



Brüssel, den 6. Juni 2019
(OR. en)

9769/1/19
REV 1

SAN 278

VERMERK

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Rat

Betr.: **Tagung des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) am 14. Juni 2019**

Erleichterung von Investitionen zur Umgestaltung und Verbesserung von Gesundheitssystemen

– *Gedankenaustausch*

1. Der Vorsitz hat den Ausschuss der Ständigen Vertreter am 29. Mai 2019 über die Vorbereitungen für eine Orientierungsaussprache zum Thema "Erleichterung von Investitionen zur Umgestaltung und Verbesserung von Gesundheitssystemen" informiert, die auf der Tagung des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) am 14. Juni 2019 stattfinden soll¹.
2. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter kam überein, die Aussprache wie vom Vorsitz vorgeschlagen öffentlich abzuhalten.
3. Der Rat wird daher ersucht, auf der Grundlage des beigefügten Vermerks des Vorsitzes eine öffentliche Orientierungsaussprache zu führen.

¹ Siehe Dokument 9555/19.

Erleichterung von Investitionen zur Umgestaltung und Verbesserung von Gesundheitssystemen

Hintergrund

Das übergeordnete Ziel der Gesundheitspolitik ist, die Gesundheit der Bevölkerung zu verbessern. Die Gesundheitspolitik muss jedoch einer Vielzahl von Zielsetzungen Rechnung tragen: Steigerung der Zugänglichkeit, Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Gesundheitssysteme, Unterstützung von Kapazitäten und Strukturen, Verbesserung der Qualität der Gesundheitsversorgung, Entwicklung von Prävention und Abbau von Ungleichheiten.

Während nationale Gesundheitspolitiken nationalen Prioritäten folgen, ist das Umfeld, in dem sie umgesetzt werden, immer komplexer geworden. 2015 wurden die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen angenommen, und die Mitgliedstaaten haben sich zu den Zielen der Weltgesundheitsorganisation bei der Bekämpfung nicht übertragbarer Krankheiten verpflichtet. 2017 hat der Rat die europäische Säule sozialer Rechte unterzeichnet, die auch Ziele im Bereich Gesundheit umfasst. Das Europäische Semester bezieht sich auch auf die Widerstandsfähigkeit und Effizienz der Gesundheitssysteme im Rahmen der Ziele der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen.

Eine Voraussetzung für eine erfolgreiche nationale Gesundheitspolitik sind ausreichende und solide Investitionen. Von größter Bedeutung für effiziente Investitionen in die öffentliche Gesundheit sind die Ermittlung nationaler Prioritäten und die Gestaltung nationaler Strategien. Die erforderlichen Ressourcen stammen hauptsächlich aus dem nationalen Haushalt, doch können in bestimmten Fällen auch EU-Mittel oder eine Kombination von beiden zum Zuge kommen. Auf EU-Ebene stehen Instrumente zur Verfügung, die nationale Gesundheitsausgaben bei Bedarf ergänzen können. Einige der bekanntesten derzeit verfügbaren sind das dritte Gesundheitsprogramm², Horizont 2020³, die Fonds der Kohäsionspolitik, insbesondere der Europäische Fonds für regionale Entwicklung⁴ und der Europäische Sozialfonds⁵.

Die Verwendung dieser Mittel unterliegt bestimmten, vom Rat und vom Europäischen Parlament im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens festgelegten Regeln. Die finanziellen Rahmenbedingungen werden sich mit dem nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (2021-2027) ändern. Daher wurde eine Anlage beigefügt, in der die Finanzierungsinstrumente der EU beschrieben werden, die zur Finanzierung künftiger Investitionen im Bereich Gesundheit herangezogen werden könnten.

Vor diesem Hintergrund geht es in diesem Papier vor allem um die Verwendung von EU-Mitteln für die Umsetzung gesundheitspolitischer Prioritäten auf der Ebene der Mitgliedstaaten.

Umsetzung gesundheitspolitischer Prioritäten mit Hilfe von EU-Mitteln

Bei der Entscheidung über den Einsatz von EU-Mitteln für die Umsetzung gesundheitspolitischer Prioritäten sind Vorgänge auf drei verschiedenen Ebenen zu berücksichtigen:

1. Im Rahmen des Europäischen Semesters billigt der **Europäische Rat** jedes Jahr die länderspezifischen Empfehlungen, von denen sich einige auf die öffentliche Gesundheit beziehen. Die Mitgliedstaaten gehen in den nationalen Reformprogrammen, die sie jedes Jahr ausarbeiten, auf die länderspezifischen Empfehlungen ein.

