



Europäische  
Kommission



EU-Netzwerk  
unabhängiger ExpertInnen  
im Bereich  
soziale Eingliederung

## Fortschrittsbeurteilung zu den Eingliederungszielen der Strategie Europa 2020: **Wichtige Erkenntnisse und Anregungen für die Zukunft**

Eine Studie zu nationaler Politik

Diese Veröffentlichung wird unterstützt durch das Programm der EU für Beschäftigung und Soziale Solidarität – PROGRESS (2007-2013).

Dieses Programm wird von der Europäischen Kommission verwaltet. Es wurde eingerichtet, um die Umsetzung der Zielvorgaben der Europäischen Union in den Bereichen Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit zu unterstützen, und soll dadurch die entsprechenden Ziele der Strategie Europa 2020 verwirklichen helfen.

Dieses auf sieben Jahre angelegte Programm richtet sich an alle maßgeblichen Akteure in den 27 Mitgliedstaaten, der EFTA, dem EWR sowie den Beitritts- und Kandidatenländern, die an der Gestaltung geeigneter und effektiver Rechtsvorschriften und Strategien im Bereich Beschäftigung und Soziales mitwirken können.

Weitere Informationen unter: <http://ec.europa.eu/progress>

# Fortschrittsbeurteilung zu den Eingliederungszielen der Strategie Europa 2020: Wichtige Erkenntnisse und Anregungen für die Zukunft

Eine Studie zu nationaler Politik

HUGH FRAZER UND ERIC MARLIER  
(NATIONAL UNIVERSITY OF IRELAND MAYNOOTH, CEPS/INSTEAD)

**KURZBERICHT**

**Europäische Kommission**

Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration  
Manuskript fertiggestellt im September 2013

Veröffentlichung erstellt im Auftrag der Europäischen Kommission von



© Umschlagbild: Europäische Union

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

Mehr Informationen zum Netzwerk unabhängiger ExpertInnen im Bereich soziale Eingliederung sind abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025&langId=de>

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

**Gebührenfreie einheitliche 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 befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2014

ISBN 978-92-79-36633-8

doi: 10.2767/12387

© Europäische Union, 2014

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2014

# Inhalt

|      |   |    |
|------|---|----|
| 1.   | Vorwort   | 5  |
| 2.   | Beurteilung   | 7  |
| 2.1. | Allgemeine Beurteilung  | 7  |
| 2.2. | Zentrale Herausforderungen für die soziale Eingliederung        | 7  |
| 2.3. | Schlüsselziele  | 8  |
| 2.4. | Synergien mit anderen Zielen in Europa 2020                     | 8  |
| 2.5. | Governance  | 8  |
| 2.6. | Armut trotz Arbeit  | 8  |
| 2.7. | Armutgefährdung von Personen in (nahezu) Erwerbslosenhaushalten | 9  |
| 2.8. | Obdachlosigkeit   | 10 |
| 3.   | Empfehlungen  | 11 |
| 3.1. | Operationalisierung des Sozialinvestitionspakets (SIP)          | 11 |
| 3.2. | Mehr Folgenabschätzungen nach sozialen Gesichtspunkten          | 13 |
| 3.3. | Verstärkter Rückgriff auf EU-Strukturfonds                      | 13 |
| 3.4. | Stärkung der sozialpolitischen OKM und der NSB/SSB              | 14 |
| 3.5. | Mehr Beteiligung der Interessenvertretungen                     | 14 |
| 3.6. | Maßnahmen gegen Obdachlosigkeit                                 | 14 |



# 1. Vorwort

Im April 2013 reichten die Mitgliedstaaten ihre dritten Nationalen Reformprogramme (NRP) im Rahmen der Europa 2020 Strategie bei der Europäischen Kommission ein. Gleichzeitig sollten sie einen Strategischen Sozialbericht (SSB) vorlegen, die aktualisierte Form des Nationalen Sozialberichts (NSB) 2012. In den NRP beschreiben die Mitgliedstaaten jedes Jahr ihre Vorkehrungen, um die in der Strategie Europa 2020 genannten fünf EU-Ziele zu verwirklichen. Die NSB/SSB sollen die soziale Dimension des Europa 2020-Prozesses untermauern, indem sie die Bereiche soziale Eingliederung, Altersrenten sowie Gesundheitswesen und Langzeitpflege ausführlicher abdecken als dies in den NRP möglich ist.

Die ersten Berichte 2013<sup>1</sup> des EU-Netzwerkes unabhängiger ExpertInnen im Bereich soziale Eingliederung untersuchten die wichtigsten Stärken und Schwächen der NRP und SSB aus Sicht der sozialen Eingliederung. In ihrer Beurteilung gingen die ExpertInnen besonders der Frage nach, inwieweit die in den NRP und SSB dargestellten Maßnahmen geeignet sind, die integrationspolitischen Ziele und Vorgaben von Europa 2020 voranzubringen. Die Ergebnisse der Begutachtung fließen in die Evaluierung dieser Berichte durch die Europäische Kommission ein.

