



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 22.12.2005
KOM(2005) 706 endgültig

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

**Zusammenarbeiten, zusammen mehr erreichen:
ein neuer Rahmen für die offene Koordinierung der Sozialschutzpolitik und der
Eingliederungspolitik in der Europäischen Union**

1. EINLEITUNG

Die Europäische Union hat sich zur Modernisierung ihres Sozialmodells verpflichtet, gestützt auf die gemeinsamen Werte der sozialen Gerechtigkeit und der aktiven Teilhabe aller Bürger am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben. In ihrem Beitrag zur informellen Tagung der Staats- und Regierungschefs in Hampton Court hat die Kommission bekräftigt, dass Europa seine sozialen Sicherungssysteme modernisieren muss, um deren Zukunftssicherheit zu gewährleisten. Die Politik muss zum einen weiterhin den sozialen Zusammenhalt, die Chancengleichheit und die Solidarität zwischen den Generationen fördern und zum anderen den wirtschaftlichen und sozialen Wandel besser bewältigen und mehr Wachstum und Beschäftigung realisieren.

Die EU hat sich in den letzten Jahren darum bemüht, dass die Mitgliedstaaten ihre Bestrebungen zur Modernisierung und Optimierung der Politik besser koordinieren und mehr voneinander lernen. Die offene Koordinierungsmethode (OKM) hat es der Kommission, den Mitgliedstaaten und anderen Akteuren ermöglicht, unter Wahrung der Subsidiarität einen konstruktiven Austausch zu führen über gemeinsame Politikziele, Good Practice und Good Governance. Die OKM ist Anreiz für die Mitgliedstaaten, die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zu verstärken, und sie fördert den politischen Austausch über die Sicherung angemessener und nachhaltiger Renten.

In der vorliegenden Mitteilung unterbreitet die Kommission Vorschläge dazu, wie dieser Austausch künftig effizienter gestaltet und gestrafft werden könnte. In sie eingegangen sind die bisher gesammelten Erfahrungen, die jüngste Bewertung der OKM durch die Mitgliedstaaten und andere Akteure – was funktioniert, was funktioniert nicht – und die Entwicklung der politischen Rahmenbedingungen, insbesondere die Neugestaltung der Lissabon-Strategie. Ziel ist eine solidere, sichtbarere OKM mit einer stärkeren Fokussierung auf die Politikumsetzung und einer positiven Interaktion mit der überarbeiteten Lissabon-Strategie bei gleichzeitiger Vereinfachung der Berichterstattung und Erweiterung des politischen Austausches.

1.1. Hintergrund: OKM im Bereich soziale Eingliederung und Renten

Die Entwicklung der OKM in diesem Bereich folgt dem auf der Tagung des Europäischen Rates in Lissabon im März 2000 vorgegebenen Zielen. Eines dieser Ziele ist „ein größerer sozialer Zusammenhalt“. Der Forderung des Europäischen Rates Folge leistend, durch Maßnahmen auf EU-Ebene „die Beseitigung der Armut entscheidend voranzubringen“ (Punkt 32) und die künftige Angemessenheit und Tragfähigkeit der Altersversorgungssysteme sicherzustellen (Punkt 31), wurden der Prozess der sozialen Eingliederung und die OKM für die Sicherung angemessener und nachhaltiger Renten initiiert. Der Europäische Rat hat in der Folge versucht, die zu Grunde liegende Methode auf die künftige Gestaltung der Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege auszuweiten.

Die offene Koordinierungsmethode sieht vor, dass die Mitgliedstaaten sich auf ein bestimmtes Maß gemeinsamer Politikentwicklung verständigen, ohne die Subsidiarität in Frage zu stellen. Es handelt sich um eine flexible Methode, deren Wesen darin besteht, dass sie Austausch und Koordination auf einem Wege und in einem Umfang ermöglicht, der an das jeweilige Politikfeld angepasst ist. In der Anwendung auf die soziale Eingliederung und die Renten beinhaltet sie Folgendes: Festlegung gemeinsamer Zielvorgaben auf hoher politischer Ebene; Ausarbeitung Nationaler Aktionspläne (NAP) für Eingliederung und Nationaler

