

026177/EU XXIV.GP
Eingelangt am 08/02/10

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 5.2.2010
KOM(2010)25 endgültig

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

**Vorschlag für den Gemeinsamen Bericht über Sozialschutz und soziale
Eingliederung 2010**

SEK(2010)98
SEK(2010)99

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

**Vorschlag für den Gemeinsamen Bericht über Sozialschutz und soziale
Eingliederung 2010**

Zentrale Aussagen

Eine entschlossene Politik und die in den europäischen Systemen der sozialen Sicherheit verankerten automatischen Stabilisatoren milderten die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der schlimmsten Rezession seit Jahrzehnten ab. Doch es ist noch schwierig zu bewerten, in welchem Maße die Krise die Menschen getroffen hat. Die Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte und auf die Bevölkerung, insbesondere die schwächsten Bevölkerungsgruppen, sind noch nicht in vollem Umfang zu spüren. Investitionen in die regelmäßige Überwachung gesellschaftlicher Trends und die Verbesserung der Sozialstatistik sind ausschlaggebend für die Konzipierung frühzeitiger und wirksamer Lösungsstrategien und die Bewertung ihrer Auswirkungen.

Die Krise hat die großen Unterschiede innerhalb der EU deutlich gemacht. Ihre Reichweite, ihr Ausmaß und ihre Auswirkungen unterscheiden sich ebenso wie die Kapazitäten der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit, einen angemessenen Schutz zu bieten. *Nicht alle Mitgliedstaaten haben die finanziellen Mittel, um dem steigenden Bedarf gerecht zu werden, und in manchen Staaten weisen die sozialen Netze enorme Lücken auf. Nun ist es vorrangig, diese Lücken zu füllen.*

Gleichzeitig muss der Anstieg der öffentlichen Ausgaben begrenzt werden, weshalb es unerlässlich ist, die Qualität der Maßnahmen zu verbessern und unter Umständen klare Prioritäten festzulegen. *Dabei geht es um die Steigerung der Wirksamkeit und Effizienz von sozialer Eingliederung und Sozialschutz unter Beachtung der Grundsätze des allgemeinen Zugangs, der Angemessenheit und der Nachhaltigkeit.*

Die Arbeitslosenquote dürfte noch einige Zeit hoch bleiben, wobei zahlreiche Arbeitslose von langfristiger Ausgrenzung bedroht sind. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Förderung integrativer Arbeitsmärkte sollten Hand in Hand gehen. Jetzt, da eine Erholung spürbar wird, müssen die Maßnahmen die Menschen darauf vorbereiten, Beschäftigungsmöglichkeiten zu nutzen, die Schaffung qualifizierter Arbeitsplätze fördern und langfristige Abhängigkeit verhindern. *Aktive Eingliederung kann die Ziele der Armutsbekämpfung, einer höheren Erwerbsquote und der effizienteren Ausrichtung der Sozialausgaben miteinander vereinbaren.*

In unseren alternden und sich rasch wandelnden Gesellschaften, die der Globalisierung und Migrationsströmen ausgesetzt sind, muss den alten und neuen Formen der Armut und Ausgrenzung verstärkt Aufmerksamkeit geschenkt werden. *Die Vermeidung und Bekämpfung von Armut, insbesondere von Kinderarmut, ist von wesentlicher Bedeutung, wenn Europa auf die Zukunft vorbereitet werden soll, ohne das Potenzial sowohl von Frauen als auch von Männern zu verschwenden.*

Die Krise hat die Armut in all ihren Aspekten verschärft, beispielsweise, was die Ausgrenzung auf dem Wohnungsmarkt angeht. Im letzten Jahrzehnt wurden Erschwinglichkeit, Obdachlosigkeit, soziale Polarisierung sowie Polarisierung in Bezug auf den Wohnraum und neue Formen der Wohnraumunterversorgung zunehmend zu Belangen der Politik, die in diesem Bereich oft nicht über angemessene Informations- und Bewertungssysteme verfügt. *Integrierte Strategien zur Bewältigung der Ausgrenzung auf dem Wohnungsmarkt und der Obdachlosigkeit spielen eine wichtige Rolle in der Politik nach der Krise, damit von Zusammenhalt geprägte und ökologisch nachhaltige Gesellschaften aufgebaut werden können.*

Wirtschaftlicher Druck beeinträchtigt die geistige und körperliche Gesundheit und droht, Ungleichgewichte im Gesundheitsbereich zu verstärken. Die Auswirkungen der Krise werden je nach der Ausgangslage in Bezug auf die Gesundheitssysteme und die Fähigkeiten der Mitgliedstaaten, auf die Herausforderungen zu reagieren, variieren. *Die wachsende Nachfrage, in Kombination mit großem Haushaltsdruck, macht effiziente Gesundheitssysteme zu einem noch dringlicheren Erfordernis. Die Herausforderung besteht darin, die Effizienz zu verbessern und gleichzeitig den allgemeinen Zugang zu einer hochwertigen Gesundheitsversorgung zu gewährleisten.*

Rentner waren bisher kaum betroffen, auch wenn Rentenkürzungen in manchen Ländern mit hohen Armutsraten unter Senioren Anlass zu Besorgnis geben. *Dennoch werden die Krise und die Aussichten auf ein geringeres Wachstum Auswirkungen auf alle Rentensysteme haben und die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Alterung vergrößern.* Da die Renten zunehmend von einkommensbezogenen Beiträgen abhängen, die während des ganzen Lebens gezahlt werden, wird die Angemessenheit der Renten von der Fähigkeit der Arbeitsmärkte abhängen, Möglichkeiten für den Erwerb längerer und möglichst lückenloser rentenrechtlicher Zeiten anzubieten.

