



ENTWICKLUNGEN & TRENDS

Europa

Strategische Ansätze
für die Verbesserung
der sozialen Sicherheit

2016



Europa: strategische Ansätze für die Verbesserung der sozialen Sicherheit

Entwicklungen und Trends 2016

Inhalt

ii ▶ VORWORT

iii ▶ ZUSAMMENFASSUNG

1 ▶ KAPITEL 1 Deckung der sozialen Sicherheit in Europa

13 ▶ KAPITEL 2 Exzellenz in der Verwaltung: eine entscheidende Voraussetzung für die soziale Sicherheit der Bevölkerungen Europas

23 ▶ KAPITEL 3 Ausbau der positiven sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Systeme der sozialen Sicherheit in Europa

38 ▶ REFERENZEN

Vorwort

Der vorliegende Bericht über Entwicklungen und Trends wurde anlässlich des dritten Regionalforums für soziale Sicherheit in Europa verfasst, das auf Einladung des Schwedischen Rentenversicherungsamts vom 18. bis zum 20. April 2016 in Stockholm, Schweden, stattfindet und von der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) organisiert wird. Dieser regionale Bericht für Europa steht im Zeichen der kontinuierlichen Anstrengungen zum besseren Verständnis und zur Bewältigung der wichtigsten Herausforderungen, vor denen die IVSS-Mitgliedsorganisationen in den verschiedenen Weltregionen stehen.

Der Bericht befasst sich mit drei wichtigen Diskussionsthemen: Herausforderungen bei der Sicherstellung einer tragfähigen und angemessenen Erbringung der sozialen Sicherheit, der Umsetzung administrativer Verbesserungen für Programme und Systeme der sozialen Sicherheit und dem Mehrwert von Maßnahmen der sozialen Sicherheit für die nationalen Sozial- und Wirtschaftsagenden.

Der Bericht verfolgt einen doppelten Zweck: Erstens werden einige der wichtigsten neuen Entwicklungen und Trends in der Region zusammengefasst und interpretiert, und zweitens dient dieses Dokument als Grundlage für die Sitzung über Entwicklungen und Trends am Regionalforum für soziale Sicherheit für Europa. In den Gesprächsrunden des Regionalforums haben wir alle die Gelegenheit, auf den Ergebnissen dieses Berichts aufzubauen und seine Thesen zu erörtern.

Ich hoffe, dass der Bericht unsere Gespräche inspirieren wird, und lade Sie herzlich ein, vor, während und nach dem Regionalforum für soziale Sicherheit für Europa in Stockholm aktiv zur Vervollständigung dieses Berichts beizutragen. Die Ergebnisse der Diskussionen werden sodann als Grundlage für die Vorbereitungen zum Weltforum für soziale Sicherheit im November 2016 in Panama dienen.

Hans-Horst Konkolewsky
Generalsekretär

Zusammenfassung

Dieser Bericht über Entwicklungen und Trends befasst sich mit den Fortschritten und Herausforderungen, die sich in der Region Europa bei der Gestaltung, Finanzierung und Erbringung einer angemessenen und tragfähigen sozialen Sicherheit ergeben¹. Die politischen Entscheidungsträger und Verwaltungsfachleute der sozialen Sicherheit aus dieser Region, aus der einige der weltweit ältesten Systeme der sozialen Sicherheit stammen, haben aktiv auf das immer stärker herausfordernde Umfeld reagiert, das geprägt wird durch sozialen Druck – Bevölkerungsalterung, Zunahme chronischer Krankheiten und sich wandelnde Arbeitsmuster – sowie durch die anhaltenden Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/2009. Die nationalen Maßnahmenpakete, die in diesem Bericht beschrieben werden, zeigen erfinderische Ansätze bei der Gestaltung der Leistungsprogramme zur Bewältigung dieser komplexen Herausforderungen. Durch ihre Umsetzung struktureller und parametrischer Reformen, gestützt durch eine professionelle Verwaltung und ein professionelles Management, spielen die Systeme der sozialen Sicherheit der Region weiterhin eine wichtige Rolle für die Bewältigung von Lebenszyklusrisiken und für die Förderung gesellschaftlichen Zusammenhalts und Wirtschaftswachstums.

Die Erkenntnisse, die in den einzelnen Kapiteln des Berichts vorgestellt werden, bestätigen, dass ein Zusammenhang zwischen einer umfassenden Deckung durch die soziale Sicherheit, den positiven sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der sozialen Sicherheit und einer effizienten und wirksamen Verwaltung und Managementstruktur der Institutionen der sozialen Sicherheit besteht. Diese drei Aspekte sind elementar und werden von vielen IVSS Mitgliedsorganisationen berücksichtigt, um die Relation zwischen dem Angebot der Programme der sozialen Sicherheit und der Deckung der verschiedenen und sich wandelnden Bedürfnisse der Versicherten in ihrem Lebensverlauf zu stärken.

Für die Länder der IVSS-Region Europa, die auf ihre umfassenden Systeme der sozialen Sicherheit stolz sein können, zeigt die aktuelle Diskussion über die Deckung der sozialen Sicherheit, dass die bestehenden Systeme stärker an die sich wandelnden Bedürfnisse der Einzelnen angepasst werden müssen. Der Bericht beschreibt die wichtigsten Trends dieser Neubewertung der Ziele von Systemen der sozialen Sicherheit, so auch die gestiegene Aufmerksamkeit für den ermittelten Bedarf verschiedener Bevölkerungsgruppen und die Entwicklung dynamischer Maßnahmen zu deren Deckung wie etwa:

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

- Die Betonung der **Leistungsangemessenheit** und damit einer breiteren Rolle der sozialen Sicherheit und eines weiter gefassten Konzepts von Angemessenheit: Dabei wird untersucht, welche Elemente einer Leistung oder Dienstleistung geschätzt werden – zum Beispiel der Geldwert von Leistungen, aber auch allgemeinere administrative Aspekte der Leistungserbringung wie Zugang, Flexibilität, Einfachheit und Verfügbarkeit von Informationen – und inwieweit die unterschiedlichen Aspekte der Leistungserbringung – wie etwa Maßnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung oder zur Gesundheitsförderung – berücksichtigt werden und sich positiv auf die individuelle Bewältigung der Lebenszyklusrisiken auswirken.
- Der Einsatz einer **geschickten Leistungsausrichtung** innerhalb eines universellen Systems als Maßnahme zur Deckung der spezifischen Bedürfnisse gefährdeter Bevölkerungsgruppen: Diese Maßnahmen widerspiegeln die Anerkennung der politischen Entscheidungsträger für die wachsende Ungleichheit der „Gegebenheiten“ – Haushaltsvermögen, Beschäftigungsstatus, Gesundheitsstand und Haushaltseinkommen usw. –, deren Bekämpfung von den Systemen der sozialen Sicherheit im Rahmen eines ganzheitlichen Ansatzes der Gewährleistung von Chancen und des Sozialschutzes im Lebensverlauf immer mehr verlangt wird.
- **Mehrstufige Maßnahmen** gemäß den Phasen des Lebensverlaufs: Dieser ganzheitliche Ansatz des Sozialschutzes und der individuellen Entwicklung verlangt eine Zusammenarbeit mit zahlreichen anderen Akteuren und einen intensiveren Einsatz von Präventions- und Wiedereingliederungsmaßnahmen. Zu den Beispielen gehören Maßnahmen für ein aktives Alter zur Steigerung der Arbeitsmarktbeteiligung älterer Menschen, der frühere und gezielte Einsatz von Beschäftigungsmaßnahmen für jüngere Arbeitnehmer und andere vorrangige Gruppen wie Menschen mit Behinderung, die Förderung von Maßnahmen zur Gesundheitsförderung für ältere Menschen und zur Bewältigung der entsprechenden Langzeitpflegebelastung sowie proaktive Maßnahmen zur Risikovermeidung und zur Erhöhung des Wohlbefindens von Individuen und Haushalten.
- Eine **flexible Leistungserbringung** für die unterschiedlichen ermittelten Einkommens- und Gesundheitsversorgungsbedürfnisse sowie die Haushalts- und Beschäftigungssituationen der Menschen: Beispiele sind die Förderung flexibler Rentenalter, die eine Kombination von Renteneinkommen mit Einkommen aus einer fortgesetzten Arbeitsmarktbeteiligung erlauben, und die Entwicklung der Dienstleistungserbringung über mehrere Kanäle.
- **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: Besondere Aufmerksamkeit gilt hier den Bedürfnissen junger Arbeitsloser und Langzeitarbeitsloser.

Die niedrigen Wachstumsraten in zahlreichen Volkswirtschaften Europas – in denen das BIP vorwiegend noch etwa auf dem Stand von 2009/2010 verharrt – bedeuten nicht nur, dass der Bedarf nach wie vor hoch ist, sondern auch, dass die Ressourcen immer knapper werden. Im Bericht wird aufgezeigt, dass die Frage der finanziellen Tragfähigkeit der Leistungserbringung allgegenwärtig ist, dass sie jedoch neuerdings mehr Aufmerksamkeit erfährt als zuvor. Neben dem zentralen Begriff der finanziellen Tragfähigkeit wird auch vermehrt die politische und öffentliche Unterstützung als Maß für wirtschaftliche Nachhaltigkeit gesehen, und eine solche kann nur durch angemessene Leistungen der sozialen Sicherheit erreicht werden. Politische Entscheide hinsichtlich der Leistungsgestaltung und -finanzierung werden deshalb zunehmend erst nach einer Berücksichtigung der möglichen Auswirkungen auf die Gerechtigkeit zwischen den und innerhalb der Generationen getroffen.

Aus diesem Grund zeichnen sich die in diesem Bericht beschriebenen Erbringungsmaßnahmen der sozialen Sicherheit dadurch aus, dass sie ein Gleichgewicht zwischen den zwei miteinander verknüpften Zielen der Angemessenheit und der Tragfähigkeit suchen. Gleichzeitig hat sich gezeigt, dass Geldleistungen und Gesundheitssysteme allgemein auf kürzerfristigen Druck hin angepasst werden können, um beispielsweise auf die umfangreichen Migrantenströme nach Westeuropa 2015 und 2016 und in einigen Ländern auf sparbedingte Kürzungen einiger Leistungen und Unterstützungsmechanismen zu reagieren.

Diese Stärkung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rolle der Systeme der sozialen Sicherheit hat für die Gesellschaft positive Auswirkungen, was sowohl von den politischen Entscheidungsträgern als auch von der Bevölkerung zunehmend gewürdigt wird. Zu diesen positiven Auswirkungen gehören eine verbesserte Arbeitsfähigkeit, eine höhere Produktivität, Armutsverringerung, verringerte Ungleichheit, höherer Konsum, sanftere Schocks dank antizyklischer Maßnahmen, ein besseres Funktionieren des Arbeitsmarkts, eine verbesserte Gesundheit und die Förderung sozialer Stabilität und gesellschaftlichen Zusammenhalts. Zudem haben diese Auswirkungen meist noch weitere positive Folgen: Die erfolgreiche Anhebung des effektiven Rentenalters in vielen Ländern hat direkte positive Folgen für die Finanzierung der Systeme und verbessert auch das zukünftige Ruhestandseinkommen dieser Beschäftigten, ihre soziale Einbindung und ihr persönliches

Wohlbefinden. Dies kann wiederum positive Folgen für die Gesundheitssysteme haben, da ein Zugang zu Beschäftigung und zu sozialen Netzen oft ein entscheidender Faktor für gute Gesundheit im Alter ist.

Trotz dieses gewachsenen Bewusstseins stehen uns zwei Herausforderungen bevor: Die positiven Auswirkungen müssen genauer erfasst und quantifiziert werden, und die Systeme der sozialen Sicherheit müssen besser gestaltet werden, damit die ermittelten positiven Auswirkungen ausgebaut werden können. All dies muss vor dem Hintergrund sich verschiebender externer Trends erfolgen wie insbesondere die zunehmend fragmentierteren Arbeitsmärkte in vielen Ländern, die alternde Bevölkerung, die Gesundheitsherausforderungen (wie etwa das gehäufte Auftreten nicht übertragbarer Krankheiten), die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und – wovor die OECD jüngst warnte – die wachsende Ungleichheit.

Die Systeme der sozialen Sicherheit investieren immer bewusster in den Ausbau, die Erhaltung und die Weiterentwicklung von Humankapital, nicht zuletzt auch, um die Verbesserungen der wirtschaftlichen Produktivität und Kapazität der einzelnen Länder zu stützen. Dies ist angesichts der Bevölkerungsalterung besonders wichtig. Ein Beispiel ist die Gestaltung von Teilarbeitslosigkeitssystemen, mit denen die Beschäftigten in Zeiten konjunktureller Einbrüche ihren Arbeitsplatz halten und die Unternehmen Entlassungen vermeiden können, zu erwähnen sind jedoch auch Gesundheitsinitiativen und die Unterstützung von Kinderbetreuung und Langzeitpflege, die unter anderem dazu beitragen, dass auch bislang unbezahlte Betreuungspersonen einen lohnabhängigen Beschäftigungsstatus erhalten.

Die sich wandelnden Arbeitsmuster, die Zunahme nicht übertragbarer Krankheiten, die wachsenden Migrantenströme und die sich ändernden Familienstrukturen machen alle eine Anpassung der Systeme der sozialen Sicherheit nötig. Die Herausforderung für die Systeme der sozialen Sicherheit liegt diesbezüglich darin, dass sie eine umfassende Rolle übernehmen, die auch gefährdeten Bevölkerungsteilen eine angemessene Unterstützung zukommen lässt. Eine Lösung ist in manchen Fällen eine gezielte Erbringung, und wenn, dann sollte sie in Form „geschickter“ maßgeschneiderter Leistungen und Dienstleistungen erfolgen, beispielsweise, indem die Ressourcen dahin gelenkt werden, wo der größte Bedarf besteht und wo gleichzeitig die gesellschaftliche Ausgrenzung bekämpft werden kann.

Die Programme der sozialen Sicherheit setzen mittlerweile systematischer auf die Förderung einer verbesserten Beschäftigung und besserer Gesundheitsergebnisse als

Ergänzung zur grundlegenden Rolle der Einkommenssicherung, und dieser Ansatz ist nicht nur langfristig günstiger für die finanzielle Tragfähigkeit, sondern er bringt auch eine größere öffentliche Unterstützung über alle Einkommensgruppen hinweg.

Wenn die Systeme der sozialen Sicherheit nun breitere Maßnahmen ergreifen, dann müssen auch alle verschiedenen Leistungsansprüche effektiv verwaltet und kommuniziert werden. Ebenso nötig sind anpassungsfähige Managementprozesse, mit denen die Koordination und Zusammenarbeit mit anderen Akteuren und die Ressourcennutzung optimiert werden können. Dadurch, dass die Innovationen einen besseren Service und geringere Betriebskosten zur Folge haben, zeigen die Institutionen den politischen Entscheidungsträgern klar, dass sie sich bei der Verwaltung ihrer Operationen für Exzellenz einsetzen und damit bestätigen, dass moderne Institutionen der sozialen Sicherheit wirksam und effizient arbeiten. Ein besonderes Beispiel hierfür sind die integrierten Plattformen mit elektronischen Dienstleistungen, die den Versicherten leichter zugängliche und maßgeschneiderte Dienstleistungen anbieten und gleichzeitig die Prozesse beschleunigen, die Betriebskosten senken, weniger Fehler verursachen und eine wirksamere Betrugsbekämpfung ermöglichen (Kapitel 2).

Mitschlanken Managementstrukturen, welche Partnerschaften mit Managementstrukturen anderer Institutionen eingehen und innovativ arbeiten, können für die Leistungsempfänger signifikant bessere Ergebnisse erzielt werden. Werden die Informationen über Internet und soziale Medien interaktiv unter Beteiligung der Leistungsempfänger vermittelt, kommt dies Studien zufolge besonders gut an. Dieser Ansatz zusammen mit einer umfassenden Nutzung von Datenanalysen macht eine Erbringung geschickt gezielter Leistungen und Dienstleistungen für die Kunden möglich.

