



Europäische
Kommission

Sozialpolitik

Leitfaden Soziales Europa | Teil 5



Soziales Europa

Sozialpolitik

Leitfaden Soziales Europa

Teil 5

Europäische Kommission

Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration
Manuskript abgeschlossen im November 2013

Weder die Europäische Kommission noch Personen, die in ihrem Namen handeln, sind für die Verwendung der in dieser Veröffentlichung enthaltenen Informationen verantwortlich.

Bei Abschluss des Manuskripts waren die Links in dieser Veröffentlichung korrekt.

Umschlagillustration: Moulay Guisse – © Europäische Union

Für die Benutzung oder den Nachdruck von Fotos, die nicht dem Copyright der Europäischen Union unterstellt sind, muss eine Genehmigung direkt bei dem/den Inhaber(n) des Copyrights eingeholt werden.

***Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten auf Ihre
Fragen zur Europäischen Union zu finden***

**Gebührenfreie Telefonnummer (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(* Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet, Server Europa (<http://europa.eu>).

Katalogisierungsdaten und eine Inhaltsangabe befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2014

ISBN 978-92-79-31256-4 – doi:10.2767/56328 (print)
ISBN 978-92-79-31259-5 – doi:10.2767/56549 (epub)
ISBN 978-92-79-31253-3 – doi:10.2767/56213 (online)
ISSN 1977-236X

© Europäische Union, 2014
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Belgium

GEDRUCKT AUF ELEMENTAR CHLORFREI GEBLEICHTEM PAPIER (ECF)

Vorwort



László Andor

Mitglied der Europäischen Kommission, zuständig für Beschäftigung, Soziales und Integration

Im Verlauf der Jahrzehnte hat die Sozialpolitik in ganz Europa das Leben unserer Bürgerinnen und Bürger verbessert, indem sie Schutz vor einer Reihe von Risiken bot, denen Menschen in verschiedenen Phasen ihres Lebens ausgesetzt sein können.

In der Nachkriegszeit haben die Länder sozialpolitische Maßnahmen erarbeitet, um ererbte Benachteiligungen zu überwinden und sich zu einer zunehmend gerechteren Gesellschaft zu entwickeln. So konnten auch konkrete Ziele erreicht werden, etwa eine Versicherung gegen Notlagen, die Stabilisierung der Einkommen der Menschen in Zeiten des Wirtschaftsabschwungs sowie Investitionen in die Kompetenzen und Fähigkeiten der Menschen.

Trotz der Unterschiede zwischen den politischen Konzepten der Mitgliedstaaten gibt es auch bemerkenswerte Gemeinsamkeiten, wenn man die Ziele ihrer Systeme betrachtet. Somit kann von einem typisch europäischen Ansatz im Bereich der Sozialpolitik gesprochen werden.

Heute sind die EU-Mitgliedstaaten bei der Anpassung ihrer Sozialpolitik – damit eine Verwirklichung ihrer Ziele weiterhin möglich ist – mit gemeinsamen Herausforderungen konfrontiert. Durch die jüngste Wirtschafts- und Finanzkrise haben Armut und soziale Ausgrenzung zugenommen. Gegenwärtig sind die Angemessenheit und Nachhaltigkeit des Sozialschutzes in vielen Ländern angesichts der Bevölkerungsalterung, der hohen Arbeitslosenzahlen und Erwerbslosigkeit gefährdet. Aktuell werden im Hinblick auf die Europa-2020-Ziele in den Bereichen Beschäftigung und Armutsbekämpfung nur unzureichende Fortschritte erzielt.

Es bleibt jedoch eine Tatsache, dass die Mitgliedstaaten, die sich am stärksten für Sozialinvestitionen – d. h. Sozialleistungen und Dienstleistungen, die die Kompetenzen der Menschen präventiv stärken – eingesetzt haben, diese Herausforderungen besser meistern konnten.

Im Februar 2013 hat die Europäische Kommission das Sozialinvestitionspaket angenommen, das auf den positiven Erfahrungen einiger Mitgliedstaaten aufbaut und Anleitung dazu bietet, wie Wohlfahrtssysteme als Antwort auf die gemeinsamen Herausforderungen Europas, etwa Kinderarmut oder Obdachlosigkeit, modernisiert werden können. Darin betont sie die Notwendigkeit von aktivierenden und befähigenden politischen Maßnahmen, um die soziale Integration und den Zugang zum Arbeitsmarkt zu verbessern.

Die Vorbereitung der Menschen auf einen erfolgreichen Umgang mit Risiken im gesamten Verlauf des Lebens statt einer bloßen *Behabung* ihrer Folgen bildet den Kern des Sozialinvestitionskonzepts. Effektivere und effizientere Sozialausgaben, beispielsweise durch die Integration und Vereinfachung von Sozialleistungen und Dienstleistungen, sollten zudem die Vermeidung unnötiger Überlappungen ermöglichen und Menschen den Zugang zu benötigter Hilfe erleichtern.

Ferner muss durch angemessene Sozialleistungen und hochwertige Dienstleistungen ein Lebensstandard für ein würdevolles Leben sichergestellt werden. Die EU-Finanzinstrumente, insbesondere der Europäische Sozialfonds, müssen in diesem Zusammenhang

effektiver eingesetzt werden. Weiterhin sollte auf breiterer Grundlage auf soziale Innovationen hingearbeitet werden.

In diesem Band werden die Veränderungen in unseren Gesellschaften beschrieben, die die Sozialpolitik vor neue Herausforderungen stellen. Es wird erläutert, wie Sozialinvestitionen dabei helfen können, diese Herausforderungen zu meistern – durch Investitionen in die Menschen und die Stärkung ihrer Fähigkeit, mit den Problemen des Lebens umzugehen. Schließlich wird auch beschrieben, wie die EU bei den Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reform ihrer Wohlfahrtssysteme Unterstützung und Anleitung bietet, damit diese besser auf die aktuelle Krise und die künftigen Erfordernisse reagieren können.

Inhalt

Einleitung	7
KAPITEL 1	
Sozialpolitik und Herausforderungen in Europa	11
Aktuelle sozialpolitische Herausforderungen	14
Schlussfolgerung	23
KAPITEL 2	
Ein Weg nach vorne: Sozialinvestitionen	25
Erhöhung der Nachhaltigkeit und Angemessenheit der Sozialhaushalte durch Vereinfachung und stärker zielgerichtete Ausrichtung	28
Umsetzung von aktivierenden und befähigenden politischen Maßnahmen durch stärker zielgerichtete und effektivere Unterstützung	29
Sozialinvestitionen im Verlauf des gesamten Lebens	33
Nächste Schritte bei Sozialinvestitionen: die Notwendigkeit für neue Ideen und Wege zur Umsetzung sozialpolitischer Maßnahmen	40
KAPITEL 3	
Governance-Rahmen und Governance-Instrumente	45
Instrumentarium	46
Umsetzung des Sozialinvestitionspakets	53
Schlussfolgerung	64
Standpunkt der irischen EU-Ratspräsidentschaft: Joan Burton, Ministerin für Sozialschutz	66
Stimme aus dem Europäischen Parlament: Frédéric Daerden	70
Beitrag von Heather Roy, Vorsitzende der Sozialplattform	72
Glossar der wichtigsten Begriffe	73
Weiterführende Informationen	77
In Kürze erscheinende Leitfäden	78

Einleitung

Dieser Band von *Soziales Europa* vermittelt einen Überblick über die europäische Sozialpolitik, die gesellschaftlichen Herausforderungen, denen heute viele EU-Länder gegenüberstehen, sowie die unterstützende Rolle der EU bei der Umsetzung der erforderlichen Reformen durch die Mitgliedstaaten, um langfristig sowohl die Angemessenheit als auch die Nachhaltigkeit der Sozialpolitik sicherzustellen.

Die europäischen Sozialschutzsysteme zählen zu den fortschrittlichsten in der Welt. Das Weißbuch der Kommission über Sozialpolitik⁽¹⁾ aus dem Jahr 1994 enthielt die Beschreibung für ein „europäisches Sozialmodell“, das auf der Überzeugung beruht, dass wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt gemeinsam erzielt werden müssen. Das Modell stützt sich auf Werte wie Demokratie und Rechte von Einzelpersonen, Tarifautonomie, Marktwirtschaft, Chancengleichheit für alle sowie Sozialschutz. Die Entwicklung dieses Sozialmodells war kein Zufall – vielmehr war die Europäische Union maßgeblich an der Entwicklung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten beteiligt. Im Vertrag von Rom aus dem Jahr 1957 waren beispielsweise verbesserte Arbeitsbedingungen und Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern als Tätigkeitsbereiche enthalten. Im Rahmen des sozialpolitischen Aktionsprogramms aus dem Jahr 1974 wurde daran gearbeitet, die berufliche und soziale Rehabilitation von Menschen mit Behinderungen zu verbessern. Mit dem im Jahr 1997 abgeschlossenen Vertrag von Amsterdam wurde dieses Sozialmodell noch durch das Ziel der Bekämpfung sozialer Ausgrenzung verstärkt. Zudem wurde damit die Möglichkeit geschaffen, Richtlinien in Bereichen

wie der Regelung des Elternurlaubs zu erarbeiten, und der Weg für die offene Methode der Koordinierung geebnet (siehe Kapitel 3).

Die europäischen Sozialsysteme spielen eine wesentliche Rolle bei der Verbesserung der sozialen Ergebnisse, geraten aber auch zunehmend unter Druck. Wie aus dem Kapitel 1 hervorgeht, zeigen sich in Europa eine Reihe von Langzeittrends und kurzfristige soziale Herausforderungen, die eine Reform der Sozialpolitik notwendig werden lassen, wenn das europäische Sozialmodell erhalten werden soll. Zwischen den EU-Ländern bestehen große Unterschiede im Hinblick auf die Arbeitslosenquoten, Armut und soziale Ausgrenzung, jedoch sind alle mit ähnlichen Tendenzen konfrontiert. Aufgrund des demografischen Wandels, einer alternden Bevölkerung und einer geringeren Fertilität ist es schwieriger geworden, das Gesundheitssystem, die Renten und sonstige sozialpolitische Maßnahmen zu finanzieren. Gleichzeitig hat die Wirtschafts-, Sozial- und Finanzkrise die sozialen Probleme verschlimmert. Im Jahr 2011 waren 120 Millionen Menschen, etwa ein Viertel der EU-Bevölkerung, durch Armut oder soziale Ausgrenzung gefährdet, und nach wie vor ist die Arbeitslosigkeit sehr hoch. Hinzu kommt, dass die Beschäftigungsstruktur in der gesamten EU zunehmend von einer Polarisierung zwischen sehr gut und sehr schlecht bezahlten Arbeitsplätzen gekennzeichnet ist, sodass sich die Ungleichheit verstärkt. Diese Trends zur Polarisierung innerhalb und zwischen den Ländern stehen den europäischen Werten der Gerechtigkeit und Würde für alle entgegen. Zudem stellen sie eine Bedrohung für unsere Wirtschaft dar, da Armut, Ungleichheit und soziale Ausgrenzung erhebliche soziale und wirtschaftliche Kosten verursachen.

(1) Europäische Sozialpolitik – Ein zukunftsweisender Weg für die Union (94)333, Brüssel, 27.7.1994.

Die Europäische Union hat sich dazu verpflichtet, diese Herausforderungen anzugehen. Die Reform der Sozialpolitik und die Verbesserung der sozialen Situation zählen zu den obersten Prioritäten. Im Rahmen der Strategie Europa 2020 hat sich die EU das ehrgeizige Ziel gesetzt, bis zum Ende des Jahrzehnts 20 Millionen Menschen aus der Armut zu führen. Zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Erfüllung dieser Verpflichtung verabschiedete die Europäische Kommission im Februar 2013 ein Sozialinvestitionspaket, in dem eine Agenda für die Reform der Sozialpolitik enthalten ist, mit welcher den vorgenannten Herausforderungen begegnet werden soll. Im Paket, das in Kapitel 2 beschrieben wird, werden die Mitgliedstaaten aufgerufen, angemessene Lebensstandards mit Unterstützung durch adäquat bemessene Sozialleistungen und hochwertige Dienstleistungen sicherzustellen. Zudem wird darin die Bedeutung der politischen Maßnahmen zur Aktivierung und Befähigung für die Verbesserung der sozialen Integration und des Zugangs zum Arbeitsmarkt betont. Aber auch die Notwendigkeit eines effektiveren und effizienteren Einsatzes von Sozialausgaben wird hervorgehoben. Die *Vorbereitung* der Menschen auf die Begegnung mit Risiken im gesamten Verlauf des Lebens anstatt einer bloßen *Behebung* ihrer Folgen steht im Mittelpunkt des Sozialinvestitionskonzepts. Daher werden die Mitgliedstaaten in diesem Paket dringend dazu aufgerufen, ihre Sozialpolitik an die Bedürfnisse der Menschen in allen Lebensabschnitten anzupassen und möglichst frühzeitig einzugreifen, um eine langfristige Verschlimmerung von Notlagen zu verhindern. Ebenso wichtig sind die Übernahme von Innovationen und die Schaffung eines günstigen Umfelds für Sozialunternehmen, um neuen sozialen Herausforderungen zu begegnen.

Wie wird die EU ihre politischen Prioritäten in Maßnahmen überführen? Das Kapitel 3 bietet einen kurzen Überblick über den Steuerungsrahmen und die verfügbaren Finanzmittel der

EU zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Durchführung der erforderlichen Reformen. In diesem Kapitel werden die Ziele der Strategie Europa 2020 und die Rolle des Europäischen Semesters bei der Überwachung der Erreichung der Ziele von Europa 2020 erläutert, bei dem anhand des Jahreswachstumsberichts Prioritäten ermittelt und länderspezifische Empfehlungen formuliert werden. Zudem wird verdeutlicht, wie die offene Methode der Koordinierung im Sozialbereich den Informationsaustausch und die Koordination von politischen Maßnahmen im Hinblick auf Armut und soziale Ausgrenzung, Rentensysteme sowie das Gesundheitssystem und die Langzeitpflege fördert. Darüber hinaus wird in diesem Kapitel die Rolle der EU-Fonds bei der Unterstützung der Reformierung der Sozialpolitik diskutiert – vor allem jene des Europäischen Sozialfonds. Aber auch zwei neue Formen der EU-Finanzförderung werden vorgestellt: das Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) und der europäische Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen (FEAD). Ersterer dient der Förderung von Innovationen in der Sozialpolitik, und mit dem zweiten werden für Menschen, die dringend Hilfe benötigen, grundlegende Güter wie Lebensmittel und Kleidung bereitgestellt. Nach der Vorstellung der relevanten EU-Instrumente wird ihr Zusammenspiel im Hinblick auf die Umsetzung des Sozialinvestitionspakets in diesem Kapitel erläutert.

Führende Personen, die die Diskussionen über Sozialpolitik europaweit prägen, kommen in dieser Publikation ebenfalls zu Wort, unter anderem Joan Burton, Irlands Ministerin für Sozialschutz, die während der irischen Ratspräsidentschaft in der Europäischen Union in Diskussionen bezüglich der Frage, wie die Mitgliedstaaten Sozialinvestitionen zukünftig ein stärkeres Gewicht beimessen können, maßgeblich vertreten war. Heather Roy, Präsidentin der Plattform der europäischen NRO des sozialen Sektors, die im Sozialbereich tätige NRO in Europa zusammenbringt,

geht auf die Notwendigkeit einer politischen Reform für ein größeres Maß an Sozialinvestitionen und Sozialschutz, aber auch auf die Bedeutung der Beteiligung der Interessenträger ein. MdEP Frédéric Daerden legt seinen Standpunkt zur Rolle der Europäischen Union im Bereich der Sozialpolitik dar.

Die Botschaft dieser Veröffentlichung lautet, dass gut konzipierte sozialpolitische Maßnahmen Einzelpersonen, Familien und der Gesellschaft dabei helfen können, sich an die aktuellen Herausforderungen anzupassen. Die EU verfolgt daher aktiv das Ziel, Sozialinvestitionen in den kommenden Monaten und Jahren zu fördern.

KAPITEL 1



Sozialpolitik und Herausforderungen in Europa

Ziele der europäischen Sozialpolitik. Die sozialpolitischen Maßnahmen, die im Verlauf der Zeit in Europa entwickelt wurden, stellen eine große Errungenschaft dar. Sie haben den Bürgerinnen und Bürgern der EU ein hohes Maß an Schutz vor zahlreichen Lebensrisiken geboten, und dies ist auch weiterhin der Fall. Zudem halfen sie den Menschen dabei, einige dieser Risiken zu vermeiden bzw. sich darauf vorzubereiten, und zwar durch Bildung, Ausbildung, das Gesundheitswesen und die Rentensysteme. Sie bilden die Grundlage von Gesellschaften, in denen der Wohlstand allen zugutekommt und die Menschen mit einem größeren Vertrauen davon ausgehen, im Fall des Falles Hilfe zu erhalten.

In der Regel erfüllen sozialpolitische Maßnahmen drei Funktionen: Sozialinvestitionen, Sozialschutz und Stabilisierung der Wirtschaft.

Investitionen. Eine wesentliche Funktion der Sozialhaushalte besteht darin, die Kompetenzen und Fähigkeiten der Menschen zu stärken, um sie darauf vorzubereiten, mit Risiken umzugehen oder diese im Verlauf ihres Lebens zu vermeiden und ihre Zukunftsaussichten zu verbessern. Anders gesagt werden die Auswirkungen der Sozialpolitik nicht nur sofort, d. h. zum Zeitpunkt ihrer Umsetzung, sondern auch langfristig spürbar. Insofern gleichen sie einer Investition, deren Erträge sich teilweise erst im Verlauf der Zeit ergeben, beispielsweise in Form von mehr Beschäftigung oder Einkommen, die das Wachstum steigern. Vor allem aber *bereiten* die sozialpolitischen Maßnahmen Einzelpersonen, Familien und Gesellschaften darauf *vor*, sich auf diverse Risiken und Veränderungen einzustellen (etwa veränderliche

Karrieremuster, neue Arbeitsbedingungen oder die alternde Bevölkerung, siehe Vandenbroucke et al., 2011) und können dadurch den Bedarf an Lösungen zur *Behebung* negativer Situationen verringern. So hat es sich etwa gezeigt, dass eine hochwertige Kinderbetreuung und frühkindliche Bildung die Wahrscheinlichkeit erheblich steigern, dass später die Schulausbildung abgeschlossen und eine Beschäftigung gefunden wird, oder auch, dass dadurch extreme Risiken wie Kriminalität und Drogenmissbrauch verhindert werden können. Gesundheitsvorsorge und Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz reduzieren das Krankheitsrisiko und erhalten die Produktivität aufrecht. Umschulung und lebenslanges Lernen fördern die Beschäftigungsfähigkeit und die Chancen auf bessere Arbeitsplätze während des gesamten Arbeitslebens. Die Förderung einer gesunden Lebensführung, der Rehabilitation und des Zugangs zu Hilfsmitteln ermöglicht es älteren Menschen, ein unabhängiges Leben zu führen, wenn sie gebrechlich werden und zunehmend von funktionellen Einschränkungen betroffen sind.

Schutz. Sozialpolitische Maßnahmen unterstützen und schützen aber auch, wenn ein soziales Risiko Wirklichkeit wird, damit wir uns nicht ständig darum sorgen müssen, was geschieht, wenn wir unseren Arbeitsplatz verlieren oder krank werden oder wenn wir alt und nicht mehr in der Lage sind, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Die Sozialversicherung bündelt die Risiken und sorgt für die Umverteilung der Beitragseinnahmen in Form von Sozialleistungen an die Betroffenen. Üblicherweise werden Menschen während der Suche nach einem Arbeitsplatz durch Arbeitslosengeld mit einem Einkommen versorgt. Ebenso

verhält es sich mit der Sozialhilfe, wenn eine Person für längere Zeit keine Arbeit findet. Mit der letztgenannten Leistung werden auch die Personen versorgt, die aus einem bestimmten Grund nicht arbeiten können. Der Sozialschutz bietet uns lebenslang eine Absicherung gegenüber sozialen Risiken (z. B. Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege, Leistungen im Krankheitsfall, Invaliditäts- und Hinterbliebenenrenten) und sorgt für die Umverteilung der Einkommen der erwerbstätigen Bevölkerung zu jenen, die sich bereits im Altersruhestand befinden (z. B. in Form von Renten).

Stabilisierung. In Zeiten des Wirtschaftsabschwungs steigt der Bedarf an sozialer Unterstützung, während die Einkommen automatisch sinken. Die Stabilisierung hat erhebliche antizyklische makroökonomische Auswirkungen, so dass Schwankungen beim BIP und den Haushaltseinkommen gedämpft werden. Für gewöhnlich steigen die Leistungen bei Arbeitslosigkeit in der Summe (und in geringerem Maß auch sonstige Sozialleistungen wie die Sozialhilfe) als Reaktion auf einen Abschwung automatisch an, während auch Umschulungsmodelle, die im Rahmen von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen angeboten werden, in ihrer Zahl zunehmen. Dadurch werden die Auswirkungen eines Wirtschaftsabschwungs oder einer Krise (z. B. durch Verlust des Arbeitsplatzes oder die Verringerung der Arbeitsstundenzahl) auf die direkt davon Betroffenen abgefedert. Auch die Renten sichern, in der Phase des Lebensabends, die Einkommen von Personen und stellen einen zusätzlichen stabilisierend wirkenden Faktor dar, da sie stabil bleiben, während die Einkommen der erwerbstätigen Bevölkerung sinken.

Im gegenwärtigen Wirtschaftsklima stehen die öffentlichen Haushalte aufgrund von Bestrebungen zur Konsolidierung der Haushalte unter Druck. Während einige Länder mehr Spielraum im Haushalt haben, gibt es bei manchen nur begrenzte Möglichkeiten für höhere Sozialschutzausgaben. Daher ist es entscheidend,

die bestehenden Mittel optimal zu nutzen und möglicherweise dauerhaft nachteilige Auswirkungen der Konsolidierung der Sozialpolitik auf die Perspektiven für ein nachhaltiges, integratives und intelligentes Wachstum zu vermeiden. Hier können gut konzipierte Sozialsysteme, die Sozialinvestitionen mit den anderen beiden Funktionen (Schutz und Stabilisierung) kombinieren, zur Effizienz der Sozialpolitik beitragen.

In der Praxis unterstützen die sozialpolitischen Maßnahmen sehr häufig zwei oder alle drei dieser sich wechselseitig verstärkenden Funktionen. Für gewöhnlich ist es durch die Schutzfunktion in schwierigen Zeiten möglich, vorhergehende Investitionen in das Humankapital zu erhalten. Die Kinderbetreuung etwa hat eine Schutzfunktion. Ist sie aber intelligent konzipiert, kommt ein bedeutsamer Investitionsaspekt hinzu, beispielsweise die Verbesserung der Fähigkeiten und der Integration von Einzelpersonen. Schweden gehört z. B. dank einer familienfreundlichen Beschäftigungspolitik und großzügigen Elternurlaubsregelungen in Verbindung mit Investitionen in die allgemeine Kinderbetreuung zu den Ländern mit den höchsten Beschäftigungsquoten bei den Frauen in Europa. Daher wäre es irreführend, einzelne sozialpolitische Maßnahmen einer speziellen Funktion zuzuordnen (Investitionen, Schutz oder Stabilisierung), wenngleich einige Maßnahmen einer der drei Funktionen näherstehen als anderen. Üblicherweise dient der Schutz des Humankapitals in ungünstigen Zeiten dazu, frühere „Investitionen“ dieser Art zu erhalten.

Leistungen bei Arbeitslosigkeit etwa können als Schutzfaktor dienen (in Form der Sozialleistungen an sich), aber auch als Investition (durch die Steuerung künftiger Arbeitsmarktperspektiven mittels effizienter, zielgerichteter Aktivierungsmaßnahmen und der Erhaltung des Humankapitals in einer Phase der Arbeitslosigkeit). Zudem können sie eine bedeutsame Rolle bei der

automatischen Stabilisierung spielen. Renten weisen eine starke Schutzfunktion auf und unterstützen außerdem die Stabilisierung der Haushaltseinkommen und der Binnennachfrage in Zeiten des Wirtschaftsabschwungs, stellen aber gleichzeitig auch eine Form der Sozialinvestition dar, indem sie die Erhaltung der Unabhängigkeit älterer Menschen ermöglichen. Ebenso übt das Gesundheitswesen eine wesentliche Schutzfunktion aus, besitzt aber auch eine unverzichtbare Investitionsfunktion im Hinblick auf die Früherkennung und Prävention von Erkrankungen (z. B. Krebsvorsorge).

Obwohl es demnach keine eindeutige Verbindung zwischen den verschiedenen sozialpolitischen Maßnahmen (oder Risiken) und den drei Funktionen – Investition, Schutz und Stabilisierung – gibt, können bestimmte sozialpolitische Maßnahmen speziell dennoch mit der einen oder der anderen Funktion in Verbindung gebracht werden. Abhängig ist dies von ihrer konkreten Form, den nationalen Besonderheiten und den Umständen zum jeweiligen Zeitpunkt. So stehen beispielsweise die Erhaltung des Humankapitals

und die verstärkte Einbindung der Haushalte in Wirtschaft und Arbeitsmarkt stärker mit der Funktion von Sozialinvestitionen in Zusammenhang (Vanderbroucke et al. 2011), besonders in Bereichen wie der Gesundheitsversorgung, aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sowie der Rehabilitation, Bildung und Ausbildung.

Obwohl es sich hierbei um übergreifende Ziele handelt, haben sich die verschiedenen Formen der Sozialpolitik in jedem Land zu unterschiedlichen Zeitpunkten in unterschiedlicher Weise herausgebildet und entwickelt und mussten sich dabei veränderten Gegebenheiten anpassen. In jüngster Zeit vollzogen sich die Veränderungen jedoch in einer so schnellen und umfassenden Weise, dass sie sich im Hinblick auf die effiziente Erfüllung ihrer drei Funktionen als eine existenzielle Herausforderung, aber auch als eine große Chance für die europäische Sozialpolitik erwiesen. Dieses Kapitel bietet einen umfassenden Überblick über die Bandbreite der Veränderungen und Herausforderungen, denen Europa derzeit gegenübersteht.

