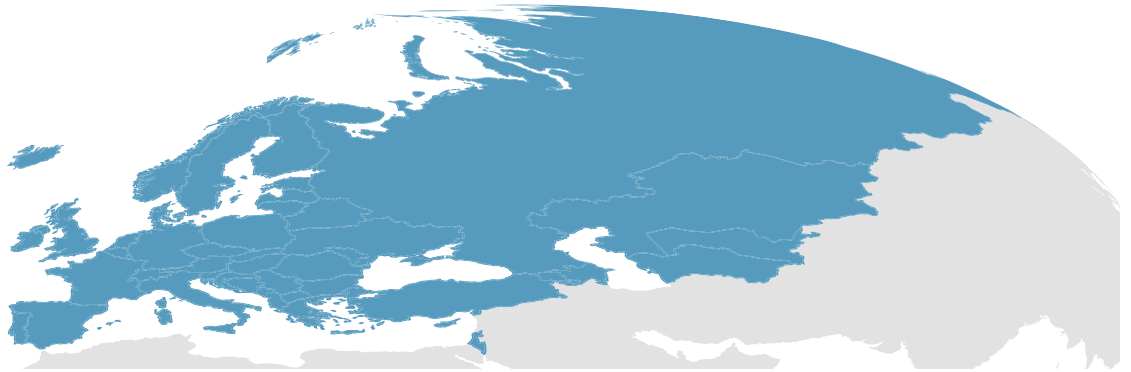




Aspekte 04



Strategische Ansätze Europas für eine tragfähige und angemessene soziale Sicherheit

Ein neuer Bericht der IVSS über regionale Entwicklungen und Trends – *Europa: Strategische Ansätze zur Verbesserung der sozialen Sicherheit* – bietet einen aktuellen Überblick über die wichtigsten Fragen, vor denen die Programme der sozialen Sicherheit der Region stehen, und präsentiert gute Praxis zu deren Bewältigung. Der Bericht untersucht im Detail, wie sich die Systeme der sozialen Sicherheit Europas strategisch anpassen, um eine umfassende Deckung zu erreichen und zugleich innovative Lösungen zu entwickeln, die administrative Prozesse und bürgerzentrierte Dienstleistungen verbessern. Mit dieser Rekalibrierung versuchen die europäischen Staaten, die positive sozioökonomische Wirkung der sozialen Sicherheit aufrechtzuerhalten, unter anderem durch die Förderung einer inklusiven Eigenverantwortung der Menschen in ihrem Lebensverlauf.

Der Bericht, der als Grundlage für das vom 18. bis zum 20. April 2016 in Stockholm stattfindende Regionalforum für soziale Sicherheit für Europa verfasst wurde, beschreibt die Fortschritte und Herausforderungen bei der Gestaltung, Finanzierung und Erbringung angemessener und tragfähiger Programme der sozialen Sicherheit.

Die Länder der Region Europa¹ können stolz sein auf ihre umfassenden Systeme der sozialen Sicherheit. Dennoch ist das Umfeld, in dem die Systeme der sozialen Sicherheit operieren, in jüngster Zeit komplexer und herausfordernder geworden. Die Programme der sozialen Sicherheit mussten deshalb rekalibriert und an die sich wandelnden Bedürfnisse der Gesellschaften und Menschen Europas angepasst werden.

Der Bedarf nach Maßnahmen der sozialen Sicherheit ist aufgrund des anhaltend niedrigen Wirtschaftswachstums in vielen europäischen Volkswirtschaften nach wie vor hoch. Hinzu kommt, dass die finanziellen Ressourcen immer knapper werden. In einigen Ländern stellt sich deshalb die Frage, wie die langfristige finanzielle und politische Tragfähigkeit einer angemessenen Erbringung der sozialen Sicherheit gewährleistet werden kann. Politische Entscheide zur Leistungsgestaltung und Leistungsfinanzierung werden deshalb immer öfter erst nach einer Berücksichtigung der möglichen Auswirkungen auf die inter- und intragenerationelle Gerechtigkeit getroffen.

