

25.02.13

EU - AS - FJ - Fz - G  
- K - Wi

**Unterrichtung**  
durch die Europäische Kommission

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 wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Hinweis: vgl. Drucksache 839/10 = AE-Nr. 101078,  
Drucksache 94/12 = AE-Nr. 120104,  
Drucksache 223/12 = AE-Nr. 120274,  
Drucksache 610/12 = AE-Nr. 120805 und  
Drucksache 758/12 = AE-Nr. 121000



Brüssel, den 20.2.2013  
COM(2013) 83 final

**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**

{SWD(2013) 38 final}  
{SWD(2013) 39 final}  
{SWD(2013) 40 final}  
{SWD(2013) 41 final}  
{SWD(2013) 42 final}  
{SWD(2013) 43 final}  
{SWD(2013) 44 final}

**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**

**EINLEITUNG**

In der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum<sup>1</sup> wurden die Ziele festgelegt, mindestens 20 Millionen Menschen aus Armut und sozialer Ausgrenzung herauszuführen und die Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen auf 75 % zu erhöhen. Unterstützt werden die Anstrengungen zur Verwirklichung dieser Ziele durch die Leitinitiativen der Strategie Europa 2020, darunter die *Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung* und die *Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten*. Das Europäische Semester bildet den Rahmen für die Lenkung und das Monitoring der Wirtschafts- und Sozialreformen in den Mitgliedstaaten. Die offene Methode der Koordinierung in den Bereichen Sozialschutz und soziale Inklusion hat zur Lenkung der einschlägigen Strukturreformen der Mitgliedstaaten beigetragen. Die Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts sowie die Bekämpfung sozialer Ausgrenzung und Diskriminierungen sind grundlegende Ziele der Europäischen Union und als solche im Vertrag festgelegt<sup>2</sup>. In der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist verankert, dass die Einrichtungen der EU und die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des EU-Rechts die persönlichen, bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte achten müssen.

José Manuel Barroso, Präsident der Europäischen Kommission, sagte 2012 in seiner Rede zur Lage der Union: *„Gerade die europäischen Länder mit den effizientesten Sozialschutzsystemen und den ausgeprägtesten Sozialpartnerschaften gehören zu den erfolgreichsten und wettbewerbsfähigsten Volkswirtschaften der Welt.“*

Die im Zuge der Krise entstandenen Herausforderungen hatten jedoch zur Folge, dass das Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung sowie des Ausschlusses aus dem Arbeitsmarkt in vielen Ländern steigt<sup>3</sup>. Ebenso nehmen die Unterschiede innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten zu. Hierdurch sind nicht nur die Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020 und die Wettbewerbsfähigkeit Europas in einer globalisierten Welt bedroht, sondern es besteht die Gefahr weitreichender negativer sozialer und wirtschaftlicher Folgen, da nicht nur der Einzelne, sondern auch die Gesellschaft insgesamt die sozialen und wirtschaftlichen Kosten von Arbeitslosigkeit, Armut und sozialer Ausgrenzung zu tragen hat<sup>4</sup>.

Die Sozialsysteme haben zum sozialen Fortschritt beigetragen, doch sie stehen nun vor den Herausforderungen des demografischen Wandels sowie der Finanz- und Wirtschaftskrise. Der

---

<sup>1</sup> Mitteilung der Kommission „Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“, KOM(2010) 2020 vom 3.3.2010; Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17. Juni 2010.

<sup>2</sup> Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union.

<sup>3</sup> Die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen ist seit 2008 in 18 der 26 Mitgliedstaaten, für die im Jahr 2011 Daten vorlagen, gestiegen (Eurostat).

<sup>4</sup> Siehe Arbeitspapier der Dienststellen der Europäischen Kommission „Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy“, SWD(2013) 38.

resultierende Druck auf die öffentlichen Haushalte und die Gefahr eines strukturellen Mangels an Arbeitskräften in der Zukunft verstärken die Notwendigkeit, die Sozialpolitik im Hinblick auf die Optimierung ihrer Wirksamkeit und Effizienz sowie auf ihre Finanzierung zu modernisieren. Es ist von größter Bedeutung, die optimale Nutzung der vorhandenen Ressourcen zu gewährleisten und mögliche dauerhafte Beeinträchtigungen durch die Krise zu verhindern, und zwar sowohl in den Ländern, die starken Haushaltszwängen unterliegen, als auch in den Mitgliedstaaten mit größerem finanzpolitischem Spielraum. Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit in der Zukunft erfordern Investitionen in das Humankapital, da dieses die Grundlage für Produktivität und Innovation bildet<sup>5</sup>.

Sozialsysteme erfüllen drei Funktionen: Sozialinvestitionen, Sozialschutz und Stabilisierung der Wirtschaft. Die Sozialinvestitionen umfassen unter anderem die Förderung vorhandener und künftiger Fähigkeiten und Kompetenzen der Menschen. Anders gesagt, Sozialpolitik hat – neben ihrer unmittelbaren Wirkung – auch langfristige Auswirkungen, da sie einen nachhaltigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ertrag liefert, vor allem im Hinblick auf Beschäftigungsaussichten und Arbeitseinkommen. Sozialinvestitionen tragen insbesondere dazu bei, Menschen auf die Risiken des Lebens vorzubereiten, anstatt lediglich bereits entstandenen Schaden im Nachhinein zu „reparieren“. Die Modernisierung der Sozialpolitik erfordert die systematische Einführung einer Ex-ante-Beurteilung der Ergebnisse finanzieller Entscheidungen und einen systematischen Ansatz für die Rolle, die der Sozialpolitik in den verschiedenen Lebensphasen zukommt, von der Ausbildung über das Erwerbsleben bzw. Phasen der Erwerbslosigkeit bis hin zu Krankheit und Alter.

Sozialpolitik erfüllt häufig zwei oder sogar alle drei der oben genannten Funktionen, und diese können sich gegenseitig verstärken. Typischerweise bewirkt die Schutzfunktion in widrigen Phasen, dass davor in Humankapital getätigte Investitionen erhalten bleiben. Es wäre demzufolge nicht zielführend, einzelne Haushaltsteile mit einer bestimmten Funktion zu verknüpfen. Die Investitionsdimension der Ausgaben für eine bestimmte Politik hängt ab von deren Ausgestaltung (z. B. Konditionalität, Dauer), dem spezifischen nationalen Kontext (Komplementarität mit anderen Politikbereichen) und zeitlich bedingten Faktoren (Konjunkturzyklus, Wachstumspfad). So hat beispielsweise die Kinderbetreuung eine Schutzfunktion, doch darüber hinaus kommt ihr – sofern sie gut konzipiert ist – eine wichtige Investitionsdimension zu, da sie die Fähigkeiten und die soziale Inklusion der Kinder fördert. Schweden hat dank seiner familienfreundlichen Beschäftigungspolitik und seines großzügigen Elternurlaubs, gekoppelt mit Investitionen in eine flächendeckende Kinderbetreuung, eine der höchsten Frauenerwerbsquoten in Europa.

Gut konzipierte Sozialsysteme, bei denen die Sozialinvestitionen breiten Raum einnehmen und mit den beiden anderen Funktionen, nämlich Schutz und Stabilisierung, kombiniert sind, erhöhen Wirksamkeit und Effizienz der Sozialpolitik und fördern zugleich dauerhaft eine gerechtere und inklusivere Gesellschaft. Im Zuge der Modernisierung der Sozialpolitik muss insbesondere Aktivierungsmaßnahmen mehr Gewicht beigemessen werden. Diese ermöglichen es den Menschen, aktiv und nach bestem Vermögen an Gesellschaft und Wirtschaft teilzuhaben. Unterstützungsregelungen sollten eine Rückzugsstrategie vorsehen, das heißt, sie sollten grundsätzlich zeitlich befristeten Charakter haben. Ein weiterer Teilaspekt ist Konditionalität, also die Bindung an das Erreichen eines geeigneten, spezifischen Ziels (z. B. Teilnahme an einer Schulung). Unterstützung sollte gezielt den Personen gewährt werden, die sie brauchen, und zwar dann, wenn sie sie brauchen.

---

<sup>5</sup> Siehe Mitteilung der Kommission „Eine stärkere europäische Industrie bringt Wachstum und wirtschaftliche Erholung – Aktualisierung der Mitteilung zur Industriepolitik“, COM(2012) 582 vom 10.10.2012.

Individualisierte, integrierte Leistungen (die beispielsweise über zentrale Anlaufstellen erbracht werden) können die Wirksamkeit der Sozialpolitik verbessern. Die Vereinfachung der Verfahren kann bedürftigen Personen der Zugang zu Leistungen erleichtern, was zudem auch Überschneidungen bei Regelungen und Kosten verhindert.

Mit dieser Mitteilung werden eine Empfehlung der Kommission „Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen“ und eine Reihe von Arbeitspapieren der Kommissionsdienststellen vorgelegt. Zusammen bilden sie das „Paket zu Sozialinvestitionen“. Es liefert einen politischen Rahmen für die – gegebenenfalls erforderliche – Neuausrichtung der Politik der Mitgliedstaaten auf Sozialinvestitionen in allen Lebensphasen. Dabei geht es um die Angemessenheit und Nachhaltigkeit der Haushalte für die Sozialpolitik sowie für den öffentlichen und privaten Sektor insgesamt, wie auch vom Europäischen Parlament in seiner EntschlieÙung zu einem Pakt für soziale Investitionen<sup>6</sup> dargelegt. Dies steht in Einklang mit dem im Jahreswachstumsbericht formulierten Appell an die Mitgliedstaaten, in ein beschäftigungsintensives und integratives Wachstum zu investieren, und dem Aufruf, die Sozialschutzsysteme zu modernisieren, um deren Wirksamkeit, Eignung und Nachhaltigkeit sicherzustellen. Das Paket bietet eine Orientierung im Hinblick auf die Verwirklichung der Europa-2020-Ziele, indem es eine Verbindung zwischen der Sozialpolitik, den im Rahmen des Europäischen Semesters empfohlenen Reformen für die Verwirklichung der Europa-2020-Ziele sowie den einschlägigen EU-Fonds herstellt. Erforderlich sind in diesem Zusammenhang auch bessere Methoden zur Messung von Armut und eine raschere Erstellung der EU-weiten Sozialstatistiken, um Entwicklungen und Leistungen zu verfolgen<sup>7</sup>.

Das Paket ergänzt das Beschäftigungspaket<sup>8</sup>, das den Weg in einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung vorgibt, das Weißbuch zu Pensionen und Renten<sup>9</sup>, das eine Strategie für angemessene, nachhaltige und sichere Pensionen und Renten aufzeigt, sowie das Paket zur Jugendbeschäftigung<sup>10</sup>, das speziell auf die Lage junger Menschen ausgerichtet ist. Es basiert zudem auf den Rechtsvorschriften, die für die Umsetzung der Kohäsionspolitik im nächsten Finanzierungszeitraum 2014-2020 und insbesondere für den Geltungsbereich des Europäischen Sozialfonds (ESF) vorgeschlagen wurden, sowie auf dem Vorschlag, mindestens 20 % der ESF-Mittel in jedem Mitgliedstaat für die Förderung der sozialen Inklusion und die Bekämpfung von Armut vorzusehen.

## 1. DIE HERAUSFORDERUNGEN

### Demografischer Wandel

Vom Jahr 2013 an wird in Europa die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter erstmals rückläufig sein, wohingegen der Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung schnell

---

<sup>6</sup> EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 20. November 2012 zu einem Pakt für soziale Investitionen als Reaktion auf die Krise.

<sup>7</sup> Siehe Arbeitspapier der Dienststellen der Europäischen Kommission „Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy“, SWD(2013) 38.

<sup>8</sup> Mitteilung der Kommission „Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten“, COM(2012) 173 vom 18.4.2012.

<sup>9</sup> Weißbuch der Kommission „Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten“, COM(2012) 55 vom 16.2.2012.

<sup>10</sup> Mitteilung der Kommission „Junge Menschen in Beschäftigung bringen“, COM(2012) 727 vom 5.12.2012.

zunehmen wird. Derzeit kommen vier Erwerbstätige für eine Person über 65 Jahren auf, und dieses Verhältnis wird sich bis zum Jahr 2040 halbieren.

Dabei gibt es Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern, Regionen und Sektoren. Insgesamt verzeichnete die EU in den letzten Jahren ein mäßiges Bevölkerungswachstum, doch in einer Reihe von Mitgliedstaaten – allesamt im östlichen Teil der EU gelegen – ging die Bevölkerungszahl im vergangenen Jahrzehnt stetig zurück. Einige benachteiligte Regionen, in denen die Bevölkerung marginalisierter Gemeinschaften zunimmt, sind mit besonderen Herausforderungen konfrontiert.

