



Europäische
Kommission



EU Netzwerk
unabhängiger ExpertInnen
im Bereich
Soziale Eingliederung

Eingliederungsziele der Strategie
Europa 2020: Fortschrittsbeurteilung
Wichtige Erkenntnisse und Anregungen für
die Zukunft

Juli 2012

Soziales Europa

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.

Weitere Informationen zum Netzwerk unabhängiger ExpertInnen finden Sie unter: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1023&langId=de>

© Europäische Union, 2012
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Fortschrittsbeurteilung zu den
Eingliederungszielen der Strategie
Europa 2020:

Wichtige Erkenntnisse und Anregungen für die
Zukunft

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

KURZBERICHT

Inhalt

1. Vorwort	7
2. Zusammenfassung.....	8
3. Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	11

1. Vorwort

Im April 2012 reichten die Mitgliedstaaten ihre zweiten Nationalen Reformprogramme (NRP) im Rahmen der Europa 2020 Strategie bei der Europäischen Kommission ein. Gleichzeitig sollten sie erstmals einen Nationalen Sozialbericht (NSB) vorlegen. In den NRP beschreiben die Mitgliedstaaten jedes Jahr ihre Vorkehrungen, um die in der Strategie Europa 2020 genannten fünf EU-Ziele zu verwirklichen.¹ Die NRP zu Europa 2020 waren der Europäischen Kommission erstmals 2011 und zum zweiten Mal 2012 vorzulegen. Die NSB sind eine Neuheit aus 2012; sie gehen auf die Entscheidung der MinisterInnen des Rates für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz (EPSCO) vom Juni 2011 zurück, die soziale Dimension des Europa 2020-Prozesses mittels einer „gestärkten sozialpolitischen OKM“ in den drei Strängen der EU-Zusammenarbeit in Sozialbelangen (soziale Eingliederung, Altersrenten und Gesundheitswesen/Langzeitpflege) zu untermauern.²

Die ersten Berichte 2012 des EU-Netzwerkes unabhängiger ExpertInnen im Bereich soziale Eingliederung untersuchten die wichtigsten Stärken und Schwächen der NRP und NSB aus Sicht der sozialen Eingliederung.³ In ihrer Beurteilung gingen die ExpertInnen besonders der Frage nach, inwieweit die in den NRP und NSB 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. Ein besonderes Augenmerk gilt den Fragen der aktiven Eingliederung und der Kinderarmut, und zwar im Hinblick auf die Umsetzungsbeurteilung der Europäischen Kommission zur Empfehlung zur aktiven Eingliederung (2008) sowie auf ihre kommende Empfehlung zum Thema Kinderarmut und Wohl des Kindes. 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.

Die Beurteilungen der 27 ExpertInnen und der vorliegende Bericht sollen in die qualitative Begutachtung einfließen, die im Gemeinsamen Bewertungsrahmen geplant ist, welcher vom Ausschuss für Sozialschutz, dem Beschäftigungsausschuss und der

1 Ausführliche Informationen zur Strategie Europa 2020 finden sich auf der Webseite der Europäischen Kommission (http://ec.europa.eu/europa2020/index_de.htm). Für eine ausführliche Erörterung einiger der größten sozialen Herausforderungen im Zusammenhang mit Europa 2020 können die Beiträge in Marlier/Natali (Herausgeber) und Van Dam zurate gezogen werden. "Europe 2020: Towards a more Social EU?", Brüssel: Peter Lang, 2010.

2 Rat der Europäischen Union (2011), Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz zur Stärkung der sozialpolitischen OKM im Rahmen der Strategie Europa 2020; vom Rat angenommen am 17. Juni 2011. Brüssel: Rat der Europäischen Union. Verfügbar auf: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/11/st10/st10405.de11.pdf>.

3 Zum gegebenen Zeitpunkt waren bei den unabhängigen ExpertInnen acht NSB zur Beurteilung eingegangen. Die meisten Mitgliedstaaten reichten ihre NSB zu einem späteren Zeitpunkt nach.

Europäischen Kommission vereinbart wurde.⁴ Sie sind überdies als Beitrag zur zukünftigen Weiterentwicklung des Prozesses gedacht.

2. Zusammenfassung

Der allgemeine Befund, der sich aus den Beurteilungsberichten der ExpertInnen ableiten lässt, lautet: Die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise und die Auswirkungen der Sparmaßnahmen bewirken in den meisten Staaten eine Verschärfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Diese Entwicklung beeinträchtigt die Fortschritte hinsichtlich der sozialen Eingliederungsziele von Europa 2020, die ungebrochen aktuell sind – und sogar immer dringlicher werden.