Die Leistungsempfänger der sozialen Sicherheit konnten im Rahmen einer „bürgerzentrierten“ Dienstleistungsgestaltung und entsprechender Dienstleistungsplattformen bereits von solchen Initiativen profitieren. Dabei müssen allerdings drei Punkte beachtet werden: Erstens ist es wichtig, dass die Datenmengen, die den Verwaltungsfachleuten der sozialen Sicherheit zur Verfügung stehen, wirksam genutzt werden. Zweitens ist die Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit für Fragen des Datenschutzes und der Datensicherheit gestiegen, was entsprechende Steuerungs- und Managementstrukturen nötig macht. Und drittens gibt es trotz der hohen Internetanschlusssdichte in der Region noch immer einen beträchtlichen Anteil der Bevölkerung, der für einige oder alle seiner Belange der sozialen Sicherheit einen persönlichen Kontakt über einen Schalterbesuch oder über eine direkte Telefonnummer sucht. Allgemein erlaubt die immer breitere Nutzung der IKT nicht nur

relevante Informationen, sondern sie ermöglicht auch bessere Lebensperspektiven wie etwa Beschäftigungsergebnisse, da Bedarf und Nachfrage durch Echtzeitinformationen miteinander gekoppelt werden können.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass das Umfeld, in dem die Systeme der sozialen Sicherheit operieren, in jüngster Zeit komplexer und herausfordernder geworden ist. Eine Unsicherheit bleibt hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung, nachdem eine Phase kurzfristig volatiler Anlagekurse vorherrschend war. Neuere Herausforderungen wie etwa die hohe Jugendarbeitslosigkeit, die Spitzen der Migranten- und Flüchtlingsströme und die schwachen Wirtschaftswachstumsraten beginnen sich nun als langfristige Phänomene zu etablieren. Dieser Kontext bedeutet jedoch, dass die Systeme der sozialen Sicherheit Innovationen einführen und sowohl proaktiv als auch reaktiv handeln mussten, um ihre Risiken zu minimieren. Eine überlegte Wahl kurzfristiger Eingriffe und langfristiger Maßnahmen hat sowohl parametrische als auch strukturelle Reformen zur Folge gehabt. Während sich die Gesellschaften in Europa weiterhin in einem schnellen Wandel befinden, haben die Systeme der sozialen Sicherheit Flexibilität bewiesen. Durch administrative Anpassungsfähigkeit sowie Datenanalyseverfahren und Good Governance konnten die sich wandelnden Risiken der Bevölkerungsgruppen im Lebensverlauf erfasst und wirksam bewältigt werden. Dank dem IVSS-Exzellenzzentrum und den Leitlinien der IVSS für die Verwaltung der sozialen Sicherheit verfügen die Verwaltungen der sozialen Sicherheit auch über die Mittel und das Know-how, den Herausforderungen der Zukunft zuversichtlich entgegenzutreten.

Deckung der sozialen Sicherheit in Europa

Der vorangehende Bericht über Entwicklungen und Trends in Europa (IVSS, 2013a) befasste sich mit dem Zeitraum nach 2008/2009, als sich die größten Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Systeme der sozialen Sicherheit abzuzeichnen begannen. Der Bericht konzentrierte sich auf die Notwendigkeit und Bedeutung universeller Leistungen der sozialen Sicherheit, mit denen auf die Auswirkungen der Krise auf Gesellschaft und Arbeitsmärkte sowie auf die anhaltenden und längerfristigen Entwicklungen und Trends reagiert wurde. Das vorliegende Kapitel versucht einen wohlüberlegten Rückblick auf die Veränderungen bei der Deckung, die sich seit der Krise ergeben haben. Während im Bericht von 2013 einige parametrische Systemveränderungen beleuchtet wurden, ist der aktuelle Zeitraum auch von strukturellen Veränderungen und einer fundamentalen Debatte über gegenwärtige und zukünftige Deckungsniveaus geprägt, da die Systeme der sozialen Sicherheit nach Lösungen suchen, die auch langfristig wirksam bleiben. Die relativ hohe Arbeitslosigkeit und die niedrigen Wachstumsraten werden voraussichtlich mittelfristig bestehen bleiben, und die Institutionen der sozialen Sicherheit müssen sich deshalb an diese Realität anpassen und gleichzeitig schwierige Fragen der Tragfähigkeit beantworten, die unter anderem durch die Bevölkerungsalterung aufgekommen sind.

Die Deckungsdiskussion in Europa – der Region, die am besten mit einer umfassenden sozialen Sicherheit versorgt ist – ist geprägt von Fragen der Leistungsangemessenheit und der Art, wie die verschiedenen Leistungen im Lebensverlauf angeboten werden sollen. Die Debatte geht in verschiedene Richtungen und stellt unter anderem die Frage, ob eine geschickte Ausrichtung von Leistungen einer gleichmäßigen Leistungserbringung vorzuziehen ist und wie die Angemessenheit eher entlang der Systeme als der Programme gemessen werden soll. Von wachsender Bedeutung ist die breitere Definition von Angemessenheit, die sich von der eindimensionalen und zeitgebundenen Geldwerterfassung von Leistungen entfernt hat und nun auch die zunehmende Rolle von Sozialinvestitionen berücksichtigt und dabei die gesellschaftliche Verteilung der Angemessenheitsbestrebungen untersucht. Diese Debatte findet vor dem Hintergrund wachsender Ungleichheiten statt, die durch die schlechteren Arbeitsmarktergebnisse unterdurchschnittlich Verdienender verschärft werden. In Europa versucht man deshalb unter anderem, vermehrt auf Prävention und bürgerzentrierte Maßnahmen zu setzen und dabei die Tätigkeiten der verschiedenen Akteure besser miteinander zu koordinieren, da man nur so wirksame und effiziente Lösungen für die Fragen einer angemessenen Deckung zu finden glaubt.

Gegenwärtiger Deckungsstand

In Europa stellt sich die Frage der Deckung – und genauer gesagt der Angemessenheit der Deckung – nuancierter als in anderen Weltregionen. Da in den meisten Ländern Europas die Sozialausgaben hoch und die größten Risiken bereits umfassend gedeckt sind, richten sich die strategischen Überlegungen vermehrt auf die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen von Leistungen und Dienstleistungen. Dank der besseren Datenlage können die positiven Auswirkungen der Maßnahmen der sozialen Sicherheit nun genauer erfasst werden. Die Erfassung der Deckungsrate ist mehr denn je abhängig vom Informationsmanagement, von der Koordination mit anderen Akteuren und von der Entwicklung wirksamer Planungsinstrumente und zugleich auch von der Analyse der Auswirkungen der verschiedenen Maßnahmen. Außerdem geht der Trend hin zu einem intensiveren Einsatz von Präventionsmaßnahmen, welche die Risiken mindern, die wachsenden Ungleichheiten auffangen und Kosten sparen, was den Institutionen der sozialen Sicherheit besser erlaubt, ihre langfristigen Ziele einzuhalten.

Fortlaufende Anpassung der Deckung

Die Daten aus dem letzten globalen Bericht über Sozialschutz des Internationalen Arbeitsamts bestätigen die reiche Tradition und die Führungsrolle Europas im Vergleich mit anderen Weltregionen hinsichtlich des Zugangs zu Geldleistungen der sozialen Sicherheit, zu medizinischer Versorgung und zu Dienstleistungen (IAA, 2014a).

Da die meisten Systeme der sozialen Sicherheit Europas umfassend angelegt sind, kommt es selten vor, dass in der Region neue Programme eingeführt werden. In der letzten Zeit haben jedoch einige grundsätzliche strukturelle Veränderungen und ein Paradigmenwandel hin zu breiteren Zielen von Programmen der sozialen Sicherheit gezeigt, dass die Systeme in vielen Fällen ihre Ansätze der Risikobewältigung neu formuliert haben.

Ein Trend ist die Entwicklung mehrstufiger Maßnahmen, mit denen das Auftreten und Fortbestehen bestimmter Risiken unterschiedlich angegangen werden. Zum Beispiel werden im Zusammenhang mit der Jugendarbeitslosigkeit die Risikofaktoren in allen Stufen erfasst und entsprechende spezifische Maßnahmen ergriffen. Dazu gehören unter anderem eine maßgeschneiderte Familienunterstützung für gefährdete Haushalte und die Kopplung der Arbeitslosenleistungen an die Unterstützung für eine Aus- und Weiterbildung. Zahlreiche Institutionen der sozialen Sicherheit übernehmen immer mehr Verantwortung bei der Verwirklichung arbeitsmarktpolitischer Ziele. Ein Beispiel sind die breiteren politischen Überlegungen, die bei der Gestaltung von Rentenleistungssystemen einfließen: Da, wo das effektive Renteneintrittsalter unter dem gesetzlichen Rentenalter liegt, sollte eine Anhebung des Rentenalters von Maßnahmen zur Förderung älterer Arbeitnehmer ergänzt

werden. Ebenso kann ein flexibles Rentenalter – wie etwa in Finnland oder Schweden – ein wirksamer Ansatz sein, um Anreize zu setzen für einen Aufschub der vollen Verrentung, wenn dieser von entsprechenden Arbeitsmarktmaßnahmen begleitet wird.

Die letzten Jahre Europas waren außerdem geprägt durch vermehrte Anstrengungen, den Sozialschutz von Beschäftigten mit relativ geringer Deckung zu verbessern. So wurden beispielsweise erhöhte Leistungssätze für in Tele-Arbeit Beschäftigte (Polen), für Selbstständige (Malta) und für Menschen ohne vollständige Beschäftigungsbiografien angeboten. Kapitel 2 dieses Berichts befasst sich mit Verwaltungs- und Kommunikationsmaßnahmen, die zur Stützung dieser strategischen Ziele ergriffen werden.

Die Anspruchsvoraussetzungen einiger beitragsabhängiger Programme wurden ebenfalls überarbeitet und berücksichtigen nun auch unvollständige Arbeitsbiografien einiger Beschäftigter (zum Beispiel aufgrund von Zeiten der Erwerbslosigkeit oder unbezahlter Pflegetätigkeit), während andere Programme sich an die Zunahme von Arbeitsmigranten anpassen müssen. Die stark wachsenden Flüchtlingsströme nach Europa im Jahr 2015 und die Bereitstellung eines angemessenen Sozialschutzes für die angekommenen Flüchtlinge müssen ebenfalls bewältigt werden, was eine zentralisierte Koordination und sehr wahrscheinlich auch innovative Formen der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren nötig machen wird (Kasten 1.1).

Mit weiteren strukturellen und parametrischen Maßnahmen wurde versucht, einer anderen Veränderung Herr zu werden: Angesichts der zunehmenden Fragmentierung der Erwerbsbiografien und der Entwicklungen auf den Arbeitsmärkten gibt es ein Ungleichgewicht zwischen der für einen Zugang zu „vollen“ Leistungen nötigen Beitragshöhe und der Fähigkeit der Beschäftigten, diese Beitragshöhe selbst zu erarbeiten. Dafür gibt es vielerlei Gründe, unter anderem die Stagnation der Reallöhne unterhalb des Durchschnittslohns, Erwerbsunterbrüche vor allem bei Frauen (für Kindererziehung und Pflegeverantwortung in der Familie), die relative Verschlechterung des Gesundheitsstatus von Geringverdienern und die zunehmend prekären Beschäftigungsverhältnisse zahlreicher Menschen.

Die gegenwärtige Lage wird etwas besser verständlich, wenn man die politischen Maßnahmen in den Jahren direkt nach der Krise berücksichtigt, und zwar nicht nur die Maßnahmen der sozialen Sicherheit, sondern auch diejenigen der allgemeinen Politik. Die unmittelbaren Krisenauswirkungen führten in zahlreichen Ländern zu einer Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen wie etwa der Anzahl Beitragsjahre, die für einen vollen Rentenbezug nötig sind, wie dies beispielsweise in Spanien der Fall war, wo die Folgen für die Menschen sehr unterschiedlich ausfielen.

Kasten 1.1. Flüchtlinge und Sozialversicherung: Erfahrungen in Deutschland

Die Deutsche Rentenversicherung Bund beteiligt sich an der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe der Integration von Flüchtlingen. Deutschland hat allein im Jahr 2015 eine Million Flüchtlinge aufgenommen; diese Zahl wurde im europäischen Raum in den letzten Jahren nur in der Türkei überschritten, wo mehr als 2 Millionen Flüchtlinge, hauptsächlich aus Syrien und dem Irak, aufgenommen wurden.

Ganz konkret hat die Deutsche Rentenversicherung Bund Mitarbeiter abgeordnet, die bei der Bearbeitung von Asylanträgen helfen, betroffenen Behörden Büroausstattung zur Verfügung gestellt und ein Sonderteam für alle flüchtlingsrelevanten Fragen eingerichtet. Aufgabe dieses Teams ist es, Themen aus dem Bereich Flüchtlingsfragen zu strukturieren, gemeinsam mit den anderen Rentenversicherungsträgern Handlungsoptionen zu entwickeln und die Zusammenarbeit mit weiteren Behörden zu koordinieren. Die Träger der Deutschen Rentenversicherung beabsichtigen, durch Ausbildung und Praktika berufliche Perspektiven für junge Migranten zu schaffen. Auch werden vorhandene Strukturen im Bereich der Rehabilitation den Flüchtlingen in geeigneter Weise zur Verfügung gestellt.

Zwar ist momentan der Umfang der finanziellen Folgen für die Sozialversicherungsträger nicht vollständig absehbar, allerdings rechnen die beitragsfinanzierten Rentenversicherungsträger trotz des anhaltend starken Zustroms kurzfristig nicht mit Mehrausgaben. Ob sich die Zuwanderung langfristig zu einem positiven Ergebnis für das Sozialversicherungssystem und die Volkswirtschaft Deutschlands entwickeln wird, wird davon abhängen, inwieweit die Flüchtlinge in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt integriert werden können.

In der jüngsten Zeit haben viele Systeme versucht, diesen Trend umzukehren und Deckungslücken zu stopfen, indem sie die allgemeine Leistungsangemessenheit nicht zuletzt für Familien im arbeitsfähigen Alter durch folgende Maßnahmen zu verbessern suchten:

- Ausbau von Familienleistungen und Kindergeld: Zu den Beispielen gehören neue Investitionen für Kinderbetreuung und Präventionsmaßnahmen in Bulgarien, die Einführung eines Geburtsgelds für das zweite Kind in der Tschechischen Republik, ein Unterstützungsrahmen für Eltern nach einer Trennung in Frankreich, eine Kinderzulage für geringverdienende Familien in Malta, bezuschusste kostenlose Mahlzeiten in Slowenien und eine Unterstützung für die häusliche Betreuung von Kindern arbeitstätiger Mütter in der Türkei.
- Hilfen für Arbeitslose, die den Realitäten des Arbeitsmarkts entsprechen: Zu den Beispielen gehören die Bewerbungsunterstützung in Finnland, die höheren Leistungssätze in Ungarn und Schweden und die Aktivierungsleistungen für polnische Arbeitgeber, welche Erwerbslose einstellen. Besonders hervorzuheben sind hierbei die Maßnahmen für junge Menschen und Langzeitarbeitslose.

- Ausbau der Versorgung mit einem Mindestruhestandseinkommen und Einführung von Mindestlohn-Systemen: Während Finnland einen Pilotversuch mit einem universellen und unbedingten Mindestgrundeinkommen für alle Bürger ungeachtet ihrer Erwerbsbiografie plant und die niederländische Stadt Utrecht im Januar 2016 einen beschränkteren Pilotversuch nach derselben Idee startete, haben auch andere Länder Strukturen entwickelt, um Haushalten, die bestimmte Kriterien und Bedingungen erfüllen, ein garantiertes Mindesteinkommen anzubieten (beispielsweise Malta und Rumänien).

Angemessenheit der Leistungen

Vermehrt in den Vordergrund gerückt ist die verbesserte Angemessenheit bei der Leistungserbringung, und diese Frage führte zu einer Debatte darüber, was die Institutionen der sozialen Sicherheit Europas leisten und wie sie dies umsetzen sollen. Angesichts der oft knappen öffentlichen Haushaltskassen, der Sorgen über die langfristige Tragfähigkeit einiger beitragsabhängiger Programme der sozialen Sicherheit, des schwierigen äußeren wirtschaftlichen Umfelds und der gestiegenen Nachfrage (und gestiegenen Erwartung) nach sozialer Sicherheit, lautet eine zentrale Frage, ob vermehrt gezielte Leistungen eingesetzt werden sollten. Eine andere Frage ist diejenige, ob alle Bürger eine Mindestleistung erhalten sollen. Die neu aufgekommene geschickte Leistungsausrichtung, die mithilfe von Datenauswertungen und umfassenden Risikoanalysen operiert, hat sich in bestimmten Situationen als günstig erwiesen und die politische Entscheidungsfindung und die Leistungsgestaltung erleichtert.

