



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 27.01.2005
KOM(2005)14 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS
UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Entwurf des gemeinsamen Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung

{SEC(2005)69}

INHALTSVERZEICHNIS

Einführung.....	3
1. Sozialschutz und soziale Eingliederung: auf den Wandel reagieren.....	3
2. Förderung der sozialen Eingliederung.....	5
3. Renten und aktives Altern.....	9
4. Zentrale politische Botschaften.....	11

EINFÜHRUNG

Ziel der Lissabon-Strategie ist es, ein nachhaltiges Entwicklungsmodell für die Union zu implementieren – ein Modell, das es ermöglicht, den Lebensstandard aller europäischen Bürger anzuheben. Dabei wird nicht nur auf Wirtschaftswachstum gesetzt, sondern vor allem auch auf sozialen Zusammenhalt und auf den Erhalt der Umwelt. Die Lissabon-Strategie macht es erforderlich, die Koordinierungsmechanismen auf EU-Ebene zu verbessern, um Kohärenz und eine gegenseitige Verstärkung der Maßnahmen in den Bereichen Wirtschaft, Beschäftigung und Soziales zu fördern.

Ein gesundes Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Nachhaltigkeit der Sozialschutzsysteme; die Stärkung des sozialen Zusammenhalts wiederum ist – genauso wie leistungsfähige Bildungs- und Ausbildungssysteme – ein wesentlicher Faktor der Wachstumsförderung. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der vorliegende erste Gemeinsame Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung, die Sozialschutzsysteme durch entschlossene und glaubwürdige Reformstrategien zu modernisieren.

Im Mittelpunkt des Berichts stehen das Thema soziale Eingliederung und die nationalen Strategien zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Der Bericht stützt sich auf die Erkenntnisse, die in zwei Runden der offenen Koordinierungsmethode (OKM) im Bereich soziale Eingliederung auf EU15-Ebene und im Zuge der erfolgreichen Ausweitung der Methode auf die zehn neuen Mitgliedstaaten im Jahr 2004 gewonnen wurden. Auch die Rententhematik wird behandelt, wenn auch weniger ausführlich. Wesentliche Grundlage ist hier der Gemeinsame Bericht über angemessene und nachhaltige Renten aus dem Jahr 2003. Neuere Arbeiten des Ausschusses für Sozialschutz (Social Protection Committee, SPC) lieferten zusätzliches Material, ebenso wie die Ergebnisse des bilateralen Austauschs zwischen der Europäischen Kommission und den neuen Mitgliedstaaten im Vorfeld des Beitritts.

Der vorliegende Gemeinsame Bericht soll den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht und den Bericht über die Umsetzung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik ergänzen. Ziel ist es, ein ausgewogenes, integriertes Gesamtbild der wichtigsten Aufgaben zu zeichnen, die die Mitgliedstaaten in Angriff zu nehmen haben, wenn sie die ehrgeizigen Lissabon-Ziele erreichen wollen. Der Bericht bekräftigt die im Bericht der hochrangigen Gruppe unabhängiger Sachverständiger (Kok-Gruppe) enthaltenen Empfehlungen, denen zufolge ein stärkerer Fokus auf die Umsetzung der Lissabon-Ziele zu legen ist und es eines stärkeren politischen Engagements auf allen Ebenen bedarf.

1. SOZIALSCHUTZ UND SOZIALE EINGLIEDERUNG: AUF DEN WANDEL REAGIEREN

Ein hohes Sozialschutzniveau erlaubt es einer Gesellschaft, in der Not zu helfen und die schlimmsten und inhumansten Formen der Armut zu beseitigen bzw. zu verhindern. Gut konzipierte Sozialschutzsysteme leisten auch einen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung, indem sie ein günstiges Umfeld für Wirtschaftswachstum schaffen – ein Umfeld, in dem die Menschen und die Unternehmen das nötige Vertrauen haben, um zu konsumieren und zu investieren; entsprechende Sozialsysteme erleichtern den Strukturwandel, indem sie die Auswirkungen von Umstrukturierungsmaßnahmen für die Arbeitnehmer abfedern; auch sorgen sie für eine Stabilisierung der aggregierten

Nachfrage über Konjunkturzyklen hinweg und schaffen günstige Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Erholung.

Um ihre zentrale Funktion in der europäischen Gesellschaft und Wirtschaft erfüllen zu können, müssen die Sozialschutzsysteme auf allgemeine soziale Trends reagieren. Die komplexe Kombination demografischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Faktoren, die den Strukturwandel in der EU antreiben und auch weiterhin antreiben werden, setzt die Sozialschutzsysteme unter Anpassungs- und Modernisierungsdruck.

