



DV 03/11 – Stabsstelle Internationales
23. März 2011

Stellungnahme des Deutschen Vereins zur Europäischen Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung¹

Vorbemerkungen

In der Mitteilung „Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung: Ein europäischer Rahmen für den sozialen und territorialen Zusammenhalt“ – KOM(2010) 758 vom 16. Dezember 2010 stellt die Europäische Kommission ihre Pläne zu einer der sieben Leitinitiativen der Strategie „Europa 2020“² vor. Mit ihrer Hilfe soll das fünfte Leitziel der Strategie erreicht werden: Zur Förderung der sozialen Eingliederung soll die Zahl der in Europa von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen Menschen bis 2020 um mindestens 20 Millionen verringert werden. Die Mitgliedstaaten, vertreten durch ihre jeweiligen Regierungen, setzen eigene nationale Ziele, die zu dieser Gesamtzahl beitragen sollen. Dabei können sie sich nach eigener Wahl auf drei Indikatoren beziehen: Armutsgefährdungsrate, Index der materiellen Deprivation und Prozentsatz von Menschen, die in einem Haushalt mit sehr geringer Erwerbsbeteiligung leben.

Die Stellungnahme richtet sich an die Europäische Kommission und an die Bundesregierung bezüglich ihres Handelns im Rat der Europäischen Union und auf nationaler Ebene.

Soziale Eingliederung im Rahmen der Strategie „Europa 2020“

Der Deutsche Verein begrüßt es, dass der Europäische Rat ein Leitziel zur sozialen Eingliederung und die Einführung der Leitinitiative „Europäische Plattform gegen Armut

¹ Verantwortliche Referentin im Deutschen Verein: Britta Spilker. Die Stellungnahme wurde vom Fachausschuss „Internationale Zusammenarbeit und europäische Integration“ und vom Fachausschuss „Sozialpolitik, Soziale Sicherung, Sozialhilfe“ beraten und am 23. März 2011 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.

² Mitteilung „Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“, KOM(2010) 2020.

und soziale Ausgrenzung“ beschlossen hat. Die gemeinsamen Aktivitäten der Mitgliedstaaten zur sozialen Eingliederung können so – nach zehn Jahren Erfahrungen im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung – im Rahmen der Strategie „Europa 2020“ eine neue Qualität und eine größere Bedeutung auf EU-Ebene gewinnen. Durch die Aufnahme des Kernziels zur sozialen Eingliederung in die Nationalen Reformprogramme und die entsprechenden Berichtsinstrumente der Europäischen Kommission erhält das Thema jährlich eine neue Sichtbarkeit auf der Ebene des Europäischen Rates.

Gleichzeitig bereichern das Kernziel zur sozialen Eingliederung und die Leitinitiative die Strategie „Europa 2020“ um eine notwendige soziale Ausrichtung. Schon im Vorfeld der Verabschiedung der Strategie hatte der Deutsche Verein den deutlichen Handlungsbedarf betont, die soziale Wirklichkeit bei der Planung einer neuen 10-Jahres-Strategie der Europäischen Union zu berücksichtigen und der sozialpolitischen Ausrichtung der Strategie mehr Gewicht zu verleihen.³ Der Deutsche Verein ist gerade angesichts der Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise in Europa auch weiterhin der Auffassung, dass wirtschaftspolitische Ziele von der Europäischen Union nur realistisch verfolgt werden können, wenn gleichzeitig soziale Ziele verfolgt werden. Europäische Wettbewerbsregelungen dürfen nicht dazu führen, dass nationalstaatlich gesetzte soziale Standards unterlaufen werden. Deshalb muss die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik entsprechend ausgerichtet werden.⁴

Der Deutsche Verein begrüßt daher die Ausrichtung der Strategie „Europa 2020“ auf ein „integratives Wachstum: die Förderung einer Wirtschaft mit hoher Beschäftigung und hohem wirtschaftlichem, sozialem und territorialen Zusammenhalt“⁵. Er geht davon aus, dass das Kernziel zur sozialen Eingliederung zusammen mit den Kernzielen in den Bereichen Bildung, Beschäftigung sowie Forschung und Entwicklung zu einer sozialeren Ausrichtung insbesondere der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der Europäischen Union, aber auch zu einer sozialeren Ausrichtung ihrer Aktivitäten in allen europäischen

³ Empfehlungen des Deutschen Vereins zur sozialen Ausgestaltung der sogenannten Post-Lissabon-Strategie ab 2011, S. 2. Die Stellungnahme befindet sich auf der Homepage des Deutschen Vereins: http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2009/pdf/DV%2016-09.pdf

⁴ Empfehlungen des Deutschen Vereins zur sozialen Ausgestaltung der sogenannten Post-Lissabon-Strategie ab 2011, S. 2, vgl. Fußn. 3.