Wenngleich sich ihre Lage im Hinblick auf die Wirtschaft, die Beschäftigung und die soziale Situation sehr unterschiedlich gestaltet, stehen jedoch alle EU-Mitgliedstaaten vor gemeinsamen Herausforderungen, die die Nachhaltigkeit und Angemessenheit ihrer Sozialmodelle gefährden. Aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise sind Armut, soziale Ausgrenzung, Ungleichheit und Arbeitslosigkeit in der gesamten EU auf dem Vormarsch. Zudem bedroht das Problem der alternden Bevölkerung mit weniger Bürgern im erwerbsfähigen Alter die Nachhaltigkeit und Angemessenheit unserer Sozialmodelle und stellt die künftige Finanzierung unserer Sozialschutzsysteme in Frage. Familienstrukturen im Wandel, die zunehmenden Bildungserfolge der Frauen und ihre vermehrte Aktivität am Arbeitsmarkt bedeuten, dass die Sozialpolitik das Modell der Kernfamilie mit einem „männlichen Ernährer“ aufgeben muss.



Obwohl die steigende Lebenserwartung und zunehmende Gleichstellung von Frauen und Männern zweifellos zu begrüßen sind, bringen diese Veränderungen auch Herausforderungen mit sich, und die sozialpolitischen Maßnahmen müssen modernisiert werden, wenn sie weiterhin für Investitionen, Schutz und Stabilität sorgen sollen.

Wir befinden uns in einer Situation, in der die sozialpolitischen Instrumente auf einzelstaatlicher Ebene zur Erreichung der sozialpolitischen Ziele nicht mehr ausreichen: Dramatische Veränderungen haben ihre Relevanz für Letztere stark in den Hintergrund gedrängt. Die Instrumente müssen nun angepasst werden, um sicherzustellen, dass die Ziele weiterhin erreicht werden können.

Aktuelle sozialpolitische Herausforderungen

Auch wenn die Wirtschaftslage, die Lage am Arbeitsmarkt und die soziale Situation in den EU-Mitgliedstaaten individuell verschieden sind, sind sie hinsichtlich der Nachhaltigkeit und Angemessenheit ihrer Sozialmodelle mit den gleichen Sorgen konfrontiert.

Im Hinblick auf die Größe und Zusammensetzung der Bevölkerung vollzieht sich in Europa gerade ein dramatischer demografischer Wandel. Bis zum Jahr 2030 wird die Zahl der Menschen im Alter von mehr als 65 Jahren um 46 % gestiegen sein und die Anzahl der Menschen im Alter von mehr als 80 Jahren um 68 %. Für denselben Zeitraum rechnet man mit einem Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter um 15 %. Eine stärkere Alterung der Bevölkerung bedeutet, dass mehr Geld erforderlich ist, um mehr Renten und Langzeitpflege zu finanzieren, und dass es gleichzeitig vermutlich weniger erwerbstätige Menschen geben wird, die für die Finanzierung sorgen.

Zudem stellt die Wirtschaftskrise eine neue Herausforderung dar, da sie eine höhere Arbeitslosigkeit, geringere Steuereinnahmen und eine Erhöhung der Zahl der Menschen zur Folge hatte, die die Mehrzahl der Sozialleistungen benötigen. Das Ausmaß, in dem sozialpolitische Maßnahmen Schutz für Lebensrisiken bieten können, erreicht gewisse Grenzen: Im Jahr 2011 war fast jeder Vierte (24,2 %) der Bevölkerung in der EU-27, beinahe 119,6 Millionen Menschen, von **Armut oder sozialer Ausgrenzung** bedroht. Dieser Anteil war fast einen Prozentpunkt höher als im Jahr 2010.



Kasten 1: Was meint „von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht“?

Als von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht gilt eine Person, bei der eine der folgenden Bedingungen zutrifft:

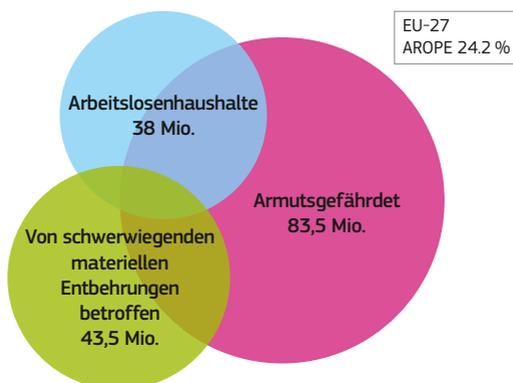
- **Armutsgefährdete Personen:** Personen in einem Haushalt mit einem „verfügbaren Äquivalenzeinkommen“, das unter der Armutsgrenze liegt. Diese ist auf 60 % des nationalen Medianwerts des verfügbaren Äquivalenzeinkommens (nach Sozialleistungen) festgesetzt.
- **Unter schwerwiegenden materiellen Entbehrungen leidende Personen:** Personen, die unter Bedingungen leben, die aufgrund eines Mangels an Mitteln Einschränkungen unterworfen sind, die mindestens vier von neun Entbehrungskategorien betreffen: Die Person kann es sich nicht leisten: 1. die Miete/Hypothek oder Rechnungen für Versorgungsleistungen rechtzeitig zu zahlen, 2. das Zuhause entsprechend warm zu halten, 3. unerwartete Ausgaben zu

begleichen, 4. alle zwei Tage Fisch, Fleisch oder eine gleichwertige Proteinquelle zu sich zu nehmen, 5. einen einwöchigen Urlaub auswärts zu verbringen, 6. ein Auto, 7. eine Waschmaschine, 8. einen Farbfernseher oder 9. ein Telefon (einschließlich Mobiltelefon) zu besitzen.

- **Arbeitslosenhaushalt/Haushalt mit sehr geringer Erwerbsintensität:** leben, in dem die Erwachsenen im Alter zwischen 18 und 59 Jahren im vorherigen Jahr durchschnittlich weniger als 20 % ihrer potenziellen Gesamtarbeitszeit erwerbstätig waren (Studenten sind hiervon ausgenommen).

Die Gesamtzahl der Menschen, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind, ist geringer als die Summe der Zahlen in jeder Kategorie, da einige mehreren Kategorien zugeordnet werden können.

Von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohte Bevölkerung in der EU (2011*)

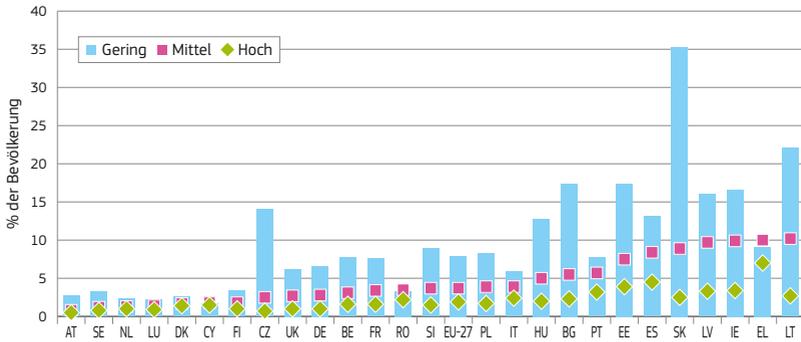


Quelle: Eurostat, EU-SILC 2011. * 2010: Daten zu Irland.

In den meisten Mitgliedstaaten nimmt auch die Obdachlosigkeit zu. Laut nationalen Sachverständigen ist sie in den fünf Jahren bis zur Mitte des Jahres 2011 in 15 Mitgliedstaaten (AT, CZ, DE, EL, ES, FR, HU, IE, IT, LT, PL, PT, SE, SI, VK), gestiegen, in zwei hingegen zurückgegangen (FI, NL), während die Zahl in einem Land unverändert blieb (DK). Laut einer Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2010 haben drei Millionen EU-Bürger der EU den Eindruck, dass sie von Obdachlosigkeit bedroht sind. Der Anteil der EU-Bürger, die angeben, dass sie in den nächsten sechs Monaten sehr oder ziemlich wahrscheinlich aus ihrer Wohnung ausziehen müssen, ist von 4 % im Jahr 2007 auf fast 6 % im Jahr 2011 gestiegen.

Obwohl der Anstieg der Arbeitslosigkeit dramatisch war – im April 2013 etwa erreichte die Quote mit 26,6 Millionen, das sind 11,0 % der erwerbsaktiven Bevölkerung, einen neuen Höchststand –, waren nicht alle gleichermaßen betroffen. Das Bildungs- und Kompetenzniveau einer Person ist ein Faktor, der sich erheblich auf das Arbeitslosigkeitsrisiko auswirkt. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen ist im letzten Quartal des Jahres 2012 auf 4,9 % gestiegen⁽²⁾. Bei den Personen mit einem geringeren Bildungsniveau war der Anteil (7,9 %) mehr als viermal so hoch wie bei denjenigen mit einem hohen Bildungsniveau (1,9 %) und mehr als doppelt so hoch wie bei denjenigen mit einem mittleren Bildungsgrad (3,7 %).

Langzeitarbeitslosenrate nach Bildungsniveau als Anteil der erwerbsaktiven Bevölkerung, 2011



Quelle: Berechnungen der GD EMPL auf der Grundlage von Eurostat, EU-LFS.

(2) Quartalsbericht über die soziale Lage und Beschäftigungssituation in der EU, Juni 2013, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10312&langId=en>

Im April 2013 lag die **Arbeitslosenrate bei den Jugendlichen (im Alter von 15 bis 24 Jahren) in der EU bei 23,5%**. Seit Beginn der Krise ist sie dramatisch gestiegen, wenngleich es zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede gibt und im Jahr 2013 Anzeichen für eine Stabilisierung erkennbar waren. Obwohl das Bildungsniveau und Kompetenzen für die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit einer Person entscheidend sind, hat sich die Arbeitsmarktsituation von

frischgebackenen Absolventen einer Schul- oder Berufsausbildung ebenfalls verschlechtert. So ist die Beschäftigungsquote bei neuen Absolventen einer Sekundarbildung oder höheren Ausbildung im Alter von 20 bis 34 Jahren im Zeitraum von 2008 bis 2011 um fast fünf Prozentpunkte gesunken und lag somit bei 77,2 %⁽³⁾. Diese Zahl verdeutlicht die besonderen Schwierigkeiten von jungen Menschen beim Übergang vom Bildungswesen ins Arbeitsleben.

Kasten 2: Was sind „NEET“?

Die Verschlechterung der Beschäftigungssituation der jungen Bevölkerung hat zu einem starken Anstieg der Zahl von jungen Menschen geführt, die sich weder in Ausbildung noch in Beschäftigung befinden (NEET). Der Anteil der jungen Menschen im Alter von weniger als 25 Jahren, die in diese Kategorie fallen, steigt.

Im vierten Quartal des Jahres 2012 gehörten 7,4 Millionen junge EU-Bürger im Alter von 15 bis 24 Jahren (d. h. 13,2%) zur Gruppe der NEET. Das sind 1,6 Prozentpunkte mehr als vier Jahre zuvor.

Der NEET-Status kann als spezielle Kennzahl für die soziale Ausgrenzung von jungen Menschen betrachtet werden und spiegelt einen Mangel an Kontakt mit dem Arbeitsmarkt und dem Bildungssektor wider. Die Auswirkungen werden nicht nur in der Gegenwart sichtbar, sondern auch bei der künftigen Integration in die Gesellschaft. Das Risiko, in den NEET-Status abzufallen, steht überproportional stark mit geringen Bildungserfolgen und einem frühen Schulabbruch in Zusammenhang. Vielen Betroffenen fehlen zudem die persönliche Kompetenzen, eine Berufsausbildung und die Arbeitserfahrung, um nach dem Schulabgang den Übergang in den

Arbeitsmarkt zu bewältigen⁽¹⁾. Häufig deutet dies auf eine frühere, bereits im Kindesalter erfolgte soziale Ausgrenzung hin.

In einer Eurofound-Studie vom Dezember 2011 werden die gesamten wirtschaftlichen Kosten von NEET in 21 EU-Ländern auf etwa 100 Mrd. EUR, ungefähr 1% ihres aggregierten BIP, geschätzt. Dieser Betrag setzt sich aus 94 Mrd. EUR für entgangenes Einkommen und 7 Mrd. EUR für zusätzliche Transferleistungen zusammen. Für einige Länder, wie Bulgarien, Irland, Griechenland, Zypern, Lettland, Ungarn und Polen, wurden diese Kosten auf 2% des BIP oder mehr angesetzt.

Zudem ergab die Studie, dass das Vertrauen in Institutionen, ebenso wie das Maß an politischer und gesellschaftlicher Beteiligung, bei den NEET gering ist. Empirische Daten bestätigen, dass NEET eher unzufrieden sind und sich aus der Gesellschaft zurückziehen.

(1) Bynner, J. und Parsons, S. (2002), *Social Exclusion and the Transition from School to Work: The Case of Young People Not in Education, Employment or Training*, Journal of Vocational Behavior, 60, S. 289-309.

(3) Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy, SWD(2013)38.

Es gibt Belege dafür, dass die Krise die Lohnpolarisierung verstärkt hat und damit auch Lohnungleichheiten. Das Beschäftigungswachstum bei den obersten 20% der Löhne hat sich in erster Linie aufgrund der Zunahme von wissensintensiven Dienstleistungen (WID), einschließlich öffentlicher Dienstleistungen (vorwiegend Bildung und Gesundheit) und privater Dienstleistungen (Unternehmensdienstleistungen), fortgesetzt. Es gibt klare Hinweise dafür, dass die Schaffung von Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor langfristig vor allem durch ein Beschäftigungswachstum in der obersten und untersten Kategorie gekennzeichnet sein wird. Dieser Trend zu einer größeren Diskrepanz bedeutet, dass Personen in gering qualifizierten Beschäftigungen zunehmend dem Risiko einer begrenzten Karrieremobilität ausgesetzt sind. In den meisten Ländern haben sich die Ungleichheiten zwischen den Erwerbstätigen durch die Polarisierung der Haushalte, in denen beide Personen arbeiten, und jenen, in denen niemand erwerbstätig ist, ebenfalls weiter verstärkt. Diese besorgniserregenden Trends verdeutlichen die Notwendigkeit von Sozialinvestitionen zur Entwicklung des Humankapitals und zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit.

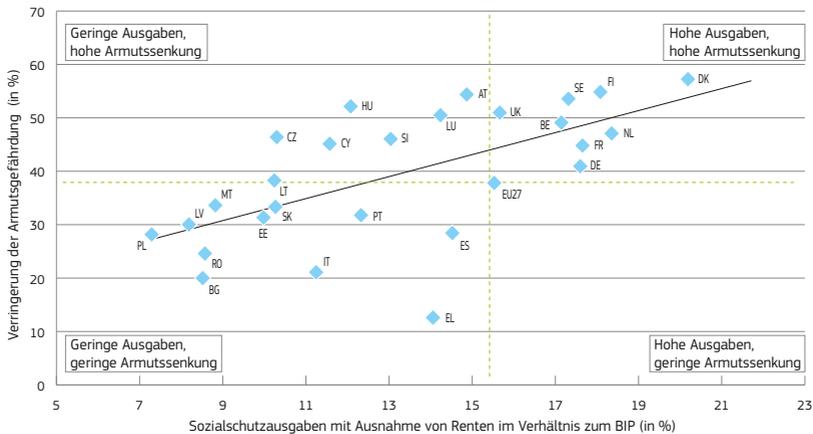
Die Situation für die EU-Bürger hat sich durch die **Schwächung der Sozialschutzsysteme** verschlechtert. In der ersten Phase der Krise

spielten Sozialleistungen eine wichtige Rolle für die Erhaltung der Haushaltseinkommen während der Arbeitslosigkeit und zur Verhinderung eines Abgleitens in Armut und Ausgrenzung. Die Sozialausgaben sind jedoch in den Jahren 2011 und 2012 zurückgegangen, auch in Ländern, in denen die Arbeitslosigkeit weiter angestiegen ist oder sich noch immer auf einem hohen Stand bewegt. Dies war die Folge einer Reihe von Faktoren: die stufenweise Aufhebung von Ansprüchen, Maßnahmen zur Verringerung des Ausmaßes oder der Gewährungsdauer von Sozialleistungen oder die Verschärfung von Anspruchsvoraussetzungen.

Die Mitgliedstaaten müssen auf diese Herausforderungen reagieren, und dies gerade in einer Zeit, in der die Haushalte unter Druck stehen. Somit müssen sie die Effektivität und Effizienz der Sozialausgaben verbessern und die Art der Finanzierung der Sozialpolitik entsprechend anpassen. Erhöhungen der Sozialausgaben gehen mit einer Verringerung des Risikos für Armut und soziale Ausgrenzung einher und spiegeln die Auswirkungen der Sozialpolitik hinsichtlich des Schutzes der Menschen wider. Im Hinblick auf die Effektivität der diesbezüglich umgesetzten politischen Maßnahmen sind zwischen den Mitgliedstaaten jedoch recht erhebliche Unterschiede zu verzeichnen, die ein Potenzial für Effizienzgewinne aufzeigen.

Ähnliche Haushalte mit sehr unterschiedlichen Ergebnissen

Sozialschutzausgaben (im Verhältnis zum BIP) und relative Verringerung des Anteils der armutsgefährdeten Bevölkerung (0-64 Jahre) (2010)



Quelle: Esspros und EU-SILC.

Hinweis: Darstellung des Zusammenhangs zwischen Sozialschutzausgaben (ohne Renten, im Verhältnis zum BIP, als Prozentsatz) (2010) und der relativen Verringerung des Anteils der armutsgefährdeten Bevölkerung (im Alter von 0 bis 64 Jahren) (als prozentuale Angabe) (2010). AROP = armutsgefährdet (at risk of poverty), weniger als 60 % des mittleren Einkommens.

In vielen Mitgliedstaaten müssen die Effektivität und die Effizienz der Sozialausgaben verbessert werden, um sicherzustellen, dass sie nachhaltig sind und den Erfordernissen genügen. Der Umfang, die Struktur und das Konzept der sozialpolitischen Maßnahmen sind ohne Ausnahme für die Ergebnisse der Wohlfahrtssysteme relevant:

- Eine Vielzahl von Sozialleistungen, Agenturen und Anspruchsvoraussetzungen führt zu zusätzlichen Verwaltungskosten und einer geringen Inanspruchnahme durch die Bedürftigsten.
- Unzureichende Überwachung führt zu unnötigen Ausgaben.
- Unzureichend kanalisierte Geldleistungen und Sozialdienste erreichen hilfsbedürftige Menschen nicht.

- Möglichkeiten für sich wechselseitig verstärkende Synergien zwischen verschiedenen sozial- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen werden nur unzureichend genutzt.

Wichtig ist es auch, dass die Mitgliedstaaten eine Antwort für die **generationsübergreifende Weitergabe von Benachteiligungen** finden. Die Notwendigkeit, in die Kompetenzen und Fähigkeiten der Menschen zu investieren und ihnen einen angemessenen Lebensstandard zu sichern, beginnt bereits sehr früh und hat lebenslang Bestand. **Kinder, die in Armut aufgewachsen sind, bleiben oft ihr gesamtes Leben arm.** Kinder, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind, werden mit geringerer Wahrscheinlichkeit als ihre Mitschüler, die in besseren Verhältnissen

aufgewachsen sind, in der Schule erfolgreich und gesund sein oder im späteren Leben ihr volles sozioökonomisches Potenzial entfalten können. Zahlreiche Studien zeigen, dass Kinder, die in Armut aufwachsen, schlechtere Schulergebnisse erzielen und dass die Kluft zwischen ihren Ergebnissen und jenen von Schülern aus Familien mit höherem Einkommen im Verlauf der Zeit größer wird⁽⁴⁾. Die Bildungsergebnisse von Schülern aus Familien mit niedrigem Einkommen fallen ebenfalls geringer aus, was zu einem höheren Arbeitslosigkeitsrisiko und einem geringeren Verdienstpotezial führt.

Zudem wird Europa auch keine Fortschritte erzielen, wenn es **keine Lösungen für das Problem der Chancengleichheit von Männern und Frauen findet**. Insgesamt leben in der EU 12 Millionen mehr Frauen als Männer in Armut. Zusätzlich zum geringeren Verdienst haben auch weniger Frauen einen Arbeitsplatz, wobei jene, die erwerbstätig sind, teils aufgrund von unbezahlter Hausarbeit, Kinderbetreuung und Langzeitpflege kürzer arbeiten. In der Summe führen diese Faktoren dazu, dass das jährliche von Frauen am Arbeitsmarkt erzielte Bruttoeinkommen 42 % unter dem der Männer liegt. Frauen, einschließlich vieler Alleinerziehender, sind in zunehmendem Maße anfällig für Obdachlosigkeit und auch verstärkt Gewalt im häuslichen Umfeld und auf der Straße ausgesetzt. Die Chancengleichheit betrifft Frauen während ihres gesamten Lebens, und ihre negativen Auswirkungen summieren sich im Lauf der Zeit. Im Ergebnis sinken das Gesamt-BIP, die Löhne und die Sozialversicherungsbeiträge, und die Armut bei älteren Frauen

nimmt zu. Ein aktueller Bericht der Kommission ergab, dass die Renten von Frauen in der EU im Durchschnitt um 39 % niedriger sind als jene von Männern⁽⁵⁾.

Zudem besteht ein Bedarf an effektiveren politischen Maßnahmen zur sozialen Integration von Migranten und ethnischen Minderheiten. Migranten aus Drittstaaten haben deutlich geringere Chancen, eine Beschäftigung zu finden, und sind stärker von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen. Im letzten Quartal, zu dem Daten verfügbar sind (2011Q2), lag die Beschäftigungsquote von Migranten aus Drittstaaten mit einem Wert von 55,6 % weit unter dem Niveau, das bei EU-Bürgern gemessen wurde, die in ihrem eigenen Mitgliedstaat arbeiten (64,8 %).

Diese Unterschiede lassen sich durch das Zusammenwirken folgender Faktoren erklären:

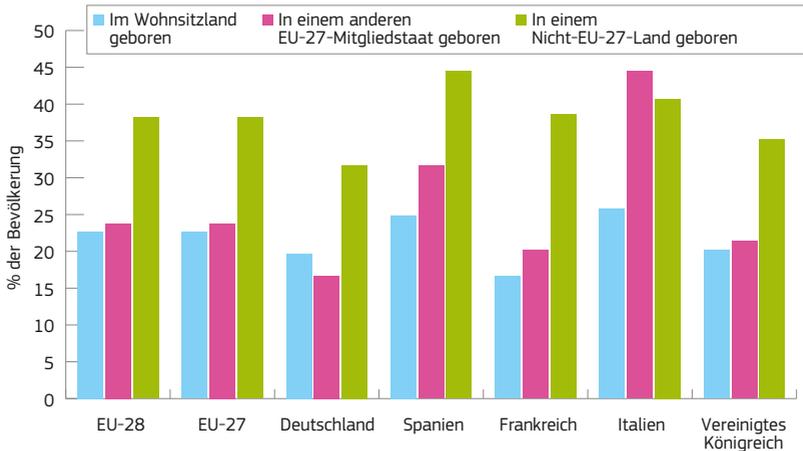
- die geringe Erwerbsquote von Migrantinnen aus Drittländern; und
- größere Schwierigkeiten bei der Integration in den Arbeitsmarkt (z. B. Sprachbarrieren, Diskriminierung usw.).

Das Risiko von Armut oder Ausgrenzung bei Migranten bleibt somit deutlich höher als bei der EU-Bevölkerung insgesamt. Das Risiko von Armut und Ausgrenzung bei Personen im Alter von mindestens 18 Jahren, die außerhalb der EU-27 geboren sind, lag im Jahr 2011 bei 37,8 %, gegenüber 20,8 % bei denjenigen, die in ihrem Geburtsland leben, und 22,2 % bei jenen, die in einem anderen Mitgliedstaat leben.

(4) Siehe z. B. Sparkes, J., und Glennester, H. (2002), *Preventing Social Exclusion; Education's Contribution*.

(5) Francesca Bettio, Platon Tinios, Gianni Betti, *The Gender Gap in Pensions in the EU*, Europäische Kommission, 2013, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130530_pensions_en.pdf

Anteil der Personen im Alter von mindestens 18 Jahren, die durch Armut und soziale Ausgrenzung gefährdet sind, nach Geburtsland, 2011



Quelle: Eurostat – EU SILC 2011.

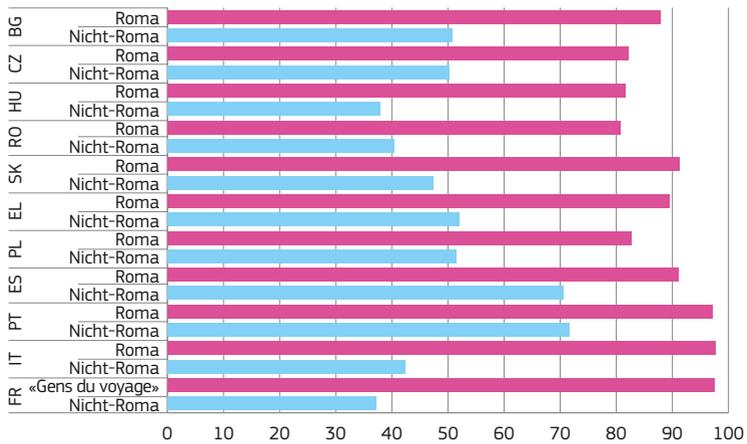
Hinweis: 2010 Daten - Italien, Vereinigtes Königreich.

Bei jungen Menschen mit Migrationshintergrund ist zudem das Risiko des Schulabbruchs höher (mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs und Portugals). Im Jahr 2011 war der Anteil der jungen, im Ausland geborenen Menschen, die bereits früh die Schule abgebrochen haben, durchschnittlich doppelt so hoch wie bei Inländern (24,9% gegenüber 12,4%).

Zudem ist belegt (siehe nachstehende Grafik), dass ethnische Minderheiten, einschließlich **Roma**, stärker von schwerwiegenden

Formen der Armut und sozialen Ausgrenzung betroffen sind als andere Gruppen in den Gesellschaften, in denen sie leben. Dies ist auf die komplexe Kombination verschiedener Faktoren zurückzuführen: in erster Linie auf geringe Bildungserfolge, ein geringes Maß an Beschäftigung, einen deutlich schlechteren Gesundheitsstatus sowie mangelhafte Wohn- und Lebensbedingungen. Zudem werden Armut und soziale Ausgrenzung von Roma oft durch diskriminierende Behandlung und Vorurteile verstärkt.

Menschen, die in armutsgefährdeten Haushalten leben (%)



Quellen: Pilotstudie der FRA zu Roma (2011), regionale Roma-Umfrage 2011 der UNDP/Weltbank/Europäischen Kommission.

Hinweis: Nicht-Roma bezieht sich hier auf Nicht-Roma, die geografisch nahe bei Gebieten leben, in denen sich ein hoher Anteil von Roma befindet.