Starke Verschiebungen in der Altersstruktur der Bevölkerung werden beträchtliche Auswirkungen für sämtliche Bereiche der Sozialpolitik haben. Der Bevölkerungsrückgang in der Alterskohorte 0-14 Jahre unterstreicht, wie wichtig es ist, ein kinderfreundliches Umfeld zu schaffen, unter anderem durch eine angemessene Förderung in den frühen Entwicklungsphasen und in der Ausbildung. Der Rückgang in der Alterskohorte 15-29 Jahre macht es um so notwendiger, für einen reibungslosen Übergang von der Schule ins Arbeitsleben zu sorgen. Angesichts des raschen Anwachsens der Alterskohorte 50-64 Jahre wird das aktive Altern zu einem vordringlichen Thema. Die Zunahme der Zahl über 64-Jährigen verdeutlicht, dass die langfristige Sicherung angemessener Renten ein Problem ist, das dringend einer Lösung bedarf. Und schließlich wird das Anwachsen der Alterskohorte 80+ zu einem immer größeren Bedarf an Gesundheitsversorgungs- und Langzeitpflegeleistungen für alte Menschen führen.

Eine höhere Nettozuwanderung könnte dabei hilfreich sein, den aus derartigen demografischen Veränderungen resultierenden Ungleichgewichten entgegenzusteuern – durch Kompensation von Arbeitskräftedefiziten und – im Kontext der Rentenreformen – durch Erhöhung der finanziellen Tragfähigkeit der Rentensysteme. Doch werden die Gesellschaften das hier vorhandene Potenzial nur dann zu ihrem Vorteil nutzen können, wenn sie die Voraussetzungen für die Integration der Zuwanderer in den offiziellen Arbeitsmarkt schaffen, wenn sie lernen, interkulturelle Spannungen zu überwinden, und wenn sie in der Lage sind, Barrieren zu beseitigen, die der wirtschaftlichen und sozialen Integration von Zuwanderern entgegenstehen.¹

Der Effekt der demografischen Veränderungen wird verstärkt durch weit reichende Veränderungen bei den kulturellen Werten, den sozialen Beziehungen, der Organisation der Familien und des Wesens der Arbeit.

Die sozialen Bedürfnisse sind vielschichtiger geworden und die Ansprüche sind gestiegen. Dabei geht es immer mehr um Lebensqualität und Work-Life-Balance. Die individuelle Wahlfreiheit gewinnt an Bedeutung. Diversität hat eine ausgeprägte ethnische Dimension, insbesondere in städtischen Ballungszentren. Die zunehmende Feminisierung der Erwerbsbevölkerung hat neue soziale Bedürfnisse entstehen lassen (z. B. Bedarf an Betreuungsmöglichkeiten für Kinder, ältere und hilfsbedürftige Personen) und eine neue Ausgangslage geschaffen, die die traditionelle Aufgabenteilung in den Haushalten in Frage stellt. Es haben sich deutliche Veränderungen in den Familienstrukturen vollzogen, zum einen in Richtung einer Verringerung der Haushaltsgröße, zum anderen in Richtung einer stärkeren Diversifizierung. Seinen Grund

¹ Die Kommission hat am 11. Januar 2005 ein Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration (KOM(2004)881) angenommen, in dessen Mittelpunkt die erforderlichen Verfahren zur Zulassung von Wirtschaftsmigranten und zur Erteilung von Arbeits- und Aufenthaltserlaubnissen stehen.

hat dies vor allem auch darin, dass Partnerschaften seltener eingegangen und häufiger aufgelöst werden. Eine Konsequenz ist, dass mehr Menschen auf alternative Formen der Unterstützung angewiesen sind. Und schließlich ist auch das Arbeitsumfeld wesentlich instabiler und heterogener geworden. Die Nachfrage nach hohen Qualifikationen nimmt ständig zu, während gleichzeitig zahlreiche Arbeitsplätze mit niedriger Produktivität entstehen.

In diesem sich verändernden Umfeld müssen die Sozialschutzsysteme so ausgestaltet werden, dass sie den wirtschaftlichen und sozialen Anforderungen der Zukunft gerecht werden. Maßnahmen zur Förderung der sozialen Integration beispielsweise sind nicht nur wichtig, um Armut zu verhüten und zu bekämpfen, sie können auch beitragen zur Erhöhung des Arbeitskräfteangebots, indem die Arbeitsfähigkeit der Menschen entwickelt und das Prinzip „Arbeit lohnend machen“ sinnvoll umgesetzt wird. Reformen zur Gewährleistung nachhaltiger und angemessener Renten sollten darauf abzielen, für Arbeitnehmer geeignete Anreize zu schaffen, länger im Erwerbsleben zu verbleiben, und für Arbeitgeber geeignete Anreize zu schaffen, ältere Arbeitskräfte einzustellen und in Arbeit zu halten. Zugängliche, qualitätsvolle und tragfähige Gesundheitsversorgungssysteme spielen nicht nur bei der Bekämpfung von Krankheiten und sozialer Ausgrenzung eine zentrale Rolle, sondern auch mit Blick auf den Erhalt einer produktiven Erwerbsbevölkerung.