Die Alterung, steigende Abhängigkeitsquotienten und eine schrumpfende Erwerbsbevölkerung stellen eine Bedrohung für die Finanzierbarkeit und die Nachhaltigkeit der öffentlichen Sozialhaushalte dar<sup>11</sup>. Infolge der Wirtschaftskrise stieg die Arbeitslosigkeit, die Steuereinnahmen gingen zurück, und die Zahl der Personen, die Leistungen in Anspruch nehmen müssen, erhöhte sich, was die Nachhaltigkeit unserer Sozialschutzsysteme noch mehr gefährdet.

Die demografische Herausforderung stellt sich zwar allen Mitgliedstaaten, doch es bestehen innerhalb der EU erhebliche Unterschiede, was die Zahl der gesunden Lebensjahre und die Lebenserwartung anbelangt. Zurückzuführen ist dies auf zahlreiche Faktoren, die sich auf die Gesundheit auswirken, darunter verschiedene Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie Formen der Lebensführung. Unterschiede beim Zugang zur Gesundheitsversorgung und bei deren Qualität verstärken dies zusätzlich.

### **Mehr Effizienz in der Sozialpolitik**

Die Krise hat die Herausforderungen aufgrund des demografischen Wandels noch verschärft, da sie die Haushalte der Mitgliedstaaten zu einer Zeit belastet, in der die Anstrengungen zur Erreichung der Europa-2020-Ziele verstärkt werden müssen.

Da die öffentlichen Ausgaben für die Sozialpolitik, die zu einem großen Teil die Pensionen und Renten sowie die Gesundheitsversorgung decken, in der EU durchschnittlich etwa 29,5 % des BIP ausmachen, werden sie im Rahmen der Konsolidierungsbemühungen eingehend geprüft. Bei vielen Reformen muss der Schwerpunkt auf Effizienzsteigerungen liegen, wobei auf eine geeignete Ausgestaltung der Reformen zu achten ist, um negative Auswirkungen auf das Ausmaß der Armut, auf Produktivität und Wirtschaftswachstum, auf die Gesundheit der Bevölkerung und auf den sozialen Zusammenhalt zu verhindern.

Angesichts der Notwendigkeit, die Nachhaltigkeit und Zweckmäßigkeit der Sozialpolitik zu gewährleisten, müssen die Mitgliedstaaten Mittel und Wege finden, die Effizienz und die Wirksamkeit zu verbessern und gleichzeitig den zentralen demografischen und gesellschaftlichen Veränderungen Rechnung zu tragen<sup>12</sup>. In einigen Fällen führt die Vielzahl der Leistungen, zuständigen Stellen und Anspruchsvoraussetzungen zu zusätzlichen Verwaltungskosten und einer geringen Inanspruchnahme seitens der am stärksten von Armut betroffenen Personen. Auch unzureichendes Monitoring führt zu unnötigen Ausgaben. Zudem sind einige Sach- und Sozialleistungen wenig zielgerichtet und erreichen nicht die Menschen,

<sup>11</sup> Eine ausführliche Bewertung der Auswirkungen einer alternden Bevölkerung auf Haushaltsebene findet sich im Bericht über die demografische Alterung 2012, abrufbar unter [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2012/pdf/ee-2012-2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf)

<sup>12</sup> Siehe Arbeitspapier der Dienststellen der Europäischen Kommission „Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy“, SWD(2013) 38.

die Hilfe benötigen<sup>13</sup>.

Mitgliedstaaten mit ähnlichem Ausgabenniveau bei der Sozialpolitik erzielen unterschiedliche Ergebnisse in Bezug auf Armut, Beschäftigung und Gesundheit. Dies lässt darauf schließen, dass die Mittel noch besser genutzt werden könnten<sup>14</sup>.

Im Jahreswachstumsbericht, mit dem das Europäische Semester 2013 eingeleitet wurde, heißt es, die laufende Umstrukturierung unserer Volkswirtschaften sei einschneidend, politisch anspruchsvoll und gesellschaftlich schwierig, aber unumgänglich, um für die Zukunft intelligente, nachhaltige und integrative Grundlagen für Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu legen. In dem Bericht wurde außerdem die Notwendigkeit betont, die Gesundheitssysteme zu reformieren, wodurch zum einen der Zugang zu einer hochwertigen Gesundheitsversorgung sichergestellt und zum anderen eine effizientere Verwendung öffentlicher Mittel erreicht werden soll. Die Notwendigkeit, Reformen voranzutreiben, wurde bereits in den länderspezifischen Empfehlungen 2012 aufgezeigt; darin wurden die Verlängerung des Erwerbslebens, Arbeitsanreize, die Schaffung besserer (Arbeits-) Chancen für Frauen und junge Menschen, effizientere soziale Transferleistungen und Unterstützungssysteme sowie die Sicherstellung des Zugangs zu hochwertigen Leistungen gefordert.

### **Ressourcen des privaten und des dritten Sektors zur Ergänzung der staatlichen Anstrengungen**

Die Ressourcen für die Sozialpolitik beschränken sich nicht auf die Mittel des öffentlichen Sektors. Einen nicht zu vernachlässigenden Teil bringen die Menschen bzw. Familien ein. Darüber hinaus werden Sozialleistungen in erheblichem Umfang von Organisationen ohne Erwerbszweck erbracht. Zu nennen sind hier unter anderem Obdachlosenunterkünfte, Unterstützung für ältere Menschen und Menschen mit Behinderung sowie Beratungszentren zu Sozialleistungen im Allgemeinen. Sozialunternehmen<sup>15</sup> können die Anstrengungen des öffentlichen Sektors ergänzen und bei der Erschließung neuer Märkte eine Vorreiterfunktion übernehmen, doch sie benötigen breitere Unterstützung, als ihnen bislang zuteil wird<sup>16</sup>. Die auf Gewinn ausgerichteten Teile des privaten Sektors müssten weiter ermuntert werden, das Potenzial sozialer Investitionen zu nutzen, indem sie beispielsweise ein gesundes und sicheres soziales Umfeld und entsprechende Arbeitsbedingungen schaffen. Dies beschränkt sich nicht nur auf die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR) und umfasst unter anderem die Schulung am Arbeitsplatz, unternehmenseigene Kinderbetreuungseinrichtungen, die Gesundheitsförderung sowie gut erreichbare, familienfreundliche Arbeitsplätze.

---

<sup>13</sup> Siehe Arbeitspapier der Dienststellen der Europäischen Kommission „Report on Follow-up on the Implementation by the Member States of the 2008 European Commission Recommendation on Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market – Towards a social investment approach“, SWD(2013) 39.

<sup>14</sup> Siehe Arbeitspapier der Dienststellen der Europäischen Kommission „Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy“, SWD(2013) 38.

<sup>15</sup> In der Sozialwirtschaft, auch als „dritter Sektor“ bezeichnet, sind nichtstaatliche Akteure tätig, wie zum Beispiel Gemeindeorganisationen, Freiwilligenorganisationen und Sozialunternehmen, die ihre Aktivitäten auf den sozialen Nutzen ausrichten. Bei Sozialunternehmen handelt es sich um Unternehmen, die vorrangig soziale Ziele verfolgen und ihre Überschüsse in der Regel wieder in das Unternehmen oder in die Gemeinde investieren, anstatt eine Gewinnmaximierung für Eigentümer und Anteilseigner anzustreben.

<sup>16</sup> Siehe Mitteilung der Kommission „Initiative für soziales Unternehmertum – Schaffung eines Ökosystems zur Förderung der Sozialunternehmen als Schlüsselakteure der Sozialwirtschaft und der sozialen Innovation“, KOM(2011) 682 vom 25.10.2011.

Im sozialen Bereich machen die Mitgliedstaaten nach wie vor zu wenig Gebrauch von innovativeren Finanzierungsmöglichkeiten, etwa durch die Beteiligung des privaten Sektors und durch Finanzinstrumente wie Mikrofinanzierung, politische Garantien und Social Investment Bonds<sup>17</sup>, die zu Haushaltseinsparungen führen dürften.

### **Notwendigkeit, in allen Lebensphasen in Humankapital zu investieren und eine angemessene Lebensgrundlage für die Menschen zu sichern**

Wenn die Europa-2020-Ziele Wirklichkeit werden sollen, müssen auf breiter Ebene Abhilfemaßnahmen ergriffen und die Probleme angegangen werden, mit denen die Menschen in den verschiedenen Phasen ihres Lebens konfrontiert sind.

Personen, die als Kinder in Armut aufwachsen, verbleiben häufig ihr ganzes Leben lang in Armut. Wenn beispielsweise ein Kind bezüglich Bildung<sup>18</sup> und Gesundheit erhebliche Nachteile erfährt, summieren sich diese oft im Laufe des Lebens. Daher ist die Berücksichtigung der Gesundheitsfaktoren in allen Lebensphasen wichtig. Schlechte schulische Leistungen führen später unmittelbar zu eingeschränkten Erwerbsmöglichkeiten und geringerem Einkommen. So besteht etwa für Roma-Kinder ein besonderes Risiko sozialer und wirtschaftlicher Marginalisierung und Diskriminierung. Nur die Hälfte von ihnen hat Zugang zu frühkindlicher Erziehung und Betreuung – dies entspricht ungefähr der Hälfte des EU-Durchschnitts –, und in einigen Mitgliedstaaten schließen weniger als 10 % eine weiterführende Schule ab, was niedrige Beschäftigungsquoten zur Folge hat. In der Tschechischen Republik verfügen nur zwei von zehn Roma, die in einem marginalisierten Umfeld leben, über eine formale Ausbildung oder einen Abschluss der Sekundarstufe, wodurch ihre berufliche Laufbahn vorherbestimmt wird<sup>19</sup>.

Investitionen in das Humankapital müssen bereits in der frühen Kindheit beginnen und während des ganzen Lebens erfolgen. Die Jugendarbeitslosenquote liegt derzeit bei 23,4 % und steigt weiter. Gleichzeitig gibt es keine Fortschritte, was die Senkung der Schulabbrecherquote und die Steigerung der Hochschulabsolventenquote angeht. Darüber hinaus befindet sich ein beunruhigend hoher Prozentsatz junger Menschen weder in Beschäftigung noch in Aus- oder Weiterbildung, nämlich 12,9 % aller jungen Europäerinnen und Europäer (Altersgruppe 15-24 Jahre) bzw. insgesamt 7,5 Millionen im Jahr 2011. Dies hat zur Folge, dass in einigen Mitgliedstaaten junge Menschen einem verhältnismäßig größeren Armutsrisiko ausgesetzt sind als ältere Menschen. Solche Risiken und mangelnde Beschäftigungsmöglichkeiten geben auch in vielen ländlichen Gebieten der EU erheblichen Anlass zur Sorge, wo es für junge Menschen im Vergleich zu Gleichaltrigen in städtischen Gebieten oder Großstädten schwieriger ist, Zugang zum Arbeitsmarkt bzw. eine Arbeitsstelle zu finden<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Über einen „Social Impact Bond“ finanziert typischerweise ein privater Investor einem Anbieter von Sozialleistungen die Durchführung eines Sozialprogramms, wobei als Gegenleistung eine Zusage („Bond“) des öffentlichen Sektors erfolgt, die Anfangsinvestitionen einschließlich einer Rendite zu erstatten, wenn das Programm die zuvor festgelegten sozialen Ergebnisse erzielt.

<sup>18</sup> Zum Beispiel beschränkter Zugang zu hochwertiger Bildung, beschränkter Zugang zu zusätzlicher Lernunterstützung, fehlende Unterstützung durch die Eltern oder mangelnder Zugang zu zusätzlichen (informellen) Lernmöglichkeiten.

<sup>19</sup> Weltbank, Human Development Sector Unit, Europe and Central Asia Region: Europe and Central Asia Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Bulgaria, Czech Republic, Romania and Serbia Policy Note, (30. September 2010).

<sup>20</sup> Siehe Arbeitspapier der Dienststellen der Europäischen Kommission SWD(2012) 44 endg. vom 7.3.2012.

Menschen im Haupterwerbsalter und ältere Erwerbstätige sind von dem schnellen Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Dies setzt sie einem Armutsrisiko aus und gefährdet ihre Beschäftigungsfähigkeit, ihre familiäre Stabilität sowie ihre mentale und physische Gesundheit.

Abgesehen von jungen Menschen sind auch (ältere) Frauen, Erwerbslose, behinderte Menschen sowie in Europa lebende Migrantinnen und Migranten mit Härten konfrontiert. In diesen Bevölkerungsgruppen herrscht eine sehr hohe Arbeitslosigkeit (19,6 % im Jahr 2011 gegenüber 9,7 % beim Bevölkerungsdurchschnitt). Die Beschäftigungsquote behinderter Menschen liegt etwa 25 % unter derjenigen von Menschen ohne Behinderungen. Des Weiteren übersteigt das Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung der im Ausland geborenen 25- bis 54-Jährigen das entsprechende Risiko anderer Personen EU-weit durchschnittlich um mehr als zehn Prozentpunkte<sup>21</sup>. Die Kluft beim Armutsrisiko nach Sozialtransfer zwischen Migrantinnen und Migranten einerseits und EU-Bürgerinnen und -Bürgern andererseits ist mit acht Prozentpunkten ebenfalls beträchtlich<sup>22</sup>. Darüber hinaus besteht für Kinder mit Migrationshintergrund ein höheres Schulabbruchrisiko.