⁵ Mitteilung „Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“, KOM(2010)2020, S. 3.

Politikbereichen beitragen kann, wie es den Werten und Zielen der Union (Artikel 2, 3 EUV) und den Vorgaben der horizontalen Sozialklausel (Artikel 9 AEUV) entspricht. Dazu sieht der Deutsche Verein es aber als unerlässlich an, dass diese sozialen Kernziele und die entsprechenden Leitinitiativen von der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten, die im Rahmen des Rates handeln, als Kernelemente der Strategie „Europa 2020“ begriffen und entsprechend engagiert verfolgt werden. Nur durch ein differenziertes und integratives Verständnis von Wachstum werden sich der soziale Zusammenhalt und die Solidarität in der Zukunft und nachhaltig erhalten und Wohlstand, sozialer Frieden und die Konkurrenzfähigkeit Europas im globalen Wettbewerb garantieren lassen.⁶

Soziale Eingliederung auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene

Der Deutsche Verein setzt sich dafür ein, alle Menschen vor Armut und sozialer Ausgrenzung zu bewahren und sie zu befähigen, ihr individuelles Potenzial auszuschöpfen. Dieser Ansatz beruht auf der Wahrung der Würde eines jeden einzelnen Menschen in unserer Gemeinschaft und dem Grundgedanken der Solidarität. Die Anstrengungen müssen darauf ausgerichtet sein zu verhindern, dass Menschen überhaupt in Armut geraten, bzw. sie auf ihrem Weg aus (z.T. langjähriger) Armut zu unterstützen.⁷

Der Deutsche Verein sieht die in der Mitteilung der Europäischen Kommission vom 16. Dezember 2010 dargelegten Pläne und angekündigten Initiativen insgesamt als eine geeignete Grundlage für die Leitinitiative „Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung“ an. Zu ausgewählten Aspekten der Europäischen Plattform möchte er bereits zu diesem Zeitpunkt einige Hinweise an die Europäische Kommission und den Rat richten, um sich bei Vorlage der angekündigten, weiterführenden Dokumente und Initiativen eingehender mit diesen auseinanderzusetzen und detaillierter zu positionieren.

Der Deutsche Verein betont erneut, dass die Europäische Union im Bereich der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung nur begrenzte Kompetenzen hat und

⁶ Empfehlungen des Deutschen Vereins zur sozialen Ausgestaltung der sogenannten Post-Lissabon-Strategie ab 2011, S. 21, vgl. Fußn. 3.

⁷ Stellungnahme des Deutschen Vereins zu den Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union über gemeinsame Grundsätze für die aktive Eingliederung zugunsten einer wirksameren Armutsbekämpfung, NDV 2009, 304.

vor allem unterstützend und ergänzend zu den Mitgliedstaaten tätig werden kann, welche die Strategien bestimmen, die den Bedürfnissen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene gerecht werden sollen.⁸ Es ist insoweit angemessen, dass die Mitgliedstaaten bezüglich des Kernziels zur sozialen Eingliederung gemeinsam eine freiwillige Selbstverpflichtung eingegangen sind und die nationalen Ziele nachfolgend in eigener Verantwortung und Legitimation und mit der Möglichkeit angemessener inhaltlicher Schwerpunktsetzung festlegen.

Der Deutsche Verein begrüßt, dass die Europäische Kommission die Europäische Plattform als ihren spezifischen Beitrag zur Bewältigung der allgemeinen Herausforderungen im Bereich der sozialen Eingliederung versteht. Er begreift die Europäische Plattform insoweit als einen Handlungsrahmen für die nächsten Jahre, der von der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten auf der Grundlage ihrer Kompetenzen und ihres demokratisch legitimierten politischen Willens mit konkreten Maßnahmen gefüllt werden muss. Er befürwortet insbesondere, dass die Europäische Kommission die Bedeutung der intensiven Einbindung auch der regionalen und lokalen Behörden sowie der in diesen Bereichen aktiven Nichtregierungsorganisationen anerkennt und einen qualitativen partnerschaftlichen Ansatz bei der Zusammenarbeit fördern will.