2. FÖRDERUNG DER SOZIALEN EINGLIEDERUNG

2.1. Die Situation im Bereich soziale Eingliederung in den 25 Mitgliedstaaten

Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung bleibt eine zentrale Herausforderung für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten. Die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen Menschen in der Union ist beträchtlich. Im Jahr 2002 waren mehr als 68 Millionen Menschen, also 15 % der EU-Bevölkerung, von Armut bedroht. Dabei reichte das Spektrum von 10 % und darunter in der Tschechischen Republik, in Schweden, in Dänemark, in Ungarn und in Slowenien bis 20 % oder darüber in Irland, in der Slowakischen Republik, in Griechenland und in Portugal.

Das Armutsrisiko ist signifikant höher bei Arbeitslosen, allein erziehenden Eltern (meist Frauen), allein lebenden älteren Menschen (auch hier sind es in erster Linie Frauen) und Familien mit mehreren wirtschaftlich abhängigen Personen. Kinder sind in besonderem Maße von Armut betroffen: bei Kindern, die in Armut aufgewachsen sind, ist die Wahrscheinlichkeit gesundheitlicher Beeinträchtigungen höher, sie zeigen weniger gute Leistungen in der Schule, und ihr Risiko, später arbeitslos zu werden oder antisoziales Verhalten zu entwickeln, ist größer. Auch sprechen Indizien dafür, dass ein Zusammenhang zwischen Umweltverschmutzung und sozialer Deprivation besteht.

Die Messung des „Armutsrisikos“ zeigt nur einen Ausschnitt des Gesamtbilds. Neuere Daten verdeutlichen das Ausmaß materieller Deprivation insbesondere in denjenigen Ländern, in denen die nationale Armutsschwelle signifikant niedriger ist.

Armut und materielle Deprivation werden in ihrer Wirkung häufig verstärkt durch die Unfähigkeit, in vollem Umfang am sozialen Leben teilzuhaben – als Folge eines unzureichenden Zugangs zu Beschäftigung, Bildung und Ausbildung, Wohnraum, Verkehrsmitteln und Gesundheitsversorgung.

Beschäftigung ist ein zentraler Faktor für soziale Eingliederung – nicht nur, weil sie Einkommen generiert, sondern auch, weil sie soziale Teilhabe und persönliche Entwicklung fördern kann und durch den Erwerb von Rentenansprüchen zur Aufrechterhaltung eines angemessenen Lebensstandards im Alter beiträgt. Mit dem Übergang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung wird die Wahrscheinlichkeit, einem Armutrisiko ausgesetzt zu werden, deutlich geringer; außerdem ist das Wohlergehen der Arbeitslosen oder Nichterwerbstätigen im erwerbsfähigen Alter noch mehr in Frage gestellt, wenn der betroffene Haushalt über kein Erwerbseinkommen verfügt.

Die auf EU-Ebene verfügbaren statistischen Daten über Armut und soziale Ausgrenzung decken einige der am stärksten betroffenen Gruppen nach wie vor nicht ab. In den NAP/Eingliederung wird herausgestellt, dass Zuwanderer, ethnische Minderheiten und Roma, Menschen mit Behinderungen, Obdachlose, Opfer des Menschenhandels, Menschen, die in Pflegeeinrichtungen untergebracht sind oder waren, und Subsistenzlandwirte ganz besonderen Risiken ausgesetzt sind. Ein wichtiger Aspekt ist auch die Konzentration von Benachteiligungen in bestimmten Kommunen und geografischen Räumen – sowohl in der Stadt als auch auf dem Land –, in denen tief verwurzelte Ausgrenzungsfaktoren zum Tragen kommen, die häufig über Generationen hinweg weitergegeben werden.

In den Jahren, die der Einführung der neuen Strategie unmittelbar vorausgingen, war ein Trend zur Absenkung des Niveaus der relativen Armut festzustellen: der EU-Durchschnitt (15 Mitgliedstaaten) von 18 % im Jahr 1995 auf 15 % im Jahr 2000 zurückging. Zum Großteil war dies der deutlichen Verbesserung der Arbeitsmarktlage zu verdanken. Heute zeichnet sich eindeutig das Risiko ab, dass der jüngste Wirtschaftsabschwung, mit dem ein Anstieg der Arbeitslosigkeit und eine Abnahme der Beschäftigungsmöglichkeiten einherging, mehr Menschen dem Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung aussetzt und die Position derjenigen, die ohnehin bereits betroffen sind, zusätzlich schwächt.

Noch größer ist die Herausforderung in vielen der neuen Mitgliedstaaten, wo das rasche Wirtschaftswachstum begleitet wird von einer umfassenden Umstrukturierung in Industrie und Landwirtschaft, die, wenn sie nicht von geeigneten Maßnahmen zur Förderung der sozialen Eingliederung flankiert wird, zu einem Anstieg der Zahl der von Armut bedrohten Menschen führen kann.