Der vorliegende Kurzbericht bietet eine Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse aus den Berichten der 27 EU-ExpertInnen. Er beruht auf einem ausführlicheren Synthesebericht, der vom Kernteam des ExpertInnennetzwerks (NCT) für die Europäische Kommission erstellt wurde (nachfolgend „NCT-Synthesebericht“). Auf Wunsch der Kommission konzentriert sich der Kurzbericht hauptsächlich auf drei Problembereiche: Erwerbsarmut, Armutsgefährdung von Personen in Haushalten mit sehr geringer Arbeitsintensität – d. h. (nahezu) Erwerbslosenhaushalten – und Obdachlosigkeit. Einleitend erfolgt jedoch eine Gesamtbeurteilung der NRP und SSB. Ausgehend von den Länderanalysen der unabhängigen ExpertInnen und der unabhängigen Gesamtbeurteilung durch das Kernteam des ExpertInnennetzwerks legt der Bericht zudem konkrete Verbesserungsvorschläge frei. Der Inhalt dieses Berichts entspricht somit den Schlussfolgerungen der unabhängigen ExpertInnen bzw. des Kernteams, spiegelt aber nicht notwendigerweise die Auffassung der Kommission oder der Mitgliedstaaten wider.

<sup>1</sup> Nur 13 Staaten reichten ihre SSB so rechtzeitig ein, dass sie in den vollständigen Beurteilungsberichten der ExpertInnen berücksichtigt werden konnten.

Die Beurteilungen der 27 ExpertInnen und der NCT-Synthesebericht sollen in die qualitative Begutachtung einfließen, die im Gemeinsamen Bewertungsrahmen<sup>2</sup> geplant ist, welcher vom Ausschuss für Sozialschutz, dem Beschäftigungsausschuss und der Europäischen Kommission vereinbart wurde<sup>3</sup>. Sie sind überdies als Beitrag zur zukünftigen Weiterentwicklung der sozialen Dimension der Strategie Europa 2020 gedacht.

---

<sup>2</sup> Der Gemeinsame Bewertungsrahmen ist ein indikatorgestütztes Bewertungssystem, das sowohl allgemeine als auch spezifische beschäftigungspolitische Bereiche von Europa 2020 abdeckt (im Rahmen der Integrierten Leitlinien 7 bis 10). Er soll die Ermittlung der wichtigsten Herausforderungen in diesen Bereichen erleichtern und damit den Mitgliedstaaten bei der Festlegung ihrer Prioritäten helfen und zu einer allgemeinen im Zuge des Europäischen Semesters durchgeführten Bewertung der Fortschritte auf EU-Ebene beitragen. Die beiden Ausschüsse haben sich verpflichtet, den Gemeinsamen Bewertungsrahmen als Analyseinstrument zu nutzen, das multilaterale Überwachung und fakten gestützte Politikgestaltung untermauern und den Mitgliedstaaten bei der Festlegung ihrer Reformprioritäten helfen kann, indem sie voneinander lernen und bewährte Praktiken nutzen. Für ausführliche Hinweise zum Gemeinsamen Bewertungsrahmen:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/10/st16/st16984.de10.pdf> und <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&newsId=972&furtherNews=yes>

<sup>3</sup> Der Ausschuss für Sozialschutz (SPC) und der Beschäftigungsausschuss (EMCO) sind beratende Gremien, die im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Artikel 150 und 160) eingerichtet wurden. Sie setzen sich aus VertreterInnen der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission zusammen.



## 2. Beurteilung

### 2.1. Allgemeine Beurteilung

Die NRP 2013 vermitteln insgesamt den Eindruck, dass Problemstellungen der sozialen Eingliederung etwas besser berücksichtigt wurden als in den Vorjahren (NRP 2011 und 2012). Zumeist handelt es sich jedoch nur um geringfügige Fortschritte, die in keinem Verhältnis zur Zunahme von Armut und sozialer Ausgrenzung stehen. In den meisten Staaten liegt der Hauptschwerpunkt des NRP nach wie vor auf Haushaltssanierung und Wettbewerbssteigerung. Allem Anschein nach haben die im Sozialinvestitionspaket (SIP) der Europäischen Kommission (Februar 2013) definierten Eingliederungsprioritäten in der Ausarbeitung der NRP bzw. SSB (noch) keinen merklichen Niederschlag gefunden.

Bei einem Viertel der Mitgliedstaaten ziehen die ExpertInnen eine eher positive Bilanz und vermerken signifikante – wenngleich vielfach nicht ausreichende – politische Anstrengungen, im jeweiligen NRP an die zentralen Eingliederungsherausforderungen heranzugehen. In vier Fällen treffen die ExpertInnen die Feststellung, dass das NRP einen deutlicheren und konsequenteren Eingliederungsfokus aufweist, sparen jedoch nicht mit Kritik, was die Zugkraft der Maßnahmen in vielen Schlüsselbereichen anbelangt. Eine Reihe weiterer ExpertInnen zieht eine sehr ambivalente Bilanz der NRP. Sie sehen Eingliederungsbelange wohl berücksichtigt, allerdings nicht in gebührendem Umfang; während es in einzelnen Problemfeldern durchaus gute Maßnahmen gibt, werden andere kaum behandelt. Eine große Zahl von ExpertInnen befindet schließlich, dass die Eingliederungsproblematik nicht die angemessene Aufmerksamkeit erhält; in mehreren Fällen wird überaus scharfe Kritik geübt. Demzufolge erachten zahlreiche ExpertInnen, dass zentrale Problemstellungen nicht genügend berücksichtigt werden, um bei den nationalen Eingliederungszielen für Europa 2020 spürbare Fortschritte zu ermöglichen.

