



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

SOC/156
**"Straffung der offenen
Koordinierung im Bereich
Sozialschutz"**

Brüssel, den 30. Oktober 2003

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

zu der

**Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament,
den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen:
"Stärkung der sozialen Dimension der Lissabonner Strategie:
Straffung der offenen Koordinierung im Bereich Sozialschutz"**

(KOM(2003) 261 endg.)

Die Kommission beschloss am 28. Mai 2003 gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

"Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Stärkung der sozialen Dimension der Lissabonner Strategie: Straffung der offenen Koordinierung im Bereich Sozialschutz"
(KOM(2003) 261 endg.).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 6. Oktober 2003 an. Berichterstatter war **Herr BEIRNAERT**.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 403. Plenartagung am 29./30. Oktober 2003 (Sitzung vom 30. Oktober) mit 62 gegen zwei Stimmen folgende Stellungnahme:

*
* *

1. Einleitung

- 1.1 In ihrem Frühjahrsbericht 2003 hatte die Kommission angekündigt, eine Mitteilung vorzulegen zur "Zusammenziehung der derzeit fragmentierten Maßnahmen in Bezug auf soziale Eingliederung und Renten und, zum gegebenen Zeitpunkt, der Zusammenarbeit bei der Gesundheitsfürsorge und der Maßnahmen mit dem Ziel, dass 'Arbeit sich wieder lohnt', in eine einzige offene Methode der Koordinierung". Sie entspricht damit dem Wunsch des Europäischen Rates von Brüssel vom März 2003, "über die Ratsamkeit der Vereinfachung und Straffung der verschiedenen Arbeitsstränge im Sozialschutzbereich im Sinne eines kohärenten Rahmens innerhalb der offenen Koordinierungsmethode Bericht zu erstatten".
- 1.2 Der Europäische Rat hatte im März 2000 in Lissabon seine Vision einer integrierten sozio-ökonomischen Strategie für Europa skizziert. In dieser Hinsicht soll die Zusammenarbeit im Bereich des Sozialschutzes die wirtschaftspolitische Koordinierung im Rahmen der Grundzüge der Wirtschaftspolitik (GWP) und die beschäftigungspolitische im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) stärken und ergänzen.
- 1.3 Diese Zusammenarbeit gründet sich auf die Anwendung der Methode der offenen Koordinierung in zwei Bereichen des Sozialschutzes: der sozialen Eingliederung und den Renten. Die wesentlichen Bestandteile der Methode sind gemeinsame Ziele, nationale Aktionspläne (NAP/Eingliederung) mit zweijähriger Laufzeit für die soziale Eingliederung und nationale Rentenstrategieberichte für einen Zeitraum von drei Jahren sowie ein gemeinsamer Jahresbericht von Kommission und Rat, in dem alle NAP/Eingliederung bzw. Rentenstrategieberichte einer zusammenfassenden Betrachtung unterzogen werden.

- 1.4 Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege sind gegenwärtig Gegenstand einer lockereren Form der Zusammenarbeit in Gestalt eines Informationsaustauschs und eines gegenseitigen Kennenlernens. Man verständigte sich auf drei Hauptziele, und die Mitgliedstaaten wurden gebeten, in einem Fragebogen Angaben darüber zu machen, wie die drei Ziele in der nationalen Politik zur Geltung kommen. In einem gemeinsamen Bericht von Kommission und Rat werden die wichtigsten Schlussfolgerungen dargelegt, die sich aus der Auswertung der Antworten der Mitgliedstaaten ergeben.
- 1.5 Der Ausschuss für Sozialschutz ist derzeit mit der Fragestellung "Arbeit lohnend machen" beschäftigt. Dabei soll ermittelt werden, welchen spezifischen Beitrag die Sozialschutzsysteme zur Erreichung dieses allgemeinen Ziels leisten können. Bestimmte Aspekte dieses Themenkomplexes wurden bereits – und werden auch künftig – im Kontext der Grundzüge der Wirtschaftspolitik und der beschäftigungspolitischen Leitlinien aufgegriffen.