Infolge der deutlichen Verlagerung zur kapitalgedeckten Altersvorsorge fällt ein Teil der Kosten für künftige Renten in einer alternden Gesellschaft schon früher an. Damit sind die Rentensysteme aber auch stärker den Schwankungen auf den Finanzmärkten ausgesetzt. *Nicht alle im Kapitaldeckungsverfahren finanzierten Systeme konnten der Krise gleich gut trotzen, was beweist, dass Unterschiede bei der Konzeption, Regelung und Investitionsstrategie durchaus Niederschlag finden.* Es wird also wichtig sein, das Verhältnis zwischen der Sicherheit für die Sparer und der Erschwinglichkeit der Systeme einerseits und möglichen Gewinnen und Verlusten andererseits ausgewogener zu gestalten.

Die Krise hat den Mehrwert der politischen Koordinierung auf der Grundlage der offenen Koordinierungsmethode im Bereich Sozialschutz und soziale Eingliederung (OMK Soziales) in den Mittelpunkt gerückt und weitere Anreize geschaffen, ihr Potenzial voll auszuschöpfen. Die gemeinsame Überwachung der sozialen Auswirkungen der Krise hat aufgezeigt, wie wichtig es ist, voneinander zu lernen und bewährte Verfahren auszutauschen. Ferner hat sie das Bewusstsein geschärft und zur Bewältigung der gemeinsamen Herausforderungen beitragen.

In Anbetracht der Erfahrungen mit der Krise und mit zehn Jahren Lissabon-Strategie wird es notwendig sein, nachhaltiges Wachstum ebenso wie die Schaffung von Arbeitsplätzen und den sozialen Zusammenhalt zu fördern und die Fortschritte im sozialen Bereich einschließlich der Gleichstellung der Geschlechter systematisch zu bewerten. Das Europäische Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2010 bietet der EU zum richtigen

Zeitpunkt Gelegenheit, ihre vor zehn Jahren eingegangene Verpflichtung zu bekräftigen, die Beseitigung von Armut und sozialer Ausgrenzung entscheidend voranzubringen.

1. EINLEITUNG

Umfassende politische Maßnahmen und automatische Stabilisatoren spielten bei der Abmilderung der sozialen Auswirkungen der Krise eine maßgebliche Rolle. Doch die vollständigen Auswirkungen der Krise auf die Menschen sind noch nicht zu spüren. Die Kommission geht in ihren Prognosen davon aus, dass die **Arbeitslosigkeit** 2010 10 % überschreiten könnte und dass die Sozialausgaben zwischen 2007 und 2010 von 27,5 % auf 30,8 % des BIP steigen könnten.

Mit 5 Millionen Arbeitslosen mehr als zu Beginn der Krise verzeichneten viele Haushalte Einkommenseinbußen und glitten in Armut und Überschuldung ab; zahlreiche Menschen haben ihr Zuhause verloren. Migranten, junge und ältere Arbeitnehmer sowie Arbeitnehmer mit befristeten Verträgen, vor allem Frauen, waren schon früh betroffen, aber auch bisher verhältnismäßig gut geschützte Arbeitnehmergruppen verloren ihre Arbeit. Die Arbeitslosenquoten dürften noch eine ganze Weile hoch bleiben, was auch die **Gefahr der Langzeitarbeitslosigkeit und der sozialen Ausgrenzung** birgt.

Die Ausprägungen, das Ausmaß und die Auswirkungen der Krise sind innerhalb der EU unterschiedlich. Die Arbeitslosigkeit stieg in einem Land von 2,7 % auf 3,9 % und in einem anderen von 6,0 % auf 20,9 %. Ferner war die Ausgangssituation bezüglich der sozialen Lage nicht in allen Mitgliedstaaten die gleiche. 2008 variierten die **Armutsgefährdungsquoten** zwischen 9 % und 26 %. Auch bei der Anspruchsberechtigung und der Höhe der Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherheit gab es Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern und sozialen Gruppen. Die öffentliche Wahrnehmung spiegelt diese Ungleichheiten wider: Im Juni 2009 war zwar die Mehrheit der europäischen Bevölkerung der Ansicht, dass die Krise die Armut verschärft hat, doch der Prozentsatz der Menschen, die schwerwiegende Auswirkungen zu spüren bekamen, bewegte sich zwischen 10 % und 69 %.