Nur 13 Staaten reichten ihre SSB so rechtzeitig ein, dass sie in den Beurteilungsberichten der ExpertInnen berücksichtigt werden konnten. Einige ExpertInnen fällen ein verhältnismäßig positives Urteil: Die SSB würden eine Vertiefung der in den NRP aufgeworfenen Eingliederungsbelange bewirken und zum Teil auch dort ausgeblendete Aspekte behandeln; gleichzeitig wurde aber auch auf einen beträchtlichen Spielraum für Verbesserungen hingewiesen. Auf der anderen Seite stellten die ExpertInnen in über der Hälfte aller Fälle fest, dass die SSB-Berichtspraxis nur mäßig wahrgenommen wurde.

### 2.2. Zentrale Herausforderungen für die soziale Eingliederung

Die Schaffung integrativerer Arbeitsmärkte und das Durchbrechen der intergenerationalen Übertragung von Armut (Kinderarmut) kristallisieren sich als die zentralen Eingliederungsproblematiken heraus, die in den Mitgliedstaaten am häufigsten vorkommen. Im Zusammenhang mit den integrativen Arbeitsmärkten stehen zwei besondere Herausforderungen hervor: Die hohe Arbeitslosigkeit (einschließlich Langzeitarbeitslosigkeit) und die Armutsgefährdung Erwerbstätiger (einschließlich Niedriglöhne). Die zwei Schlüsselprobleme auf dem Gebiet der Kinderarmut sind: a) Ein Mangel an angemessenen Einkommenshilfen für Familien und Kinder; und b) frühzeitiger Schulabbruch, kombiniert mit niedriger oder nicht vorhandener Qualifikation. Die nächste von den ExpertInnen herausgestellte Dringlichkeit betrifft die Gewährleistung angemessener und nachhaltiger

Sozialschutzsysteme, v. a. die Notwendigkeit, sich mit der Problematik zu niedriger Sozialleistungen zu befassen.

NRP und SSB, die den zentralen Sozialherausforderungen des jeweiligen Staates nicht ausreichend Rechnung tragen, sind laut ExpertInnenurteil in der Mehrzahl (NRP: 75 : 51, SSB: 32 : 20).

## 2.3. Schlüsselziele

Die von den ExpertInnen am häufigsten identifizierten Risikogruppen für schwere Armut und soziale Ausgrenzung sind Obdachlose, Roma, MigrantInnen bzw. Menschen mit Migrationshintergrund und benachteiligte Kinder. Die ExpertInnen halten die Politikmaßnahmen für diese Zielgruppen in den NRP und SSB in der überwiegenden Mehrheit der Fälle für nicht angemessen oder völlig unangemessen, und nur eine Minderheit erhält das Urteil „angemessen“ oder „optimal“ (NRP: 43 : 21, SSB: 16 : 9).

## 2.4. Synergien mit anderen Zielen in Europa 2020

Wie schon 2011 und 2012 sind in den NRP Synergien zwischen dem Eingliederungsziel und anderen Zielen von Europa 2020 laut den ExpertInnen eher begrenzt. Immerhin werden über einem Viertel der Mitgliedstaaten kleinere Verbesserungen attestiert, was die Schnittstellen zwischen dem Eingliederungsziel und den Zielen bzgl. Beschäftigung und Schulabbruch betrifft.

## 2.5. Governance

Ein Drittel der ExpertInnen urteilt, dass die NRP gut in die nationale Politikgestaltung eingeflochten sind. Andererseits gibt es noch sieben Staaten, in denen die NRP im Hinblick auf die Eingliederungsagenden nicht gut integriert sind und eine Nebenrolle spielen, insofern als sie in den nationalen Politikgestaltungsprozessen keinen Niederschlag finden oder keinen Bezug zu diesen aufweisen. Eine zufriedenstellende Einbindung von Interessenvertretungen findet sich in nur fünf NRP und zwei SSB. Zwar ist die Einbeziehung von Interessenvertretungen in den meisten anderen Staaten mehr oder weniger gegeben, aber es bleibt noch viel Raum für Verbesserungen. Jeweils vier Mitgliedstaaten lassen in den NRP bzw. SSB jede sichtbare Stakeholder-Einbindung vermissen.

## 2.6. Armut trotz Arbeit

Eine ganze Reihe von ExpertInnen ortet in der Armutsgefährdung Erwerbstätiger ein erhebliches, sich verschlimmerndes Problem. Doch nur in einem einzigen Fall wird das Vorgehen in dieser Frage für adäquat befunden, während die Mehrzahl der ExpertInnen in den NRP und SSR keine guten oder überhaupt keine Antworten findet.