2. Inhalt der Mitteilung

- 2.1 In der Mitteilung der Kommission wird zur Stärkung der sozialen Dimension der Lissabon-Strategie eine straffere Koordinierung der Sozialschutzpolitik und deren Synchronisierung mit der wirtschafts- und der beschäftigungspolitischen Koordinierung, für die bereits ein synchronisierter Zeitplan für die Jahre 2003-2005 aufgestellt wurde, ab 2006 vorgeschlagen.
- 2.2 Der Kommission zufolge erfordert eine straffere Koordinierung im Bereich des Sozialschutzes die Definition eines einzigen Satzes gemeinsamer Ziele, die sich den drei Pfeilern soziale Eingliederung, Renten sowie Gesundheit und Langzeitpflege zuordnen lassen. Diese Ziele sollen an die Stelle der bestehenden separaten Zielebündel treten. Der neue Zielkatalog soll 2006 gemeinsam mit dem Leitlinienpaket zur Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik vom Rat verabschiedet werden und grundsätzlich für einen Zeitraum von drei Jahren unverändert bleiben. Das Bündel gemeinsamer Ziele soll auch eine bestimmte Anzahl von Querschnittszielen enthalten, z.B. die Geschlechtergleichstellung oder das Ziel "Arbeit lohnend machen".
- 2.3 Darüber hinaus ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten nur noch einen einzigen Beitrag in Form eines Sozialschutzberichts vorlegen, der sowohl die NAP/Eingliederung als auch die nationalen Rentenstrategieberichte ersetzt und für einen Dreijahreszyklus erstellt wird. In den Jahren dazwischen sollen die Mitgliedstaaten Berichte vorlegen, die Aufschluss über die bereits unternommenen Schritte geben.
- 2.4 Die nationalen Berichte fließen in einen Berichterstattungsmechanismus auf europäischer Ebene ein: Kommission und Rat werden einen gemeinsamen Bericht über den Sozialschutz erstellen, in dem die in den Mitgliedstaaten erzielten Fortschritte in sämtlichen von den gemeinsamen Zielen abgedeckten Bereichen ausgewertet werden.

2.5 Die Berichte sollen sich auf gemeinsam vereinbarte Indikatoren stützen, die die Fortschritte im Hinblick auf die gemeinsamen Ziele abbilden.

2.6 Die Mitteilung enthält schließlich auch einen Zeitplan für die Einbindung der neuen Mitgliedstaaten in den gestrafften Koordinierungsprozess.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Zum Prinzip der offenen Koordinierung im Bereich des Sozialschutzes

3.1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss stellt fest, dass in Teil I des Entwurfs einer europäischen Verfassung grundsätzlich festgelegt ist, dass die Union Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten ergreifen kann (Artikel 14 Absatz 4). Dieser Grundsatz wird in Teil III des Entwurfs präzisiert, in dem es heißt, dass er im Sozialbereich *"insbesondere im Wege von Initiativen, die darauf abzielen, Leitlinien und Indikatoren festzulegen, den Austausch bewährter Verfahren durchzuführen und die erforderlichen Elemente für eine regelmäßige Überwachung und Bewertung auszuarbeiten"*, Anwendung findet (Artikel III-107 Absatz 2). Diese Textstellen sind künftig die Grundlage für die sog. Methode der offenen Koordinierung. So wichtig diese rechtliche Grundlage ist, so wichtig ist auch der politische Wille, dieser Koordinierung konkrete Gestalt zu geben. Die konjunkturelle Abschwächung macht eine effektive Koordinierung nach Meinung des Ausschusses notwendiger denn je.

3.1.2 Der Ausschuss macht in diesem Zusammenhang auf die hohe Bedeutung aufmerksam, die er der Methode der offenen Koordinierung im Bereich des Sozialschutzes beimisst, und verweist auf seine Stellungnahmen zu den Themen Sozialindikatoren¹ und Zukunftssicherheit der Rentensysteme² sowie auf sein Plädoyer für die Anwendung einer Methode der offenen Koordinierung in der Gesundheitsfürsorge³.

3.1.3 Der Ausschuss stellt fest, dass die Mitteilung der Kommission die Straffung und Vereinfachung der verschiedenen Koordinierungsprozesse im Bereich des Sozialschutzes zum Gegenstand hat, sich aber nicht auf die im Rahmen dieser Prozesse definierten Ziele, Leitlinien und Indikatoren erstreckt.

¹ ABl. C 221 vom 17.9.2002 (Berichterstatterin: Frau Cassina).

² ABl. C 48 vom 21.2.2002 (Berichterstatterin: Frau Cassina).

³ Dok. CESE 928/2003 vom 17.7.2003 (Berichterstatter: Herr Bedossa).