Außerdem sind die Arbeitsmärkte noch nicht integrativ. In einigen Ländern steigen die Quoten von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund, die in den Arbeitsmarkt eintreten, äußerst langsam, und die Zahl ihrer durchschnittlichen Wochenarbeitsstunden ist nach wie vor niedrig. Die Segmentierung und Polarisierung des Arbeitsmarktes bewirken in einer Reihe von Ländern eine erhebliche Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt, und Steuer- und Leistungssysteme können Anreize geben, nicht zu arbeiten, vor allem für Menschen mit geringem Einkommen oder mit Zweiteinkommen. Frühverrentungsregelungen und Lücken zwischen tatsächlichem und gesetzlichem Renteneintrittsalter verringern die Wirtschaftstätigkeit.

Für viele Menschen reicht ihre derzeitige Arbeit nicht aus, um ihre Familie aus der Armut herauszuführen. Die armen Erwerbstätigen stellen ein Drittel der Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter, die einem Armutsrisiko ausgesetzt sind<sup>23</sup>.

Trotz der Bemühungen um die Modernisierung der Sozialsysteme gestalten sich die Fortschritte in der EU uneinheitlich, und in einer Reihe von Mitgliedstaaten ist die Sozialpolitik nur allzu oft nicht in der Lage, Teile ihrer Bevölkerung vor dem Abrutschen in Armut und soziale Ausgrenzung zu bewahren und/oder zu verhindern, dass sie in Langzeitarbeitslosigkeit geraten. Würde ein Sozialschutz fehlen, könnten die Armutsquoten bis auf das Doppelte des derzeitigen Stands ansteigen; dessen ungeachtet erhalten immer mehr Menschen entweder unzureichende oder gar keine Leistungen. Eine wachsende Zahl von Haushalten gerät in eine finanzielle Notlage<sup>24</sup>.

Die Ungleichheit beim verfügbaren Einkommen hat in einigen Ländern zugenommen, während zugleich der absolute Lebensstandard für viele Menschen, die bereits gefährdet sind, unverhältnismäßig gesunken ist. Dies steht im Widerspruch zu dem sozialen Recht der Bürgerinnen und Bürger auf ein Leben in Würde<sup>25</sup>. Nach einer Schätzung für das Jahr 2009<sup>26</sup>

---

<sup>21</sup> Quelle: Eurostat, EU-SILC, 2008.

<sup>22</sup> Quelle: Eurostat, EU-SILC, 2008.

<sup>23</sup> Quartalsbericht der EU über die Beschäftigungssituation und die soziale Lage, Dezember 2012.

<sup>24</sup> Eine „finanzielle Notlage“ ist der Definition zufolge dann gegeben, wenn ein Haushalt auf seine Ersparnisse zurückgreifen oder sich verschulden muss, um seine laufenden Ausgaben zu decken.

<sup>25</sup> Siehe auch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die in ihrem Titel III (Gleichheit) die Rechte des Kindes (Artikel 24) und die Rechte älterer Menschen (Artikel 25) festlegt sowie die Gleichheit von Frauen und Männern (Artikel 23) und die Integration von Menschen mit Behinderung (Artikel 26) festschreibt.

könnte sich beispielsweise die Zahl Obdachloser in der EU jede Nacht auf bis zu 410 000 belaufen. Diese Zahl steigt in den meisten Mitgliedstaaten, und noch viel mehr Menschen sind unmittelbar von einer Zwangsräumung bedroht<sup>27</sup>.

### **Die geschlechtsspezifische Dimension**

Die besonderen Herausforderungen, die sich wegen der anhaltenden Benachteiligung aufgrund des Geschlechts stellen, müssen einheitlicher angegangen werden<sup>28</sup>. In der EU leben insgesamt 12 Millionen mehr Frauen als Männer in Armut. Abgesehen davon, dass Frauen weniger verdienen, sind ihre Erwerbsquote und die Zahl ihrer Arbeitsstunden niedriger, zum Teil bedingt durch ihre unbezahlte Arbeit in Haushalt, Kinderbetreuung und Langzeitpflege; festzuhalten ist Folgendes:

- Die Frauenerwerbsquote liegt nach wie vor 16,4 % unter der Erwerbsquote der Männer, was anhaltende Geschlechtsunterschiede bei der Verteilung der Haushaltsaufgaben widerspiegelt (64,9 % gegenüber 77,6 % für die Altersgruppe der 15- bis 64-Jährigen im Jahr 2011).
- Ein höherer Anteil von Frauen arbeitet Teilzeit, was zur Folge hat, dass die Zahl der durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitsstunden von Frauen um 17,0 % geringer ist (33,7 Stunden gegenüber 40,6 Stunden im Jahr 2011).
- Es besteht ein Lohngefälle zwischen Männern und Frauen von 16,2 % (beim durchschnittlichen Stundenlohn im Jahr 2010); zurückzuführen ist dies zum Teil darauf, dass Frauen für gleichwertige Arbeit eine geringere Bezahlung erhalten, und zum Teil darauf, dass Frauen häufig eine Tätigkeit ausüben, die schlechter bezahlt wird.

Vor diesem Hintergrund kann davon ausgegangen werden, dass das Einkommen von Frauen insgesamt durchschnittlich mehr als 40 % unter dem Einkommen von Männern liegt<sup>29</sup>. Da die geschlechtsspezifische Ungleichheit das ganze Leben hindurch erhalten bleibt und sich deren negative Auswirkungen im Lauf der Zeit summieren, führt dies unter anderem zu einem geringeren BIP, niedrigeren Sozialbeiträgen und einer höheren Armutsquote älterer Frauen (18 % der Frauen im Alter von 65 Jahren und darüber sind armutsgefährdet, gegenüber 13 % bei den Männern). Die Herkunft aus einer benachteiligten Familie oder die Zugehörigkeit zu einer ethnischen Minderheit verstärken diese geschlechtsspezifische Ungleichheit noch weiter.

## **2. WAS IST ZU TUN? DER SCHWERPUNKT MUSS AUF EINFACHEN, GEZIELTEN UND AN BEDINGUNGEN GEKNÜPFTEN SOZIALINVESTITIONEN LIEGEN**

Wenngleich große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen, so stehen doch alle vor strukturellen, sozialen und demografischen Herausforderungen. Diejenigen Staaten, die sich frühzeitig und konsequent noch vor der Krise für ein Wachstumsmodell einschließlich Sozialinvestitionen im Rahmen ihrer Sozialpolitik entschieden haben, verzeichnen ein

<sup>26</sup> Gemäß der ETHOS-Definition: <http://www.feantsa.org/files/freshstart/Toolkits/Ethos/Leaflet/EN.pdf>

<sup>27</sup> „A social inclusion roadmap for Europe 2020“, H. Frazer, E. Marlier, I. Nicaise, 2010.

<sup>28</sup> Siehe Arbeitspapier der Dienststellen der Europäischen Kommission „Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy“, SWD(2013) 38.

<sup>29</sup> Gemäß den Berechnungen der Kommission.

integrativeres Wachstum als die anderen<sup>30</sup>. Die Modernisierung der Sozialpolitik ist ein gemeinsames Anliegen auf EU-Ebene, denn eine ineffektive Sozialpolitik in einem Land kann sich auch auf andere Länder auswirken, vor allem innerhalb des Euroraums. Unzureichende Investitionen in die Sozialpolitik zur Förderung des Humankapitals, zum Beispiel im Bereich frühkindliche Erziehung und Betreuung, führen in einigen Mitgliedstaaten zu einem schlechteren Bildungsniveau und einer insgesamt geringeren Kompetenzentwicklung<sup>31</sup>. Dies erklärt zum Teil die Unterschiede in der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit zwischen den Mitgliedstaaten und die derzeitigen Ungleichgewichte in der Wirtschafts- und Währungsunion, denn schlechte Bildung und gering ausgebildete Kompetenzen haben eine weniger qualifizierte, weniger produktive Erwerbsbevölkerung zur Folge. In Mitgliedstaaten mit geringer wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit kann dies auch bewirken, dass Hochqualifizierte ihr Herkunftsland verlassen und anderswo Arbeit suchen, wodurch das Produktionspotenzial noch weiter abnimmt.

Angesichts langfristiger struktureller Herausforderungen müssen die Mitgliedstaaten Anpassungen vornehmen, um die Zweckmäßigkeit und Nachhaltigkeit ihrer Sozialsysteme sowie ihren Beitrag zur Stabilisierung der Wirtschaft zu gewährleisten. Wenn Menschen zeitweise keine Arbeit finden, sollte der Schwerpunkt auf der Verbesserung ihrer Kompetenzen mit Blick darauf liegen, dass sie wieder in den Arbeitsmarkt eintreten. Dies muss im Rahmen eines zielgerichteten Ansatzes geschehen, der die individuellen Bedürfnisse in den Mittelpunkt stellt und so kostenwirksam wie möglich konzipiert ist.

Den Menschen zu ermöglichen, ihr ganzes Potenzial auszuschöpfen und so am sozialen und wirtschaftlichen Leben in vollem Umfang teilzunehmen, bedeutet, sie an entscheidenden Weichenstellungen ihres Lebens zu unterstützen. Dies beginnt bei Investitionen im Kindes- und Jugendalter und setzt sich danach fort. Sozialinnovationen müssen einen integralen Bestandteil der nötigen Anpassungen bilden, wobei neue Politikansätze zu erproben und die wirksamsten auszuwählen sind.

## **2.1. Verbesserung der Nachhaltigkeit und Zweckmäßigkeit der Sozialsysteme durch Vereinfachung und stärkere Zielausrichtung**

Die Umsetzung der Europa-2020-Ziele erfordert einen neuen Ansatz, der den Haushaltszwängen und demografischen Herausforderungen, mit denen die Mitgliedstaaten konfrontiert sind, Rechnung trägt. Sozialpolitik muss sowohl zweckmäßig als auch finanziell nachhaltig sein, denn die beiden Aspekte sind untrennbar miteinander verknüpft. Dies bedeutet vor allem, die verfügbaren Ressourcen so effizient und wirksam wie möglich zu nutzen, und zwar durch Vereinfachungen, eine bessere Zielausrichtung und die Anwendung des Konditionalitätsprinzips bei der Ausgestaltung der Politik. Die Grundsätze der Universalität und der Selektivität müssen in intelligenter Weise angewandt werden. So hat sich zum Beispiel gezeigt, dass der breite Zugang zu vorschulischer Erziehung, wie er etwa in Frankreich besteht, den schulischen Erfolg von Kindern wesentlich und nachhaltig fördert, was langfristig auch dazu führt, dass diese später auf dem Arbeitsmarkt höhere Gehälter erzielen.

---

<sup>30</sup> Siehe Arbeitspapier der Dienststellen der Europäischen Kommission „Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy“, SWD(2013) 38.

<sup>31</sup> Siehe OECD (2012) „Starting Strong III: A quality toolbox for Early Childhood Education and Care“, OECD, Paris – zum Nachweis darüber, wie die Vorschulbildung die PISA-Ergebnisse (2009) beeinflusst hat und welche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei den Investitionen in diesen Bereich bestehen.

Das Arbeitspapier der Dienststellen der Europäischen Kommission zu Investitionen in die Gesundheit<sup>32</sup> legt dar, wie durch kluge Investitionen in die Gesundheit positive Auswirkungen auf Gesundheit, Produktivität, Beschäftigungsfähigkeit, soziale Inklusion und die kostenwirksame Verwendung öffentlicher Mittel erzielt werden können und ein Beitrag zur finanziellen Nachhaltigkeit der Gesundheitssysteme geleistet werden kann<sup>33</sup>, indem in das Humankapital und die Gleichbehandlung in der Gesundheitsversorgung investiert wird<sup>34</sup>.

Die Wirksamkeit der Ausgaben sollte weiter maximiert werden, und zwar durch verstärkte Anstrengungen bei der Betrugsbekämpfung und der Verringerung des Verwaltungsaufwands für Empfänger und Anbieter. Die Finanzstruktur kann gestärkt werden durch eine effizientere Steuereinzahlung, breitere Steuerbemessungsgrundlagen, die kritische Überprüfung von Steuervergünstigungen und eine wachstumsfreundlichere Ausgestaltung der Steuerstruktur, z. B. durch die Einführung von Umweltsteuern. Schließlich sollte die Sozialpolitik auch stärker auf die Personen ausgerichtet werden, die einer Unterstützung am meisten bedürfen, wobei auch eine höhere Inanspruchnahmequote zu gewährleisten ist, damit Zweckmäßigkeit und Nachhaltigkeit verbessert werden.