Die europäischen Maßnahmen der sozialen Sicherheit des zwanzigsten Jahrhunderts haben zum Aufstieg des sogenannten Sozialstaats geführt, und die soziale Sicherheit ist damit zu einem wesentlichen Bestandteil des modernen Gesellschaftsvertrags geworden. Um diesen Vertrag weiterhin erfüllen zu können, suchen die

Länder nun nach einem neuen Gleichgewicht der protektiven, präventiven und ermächtigenden Funktionen der Systeme der sozialen Sicherheit. Entscheidend ist, dass die Systeme der sozialen Sicherheit derzeit bewusst in die Erhaltung und Entwicklung von Humankapital investieren, um die soziale Inklusion und die Verbesserung der wirtschaftlichen Produktivität der Länder zu fördern, und dies ist die Grundlage, von welcher aus Wohlstand aufgebaut und verteilt werden kann.

Die Programme der sozialen Sicherheit streben neben ihrer grundlegenden Rolle des Einkommensschutzes mittlerweile systematischer eine Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten und der Gesundheitsergebnisse an. Ziel ist es, eine stabilere finanzielle Tragfähigkeit zu erreichen und durch eine geschickte Bedarfsausrichtung im Lebensverlauf die öffentliche Unterstützung für die soziale Sicherheit in allen Einkommensgruppen und Generationen zu erhöhen.

Diese bedeutende Veränderung der Sichtweise in Europa wurde durch gezielte Anstrengungen ermöglicht, andere Wege zu beschreiten. Was die Neuerungen anbetrifft, so sind die im Bericht beschriebenen administrativen Lösungen ganzheitlich ausgerichtet und werden durch eine intensiviertere Koordination zwischen Ministerien und Regierungsstellen, eine größere Kohärenz in der Umsetzung mehrstufiger Strategien auf nationaler und subnationaler Ebene und eine verbesserte Reaktionsfähigkeit der Institutionen der sozialen Sicherheit hinsichtlich interner Prozesse, Programmgestaltung und Datenaustausch ergänzt.

Neben der verbesserten Steuerung wurden die jüngsten Fortschritte auch durch eine neue Generation von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) ermöglicht, zu denen Datenanalysen, Instrumente und Plattformen gehören, mit denen alle Aspekte der Leistungsfähigkeit von Verwaltungen kontrolliert, Programmziele effektiv und effizient erreicht und eine interaktive und vernetzte Kommunikation von Informationen und Daten realisiert werden können. Von großer Bedeutung ist dabei die beobachtete Verlagerung hin zu bürgerzentrierten Dienstleistungen.

Europa: Komplexität und Ungewissheit

Wie die IVSS im Bericht feststellt, ist der äußere Kontext für die Organisationen der sozialen Sicherheit nach wie vor durch verschiedene Schwierigkeiten geprägt: von einer hohen allgemeinen Arbeitslosigkeit und insbesondere einer hohen Jugendarbeitslosigkeit, der Bevölkerungsalterung, der Zunahme nicht übertragbarer Krankheiten, der Prekarität der Beschäftigungsverhältnisse vieler Arbeitnehmer, der verstärkten Bevölkerungsbewegungen in einigen Ländern, der wachsenden Armut und Ungleichheit und den anhaltenden Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/2009 auf die öffentlichen Haushalte, die in einigen Ländern die Einführung von Sparmaßnahmen zur Folge hatte.

Obwohl die Sozialausgaben im Verhältnis zu den öffentlichen Ausgaben in der Region allgemein hoch und stabil blieben, sind sie im Vergleich zum BIP zurückgegangen, nachdem sie im Zeitraum unmittelbar nach der Krise noch höher gewesen waren.

Der Kontext kann länderübergreifend als komplexer bezeichnet werden, nicht zuletzt aufgrund der anhaltenden Ungewissheit hinsichtlich der globalen wirtschaftlichen Entwicklung. Zu den anderen Ungewissheiten gehören relativ neue Herausforderungen wie etwa die gestiegene Jugendarbeitslosigkeit und die Höhepunkte der Migranten- und Flüchtlingsströme, die sich mittlerweile zu längerfristigen Phänomenen zu entwickeln scheinen. Die meisten Systeme der sozialen Sicherheit haben darauf durchaus anpassungsfähig reagiert.