Auch die Lösungsstrategien der Mitgliedstaaten unterschieden sich in ihrem Umfang und ihren Schwerpunkten. Die Kommission schätzt, dass **die Ausgaben für Ad-hoc-Maßnahmen** zwischen weniger als 1 % und mehr als 3,5 % des BIP schwanken. Prognosen der Kommission zufolge werden die Sozialausgaben zwischen 2007 und 2010 in drei Ländern um weniger als 1 Prozentpunkt und in vier Ländern um mindestens 6 Prozentpunkte steigen.

Die Mitgliedstaaten griffen auf den **Europäischen Sozialfonds** zurück, um Arbeitslose besser zu unterstützen, Arbeitsplätze zu sichern und den sozial Schwächsten zu helfen, deren Integration in den Arbeitsmarkt durch strukturelle Hindernisse erschwert wird. Sie nutzten die Flexibilität des ESF, indem sie ihre operationellen Programme – wo nötig durch Änderungen – anpassten; ferner verbesserten sie mithilfe der von der Kommission vorgeschlagenen Vereinfachungen die Wirksamkeit des Fonds. Die ESF-Programme bieten ferner finanzielle Unterstützung für die langfristigen Ziele der EU im Bereich der sozialen Eingliederung, indem sie die Erholung und den sozialen Zusammenhalt fördern.

Die Krise macht deutlich, dass die Bürger in einer Zeit erheblicher Haushaltszwänge unterstützt werden müssen. Dies rückt die Agenda der EU für die **Verbesserung der**

Wirksamkeit und Effizienz von sozialer Integration und Sozialschutz in den Vordergrund, in deren Rahmen der allgemeine Zugang, die Angemessenheit und die Nachhaltigkeit gefördert werden sollen, was ein langfristiges Anliegen im Rahmen der OMK Soziales darstellt. Kurzfristige Strategien sollten mit den für die Modernisierung der Sozialpolitik erforderlichen Strukturreformen im Einklang stehen, dauerhaften Schaden für die Wirtschaft und die Gesellschaft verhindern und auf langfristige Herausforderungen wie die Alterung vorbereiten.

2. WIRKSAME UND EFFIZIENTE MASSNAHMEN ZUR SOZIALEN EINGLIEDERUNG WÄHREND UND NACH DER KRISE

Die **Arbeitslosigkeit** in der EU beträgt derzeit 9,1 % und könnte 2010 10,3 % erreichen. Die Quote für **junge Arbeitnehmer und Migranten** ist mehr als doppelt so hoch (20,7 % bzw. 19,1 %). Die Einkommensverluste betreffen alle Familienmitglieder, insbesondere aber **Kinder und andere abhängige Personen. Junge Menschen** leiden auch unter den schlechten Beschäftigungschancen. Die Weiterentwicklung der Rentensysteme hat dazu beigetragen, Armutsrisiken für **ältere Menschen** in vielen Ländern zu verringern. Doch die Krise bedroht in jenen Ländern, in denen die Armut unter älteren Menschen nach wie vor weit verbreitet ist, den Aufbau einer angemessenen Altersvorsorge.

Die Krise wird voraussichtlich auch **jene Menschen treffen, die am weitesten vom Arbeitsmarkt entfernt** – also entweder nicht erwerbstätig oder langzeitarbeitslos – sind. Schon vorher hatten gering qualifizierte Arbeitnehmer, Menschen mit Behinderung oder psychischen Problemen und Migranten – insbesondere Frauen – nur eingeschränkt Zugang zur Berufsbildung oder zu anderen unterstützenden Leistungen. Jüngste Bemühungen um die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit aller könnten dadurch zunichte gemacht werden, dass zu wenige Stellen angeboten werden und die Ausbildungs- und Arbeitsvermittlungsdienste zunehmendem Druck ausgesetzt sind.

Die Aufrechterhaltung eines angemessenen Lebensstandards für alle ist sowohl im Hinblick auf die Gewährleistung eines Lebens in Würde als auch zur Erhaltung ihrer Beschäftigungs- und Lernfähigkeit von ausschlaggebender Bedeutung. Insgesamt können die Europäer auf einige der **wirksamsten sozialen Netze** der Welt zählen. Doch diese Netze weisen auch Lücken auf.

Die Wirksamkeit von **Arbeitslosenunterstützungen** variiert stark je nach Anspruchsberechtigung, Dauer, Bedingungen und Lohnersatzrate. Junge Arbeitnehmer, die erst seit kurzem Beiträge zahlen, und manche Selbstständige haben möglicherweise keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung, und Arbeitnehmer in Teilzeitbeschäftigung oder mit befristeten Verträgen erhalten oft geringere Leistungen als andere Arbeitnehmer.

Im Zuge von Reformen zur **Stärkung der Arbeitsanreize** wurden die Kriterien für die Förderfähigkeit verschärft bzw. die Dauer der Anspruchsberechtigung verkürzt. Gemeinsam mit einem stärkeren Gewicht auf **Aktivierungsmaßnahmen** trugen diese Reformen zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit bei. Die **langfristige Abhängigkeit von Sozialleistungen** konnten sie jedoch nicht immer reduzieren. Zudem nimmt nun mit dem Auslaufen der Arbeitslosenunterstützung für immer mehr Menschen auch der Druck auf die **Systeme der sozialen Grundsicherung** zu, selbst wenn einige Mitgliedstaaten als Reaktion auf die Krise die Dauer der Zahlungen verlängert und die Bedingungen für die Förderfähigkeit flexibler gestaltet haben. Dies macht deutlich, dass umfassende

Ausstiegsstrategien auf der Grundlage der Prinzipien der **aktiven Eingliederung** ausgearbeitet werden müssen.

