



Stellungnahme des Deutschen Vereins zu den Nationalen Reformprogrammen im Rahmen der Strategie „Europa 2020“¹

Inhaltsverzeichnis

1. Vorbemerkung.....	1
2. Struktur der Nationalen Reformprogramme	3
3. Entstehung der Nationalen Reformprogramme	4
4. Nationales Ziel „Förderung der sozialen Eingliederung“	5
5. Nationales Ziel „Förderung der Beschäftigung“	7
6. Nationales Ziel „Verbesserung des Bildungsniveaus“	8
7. Verwendung von EU-Fördermitteln	9

1. Vorbemerkung

Die jährlichen Nationalen Reformprogramme (NRP) sind deutsche Strategiedokumente in einem europäischen Prozess. Sie dienen der Umsetzung einer europäischen Zehnjahresstrategie für mehr Wachstum und greifen u.a. Fragen von sozialer Eingliederung bzw. Armutsbekämpfung, Beschäftigungsförderung und Bildungspolitik auf.

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 7. Dezember 2011 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.

Die Europäische Union (EU) hat im Sommer 2010 die Strategie „Europa 2020“ verabschiedet,² die auf „intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ zielt und die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung ablöst. Zur Erreichung des umfassenden Ziels der Strategie „Europa 2020“ wurden insbesondere fünf Kernziele vereinbart,³ die sich auf Indikatoren im betroffenen Politikfeld beziehen. Neben Zielen zu Innovation, Forschung und Entwicklung sowie zu Energieeffizienz und Klimaschutz stehen drei Kernziele mit starkem sozialem Bezug:

- Förderung der sozialen Eingliederung, vor allem durch die Verringerung von Armut,
- Förderung der Beschäftigung,
- Verbesserung des Bildungsniveaus.

Die Kernziele werden mit Hilfe von sieben „Leitinitiativen“ verfolgt. Diese sollen einen Rahmen bieten, in denen die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten gemeinsam und koordiniert an der Zielerreichung arbeiten können, obwohl die Gesetzgebungskompetenz und damit die Möglichkeit zur Politikgestaltung überwiegend bei den einzelnen Mitgliedstaaten liegt. Leitinitiativen im sozialen Bereich sind die:

- Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung,⁴
- Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten,
- Initiative „Jugend in Bewegung“.

Um eine kontinuierliche und engagierte Umsetzung der Strategie und die Erreichung der Kernziele in der EU insgesamt und in den einzelnen Mitgliedstaaten sicherzustellen, wurde ein Berichtsmechanismus etabliert, der EU-Dokumente und nationale Beiträge in einem jährlichen Rhythmus koordiniert: Die Kommission legt jeweils im Januar den Jahreswachstumsbericht zur Situation in der EU vor. Der Europäische Rat berät auf der Frühjahrstagung die politischen Prioritäten im weiteren Vorgehen. Die Mitgliedstaaten verabschieden jeweils im April ihre Nationalen Reformprogramme. Rat und Kommission legen auf dieser Grundlage im Juni länderspezifische Empfehlungen⁵ vor. Das Nationale

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

³ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17. Juni 2010, EUCO 13/01, S. 12 f.

⁴ Mitteilung „Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung: Ein europäischer Rahmen für den sozialen und territorialen Zusammenhalt“, KOM(2010) 785; Stellungnahme des Deutschen Vereins zur Europäischen Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung, NDV 2011, 152.

⁵ Empfehlung des Rates vom 12. Juli 2011 zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2011 und zur Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands für die Jahre 2011 bis

Reformprogramm wird von der Bundesregierung erstellt. Federführend ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi); die Fachministerien liefern Beiträge aus ihren Ressorts. Das Nationale Reformprogramm 2011⁶ wurde am 6. April 2011 vom Bundeskabinett verabschiedet.

Die Stellungnahme richtet sich an die Bundesregierung und greift Struktur, Entstehung und ausgewählte Kernziele der Nationalen Reformprogramme auf.

2. Struktur der Nationalen Reformprogramme

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass die Nationalen Reformprogramme zentrale Instrumente zur umfassenden, koordinierten Umsetzung der Ziele der Strategie „Europa 2020“ in den Mitgliedstaaten sind. In ihnen wird die jeweilige Strategie des Mitgliedstaats zur langfristigen und geplanten Erreichung eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums aufgezeigt und erläutert. Um dieser Rolle gerecht zu werden, bedürfen die NRP einer Struktur, die sowohl die Erläuterung der Setzung der fünf nationalen Kernziele als auch das Aufzeigen der langfristigen Strategie bezüglich dieser Ziele und der daraus abgeleiteten langfristigen Maßnahmen beinhaltet.

