

Beschluss**des Bundesrates**

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt - einschließlich Durchführung des Europäischen Sozialfonds 2014-2020**COM(2013) 83 final**

Der Bundesrat hat in seiner 909. Sitzung am 3. Mai 2013 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat teilt die Auffassung der Kommission, dass einer Modernisierung der Sozialsysteme in Europa eine hohe Bedeutung zukommt. Eine gezielte und effiziente Verwendung der öffentlichen Mittel ist unabdingbar, um die Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme zu gewährleisten.
2. Er begrüßt das Ziel des Sozialinvestitionspakets, Sozialausgaben u. a. durch eine bessere Zielausrichtung effektiver zu machen, und sieht insbesondere hier Raum für einen verstärkten Informations- und Erfahrungsaustausch von bewährten Verfahren, um voneinander lernen zu können. Der Bundesrat teilt den Ansatz der Kommission, Sozialinvestitionen als Investition in die Prävention zu verstehen.
3. Der Bundesrat begrüßt insbesondere die Auffassung der Kommission, Sozialinvestitionen als notwendige Förderung von Fähigkeiten und Kompetenzen der Menschen mit langfristigen Auswirkungen zu verstehen. Dieser präventive Ansatz sollte vor allem auf die Bedürfnisse von Familien zugeschnitten sein und Kinder und Jugendliche auf ihrem Lebensweg begleiten. Entscheidend ist daher, dass die präventive Sozialpolitik zum frühestmöglichen Zeitpunkt ansetzt

und unter anderem eine verlässliche Kinderbetreuung, frühkindliche Erziehung, Bildung sowie attraktive Breitensportangebote umfasst.

4. Der Bundesrat begrüßt ferner, dass die Kommission die Bedeutung von Sozialinvestitionen auch für die Wettbewerbsfähigkeit und die Haushalte der Mitgliedstaaten hervorhebt und auf eine Neuorientierung der Sozialsysteme hinsichtlich Angemessenheit und Nachhaltigkeit abzielt. Ein hoher Beschäftigungsgrad mit angemessenen Einkommen trägt maßgeblich zu stabilen Staatshaushalten bei.
5. Der Bundesrat begrüßt gleichfalls die Anregung der Kommission, erweiterte Finanzierungsmöglichkeiten für soziale Investitionen zu erschließen und zu nutzen. Es ist bei der konkreten Ausgestaltung, insbesondere bei der Finanzierung durch Private, jedoch darauf zu achten, dass hierdurch keine Fehlanreize gesetzt werden, ineffiziente Sozialprogramme aufzulegen.
6. Bei der näheren Detaillierung und Ausgestaltung der Vorschläge ist darauf zu achten, dass es durch Anforderungen an Monitoring, Berichtssysteme und Zertifizierungsvorgaben nicht zu einer aufwands- und kostenmäßigen Mehrbelastung kommt und keine weitere Beschneidung der Länder hinsichtlich der Schwerpunktsetzung bei der Verwendung von EU-Strukturfondsmitteln stattfindet.
7. Der Bundesrat stellt fest, dass das Sozialinvestitionspaket zwar zahlreiche Themenfelder der Sozialpolitik berührt, jedoch eine klare Prioritätensetzung der Kommission noch aussteht. Häufig ist nicht klar, was genau mit welcher Verbindlichkeit von der Kommission beabsichtigt ist. Allerdings setzt die Kommission insgesamt erkennbar darauf, über immer verbindlichere länderspezifische Empfehlungen mehr Zugriff auf die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten zu erhalten, um die in manchen Mitgliedstaaten notwendigen Reformen und Maßnahmen im Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik anzustoßen. Allerdings teilt der Bundesrat nicht die Sichtweise der Kommission, sämtliche sozialpolitischen Gesichtspunkte in den Mitgliedstaaten einschätzen zu können und nationale, regionale und lokale Politikansätze durch eigene sozialpolitische Vorstellungen ersetzen zu können.

8. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass sich die Kommission unter Bezugnahme auf die laufenden Beratungen zur sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion für eine stärkere Kontrolle der politischen Strategien in den sozialen Bereichen ausspricht. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung darauf einzuwirken, dass im Zuge der laufenden Diskussion um eine Stärkung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion seitens der Kommission nicht Schritt für Schritt in die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für ihre Sozialpolitiken und insbesondere sozialen Sicherungssysteme eingegriffen wird. Zwar ist es im Rahmen einer engeren wirtschafts- und finanzpolitischen Koordinierung in einer immer enger vernetzten Wirtschafts- und Währungsunion geboten, auch die soziale Dimension zu stärken. Eine engere Koordinierung darf jedoch nicht die durch den Lissabon-Vertrag vorgegebene Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten in Frage stellen. Im Falle von allzu konkreten Vorgaben für die jeweiligen sozialen Sicherungssysteme, aber auch für Sozial- und Familienleistungen, besteht die Gefahr einer einseitigen Betrachtung unter fiskalpolitischen Zielen. Den Mitgliedstaaten muss die Möglichkeit zur Kompensation der sozialen Folgen der aktuellen Krise erhalten bleiben.
9. Der Bundesrat erteilt in diesem Zusammenhang auch Überlegungen der Kommission in Richtung einer europäischen Arbeitslosenversicherung auf der Grundlage der geltenden Verträge eine klare Absage.
10. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Strategie Europa 2020 und des von den Staats- und Regierungschefs vereinbarten Euro-Plus-Paktes unterstützt der Bundesrat grundsätzlich Dialogprozesse auf europäischer Ebene gerade über besonders ausgabenwirksame Reformen. Mit den Nationalen Reformprogrammen und den ergänzenden Nationalen Sozialberichten bestehen bereits im Rahmen des Europäischen Semesters ausreichende Strukturen, sich insbesondere vor dem Hintergrund von länderspezifischen Empfehlungen über jeweilige Reformen auch auf dem Gebiet der Sozialpolitik in den Mitgliedstaaten auszutauschen.
11. Der Bundesrat stellt fest, dass die Mitteilung umfangreiche Vorgaben für die Mitgliedstaaten zum Einsatz des Europäischen Sozialfonds für die Förderung von Sozialinnovationen, der Sozialwirtschaft und des sozialen Unternehmertums enthält. Dies lehnt der Bundesrat ab. Die Strukturfondsförderung soll unter

Berücksichtigung der nationalen Leistungskulisse spezifische Förderbedarfe der einzelnen Regionen adressieren. Die Vorgabe von einheitlichen Förderprioritäten für alle Mitgliedstaaten widerspricht aber gerade der Umsetzung der Fonds nach verschiedenen regionalen Bedarfen.

12. Er stellt des Weiteren fest, dass die Mitteilung zahlreiche Politikvorschläge zu wirtschaftlich tätigen Sozialunternehmen enthält, wie zum Beispiel zur Entwicklung von konkreten Strategien für Sozialinnovationen durch öffentlich-private Partnerschaften und Finanzierungsinstrumente für Sozialunternehmen. Der Bundesrat bekräftigt den den Mitgliedstaaten zustehenden eigenen Gestaltungsspielraum bei der Festlegung, Ausgestaltung und Finanzierung der sozialen Dienste oder Innovationen. Es obliegt den Mitgliedstaaten zu entscheiden, welcher Rahmen für diese Unternehmen gelten soll. Insbesondere besteht für ein Monitoring seitens der Kommission kein Raum.
13. Der Bundesrat weist darauf hin, dass nicht nur eine effektive Sozialpolitik wichtig ist, um die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen in Europa zu reduzieren. Entscheidend ist vor allem eine beschäftigungsorientierte und auf nachhaltiges Wachstum ausgerichtete Wirtschaftspolitik. Europa braucht Wachstum durch Investitionen in Infrastruktur, Innovationen, Bildung, Forschung und Entwicklung. Damit werden die richtigen Rahmenbedingungen für die Unternehmen gesetzt, um neue Arbeitsplätze schaffen zu können. Hohes Beschäftigungsniveau und eine niedrige Arbeitslosigkeit durch Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und hohe Wachstumskraft sind die alles entscheidenden Voraussetzungen für soziale Sicherheit und sozialen Zusammenhalt.
14. Die EU-Kohäsionspolitik ist ein wichtiges Instrument zur Reduzierung wirtschaftlicher, sozialer, territorialer und ökologischer Ungleichgewichte innerhalb der EU. Insbesondere der ESF kann einen Beitrag zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung leisten. Eine verstärkte Adressierung der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung durch den EFRE lehnt der Bundesrat aber ab. Er sieht einen Widerspruch zwischen der von der Kommission für die Förderperiode 2014 bis 2020 geforderten thematischen Konzentration einerseits und Appellen andererseits, die Fonds für eine Vielzahl - grundsätzlich

wünschenswerter - Förderziele zu nutzen. Der Bundesrat weist darauf hin, dass mit begrenzten Mitteln und Instrumenten nicht eine beliebige Anzahl von Förderzielen erreicht werden kann.