#### **Die Kommission ersucht die Mitgliedstaaten,**

- Sozialinvestitionen bei der Mittelzuweisung und in der allgemeinen Architektur ihrer Sozialpolitik stärker zu berücksichtigen. Dies bedeutet, den Schwerpunkt mehr auf Bereiche wie Kinderbetreuung, Pflege, Bildung, Ausbildung, aktive Arbeitsmarktmaßnahmen, Schaffung von Wohnraum, Rehabilitation und Gesundheitsleistungen zu verlagern. Die Nachhaltigkeit der Gesundheitssysteme sollte gestärkt werden<sup>35</sup>. Die Finanzstrukturen sollten verbessert werden, zum Beispiel durch eine effiziente Steuereinzahlung, breitere Steuerbemessungsgrundlagen und eine wachstumsfreundlichere Ausgestaltung der Steuerstruktur, wobei negative Auswirkungen auf die Nachfrage nach Arbeitskräften zu vermeiden sind. Über die Fortschritte sollte im Rahmen der nationalen Reformprogramme berichtet werden;
- die Leistungssysteme und deren Verwaltung für Empfänger und Anbieter zu vereinfachen, den Verwaltungsaufwand zu verringern, Betrug zu bekämpfen und die Inanspruchnahmequote zu erhöhen. Erreicht werden könnte dies beispielsweise durch die Einrichtung zentraler Anlaufstellen und die Vermeidung einer Vielzahl verschiedener Leistungen für einen gegebenen Anspruchsfall. Die Zielausrichtung der Sozialpolitik sollte verbessert werden, um sicherzustellen, dass die Personen, die der Unterstützung am meisten bedürfen, eine angemessene Unterstützung erhalten und zugleich der Druck auf die öffentlichen Finanzen verringert wird.

#### **Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten durch folgende Maßnahmen:**

- Monitoring – im Rahmen des Europäischen Semesters – der Effizienz und Wirksamkeit der Sozialsysteme und ihres Schwerpunkts auf Sozialinvestitionen,

<sup>32</sup> Siehe Arbeitspapier der Dienststellen der Europäischen Kommission „Investing in Health“, SWD(2013) 43.

<sup>33</sup> Schlussfolgerungen des Rates, 3054. Tagung des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ in Brüssel vom 7. Dezember 2010.

<sup>34</sup> Schlussfolgerungen des Rates zum Thema „Gemeinsame Werte und Prinzipien in den Gesundheitssystemen der Europäischen Union“ (ABl. C 146 vom 22.6.2006, S.1).

<sup>35</sup> Als Basis dienen sollten der Gemeinsame Bericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik und der Kommission über die Gesundheitssysteme in der EU sowie die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Rahmen der Reflexionsprozesse des Rates zu Gesundheitssystemen und chronischen Erkrankungen.

auch mit Blick auf die Verbesserung von Zweckmäßigkeit und Nachhaltigkeit. Nach der Übertragung des Mandats durch den Rat<sup>36</sup> und gemäß der Ankündigung in seinem Arbeitsprogramm für 2013 wird sich der Ausschuss für Sozialschutz mit der Finanzierung der Sozialschutzsysteme sowie mit der Effizienz und der Wirksamkeit der Ausgaben für den Sozialschutz befassen. Dies umfasst auch die Entwicklung einer unterstützenden Methodik bis Ende 2013. Als Grundlage für diese Arbeiten dienen die Analyse und der Austausch bewährter Verfahren im Rahmen der offenen Koordinierungsmethode im Bereich Sozialschutz und soziale Eingliederung (OKM Soziales);

- Einsetzung eines Expertengremiums (im Lauf des Jahres 2013) zur unabhängigen Beratung hinsichtlich effektiver Möglichkeiten für Gesundheitsinvestitionen<sup>37</sup>.

## **2.2. Aktivitäts- und kompetenzfördernde Politik durch gezielte, an Bedingungen geknüpfte, wirksamere Unterstützung**

Sowohl die Regierungen als auch die Arbeitgeber in den Mitgliedstaaten müssen Maßnahmen ergreifen, um die Erwerbsbeteiligung zu verbessern, vor allem durch die Beseitigung noch bestehender Hindernisse, die verstärkte Schaffung von Arbeitsplätzen und die Steigerung der Nachfrage nach Arbeitskräften.

Zusätzlich zu den im Beschäftigungspaket und im Paket „Neue Denkansätze für die Bildung“<sup>38</sup> umrissenen Maßnahmen, deren Schwerpunkt auf Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt liegt, erfordert dies Investitionen in die Sozialpolitik, in Sach- und Geldleistungen, die sowohl aktivierende als auch kompetenzfördernde Wirkung haben. Bei Sozialinvestitionen sollten die Ergebnisse für den Einzelnen und für die Gesellschaft insgesamt im Mittelpunkt stehen. Die Unterstützung muss eine Rückzugsstrategie für den Einzelnen umfassen, so lang wie nötig gewährt werden und somit grundsätzlich zeitlich befristeten Charakter haben. In bestimmten Fällen eignen sich Sozialleistungen zur Unterstützung besser als Geldleistungen. Außerdem sollten einige Arten der Unterstützung auf Gegenseitigkeit beruhen: Die Unterstützung sollte an die Bedingung geknüpft werden, dass die betreffende Person nach bestem Vermögen ein geeignetes, spezifisches Ziel erreicht, wie dies beispielsweise häufig bei Arbeitslosenleistungen der Fall ist.

Die Umsetzung der Empfehlung zur aktiven Eingliederung<sup>39</sup> und die in diesem Paket enthaltenen Leitlinien<sup>40</sup> sind in diesem Zusammenhang von zentraler Bedeutung. Die Maßnahmen müssen auf die Bedürfnisse des Einzelnen zugeschnitten sein, ohne Kopplung an die Art der Leistung oder die „Zielgruppe“, der eine Person angehört. Zentrale Anlaufstellen und Einzelverträge sind Beispiele für einen vereinfachten Ansatz, der die Bedürfnisse der

<sup>36</sup> Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) vom 17.2.2012: „... sich mit der Finanzierung der Sozialschutzsysteme zu befassen und andere einschlägige Ausschüsse zur Teilnahme an diesen wichtigen Arbeiten einzuladen“.

<sup>37</sup> [Commission Decision 2012/C 198/06 of 5 July 2012](#) zur Einsetzung eines multisektoralen und unabhängigen Expertengremiums für die Beratung über wirksame Gesundheitsinvestitionen.

<sup>38</sup> Mitteilung der Kommission „Neue Denkansätze für die Bildung: bessere sozioökonomische Ergebnisse durch Investitionen in Qualifikationen“, COM(2012) 669 vom 20.11.2012.

<sup>39</sup> Empfehlung 2008/867/EG der Kommission vom 3.10.2008 zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen (ABl. L 307 vom 18.11.2008, S. 11).

<sup>40</sup> Siehe Arbeitspapier der Dienststellen der Europäischen Kommission „Report on Follow-up on the Implementation by the Member States of the 2008 European Commission Recommendation on Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market – Towards a social investment approach“, SWD(2013) 39.

Menschen berücksichtigt. Die Erstellung von Referenzbudgets kann bei der Umsetzung dieser Empfehlung helfen<sup>41</sup>.

Steuer- und Leistungssysteme sollten gewährleisten, dass sich Arbeit auszahlt, und die Sozialpolitik sollte ebenfalls ein angemessenes Auskommen sicherstellen. Hindernisse, die der Erwerbsbeteiligung von Frauen und anderen auf dem Arbeitsmarkt unterrepräsentierten Gruppen entgegenstehen, sollten beseitigt werden. Hierzu bedarf es frühzeitiger Intervention, ergänzt durch den Zugang zur Grundversorgung; dazu gehören unter anderem ein Konto mit grundlegenden Zahlungsfunktionen sowie der Zugang zu Internet, öffentlichen Verkehrsmitteln<sup>42</sup>, Kinderbetreuungsmöglichkeiten, Bildungsangeboten und Gesundheitsleistungen. Die Förderung von „Best-Of fer Pricing“<sup>43</sup> bei Waren und Dienstleistungen sowie die Verbesserung der finanziellen Integration sind ebenfalls Teil dieser Anstrengungen. Die Umsetzung des Legislativpakets „Bankkonto“, das Maßnahmen zur Bereitstellung von Konten mit grundlegenden Zahlungsfunktionen für alle Verbraucherinnen und Verbraucher in der EU umfasst und im Anschluss an die Empfehlung zum Zugang zu einem Konto mit grundlegenden Zahlungsfunktionen<sup>44</sup> erarbeitet wurde, wird von entscheidender Bedeutung sein.

Sozialinvestitionen spielen eine besonders wichtige Rolle für Menschen, die unverhältnismäßig von Arbeitslosigkeit, Armut, unzureichenden Wohnverhältnissen, schlechten Gesundheitsbedingungen und Diskriminierung betroffen sind. So leben etwa viele Roma äußerst marginalisiert und in sehr schlechten sozioökonomischen Verhältnissen. Hier ist eine Politik gefordert, die ihre Bedürfnisse aufgreift und integrierte Unterstützung bietet. Wenn bei der Bekämpfung der Obdachlosigkeit die Prävention und eine frühzeitige Intervention im Mittelpunkt stehen, können erhebliche Einsparungen erzielt werden, was die Bereitstellung von Notunterkünften, die Gesundheitsversorgung und die Verhütung von Straftaten angeht. Dazu gehört auch die Überprüfung von Räumungsvorschriften und -praktiken.

Ein wesentliches Element der Strategien im Bereich Sozialinvestitionen ist die Innovation, denn die Sozialpolitik muss laufend an neue Herausforderungen angepasst werden. Dies umfasst die Entwicklung und Nutzung neuer Produkte, Leistungen und Modelle, deren Erprobung und die Auswahl der jeweils effizientesten und wirksamsten Option. Die Innovatoren der Sozialpolitik brauchen einen geeigneten Rahmen für die Erprobung und Förderung neuer Finanzierungsmechanismen sowie für die Messung und Abschätzung der Folgen ihrer Maßnahmen.

Sozialpolitische Innovationen müssen vorangetrieben, in die politischen Entscheidungsprozesse integriert und mit Prioritäten, wie zum Beispiel der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen, verknüpft werden, und zwar auch durch die Nutzung des ESF.

---

<sup>41</sup> Ein Referenzbudget umfasst eine Liste von Waren und Leistungen, die eine Familie einer bestimmten Größe und Zusammensetzung unter Wahrung eines vorgegebenen Lebensstandards zum Leben benötigt, sowie eine Schätzung der hierfür monatlich oder jährlich anfallenden Kosten. Quelle: European Consumer Debt Network (2009). Handbook of reference budgets, S. 5.

<sup>42</sup> Siehe auch die EU-Rahmenvorschriften zu Fahrgastrechten und zur Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel, Verordnung (EU) Nr. 1177/2010.

<sup>43</sup> Hierunter ist der niedrigste Preis zu verstehen, den ein Verbraucher für eine bestimmte Ware oder Dienstleistung zahlen könnte, auch – gegebenenfalls – durch den Kauf von Waren oder Dienstleistungen im Paket.

<sup>44</sup> Empfehlung 2011/442/EU der Kommission über den Zugang zu einem Konto mit grundlegenden Zahlungsfunktionen vom 18.7.2011.

Sozialunternehmen können gemeinsam mit dem dritten Sektor die Anstrengungen des öffentlichen Sektors ergänzen und bei der Erschließung neuer Leistungen und Märkte für Bürger/-innen und öffentliche Verwaltungen eine Vorreiterfunktion übernehmen, doch sie benötigen entsprechende Kompetenzen und Unterstützung. Für die Mitgliedstaaten ist es wichtig, Sozialunternehmern Unterstützungsregelungen und Anreize für Unternehmensgründungen zu bieten und geeignete rechtliche Rahmenbedingungen<sup>45</sup> zu schaffen. Beispiele erfolgreicher Projekte und Leitlinien für die weitere Nutzung von EU-Fonds, insbesondere des ESF, sind in diesem Paket enthalten<sup>46</sup>.