Zunehmende Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und eine verstärkte Polarisierung innerhalb der Gesellschaften schwächen das Wachstum und gefährden den sozialen Zusammenhalt sowie die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Schwerwiegende soziale Ungleichgewichte können die Wirtschafts- und Währungsunion ebenso stark gefährden wie fiskalische und außenwirtschaftliche Ungleichgewichte. Es müssen die richtigen sozialpolitischen Maßnahmen umgesetzt werden, um in Menschen zu investieren und hierdurch die Wettbewerbsfähigkeit und das Wirtschaftswachstum in einer globalisierten Welt zu beschleunigen.

Schlussfolgerung

In diesem Kapitel wurde gezeigt, wie eine Reihe von Entwicklungen – sowohl langfristige als

auch kurzfristige – die fortgesetzte Fähigkeit der Sozialpolitik in Europa, zu sozialem Wohlstand und Wirtschaftsstabilität beizutragen, in Frage gestellt hat. Die oben genannten Herausforderungen weisen jedoch eine zentrale Gemeinsamkeit auf: Sie beschränken die Zahl der Menschen, die in vollem Umfang an der Gesellschaft und am Arbeitsleben teilhaben können und dadurch einen angemessenen Lebensstandard genießen, und erhöhen gleichzeitig die Zahl derjenigen, denen dies unmöglich ist. Diskriminierung (z. B. gegenüber Migranten und ethnischen Minderheiten) und Barrieren beim Eintritt in den Arbeitsmarkt, beispielsweise ein Mangel an bezahlbaren hochwertigen Kinderbetreuungsmöglichkeiten, hindern die Menschen zusätzlich daran, ihr volles Potenzial auszuschöpfen. Das folgende Kapitel enthält eine Auswertung der politischen Maßnahmen, mit denen diesen Trends entgegengewirkt werden kann.

KAPITEL 2



Ein Weg nach vorne: Sozialinvestitionen

Im Februar 2013 nahm die Kommission das Sozialinvestitionspaket an, das den Mitgliedstaaten eine umfassende sozialpolitische Orientierungshilfe bezüglich der Frage bietet, wie sie ihre Sozialpolitik an die aktuellen Herausforderungen anpassen und dazu beitragen können, das in der Strategie Europa 2020 verankerte Ziel der Verringerung von Armut und sozialer Ausgrenzung um 20 Millionen Menschen bis zum Jahr 2020 zu erreichen (weitere Informationen siehe Kapitel 3).

Im Rahmen des Sozialinvestitionspakets wird ein Politikrahmen auf EU-Ebene entworfen, der Antworten für die im Kapitel 1 beschriebenen Herausforderungen gibt und den Mitgliedstaaten dabei helfen soll, ihre Sozialpolitik zu überarbeiten, damit der Sozialschutz angemessener und nachhaltiger gestaltet wird, damit in die Kompetenzen und Fähigkeiten der Menschen investiert wird und Einzelpersonen in Krisensituationen Unterstützung erhalten. Mit Blick auf ihre kohärente, europaweite Modernisierung ist das Paket auf die gesamte Bandbreite sozialpolitischer Maßnahmen ausgerichtet und baut auf dem Fachwissen und bewährten Verfahrensweisen der Mitgliedstaaten auf. Zudem beinhaltet es Maßnahmen zur Beschaffung von Mitteln aus der Privatwirtschaft und dem tertiären Sektor sowie für eine verstärkte Finanzierung von Sozialinvestitionen durch innovative Finanzierungsinstrumente.

Im Mittelpunkt des Pakets steht eine der zentralen Funktionen der Sozialpolitik: Sozialinvestitionen. Sie gehen Hand in Hand mit den beiden weiteren Funktionen und sorgen so für den Sozialschutz und die Stabilisierung der Wirtschaft. Wie bereits angesprochen (siehe Einleitung), gehen Sozialinvestitionen mit der Verbesserung der Kompetenzen und Fähigkeiten der Menschen, der Erleichterung

der Teilhabe an Gesellschaft und Wirtschaft sowie der Verbesserung ihrer Zukunftschancen einher. Sozialinvestitionen beruhen auf dem Wissen, dass die Gesellschaft bessere Ergebnisse erzielen und künftige Sozialausgaben oder sonstige Ausgaben einsparen kann, indem sozialpolitische Maßnahmen zum Einsatz kommen, die die Menschen darauf vorbereiten, Risiken, die sich im Verlauf ihres Lebens ergeben könnten, zu vermeiden, diesen zu entgehen oder damit umzugehen. Präventivansätze und rechtzeitige Investitionen bedeuten, dass die Menschen weniger Hilfe bei der *Behebung* der andernfalls verursachten Schäden benötigen.

Beispiele für diese Art von Investitionen sind frühkindliche Erziehung und Betreuung, um vorzeitige Schulabgänge zu vermeiden, aber auch lebenslanges Lernen, Ausbildung und Unterstützung bei der Arbeitssuche, Wohnungsbauförderung, zugängliche Gesundheitsleistungen sowie Hilfe für ein unabhängiges Leben im Alter.

Einige Mitgliedstaaten haben bereits Schritte unternommen, um ihre Sozialmodelle zu reformieren, und dabei sowohl den Umfang als auch die Struktur ihrer Sozialschutzsysteme geändert. Die Mitgliedstaaten, die die Herausforderungen der Wirtschaftskrise mit dem größten Erfolg bewältigt haben, sind diejenigen, die angemessene Sozialschutzsysteme aufrechterhalten, ihre Arbeitsmärkte reformiert und politische Maßnahmen auf der Grundlage von Sozialinvestitionen eingeführt haben⁽⁶⁾.

(6) Siehe Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen – *Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy*. SWD(2013)38.

Die Annahme und Unterstützung eines umfassenden Sozialinvestitionskonzepts durch die EU in der Form eines Rahmens, der Antworten auf die im Kapitel 1 analysierten Probleme bieten soll, erfolgt rechtzeitig und ist in der Tat auch notwendig. Diese Analyse zeigt deutlich, dass der Status quo in der Politik keine Option ist: Wenn eine Modernisierung der sozialpolitischen Maßnahmen versäumt wird, wird die Verwirklichung der sozialen Ziele, die dem europäischen Sozialmodell zugrunde liegen, dadurch zunehmend verhindert, und in der Folge werden auch die in der Strategie Europa 2020 aufgezeigten Perspektiven der EU für ein integratives, nachhaltiges und intelligentes Wachstum in Mitteleuropa verzerrt. Wie bereits im Kapitel 1 gezeigt wurde, hat sich die Struktur der Gesellschaft und der Wirtschaft so verändert, dass politische Maßnahmen, die in der Vergangenheit nachhaltig waren, dies heute nicht mehr sind. In einigen Fällen ist dies darauf zurückzuführen, dass der Anteil der Bevölkerung, der die politischen Maßnahmen finanziert, geschrumpft ist, und in anderen Fällen wiederum darauf, dass die Bedürfnisse und Anforderungen im Bereich der Sozialpolitik größer geworden sind. Somit müssen die Effektivität und Effizienz der sozialpolitischen Maßnahmen verbessert werden, während gleichzeitig auch mögliche

neue Finanzierungsquellen erschlossen werden müssen.

Zu den wichtigsten Möglichkeiten hierfür zählen:

- die Entwicklung von politischen Konzepten (z. B. Steuerpolitik) und Unterstützungsleistungen (z. B. frühkindliche Erziehung und Betreuung), um Frauen zum Eintritt in den Arbeitsmarkt zu ermutigen;
- Investitionen in Kinder, um bessere Ergebnisse im Verlauf ihres Lebens zu ermöglichen und gleichzeitig ihre zukünftige Nachfrage nach Sozial- und Gesundheitsprogrammen zu verringern;
- Unterstützung des aktiven Alterns, einschließlich der Möglichkeit zur Verlängerung des Arbeitslebens, da wir mittlerweile länger leben und länger gesund sind;
- Bekämpfung von Diskriminierung, die für die Ausgrenzung von Menschen aus der Gesellschaft oder den Zwang, sich auf begrenzte, nicht erfüllende und wenig produktive Funktionen am Arbeitsmarkt zu beschränken, verantwortlich ist.

Einige Mitgliedstaaten – aber bei Weitem nicht alle – haben auf diese Weise wichtige Schritte zur Reformierung verschiedener Aspekte ihrer Sozialpolitik unternommen.

Kasten 3: Erreichung sozialer oder wirtschaftlicher Ziele – ein falscher Gegensatz

Die Modernisierung der Sozialpolitik muss angemessene Antworten für die wirtschaftlichen und demografischen Herausforderungen geben und gleichzeitig für gesellschaftliche Verbesserungen für die EU-Bürger sorgen. Es ist nicht notwendig, sich zwischen wirtschaftlichen und sozialen Zielen zu entscheiden.

Dies zeigt sich auch am Beispiel des Problems des Alterns: Generell möchten die

Menschen möglichst lang aktiv bleiben, in ihrem eigenen Zuhause anstatt in einem Altenheim leben und einen Lebensstil pflegen, der es ihnen ermöglicht, auswärts Zeit zu verbringen und Aktivitäten nachzugehen. Medizinische Fortschritte und neu verfügbare Technologien und Organisationsformen lassen dies wesentlich einfacher möglich werden als in der Vergangenheit. Wenn ältere Menschen gesünder und aktiver sind,

wird der Arbeitskräftemangel auf zwei Arten abgefedert: Die Menschen können länger arbeiten und später in Rente gehen. Zudem gestaltet sich ihr Altersruhestand dann nicht nur angenehmer, sondern auch der Pflegeaufwand für junge Menschen und in der weiteren Folge der Druck auf den Arbeitsmarkt nehmen ab. Damit soll verdeutlicht werden, wie man den Herausforderungen begegnen kann und sollte. Die Grundannahme sollte natürlich nicht darin bestehen, dass Arbeit der einzige Lebenszweck sei und die Herausforderung darin bestünde, möglichst viele Menschen dazu zu zwingen, möglichst viel zu arbeiten. Vielmehr gilt es einen Weg zu finden, mit dem die Lebensqualität für alle steigt und wirtschaftliche Herausforderungen gleichzeitig auch besser gemeistert werden.

Ebenso verhält es sich in Bezug auf die Gleichheit von Frauen und Männern. Wir müssen vor allem Paaren die Möglichkeit geben, selbst zu entscheiden, wie sie ihre Arbeit und ihr Privatleben gestalten möchten, indem wir ihnen dahin gehend Unterstützung bieten, dass ein Arbeitsleben – bei selbst gewählter Arbeitsstundenzahl – für beide eine realisierbare Möglichkeit ist. Ein bei dieser Entscheidung maßgeblicher Faktor ist die Verfügbarkeit von frühkindlicher Erziehung und Betreuung zu bezahlbaren Preisen. Frühkindliche Erziehung und Betreuung sind aber nicht einfach oder sogar vorrangig eine Maßnahme, die Eltern – was im Allgemeinen die Mütter betrifft – mehr Möglichkeiten bieten soll. Vielmehr wurde auch gezeigt, dass sich dies sehr positiv auf die Zukunftsaussichten des Kindes auswirkt: Die Verfügbarkeit von hochwertiger frühkindlicher

Erziehung und Betreuung ist einer der Schlüssel für den Ausstieg aus dem Kreislauf der generationsübergreifenden Übertragung von Armut und sozialer Benachteiligung. Hier zeigt es sich erneut, dass wirtschaftliche Ziele und wünschenswerte soziale Entwicklungen sehr nah beieinander liegen.

In diesen beiden Beispielen stehen die politischen Maßnahmen, mit deren Hilfe der Wohlstand der Menschen verbessert werden soll, in Form eines aktiven Lebensabends oder durch realistische Alternativen für Eltern hinsichtlich ihrer Arbeitsstundenzahl auch für eine wirtschaftsfreundliche Politik. Dies ist aber kein zufälliges Phänomen, sondern es folgt einer Gesamtlogik, nach der Lösungsangebote im Rahmen eines Sozialinvestitionskonzepts auch sehr positive soziale Auswirkungen auf das Leben der Menschen haben. Die Logik ist folgende: Die Menschen ziehen es vor, aktiv und gesund, gebildet und kompetent zu sein und allgemein die Kontrolle über ihr Leben zu haben. Ebenso trifft es zu, dass diese Menschen besser in der Lage sind, einen Beitrag für die Gesellschaft und die Wirtschaft zu leisten, und seltener Unterstützung von Sozialdiensten oder aus dem Gesundheitssystem in Anspruch nehmen müssen. Somit trägt das Sozialinvestitionskonzept zur Vorbereitung der Menschen auf die Risiken des Lebens und mithin bei einem tatsächlichen Eintritt von Risiken zur Verringerung der Notwendigkeit zur *Behebung* sowie gleichzeitig auch zu mehr Wohlbefinden und einem besseren Umgang mit wirtschaftlichen und demografischen Herausforderungen bei. Es steht für einen Schritt zur Schaffung der Art von Gesellschaft, die sich die Menschen wünschen.

Der Politikrahmen wird von drei Pfeilern gestützt, die für die Bereiche stehen, in denen

eine Modernisierung der Sozialpolitik in der EU erfolgen muss.

Erhöhung der Nachhaltigkeit und Angemessenheit der Sozialhaushalte durch Vereinfachung und stärker zielgerichtete Ausrichtung

Verbesserung der Effektivität und der Effizienz

Wie bereits in Kapitel 1 angesprochen, gestalten sich die Effektivität und die Effizienz der sozialpolitischen Maßnahmen im Hinblick auf die Verwirklichung ihrer Ziele äußerst unterschiedlich in der EU. Die Vereinfachung der Verwaltung von Sozialleistungen und die Schaffung von zentralen Anlaufstellen für die Beantragung von Unterstützung ist eine Möglichkeit, um die Effektivität und die Effizienz zu verbessern. Wenn nicht länger mehrere Anträge gestellt werden müssen, Unterstützungsregelungen leichter verständlich sind und der Zugang mit einem geringen Zeitaufwand verbunden ist, kann die Inanspruchnahme von Sozialleistungen durch Anspruchsberechtigte verbessert werden. Zudem gehen vereinfachte Sozialleistungssysteme mit einem geringeren Verwaltungsaufwand einher und

sind betrugssicherer. Hinzu kommt, dass aufeinander abgestimmte Systeme, die sowohl Sozialleistungen für Erwerbstätige als auch für Erwerbslose vorsehen, die Übergänge zwischen der Erwerbstätigkeit und der Erwerbslosigkeit vereinfachen und Fehlanreize verringern, die einem Eintritt in den Arbeitsmarkt entgegenwirken.

Bei Gesundheitssystemen gibt es ebenfalls noch viel Spielraum für Effizienzgewinne. Mehrere Mitgliedstaaten könnten den Gesundheitszustand ihrer Bevölkerung verbessern, ohne die Ausgaben für das Gesundheitswesen dafür zu erhöhen. Möglich ist dies durch eine bessere Gesundheitsförderung und Krankheitsprävention, die Verringerung eines unnötigen Einsatzes von Facharzt- und Krankenhausbehandlungen durch den vermehrten Einsatz von Allgemeinärzten, die Nutzung kostengünstiger Medikamente (einschließlich der Verwendung von Generika), eine systematischere Bewertung der Kosteneffizienz von Gesundheitstechnologien im Vorfeld ihrer Nutzung sowie den Einsatz von IT-Lösungen zur kosteneffizienteren Gestaltung von Prozessen.

Kasten 4: Effizienter Verschreibungsdienst in Schweden

„eRezepte“ in Schweden sind im Rahmen einer gemeinsamen Maßnahme der Apotheken und aller Kreisverwaltungen entstanden. 42 % aller Rezepte werden heute auf elektronischem Weg über Sjunet, dem schwedischen IKT-Netzwerk für Gesundheit, oder webbasierte Verschreibungssysteme vom Arzt an die Apotheke übermittelt.

Die Nutzung von eRezepten hat **die Sicherheit und Qualität der Verschreibungen** erhöht und die Zahl

der Fehler bei der Wahl des Arzneimittels um 15 % verringert. Dadurch ergaben sich für Gesundheitsanbieter erhebliche Zeitersparnisse: So schätzen Stockholmer Ärzte und Apotheker, dass sie durch die Nutzung der eRezepte täglich 30 Minuten einsparen. Die Patienten nutzen eine spezielle medizinische Informationshotline, mit deren Hilfe das Wissen, die Sicherheit und die Wahlfreiheit im Hinblick auf die Apotheke zur Abholung ihrer Rezepte erhöht werden konnten.

Umsetzung von aktivierenden und befähigenden politischen Maßnahmen durch stärker zielgerichtete und effektivere Unterstützung

Nach wie vor gibt es zu viele Barrieren, die die Menschen an einer Teilhabe an der Gesellschaft und am Arbeitsleben hindern oder sie auf begrenzte und unpassende Rollen beschränken, in denen sie ihre Fähigkeiten nicht im vollen Umfang entfalten können. Diese Barrieren entstehen aufgrund von Handlungen, aber auch von Versäumnissen: In manchen Fällen, insbesondere, wenn eine bestimmte Form der Diskriminierung vorliegt, erhalten die Menschen keinen Zugang zu Schulen, Arbeitsplätzen, Clubs oder sonstigen Möglichkeiten, die sie zu einem erfüllten und produktiven Leben befähigen. In anderen Fällen wiederum besteht ein Mangel an Systemen und Regelungen, wie etwa bezahlbaren, hochwertigen Betreuungsdiensten, die eine umfassende Teilhabe am Arbeitsleben und an anderen Bereichen der Gesellschaft ermöglichen. Mit den Steuer- und Sozialleistungssystemen muss sichergestellt werden, dass sich Arbeit auszahlt, und die sozialpolitischen Maßnahmen müssen einen angemessenen Lebensunterhalt sichern. Barrieren, die Frauen und sonstige unterrepräsentierte Arbeitnehmer an einer Teilhabe am Arbeitsmarkt hindern, müssen beseitigt werden. Frühzeitige Eingriffe sind notwendig und müssen durch den Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen wie Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen, Internet, Verkehr, Kinderbetreuung, Bildung und Gesundheit ergänzt werden.

Aktive Integration

Das Sozialinvestitionspaket baut auf der Empfehlung der Kommission aus dem Jahr 2008⁽⁷⁾ auf, in der die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert

werden, eine integrierte und umfassende Strategie zur Förderung der **aktiven Integration** von Menschen in die Gesellschaft und gegebenenfalls auch in den Arbeitsmarkt umzusetzen, und zwar unabhängig davon, ob es sich bei ihnen um Männer, Frauen, junge Menschen, ältere Erwerbstätige, Menschen mit Behinderungen oder von Armut oder einer sonstigen Form der Benachteiligung betroffene Personen handelt.

Strategien für eine aktive Integration⁽⁸⁾ sind der richtige Weg, um die Integration der erwerbsfähigen Menschen in eine nachhaltige, hochwertige Erwerbstätigkeit zu fördern und jenen, die hierzu nicht in der Lage sind, genügend Mittel für ein würdevolles Leben bereitzustellen. Dies erfolgt durch die Beseitigung der verbleibenden Barrieren, die die Menschen an einer Teilhabe am Arbeitsleben und der Gesellschaft hindern. Ein wesentliches Merkmal dieser Strategien sind Investitionen in sozialpolitische Maßnahmen, Dienstleistungen und Geldleistungen, welche die Menschen aktiv in die Lage versetzen und befähigen, ihre Fähigkeiten zu entfalten und einen angemessenen Lebensstandard zu erreichen. Dieses Konzept wurde auf EU-Ebene vereinbart und kombiniert drei einander wechselseitig verstärkende Maßnahmenstränge:

- die Bereitstellung einer angemessenen, gut konzipierten finanziellen Unterstützung für Personen, die diese benötigen, bei gleichzeitiger Unterstützung auf dem Weg zurück ins Arbeitsleben, etwa durch die Koppelung von Leistungen bei Erwerbslosigkeit mit Leistungen bei einer Erwerbstätigkeit;
- die Sicherstellung integrativer Arbeitsmärkte und beschäftigungspolitischer Maßnahmen, die die Bedürfnisse der Menschen mit den geringsten Beschäftigungschancen aufgreifen und zwar durch die Bekämpfung von Diskriminierung am Arbeitsplatz und die Beseitigung von Barrieren, die den Zugang zum Arbeitsmarkt behindern, beispielsweise

(7) Europäische Kommission (2008), Empfehlung der Kommission vom 3. Oktober 2008 zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen (2008/867/EG).

(8) Gemäß den Erläuterungen in der obigen Empfehlung.

unflexible Arbeitsverträge und unerschwingliche Pflegedienste;

- die Bereitstellung hochwertiger Sozialdienstleistungen zur Förderung einer aktiven sozialen Teilhabe.

Im Rahmen der Unterstützung muss ein Weg aus der Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit angeboten werden, und sie darf nur so lange wie notwendig gewährt werden. Zudem muss durch Mindesteinkommenssysteme sichergestellt werden, dass die Menschen unabhängig von ihrer Erwerbsfähigkeit über ausreichende Mittel für ein würdevolles Leben verfügen. Referenzbudgets sollen die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, indem sichergestellt wird, dass die Mindesteinkommenssysteme die tatsächlichen Lebenshaltungskosten widerspiegeln. Die Referenzbudgets beruhen auf einer Bewertung der Kosten eines Warenkorbs mit grundlegenden Gütern und Dienstleistungen, die eine Familie mit einer bestimmten Größe und Zusammensetzung benötigt, um mit einem definierten Maß an Wohlstand zu leben. Diese Unterstützung sollte eine Kombination aus finanzieller Unterstützung (Geldleistungen), nichtfinanziellen Leistungen (Wohnraum, Gesundheit) und befähigenden Leistungen darstellen (Verkehr, Bankkonten usw.).

Es ist äußerst wichtig, dass die Maßnahmen auf die individuellen Bedürfnisse zugeschnitten sind. Hierdurch kann die Inanspruchnahme der Leistungen durch die Anspruchsberechtigten verbessert werden. Außerdem sollten die Sozialleistungssysteme dahin gehend konzipiert sein, dass sich eine Erwerbstätigkeit auszahlt. Dies kann durch gezielte Steueranreize oder gestaffelte Sozialleistungen für Erwerbstätige erfolgen. So kann sichergestellt werden, dass der Verlust der Sozialleistungen und die Erhöhung der Steuern und Sozialbeiträge bei

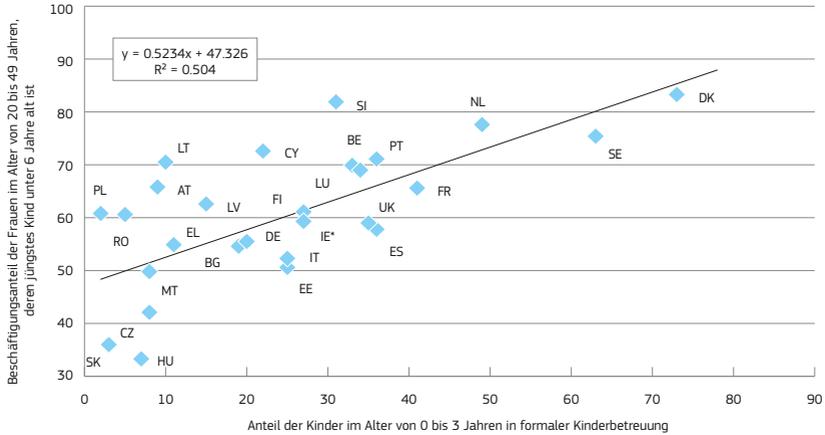
der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit schrittweise erfolgen.

Weiterhin ist es wichtig, Barrieren auf dem Weg in das Arbeitsleben abzubauen, die Menschen daran hindern, wirtschaftlich unabhängig zu werden und ihren individuellen Bestrebungen nachzugehen. Hierzu zählt auch die Beseitigung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles. Weitere Maßnahmen umfassen Arbeitsmarktvorschriften, um einer Diskriminierung am Arbeitsplatz entgegenzuwirken. Aber auch die Beseitigung von Fehlanreizen im Steuer- und Sozialleistungssystem, die der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit entgegenstehen, ist hilfreich, damit sich Arbeit lohnt. Dies kann beispielsweise durch die einkommensabhängige Staffelung der Sozialleistungen mit Bedürftigkeitsprüfung geschehen, um so gezielte finanzielle Anreize für eine Erwerbstätigkeit zu setzen, oder auch durch eine individuelle Besteuerung des Einkommens anstelle einer Haushaltsbesteuerung.

Maßnahmen, die Eltern die Vereinbarung von beruflichen und familiären Aufgaben erleichtern, sind entscheidend für die Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen mit Kindern. Besonders wichtig ist hierbei auch eine bezahlbare, hochwertige Kinderbetreuung, da hohe Kinderbetreuungskosten für Eltern einen enormen Fehlanreiz darstellen können, der dem Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt nach der Geburt eines Kindes entgegensteht. Gleichzeitig sind verfügbare und bezahlbare Altenpflegedienste wichtig, um das Arbeitsleben der älteren Erwerbstätigen zu verlängern. Wie aus der nachstehenden Abbildung hervorgeht, gibt es eine starke Korrelation zwischen den Beschäftigungsquoten von Frauen mit Kleinkindern und dem Anteil derjenigen, die einen Zugang zu formaler Kinderbetreuung haben.

Besserer Zugang zu Kinderbetreuung führt zu höheren Beschäftigungsquoten bei den Frauen

Die Beschäftigungsquoten von Frauen im Alter von 20 bis 49 Jahren mit Kleinkindern und der Anteil der Kinder im Alter von 0 bis 3 Jahren in formaler Kinderbetreuung (2010)⁽⁹⁾



Quelle: EU-SILC und Arbeitskräfteerhebung, Berechnungen der GD Beschäftigung, Soziales und Integration.
 * Daten zu Irland 2009

Bekämpfung von Obdachlosigkeit

Die Gesellschaft lässt sich nicht problemlos in zwei feste Gruppen unterteilen: diejenigen, die ein Zuhause haben, und die Obdachlosen. Obdachlosigkeit ist eher ein Risiko, das viele Haushalte in unterschiedlichem Maß und in unterschiedlichen Lebensabschnitten betrifft. Es reicht im Extremfall vom Leben auf der Straße bis hin zu Menschen, die vorübergehend bei Verwandten oder Freunden leben oder nicht über einen legalen Miet- oder Untermietvertrag verfügen. Dieses Spektrum an Erfahrungen spiegelt sich in der Europäischen Typologie für Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekäre Wohnversorgung (ETHOS) wider, die von Interessenvertretern und der Europäischen Kommission gemeinsam entwickelt wurde. Die Bekämpfung der Obdachlosigkeit fällt in die primäre Zuständigkeit und Kompetenz

der Mitgliedstaaten, und die Kommission ermutigt sie dazu, langfristige, integrierte nationale, regionale und lokale Strategien anzunehmen, die sich in erster Linie darauf konzentrieren, dass die Menschen über eine angemessene und stabile Unterkunft verfügen (Ansatz zur Wohnraumbeschaffung). Zudem werden die Mitgliedstaaten dazu aufgerufen, ihre politischen Maßnahmen zu überdenken, um der Kündigung von Mietern vorzubeugen.