Wichtige Entwicklungen und Trends

In den Ländern Europas zeichnen sich einige wichtige Entwicklungen und Trends ab. Aus dem Bericht geht hervor, dass sich die Aktionen zahlreicher europäischer IVSS-Mitgliedsorganisationen auf die miteinander verknüpften Ziele konzentrieren, eine umfassende Deckung durch die soziale Sicherheit, Exzellenz in Verwaltung und Management der Behörden der sozialen Sicherheit und anhaltende positive soziale und wirtschaftliche Auswirkungen der Programme der sozialen Sicherheit zu gewährleisten.

Bei ihren Anstrengungen erhalten die IVSS-Mitgliedsorganisationen eine Unterstützung durch die Leitlinien der IVSS, die professionelle Standards in der Verwaltung der sozialen Sicherheit darstellen und vom IVSS-Exzellenzzentrum angeboten werden. In jüngster Zeit standen dabei drei große Bereiche mit Entwicklungen und Trends im Vordergrund.

Erhaltung angemessener Leistungen und Dienstleistungen

Global gesehen charakterisiert sich Europa durch hohe Sozialausgaben und einen umfassenden Zugang zu Geldleistungen der sozialen Sicherheit, zu einer Gesundheitsversorgung und zu Dienstleistungen. Die Deckungsergebnisse in Europa werden jedoch noch allzu oft auf den Geldwert von Leistungen reduziert.

Wie die IVSS betont, sollte die Frage der Angemessenheit breiter betrachtet werden: Anstatt die Leistungen nur eindimensional monetär zu erfassen, gilt es unter anderem auch, den Mehrwert einer effektiven Verwaltung und umfassenderer strategischer Ergebnisse vom Typ Sozialinvestitionen zu berücksichtigen.

Innerhalb dieser breiter abgestützten Sichtweise zeichnet sich die Debatte über Angemessenheit in Europa durch einige verbreitet eingesetzte Maßnahmen aus, mit denen die Deckung gestützt, die Effizienz und Effektivität der Leistungen ausgebaut und Inklusion und Aktivität gefördert werden (siehe Kasten).

Allgemein eingesetzte Maßnahmen zur Stützung der Deckung und Aktivität

- Der Einsatz einer **geschickt gezielten Leistungsausrichtung** innerhalb eines universellen Systems als Maßnahme zur Deckung der spezifischen Bedürfnisse gefährdeter Bevölkerungsgruppen, die von den Systemen der sozialen Sicherheit im Rahmen eines ganzheitlichen Ansatzes der Gewährleistung von Chancen und des Sozialschutzes im Lebensverlauf immer stärker verlangt wird.
- **Mehrstufige Maßnahmen** gemäß den Phasen des Lebensverlaufs: Dieser ganzheitliche Ansatz des Sozialschutzes und der individuellen Entwicklung verlangt eine frühere Zusammenarbeit mit zahlreichen anderen Akteuren und einen intensiveren Einsatz von Präventions- und Wiedereingliederungsmaßnahmen.
- Eine **flexible Leistungserbringung** für die unterschiedlichen Einkommens- und Gesundheitsversorgungsbedürfnisse sowie für die Haushalts- und Beschäftigungssituationen der Menschen.
- **Maßnahmen zur Aktivierung von Arbeitskräften** für eine stabile und maßgeschneiderte Teilhabe am Arbeitsmarkt im Lebensverlauf, ergänzt durch proaktive Maßnahmen, mit denen die berufliche Wiedereingliederung sozialleistungsabhängiger Erwerbsloser gefördert wird.

Die Anstrengungen für eine angemessene Deckung dieser Art verbessern die Beschäftigungsfähigkeit der Menschen, die Produktivität, die Armutsverringerung, die Bekämpfung von Ungleichheit, den Konsum, die Dämpfung schwerer Schocks durch antizyklische Maßnahmen, das Funktionieren der Arbeitsmärkte, den Gesundheitszustand der Menschen sowie die soziale Stabilität und den Zusammenhalt in der Gesellschaft. Mit einer kohärenten, ministerienübergreifenden politischen Entscheidungsfindung können diese und andere positive Ziele besser erreicht werden.

Obwohl die Deckungsdebatte in Europa positiv durch Fragen der Angemessenheit von Leistungen im Lebensverlauf geleitet wird, bleiben dennoch einige Herausforderungen für die Deckung bestehen, von denen sich etliche in den Jahren unmittelbar nach der Krise verschärft haben.