Ein schwieriger Entscheid bleibt hingegen derjenige, wie die beschränkten verfügbaren Mittel aufgeteilt werden sollen. Zwar wird in der Politik vermehrt anerkannt, wie wichtig die Bereitstellung angemessener Leistungen für alle ist, dass es aber nicht Aufgabe der Systeme der sozialen Sicherheit sein kann, lediglich Mindestleistungen bereitzustellen, denn ein System der sozialen Sicherheit, welches nicht mehr leistet, als Geringverdienern geringe Leistungen anzubieten, wird auf immer ein System der sozialen Sicherheit von geringem Wert sein. Zwar unterscheiden sich die Angemessenheitsmaßnahmen von Land zu Land, aber auffallend ist, dass die Ausgaben für einkommensabhängige Geldleistungen als Anteil der gesamten öffentlichen Ausgaben für Geldleistungen in den Ländern Kontinentaleuropas noch immer relativ gering ausfallen, während sie in Island, Irland, Israel und im Vereinigten Königreich verbreiteter sind (OECD, 2014).

Bei der Sicherstellung einer angemessenen Deckung geht es um zwei Feststellungen: Erstens müssen die positiven Auswirkungen und Hebelwirkungen einer angemessenen Leistungserbringung gebührend nachgewiesen werden (siehe Kapitel 3). Und zweitens

müssen die politischen Entscheidungsträger und die Institutionen der sozialen Sicherheit dafür sorgen, dass alle Aspekte der Angemessenheit verbessert werden, zumal es sich dabei um ein komplexes und mehrere Parameter umfassendes dynamisches Konzept handelt.

Das IVSS-Projekt für Angemessenheit, welches die Angemessenheit auf der Grundlage verschiedener Parameter definiert und erfasst, widerspiegelt diesen wachsenden Trend hin zu einer breiteren Sicht auf Leistungen und Dienstleistungen von Verwaltungen der sozialen Sicherheit (Brimblecombe, 2013; IVSS, 2015). Der Geldwert von Leistungen ist zweifellos nach wie vor zentral in der Wahrnehmung der gedeckten Bevölkerung. Betreffend die Angemessenheit eines solchen Leistungsniveaus (das sich auch über die Zeit verändern kann) gibt es jedoch kein einfaches, international vergleichbares Maß, und für die Leistungsempfänger ist auch die Angemessenheit anderer Erbringungsfaktoren wichtig, auch wenn sie dies nicht immer explizit äußern. Beispiele für andere Faktoren von Angemessenheit sind: die Wirksamkeit und Qualität der Verwaltung der sozialen Sicherheit; die Möglichkeit, während eines Leistungsbezugs weiterzuarbeiten; die Versorgung mit Informationen für die Rentenplanung und die Entscheidungsfindung und die Kenntnis der verschiedenen Leistungsansprüche; die Verfügbarkeit einer Unterstützung bei der Arbeitssuche und der Zugang zu angemessenen Beschäftigungsmöglichkeiten im Fall einer Behinderung. Diese und andere Überlegungen sollten berücksichtigt werden, dann fällt nämlich die öffentliche Unterstützung für die Programme der sozialen Sicherheit, wie aus Daten hervorgeht, meist größer aus.

Einige Institutionen in Europa haben sich dies zu Herzen genommen und alle Versorgungsaspekte überprüft, insbesondere die Interaktion ihrer Leistungen mit anderen Leistungen und die Koordination mit anderen Akteuren, vor allem mit den Arbeitgebern.

Bei der Sicherstellung einer angemessenen Deckung für gefährdete Bevölkerungsgruppen stellen sich einige Herausforderungen. Jüngst wurden einige Reformen eingeführt, um den besonderen Bedarf gefährdeter Bevölkerungsgruppen zu decken, und dies zeigt, wie wichtig eine bessere Angemessenheit der Leistungen und Dienstleistungen genommen wird, die oft im Zusammenhang mit Aktivierungsmaßnahmen wie etwa aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen, Rehabilitation und Weiterbildung eingeführt werden. Denn oft liegt der entscheidende Schlüssel für eine erfolgreiche soziale Inklusion im Zugang zum Arbeitsmarkt. Zu den Beispielen gehören die Gesundheitsförderungsprogramme für ältere Arbeitnehmer in Österreich, die individualisierte Unterstützung für die Stellensuche in Dänemark, der Einsatz von Leistungszielen in den Arbeitsämtern Deutschlands, die Anhebung des Kindergelds für selbstständige Frauen in Malta und Anreize für die Einstellung älterer Arbeitnehmer in Rumänien.

Veränderung der Ruhestands- und Gesundheitssysteme

Rentenreformen sind aufgrund der wahrgenommenen direkteren und unmittelbareren Auswirkungen auf die Finanzen der sozialen Sicherheit nach wie vor ein politischer Schwerpunkt; neun Länder der Europäischen Union haben den Zugang zu Frührenten eingeschränkt, und sechs von ihnen haben in den vergangenen drei Jahren das Regelrentenalter angehoben. Zu den weiteren Maßnahmen der jüngsten Zeit gehören Veränderungen der Mindestrenten sowie Rentenerhöhungen. Während in der Zeit nach der Krise in einigen privaten Rentensystemen der zweiten Säule bemerkenswerte Rücknahmen von Reformen stattfanden (beispielsweise in Polen und der Russischen Föderation (nachfolgend Russland genannt), am ausgeprägtesten jedoch in Ungarn), wodurch der Anteil der Renten mit festgelegten Beiträgen geringer wurde, unterstreichen diese besonderen Reformen, dass es für alle Länder allgemein eine große Herausforderung darstellt, die Angemessenheit aller Rentensäulen sicherzustellen, nicht zuletzt auch um deren politische Überlebensfähigkeit zu sichern.

Weit verbreitet waren auch Reformen des Gesundheitswesens. Fast alle Länder haben die Verwaltung und Erbringung der Gesundheitsversorgung mit verschiedenen Maßnahmen verändert (wie etwa die Tschechische Republik, Estland und Finnland), um den Zugang für gefährdete Bevölkerungsgruppen wie Behinderte, Migranten und ärmere Menschen zu verbessern. In anderen Ländern wurden die Patientenrechte verbessert (wie etwa in Polen, Portugal und Schweden). Irland hat eine Regel eingeführt, wonach Kinder unter sechs Jahren und Erwachsene mit 70 und mehr Jahren einen kostenlosen Zugang zum Hausarzt haben. Bei der Rückerstattung medizinischer Unterstützung stellt sich die Frage nach der Angemessenheit der Deckung in der Gesundheitsversorgung permanent, und die meisten Länder haben Verfahren eingerichtet, um die klinischen Befunde mit einer ökonomischen Bewertung zu verknüpfen.

Vor dem Hintergrund der gesunkenen Gesundheitsausgaben in einigen Ländern – zum ersten Mal nach 30 Jahren – wird nun der Vorrang proaktiver und präventiver Maßnahmen erkannt, um die Fragen der öffentlichen Gesundheit und arbeitsbedingter Gesundheitsbeschwerden angemessen angehen zu können. In der Schweiz hat eine Analyse der Todesfälle am Arbeitsplatz gezeigt, dass über 60 Prozent davon hätten vermieden werden können, wenn die Arbeitsschutzbestimmungen befolgt worden wären. Laut den Daten bei Halbzeit eines zehnjährigen Programms zur Förderung der Anwendung dieser Bestimmungen sind die tödlichen Arbeitsplatzunfälle zurückgegangen, was eine ermutigende Verbesserung der Angemessenheit präventiver Deckungsmaßnahmen darstellt. In einem weiter gefassten Kontext wird der positive Einfluss der Europäischen Strategie für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit für die Beschäftigten und für die Unternehmen zu einer quantifizierbaren Realität.

Ein Balancieren zwischen Universalität und gezielter Deckung

Das Auftauchen größerer Ungleichheiten ist ein Problem für die Gesellschaften Europas (OECD, 2015) und für die Angemessenheit der Deckung. Zwischen den Sozialausgaben und dem BIP gibt es allgemein eine positive Korrelation. Gesellschaften mit mehr Gleichheit verfügen meist auch über ein höheres Wirtschaftswachstum (IAO, OECD, Weltbank und andere). Höhere Ausgaben müssen jedoch nicht unbedingt eine geringere Ungleichheit zur Folge haben; durch die Bereitstellung universeller Leistungen kann dieses Ziel mit größerer Wahrscheinlichkeit erreicht werden.

Neben den beobachteten „Ungleichheiten/positiven Diskriminierungen“ bei der Gestaltung einiger Programme der sozialen Sicherheit sind die Ungleichheiten in den Ergebnissen der sozialen Sicherheit allgemein zurückzuführen auf wachsende Ungleichheiten insbesondere hinsichtlich Arbeitsmarkt (Lohn, aber auch Beschäftigungsstatus), Gesundheit, Familienstand und Gefährdung durch Risikofaktoren. Allmählich setzt sich die Erkenntnis durch, dass wirksame Maßnahmen der sozialen Sicherheit die strukturellen Ungleichheiten in der Gesellschaft berücksichtigen und möglichst ausgleichen sollten und gefährdete Bevölkerungsgruppen unterstützt werden müssen.

Eine Maßnahme besteht in der Realloohnerhöhung geringverdienender Menschen, während gleichzeitig die Beschäftigung gefördert wird, was sich auch positiv auf das Leistungsaufkommen auswirkt. Einige Länder haben in den letzten drei Jahren ihren Mindestlohn angehoben. Die Systeme der sozialen Sicherheit spielen in diesem Bereich zusammen mit anderen Akteuren eine ganz entscheidende Rolle und sind besonders effektiv, wenn sie eng mit den Arbeitgebern, den anderen Zweigen der sozialen Sicherheit und den verschiedenen Regierungsebenen zusammenarbeiten. Koordinierte gezielte Maßnahmen auf Gemeinde- und Haushaltsebene sind ebenfalls nötig, beispielsweise zur Förderung der Rückkehr ins Erwerbsleben.

Auf praktischer Ebene müssen für gezielte Maßnahmen Entscheidungen gefällt werden, die auch Gestaltung und Mandat der Institution mit einbeziehen, ob diese nun universell oder branchenbezogen ist, steuerfinanziert oder beitragsabhängig, national oder lokal, sowie auch die Bedürfnisse der verschiedenen Bevölkerungsgruppen in ihrem Lebensverlauf. Die Maßnahmen können durch spezifische Systeme erfolgen, welche die Besonderheiten der einzelnen Beschäftigtengruppen berücksichtigen, sodass Spezialisierungen für bestimmte gefährdete Gruppen aufgebaut und deren Ziele leichter erfasst werden können. Integrierte Systeme der sozialen Sicherheit erlauben eine bessere nationale Koordination zwischen den Zweigen der sozialen Sicherheit und mit den nationalen Steuerbehörden (besonders zur Berechnung des Anspruchs auf einkommensabhängige Leistungen), und sie bieten landesweit gleiche Rechte beim Zugang zu Leistungen und Dienstleistungen.

Herausforderungen der Zukunft

Die Systeme der sozialen Sicherheit müssen in der Lage sein, wirksam auf kurzfristige Herausforderungen zu reagieren und sich auf die ermittelten aufkommenden und längerfristigen Trends einzustellen. Gegenwärtig wandeln sich jedoch einige kurzfristige Belastungen in mittel- bis langfristige Trends, da viele Volkswirtschaften Europas gerade erst auf den BIP-Stand von vor 2009 zurückgekehrt sind und weiterhin eine hohe Jugendarbeitslosigkeit aufweisen. Andere kurzfristige Belastungen wie etwa die Migration sind mittel- und langfristig nicht vorhersagbar, was bedeutet, dass sowohl antizipative als auch reaktive Maßnahmen der Institutionen (Verwaltung, Management, Finanzierung und Erbringung von Leistungen und Dienstleistungen) wichtig sind. 2015 hat die starke Zunahme der nach Europa strömenden Migranten und Flüchtlinge eine weitere Frage aufgeworfen, was die Haushaltszuweisungen für die kurzfristigen Sozialhilfeprogramme anbetrifft. Eine Frage, die vorweggenommen werden sollte, betrifft die zukünftige Angemessenheit beitragsabhängiger Leistungen der sozialen Sicherheit für Beschäftigte mit Migrations- oder Flüchtlingshintergrund, besonders für diejenigen, die über keine formellen Belege einer früheren Beschäftigung in ihrem Herkunftsland verfügen und erst spät in ihrer Erwerbsbiografie Beiträge zu einem oder mehreren europäischen Systemen der sozialen Sicherheit zu leisten beginnen. Aufgrund der vorausgesetzten Mindestzahl an Beitragsjahren werden bestimmte Beschäftigtenkategorien deshalb in Ländern mit solchen Bestimmungen keinen Anspruch auf eine beitragsabhängige Mindestrente erreichen.

Eine grundlegendere Herausforderung besteht darin, dass Migranten und Flüchtlinge, wenn sie eine formelle Arbeit beginnen, eine Sozialversicherungsdeckung erhalten sollten und dass ihre Fragen beispielsweise zur Gültigkeit der Ansprüche, zur Übertragbarkeit der Leistungen und zur Deckung von Familienmitgliedern angemessen berücksichtigt werden. Kirgistan ist ein Land, das eine staatliche Informationsstrategie verfolgt, um die Bürger bei einer Arbeit im Ausland über ihre Rechte der sozialen Sicherheit aufzuklären, besonders für einen Aufenthalt in der benachbarten Russischen Föderation. Solche Themen sind natürlich auch für EU-Bürger relevant, die sich innerhalb der EU frei bewegen und in anderen EU-Staaten arbeiten können. Die EU verfügt zwar über einen exzellenten multilateralen Rahmen, der die Mobilität der Beschäftigten und die erworbenen Rechte innerhalb der EU regelt, aber für die Sicherung einer angemesseneren Deckung ist es wichtig, dass auch mit Nicht-EU-Staaten und allgemein mit Ländern außerhalb Europas bilaterale Vereinbarungen geschlossen werden.

Die Bevölkerungsalterung in Europa (der Anteil der Über-65-Jährigen wird von derzeit 18 Prozent bis 2060 auf 28 Prozent der Bevölkerung steigen) stellt nach wie vor eine langfristige Herausforderung dar, doch innovative Strategien für ein aktives Alter können hier wirksame Lösungen aufzeigen. Eine größere Hürde, die überwunden werden muss, liegt in den

Gesundheitsproblemen aufgrund der höheren Lebenserwartung. Die Lebenserwartung in guter Gesundheit ist nicht ganz so stark angestiegen wie die allgemeine Lebenserwartung, sodass mit einer steigenden Zahl von Jahren in schlechter Gesundheit gerechnet werden muss. Dies hat zudem Folgen für die allgemeinen Gesundheitskosten, die auch Kosten für die Pflege und für die Planung des Fachkräftebedarfs in der Gesundheitsbranche umfassen (Kasten 1.2). Die Deckung der Langzeitpflegebedürfnisse der stetig wachsenden älteren Bevölkerung wird voraussichtlich eine immer größere Herausforderung darstellen, zumal die Kosten stark ansteigen werden und die Familienstrukturen sich geändert haben, sodass weniger herkömmliche Unterstützungsnetzwerke vorhanden sind (siehe Kapitel 3 für eine Diskussion von Geschlechterfragen und von Familienleistungsreformen). Derzeit verfügen nur drei Länder in der Region Europa über beitragsabhängige Langzeitpflegeversicherungsprogramme: Deutschland, Israel und Luxemburg. Andere Länder hingegen haben zusätzliche Maßnahmen innerhalb ihrer beitragsabhängigen Invaliditätsprogramme eingerichtet, um die Pflegebedürftigen und ihre Pflegepersonen zu unterstützen (wie etwa das Vereinigte Königreich und der autonome Britische Kronbesitz Isle of Man). Die Langzeitpflege ist in Europa allgemein ein politischer Bereich, in dem es ein großes Potenzial für eine horizontale Ausweitung der Deckung durch die soziale Sicherheit gibt.