#### **Die Kommission ersucht die Mitgliedstaaten,**

- die Empfehlung der Kommission zur aktiven Eingliederung (2008) ohne weitere Verzögerungen vollständig umzusetzen, gegebenenfalls auch durch die Nutzung von ESF und EFRE, unter Berücksichtigung ihrer drei Elemente: angemessene Einkommenssicherung, inklusive Arbeitsmärkte und Zugang zu Leistungen. Im Einklang mit den EU-Vorschriften ist ein Rechtsrahmen zu schaffen, der den Zugang zu effizienten, hochwertigen und erschwinglichen Sozialleistungen sicherstellt. Basierend auf der Methodik, welche die Kommission in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss für Sozialschutz entwickeln wird, sollten Referenzbudgets festgelegt werden, die als Hilfsmittel bei der Ausgestaltung einer effizienten, geeigneten Einkommenssicherung dienen können, welche den auf örtlicher, regionaler und nationaler Ebene ermittelten sozialen Bedürfnissen Rechnung trägt<sup>47</sup>. Über die jeweiligen Fortschritte sollte im Rahmen der nationalen Reformprogramme berichtet werden;
- das Lohngefälle zwischen Männern und Frauen abzubauen und die übrigen Hindernisse, die der Erwerbsbeteiligung von Frauen und anderen auf dem Arbeitsmarkt unterrepräsentierten Gruppen entgegenstehen, zu beseitigen. So sollten beispielsweise Arbeitgeber dazu angehalten werden, gegen Diskriminierung am Arbeitsplatz vorzugehen. Weitere wichtige Aspekte sind Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie (z. B. Kinderbetreuungsmöglichkeiten), angepasste Arbeitsplätze (einschließlich IKT-gestützter Lösungen und eAccessibility), Diversity-Management, Programme zur Kompetenzerweiterung und Schulung, Programme zur Anerkennung von Kompetenzen und Qualifikationen sowie Mobilität und die berufliche Entwicklung. Erreicht werden sollte dies unter anderem durch Arbeitsmarktregelungen, Regelungen zum Elternurlaub und steuerliche Anreize. Die Steuer- und Leistungssysteme sollten so angepasst werden, dass sich Arbeit auszahlt (degressive Leistungsschwellen oder gezielte steuerliche Anreize für Arbeit). Hierfür sollten der ESF, der EFRE, der Europäische Integrationsfonds (EIF) und der Asyl- und Migrationsfonds genutzt werden;
- die Obdachlosigkeit mittels umfassender Strategien zu bekämpfen, basierend auf Präventions- und Wohnungsbaumaßnahmen sowie der Überprüfung von Räumungsvorschriften und -praktiken, wobei die wichtigsten Ergebnisse der in

<sup>45</sup> Die EU-Vorschriften über staatliche Beihilfen sind zu beachten (und die Möglichkeiten im Rahmen der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (EG) Nr. 800/2008 oder der Verordnung (EG) Nr. 1998/2006 über De-minimis-Beihilfen könnten genutzt werden).

<sup>46</sup> Siehe Arbeitspapier der Dienststellen der Europäischen Kommission „Social Investment through the European Social Fund“, SWD(2013) 44.

<sup>47</sup> Gemäß den gemeinsamen Grundsätzen für die aktive Eingliederung, die am 12. Dezember 2008 vom Rat angenommen wurden.

diesem Paket enthaltenen Leitlinien für die Bekämpfung der Obdachlosigkeit berücksichtigt werden sollten;

- den Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen in Anspruch zu nehmen, dessen Zielsetzung die Unterstützung bei materieller Armut und Obdachlosigkeit ist, auch durch Begleitmaßnahmen zur Förderung der sozialen Inklusion;
- die Empfehlung der Kommission über den Zugang zu einem Konto mit grundlegenden Zahlungsfunktionen umzusetzen<sup>48</sup>. „Best-Of-Fer Pricing“ bei Waren und Dienstleistungen sowie die Verbesserung der finanziellen Integration sollten gefördert werden;
- konkrete Strategien für Sozialinnovationen zu entwickeln (z. B. Partnerschaften zwischen öffentlichem, privatem und drittem Sektor), eine geeignete und berechenbare finanzielle Unterstützung sicherzustellen (einschließlich Mikrofinanzierung) sowie Schulungs-, Vernetzungs- und Mentoringangebote vorzusehen, um auf diese Weise die evidenzbasierte Politik zu unterstützen. Zu diesem Zweck und zur Förderung erfolgreicher Projekte sollte in vollem Umfang von den Finanzierungsmöglichkeiten im Rahmen des ESF, des EFRE, des ELER, des EIF und des PSCI (EU-Programm für sozialen Wandel und soziale Integration) Gebrauch gemacht werden. Sozialpolitische Innovationen sollten bei der Umsetzung der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen Priorität erhalten, und hierüber sollte im Rahmen der nationalen Reformprogramme berichtet werden;
- die Sozialunternehmer<sup>49</sup> zu unterstützen, indem sie Anreize für Unternehmensgründungen und deren weitere Entwicklung bieten, ihr Wissen und ihre Netzwerke zur Verfügung stellen sowie geeignete rechtliche Rahmenbedingungen im Einklang mit der Initiative für soziales Unternehmertum<sup>50</sup> und dem Aktionsplan Unternehmertum 2020<sup>51</sup> schaffen;
- innovative Möglichkeiten zusätzlicher privater Finanzierungen für Sozialinvestitionen zu erkunden und zu entwickeln, etwa durch öffentlich-private Partnerschaften.

**Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten durch folgende Maßnahmen:**

- Monitoring – im Rahmen des Europäischen Semesters – der Reformen mit Blick auf eine aktive Inklusion<sup>52</sup>, Entwicklung einer Methodik für Referenzbudgets im Jahr 2013 und Überwachung der Angemessenheit der Einkommenssicherung mittels

<sup>48</sup> Empfehlung 2011/442/EU der Kommission vom 18. Juli 2011 über den Zugang zu einem Konto mit grundlegenden Zahlungsfunktionen, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:190:0087:01:DE:HTML>

<sup>49</sup> Das Unterprogramm „Soziales Unternehmertum“ des Programms für sozialen Wandel und Innovation (Mittelausstattung: 90 Mio. EUR) unterstützt die Entwicklung eines Marktes für Sozialinvestitionen und erleichtert Sozialunternehmen den Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten über Eigenmittel, Quasi-Eigenmittel, Darlehen und Zuschüsse.

<sup>50</sup> Mitteilung der Kommission „Initiative für soziales Unternehmertum – Schaffung eines Ökosystems zur Förderung der Sozialunternehmen als Schlüsselakteure der Sozialwirtschaft und der sozialen Innovation“, KOM(2011) 682 vom 25.10.2011.

<sup>51</sup> Mitteilung der Kommission „Aktionsplan Unternehmertum 2020 – Den Unternehmergeist in Europa neu entfachen“, COM(2012) 795 vom 9.1.2013.

<sup>52</sup> Siehe Fußnoten 38 und 39.

der genannten Referenzbudgets, sobald diese in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten festgelegt worden sind;

- Erläuterung für die staatlichen Behörden und die Leistungserbringer, wie die EU-Vorschriften über staatliche Beihilfen, den Binnenmarkt und die öffentliche Auftragsvergabe<sup>53</sup> auf Sozialleistungen anzuwenden sind, und zwar in Form eines aktualisierten Leitfadens<sup>54</sup> und durch regelmäßigen Informationsaustausch mit den Interessenträgern;
- Erarbeitung einer Empfehlung zu bewährten Verfahren für die Inklusion von Roma auf Grundlage der Erfahrungen der Mitgliedstaaten und – im Rahmen des Europäischen Semesters – jährliche Berichterstattung über die Fortschritte bei der Umsetzung der nationalen Strategien zur Integration der Roma. Erleichterung der Inklusion von Roma durch den Austausch bewährter Verfahren sowie Ausbau der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit im Rahmen des Netzwerks nationaler Kontaktstellen für Roma;
- Vorlage einer Legislativinitiative zur Verbesserung des Zugangs zu einem Konto mit grundlegenden Zahlungsfunktionen, zur Steigerung der Transparenz und Vergleichbarkeit von Bankgebühren sowie zur Erleichterung eines Kontowechsels;
- verstärkte Aufklärung der Verbraucher/-innen über ihre sozialen Rechte durch benutzungsfreundlichere Leitfäden zum Sozialschutz sowie Unterstützung bei der Einführung von Dienstleistungen, durch die alle den jeweils aktuellen Stand ihrer Renten- und Pensionsansprüche in Erfahrung bringen können. Des Weiteren wird die Kommission Unterstützung bei der Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit leisten und die Hindernisse für mobile Arbeitskräfte im Wege einer Richtlinie abbauen, die eine bessere Anwendung und Durchsetzung des Rechts auf Freizügigkeit gewährleisten soll;
- Bereitstellung von Leitlinien (im Jahr 2013) für die Mitgliedstaaten dazu, wie im Rahmen der länderspezifischen Empfehlungen Strategien für Sozialinnovationen verfolgt werden können. Diese Leitlinien werden auch Beispiele für die Nutzung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds enthalten;
- Vorlage eines Berichts (im Jahr 2013) über die Umsetzung der Mitteilung „Solidarität im Gesundheitswesen: Abbau gesundheitlicher Ungleichheit in der EU“<sup>55</sup>.

### 2.3. Sozialinvestitionen in allen Lebensphasen

Unterstützung sollte auf die spezifischen Bedürfnisse, die im Laufe eines Lebens entstehen, zugeschnitten sein, also in der Kindheit, in der Jugend, beim Übergang von der Schule zum Beruf, bei Elternschaft, vom Beginn bis zum Ende des Berufslebens und im Alter. Dies bedeutet, dass integrierte Dienstleistungen, Geldleistungen und Unterstützungsleistungen an

<sup>53</sup> Über die Vorschläge der Kommission für eine Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe (KOM(2011) 896 endg.) und für eine Richtlinie über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste (KOM(2011) 895 endg.) wird zurzeit beraten.

<sup>54</sup> „Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest“.

<sup>55</sup> Mitteilung der Kommission: „Solidarität im Gesundheitswesen: Abbau gesundheitlicher Ungleichheit in der EU“, KOM(2009) 567 endg.

die jeweilige Lebenssituation eines Menschen angepasst und später auftretende Härten vermieden werden müssen.

Die Empfehlung der Kommission „Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen“<sup>56</sup>, die zu diesem Paket gehört, zeigt eindringlich auf, wie gezielte Sozialinvestitionen Teil einer auf Rechte gestützten Politik sein können, die auf Universalität und Chancengleichheit gründet.

Für eine nachhaltige, effiziente, wettbewerbsfähige Wissensgesellschaft und eine über die Generationen hinweg faire Gesellschaft ist es lebenswichtig, dass Kinder in den Mittelpunkt gestellt werden. Die Angemessenheit künftiger Renten und Pensionen hängt ab von dem Humankapital der Kinder von heute. Die steigende Lebenserwartung und eine schrumpfende Erwerbsbevölkerung könnten, wenn kein Ausgleich erfolgt, zu einer schiefen Struktur führen, mit höheren Ausgaben für Leistungen bei Alter, generell größeren Staatshaushalten und weniger Ressourcen für Kinder und Jugendliche. Es besteht ein breiter Konsens darüber, dass die frühkindliche Erziehung und Betreuung ein wirksames Mittel ist, um den Schulabbruch zu verhindern und den späteren akademischen Erfolg zu verbessern, die Gesundheit zu fördern sowie das künftige Einkommen und die soziale Mobilität zu erhöhen.

Den Kreislauf der Benachteiligung über Generationen hinweg zu durchbrechen heißt, eine ganze Palette von Strategien zu nutzen und sowohl die Kinder selbst, aber auch ihre Familien und Gemeinschaften zu unterstützen. Hierzu braucht es eine Kombination von Geld- und Sachleistungen, gleichen Zugang zu hochwertiger Bildung, die Senkung der Schulabbrecherquote, die Abschaffung schulischer Segregation und die Beseitigung des Missbrauchs der sonderpädagogischen Förderung.

Durch Investitionen in die Gesundheit bereits ab dem frühen Kindesalter bleiben die Menschen länger aktiv und gesünder, die Produktivität der Erwerbsbevölkerung wird gesteigert, und der finanzielle Druck auf die Gesundheitssysteme nimmt ab. Gesundheitsförderung und Gesundheitsvorsorge spielen in allen Lebensphasen eine besonders wichtige Rolle. In diesem Zusammenhang ist auch der Nutzen hervorzuheben, den Investitionen in die Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz bringen<sup>57</sup>.

Das Paket der Europäischen Kommission zur Jugendbeschäftigung<sup>58</sup> ist eine Reaktion auf die derzeit hohe Jugendarbeitslosigkeit. Es enthält Vorschläge für Regelungen, die gewährleisten, dass jeder junge Mensch innerhalb von vier Monaten nach dem Verlust des Arbeitsplatzes oder nach dem Abschluss der formalen Bildung ein hochwertiges Angebot für eine Beschäftigung, eine weiterführende Ausbildung oder Schulung, eine Lehre oder ein Praktikum erhält. Diese „Jugendgarantie“ erhöht die Beschäftigungssicherheit junger Menschen durch die Förderung des Übergangs von der Schule zum Beruf. Ergänzt werden sollte sie durch Möglichkeiten der Kompetenzerweiterung durch lebenslanges Lernen. Das vorgeschlagene Programm „Erasmus für alle“<sup>59</sup> wird ebenfalls dazu beitragen, dass junge Menschen die Schulungen und Kompetenzen erhalten, durch die sie ihre persönliche Entwicklung vorantreiben, neue Fertigkeiten und Sprachkenntnisse erwerben und so ihre Beschäftigungsaussichten insgesamt verbessern können.

---

<sup>56</sup> Siehe Empfehlung der Kommission „Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen“, C(2013) 778.

<sup>57</sup> KOM(2007) 62 endg. vom 21.2.2007.

<sup>58</sup> Mitteilung der Kommission „Junge Menschen in Beschäftigung bringen“, COM(2012) 727 vom 5.12.2012.

<sup>59</sup> Mitteilung der Kommission „Erasmus für alle – Das EU-Programm für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport“, KOM(2011) 787 vom 23.11.2011.