Prävention und frühzeitiges Eingreifen, hochwertige Dienstleistungen und die schnelle Bereitstellung einer Unterkunft haben sich als effiziente und häufig kostensparende Mittel zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit bewährt. Die ordnungsgemäße Erfassung und Beobachtung von Daten sind für eine Evaluierung der politischen Maßnahmen im Bereich der Obdachlosigkeit unverzichtbar.

(9) Kinder, die mindestens eine Stunde pro Woche in formaler Kinderbetreuung verbringen.

Viele weitere politische Maßnahmen der EU können dabei helfen, die komplexen Ursachen der Obdachlosigkeit zu beseitigen, und haben sich bereits bewährt. Hierzu zählen die

soziale Integration, die regionale Entwicklung, Migrationspolitik, Finanzregelungen, Gesundheits- und Menschenrechtspolitik.

Kasten 5: Integration von Roma

Im Juni dieses Jahres legte die Kommission eine **Empfehlung des Rates für wirksame Maßnahmen zur Integration der Roma**⁽¹⁾ vor.

Diese Empfehlung soll die Fortschritte im Bereich der Integration der Roma beschleunigen, indem die Aufmerksamkeit der Mitgliedstaaten auf eine Reihe von konkreten Maßnahmen gelenkt wird, die für eine effektive Umsetzung ihrer nationalen Strategien unverzichtbar sind. Hierdurch wird der EU-Rahmen zur Integration der Roma mithilfe eines unverbindlichen Rechtsinstruments gestärkt, das auf eine Reihe von wesentlichen Erfolgsfaktoren hinweist, unter anderem:

- spezielle gezielte Maßnahmen zur Stärkung der Integration der Roma unter vollständiger Achtung des Subsidiaritätsprinzips und ohne Verdopplung bestehender EU-Rechtsvorschriften in den Bereichen Bildung, Beschäftigung, Gesundheit und Wohnraum;
- allgemeine Grundsätze zur Sicherstellung einer transparenten und angemessenen Zuteilung von Finanzmitteln (nicht nur EU-Finanzmittel, sondern auch nationale und lokale Finanzmittel) für die Integration der Roma;
- grundlegende horizontale und strukturelle Maßnahmen:
 - Bekämpfung von Diskriminierung;
 - Schutz der Roma-Kinder und -Frauen;

- Annahme eines Sozialinvestitionskonzepts;
- Stärkung der Roma;
- Überführung nationaler Verpflichtungen in lokale Maßnahmen durch verstärkte Beteiligung lokaler und regionaler Behörden;
- Beobachtung der Auswirkungen der politischen Maßnahmen;
- Berücksichtigung der Arbeit von Gremien, die sich für die Gleichstellung der Roma einsetzen;
- Stärkung der Ressourcen und Fähigkeiten der nationalen Kontaktstellen für Roma;
- Entwicklung einer transnationalen Zusammenarbeit.

Parallel zum Empfehlungsvorschlag veröffentlichte die Kommission einen **Jahresbericht**⁽²⁾, in dem die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Schaffung der erforderlichen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung der Strategien bewertet werden: Beteiligung der regionalen und lokalen Behörden; enge Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft; Zuteilung angemessener finanzieller Ressourcen; Beobachtung und Ermöglichung von politischen Anpassungen sowie Bekämpfung von Diskriminierung.

(1) COM(2013) 460 final.

(2) Mitteilung der Kommission „Weitere Schritte zur Umsetzung der nationalen Strategien zur Integration der Roma“, COM(2013) 454 final.

Sozialinvestitionen im Verlauf des gesamten Lebens

Die Vermeidung der generationsübergreifenden Übertragung von sozialen Benachteiligungen stellt eine wesentliche Investition in die Zukunft Europas dar, aber auch einen direkten Beitrag für die Strategie Europa 2020. Wenn keine Investitionen in die Erziehung und Bildung von Kindern fließen, ist es für viele schwierig, im späteren Leben ihr volles menschliches, soziales und wirtschaftliches Potenzial zu entfalten. Dies könnte wiederum eine Gefährdung des Wohlstands künftiger Generationen von Europäern und eine Steigerung der Sozialschutzkosten in der gesamten EU nach sich ziehen.

Die Notwendigkeit von Investitionen in die Kompetenzen und Fähigkeiten einer Person sowie der Sicherung eines angemessenen Lebensstandards ergibt sich bereits in der frühen Kindheit und ist bis ins hohe Alter gegeben. Proaktive und präventive Maßnahmen im Verlauf von Kindheit und Jugend, etwa frühkindliche Erziehung und Betreuung, sowie Maßnahmen zur Vermeidung eines vorzeitigen Schulabgangs können sich erheblich auf die künftigen Ergebnisse auswirken. Heute, da die Menschen länger leben und gesund bleiben und die Mitgliedstaaten das Rentenalter mit der mittlerweile höheren Lebenserwartung in zunehmendem Maße ins Verhältnis setzen, können Sozialinvestitionen von wesentlicher Bedeutung für ein längeres Arbeitsleben oder den Beginn einer Zweitlaufbahn sein und älteren Menschen mehr Unabhängigkeit und einen würdevollen Lebensabend ermöglichen.

Investitionen in Kinder

Eine Reihe von Grundsätzen soll Anhaltspunkte für die politischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten in diesem Bereich bieten. Erstens müssen damit die Probleme der Kinderarmut und sozialen Ausgrenzung auf der Grundlage der Kinderrechte angegangen werden. Zweitens müssen integrierte Strategien entwickelt

werden, die über die Sicherstellung der materiellen Sicherheit von Kindern hinausreichen und Chancengleichheit fördern, damit alle Kinder ihr volles Potenzial entfalten können. Drittens muss ein Gleichgewicht zwischen allgemeinen politischen Maßnahmen, die das Wohlergehen der Kinder fördern, und gezielten Ansätzen zur Unterstützung der am stärksten Benachteiligten gefunden werden.

Das Sozialinvestitionspaket beinhaltet die Empfehlung der Kommission mit dem Titel *Investitionen in Kinder: den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen*, die sich auf drei Pfeiler stützt:

- Zuallererst werden die Mitgliedstaaten darin angesichts des starken Zusammenhangs zwischen Familieneinkommen und den Lebensbedingungen der Kinder nachdrücklich aufgefordert, **den Zugang zu angemessenen Ressourcen** zu erleichtern, indem sie die Erwerbsbeteiligung der Eltern fördern. Zudem muss durch die Ermittlung und Beseitigung von Fehlanreizen im Steuer- und Sozialleistungssystem dafür gesorgt werden, dass sich Arbeit lohnt. Es kann eine Kombination aus finanziellen und nichtfinanziellen Leistungen erforderlich sein, um Kindern einen angemessenen Lebensstandard für ein Leben in Würde zu ermöglichen.
- Weiterhin ist es wesentlich, den **Zugang zu bezahlbaren, hochwertigen Dienstleistungen** wie frühkindlicher Erziehung und Betreuung, Bildung, Gesundheit, Wohnraum, Alternativbetreuung und Elternbetrieungsdiensten sicherzustellen, damit alle Kinder ihr volles Potenzial entfalten können. Der Ausbau von frühkindlicher Erziehung und Betreuung ist als Sozialinvestition besonders effizient, um Ungleichheiten und Problemen zu begegnen, denen Kinder aus einem benachteiligten Umfeld ausgesetzt sind (vor allem jene im Alter von weniger als drei Jahren). Kinder dürfen nicht stigmatisiert und isoliert werden, vielmehr müssen sie zu einer Teilhabe ermutigt werden, ungeachtet dessen, ob ihre Eltern einer Erwerbstätigkeit



nachgehen oder nicht. Bei den Ungleichheiten hinsichtlich der Verfügbarkeit und Qualität von Dienstleistungen handelt es sich ebenfalls um einen Bereich, für den Lösungen gefunden werden müssen. Hochwertige Dienstleistungen erfordern bessere Verbindungen zwischen verschiedenen Institutionen sowie zwischen Nutzern und Anbietern, etwa Schulen und Eltern, aber auch ein Angebot an maßgeschneiderten Dienstleistungen für den Umgang mit besonderen Herausforderungen, beispielsweise in Form von Unterstützung für Eltern mit Migrationshintergrund und Kindern aus ethnischen Minderheiten.

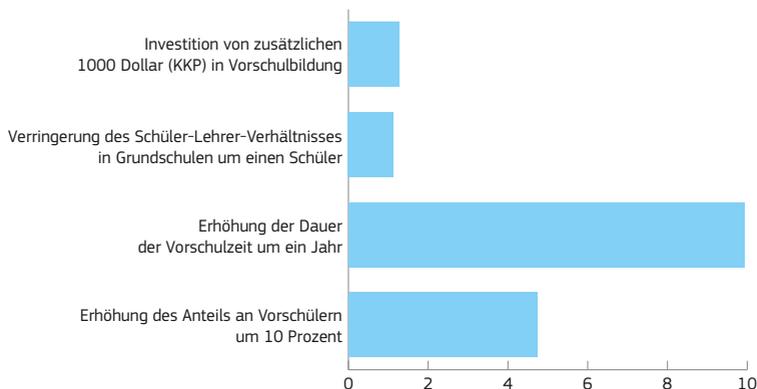
- Schließlich sollten alle Kinder zu **einer Teilnahme** an Spiel, Erholung, Sport und kulturellen Aktivitäten ermutigt werden, aber auch zu informellen Lernaktivitäten. Das bedeutet, dass Barrieren wie Kosten, ein fehlender Zugang und kulturelle Unterschiede beseitigt werden müssen, um allen Kindern eine Teilnahme an Aktivitäten außerhalb des Zuhauses und der Schule zu ermöglichen. Zudem sollten die Mitgliedstaaten Mechanismen schaffen, die die Beteiligung von Kindern an Entscheidungen mit Relevanz für ihr eigenes Leben ermöglichen, beispielsweise die

Sicherstellung eines effektiven Zugangs zu Gerichten und Rechtsverfahren.

Wie in diesem Kapitel bereits erwähnt, ist eine zugängliche Kinderbetreuung sehr wichtig, um die Eltern – und vor allem Mütter – dazu zu befähigen, am Arbeitsleben teilzunehmen. Zusätzlich sind eine hochwertige frühkindliche Erziehung und Betreuung, Gesundheitsdienstleistungen und weitere Dienstleistungen für das Wohl der Kinder unverzichtbar, um ihnen dabei zu helfen, die notwendigen sozialen, kognitiven und emotionalen Kompetenzen zu entwickeln. Aktuelle Untersuchungen haben weitere Belege für diese Notwendigkeit geliefert, und diese wurden von der OECD entsprechend zusammengefasst⁽¹⁰⁾. Die Vermeidung eines vorzeitigen Schulabgangs und Möglichkeiten für den Erwerb höherer Qualifikationen verbessern die Chancen junger Menschen am Arbeitsmarkt und die Perspektiven für die spätere Entfaltung ihres vollen Potenzials.

(10) *Investing in high-quality early childhood education and care (ECEC)*, OECD, 2012, <http://www.oecd.org/edu/school/48980282.pdf>

Auswirkungen verschiedener politischer Maßnahmen im Bereich der Vorschulbildung auf die PISA-Ergebnisse (Punkte), 2009



Quelle: OECD (2012).

Kasten 6: Investitionen in Kinder – La Mallette des Parents (Frankreich)

La Mallette des Parents [der Handkoffer für Eltern] ist ein Projekt, mit dem **Eltern mehr in die Bildung ihrer Kinder einbezogen werden**. Das Programm, das im Jahr 2008 startete, zielt auf junge Menschen und ihre Eltern in benachteiligten Gebieten ab. Verwaltet wird es von der Académie de Créteil, die dem Bildungsministerium untersteht, und wurde ins Leben gerufen, um die Beziehung zwischen Eltern und Lehrern zu verbessern und den Eltern dabei zu helfen, mehr darüber zu erfahren, wie ihre Kinder

unterrichtet werden, damit sie zu ihrem schulischen Erfolg beitragen können.

An allgemeine Versammlungen schließen sich ein bis drei Einzelsitzungen – je nach den Bedürfnissen der Kinder – an, bei denen die Eltern mit dem Schulleiter die Ausbildung ihrer Kinder besprechen. Eine Programmbewertung ergab, dass die teilnehmenden Eltern mit höherer Wahrscheinlichkeit Einzeltreffen mit Lehrern vereinbarten, den Elternvereinen beitraten und sich zu Hause an der Ausbildung ihrer Kinder beteiligten.

Bessere Chancen für junge Menschen

Im Dezember 2012 nahm die Kommission ein Jugendbeschäftigungspaket an, um Lösungen für die besonders schweren Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf junge Menschen (siehe Kapitel 1) und die besonders hohe Zahl jener,

die sich weder in Ausbildung noch in Beschäftigung befinden (NEET)⁽¹¹⁾, anzubieten.

Im Rahmen dieses Pakets werden Programme vorgeschlagen, mit denen sichergestellt werden soll, dass jeder junge Mensch innerhalb von vier

(11) Siehe obiger Kasten: „Was sind NEET?“.

Monaten nach Beginn der Arbeitslosigkeit oder nach Beendigung der formalen Schulbildung ein hochwertiges Angebot für eine Beschäftigung, eine Fort- und Weiterbildung, eine Lehre oder ein Praktikum erhält. Diese „Jugendgarantie“ verbessert die Beschäftigungssicherheit für junge Menschen, indem sie den Übergang vom Bildungswesen in das Arbeitsleben reibungsloser gestaltet. Am 22. April 2013 nahm der Ministerrat die Empfehlung für die Jugendgarantie an, und die Kommission fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, diese möglichst schnell umzusetzen⁽¹²⁾.

Das Sozialinvestitionspaket ergänzt das Jugendbeschäftigungspaket und setzt parallel

dazu an, damit Sozialleistungen und -dienstleistungen für junge Menschen verfügbar sind, wann immer sie gebraucht werden. Zudem werden die Mitgliedstaaten im Jugendbeschäftigungspaket dazu aufgerufen, die Empfehlung für politische Strategien zur Senkung der Schulabbrecherquote umzusetzen und faktengesicherte und umfassende Maßnahmen gegen vorzeitige Schulabgänge zu entwickeln, die Präventions- und Interventionsmaßnahmen, aber auch Kompensationsmaßnahmen mit Lernangeboten für den zweiten Bildungsweg umfassen. Hierzu gehören zusätzliche Kurse in den Schulen und Möglichkeiten für junge Erwachsene für einen erneuten Einstieg ins Bildungs- und Ausbildungswesen.

Kasten 7: Das Projekt E18HTEEN (UK)

Das britische Projekt **E18HTEEN** nutzt Sport für Menschen im Alter von 16 bis 19 Jahren, die in Betreuung sind oder waren. Es bietet ihnen ein maßgeschneidertes Lern- und Entwicklungsprogramm, mit dem ihr Übergang zur Ausbildung, Schulbildung und Beschäftigung erleichtert werden soll und das sie letztlich auf ein unabhängiges Leben und das Erwachsenenalter vorbereiten soll. Jeder junge Mensch erhält die Möglichkeit, an

einer Sportart seiner Wahl teilzunehmen und ehrenamtliche Arbeit zu leisten, was dann zu einem Teil eines individuellen Lern- und Entwicklungsplans wird. Zusätzlich werden sie dazu ermutigt, ehrenamtlich 18 Stunden an gemeindenahen Projekten mitzuarbeiten und an Workshops zu Alltagskompetenzen, wie dem Umgang mit Geld und Konfliktlösung, teilzunehmen.

Aktives Altern

Aktives Altern bedeutet, dass Menschen weiterhin am formalen Arbeitsmarkt teilhaben, sich an sonstigen produktiven Tätigkeiten (etwa der Betreuung von Familienmitgliedern

und ehrenamtlicher Arbeit) beteiligen und ein gesundes, unabhängiges und sicheres Leben führen, wenn sie älter werden. Dank medizinischen und technischen Fortschritten ist dies in zunehmendem Maß möglich. Zudem besteht immer häufiger auch der Wunsch danach, da ältere Menschen länger gesund sind, und gleichzeitig auch ein steigender Bedarf in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht, da sie einen wachsenden Teil der Bevölkerung darstellen.

(12) Empfehlung des Rates vom 22. April 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:120:0001:0006:DE:PDF>

Das Europäische Jahr für aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen im Jahr 2012 zielte darauf ab, die Anerkennung des Beitrags der älteren Menschen zur Gesellschaft zu steigern und die Bedingungen für sie noch günstiger zu gestalten. Dieses Jahr verlieh der auch heute noch andauernden Arbeit der EU den nötigen Schwung, um ein aktives Altern in drei Bereichen zu fördern:

- **Beschäftigung:** Mit zunehmender Lebenserwartung in Europa steigt das Rentenalter, aber viele befürchten, dass sie ihre aktuelle Beschäftigung nicht weiterhin ausüben können oder keine andere Beschäftigung finden, bis sie mit einer angemessenen Rente in den Ruhestand gehen können.
- **Teilhabe an der Gesellschaft:** In Rente zu gehen bedeutet nicht, nichts zu tun. Der Beitrag älterer Menschen zur Gesellschaft als Menschen, die andere betreuen, meist ihre eigenen Eltern oder Ehepartner und Enkelkinder, wird allzu oft übersehen, wie auch ihre Rolle als Ehrenamtliche.
- **Unabhängiges Leben:** Unsere Gesundheit verschlechtert sich, wenn wir älter werden. Es kann aber viel getan werden, um mit dieser Verschlechterung umzugehen, und relativ kleine Veränderungen im eigenen Umfeld können bei Menschen, die an verschiedenen gesundheitlichen Beeinträchtigungen und Behinderungen leiden, einen großen Unterschied bewirken, so dass sie ihr eigenes Leben möglichst lang in der Hand haben.

Die Mitgliedstaaten werden dazu ermutigt, ihre Strategien für aktives Altern zu verstärken, indem sie speziell angepasste Arbeitsplätze und flexible Arbeitszeitvereinbarungen fördern, um die Integration älterer Menschen in die erwerbstätige Bevölkerung zu erleichtern. Umschulungen und Möglichkeiten für lebenslanges Lernen können älteren Menschen dabei helfen, ihre Kompetenzen und Fähigkeiten zu erweitern und diese für eine bezahlte oder ehrenamtliche Tätigkeit

einzubringen. Zugängliche Gesundheits- und Pflegedienste, innovative Programme zur Unterstützung eines unabhängigen Lebens sowie Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) können ältere Menschen ebenfalls dabei unterstützen, möglichst lang gesund und unabhängig zu bleiben.

Investitionen in Gesundheitsdienste und Langzeitpflege

Gesundheit an sich ist ein hohes Gut. Gleichzeitig ist sie aber auch eine Voraussetzung für wirtschaftlichen Wohlstand. Die Gesundheit der Menschen wirkt sich auf dem Wege der Produktivität, des Arbeitskräfteangebots, des Humankapitals und der öffentlichen Ausgaben auf die Wirtschaftsleistung aus.

Trotz der nahezu universellen Abdeckung durch die Gesundheitsversicherung oder nationale Gesundheitssysteme gibt es weiterhin gesundheitliche Ungleichheiten zwischen Ländern und Regionen oder sozioökonomischen Gruppen. Im Jahr 2011 betrug der Abstand bei der Lebenserwartung bei der Geburt zwischen dem höchsten und dem geringsten Wert der EU-Staaten 11,8 Jahre bei Männern und 7,6 Jahre bei Frauen. Bei einigen Migrantengruppen und ethnischen Minderheiten zeigen sich bei der Gesundheit sogar noch größere Unterschiede. Die Verringerung von Ungleichheiten im Gesundheitsbereich trägt zum sozialen Zusammenhalt bei und durchbricht den Teufelskreis einer schlechten Gesundheit, die zu Armut und Ausgrenzung beiträgt, und umgekehrt.

Investitionen in nachhaltige Gesundheitssysteme ermöglichen es, Ziele für die Haushaltskonsolidierung mit der Bereitstellung eines ausreichenden Umfangs an öffentlichen Dienstleistungen zu vereinbaren. Zudem tragen sie zur Verbesserung des Humankapitals bei, indem die Effizienz aktiver beschäftigungspolitischer Maßnahmen gesteigert und Hilfe zur

Sicherung eines angemessenen Lebensunterhalts angeboten wird.

Die durch die Wirtschaftskrise hervorgerufenen Probleme vergrößern wiederum die Herausforderungen, mit denen die Mitgliedstaaten hinsichtlich der langfristigen Tragfähigkeit der Haushalte zu kämpfen haben, und veranlassen die Regierungen dazu, die Ausgaben für die Gesundheitsversorgung zu senken. Plötzliche drastische Senkungen können jedoch neue Ineffizienzen nach sich ziehen, da sie den Zugang zur Gesundheitsversorgung, die Qualität der Versorgung und gesundheitliche Ergebnisse beeinträchtigen und letztlich die Nachhaltigkeit des Gesundheitssystems durch steigende Kosten zusätzlich gefährden. Deshalb sollte mithilfe einer sorgfältigen Bewertung dieser Maßnahmen Klarheit darüber geschaffen werden, welche politischen Maßnahmen kurz- und langfristig effektiv sind.

Internationale Vergleiche zeigen, dass dasselbe Ausmaß an Pro-Kopf-Gesundheitsausgaben mit sehr unterschiedlichen gesundheitlichen

Ergebnissen einhergehen kann, selbst nach Berücksichtigung von Unterschieden bei der Lebensführung und der sozioökonomischen Situation. Beim Gesundheitsstatus eines Landes kommt es nicht nur darauf an, wie viel Geld ausgegeben wird, sondern auch, wie es ausgegeben wird. Gegenwärtige haushaltspolitische Einschränkungen sollten somit als eine Chance genutzt werden, den Wert und die Effektivität der Gesundheitsausgaben zu verbessern.

Im Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen zum Thema Gesundheit wird aufgezeigt, dass es sich bei kosteneffektiven und effizienten Gesundheitsausgaben um eine produktive bzw. wachstumsfreundliche Ausgabenart handelt, da sie die Erwerbsbeteiligung erhöhen und Fehlzeiten sowie die Zahl der Frühverrentungen oder Sterbefälle verringern. Die Verbesserung des Gesundheitsstatus der Bevölkerung führt zu positiven Wirtschaftsergebnissen. In einer OECD-Studie heißt es, dass das BIP pro Jahr, um das die Lebenserwartung einer Bevölkerung zunimmt, um ganze 4 % steigen könnte.



Für EU-Länder besteht die künftige Herausforderung im Bereich der Langzeitpflege darin, die Kluft zwischen einem wachsenden Pflegebedarf und stagnierenden oder schrumpfenden Mitteln zu schließen. Der Schlüssel hierzu sind Maßnahmenpakete, die den Mitgliedstaaten die Schließung der Angebotslücke ermöglichen. Wichtige Faktoren in diesem Zusammenhang sind:

- die Steigerung der Produktivität in der Pflege;
- die Verringerung der Inzidenz und Gesamtprävalenz von Gebrechlichkeit und Behinderungen;
- die Verringerung der Abhängigkeit, d. h. die Befähigung älterer Menschen dazu, trotz funktioneller Einschränkungen weiterhin ein unabhängiges Leben zu führen.

Kasten 8: Die Feelgood Factory Agenda (UK)

Die Feelgood Factory Agenda, die im Vereinigten Königreich im Rahmen der Europäischen Innovationspartnerschaft im Bereich „Aktivität und Gesundheit im Alter“ entwickelt wurde, hilft den Menschen dabei, ihre Gesundheit zu beobachten und über das Fernsehen Beratung zu erhalten. Zudem bietet sie Zugang zu „lebensverbessernden Technologien“ – Geräten, die vorwiegend für ältere Menschen entwickelt wurden und beispielsweise eine Kontaktperson benachrichtigen, wenn jemand zu Hause gestürzt ist, oder die einen Bewohner daran erinnern, wenn er vergessen hat, den Badewannenhahn zuzudrehen. Die Ergebnisse zeigen bereits jetzt, dass bei Personen, die wöchentlich stationär ins Krankenhaus mussten, dies nunmehr nur noch ein- oder zweimal jährlich erforderlich ist. Hauptpartner ist der Liverpool Primary Care Trust. Der Schwerpunkt liegt im Wesentlichen bei älteren Menschen mit Langzeiterkrankungen (143 000 in Liverpool). Es wurden 150 „Paten für

Gesundheit in der Gemeinde“ rekrutiert, um für diese Menschen maßgeschneiderte Pakete zu entwerfen, einschließlich Beratung rund um die Lebensführung und passenden Geräten. Durch die Funktion der ehrenamtlichen Paten können möglicherweise mehr Menschen für den Notfallversorgungsbereich gewonnen und die Kompetenzen von Arbeitslosen erweitert werden. Liverpool PCT wird 50 000 Mitglieder versorgen, davon 3 500 Nutzer von Telemedizin, 5 000 Nutzer von eigenständigen „lebensverbessernden Technologien“ (life-enhancing technologies, LET) und 3 500 Nutzer von LET in Kombination mit Sozialdiensten. Die Finanz- und Humanressourcen für diese Maßnahmen umfassen ein Programm mit Mitteln in Höhe von 21 Mio. EUR, bestehend aus 15,6 Mio. EUR für Direktförderungen und 6 Mio. EUR für nichtfinanzielle Leistungen in Form von Humanressourcen, Fachkompetenz, Geräten und der Nutzung bestehender Dienste und Infrastrukturen.

Nächste Schritte bei Sozialinvestitionen: die Notwendigkeit für neue Ideen und Wege zur Umsetzung sozialpolitischer Maßnahmen

Neben der Definition der konkreten Bereiche, in denen Reformen erforderlich sind, die bereits im Hinblick auf die drei Prioritätenbereiche des Sozialinvestitionspakets erläutert wurden, ist es auch wichtig, darauf zu achten, wie Reformen die größte Effektivität erreichen können. Soziale Innovation und Sozialwirtschaft spielen beide eine wichtige Rolle, da sie im Zentrum der Maßnahmen zur Modernisierung und Verbesserung der Gestaltung und Umsetzung von Sozialpolitik stehen.

Angesichts des Ausmaßes der Probleme, denen die EU gegenübersteht, ist der Innovationsbedarf offensichtlich. Wenn man den krisenbedingten Herausforderungen mit den alten Ansätzen nicht mehr gerecht wird, sind neue Lösungen erforderlich.