Kasten 1.2. Gesundheit im Lebensverlauf sowie Herausforderungen und Lösungen für die Beschäftigung

Die sich wandelnden Gesundheitsmuster, die sich in der Zunahme nicht übertragbarer Krankheiten und psychischer Beschwerden, in veränderten Familienstrukturen und in einem steigenden Langzeitpflegebedarf zeigen, stellen die Institutionen der sozialen Sicherheit vor beträchtliche Herausforderungen. Obwohl die Tragfähigkeit der Ruhestandssysteme in vielen Ländern durch parametrische Veränderungen verbessert wird, ist zunehmend auch ein ganzheitlicherer Ansatz mit einer Einbindung aller Akteure nötig, um sowohl die Ursachen als auch die Symptome zu bekämpfen. Die Anstrengungen zur Verringerung von Abhängigkeit und Ausgrenzung, die Maßnahmen zur Unterstützung informeller und formeller Pflegemechanismen (wie etwa durch eine Erhöhung der Altersguthaben von Pflegepersonen) und die präventiven Maßnahmen zur Gesundheitsverbesserung (wie etwa gesündere Ernährung) haben positive Auswirkungen gezeitigt. Die geschickte Leistungsausrichtung auf bestimmte gefährdete Gruppen durch verbesserte Invalidenleistungen (beispielsweise in Finnland), die Maßnahmen gegen Kinderarmut und Obdachlosigkeit und die Anti-Diskriminierungs-Maßnahmen hatten allgemein positive Auswirkungen auf die Gesundheit im Lebensverlauf. Die Ungleichheit bei der Sterblichkeit scheint sich in einigen Ländern abgeschwächt zu haben (wie etwa im Vereinigten Königreich), was sich teilweise auf diese Maßnahmen zurückführen lässt. Angesichts der hohen Langzeitpflegekosten und der direkten und indirekten Folgen nicht übertragbarer Krankheiten wird dieser Bereich für die Institutionen der sozialen Sicherheit voraussichtlich von wachsender politischer Bedeutung werden. Eine größere politische Aufmerksamkeit ist zudem nötig für die strategische Planung einer gesunden Erwerbsbevölkerung in der Zukunft.

Zu den Herausforderungen der Zukunft gehört auch die niedrige Geburtenziffer in Europa: Europäische Frauen haben im Durchschnitt weniger als 2,1 Kinder. Die Folge ist, dass die informelle Pflege älterer Familienmitglieder innerhalb der Familie herausfordernder wird und dass andere gesellschaftliche Veränderungen wie etwa die größere Streuung der Lebensmittelpunkte von Familienmitgliedern und die zunehmende Bewegung vom Land in die Stadt das Problem verschärfen werden, was zu einer steigenden Belastung für die Systeme der sozialen Sicherheit und für die Gesundheitssysteme führen wird, welche die Deckungslücken füllen und Leistungen und Pflege finanzieren und erbringen müssen. Kurz gesagt, wird es eine wachsende Lücke zwischen dem formellen und dem informellen Angebot und der Nachfrage nach solchen Unterstützungsmechanismen geben. Es ist daher wichtig, dass die proaktiven Maßnahmen zur Unterstützung eines gesunden Alters und eines unabhängigen Alltags im Alter stärker ausgebaut werden.

Schlussfolgerung

Die Trends der vergangenen Jahre zeigen, dass die politischen Entscheidungsträger und die Institutionen der sozialen Sicherheit wirksamer versuchen, ihre Deckungsergebnisse zu verbessern, während sie mit gleichen und in manchen Fällen geringeren Ressourcen auskommen müssen. In einigen Ländern hat dies zu schwierigen Entscheidungen geführt, die eine Reduktion des Geldwerts einiger Leistungen zur Folge hatte, während andere Länder stärker auf eine wirksamere Umsetzung von Präventions- und Rehabilitationsmaßnahmen durch eine Investition in Fähigkeiten setzten, indem sie Daten intensiver nutzten und die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren ausbauten. Die Verwirklichung eines breiten Aufgabenspektrums der sozialen Sicherheit und die Anstrengungen für die verschiedenen Schutz-, Präventions- und Förderungsmaßnahmen sind ermutigend, da dies zu einer intensiveren Interaktion zwischen den Zweigen der sozialen Sicherheit, aber auch mit anderen Akteuren zum Aufbau einer Kultur der sozialen Sicherheit führen wird. Ein Beispiel ist das polnische Projekt „Unterricht mit der Sozialversicherungsanstalt“, das sich an Schüler weiterführender Schulen richtet und diese über die Rolle der sozialen Sicherheit in ihrem Leben orientiert. Eine intensivere Einbindung der Arbeitgeber ist ebenfalls nötig, um die Erwerbsbevölkerung stärker zu aktivieren, unter anderem durch Strategien für ein aktives Alter und Initiativen für den Umgang mit Mitarbeitern, welche die Eigenverantwortung der Menschen fördern und langfristig helfen, höhere Steuereinnahmen und ein höheres Beitragsaufkommen der sozialen Sicherheit zu erreichen.

Nach wie vor bleiben jedoch Herausforderungen, und angesichts der derzeit knappen Haushaltskassen und der in vielen Fällen stagnierenden Ressourcen stehen schwierige Entscheidungen bei der Ausgabenverteilung an, vor allem, was die geschickte Leistungsausrichtung anbetrifft. Der Einsatz von Präventionsmaßnahmen, insbesondere in den Bereichen Sicherheit am Arbeitsplatz, Gesundheitsförderung und Vermeidung nicht

übertragbarer Krankheiten, ist ein entscheidender Faktor, wenn es um die Verbesserung der Angemessenheit von Sozialversicherungsleistungen geht. Gleichzeitig sollten die zu fallenden strategischen Entscheidungen durch Maßnahmen gestützt werden, welche die langfristige Tragfähigkeit der Systeme der sozialen Sicherheit sichern und dabei auch Generationengerechtigkeit und einen angemessenen Schutz im Lebensverlauf garantieren.

Exzellenz in der Verwaltung: eine entscheidende Voraussetzung für die soziale Sicherheit der Bevölkerungen Europas

Die Entwicklungen in den Systemen der sozialen Sicherheit aller Länder und Regionen, so auch in Europa, sind derzeit geprägt von einem starken Engagement für den Ausbau der administrativen Komponente von Leistungs- und Dienstleistungserbringungsmechanismen. Dies ist einerseits auf die größere Beanspruchung der verfügbaren Ressourcen zurückzuführen, sodass sich in manchen Bereichen der öffentlichen Verwaltung Engpässe bemerkbar machten. Andererseits ist dies so, weil anerkannt wurde, dass robuste, gut gesteuerte Systeme der sozialen Sicherheit entscheidend sind, wenn das Vertrauen und die Einhaltung der Bestimmungen durch alle Akteure sichergestellt werden sollen. Ein effizienter Ressourceneinsatz und die Verankerung der Prinzipien von Good Governance in robusten Institutionen werden allgemein als entscheidende Faktoren für eine erfolgreiche Umsetzung der Zielvorgaben angesehen. Die Fähigkeit, Leistungen und Dienstleistungen unabhängig vom politischen Willen zu erbringen, wird stark mit den verfügbaren Managementkapazitäten und der Qualität der Verwaltung in Verbindung gebracht. Darum wird „Exzellenz in der Verwaltung“ nicht mehr bloß als eine Option gesehen, sondern als eine Verpflichtung. In diesem Sinne zeigen auch Auswertungen der jüngsten Entwicklungen und Trends, dass viele Länder Innovationen eingeführt haben, um administrative Lösungen auf der Grundlage von Transparenz und Teilhabe zu finden, die dem Prinzip tragfähiger Systeme der sozialen Sicherheit gehorchen.

Die IVSS definiert Exzellenz in der Verwaltung der sozialen Sicherheit gemäß den Ergebnissen in den Bereichen Good Governance, Leistungsfähigkeit und Dienstleistungsqualität. Die Leitlinien der IVSS, die als international anerkannte Standards für die Verwaltung der sozialen Sicherheit gelten, helfen den Institutionen der sozialen Sicherheit bei der Verwirklichung dieses Ziels. In Europa wie anderswo werden die Anstrengungen zur Verbesserung der Programme und Systeme der sozialen Sicherheit durch drei Faktoren beeinflusst:

- den nationalen und regionalen Kontext;
- die steigenden Erwartungen der Bürger und Beschäftigten;
- das operationelle Mandat, die politischen Reformen und die Kapazitäten der Verwaltung der sozialen Sicherheit.

Auf der anderen Seite ist bei den Verwaltungen der sozialen Sicherheit ein wachsender Trend zu beobachten, ähnliche Werte zu verfolgen, da sie:

- „Exzellenz“ immer mehr als Leitbild verwenden;
- „Exzellenz“ als administratives Endziel des Ressourcenmanagements und vermehrt auch als Mittel zur bürgerzentrierten Dienstleistungserbringung und zum Erreichen der allgemeingesellschaftlichen politischen Ziele verstehen.

Zentrale Themen für die Verwaltungen der sozialen Sicherheit

Es gibt eine Reihe von Vorhaben, die bei der „Verwirklichung von Exzellenz“ bewältigt werden müssen, von der Gestaltung der Programme der sozialen Sicherheit bis hin zur letztendlichen Erbringung der Leistungen und Dienstleistungen. Dazu gehören, um nur einige wenige zu nennen:

- Sicherung der Informationsqualität und der Datenintegrität;
- Verbesserung der Kommunikation und eine kundenzentrierte Dienstleistungserbringung;
- Förderung des Wissens für eine bessere Einhaltung der Bestimmungen;
- Zugänglichkeit der Dienstleistungen und Informationen.

Diese Vorhaben geben dem Konzept und den Prinzipien von Good Governance eine konkrete Form. Good Governance ist entscheidend für eine wirksame Entfaltung der öffentlichen Verwaltung und erhält eine besondere Bedeutung im Bereich der Verwaltung der sozialen Sicherheit, einer elementaren Schnittstelle zwischen dem Staat und seinen Bürgern. Wie in den *Leitlinien der IVSS über Good Governance* festgehalten ist, sollten Prinzipien wie Transparenz, Rechenschaftspflicht, Partizipation, Berechenbarkeit und Dynamik im Zentrum der Verwaltung der sozialen Sicherheit stehen, da sie wesentliche Triebkräfte sind, um Respekt und Vertrauen der Akteure zu gewinnen und allgemein die gesellschaftliche, politische und finanzielle Tragfähigkeit des Systems der sozialen Sicherheit sicherzustellen.

Diese Prinzipien wurden verbreitet umgesetzt und leiten nun die strategischen Beschlüsse der Entscheidungsträger und führenden Manager der Verwaltungen der sozialen Sicherheit in Europa.

Komplexe Herausforderungen für administrative „Exzellenz“ in Europa

In einem Kontext, in dem eine der wenigen operationellen Konstanten für die Verwaltungen der sozialen Sicherheit der Veränderungsbedarf ist, nicht zuletzt, um

Flexibilität in Leistungsfähigkeit zu verwandeln, werten die jüngsten Reformen in der Region mit systematischen Verbesserungen der Governance, der Leistungserbringung, der strategischen Planung und des Leistungsfähigkeitsmanagements der Verwaltungen auf.

Eine wichtige Rolle spielt dabei die Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT), die Effizienzgewinne und eine bürgerzentrierte Dienstleistungserbringung und -gestaltung erlaubt (Kasten 2.1). Die IKT wird in verschiedenen Bereichen erfolgreich eingesetzt: bei der Entwicklung von Data-Mining-Software zur Aufdeckung von Betrugsfällen und zur Vermeidung von Fehlern in Leistungsanträgen der sozialen Sicherheit (wie etwa in Albanien und Irland); bei der Beitragsentrichtung und der Meldung von Angestellten (wie etwa in Frankreich); zur Verbesserung persönlicher und kostengünstiger bürgerzentrierter Dienstleistungen (wie etwa in der Republik Moldau und in den Niederlanden); und zur Einführung standardisierter landesweiter Datenmanagementplattformen mit Interoperabilitätsfunktionen (wie etwa in Usbekistan).

Die jüngsten Initiativen der europäischen Verwaltungen der sozialen Sicherheit zur Verbesserung der Prozesse und Dienstleistungen zeigen, dass in vielen Ländern zumindest einer von drei umfassenden Tätigkeitsbereichen im Vordergrund steht: Ein Bereich ist die Bekämpfung von Fehlern, Hinterziehung und Betrug, ein zweiter Bereich die Einführung einer neuen Generation von elektronischen Dienstleistungen und der dritte die Anstrengungen für einen stärker bürgerzentrierten Service.

Kasten 2.1. Die finnische Sozialversicherungsanstalt bietet einen mehrsprachigen videobasierten Fernzugriff auf Dienstleistungen an

Dank der verbesserten sprachlichen Fähigkeiten der Verwaltungsfachleute und des breiten Zugangs der Bevölkerung zu Computern mit Videokameras und aufgrund der öffentlichen Nachfrage der sprachlich zunehmend unterschiedlichen Kundengruppen bietet die Sozialversicherungsanstalt Finnlands (KELA) allen Kunden einen gleichen Zugang und eine bequeme Möglichkeit an, Fragen zu ihrem Bedarf der sozialen Sicherheit zu regeln.

Zu den wichtigsten Merkmalen der mehrsprachigen Ferndienstleistungen (auf Englisch, Russisch, Sami und Sorani-Kurdisch) gehören:

- Ein Spezialist für Kundenservice der Sozialversicherungsanstalt unterstützt die Kunden über eine Videoverbindung, sodass der Gang zu einer KELA-Geschäftsstelle nicht mehr nötig ist.
- Die Dienstleistung wurde von den Kunden gut aufgenommen und hat zu gleicheren Rechten für alle Kunden geführt.
- Für die Service-Anfragen werden sprachenbezogene Zeiten zugewiesen, so etwa ist Sorani-Kurdisch jeweils am Donnerstagnachmittag verfügbar.
- Die Nutzung der Dienstleistung ist für die Kunden kostenlos und verlangt keine technischen Kenntnisse; die einzige Bedingung ist der Zugang zu einem Computer mit Kamera und einer ausreichenden Internet-Übertragungsrate.

Quelle: <www.kela.fi>.

Bekämpfung von Fehlern, Hinterziehung und Betrug in der sozialen Sicherheit

Aufbauend auf einer ersten Generation von Kontrollsystemen wurden seit 2010 einige EU Projekte zur Betrugsbekämpfung und zu anderen Fragen nicht gemeldeter Arbeit durchgeführt. Die Institutionen der sozialen Sicherheit haben daraufhin koordinierte Maßnahmen ergriffen, um Erfahrungen auszutauschen und grenzüberschreitende Fälle besser angehen zu können:

- Kroatien: Verbesserung des Austauschs von Sterbedaten.
- Frankreich: Nationaler behördenübergreifender Ansatz mit fortgeschrittener IKT (Data Mining) zur Aufdeckung komplexer Betrugsfälle in verschiedenen Zweigen, wie etwa bei Beiträgen des Zentralamts der Träger der sozialen Sicherheit (*Agence centrale des organismes de sécurité sociale – ACOSS*) und bei Familienleistungsanträgen der Landeskasse für Familienzulagen (*Caisse nationale des allocations familiales – CNAF*).
- Italien: Entwicklung eines Business-Intelligence-Systems der Landesanstalt für Arbeitsunfallversicherung zur Bekämpfung von Beitragshinterziehung und umgehung und zur Steigerung der Wachsamkeit und Prävention betrügerischer Praktiken bei der Einhaltung der Beitragspflicht.
- Rumänien: Reduktion von Fehlern, Betrug und Korruption durch effektivere Datenabgleiche.
- Spanien: Einsatz fortschrittlicher IKT (Data Mining und Datenanalysen) zur Aufdeckung komplexer Betrugsfälle in den Bereichen Beitragseinzug und Leistungsanträge.

Neue Generation elektronischer Dienstleistungen

In einigen Ländern wurde eine neue Generation elektronischer Dienstleistungen mit mindestens einer der folgenden Komponenten umgesetzt: E-Government-Plattformen und elektronische Dienstleistungen (zur Verwaltung und Kontrolle von Identitäten), behördenübergreifende Ansätze, sichere Bezahlsysteme, starke Authentifizierungsmechanismen (digitale Zertifikate) und persönliche Kundenumgebungen. Einige Nicht-EU-Staaten und eurasische Länder haben bemerkenswerte Verbesserungen in diesen Bereichen erzielt, die alle zur Unterstützung der Menschen in ihrem Lebensverlauf beitragen und einen besseren Datenschutz und eine bessere Datensicherheit ermöglichen, wie etwa in Aserbaidschan (Kasten 2.2) und in der Türkei.

Kasachstan ist bekannt für seinen strategischen nationalen Ansatz „Kasachstan – 2050“, der alle staatlichen Informationssysteme nach und nach zusammenführt und ausbaut, um öffentliche Dienstleistungen für den ganzen Lebensverlauf anzubieten, einschließlich für die soziale Sicherheit (Kasten 2.3). Die Entwicklung elektronischer Dienstleistungen

Kasten 2.2. Staatlicher Sozialschutzfonds Aserbaidshans

Der Staatliche Sozialschutzfonds von Aserbaidshans sichert die wirksame Verwaltung seiner Programme durch die Anwendung von IKT in folgenden Bereichen:

- Beitragseinzug;
- Verwaltung der Finanzierung und Kontrolle der Auszahlung von Renten und anderer Leistungen;
- Verwaltung des Systems der persönlichen Konten.