Die große Mehrzahl der ExpertInnen geht nicht davon aus, dass die NRP auf die meisten zentralen Integrationsherausforderungen des jeweiligen Staates „gute“ oder „sehr gute“ Antworten liefern. Sie kommen mehrheitlich zum Schluss, dass die gewählten Handlungskonzepte gegen Armut und soziale Ausgrenzung zu eng gesteckt sind. Sie stimmen darin überein, dass die immensen Arbeitslosenraten und gravierenden Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt dringend gelöst werden müssen – doch dürfen dabei andere, ebenso dringende Probleme nicht hintangestellt werden. Ein weiterer Befund lautet, dass die Maßnahmen im Hinblick auf integrative Arbeitsmärkte vielfach nicht weit genug ausholen. Zahlreiche ExpertInnen üben heftige Kritik angesichts fehlender mehrdimensionaler Aktivierungskonzepte, die Einkommenshilfen, Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen und einen integrativen Arbeitsmarkt in ausgewogener Weise miteinander verknüpfen würden (d. h. Aktivierung plus Unterstützung), wie auf der Sitzung des Rates für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz (EPSCO) im Dezember 2008 vereinbart. Die Lösungsansätze der Politiken sind häufig zersplittert und lückenhaft. Insgesamt entsteht der Eindruck, dass die Mitgliedstaaten ein allzu großes Augenmerk auf Konsolidierungspläne legen und dabei den Kampf gegen die (zunehmende) Armut und soziale Ausgrenzung vernachlässigen.

Hinsichtlich der Arbeitsmarktbelange zeichnen sich mehrere zentrale Problemfelder ab: Die steigende Langzeitarbeitslosigkeit, die überdurchschnittliche Gefährdung von Zuwanderinnen und Zuwanderern sowie von Personen mit Migrationshintergrund, und die Zunahme der Arbeitsmarktsegmentierung und der Ungleichgewichte. Zwar wurden einige interessante Aktivierungsmaßnahmen registriert, insbesondere im Zusammenhang mit Jugendarbeitslosigkeit, doch bemängeln zahlreiche ExpertInnen die anhaltenden Unzulänglichkeiten aktivierungspolitischer Vorkehrungen, allen voran für arbeitsmarktferne Gruppen.

Viele ExpertInnen machen auf zunehmende und sich verschärfende Fälle von Einkommensarmut und wachsende Einkommensungleichheiten aufmerksam. Diese Problemfelder werden jedoch in zahlreichen NRP nicht behandelt, und zahlreiche ExpertInnen merken mit deutlicher Kritik an, dass sowohl die Frage der Angemessenheit der Einkommen als auch Sozialschutzbelange in den NRP außer Acht bleiben.

⁴ 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 Bewertung der Fortschritte auf EU-Ebene beitragen. Die beiden Ausschüsse haben sich verpflichtet, den Gemeinsamen Bewertungsrahmen als Analyseinstrument zu nutzen, das multilaterale Überwachung und faktengestützte 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>;
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&newsId=972&furtherNews=yes>.

Dem Zugang zu Dienstleistungen (u. a. Gesundheits- und Sozialdienstleistungen) wird in den meisten NRP eine nur vergleichsweise geringe Aufmerksamkeit zuteil. Ein damit zusammenhängendes Problem betrifft den zunehmenden finanziellen Druck auf regionale/lokale Gebietskörperschaften, der sich in Kürzungen bei Dienstleistungen und einem verminderten Zugang für die am stärksten gefährdeten Gruppen niederschlägt. Auch hinsichtlich der Wohnsituation orten mehrere ExpertInnen eine Häufung der Probleme (Anstieg der Wohnkosten, Mangel an Sozialwohnungen, wachsende Ungleichheiten zwischen Wohnvierteln), auf die jedoch in der Mehrheit der NRP nicht eingegangen wird.

Mehrere ExpertInnen machen die besorgte Feststellung, dass Kinder- und Familienarmut ungebrochen hoch ist – und sich vielfach verschärft, besonders im Falle von Einelternfamilien und MigrantInnen. Dieser Befund wird in mehreren NRP bestätigt, Gegenmaßnahmen bleiben insgesamt jedoch beschränkt.

In mehreren Staaten sind Ältere im Vergleich zu anderen Gruppen gegen die schlimmsten Folgen der Krise und der Konsolidierungsmechanismen besser gerüstet, einige ExpertInnen warnen indes vor einer möglichen Verschlechterung der Lage. Dessen ungeachtet scheint diese Frage nur in den wenigsten NRP auf, und ggf. nahezu ausschließlich im Zusammenhang mit der Bestandsfähigkeit des Rentensystems und der Eindämmung von Frührentenbestimmungen.