Das deutsche NRP 2011 zeigt ab Seite 8 auf, welche nationalen Ziele sich Deutschland zur Erreichung der fünf EU-Kernziele setzt. Diese dreiseitigen Ausführungen haben jedoch fast ausschließlich deskriptiven Charakter. Nach Auffassung des Deutschen Vereins sollten in den kommenden NRP ausführlichere Erläuterungen zum Hintergrund der Indikatoren, zu den Beweggründen für die Festsetzung der nationalen Ziele und zu den damit verfolgten politischen Strategien in den jeweiligen Politikfeldern aufgenommen werden; diese Erläuterungen sollten einen deutlichen Schwerpunkt der Gesamtpapiere bilden.

Das NRP 2011 führt nach seiner kurzen Benennung der nationalen Ziele auf 24 Seiten in erläuterndem Text Maßnahmen auf, die in einer beigefügten 17-seitigen Übersichtstabelle zusammengeführt werden. Bei den dort aufgeführten Maßnahmen

2014, 2011/C 212/03; Bewertung des nationalen Reformprogramms und des Stabilitätsprogramms 2011 für Deutschland, SEK(2011) 714.

⁶ Nationales Reformprogramm Deutschland 2011, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Dokumentation Nr. 596.

handelt es sich ausweislich des einleitenden Absatzes um solche, die „Bund und Länder zur Stärkung von Wachstums und Beschäftigung in Deutschland ergriffen haben. Dabei handelt es sich sowohl um Maßnahmen, die kurzfristig Wirkung entfalten, als auch um solche, die eher mittel- bis langfristig das Wachstumspotenzial stärken.“ Der Deutsche Verein sieht deutliches Potenzial, die zukünftigen NRP entsprechend ihrem Charakter innerhalb der Strategie „Europa 2020“ verstärkt als langfristige Planungsinstrumente einzusetzen und dazu nicht nur bereits ergriffene Maßnahmen aufzuführen, sondern auch mittel- und langfristig angestrebte politische Handlungslinien aufzuzeigen und zu entwickeln.

Im NRP 2011 folgt die Darstellung der ergriffenen Maßnahmen nicht den zuvor festgelegten fünf nationalen Kernzielen; die Gliederung erfolgt vielmehr „anhand der fünf besonderen Herausforderungen für Wachstum und Beschäftigung ('Bottlenecks'), die auf EU-Ebene für Deutschland identifiziert und vom Ecofin-Rat in seiner Sitzung am 08. Juni 2010 gebilligt wurden“. Die aufgeführten Maßnahmen dienen überwiegend, aber nicht ausschließlich der Erfüllung des Euro-Plus-Paktes zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Teilnehmerstaaten und beziehen sich auf a) Haushaltskonsolidierung, b) Finanzsektorstabilisierung, c) Stärkung der Binnennachfrage, d) volle Nutzung des Arbeitskräftepotenzials und e) verbesserten Beitrag des Bildungssystems zu Qualifizierung und Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitskräften. Naturgemäß ergeben sich durch die gewählte Gliederung große Überschneidungen mit den Politikfeldern, die durch die fünf nationalen Kernziele charakterisiert werden. Insbesondere die Beschäftigungspolitik findet unter der Überschrift „Nutzung des Arbeitskräftepotenzials“ großen Raum und erfährt eine Binnenstrukturierung mit Schwerpunktsetzungen bei Älteren, Frauen, arbeitsmarktfernen Bevölkerungsgruppen und ausländischen Fachkräften. Gleichwohl kann die bisher gewählte Struktur des NRP eben nicht sicherstellen, dass eine angemessene Darstellung von Strategien und daraus abgeleiteten Maßnahmenpaketen bezüglich aller fünf Kernziele erfolgt. Auch verzichtet das NRP 2011 infolge seiner Struktur auf eine Darlegung, inwieweit jeweils das „intelligente, nachhaltige und integrative Wachstum“ in Deutschland verfolgt wird. Der Deutsche Verein fordert die Bundesregierung – die den Entwurf der NRP verantwortet – auf, bei zukünftigen NRP dafür Sorge zu tragen, dass aufgezeigt wird, welche Maßnahmen jeweils der Erreichung der nationalen Ziele und insbesondere dem „integrativen“ Wachstum dienen sollen.

3. Entstehung der Nationalen Reformprogramme

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 insbesondere zur Erreichung der Ziele Förderung der sozialen Eingliederung, Förderung der Beschäftigung und Verbesserung des Bildungsniveaus für notwendig. Er ist überzeugt, dass der Austausch und die Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen einen echten Mehrwert im Sinne der Betroffenen ergeben. Komplexe Strategien wie die Nationalen Reformprogramme können in einem föderalen und pluralistischen Land wie Deutschland, das dem Prinzip der Subsidiarität (sowohl innerhalb der staatlichen Ebenen als auch im Verhältnis von Staat und gesellschaftlichen Erbringern sozialer Leistungen) hohe Bedeutung beimisst, sinnvoll nur im gemeinsamen Handeln verfolgt werden.