Im Hinblick auf den Geltungsbereich und die Angemessenheit von **Mindesteinkommensregelungen** gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen EU-Mitgliedstaaten. In den meisten Ländern reicht die Sozialhilfe allein nicht aus, um die Armut zu beseitigen, doch im Allgemeinen mildert sie sie ab. Jüngste Anstrengungen zur Modernisierung der Sozialhilfe konzentrierten sich auf finanzielle Arbeitsanreize; doch es gibt keine klaren Mechanismen zur Anhebung der Mindesteinkommen, was im Laufe der Zeit oft dazu führt, dass die **Leistungen nicht mehr angemessen sind**. In allen Ländern beeinträchtigt die **Nicht-Inanspruchnahme** die Wirksamkeit der Regelungen erheblich, allerdings in unterschiedlichem Ausmaß. Komplexe Vorschriften, fehlende Informationen, Ermessensentscheidungen, Verwaltungsfehler und Angst vor Stigmatisierung sind einige der zahlreichen Gründe für eine Nicht-Inanspruchnahme. Daher können die Wirksamkeit und Effizienz der Mindesteinkommensregelungen noch verbessert werden.

Eine angemessene Einkommensstützung ist in schwierigen Zeiten von größter Bedeutung, doch die Maßnahmen müssen auch Anreize für eine Teilnahme am Arbeitsmarkt bieten. Sowohl die Ausgaben für **aktive Arbeitsmarktmaßnahmen einschließlich des lebenslangen Lernens** als auch die Beteiligung an diesen Maßnahmen haben sich in den letzten Jahren insgesamt verbessert. Doch es muss noch mehr getan werden, um sicherzustellen, dass wirklich alle Betroffenen erreicht werden, auch gering Qualifizierte, junge und ältere Menschen, Alleinerziehende und Elternteile nach dem Elternurlaub, Migranten und Menschen mit Behinderung. Erfahrungsgemäß bleiben Langzeitarbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit auch noch lange nach Einsetzen der wirtschaftlichen Erholung hoch. Moderne Systeme der sozialen Sicherheit sind wichtige Instrumente, um zu verhindern, dass Menschen in der Folge Leistungen für Langzeitkranke, Erwerbsunfähigkeitsrenten oder Vorruhestandsregelungen in Anspruch nehmen.

Auch angemessene und maßgeschneiderte **Sozial- und Arbeitsvermittlungsdienste** sind wesentlich für die Überwindung der strukturellen Hindernisse, die die Eingliederung in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft erschweren. Die persönlichen, familiären und gesellschaftlichen Hürden, mit denen die Menschen konfrontiert sind, müssen im Rahmen von hochwertigen Sozial- und Gesundheitsdiensten abgebaut werden.

3. **OBdachlosigkeit und Ausgrenzung auf dem Wohnungsmarkt**

In den meisten europäischen Ländern herrscht schon seit langem **Mangel an angemessenem Wohnraum**. In den letzten zehn Jahren wurden der Anstieg der Wohnungspreise, Obdachlosigkeit, soziale Polarisierung und Polarisierung in Bezug auf den Wohnraum sowie neue Formen der Wohnraumunterversorgung zunehmend zu Belangen der Politik. Vor dem Hintergrund der Krise und der steigenden Arbeitslosigkeit kommt es nun in einigen Ländern zunehmend dazu, dass Schuldner ihre **Immobilienkredite nicht mehr zurückzahlen können** und **Zwangsversteigerungen** angesetzt werden. Niedrige Einkommen und hohe Kosten sind auch für die Zunahme von **Zwangsräumungen** verantwortlich. Die Mitgliedstaaten haben Maßnahmen zum Schutz von Hypothekenschuldnern, zur stärkeren Einkommensstützung und für ein größeres Angebot an Sozialwohnungen getroffen. In einigen Fällen wurden ganz spezifische Maßnahmen eingeführt, etwa die Bereitstellung von Unterkünften für Obdachlose und die Umsetzung von Plänen zur Steigerung der Energieeffizienz.

Die **Kosten und die Qualität des Wohnraums** sind ausschlaggebend für den Lebensstandard und das Wohlbefinden. 38 % der von Armut bedrohten Menschen geben mehr als 40 % ihres verfügbaren Einkommens für das Wohnen aus – mehr als doppelt so viel wie der Bevölkerungsdurchschnitt (19 %). Ihre Wohnbedingungen sind tendenziell auch schlechter als die des Rests der Bevölkerung: Mehr als 27 % leben in überbelegten Wohnungen (EU-Durchschnitt: 15 %), und 38 % leiden unter mindestens einem Problem im Zusammenhang mit der Wohnraumunterversorgung (gegenüber 22 %). Jüngste nationale Daten über **Obdachlose und Nicht-Sesshafte** spiegeln ein gemischtes Bild wider, zeigen jedoch in einer Reihe von Ländern eine Verschlechterung. Eine umfassende Bewertung des Problems, die auch Menschen erfasst, die in unsicheren und unangemessenen Unterkünften leben, soll erfolgen, sobald eine gemeinsame EU-Methode vereinbart wurde.