Definitionsgemäß beinhaltet die Einführung neuer Methoden zur Organisation und Umsetzung einer Sozialpolitik auch Innovation. Allerdings ist Innovation ein komplexer Prozess, der nicht als selbstverständlich zu betrachten ist. Sie umfasst Akteure, die neue Problemlösungsansätze finden und dann einen ausreichend großen Personenkreis davon überzeugen, damit diese über die Institution hinaus verbreitet werden, in der sie erstmals erprobt wurden. Auch politische Entscheidungsträger wirken daran mit: Sie erkennen die Bedeutung und das Potenzial dieser Innovationen – ob diese nun aus ihrem eigenen Land oder aus dem Ausland stammen – und überführen diese in eine systematische Politik. Es ist leicht erkennbar, dass sich keiner dieser Schritte automatisch vollzieht und dass eine Politik zugunsten einer effizienten sozialen Innovation unverzichtbar ist, damit die Antworten und Lösungen nicht allzu weit hinter den raschen Veränderungen in Gesellschaft und

Wirtschaft zurückbleiben. Experimente im Bereich der Sozialpolitik, die aussagekräftige Daten dazu liefern, welche Ansätze funktionieren und welche nicht, sind hierfür wesentlich.

Die Sozialwirtschaft kann erheblich zur Erreichung wirtschaftlicher und sozialer Ziele beitragen und erfüllt diese Aufgabe auch. Da sie auf einer Form der produktiven Organisation beruht, die in einer Marktwirtschaft von Natur aus tragfähig ist und die kooperativen und kollektiven Wünsche der Mitglieder jeder ihrer Institutionen (Unternehmen, Genossenschaften, Sozialunternehmen) vollständig zum Ausdruck bringt, sind sowohl die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit als auch die Verwirklichung ihrer sozialen Ziele zentraler Bestandteil ihres Geschäftsmodells.

Soziale Innovation und Experimente im Bereich der Sozialpolitik

Soziale Innovationen wurden von der Europäischen Kommission als Innovationen definiert, die sowohl in Bezug auf ihren Zweck als auch ihre Mittel sozial sind und als neue Ideen (Produkte, Dienstleistungen und Modelle) die soziale Bedürfnisse erfüllen (effektiver als Alternativen) und auch neue soziale Beziehungen oder Kooperationen schaffen. Es handelt sich um Innovationen, die nicht nur gut für die Gesellschaft sind, sondern auch die Handlungsfähigkeit der Gesellschaft verbessern⁽¹³⁾.

Soziale Innovationen helfen, kosteneffektive Antworten für gesellschaftliche Bedürfnisse zu finden. Sie beruhen auf nachgewiesenen Ergebnissen neu umgesetzter Maßnahmen, aber auch auf neuen Formen der Organisation, Finanzierung und Erzielung sozialer Ergebnisse sowie der Reformierung von Systemen.

(13) Europäische Kommission (2011), *Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union*.

Experimente im Bereich der Sozialpolitik sind ein Instrument, um eine neue Politik oder Maßnahme im kleinen Rahmen zu erproben und ihren Einsatzbereich im Falle ihrer nachgewiesenen Effektivität zu erweitern. Aufgrund der Ungewissheit in Bezug auf die Auswirkungen werden Experimente im Bereich der Sozialpolitik im kleinen Rahmen unter Bedingungen durchgeführt, in denen sie gemessen werden können, bevor sie in einem größeren Maßstab umgesetzt werden. Experimente im Bereich der Sozialpolitik können die Entwicklung effizienter und kosteneffektiver politischer Maßnahmen maßgeblich fördern, indem sie die Möglichkeit bieten, im Verlauf des Prozesses ein gewisses Maß an Konsens bezüglich der Frage nach dem Erfolg einzelner Maßnahmen herzustellen.

Neue politische Ansätze für Investitionen, Prävention, Befähigung und Aktivierung gewinnen zunehmend an Relevanz und müssen genau untersucht werden. Sie beruhen auf dem Einfallreichtum der Bürger, der Organisationen der Zivilgesellschaft, der Behörden und Unternehmen und eröffnen auch neue Marktchancen, da die Produkte und Dienstleistungen den individuellen und kollektiven Bedürfnissen besser gerecht werden. Die Suche nach neuen

Finanzierungsmöglichkeiten für soziale Innovationen sowie Experimente im Bereich der Sozialpolitik zur Förderung der Modernisierung von politischen Maßnahmen im Bereich des Sozialschutzes sind ebenfalls ein wesentlicher Bestandteil des Sozialinvestitionskonzepts. Die Kommission ermutigt die Mitgliedstaaten dazu, Strategien für soziale Innovation und Experimente im Bereich der Sozialpolitik zu entwickeln, beispielsweise Partnerschaften zwischen dem öffentlichen, dem privaten und dem tertiären Sektor, und für eine angemessene und vorhersehbare finanzielle Unterstützung zu sorgen, einschließlich neuer privater Finanzierungsquellen für Sozialinvestitionen.

Sozialwirtschaft und Sozialunternehmen

Der Begriff **„Sozialwirtschaft“** bezeichnet einen Sektor, der sich sowohl vom traditionellen öffentlichen Sektor, der im Dienst des Allgemeinwohls steht, als auch vom privaten, gewinnorientierten Markt unterscheidet. Die Sozialwirtschaft setzt sich aus privaten Organisationen zusammen, die für gewöhnlich andere Ziele als eine Gewinnerzielungsabsicht verfolgen, etwa



Vereinigungen, Genossenschaften, Gegenseitigkeitsgesellschaften, Stiftungen und **Sozialunternehmen**. Das wichtigste Ziel dieser Organisationen besteht nicht darin, finanzielle Gewinne für die Eigentümer oder Anteilseigner zu erzielen, sondern ihren Mitgliedern oder der Allgemeinheit Güter und Dienstleistungen anzubieten. In den letzten Jahren sind die Sozialunternehmen als äußerst bedeutende neue Organisationsform entstanden. Ihr Hauptzweck ist die Erreichung sozialer Auswirkungen und nicht vorrangig die Erzielung von Gewinnen für die Eigentümer oder Anteilseigner⁽¹⁴⁾. Sie stellen auf unternehmerische und innovative Weise Güter und Dienstleistungen für den Markt bereit und setzen ihre Gewinne in erster Linie zur Verwirklichung sozialer Ziele ein. Die Geschäfts- und Unternehmensführung erfolgt in einer verantwortungsbewussten Weise und insbesondere unter Beteiligung der Mitarbeiter, Verbraucher und Interessenträger, die von ihren kommerziellen Tätigkeiten betroffen sind⁽¹⁵⁾.

Europa verfügt über eine starke Sozialwirtschaft, und der Sektor der Sozialunternehmen umfasst mindestens zwei Millionen Unternehmen mit mehr als 11 Millionen Arbeitnehmern bzw. 6 % der Erwerbstätigen. Zwei besondere Stärken der Sozialwirtschaft und von Sozialunternehmen zeigen, warum sie über die Voraussetzungen verfügen, um bei der Ebnung des Weges und Verbreitung von Sozialinvestitionen eine wesentliche Rolle zu spielen.

Zum einen handelt es sich bei ihnen um ein Instrument für die **soziale Integration**. Sozialunternehmen beschäftigen häufig Menschen mit Behinderungen und/oder von Diskriminierung betroffene Personen oder bieten diesen soziale Dienstleistungen und/oder Güter und Dienstleistungen an. Sie ergänzen die Bemühungen im öffentlichen Sektor zur Umsetzung von sozialpolitischen Maßnahmen oder bauen gezielt auf ihnen auf, sie verbessern die Integration in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft sowie die Kompetenzen.

(14) Siehe Europäische Kommission (2011), *Initiative für soziales Unternehmertum*, KOM(2011) 682, http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/docs/COM2011_682_de.pdf

(15) Weitere Beschreibungen der Sozialwirtschaft und der Sozialunternehmen, siehe Europäische Kommission (2013), Leitfaden Soziales Europa, Band 4: „Sozialwirtschaft und soziales Unternehmertum“, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10027&langId=en>

Zudem sind die Sozialwirtschaft und Sozialunternehmen Quellen der **sozialen Innovation**⁽¹⁶⁾. Sozialunternehmen sind häufig an Initiativen der Zivilgesellschaft beteiligt, die auf gesellschaftliche Veränderung und Innovation abzielen. Da Sozialunternehmen aufgrund ihrer Ausrichtung innovative Menschen und Organisationen zusammenführen, die sich gerne für soziale Belange einsetzen, haben sie das Potenzial, soziale Auswirkungen zu erzielen und Innovationen zu fördern, die bessere soziale Ergebnisse

bewirken. Deshalb ermutigt die Kommission die Mitgliedstaaten dazu, ein förderliches regulatorisches Umfeld zu schaffen, um es Sozialunternehmen und der Sozialwirtschaft zu ermöglichen, ihre Tätigkeiten auszuüben, und deren Zugang zu Finanzierung, Unterstützungsnetzwerken und Infrastruktur zu erleichtern. Darüber hinaus gewährt die Kommission der Sozialwirtschaft und Sozialunternehmen, wie auch im Kapitel 3 ausgeführt wird, finanzielle Unterstützung und Hilfe beim Kapazitätsaufbau.

(16) Siehe *Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union*, BEPA, Mai 2010, verfügbar unter http://ec.europa.eu/bepa/publications/special-issues/index_en.htm

KAPITEL 3



Governance-Rahmen und Governance-Instrumente

In den letzten beiden Kapiteln wurden die wichtigsten sozialen Herausforderungen sowie das Potenzial modernisierter sozialpolitischer Maßnahmen zur Verbesserung der Situation beschrieben. In diesem Kapitel wird die Art und Weise analysiert, in der die EU eine umfassende Reihe von Instrumenten bereitstellt, um diese Modernisierung auf der Ebene der Mitgliedstaaten zu fördern und dazu beizutragen, aber auch, um auf einen koordinierten, EU-weiten Ansatz hinzuwirken.

Die Mitgliedstaaten sind vorrangig dafür zuständig, sozialpolitische Reformen durchzuführen, da sie es sind, die die sozialpolitischen Systeme entwickeln und verwalten. Subnationale (regionale und lokale) Einrichtungen spielen ebenfalls eine wesentliche Rolle, vor allem bei der Bereitstellung von Sozialleistungen und Dienstleistungen. Bereits vor der Krise haben einige Mitgliedstaaten Schritte unternommen, um ihre Sozialschutzsysteme nach Maßgabe des Sozialinvestitionskonzepts neu zu ordnen. Dies sind die Mitgliedstaaten, die der Krise sowohl in wirtschaftlicher als auch in sozialer Hinsicht besser standhalten konnten⁽¹⁷⁾.

Wie gestaltet sich die Rolle der EU vor diesem Hintergrund? In der Tat kommt dieser eine wichtige Rolle bei der Unterstützung der erforderlichen Reformen zu, und zwar aus zwei verschiedenen Gründen.

Erstens ist es keineswegs falsch, von europäischen Sozialmodellen zu sprechen. Auch wenn

es erhebliche Unterschiede gibt, teilen die Länder wichtige gemeinsame Merkmale, Werte und Ziele. Sie haben sich nicht in einem isolierten Umfeld entwickelt, sondern durch einen ständigen Prozess der wechselseitigen Inspiration und Beeinflussung. Zu einer Zeit, in der rasche Veränderungen erforderlich sind, kann und sollte die EU diesen Austausch auf vielfältige Weise unterstützen, unter anderem durch:

- die Ermittlung gemeinsamer Sorgen und Ziele sowie gegebenenfalls die Definition gemeinsamer Zielvorgaben;
- die Förderung des Austauschs von Erfahrung und Fachwissen zwischen politischen Entscheidungsträgern, lokalen Behörden, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und sonstigen Interessenträgern, einschließlich NRO, Sozialunternehmen und dem Privatsektor;
- eine Anleitung für die Mitgliedstaaten zu wesentlichen Bereichen, in denen Reformen erforderlich sind, um die vereinbarten Zielvorgaben für Europa 2020 zu erreichen, u. a. in den Bereichen Armut und Beschäftigung;
- die Beobachtung, Analyse und Berichterstattung zu sozialen Entwicklungen;
- die Entwicklung von Fachwissen auf EU-Ebene und Wissen von politischen Antworten auf besorgniserregende Entwicklungen;
- finanzielle Unterstützung für die Erprobung und Umsetzung sozialpolitischer Reformen.

Zweitens enthält der Artikel 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union trotz der Gesamtverantwortung, die den Mitgliedstaaten bei der Sozial- und Beschäftigungspolitik zukommt, die folgende Regelung: „Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen

(17) Siehe Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen – *Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy*, SWD(2013)38.

und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes. Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.“ Weiterhin wird im Artikel 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union Folgendes hervorgehoben: „Bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen trägt die Union den Erfordernissen im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, mit der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, mit der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie mit einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung

und des Gesundheitsschutzes Rechnung“. Aus diesem Grund umfasst die EU-Gesamtstrategie für Wachstum, die Strategie Europa 2020, sozialpolitische Ziele.

Instrumentarium

Europa 2020

Europa 2020 ist die Zehnjahresstrategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Sie definiert die fünf anspruchsvollen Ziele für die Verbesserung der Ergebnisse in Europa.

Kasten 9: Vereinbarte EU-Ziele bis 2020

ARMUT

Mindestens 20 Millionen Menschen weniger, die in Armut leben oder durch Armut und soziale Ausgrenzung bedroht sind

BESCHÄFTIGUNG

75 % der Bevölkerung zwischen 20 und 64 Jahren sollen einer Erwerbstätigkeit nachgehen

INNOVATION

3 % des BIP der EU sollen als Investitionen in FuE fließen

KLIMA/ENERGIE

Senkung der Treibhausgasemissionen um 20 %
Gewinnung von 20 % unserer Energie aus erneuerbaren Energiequellen
Steigerung der Energieeffizienz um 20 %

BILDUNG

Der Anteil der vorzeitigen Schulabgänger soll bei weniger als 10 % der Schüler liegen
Mindestens 40 % der jüngeren Generation sollen einen tertiären Abschluss/ein Diplom haben

Die Ziele in den Bereichen Armut, Beschäftigung und Bildung betreffen direkt die Sozial- und Beschäftigungspolitik. Somit decken sich die Ziele von Europa 2020 weitgehend mit den im Kapitel 2 besprochenen sozialpolitischen Zielen. Ihre Erreichung hängt erheblich von den neuen Governance-Strukturen und Prozessen ab, die die EU seit dem Jahr 2010 eingerichtet hat.

Ein wesentliches Instrument in diesem Zusammenhang ist das Europäische Semester, ein jährlicher Prozess, der mit der Annahme des Jährlichen Wachstumsberichts durch die Europäische Kommission zum Jahresende einsetzt. Im Bericht werden die Prioritäten der EU für das folgende Jahr festgelegt, um auf diesem Weg das Wachstum zu steigern, die Schaffung von Arbeitsplätzen voranzutreiben und den sozialen Herausforderungen zu begegnen, mit denen die Mitgliedstaaten konfrontiert sind. Die nationalen

Ziele und politischen Maßnahmen zur Steigerung des Wachstums werden im Rahmen des Europäischen Semesters koordiniert, da sich alle Mitgliedstaaten zur Erreichung der Europa-2020-Ziele für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum verpflichtet haben. Das Armutsziel von Europa 2020 ist eines der wichtigsten Ziele, das in jedem Jährlichen Wachstumsbericht der Kommission Berücksichtigung findet, um so sicherzustellen, dass soziale Angelegenheiten im Bericht einen Schwerpunkt bilden.

Die Kommission bewertet die Pläne jedes Mitgliedstaats für politische Maßnahmen zur Erreichung der 2020-Ziele (Nationale Reformprogramme) und solider öffentlicher Finanzen (Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme). In der weiteren Folge bietet sie politische Anleitung oder „länderspezifische



© Europäische Kommission

Empfehlungen“ (CSR) auf der Grundlage der EU-Prioritäten, der nationalen Haushalts- und Reformpläne und der besonderen Bedingungen in jedem Mitgliedstaat.

Mithilfe von länderspezifischen Empfehlungen, die auf die Verbesserung der Beschäftigungssituation und die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung abzielen, nimmt die Kommission ihre Verantwortung wahr, die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Erreichung der Ziele von Europa 2020 zu überwachen. Auch auf der Grundlage der neuen Verordnungen für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds müssen sich die CSR in den Partnerschaftsvereinbarungen und operationellen Programmen widerspiegeln. Im Jahr 2013 hat die Kommission Empfehlungen für alle EU-Mitgliedstaaten angenommen, mit Ausnahme von Zypern, Griechenland, Irland und Portugal, da für diese Länder umfassende wirtschaftliche Anpassungsprogramme gelten.

Nach einem Austausch in den entsprechenden Ausschüssen und Ratsgruppen hat der Europäische Rat im Juni das von der Kommission vorgelegte CSR-Paket befürwortet und wird es Anfang Juli verabschieden.

Sieben Leitinitiativen

Im Rahmen des Prozesses von Europa 2020 wurden nicht nur Ziele gesetzt. Es wurden auch sieben Leitinitiativen ins Leben gerufen, in deren Rahmen die EU und nationale Behörden ihre Kräfte in Bereichen bündeln,

die den Prioritäten von Europa 2020 dienlich sind: Die **Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung** (siehe Kasten) ist die Leitinitiative, mit deren Hilfe bis zum Jahr 2020 das EU-Ziel der Verringerung von Armut und sozialer Ausgrenzung um mindestens 20 Millionen Menschen erreicht werden soll. Sie beruht auf fünf Maßnahmenbereichen:

- **Umsetzung von Maßnahmen im gesamten politischen Spektrum**, einschließlich Arbeitsmarkt, Mindesteinkommensunterstützung, Gesundheitsversorgung, Bildung, Wohnraum und Zugang zu Bankkonten mit grundlegenden Zahlungsfunktionen;
- **bessere Nutzung der EU-Fonds zur Förderung der sozialen Integration**. Die Kommission hat vorgeschlagen, dass 20 % des Europäischen Sozialfonds für die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung vorgesehen werden;
- **Förderung** von aussagekräftigen Belegen für den Erfolg oder Misserfolg **sozialpolitischer Innovationen**, bevor diese in größerem Rahmen umgesetzt werden;
- **partnerschaftliche Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft** für eine effektivere Umsetzung der sozialpolitischen Reformen. Die Einbeziehung von Personen, die in Armut leben, wird mittlerweile als hilfreicher Faktor für Integrationsstrategien anerkannt;
- **verbesserte politische Koordinierung zwischen den EU-Ländern** nach Maßgabe der offenen Methode der Koordinierung sowie deren Weiterentwicklung durch den Ausschuss für Sozialschutz.

Kasten 10: Leitinitiativen im Rahmen von Europa 2020

- Die **Digitale Agenda** ist die EU-Strategie zur Förderung digitaler Technologien, einschließlich des Internets, für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum.
- Die **Innovationsunion** dient dazu, die Bedingungen und den Zugang zu Finanzierung für Forschung und Entwicklung in Europa zu verbessern, damit innovative Ideen in Produkte und Dienstleistungen umgesetzt werden können, die Wachstum und Beschäftigung schaffen.
- **Jugend in Bewegung** bietet mehr als 400.000 jungen Menschen jährlich die Möglichkeit, im Ausland zu arbeiten, eine Berufsausbildung zu absolvieren oder zu studieren.
- Ein **ressourcenschonendes Europa** fördert den Übergang zu einer ressourceneffizienteren, CO₂-armen Wirtschaft für ein nachhaltiges Wachstum.
- Im Rahmen der **Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung** wurde eine Strategie definiert, die Wachstum und Beschäftigung fördern soll, indem eine starke, diversifizierte und wettbewerbsfähige Industriebasis in Europa mit gut bezahlten Arbeitsplätzen und einem effizienteren Einsatz von Ressourcen aufrechterhalten und gefördert wird.
- Die **Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten** befasst sich damit, wie die Kommission die EU bei der Erreichung ihres Beschäftigungsziels unterstützen wird: 75 % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20 bis 64 Jahre) sollen bis zum Jahr 2020 einer Erwerbstätigkeit nachgehen.
- Die **Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung** soll zur Erreichung des EU-Ziels beitragen, bis zum Jahr 2020 mindestens 20 Millionen Menschen aus Armut und sozialer Ausgrenzung herauszuhelfen.

Der Jahreskongress der Plattform, die Veranstaltung mit der größten Sichtbarkeit in diesem Bereich, dient einem zweifachen Zweck: Zum einen soll er Sozialinvestitionen in Europa und der Europäischen Plattform Sichtbarkeit und politisches Gewicht verleihen und zum anderen einen unterstützenden und aktiven Personenkreis aus verschiedenen Politikbereichen und Institutionen, verschiedenen Regierungsebenen und Akteuren der Zivilgesellschaft aufbauen.

Jedes Jahr bringt der Kongress Delegationen aus EU-Mitgliedstaaten und Verwaltungen der Beitrittsländer sowie EU-Institutionen, regionale und lokale Behörden, Nichtregierungsorganisationen, Vertreter von Menschen, die in Armut leben, Wissenschaftler und verschiedene Gruppen zusammen, die sich für die Bekämpfung

von Armut und sozialer Ausgrenzung einsetzen. Im Rahmen des Kongresses werden die Fortschritte überprüft, die im Hinblick auf das im Juni 2010 von den Staats- und Regierungschefs der EU vereinbarte Armutsziel erreicht wurden.

Neben der Plattform zur Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung werden die Ziele von Europa 2020 auch im Rahmen der Leitinitiativen Jugend in Bewegung und der Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten unterstützt, die dazu beitragen, die Bildungs- und Beschäftigungsziele zu erreichen. Zudem gibt es wichtige Querverbindungen zu anderen Leitinitiativen, etwa der Digitalen Agenda für Europa, und in der Initiative Innovationsunion wird den sozialen Innovationen große Bedeutung eingeräumt. Diese soll die

Bedingungen und den Zugang zu Finanzmitteln für Forschung und Innovation in Europa verbessern, damit innovative Ideen in Produkte und Dienstleistungen umgesetzt werden können, die für Wachstum und Beschäftigung sorgen.

Im Rahmen der Europäischen Innovationspartnerschaften soll eine Partnerschaft für aktives und gesundes Altern jeder Person in Europa durchschnittlich zwei zusätzliche gesunde Lebensjahre ermöglichen.

Die offene Methode der Koordinierung im Sozialbereich

Die EU unterstützt auch die Koordinierung der Politik – im Rahmen der **offenen Methode der Koordinierung (OMK)**, einem Forum, das im Jahr 2000 eingerichtet wurde, um eine Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und der Kommission zur Entwicklung, Umsetzung und Evaluierung der sozialpolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu ermöglichen und die Zusammenarbeit und Koordinierung zu fördern. Da es sich um einen Politikbereich handelt, für den die Mitgliedstaaten vorrangig zuständig sind, beruht sie auf nicht zwingenden Mechanismen („Soft Law“), wie gemeinsamen Zielen und Indikatoren, sowie der

Begutachtung durch Fachkollegen. Somit bildet sie eine Ergänzung zu zwingenden Rechtsvorschriften und Finanzinstrumenten der Sozialpolitik und fließt in die politischen Diskussionen im Europäischen Rat ein. Seit dem Jahr 2005 liegt ihr Schwerpunkt auf Armut und sozialer Ausgrenzung, Rentensystemen, Gesundheit und Langzeitpflege.

Der **Ausschuss für Sozialschutz (SPC)** ist das wichtigste Forum der OMK im Sozialbereich und bringt die Mitgliedstaaten und die Kommission zusammen, um die soziale Lage in der EU und die Sozialschutzpolitik der Mitgliedstaaten zu überwachen und den Austausch sowie die Koordinierung von politischen Ansätzen durch Zusammenarbeit zu fördern. Im Rahmen der Methode der offenen Koordinierung im Sozialbereich berichtet er über und erarbeitet Diskussionsbeiträge zu sozialer Integration, Gesundheitsversorgung, Langzeitpflege und Renten. Zudem bereitet er Diskussionen im Rat zur sozialen Lage und Sozialschutzpolitik in der EU vor, insbesondere den Standpunkt des Rates zu den Entwürfen der länderspezifischen Empfehlungen im Bereich der Sozialpolitik. Der Ausschuss, der im Jahr 2000 eingerichtet wurde, wurde als beratender Politikausschuss in den Vertrag über



die Arbeitsweise der Europäischen Union (Artikel 160) aufgenommen.

Alljährlich wird im Rahmen des OMK-Verfahrens eine länderspezifische und thematische Überwachung der sozialpolitischen Reformen in den Mitgliedstaaten organisiert, auf deren Grundlage alle zwei Jahre nationale Sozialberichte von den Mitgliedstaaten erarbeitet werden. Diese bilden wiederum den Ausgangspunkt für den Jahresbericht zur Sozialsituation in der EU, der vom **Ausschuss für Sozialschutz (SPC)** verfasst und dann dem Rat vorgelegt wird.

Somit lernen die Mitgliedstaaten voneinander, indem sie Informationen austauschen und Initiativen vergleichen, bewährte Vorgehensweisen ermitteln und ihre nationalen politischen Maßnahmen koordinieren. Die SPC-Untergruppe „Indikatoren“ arbeitet laufend an der Verbesserung gemeinsam vereinbarter Indikatoren für die Fortschrittsmessung. Sie beruht auf einer wirkungsvollen Gruppendynamik, da sich die Mitgliedstaaten gegenseitig evaluieren. Es werden aber auch Meilensteine mit Fristen für Fortschritte auf nationaler Ebene vereinbart. Die OMK fördert die Umsetzung des Europäischen Semesters, da sie es dem SPC und der Kommission ermöglicht, die Herausforderungen im Bereich des Sozialschutzes und der sozialen Integration zu ermitteln, für die vom Rat politische Empfehlungen, d. h. CSR, gegeben werden sollten.

Der SPC organisiert **Begutachtungen der sozialpolitischen Maßnahmen in den Mitgliedstaaten durch Fachkollegen**, um das gegenseitige Lernen zu fördern. Bei einer Begutachtung durch Fachkollegen präsentiert ein Gastland anderen Mitgliedstaaten, Sachverständigen der Europäischen Kommission und Interessenträgergruppen ein Beispiel für eine bewährte Vorgehensweise in Form eines neuen Programms, einer politischen Reform oder eines institutionellen Modells. Das Ziel besteht darin, zu bewerten, ob sich die politische Maßnahme

in einem nationalen Kontext als effektiv erweist. Außerdem soll ermittelt werden, wie sie zu den EU-Zielen beiträgt und ob ein ähnlicher Ansatz in anderen Mitgliedstaaten erfolgreich wäre. Mithilfe dieses Verfahrens können Schwachstellen aufgezeigt oder Verbesserungsvorschläge auf der Grundlage bewährter Vorgehensweisen in anderen Ländern eingeholt werden. Das Gastland kann die Begutachtungen durch Fachkollegen zudem nutzen, um Hinweise von Sachverständigen für die Vorbereitung einer umfassenden politischen Reform im Bereich des Sozialschutzes und der sozialen Integration einzuholen.