15. Sollte die Kommission verbindliche Vorgaben für den Einsatz von EFRE-Mitteln zur Armutsbekämpfung vorsehen wollen, so wäre dies ebenso abzulehnen wie diesbezüglich erweiterte Berichts- und Evaluierungspflichten oder die Einführung entsprechender Projektauswahlkriterien.
16. Der Bundesrat setzt sich für eine rechtliche und faktische Gleichstellung von Frauen und Männern ein. Er hält insbesondere nicht für hinnehmbar, dass in der EU das Einkommen von Frauen durchschnittlich mehr als 40 Prozent unter dem Einkommen von Männern liegt und insgesamt 12 Millionen mehr Frauen als Männer in Armut leben. Die ungleiche Verteilung der Einkommen bedarf gezielter Maßnahmen zum Abbau des Lohngefälles zwischen Frauen und Männern sowie zur Vermeidung von Armut und zukünftiger Altersarmut. Diese ist auch eine Spätfolge unterbrochener Erwerbsbiographien und prekärer Beschäftigungsverhältnisse von Frauen und noch einmal im besonderen Maße bei Migrantinnen. Der Bundesrat fordert daher die verstärkte Berücksichtigung der geschlechtsspezifischen Dimension bei der Entwicklung der Leitlinien für die Nutzung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) im Zusammenhang mit dem Schwerpunkt "Sozialinvestitionen".
17. Spezielle Strategien allein zugunsten einer ethnischen Gruppe erscheinen nicht zielführend. Vielmehr sollte im Rahmen einer Gesamtstrategie die Integration von benachteiligten Minderheiten insbesondere in deren Heimatland vorangebracht werden.
18. Der Bundesrat stellt fest, dass die Kommission ihren Vorschlag zur Einrichtung eines Hilfsfonds für die von Armut am stärksten betroffenen Personen in Kenntnis der erheblichen Kritikpunkte weiterverfolgt, und verweist auf seine Stellungnahme (BR-Drucksache 624/12 (Beschluss)). Der Bundesrat unterstützt die Bundesregierung in ihrer Position, dass im Falle einer mehrheitlichen Verabschiedung eines solchen Fonds die Teilnahme für die Mitgliedstaaten freiwillig bleibt und nicht zu Lasten der nationalen ESF-Mittel der hieran nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten gehen darf.

19. Er unterstreicht die Bedeutung von Bildung, insbesondere auch früher Bildungsphasen, für die Durchbrechung des Kreislaufs von Benachteiligungen über Generationen hinweg. So ist der gleichberechtigte Zugang zu hochwertigen Bildungsangeboten, zielgerichteten Unterstützungsmaßnahmen sowie zu weiteren Lernmöglichkeiten unabhängig vom sozio-ökonomischen Hintergrund eine wesentliche Voraussetzung, um Kindern - insbesondere auch denjenigen, die unter benachteiligten Umständen aufwachsen - verbesserte Lebenschancen einschließlich breiterer Erwerbs- und Einkommensmöglichkeiten zu eröffnen.
20. Der Bundesrat bekennt sich ausdrücklich zur Chancengerechtigkeit in der und durch Bildung. Er erinnert aber daran, dass die Union gemäß Artikel 165 f. AEUV die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Gestaltung des Bildungssystems strikt zu beachten hat; dies schließt Fragen der Schulorganisation und -struktur ein.
21. Unbeschadet der seit dem Jahr 2009 erfolgenden schrittweisen Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Schulsystemen der deutschen Länder und des teilweise mit hohem Nachdruck erfolgenden Ausbaus inklusiver Schulen verwahrt sich der Bundesrat aus denselben rechtlichen Gründen gegen die Empfehlung der Kommission, die Inklusion aller Lernenden sicherzustellen. Er hinterfragt in diesem Zusammenhang zudem die von der Kommission geforderte, nicht näher erläuterte "Beseitigung des Missbrauchs der sonderpädagogischen Förderung".
22. In ihrer Mitteilung kündigt die Kommission ein "Monitoring" der Reformen u. a. zur "aktiven Inklusion" im Rahmen des Europäischen Semesters unter explizitem Verweis auf die Mitteilung "Neue Denkansätze für die Bildung: bessere sozioökonomische Ergebnisse durch Investitionen in Qualifikationen" an. Vor diesem Hintergrund bekräftigt der Bundesrat mit Nachdruck seine Sorge gegenüber der von der Kommission angekündigten stärkeren Überwachung der Mitgliedstaaten im Bildungsbereich im Rahmen des Europa-2020-Prozesses (vgl. BR-Drucksache 725/12 (Beschluss)).