3.1.4 Diese sollen in den künftigen Phasen der sozialpolitischen Koordinierung weiterentwickelt werden. Entsprechend sieht das Arbeitsprogramm der Kommission für die Übergangszeit bis zum Beginn des neuen Prozesses 2006 folgende Punkte vor:

- Erstellung eines gemeinsamen Berichts über die soziale Eingliederung im Frühjahr 2004, nachdem die Mitgliedstaaten im Juli 2003 ihre NAP/Eingliederung für den Zeitraum 2003-2005 vorlegt haben;
- Vorlage einer Mitteilung betreffend Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege im Frühjahr 2004;
- Vorlage eines Bericht zum Thema "Arbeit lohnend machen" im Frühjahr 2004;
- Erstellung eines konsolidierten Satzes gemeinsamer Indikatoren sowie neuer demografischer und finanzieller Projektionen für die Erstellung der nationalen Rentenstrategieberichte bzw. ihre Aktualisierung für 2005;
- Bewertung der bisherigen politischen Zusammenarbeit in den Bereichen Renten, soziale Eingliederung und Gesundheitswesen.

3.1.5 Der Ausschuss dringt bereits jetzt darauf, in diesen künftigen Phasen konsultiert zu werden.

3.2 **Zur Mitteilung der Kommission über die Straffung der offenen Koordinierung im Bereich Sozialschutz**

3.2.1 Die dieser Mitteilung zugrundeliegende Motivation, die offene Koordinierung im Bereich des Sozialschutzes zu straffen und zu vereinfachen, kann der Ausschuss nur unterschreiben. Für besonders begrüßenswert an diesem neuen Ansatz hält er folgende Elemente:

- Stärkere Betonung der sozialen Dimension der Strategie von Lissabon, um dadurch der Modernisierung und Verbesserung des Sozialschutzes politisch mehr Gewicht zu verleihen;
- Fortführung der Strategie von Lissabon basierend auf dem Gedanken einer positiven Interaktion zwischen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialschutzpolitik. Diese notwendige Synergie muss nutzbar gemacht werden für die drei Seiten des Dreiecks: nachhaltiges Wirtschaftswachstum, quantitative und qualitative Verbesserung der Beschäftigung und stärkerer sozialer Zusammenhalt (der einen eigenen, gleichwertigen Teil des Prozesses bilden muss);
- Stärkere Verzahnung der drei Pfeiler *soziale Eingliederung, Renten und Gesundheitsversorgung* durch Vereinfachung und Straffung des Prozesses;

- Schrittweise Einbindung der neuen Mitgliedstaaten in die Koordinierung im Bereich Sozialschutz.
- 3.2.2 Der Ausschuss begrüßt die Bereitschaft zur Öffnung, die aus der Mitteilung spricht. Der hohe Organisationsgrad der Zivilgesellschaft in der Bekämpfung sozialer Ausgrenzung wird darin hervorgehoben, und es wird starkes Gewicht auf die notwendige "Einbeziehung der verschiedensten Akteure gelegt: auf die Einbeziehung der Sozialpartner wie auch auf Konsultationen mit den NRO und den Vertretern der subnationalen Regierungsbehörden". Nun müssen die Regierungen und staatlichen Behörden ihren Willen zur Offenheit auch wirklich unter Beweis stellen und die Sozialpartner und andere betroffene Organisationen in den Prozess einbeziehen, damit sie einen effektiven Beitrag leisten können. Dabei ist sich der Ausschuss natürlich der Tatsache bewusst, dass die beteiligten Partner je nach Sachbereich unterschiedlich sind.
- 3.2.3 Trotz der insgesamt positiven Würdigung hegt der Ausschuss jedoch auch Vorbehalte und Bedenken.
- 3.2.3.1 So befürchtet er, dass die derzeit laufenden Prozesse in der Übergangszeit vor dem Beginn des neuen Mechanismus 2006 an Dynamik verlieren und gar ins Stocken geraten oder auf der Stelle treten könnten. Diese Sorge gilt insbesondere dem Prozess im Bereich der sozialen Eingliederung, aber auch dem der Renten - dessen Ziel sowohl angemessene Renten als auch ein zukunftssicheres Rentensystem ist - und dem Prozess im Bereich der Gesundheitsleistungen, wo die Anwendung der Methode der offenen Koordinierung noch nicht vorgesehen ist, wie der Ausschuss in seiner diesbezüglichen Stellungnahme hervorhob⁴.
- 3.2.3.2 In Bezug auf den neuen Prozess, der ab 2006 greifen soll, hegt der Ausschuss die Befürchtung, dass bei einer Zusammenführung der einzelnen Prozesse in einem einzigen, umfassenden Mechanismus die besonderen Merkmale der bisherigen Unterbereiche soziale Eingliederung, Renten und Gesundheitsleistungen zu kurz kommen könnten. Jeder dieser Bereiche hat aber seine eigene Problemlage. So gehören zum Bereich der sozialen Eingliederung nicht nur der Fragenkomplex Mindesteinkommen und Beschäftigung, sondern auch Probleme im Hinblick auf Wohnung, Erziehung, Gesundheit, Zugang zum Recht etc. Und im Bereich der Gesundheitsleistungen sind spezifische Herausforderungen in Bezug auf Langzeitkranke, ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen zu lösen. In den einzelnen Bereichen gibt es jeweils einen eigenen Kreis beteiligter Partner, insbesondere die Sozialpartner sowie die betroffenen NRO und andere Organisationen, wie z.B. Organisationen der Sozialwirtschaft, Patienten- und Pflegedienstverbände u.a. Die weitere Berücksichtigung dieser Besonderheiten wird im Folgenden behandelt.

