereich stellen in erster Linie darauf ab, stärkere Anreize für eine Arbeitsaufnahme zu schaffen. In zunehmendem Maße setzt man auf die Gewährung von Leistungen für Erwerbstätige – in Form von Einkommensbeihilfen für Personen, die eine Beschäftigung (im Niedriglohnssektor) aufnehmen. Die Entwicklung vollzieht sich allerdings nur schleppend. Soziale Unterstützung wird immer häufiger eng verknüpft mit auf lokaler Ebene erbrachten sozialen und Beschäftigungsdienstleistungen. Damit wird bezweckt, Synergien und Effizienzgewinne zu erzielen. Große Reformanstrengungen gelten den bei Langzeiterkrankungen und Arbeitsunfähigkeit zur Anwendung kommenden Regelungen. Viele Staaten treffen hier Maßnahmen, mit denen sichergestellt werden soll, dass es sich nicht um eine versteckte Form von Vorruhestandsregelungen handelt, sondern dass ein Verbleib in Beschäftigung bzw. eine Rückkehr in den Arbeitsmarkt angestrebt wird.

Die Höhe der Rentenausgaben, die sich in der EU im Jahr 2003 auf durchschnittlich 13 % des BIP beliefen, hat bewirkt, dass Altsein nicht mehr gleichbedeutend ist mit Armut oder wirtschaftlicher Abhängigkeit von den Kindern. Erreicht wurde dies vor allem durch die Gewährung staatlicher Renten. Die Sicherung eines angemessenen Ruhestandseinkommens wird auch künftig eine staatliche Aufgabe sein. Auf mehreren aufeinander folgenden Tagungen des Europäischen Rates wurde deutlich gemacht, dass eine größtmögliche Wirkung – und zwar sowohl was die Angemessenheit der Renten als auch was die Tragfähigkeit der Rentensysteme anbelangt – durch eine Anhebung des effektiven Renteneintrittsalters erzielt würde. Dies gilt insbesondere im Lichte der langfristigen Auswirkungen einer höheren Lebenserwartung auf die Rentenausgaben.

In den meisten Mitgliedstaaten sind Reformen im Gange, die auf eine Umkehr des in den vergangenen Jahrzehnten zu beobachtenden Trends zur Absenkung des effektiven Renteneintrittsalters abzielen sowie darauf, dem zu erwartenden Anstieg der Lebenserwartung Rechnung zu tragen. Es wird davon ausgegangen, dass auf dem Umlageverfahren basierende staatliche Rentensysteme auch in den kommenden Jahrzehnten die Haupteinkommensquelle für Rentner bleiben werden, wenngleich der Anteil privater Pensionsfonds in vielen – aber nicht allen – Mitgliedstaaten wohl zunehmen wird. Das Solidarprinzip ist nach wie vor für unsere Rentensysteme von Bedeutung: es garantiert nicht nur den Zugang aller Arbeitnehmer zu Rentenleistungen, sondern auch ein Mindesteinkommen für ältere Menschen, ein Ersatzeinkommen und schließlich auch die Anrechnung von Zeiten der Nichterwerbstätigkeit (insbesondere für die Betreuung von Kindern und älteren Menschen aufgewandte Zeiten und Zeiten der Arbeitslosigkeit) bei der Rentenberechnung.

Im Bereich Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege, wo sich die Ausgaben im Jahr 2003 auf durchschnittlich 8 % des BIP beliefen, streben die Mitgliedstaaten weiterhin an, allen Menschen Zugang zu qualitativ hochwertigen Leistungen zu garantieren und gleichzeitig ihre Systeme an eine im Zuge der Bevölkerungsalterung wachsende Nachfrage, an die Erwartungen der Patienten und an die technologische Entwicklung anzupassen. Angestrebt werden eine höhere Effektivität und Effizienz sowie eine Eindämmung der aggregierten Kosten im Wege einer Reorganisation, einer Prioritätensetzung und der Entwicklung von Anreizstrukturen für Nutzer und Anbieter. Es ist davon auszugehen, dass Gesundheitsförderung und Krankheitsverhütung eine immer wichtigere Rolle spielen werden. Um sicherzustellen, dass die bestehenden Ungleichheiten im Bereich Gesundheit nicht durch einen mangelnden Zugang zu Versorgungsleistungen verschärft werden, wird die wachsende Belastung durch Gebühren und Zuzahlungen abgemildert durch eine breite Palette von Ermäßigungen für benachteiligte Personengruppen.