2.2. Politische Prioritäten

Ein positives Ergebnis des Koordinierungsprozesses im Bereich soziale Eingliederung ist, dass für mehr Klarheit gesorgt wurde, was die zentralen politischen Prioritäten im Hinblick auf die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung angeht, die sich in den von den Mitgliedstaaten verfolgten politischen Konzepten widerspiegeln. Unionsweit lassen sich **sieben zentrale politische Prioritäten** definieren:

1. *Erhöhung der Arbeitsmarktbeteiligung:* Für die meisten Mitgliedstaaten steht dieser Punkt ganz oben auf der Prioritätenliste. Seinen Niederschlag findet dies in einer Ausweitung der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und einer besseren Verknüpfung und damit auch gegenseitigen Verstärkung der Reformen in den Bereichen Sozialschutz, lebenslanges Lernen und Arbeitsmarkt.
2. *Modernisierung der Sozialschutzsysteme:* Hier geht es darum, die Sozialschutzsysteme so zu gestalten, dass sie zukunftssicher, angemessen und für alle zugänglich sind, und sicherzustellen, dass die Leistungen für diejenigen, die

arbeitsfähig sind, zum einen wirksame Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung und zum anderen ein ausreichendes Maß an Sicherheit bieten, um den Menschen eine Anpassung an den Wandel zu ermöglichen.

3. *Abbau von Benachteiligungen in Bildung und Ausbildung:* Der Schwerpunkt wird hier auf folgende Aspekte gelegt: Verhinderung eines vorzeitigen Verlassens der formalen Bildungs- und Ausbildungssysteme; Erleichterung des Übergangs von der Schule ins Erwerbsleben, insbesondere für geringqualifizierte Schulabgänger; Verbesserung des Zugangs zu Bildung und Ausbildung für Angehörige benachteiligter Gruppen und Eingliederung der Betroffenen in die regulären Systeme; Förderung des lebenslangen Lernens, einschließlich E-Learning, für alle. Vielfach wird die Notwendigkeit erkannt, mehr und effizienter in das Humankapital aller Altersgruppen zu investieren.
4. *Beseitigung von Kinderarmut:* Dies wird als ein entscheidender Schritt gesehen, um einer „Vererbung“ von Armut von einer Generation auf die nächste entgegenzuwirken. Ein besonderes Augenmerk gilt der frühzeitigen Intervention und frühzeitig einsetzenden Erziehungsmaßnahmen für benachteiligte Kinder sowie einer verstärkten Einkommensunterstützung und einem Ausbau der Unterstützungsangebote für Familien, einschließlich alleinerziehender Eltern. Einige Länder legen zunehmendes Gewicht auf die Förderung der Rechte des Kindes als Grundlage für die Politikentwicklung.
5. *Gewährleistung angemessenen Wohnraums:* In einigen Mitgliedstaaten stellt man ab auf die Anhebung der Wohnstandards, in anderen Ländern sieht man eher die Notwendigkeit, dem Mangel an Sozialwohnungen für vulnerable Gruppen abzuhelpfen. Mehrere Mitgliedstaaten arbeiten derzeit an der Entwicklung stärker integrierter Ansätze zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit.
6. *Verbesserung des Zugangs zu Dienstleistungen hoher Qualität:* Die einschlägigen Maßnahmen schließen Folgendes ein: Verbesserung des Zugangs zu Gesundheitsversorgungs- und Langzeitpflegeleistungen, zu Sozialdiensten und zu Verkehrsmitteln, Verbesserung des kommunalen Umfelds und Investitionen in angemessene Infrastrukturen. Die Ausschöpfung des Potenzials neuer, für alle zugänglicher IKT und die Vermeidung einer digitalen Ausgrenzung („e-exclusion“) ist ebenfalls ein zentraler Aspekt.
7. *Überwindung von Diskriminierung und Verbesserung der Integration von Angehörigen ethnischer Minderheiten und Zuwanderern:* Will man die Ausgrenzung, unter der bestimmte gesellschaftliche Gruppen – insbesondere die Roma – zu leiden haben, eindämmen, bedarf es einer Strategie, die drei Stoßrichtungen verfolgt: Verbesserung des Zugangs zu grundlegenden Dienstleistungen und Möglichkeiten, Durchsetzung der Rechtsvorschriften zur Überwindung von Diskriminierung und Entwicklung gezielter Ansätze zur Lösung spezifischer Problematiken.

Zur Umsetzung dieser Prioritäten müssen die Mitgliedstaaten integrierte und koordinierte Strategien auf lokaler und regionaler Ebene entwickeln, insbesondere in solchen städtischen und ländlichen Gemeinden, die in mehrfacher Hinsicht benachteiligt sind. Die Maßnahmen im Rahmen solcher Strategien sollten auf die spezifischen Gegebenheiten vor Ort abstellen und alle relevanten Akteure einbeziehen. Auch sollte sichergestellt sein,

dass bei allen genannten Prioritäten die Geschlechterproblematik einbezogen und auf diese Weise ein Beitrag zur Förderung der Geschlechtergleichstellung geleistet wird.