⁴ Idem.

4. Besondere Bemerkungen

- 4.1 Nach Ansicht des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses sollten die **gemeinsamen Ziele** eindeutiger definiert werden. Der Vorschlag der Kommission, dieser Satz gemeinsamer Ziele solle an die Stelle der bestehenden separaten Zielebündel für die Bereiche soziale Eingliederung, Renten und Gesundheitsversorgung/Langzeitpflege treten, wirft Fragen auf und kann Anlass zu Missverständnissen geben. Inwiefern werden diese Ziele "gemeinsam" sein? Sollen sie für alle drei Pfeiler gemeinsam gelten? Der Ausschuss äußert die Besorgnis, dass Ziele, die für die Pfeiler soziale Eingliederung, Renten und Gesundheitsleistungen gemeinsam aufgestellt werden, angesichts der spezifischen Problematik jedes Bereichs zwangsläufig sehr allgemein sein werden. Diese Ziele müssen folglich nach Ansicht des Ausschusses durch bereichsspezifische Ziele ergänzt werden, alles andere würde eine Schwächung des Prozesses bedeuten. Da dies eine Hauptsorge des Ausschusses ist, ersucht er die Kommission nachdrücklich um Garantien in dieser Hinsicht. Außerdem dringt er darauf, dass mit den neuen Zielen nicht das insbesondere im Prozess 'Soziale Eingliederung' Erreichte übergangen wird, sondern vielmehr die Kontinuität der bisher erzeugten Dynamik gesichert wird. Und schließlich hält es der Ausschuss für wichtig, dass die gemeinschaftlichen Ziele durch Ziele ergänzt werden, die von den Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene festgelegt werden.
- 4.2 Der Ausschuss pflichtet der Kommission hinsichtlich der Notwendigkeit einer begrenzten Anzahl von **Querschnittszielen** bei. Da er aber die Ergänzung der allgemeinen Ziele durch bereichsspezifische für notwendig hält, würde die Hinzunahme einer großen Zahl horizontaler Fragen den Prozess zu verkomplizieren drohen und damit der angestrebten Vereinfachung und Straffung zuwiderlaufen.
- 4.2.1 Der Ausschuss spricht sich dafür aus, unter den Querschnittszielen auch die Aufgabe der Geschlechtergleichstellung (Gender Mainstreaming) zu verfolgen, denn dies ist in der Tat eine Aufgabe von besonderer Tragweite. Seiner Ansicht nach sollten daher im Rahmen jedes Bereichs konkrete Aktionen zur Förderung des Gender Mainstreaming klar festgelegt werden. Die Durchführung dieser Maßnahmen muss in den nationalen Jahresberichten erläutert und auf europäischer Ebene überwacht werden.
- 4.2.2 Die Thematik, "dass Arbeit sich lohnt und dass das Einkommen gesichert ist", gehört zu den vier großen Zielen für die Modernisierung und Verbesserung des Sozialschutzes, die die Kommission in ihrer Mitteilung von 1999⁵ festgelegt hat. Da dieses Thema auch im Rahmen der Grundzüge der Wirtschaftspolitik und der beschäftigungspolitischen Leitlinien eine Rolle spielt, ist eine Koordinierung der Maßnahmen in diesem so wichtigen Bereich nach Auffassung des Ausschusses auf jeden Fall nötig.