Im Jahr 2050 wird die europäische Bevölkerung etwas kleiner, aber deutlich älter sein. Auf einen Rentner werden nur noch zwei Erwerbstätige entfallen, während derzeit das Verhältnis noch eins zu vier beträgt. Neuere, langfristige Projektionen zeigen, dass die durch die Bevölkerungsalterung bedingten Renten-, Gesundheits- und Pflegekosten in den meisten Mitgliedstaaten einen erheblichen Anstieg der öffentlichen Ausgaben bis zum Jahr 2050 zur Folge haben werden. Bei Zugrundelegung der derzeitigen Politiken wird eine Erhöhung der altersbedingten öffentlichen Ausgaben insgesamt um 3,4 Prozentpunkte des BIP prognostiziert, bei den Ausgaben für Renten, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege allein ein Anstieg um 4,4 Prozentpunkte für die EU-25 und in einigen Mitgliedstaaten sogar von bis zu 10 Prozentpunkten.¹

Europa wird diesen Bedürfnissen kaum gerecht werden können, indem es seine ambitionierte Sozialpolitik aufgibt, sondern nur dadurch, dass es deren potenziellen Beitrag zur Wirtschaftsleistung nutzbar macht. Finanzielle Nachhaltigkeit kann nur sichergestellt werden durch eine Modernisierung der Institutionen und der Durchführungsmechanismen, wobei es den Unterschieden in der sozialen Organisation der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen gilt.

¹ Siehe Ausschuss für Wirtschaftspolitik / Europäische Kommission: „The impact of ageing populations on public spending on pensions, health and long-term care, education and unemployment benefits for the elderly“, Februar 2006: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/epc_sustainability_ageing_en.htm. Die Projektionen dienen in erster Linie prognostischen Zwecken. Die Zahlen sind nicht unmittelbar vergleichbar mit den ESSPROS-Zahlen, da private Aufwendungen für Altersvorsorge und Gesundheitsfürsorge nicht eingeschlossen sind.

Die Reformen im Bereich Sozialschutz kommen zügig voran. Wie die Analyse zeigt, sind Reformen nicht gleichbedeutend mit Kürzungen. Die Auswirkungen der Reformen auf den sozialen Zusammenhalt sollten aufmerksam beobachtet werden. Die Erkenntnisse derjenigen Länder, die hier über die größte Erfahrung verfügen, legen nahe, dass eine erfolgreiche Aktivierung – mit integrierten und zielgenauen Interventionen – weder billig noch schnell zu haben ist.

Die zunehmende Anwendung von Mindestrentenregelungen – verbunden mit einer Bedürftigkeitsprüfung – darf beispielsweise nicht dazu führen, dass Anreize für einen Rentenaufbau verloren gehen. Die Mindesthöhe sozialer Unterstützungsleistungen liegt in vielen Mitgliedstaaten bereits unter der Armutsrisikogrenze, und unter dem Gesichtspunkt der sozialen Integration ist sorgsam zu prüfen, inwieweit hier noch Spielraum besteht, um Anspruchsvoraussetzungen festzulegen. Zwar wird die Leistungsgewährung immer häufiger an bestimmte Voraussetzungen geknüpft, doch fehlt es bislang an einem systematischen Monitoring der Auswirkungen für die am stärksten marginalisierten gesellschaftlichen Gruppen. Der Trend zur Dezentralisierung und Verlagerung der Zuständigkeiten auf die regionale und/oder lokale Ebene birgt ein erhebliches Potenzial für eine Integration des Leistungsangebots im Bereich Sozialschutz und Sozialdienste. Auch hier gilt es jedoch, die Auswirkungen zu beobachten. Die Evaluierungsarbeiten für die verschiedenen Politikbereiche müssen ebenfalls zusammengeführt werden. Die im Gesundheitswesen immer häufiger üblichen Zuzahlungsregelungen, gekoppelt mit Maßnahmen zur Reduzierung der Kostenbelastung für Niedrigeinkommenbezieher, wurden bereits erwähnt. In den jüngsten „Eingliederungsberichten“ werden die Auswirkungen einer Erhöhung der Gesundheitskosten und Krankenversicherungskosten als ein Faktor genannt, durch den Niedrigeinkommenbezieher in zunehmendem Maße unter Druck geraten.

(b) Enge Wechselwirkung mit den Lissabonner Zielen, das Wirtschaftswachstum zu stärken und mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen, und mit der EU-Strategie der nachhaltigen Entwicklung

In zweifacher Hinsicht bedarf es einer Interaktion zwischen der OKM und der überarbeiteten Lissabon-Strategie: zum einen sollten die Politiken im Bereich Sozialschutz und soziale Eingliederung die wachstums- und beschäftigungspolitischen Ziele untermauern, zum anderen sollten Wachstums- und Beschäftigungspolitiken zur Verwirklichung der sozialen Ziele beitragen. Belgien, Ungarn und Finnland gehören zu den Mitgliedstaaten, die in ihren Nationalen Reformprogrammen (NRP) anschauliche Beispiele für eine solche dynamische Integration präsentieren: sie erklären, dass ihre mittelfristige Wirtschafts- und Beschäftigungsplanung die Zukunftsfähigkeit und Entwicklung ihrer Sozialpolitik untermauern soll, und stellen damit soziale Zielsetzungen in den Mittelpunkt ihrer Lissabon-Planung.