In der fortgeschrittenen Lebensphase können die Menschen dank der Politik in den Bereichen Gesundheit und aktives Altern ihr Potenzial bestmöglich ausschöpfen. Der Beitrag älterer Menschen für die Gesellschaft, indem sie für andere sorgen oder eine Freiwilligentätigkeit ausüben, wird häufig übersehen, und sie sollten bei ihren Aktivitäten in geeigneter Weise Unterstützung erhalten. Das Europäische Jahr für aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen, das 2012 begangen wurde, hat eine Sensibilisierung für den Beitrag älterer Menschen zur Gesellschaft bewirkt und den strategischen Initiativen politische Impulse verliehen; zu nennen ist hier beispielsweise der Bundesseniorenplan in Österreich.

Dieses Paket umfasst Beispiele dafür, wie der Notwendigkeit von Langzeitpflege durch Prävention, Rehabilitation und die Schaffung einer altersgerechten Umgebung sowie durch die Entwicklung einer effizienteren Pflege begegnet werden kann<sup>60</sup>. Der weit verbreitete Arbeitskräftemangel im Gesundheitswesen und in der Langzeitpflege sollte auch über Anreize angegangen werden, die eine entsprechende Beschäftigung attraktiver machen und die Arbeitsbedingungen in diesen Bereichen verbessern. Zugängliche, erschwingliche Verkehrsmittel und bedürfnisgerechter Wohnraum versetzen ältere und behinderte Menschen zudem in die Lage, ihr Leben so lang wie möglich selbst zu gestalten, wodurch auch der Bedarf an Langzeitpflege verringert wird.

#### **Die Kommission ersucht die Mitgliedstaaten,**

- die Empfehlung „Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen“ in integrierter Form umzusetzen, und zwar mittels einer Kombination von Geld- und Sachleistungen sowie des Zugangs zu hochwertiger Vorschulbildung und hochwertigen Gesundheits- und Sozialleistungen. Ungleichheit im Kindesalter sollte durch die Abschaffung schulischer Segregation und die Beseitigung des Missbrauchs der sonderpädagogischen Förderung abgebaut werden. Die frühkindliche Erziehung und Betreuung sollte sichtbarer und verfügbarer werden, was im Einklang mit den Zielvorgaben von Barcelona<sup>61</sup> zu Betreuungseinrichtungen für Kinder und den Zielen der EU bezüglich der frühkindlichen Erziehung und Betreuung<sup>62</sup> steht. Über entsprechende Fortschritte sollte im Rahmen der nationalen Reformprogramme berichtet werden. Für die Förderung des Zugangs zu Gesundheits- und Sozialleistungen sowie zur frühkindlichen Erziehung und Betreuung sollten der ESF, der EFRE und der ELER genutzt werden;
- die Empfehlung für politische Strategien zur Senkung der Schulabbrecherquote umzusetzen und evidenzbasierte, umfassende Strategien zur Senkung der Schulabbrecherquote zu entwickeln, die Präventions-, Interventions- und Kompensationsmaßnahmen umfassen<sup>63</sup>;

<sup>60</sup> Siehe Arbeitspapier der Dienststellen der Europäischen Kommission „Long-Term Care in Ageing Societies - Challenges and Policy Options“, SWD(2013) 41.

<sup>61</sup> Auf dem Gipfel von Barcelona im Jahr 2002 hat der Europäische Rat die Zielvorgaben festgelegt, bis 2010 erstens für mindestens 90 % der Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Schulpflichtalter und zweitens für mindestens 33 % der Kinder unter drei Jahren Kinderbetreuungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen.

<sup>62</sup> Bis 2020 sollten mindestens 95 % der Kinder im Alter von vier Jahren bis zum gesetzlichen Einschulungsalter in den Genuss einer Vorschulbildung kommen. Schlussfolgerungen des Rates vom 12. Mai 2009 zu einem strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung („ET 2020“), Anlage I der Schlussfolgerungen (ABl. C 119 vom 28.5.2009, S. 7).

<sup>63</sup> Empfehlung des Rates vom 28. Juni 2011 für politische Strategien zur Senkung der Schulabbrecherquote (ABl. C 191 vom 1.7.2011, S. 1).

- von den Leitlinien für aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen<sup>64</sup> sowie dem Index für aktives Altern<sup>65</sup> Gebrauch zu machen, der einen Überblick über ältere Menschen in Beschäftigung, ihre soziale Teilhabe und ihren Grad unabhängiger Lebensführung gibt, und die Möglichkeiten der Europäischen Innovationspartnerschaft im Bereich „Aktivität und Gesundheit im Alter“<sup>66</sup> zu nutzen, um zu bewerten, in welchem Umfang ältere Menschen ihr Potenzial ausschöpfen können.

**Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten durch folgende Maßnahmen:**

- Verbesserung der Erhebung von Verlaufsdaten mit besonderem Schwerpunkt auf Kindern, damit die Entwicklung und das Monitoring der Sozialpolitik mit Blick auf den gesamten Lebensverlauf erfolgen. Berichterstattung über die Fortschritte im Bericht zur Beschäftigung und zur sozialen Lage in Europa;
- Erprobung der Wirksamkeit von an bestimmte Bedingungen geknüpften Geldzuweisungen zur Unterstützung der frühkindlichen Erziehung und Betreuung im Rahmen eines über PROGRESS finanzierten Forschungsprojekts;
- Erstellung eines Berichts in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss für Sozialschutz (im Jahr 2013) über Strategien im Bereich Langzeitpflege, um gesundes, aktives Altern zu fördern und die Fähigkeit zur selbständigen Lebensführung für Menschen jedes Alters auszubauen, und zwar unter Nutzung sämtlicher neuer Technologien einschließlich eHealth, sowie Verfolgung der Fortschritte auf dem Weg zu einem nachhaltigen, angemessenen Sozialschutz vor den Risiken der Langzeitpflege. Des Weiteren wird die Kommission einen „Leitfaden für Entscheider“ für die Mitgliedstaaten entwerfen, der ihnen bei der Ausgestaltung von Strategien für die Langzeitpflege helfen soll; als Grundlage hierfür dienen Arbeiten, die im Zeitraum 2013-2014 vom Institut für technologische Zukunftsforschung (IPTS) der Gemeinsamen Forschungsstelle der Europäischen Kommission durchgeführt werden.

**3. LEITLINIEN FÜR DIE NUTZUNG DER EU-FONDS 2014-2020**

Der EU-Haushalt sollte „ein Katalysator für Wachstum und Beschäftigung in ganz Europa sein, insbesondere indem er eine Hebelwirkung für Investitionen in Produktiv- und Humankapital entfaltet“<sup>67</sup>. Der Anteil der von den Mitgliedstaaten zugewiesenen EU-Mittel für Beschäftigung, Entwicklung des Humankapitals sowie Gesundheits- und Sozialpolitik – insbesondere im Rahmen des ESF – ist jedoch seit 1989 zurückgegangen. Aus diesem Grund hat die Kommission für den Zeitraum 2014-2020 vorgeschlagen, mindestens 25 % der Mittel für die Kohäsionspolitik den Bereichen Humankapital und Sozialinvestitionen zuzuweisen, also für Investitionen in Menschen im Rahmen des ESF vorzusehen. Außerdem hat sie vorgeschlagen, dass mindestens 20 % der gesamten ESF-Mittel in jedem Mitgliedstaat dem thematischen Ziel „Bekämpfung von gesellschaftlicher Ausgrenzung und Armut“ zugewiesen werden.

<sup>64</sup> Schlussfolgerungen des Rates vom 6. Dezember 2012.

<sup>65</sup> Europäische Kommission und UN-ECE (erscheint 2013): „Policy brief - Active Ageing Index“, abrufbar unter <http://europa.eu/ey2012/ey2012.jsp?langId=de>

<sup>66</sup> Ziel der Europäischen Innovationspartnerschaft im Bereich „Aktivität und Gesundheit im Alter“ ist es, bis zum Jahr 2020 in der EU die durchschnittliche Zahl der gesunden Lebensjahre um zwei zu erhöhen. Die Partnerschaft ist Teil der Leitinitiative „Innovationsunion“ der Strategie Europa 2020.

<sup>67</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 7./8. Februar 2013.

Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 haben bislang mehr als 50 Millionen Menschen Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds erhalten, darunter über 4,5 Millionen Arbeitslose und 5 Millionen Nichterwerbstätige allein im Jahr 2011. Bereitgestellt wurden 75 Mrd. EUR, um Menschen dabei zu unterstützen, durch Weiterqualifizierung und bessere Beschäftigungsaussichten ihr Potenzial voll auszuschöpfen. Die Programme des Fonds haben dazu beigetragen, die negativen Folgen der Krise abzufedern, Arbeitsplätze zu erhalten und die Vorbereitung auf einen Aufschwung zu ermöglichen. Aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung wurden 18 Mrd. EUR für Maßnahmen zur sozialen Inklusion bereitgestellt, hauptsächlich für Investitionen in Bildung, Gesundheit und die soziale Infrastruktur.

Die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds)<sup>68</sup>, insbesondere der ESF, sowie PROGRESS 2007-2013, das Programm für sozialen Wandel und Innovation 2014-2020 und der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen sind für die Mitgliedstaaten wichtige Instrumente zur Umsetzung der im Paket zu Sozialinvestitionen vorgegebenen Strategie. Die finanzielle Unterstützung im Rahmen der Kohäsionspolitik, deren Ziel die Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts in der gesamten Union ist, wird auch im Programmplanungszeitraum 2014-2020 weiterhin ein wichtiges Instrument zur Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020 darstellen, in Verbindung mit den nötigen Reformen und Modernisierungsmaßnahmen, die in der vorliegenden Mitteilung ausgeführt sind.

Im Hinblick auf die Förderung eines integrativen Wachstums hat die Kommission die Mitgliedstaaten nachdrücklich aufgefordert, sicherzustellen, dass ihre Strategien in den Bereichen Beschäftigung, Förderung des Humankapitals, Modernisierung öffentlicher Dienste, territoriale Investitionen und soziale Inklusion die länderspezifischen Empfehlungen und die zugrundeliegende Analyse der zentralen Herausforderungen widerspiegeln, die sich in den Arbeitspapieren der Kommissionsdienststellen findet, die eine Bewertung der nationalen Reformprogramme und der Stabilitätsprogramme enthalten<sup>69</sup>. Finanzmittel aus dem Europäischen Sozialfonds<sup>70</sup> können durch Mittel aus dem EFRE ergänzt werden, vor allem für Investitionen in die Infrastruktur in den Bereichen Gesundheit, Soziales, Kinderbetreuung, Wohnraum und Bildung, sowie zur Förderung der physischen und wirtschaftlichen Erneuerung benachteiligter städtischer und ländlicher Kommunen. Diese Investitionen können sich auf die Reform der Sozialpolitik auswirken, etwa durch die Beseitigung der Segregation von Bildungseinrichtungen, den Übergang zu gemeindenahen Dienstleistungen und eine integrierte Wohnraumpolitik.

In der Dachverordnung<sup>71</sup> sind die Prioritäten festgelegt, die mit Hilfe der ESI-Fonds finanziert werden sollen. Die ESI-Fonds werden die Umsetzung der einschlägigen länderspezifischen

---

<sup>68</sup> Europäischer Sozialfonds (ESF), Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Kohäsionsfonds, Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF).

<sup>69</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)

<sup>70</sup> Siehe Arbeitspapier der Dienststellen der Europäischen Kommission „Social Investment through the European Social Fund“, SWD(2013) 44.

<sup>71</sup> Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

Empfehlungen und der nationalen Reformprogramme unterstützen. Die Fortschritte bei der Verwirklichung der strategischen Ziele werden im Rahmen des Europäischen Semesters verfolgt.

Die Mitgliedstaaten können die ESI-Fonds für die Umsetzung der in dieser Mitteilung dargelegten Strategien in Anspruch nehmen, also unter anderem für die Bereiche Sozialinnovationen, Sozialwirtschaft und soziales Unternehmertum<sup>72</sup>. Ein spezieller Schwerpunkt des ESF – in Verbindung mit der Unterstützung durch den EFRE – auf Sozialinnovationen<sup>73</sup> mit Blick auf die Erprobung innovativer Ansätze und deren Verwendung wird zur Entwicklung effektiverer sozialpolitischer Strategien beitragen.

Die Kommission wird noch ausführlichere Leitlinien dazu vorlegen (die Veröffentlichung ist für Mitte 2013 vorgesehen), wie die Mitgliedstaaten die ESI-Fonds für die Erreichung der vereinbarten thematischen Ziele optimal nutzen können. Diese Leitlinien werden zur Reform der politischen Strategien und zu nachhaltigeren und effizienteren öffentlichen Leistungen beitragen. So werden sie beispielsweise zum Thema Kinderarmut beschreiben, welche Art von Maßnahmen in einem Land erforderlich wären, in dem der Anteil von Roma an der Gesamtbevölkerung hoch ist, wenig Kinderbetreuungsmöglichkeiten verfügbar sind und erhebliche Unterschiede beim Bildungserfolg bestehen. Weitere Themen, auf die in den Leitlinien eingegangen wird, sind Innovation, Kinderbetreuung, Gesundheit, Desinstitutionalisierung und aktive Inklusion.