Zu den von den ExpertInnen am häufigsten ermittelten Schlüsselfaktoren für die Zunahme von Erwerbsarmut zählen: Niedrige Stundenlohnsätze; keine oder eingefrorene Mindestlöhne; Zunahme von Teilzeit, instabiler und befristeter Arbeit; niedrige Selbständigeneinkünfte; Bildungsschwächen; Kürzungen bei Leistungen für Erwerbstätige; Situation in Haushalten mit sehr geringer Arbeitsintensität; Familien mit Kindern; Engpässe bei leistbarer Kinderbetreuung; und Migrationshintergründe. Selbstverständlich sind diese Faktoren je

nach Land unterschiedlich gewichtet. So machen mehrere ExpertInnen auf Maßnahmen aufmerksam, die vor dem Hintergrund der anhaltenden Wirtschafts- und Finanzkrise getroffen wurden und die Armutsgefährdung Erwerbstätiger verschärfen – etwa das Einfrieren oder die Senkung von Löhnen und Gehältern, Anreize für Teilzeitarbeit und Jobs in Niedriglohnsegmenten, oder die Einführung flexiblerer Beschäftigungsformen. Andererseits unterstreichen die ExpertInnen auch eine Reihe von Aktionen bzw. Vorschlägen in den NRP, um der Armutsgefährdung Erwerbstätiger entgegenzuwirken: Anhebung von Niedriglöhnen, Verbesserungen beim Beschäftigungsschutz, Aufstockung der Unterstützungszahlung für Erwerbstätige und des Kindergelds, Verstärkung der Arbeitsmarktteilnahme von Eltern (v. a. Frauen) und Steuersenkungen auf untere Einkommen.

## 2.7. Armutsgefährdung von Personen in (nahezu) Erwerbslosenhaushalten

Auf die Problematik der Armutsgefährdung von Personen in Haushalten mit sehr geringer Arbeitsintensität – also (nahezu) Erwerbslosenhaushalten – wird in den NRP und SSB nur selten explizit eingegangen. Verwandte Themenbereiche wie Arbeitslosigkeit (einschließlich Langzeitarbeitslosigkeit) und unangemessene Einkommensunterstützungen für Familien mit Kindern bilden dafür wichtige Handlungsfelder. Von den 13 ExpertInnen, die in ihrem Staat (Langzeit-) Arbeitslosigkeit unter den sechs vordringlichen Eingliederungsherausforderungen reihen, urteilen fünf, dass diese Problematik in den NRP (SSB: zwei) gut angegangen wird. Vier von ihnen (SSB: drei) orten indessen eine ungenügende Berücksichtigung. Mehrere ExpertInnen unterstreichen den Zusammenhang zwischen Kinderarmut und in (nahezu) Arbeitslosenhaushalten lebenden Kindern. Doch in nur einem einzigen Fall werden dem NRP/SSB geeignete Zielmaßnahmen attestiert.

Mehrere ExpertInnen machen eine Reihe spezifischer Politikdefizite bzw. -entwicklungen aus, die die Armutsgefährdung von Personen in (nahezu) Erwerbslosenhaushalten erhöhen. Im Zusammenhang mit den Einkommenshilfen sehen zahlreiche ExpertInnen im Fehlen einer angemessenen Versorgung von Familien und Kindern sowie in den Kürzungen bei Sozial- und Dienstleistungen einen besonderen Grund zur Besorgnis. Dass (nahezu) Arbeitslosenhaushalte mit Kindern davon akut betroffen sind, steht außer Zweifel. Elf ExpertInnen reihen dies unter den sechs zentralen Eingliederungsherausforderungen ihres Staates, doch nur in zwei Fällen wird dem NRP bzw. SSB eine gebührende Berücksichtigung der Problematik bescheinigt.

Im Gefährdungsszenario von Personen in (nahezu) erwerbslosen Haushalten sind mehrere Schlüsselfaktoren von Belang: Ungenügendes Kinderbetreuungsangebot und beschränkter Zugang zu Beschäftigung; Rückbau von Aktivierungsprogrammen; unzweckmäßige Maßnahmen für besonders arbeitsmarktferne Zielgruppen; und die schlechte Bezahlung in öffentlichen Arbeitsprogrammen. Von ExpertInnenseite wird betont, dass dieses Problemfeld mit einer umfassenden Maßnahmenpalette angegangen werden muss. Wo die ExpertInnen in den NRP bzw. SSB Maßnahmen vorfinden, die auf die Problematik der armutsgefährdeten (nahezu) Arbeitslosenhaushalte abzielen, handelt es sich im Wesentlichen entweder um Beschäftigungsförderung oder um Maßnahmen zugunsten angemessener Einkommenshilfen. Maßnahmen für einen leichteren Zugang zu Beschäftigung betreffen u. a. den Abbau von Negativanreizen für die Arbeitsaufnahme, eine bessere Zielerfassung der am meisten

---

Gefährdeten, den Ausbau der Kinderbetreuung und flexibler Arbeitszeiten, sowie die Anhebung der Arbeitsmarktteilnahme älterer Arbeitskräfte.

## 2.8. Obdachlosigkeit

Obdachlose Menschen werden von den ExpertInnen am häufigsten als Risikogruppe für gravierende Armut und soziale Ausgrenzung genannt. Viele Mitgliedstaaten nehmen sich in den NRP/SSB der Obdachlosenproblematik an, teilweise mit bedeutenden Weiterentwicklungen. In vielen Fällen erachten die ExpertInnen die in den NRP bzw. SSB enthaltenen Gegenmaßnahmen jedoch als eher dürftig. Von den 15 ExpertInnen, die in ihrem Land Obdachlose unter den drei vorrangigen Risikogruppen für gravierende Armut und soziale Ausgrenzung reihen, beurteilen elf die Politikmaßnahmen im NRP als völlig unangemessen oder nicht angemessen. Das Prädikat „angemessen“ oder „optimal“ trifft nur auf drei Fälle zu. Die Politikmaßnahmen in den 13 SSB, die vom Netzwerk beurteilt werden konnten, wurden in zwei Fällen als angemessen oder optimal erachtet.