2.3. Stärkung des Koordinierungsprozesses im Bereich soziale Eingliederung

Die Ausarbeitung und Umsetzung von NAP/Eingliederung durch alle Mitgliedstaaten ist deutlicher Ausdruck der Absicht, verstärkt gegen Armut und soziale Ausgrenzung vorzugehen. Insbesondere hat das von den EU10-Mitgliedstaaten an den Tag gelegte entschlossene politische Engagement dem Prozess neuen Schwung verliehen und generell verdeutlicht, wie sinnvoll die offene Koordinierungsmethode ist.

Die Mitgliedstaaten verfolgen – ja nach Ausgangssituation, sozialem Sicherungssystem und Erfahrung mit der Entwicklung von Armutsbekämpfungsstrategien – ganz unterschiedliche Ansätze. Die meisten Mitgliedstaaten haben ein umfassendes Konzept für die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung entwickelt, wobei ein breites Spektrum von Politikbereichen abgedeckt wird. Es wurden institutionelle Vorkehrungen getroffen, um Fragen der sozialen Eingliederung zu einem Querschnittsthema der nationalen Politik zu machen. Der Koordinierung zwischen verschiedenen Regierungsstellen und Regierungsebenen wird mehr Aufmerksamkeit geschenkt, damit ein stärker integrierter Lösungsansatz entwickelt werden kann. Und schließlich bemüht man sich verstärkt um eine Einbindung der zentralen Stakeholder (Sozialpartner, NRO und Unternehmen).

Insgesamt hat die OKM im Bereich soziale Eingliederung bisher einen nützlichen Beitrag geleistet und eine solide Grundlage für weitere Maßnahmen geschaffen. Das Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung hat wesentlich dazu beigetragen – durch die Förderung von Studien, Peer-Reviews, transnationalen Informationsaustauschprojekten und Networking auf EU-Ebene. Wenn das Gesamtziel des Prozesses im Bereich soziale Eingliederung verwirklicht werden soll – nämlich das Ziel, die Beseitigung der Armut bis zum Jahr 2010 entscheidend voranzubringen –, muss jedoch noch wesentlich mehr getan werden, und zwar sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene. Entsprechend sollten die Mitgliedstaaten

- *eine stärkere Verknüpfung mit der Wirtschaftspolitik und mit der Beschäftigungspolitik herstellen:* geschehen kann dies vor allem durch Schaffung von mehr Transparenz, was die für die Erfüllung der in den NAP/Eingliederung festgelegten Ziele und Zielvorgaben erforderlichen Haushaltsmittel anbelangt und was den Einsatz der Strukturfonds zur Verwirklichung von Zielen im Bereich soziale Eingliederung betrifft;
- *die Umsetzungskapazitäten stärken:* zu diesem Zweck gilt es, die administrativen und institutionellen Kapazitäten – einschließlich Sozialschutzsystemen, Sozialdiensten und Instrumenten für die Bewertung des Gender-Mainstreamings – zu stärken, für eine bessere Koordinierung zwischen verschiedenen Regierungsstellen und Regierungsebenen (nationale, regionale und kommunale Ebene) zu sorgen und die Mechanismen zur Einbeziehung der Stakeholder zu optimieren;
- *auf die zentralen Themen fokussieren und ehrgeizigere Zielvorgaben machen:* der Prozess würde wesentlich davon profitieren, wenn die Mitgliedstaaten die für sie zentralen Themen festlegen und jeweils quantifizierte Zielvorgaben machen würden; die Fortschritte auf dem Weg zur Erfüllung der Zielvorgaben sollten überwacht und zum Gegenstand eines Berichts gemacht werden; für

Mitgliedstaaten, die in bestimmten Bereichen hinterherhinken, könnte sinnvollerweise die Leistung der erfolgreichsten Mitgliedstaaten als Benchmark dienen;

- *Monitoring und Evaluierung der Politiken optimieren:* von entscheidender Bedeutung für eine bessere Umsetzung sind die Implementierung eines wirksameren Instrumentariums für das Monitoring und die Evaluierung der Wirkung der einschlägigen Maßnahmen – unter Einbeziehung aller Stakeholder einschließlich Sozialpartnern – und die Verfügbarmachung zeitnäherer und relevanterer Daten.