Um die Ermittlung der wichtigsten Entwicklungen im sozialen Bereich, die beobachtet werden sollten, zu erleichtern, wurde der **Anzeiger für die Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes (SPPM)** im Jahr 2012 eingerichtet. Er beruht auf der jährlichen Überprüfung einer vereinbarten Liste der wichtigsten Sozialindikatoren für Veränderungen im Vorjahr und im Vergleich zum Jahr 2008 (dem Basisjahr für die Überwachung des Fortschritts im Hinblick auf Europa 2020). Er wurde erstmals für den SPC-Jahresbericht 2012 genutzt (veröffentlicht im Februar 2013)⁽¹⁸⁾.

Im Rahmen **eingehender Überprüfungen** werden die wesentlichen vom SPPM ermittelten Entwicklungen im sozialen Bereich, die beobachtet werden sollten, detailliert betrachtet und Länder, die sich in Problemsituationen befinden, bei der Untersuchung der Reformen und Verfahrensweisen in verschiedene Ländern mit guten Ergebnissen unterstützt. Ziel dieser

(18) Social Europe: *Current challenges and the way forward*, Jahresbericht des Ausschusses für Sozialschutz (2012), Februar 2013, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7405>
Siehe auch *Anzeiger für die Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes (SPPM) – Methodenbericht der Untergruppe „Indikatoren“ des Ausschusses für Sozialschutz*, Oktober 2012, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9235&langId=en>



Strategie ist es, die wichtigsten Einflussgrößen für gute Ergebnisse und positive Entwicklungen zu ermitteln, indem zwischen exogenen Faktoren (z. B. makroökonomischen Bedingungen, Demografie) und endogenen Faktoren (z. B. politischen Konzepten, Ausgabenhöhen usw.) unterschieden wird. Im Jahr 2013 lag der Schwerpunkt bei drei Bereichen:

- Kinderarmut und soziale Ausgrenzung (vorstellende Länder: CY, LU, AT, FI; untersuchende Länder: BG, LV, HU, IE, ES)
- Erwerbstätige Arme (vorstellende Länder: BE, AT, FI, CZ; untersuchende Länder: EL, LV, HU, IE, ES)
- Armutsgefährdung für Menschen in Erwerbslosenhaushalten (vorstellende Länder: DK, FR, NL; untersuchende Länder: BG, EL, SK, SE, LV).

EU-Fonds

Parallel zur Koordinierung der EU-Politik im Rahmen des Europäischen Semesters und der offenen Methode der Koordinierung erhalten die Mitgliedstaaten Unterstützung aus verschiedenen EU-Fonds, insbesondere den europäischen Struktur- und Investitionsfonds und dem Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI).

Diese EU-Fonds stellen ein wichtiges Mittel dar, um über politische Diskussionen hinauszugehen und vor Ort Maßnahmen zu ergreifen. Während

der Großteil der Finanzmittel für sozialpolitische Maßnahmen aus den nationalen Haushalten stammt, können die EU-Fonds eine wichtige Beschleunigungs- und Ergänzungsfunktion ausüben, da sie die Einführung neuer Vorgehensweisen ermöglichen und Reformen unterstützen.

Der **Europäische Sozialfonds (ESF)** ist das wichtigste Haushaltsinstrument der EU für die Unterstützung von Strukturreformen und Investitionen in allen EU-Mitgliedstaaten im Bereich Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Im Verlauf des Programmplanungszeitraums 2007-2013 erreichte er 50 Millionen Teilnehmer, davon allein im Jahr 2011 mehr als 4,5 Millionen Arbeitslose und 5 Millionen inaktive Personen. Dies wurde durch die Bereitstellung von Finanzmitteln in Höhe von 75 Mrd. EUR innerhalb dieses Zeitraums erreicht, die eingesetzt wurden, um den Menschen dabei zu helfen, ihr volles Potenzial durch bessere Kompetenzen und Beschäftigungsaussichten zu entfalten. Die ESF-Programme haben dabei geholfen, die negativen Auswirkungen der Krise abzufedern, Arbeitsplätze zu erhalten und den Aufschwung vorzubereiten. Von diesen 75 Mrd. EUR werden etwa 12 Mrd. EUR für Maßnahmen des ESF zur sozialen Integration eingesetzt, die im Wesentlichen in Investitionen für Bildung, Gesundheit und die Sozialinfrastruktur fließen. Des Weiteren beträgt das Gesamtbudget, das prioritären Schwerpunkten mit einer Komponente

zur sozialen Integration in den operationellen Programmen des ESF vorbehalten ist, etwa 32,5 Mrd. EUR.

Die ESF-Förderung für soziale Innovation erreicht in verschiedenen Mitgliedstaaten ebenfalls ein bedeutsames Maß. Im Allgemeinen entfallen darauf Anteile in Höhe von 1 % bis 5 % des ESF-Gesamtbudgets. Schätzungen zufolge wurden wesentliche ESF-Finanzmittel für soziale Innovation in den Jahren 2007-2013 in folgender Weise eingesetzt:

- mehr als 2 Mrd. EUR für den institutionellen Kapazitätsaufbau, wobei der Großteil für die Entwicklung und Stärkung innovativer Kapazitäten im öffentlichen Sektor eingesetzt wurde;
- mehr als 1 Mrd. EUR für innovative Tätigkeiten (z. B. neue Formen der Arbeitsorganisation und eine bessere Nutzung der Kompetenzen von Arbeitnehmern, u. a. vor dem Hintergrund einer alternden erwerbstätigen Bevölkerung; neue Kompetenzen für den Klimawandel sowie neue Möglichkeiten zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit).

Neben dem ESF hat das Programm **Progress** ebenfalls zur Entwicklung der Sozialpolitik beigetragen. So wurden im Zeitraum 2008-2012 rund 10 Mio. EUR für Experimente im Bereich der Sozialpolitik aufgewendet (36 Projekte). Für das Jahr 2014 ist ein neues Programm für **Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI)** geplant. Das Programm soll Progress, das europäische Beschäftigungsnetz (EURES) und das europäische Progress-Mikrofinanzierungsinstrument ersetzen und deren Einsatzbereich noch erweitern. Mit einem vorgeschlagenen Budget von 815 Mio. EUR soll das Programm EaSI die politische Koordination,

den Austausch bewährter Vorgehensweisen, den Kapazitätsaufbau und die Erprobung innovativer politischer Maßnahmen mit positiven sozialen Auswirkungen unterstützen.

Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) leistet einen Beitrag für Bereiche, die die Sozialpolitik fördern, etwa eine bessere Infrastruktur und Direktinvestitionen in die Schaffung nachhaltiger Arbeitsplätze. Die Kommission hat einen neuen **Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen (FEAD)** angekündigt, der mit einem Budget von 3,5 Mrd. EUR ausgestattet sein wird, um die Programme der Mitgliedstaaten zu unterstützen, die Obdachlose oder Kinder, die an materieller Armut leiden, mit Lebensmitteln und Grundgütern wie Bekleidung oder Schuhen versorgen.

Horizon 2020, ein neues Rahmenprogramm für Forschung und Innovation, das ebenfalls im Zeitraum 2014-2020 durchgeführt wird, soll sieben Herausforderungen angehen, mit denen die EU-Bevölkerung konfrontiert ist. Soziale Innovation und Experimente sind Teil der Arbeitsprogramme, mit deren Hilfe die sechste Herausforderung, nämlich „integrative, innovative und reflexive Gesellschaften“, gemeistert werden soll.

Umsetzung des Sozialinvestitionspakets

Durch den Governance-Rahmen und die Instrumente, die zur Unterstützung sozialpolitischer Reformen verfügbar sind, ist die EU sehr gut darauf vorbereitet, die Umsetzung des Sozialinvestitionspakets in den Mitgliedstaaten zu unterstützen.

Kasten 11: Länderspezifische Empfehlungen für den Sozial- und Beschäftigungsbe- reich für das Jahr 2013

Im Jahr 2013 haben die zwölf Mitgliedstaaten mit den schwerwiegendsten Problemen bei der Jugendarbeitslosigkeit Empfehlungen erhalten, mit deren Hilfe sichergestellt werden soll, dass jedem jungen Menschen innerhalb von vier Monaten nach Beendigung der Ausbildung oder Eintritt der Arbeitslosigkeit ein Arbeitsplatz, eine Fortbildung oder eine arbeitsorientierte Ausbildung angeboten wird.

19 Mitgliedstaaten erhielten Empfehlungen, die auf die Erleichterung des Übergangs zwischen dem Bildungswesen und der Arbeitswelt abzielen, wie beispielsweise spezielle Anreize für Unternehmen zur Einstellung junger Menschen, wodurch die Verfügbarkeit von Ausbildungsplätzen verbessert und eine Verringerung der Schulabbrecherquoten erzielt werden sollen.

Acht Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, die sozialen Sicherheitsnetze durch die Erhöhung des Betrags und die Erweiterung des Geltungsbereichs von Sozialleistungen zu verbessern, um gegen Armut vorzugehen.

Zehn Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, um die Integration von Migranten und der Roma-Bevölkerung zu verbessern.

18 Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, die Unterstützung der Menschen außerhalb des Arbeitsmarktes mithilfe von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu verbessern, einschließlich personenbezogener Unterstützung bei der Arbeitssuche sowie Weiterbildungen und Ausbildungsplätzen, die an die Bedürfnisse der Betroffenen angepasst sind.

Elf Mitgliedstaaten erhielten die länderspezifische Empfehlung zur Verbesserung der Erwerbstätigkeit von Frauen. Hierzu gehören: die Verringerung von Barrieren, die einer Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt im Weg stehen; die Verbesserung von Dienstleistungen für Kinder; Maßnahmen zur Verringerung des Lohngefälles zwischen Männern und Frauen; die Beseitigung von Fehlanreizen, die einer Erwerbstätigkeit der Eltern entgegenwirken, sowie die Vergrößerung des Angebots an hochwertigen, integrativen Kinderbetreuungseinrichtungen.

15 Mitgliedstaaten haben für den Bereich des Gesundheitswesens und der Langzeitpflege eine länderspezifische Empfehlung erhalten, die Punkte wie die Verbesserung der primären Gesundheitsfürsorge, die Reformierung des Krankenhauswesens, die Kontrolle der Arzneimittelausgaben sowie die Verbesserung des Zugangs benachteiligter Menschen zu Gesundheitsdienstleistungen betreffen. Im Bereich der Langzeitpflege wurden die Mitgliedstaaten aufgerufen, den Schwerpunkt von der Heimpflege zur Pflege im häuslichen Umfeld zu verlagern.

Vor dem Hintergrund der Alterung der Bevölkerung betont die Kommission bei 16 Mitgliedstaaten die Notwendigkeit einer kosteneffektiven und effizienten Nutzung öffentlicher Ressourcen, um einen gleichen Zugang zu einer nachhaltigen und hochwertigen Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege zu ermöglichen.

Mobilisierung von Governance-Instrumenten

Die Anleitungen der Kommission zu Sozialinvestitionen werden in das Europäische Semester integriert, indem die Mitgliedstaaten dazu angehalten werden, Sozialinvestitionen bei der Umsetzung relevanter länderspezifischer Empfehlungen Vorrang einzuräumen und diese in die Berichterstattung zu den nationalen Reformprogrammen einzubeziehen. Zudem werden die Mitgliedstaaten dazu eingeladen, konkrete Strategien für soziale

Innovation, etwa Partnerschaften zwischen dem öffentlichen, dem privaten und dem tertiären Sektor, umzusetzen und für eine angemessene und vorhersehbare finanzielle Unterstützung für soziale Innovation, einschließlich Mikrofinanzierung, sowie Weiterbildung, den Aufbau von Netzwerken und Mentoring zu sorgen, um fakten gesicherte sozialpolitische Maßnahmen zu unterstützen. Die CSR für 2013 unterstützen bereits ein Sozialinvestitionskonzept (siehe unten), und dieses Vorgehen soll in den nächsten Jahren noch intensiviert werden.

Kasten 12: Beispiel der CSR 2013 für die Tschechische Republik

Die Tschechische Republik hat sieben CSR erhalten, unter anderem eine Empfehlung zum Thema Beschäftigung und Kinderbetreuung:

„[...] zusätzliche Anstrengungen zur Verbesserung der Effizienz und Wirksamkeit der öffentlichen Arbeitsverwaltung unternimmt; das Angebot an integrativen Kinderbetreuungseinrichtungen in erster Linie für Kinder bis zu drei Jahren sowie die Teilnahme von Roma-Kindern wesentlich erhöht, vor allem indem das Gesetz über die Bereitstellung von Kinderbetreuungsdiensten verabschiedet und umgesetzt und die Kapazitäten von sowohl öffentlichen als auch privaten Kinderbetreuungsdiensten ausgebaut werden;“

Das Arbeitsprogramm 2013 der offenen Methode der Koordinierung (OMK) für den Sozialbereich ist auf die Sozialinvestitionsagenda abgestimmt. Es umfasst Arbeiten, mit denen eine Bewertung der Finanzierung, Effizienz und Effektivität auf der Grundlage der Analyse und des Austauschs bewährter Vorgehensweisen im Rahmen der OMK begonnen wurde.

Die Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung ist ein zentraler Partner bei der Umsetzung des Sozialinvestitionskonzepts im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung. Auf ihrem Jahreskongress geht es darum, Armut und soziale Ausgrenzung zu verringern, indem ein Europa der Solidarität geschaffen wird und Reformen auf den Weg gebracht werden, die in den Mitgliedstaaten erforderlich sind, um die wachsenden sozialen Herausforderungen zu

meistern, mit denen Europa konfrontiert ist. Das Programm des Jahreskongresses beinhaltet eine Bestandsaufnahme und den Austausch von Verfahrensweisen, um konkrete Partnerschaften und Maßnahmen zu entwickeln, um Sozialinvestitionen umzusetzen und einen Rahmen für nationale und regionale sozialpolitische Reformen zu schaffen. Zudem arbeitet die Kommission auch daran, lokale und regionale Interessenträger und Behörden effektiver in den Kongress einzubeziehen.

Unterstützung durch die Fonds

Die EU-Fonds unterstützen die Mitgliedstaaten dabei, die prioritären Bereiche für Sozialinvestitionen anzugehen. Sämtliche dieser Fonds werden den Erfordernissen entsprechend mobilisiert, aber der **Europäische Sozialfonds (ESF)** fungiert in dieser Hinsicht

als wichtigstes Finanzierungsinstrument und wichtigster Beschleuniger. Der ESF hat bereits erhebliche und vielfältige Förderungsmittel für Reformen sowie Unterstützung im Rahmen eines Sozialinvestitionskonzepts gewährt. So wurde er beispielsweise genutzt, um soziale Innovationen innerhalb der portugiesischen Migrationspolitik zu unterstützen, aber auch, um Langzeitarbeitslosen in Ungarn wieder zu einer Arbeit zu verhelfen und um für Kinderbetreuungsangebote durch Sozialunternehmen in Italien zu sorgen. Für den Zeitraum 2014-2020 beinhaltet der ESF zudem gezielte Unterstützung für Sozialinvestitionen, beispielsweise, indem er die Mitgliedstaaten gegebenenfalls bei der Umsetzung von CSR im Sozialbereich unterstützt. Operative Orientierungshilfe durch die Kommission hilft dabei,

die Mitgliedstaaten darüber zu informieren, wie der ESF am besten genutzt werden kann, um im Hinblick auf alle vier Investitionsschwerpunkte des Fonds Sozialinvestitionen zu tätigen: Förderung von Beschäftigung, Investitionen in Bildung, Bekämpfung von Armut und Verbesserung der institutionellen Kapazität. Eine verstärkte Schwerpunktsetzung bei den Sozialinvestitionen in künftige CSR und die kürzliche Veröffentlichung einer integrierten operativen Anleitung zu Sozialinvestitionen für den ESF tragen dazu bei, dass ein zunehmender Anteil der ESF-Finanzmittel das Sozialinvestitionskonzept, wie auch in den folgenden Beispielen deutlich wird, widerspiegelt.

Kasten 13: Nutzung des ESF, um aktive integrationspolitische Maßnahmen in Belgien zu fördern und so Personen zu erreichen, die auf dem Arbeitsmarkt am schwersten zu vermitteln sind⁽¹⁾

Der ESF wurde genutzt, um allgemeine aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen um einen Schwerpunkt bei Personen, die mit den schwerwiegendsten Problemen konfrontiert sind (etwa junge Menschen, Alleinerziehende und Zuwanderer), zu ergänzen. Mit dem Einsatz des ESF erhalten Personen, die auf dem Arbeitsmarkt am schwersten zu vermitteln sind, beispielsweise eine intensivere Betreuung und Mentoring.

Das ESF-Programm 2007-2013 für Belgien stützt sich auf drei Achsen, von denen zwei im Hinblick auf ein aktives Integrationskonzept von besonderem Interesse sind:

- 1: Förderung sozialer und berufliche Aktivierungswege
- 2: Karriereplanung und Förderung der Vielfalt am Arbeitsplatz

Erstere konzentriert sich auf spezielle Maßnahmen, die auf die Bedürfnisse schutzbedürftiger Menschen in den öffentlichen Zentren für soziales Wohlergehen zugeschnitten sind. Für diese, beispielsweise junge Menschen zwischen 18 und 25 Jahren, Alleinerziehende, Personen ausländischer Herkunft und Personen im Alter von mehr als 45 Jahren, scheinen herkömmliche Maßnahmen weniger wirksam zu sein. Die zweite Gruppe von Maßnahmen konzentriert sich im Wesentlichen auf strukturelle Maßnahmen für Vielfalt am Arbeitsplatz und zur Bekämpfung diskriminierender Vorgehensweisen. Hierzu zählen Projekte wie Öffentlichkeitskampagnen für den Erhalt der Erwerbstätigkeit von älteren Menschen sowie ein Projekt mit dem Titel „Experten aus Erfahrung“.

(1) Wouter Schepers und Ides Nicaise, *Assessment of the Implementation of the EC's Recommendation on Active Inclusion Belgium, 2013*, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9935&langId=en>

Kasten 14: Nutzung des ESF zur Unterstützung der Vereinfachung von Sozialleistungen und Dienstleistungen – zentrale Anlaufstellen für Zuwanderungspolitik in Portugal⁽¹⁾

Nach Veränderungen des Zuwanderungsmusters in den 1990er Jahren war die portugiesische Verwaltung mit erheblichen Schwierigkeiten bei der Kommunikation mit der Zuwandererbevolkerung sowie der Gewinnung eines Verständnisses von ihren Bedürfnissen konfrontiert. Gleichzeitig mussten viele Zuwanderergruppen mit der Herausforderung der sozialen Integration in einem unbekanntem sprachlichen, kulturellen und bürokratischen Umfeld umgehen. Diese grundlegende Veränderung führte zum portugiesischen Ansatz der zentralen Anlaufstelle, der bereits auf lokaler Ebene in den Büros des Hohen Kommissariats für Immigration und interkulturellen Dialog (ACIDI)⁽²⁾ erprobt worden war. Auf der Grundlage der gesammelten Erfahrungen von ACIDI wurden im Jahr 2004 nationale Zentren zur Unterstützung von Zuwanderern (CNAI)⁽³⁾ für die Allgemeinheit eröffnet, um auf eine Reihe von Herausforderungen zu reagieren, die von Zuwanderern ermittelt wurden. Diese betrafen die am Integrationsprozess beteiligten Einrichtungen, die fehlende Zusammenarbeit zwischen Behörden und deren verstreute Standorte, die Vielfalt der Verfahren, die komplexe Bürokratie, Kommunikationsschwierigkeiten aufgrund kultureller und sprachlicher Unterschiede sowie die Notwendigkeit zur Förderung der Beteiligung von Zuwanderern an Entscheidungen. Die CNAI-Zentren bieten verschiedene zuwanderungsbezogene Dienste, die im Rahmen einer Zusammenarbeit am selben Ort und auf der Grundlage einer einheitlichen Arbeitsphilosophie erbracht werden. Um außerdem sicherzustellen, dass die Zuwanderungsverfahren und die soziale Integration Hand in Hand gehen, bieten die Zentren unter Mitwirkung von staatlichen Stellen und Nichtregierungsorganisationen eine Reihe von staatlichen Diensten und Unterstützungsdienstleistungen unter einem Dach an. Interkulturelle Mediatoren, die selbst Zuwanderer sind und eine Weiterbildung erhalten haben, spielen eine wesentliche Rolle bei der Bereitstellung der Dienstleistungen. Das Ziel der CNAI besteht darin, eine integrierte Antwort für die Probleme zu bieten, mit denen Zuwanderer konfrontiert sind, und die öffentliche Verwaltung durch schnelle und flexible Antworten für ihre Bedürfnisse näher an sie heranzuführen. Die kulturelle und sprachliche Nähe zu den Nutzern der Dienstleistungen erleichtert diese Interaktion. Die nationalen Zentren zur Unterstützung von Zuwanderern sind ein gutes Beispiel für einen Ansatz, der erprobt und nach einer Bewertung der politischen Auswirkungen in größerem Maßstab zum Einsatz kam.

(1) Ein preisgekröntes Projekt des European Public Sector Award 2011, organisiert vom Europäischen Institut für öffentliche Verwaltung (<http://www.epsa2011.eu/en/content/show/&tid=161>).

(2) Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI): <http://www.acidi.gov.pt/>

(3) Eine Bewertung der Zentren erhalten Sie unter http://www.oss.inti.acidi.gov.pt/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=73&Itemid=61&lang=en

Zudem tätigt der ESF erhebliche Investitionen in die **Sozialwirtschaft**. Mit einem besonderen neuen Investitionsschwerpunkt, der Förderung der Sozialwirtschaft und von Sozialunternehmen, wird ihre Bedeutung in der Verordnung über den ESF für den Zeitraum 2014-2020 bestätigt. Hierdurch wird für die Mitgliedstaaten der Weg für die Aufnahme der diesbezüglichen Aktivitäten in ihre operationellen Programme für den Zeitraum 2014-2020 geebnet. Gleichzeitig werden Sozialunternehmen an den vom ESF kofinanzierten Maßnahmen in den verschiedenen Politikbereichen beteiligt und somit die Umsetzungskapazitäten des öffentlichen Sektors ergänzt. So sind beispielsweise Projekte des dritten Sektors gut geeignet, um maßgeschneiderte Dienstleistungen bereitzustellen, mit deren Hilfe Menschen auf den Arbeitsmarkt zurückkehren können, oder für Dienstleistungen im Bereich der frühkindlichen Erziehung und Betreuung für Kinder aus Minderheiten- oder Zuwanderergruppen.

Die ESF-Verordnung spiegelt die zunehmende Anerkennung der Bedeutung sozialer Innovation in allen vom Fonds geförderten Bereichen wider, insbesondere mit dem Ziel, innovative Lösungen zu erproben und zu verbessern, um den sozialen Bedürfnissen gerecht zu werden. Ergänzt wird diese Herangehensweise durch neue Maßnahmen zur Förderung der sozialen Innovation, beispielsweise einen Anreiz zur prioritären Einordnung von Programmen, die auf soziale Innovation abzielen, in Form eines höheren Kofinanzierungsanteils für Mitgliedstaaten. Die Kommission unterstützt den Kapazitätsaufbau für soziale Innovation in Form des gegenseitigen Lernens, des Aufbaus von Netzwerken und der Verbreitung bewährter Vorgehensweisen und Methoden.

Neben dem ESF beinhaltet eine Reihe von Programmen, politischen Maßnahmen und Initiativen der Europäischen Kommission eine Komponente für soziale Innovation: der

Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), die Rahmenprogramme für Forschung und technologische Entwicklung (FP-RTD), die Europäische Investitionsbank (EIB) durch gemeinsame Initiativen der EIB und der Europäischen Kommission, beispielsweise die vier „J“ (Jaspers, Jeremie, Jessica, Jasmine), Unternehmensförderung durch den EFRE, der Europäische Investitionsfonds (EIF) zur Förderung von Sozialunternehmen, das Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) und das Programm Progress.

Insbesondere das Programm Progress ergänzt den Beitrag des ESF. Mehrere der Initiativen und sozialpolitischen Experimente, die im Rahmen von Progress unterstützt werden, sind für die Gestaltung öffentlicher Dienstleistungen relevant. Beispiele hierfür sind:

- „HOPE in Stations“ (**HO**meless **P**eople in **E**uropean train stations, Obdachlose in europäischen Bahnhöfen) hat zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den lokalen Behörden, Sozialorganisationen, die Obdachlose betreuen, sowie Eisenbahnunternehmen bei Dienstleistungen für Obdachlose in größeren Bahnhöfen und deren Umfeld in drei europäischen Hauptstädten beigetragen;
- „Models of mentoring for inclusion and employment“ (Mentoringmodelle für Integration und Beschäftigung) (UK), eine Initiative zur Einrichtung eines Peer-Mentoring-Modells, mit der Zielgruppen beim Übergang von einer geschlossenen Einrichtung (z. B. Gefängnis, Behandlungszentren für Suchtkranke, Militärdienst, Dienste für psychische Gesundheit und Rehabilitation) in den offenen Arbeitsmarkt unterstützt werden;
- „Housing First Europe“ (DK) soll einen Wechsel von der Nutzung von Obdachlosen- und Übergangsunterkünften als vorrangiger Lösung zum vermehrten Zugang zu dauerhaften Wohnlösungen fördern.

Kasten 15: HOPE in Stations – Integration von sozialen Dienstleistungen für Obdachlose

Das Projekt HOPE in Stations⁽¹⁾, das im Rahmen des Programms Prograss von der Europäischen Kommission finanziert wird, hat die Integration von sozialen Dienstleistungen für Obdachlose in Bahnhöfen und deren Umfeld gefördert. Während Obdachlose in Bahnhöfen in ganz Europa einen Schwerpunkt der sozialpolitischen Maßnahmen und lokalen Verwaltungsstrategien bilden, hat das Problem der Ausgrenzung aus der Gesellschaft viele Facetten (Wohnraum, Beschäftigung, soziale Sicherheit, Gesundheit usw.) und ist nach wie vor ungelöst.