Als direkte Folge der Krise wurden in einigen Ländern für einige Leistungen verschärfte Anspruchsbedingungen eingeführt. In der jüngsten Zeit haben nun viele Systeme versucht, diesen Trend wieder umzukehren und die Deckung für gefährdete Beschäftigte sowie die allgemeine Leistungsangemessenheit zu verbessern, nicht zuletzt auch für Familien mit Personen im arbeitsfähigen Alter. Zu den eingeführten Maßnahmen gehören ein Ausbau der Familienleistungen und der Kinderbetreuung (wie etwa in Bulgarien, in der Tschechischen Republik, in Frankreich, Malta, Slowenien, Schweden und der Türkei), eine Anpassung der Arbeitslosenprogramme und Leistungen an die Realitäten der Arbeitsmärkte (wie etwa in Dänemark, Finnland, Deutschland, Ungarn, Polen und Schweden) und ein Ausbau des Mindesteinkommensschutzes (wie etwa in Malta und Rumänien).

IKT-Plattformen und bürgerzentrierte Dienstleistungen

In den letzten Jahren wurden IKT-Lösungen nicht nur eingeführt, um Effizienzgewinne zu erzielen, sondern auch, um interaktive und breit zugängliche Plattformen für die Leistungs- und Dienstleistungserbringung einzurichten. Ein weiteres wichtiges Ziel in vielen Ländern bestand darin, die institutionelle und administrative Fragmentierung zu überwinden, indem eine bessere nationale Koordination zwischen den Zweigen der sozialen Sicherheit untereinander und mit den Steuerbehörden (insbesondere zur Berechnung des Anspruchs auf einkommensabhängige Leistungen) sowie ein landesweit gleicher Zugang zu Leistungen und Dienstleistungen eingerichtet wurden. Zudem erlauben Data Mining und IKT-unterstützte Analysen eine bessere Bekämpfung von Fehlern und Betrugsfällen sowie von allgemeinen Schwierigkeiten bei nicht gemeldeter Arbeit (wie etwa in Albanien, Kroatien, Frankreich, Deutschland, Irland, Italien, Rumänien und Spanien).

Eine weitere Entwicklung besteht in der neuen Generation elektronischer Dienstleistungen, die oft aus E-Government-Plattformen und entsprechenden Diensten bestehen, in der Einführung sicherer Bezahlsysteme und starker Authentifizierungsmechanismen sowie in den persönlichen Kundenumgebungen (wie etwa in Aserbaidshan, Belgien, Finnland, Frankreich, Kasachstan, Litauen, in der Republik Moldau, in den Niederlanden, in Polen, Spanien und Usbekistan).

Als positive Ergebnisse bietet der verbreitete IKT-Einsatz einen Echtzeitzugang für alle berechtigten Akteure auf relevante Informationen; eine größere Reaktionsfähigkeit der Verwaltungen und damit eine effizientere und effektivere Ressourcennutzung und -allokation; bessere Kommunikationsergebnisse; und bessere Lebensverhältnisse für die Versicherten, zum Beispiel durch den Abgleich der Profile von Arbeitssuchenden mit den verfügbaren Beschäftigungsmöglichkeiten.

Berücksichtigt man die verbesserten Dienstleistungsmöglichkeiten der IKT, die sich wandelnden Bedürfnisse und Erwartungen der Kunden an IKT-Instrumente und -Plattformen und die operationellen Einschränkungen, vor denen viele Verwaltungen der sozialen Sicherheit stehen, dann wird das neue Gesicht der sozialen Sicherheit Europas vor allem durch das Auftauchen bürgerzentrierter Dienstleistungen geprägt. In manchen Fällen wurde der Übergang sogar durch die aktive Beteiligung der Kunden bei der Gestaltung des öffentlichen Diensts erleichtert (in Frankreich und Spanien).