Auf EU-Ebene sollten Kommission und Rat

- *auf eine durchgängige Berücksichtigung der Ziele im Bereich soziale Eingliederung in allen EU-Politiken hinarbeiten:* die Berücksichtigung der Problematik der sozialen Eingliederung bei der Konzipierung und Durchführung der EU-Politiken ist von zentraler Bedeutung, wenn man gewährleisten will, dass sie die nationalen Anstrengungen zur Förderung der sozialen Eingliederung unterstützen; dazu beitragen wird die Ausweitung der OKM auf den Bereich Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege mit dem Ziel, Zugänglichkeit, Qualität und Nachhaltigkeit der Systeme sicherzustellen;
- *das Potenzial der OKM besser ausschöpfen, um zu einer effektiven Durchführung beizutragen:* der Austausch von Good Practices muss untermauert werden durch eine auf Transparenz basierende Ermittlung sowohl bewährter als auch ungeeigneter Verfahren, wenn den Mitgliedsstaaten daraus tatsächlich ein Nutzen für ihre Politikentwicklung erwachsen soll; die gemeinsamen Indikatoren sollten hier eine zentrale Rolle spielen;
- *gewährleisten, dass die Strukturfonds weiterhin eine zentrale Rolle bei der Förderung der sozialen Eingliederung spielen:* der potenzielle Beitrag der Strukturfonds, insbesondere des ESF, zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung muss optimiert und in vollem Umfang ausgeschöpft werden; die zentrale Rolle der Fonds gilt es auch im Rahmen der Debatte über die finanzielle Vorausschau für den Zeitraum 2007-2013 zu berücksichtigen;
- *weiter an der Entwicklung gemeinsamer Indikatoren arbeiten und die Datenquellen verbessern:* trotz der Verbesserungen bei den Indikatoren und den statistischen Kapazitäten, insbesondere durch die Einführung von EU-SILC, bestehen immer noch Defizite bezüglich der rechtzeitigen Verfügbarkeit und der Relevanz der Daten, was vergleichende Analysen erschwert; insbesondere besteht die Notwendigkeit, die mehrdimensionale Natur von sozialer Ausgrenzung und Armut besser zu erfassen.

3. RENTEN UND AKTIVES ALTERN

3.1. Nachhaltigkeit und Angemessenheit: Herausforderungen für die Rentensysteme

Seit langem sind sich die Mitgliedstaaten der Konsequenzen bewusst, die die Bevölkerungsalterung für die auf dem Umlageverfahren basierenden Rentensysteme haben, und inzwischen erkennt man auch die Herausforderungen, die daraus für die kapitalgedeckten Systeme resultieren. Erforderlich sind hier glaubwürdige Reformen, die

darauf abstellen, künftige Leistungen in ausreichender Höhe zu gewährleisten und gleichzeitig die finanzielle Tragfähigkeit der Systeme zu sicherzustellen. Im Kontext der Lissabon-Strategie wurde die offene Koordinierungsmethode im Rentenbereich auf den Weg gebracht mit dem Ziel, entsprechende Reformanstrengungen, die im Wesentlichen auf die Verwirklichung von drei gemeinsamen Zielen – Angemessenheit, finanzielle Tragfähigkeit und Modernisierung – abstellen, zu fördern und damit dem gesellschaftlichen Wandel Rechnung zu tragen.

Der erste Gemeinsame Bericht über angemessene und nachhaltige Renten zeigte, dass die meisten EU15-Mitgliedstaaten bereits erhebliche Fortschritte mit Blick auf die Eindämmung der künftigen öffentlichen Rentenausgaben gemacht haben. Seither haben mehrere Mitgliedstaaten weitere Reformen eingeführt. Im Rahmen der nächsten Runde der nationalen Strategieberichte wird eine neuerliche Bewertung der erzielten Fortschritte – unter Einschluss der EU10-Mitgliedstaaten – vorgenommen.

Im Gemeinsamen Bericht wurde unterstrichen, dass Nachhaltigkeit und Angemessenheit untrennbar miteinander verbunden sind. Künftige Rentensysteme können nur dann (weiterhin) angemessene Renten gewährleisten, wenn sie finanziell tragfähig sind und wenn sie den sich verändernden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen angemessen Rechnung tragen; umgekehrt gilt: wenn Rentensysteme Ruheständlern kein angemessenes Einkommen sichern, entstehen zusätzliche Kosten, beispielsweise in Form höherer Aufwendungen für Sozialhilfe. Eine große Herausforderung wird somit darin bestehen, die finanzielle Tragfähigkeit zu sichern, ohne die Angemessenheit der Rentenhöhe in Frage zu stellen.

Im Gemeinsamen Bericht wurde festgestellt, dass zahlreiche Reformen, die auf eine Eindämmung künftiger Ausgabenerhöhungen abstellen, auch Maßnahmen zur Verhütung von Armut durch Mindesteinkommensgarantien für ältere Menschen vorsehen. Einige der Reformen werden zu erheblichen Absenkungen der Ersatzquoten in den gesetzlichen Rentensystemen führen. Dass daraus in Zukunft größere Probleme hinsichtlich der Angemessenheit der Renten erwachsen, wäre nur dann der Fall, wenn die Mitgliedstaaten es versäumen, darauf angemessen zu reagieren: sie müssen die Menschen ermutigen, später in den Ruhestand einzutreten, und sie müssen bessere Möglichkeiten für den Erwerb einer Zusatzrente schaffen.