Die ExpertInnen orten eine ganze Reihe von Gruppen, die in besonderem Maße von gravierender Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind. Dazu zählen MigrantInnen und Menschen mit Migrationshintergrund, gefolgt von Roma und Obdachlosen. Ebenfalls betroffen sind Kinder aus diversen Gruppen (allgemein Familien mit Kindern, aber ganz besonders Alleinerziehende, Kinder mit Behinderung, Kinder in Institutionen bzw. mit einer entsprechenden Vergangenheit, Arbeitslosenhaushalte bzw. Familien mit niedriger Erwerbsbeteiligung, auf sonstige Weise sozial benachteiligte Kinder). Eine besondere Gefährdung wird häufig auch für verschiedene Erwerbslosengruppen ausgewiesen (u. a. junge Menschen bzw. junge Arbeitslose mit Bildungsdefiziten, Langzeitarbeitslose mit Gesundheitsproblemen, Langzeitarbeitslose). Weitere mehrfach genannte Gruppen sind Menschen mit Behinderung und ethnische Minderheiten. Insgesamt befinden die ExpertInnen, dass die Situation stark gefährdeter Gruppen in vielen NRP nicht (sehr) gut berücksichtigt wird. Den ExpertInnen zufolge sind „völlig unangemessene“ und „nicht angemessene“ Politikkonzepte in den NRP doppelt so häufig wie „angemessene“ und „optimale“.

Zwar wurden von den meisten Staaten armutspolitische Vorgaben fixiert, doch sind viele ExpertInnen der Ansicht, dass die nationalen Ziele entweder zu ehrgeizig oder zu wenig ehrgeizig ausfallen. Viele ExpertInnen beziehen sich dabei insbesondere auf die mangelnde Nachvollziehbarkeit, was die Mittel zur Erreichung von Armutszielen betrifft, und auf die fehlende Querverbindung zwischen den Maßnahmen in den NRP und der Zielverwirklichung.

Nur wenige ExpertInnen orten Anhaltspunkte für einen verstärkten Rückgriff auf Strukturfonds für Eingliederungszwecke. Immerhin finden in mehreren Fällen einige positive Beispiele Erwähnung, wo versucht wurde, Strukturfonds auf Integrationsziele auszurichten.

Schnittstellen zwischen dem Eingliederungsziel und anderen Zielgrößen bleiben in den meisten NRP weitgehend ausgespart. Sofern ausdrücklich genannt, geht es hauptsächlich um beschäftigungs- und bildungsbezogene Benachteiligungen. Eine Verbesserung der Zielbündelung ist gegenüber 2011 nur in wenigen Fällen eingetreten. Einige ExpertInnen halten fest, dass andere Maßnahmen, die im Zuge der Haushaltskonsolidierung eingeleitet wurden, mit großer Wahrscheinlichkeit die Situation bei Armut und sozialer Ausgrenzung weiter belasten; dies würde die Erreichbarkeit nationaler Eingliederungsziele beeinträchtigen und neue Herausforderungen herbeiführen.

Die ExpertInnen urteilen, dass „völlig ungelöste“ Governance-Probleme in den NRP und NSB doppelt so oft vorkommen wie „gut gelöste“ (Integration von NSB und NRP in nationaler Politik; Komplementarität von NSB und NRP; Entwicklung umfassender, gebündelter Konzepte; durchgehende Berücksichtigung von Eingliederungszielen; Einbindung regionaler/lokaler Gebietskörperschaften; Hinzuziehung der Interessenvertretungen; Abschätzung und Evaluierung sozialer Folgen; öffentliche und politikrelevante Debatten). Die drei Bereiche, auf die die meisten Negativbeurteilungen entfallen, sind: Fehlen öffentlicher, politikrelevanter Debatten; Defizite bei der durchgehenden Berücksichtigung von Eingliederungszielen; und Versäumnisse hinsichtlich der Abschätzung und Evaluierung sozialer Folgen. Viele ExpertInnen erkennen wohl einzelne Bausteine einer umfassenden, integrierten Vorgehensweise, doch nur fünf ExpertInnen treffen die Feststellung, dass eine solche Vorgehensweise in den NRP tatsächlich entwickelt wurde. In allzu vielen Fällen kommt ein unausgewogenes Konzept zum Zug, wo Arbeitsmarktaktivierung den Hauptschwerpunkt bildet und die Bündelung der Maßnahmen zu kurz kommt. Eine gute Einbindung der Anspruchsgruppen wird lediglich zwei NRP und zwei NSB attestiert. Ein massiver Kritikpunkt lautet, dass die Anhörung von Interessenvertretungen nach wie vor zu begrenzt und einseitig passiert; in mehreren Staaten wurde sogar eine Schwächung der Konsultationspraxis beobachtet.