Soziale Eingliederung als Querschnittsthema der EU-Politik

Der Deutsche Verein teilt die Auffassung der Europäischen Kommission, dass es sich bei den Themen Armut und soziale Ausgrenzung um vielschichtige Phänomene handelt. Auch nach seiner Ansicht bedürfen Lösungsansätze des differenzierten Blicks auf die vielfältigen Ursachen und Auswirkungen, die noch dazu stark miteinander verknüpft sind und in den Mitgliedstaaten und Regionen für die verschiedenen betroffenen Menschen und Gruppen z.T. zu ganz unterschiedlichen Lebenswirklichkeiten führen können. Der Deutsche Verein bestätigt die Kommission in der Schlussfolgerung, dass eine gelungene Politik der sozialen Eingliederung alle relevanten Politikbereiche erfassen und verbinden muss, auch solche außerhalb des eigentlichen Verantwortungsbereichs der Politik der sozialen Eingliederung und des Sozialschutzes. Er begrüßt vor diesem Hintergrund die Vielfalt der für die nächsten Jahre angekündigten Initiativen der Europäischen Union und

⁸ Empfehlungen des Deutschen Vereins zur sozialen Ausgestaltung der sogenannten Post-Lissabon-Strategie ab 2011, S. 5, vgl. Fußn. 3.

insbesondere die Absicht, zu den Themen Kinderarmut und aktive Eingliederung neue Mitteilungen vorzulegen, aber auch im Rahmen der sozialen Folgenabschätzung bei sämtlichen EU-politischen Maßnahmen für eine bessere Berücksichtigung der sozialen Dimension sorgen zu wollen.

Die in der Mitteilung der Kommission dargelegten Pläne der Kommission zum stärkeren und wirksameren Einsatz der EU-Fonds zur Unterstützung der sozialen Eingliederung entsprechen in ihrer Zielsetzung den Forderungen des Deutschen Vereins⁹ im Vorfeld der Verabschiedung der Strategie „Europa 2020“. Besonders zu begrüßen ist die Absicht, die Strukturfonds – hier insbesondere den Europäischen Sozialfonds (ESF) und den Europäischen Fonds zur regionalen Entwicklung (EFRE) – zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zu nutzen und den Zugang für kleine Organisationen und lokale Partnerschaften zu erleichtern und einen vereinfachten Zugang über maßgeschneiderte Finanzhilfeprogramme zu verschaffen. Dabei ist die Förderung von darauf ausgerichteten Maßnahmen und Projekten an den zentralen Vorgaben für die Strukturfonds auszurichten und zu beurteilen: Mehrwert (kein Ersatz der Fondsmittel für nationale Kern- und Pflichtaufgaben) und Nachweis der Nachhaltigkeit der geplanten Aktivitäten. Der Deutsche Verein betont erneut, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten den Beginn der neuen Förderperiode dazu nutzen sollten, möglichst einfache und unaufwendige Verfahren für die Durchführung von ESF-Projekten vorzusehen, damit sich alle Bemühungen der Beteiligten auf die Verbesserung der sozialen Teilhabe und des sozialen Zusammenhalts richten können.¹⁰

Förderung eines partnerschaftlichen Ansatzes und der Sozialwirtschaft

Die Europäische Kommission sieht in der Plattform die Chance für einen neuen Ansatz zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit aller bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung: neben den EU-Institutionen und Mitgliedstaaten alle nationalen, regionalen und lokalen Stakeholder. Regionalen und lokalen Behörden, Arbeitgebern und Gewerkschaften, Organisationen der Zivilgesellschaft und Menschen mit Armutserfahrungen kommt dabei besondere Aufmerksamkeit zu; sie sollen in die Festlegung und Umsetzung der Maßnahmen auf sämtlichen Ebenen eingebunden

⁹ Empfehlungen des Deutschen Vereins zur sozialen Ausgestaltung der sogenannten Post-Lissabon-Strategie ab 2011, S. 16, vgl. Fußn. 3.