² Verordnung (EU) Nr. 282/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 über ein drittes Aktionsprogramm der Union im Bereich der Gesundheit (2014-2020) und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 1350/2007/EG (ABl. L 86 vom 21.3.2014, S. 1-13).

³ Verordnung (EU) Nr. 1291/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation Horizont 2020 (2014-2020) und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 1982/2006/EG (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 104-173).

⁴ Verordnung (EU) Nr. 1301/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und mit besonderen Bestimmungen hinsichtlich des Ziels "Investitionen in Wachstum und Beschäftigung" und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 289-302).

⁵ Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 470-486).

2. Der **Rat** (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz/Gesundheit) verweist in seinen Schlussfolgerungen in einigen Fällen auf Mittel für spezifische Prioritäten und nennt spezifische EU-Instrumente. Ein Beispiel sind die im Dezember 2017 angenommenen "*Schlussfolgerungen des Rates zum Gesundheitswesen in der digitalen Gesellschaft – Fortschritte bei der datengesteuerten Innovation im Gesundheitswesen*"⁶, in denen dazu aufgerufen wird, die digitale Infrastruktur im Gesundheitsbereich durch EU-Mittel zu fördern.

Darüber hinaus berät die hochrangige Gruppe "Gesundheitswesen"⁷ über Themen, die als wichtig erachtet werden, und tauscht sich über bewährte Verfahren in verschiedenen Bereichen aus. Beispielsweise hat die Gruppe während des maltesischen Vorsitzes Anfang 2017 erörtert, wie EU-Mittel für die Generierung von erforderlichem Faktenmaterial zur Unterstützung gesundheitspolitischer Maßnahmen eingesetzt werden können.

3. Die **Mitgliedstaaten** und die **Kommission** arbeiten auf operativer Ebene zusammen, um die Prioritäten für die verschiedenen EU-Mittel und -Programme festzulegen.

Im Rahmen von Horizont 2020 und dem dritten Gesundheitsprogramm findet die Zusammenarbeit auf der Ebene der Programmausschüsse statt, die die Prioritäten für das nächste Jahr oder die nächsten beiden Jahre festlegen. Diese Mittel, die üblicherweise für Zusammenarbeit eingesetzt werden, erleichtern die gegenseitige Unterstützung zwischen Ländern mit vergleichbaren Problemen oder Erfahrungen sowie den Wissensaustausch zwischen diesen Ländern und die Umsetzung evidenzbasierter bewährter Verfahren.

Was die Fonds der Kohäsionspolitik betrifft, so nimmt die Kommission in die im Rahmen des Europäischen Semesters erstellten Länderberichte ab 2019 am Ende jedes siebenjährigen Finanzierungszeitraums spezifische Leitlinien darüber auf, wie diese Mittel genutzt werden könnten, um den verschiedenen Bedürfnissen in dem betreffenden Mitgliedstaat gerecht zu werden. Bei der Vorbereitung und Aushandlung neuer Partnerschaftsabkommen und operationeller Programme, mit denen die wichtigsten Prioritäten für den Einsatz der Fonds der Kohäsionspolitik im Rahmen des nächsten Finanzierungszeitraums festgelegt werden, werden diese Leitlinien berücksichtigt.

Das Programm zur Unterstützung von Strukturreformen (Structural Reform Support Programme – SRSP) und der Dienst zur Unterstützung von Strukturreformen (Structural Reform Support Service – SRSS) wurden eingerichtet, um den Mitgliedstaaten bei der Inanspruchnahme der Fonds der Kohäsionspolitik zu helfen.

⁶ ABl. C 440 vom 21.12.2017, S. 3.

⁷ Dok. 16139/08: Schlussfolgerungen des Rates über einen Kooperationsmechanismus zwischen dem Rat und der Kommission zur Umsetzung der Gesundheitsstrategie der EU.

Die Kommission greift zu Beratungszwecken auch auf Expertengruppen zurück, um bei der Ermittlung von Prioritäten zu helfen. Vor kurzem hat die Kommission eine Lenkungsgruppe für Gesundheitsförderung, Krankheitsprävention und Management von nicht übertragbaren Krankheiten (Steering Group on Health Promotion – SGPP) eingerichtet⁸. Die Gruppe soll helfen, Maßnahmen, die von der EU gefördert werden, größere Geltung und Wirkung zu verschaffen, um die Gesundheit der Bevölkerung und die Nachhaltigkeit der Gesundheitssysteme zu unterstützen. Die Gruppe soll die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, politische Maßnahmen auszuwählen, die ihren nationalen Prioritäten und Politiken entsprechen und EU-Unterstützung zur Erleichterung der Umsetzung erhalten könnten.