Strategieberichte (NSB) für Renten, in denen die Mitgliedstaaten darlegen, auf welche Weise sie in einem vereinbarten Zeitraum die gemeinsamen Ziele realisieren wollen; Bewertung dieser Vorhaben/Strategien in Gemeinsamen Berichten von Kommission und Rat; Festlegung gemeinsamer Indikatoren, um die gegenseitige Abstimmung zu verbessern und die Bewertung zu vereinheitlichen; gegebenenfalls gemeinsame Zielsetzungen. Die OKM gibt einen Rahmen vor für Austausch und gegenseitiges Lernen und fördert Offenheit, Transparenz und die Einbeziehung von Stakeholdern auf europäischer und nationaler Ebene. All dies dient der Optimierung der Politikgestaltung.¹

Der Mehrwert des Prozesses im Bereich Eingliederung ist, dass er die Komplexität von Armut und sozialer Ausgrenzung und den sich daraus ergebenden Bedarf einer umfassenden, gemeinsamen politischen Antwort verdeutlicht. Er fördert auch die Good Governance, Offenheit und Einbindung von Akteuren. Der Prozess im Bereich Renten hat zu dem Konsens geführt, dass Bemühungen um Angemessenheit, Nachhaltigkeit und Modernisierung die Rentenreform untermauern müssen. Beide Prozesse haben die Aufmerksamkeit auf neue Erfordernisse gelenkt, zum Beispiel: Notwendigkeit, die Kinderarmut zu bekämpfen, um den sich von einer Generation zur nächsten fortsetzenden Teufelskreis der Ausgrenzung zu durchbrechen; Notwendigkeit, das Arbeitsleben zu verlängern, sollen die Rentensysteme zukunftssicher sein. Beide Prozesse gewinnen immer mehr an Umfang und Bedeutung. Die neuen Mitgliedstaaten werden erfolgreich integriert: sie haben den ersten NAP Eingliederung im Juli 2004 und den ersten NSB über Renten im Juli 2005 vorgelegt.

1.2. Weshalb straffen?

Die Kommission hat bereits im Mai 2003 vorgeschlagen, die laufenden Arbeiten im Bereich Eingliederung und Renten sowie die geplanten Arbeiten zu Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege zu straffen und zu einem Gesamtprozess zusammenzufassen. Damit wird ein doppeltes Ziel verfolgt: Effizienzsteigerung und bessere Integration in den Lissabon-Prozess, insbesondere in die Grundzüge der Wirtschaftspolitik und die Europäische Beschäftigungsstrategie². Die Kommission hat ein einheitliches Berichterstattungs- und Bewertungsmodell für die drei Teilbereiche vorgeschlagen sowie einen mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik und den Beschäftigungsleitlinien synchronisierten Zeitplan. Der Vorschlag fand die breite Unterstützung der Mitgliedstaaten: Was sie anstrebten, war eine Vereinfachung der Berichterstattung, nicht aber eine Schwächung des spezifischen Charakters und der Tragweite der Prozesse in den Bereichen Eingliederung und Renten. Ein schrittweises Vorgehen wurde vereinbart, wobei die Arbeiten an bestimmten Teilen des Gesamtpakets – Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege und Abfassung eines jährlichen Gemeinsamen Berichts über Sozialschutz- und soziale Eingliederung – bereits im Zeitraum 2004-2005 anlaufen sollten. Das abschließende Element – Verständigung auf neue gemeinsame Ziele für die drei Teilbereiche und neue ab 2006 anzuwendende Verfahren³ – ist Gegenstand der

¹ Informationen zum Entwicklungsstand in den beiden Prozessen – einschließlich der gemeinsamen Zielsetzungen, nationalen Berichte, gemeinsamen Berichte von Rat und Kommission, Studien und zugehörigen Aktivitäten – finden sich auf folgenden Websites:

Soziale Eingliederung: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/index_de.htm
Renten: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/pensions_de.htm

² Mittlerweile zusammengelegt zu den Integrierten Leitlinien für Beschäftigung und Wachstum 2005-2008.

³ 2006 wurde gewählt, um eine Synchronisierung mit den Zeitplänen für die Grundzüge und die EBS zu ermöglichen.

vorliegenden Mitteilung. Die Mitteilung stützt sich demnach auf einen breiten Konsens zwischen Kommission und Mitgliedstaaten.