Die ExpertInnen registrieren eine Reihe von Entwicklungen, die sich potentiell negativ auf Obdachlosigkeit auswirken und das entsprechende Risiko vergrößern. Es handelt sich etwa um die zunehmende Armut und Arbeitslosigkeit, sparpolitisch bedingte Kürzungen bei Einkommenshilfen und Turbulenzen auf dem Wohnungsmarkt (mit einem verschärften Risiko von Zwangsräumungen). Mehrere ExpertInnen orten in vorhandenen Politiken spezifische Schwachpunkte, die das Vorgehen gegen Obdachlosigkeit behindern, oder aktuelle politische Entwicklungen, die zu einer stärkeren Gefährdung führen: Fragmentierte Instrumentarien, die erhebliche regionale Schwankungen in der Intensität der Obdachlosenpolitik hervorrufen; Kürzungen bei Sozialleistungen und Mietzuschüssen; Kriminalisierung von Obdachlosigkeit; diskriminierende Beschränkungen für Betroffene (sowie für Zuwanderinnen/Zuwanderer und ethnische Minderheiten); unzureichende Ressourcenzuteilung für Präventivmaßnahmen zum Ausbau zweckmäßiger wohnungspolitischer Initiativen (z. B. sozialer Wohnungsbau).

Mehrere ExpertInnen unterstreichen in den NRP bzw. SSB positive Entwicklungen im Umgang mit Wohnungs- und Obdachlosigkeit. Bei einigen Maßnahmen geht es dabei hauptsächlich um Notfallinstrumente angesichts der steigenden Obdachlosenzahlen, andere betreffen die Entwicklung oder Konsolidierung eher strategischer Ansätze. In mehreren NRP/SSB zeigt sich zunehmend der Trend zur Ausarbeitung nationaler Obdachlosenstrategien.

## 3. Empfehlungen

Es ist ermutigend, dass die NRP und SSB 2013 im Vergleich zu den beiden Vorjahren Eingliederungsbelangen (etwas) mehr Aufmerksamkeit schenken – diese bleibt jedoch deutlich hinter den Bedürfnissen in zahlreichen Staaten zurück, angesichts der Negativtrends bei Armut und sozialer Ausgrenzung und der mäßigen Fortschritte bei den entsprechenden Europa 2020-Zielen.<sup>4</sup> Ein ausgewogenes Herangehen an die Europa 2020-Agenden, das die Zielvorgaben bzgl. Armut und sozialer Ausgrenzung und das Ziel des integrativen Wachstums gleich stark gewichtet wie die übrigen Europa 2020-Ziele, ist noch nicht verwirklicht. Außerdem zeigt sich, dass das von der Europäischen Kommission lancierte Paket für Sozialinvestitionen (Mitteilung über Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt, ergänzt durch die Empfehlung über Investitionen in Kinder und eine Reihe von Arbeitsdokumenten der Dienststellen) in den NRP/SSB keinen merklichen Niederschlag gefunden hat, da es erst im Februar 2013 verabschiedet wurde. Die durchgängige Berücksichtigung der im SIP genannten Eingliederungsprioritäten und -ziele im Prozess von Europa 2020 ist deshalb noch ausständig. Angesichts dessen sprechen wir folgende Empfehlungen aus:

### 3.1. Operationalisierung des Sozialinvestitionspakets (SIP)

Die zentrale Herausforderung für die nächste Periode wird darin bestehen, die effektive Einflechtung der im SIP dargelegten Agenda in den Governanceprozess von Europa 2020 sicherzustellen. Dafür sind die Mitgliedstaaten nicht nur gefordert, Finanzmittel wirksamer zur Gewährleistung einer angemessenen und nachhaltigen sozialen Sicherheit einzusetzen, sondern auch mehr in die Fähigkeiten und Qualifikationen der BürgerInnen zu investieren, um ihnen bessere Chancen auf Eingliederung in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt zu eröffnen. Außerdem ist darauf zu achten, dass Sozialschutzsysteme den Bedürfnissen der Menschen in kritischen Lebensabschnitten gerecht werden. Ein besonderes Augenmerk ist von den Mitgliedstaaten auf folgende Gewährleistungsmaßnahmen zu legen: Entwicklung von Ansätzen für die aktive Eingliederung, in denen alle drei Stränge (Arbeitsmarktzugang, Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen und Zugang zu angemessenem Sozialschutz) effektiv vereint sind; Entwicklung umfassender Eingliederungsstrategien für Kinder; Entwicklung und Umsetzung einer integrierten, auf Wohnbaumaßnahmen ausgerichteten und vorbeugenden Obdachlosenpolitik; und die volle Ausschöpfung der EU-Strukturfonds für die Förderung der sozialen Eingliederung.