Nicht nur die ESI-Fonds, sondern auch das Programm für sozialen Wandel und Innovation, Horizon 2020, COSME<sup>74</sup> und das Gesundheitsprogramm enthalten besondere Bestimmungen zur finanziellen Unterstützung sozialpolitischer Innovationen. Mit Hilfe des ESF können erfolgreiche sozialpolitische Strategien, die sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor erprobt wurden, auch auf breiter Ebene Anwendung finden. Der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen (EHAP) wird die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, eine angemessene Lebensgrundlage für die Menschen zu sichern, und zwar über Maßnahmen in den Bereichen Nahrungsmangel, Obdachlosigkeit und materielle Deprivation von Kindern. Schließlich können die EU-Mittel noch durch andere Finanzmittel ergänzt werden, die beispielsweise von der Weltbank, der Entwicklungsbank des Europarates oder der Gruppe der Europäischen Investitionsbank stammen.

**Die Kommission ersucht die Mitgliedstaaten,**

- die Ressourcen aus den Mitteln für die Kohäsionspolitik und die ländliche Entwicklung für die Förderung des Humankapitals einzusetzen, wie zum Beispiel Beschäftigung, soziale Inklusion, Abbau territorialer Ungleichheit, aktives und gesundes Altern, Zugang zu Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsleistungen sowie lebenslanges Lernen. Die Ressourcen sollten einen solchen Umfang haben, dass die in den länderspezifischen Empfehlungen vorgeschlagenen strukturellen Änderungen – unter Berücksichtigung der Europa-2020-Ziele – vorgenommen werden können. Es sollte gewährleistet werden, dass die aus den Fonds unterstützten Maßnahmen die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen in gebührender Weise widerspiegeln und dem Aspekt Sozialinvestitionen Rechnung tragen.

<sup>72</sup> Siehe Arbeitspapier der Dienststellen der Europäischen Kommission „Social Investment through the European Social Fund“, SWD(2013) 44.

<sup>73</sup> Die Kommission hat in der Verordnung zur Kohäsionspolitik für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 eine Investitionspriorität für die Sozialwirtschaft und für Sozialunternehmen vorgeschlagen.

<sup>74</sup> Programm für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für kleine und mittlere Unternehmen (2014-2020)

- Die vielfältigen Bedürfnisse benachteiligter Menschen, einschließlich Personen, die in armen und isolierten Gegenden leben, sollten im Rahmen koordinierter Maßnahmen der ESI-Fonds berücksichtigt werden.
- Es sollten Möglichkeiten erkundet werden, die EU-Mittel durch Finanzmittel der Weltbank, der Entwicklungsbank des Europarates und der Gruppe der Europäischen Investitionsbank zu ergänzen.
- Neue sozialpolitische Ansätze (z. B. IKT-gestützte Innovationen) sollte erprobt werden, unter anderem im Rahmen des Programms für sozialen Wandel und Innovation, und anschließend sollten die effektivsten Innovationen mit Hilfe der ESI-Fonds breite Anwendung finden.
- Die Akteure, insbesondere Organisationen der Zivilgesellschaft, die gute Kontakte zu den Zielgruppen für Sozialmaßnahmen haben, sollten an Planung und Durchführung beteiligt werden und Zugang zu Mitteln erhalten.

**Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten durch folgende Maßnahmen:**

- Entwicklung von Leitlinien für die Nutzung der ESI-Fonds unter umfassender Berücksichtigung des Schwerpunkts „Sozialinvestitionen“ bis Mitte 2013. Auf Basis der von den Mitgliedstaaten gemäß den Regelungen in den Strukturfondsverordnungen übermittelten Informationen verfolgt die Kommission die Fortschritte und Ergebnisse bei der Umsetzung der Programme. Sollte die Umsetzung Anlass zur Sorge geben, setzt sich die Kommission im Rahmen der in den länderspezifischen Empfehlungen festgelegten Verfahren mit den Mitgliedstaaten ins Benehmen;
- Verbesserung des Wissensaustauschs. Die Kommission wird insbesondere gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und Eurofound eine Wissensbank für den Erfahrungsaustausch entwickeln, einschließlich des Austauschs über Erfahrungen mit Strategien und über bewährte Verfahren im Zusammenhang mit den ESI-Fonds. Sie wird im Rahmen des ESF die Ausarbeitung so genannter Armutskarten unterstützen, in denen einzelne Gebiete mit mehrfacher und/oder schwerwiegender Benachteiligung identifiziert werden, damit entsprechende Maßnahmen auch bei der Zielbevölkerung ankommen;
- Unterstützung – über den ESF – des Ausbaus von Kapazitäten nationaler und regionaler Behörden für die Umsetzung effektiver Strategien, einschließlich der Förderung des sozialen Unternehmertums.

#### **4. GEZIELTE INITIATIVEN**

In diesem Abschnitt stellt die Kommission eine Reihe von Initiativen vor, auf die in der vorliegenden Mitteilung Bezug genommen wird und die entscheidend für die Gewährleistung eines gezielten, integrierten Ansatzes sind, der den Fokus auf Sozialinvestitionen legt.

##### **4.1. Maßnahmen zur Förderung von Sozialinvestitionen**

Die Kommission wird auch weiterhin Unterstützung im Rahmen der Strukturfonds, vor allem des ESF, gewähren, doch es bieten sich auch neue Finanzierungsinstrumente, die genutzt werden sollten, um durch den verstärkten Rückgriff auf private Finanzierung eine Haushaltskonsolidierung zu erreichen:

- *Förderung des Zugangs von Sozialunternehmen zu Finanzierungsmöglichkeiten: Europäischer Fonds für soziales Unternehmertum*

Wie in der Initiative für soziales Unternehmertum ausgeführt, kommt Sozialunternehmern bei der Förderung von sozialer Inklusion und Investitionen in Humankapital eine wichtige Rolle zu. Allerdings benötigen Sozialunternehmen einen einfacheren Zugang zu privater Finanzierung, damit sie ihre Tätigkeit ausüben und gegebenenfalls expandieren können. Zusätzlich zum Vorschlag für die Schaffung eines Unterstützungsfonds für Sozialunternehmen im Rahmen des 2014 anlaufenden Programms für sozialen Wandel und Innovation hat die Kommission eine Verordnung<sup>75</sup> zur Einführung eines Gütesiegels „Europäischer Fonds für soziales Unternehmertum“ vorgeschlagen, das es für Investoren einfacher machen soll, Fonds zu erkennen, die europäische Sozialunternehmen unterstützen, und auf Schlüsselinformationen zu den Fonds für soziales Unternehmertum zuzugreifen. Die vorgeschlagene Verordnung wird die Barrieren für die EU-weite Mittelbeschaffung beseitigen und Investitionen einfacher und effizienter machen. Des Weiteren wird die Kommission eine Methodik für die Messung des von Sozialunternehmen erzielten sozioökonomischen Nutzens entwickeln und Anfang 2014 eine Konferenz auf hoher Ebene organisieren, um über bewährte Verfahren zur Förderung sozialen Unternehmertums zu informieren.

- *Nutzung neuer Finanzierungsinstrumente*

Der innovativen Finanzierung sozialer Investitionen aus Ressourcen des privaten und des dritten Sektors kommt als Ergänzung der Anstrengungen des öffentlichen Sektors wesentliche Bedeutung zu. In diesem Zusammenhang kann Mikrofinanzierung eine wichtige Rolle spielen. Die Gründung neuer Kleinunternehmen ist entscheidend für das Erreichen der Ziele der Europa-2020-Strategie bezüglich Beschäftigung und Inklusion. Eines der Haupthindernisse für die Unternehmensgründung ist jedoch der mangelnde Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten, vor allem Mikrokrediten. Die Kommission hat eine Weiterführung des Progress-Mikrofinanzierungsinstruments im Rahmen des Programms für sozialen Wandel und Innovation mit einer Mittelausstattung von etwa 92 Mio. EUR ab 2014 vorgeschlagen. Über dieses Instrument sollen die Kapazitätsentwicklung für Anbieter von Mikrokrediten und die Unterstützung für Personen finanziert werden, die ein eigenes kleines Unternehmen gründen möchten, aber Schwierigkeiten beim Zugang zum herkömmlichen Kreditmarkt haben.

- *„Social Impact Bonds“*

Zu den Alternativen, die geprüft werden sollten, gehören so genannte Social Impact Bonds, die privaten Investoren Anreize zur Finanzierung von Sozialprogrammen in Form von Renditen bieten, die sie vom öffentlichen Sektor erhalten, wenn das betreffende Programm positive soziale Ergebnisse erzielt. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten unterstützen, indem sie den Austausch von Erfahrungen ermöglicht.

#### **4.2. Förderung eines angemessenen Auskommens/Sensibilisierung für soziale Rechte**

Die Kommission wird dafür Sorge tragen, dass die Bestimmungen zum Schutz derjenigen, die am meisten der Hilfe bedürfen, durchgeführt werden; sie wird die Verbraucheraufklärung für sozial schwache Gruppen verbessern und Personen in benachteiligter Lage gezielt Unterstützung leisten, damit diese Entscheidungen auf Basis fundierter Informationen treffen können:

---

<sup>75</sup> Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Europäische Fonds für soziales Unternehmertum, KOM(2011) 862 vom 7.12.2011.

- *Sicherung eines angemessenen Auskommens*

In den meisten Mitgliedstaaten gibt es Regelungen über Mindesteinkommen. Die Eignung dieser Regelungen kann jedoch in vielen Fällen verbessert werden. Das Mindesteinkommen sollte hoch genug für ein Leben in Würde sein, gleichzeitig aber auch zur Arbeit motivieren. Die Kommission wird im Rahmen des Europäischen Semesters die Angemessenheit der Einkommenssicherung überwachen und zu diesem Zweck Referenzbudgets heranziehen, sobald diese in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten entwickelt worden sind.

- *Aufbau von Verwaltungskapazitäten und Einrichtung zentraler Anlaufstellen*

Das Modell einer zentralen Anlaufstelle trägt zur Effizienz und Effektivität der Sozialschutzsysteme bei. Zentrale Anlaufstellen vereinfachen die Organisation, verbessern die Erbringung von Leistungen und fördern deren Inanspruchnahme. Dieser Ansatz verbessert den Zugang zu verständlicher Information, die Koordination zwischen verschiedenen Regierungsebenen und die Kapazitäten, was zu einem Abbau des Verwaltungsaufwands für Kunden und Leistungsanbieter führen könnte. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten durch die Organisation eines Austauschs bewährter Verfahren unterstützen, unter anderem über die gemeinsam mit Eurofound entwickelte Wissensbank. Mittel aus dem ESF werden im Rahmen des thematischen Ziels „Verbesserung der institutionellen Kapazitäten und Förderung einer effizienten öffentlichen Verwaltung“ zur Verfügung stehen. Die Kommission wird diesen Ansätzen bei der genaueren Bewertung der Umsetzung der Strategien zur aktiven Inklusion durch die Mitgliedstaaten besondere Aufmerksamkeit widmen.

- *Förderung der finanziellen Inklusion*

Zahlungskonten sind ein äußerst wichtiges Instrument für die Teilhabe an Wirtschaft und Gesellschaft. Gehälter, Geldleistungen und Rechnungen von Versorgungsunternehmen werden immer häufiger über Bankkonten bezahlt. Ein Bankkonto ist darüber hinaus auch Voraussetzung für den Zugang zu anderen grundlegenden Finanzdienstleistungen, darunter Verbraucherkredite, Hypothekenkredite, Lebensversicherungen, elektronischer Zahlungsverkehr und Investitionen. Zu diesem Zweck schlägt die Kommission eine Richtlinie über den Zugang zu einem Konto mit grundlegenden Zahlungsfunktionen vor.

- *Schutz vor finanziellen Schwierigkeiten*

Die Finanzkrise hat gezeigt, welchen Schaden eine verantwortungslose Kreditvergabe und -aufnahme bei Verbrauchern und Kreditgebern anrichten kann. Verbraucher, die eine Immobilie erwerben oder ein durch ihre Wohnimmobilie gesichertes Darlehen aufnehmen, müssen in angemessener Weise über die möglichen Risiken informiert werden, und alle einschlägigen Institute sollten ihre Geschäfte in verantwortungsvoller Weise führen. Die Kommission hat ein Arbeitspapier über nationale Maßnahmen und Praktiken zur Vermeidung von Zwangsvollstreckungen<sup>76</sup> veröffentlicht. Des Weiteren ist die Kommission bestrebt, den Schutz der Verbraucher durch eine vorgeschlagene Richtlinie zu Kreditverträgen im Zusammenhang mit Wohnimmobilien zu verbessern. Sie wird außerdem Anfang 2013 eine Studie veröffentlichen, in der die verschiedenen rechtlichen Techniken und bewährte Verfahren beschrieben und analysiert werden; hierbei handelt es sich ebenfalls um einen Beitrag zur Stärkung des Verbraucherschutzes. Diese Initiativen sind allesamt Teil eines Präventionsansatzes zur Abmilderung finanzieller Notlagen und zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit.