Sie bezieht auch die Entwicklungen seit 2003 ein, so etwa die angelaufenen Arbeiten im Bereich Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege. Die Mitgliedstaaten legten im April 2005 Absichtserklärungen vor und verständigten sich auf ein darauf basierendes Diskussionspapier. Sie stimmen darin überein, **dass die gestraffte OKM geeignet ist, in diesem Bereich die Politikentwicklung voranzubringen, gemeinsame Herausforderungen deutlich zu machen und das gegenseitige Lernen zu erleichtern.**

Der wichtigste Faktor hierbei ist, dass die Neugestaltung des Lissabon-Prozesses im März 2005 den Handlungsrahmen für die Bereiche Sozialschutz und Eingliederung klarer abgesteckt hat. Die überarbeitete Lissabon-Strategie legt den Schwerpunkt auf Wachstum und Beschäftigung⁴ und ist darauf angelegt, das in der Überprüfung von Lissabon festgestellte Umsetzungsdefizit zu überwinden. Die getrennte OKM-Berichterstattung über Sozialschutz und soziale Eingliederung wird fortgesetzt, wobei die für die neuen Integrierten Leitlinien relevanten Sozialschutzfragen auch in den nationalen Reformprogrammen aufgegriffen werden.⁵ Gleichzeitig wird – in Einklang mit der Zielvorstellung des Europäischen Rates „Wachstum und Beschäftigung im Dienste des sozialen Zusammenhalts“ – die überarbeitete Lissabon-Agenda zum sozialen Zusammenhalt und zur sozialen Eingliederung beitragen. Die OKM sollte also die überarbeitete Lissabon-Strategie flankieren und mit ihr in einer engen Wechselwirkung stehen, d. h. sie soll einwirken auf die Wachstums- und Beschäftigungsziele, während die Lissabon-Programme ihrerseits auf die Ziele im Bereich sozialer Zusammenhalt ausstrahlen, also zu deren Realisierung beitragen sollen. Auch mit dem Umsetzungsdefizit sollte sich die OKM befassen.

1.3. Bewertung der OKM-Arbeiten: Stellungnahmen der Mitgliedstaaten und anderer Politikakteure

Die Kommission wollte die Meinung von Stakeholdern einholen, bevor sie ihre Vorschläge zur Prozessstraffung vorlegt. Sie bat Mitgliedstaaten, Sozialpartner, NRO und Sozialschutzeinrichtungen, einen Fragebogen zur OKM und zu deren Methoden zu beantworten. Die Beantwortungsquote war hoch, d. h. es konnte ein umfassender Eindruck davon gewonnen werden, was die Mitgliedstaaten und andere Stakeholder wollen.⁶

Aus der Umfrage geht eindeutig hervor, dass Stakeholder in der OKM ein wertvolles Instrument sehen, das sich positiv auf die Politikgestaltung auswirkt. Sie begrüßen die Tatsache, dass sie die Unterstützung der Union für die gemeinsamen Werte hinter der Sozialpolitik demonstriert und gewährleistet, dass die sozialpolitischen Belange in die EU-Entscheidungsfindung eingehen. Sie erwarten, dass die OKM den positiven Einfluss einer guten Sozialschutz- und Eingliederungspolitik sichtbarer macht und die Politikmodernisierung unterstützt. **Die Prozessstraffung soll demnach Wirksamkeit und Stellenwert der OKM steigern.**

⁴ Europäischer Rat 22.-23. März 2005, Schlussfolgerungen des Vorsitzes.

⁵ Arbeitspapier der Kommission SEK (2005) 622 vom Mai 2005.

⁶ Eine Zusammenfassung und Schlussfolgerungen finden sich in einem Arbeitspapier der Kommission, das der Mitteilung beigefügt ist. Bewertungsbeiträge sind im Internet veröffentlicht unter http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/index_fr.htm

Die Stakeholder sprechen sich überwiegend für eine gezieltere Ausrichtung des Prozesses bei vereinfachter Berichterstattung aus, vorausgesetzt, dass dadurch das bisher Erreichte nicht ausgehöhlt wird. **Die Straffung soll die drei Teilbereiche stärker miteinander koppeln, gleichzeitig aber zulassen, dass die spezifischen Merkmale jedes einzelnen Teilbereichs sich stärker akzentuieren.**⁷ **Die Integration zu neuen gemeinsamen Zielen soll einer Vertiefung in jedem der einzelnen Politikfelder nicht entgegenstehen.**