Der Staatliche Sozialschutzfonds hat eine neue Generation elektronischer Dienstleistungen eingeführt und betreibt die staatliche Infrastruktur über ein Intranet und eine operationelle Plattform für E-Government. Die elektronischen Dienstleistungen für die Versicherten und Rentner umfassen:

- Informationsangebot für Versicherte mit der Möglichkeit, persönliche Konten ohne Einschränkungen zu kontrollieren;
- Einreichung von Anträgen für Sozialversicherungskarten;
- Umfassendes Informationsangebot für Rentner über ihre Rentenleistungen;
- Rentenrechner zur Berechnung der auszahlenden Renten, wobei die persönlichen Aufstellungen anhand der einmaligen individuellen Sozialversicherungsnummern registriert werden;
- Einreichung von Anträgen und Dokumenten für die Rentenauszahlung durch die Bürger und Änderung der Rente über elektronische Dienstleistungen.

Eine weitere Entwicklung besteht in der Erbringung elektronischer Dienstleistungen für Versicherte, die folgende Funktionen umfassen:

- Online-Registrierung für Versicherer und für Versicherte;
- Elektronische Dienstleistungen für Meldungen an die obligatorische staatliche Sozialversicherung;
- Meldeformulare für Leistungen (Mutterschaft, Kinderbetreuung, Kindsgeburt, Krankheit und Todesfall);
- Beitragsentrichtung über einen Online-Service.

Die Informationssysteme, die diese Dienstleistungen anbieten, decken 45 Prozent der Bevölkerung Aserbaidshans ab. Das Ministerium für Arbeit und Sozialschutz betreibt zudem ein Projekt zur Automatisierung der Anspruchsprüfung für die Sozialhilfe.

mit Mehrwert auf der Grundlage fortgeschrittener Technologien wurde auch in anderen Ländern Europas beobachtet wie etwa in Bulgarien, Finnland, Frankreich, Litauen, Polen und Russland.

Spanien hat die Plattform „Tu Seguridad Social“ (Deine soziale Sicherheit) entwickelt, die jedem Bürger einen geschützten Bereich bietet, in dem er auf umfassende Informationen über seine persönliche Situation der sozialen Sicherheit zugreifen kann. Weil über die

Kasten 2.3. *Das nationale strategische Ziel einer modernen Informationsgesellschaft Kasachstans*

Mit der Strategie „Kasachstan – 2050“ wird progressiv eine moderne landesweite IKT Infrastruktur entwickelt, die eine effiziente öffentliche Verwaltung, eine sozioökonomische und kulturelle Entwicklung und die Interoperabilität und Konnektivität der Dienstleistungen durch ein nationales E-Government-System ermöglicht. Das System bietet eine Schnittstelle für Dienstleistungen der Zentralregierung und der lokalen Regierungen und bietet Arbeitgebern, Arbeitssuchenden, Beschäftigten und Familien eine gezielte Unterstützung an, einschließlich des Zugangs zu beitragsabhängigen und beitragsunabhängigen Leistungen, zu einer medizinischen Grundversorgung, zu Arbeitsmarktdienstleistungen und zu Informationen über Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit.

Für die bessere Erbringung des Sozialschutzes der Bevölkerung wurde eine zentrale Datenbank eingerichtet, die ständig aktualisiert wird, den Austausch von Daten erlaubt und den lokalen Sachbearbeitern, welche die Leistungsanträge der Bürger in deren Lebensverlauf bearbeiten, einen grundlegenden Online-Zugang zu wichtigen Informationen und Dienstleistungen ermöglicht.

Das Informationssystem des Staatlichen Zentrums für Rentenzahlungen ist mit dem nationalen Bezahlsystem der Banken verbunden und bietet neben der Leistungsauszahlung mehr als 40 verschiedene öffentliche Dienstleistungen im Bereich Sozialleistungen und Renten an.

Wenn die Bürger Leistungen beantragen, werden alle Anträge über voll automatisierte Informationsflüsse bearbeitet, die eine Identifizierung, eine Bestätigung der Mitgliedschaft, eine Aufstellung der Beiträge und Leistungsansprüche sowie eine Berechnung, Indexierung und Erbringung der Leistungen ermöglichen.

Wegen des verbreiteten und immer intensiveren Einsatzes der IKT in allen Bereichen der Verwaltung der sozialen Sicherheit und dank der nationalen, miteinander verknüpften Datenbanken, die beträchtliche Volumina persönlicher Daten enthalten, muss für die Umsetzung der nationalen Strategie auch eine angemessene Steuerung der Datensicherheit, der Datenauthentifizierung, der Zugangskontrolle und der persönlichen Identifizierung gewährleistet werden.

Plattform auch persönliche Nachrichten an die Bürger übermittelt werden können, wurde sie intensiv genutzt und getestet, sowohl bezüglich Zugang als auch bezüglich der Inhalte. Dies zeigt, wie wichtig es ist, dass solche Plattformen entsprechend den realen Bedürfnissen der Kunden und in einer ihnen verständlichen Sprache eingerichtet werden, was dem Trend hin zu bürgerzentrierten Dienstleistungen entspricht.

Zahlreiche Länder Europas sehen sich als weltweit führend in vielen Bereichen der Verwaltung der sozialen Sicherheit und nehmen neue Technologien gerne an, um weitere Verbesserungen der Dienstleistungserbringung sowie höhere Effizienzziele zu erreichen. Allerdings herrscht in einzelnen öffentlichen Stellungnahmen wenig Zufriedenheit darüber, dass die öffentlichen Dienstleistungsagenturen dazu fähig sind (Falk, 2015). Bürger, die

in anderen Bereichen bereits einen schnellen Zugriff auf unterschiedliche Online-Güter und -Dienstleistungen gewohnt sind, erwarten zunehmend einen ähnlich leichten Zugang und eine ähnliche Dienstleistungsqualität von den öffentlichen Diensten, so auch von den Verwaltungen der sozialen Sicherheit. Die Lücke zwischen den gestiegenen Erwartungen und den Erfahrungen in der Dienstleistungserbringung stellt in manchen Ländern eine Herausforderung für die Kommunikation der Systeme dar.

Bürgerzentrierte Dienstleistungen und neue Modelle der Dienstleistungsentwicklung

Durch die Entwicklung von IKT-Instrumenten ist auch eine Einführung integrierterer und bürgerzentrierterer Dienstleistungen möglich geworden. Mit diesen Ansätzen kann die institutionelle und administrative Fragmentierung überwunden werden, und es können integrierte Dienstleistungen erbracht werden, die sich nach den spezifischen Bedürfnissen der Kunden richten. Ein Beispiel ist der Ansatz der Kommunikation und Dienstleistungserbringung in Schweden, der ausgehend von den wesentlichen Lebenssituationen den Kunden gezielte Informationen liefert und hoch entwickelte und reaktive Dienstleistungen anbietet. In Irland wurden die Arbeitsvermittlungs- und Sozialhilfedienste zusammengelegt, so dass Erwerbslose nicht mehr verschiedene Dienststellen und Organisationen aufsuchen müssen, wodurch sich die Qualität der gezielten Dienstleistungen und die Beschäftigungsergebnisse verbessert haben und Effizienzgewinne erzielt werden konnten. Ähnliche Beweggründe standen jüngst hinter Initiativen in der Schweiz, wo die Prozesse verschiedener Institutionen für Unfallversicherung und berufliche Wiedereingliederung reformiert wurden und in einem kundenzentrierteren Verfahren mündeten, mit einer höheren Kundenzufriedenheit sowie Effizienz- und Effektivitätsgewinnen.

Die Kundenausrichtung bei der Entwicklung von Dienstleistungen und Dienstleistungserbringungsprozessen steht auch hinter anderen innovativen sozialen Ansätzen, bei denen die Kunden die öffentlichen Dienstleistungen mitgestalten. Zwei Beispiele aus Frankreich illustrieren diese wichtige Entwicklung. Die Landeskasse für Familienzulagen hat Treffen zwischen der Zivilgesellschaft und freiwilligen Mitarbeitern der Landeskasse organisiert, wo Fragen des Datenschutzes diskutiert und Vorschläge für Verbesserungen und Innovationen bei den Dienstleistungen vorgebracht werden können. Und im Sozialsystem für Selbstständige haben die im Verwaltungsrat einsitzenden Versichertenvertreter eine neue Dienstleistung entwickelt, welche die spezifischen Bedürfnisse von Selbstständigen berücksichtigt, die aufgrund wirtschaftlicher Schwierigkeiten Gefahr laufen, ihre Versicherungsdeckung zu verlieren.

Dieser Trend hin zu bürgerzentrierten Dienstleistungen, zusammen mit der größeren Beteiligung der Kunden bei der Dienstleistungserbringung, steht für einen bedeutenden Wandel in der Rolle der Verwaltungen der sozialen Sicherheit und ihrer Beziehungen mit der Öffentlichkeit.

Die anderswo beobachteten fortgesetzten Verbesserungen bei der Gestaltung und Erbringung von Programmen der sozialen Sicherheit, nicht zuletzt auch bezüglich interner Prozesse und Dienstleistungsqualität, sind fraglos notwendige Vorläufer von effizienten und effektiven bürgerzentrierten Leistungen und Dienstleistungen der sozialen Sicherheit (wie etwa das Programm „MeineRente“ in Belgien).

Gegenwärtig wird auch eine intensivere Koordination zwischen Ministerien, Sozialprogrammen und Steuersystemen beobachtet (wie etwa „France Connect“ in Frankreich und die Steuerreform „Steuer-Shift“ in Belgien), eine stärkere Verknüpfung der öffentlichen Einrichtungen auf nationaler und regionaler Ebene (wie etwa das EDV-System „rvDialog“ der Deutschen Rentenversicherung Bund) und mit den Arbeitgebern beim Beitragseinzug (wie etwa das Intranet der Regierung Aserbaidschans und die neuen Funktionen der Allgemeinen Finanzbehörde des sozialen Sicherheit Spaniens) sowie eine schrittweise Verschiebung hin zu einem Lebensverlauf-Modell, das die Systeme der sozialen Sicherheit als Teil der nationalen Strategie sozialer Investitionen zur Förderung freier Wahlmöglichkeiten und eines aktiven und unabhängigen Lebensstils im ganzen Lebensverlauf sieht (wie etwa die Verlängerung der Elternzeit in Spanien oder der vorgeschlagene Pilotversuch mit einem Grundeinkommen in Finnland).

Mit der Förderung eines aktiveren und unabhängigeren Lebensstils im Lebensverlauf verfolgen die Verwaltungen verschiedene Dienstleistungsziele. Nicht nur soll das Potenzial der sogenannten „Sozialhilfeabhängigkeit“ verringert werden, indem arbeitsfähigen Personen geeignete Tätigkeiten vorgeschlagen werden, sondern auch die Angemessenheit der Einkommenssicherheit soll ausgebaut werden. Größere Beitragsanstrengungen durch Erwerbstätigkeit stärken das finanzielle Gleichgewicht und die Tragfähigkeit beitragsabhängiger Programme und erhöhen die einkommensabhängigen Beitragseinnahmen. Höhere steuerbare Einkünfte und ein höheres verfügbares Einkommen führen zu höheren Steuereinnahmen für den Staat und stützen damit die haushaltsfinanzierten Sozialausgaben.

Ergänzen die Einzelnen ihr Einkommen aus Sozialversicherungsleistungen und Sozialtransfers durch ein höheres individuelles Einkommenspotenzial aus Beschäftigung, oft gestützt durch einen progressiven negativen Einkommenssteuermechanismus (Gottlieb,

2015), dann können sie einen Teil ihrer persönlichen Einnahmen für Zusatzversicherungen und Sparprodukte aufwenden und damit zu einer größeren finanziellen Sicherheit ihres Haushalts beitragen.

Viele dieser Ziele angemessenerer und qualitativ hochwertigerer Dienstleistungen hängen natürlich davon ab, dass die Menschen Zugang zu „menschenwürdiger“ Arbeit haben. Und darin besteht das Paradox – und die Herausforderung – für die europäischen Verwaltungen der sozialen Sicherheit.

Wenn die derzeit geringe Quote der Arbeitsplatzschaffung nicht verbessert und gehalten wird, dann kann es sein, dass die erwarteten Verbesserungen des Wohlbefindens, die in nicht geringem Maß auf die Effizienz- und Effektivitätsgewinne der Verwaltungen und Programme der sozialen Sicherheit zurückgeführt werden (Kasten 2.4), nicht vollständig erreicht werden.

Die europäischen Programme der sozialen Sicherheit haben fortgesetzte Anstrengungen unternommen, ihre administrative Effektivität und Effizienz zu verbessern und „die richtigen Dinge gut zu machen“, wie etwa die „Emploi Store“ (Job-Börse) in Frankreich, die eine einzige digitale Anlaufstelle für verschiedene Arbeitsmarktdienstleistungen bietet und nach früheren Erfahrungen mit kundenzentrierten Online-Dienstleistungen der sozialen Sicherheit in den Niederlanden und in Schweden gestaltet wurde. Die Haushaltskonsolidierung, mit der einige öffentliche Kassen und auch Budgets für Sozialpolitik zu kämpfen haben, birgt ein Risiko für den Ruf der Verwaltungen der sozialen Sicherheit.

Die Sozialausgaben sind in den letzten Jahren als Anteil der öffentlichen Ausgaben zwar allgemein hoch und stabil geblieben, haben in einigen Ländern aber absolut abgenommen.

Kasten 2.4. Verwaltung der sozialen Sicherheit im Vereinigten Königreich: Herausforderungen und Chancen

Die Verwaltungen der sozialen Sicherheit des Vereinigten Königreichs stehen vor dem Problem knapper Kassen. Im Vereinigten Königreich gab es wie in vielen anderen Ländern Bestrebungen zur Verringerung der Größe des nationalen öffentlichen Diensts und zur Senkung der Verwaltungskosten durch Effizienzgewinne und Reformen. Davon betroffen waren vor allem große Regierungsbehörden wie etwa das Ministerium für Arbeit und Renten (*Department for Work and Pensions* – DWP). Diese Neugestaltung des öffentlichen Diensts im Vereinigten Königreich fällt mit der strategischen Einführung digitaler staatlicher Dienstleistungen zusammen, mit denen das Ministerium für Arbeit und Renten zusammen mit anderen Ministerien die wichtigen Ziele verfolgt, sowohl die Dienstleistungsqualität zu verbessern als auch finanzielle Einsparungen herbeizuführen (Freeguard et al., 2015).

Daten der OECD zeigen, dass die Sozialausgaben als Anteil des BIP seit dem Höhepunkt der letzten Rezession in Estland, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Island, Irland und im Vereinigten Königreich zurückgegangen sind (OECD, 2014).

Schlussfolgerung

Das Engagement der Verwaltungen der sozialen Sicherheit Europas, sich weiterhin für das, was die IVSS „Exzellenz“ in der Verwaltung nennt, einzusetzen, entspricht dem ständigen Bedarf nach Erneuerung und nach guten Praktiken, die auf die spezifischen und sich verändernden Herausforderungen der Systeme der sozialen Sicherheit und der von ihnen gedeckten Bevölkerungen reagieren können.

Dank der vermehrten Unterstützung durch praktische Hilfsmittel, die im Rahmen des IVSS Exzellenzzentrums bereitgestellt werden, wie etwa die Leitlinien der IVSS für die Verwaltung der sozialen Sicherheit, werden sich die Effektivität und Effizienz beim Ressourcenmanagement und bei den allgemeinen Fähigkeiten der Verwaltungen der sozialen Sicherheit, Leistungen und Dienstleistungen zu erbringen, weiter verbessern.

Ausbau der positiven sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Systeme der sozialen Sicherheit in Europa

Gemeinsam mit den Ländern anderer Weltregionen sehen sich die Länder der IVSS Region Europa mit einer Reihe großer wirtschaftlicher, sozialer, arbeitsmarktbezogener, gesundheitlicher, geopolitischer, demografischer und haushaltspolitischer Herausforderungen konfrontiert Ausbau der positiven sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Systeme der sozialen Sicherheit in Europa. In Europa und insbesondere in den Ländern der Europäischen Union (EU) verfügt man jedoch über einen relativ besseren Zugang zu Daten als in anderen Regionen, was die Analyse der Herausforderungen einfacher macht. Diese Daten und Analysen werden oft im Rahmen strategischer Überprüfungen der sozialpolitischen Leistungsfähigkeit erhoben und produziert. Vergleichsstudien haben gezeigt, dass die Systeme der sozialen Sicherheit trotz gemeinsamer Herausforderungen nach wie vor als nationale Aufgabe gesehen werden und dass demzufolge unterschiedliche Ansätze verfolgt werden, um der Herausforderung einer Rekalibrierung und Anpassung der allgemeinpolitischen Ziele an die großen langfristigen Ressourcen- und Bedarfsveränderungen zu begegnen. Diese Elemente, die in ihren nationalen Ausprägungen das Bild europäischer Wohlfahrtsstaaten prägen, haben einen nicht geringen Einfluss darauf, wie die verschiedenen nationalen Systeme der sozialen Sicherheit in der Region Europa soziale und wirtschaftliche Entwicklungen angehen.