Betrachtet man – auf der Grundlage der Nationalen Reformprogramme – die in den drei von der OKM abgedeckten Politikfeldern geleisteten Arbeiten, wird ganz deutlich, welche wichtige Rolle der Sozialschutz für die Verbesserung der Beschäftigungsleistung spielen kann. Die Verbindungen zwischen OKM und NRP werden jedoch nicht immer klar aufgezeigt.

Im Mittelpunkt der Strategien der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung steht das Bemühen, den Zugang zur Beschäftigung zu erleichtern. Auch die jüngsten Reformen zeigen, dass inzwischen stärkeres Gewicht auf den Übergang in Beschäftigung gelegt wird. Aktive Arbeitsmarktpolitiken und eine Überprüfung der Steuer- und Sozialleistungssysteme sind in den meisten Mitgliedstaaten bereits im Gange oder in Planung. In Ländern, die eine gute Wirtschafts- und Beschäftigungsleistung vorzuweisen haben und in denen Löhne und Sozialleistungen vergleichsweise niedrig waren, wie etwa in den baltischen Staaten, werden Beschäftigungs- und Eingliederungspolitiken miteinander verknüpft: ein Anstieg der Leistungshöhe wird mit einem Anstieg der Mindestlöhne gekoppelt, damit zum einen das jüngste Wachstum möglichst vielen zugute kommt und zum anderen verstärkte Arbeitsanreize geschaffen werden.

Einige Mitgliedstaaten stellen in ihren NRP die wichtige Rolle heraus, die die Zuwanderung wahrscheinlich künftig für die Stützung ihrer Arbeitsmärkte spielen wird. Doch wird der Problematik der Integration der Zuwanderer – einem zentralen Aspekt in den jüngsten Nationalen Aktionsplänen zur sozialen Eingliederung – in den NRP nicht die gebührende Aufmerksamkeit geschenkt.

Die Rentenreformen wirken sich unmittelbar auf die Beschäftigung aus: sie schaffen stärkere Anreize, länger erwerbstätig zu bleiben, und wirken einem vorzeitigen Rückzug aus dem Arbeitsmarkt entgegen. Durch eine stärkere Koppelung der Leistungsansprüche an die Beitragszahlungen schaffen sie ferner Anreize, während des gesamten Erwerbslebens aktiv zu bleiben und einer angemeldeten Beschäftigung nachzugehen. Der Erfolg entsprechender Konzepte hängt jedoch nicht allein von den Anreizstrukturen der Rentensysteme ab. Bei den Arbeitsmarktreformen und in den künftigen NRP wird es entscheidend darauf ankommen, die Arbeitsmärkte für ältere Arbeitskräfte zu öffnen und ihnen dabei behilflich zu sein, länger in Beschäftigung zu bleiben, unter anderem durch eine effiziente Nutzung der IKT.

Eine gute Gesundheitsversorgung trägt bei zur quantitativen und qualitativen Verbesserung des Arbeitskräfteangebots, insbesondere zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit älterer Menschen. Außerdem sind der Gesundheits- und der Pflegesektor wichtige Arbeitgeber und werden dies erst recht in Zukunft sein. In ihren Absichtserklärungen haben die Mitgliedstaaten ausdrücklich hervorgehoben, wie wichtig es ist, über ein ausreichendes Humanressourcenpotenzial zu verfügen, wenn man die künftige Nachfrage in diesem Sektor befriedigen will. In welcher Weise die Systeme es bewerkstelligen werden, künftig die Versorgung sicherzustellen, – unter anderem durch einen effizienten Einsatz neuer Technologien – wird beträchtliche Auswirkungen auf die Beschäftigung haben. Das Verhältnis zwischen informeller Pflege (innerhalb der Familie, außerhalb des Arbeitsmarktes) und formeller Pflege (durch Sozialdienste oder über den Markt) wird sich erheblich auf das Arbeitskräfteangebot, insbesondere bei den Frauen, auswirken. Von mehreren der neuen Mitgliedstaaten, insbesondere von Ungarn, werden gesundheitspolitische Aspekte als wichtiger Faktor für künftige Strategien genannt.

Sozialschutz und Wachstum

Der Zusammenhang zwischen Sozialschutz und Wachstum ist im Rentenbereich eindeutig erkennbar. Finanziell tragfähige staatliche Rentensysteme und nachhaltige öffentliche Finanzen stärken sich gegenseitig, was wiederum langfristig der Wirtschaftsleistung förderlich ist. Allgemein wird anerkannt, wie wichtig ein hohes Gesundheitsniveau der Bevölkerung – dies gilt für die Bevölkerung insgesamt und speziell für die älteren Menschen – für das Wirtschaftswachstum ist. Mit Blick auf die Integrationspolitik ist festzustellen, dass der Ausschluss bestimmter Personen und Personengruppen, wie etwa von Zuwanderern oder Angehörigen ethnischer Minderheiten, aus dem Erwerbsleben und der Gesellschaft einer Ressourcenverschwendung gleichkommt, die es sowohl aus wirtschaftlichen Gründen als auch aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit zu verhindern gilt. Gleichzeitig hängt die Zukunftsfähigkeit der Sozialschutzsysteme von den Wachstumsperspektiven ab und damit auch davon, inwieweit es den nationalen Reformstrategien gelingt, Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität zu steigern.