HOPE in Stations hat Behörden, Sozialorganisationen für Obdachlose und Bahnunternehmen an einen Tisch gebracht, um einen integrierten Ansatz zu entwickeln und zweierlei Formen von Unterstützung zu bieten:

- Einrichtung einer Vermittlungsstelle: eine Fachkraft oder Organisation, die als Vermittler zwischen dem Bahnhof und den Sozialorganisationen auftritt;
- Informationen zu Obdachlosen, dem Unterstützungsnetzwerk und der Unternehmenspolitik für die Arbeitnehmer des Bahnunternehmens (vorwiegend Kundendienst, Sicherheit und Reinigung) und deren Einführung in neue Formen des Umgangs mit Obdachlosen und ihrer Unterstützung.

Das Projekt wurde in Bahnhöfen in drei europäischen Hauptstädten umgesetzt: Paris Nord und Est, Brüsseler Hauptbahnhof und Roma Termini.

Der Ansatz für die Vermittlungsstelle hat sich als relevant und effektiv erwiesen. So wurde dessen Übernahme in allen Teilnehmerländern empfohlen. Der Ansatz wird mittlerweile in sechs Pariser Bahnhöfen angewendet. In Italien erhalten weitere Unterstützungszentren die Funktion der Vermittlungsstelle, und auch in Luxemburg, Polen und Spanien wird der Ansatz derzeit übernommen.

Die Erfahrung, die die HOPE-in-Stations-Partnerschaften gebracht haben, mündete in ein Folgeprojekt, nämlich „WORK in Stations“ (**W**orking On **R**einclusion **K**now-how in European train stations, Arbeit an Know-how zu Wiedereingliederung in europäischen Bahnhöfen)⁽²⁾, in dessen Rahmen neue Methoden der Integration von Obdachlosen in den Arbeitsmarkt gefördert werden. Begonnen hat dieses Projekt im Jahr 2012, mit Schwerpunkt auf der Erkundung von Verbesserungsmöglichkeiten beim Kontakt zwischen den Bahnhöfen, Sozialeinrichtungen (NRO) und Behörden, damit Obdachlose angemessene und realistische Formen der Arbeit finden. Zudem sollen neue Partnerschaften zwischen diesen Akteuren in großen Bahnhöfen in Brüssel, Rom und Paris eingerichtet werden. Nach 13 Monaten wurden konkrete neue Partnerschaftsverträge unterzeichnet, die bereits Früchte tragen: Lokale benachteiligte Menschen, die von der staatlichen Agentur ermittelt und von der Sozialeinrichtung ausgebildet wurden, haben nun von den Bahnunternehmen in diesen Bahnhöfen eine Arbeit erhalten.

(1) Siehe http://solidarites-actives.com/pdf/ANSA_HOPE_FinalEvaluationReport_EN_V0.pdf für weiterführende Informationen.

(2) Siehe http://www.solidarites-actives.com/pdf/ANSA_WORK_ScientificReport_EN_VF.pdf

Kasten 16: Förderung der sozialen Innovation im Bereich der Langzeitpflege in den Niederlanden⁽¹⁾

Pflegeheime für ältere Menschen müssen den sich wandelnden Erwartungen der Bewohner und ihrer Familien im Hinblick auf bessere Pflegestandards und eine angemessene Personaldecke gerecht werden. Früher wurden die Qualitätsstandards im Bereich der Heimpflege von Fachleuten definiert und waren weitgehend auf Aspekte ausgerichtet, die nicht mit der Lebensqualität oder Pflege in Zusammenhang standen, etwa die Qualifikationen des Personals und die bauliche Integrität der Räumlichkeiten. In mehreren EU-Mitgliedstaaten haben die Regulierungsstellen und Dienstleister nun bessere Qualitätsmanagementsysteme und -methoden geschaffen, die auf die Bewertung, Messung und ständige Verbesserung von Langzeitpflege ausgerichtet sind, wobei bis zu einem gewissen Grad ähnliche Ansätze verfolgt werden.

Im Rahmen des Projekts „Quality management by result-oriented indicators towards benchmarking in residential care for older people“ (Qualitätsmanagement durch ergebnisorientierte Indikatoren für eine vergleichende Leistungsbewertung im Bereich der Heimpflege für ältere Menschen) (finanziert im Rahmen von Progress) wurden auf der Grundlage eines Erfahrungsaustauschs in ausgewählten Mitgliedstaaten ergebnisorientierte Qualitätsindikatoren für Pflegeheime gesammelt und validiert. Neben der Pflegequalität wurde auch der Lebensqualität besondere Beachtung geschenkt. Eines der Ziele bestand darin, Erfahrungen im Zusammenhang mit Methoden der Arbeit mit ergebnisorientierten Indikatoren und der Fortbildung von Pflegeheimleitern im Umgang mit den verschiedenen Herausforderungen zu sammeln. Auf der Grundlage dieser Studie wurde das Handbuch *Measuring Progress: Indicators for Care Homes (Messung des Fortschritts: Indikatoren für Pflegeheime)* verfasst, das in fünf Sprachen verbreitet wurde und Informationen für die Erstellung des Freiwilligen europäischen Qualitätsrahmens für Sozialdienstleistungen des Ausschusses für Sozialschutz lieferte.

(1) Weitere Informationen siehe http://www.euro.centre.org/data/1306242771_99752.pdf

Soziale Innovation ist eine der wichtigsten Prioritäten des neuen Programms für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI). EaSI widmet sich Problemen wie der Alterung der Bevölkerung, der hohen Arbeitslosigkeit, Armut und sozialer Ausgrenzung. Diese erfordern effiziente Reformen des Wohlfahrts- und Rentensystems sowie der Arbeitsmärkte, aber auch einen besseren Zugang zu Finanzierung und Kleinkrediten für Sozialunternehmen, Arbeitslose und Menschen mit unsicheren Beschäftigungsverhältnissen.

Im Jahr 2014 zielt EaSI darauf ab,

- die Gestaltung, die Evaluierung und eine umfangreichere Umsetzung neuer sozialpolitischer Initiativen in Einklang mit einem Sozialinvestitionskonzept zu fördern;
- die Rolle öffentlich-privater Partnerschaften bei Reformen des Wohlfahrtssystems und Investitionen in das Humankapital zu fördern;
- die Möglichkeit für ein Auszeichnungssystem für Sozialunternehmer zu überprüfen;

- Experimente im Bereich der Sozialpolitik auf die Unterstützung von Sozialinvestitionsmaßnahmen wie Wohnraumbeschaffungsansätzen, zentralen Anlaufstellen und die Projekte für Arbeitsplätze in Bahnhöfen auszurichten.

Das Ziel des EaSI besteht außerdem darin, Projekte zu unterstützen, die im Erfolgsfall mit der Unterstützung des ESF in größerem Maßstab umgesetzt werden können. Der Kapazitätsaufbau und die Unterstützung in Form von Mikrofinanzierung für Kleinunternehmer und Sozialunternehmen sollen entwickelt und ausgebaut werden. Zusätzlich wendet EaSI im Zeitraum 2014-2020 jährlich 10 Mio. EUR auf, **um Netzwerke auf europäischer Ebene zu unterstützen, die Veränderungen in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik fördern**, und insbesondere Netzwerke, die aktiv die soziale Integration und Armutsverringerung in der Gesellschaft sowie den Zugang zu Finanzen (Mikrofinanzierung oder Finanzierung von Sozialunternehmen) fördern.

Weitere Initiativen der Kommission

Neben finanzieller Unterstützung bietet die Kommission den Mitgliedstaaten auch Hilfe in Form von Analysen und Fachwissen sowie Arbeiten zu praktischen Belangen wie methodischen Grundlagen für Studien und Pilotprojekte und Kapazitätsaufbau bis hin zur zeitgerechten Aktualisierung und Entwicklung von Daten.

Die Kommission entwickelt **methodische Grundlagen**, um Orientierungshilfe und Unterstützung für die Reformen der Mitgliedstaaten anzubieten. Hierzu zählt eine Methodik zur multidimensionalen Messung der Effizienz und Effektivität staatlicher Haushalte im Bereich der Sozialpolitik, die politische Entscheidungsträger bei der Reform von politischen Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Angemessenheit und Nachhaltigkeit verwenden können. Zudem entwickelt die Kommission auch eine Methodik zur Entwicklung von Referenzbudgets (eine Berechnung der Kosten eines Warenkorb mit grundlegenden Gütern und Dienstleistungen, die eine Familie mit einer bestimmten Größe und Zusammensetzung zur Sicherung ihres Lebensunterhalts benötigt). Durch die Nutzung von Referenzbudgets können die politischen Entscheidungsträger dazu beitragen, dass die Einkommensunterstützung die tatsächlichen Lebenshaltungskosten widerspiegelt und dass der Lebensstandard der Menschen verbessert wird, um ihnen ein würdevolles Leben zu ermöglichen.

Weiterhin entwickelt die Kommission ein webbasiertes Nachschlagewerk bzw. eine **Wissensplattform**, um eine vergleichende Analyse und Beispiele für sozialpolitische Reformen in allen Mitgliedstaaten bereitzustellen. Ziel ist es, den Austausch und die Verbreitung bewährter Vorgehensweisen zwischen politischen Entscheidungsträgern, Wissenschaftlern, NRO, Dienstleistern und sonstigen wichtigen Akteuren zu fördern, die sozialpolitische Maßnahmen gestalten und umsetzen.

Die Europäische Plattform für Investitionen in Kinder (EPIC) hilft dabei, bewährte Vorgehensweisen für Investitionen in Kinder zu ermitteln und zu evaluieren. EPIC ist eine Plattform für den Austausch bewährter politischer Vorgehensweisen im Zusammenhang mit Kindern und ihren Familien sowie zur Förderung der Zusammenarbeit und des wechselseitigen Lernens in diesem Bereich im Rahmen thematischer Seminare und Workshops.

In Zusammenarbeit mit dem Institut für technologische Zukunftsforschung entwickelt die Kommission in ihrer Gemeinsamen Forschungsstelle ein **Handbuch für politische Entscheidungsträger für die Gestaltung von Langzeitpflegestrategien**.

Die EU hat eine Reihe von Politikinitiativen erarbeitet, um die Entwicklung der **Sozialwirtschaft** zu fördern. Im Jahr 2003 hat der Rat der EU eine Verordnung über das Statut der Europäischen Genossenschaft (SCE) mit dem Ziel angenommen, die Entwicklung grenzüberschreitender und transnationaler Aktivitäten von Genossenschaften zu unterstützen. Im Jahr 2004 hat die Europäische Kommission eine

Mitteilung über die Förderung von Genossenschaften in Europa vorgelegt, in der sie dazu aufruft, dass ein stärkeres Augenmerk auf neue Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten gelegt wird, in denen der Genossenschaftssektor relativ unterentwickelt ist.

Ferner arbeitet die EU auch an der Bereitstellung von **Unterstützungsdienstleistungen für Experimente im Bereich der Sozialpolitik**. Diese Dienstleistungen helfen der Kommission dabei, die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Erneuerung und Modernisierung der Sozialpolitik zu unterstützen. Zudem tragen sie zu einer vermehrten Sensibilisierung und zum Kapazitätsaufbau in Organisationen und Verwaltungen bei, die am Entwurf, der Umsetzung und der Evaluierung von sozialpolitischen Maßnahmen beteiligt sind, und zwar in erster Linie durch Fortbildungen und Informationsveranstaltungen und die Einrichtung von Kommunikationsinstrumenten. Durch maßgeschneiderte Beratung wird sichergestellt, dass politische Entscheidungsträger, die Experimente mit innovativen Ansätzen durchführen wollen, einen Zugang zu angemessener Unterstützung erhalten.

Vor kurzem hat die Kommission die **Initiative für soziales Unternehmertum** ins Leben gerufen, die einen Maßnahmenplan beinhaltet, um die Sichtbarkeit und Anerkennung von Sozialunternehmen zu verbessern, um das rechtliche Umfeld zu vereinfachen, damit eine grenzüberschreitende Tätigkeit für sie einfacher möglich ist, und um ihren Zugang zu Finanzmitteln zu erleichtern. Die Kommission forderte die Mitgliedstaaten und Regionen nachdrücklich auf, umfassende Strategien zu entwickeln und ihre Maßnahmen zur Förderung von Sozialunternehmen unter vollständiger Nutzung der EU-Fonds zu verstärken.

Zudem hat die Kommission **einen Vorschlag für eine Verordnung vorgelegt, die zur Einrichtung von europaweiten Investitionsfonds für Sozialunternehmen führen soll**, wobei sie die Bezeichnung „Europäische Fonds für soziales Unternehmertum“ führen dürfen⁽¹⁹⁾. Hierdurch sollen Investoren die

Möglichkeit erhalten, Fonds zu ermitteln, die europäische Sozialunternehmen unterstützen, sowie sich wichtige Informationen über die Fonds für soziales Unternehmertum zu verschaffen. Mithilfe der vorgeschlagenen Verordnung sollen Barrieren beseitigt werden, die der Beschaffung von Finanzmitteln in ganz Europa im Weg stehen, und Investitionen einfacher und effizienter gestaltet werden.

Schließlich veröffentlicht die Kommission weiterhin **regelmäßige Berichte** mit eingehenden Analysen zur Beschäftigungs- und Sozialsituation in Europa, einschließlich des *Quartalsberichts über soziale Lage und Beschäftigungssituation in der EU und des jährlichen Berichts über Entwicklungen in den Bereichen Beschäftigung und Soziales in Europa*. Die in diesen Berichten enthaltenen Belege dienen den Mitgliedstaaten als theoretische Grundlage für faktengesicherte politische Maßnahmen.

(19) Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Europäische Fonds für soziales Unternehmertum. COM(2011) 862.



Schlussfolgerung

Kommissionsmitglied László Andor wies vor kurzem darauf hin, dass unsere Wirtschaften reformiert und unsere Sozialschutzsysteme parallel zueinander modernisiert werden müssen, um die Europa-2020-Ziele zu erreichen. Ein effizientes Sozialschutzsystem stehe dem Wohlstand nicht im Weg. Es handle sich dabei vielmehr um ein unverzichtbares Element einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft⁽²⁰⁾. Anders gesagt weisen die Modernisierung der europäischen Sozialmodelle und ein verstärkter Schwerpunkt bei den Sozialinvestitionen den Weg in die Zukunft.

In einer Zeit, in der so viele Bürgerinnen und Bürger der EU in finanzielle Not geraten sind, ist diese Botschaft wichtiger denn je. Der Umfang, in dem sozialpolitische Maßnahmen vor den Risiken des Lebens schützen und die Menschen zu einer Teilhabe an der Gesellschaft befähigen können, erreicht gewisse Grenzen. So sind fast ein Viertel der EU-Bürger heute von Armut oder sozialer Ausgrenzung gefährdet. Die Menschen sind das wichtigste Gut der EU. Allein Investitionen in Frauen und Männer von der Geburt bis ins hohe Alter hinein können die Situation der Menschen verbessern und Europa unversehrt aus der aktuellen Wirtschaftskrise führen. Um diese Herausforderungen zu meistern, müssen die EU-Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen im Hinblick auf Sozialinvestitionen und Innovation verstärken, indem sie alle Instrumente nutzen, die für den öffentlichen, den privaten und auch den tertiären Sektor zur Verfügung stehen.

Das Sozialinvestitionspaket enthält die Anleitungen der Kommission für Antworten auf die Krise sowie langfristige soziale und demografische Entwicklungen. Darin werden

(20) Einleitung zu *Investition in ein soziales Europa*, Europäische Kommission, Juni 2013, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7515&type=2&furtherPubs=yes>

Möglichkeiten erläutert, wie die Mitgliedstaaten ihre Sozialhaushalte effizienter und effektiver nutzen und Sozialinvestitionen dort bündeln können, wo sie am dringendsten notwendig sind, um für einen angemessenen, nachhaltigen und integrativen Sozialschutz zu sorgen.

Die Mitgliedstaaten sollten das Augenmerk auf Investitionen in Menschen von der frühesten Kindheit bis ins hohe Alter hinein legen, um so ihre Kompetenzen und Fähigkeiten zu stärken und sie dazu zu befähigen, vollumfänglich an der Gesellschaft und dem Arbeitsmarkt teilzuhaben. Wenn die Menschen darauf vorbereitet werden, mit den Risiken des Lebens umzugehen, anstatt die Folgen einer Untätigkeit zu einem späteren Zeitpunkt beheben zu müssen, führt dies zu einem allseitigen Nutzen für unsere Gesellschaften und Wirtschaften.

Besonders wichtig ist es, dass Zugang zu hochwertiger frühkindlicher Erziehung und Betreuung gewährt wird, die wiederum einen Beitrag zum Erfolg der Kinder im späteren Leben leisten und den Eltern, insbesondere den Müttern, dabei helfen, Arbeit und Kinderbetreuung miteinander zu vereinbaren. Wenn eine soziale Benachteiligung in der Kindheit frühzeitig angegangen wird und Kinder und junge Menschen früh Unterstützung erhalten, kann damit die generationsübergreifende Übertragung von Armut verhindert werden. Dies bedeutet aber auch, dass die Chancen für Roma und gesellschaftlich marginalisierte Bevölkerungsgruppen durch integrative Arbeitsmärkte, eine bessere Unterstützung für Arbeitssuchende und verbesserte Chancen auf eine aktive Teilhabe von älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben

und der Gesellschaft in ihrer Gesamtheit verbessert werden.

So beruht der Weg in die Zukunft in der Tat auf der Voraussetzung, dass gut konzipierte Wohlfahrtssysteme, die den Schwerpunkt auf Bereiche wie Bildung, hochwertige Kinderbetreuung, Gesundheitsversorgung, Ausbildung, Unterstützung bei der Arbeitssuche und Rehabilitation legen, die Menschen vor finanzieller Not und die Wirtschaft vor Schocks bewahren, aber auch die Fähigkeit der Menschen zur Teilhabe an der Gesellschaft und am Arbeitsmarkt verbessern können.

Neben der Verwirklichung dieser Ziele ist auch eine Stärkung der sozialen Komponente der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) erforderlich, damit der Nutzen der WWU allen Bürgerinnen und Bürgern der EU zugutekommen kann. Die wirtschaftspolitische Steuerung der WWU muss gemeinsame Maßnahmen umfassen, um schwerwiegende Probleme im Beschäftigungs- und Sozialbereich anzugehen, bevor diese auf der Ebene der Mitgliedstaaten sowie auf EU-Ebene überproportionale Ausmaße annehmen. Angesichts des hohen Maßes der wechselseitigen wirtschaftlichen Abhängigkeit zwischen den Mitgliedern der Währungsunion ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass sich derartige Beschäftigungs- und Sozialkrisen über nationale Grenzen hinaus auswirken. Die Vertiefung der sozialen Komponente der WWU ist für die Vollendung einer echten, nachhaltigen und gerechten WWU unabdingbar. Gleichzeitig müssen die Mitgliedstaaten Hilfe erhalten, damit sie ihre Verpflichtungen im Rahmen der Strategie Europa 2020 für integratives, intelligentes und nachhaltiges Wachstum erfüllen können.

Standpunkt der irischen EU-Ratspräsidentschaft: Joan Burton, Ministerin für Sozialschutz



Einleitung

Vom besorgniserregenden Einbruch der Vermögenswerte in der Weltwirtschaft, und insbesondere im Finanzsektor, war Irland überproportional stark betroffen. Als kleine Freihandelswirtschaft, die mit einem hohen Maß an privaten Auslandsschulden in die Rezession ging, bekamen wir die Auswirkungen der drastischen Liquiditätsverringerung auf den weltweiten Finanzmärkten sowie des Rückgangs der weltweiten Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen deutlich mehr als die meisten Länder zu spüren. Die Tatsache, dass der Staat dann an die Stelle der Privatschuldner trat und deren Auslandsschulden sozialisierte, verstärkte die Belastungen,

denen die irische Wirtschaft bereits ausgesetzt war und die die Fähigkeit des Staates, auf den Wirtschaftsschock zu reagieren, erheblich einschränkten. (Obwohl wir die finanzielle Unterstützung durch andere EU-Mitglieder und den IWF begrüßen und dankbar dafür sind, ist es wichtig, sich vor Augen zu halten, dass diese Unterstützung kein Rettungspaket im herkömmlichen Sinne darstellt, sondern dass es sich in Wirklichkeit um einen Kredit handelt – eine Überbrückungsfinanzierung –, um Irland über die Krise hinwegzuhelfen, während das Land Schritte unternimmt, um das Vertrauen der Finanzmärkte wiederzugewinnen, bis es selbst wieder Kredite aufnehmen kann. Dieser Kredit muss zurückgezahlt werden, was wir derzeit tun.) Die Lage wurde dadurch verschlimmert, dass wir nach einem langjährigen Wirtschaftsaufschwung in einem für Irland unvergleichbaren Ausmaß in diese Rezession hineingeschlittert sind. Das bedeutet, dass unsere staatlichen Institutionen, einschließlich unserer staatlichen Arbeitsämter und Sozialdienste, unzureichend darauf vorbereitet waren, den Tsunami an Arbeitssuchenden zu bewältigen, der über sie hereinbrach. Dieser Herausforderung stand ich gegenüber, als ich das Amt der Ministerin für Sozialschutz übernahm. Sie bestand darin, einen Weg zu finden, unsere Beschäftigungs- und Wohlfahrtsdienste vor dem Hintergrund beispielloser Einschränkungen und in einer Zeit der Rekordnachfrage nach unseren Dienstleistungen neu zu gestalten und umzuwandeln. Unsere Antwort auf diese Herausforderung ist die Strategie „**Pathways to Work**“.

Pathways to Work

Die Strategie Pathways to Work, die im Jahr 2010 ins Leben gerufen wurde, ist der Entwurf für die größte Reihe von Reformen, die es jemals in unserem Sozialsystem gegeben hat. Sie sorgt für die Schaffung eines integrierten Beschäftigungs- und Einkommensunterstützungsdienstes mit besonderem Schwerpunkt auf der Arbeitsaktivierung. Diese Integration zweier vormals getrennter Dienste unter **Intreo** (eine zentrale Anlaufstelle für Wohlfahrtsdienste und öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste) entspricht den international bewährten Vorgehensweisen. Unser Ziel besteht darin, auf jeden Arbeitslosen einzugehen, um sicherzustellen, dass der erste Tag der Arbeitslosigkeit auch ein erster Schritt auf dem Weg zurück zur Arbeit ist, um ein Abgleiten in die Langzeitarbeitslosigkeit mangels staatlicher Unterstützung zu vermeiden.

Die Strategie umfasst die Schaffung einer Reihe von Beschäftigungs-, Bildungs- und Ausbildungsprogrammen, die an die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes angepasst sind und aber auch attraktiv für Arbeitslose sind und beim Übergang zu einer entgeltlichen Beschäftigung im freien Arbeitsmarkt Unterstützung bieten. Zusätzlich sorgt das Dienstleistungsmodell von Intreo dafür, dass das **Recht** des Zugangs zu Einkommensunterstützung mit der **Verantwortung** einhergeht, mit den Arbeitsvermittlungsdiensten in Kontakt zu treten. Denjenigen Menschen, die sich nicht an Arbeitsvermittlungsdienste wenden, werden jetzt die Leistungen im Rahmen von Strafabschlägen um fast 35 % gekürzt. Zudem wird durch das Dienstleistungsmodell die Art und Intensität der Arbeitsvermittlungsdienstleistungen auf das individuelle Profil eines Kunden und die damit verbundene Wahrscheinlichkeit einer baldigen Rückkehr in eine Beschäftigung angepasst. So können wir unsere Mittel jenen zukommen lassen, die unsere Hilfe am dringendsten benötigen. Dieser Aktivierungsansatz auf der Grundlage der Profilerstellung ist Teil des

ersten von fünf Schwerpunktbereichen unserer *Strategie Pathways to Work*:

- Intensivere, fortdauernde Betreuung der Langzeitarbeitslosen;
- gezieltere Auswahl der Aktivierungsorte und Chancen für Langzeitarbeitslose;
- Beseitigung von Fehlanreizen, die die Arbeitslosen davon abhalten, eine Beschäftigung anzunehmen und sonstige Chancen wahrzunehmen;
- Anreize für Arbeitgeber, mehr Arbeitsplätze für Arbeitslose anzubieten;
- Reform der Institutionen für eine bessere Bereitstellung der Dienstleistungen.

Diese fünf Tätigkeitsstränge werden dafür sorgen, dass Irlands größte Ressource, seine Menschen, jede mögliche Chance erhalten, um Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden. Den Betroffenen wiederum wird ihre Verantwortung deutlich aufgezeigt, d. h., dass sie sich der Arbeitssuche widmen oder sonstigen Beschäftigungs-, Ausbildungs- und Fortbildungsaktivitäten nachgehen müssen, weil sie anderenfalls ihre Leistungsansprüche verlieren. Zusammen stellen die fünf Stränge von Pathways to Work eine kohärente und effiziente Neuordnung der aktivierenden politischen Maßnahmen für den irischen Arbeitsmarkt dar.

Bisherige Fortschritte

Zufriedenstellende Fortschritte wurden beispielsweise bei der Umsetzung der folgenden Reformen erzielt:

- Der Sozialvertrag über die Rechte und Zuständigkeiten ist nun in Kraft und umfasst Strafabschläge für jene, die nicht mit den Arbeitsvermittlungs-/Ausbildungsdiensten zusammenarbeiten.
- Für jede Person, die sich für Arbeitslosenunterstützung anmeldet, wird nun ein Profil erstellt, und für all jene, die derzeit arbeitslos sind, wird bis Ende dieses Jahres ein Profil erstellt.

- Bei der Einrichtung der Dienste beginnt die Zusammenarbeit von Sachbearbeitern mit neuen Arbeitslosen innerhalb von zwei Wochen anstatt nach drei Monaten.
- Es wurden zusätzliche Programmplätze geschaffen – im Rahmen des nationalen Praktikumsmodells, beispielsweise *JobBridge* (mehr als 20 000 Begünstigte mit einem Anstieg auf eine Beschäftigungsquote von mehr als 60 %), *Springboard* (10 000 Ausbildungschancen für neue hochqualifizierte Arbeitsplätze) und *Momentum* (6 000 Menschen in einem neuen Berufsausbildungsprogramm für Langzeitarbeitslose).
- Mehr als 20 000 Menschen, die zu Beginn des Jahres 2012 langzeitarbeitslos waren, haben eine Beschäftigung gefunden.

Mittlerweise gibt es erfreuliche Anzeichen des Aufschwungs am irischen Arbeitsmarkt. Nach einem vierjährigen Rückgang steigt die Beschäftigungsquote wieder an. So ist diese im vergangenen Jahr um 1,8% gestiegen, wobei die Privatwirtschaft monatlich 2 000 Arbeitsplätze geschaffen hat. Obwohl die Arbeitslosenquote noch immer inakzeptabel hoch ist, ist sie im vergangenen Jahr von 14,7% auf 13,7% gesunken, und der Anteil der Langzeitarbeitslosen von 9,1% auf 8,2% im selben Zeitraum.