¹⁰ Empfehlungen des Deutschen Vereins zur sozialen Ausgestaltung der sogenannten Post-Lissabon-Strategie ab 2011, S. 16, vgl. Fußn. 3.

werden. Der Deutsche Verein begrüßt die Pläne der Union und betont die Bedeutung eines gemeinsamen, umfassenden Vorgehens. Die Kommission kündigt die Ausarbeitung von freiwilligen Leitlinien für die Einbindung von Stakeholdern in die Festlegung und Umsetzung von politischen Maßnahmen und Programmen gegen Armut und soziale Ausgrenzung an und will deren Umsetzung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene fördern. Der Deutsche Verein ist überzeugt, dass der Austausch und die Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen einen echten Mehrwert im Sinne der Betroffenen ergeben können. Dazu sollte insbesondere den Vertretern der Zivilgesellschaft und der regionalen und lokalen Behörden frühzeitig und in einem klar strukturierten, auf echten Austausch zielenden Verfahren die Möglichkeit gegeben werden, sich in die Erarbeitung und Umsetzung der Nationalen Reformprogramme einzubringen.¹¹

Der Deutsche Verein schließt sich der Ansicht der Europäischen Kommission an, dass die Sozialwirtschaft (inkl. Stiftungen, Freiwilligentätigkeit, dritter Sektor) als wichtiger Akteur im Bereich der sozialen Eingliederung anzusehen ist. Er begrüßt, dass die Kommission sich um die Verbesserung ihrer rechtlichen Rahmenbedingungen bemühen und den Zugang zu EU-Förderprogrammen verbessern will. Insoweit die Kommission die Sozialwirtschaft als ein Instrument der aktiven Eingliederung insbesondere in den Arbeitsmarkt begreift und sie in dieser Rolle durch die angekündigte „Initiative für soziale Unternehmen“ stärken will, weist der Deutsche Verein darauf hin, dass die sozialen Dienstleistungen in viel umfassenderem Maße eine wichtige Rolle bei Prävention und Sicherstellung des sozialen Zusammenhalts spielen; sie leisten individuelle Hilfe für Einzelpersonen zur Erleichterung ihrer Integration in die Gesellschaft und der Wahrung ihrer Grundrechte.¹² Europäische Regelungen, die sich auf die Organisation und Finanzierung der sozialen und Gesundheitsdienstleistungen in den EU-Mitgliedstaaten auswirken, müssen den Vorrang des Gemeinwohls achten. Nur so kann die Funktionsfähigkeit und der universale Zugang zu sozialen Hilfeangeboten und Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen dauerhaft und flächendeckend erhalten bzw. gestärkt werden.¹³

¹¹ Entsprechend dem Beschluss des Rates vom 21. Oktober 2010 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (2010/707/EU), Erwägungsgrund 16.

¹² Stellungnahme des Deutschen Vereins zur Entwicklung eines europäischen freiwilligen Qualitätsrahmens für soziale Dienste, NDV 2010, 481.

¹³ Empfehlungen des Deutschen Vereins zur sozialen Ausgestaltung der sogenannten Post-Lissabon-Strategie ab 2011, S. 4, vgl. Fußn. 3.

Die Offene Methode der Koordinierung im Bereich der sozialen Eingliederung

Die klassischen Instrumente der Offenen Methode der Koordinierung im Bereich Sozialschutz und soziale Eingliederung (OMK Soziales) waren jährliche Sozialschutzberichte der Kommission und dreijährliche Nationale Strategieberichte (NSB) der Mitgliedstaaten zu Armutsbekämpfung und sozialer Eingliederung, Gesundheit und Pflege sowie Alterssicherung. Durch die Strategie „Europa 2020“ werden die Nationalen Reformprogramme (NRP) von einem dreijährigen auf einen einjährigen Rhythmus umgestellt. In den NRP berichten die Mitgliedstaaten über ihre geplanten Maßnahmen und erreichten Fortschritte bezüglich der vereinbarten Kernziele, also u.a. auch zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Die Kommission legt jährlich Jahreswachstumsberichte und länderspezifische Empfehlungen vor. Diese neue Steuerung wird „europäisches Semester“ genannt und muss nun mit den Instrumenten der OMK Soziales in Einklang gebracht werden. Dazu will die Kommission zunächst die Entwicklung im Jahr 2011 beobachten und dann zum Jahresende einen Bericht und Vorschläge zum weiteren Vorgehen unterbreiten. Die Erstellung von Nationalen Strategieberichten im Jahr 2011 ist in der Mitteilung nicht vorgesehen, obwohl die letzten im Jahr 2010 ausliefen.