Auf der Grundlage ihrer Beurteilung der NRP und – wo verfügbar – NSB nannten die ExpertInnen zentrale eingliederungspolitische Empfehlungen, die die Europäische Kommission ihrer Ansicht nach an die jeweiligen Mitgliedstaaten richten sollte, im Sinne der Stärkung der Eingliederungsdimension ihrer Politiken und zur Verwirklichung der in Europa 2020 aufgestellten Ziele auf dem Gebiet der Armut und der sozialen Ausgrenzung. Das Feld, zu dem die meisten Politikempfehlungen (26) ausgesprochen wurden, ist die Governance in Sachen sozialer Eingliederung. Dabei geht es u. a. um die Festigung der übergeordneten nationalen Konzepte, die verbesserte Evaluierung und soziale Folgenabschätzung von Politiken, eine bessere Zielgestaltung und optimierte Arrangements für die Beteiligung von Anspruchsgruppen. Was einzelne Politikbereiche anbelangt, nehmen die Empfehlungen auf die von den ExpertInnen in den NRP festgestellten Schwächen bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung Bezug. Zwei Politikdomänen stechen hervor: Einerseits die Angemessenheit der Einkommen und Einkommenshilfen (24 Empfehlungen), andererseits die aktive Eingliederung, die Arbeitsmarktaktivierung und der Kompetenzaufbau (15). Niedrige Löhne und die Segmentierung des Arbeitsmarktes (8) durchziehen beide Schwerpunktbereiche. Weitere zentrale Punkte, die Gegenstand von Empfehlungen waren: Kinderarmut und Bildung (8); Zugang zu Wohnraum, Wohnungs- und Obdachlosigkeit (8); Zugang zu Dienstleistungen (6); Integration von Minderheiten (3).

3. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

In zahlreichen Staaten verschlechtert sich die Lage hinsichtlich Armut und sozialer Ausgrenzung. Viele ExpertInnen gehen davon aus, dass die Kombination aus Sparpaketen, die besonders die am meisten Gefährdeten zu spüren bekommen, und schwachem Wirtschaftswachstum zur Fortdauer dieses Negativtrends beitragen wird. Besonders besorgniserregende Tendenzen sind die Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit, die anhaltende Jugendarbeitslosigkeit, die Verschärfung der Kinderarmut und die steigende Arbeitsmarktsegmentierung und Armutsgefährdung Erwerbstätiger. Zudem sind einige Gruppen immer stärker von extremer Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht, allen voran bestimmte ethnische Minderheiten (insbesondere Roma), Menschen mit Migrationshintergrund, Wohnungslose und Personen mit Behinderung. Der Anstieg der Lebenshaltungskosten in manchen Staaten (MWSt.-Erhöhungen, steigende Kraftstoffpreise, Inflation, steigende Wohnkosten usw.) wirkt sich auf die schwächsten Gruppen besonders stark aus, was häufig eine Mehrung von Überschuldungsfällen und eine wachsende Nachfrage nach Notdienstleistungen (Essensausgabe u. dgl.) nach sich zieht.

In der Vorlaufphase zu den NRP hatten die Mitgliedstaaten die Vorgabe, die „Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Bewältigung der sozialen Folgen der Krise“ als eine von fünf Prioritäten festzuhalten. Die Europäische Kommission regte damit an, dass die Mitgliedstaaten folgenden Punkten Priorität beimessen sollten: „Weitere Verbesserung der Wirksamkeit ihrer sozialen Schutzsysteme und Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der automatischen sozialen Stabilisatoren, um zu vermeiden, dass vorhergehende Ausweitungen von Sozialmaßnahmen vorzeitig zurückgenommen werden, bevor der Arbeitsmarkt wieder nachhaltig anzieht. Durchführung aktiver Integrationsstrategien mit Maßnahmen zur aktiven Integration in den Arbeitsmarkt und angemessenen, erschwinglichen sozialen Dienstleistungen, um die Marginalisierung gefährdeter Gruppen zu verhindern. Gewährleistung des Zugangs zu Dienstleistungen, die die Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft unterstützen, z. B. zu Girokonten, Elektrizität (für gefährdete Kunden) und erschwinglichem Wohnraum.“ (*Jahreswachstumsbericht 2012*) Vor diesem Hintergrund durfte erwartet werden, dass die NRP 2012 einen deutlich stärkeren Eingliederungsbezug aufweisen würden, als es im Vorjahr noch der Fall war. Doch obwohl einige NRP ein etwas größeres Augenmerk auf soziale Eingliederung legen, lassen sich insgesamt nur geringe reale Fortschritte in dieser Hinsicht feststellen; die von der Kommission ausgewiesenen spezifischen Aktionsfelder bleiben weitgehend unberührt.