Fast alle Mitgliedstaaten haben Obdachlosigkeit und Ausgrenzung auf dem Wohnungsmarkt als Problem erkannt und **nationale oder lokale Strategien** angenommen, um für die Problematik zu sensibilisieren, die Koordinierung und Umsetzung ihrer Maßnahmen zu verbessern und Ressourcen zu ermitteln. Doch die wohnungspolitischen Strategien stoßen auf zahlreiche Herausforderungen. Die Verteilung der Zuständigkeiten für die Maßnahmen und Leistungen zwischen nationalen und lokalen Behörden, Dienstleistern und NRO ist oft komplex. Die erfolgreichsten Strategien zeichnen sich durch **wirksame Governance-Methoden** mit intensiver Kooperation zwischen allen Beteiligten aus. Es besteht auch Bedarf an detaillierter **Information und Evaluierung**. Die kürzlich angenommenen EU-Indikatoren zu Wohnkosten und Wohnraumunterversorgung sind zwar wichtig, doch genaue und kohärente Daten über Obdachlosigkeit fehlen noch immer in den meisten Mitgliedstaaten. Die Wirksamkeit von Strategien kann im Allgemeinen durch die Formulierung von **Zielen** wie etwa Vermeidung von Obdachlosigkeit, Verringerung ihrer Dauer, Ausrichtung auf die schlimmsten Formen der Obdachlosigkeit, Verbesserung der Leistungen für Obdachlose oder Bereitstellung erschwinglichen Wohnraums verbessert werden.

Die Ursachen der Ausgrenzung auf dem Wohnungsmarkt können struktureller Art (Arbeitslosigkeit, Armut oder Mangel an angemessenem und erschwinglichem Wohnraum), persönlicher Art (Auseinanderbrechen von Familien, Krankheit) oder institutioneller Art (Entlassung aus der Pflege oder aus dem Gefängnis) sein oder aber in Zusammenhang mit Diskriminierungen stehen. Die Strategien müssen auch an die sich verändernden Formen der Obdachlosigkeit und an die neuen Risikogruppen wie etwa Menschen in schlecht bezahlten, unqualifizierten oder nicht ständigen Arbeitsverhältnissen einschließlich junger Menschen, Migranten und mobiler Arbeitnehmer angepasst werden.

Die Bekämpfung der Ausgrenzung auf dem Wohnungsmarkt und der Obdachlosigkeit erfordert daher **integrierte Maßnahmen**, die **finanzielle Unterstützung von Einzelpersonen, wirksame Regelungen und hochwertige Sozialdienste** miteinander kombinieren und die Bereitstellung von Wohnraum, beschäftigungs- und gesundheitspolitische Aspekte sowie Sozialleistungen umfassen. Auch die Qualitätsstandards der Sozialdienste und die besonderen Hindernisse, die Obdachlosen den Zugang dazu erschweren, verdienen größere Aufmerksamkeit.

Sozialwohnungen sind ein Schlüsselement der Wohnungspolitik und bieten oft einen Ausweg aus der Obdachlosigkeit. Doch fast überall besteht ein Nachfrageüberhang, oft infolge der Schwerpunktverlagerung in der Politik auf den privaten Wohnungsmarkt. Trotz Bemühungen um eine Hebung der Standards ist die Qualität des Wohnungsbestands nach wie vor eine Herausforderung. Die Strukturfonds der EU, insbesondere der EFRE, könnten hier in den Konvergenzregionen eine maßgebliche Rolle spielen. Die Konzentration von

Ausgrenzung auf dem Wohnungsmarkt und Obdachlosigkeit kann nur im Rahmen von Programmen für den Wohnungsbau und die städtische Erneuerung angegangen werden, die nachhaltige Gemeinschaften und eine soziale Durchmischung fördern.

Strategien gegen die Ausgrenzung auf dem Wohnungsmarkt und gegen Obdachlosigkeit spielen eine maßgebliche Rolle beim Aufbau von sozial und ökologisch nachhaltigen Wirtschaften, und sie sollten ein wesentlicher Bestandteil der Strategien nach der Krise sein.

4. GRÖßERE WIRKSAMKEIT UND EFFIZIENZ DER GESUNDHEITSAUSGABEN UNTER ERSCHWERTEN BEDINGUNGEN UND BEI GRÖßEREN HAUSHALTSZWÄNGEN

Es liegen noch kaum Daten über die **Auswirkungen der Krise auf die Gesundheit** vor, doch erfahrungsgemäß erhöht eine Rezession die Risiken für die geistige und körperliche Gesundheit, und mit der Zeit können negative Folgen deutlich werden. Der Gesundheitszustand wird vom Ausmaß und der Dauer der Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage beeinflusst. Indirekte Auswirkungen sind möglich, da Haushaltszwänge es erschweren, auf zunehmende Bedürfnisse im Bereich der Gesundheitsversorgung einzugehen.