Sollen diese Entwicklungen nun weiter ausgebaut werden, dann gilt es drei Punkte zu beachten: Erstens sollten die großen Datenmengen, die den Verwaltungsfachleuten der sozialen Sicherheit zur Verfügung stehen, wirksam eingesetzt werden. Zweitens müssen Fragen des Datenschutzes und der Datensicherheit berücksichtigt werden, und dafür braucht es angemessene Governance- und Managementstrukturen. Drittens gibt es trotz der hohen Internetanschlusssdichte in der Region noch immer einen beträchtlichen Anteil der Bevölkerung, die für einige oder alle ihre Belange der sozialen Sicherheit einen persönlichen Kontakt sucht.

Investition in Fähigkeiten im Lebensverlauf

Eine Anforderung, die an die meisten Verwaltungen der sozialen Sicherheit gestellt wird, lautet, das „Geld“ der Steuerzahler und die begrenzten Ressourcen der Regierungen besser einzusetzen. Ein weiteres Ziel besteht darin, einen kohärenten Beitrag zu leisten, um die Unterstützung für die Menschen besser an ihren Lebensverlauf anzupassen.

Diese sogenannten Lebensverlauf-Ansätze der sozialen Sicherheit können auf eine Förderung der Berufstätigkeit, eines aktiven und gesünderen Lebens, lebenslangen Lernens und auf einen Schutz vor Lebenszyklus- und Arbeitsmarktrisiken ausgerichtet sein. Wichtige Elemente dabei sind proaktive und präventive Maßnahmen, zu denen auch Maßnahmen der öffentlichen Gesundheit und der Gesundheit am Arbeitsplatz gehören, die gemeinsam zu einer höheren Eigenverantwortung und zu einer besseren Rehabilitation und Vermittelbarkeit führen (so auch für ältere Beschäftigte und für Menschen mit einer bestätigten Invalidität, jedoch einer verbleibenden Arbeitsfähigkeit). Angesichts der gesellschaftlichen Bedeutung ist auffällig, dass fast alle Länder Europas strukturelle Änderungen bei der Verwaltung und Erbringung von Gesundheitsleistungen eingeführt haben. Die Lebensverlauf-Ansätze bezwecken natürlich auch eine Verbesserung der Work-Life-Balance und höhere Investitionen in Leistungen und Dienstleistungen für Kinder, Eltern und Betreuungspersonen.

Anhaltende Herausforderungen

Zu den größten Herausforderungen gehören: die zunehmende Langzeitarbeitslosigkeit und das Auseinanderdriften von beruflichen Qualifikationen und Arbeitgeberanforderungen, die auf einen großen Bedarf frühen Eingreifens und von Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen während des ganzen Lebens hinweisen; die Zunahme von Armut trotz Erwerbstätigkeit, die eine bessere Koordination der nationalen Geldleistungen, der negativen Steuerinstrumente und der Struktur der Steuersysteme nötig macht; und die alternde Arbeitsbevölkerung, deren soziale Eigenschaften und Fähigkeiten oft zu wenig genutzt werden, was zeigt, dass eine bessere Entwicklung altersgerechter Arbeitsplätze nötig wäre.

Ungeachtet des Umfangs der aktuellen Migranten- und Flüchtlingsströme in die Region Europa macht der Migrationstrend deutlich, wie wichtig Vereinbarungen der sozialen Sicherheit sind, um die von den Beschäftigten und ihren Angehörigen erworbenen Ansprüche der sozialen Sicherheit zu schützen und übertragbar zu machen. Als erster Schritt können die Arbeitsmigranten mit Informationskampagnen besser über ihre Rechte aufgeklärt werden (wie etwa in Kirgistan).

Die Alterung der Bevölkerung Europas ist nach wie vor eine Herausforderung. Das Medianalter in Europa beträgt 42 Jahre, 24 Prozent der Bevölkerung sind über 59 Jahre alt, und der Kontinent Europa beherbergt 28 Prozent der globalen Bevölkerung über 79 Jahren. Verständlicherweise bleiben die Kosten der Altersrenten eine wichtige Sorge. Ähnlich wie in anderen Regionen stellen die Rentenreformen in Europa alles andere als kohärente Trends dar, insbesondere hinsichtlich der Rolle privater Rentenfonds mit festgelegten Beiträgen.