Folgende Vorkehrungen können diesen Bestrebungen zugute kommen:

- Die Kommission sollte gemeinsam mit dem Ausschuss für Sozialschutz eindeutige und transparente **Arbeitsprogramme** entwickeln, die klare Zeitvorgaben

<sup>4</sup> Vgl. zum Beispiel folgende EU-Berichte:

Europäische Kommission (2013): Employment and Social Developments in Europe 2012. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg. Verfügbar auf: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=de&pubId=7315>

Ausschuss für Sozialschutz (2013): Social Europe: current challenges and the way forward, Annual Report of the Social Protection Committee (2012). Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg. Verfügbar auf: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9760&langId=en>

für die Durchführung und Beobachtung der verschiedenen Bausteine des Sozialinvestitionspakets enthalten. Wir empfehlen insbesondere explizite Arbeitsprogramme im Zusammenhang mit folgenden Erfordernissen:

- Gewährleistung der Angemessenheit **universeller Sozialschutzsysteme**.
- Förderung des Ausbaus integrierter, umfassender **aktiver Eingliederungsstrategien** in Übereinstimmung mit der Empfehlung von 2008 (im selben Jahr angenommen vom EU-MinisterInnenrat) – und dabei vor allem:
  - Festlegung klarer Grundsätze für die Sicherstellung angemessener Einkommenshilfen in allen Mitgliedstaaten; wie im Sozialinvestitionspaket betont, kann der Rückgriff auf Referenzbudgets in dieser Hinsicht besonders förderlich wirken.
  - Sicherstellung, dass die Problemkreise Erwerbsarmut und Armutsgefährdung von Personen in Haushalten mit sehr geringer Arbeitsintensität – d. h. (nahezu) Arbeitslosenhaushalten – berücksichtigt werden.
  - Weichenstellungen anknüpfend an die Empfehlung der Kommission über **Investitionen in Kinder** (2013).
  - Vorbeugung und Bekämpfung von **Obdachlosigkeit**.
- Es ist notwendig, Eingliederungsbelangen im **Jahreswachstumsbericht** mit eigenen Abschnitten zur Angemessenheit von Sozialschutzsystemen, zu aktiver Eingliederung, zu Armut und sozialer Ausgrenzung unter Kindern sowie zur Obdachlosigkeit noch besser Rechnung zu tragen. Besser fokussiert werden muss auch die maßgebliche Rolle der Sozialdienstleistungen für die Prävention von Armut und sozialer Ausgrenzung sowie für Bemühungen, den Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise entgegenzuwirken. Dies würde ermöglichen, an die Mitgliedstaaten solidere und spezifischere Leitlinien für die Behandlung von Eingliederungsbelangen in den NRP auszugeben.
- Die begrüßenswerte (aber noch ungenügende) Zunahme an eingliederungspolitischen **länderspezifischen Empfehlungen**, wie sie sich in diesem Jahr abzeichnet, ist weiter zu fördern. Dies würde dazu beitragen, dass Eingliederungsbelange in Zukunft systematischer berücksichtigt und den übrigen Achsen des Europa 2020-Prozesses gleichgestellt werden. Für jedes Land sollten die Fortschritte in den einzelnen Kernthemen des SIP beurteilt werden. Wenn ein Bereich besonders schwach ausfällt oder ein Staat keine Fortschritte bei der Verwirklichung seines Beitrags zum Eingliederungsziel von Europa 2020 macht, sollte eine entsprechende länderspezifische Empfehlung erwogen werden.
- Die SIP-Eingliederungsziele müssen in Europa 2020 durchgängig verankert und zu einem festen volkswirtschaftlichen Entwicklungskriterium der Union werden. Begünstigt werden würde dies durch einen Beschluss zugunsten einer nachdrücklichen **sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion** (resultierend aus der laufenden Debatten zur WWU), sodass die Wirtschafts- und Währungspolitik auch zur Verwirklichung der EU-Sozialziele und zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung beiträgt. In diesem Zusammenhang gilt es, eine Reihe von Indikatoren für die regelmäßige Fortschrittmessung bei der sozialen Dimension der WWU einzuführen. Die zentralen in diesem Bericht ausgeführten Eingliederungsherausforderungen wären ein möglicher nützlicher Anknüpfungspunkt für die Ausarbeitung einer solchen

Wertungsliste. Die Mitteilung der Kommission von 2013 über die soziale Dimension der WWU kann dabei überaus wertvolle Diskussionsimpulse liefern.

## 3.2. Mehr Folgenabschätzungen nach sozialen Gesichtspunkten

Die offensichtlichen Defizite bei der durchgängigen Berücksichtigung der Eingliederungsziele in zahlreichen Staaten und die wenigen Synergien, die zwischen der Eingliederungsagenda und den übrigen Zielen von Europa 2020 geschaffen werden, verdeutlicht abermals die Notwendigkeit eines intensiveren Rückgriffs auf soziale Folgeabschätzungen. Ausgehend davon legen wir folgende Empfehlungen vor:

- Wie bereits in früheren Syntheseberichten angeregt, sollten die Mitgliedstaaten – um zu gewährleisten, dass die NRP/NSB/SSB und Konsolidierungspläne „sozial integrativ“ angelegt sind und möglichst weder Ungleichheiten verstärken noch Armut und soziale Ausgrenzung verschärfen – **Maßnahmen in den NRP/NSB/SSB und Konsolidierungspläne systematischer noch im Vorfeld einer Folgenabschätzung nach sozialen Gesichtspunkten unterziehen**. Dies kann dazu beitragen, dass die gravierendsten Auswirkungen auf die am stärksten von Armut und sozialer Ausgrenzung Gefährdeten abgefedert werden, und dass sichergestellt ist, dass das Europa 2020-Ziel des integrativen Wachstums im nationalen Entscheidungsprozess uneingeschränkt zur Geltung kommt.
- Die Kommission sollte die Entwicklung eines Arbeitsprogramms in Erwägung ziehen, das den Mitgliedstaaten beim Umgang mit Sozialbilanzen hilft. Analog dazu wären im Kontext des Ausschusses für Sozialschutz **Leitlinien für Sozialbilanzen** denkbar – die Kommission hat dazu bereits wertvolle Materialien und Erfahrungen zusammengetragen (Berichte und Peer Reviews), die eine nützliche Ausgangsbasis bilden.
- Bei „**Rettungsmechanismen**“ sind unbedingt vorab (und dann auch nachbetrachtend) die sozialen Auswirkungen geplanter Maßnahmen zu durchleuchten um zu gewährleisten, dass diese nicht mehr Armut, soziale Ausgrenzung und Ungleichheit auslösen.

13

## 3.3. Verstärkter Rückgriff auf EU-Strukturfonds

Die Schwächen der Eingliederungspolitik zahlreicher Mitgliedstaaten verdeutlichen den potentiell maßgeblichen Beitrag der EU-Strukturfonds für die Unterstützung weiterführender eingliederungspolitischer Maßnahmen – allen voran für die am meisten Gefährdeten wie Obdachlose, Roma, Menschen mit Behinderung und Personen mit Migrationshintergrund. Ausgehend davon legen wir folgende Empfehlungen vor:

Anknüpfend an das SIP ist ein **verstärkter Rückgriff auf EU-Strukturfonds** anzustreben, um Politikbemühungen zur sozialen Eingliederung und Armutsbinderung zu untermauern. In diesem Zusammenhang ist wichtig, dass die Mitgliedstaaten den Vorschlag der Kommission, 25 % der Mittel für Ziele des Europäischen Sozialfonds (ESF) und 20 % für die Armutsbekämpfung zuzuweisen, mittragen.

Um dafür zu sorgen, dass in Zukunft Ressourcen aus EU-Strukturfonds, die der sozialen Eingliederung zugute kommen könnten, tatsächlich ausgeschöpft werden, muss eine

**Schulungsoffensive** zum Kapazitätenaufbau in lokalen Gebietskörperschaften und NROen im Hinblick auf den Umgang mit diesen Geldern eingeleitet werden.

### 3.4. Stärkung der sozialpolitischen OKM und der NSB/SSB

Die anhaltende relative Schwäche der sozialen Dimension von Europa 2020 und das Fehlen einer umfassenden Berücksichtigung von Eingliederungsbelangen in vielen NRP machen den Stellenwert der Offenen Methode der Koordinierung auf dem Gebiet der Sozialpolitik deutlich, wenn es um die Untermauerung der sozialen Dimension von Europa 2020 geht. Folgende Aspekte sind besonders zu erwähnen:

- Hinsichtlich der kaum gediehenen NSB und SSB zahlreicher Staaten muss Abhilfe geschaffen werden. Die Rolle der NSB und SSB muss **überprüft und aufgewertet** werden, sodass diese zu einem echten Eckpfeiler der sozialen Dimension der Europäischen Union werden.

### 3.5. Mehr Beteiligung der Interessenvertretungen

Die nach wie vor begrenzte Mitwirkung eingliederungspolitischer Interessensgruppen (auch Armutsbetroffener bzw. betreuender Organisationen; Regional- und Kommunalregierungen) an der Konzeption, Umsetzung und Beobachtung der NRP 2013 verdeutlicht abermals die Notwendigkeit, den Mitgliedstaaten für diesen Aspekt einen wesentlich klareren Leitfaden zur Verfügung zu stellen. Damit ließe sich auch eine weitaus rigorosere Beobachtung und Berichterstattung erreichen. Ausgehend davon legen wir folgende Empfehlungen vor:

- Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten ein Programm für **Austausch und gegenseitiges Lernen über die Stakeholder-Einbindung** in den Europa 2020-Prozess entwickeln.
- Der Ausschuss für Sozialschutz und die Kommission sollten sich auf **Leitlinien für die Mitwirkung von Interessenvertretungen** einigen, die im Europa 2020-Prozess – und insbesondere bei den NRP – für die entsprechende Beobachtung und Berichterstattung zum Tragen kommen würden.