3.2. Die beiden wichtigsten Antworten der Politik: Verlängerung des Erwerbslebens und Förderung der privaten Vorsorge

Die Modernisierung der Sozialschutzsysteme kann dazu beitragen, einen späteren Eintritt in den Ruhestand zu fördern. Wesentlich ist, dass Renten nur dann vor dem regulären Renteneintrittsalter oder vor Ablauf eines regulären Erwerbslebens gezahlt werden, wenn die betreffenden Personen tatsächlich nicht in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt selbst zu verdienen, oder wenn sie bereit sind, eine versicherungsmathematische Kürzung ihrer Rente in Kauf zu nehmen. Gleichzeitig sollten die Rentensysteme Möglichkeiten bieten, höhere Rentenansprüche zu erwerben durch längere Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Die Anhebung des effektiven Renteneintrittsalters ist somit das wichtigste Instrument, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Angemessenheit der Renten und finanzieller Tragfähigkeit der Systeme herzustellen.

Eine vom SPC durchgeführte Untersuchung hat gezeigt, dass die wichtigsten Mechanismen, die ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt bewirken, – insbesondere Vorruhestandsregelungen und Gewährung von Leistungen wegen

Arbeitslosigkeit oder Invalidität – in den meisten Mitgliedstaaten derzeit einer kritischen Überprüfung unterzogen werden. Gleichzeitig werden Rentnern mehr Möglichkeiten geboten, ein höheres Einkommen zu erzielen, indem bei Hinausschieben des Renteneintritts eine Rentensteigerung gewährt wird oder indem gestattet wird, trotz Rentenbezug ein Arbeitseinkommen zu erzielen (gleitender Übergang in den Ruhestand oder Teilzeitarbeit nach Eintritt in den Ruhestand). Die Möglichkeiten für Reformen wurden in vielen Mitgliedstaaten jedoch noch nicht in vollem Umfang ausgeschöpft.

Der SPC befasst sich derzeit auch mit der Rolle privater Altersversorgungssysteme. Die meisten Mitgliedstaaten gehen davon aus, dass die private Vorsorge im Rahmen von Betriebsrenten oder privaten Versicherungen künftig eine größere Rolle spielen wird, wenngleich die staatlichen Systeme – bis auf wenige Ausnahmen – in allen Ländern auch künftig die wichtigste Einkommensquelle der Rentner sein wird. Durch die privaten Versorgungsmodelle kann sich die Komplexität der Rentensysteme noch erhöhen, und zwar sowohl auf aggregierter Ebene als auch auf der Ebene des Einzelnen. Dies wird die Entwicklung umfassender Informations- und Monitoring-Systeme erfordern sowie die Klärung der Verknüpfung von privaten Versorgungssystemen und öffentlichen Finanzen – insbesondere was die steuerliche Behandlung der privaten Systeme betrifft – und eine Interaktion zwischen privaten Rentenleistungen und staatlichen Einkommensgarantien für Rentner. Von entscheidender Bedeutung ist es auch, die Betroffenen zu informieren, damit sie in der Lage sind, derart schwierige Entscheidungen zu treffen, die langfristige Konsequenzen für ihr Einkommen und ihren Lebensstandard haben.

3.3. Modernisierung der Rentensysteme

Angemessene und gerechte Renten für alle können nur dann garantiert werden, wenn die Rentensysteme an die sich verändernden Bedürfnisse des Einzelnen angepasst werden. Die Systeme müssen der zunehmenden Vielfalt der Beschäftigungsformen Rechnung tragen wie auch den Bestrebungen nach mehr Geschlechtergerechtigkeit. Darüber hinaus gilt es, Fragen der Governance zu berücksichtigen, insbesondere die Notwendigkeit, Reformen auf eine solide Informationsbasis und einen tragfähigen Konsens zu stützen.

Die Modernisierung der Rentensysteme und Sozialschutzsysteme im Allgemeinen ist auch als ein zentraler Faktor für die Verwirklichung der Ziele der Lissabon-Strategie zu sehen. Will man die Herausforderung der Bevölkerungsalterung meistern, muss man traditionelle Lebenszyklusmodelle überprüfen, wobei die Phasen, die dem Lernen, dem Arbeiten oder Betreuungsaufgaben gewidmet sind, immer weniger deutlich voneinander abgrenzbar werden. Die Sozialschutzsysteme müssen auf solche Veränderungen reagieren und es den Menschen ermöglichen und sie dazu ermutigen, die durch eine dynamische Wirtschaft und einen dynamischen Arbeitsmarkt geschaffenen Möglichkeiten bestmöglich zu nutzen.