Trotz der vergleichsweise größeren Verfügbarkeit von Daten und Analysen in Europa besteht eine zentrale Herausforderung für die Ermittlung der positiven sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen von Sozialpolitiken darin, dass genaue Maßstäbe fehlen. Eine zweite Herausforderung liegt in der Schwierigkeit, die Wirkung einzelner Variablen (eines Programms der sozialen Sicherheit) beispielsweise auf Armut und Ungleichheit, auf den Arbeitsmarkt und auf das Wirtschaftswachstum zu isolieren, da gleichzeitig verschiedene andere Variablen (zum Beispiel Steuersysteme, öffentliche Politik wie Gesundheits- und Bildungspolitik sowie geopolitische Strömungen) ebenfalls wirksam sind. Unabhängig davon herrschen kaum Zweifel daran, dass die Systeme der sozialen Sicherheit positive soziale und wirtschaftliche Auswirkungen für die Einzelnen, für die Familien, für die Gemeinden und für die Gesellschaft haben. Um nur einige wenige Beispiele zu nennen, leisten die Systeme der sozialen Sicherheit folgende wichtige Beiträge:

- Armutsverringerung durch eine soziale Grundsicherung.

- Einkommensersatz in Zeiten der Erwerbslosigkeit oder Inaktivität, oft auf antizyklische Weise, zur Stützung des täglichen Konsums von Gütern und Dienstleistungen der Haushalte und damit zur Stützung der lokalen und nationalen Wirtschaftstätigkeit und Beschäftigung.
- Förderung der Rückkehr in aktive Beschäftigung durch Beihilfen, Geldleistungen und rehabilitative Gesundheitsversorgung, wodurch die Beschäftigungsquote steigt, das Risiko längerfristiger Leistungsabhängigkeit sinkt und gleichzeitig die Beitragseinnahmen der Programme und das Steueraufkommen steigen.
- Unterstützung von Arbeitgebern und Beschäftigten durch Beihilfen, Geldleistungen und Dienstleistungen sowie Investition in Humankapital, wodurch Chancen verbessert, Erwerbslosigkeit verringert, Weiterbildungs- und Umschulungskosten gesenkt, Stellenvermittlung gefördert, struktureller wirtschaftlicher Wandel begünstigt und das Vertrauen in die Märkte gestützt werden.
- Unterstützung von Familien mit kleineren Kindern durch Geldleistungen und Dienstleistungen, was einen besseren Start in die frühkindliche Entwicklung ermöglicht, die Geschlechtergerechtigkeit fördert und zu einer besseren Work-Life-Balance für Frauen und Männer führt.
- Präventive, kurative und rehabilitative Gesundheitsversorgung, die den Gesundheitszustand der Bevölkerung, die Vermittelbarkeit der Menschen im arbeitsfähigen Alter und den Nutzen der Gesundheitsausgaben verbessert.
- Eine anpassbare Infrastruktur, die oft zum Angebot der Sozialpartner gehört, zur Verwaltung und Erbringung protektiver, proaktiver und präventiver sozialer und wirtschaftlicher Maßnahmen, welche die Entwicklung des Humankapitals und des Wohlbefindens im gesamten Lebensverlauf unterstützen, nicht zuletzt zur Verbesserung der Arbeitsfähigkeit und zur Förderung eines aktiven Lebens in allen Altersstufen.
- Zugang zu Finanzmitteln für Investitionen in Infrastruktur, sozialen Wohnungsbau, soziale Dienstleistungen und andere öffentliche Güter durch den Aufbau finanzieller Beiträge und Reserven von Programmen der sozialen Sicherheit; durch die Anlage von Vermögenswerten der sozialen Sicherheit wird auch die Entwicklung nationaler Finanzdienstleistungen und Finanzmärkte gefördert, darunter auch Anlagestrategien und -produkte nach dem Prinzip sozial verantwortlicher Investitionen.
- Beitrag zur gesellschaftlichen Stabilität durch die Versicherung gegen Risiken und die Umverteilung des Wohlstands innerhalb der und zwischen den einzelnen Bevölkerungskohorten.

Die meisten oder alle dieser positiven Beiträge finden sich verbreitet bei reicheren und entwickelteren Volkswirtschaften, die über eine hohe Quote von Sozialausgaben zu Bruttoinlandsprodukt und über ein umfassendes System der sozialen Sicherheit verfügen. Wie Untersuchungen zur Rolle der Systeme der sozialen Sicherheit in Europa nach 2008 und besonders in den ersten Jahren der Finanz- und Wirtschaftskrise gezeigt haben, stellt sich der positive Zusammenhang zwischen der Höhe der öffentlichen Sozialausgaben und dem Erreichen sofortiger und längerfristiger politischer Ziele der Systeme der sozialen Sicherheit nuancierter dar.

Einigkeit herrscht darüber, dass die Systeme der sozialen Sicherheit in Phasen eines Wirtschaftswachstums genauso wie in Phasen einer konjunkturellen Abschwächung eine wichtige Rolle spielen². Diese Tatsache wird jedoch oft nur in Krisenzeiten voll anerkannt, und der sich ergebende kurzfristige Standpunkt kann problematisch sein. Eine Lektion, die man in den letzten Jahren erneut gelernt hat, lautet, dass Volkswirtschaften, die bereits über umfassende Systeme der sozialen Sicherheit mit Instrumenten der Arbeitsplatzzerhaltung und der Wachstumsförderung verfügen, allgemein besser in der Lage sind, nachhaltige Krisenmaßnahmen umzusetzen, um die negativen sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen einer Rezession wirksam aufzufangen. Anders gesagt, entfaltet die Erhöhung der Ausgaben für Maßnahmen der sozialen Sicherheit (zum Beispiel Leistungen für Beschäftigte und Beihilfen für Arbeitgeber), wie sie in Zeiten einer konjunkturellen Abschwächung nötig wird, wahrscheinlich eine größere Wirkung auf die Eindämmung von Notlagen und die langfristige wirtschaftliche Erholung, wenn diese Expansion auf einer bestehenden und umfassenden Infrastruktur integrierter Institutionen, Verwaltungen und Programme der sozialen Sicherheit aufbauen kann.

Es sind zweifelsfrei die Entwicklung und der nachhaltige Ausbau der Systeme der sozialen Sicherheit in „guten Zeiten“, also in Zeiten des Wirtschaftswachstums, die wirksame und wandlungsfähige protektive, proaktive und präventive Maßnahmen gegen individuelle und externe Schocks ermöglichen, besonders zur Vorbereitung von Krisenzeiten.

Trends und Herausforderungen für Europa

Die Gesellschaften Europas stehen vor einigen großen und eng miteinander zusammenhängenden Herausforderungen, deren mögliche Lösungen alle ein Stück weit von den Engpässen der öffentlichen Haushalte abhängen.

2. In Zeiten einer Konjunkturabschwächung kann ein höheres Verhältnis von Sozialausgaben zum Bruttoinlandsprodukt zum Teil auf ein rechnerisches Artefakt zurückzuführen sein: Während beispielsweise die Ausgaben für Arbeitslosigkeit und Gesundheitsversorgung steigen, sinkt gleichzeitig das Wirtschaftswachstum.

Im Krisenzeitraum unmittelbar nach 2008 haben die Systeme der sozialen Sicherheit engagierte Maßnahmenpakete umgesetzt, die eine Erhöhung der öffentlichen Sozialausgaben in Europa zur Folge hatten (siehe IVSS, 2013a). Seither stand für die Regierungen Europas jedoch als politische Reaktion auf die anhaltend schwache wirtschaftliche Erholung die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen im Vordergrund. Auf praktischer Ebene führte dies zu einer relativen und in manchen Ländern sogar zu einer absoluten Schrumpfung der öffentlichen Haushalte und damit auch der Programme der sozialen Sicherheit, in einigen Fällen mit negativen Auswirkungen auf Menschen, die auf Sozialleistungen angewiesen sind.

Zu den weiteren Herausforderungen gehören vor allem demografische Trends, Beschäftigungs- und Arbeitsmarkttrends, epidemiologische Trends und die wachsende Armut und Ungleichheit. Auch wenn der Spielraum von Land zu Land unterschiedlich ist, so leisten die Systeme der sozialen Sicherheit doch einen ganz wichtigen Beitrag dazu, dass diese Herausforderungen mit gesamtgesellschaftlichen Strategien angegangen werden können. So gesehen, stellen die Ausgaben für soziale Sicherheit wichtige Investitionen dar und sind nicht etwa als Kosten zu betrachten.

Demografische Trends und Herausforderungen

2016 zählt die Bevölkerung der Region Europa über 740 Millionen Menschen und macht damit annähernd 10 Prozent der Weltbevölkerung aus, die auf knapp 7,4 Milliarden Menschen geschätzt wird. Auf dem Weg ins Alter ist die Bevölkerung Europas vergleichsweise am weitesten fortgeschritten: Das Medianalter beträgt 42 Jahre, und 24 Prozent der Bevölkerung sind über 59 Jahre alt. Zudem sind 28 Prozent der Weltbevölkerung über 79 Jahren Europäer, auch wenn dieser Anteil abnehmen wird, da andere bevölkerungsreichere Regionen mittlerweile schneller zu altern beginnen. Wie bereits in Kapitel 1 erörtert, setzt die alternde Bevölkerung Europas die Renten- und Gesundheitsversorgung unter erhöhten Druck, was die Länder veranlasst hat, Reformen einzuleiten, während die steigende Nachfrage nach Langzeitpflege in Europa nach wie vor als ein relativ unterentwickeltes sozialpolitisches Thema gilt.

In den kommenden drei Jahrzehnten wird die Bevölkerung einiger Länder Europas um über 15 Prozent schrumpfen, so etwa in Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Ungarn, Lettland, Litauen, in der Republik Moldau, in Rumänien, Serbien und in der Ukraine. Ein wichtiger Faktor ist die Geburtenziffer, und diese liegt in allen europäischen Ländern unterhalb der für eine konstante Bevölkerung nötigen Ziffer von etwa 2,1 Geburten pro Frau (ESA, 2015). Russland ist ein Land, das die Geburtenziffer durch öffentliche politische Maßnahmen anzuheben versucht, wie etwa durch eine finanzielle Beihilfe für Mütter von mindestens zwei Kindern (das Programm für Kapital von Müttern sollte

2016 enden, wurde jedoch bis 2018 verlängert). Russlands Bevölkerung konnte dank des gesamtheitlichen Ansatzes zur Verbesserung des Sozialschutzes in verschiedenen Bereichen wie Mutterschaftsschutz, Rentensicherheit, Wohnen und Bildung in den vergangenen drei Jahren ein kleines natürliches Wachstum verzeichnen.

Ein Argument für die Förderung von mehr Migration nach Europa lautet, dass dadurch der erwartete Bevölkerungsrückgang aufgrund niedriger Geburtenziffern (in einigen Ländern auch Auswanderung) kompensiert werden könnte, was zu einer gesteigerten Arbeitsmarktaktivität und einem geringeren Fachkräftemangel einiger Branchen führen dürfte. Die Vereinten Nationen gehen jedoch davon aus, dass der gegenwärtige Umfang der internationalen Migration nach Europa nicht ausreichen wird, um die Bevölkerung stabil zu halten: Die Bevölkerung Europas wird bis 2050 aufgrund des prognostizierten Todesfallüberschusses von 63 Millionen Menschen und der auf 31 Millionen geschätzten Nettozahl hinzukommender internationaler Migranten um schätzungsweise 32 Millionen Menschen schrumpfen (ESA, 2015).

Die kurzfristigen Kosten des Sozialschutzbedarfs für die zahlreichen Syrer und anderen Flüchtlinge, die sich in einigen europäischen Ländern niederlassen, ist eine weitere Herausforderung für die Systeme der sozialen Sicherheit und die Gesundheitsversorgungssysteme. Die Deutsche Rentenversicherung Bund geht hier mit gutem Beispiel voran: Obwohl es sich um eine beitragsabhängige Sozialversicherungskasse handelt, wurde sie von der Bundesregierung beauftragt, zur Deckung des Bedarfs der neuen Flüchtlinge beizutragen. Zudem stellt Deutschland auch Dienstleistungen der Gesundheitsversorgung, der Prävention und der Langzeitpflege zur Verfügung.

Die langfristigen Auswirkungen der Reaktion Deutschlands auf diese aktuellen Herausforderungen und die Art, wie die Ausweitung des Mandats sozialpolitischer Einrichtungen finanziert wird, dürften in den kommenden Monaten und Jahren auch für andere europäische Länder wegweisend sein. Die Debatte in Europa dreht sich derzeit vermehrt um Fragen der Gerechtigkeit, so ob eine Vermögensprüfung für den Zugang zu Sozialhilfe eingeführt werden soll. In einigen Ländern Europas wird mittlerweile eine härtere politische Gangart beim Zugang von Ansprüchen der sozialen Sicherheit für ausländische Staatsangehörige verlangt.

Ungeachtet des Umfangs der aktuellen Migranten- und Flüchtlingsströme in die Region Europa und der diesen zugrunde liegenden geopolitischen und wirtschaftlichen Ursachen macht der aktuelle Migrationstrend nach Europa deutlich, dass vermehrt Vereinbarungen der sozialen Sicherheit nötig sind, um die von den Beschäftigten und ihren Angehörigen erworbenen Ansprüche der sozialen Sicherheit zu schützen und übertragbar zu machen.

Dies gilt für die Herkunftsländer von Migranten außerhalb Europas ebenso wie für diejenigen europäischen Länder, die nicht Mitglieder der Europäischen Union oder des Europäischen Wirtschaftsraums sind. Zugleich ist wichtig, dass die Vereinbarungen der sozialen Sicherheit zwischen den Ländern Osteuropas und Zentralasiens weiterentwickelt und gestärkt werden. Eine weitere Herausforderung in diesem Zusammenhang besteht für die europäischen Länder natürlich darin, dass eine Voraussetzung für die Bewegungsfreiheit von Arbeitskräften die Verfügbarkeit geeigneter Arbeitsstellen ist, die den Fähigkeiten, Kompetenzen und Ambitionen der Arbeitskräfte entsprechen.

Trends und Herausforderungen für die Beschäftigung und die Arbeitsmärkte

Die Länder der Eurozone haben die wirtschaftliche Rezession Anfang 2013 hinter sich gelassen (IAA, 2014b). Dennoch befinden sich die Volkswirtschaften Europas allgemein erst langsam auf dem Weg der Erholung, und die Arbeitslosenquoten sind nach wie vor hoch: Etwa 5 Prozent der Arbeitsbevölkerung der EU (12 Millionen Menschen) waren länger als ein Jahr erwerbslos (EC, 2015). Griechenland bleibt das Land mit der höchsten Arbeitslosenquote von annähernd 25 Prozent. Das Internationale Arbeitsamt weist insbesondere darauf hin, dass jüngere Beschäftigte (25–34 Jahre) mehr Arbeitsstellenverluste hinnehmen mussten als andere Altersklassen (junge Menschen von 15–24 Jahren und ältere Menschen). Die Jugendarbeitslosigkeit in den am stärksten von der Krise betroffenen Ländern bleibt auf einem noch nie dagewesenen hohen Stand: 51,8 Prozent in Griechenland und 48,6 Prozent in Spanien (EurActiv, 2015). Diese Zahlen unterstreichen, dass sich die Zahl der Arbeitsstellenverluste zwar stabilisiert hat, dass die europäischen Arbeitsmärkte aber noch immer auf einen größeren Aufschwung der Arbeitsplatzschaffung und Einstellung warten (IAA, 2014b). Besondere Sorge bereiten die langfristigen Auswirkungen auf Gesellschaft und soziale Sicherheit, insbesondere hinsichtlich des zukünftigen Erwerbs vollständiger beitragsabhängiger Rentenansprüche, da zahlreiche junge und jüngere Arbeitskräfte länger von angemessener Beschäftigung ausgeschlossen waren.

Es gibt noch weitere große Herausforderungen für die europäischen Arbeitsmärkte, zu deren Bewältigung die Systeme der sozialen Sicherheit einen größeren Beitrag leisten könnten: die Zunahme der 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 (Gottlieb, 2015); und die alternde Arbeitsbevölkerung, die den Arbeitgebern wertvolle soziale Eigenschaften und professionelle

Kompetenzen anbieten könnte, welche jedoch oft zu wenig genutzt werden, sodass die Entwicklung altersgerechter Arbeitsplätze nicht zuletzt auch im Dienstleistungssektor verlangt wird.