Besonders schätzen die Stakeholder die OKM als Mittel des gegenseitigen Politiklernens und Politikaustausches. Einen hohen Wert in ihren Augen haben Mechanismen wie Peer-Review-Programme und transnationale Projekte, die sich neben den Kernaufgaben der Berichterstattung und Bewertung entwickelt haben. Sie begrüßen die Tatsache, dass die neue PROGRESS-Haushaltlinie künftig derartige Aktivitäten über den gesamten OKM-Anwendungsbereich erleichtern wird. **Die Straffung soll das gegenseitige Lernen fördern und es besser in die Berichterstattung und Bewertung integrieren.**

Hervorgehoben wird auch, wie wichtig eine enge Verknüpfung zwischen der OKM für Sozialschutz und soziale Eingliederung und anderen Prozessen auf EU-Ebene ist. **Dies gilt besonders für die Interaktion mit der überarbeiteten Lissabon-Strategie und der neu ausgerichteten Strategie der nachhaltigen Entwicklung.**

Als ein Kernziel gilt die Förderung von Good Governance und Offenheit in der Politikgestaltung. **Der gestraffte Prozess soll die Einbeziehung von Akteuren – bisher im Bereich Eingliederung am stärksten ausgeprägt – fördern.**

2. NEUE GEMEINSAME ZIELSETZUNGEN FÜR DIE GESTRAFFTE OKM FÜR SOZIALSCHUTZ UND SOZIALE EINGLIEDERUNG

Die Kommission schlägt die nachstehend genannten gemeinsamen Ziele für die gestraffte OKM für Sozialschutz und soziale Eingliederung vor. Diese Ziele stützen sich auf die bestehenden Zielvorgaben von Nizza zur Eingliederung und die rentenpolitischen Zielen von Laeken und sie sind so angelegt, dass sie die in beiden Bereichen erreichte Dynamik aufrechterhalten. Hauptziele bleiben die Förderung einer Politik, die ein hohes Maß von Sozialschutz und sozialem Zusammenhalt und eine positive Wechselwirkung mit den neuen Lissabon-Prioritäten für Wachstum und Beschäftigung gewährleistet und auf die Beseitigung des bei der Überprüfung von Lissabon ausgemachten Umsetzungsdefizits hinwirkt. Insbesondere im Bereich der sozialen Eingliederung dürfte die allgemeiner gehaltene Formulierung der Zielvorgaben die Mitgliedstaaten in die Lage versetzen, den Schwerpunkt auf die im jeweiligen nationalen Kontext höchsten Prioritäten zu setzen, z. B. Obdachlosigkeit, Kinderarmut, Entfremdung bei Jugendlichen, Zuwanderern und ethnischen Minderheiten, Behinderung, eInclusion und ungleiche Bildungs- und Ausbildungschancen.⁸ Darin spiegeln sich die Lehren wider, die man aus der Analyse der NAP Eingliederung 2005 gezogen hat: Erforderlich sind ein Mainstreaming der Eingliederungsziele in den relevanten

⁷ Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege waren nicht Gegenstand der Bewertung. Dass nach allgemeiner Einschätzung die OKM die besonderen Umstände in diesem Bereich berücksichtigen sollte, ist jedoch aus den unter 1.2 behandelten Austauschprozessen abzuleiten.

⁸ Siehe Kernprioritäten im Gemeinsamen Bericht von Rat und Kommission über die soziale Eingliederung 2004, Bericht 2005 über die soziale Eingliederung in den 10 neuen Mitgliedstaaten und gemäß Gemeinsamem Bericht 2005 über Sozialschutz und soziale Eingliederung von den Mitgliedstaaten zu bewältigende Herausforderungen.

Politikbereichen, einschließlich der Strukturfondsprogramme und der Bildungs- und Ausbildungspolitik, und eine bessere Politikgestaltung durch Good Governance.

Der Vorschlag umfasst „übergreifende“ Ziele, die einen allgemeinen Rahmen für die OKM-Arbeiten insgesamt vorgeben, sowie drei Gruppen von für die einzelnen Teilbereiche spezifischen Zielen.