---

<sup>76</sup> Arbeitspapier der Dienststellen der Europäischen Kommission „National measures and practices to avoid foreclosure procedures for residential mortgage loans“. SEK(2011) 357 vom 31.3.2011.

- *Energieeffizienz*

Die neue Richtlinie zur Energieeffizienz<sup>77</sup> ermuntert die Mitgliedstaaten, in ihre nationalen Systeme Anforderungen mit sozialer Zielsetzung aufzunehmen, berücksichtigt die spezifischen Bedürfnisse benachteiligter Menschen und trägt zur Bekämpfung von Energiearmut bei, und zwar durch die Einführung intelligenter Zähler und detaillierter Abrechnungen, durch die sozial schwache Verbraucher klare, verlässliche und pünktliche Informationen über ihren Energieverbrauch sowie konkrete Hinweise dazu erhalten, wie er gesenkt werden kann.

- *Verbesserung des Informationszugangs für die Bürgerinnen und Bürger*

Zugängliche Informationen, zum Beispiel über Arbeitsvermittlungsdienste, Arbeitslosengeld, Kindergeld, Gesundheitsleistungen oder Stipendien, sind eine Grundvoraussetzung für Chancengleichheit und die Bürgerbeteiligung an Wirtschaft und Gesellschaft. Um den Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu solchen Informationen zu erleichtern, gewährleistet die vorgeschlagene Richtlinie zum barrierefreien Zugang zu Websites öffentlicher Stellen<sup>78</sup> den uneingeschränkten Zugang zu einer Reihe von Websites öffentlicher Stellen für alle Bürgerinnen und Bürger, auch für Menschen mit einer Behinderung und für ältere Menschen. Außerdem wird die Kommission den Bürgerinnen und Bürgern besser zugängliche Informationen über ihre sozialen Rechte in Form benutzungsfreundlicher Leifäden zum Sozialschutz zur Verfügung stellen und Unterstützung bei der Einführung von Dienstleistungen bieten, durch die alle den jeweils aktuellen Stand ihrer Renten- und Pensionsansprüche in Erfahrung bringen können. Des Weiteren wird die Kommission durch eine vorgeschlagene Richtlinie, die im ersten Halbjahr 2013 vorgelegt werden soll, eine bessere Anwendung und Durchsetzung des Rechts auf Freizügigkeit unterstützen.

#### **4.3. Investitionen in Kinder / Frühkindliche Erziehung und Betreuung**

Das Potenzial frühkindlicher Erziehung und Betreuung sollte weiter erschlossen werden, indem sie als Sozialinvestition genutzt wird, um Ungleichheit und Herausforderungen, mit denen Kinder konfrontiert sind, durch frühzeitiges Eingreifen zu bekämpfen:

- *Verbesserung des Zugangs zu Kinderbetreuung*

Der Zugang zu frühkindlicher Erziehung und Betreuung wirkt sich ein ganzes Leben lang positiv aus; so ist er beispielsweise ein wirksames Mittel, um den Schulabbruch zu verhindern, späteren beruflichen Erfolg zu fördern und die soziale Mobilität zu erhöhen. Frühkindliche Erziehung und Betreuung spielt durch ihr frühzeitiges Eingreifen eine wesentliche Rolle bei der Bewältigung der Herausforderungen, mit denen benachteiligte Kinder konfrontiert sind. Außerdem trägt sie wesentlich dazu bei, Hindernisse für eine Erwerbsbeteiligung der Eltern aus dem Weg zu räumen. In der Empfehlung zu Investitionen in Kinder wird mit Blick auf die Erreichung der Barcelona-Ziel vorgeschlagen, die frühkindliche Erziehung und Betreuung als Bestandteil einer integrierten Strategie zur Verbesserung der Chancen von Kindern zugänglicher zu machen. Zudem gibt die Kommission eine Studie dazu in Auftrag, in welcher Weise an bestimmte Bedingungen geknüpfte Geldzuweisungen die frühkindliche Erziehung und Betreuung unterstützen können. Die Europäische Kommission und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) intensivieren ihre Zusammenarbeit bezüglich strategischer Initiativen

<sup>77</sup> Artikel 7 (7a) und Artikel 10 der Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Energieeffizienz, zur Änderung der Richtlinien 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG.

<sup>78</sup> Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den barrierefreien Zugang zu Websites öffentlicher Stellen, COM(2012) 721 endg. vom 3.12.2012.

zur Verbesserung von Qualität und Zugänglichkeit frühkindlicher Erziehung und Betreuung in ganz Europa durch die Ermittlung bewährter Verfahren.

- *Senkung der Schulabbrecherquote*

Bei Schulabbrechern ist die Wahrscheinlichkeit wesentlich höher, langfristig in die Arbeitslosigkeit zu geraten oder von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht zu sein. Die Strategie Europa 2020 enthält die Zielvorgabe, die Schulabbrecherquote auf unter 10 % zu senken. 13,5 % der jungen Menschen brechen jedoch immer noch die Schule ab. Die Senkung der Schulabbrecherquote gehört zu den Investitionsprioritäten des Europäischen Sozialfonds, den die Mitgliedstaaten nutzen können, um politische Strategien im Einklang mit der integrierten Strategie in der Empfehlung des Rates<sup>79</sup> aus dem Jahr 2011 zu entwickeln, unter anderem durch Präventionsmaßnahmen, Interventionsmaßnahmen und Maßnahmen, mit denen Schulabbrecher wieder in das Bildungssystem zurückgeführt werden. Das neue Programm „Erasmus für alle“<sup>80</sup> für die Bereiche allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport, das die Notwendigkeit verstärkter Investitionen der EU in Bildung und Ausbildung widerspiegelt, und seine weitere Durchführung können inklusive Bildungsinitiativen unterstützen.

## 5. SCHLUSSFOLGERUNG – AUSBLICK

Die Krise hat sowohl die gegenseitige Abhängigkeit der Volkswirtschaften in der EU verdeutlicht als auch die großen Unterschiede in der Kapazität der Arbeitsmärkte und Sozialsysteme, Erschütterungen standzuhalten. Sie hat zudem die Funktion der Sozialpolitik und -haushalte für die Gesamtstabilität der EU bekräftigt. Die Sozialpolitik fällt zwar primär in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, doch die EU unterstützt und ergänzt ihre Aktivitäten.

Eine verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung und bessere Kontrolle der öffentlichen Finanzen findet jetzt in den Mitgliedstaaten statt. Parallel dazu muss eine stärkere Kontrolle der politischen Strategien in den sozialen Bereichen erfolgen, die langfristig zum Krisenmanagement, zur Widerstandsfähigkeit und zu einem angemessenen Niveau der Sozialinvestitionen in ganz Europa beiträgt. Dies muss auch Gegenstand der laufenden Beratungen über die soziale Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion sein.

Das Paket zu Sozialinvestitionen zielt ab auf eine Neuorientierung der politischen Strategien der Mitgliedstaaten hin zu Sozialinvestitionen, wo sie gebraucht werden, mit Blick darauf, die Angemessenheit und Nachhaltigkeit der Sozialsysteme sicherzustellen und diese Anstrengungen mit einer bestmöglichen Nutzung der EU-Fonds, insbesondere des ESF, zu verknüpfen. Die Kommission ruft die Mitgliedstaaten auf, die in diesem Paket enthaltenen Maßnahmen und Strategien entlang folgender drei Hauptachsen umzusetzen:

---

<sup>79</sup> Empfehlung des Rates (2011/C 191/01) für politische Strategien zur Senkung der Schulabbrecherquote.

<sup>80</sup> Mitteilung der Kommission „Erasmus für alle – Das EU-Programm für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport“, KOM(2011) 787 endg. vom 23.11.2011.

## 1. Verstärkte Sozialinvestitionen als Bestandteil des Europäischen Semesters

- Die Mitgliedstaaten werden nachdrücklich aufgerufen, die Beteiligung der einschlägigen Akteure auf allen Ebenen, vor allem der Sozialpartner und der Organisationen der Zivilgesellschaft, an der Modernisierung der Sozialpolitik als Bestandteil der Europa-2020-Strategie zu intensivieren.
- Die Mitgliedstaaten werden nachdrücklich aufgerufen, die in diesem Paket zu Sozialinvestitionen enthaltenen Leitlinien in ihren nationalen Reformprogrammen zu berücksichtigen, insbesondere in Bezug auf
  - Fortschritte bei der stärkeren Fokussierung auf Sozialinvestitionen in ihrer Sozialpolitik, vor allem auf Bereiche wie (Kinder-) Betreuung, Bildung, Ausbildung, aktive Arbeitsmarktmaßnahmen, Schaffung von Wohnraum, Rehabilitation und Gesundheitsleistungen;
  - die Umsetzung integrierter Strategien zur aktiven Inklusion, auch durch die Entwicklung von Referenzbudgets, die breitere Abdeckung von Geld- und Sachleistungen sowie die Vereinfachung der Sozialsysteme, z. B. durch die Schaffung zentraler Anlaufstellen und die Vermeidung einer Vielzahl verschiedener Leistungen für einen gegebenen Anspruchsfall.
- Die Kommission wird die Reform des Sozialschutzes und die stärkere Fokussierung auf Sozialinvestitionen und aktive Inklusion in länderspezifischen Empfehlungen und in den kommenden Europäischen Semestern aufgreifen. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten außerdem durch ein verbessertes Monitoring der Ergebnisse unterstützen und dies zusammen mit dem Europäischen Statistischen System durch bessere und frühzeitigere Statistiken<sup>81</sup> zur Armut und zu den Ergebnissen der Sozial- und Gesundheitspolitik<sup>82</sup> untermauern.

## 2. Bestmögliche Nutzung der EU-Fonds zur Förderung von Sozialinvestitionen

- Die Mitgliedstaaten werden nachdrücklich aufgerufen, die Dimension „Sozialinvestitionen“ bei der Planung für die EU-Fonds und insbesondere den ESF für den Zeitraum 2014-2020 in gebührendem Maße zu berücksichtigen. Dazu gehören auch die Prüfung innovativer Finanzierungsansätze und Finanzierungstechniken, die Analyse von Erfahrungen z. B. mit Social Investment Bonds oder Mikrofinanzierung sowie die Unterstützung von Sozialunternehmen.
- Die Kommission leistet den Mitgliedstaaten aktive Unterstützung bei ihrer Programmplanung auf Basis der in diesem Paket enthaltenen Leitlinien und weiterer thematischer Leitlinien, z. B. zu Innovationen, Deinstitutionalisierung und Gesundheit.

## 3. Straffung von Governance und Berichterstattung

- Die Mitgliedstaaten werden über die jeweiligen Ausschüsse nachdrücklich aufgerufen, Vorschläge zur Stärkung der sozialen Dimension der Europa-2020-Strategie zu machen, mit einer besseren Anknüpfung an bestehende Prozesse, z. B. die offenen Koordinierungsmethode und verbesserte Berichterstattung über die

<sup>81</sup> Verbesserte Bereitstellung der SILC-Standarddaten, Bereitstellung von Variablen für die Deprivation und die Bewertung der finanziellen Verhältnisse am Ende des Bezugjahres, schnellere Erhebung der Daten zum monatlichen Haushaltseinkommen und möglicherweise innerhalb eines Jahres, und Untersuchung der Möglichkeit, ein jährliches Modul für Bewältigungsstrategien zu entwickeln.

<sup>82</sup> Durch Anwendung der Gesundheitsindikatoren der Europäischen Gemeinschaft (ECHI).

Leistung der Sozialsysteme der Mitgliedstaaten. Die Kommission wird die Leit- und Monitoringinstrumente weiter stärken, unter Berücksichtigung der vorhandenen makroökonomischen, steuerlichen und beschäftigungspolitischen Governancetools, mit Blick auf die Beschränkung und den Abbau der Unterschiede im Bereich der Sozialpolitik. Benchmarking und Leistungskontrolle werden Bestandteil dieses Prozesses sein, basierend auf dem Anzeiger für die Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes<sup>83</sup>.

- Die Kommission wird im Rahmen der jeweiligen Zusammensetzung des Rates, des Ausschusses für Sozialschutz und anderer einschlägiger Ausschüsse eng mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um diese Überlegungen zu unterstützen, und den Dialog mit allen relevanten Akteuren fortsetzen, insbesondere im Kontext des Jahreskonvents der Europäischen Plattform zur Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung.

---

<sup>83</sup> Ratsdokument 13723/12: Der Anzeiger für die Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes zeigt statistisch signifikante jährliche Abweichungen („zu verfolgende soziale Tendenzen“) bei den Schlüsselindikatoren, die als „Anzeigetafel“ von Sozialschutzindikatoren vereinbart wurden, und stößt bei den zu verfolgenden sozialen Tendenzen eine thematische Überwachung an.