23. Der Bundesrat erkennt die wichtige Rolle der allgemeinen und beruflichen Bildung für die Erreichung von Beschäftigungsfähigkeit bei der jungen Generation bzw. für die Ausschöpfung des Potentials des Einzelnen als wichtigen Teil des Ursachenbündels für nachhaltiges und stabiles Wirtschaftswachstum an. Er warnt aber vor einer von der Kommission wiederholt vorgenommenen, einseitigen Ausrichtung von Bildung auf die Bereitstellung von "Humankapital" für die Wirtschaft, das auf kurzfristige Arbeitsmarkterfordernisse hin ausgebildet ist. Vielmehr kann es nach Auffassung des Bundesrates nur inhaltlich und pädagogisch breit angelegten, die Gesamtpersönlichkeit in den Blick nehmenden Bildungsangeboten gelingen, junge Menschen in nachhaltiger Weise mit den personalen, sozialen, fachlich-inhaltlichen und methodischen Kompetenzen auszustatten, auf die der Arbeitsmarkt bzw. die Wirtschaft angewiesen ist.
24. Er bekennt sich ausdrücklich zum bildungsbezogenen Kernziel der Europa-2020-Strategie, das Bund und Länder für Deutschland im Zuge der freiwilligen EU-Bildungskoooperation in ein nationales Ziel umgesetzt haben: die Senkung der Quote früher Schulabgänger auf unter 10 Prozent und die Steigerung der Quote der 30 bis 34-Jährigen mit tertiären oder gleichwertigen Abschlüssen unter Einbezug von ISCED-4-Abschlüssen auf mindestens 42 Prozent. Er verwahrt sich aber gegen die Feststellung der Kommission, wonach es in beiden Teilbereichen des Kernziels "keine Fortschritte" gebe. Demgegenüber verweist er auf die spürbaren Verbesserungen, die in den Mitgliedstaaten insgesamt wie auch in Deutschland während der letzten Jahre erreicht werden konnten. So hat Deutschland bereits im Jahr 2011 sein nationales Teilziel im Bereich der Tertiär- bzw. gleichwertigen Abschlüsse erreicht. Zur weiteren Reduzierung der Schülerinnen und Schüler ohne Schulabschluss haben die deutschen Länder u. a. eine gemeinsame Förderstrategie vereinbart und umfangreiche Förderprogramme - auch mit Mitteln der EU - aufgelegt. Der Bundesrat bekräftigt in diesem Zusammenhang, dass Maßnahmen und Reformen im Bildungsbereich Zeit benötigen, bis sie in umfassender Weise wirksam werden.

25. Der Bundesrat hebt die Bedeutung des lebenslangen Lernens hervor und stimmt mit der Kommission grundsätzlich in der Haltung überein, dass - in Abhängigkeit vom konkreten Einzelfall - Phasen von Arbeitslosigkeit sinnvoll mit kompetenzfördernden Maßnahmen genutzt werden können, um Betroffenen den Wiedereinstieg ins Arbeitsleben zu erleichtern. Bezüglich der Feststellung einer niedrigen Teilnehmerquote am lebenslangen Lernen in den Arbeitspapieren der Kommissionsdienststellen verweist er jedoch erneut darauf, dass diese Quoten aus der ungeeigneten Fassung des Indikators herrühren. Die indikatorinduzierten niedrigen Beteiligungswerte ergeben zumindest für Deutschland kein adäquates Bild der tatsächlichen Beteiligung am lebenslangen Lernen. Auf den europaweiten "Adult Education Survey (AES)", an dem sich auch Deutschland beteiligt, wird ausdrücklich hingewiesen (vergleiche zuletzt BR-Drucksache 725/12 (Beschluss)).
26. Er erkennt die Bemühungen der Kommission an, die Inanspruchnahme relevanter Finanzierungsinstrumente der EU für sozial- und bildungspolitische Ziele durch eine entsprechende Ausrichtung der neuen Programmperiode, insbesondere auch des Europäischen Sozialfonds, zu verstärken und die Mitgliedstaaten damit in ihren Bemühungen auch finanziell nachhaltiger zu unterstützen. Gleichzeitig erinnert er daran, dass bei der Unterstützung von Bildungsmaßnahmen der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung der Bildungssysteme Rechnung zu tragen ist.
27. Der Bundesrat begrüßt den Ansatz der Kommission, mit den ESI-Fonds im Schwerpunkt Sozialinvestitionen auch künftig den Gesundheitsbereich zu unterstützen.
28. Er weist jedoch auf die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Festlegung ihrer Gesundheitspolitik und die Organisation des Gesundheitswesens hin. Vorgaben im Rahmen des Europäischen Semesters zur Struktur und Finanzierung der nationalen Gesundheitssysteme sind mit dem Kompetenzgefüge gemäß Artikel 168 AEUV nicht vereinbar.

29. Der Bundesrat teilt die Auffassung der Kommission, dass Sozialinvestitionen insgesamt und auch gesundheitsbezogene Infrastrukturen und Dienstleistungen eine wichtige Rolle bei der Bewältigung krisenhafter gesellschaftlicher Entwicklungen einnehmen. Er erinnert aber daran, dass Gesundheit kein Mittel zum Zweck des Wirtschaftswachstums ist und Entscheidungen über die Ausrichtung von gesundheitsbezogenen Investitionen sich vorrangig am Versorgungsbedarf der Bevölkerung orientieren.

30. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.