Als Reaktion auf die alternde Erwerbsbevölkerung werden integrierte Lösungen umgesetzt wie etwa ein Lebensverlauf-Ansatz für das Berufsleben, ein aktiver und gesünderer Lebensstil, lebenslanges Lernen und Schutz durch soziale Sicherheit inklusive einer größeren Flexibilität in der Rentenpolitik. Für die jüngeren Generationen sind Anstrengungen zur Vereinbarung von Familie und Beruf ebenso wichtig. In einigen Ländern werden vermehrt umfangreiche Investitionen in Dienstleistungen und Leistungen zur Unterstützung von Kindern, Eltern und Betreuungspersonen getätigt, so etwa in Österreich, Irland, Schweden und im Vereinigten Königreich (Kasten 3.1).

In den europäischen Wohlfahrtsstaaten fehlt es vielerorts noch an der vollen Entwicklung politischer Strategien, die nach dem Lebensverlauf-Ansatz verfahren. Diese politischen Strategien, mit denen versucht wird, positiv Chancen zu schaffen und das Humanpotenzial voll zur Entfaltung zu bringen, anstatt die relativen Fähigkeitsmängel in den Vordergrund zu rücken, prägen auch die Sichtweise von Programmen für Menschen mit Behinderung und werden aktiv bei deren Gestaltung eingesetzt. Dies zeigt sich besonders deutlich in den Niederlanden, in Schweden, in der Schweiz und im Vereinigten Königreich, wo Menschen mit Behinderung, aber mit einer verbleibenden Arbeitsfähigkeit ermutigt werden, zu einer geeigneten Erwerbstätigkeit zurückzukehren (OECD, 2015, S. 40).

Die Entwicklung neuer Technologien und Materialien und die sich verändernden Produktions- und Arbeitsmuster, die zuweilen unter der Bezeichnung „Industrielle Revolution 4.0“ zusammengefasst werden, können für die Arbeitgeber, die Beschäftigten und die Systeme der sozialen Sicherheit sowohl neue Chancen als auch neue Risiken darstellen. Ein Ergebnis, das den europäischen Volkswirtschaften prognostiziert wird, ist das größere Potenzial einer verbesserten Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit, wodurch

Kasten 3.1. Schweden: Trendsetter der Geschlechtergleichheit

2016 hat Schweden die bahnbrechende „Daddy-Quote“ (Elternzeit für Väter), die nur ganz oder gar nicht genommen werden kann, von einem Minimum von 60 Tagen auf 90 Tage erhöht. Ziel dieser neusten Änderung der bereits 1974 eingeführten Maßnahme war es, die Geschlechtergerechtigkeit bei der Kinderbetreuung zu verbessern, damit mehr Frauen am Arbeitsplatz bleiben können, indem die Männer proaktiv ermutigt werden, Urlaub zu nehmen. Der Ansatz lässt sich auch als Aufbau gleicher Rechte für Frauen bei der Arbeit bei gleichzeitigem Aufbau gleicher Rechte für Männer zu Hause beschreiben.

sich die Zahl arbeitsbedingter Unfälle und Krankheiten senken dürfte. Arbeitsunfälle und tödliche Verletzungen befinden sich bereits im Rückgang, nicht zuletzt dank der erhöhten Aufmerksamkeit für Präventionsmaßnahmen und der damit verbundenen Zunahme der Risikobewertungen für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz.

Epidemiologische Trends und Herausforderungen

Die epidemiologischen Trends in der Region Europa deuten auf einen Rückgang vorzeitiger Sterblichkeit durch Herz-Kreislauf-Krankheiten, Krebs, Diabetes und chronische Atemwegerkrankungen hin. Laut Weltgesundheitsorganisation (WHO) stellen die negativen gesundheitlichen Auswirkungen übermäßigen Alkoholkonsums, Tabakgenusses und von Fettleibigkeit jedoch nach wie vor ernsthafte Herausforderungen dar (WHO, 2015). Gemäß dem Lebensverlauf-Ansatz der sozialen Sicherheit gibt es eindeutig einen Spielraum für eine größere Rolle präventiver und edukativer Maßnahmen, die von der sozialen Sicherheit und den Gesundheitseinrichtungen eingeleitet werden können, und dazu gehören Maßnahmen gegen psychische Beschwerden und psychosoziale Risiken sowie gegen andere Gesundheitsbeschwerden aufgrund von Lebensstil-Entscheiden. Chronische Krankheiten sind derzeit für annähernd 90 Prozent aller Todesfälle in Europa verantwortlich, und in den meisten europäischen Ländern machen die entsprechenden Maßnahmen über 70 Prozent der Gesundheitsausgaben aus. Im alternden Europa, wo die große Mehrheit aller Menschen ab 65 Jahren von chronischen Beschwerden betroffen ist, kann die finanzielle Tragfähigkeit der Gesundheitssysteme zu einer zentralen Herausforderung werden.

Angesichts dieser Sorge lassen sich politische Entscheidungsträger und Verwaltungen der sozialen Sicherheit von Lehren aus der Verhaltensökonomie inspirieren, wie Anreize für einen Einstellungswandel hin zu einem gesünderen Lebensstil gestaltet werden können. Ein solcher Wandel der Haltung wird übrigens auch in den *Leitlinien der IVSS zur Förderung der Gesundheit am Arbeitsplatz* aktiv vertreten. Als großes Hindernis werden jedoch externe Bedingungen gesehen wie etwa der erschweringliche Zugang zu gesünderer Ernährung oder Möglichkeiten für mehr körperliche Bewegung, die, weil sie nicht allein von den Verwaltungen der sozialen Sicherheit gestemmt werden können, nach allgemeingesellschaftlichen strategischen Antworten verlangen.

Der allgemeine Anstieg der Gesundheitskosten ist eine Herausforderung, mit der alle Länder zu kämpfen haben. Angesichts des Drucks aus verschiedenen Richtungen aufgrund der steigenden medizinischen Kosten – die zurückzuführen sind auf Faktoren wie neue Technologien und Medikamente; die konjunkturelle Abschwächung, welche die Nachfrage nach Gesundheitsleistungen nach oben getrieben hat, die Steuereinnahmen jedoch sinken ließ (die öffentlichen Haushalte sind zwischen 2007 und 2012 in vielen

Ländern leicht geschrumpft) und welche wegen der gestiegenen Arbeitslosigkeit zu einem geringeren Aufkommen an Krankenversicherungsbeiträgen und Nutzergebühren geführt hat; und die Bevölkerungsalterung, die zu einem erhöhten Bedarf an akuter Pflege und Langzeitpflege führt – ist auf den Agenden die Frage nach oben gerückt, wie die Gesundheitsversorgungssysteme tragfähig und angemessen finanziert und wie der Fachkräftebedarf des Gesundheitssektors strategisch gedeckt werden können.

Die Weltgesundheitsorganisation berichtet, dass die Länder als eine Maßnahme vermehrt auf Steuereinnahmen zurückgreifen, um die beitragsfinanzierte Deckung zu ergänzen und damit einen besseren Zugang zu einer angemessenen Gesundheitsversorgung und positive Gesundheitsergebnisse sicherzustellen. Die Frage bei den oben genannten Herausforderungen lautet, ob ein prozentual höherer Einsatz von Steuereinnahmen in einer Zeit knapper Kassen eine wirksame Gesundheitsversorgung hoher Qualität für alle sicherstellen kann und ob diese für alle Bevölkerungsgruppen gerecht finanzierbar ist.

Armut und Ungleichheit

Die steigenden Armuts- und Ungleichheitszahlen, die in vielen Ländern Europas (OECD, 2015, S. 24–25) registriert werden, sind besorgniserregend. Laut Schätzungen sind in den Ländern der Europäischen Union über 120 Millionen Menschen, fast ein Viertel der Gesamtbevölkerung „vom Risiko von Armut oder sozialer Ausgrenzung“³ bedroht. Damit wird auch die Bedeutung eines der zentralen Ziele der EU-Strategie „Europa 2020“ verständlich: Die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Menschen soll um 20 Millionen gesenkt werden. Die Daten von Eurostat zeigen auch ein Risiko von Armut nach Sozialtransfers, das 17,2 Prozent der Bevölkerung der EU-28 betrifft. Diese Daten verschleiern allerdings, dass es große Unterschiede gibt zwischen den Ländern, den nationalen Armuts Grenzen und den betroffenen Bevölkerungsgruppen. Über die reine Wohlfahrtsdimension dieser Zahlen hinaus ist man sich jedoch immer mehr einig, dass Gestaltung und Angemessenheit vieler zeitgenössischer „Wohlfahrtsstaaten“ Europas für einen Teil der Bevölkerung ohne Wirkung bleiben, unter anderem auch bezüglich des Grads der Umverteilung, der durch Löhne, öffentliche Leistungen und Dienstleistungen und die Struktur der Steuersysteme erreicht wird.

Wie die OECD (2015) festhält, liegt ein wichtiger Faktor für die wachsende Ungleichheit und Armut in den politischen Entscheidungen. Lässt man die Wirksamkeit der Verwaltungen der sozialen Sicherheit und die anfänglichen „Krisenpakete“ der Regierungen beiseite, so hat das gegenwärtige Klima der Haushaltskonsolidierung in vielen Ländern die

3. Siehe Daten von Eurostat <ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion>.

Umverteilungswirkung durch das Steuersystem und den Umfang der Leistungen und Dienstleistungen geschwächt. Dieser Rückgang der Umverteilungswirkung, die unter anderem durch Arbeitslosenleistungen, Bildung und Investitionen herbeigeführt werden sollte (OECD, 2015, S. 24), kommt zu den Verlusten bei den Haushaltseinkommen hinzu, die sich seit Ende 2007 oft aufgrund von Arbeitsstellenverlusten ergeben haben.

Obwohl immer mehr anerkannt wird, dass universelle Systeme der sozialen Sicherheit ein positives Potenzial haben, eine inklusivere und gerechtere soziale und wirtschaftliche Entwicklung zu fördern, wurde in vielen europäischen Ländern der politische Schwerpunkt auf eine gezielte Armutsverringerung gesetzt, um die Ressourcen denjenigen zuzuleiten, die diese laut Berechnungen am meisten benötigen. Während das Motto ausgegeben wird, das „Geld“ der Steuerzahler und die begrenzten Ressourcen der Regierungen besser einzusetzen, droht mit dem möglichen Zurückstutzen des Wohlfahrtsstaats – welcher Gutverdienende (die Mittelklassen) ermutigt und in manchen Bereichen wie Renten und Gesundheitsversorgung sogar dabei unterstützt, sich für private Leistungen und Dienstleistungen zu entscheiden – eine Schwächung des Gesellschaftsvertrags und damit der kollektiven Werte der Risikostreuung, der Umverteilung und der Solidarität. Schwedische Untersuchungen anhand von europäischen Daten haben gezeigt, dass eine stärkere Zielausrichtung von Geldleistungen auf Bevölkerungsgruppen mit niedrigem Einkommen keine Verringerung der Ungleichheiten bewirkt, und diese der Intuition zuwiderlaufende Beobachtung wurde deshalb als „Umverteilungsparadox“ bezeichnet (Korpi und Palme, 2008). Ein Teil der Antwort muss deshalb lauten: Sozialinvestitionen für alle.

Jede Schwächung des Gesellschaftsvertrags würde sich negativ auf die Wahrnehmung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der Stabilität in der Gesellschaft auswirken, und dies sind Ziele, die unter anderem durch inklusive Systeme der sozialen Sicherheit erreicht werden können. Eine weitere Sorge besteht darin, dass diese Fragen zu einem Zeitpunkt auftauchen, da der gesellschaftliche Zusammenhalt und die Stabilität in zahlreichen Gesellschaften Europas bereits nicht mehr so stark verankert sind.

Eine wichtige Aufgabe für die Kommunikation der europäischen Verwaltungen der sozialen Sicherheit muss deshalb sein, für mehr öffentliche Unterstützung für umfangreiche Systeme der sozialen Sicherheit zu werben, die auf universelle Grundwerte setzen und inklusiv sind, was – und dies ist besonders wichtig – auch die Mittelklassen nicht ausschließt. Studien der OECD zeigen beispielsweise, dass diejenigen Kinderbetreuungssysteme, die am meisten zur Armutsverringerung beitragen, universell sind und ihre Gebühren abhängig vom Haushaltseinkommen und Haushaltszusammensetzung verlangen (OECD, 2015, S. 46).

Das Lebensverlauf-Modell

Die Länder Europas werden im Bereich der Gestaltung und Verwaltung von Systemen der sozialen Sicherheit allgemein als weltweit führend gesehen, da sie innovative Wege beschreiten, um tragfähige und wirksame Verwaltungen und Programme mit bürgerzentrierten und maßgeschneiderten Leistungen und Dienstleistungen zu betreiben. Die praktische Realität Europas stellt sich allerdings komplexer dar.

Der heutige Tenor lautet, dass es wichtig ist, Lebenslauf-Modelle des Sozialschutzes zu entwickeln, welche die protektiven, proaktiven und präventiven Maßnahmen besser nutzen und besser untereinander ausgleichen. Gemeinhin herrschen bei den Systemen der sozialen Sicherheit jedoch nach wie vor reaktive und protektive Einkommensersatzmaßnahmen vor. Das 2013 lancierte „Sozialinvestitionspaket“ der Europäischen Kommission, mit dem die Mitgliedsstaaten aufgefordert werden, eine kohärente Verknüpfung von Bildung, Kinderbetreuung hoher Qualität, Gesundheitsversorgung, Weiterbildung, Unterstützung für Stellensuchende und Rehabilitation zu fördern, dürfte seinerseits dazu beitragen, Lebenslauf-Modelle weiter voranzutreiben (Frazer et al., 2014).

In diesem Paket sollte jedoch auch berücksichtigt werden, dass Arbeitsschutzmaßnahmen für Gesundheitsinvestitionen, für das Wohlbefinden von Beschäftigten (Kasten 3.2) und für mehr Präventionsbewusstsein über arbeitsbedingte und arbeitsferne Unfallursachen einen größeren Stellenwert einnehmen müssen. Finnland wird diesbezüglich als Pionierland angesehen, und in der Türkei wurde jüngst ein Pilotprojekt gestartet, das grundlegende Arbeitsschutzaktivitäten in die primäre und lokale Gesundheitsversorgung integriert.

Breiter angelegte Initiativen wie etwa diejenigen der Internationalen Kommission für Gesundheit bei der Arbeit und des Europäischen Netzwerks für betriebliche Gesundheitsförderung zeigen, dass ganzheitliche Ansätze immer mehr im Trend liegen.

Kasten 3.2. Arbeitsschutz zur Förderung der finanziellen Tragfähigkeit von Rentensystemen

In Russland wurde ein ganzheitlicher Ansatz zur Verbesserung der Sicherheit und Gesundheit von Beschäftigten eingeführt, der die finanzielle Tragfähigkeit des Altersrentensystems sichern soll, indem die Zahl der Arbeitsarten eingeschränkt wurde, die den Beschäftigten einen Zugang zu einer Frührente ermöglichen, während gleichzeitig die Arbeitgeberbeiträge für Beschäftigte erhöht wurden, welche aufgrund ihrer Arbeit unter gesundheitsschädlich oder gefährlich gewerteten Bedingungen einen Rechtsanspruch auf eine Frühverrentung haben. Erwartet wird, dass die höheren Beiträge einen Anreiz für die Arbeitgeber darstellen, ihre Arbeitsbedingungen zu verbessern und die Zahl der Beschäftigten mit einem Frührentenanspruch zu verringern, was auch positive Auswirkungen auf die Beschäftigungsquote und das Beitragsaufkommen der sozialen Sicherheit haben dürfte.

Die *Leitlinien der IVSS zur arbeitsplatzbezogenen Prävention*, die *Leitlinien der IVSS zur Förderung der Gesundheit am Arbeitsplatz* und die *Leitlinien der IVSS zur Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit* spielen ebenfalls eine Rolle bei solch personenzentrierten ganzheitlichen Ansätzen der Gesundheit am Arbeitsplatz.