Wichtig ist jedoch, dass die Bedeutung dieser vorläufigen Anzeichen eines Aufschwungs nicht überbewertet wird. Maßnahmen gegen die fortbestehende Langzeitarbeitslosigkeit werden auch weiterhin die oberste Priorität der Regierungsstrategie *Pathways to Work* sein.

Schlussfolgerung – Pathways to Work 2013

Die Schicksalswende für die bislang aufstrebende irische Wirtschaft hat wieder die Geißel der Langzeitarbeitslosigkeit mit sich gebracht. Obwohl die Wirtschaft mittlerweile erste Zeichen eines Aufschwungs zeigt, darf ein Aufschwung keinesfalls jene zurücklassen, die während der großen Rezession ihre Arbeit verloren haben. Darauf zielt unsere kürzlich ins Leben gerufene Strategie ***Pathways to Work 2013*** ab, ein Maßnahmenplan mit 50 Punkten zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit. Mit ihrer Hilfe sollen zahlreiche Initiativen – individuelles Profiling, maßgeschneiderte Fallbetreuung sowie Fortschrittsplanung, aber auch die Anwendung von Strafabschlägen bei mangelndem Einsatz, direkte Stellenvermittlung und -besetzung – auf diejenigen ausgedehnt werden, die bereits lange Zeit arbeitslos sind. Langzeitarbeitslosen soll auch vorrangiger Zugang zu Ausbildungs- und Bildungsprogrammen eingeräumt werden (Auswahl/das Vorrangverfahren erfolgt auf der Grundlage der Kundenprofile). Zusätzlich erhalten sie Unterstützung beim Erwerb der für eine Beschäftigung auf dem freien Arbeitsmarkt erforderlichen Erfahrung, der nötigen Kompetenzen sowie des Selbstbewusstseins und der Motivation. Um sie auf diesem Weg zu unterstützen, bieten wir den Arbeitgebern eine Zweijahresförderung in Höhe von 25% der Gehaltskosten, wenn sie jemanden einstellen, der mindestens ein Jahr lang arbeitslos war.

Wir erwarten, dass unsere laufenden Aktivierungsmaßnahmen im Rahmen von **Pathways** in Kombination mit anderen politischen Maßnahmen im sozialen Bereich und bei der Einkommensunterstützung einen erheblichen Beitrag dazu leisten werden, die Zahl der arbeitslosen Haushalte zu verringern und unsere Ziele 2020 zur Verringerung von Armut, einschließlich Kinderarmut, zu erreichen.

Einer häufig wiedergegebenen Erzählung unbekannter Ursprungs zufolge machen zwei Touristen an einer einsamen Landstraße in Irland

Halt und fragen einen alten Mann nach dem Weg zu ihrem Hotel. Dieser sagt ihnen, er würde den Weg nicht hier beginnen. Diese Erzählung fasst gewissermaßen die Situation zusammen, mit der wir konfrontiert waren, als wir vor der Reform des irischen Wohlfahrts- und Arbeitsvermittlungssystems standen. Wenn wir die Wahl gehabt hätten, hätten wir nicht an jenem Punkt und zu jener Zeit begonnen. Wir haben aber einen Weg geplant und erzielt, wie ich meine, gute Fortschritte. Ich bin zuversichtlich, dass wir in nicht allzu ferner Zukunft das Ziel unserer Reise erreichen werden.

Stimme aus dem Europäischen Parlament

Frédéric Daerden, Mitglied des Europäischen Parlaments



Nach fünf Jahren Erfahrung, die ich im Europäischen Parlament im Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten sammeln durfte, kann ich mit Sicherheit sagen, dass es sich um einen Bereich der europäischen öffentlichen Maßnahmen handelt, in dem nichts einfach ist.

Die Komplexität der Aufgabenteilung zwischen den Institutionen, die klarerweise für unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger nur schwer verständlich ist, schadet dem Ansehen europäischer Sozialmaßnahmen.

Seit meiner ersten Erfahrung als Berichterstatter im Oktober 2011 für die Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung, ein Werkzeug zur Erreichung des Ziels der Armutsverringerung im Rahmen der Strategie Europa 2020, konnte ich Einblicke in eine Bandbreite von sozialen Themen erhalten und mein Wissen

in diesen Bereichen erweitern: unter anderem den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF), den sozialen Pfeiler der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), Renten, Mindesteinkommen, den Europäischen Sozialfonds (ESF) sowie Sozialdumping infolge der unsachgemäßen Umsetzung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern.

Bei all diesen Themen habe ich zur Kenntnis genommen, welchen Standpunkt die Parlamentsfraktionen jeweils einnehmen (soweit so gut), aber auch sich ständig ändernde zwischenstaatliche und institutionelle Überlegungen.

Diese gegensätzlichen Positionen zeigten sich vor allem zwischen jenen, die dem EGF ein Ende setzen wollen, und jenen, die sein Fortbestehen wünschen; zwischen jenen, für die die Union nicht mehr als ein großer Markt ist, und jenen, die meinen, dass eine soziale Koordination „nach oben“ Arbeitsmarktverzerrungen verringern sollte; zwischen jenen, die das Ziel der Armutsverringerung quantifizieren möchten, und jenen, die sich diesem Ansinnen entgegenstellen; zwischen jenen, die sich für eine Erholung mithilfe des europäischen Haushalts einsetzen, und jenen, die beim Haushalt dieselben Sparmaßnahmen umsetzen würden wie auf nationaler Ebene usw. Die Liste ist beinahe unerschöpflich.

Angesichts dieser Umstände ist die Europäische Kommission, und vor allem Kommissar László Andor, gefordert, sich an der Wiederherstellung der sozialen Gesundheit eines krisengeschüttelten Europas zu beteiligen und gleichzeitig die Grenzen ihrer Zuständigkeit sowie der Befugnisse der Union zu wahren, die, wie nur wenigen Bürgern bekannt ist, relativ begrenzt sind.

Beobachter der europäischen Sozialpolitik wissen, dass sowohl ich als auch die S&D-Fraktion des Europäischen Parlaments angesichts der von der Kommission und dem Rat in diesem Bereich gewählten Optionen enttäuscht waren. Das erklärt auch unsere wiederholten Anfragen an den Kommissar, dessen begrenzte Zuständigkeit wir erlebt haben.

Dennoch möchte ich darauf hinweisen, dass einige der Initiativen der Europäischen Kommission auf eine allmähliche Anerkennung der grundlegenden Bedeutung der Sozialpolitik (insbesondere von Sozialausgaben) als Antwort auf die Krise hindeuten. Das vielleicht bemerkenswerteste Beispiel ist die aktuelle Mitteilung der Kommission zu Sozialinvestitionen, dem zentralen Thema dieser Veröffentlichung, in der auf die Bedeutung dieser Art von Investitionen bei der Krisenbekämpfung (anstatt des unermüdlichen Propagierens von Sparmaßnahmen) hingewiesen wird. Sie geht sogar so weit, dass sie die Bedeutung von Mindesteinkommenssystemen in den Mitgliedstaaten hervorhebt (womit die EU sogar an die Grenzen ihrer Zuständigkeit geht).

Inmitten dieses politischen, institutionellen und zwischenstaatlichen Strudels haben diese Initiativen, von denen einige im Parlament unterstützt wurden, Fortschritte bewirkt: die Fortführung

der Tätigkeit des EGF und die Stärkung des ESF, die Festlegung eines quantifizierten Ziels der Armutsverringerung, die Finanzierung innovativer sozialpolitischer Maßnahmen wie Mikrofinanzierung für die Sozialwirtschaft sowie die Bereitschaft des Rates, über einen sozialen Pfeiler der WWU zu „diskutieren“.

Leider aber sind diese Fortschritte den Bürgerinnen und Bürgern scheinbar unbedeutend - angesichts der auf europäischer Ebene beschlossenen Sparmaßnahmen, unter anderem beim Haushalt (der erstmals für den Zeitraum der nächsten sieben Jahre geringer ausfallen wird) - oder im Vergleich zu anderen europäischen politischen Ansätzen mit negativen sozialen Auswirkungen (uneingeschränkte Liberalisierung und eine Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern, die selbst heute noch zu anfällig für Betrug ist).

Somit muss die gesamte Arbeitsweise Europas geändert werden. Der Rat muss ein geschlossenes Vorgehen im europäischen öffentlichen Interesse ermöglichen, bei dem das Parlament und die Kommission eine wesentliche Rolle spielen. Die Prioritäten müssen auf politischer Ebene in den verschiedenen Institutionen überprüft werden. Aber dies wird ein Thema der bevorstehenden EU-Kampagne sein.

Beitrag von Heather Roy, Vorsitzende der Sozialplattform



Sozialpolitische Maßnahmen sind kein Kostenfaktor, sondern eine Investition für einen besseren sozialen Zusammenhalt in unseren Gesellschaften: eine Tatsache, die durch das Sozialinvestitionspaket zusätzlich an Gültigkeit gewinnt. Das Paket bietet die unverzichtbare Chance, sozial- und wirtschaftspolitische Maßnahmen auf EU-Ebene und auf der Ebene der Mitgliedstaaten zu integrieren. Besonders in Zeiten der Wirtschaftskrise muss haushaltspolitische Überwachung mit Investitionen in Sozialschutz, Sozialförderung, hochwertigen und bezahlbaren Dienstleistungen sowie mit aktiven Integrationsmaßnahmen einhergehen und kompatibel sein. In den vergangenen Jahren haben zahlreiche Mitgliedstaaten Sparmaßnahmen ergriffen, in deren Rahmen die Staatsausgaben für Sozial- und Gesundheitsdienste, Sozialschutz und Bildung gekürzt wurden und welche zum Anstieg von Armut, sozialer Ausgrenzung, Ungleichheit und Arbeitslosigkeit beigetragen haben.

Wenn wir effektiv vorgehen wollen, müssen wir über kurzfristige Ansätze hinausgehen und langfristige, nachhaltige und strukturelle Veränderungen umsetzen. Das bedeutet, dass wir nicht nur Armut bekämpfen, sondern auch Ungleichheit – sowohl beim Zugang zu Ressourcen als auch in Bezug auf Diskriminierung. Sozialinvestitionen stellen nicht nur ein wirtschaftliches Instrument dar, um bessere, wirkungsvollere soziale Erträge zu fördern. Vielmehr sollten sie als Triebkraft (mit einem rechtebasierten Ansatz) zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung sowie für die Sicherung des Wohlstands betrachtet werden. Sozialinvestitionen müssen Teil eines umfassenderen Pakets für den Wohlfahrtsstaat sein, der sich auf verschiedene, miteinander verbundene und sich wechselseitig stärkende Pfeiler stützt, die nicht unabhängig voneinander betrachtet werden können. Wir müssen darauf achten, dass wir Sozialinvestitionen nicht über andere Elemente unserer europäischen Sozialmodelle, wie etwa den Sozialschutz, stellen.

Und schließlich werden wir in unseren Bestrebungen, soziale Probleme zu bekämpfen, erfolglos bleiben, wenn nicht jene Menschen, die am stärksten betroffen sind, und die Organisationen, die für und mit diesen arbeiten, darin einbezogen werden. Diese Verbindung ist unverzichtbar und kann durch eine sinnvolle Einbindung der Interessenträger, die im Ergebnis zu ehrgeizigen Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten führt, erreicht werden, um das Ungleichgewicht zwischen wirtschaftlichen und sozialen Zielen wieder ins Lot zu bringen.

Heather Roy
Vorsitzende
Sozialplattform

Glossar der wichtigsten Begriffe

Aktive Integration

Aktive Integration bezieht sich auf Strategien, die zur Integration der erwerbsfähigen Menschen in nachhaltige, hochwertige Beschäftigung beitragen sowie zur Versorgung jener mit Ressourcen, die nicht die Möglichkeit haben, in Würde zu leben. Diese Strategien beruhen auf der Integration von drei Pfeilern der Sozialpolitik:

- angemessene, gut konzipierte Einkommensunterstützung für jene, die diese benötigen, und gleichzeitige Unterstützung auf dem Weg zurück in eine Arbeit, etwa durch die Verknüpfung von Leistungen bei Erwerbslosigkeit mit Leistungen bei einer Erwerbstätigkeit;
- Sicherstellung integrativer Arbeitsmärkte und beschäftigungspolitischer Maßnahmen, die die Bedürfnisse der am schwersten am Arbeitsmarkt vermittelbaren Personen erfüllen;
- hochwertige Sozialdienste zur Förderung einer aktiven Beteiligung an der Gesellschaft.

Armutsgefährdet

Eine Person ist armutsgefährdet, wenn sie in einem Haushalt mit einem „verfügbaren Äquivalenzeinkommen“ lebt, das unter der Armutsgefährdungsgrenze liegt. Dieses ist mit 60 % des nationalen mittleren verfügbaren Äquivalenzeinkommens (nach sozialen Transferleistungen) festgesetzt.

Ausschuss für Sozialschutz (SPC)

Der SPC wurde als beratender Politikausschuss auf der Grundlage des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Artikel 160) eingerichtet und setzt sich aus zwei Delegierten aus jedem Mitgliedstaat und zwei Mitgliedern der Europäischen Kommission

zusammen. Sein Auftrag besteht darin, die soziale Lage der EU und die Entwicklung der Sozialschutzpolitik in den Mitgliedstaaten und der EU zu überwachen und den Austausch sowie die Koordinierung von politischen Ansätzen durch Zusammenarbeit zu fördern. Im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung leistet er wichtige Arbeit im Sozialbereich durch Beiträge und Berichterstattung zu Diskussionen über soziale Integration, Gesundheitsversorgung, Langzeitpflege und Renten.

Begutachtungen durch Fachkollegen

Begutachtungen durch Fachkollegen stellen eine Gelegenheit dar, Informationen zu erfolgreichen und vielversprechenden Vorgehensweisen, Ansätzen, organisatorischen Strukturen und Instrumenten zu teilen, die für die öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen (PES) genutzt werden. Durch sie sollen bewährte Vorgehensweisen ermittelt werden, indem Erfahrungen zwischen einer „Host-PES“ und den teilnehmenden „Peer-PES“ aus anderen Ländern ausgetauscht werden.

Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung

Die Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung stellt eine der sieben Leitinitiativen der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum dar.

Sie soll die EU-Ländern dabei unterstützen, das Kernziel – 20 Millionen Menschen aus Armut und sozialer Ausgrenzung herauszuhelfen – zu erreichen.

Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen (FEAD)

Ein Fonds, der den Mitgliedstaaten dabei hilft, den Ärmsten nichtfinanzielle Unterstützung zu bieten. Er wurde im Oktober 2012 vorgeschlagen und soll zur Bekämpfung von Lebensmittelmangel, der Folgen der Obdachlosigkeit und der materiellen Armut von Kindern eingesetzt werden.

Europäischer Sozialfonds (ESF)

Der ESF ist Europas wichtigstes Instrument zur Förderung von Beschäftigung, zur Unterstützung der Menschen bei der Suche nach einem besseren Arbeitsplatz und der Sicherstellung besserer Beschäftigungschancen für alle EU-Bürger.

Europäisches Semester

Ein Jahreszyklus der Koordination der wirtschaftspolitischen Maßnahmen in der EU, beginnend mit dem Jahreswachstumsbericht (gegen Ende des Kalenderjahres) und abschließend mit der Annahme länderspezifischer Empfehlungen durch den Rat (Juni/Juli).

Experimente im Bereich der Sozialpolitik

Sozialpolitische Experimente (SPE) sind ein Instrument, um ein neues politisches Konzept oder eine neue Maßnahme im kleinen Rahmen zu erproben, um sie später in größerem Maßstab einzusetzen, wenn der Nachweis für ihre Effektivität erbracht werden konnte. Aufgrund

der Ungewissheit hinsichtlich der Auswirkungen werden Experimente im Bereich der Sozialpolitik im kleinen Rahmen und unter Bedingungen durchgeführt, in denen diese gemessen werden können, bevor sie im größeren Rahmen umgesetzt werden.

FP7 (Siebtes Rahmenprogramm)

Rahmenprogramme (RP) sind das wichtigste finanzielle Instrument, mit dem die Europäische Union Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten in allen wissenschaftlichen Bereichen fördert.

Haushalte mit geringer Erwerbsintensität (Arbeitslosenhaushalte)

Eine Person gilt als in einem Haushalt mit sehr geringer Erwerbsintensität (oder einem „Arbeitslosenhaushalt“) lebend, wenn die Erwachsenen im Haushalt im Alter von 18 bis 59 Jahren durchschnittlich weniger als 20% ihrer potenziellen Gesamtarbeitszeit im Vorjahr erwerbstätig waren (Studierende sind aus dieser Betrachtung ausgeschlossen).

Länderspezifische Empfehlungen (CSR)

Im Rahmen des Europäischen Semesters legt die Europäische Kommission jedes Jahr im Mai länderspezifische Empfehlungen vor: politische Empfehlungen für die Mitgliedstaaten auf der Grundlage der EU-Prioritäten, der nationalen Haushalts- und Reformpläne sowie der konkreten Situation im betreffenden Mitgliedstaat.

NEET

Junge Menschen im Alter von 18 bis 25 Jahren, die sich weder in einer Beschäftigung noch in Schul- oder Berufsausbildung befinden.

Offene Methode der Koordinierung

Die offene Methode der Koordinierung ist ein Verfahren, in dessen Rahmen die Mitgliedstaaten voneinander lernen können, indem sie Informationen austauschen und Initiativen vergleichen. Dadurch können sie politische Maßnahmen koordinieren und bewährte Vorgehensweisen übernehmen.

Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI)

Das Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) wird im Jahr 2014 beginnen. Ausgestattet mit einem Budget in Höhe von 815 Mio. EUR, integriert es drei bestehende Programme: Progress, das Europäische Netzwerk für Stellenangebote (EURES) und das europäische Progress-Mikrofinanzierungsinstrument und erweitert deren Einsatzbereich. Das Programm zielt auf die finanzielle Unterstützung der Koordinierung von politischen Maßnahmen, den Austausch bewährter Vorgehensweisen, den Kapazitätsaufbau und die Erprobung innovativer sozialpolitischer Maßnahmen ab, die sich positiv auf die Gesellschaft auswirken.

Programm Progress

Progress (das Programm für Beschäftigung und soziale Solidarität) ist ein Finanzinstrument, das die Entwicklung und Koordinierung der EU-Politik im Bereich Beschäftigung, soziale Integration und Sozialschutz, Arbeitsbedingungen, Bekämpfung der Diskriminierung und Geschlechtergleichheit unterstützt.

Schwerwiegende materielle Entbehrung

Eine Person gilt als von schwerwiegender materieller Entbehrung betroffen, wenn ihre Lebensbedingungen durch einen Mangel an Mitteln eingeschränkt sind und mindestens vier von neun Armutsmerkmalen umfassen: Kann es sich nicht leisten: 1. Miete/Hypothek oder Rechnungen für Versorgungsleistungen rechtzeitig zu zahlen, 2. das Zuhause entsprechend warm zu halten, 3. unerwartete Ausgaben, 4. alle zwei Tage Fisch, Fleisch oder eine gleichwertige Proteinquelle zu sich zu nehmen, 5. einen einwöchigen Urlaub auswärts, 6. ein Auto, 7. eine Waschmaschine, 8. einen Farbfernseher oder 9. ein Telefon (einschließlich Mobiltelefon) zu besitzen.

Soziale Innovation

Soziale Innovation verweist auf neue Ideen (Produkte, Dienstleistungen und Modelle), die die sozialen Bedürfnisse erfüllen und neue soziale Beziehungen oder Kooperationen schaffen. Sie zielt darauf ab, das Wohlergehen der Menschen zu verbessern.

Sozialunternehmen

Ein Sozialunternehmen ist ein Akteur der Sozialwirtschaft, dessen wichtigstes Ziel darin besteht, in sozialer Hinsicht etwas zu bewirken, und weniger darin, Gewinne für die Eigentümer oder Anteilseigner zu erzielen. Seine Tätigkeit besteht darin, auf unternehmerische und innovative Weise Güter und Dienstleistungen für den Markt anzubieten, und es nutzt seine Gewinne in erster Linie zur Verwirklichung sozialer Ziele. Es wird offen und verantwortungsvoll geführt und beteiligt dabei insbesondere die Arbeitnehmer, Verbraucher und Interessenträger, die von seinen kommerziellen Tätigkeiten betroffen sind.

Sozialwirtschaft

Der Begriff **Sozialwirtschaft** bezeichnet einen Sektor, der sich sowohl vom traditionellen öffentlichen Sektor als auch vom privaten, gewinnorientierten Markt unterscheidet. Sie besteht aus privaten Organisationen, die für gewöhnlich andere Ziele als eine Gewinnerzielungsabsicht verfolgen. Organisationen in der Sozialwirtschaft stützen sich zudem auf demokratische Entscheidungsprozesse zur Kontrolle der Verwirklichung ihrer Zielsetzungen. Zu ihnen gehören Vereinigungen, Genossenschaften, Gegenseitigkeitsgesellschaften, Stiftungen und Sozialunternehmen

Von Armut oder Ausgrenzung gefährdet

Eine Person gilt als von Armut oder sozialer Ausgrenzung gefährdet, wenn sie von einer der folgenden Einschränkungen betroffen ist:

armutsgefährdet, schwerwiegende materielle Entbehrung oder in einem Haushalt mit sehr geringer Erwerbsintensität lebend. Weitere Informationen sind den einzelnen Indexpunkten zu diesen drei Einschränkungen zu entnehmen. Die Gesamtzahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung gefährdeten Personen ist geringer als die Summe der Anzahl in jeder Kategorie, da einige in mehr als eine Kategorie fallen.

Wohlfahrtsstaat

Ein Wohlfahrtsstaat ist ein Staat, der eine bedeutende Rolle beim Schutz und der Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Wohlergehens seiner Bürger spielt. Laut Barr (2011)⁽²¹⁾ arbeitet der Wohlfahrtsstaat daran, Absicherung gegen soziale Risiken (etwa Krankheit oder Alter) zu bieten, und zielt auch darauf ab, Bedürftigkeit und Armut zu verringern oder in allgemeiner Hinsicht Wohlstandsunterschiede auszugleichen.

(21) Barr, N. 2001 *The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State* Oxford: Oxford University Press

Weiterführende Informationen

Website GD Beschäftigung, Soziales und Integration, Seite Sozialinvestition
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=de>

Bürgerinfo: *Sozialinvestitionspaket für Wachstum und Zusammenhalt*

Empfehlung der Kommission: *Investitionen in Kinder – den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen*

Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: *Investing in Health (Investitionen in die Gesundheit)*

Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: *Evidence on Demographic and Social Trends (Parts 1 and 2) (Daten zu demografischen und sozialen Entwicklungen) (Teil 1 und 2)*

Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: *Confronting Homelessness in the European Union (Bekämpfung von Obdachlosigkeit in der Europäischen Union)*

Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: *Long-term care in ageing societies – Challenges and policy options (Langzeitpflege in alternden Gesellschaften – Herausforderungen und politische Handlungsalternativen).*

Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: *Social investment through the European Social Fund (Sozialinvestitionen im Rahmen des Europäischen Sozialfonds)*

Jahresbericht des Ausschusses für Sozialschutz (2012)

Social Europe: Current challenges and the way forward (Soziales Europa: Aktuelle Herausforderungen und zukünftige Wege)

Employment and Social Developments in Europe 2012

Website von Kommissionsmitglied László Andor:
http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/andor/index_de.htm

Unter der folgenden Adresse können Sie auch gern den kostenlosen Newsletter der Europäischen Kommission zu Beschäftigung, sozialen Angelegenheiten und Integration abonnieren:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=371&langId=de>

In Kürze erscheinende Leitfäden

- Arbeitsrecht und Arbeitsbedingungen (Dezember 2013)
- Der ESF und weitere Finanzierungsinstrumente (Juni 2014)

Europäische Kommission

Sozialpolitik - Leitfaden Soziales Europa - Teil 5

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

2014 — 78 S. — 14,8 × 21 cm

ISBN 978-92-79-31256-4 – doi:10.2767/56328 (print)

ISBN 978-92-79-31259-5 – doi:10.2767/56549 (epub)

ISBN 978-92-79-31253-3 – doi:10.2767/56213 (online)

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzelexemplar:
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:
bei den Vertretungen der Europäischen Union (http://ec.europa.eu/represent_de.htm),
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm),
über den Dienst Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_de.htm)
oder unter der gebührenfreien Rufnummer 0080067891011 (*).

(* Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Kostenpflichtige Abonnements:

- über eine Vertriebsstelle des Amts für Veröffentlichungen der Europäischen Union
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_de.htm).

Der Leitfaden Soziales Europa ist eine halbjährlich erscheinende Veröffentlichung, deren Ziel es ist, nicht nur einem Fachpublikum, sondern auch der interessierten Öffentlichkeit einen Überblick über verschiedene Bereiche der EU-Politik auf dem Gebiet von Beschäftigung, Soziales und Integration zu verschaffen. Er befasst sich mit den Kernfragen und Herausforderungen, erläutert politische Maßnahmen und Instrumente auf EU-Ebene und gibt Beispiele für bewährte Verfahren von EU-Mitgliedstaaten. Darüber hinaus stellt er Ansichten der Ratspräsidentschaft und des Europäischen Parlaments zu diesem Thema vor.

In der fünften Ausgabe dieser Reihe wird erläutert, inwiefern es die neuen Herausforderungen, denen die EU-Länder gegenüberstehen, notwendig werden lassen, unsere Herangehensweise im Bereich der Sozialpolitik zu überdenken. Es werden die Funktionen der Sozialpolitik sowie neue Initiativen der Europäischen Kommission zur Unterstützung von vermehrten Sozialinvestitionen dargelegt – d. h. Sozialleistungen und Dienstleistungen, die die Fähigkeiten und Kompetenzen der Menschen und deren Integration in die Gesellschaft fördern sollen. Außerdem wird im Leitfaden erläutert, wie die Anleitung der Europäischen Union im Bereich der Sozialpolitik konzipiert ist und umgesetzt wird und wie die Kommission die Mitgliedstaaten bei Reformen zur Verbesserung der Angemessenheit und Nachhaltigkeit ihrer Sozialpolitik unterstützt.

Diese Veröffentlichung ist als Druckausgabe und als E-Book in Deutsch, Englisch und Französisch erhältlich.

Unter folgender Adresse können Sie unsere Veröffentlichungen kostenlos herunterladen oder abonnieren:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=93&langId=de>

Abonnieren Sie den kostenlosen E-Mail-Newsletter Soziales Europa, um über die Aktivitäten der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration auf dem Laufenden zu bleiben:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=371&langId=de>



<https://www.facebook.com/socialeurope>



https://twitter.com/EU_Social