In der Mehrheit der NRP stehen Sparmaßnahmen und Ressourcenkürzungen im Vordergrund, zulasten der Eingliederungspolitik; die negativen sozialen Folgen derartiger Maßnahmen werden nicht gebührend berücksichtigt. Soziale Schutzsysteme werden kaum beachtet. Ein auf drei Säulen ruhendes Aktivierungskonzept (ausgewogene Kombination aus angemessenen Einkommenshilfen, integrativen Arbeitsmärkten und Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen) fehlt weitgehend. Die Frage des Dienstleistungszugangs wird nur am Rande angesprochen. Überdies ist in manchen Mitgliedstaaten der besorgniserregende Trend festzustellen, dass langfristige Politiken und Programme, die auf die strukturellen Ursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung abzielen, zugunsten kurzfristiger Antworten auf die Auswirkungen der Krise aufgegeben werden. Dies zieht u. U. die Tendenz zur Individualisierung der Probleme rund um Armut und soziale Ausgrenzung nach sich, ebenso wie die Gefahr, dass die/der Einzelne für erlittene Armut und soziale Ausgrenzung verantwortlich gemacht wird. Infolgedessen erhalten Programme, die vor allem auf individuelle Verhaltensänderungen abzielen, anstatt die strukturellen Ursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung anzugehen, ein größeres Gewicht. Hierin liegt eine potentielle Beeinträchtigung langfristiger Politikmaßnahmen und Programme, die auf sozialer Solidarität und den sozialen Grundrechten beruhen.

Soweit überhaupt Maßnahmen gegen Armut und soziale Ausgrenzung gesetzt werden, gilt das beinahe ausschließliche Augenmerk vielfach der Arbeitsmarktengliederung; doch selbst in diesen Fällen bleiben die Konzepte zumeist vieles schuldig, sodass etwa die Palette der Unterstützungsinstrumente für jene, die auf dem Arbeitsmarkt besonders weit im Abseits stehen, nur ungenügend berücksichtigt wird. Es überrascht daher kaum, dass in vielen NRP Synergien zwischen den Eingliederungszielen von Europa 2020 und anderen Zielen von Europa 2020 nicht ausdrücklich ausgeführt werden. In den seltenen Ausnahmefällen geht es zumeist um Benachteiligungen im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt und der Bildung. Außer Zweifel steht auch, dass die Governance auf dem Gebiet der sozialen Eingliederung einer Weiterentwicklung bedarf, insbesondere bezüglich der durchgehenden Verankerung von Integrationszielen, der sozialen Folgenabschätzungen und der Einbindung der Interessenvertretungen.

Wie bereits erwähnt, lagen den LänderexpertInnen bis Mai 2012 lediglich acht NSB vor. Dies deutet darauf hin, dass die gestärkte sozialpolitische OKM, wie sie im Juni 2012 auf der Sitzung des Rates für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz (EPSCO) beschlossen wurde,⁵ und die NSB als ihr zentrales Umsetzungsinstrument noch einer effektiven Operationalisierung sowie der Integration in den Governance-Zyklus von Europa 2020 bedürfen. Die geringe Aufmerksamkeit, die in den meisten NRP auf Fragen des Sozialschutzes und der Integration gerichtet wird, und das überaus eng gefasste Vorgehen gegen Armut und soziale Ausgrenzung bestärken die Annahme, dass die NSB als Stütze der sozialen Dimension der NRP ausgebaut werden müssen. Die Notwendigkeit, NSB nicht nur als Teil der OKM Soziales einzuführen, sondern als Schlüsselement der sozialen Dimension der Strategie Europa 2020, tritt noch deutlicher zu Tage. Dies setzt voraus, dass mehr Mitgliedstaaten sich vom beträchtlichen Mehrwert der NSB für den Erfolg der gesamten Strategie für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum überzeugen und den NSB folglich einen höheren Stellenwert beimessen.