Ein plötzlicher Anstieg der Unsicherheit ist ein Stressfaktor, der die gesamte Bevölkerung betrifft. Unsichere Arbeitsplätze, Umstrukturierungen und Langzeitarbeitslosigkeit haben erhebliche Auswirkungen auf die geistige Gesundheit, stehen in Zusammenhang mit Selbstmorden, Alkohol- und Drogenmissbrauch, vergrößern das Risiko von Herz-Kreislauf-Erkrankungen und schlagen sich in der Mortalität nieder. Ferner können niedrige Haushaltseinkommen die Inanspruchnahme von Hilfe verzögern bzw. behindern. Daraus wird deutlich, dass die Eingliederung in den Arbeitsmarkt für die Vermeidung von Gesundheitsgefahren wesentlich ist.

Das Muster der gesundheitlichen Auswirkungen wird in der EU vermutlich variieren – je nachdem wie schwerwiegend die Rezession und wie robust der Gesundheitssektor ist und wie angemessen die sozialpolitischen Maßnahmen sind. Einige der am stärksten von der Krise betroffenen Mitgliedstaaten haben im europäischen Vergleich auch die schlechteste Gesundheitssituation und den größten Rückstand in der Sozial- und Gesundheitspolitik. Die Unterschiede werden durch die **Lösungsstrategien** noch weiter verschärft. Manche Konjunkturprogramme umfassen besondere Gesundheitsausgaben, andere Mitgliedstaaten mussten ihre Gesundheitsbudgets jedoch kürzen. In Ländern mit einer schlechteren allgemeinen gesundheitlichen Lage und größeren Ungleichgewichten herrscht auch weniger Gleichberechtigung beim Zugang zur Pflege, und die Gesundheitsausgaben sind am geringsten. Auch wenn man die Haushaltszwänge außer Acht lässt, dürften die Investitionen dieser Länder in die Gesundheit ihrer Bevölkerung nicht ausreichen. Diese Mitgliedstaaten müssen mehr und wirksamer in ihr Gesundheitswesen investieren, auch im Hinblick auf stärkere Öffentlichkeitsarbeit und Vorbeugung.

Große – und noch weiter zunehmende – **Ungleichheiten im Gesundheitsbereich innerhalb der Mitgliedstaaten** legen nahe, dass nicht alle in gleichem Maße vom wirtschaftlichen Fortschritt profitiert haben, der in der Regel zu besserer Gesundheit führt. Vermeidbare Mortalität und Morbidität schwächen die Gesellschaft, verringern die Beschäftigung, die Produktivität und das Wachstum und erhöhen den Druck auf die Gesundheitsbudgets. Um diese Ungleichgewichte in Bezug auf die Gesundheit zu überwinden, müssen die sozialen Determinanten der Gesundheit in allen Politikbereichen berücksichtigt, die

Gesundheitsleistungen wirksamer gestaltet und die Prioritäten überprüft werden. Was die **Ungleichheiten im Gesundheitsbereich zwischen den Mitgliedstaaten** angeht, so können sie nur verringert werden, wenn beim Einsatz der Strukturfonds und bei allen Maßnahmen auf Ebene der EU die gesundheitlichen Auswirkungen berücksichtigt werden.

Angesichts des steigenden Bedarfs und der knappen Mittel ist die Verbesserung von **Wirksamkeit und Effizienz** von äußerster Dringlichkeit. Die öffentlichen Haushalte werden in den meisten Mitgliedstaaten voraussichtlich auf Jahre hinaus unter Druck stehen, weshalb die Festlegung von Prioritäten und die Steigerung von Wirksamkeit und Effizienz maßgeblich sind. Die Gesundheitsausgaben sind beträchtlich und belaufen sich durchschnittlich auf 9 % des BIP, wobei sie zwischen 5 % und 11 % schwanken. Die Ausgaben korrelieren im Wesentlichen mit dem BIP pro Kopf, doch die tatsächlichen Aufwendungen werden von einer Kombination komplexer Faktoren beeinflusst. Die wichtigsten strukturellen Faktoren sind neue Technologien, steigende Erwartungen, die alternde Bevölkerung und die Zunahme ungesunder Verhaltensweisen.

Konzipierung, Organisation und Umsetzung der Gesundheitsversorgung beeinflussen direkt das **Kosten-Nutzen-Verhältnis**, und Ausgaben in gleicher Höhe können zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen führen. Dies legt nahe, dass Gewinne innerhalb des Sektors möglich sind, auch durch die Verbesserung der sozialen Determinanten der Gesundheit. Unterschiede zwischen den Systemen in Bezug auf die Ausgaben und die relativen Preise werfen Fragen über die Finanzierungs- und Leistungsstrukturen und die politischen Prioritäten auf (z. B. Vorbeugung gegenüber Behandlung). Der Gesundheitssektor verfügt auch über ein großes Potenzial hinsichtlich der Schaffung von Arbeitsplätzen, das für die Rückkehr zu nachhaltigem Wachstum und Beschäftigung von ausschlaggebender Bedeutung ist. Gemeinsam mit der Langzeitpflege ist er für fast 10 % der Gesamtbeschäftigung verantwortlich, und mit der alternden Bevölkerung wird der Bedarf an Gesundheits- und Sozialleistungen noch weiter zunehmen.