Die EU-Strategie der nachhaltigen Entwicklung¹ definiert langfristige Ziele für die europäische Gesellschaft und nennt auch die Bedrohungen und Herausforderungen, mit denen wir uns auseinandersetzen müssen, wenn wir diese Ziele realisieren wollen. Sozialpolitische Belange sind sowohl Teil dieser Ziele (z. B. Gewährleistung des sozialen Zusammenhalts) als auch Teil der Herausforderungen (z. B. Kluft zwischen Reich und Arm, Überalterung der Gesellschaft).

¹ KOM(2001)264 und KOM(2005)37.

Das Nachhaltigkeitsgebot macht die langfristige Ausrichtung der Politik in den Bereichen Sozialschutz und soziale Eingliederung zu einem inhärenten Bestandteil des strategischen Rahmens und macht es um so dringender erforderlich, die Kinderarmut stärker in den Fokus zu rücken, die mit sich bringt, dass Armut und Ausgrenzung von einer Generation an die nächste „vererbt“ und die künftigen Humanressourcen Europas in ihrer Entwicklung beeinträchtigt werden. Generell wird die Notwendigkeit unterstrichen, im Rahmen der OKM Nachhaltigkeit zu einer Priorität zu machen.

(c) Die Governance, Transparenz und Einbeziehung von Stakeholdern bei Gestaltung, Durchführung und Monitoring der Politik verbessern

Eine der zentralen politischen Botschaften, die sich aus den bisherigen Arbeiten im Rahmen der OKM ableiten lässt, lautet, dass die Entwicklung und Umsetzung politischer Konzepte zum Erfolg führen, wenn alle Akteure, Sektoren und Regierungsebenen zusammenarbeiten. Die OKM hat dazu beigetragen, diese Botschaft zu transportieren, insbesondere im Bereich soziale Eingliederung. Alle EU-10-Mitgliedstaaten haben neue Strukturen geschaffen, um die Zivilgesellschaft in die Planung der Sozialpolitik einzubinden. In den NAP der EU-15-Staaten sind verschiedenste Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen zentralen, regionalen und lokalen Behörden vorgesehen. Offenkundig ist, dass die Mitgliedstaaten voneinander lernen. Zur „Good Governance“ gehören auch das Bemühen, das Thema soziale Eingliederung zu einem Querschnittsthema der öffentlichen Politik (unter anderem auch bei der Haushaltsplanung) zu machen und Evaluierung und Monitoring zu optimieren. In beider Hinsicht sind – wenngleich in begrenztem Umfang – Fortschritte zu vermelden. Die Regierungen sollten mehr in Monitoring und Evaluierung investieren, um einen Austausch von Best Practice auf der Grundlage robuster Analysen vornehmen zu können.

Bei den Renten ist von zentraler Bedeutung, dass Reformen – angesichts ihrer langfristigen Auswirkungen – auf einem Konsens beruhen. Die Entscheidungsprozesse müssen transparent sein, damit die Bürger ihren Ruhestand sicher und wohl informiert planen können. Die Einführung eines Mechanismus zur automatischen oder regelmäßigen Überprüfung kann den Bürgern die Planung erleichtern. Durch eine stärkere Dezentralisierung der Fonds und durch größere Wahlmöglichkeiten in Bezug auf Investmentgesellschaften und Renteneintrittsalter wird die Entscheidungsfindung komplizierter, weshalb Informations- und Beratungsangebote für die Bürger bereitgestellt werden sollten.

Was die Systemstrukturen anbelangt, zeigt der Gesundheitssektor eine hohe Komplexität hinsichtlich der Rollen der Versicherer und Leistungserbringer und der zentralen und regionalen/lokalen Behörden. Mit Blick auf eine effiziente Koordinierung wird es immer mehr auf die Schnittstellen zwischen Anbietern von Gesundheitsleistungen und Anbietern von Pflegeleistungen ankommen. Eine klare Abgrenzung der Aufgaben der einzelnen Einrichtungen und eine gute Koordinierung zwischen ihnen sind von zentraler Bedeutung. Gleichmaßen wichtig sind die Beziehungen zwischen Politik und Bürgern – in Anbetracht der hohen Erwartungen der Bürger an die Gesundheitssysteme und angesichts der Bedeutung, die alle Mitgliedstaaten den Aspekten Prävention, gesunde Lebensführung und gesundes Altern beimessen.