Neben dem geringen Stellenwert, den viele Mitgliedstaaten den NSB beimaßen, war der späte Zeitpunkt der Übereinkunft zwischen dem Ausschuss für Sozialschutz und der Europäischen Kommission über Format und Zeitplan dieser ersten NSB ein weiterer möglicher Grund dafür, warum bei Fertigstellung des vorliegenden Berichts (Mitte Juli 2012) die NSB von elf Mitgliedstaaten noch ausständig waren und warum von den vorgelegten Berichten eine ganze Reihe eher begrenzt blieb. Ein zusätzlicher Grund ist möglicherweise die zeitliche Planung des Prozesses. Wenn die NSB die Sozialschutz- und Integrationsdimension der NRP untermauern sollen, müssen sie unserer Ansicht nach der Erstellung der NRP vorausgehen. Es erscheint sinnvoll, dass die Arbeiten an den NSB unmittelbar nach Ausgabe der länderspezifischen Empfehlungen durch die Europäische Kommission (Juni) beginnen, damit Antworten auf allfällige sozialpolitische Empfehlungen aufgenommen und andere wichtige vom betreffenden Staat geortete soziale Problemstellungen behandelt werden können. Dies hätte zugleich den Vorteil, dass für die Anhörung beteiligter Interessenvertretungen mehr Zeit verfügbar wäre. Die Fertigstellung der NSB sollte indes erst erfolgen, nachdem die Europäische Kommission im Jahreswachstumsbericht die wichtigsten sozialpolitischen Prioritäten für das Folgejahr veröffentlicht hat: So können diese ggf. noch berücksichtigt werden.

Das Ziel von Europa 2020, eine integrative Wirtschaft zu fördern, muss mit den übrigen Zielen einer intelligenten, nachhaltigen Wirtschaft (Beschluss des Europäischen Rats vom Juni 2010) nahtlos verknüpft werden. Aus diesem Grund ist es erforderlich, dass die NRP zu einem (besser) ausgewogenen und integrierten Mechanismus für diese drei einander gegenseitig verstärkenden Ziele avancieren und durch sorgfältig ausgearbeitete NSB untermauert werden. Um dies zu verwirklichen,

⁵ Siehe oben: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/11/st10/st10405.de11.pdf>.

schlagen wir vor, dass die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten bei der Aufarbeitung der NRP und NSB des Jahres 2012 folgende Punkte als vorrangig erachten:

- a) Angesichts des sich verschlechternden Umfelds im Zusammenhang mit Armut und sozialer Ausgrenzung und der unzureichenden Berücksichtigung dieser Entwicklung in den meisten NRP, und um zu gewährleisten, dass integratives Wachstum denselben Stellenwert erhält wie intelligentes und nachhaltiges Wachstum, ist es von Bedeutung, dass die Europäische Kommission in den länderspezifischen Empfehlungen im Zusammenhang mit der Beurteilung der NRP den Fragen der sozialen Eingliederung dasselbe Gewicht beimisst und folglich bei Bedarf auch eine sozialpolitische länderspezifische Empfehlung ausspricht. Angesichts der überaus vielfältigen Situationen in der Europäischen Union (EU) muss die Anzahl der Empfehlungen an ein bestimmtes Land sowohl der Tragweite als auch der Dringlichkeit der jeweiligen Armuts- und Ausgrenzungsmerkmale Rechnung tragen. Länderspezifische Empfehlungen zur Eingliederungspolitik sollten auch für Mitgliedstaaten entwickelt werden, die Rettungsinstrumente beanspruchen (siehe unten, c).
- b) Wenn die Europäische Kommission im Jahreswachstumsbericht soziale Prioritäten ausweist, auf die die Mitgliedstaaten in den NRP und NSB eingehen sollen, sollte sie ihre Vergleichsanalysen vertiefen, u. a. durch einen intensiveren Rückgriff auf den Gemeinsamen Bewertungsrahmen, der gemeinsam vom Ausschuss für Sozialschutz, vom EU-Beschäftigungsausschuss und von der Europäischen Kommission beschlossen wurde.⁶ Auf dieser Grundlage sollte sie dann „Gruppen von Herausforderungen“ beschreiben, mit denen die Mitgliedstaaten konfrontiert sind und die in weiterer Folge für gegenseitiges Lernen (u. a. Peer Reviews) herangezogen werden können. Ergänzt werden sollte dies durch ausführliche Länderanalysen, basierend auf nationalen Indikatoren und qualitativen Analysen.

Im Zusammenhang mit Kinderarmut sollte die Kommission uneingeschränkt den vom Ausschuss für Sozialschutz im Juni 2012 verabschiedeten Bericht zur „Bekämpfung der Kinderarmut und Förderung des Wohlergehens des Kindes“ heranziehen, und dabei insbesondere die überaus nützliche Gruppierung der Staaten nach den jeweils zutreffenden Herausforderungen.⁷