Die Gesundheitsherausforderungen aufgrund der höheren Lebenserwartung sind bedeutend, da ein entsprechender Anstieg der Lebenserwartung bei guter Gesundheit bislang ausgeblieben ist. Dies hat Folgen für die bereits gestiegenen Gesundheitsausgaben, einschließlich der Betreuungs- und Langzeitpflegekosten, sowie für die Planung des Fachkräftebedarfs in der Gesundheitsbranche. Obwohl die Geburtenziffer in den Ländern der Region unterhalb der für eine konstante Bevölkerung nötigen Ziffer liegt und für einige Staaten ein Bevölkerungsrückgang bis 2050 prognostiziert wird, hat Russland sozialpolitische Maßnahmen eingeführt, um einen natürlichen Bevölkerungszuwachs herbeizuführen.

Die epidemiologischen Trends in der Region Europa zeigen einen Rückgang vorzeitiger Sterblichkeit durch Herz-Kreislauf-Krankheiten, Krebs, Diabetes und chronische Atemwegkrankungen, aber die negativen gesundheitlichen Auswirkungen übermäßigen Alkoholkonsums, Tabakgenusses und von Fettleibigkeit sind weiterhin spürbar. Gemäß dem Lebensverlauf-Ansatz gibt es einen Spielraum für eine größere Rolle präventiver Maßnahmen und Bildung, wie sie beispielsweise in den *Leitlinien der IVSS zur Förderung der Gesundheit am Arbeitsplatz* vorgeschlagen werden.

Was mögliche neue Herausforderungen anbetrifft, können die Entwicklung neuer Technologien und Materialien und die sich verändernden Produktions- und Arbeitsmuster sowohl neue Chancen als auch neue Risiken darstellen. Ein Ergebnis für die Volkswirtschaften Europas ist womöglich das größere Potenzial bei der Verbesserung der Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz. Vor allem Berufsunfälle und tödliche Verletzungen befinden sich bereits im Rückgang, was einen positiven Beitrag zur EU-weiten Initiative zur Verringerung von Arbeitsunfällen darstellt.

Schlussfolgerung

Eine der wenigen operationellen Konstanten für die Verwaltungen der sozialen Sicherheit ist der Veränderungsbedarf. Mit den jüngsten Reformen in der Region wird versucht, durch eine bürgerzentrierte Dienstleistungsgestaltung eine angemessene Deckung zu gewährleisten, und hierfür werden systematische Verbesserungen von Governance, Leistungserbringung, strategischer Planung und Leistungsfähigkeitsmanagements der Verwaltungen umgesetzt.

Obwohl weiterhin schwierige Entscheide anstehen, wird politisch zunehmend anerkannt, wie wichtig es ist, angemessene Leistungen für alle im Lebensverlauf anzubieten. Gleichzeitig verweist das Engagement der Verwaltungen der sozialen Sicherheit Europas, sich weiterhin für das, was die IVSS „Exzellenz“ in der Verwaltung nennt, einzusetzen, auf den ständigen Bedarf nach Erneuerung und nach gezielten Lösungen für die Herausforderungen der Systeme der sozialen Sicherheit und der von ihnen gedeckten Bevölkerungen.

Wie der IVSS-Bericht abschließend feststellt, verfügen die Verwaltungen der sozialen Sicherheit Europas dank der Unterstützung des IVSS-Exzellenzzentrums und der Leitlinien der IVSS für die Verwaltung der sozialen Sicherheit über gute Mittel und ein großes Know-how, um die Herausforderungen der Zukunft zuversichtlich angehen zu können.

1. Die Region Europa der IVSS entspricht der vom Internationalen Arbeitsamt definierten Region Europa und Zentralasien.

Quelle

IVSS. 2016. *Strategische Ansätze zur Verbesserung der sozialen Sicherheit*. (Entwicklungen und Trends). Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.

Erfahren Sie mehr unter: www.issa.int/europe/introduction

Die **Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit** ist die weltweit führende internationale Organisation für Institutionen, Regierungsstellen und Behörden, die sich mit der sozialen Sicherheit befassen. Die IVSS fördert Exzellenz in der Verwaltung der sozialen Sicherheit durch fachliche Leitlinien, Expertenwissen, Dienstleistungen und Unterstützung, die ihre Mitglieder weltweit befähigen, dynamische Systeme der sozialen Sicherheit und eine entsprechende Politik zu entwickeln.

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Genf 22

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issacomm@ilo.org | www.issa.int