3. DIE ZENTRALEN HERAUSFORDERUNGEN IN DEN VERSCHIEDENEN VON DER OKM ABGEDECKTEN THEMENFELDERN

3.1. Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung: Umsetzungsdefizit trotz fortgesetzter Anstrengungen

Die von den EU-15-Staaten vorgelegten Nationalen Aktionspläne (NAP) und die von vier EU-10-Staaten vorgelegten NAP-Updates lassen zwar in mehreren Bereichen Fortschritte erkennen, jedoch keine nennenswerte Verbesserung der Situation – angesichts einer Wirtschaftsleistung, die bestenfalls als „durchwachsen“ bezeichnet werden kann. Hier bestätigt sich eindeutig die bei der Überprüfung der Lissabon-Strategie gewonnene Erkenntnis, dass eine Umsetzungslücke klafft zwischen den Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten mit der Festlegung gemeinsamer Ziele eingegangen sind, und den politischen Anstrengungen, die zur Verwirklichung dieser Ziele unternommen worden sind.

Die Analyse der für das Jahr 2005 unterbreiteten Berichte bestätigt die bereits im letztjährigen Gemeinsamen Bericht herausgearbeiteten sieben zentralen politischen Prioritäten: Erhöhung der Arbeitsmarkteteiligung, Modernisierung der Sozialschutzsysteme, Abbau von Benachteiligungen in Bildung und Ausbildung, Beseitigung von Kinderarmut und Ausbau der Unterstützungsangebote für Familien, Gewährleistung angemessenen Wohnraums, Verbesserung des Zugangs zu Dienstleistungen hoher Qualität, Überwindung von Diskriminierung und Verbesserung der Integration von Menschen mit Behinderungen, Angehörigen ethnischer Minderheiten und Zuwanderern. Die Berichte zeigen auch auf, dass Mehrfachbenachteiligungen in bestimmten städtischen und ländlichen Gemeinden und bei bestimmten gesellschaftlichen Gruppen gehäuft auftreten. Die Mitgliedstaaten müssen integrierte, koordinierte Lösungsansätze entwickeln, um gegen Mehrfachbenachteiligungen anzugehen und den Bedürfnissen gesellschaftlicher Gruppen gerecht zu werden, die besonderen Risiken ausgesetzt sind, wie etwa Menschen mit Behinderungen, Zuwanderer und Angehörige ethnischer Minderheiten (einschließlich Roma), Obdachlose, ehemalige Strafgefangene, Suchtkranke und isoliert lebende ältere Menschen. Zum einen gilt es, für einen besseren Zugang der Betroffenen zu den regulären Leistungsangeboten zu sorgen, zum anderen sind bei Bedarf gezielte Maßnahmen vorzusehen.

Derzeit zeichnen sich insbesondere drei Trends ab: Herausforderungen, die sich im Zusammenhang mit der verstärkten Zuwanderung stellen; der Kostenanstieg in Gesundheitsversorgung und Krankenversicherung; und der Bedarf an erschwinglichen Betreuungsangeboten für Kinder, Behinderte und ältere Menschen im Lichte des demografischen Wandels und einer zunehmenden Erwerbsbeteiligung der Frauen.

Die künftigen Herausforderungen sind vor allem: *Mainstreaming* – d. h. bessere Integration zwischen den NAP und der nationalen Politik, einschließlich Haushaltsplanung, und dem reformierten Lissabon-Prozess; *Verbesserung der Governance* – d. h. stärkere Mobilisierung der Akteure, besseres Zusammenwirken der verschiedenen Regierungsebenen (nationale, regionale und lokale Ebene) und klarere Festlegung der Zuständigkeiten für Durchführung, Monitoring und Evaluierung; bessere Verknüpfung der NAP für soziale Eingliederung mit den *Strukturfonds*, insbesondere dem Europäischen Sozialfonds und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung.

3.2. Angemessene und nachhaltige Renten: Fortführung der Reformanstrengungen

Die im Rahmen der zweiten Runde im Juli 2005 vorgelegten Nationalen Rentenstrategieberichte machen deutlich, dass seit Vorlage des Gemeinsamen Berichts 2003 bei den Reformen substanzielle Fortschritte erzielt wurden.¹ Die Berichte beleuchten die Wechselwirkungen zwischen den drei übergeordneten Zielen Angemessenheit, Nachhaltigkeit und Modernisierung. Damit die Reformstrategien greifen, müssen alle drei Komponenten vorhanden sein und in ihrem Zusammenwirken betrachtet werden.