4. ZENTRALE POLITISCHE BOTSCHAFTEN

- Die Verbesserung des Sozialschutzes im Sinne des Prinzips der Angemessenheit ist eine wesentliche Voraussetzung für Wachstum und Beschäftigung wie auch für die Stärkung des sozialen Zusammenhalts. Die Verlängerung des Erwerbslebens und die Anhebung des Beschäftigungsniveaus sollten auch künftig die wichtigsten Triebfedern für die Modernisierung des Sozialschutzes sein. Umgekehrt werden die Sozialschutzsysteme die Bewältigung neuer Risiken erleichtern, indem sie den

sich im Verlauf des Lebenszyklus verändernden Bedürfnissen des Einzelnen Rechnung tragen.

- Auf EU-Ebene sollten die geplante Ausweitung der OKM auf den Bereich Gesundheitsversorgung und die Straffung sämtlicher Prozesse im Bereich Sozialschutz und soziale Eingliederung im Jahr 2006 genutzt werden, um einen stärkeren Fokus auf den Umsetzungsaspekt und auf Synergien zu legen. Dies sollte im Rahmen der offenen Koordinierungsmethode erfolgen und unter Berücksichtigung der Spezifik jedes einzelnen Bereichs – Eingliederung, Renten, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege.
- Was den Bereich soziale Eingliederung betrifft, legen die bisher vorliegenden Ergebnisse den Schluss nahe, dass Beharrlichkeit und Ehrgeiz gerechtfertigt sind. Beharrlichkeit ist erforderlich, weil es konzertierter Anstrengungen über das Jahr 2010 hinaus bedarf, wenn man das Problem Armut und Ausgrenzung an der Wurzel packen will; Ehrgeiz braucht es, weil der Prozess eines kollektiven Agierens aller Stakeholder in der gesamten EU inzwischen fest verankert ist.
- Zwar müssen die Maßnahmen zur Förderung der sozialen Eingliederung den vielfältigen Herausforderungen in den Mitgliedstaaten Rechnung tragen, doch besteht nach wie vor eine der Prioritäten darin, mehrdimensionale Ansätze zu verfolgen. Die bisherigen Arbeiten bestätigen die Relevanz bestimmter Schlüsselprioritäten für die Politik. Eine Konzentration auf diese Prioritäten wird es ermöglichen, einige der drängendsten Probleme anzugehen, wie etwa die Verhütung von Kinderarmut, die Förderung von Betreuungskapazitäten innerhalb der Familien, die Inangriffnahme geschlechtsspezifischer Ungleichheiten, die Bekämpfung von Obdachlosigkeit und die Erschließung neuer Wege zur Integration von ethnischen Minderheiten und Zuwanderern.
- Die im Jahr 2005 anstehende Bewertung sollte in erster Linie auf die Umsetzung abstellen, um die nach 2006 beginnende neue Runde der OKM vorzubereiten. Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten insbesondere bewerten, inwieweit die Wirksamkeit der nationalen Strategien erhöht werden kann durch Anwendung von Zielvorgaben, Benchmarks und Indikatoren, durch eine bessere Verknüpfung mit Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, durch effektive Monitoring- und Evaluierungsmechanismen und durch den Einsatz der Strukturfonds, einschließlich des Europäischen Sozialfonds. Des Weiteren wäre zu prüfen, inwieweit sich nationale Strategien bewährt haben, um lokale und regionale Gebietskörperschaften, Sozialpartner und andere Stakeholder einzubinden und das Bewusstsein für die Problematik Armut und soziale Ausgrenzung zu schärfen.
- Menschen wieder in Arbeit bringen, Arbeitnehmer in Beschäftigung halten, die Beschäftigungsfähigkeit verbessern, die Arbeitsmarktbeteiligung erhöhen – all das sind entscheidende Voraussetzungen für die Verwirklichung der in der Lissabon-Strategie verankerten Ziele Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung und soziale Eingliederung. Noch steht die Lissabon-Strategie – in einer erweiterten Union – vor gewaltigen Herausforderungen, betrachtet man die Situation derjenigen, die völlig vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind. Auf der Grundlage der mit der OKM im Bereich Eingliederung und mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie gewonnenen Erfahrungen sollte die

Kommission im Jahr 2005 Sozialpartner, Mitgliedstaaten und alle anderen relevanten Stakeholder dazu konsultieren, ob weitere Maßnahmen auf EU-Ebene – und wenn ja, welche – erforderlich sind, um diese Herausforderungen zu bewältigen.

- Im Rentenbereich besteht nach wie vor EU-weit eine der zentralen Herausforderungen darin, ältere Arbeitskräfte in Beschäftigung zu halten. Diesem Aspekt sollte im Rahmen der Reformen zur Sicherung der künftigen Angemessenheit und der finanziellen Tragfähigkeit der Rentensysteme Priorität eingeräumt werden. Die Erhöhung der Lebenserwartung wird eine weitere Anhebung des Erwerbsaustrittsalters erforderlich machen und damit auch die schrittweise Beseitigung von Vorruhestandsanzügen. Die Mitgliedstaaten sollten analysieren, welche Rolle die Sozialschutzsysteme mit Blick auf die Verlängerung des Erwerbslebens spielen.