2.1. Übergreifende Ziele der OKM für Sozialschutz und soziale Eingliederung:

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

2.2. Ziele in den verschiedenen Teilbereichen:

2.2.1. Die Beseitigung von Armut und sozialer Ausgrenzung entscheidend voranbringen:

- (d) Die aktive soziale Eingliederung aller sicherstellen durch Förderung der Erwerbsbeteiligung und Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung der am stärksten an den Rand der Gesellschaft gedrängten Menschen und Gruppen.
- (e) Sicherstellen, dass alle zu den grundlegenden Ressourcen, Rechten und Dienstleistungen Zugang haben, der Voraussetzung ist für die gesellschaftliche Teilhabe. Dabei ist gegen extreme Formen der Ausgrenzung und alle Formen von zu Ausgrenzung führender Diskriminierung vorzugehen.
- (f) Dafür Sorge tragen, dass die Politik der sozialen Eingliederung gut koordiniert ist und alle Regierungsebenen und Akteure einbezieht, einschließlich der von Armut Betroffenen. Das effiziente und wirksame Mainstreaming der Eingliederungspolitik in allen relevanten Bereichen der öffentlichen Politik gewährleisten, einschließlich der Wirtschafts- und Haushaltspolitik und der Strukturfondsprogramme (vor allem ESF). Dies gilt auch für das Gender-Mainstreaming.

2.2.2. Eine angemessene und tragfähige Altersversorgung sicherstellen:

- (g) Im Geist der Solidarität und Generationengerechtigkeit ein angemessenes Renteneinkommen für alle und den Zugang zu Renten gewährleisten, die es den Menschen erlauben, nach der Verrentung einen angemessenen Lebensstandard zu bewahren.
- (h) Im Rahmen des Erfordernisses solider öffentlicher Finanzen die Zukunftssicherheit öffentlicher und privater Rentensysteme sicherstellen, vor allem durch: Verlängerung des Arbeitslebens und Förderung des aktiven

Alterns, Ausgewogenheit von Beiträgen und Leistungen, Förderung der Erschwinglichkeit und Sicherheit kapitalgedeckter und privater Systeme.

- (i) Gewährleisten, dass die Rentensysteme transparent und an die Bedürfnisse und Erwartungen von Frauen und Männern, die Anforderungen der modernen Gesellschaft und die Zwänge der demografischen Alterung und des Strukturwandels angepasst sind. Sicherstellen, dass die Menschen die zur Ruhestandsplanung erforderlichen Informationen erhalten, und dass Reformen auf der Basis eines möglichst breiten Grundkonsenses durchgeführt werden.

2.2.3. Eine für alle zugängliche, qualitativ hochwertige und nachhaltige Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege sicherstellen:

- (j) Den Zugang aller zu einer angemessenen Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege sicherstellen und dabei gewährleisten, dass Pflegebedürftigkeit nicht zu Armut und finanzieller Abhängigkeit führt. Gegen Ungleichheiten beim Zugang zu Pflege und bei den Gesundheitsergebnissen vorgehen.
- (k) Die Qualität der Gesundheitsversorgung und der Langzeitpflege fördern und die Pflegesysteme an die sich wandelnden Erfordernisse und Präferenzen der Gesellschaft und des Einzelnen anpassen, insbesondere durch Verwirklichung von Qualitätsstandards, die der internationalen Best Practice entsprechen, und durch Stärkung der Verantwortlichkeit der Angehörigen der Gesundheitsberufe sowie der Patienten und der Pflegeempfänger.
- (l) Sicherstellen, dass eine angemessene und qualitativ hochwertige Langzeitpflege erschwinglich und nachhaltig bleibt. Zu diesem Zweck eine gesunde und aktive Lebensweise, eine gute Personalausstattung des Pflegesektors und eine rationelle Ressourcennutzung fördern, vor allem durch geeignete Anreize für Nutzer und Anbieter sowie eine gute Governance und Koordination zwischen den Pflegesystemen und den Pflegeeinrichtungen.

3. VERFAHREN UND ARBEITSWEISEN ZUR STÄRKUNG DER OKM

3.1. Berichterstattung und Bewertung

Auf der Basis der gemeinsamen Zielvorgaben werden **nationale Strategien für Sozialschutz und soziale Eingliederung** entworfen, die zum einen auf die spezifischen Herausforderungen innerhalb jedes Arbeitsbereichs zugeschnitten sind und zum anderen globale Leitlinien auf hoher Ebene für den gesamten Sektor vorgeben. Diese Strategien werden Folgendes beinhalten:

Einen allgemeinen Abschnitt mit

- **einer Bewertung der sozialen Situation** mit den wichtigsten Trends und größten Herausforderungen in den Bereichen Armut und soziale Ausgrenzung, Renten, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege sowie
- einen **globalen strategischen Ansatz** zur Modernisierung des Sozialschutzes und der sozialen Eingliederung.