- c) Um zu gewährleisten, dass die NRP/NSB und Konsolidierungspläne „sozial integrativ“ angelegt sind und möglichst weder Ungleichheiten verstärken noch Armut und soziale Ausgrenzung verschärfen, sollten die Mitgliedstaaten Maßnahmen in den NRP/NSB und Konsolidierungsplänen systematischer 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 Ziel des integrativen Wachstums im nationalen Entscheidungsprozess uneingeschränkt zur Geltung kommt. Die Staaten könnten sich dabei auf die in einigen NRP/NSB herausgestellten positiven Beispiele stützen. Die Kommission und die Mitgliedstaaten hätten im Rahmen des Ausschusses für Sozialschutz die Möglichkeit, Erfahrungswerte im Umgang mit sozialen Folgenabschätzungen auf nützliche Weise auszutauschen. Mitgliedstaaten, die in einen Rettungsmechanismus involviert sind, und die Troika (Europäische Zentralbank, Internationaler Währungsfonds und Europäische Kommission) sollten explizit Abschätzungen sozialer Folgen vornehmen, noch ehe Pakete zwischen einem Staat und der Troika beschlossen

⁶ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&newsId=972&furtherNews=yes>.

⁷ Der Bericht steht auf der Webseite des Ausschusses für Sozialschutz zum Herunterladen bereit: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=758&langId=de> (in der rechten Spalte der Seite, in zwei Dateien – Bericht bzw. Anhänge; bislang nur in der englischen Fassung.)

und die von einem Staat zur Umsetzung von Paketen notwendigen Maßnahmen eingeleitet werden. Auch nachträgliche Sozialbilanzen sind essenziell um zu gewährleisten, dass einschlägige Maßnahmen nicht mehr Armut, soziale Ausgrenzung und Ungleichheit auslösen.

- d) In Anbetracht der zunehmenden Arbeitslosigkeit und v. a. Langzeitarbeitslosigkeit sollten die Mitgliedstaaten ihre aktivierungspolitischen Unterstützungsdienstleistungen verstärken oder zumindest aufrecht erhalten; dabei wäre es auch angezeigt, besonders arbeitsmarktferne Gruppen zielgenauer anzusprechen.
- e) Die Europäische Kommission sollte – insbesondere in ihrem Jahreswachstumsbericht 2013 – die zentrale Rolle der sozialen Schutzsysteme für die Verhütung von und den Schutz vor Armut und sozialer Ausgrenzung noch stärker unterstreichen und deutlich machen, wie wichtig die Beibehaltung wirksamer Sozialschutzmechanismen ist, wenn es darum geht, angemessene Einkommensniveaus und den Zugang zu Schlüsseldienstleistungen zu gewährleisten. Die Staaten sollten an ihre Verpflichtung erinnert werden, dafür Sorge zu tragen, dass Mindestsicherungsregelungen eingerichtet werden, die ein für ein menschenwürdiges Leben ausreichendes Einkommen garantieren, in Übereinstimmung mit der Empfehlung des Rates über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung (1992) sowie mit der Empfehlung der Kommission zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen (2008).
- f) Die Mitgliedstaaten sollten dafür Sorge tragen, dass im Zuge von Konsolidierungsvorhaben nicht kurzfristige Notmaßnahmen an die Stelle zentraler Sozialschutzpolitiken und Programme treten, welche für die Abwendung aufkommender Armut und sozialer Ausgrenzung eine maßgebliche Rolle spielen und bei denen es sich um Langzeitinvestitionen handelt, die auf die Strukturmerkmale von Armut, sozialer Ausgrenzung und Ungleichheiten abzielen. Kurzfristige Notfallmaßnahmen, die ggf. vonnöten sind, um Menschen in Krisenlagen zu unterstützen, sollten so angelegt werden, dass sie zu keiner Schwächung der Langzeitentwicklung von integrativen Sozialpolitiken und -programmen führen. Die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission sollten den Auswirkungen von Konsolidierungsplänen auf Kinder mehr Aufmerksamkeit schenken. In dieser Hinsicht kann die bevorstehende Empfehlung der Europäischen Kommission zum Thema Kinderarmut und Wohl des Kindes eine einmalige Gelegenheiten bieten, der Situation der Kinder in zukünftigen NRP und NSB einen größeren Stellenwert einzuräumen.
- g) Die kommende, von der Kommission durchgeführte Evaluierung in Bezug auf die Umsetzung der Empfehlung zur aktiven Eingliederung sollte die Mitgliedstaaten dazu ermutigen, besser integrierte Konzepte zur Förderung der aktiven Eingliederung einzusetzen; diese sollten auf ausgewogene und sich gegenseitig verstärkende Weise die drei Säulen kombinieren (angemessene Einkommenshilfen, integrative Arbeitsmärkte und Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen), wie es in der Übereinkunft des MinisterInnenrates für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz (EPSCO) im Dezember 2008 festgehalten wurde.
- h) Das Vorgehen gegen wachsende Ungleichheiten sollte zu einem zentralen Anliegen des Europa 2020-Prozesses sowie von Gegenmaßnahmen zur Wirtschafts- und Finanzkrise werden. In diesem Zusammenhang sollte sich die Europäische Kommission auf die im Dezember 2011 veranstaltete *Hochrangige Konferenz zum Thema „Ungleichheiten in Europa und die Zukunft des*