Einige Länder Europas, hauptsächlich solche aus Nordeuropa, sind bei der Einführung von Lebensverlauf-Modellen für den Sozialschutz noch einen Schritt weiter gegangen. Interessanterweise kann die Tatsache, dass nicht mehr Länder Schritte in dieselbe Richtung getan haben, teilweise durch eine Analyse öffentlicher Meinungstrends erklärt werden: Der von Versicherten erklärte Bedarf dreht sich nach wie vor oft um die Rolle des Einkommensersatzes bei „herkömmlichen“ Risikoeintretensfällen wie Erwerbslosigkeit und Alter (Diamond und Lodge, 2014).

Außerdem ist die Haushaltskonsolidierung, welche die Regierungspolitik vieler europäischer Staaten in den letzten Jahren geprägt hat, für Sozialinvestitionen nach dem Lebensverlauf-Ansatz oft ein zweiseitiges Schwert. Mit proaktiven und präventiven Maßnahmen wird versucht, die Ziele der Eigenverantwortung, Rehabilitation und Vermittelbarkeit (auch älterer Arbeitnehmer und von Menschen mit einer anerkannten Invalidität und einer verbleibenden Arbeitsfähigkeit) zu fördern, und diese Maßnahmen werden positiv als Mittel zur Prävention oder zur Reduktion zukünftiger Kosten sowie zur Förderung eines unabhängigen Lebens und einer unabhängigen Erwerbstätigkeit angesehen. Dies sind jedoch meist nicht Bereiche, in denen die Verwaltungen der sozialen Sicherheit über weitreichende Erfahrungen verfügen, und das Erreichen dieser Ziele wird zusätzliche oder neue gezielte Investitionen und administrative Reformpakete nötig machen, die mit den bereits stark belasteten öffentlichen Kassen bestritten werden müssen. Wie diese beiden konkurrierenden Kräfte gebändigt werden können, bleibt weiterhin eine Herausforderung.

Eine Studie der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt Suva hat den Argumenten für solche Maßnahmen nun neues Gewicht verliehen. Die Studie der Suva zeigt, dass frühes Eingreifen, gestützt durch Arbeitsschutzspezialisten, erfolgreich zur beruflichen Wiedereingliederung erwerbsunfähiger Arbeitskräfte beitragen und erhebliche Kosteneinsparungen bewirken kann. So etwa führt eine erfolgreiche Wiedereingliederung zwei Jahre nach einer stationären Behandlung zu einer starken Nettokosteneinsparung mit einem Kosten-Nutzen-Verhältnis von 1:15,5. Auf der anderen Seite hat eine aktualisierte Studie des französischen Berufsverbands für Arbeitsschutz im Hoch- und Tiefbau erneut bekräftigt, dass präventive Maßnahmen auch für die Unternehmen von Vorteil sind, und zwar mit einem Kosten-Nutzen-Verhältnis von 1:2,2. Diese Zahlen bestätigen die grundlegenden Erkenntnisse des IVSS-Berichts *Calculating the international return on*

prevention for companies (IVSS, 2013b) (Berechnung des internationalen Präventionsertrags für Unternehmen), dessen Ergebnisse die Ziele der EU-weiten Initiative zur Verringerung von Arbeitsunfällen bestätigen.

Politischer Ausblick auf die sozialen und wirtschaftlichen Ergebnisse

Eine wichtige Triebfeder für Reformen ist die Herausforderung, dass die Ziele öffentlicher Politik an die großen und langfristigen Ressourcen- und Bedürfnisveränderungen angepasst und rekali­briert werden müssen. Wie bereits festgestellt wurde, sind die Systeme der sozialen Sicherheit in der Region Europa aus internationaler Sicht umfassend, großzügig und gut gesteuert und verwaltet (siehe Kapitel 2). Sie stehen jedoch auch unter dem Druck, sich an die sich wandelnde sozioökonomische Realität anpassen zu müssen. Obwohl die grundlegenden Strukturen der meisten nationalen Systeme nach wie vor intakt sind, verändern sich derzeit die Parameter vieler Leistungsprogramme. In einigen Ländern Zentral- und Osteuropas haben Reformen der Rentensysteme mit der Einführung privater individueller Sparkonten zu tiefer greifenden Veränderungen geführt. Ungarn und Polen hingegen sind zwei Beispiele, wo solche Privatisierungen jüngst vollständig oder teilweise wieder rückgängig gemacht wurden.

Durch diese Rekalibrierung oder Rücknahme von Reformen der Rentensysteme in Zentral- und Osteuropa wurde die Aufmerksamkeit auf die sozialen und wirtschaftlichen Ziele marktorientierter Rentenreformen gerichtet, die angeblich der Verbesserung der Leistungsangemessenheit und der finanziellen Tragfähigkeit der Programme, der Erhöhung der nationalen Sparquoten und der Förderung des Finanzsektors und der Entwicklung dienen sollten (Altiparmakov, 2015). In jüngerer Zeit hat Armenien 2014 eine obligatorische Rentensäule mit individuellen Konten eingeführt, deren Inkrafttreten jedoch durch einen Verfassungsgerichtsentscheid auf 2017 verschoben wurde. Die erklärten Ziele der armenischen Rentenreform widerspiegeln diejenigen früherer Reformen in der Region, auch von Ländern, die ihre Reformen bereits wieder rückgängig gemacht haben.

Auf allgemeinerer Ebene können zu diesem Rekalibrierungstrend einige Bemerkungen gemacht werden: Während die Ausrichtung der Leistungen und Dienstleistungen auf diejenigen, die als die Bedürftigsten ermittelt wurden, im Vordergrund steht, gewinnt die steuerfinanzierte Erbringung relativ an Bedeutung, auch zur Subventionierung beitragsabhängiger Programme. Beobachtet wird ferner eine engere Kopplung zwischen dem Wert der gezahlten Beiträge und den erhaltenen Geldleistungen, und doch fallen die Leistungsansprüche vieler beitragsabhängiger Programme weniger großzügig aus. Gleichzeitig setzen sich die Systeme der sozialen Sicherheit erkennbar immer stärker dafür ein, die individuellen Fähigkeiten und die Selbstermächtigung zu unterstützen. Dies zeigt

sich nicht nur im intensiveren Einsatz proaktiver und präventiver Maßnahmen, mit denen bessere sozioökonomische Möglichkeiten geschaffen werden, wodurch die individuelle Autonomie und damit die Eigenverantwortung vergrößert werden. So ein Schritt kann allerdings dazu führen, dass die sozialen Ziele der Universalität und eines angemessenen Einkommensschutzes weniger beachtet werden. Bei all diesen Trends gibt es demnach Spannungen, die bewältigt werden müssen.

Schlussfolgerung

Das strategische IVSS-Konzept einer Dynamischen Sozialen Sicherheit steht für die Vision, Verbesserungen in der sozialen Sicherheit durch Exzellenz in der Verwaltung der sozialen Sicherheit zu verwirklichen. Diese strategische Vision, die zu einem großen Teil auf den umfassenden Erfahrungen der europäischen Geschichte gründet, verfolgt das übergeordnete Ziel, dass sozial integrative und wirtschaftlich produktive Gesellschaften entstehen. Da das Konzept der Dynamischen sozialen Sicherheit in Teilen auf Daten zur Entwicklung der sozialen Sicherheit in Europa zurückgeht, stellen sich in der Region heute zwei große Herausforderungen: Eine Frage lautet, wie die zukünftige finanzielle Tragfähigkeit vieler europäischer Programme der sozialen Sicherheit gewährleistet werden kann. Und die andere Frage ist, wie dafür gesorgt werden kann, dass protektive, proaktive und präventive Maßnahmen sowohl zur Stützung eines inklusiven und gerechteren Wirtschaftswachstums als auch zur Deckung des sozialen Bedarfs aller Menschen in ihrem Lebensverlauf eingesetzt werden können.

Um in der Agenda weiter vorzugreifen, gibt es gute Gründe für die Verwaltungen der sozialen Sicherheit, im Rahmen ihres Mandats aktiv strategische Maßnahmen der sozialen Sicherheit zu unterstützen, die kohärent zur Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Ergebnisse beitragen. Praktische Hilfsmittel hierfür, die auch das Vertrauen in die Systeme der sozialen Sicherheit stärken, sind die Leitlinien der IVSS für die Verwaltung der sozialen Sicherheit.

Abschließend kann gesagt werden, dass die Entwicklungen und Trends in der sozialen Sicherheit Europas zweifellos ein komplexes Bild ergeben. Die Erkenntnisse dieses Kapitels zeigen, dass die politischen Entscheidungsträger und die Verwaltungen der sozialen Sicherheit vor einer Reihe großer Dichotomien stehen, die auf eine sinnvolle Lösung warten:

- Die wirtschaftliche Rezession und die Haushaltsengpässe, die sich negativ auf die Verwirklichung der positiven sozialen und wirtschaftlichen Ziele der Systeme der sozialen Sicherheit auswirken, die aber auch die finanzielle Angemessenheit und den Zugang zu arbeitsabhängigen Leistungen beeinträchtigen können, welche in Zeiten konjunktureller Abschwächung am meisten nötig sind.

- Die Ungewissheit betreffend die Gesundheit der Weltwirtschaft und die Gewissheit hinsichtlich der Muster der Bevölkerungsalterung.
- Kurzfristige politische Herausforderungen und langfristige politische Herausforderungen, wobei einige kurzfristige Themen wie etwa die Jugendarbeitslosigkeit sich länger hinziehen könnten.
- Die belegte Kontinuität der Programme der sozialen Sicherheit, aber auch die veränderten Ziele, die diese Programme erreichen sollen, wie etwa Aktivierungsmaßnahmen und im Bereich der Arbeitslosen- und Invalidenversicherung.
- Die jüngsten Trends in der Altersrentenreform: Einige Länder haben sich für eine strukturelle Reform entschieden, während andere eine parametrische Anpassung gewählt haben.
- Das Rückgängigmachen von Reformen oder auch eine Wiederverstaatlichung struktureller „Privatisierungs“-Rentenreformen in einigen Ländern, während andere Länder privatwirtschaftliche Renten stärker begünstigen.
- Auf der einen Seite die anhaltende öffentliche Nachfrage nach reaktiven Geldleistungen für eine bessere Einkommenssicherheit, und auf der anderen Seite die wachsende politische Nachfrage nach proaktiveren Strategien, nicht zuletzt durch präventive Maßnahmen, die zu einer Verhaltensänderung der gedeckten Bevölkerung in deren Lebensverlauf führen sollen.

Wenn die Systeme der sozialen Sicherheit in Europa angesichts dieser Dichotomien (und anderer) aktiv zu umfassenderen sozialen und wirtschaftlichen Ergebnissen beitragen sollen, dann können sie ihre sozialpolitischen Ziele nicht in Isolation verfolgen. Die Ziele müssen strategisch in einer breiten Koalition kohärent umgesetzter politischer Maßnahmen in den Bereichen Soziales, Gesundheit, Bildung, Makroökonomie, Arbeitsmärkte usw. angegangen werden. Zum Schluss sei noch einmal betont, dass ein kohärenter und integrierter strategischer Ansatz am meisten Erfolg verspricht, wenn er von einem konstanten politischen Willen, geschickter Führung und zeitlich gut gesetzten Maßnahmen geleitet und von effektiven und effizienten Verwaltungen wirksam umgesetzt wird.

In diesem Sinne versprechen die fortgesetzte Arbeit des IVSS-Exzellenzzentrums und die praktische Anwendung und Umsetzung der breiten und stetig wachsenden Reihe von Leitlinien der IVSS für die Verwaltung der sozialen Sicherheit durch die IVSS-Mitgliedsorganisationen einen guten Ausblick auf die Zukunft.

Referenzen

- Altiparmakov, N.** 2015. „A call for more elaborate and transparent pension data to inform policy-making: A critical examination of World Bank data for Eastern Europe“, in *International Social Security Review*, Bd. 68, Nr. 2.
- Brimblecombe, S.** 2013. „Eine Definition der Angemessenheit mit mehreren Variablen: Herausforderungen und Chancen“, in *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 66, Nr. 3-4.
- Diamond, P.; Lodge, G.** 2014. „Dynamic Social Security after the crisis: Towards a new welfare state?“, in *International Social Security Review*, Bd. 67, Nr. 4.
- EK.** 2015. „Beschäftigung und soziale Lage: EU-Wirtschaft weiter auf moderatem, aber beständigem Wachstumskurs“, in *Schlagzeilen*, 9. Oktober.
- ESA.** 2015. *World population prospects: The 2015 revision – Key findings and advance tables*. New York, NY, United Nations Department of Economic and Social Affairs – Population Division.
- EurActiv.** 2015. „Eurozone unemployment lowest for three years“, in *News*, 1. September.
- Falk, S.** 2015. *Human resources management – The way ahead* (Konferenzbericht, Europäisches Netzwerk der IVSS (IEN), *Technical Seminar on strategic human resource policies issues and good governance*, Izmir, 6.–7. Oktober). Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.
- Frazer, H. et al.** 2014. *Putting the fight against poverty and social exclusion at the heart of the EU agenda: A contribution to the mid-term review of the Europe 2020 Strategy* (OSE research paper, Nr. 15.). Brüssel, European Social Observatory.
- Freeguard, G. et al.** 2015. *Whitehall Monitor 2015: The coalition in 163 charts*. London, Institute for Government.
- Gottlieb, D.** 2015. „The multidimensional adequacy of social insurance benefits and insurability“, in *International Social Security Review*, Bd. 68, Nr. 3.
- IAA.** 2014a. *World social protection report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice*. Genf, Internationales Arbeitsamt.
- IAA.** 2014b. *Global employment trends 2014 – Snapshot of Europe*. Genf, Internationales Arbeitsamt.

- IVSS.** 2013a. *Europa: Ausbau der Tragfähigkeit umfassender Systeme der sozialen Sicherheit* (Entwicklungen und Trends). Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.
- IVSS.** 2013b. *Calculating the international return on prevention for companies: Costs and benefits of investments in occupational safety and health*. Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.
- IVSS.** 2015. *Measuring multivariable adequacy and the implications for social security institutions: Retirement benefit provision* (Adequacy in social security). Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.
- Korpi, W.; Palme, J.** 1998. „The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries“, in *American Sociological Review*, Bd. 63, Nr. 5.
- OECD.** 2014. *Social spending is falling in some countries, but in many others it remains at historically high levels: Insights from the OECD Social Expenditure database (SOCX), November 2014* (Social Expenditure Update, November). Paris, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.
- OECD.** 2015. *In it together: Why less inequality benefits all – Overview of inequality trends, key findings and policy directions*. Paris, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Auch erhältlich auf Französisch.
- WHO.** 2015. *The European health report 2015 – Targets and beyond: Reaching new frontiers in evidence – Highlights*. Copenhagen, World Health Organization – Regional Office for Europe.

Dieser Bericht wurde vom Generalsekretariat der IVSS verfasst. Die IVSS bedankt sich für die nationalen Informationen und Daten, die von den Mitgliedsorganisationen der Region Europa bereitgestellt wurden.

Diese Veröffentlichung wird unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung – Keine kommerzielle Nutzung – Keine Bearbeitungen 4,0 International (CC BY-NC-ND 4,0)“ zur Verfügung gestellt.

Die hier verwendeten Bezeichnungen, die der Praxis der Vereinten Nationen entsprechen, sind nicht als Meinungsäußerung der IVSS zur rechtlichen Situation eines Landes, einer Region oder eines Territoriums oder deren Behörden, oder betreffend die Festlegung ihrer Grenzen zu verstehen.

Obwohl die Erstellung und Aufbereitung der hier veröffentlichten Daten mit Sorgfalt erfolgte, lehnt die IVSS jede Verantwortung ab für Ungenauigkeiten, Auslassungen oder andere Fehler in den Daten und für etwaige finanzielle oder andere Verluste oder Schäden, die sich aus der Benutzung dieser Publikation ergeben.

Der Bericht ist in elektronischem Format verfügbar unter:
www.issa.int.

Ebenfalls erhältlich auf Englisch, Französisch und Spanish.

ISBN 978-92-843-4223-5

ISSN (Druckversion) 2071-3967

ISSN (Online) 2071-3975

© Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit 2016

Europa: Strategische Ansätze für die Verbesserung der sozialen Sicherheit

Die Berichte über regionale Entwicklungen und Trends begleiten und dokumentieren die IVSS-Regionalforen im Triennium 2014–2016. Das regional ausgerichtete Format dieser Reihe stellt einen Ansatz zur besseren Dokumentation und zum besseren Verständnis der wichtigsten Herausforderungen dar, denen die IVSS-Mitgliedsorganisationen in den verschiedenen Weltregionen gegenüberstehen.

Die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) ist die weltweit führende internationale Organisation, die Regierungsstellen, Verwaltungen und Träger der sozialen Sicherheit zusammenbringt. Weltweit zählt die IVSS ca. 320 Mitgliedsorganisationen in über 150 Ländern.