Die Ausarbeitung dieses Abschnitts stützt sich auf die gemeinsamen **übergreifenden Ziele** und geeignete Indikatoren auf EU-Ebene.

Drei fachspezifische Pläne zu sozialer Eingliederung, Renten und Gesundheitsversorgung. Sie sollten **perspektivisch ausgerichtet** sein und die **prioritären nationalen Zielvorgaben** darlegen, mit denen die gemeinsamen Ziele in nationale Aktionspläne umgesetzt werden. Jeder dieser drei Pläne wird als nationaler Plan für ein spezifisches Politikfeld dienen. Demnach wird man bezogen auf die Eingliederung anstreben, die Strategieplanungs- und Zielsetzungsfunktion der Nationalen Aktionspläne für Eingliederung beizubehalten, dabei aber den Schwerpunkt stärker auf die Komponenten Strategie, Prioritätensetzung und Politikumsetzung zu legen. In Bezug auf die Renten sollte der Nationale Strategiebericht weiterhin dazu dienen, eine Strategie für die den gegenwärtigen und künftigen Herausforderungen gerecht werdenden Modernisierung des Rentensystems vorzuzeichnen. In Anbetracht der Tatsache, dass die Mitgliedstaaten Nationale Strategieberichte zu den Renten im Juli 2005 vorgelegt haben, sollten die ersten im Rahmen des gestrafften Verfahrens 2006 vorgelegten Rentendokumente knapp gehalten sein. Der Plan für Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege wird sich auf die Ermittlung von Einzelfragen konzentrieren, bei denen sich ein gegenseitiger Austausch und gegenseitiges Lernen anbieten.

Die Kommission wird einen Gemeinsamen Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung ausarbeiten, den Rat/Kommission vor der nächsten Frühjahrstagung des Europäischen Rates annehmen sollen. Darin wird man die wichtigsten Probleme und Trends zusammenfassend darstellen und die Fortschritte der Mitgliedstaaten in der Realisierung der gemeinsamen Ziele bewerten. Der Bericht wird die in den Lissabon-Prozess eingehenden Komponenten prüfen und untersuchen, wie die Fortschritte in der Verwirklichung der Lissabonner Beschäftigungs- und Wachstumsziele sich auf den sozialen Zusammenhalt auswirken.

Eingehender analysieren wird man wichtige Einzelfragen und Good-Practice-Beispiele in den drei Politikfeldern in Arbeitspapieren der Kommission, die in unregelmäßigen Abständen vorgelegt werden.

3.2. Zeitplan für Berichterstattung und Bewertung

Die Nationalen Strategien für Sozialschutz und soziale Eingliederung decken normalerweise einen Zeithorizont von drei Jahren ab. Zur Gleichschaltung mit dem neuen Lissabon-Terminplan sollten die ersten Berichte im September 2006 vorgelegt werden. Dies würde die Integration wichtiger Fragen in die im Oktober 2006 fälligen Nationalen Reformprogramme erleichtern. Solche wichtigen Aspekte sind zum Beispiel die Art und Weise, wie die Sozialleistungssysteme die Erwerbsbeteiligung fördern und wie die Rentensysteme und die Förderung des gesunden Alterns zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit beitragen können. Die ersten Berichte würden nach Ablauf eines Jahres des Lissabonner Dreijahreszyklus 2005-2008) eingehen, ausnahmsweise also nur einen Zweijahreszeitraum (2006-2008) abdecken.

Man wird von den Mitgliedstaaten nicht verlangen, dass sie in den dazwischenliegenden „ruhigeren“, d. h. weniger Aufwand erfordernden Jahren nationale Strategien ausarbeiten. Falls sie es wünschen, können sie jedoch über etwaige neue Initiativen oder über

Umsetzungsfortschritte berichten⁹. Die OKM wird sich in diesen ruhigeren Jahren auf die eingehende Analyse von Einzelfragen und auf die Verbreitung von Politikerfahrungen konzentrieren. Der Gemeinsame Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung könnte in solchen Jahren folgende Themen behandeln: gemeinschaftliche und nationale Fortschrittsindikatoren, Politikentwicklungen in den Mitgliedstaaten, Wechselwirkung mit dem Lissabon-Prozess und Analyse politischer Einzelfragen.