⁵ Mitteilung der Kommission "Eine konzertierte Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes" (KOM(1999) 347).

- 4.3 Der Ausschuss stimmt zu, dass die Erstellung eines **einzigen Berichts** über den Sozialschutz durch die Mitgliedstaaten die Synergie zwischen den für jeden Pfeiler getroffenen Maßnahmen verbessern und Doppelarbeit vermeiden könnte. Er sieht jedoch auch die Gefahr einer zu verengten Perspektive bei der Berücksichtigung der spezifische Probleme jedes Bereichs. Ein Umsetzungsbericht für alle drei Themen könnte nämlich kaum die gleiche Tiefe erreichen, wie es mit Einzelberichten für jeden Bereich möglich wäre. Es wird daher ganz wesentlich darauf ankommen, dass dieser Gesamtbericht die in den NAP/Eingliederung und den Rentenstrategieberichten eingegangenen Verpflichtungen aufgreift und somit die bisherige Dynamik fortführt.
- 4.4 Für richtig hält der Ausschuss den **Dreijahreszyklus** für die programmbezogenen nationalen Berichte, in dem die Mitgliedstaaten Jahresberichte erstellen sollen, die die Fortschritte bei der Umsetzung der gemeinsamen Ziele dokumentieren. Nationale Jahresberichte sind notwendig für die Verfolgung des bisher Erreichten auf europäischer Ebene sowie für die Ausarbeitung eines **gemeinsamen Jahresberichts von Kommission und Rat** über den Sozialschutz, der damit ein zentrales Element des neuen Prozesses darstellt.
- 4.5 Wie in der Mitteilung hervorgehoben wird, besteht eine besondere Herausforderung für den neuen Prozess darin, die in allen Bereichen erzielten Fortschritte in einer Weise nachzuhalten, die transparent ist und effektiv genutzt werden kann. Die Entwicklung eines Satzes von **Indikatoren** ist dazu eine wichtige Voraussetzung. Der Ausschuss versteht, dass die Kommission die Gesamtzahl der Indikatoren so gering wie möglich halten will, hält es aber für wichtig, dass sie ausreichend aussagekräftig und spezifisch sind, um die Verwirklichung der Ziele und Leitlinien beurteilen zu können. Der Ausschuss verweist dazu auf seine früheren Bemerkungen in dieser Frage⁶ und erneuert seinen Wunsch, zu neuen Vorschlägen in diesem Bereich konsultiert zu werden.
- 4.5.1 Der Ausschuss nimmt zufrieden zur Kenntnis, dass der neue Prozess den gemeinschaftlichen **Sozialstatistiken** größere Außenwirkung verleihen soll, indem höhere Anforderungen an Verlässlichkeit, Vergleichbarkeit und Zeitnähe gestellt werden.

5. **Schlussfolgerungen**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss nimmt die Aufnahme des Prinzips der Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten in den Entwurf einer europäischen Verfassung zur Kenntnis, hält es jedoch für ebenso wichtig, dass zu diesem Grundsatz der politische Wille hinzutritt, ihr konkrete Gestalt zu geben.

⁶ ABl. C 221 vom 17.9.2002 (Berichterstatteerin: Frau Cassina).

Für besonders begrüßenswert hält es der Ausschuss, dass die Mitteilung auf eine stärkere Betonung der sozialen Dimension der Strategie von Lissabon abzielt, um dadurch der Modernisierung und Verbesserung des Sozialschutzes politisch mehr Gewicht zu verleihen.

Nach Ansicht des Ausschusses muss besonders darauf geachtet werden, dass bei der Zusammenführung der einzelnen Prozesse in einem einzigen, umfassenden Mechanismus die besonderen Merkmale der Unterbereiche soziale Eingliederung, Renten und Gesundheitsleistungen nicht zu kurz kommen. Jeder dieser Bereiche hat seine eigene Problemlage und seinen eigenen Kreis beteiligter Partner und verlangt spezifische Zielsetzungen.

Von wesentlicher Bedeutung ist, dass der neue Gesamtbericht die in den NAP/Eingliederung und den Rentenstrategieberichten eingegangenen Verpflichtungen aufgreift und die bisherige Dynamik fortführt.

Brüssel, den 30. Oktober 2003

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Der Generalsekretär
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Patrick VENTURINI