### 3.6. Maßnahmen gegen Obdachlosigkeit

Wie die Analysen im vorliegenden Bericht verdeutlichen, nimmt das Risiko der Obdachlosigkeit infolge der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise sowie aufgrund von Sparmaßnahmen in zahlreichen Staaten zu. Es sind deshalb verstärkte Anstrengungen vonnöten, um Wohnungs- und Obdachlosigkeit abzuwenden bzw. Betroffene zu unterstützen. In vielen Staaten sind positive, ausbaufähige Entwicklungen festzustellen. Vor dem Hintergrund jüngster Arbeiten auf diesem Gebiet ist außerdem nicht eindeutig, welche Art von Maßnahmen benötigt wird. Neben der Entwicklung eines eindeutigen **Arbeitsprogramms** infolge der politischen Empfehlungen zur Obdachlosigkeit im SIP (s. o., Operationalisierung des Sozialinvestitionspakets) und ggf. der Erstellung diesbezüglicher länderspezifischer Empfehlungen (s. o.) unterbreiten wir folgende Vorschläge:

- In Zukunft sollten alle Staaten im NRP/NSB/SSB verpflichtend einen **regelmäßigen Zustandsbericht** zur Obdachlosigkeit abgeben und eingeleitete Gegenmaßnahmen beschreiben.



- An Staaten ohne **nationale (oder subnationale) integrierte, auf Wohnraumversorgung ausgerichtete Präventivstrategie zur Obdachlosenproblematik** sollte in Übereinstimmung mit dem SIP eine entsprechende Aufforderung ergehen. Wo eine solche Strategie bereits vorhanden ist, sollten regelmäßig gründliche Umsetzungsbewertungen durchgeführt und Berichte zur Wirkung erstellt werden. Bei der Erarbeitung und Weiterentwicklung ihrer Strategien werden Mitgliedstaaten darauf achten müssen, das Vorgehen zwischen AkteurInnen der nationalen, regionalen und lokalen Ebene abzustimmen.
- In der Prävention von Obdachlosigkeit müssen die Mitgliedstaaten ein deutlich stärkeres Augenmerk auf **Investitionen in leistbaren Wohnraum und den Ausbau des Sozialwohnungsbestands** legen und den Zugang zu Wohnungen für die am stärksten Gefährdeten fördern.
- Die Mitgliedstaaten sollten einigen der Faktoren, die das Risiko von Obdachlosigkeit während der aktuellen Krise verschärfen, mehr Aufmerksamkeit schenken: Arbeits- und Einkommensverlust, Überschuldung, Zunahme von Zwangsräumungen und Pfändungen u. dgl. Sie sollten insbesondere dafür Sorge tragen, dass in Bereichen mit relevanten Risikofaktoren keine Einschnitte vorgenommen werden.
- Die Mitgliedstaaten sollten aufgefordert werden, Strukturfonds vermehrt für ihre Vorhaben gegen Obdachlosigkeit heranzuziehen und eine integrierte Nutzung des Europäischen Sozialfonds (ESF) sowie des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) für den sozialen Wohnungsbau herzustellen. Auch der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP) sollte verstärkt für die Obdachlosenhilfe eingesetzt werden.



Europäische Kommission

**Fortschrittsbeurteilung zu den Eingliederungszielen der Strategie Europa 2020: Wichtige Erkenntnisse und Anregungen für die Zukunft – Eine Studie zu nationaler Politik**

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union  
2014 — 16 S. — 17,6×25 cm

ISBN 978-92-79-36633-8  
doi: 10.2767/12387

Die elektronische Ausgabe dieser Veröffentlichung ist in Englisch, Französisch und Deutsch erhältlich.

## 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](http://ec.europa.eu/represent_de.htm)),  
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_de.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm)),  
über den Dienst Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_de.htm](http://europa.eu/europedirect/index_de.htm)) oder unter der gebührenfreien Rufnummer 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).

### **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](http://publications.europa.eu/others/agents/index_de.htm)).

## Fortschrittsbeurteilung zu den Eingliederungszielen der Strategie Europa 2020: Wichtige Erkenntnisse und Anregungen für die Zukunft

Die Strategie „Europa 2020“ enthält neben Zielvorgaben für integratives und zugleich intelligentes und nachhaltiges Wachstum – erstmals – auch ein Ziel, das die Bedeutung der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung verstärkt. Sie festigt damit die soziale Dimension der Union und fördert deren Verknüpfung mit den Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Umweltzielen der EU.

Die Umsetzung der Vorgaben aus „Europa 2020“ in einzelstaatliche Politikinstrumente soll über die nationalen Reformprogramme (NRP) erfolgen. Im April 2013 reichten die Mitgliedstaaten ihre dritten Nationalen Reformprogramme (NRP) im Rahmen von Europa 2020 bei der Europäischen Kommission ein. Gleichzeitig sollten sie einen Strategischen Sozialbericht (SSB) vorlegen, die aktualisierte Form des Nationalen Sozialberichts (NSB) 2012. Die NSB/SSB sind eine Neuheit aus dem Jahr 2012; sie sollen die soziale Dimension des Europa 2020-Prozesses untermauern, indem sie die Bereiche soziale Eingliederung, Altersrenten sowie Gesundheitswesen und Langzeitpflege ausführlicher abdecken als dies in den NRP möglich ist.

Die Mitglieder des EU-Netzwerks unabhängiger ExpertInnen im Bereich soziale Eingliederung bewerteten die NRP und – sofern vorliegend – die SSB ihres jeweiligen Staates. Sie gingen dabei besonders der Frage nach, inwieweit die in den NRP (und SSB) dargestellten Maßnahmen geeignet sind, die integrationspolitischen Ziele und Vorgaben von Europa 2020 voranzubringen.