3.3. Arbeitsweisen: gegenseitiges Lernen stärker fördern

Eine der eindeutigsten Erkenntnisse aus der Bewertung ist, dass die Stakeholder dem Erfahrungsaustausch und dem gegenseitigen Lernen einen hohen Stellenwert beimessen. Dies gilt für Peer-Review-Programme, transnationale Austauschprojekte, die jährliche Rundtischkonferenz über Armut und soziale Ausgrenzung und die jährliche Begegnung mit in Armut lebenden Menschen. Die geplante **PROGRESS**-Haushaltslinie wird künftig ähnliche Austauschprojekte im gesamten OKM-Bereich unterstützen. Derartige Projekte sollten in der künftigen OKM einen höheren Rang haben und besser in den Berichterstattungs- und Bewertungsprozess integriert sein. Die Kommission beabsichtigt, den vorgenannten neuen Terminplan dazu zu nutzen, vor allem in den ruhigeren Jahren das gegenseitige Lernen und den Austausch von Good Practice zu fördern.

3.4. Arbeitsweisen: Einbeziehung von Akteuren und Governance

In der gestrafften OKM sollten Good Governance, Transparenz und Einbeziehung von Akteuren einen höheren Stellenwert bekommen. Die Einbindung von Stakeholdern erhöht die Außenwirkung, ermutigt zu ehrgeizigeren Zielsetzungen und lenkt den Blick stärker auf die Politikumsetzung.

Die Stakeholder-Einbindung, im Bereich Eingliederung bereits gut ausgeprägt, könnte auf andere Teilbereiche ausgedehnt werden, wobei jedoch stets die Unterschiede zwischen ihnen zu berücksichtigen sind. Wie das dritte übergreifende Ziel nahelegt, könnte die OKM darüber hinaus Governance, Transparenz und Einbindung nicht nur auf sie selbst bezogen, sondern als allgemeines Ziel der Sozialpolitik fördern. Dies erfordert, dass man in den verschiedenen Teilbereichen den Schwerpunkt auf unterschiedliche Fragen legt. Im Bereich Eingliederung läge der Schwerpunkt auf der Einbindung in den Entscheidungsfindungsprozess, der Politikkoordination zwischen Regierungssparten und –ebenen und dem Mainstreaming der Armuts- und Eingliederungsthematik in der nationalen Planung. Bei den Renten besteht eine besondere Herausforderung darin, die Rentensysteme leichter durchschaubar zu machen und den Bürgern diejenigen Informationen zu liefern, die sie für ihre Ruhestandsplanung brauchen. Von vorrangiger Bedeutung für die Gesundheitsversorgung dürfte die Politikkoordination zwischen einzelnen Systemkomponenten sein sowie die gründliche Information der Bürger.

3.5. Arbeitsweisen: Indikatoren

Wie unter 3.1 ausgeführt, könnten die Nationalen Strategien für Sozialschutz und soziale Eingliederung auf der Ebene der übergreifenden Ziele untermauert werden durch gemeinsame Indikatoren für wesentliche soziale Trends und allgemeine Zielsetzungen sowie durch spezifischere Indikatoren innerhalb jedes einzelnen Politikfeldes.

⁹ Sie können dies auch in den jährlichen Nationalen Lissabon-Reformprogrammen tun.

Die Kommission und die Mitgliedstaaten könnten im Jahr 2006 die Nutzung von Indikatoren im Rahmen der neuen gemeinsamen Zielsetzungen ausweiten und vereinfachen unter Berücksichtigung der spezifischen Ziele, der politischen Prioritäten, der methodischen Ansätze und des Entwicklungsstands in den drei Teilbereichen. Die Indikatoren sollten so beschaffen sein, dass sie das Monitoring der Politikergebnisse aussagekräftiger machen, einschließlich der Auswirkungen auf Frauen und Männer und auf Familien. Auch die Indikatoren für das Armutsmonitoring sind zu optimieren. Während des Übergangs zu EU-SILC wird es an Vergleichsdaten zu Einkommen und Lebensbedingungen mangeln, auf denen viele der Indikatoren basieren. Die Kommission und die Mitgliedstaaten müssen sich demnach Gedanken darüber machen, wie sie in diesem Zeitraum Fortschritte messen und Ländervergleiche anstellen.