Der Deutsche Verein weist in diesem Zusammenhang erneut darauf hin, dass die OMK Soziales in den letzten Jahren den Blick für die Armutsbekämpfung in den EU-Mitgliedstaaten geschärft sowie die Datenlage und den Austausch zwischen den Mitgliedstaaten über bewährte Verfahren verbessert hat.¹⁴ Es bedarf aus Sicht des Deutschen Vereins für einen echten Mehrwert der OMK Soziales in den nächsten Jahren der Verwirklichung des Prinzips des freiwilligen Lernens am guten Beispiel, des Prinzips der Einbindung vieler Stakeholder sowie der Flexibilität, auf unterschiedliche und sich mit den sozialen Lagen wandelnde Interessen und Aktivitäten der Mitgliedstaaten eingehen zu können. Der Deutsche Verein fordert die Europäische Union auf, bei der Erstellung ihrer Vorschläge zur Zukunft der OMK Soziales dafür Sorge zu tragen, dass die Inhalte nicht auf die Kernziele und Indikatoren der Strategie „Europa 2020“ verengt werden, sondern einen weiten und flexiblen Raum für eine umfassende Abstimmung der Mitgliedstaaten im Bereich der Sozialpolitik bieten. Gleichzeitig bedarf es auch weiterhin

¹⁴ Empfehlungen des Deutschen Vereins zur sozialen Ausgestaltung der sogenannten Post-Lissabon-Strategie ab 2011, S. 5, vgl. Fußn. 3.

geeigneter Instrumente, die ausreichenden Raum zur vertieften Darstellung der Themen und Inhalte bieten, einen strategischen – und nicht nur berichtenden – Ansatz verfolgen und diese Strategien auf einen mehrjährigen Zeitraum beziehen. Diesen Anforderungen können die jährlichen Nationalen Reformprogramme mit ihrer starken wirtschaftspolitischen Ausrichtung allein nicht gerecht werden. Sollte die Europäische Kommission planen, die Nationalen Strategieberichte nicht in der bisherigen Form fortzuführen, müssen adäquate Instrumente gefunden werden, die eine umfassende Befassung mit den Strategien zur sozialen Eingliederung erlauben. Unverzichtbar ist eine angemessene Einbeziehung nationaler, regionaler und lokaler Beteiligter auf den Ebenen des Staates und aus der Zivilgesellschaft in die Erstellung und Umsetzung sowohl der Nationalen Reformprogramme als auch der spezifischen Instrumente zur sozialen Eingliederung im Rahmen der OMK Soziales.

Schlussbemerkung

Die Bundesregierung plant ausweislich des Entwurfs zum Nationalen Reformprogramm vom 12. November 2010 eine Reduzierung der Zahl der Langzeitarbeitslosen um 330.000 bis zum Jahr 2020; nach ihrer Einschätzung werden durch dieses Ziel 660.000 Menschen in Haushalten mit sehr geringer Erwerbsbeteiligung erfasst. Im Entwurf sind keine Hinweise zur Begründung der Auswahl des Indikators und der Höhe des nationalen Zieles enthalten. Auch werden – im Unterschied zu anderen Zielen – keine Maßnahmen aufgezeigt, die der Erreichung dieses nationalen Zieles dienen sollen. Der Deutsche Verein wird zum Nationalen Reformprogramm Stellung nehmen. Vor dem Hintergrund der Vielschichtigkeit der Phänomene Armut und soziale Ausgrenzung wird zu beurteilen sein, inwieweit eine Beschränkung auf die Senkung der Langzeitarbeitslosigkeit der nationalen und europäischen Aufgabenstellung gerecht werden kann und ob nicht insbesondere eine Zielsetzung zur Senkung der Kinderarmut und zur Verbesserung der Situation Alleinerziehender angezeigt wäre. Der Deutsche Verein hält die frühzeitige und umfassende Einbindung der Länder, der Kommunen und der Freien Wohlfahrtspflege in die Prozesse der Analyse, der Strategieentwicklung und der Maßnahmenumsetzung für notwendig, um eine erfolgreiche deutsche Politik der sozialen Eingliederung als Beitrag zur Europäischen Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung zu ermöglichen.