Gesundheitsbezogene Investitionen sind im Rahmen diverser EU-Fonds förderungswürdig und könnten in allen Phasen genutzt werden, von der Forschung und Entwicklung über die Finanzierung von Gesundheitsinfrastruktur bis zur Schulung von Fachkräften. Angesichts der eingangs erwähnten komplexen Ausgangslage muss sorgfältig geprüft werden, welche EU-Mittel dem einzelstaatlichen Bedarf entsprechen und wie Synergien zwischen diesen und nationalen Ressourcen hergestellt werden können.

Der Vorsitz hält es daher für sinnvoll, den Mitgliedstaaten bei einem Gedankenaustausch die Möglichkeit zu geben, Erfahrungen auszutauschen und Orientierungen für die Zukunft zu geben.

⁸ Siehe die Informationen in Dok. 14595/17; die dem Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) im Dezember 2017 vorgelegt wurden; die Gruppe wurde im Frühjahr 2018 förmlich eingerichtet.

Fragen:

- 1. Was könnte aufgrund der bisherigen Erfahrungen getan werden, um den Einsatz von Finanzierungsinstrumenten und Mitteln (einschließlich der Fonds der Kohäsionspolitik) zu optimieren und dafür zu sorgen, dass sie den Prioritäten für Investitionen im Gesundheitsbereich entsprechen?**
- 2. Welcher Weg wäre am besten geeignet, Synergien zwischen den verschiedenen EU-Instrumenten zu gewährleisten, die zur Unterstützung gesundheitspolitischer Maßnahmen zur Verfügung stehen?**

Der Gesundheitsbereich in Finanzierungsprogrammen

Investitionen im Gesundheitsbereich können durch mehrere im nächsten MFR vorgesehene Finanzierungsinstrumente auf verschiedenen Ebenen unterstützt werden, etwa wenn es um Forschung und Entwicklung, Pilotprojekte, die Umsetzung von Infrastruktur oder Dienstleistungen vor Ort geht. Die nachstehende Beschreibung beruht auf den Vorschlägen der Kommission:

- **Horizont Europa** finanziert Forschungs- und Pilotprojekte in folgenden Gesundheitsbereichen: Gesundheit im gesamten Lebensverlauf; Ökologische und soziale Gesundheitsfaktoren; Nicht übertragbare und seltene Krankheiten; Infektionskrankheiten; Gesundheitsversorgungssysteme sowie Instrumente, Technologien und digitale Lösungen für Gesundheit und Pflege. Dies sind die thematischen Bereiche im Vorschlag der Kommission für einen mit 7,7 Mrd. EUR ausgestatteten Cluster "Gesundheit" im Rahmen des EU-Haushalts.
- Die **Komponente Gesundheit im Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+)** (die an die Stelle des Gesundheitsprogramms tritt) bildet eine eigens dem Bereich Gesundheit gewidmete und mit 413 Mio. EUR ausgestattete Komponente mit dem Ziel, die Gesundheitssysteme durch grenzübergreifende Zusammenarbeit, die Weitergabe bewährter Verfahren und die Erprobung neuer Maßnahmen zu stärken.
- Bei der **Fazilität "Connecting Europe"** wird im Mittelpunkt stehen, hochleistungsfähige digitale Netze und Infrastrukturen von gemeinsamem europäischem Interesse zu fördern, z. B. indem sichergestellt wird, dass sozioökonomische Faktoren wie Schulen und Krankenhäuser bis 2025 Zugang zu zukunftsorientierten Breitbandnetzen haben.
- Das **Programm "Digitales Europa"** (mit einer vorgeschlagenen Mittelausstattung von 9,2 Mrd. EUR) soll den Einsatz digitaler Technologien in Bereichen von öffentlichem Interesse unterstützen. Im Gesundheitsbereich wird der Schwerpunkt auf Aspekten wie den folgenden liegen: sichere und effiziente Verwaltung personenbezogener Gesundheitsdaten über Grenzen hinweg; bessere Daten für die Forschung, die Prävention von Krankheiten und eine personalisierte Gesundheitsversorgung und Pflege; Einsatz digitaler Hilfsmittel für eine aufgeklärte Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger und eine patientenorientierte Pflege.
- **Kohäsionspolitische Mittel:** Die Kommission hat eine Mittelausstattung von 273 Mrd. EUR für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und von 100 Mrd. EUR für die Komponente des Europäischen Sozialfonds (ESF+) mit geteilter Mittelverwaltung vorgeschlagen. Ein Teil davon kann die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, die Zugänglichkeit, Effizienz, Qualität und Nachhaltigkeit ihrer Gesundheitssysteme zu verbessern. Beispiele wären der Ausbau der Gesundheitsinfrastruktur (auch digital), Innovationen und effizienzsteigernde Reformen in den Bereichen Gesundheit, Gesundheitsförderung, Prävention von Krankheiten, integrierte Pflegemodelle und Schulung von Fachkräften für das Gesundheitswesen. Die Priorisierung und Ausführung der EFRE- und ESF+-unterstützten Investitionen im Gesundheitsbereich ist Sache der Mitgliedstaaten und ihrer regionalen Behörden.