Erneut befassen sollte man sich mit den Zielvorgaben im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung. Die Zielsetzung ist seit jeher Teil des Prozesses der sozialen Eingliederung, in Einklang mit der vom Europäischen Rat in Lissabon aufgestellten Forderung, „die Beseitigung von Armut entscheidend voranzubringen“ und der von ihm im März 2002 in Barcelona an die Mitgliedstaaten gerichteten Aufforderung, Zielvorgaben zu machen „für eine signifikante Reduzierung der Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen“. Der Gebrauch von Zielvorgaben hat langsam aber stetig zugenommen. In jüngster Zeit haben sich Mitgliedstaaten oft über Fragen der Formulierung, Umsetzung und Messung von Zielvorgaben ausgetauscht. Dieser Austausch sollte noch verstärkt werden.

Aus der OKM-Bewertung, wie auch aus der vom Luxemburger Ratsvorsitz im Juni 2005 veranstalteten Konferenz „Den EU-Prozess der sozialen Eingliederung voranbringen“¹⁰, sind zahlreiche Vorschläge für neue Indikatoren und potenzielle Zielvorgaben hervorgegangen. Die einschlägigen Arbeiten sollten sich darauf stützen.

3.6. Die Außenwirkung der OKM steigern

Eine größere Außenwirkung der OKM wäre wünschenswert. Sie würde gegenüber den Bürgern demonstrieren, welch hohen Stellenwert Sozialschutz und soziale Eingliederung für die EU haben. Gemeinsame Zielsetzungen und der Politikaustausch im Rahmen der OKM könnten die Debatten über dieses Thema in allen Mitgliedstaaten positiv beeinflussen.

Der ruhigere Rhythmus der Berichterstattung und Bewertung könnte dazu genutzt werden, besser über die OKM zu informieren. Die Abhaltung von für alle Akteure offenen nationalen Seminaren wird bisher lediglich als Teil der Erarbeitung nationaler Pläne betrachtet. In den ruhigeren Jahren könnten mehr derartige Seminare veranstaltet werden, was dazu dienen könnte, die aus der OKM gezogenen Lehren in die nationalen Debatten einzubringen.

Das Europäische Parlament hat mehrfach die Absicht geäußert, sich stärker in die OKM-Prozesse einzubringen. Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten gemeinsam mit dem Parlament prüfen, auf welchem Weg dies geschehen kann.

¹⁰ Umfassende Informationen über die Konferenz, einschließlich der wissenschaftlichen Studie, finden sich unter <http://www.ceps.lu/eu2005%5Flu/inclusion>.

4. FAZIT: EINE GESTÄRKTEN OKM

Die Sozialschutzsysteme und die Politik der sozialen Eingliederung der EU stehen vor großen Herausforderungen. Die Arbeiten im Rahmen der OKM zur sozialen Eingliederung und zu den Renten haben dies bereits verdeutlicht. Die Antworten in der Bewertungsumfrage zeigen, dass die eng mit der OKM Befassten deren Wert zu schätzen wissen. Die Frage, die zu stellen ist, lautet jedoch nicht, ob die OKM sich als wertvoll erwiesen hat, sondern ob sie auf der Höhe der Herausforderungen ist. Die Halbzeitbewertung des Lissabon-Prozesses hat unmissverständlich zu verstehen gegeben, dass alle sozioökonomischen Prozesse der EU stärker auf die Umsetzung ausgerichtet sein und eine größere Außenwirkung entfalten sollten. Und die gegenwärtige Debatte über die Zukunft des europäischen Sozialmodells hat Sozialschutz und soziale Eingliederung in bisher noch nie dagewesenem Maße ins Rampenlicht der Öffentlichkeit gerückt.

Die hier gemachten Vorschläge für neue Rahmenbedingungen zielen darauf ab, die OKM zu einem wirkungsvolleren, eine stärkere Außenwirkung entfaltenden und besser in die Lissabon-Strategie integrierten Prozess zu machen, der darüber hinaus den von allen Beteiligten besonders positiv bewerteten Komponenten gegenseitiges Lernen, Austausch und Politikverbreitung mehr Raum gibt. Die größten Herausforderungen bewältigen – z. B. Überbrückung der Kluft zwischen Zielsetzung und Politikumsetzung – erfordert jedoch mehr als nur Verfahrensänderungen. Es ist zu hoffen, dass im Kielwasser der stärkeren Beachtung der sozialen Dimension der EU durch die Staats- und Regierungschefs die geplante Straffung der OKM die politische Unterstützung findet, die sie zum Gelingen braucht.