*Wohlfahrtsstaats*⁸ stützen (Veröffentlichung eines Konferenzberichts, alljährliche Neuauflage dieser Konferenz). Die Mitgliedstaaten sollten in kommenden NRP und NSB der Bereinigung von Ungleichheiten eine deutlich höhere Priorität beimessen. Der Ausschuss für Sozialschutz und die Untergruppe „Indikatoren“ könnten ebenfalls sinnvoll dazu beitragen, diese wichtigen Fragen voranzubringen.

- i) Maßnahmen zum Schutz besonders gefährdeter Gruppen – etwa Zuwanderinnen und Zuwanderer, Roma, Wohnungsloser und Menschen mit Behinderung – sollten von den Mitgliedstaaten zuverlässiger erfasst und in den NRP/NSB vorrangiger behandelt werden.
- j) Die Mitgliedstaaten sollten ihre Arrangements für die effektive Einbindung von Interessenvertretungen überarbeiten, sodass der Europa 2020-Prozess durch eine intensivere Beteiligung und einen großzügigeren Zeitrahmen für sinnvolle Konsultationen verbessert werden kann.
- k) Die Mitgliedstaaten sollten bei zukünftigen NRP die Aspekte der sozialen Eingliederung durch solide NSB untermauern, die mit einem umfassenden, mehrdimensionalen Konzept an den Problembereich der Armut und sozialen Ausgrenzung herangehen. Die Staaten könnten sich dabei auf positive Beispiele jener Mitgliedstaaten stützen, die die Integration ihrer NRP und NSB bereits bewältigt haben, und so für die gegenseitige Verstärkung dieser Politikdokumente sorgen.
- l) In Anbetracht der späten bzw. verabsäumten Vorlage der meisten NSB des Jahres 2012 sollten die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission im Rahmen des Ausschusses für Sozialschutz die Ursachen ergründen, um zu verhindern, dass sich diese Situation wiederholt. Es wird insbesondere angeregt, den Zeitplan für die NSB zu überprüfen und die Möglichkeit zu erwägen, diese vor den NRP einzureichen, damit sie ein besseres Fundament für die Ausarbeitung der sozialen Dimension der NRP ergeben. Die Ausarbeitung der NSB sollte kurz nach Vorlage der länderspezifischen Empfehlungen durch die Kommission beginnen; mit der Fertigstellung sollte indes zugewartet werden, bis die Kommission im Jahreswachstumsbericht die zentralen sozialpolitischen Prioritäten aufgezeigt hat.

⁸ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&eventsId=357&furtherEvents=yes&catId=88>.

Die Strategie „Europa 2020“ enthält neben Zielvorgaben für integratives und zugleich intelligentes und nachhaltiges Wachstum – erstmals – auch ein Ziel, das auf die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung abgestellt ist. 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. 2012 ist das zweite Jahr, in dem die Mitgliedstaaten ihre NRP im Rahmen von Europa 2020 der Europäischen Kommission vorlegen sollten. Die Nationalen Sozialberichte (NSB) sind eine 2012 eingeführte Neuerung. Laut einem Beschluss des EU-MinisterInnenrates soll die soziale Dimension des Europa 2020-Prozesses durch eine „gestärkte sozialpolitische Offene Methode der Koordinierung“ untermauert werden, gestützt auf NSB, die die Bereiche soziale Eingliederung, Altersrenten sowie Gesundheitswesen und Langzeitpflege abdecken.

Die Mitglieder des EU-Netzwerks unabhängiger ExpertInnen im Bereich soziale Eingliederung bewerteten die NRP und – sofern vorliegend – die NSB ihres jeweiligen Staates. Sie gingen dabei besonders der Frage nach, inwieweit die in den NRP (und NSB) dargestellten Maßnahmen geeignet sind, die integrationspolitischen Ziele und Vorgaben von Europa 2020 voranzubringen. Der vorliegende, vom Kernteam des ExpertInnennetzwerks ausgearbeitete Kurzbericht bietet einen Überblick über die wichtigsten Schlussfolgerungen der unabhängigen ExpertInnen aus den Länderanalysen. Gleichzeitig enthält der Bericht Vorschläge für eine zukünftige Verstärkung der Eingliederungsdimension des NRP-Prozesses.