5. LANGFRISTIGE AUSWIRKUNGEN DER FINANZ- UND WIRTSCHAFTSKRISE AUF DIE RENTENSYSTEME

Rentner waren bisher kaum betroffen, da die Auswirkungen der Krise von festen Einkommen und niedriger Inflation abgefangen wurden und die Mindestrenten in den letzten Jahren angehoben worden waren. Auch Personen, die jetzt oder in naher Zukunft in Ruhestand treten, werden – mit Ausnahmen in wenigen Mitgliedstaaten – voraussichtlich kaum Beeinträchtigungen zu spüren bekommen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Großteil der Renten aus **umlagefinanzierten Altersversorgungssystemen** stammt, die ziemlich resistent gegen kurzfristige Konjunkturschwankungen sind, auch wenn sie zunehmend Druck ausgesetzt sein werden, wenn die niedrigere Beschäftigung das Beitragsaufkommen und die Steuerbasis schwächt. Zudem sind die Renten in den wenigen Ländern, in denen Renteneinkommen aus von im Kapitaldeckungsverfahren finanzierten Systemen eine große Rolle spielen, eher leistungsdefiniert, d. h. das Investitionsrisiko liegt beim System und nicht beim Einzelnen. In wenigen Mitgliedstaaten geben Kürzungen von bereits bescheidenen Leistungen Anlass zu Besorgnis, da die Armutsraten bei älteren Menschen bereits zuvor hoch waren.

Da sich die Rentensysteme und ihr wirtschaftlicher Kontext jedoch verändern, könnten die längerfristigen Auswirkungen der Krise für **künftige Rentner** schwerwiegender sein, wenn keine zufriedenstellende Lösung gefunden wird.

Die Krise hat die Verletzlichkeit von **im Kapitaldeckungsverfahren finanzierten Systemen** in Bezug auf die Volatilität der Finanzmärkte aufgezeigt. Zudem hat sie verdeutlicht, dass Politiker, Regulierer und Aufsichtsinstanzen für ein umsichtiges Management der Rentenersparnisse der Menschen Sorge tragen und einen ausgewogenen Weg finden müssen, um die Vorteile von kapitalgedeckten Systemen zu nutzen. Die enormen Unterschiede bei den eingefahrenen Verlusten und die noch größeren Schwankungen bezüglich der Fähigkeit, den Schock zu bewältigen, beweisen, dass Unterschiede bei der Konzeption von Rentenfonds und in der Investitionsstrategie durchaus Niederschlag finden.

Aus den Schwankungen der Auswirkungen innerhalb der Union kann man wichtige Schlussfolgerungen hinsichtlich der Frage ziehen, wie die kapitalgedeckten Systeme verbessert werden können und ein **besseres Gleichgewicht** für Rentenansparer **zwischen Sicherheit, Erschwinglichkeit und Ertrag gefunden werden kann**. Demzufolge müssen die kapitalgedeckten Systeme abgeändert und die noch ausstehenden Teile der neuen verpflichtenden Systeme (z. B. sicherere Standardoptionen, Lifestyling, Kostenobergrenzen, Regeln für die Umwandlung in eine Leibrentenversicherung und die Auszahlungsphase) rasch fertig gestellt werden. Nur so wird es möglich sein, das Vertrauen der Öffentlichkeit in kapitalgedeckte Renten wiederherzustellen. Die Krise hat außerdem verdeutlicht, dass Rentenfonds in Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte einbezogen werden müssen. Die notwendige **Verbesserung der Rechtsetzung** hätte somit auch eine europäische Dimension.

Wichtig ist ferner, dass die langfristige Herausforderung der **Alterung** stärker in den Brennpunkt gerückt wurde. Das Gleichgewicht zwischen Angemessenheit und Nachhaltigkeit – Gegenstand der Rentenreformen während eines ganzen Jahrzehnts – ist aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise weiterem Druck ausgesetzt. Jetzt muss dafür gesorgt werden, dass die Beschäftigungsquoten von älteren Arbeitnehmern und Frauen trotz steigender Arbeitslosigkeit weiter zunehmen. Konjunkturpakete haben dem Wirtschaftswachstum den Weg bereitet, aber auch die mühsam errungenen Verbesserungen der öffentlichen Finanzen geschmälert, die einen Spielraum für Sonderausgaben im Zusammenhang mit der Alterung schaffen sollten. Dieser Rückstand muss nun wieder aufgeholt werden.