Zur Gewährleistung angemessener und tragfähiger Rentensysteme verfolgen die Mitgliedstaaten eine Strategie, die an drei Punkten ansetzt: Abbau der öffentlichen Schulden, Rentenreform und Erhöhung der Beschäftigung. Mehrere Mitgliedstaaten streben einen Abbau der öffentlichen Schulden an, um sich auf diese Weise einen Spielraum für die nachhaltige Ausgestaltung ihrer Rentensysteme zu verschaffen, doch nur wenigen ist dies in den vergangenen Jahren auch gelungen. Auch streben die Mitgliedstaaten einen Beschäftigungsanstieg an, und vielfach wurden Reformen auf den Weg gebracht, die bereits eine positive Wirkung im Sinne einer Zunahme der Beschäftigungsquoten bei den älteren Arbeitskräften erkennen lassen: Negativanreize für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben werden abgebaut und im Gegenzug Anreize für eine Verlängerung des Erwerbsleben geschaffen: die Leistungsansprüche werden

¹ Eingehender erörtert werden die Nationalen Strategieberichte 2005 im Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen über angemessene und nachhaltige Renten (SEK(2006)XXXX).

stärker an die Beitragszahlungen gekoppelt und bei der Rentenberechnung wird der Lebenserwartung in stärkerem Maße Rechnung getragen. Jüngste Reformen zielen auf eine Senkung der Ersatzquote bei Erreichung einer bestimmten Altersgrenze ab, wobei die dadurch bedingten Einbußen jedoch durch eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit und durch den Aufbau von Sparguthaben kompensiert werden können. Auf diese Weise können das Ziel eines angemessenen Ruhestandseinkommens realisiert, Rentnerarmut vermieden und ausreichende Einkünfte im Rentenalter gesichert werden. Einige Mitgliedstaaten erhöhen die garantierte Mindestrente; vielfach werden bei der Berechnung der Rentenansprüche Betreuungszeiten anerkannt. Es werden Zusatzrentensysteme errichtet – in einigen Ländern geht man davon aus, dass diese künftig einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung des Lebensstandards im Rentenalter leisten werden – und die entsprechenden Rechtsrahmen ausgebaut. Der Beitrag privater Pensionsfonds soll sich in den nächsten Jahrzehnten erhöhen, doch werden in den meisten Mitgliedstaaten – bis auf wenige Ausnahmen – Umlagesysteme auch weiterhin die Hauptrentenquelle darstellen. Mitunter wird eine gewisse Besorgnis geäußert über Ungleichheiten beim Zugang zu privaten Pensionsfonds, und einige Mitgliedstaaten suchen hier nach geeigneten politischen Lösungen, wobei unter anderen an wirksame Steueranreize für Niedriglohnbezieher gedacht wird. Angesichts der zunehmenden Inanspruchnahme privater Pensionsfonds treffen die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Regulierung und Überwachung der entsprechenden Systeme mit dem Ziel, diese transparenter, erschwinglicher und die Erträge besser prognostizierbar zu machen.

Ein Novum in den jüngsten Reformen ist die Einführung automatischer oder halbautomatischer Überprüfungsmechanismen, die gewährleisten, dass in regelmäßigen Abständen überprüft wird, durch welche Faktoren – insbesondere demografische Entwicklungen – die Rentensysteme unter Druck geraten; dabei wird auch eine Debatte über denkbare politische Lösungen geführt. Derartige Mechanismen fördern die Transparenz der Rentensysteme und stärken – gemeinsam mit Maßnahmen zur Information der Bürger über ihre Rentenansprüche – das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Rentensysteme.

3.3. Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege: erste Schritte, die die Relevanz der Problematik verdeutlichen

Nachdem der Rat im Jahr 2004 beschlossen hat, die OKM auf die Bereiche Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege auszuweiten, haben die Mitgliedstaaten im Frühjahr 2005 nationale politische Absichtserklärungen vorgelegt. Die entsprechenden Berichte zeigten Ansatzpunkte für die weiteren Arbeiten auf und leisteten damit einen Beitrag zur Ausarbeitung des Kommissionsvorschlags für die Festlegung gemeinsamer Ziele.¹