- Im Rahmen des Programms "**InvestEU**" wird ein Garantiefonds von 38 Mrd. EUR zur Verfügung stehen, der voraussichtlich zusätzliche Investitionen in Höhe von mehr als 650 Mrd. EUR in verschiedenen Wirtschaftszweigen mobilisieren wird. Investitionen in das Gesundheitswesen im Rahmen von "InvestEU" können die Infrastruktur in Krankenhäusern, die medizinische Grundversorgung oder das Gesundheitswesen vor Ort betreffen; ebenso wie digitale Lösungen, innovative Gesundheitsprodukte, Dienstleistungen und Pflegemodelle. Im Rahmen von "InvestEU" müssen nationale, regionale oder kommunale Behörden mit der Europäischen Investitionsbank, nationalen und internationalen Förderbanken und anderen Investoren zusammenarbeiten, um Projekte aufzustellen, die Koinvestitionen aus dem privaten Sektor anziehen können.
- Das **Reformhilfeprogramm** soll allen Mitgliedstaaten maßgeschneiderte Unterstützung für ihre institutionellen, administrativen und wachstumsfördernden Reformen im Einklang mit dem Europäischen Semester bieten. Die über das Reformhilfeprogramm gewährte Unterstützung umfasst den gesamten Reformprozess; von der Ausarbeitung und Gestaltung bis zur Umsetzung der Reformen. Sie ist bedarfsgesteuert und erfordert keine Kofinanzierung seitens der Mitgliedstaaten. Angeboten wird sowohl technische als auch finanzielle Unterstützung bei der Umsetzung konkreter Reformen.
- Es sei darauf hingewiesen, dass eines der neun Ziele der modernisierten und vereinfachten **Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)** – mit einer vorgeschlagenen Mittelausstattung von 365 Mrd. EUR – lautet, die Art und Weise zu verbessern, wie die Landwirtschaft in der EU gesellschaftlichen Erwartungen in den Bereichen Ernährung und Gesundheit – einschließlich in Bezug auf sichere, nahrhafte und nachhaltige Lebensmittel – sowie Tierschutz gerecht wird.

Die Kommission hat zwei Studien in Auftrag gegeben, die eine **Übersicht über Investitionen im Gesundheitsbereich** hervorbringen sollen:

1. Ein Projekt hat zum Ziel, den Einsatz des **europäischen Struktur- und Investitionsfonds** (ESI-Fonds) für den Bereich Gesundheit im Rahmen des laufenden MFR 2014-2020 zu ermitteln (<http://www.esifundsforhealth.eu/>). Die Ergebnisse des Projekts stützen sich auf eine **Datenbank** von mehr als 7000 ESIF-geförderten Projekten, die Mittel in Höhe von mehr als 8 Mrd. EUR erhalten haben; es wurden **Länderprofile** mit Übersichten über ESIF-Investitionen in jedem Mitgliedstaat sowie Profile für mehr als 60 "**beispielhafte**" Projekte erstellt.
2. Eine in Zusammenarbeit mit der Europäischen Investitionsbank durchgeführte Studie hatte zum Ziel, eine Übersicht über den **Stand** der Investitionen im Gesundheitssektor zu geben und diesbezügliche **Erfordernisse**, **Defizite** und damit verbundene **Hindernisse** in den EU-Mitgliedstaaten aufzuzeigen. Zu der Studie gehörte auch, **Empfehlungen** für Maßnahmen auf EU-Ebene sowie auf nationaler und regionaler Ebene abzugeben, um den optimalen Einsatz von Finanzierungsinstrumenten im Hinblick darauf zu fördern, Investitionsprioritäten im EU-Gesundheitssektor Rechnung zu tragen. Der Bericht ist auf der Website der europäischen Plattform für Investitionsberatung verfügbar. <https://eiah.eib.org/publications/index>