Künftige Rentner werden Schwankungen auf den Finanz- und Arbeitsmärkten stärker ausgesetzt sein. Die Bedeutung der kapitalgedeckten Renten – insbesondere jene mit festgelegten Beitragsplänen, bei denen die Investitionsrisiken typischerweise von den Rentenansparern getragen werden – wird beträchtlich zunehmen. Renten aus umlagefinanzierten Altersversorgungssystemen werden ebenfalls stärker auf einkommensbezogenen Beiträgen basieren, die während des ganzen Lebens gezahlt werden, und angesichts der derzeitigen Entwicklungen werden nur Arbeitnehmer mit sehr langer Berufslaufbahn und weitgehend ununterbrochenen Beitragszeiträumen Anspruch auf eine volle (Höchst-)Rente haben. Diese Tendenz wird sich besonders auf Frauen auswirken. Die Angemessenheit wird nicht nur von der Fähigkeit der Arbeitnehmer abhängen, positiv auf die neuen Arbeitsanreize in den Rentensystemen zu reagieren. Sie wird auch bedingt durch die Fähigkeit der Arbeitsmärkte, ausreichende Möglichkeiten für **längere und ununterbrochene Berufslaufbahnen** zu bieten.

Die von den meisten Mitgliedstaaten eingeführten Reformmaßnahmen zur Gewährleistung nachhaltigerer Rentensysteme stellen einen sehr wichtigen Schritt dar, müssen jedoch noch ausgeweitet werden, um angemessene Rentenzahlungen sicherzustellen. Dazu müssen die Arbeitnehmer mehr und länger arbeiten. Abgesehen von den Rentenreformen würde dies auch

zusätzliche Maßnahmen zur Ankurbelung der Arbeitsmarktleistung sowie stärker diversifizierte Quellen des Ruhestandseinkommens erfordern.

Der Ausschuss für Sozialschutz wird gemeinsam mit dem Ausschuss für Wirtschaftspolitik die Fortschritte bei den Rentenreformen in den letzten Jahren neu bewerten, und zwar unter dem Blickwinkel der Rückschläge aufgrund der Krise und der größeren Herausforderungen in Bezug auf die Gewährleistung angemessener und nachhaltiger Renten angesichts niedrigeren Wachstums und stärkerer Überalterung.

6. GOVERNANCE

Seit Beginn der Krise haben die Kommission und der Ausschuss für Sozialschutz **die sozialen Auswirkungen der Krise gemeinsam überwacht** und dabei die neuen sozialen Probleme und politischen Strategien herausgestellt. Diese Maßnahme wurde dem Rat vorgelegt und zog **eine eingehende Überprüfung spezifischer sozialpolitischer Herausforderungen** nach sich, beispielsweise was Mindesteinkommensregelungen und kapitalgedeckte Renten angeht. Sie bot neue Chancen für das **Lernen voneinander** und den **Austausch bewährter Verfahren** und förderte das Bewusstsein für die gemeinsamen Herausforderungen sowie deren Verständnis.

Da sie rasch auf die Krise reagieren mussten, haben zahlreiche Mitgliedstaaten ihre Kapazitäten für die Feststellung sozialer Probleme ausgebaut und die Zusammenarbeit zwischen sozialen und institutionellen Akteuren verstärkt. Sie haben ihre **Wissensbasis** in Bezug auf die sozialen Auswirkungen der Krise **erweitert**, indem sie Verwaltungsdaten oder spezifische Überwachungsmechanismen einschließlich neuer Erhebungen nutzten. Es wurden Schritte unternommen, damit die sozialen Erhebungen in der EU aktuellere Daten liefern.

Länder mit etablierten **Steuerungsmechanismen und -praktiken** haben vom Engagement und der Mobilisierung der Akteure profitiert. Die Sozialpartner haben oft eine entscheidende Rolle beim Entwurf und der Umsetzung kurzfristiger Arbeitsmarktmaßnahmen gespielt, durch die Arbeitsplätze gesichert werden sollten. Lokale Behörden und NRO in ganz Europa mussten auf die gestiegene Nachfrage nach Sozialleistungen reagieren, während gleichzeitig ihr eigenes Budget gekürzt wurde. Kooperation und Koordination zwischen diesen Akteuren waren dabei sehr hilfreich.

Im September 2009 nahm der Ausschuss für Sozialschutz einen **Bericht** – „*Growth, Jobs and Social Progress in the EU*“ – an, in dem aufgezeigt wird, dass die Früchte des Wachstums in den letzten zehn Jahren nicht gleichmäßig verteilt waren und dass Armut und soziale Ausgrenzung in den meisten EU-Mitgliedstaaten nach wie vor große Probleme sind, auch wenn hier erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern bestehen. Dem zufolge ist eine systematische Bewertung der Fortschritte im sozialen Bereich einschließlich der Gleichstellung der Geschlechter erforderlich. In diesem Zusammenhang ist die Stärkung der OMK Soziales durch die Verbesserung ihrer Wirksamkeit und Sichtbarkeit von wesentlicher Bedeutung.

Das **Europäische Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2010** wird durch Sensibilisierungsmaßnahmen, die Stärkung von Partnerschaften und die Einbeziehung neuer Akteure dazu beitragen, diesen Anstrengungen neuen Elan zu verleihen. Es sollte dazu

führen, dass die EU ihre vor zehn Jahren eingegangene Verpflichtung, die Beseitigung von Armut und sozialer Ausgrenzung entscheidend voranzubringen, nachdrücklich bekräftigt.