Eine zentrale Herausforderung besteht weiterhin darin, den Zugang zu entsprechenden Leistungen sicherzustellen. Zudem haben die öffentlichen Haushalte mit einem zunehmenden Ausgabendruck zu kämpfen. Nach wie vor bestehen gravierende Ungleichheiten – Lücken im Versorgungsangebot, geografische Hindernisse, geschlechtsspezifische Ungleichbehandlungen – ebenso wie Unterschiede, was die Inanspruchnahme des Gesundheitssystems durch verschiedene sozioökonomische Gruppen und die Gesundheitsergebnisse betrifft. Was die Langzeitpflege angeht, so wird bereits die derzeitige Versorgungslage als unzureichend angesehen, und angesichts der demografischen Entwicklung wird sich die Situation weiter verschlechtern. Nur wenige Mitgliedstaaten tragen jedoch in ihren Sozialschutzsystemen den künftigen Herausforderungen im Pflegebereich Rechnung oder bauen ihre Sozialdienste aus, um diese Herausforderungen bewältigen zu können. Der Gesundheitszustand der älteren Menschen kann erhebliche Auswirkungen für die Gesundheitsausgaben haben. Häufig angesprochen wird auch die Frage, wie eine Humanressourcenentwicklung sichergestellt werden kann, die es ermöglicht, angesichts einer wachsenden Nachfrage und eines knappen Arbeitskräfteangebots weiterhin Gesundheitsversorgung und Pflegedienstleistungen sicherzustellen. Diesem Problem versuchen die Mitgliedstaaten im Allgemeinen zu begegnen, indem sie auf Prävention, auf die Propagierung einer gesunden Lebensweise und auf die Förderung des gesunden Alterns setzen. Zur Gewährleistung der Qualität der Versorgungsangebote werden Reformen durchgeführt, die abstellen auf die Entwicklung von Indikatoren und Qualitätsstandards, die Festlegung von praktischen Leitlinien und die Einführung von Akkreditierungssystemen. Derartige Ansätze werden auch zu Kosteneinsparungen führen. Die Einbeziehung der Patienten und die Schaffung von Wahlmöglichkeiten werden als ein Beitrag zu mehr Qualität gesehen. Auch die Technologien bergen eindeutig ein Potenzial für Qualitätsverbesserungen, doch müssen die Auswirkungen auf die Kosten Gegenstand eines Monitoring sein. Somit wird es entscheidend auf ein effizientes Technologie-Management ankommen.

¹ Siehe Memorandum des Ausschusses für Sozialschutz: „Review of Preliminary National Policy Statements on Health Care and Long-Term Care“, 2005.

Die Bemühungen der Mitgliedstaaten, die finanzielle Tragfähigkeit der Systeme sicherzustellen, konzentrieren sich in starkem Maße auf Maßnahmen zur Erhöhung der Effizienz und Effektivität. In den einschlägigen Reformen wird herausgestellt, wie wichtig Kohärenz und eine bessere Koordinierung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen (nationale, regionale und lokale Ebene) wie auch zwischen den unterschiedlichen Versorgungsangeboten sind, wobei es überflüssige Maßnahmen zu vermeiden gilt. Den Hausärzten fällt eine zentrale Rolle zu in der Behandlung, Beratung und Überweisung der Patienten. Von Maßnahmen, die hier ansetzen, erhofft man sich auch positive Auswirkungen sowohl in Bezug auf eine Verbesserung des Zugangs zu den Angeboten und als auch in Bezug auf die Qualität der Angebote. Nachhaltigkeitspolitiken stellen des Weiteren darauf ab, für Anbieter und Nutzer stärkere Anreize für eine rationelle Ressourcennutzung zu schaffen, das Kostenbewusstsein zu erhöhen (Kostenbeteiligung) und eine stärkere Inanspruchnahme der Primärversorgung zu fördern. Ein Wettbewerb zwischen den Anbietern (und in einigen Ländern zwischen den Versicherern) wird als ein Weg zur Reduzierung der Kosten und zur Steigerung der Qualität der gesundheitlichen Versorgung gesehen. Doch ist eine Regulierung des Wettbewerbs erforderlich, damit ein möglichst ausgewogenes Verhältnis zwischen den Faktoren Zugang für alle, hohe Qualität und finanzielle Tragfähigkeit gewährleistet werden kann. Eine beträchtliche Wirkung auf die öffentlichen Ausgaben lässt sich auch mit Maßnahmen erzielen, die geeignet sind, den Eintritt von Erwerbsunfähigkeit zu verhindern, eine informelle Betreuung älterer Menschen mit Behinderungen sicherzustellen oder die Inanspruchnahme einer formellen Betreuung im häuslichen Bereich anstelle einer institutionellen Betreuung zu fördern.

Weiterentwicklung der OKM im Kontext eines gestrafften Koordinierungsprozesses: die zentralen Botschaften

Aus der vorangehenden Analyse lassen sich folgende zentrale Botschaften ableiten:

Bei der Ausarbeitung der NAP zur sozialen Eingliederung muss ein stärker strategisch ausgerichteter Ansatz verfolgt werden: die politischen Maßnahmen müssen präziser, systematischer und transparenter präsentiert werden. Im Rahmen der OKM muss ein Fokus auf die Bekämpfung von Kinderarmut und familiärer Armut gelegt werden. Das Phänomen einer mehrfachen Ausgrenzung – ein Problem, mit dem sich einer ethnischen Minderheit angehörende und in benachteiligten Quartieren lebende junge Menschen konfrontiert sehen – bedarf ebenfalls größerer Aufmerksamkeit. In diesem Kontext sollte auch aufgezeigt werden, welche wichtige Rolle allgemeine und berufliche Bildung spielen, wenn es darum geht, den Teufelskreis der „Vererbung“ der Armut von einer Generation auf die nächste zu durchbrechen.

Wie entsprechende Projektionen zeigen, wird der demografische Wandel erhebliche Auswirkungen haben. Reformen der Sozialschutzsysteme können jedoch zu einer Verbesserung der Perspektiven beitragen. Die Nationalen Rentenstrategieberichte zeigen die Wechselwirkungen zwischen den drei übergeordneten Zielen Angemessenheit, Nachhaltigkeit und Modernisierung auf ebenso wie

Synergien und Zielkonflikte. Damit Reformstrategien erfolgreich sind – insbesondere unter der Perspektive einer höheren Lebenserwartung –, müssen alle drei Komponenten vorhanden sein und in ihrem Zusammenwirken betrachtet werden. Die Reformen sollten auch weiterhin darauf gerichtet sein, Fehlanreize zu beseitigen und Positivanreize für eine Verlängerung des Erwerbslebens zu setzen. Gleichzeitig sind Veränderungen erforderlich, was den Status älterer Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt und ihre Behandlung durch die Arbeitgeber betrifft. Auf diese Weise kann ein wesentlicher Beitrag geleistet werden zur Aufrechterhaltung eines angemessenen Lebensstandards und zur Bekämpfung von Rentnerarmut. Der Trend hin zu einer Absenkung der Rentenersatzquoten sollte aufmerksam beobachtet werden ebenso wie die Schaffung von Anreizen für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben, unter anderem für potenzielle Bezieher einer Mindestrente.

Bei der Modernisierung der Rentensysteme müssen neue Arbeitsformen und Berufspausen – insbesondere zur Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben – stärker berücksichtigt werden. Ferner muss sichergestellt werden, dass Frauen eigene Rentenansprüche aufbauen können. Durch den Ausbau der privaten Vorsorge können die gesetzlichen Systeme ergänzt werden, doch müssen Erschwinglichkeit und Sicherheit gewährleistet sein. Regelmäßige Überprüfungen ermöglichen es, die Systeme bei Bedarf anzupassen. Die Information der Menschen über ihre Rentenansprüche ist ein wichtiger Beitrag zur Vertrauensbildung.

Anknüpfend an die ersten erfolgreichen Schritte sollte der Austausch im Bereich Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege sich künftig vor allem auf folgende Aspekte konzentrieren: Möglichkeiten, den Zugang zu den Versorgungsangeboten sicherzustellen und Ungleichheiten abzubauen; Anpassung an sich verändernde Bedürfnisse, Schaffung von mehr Wahlmöglichkeiten für Patienten und stärkere Einbeziehung der Patienten; Förderung von Qualität; Sicherung einer soliden Finanzierung effizient funktionierender Systeme und Eindämmung der aggregierten Kosten; Verbesserung der Koordinierung zwischen verschiedenen Regierungsebenen; Stärkung der Anreize für Nutzer und Anbieter für eine rationelle Ressourcennutzung; Förderung von Prävention, aktivem Lebensstil und gesundem Altern; Entwicklung von Humanressourcenstrategien, mit denen künftigen Arbeitskräftedefiziten entgegengewirkt werden kann. Große Herausforderungen stellen sich im Bereich Langzeitpflege: hier gilt es, den künftigen Bedarf zu ermitteln und die erforderlichen Leistungserbringungs- und Finanzierungsmechanismen zu konzipieren.

Von zentraler Bedeutung ist es, dafür zu sorgen, dass die OKM und die überarbeitete Lissabon-Strategie sich gegenseitig verstärken. Kommission und Mitgliedstaaten sollten einen geeigneten Rahmen schaffen, der eine optimale Interaktion und eine weitere Verbesserung der Indikatoren zur Fortschrittmessung ermöglicht. Monitoring und Evaluierung der Sozialpolitik sollten weiter

ausgebaut werden. Unter anderem wird zu bewerten sein, inwieweit Beschäftigungsmöglichkeiten für diejenigen zugänglich sind, die am stärksten von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind, (z. B. Arbeitslosenhaushalte, Langzeitarbeitslose, allein erziehende Eltern, große Familien, gefährdete junge Menschen, ethnische Minderheiten, Menschen mit Behinderungen) und wie sich Reformen zur Beschäftigungsförderung auf diesen Personenkreis auswirken.

Betrachtet man die sozialen Sicherungssysteme insgesamt, bedarf es eines langfristig ausgerichteten, ganzheitlichen Ansatzes, der den Fokus auf Nachhaltigkeit legt (eine Herausforderung nicht nur für die Renten- und Gesundheitssysteme), auf Indikatoren zur Bewertung der Effektivität und Effizienz der Systeme, Politiken und Finanzierungsmechanismen, auf die Verteilung der Ausgaben auf die verschiedenen Bereiche sowie darauf, zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen staatlichen Leistungen und Eigenverantwortung der Bürger zu gelangen.