Daher sollte, entsprechend dem Beschluss des Rates vom 21. Oktober 2010 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (2010/707/EU, Erwägungsgrund 16), insbesondere den Vertreter/innen 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. Die jährliche Erstellung der Nationalen Reformprogramme bietet darüber hinaus die Gelegenheit, bereits im Vorfeld der Erstellung des Textentwurfs durch die Bundesregierung zu einem regelmäßigen, intensiven fachlichen Austausch über die in den Nationalen Reformprogrammen erfassten Politikbereiche zu kommen.

4. Nationales Ziel „Förderung der sozialen Eingliederung“

In der Strategie „Europa 2020“ haben die Mitgliedstaaten beschlossen, dass zur Förderung der sozialen Eingliederung die Zahl der in der EU von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen Menschen bis 2020 um mindestens 20 Millionen verringert werden soll. 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: 1) Armutsgefährdungsrate, 2) Index

der materiellen Deprivation und 3) Anteil von Menschen, die in einem Haushalt mit sehr geringer Erwerbsbeteiligung leben. Zur Umsetzung dieses EU-Kernziels in ein nationales Ziel hat die Bundesregierung im NRP 2011 beschlossen, dass die Anzahl der langzeitarbeitslosen Personen bis zum Jahr 2020 um 20 Prozent gesenkt werden soll. Gemessen an den Zahlen des Jahres 2008 sind dies 330.000 Personen. Nach Einschätzung der Bundesregierung werden durch dieses Ziel 660.000 Menschen in Haushalten mit sehr geringer Erwerbsbeteiligung (im Sinne des dritten EU-Indikators) erfasst.

Der Deutsche Verein begrüßt, dass im NRP 2011 nicht lediglich dieses Ziel benannt wurde, sondern dass die Bundesregierung unmittelbar im Anschluss ankündigt, dass weitere qualitative Ziele und Maßnahmen zur Armutsbekämpfung berücksichtigt werden müssen, insbesondere zur Verbesserung der Chancen auf Bildung und soziale Teilhabe von Kindern und Jugendlichen in sozialen Risikolagen, zur Vermeidung von Altersarmut sowie zur Integration von Migrant/innen in Gesellschaft und Arbeitsmarkt. Gleichwohl vermag er die Argumentation der Bundesregierung, „grundsätzlich [sei] der Indikator Erwerbslosenhaushalte für Mitgliedstaaten mit hohem Pro-Kopf-Einkommen am besten geeignet, ein nationales quantitatives Ziel zu setzen“ so nicht nachzuvollziehen. Vielmehr wäre es angesichts der Vielschichtigkeit der Phänomene Armut und soziale Ausgrenzung mit ihren vielfältigen Ursachen und Auswirkungen, die noch dazu stark miteinander verknüpft sind, angemessen, sich bei der Setzung des nationalen Ziels auf alle drei Indikatoren zu beziehen, da auch in Deutschland Menschen von allen drei so erfassten Dimensionen von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind: im Jahr 2009 12,6 Mio. armutsgefährdete Menschen, 3,7 Mio. Menschen in materieller Deprivation, 6,7 Mio. Menschen in Erwerbslosenhaushalten, insgesamt 16,0 Mio. Menschen (Eurostat 2010). Gerade weil das NRP 2011 noch ganz am Anfang der Umsetzungsphase für die Strategie „Europa 2020“ steht, ermutigt der Deutsche Verein die Bundesregierung, bereits im NRP 2012 zusätzliche Zielzahlen auf Grundlage auch der anderen Indikatoren (Armutsgefährdungsrate und Index der materiellen Deprivation) zu benennen.

Unabhängig von der Auswahl des Indikators wird die Zahl von 660.000 Personen als nationales Ziel der Dimension der europaweiten Aufgabe von 20 Millionen Personen angesichts der Größe Deutschlands im Allgemeinen wie auch der Größe der in Deutschland betroffenen Personengruppen im Besonderen nicht gerecht. Die Erreichung

des EU-weiten Ziels bedarf des engagierten und ambitionierten Einsatzes jedes einzelnen Mitgliedstaates, zumal die Krise der letzten Jahre die gesellschaftliche Aufgabe noch vergrößert hat.

Auch bezogen auf die nationale Dimension der Aufgabe „Förderung der sozialen Eingliederung“ sollte das nationale Ziel ab dem nächsten NRP angepasst werden. Als Maßstab für die Zielsetzung muss dabei die Lebenssituation der hohen Zahl von Menschen Berücksichtigung finden, die – z.T. langfristig – Leistungen beziehen, die ihr Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum sichern sollen.

5. Nationales Ziel „Förderung der Beschäftigung“

Im NRP 2011 sind zur Förderung der Beschäftigung folgende Ziele gesetzt: Erwerbstätigenquote 77 Prozent für Frauen und Männer (20–64 Jahre), Erwerbstätigenquote 60 Prozent für Ältere, Erwerbstätigenquote 73 Prozent für Frauen. Der Deutsche Verein begrüßt, dass die Bundesregierung über die Vorgaben der Strategie „Europa 2020“ (Beschäftigungsquote 75 Prozent für Frauen und Männer) hinausgehend einzelne nationale Ziele für Frauen und für Ältere benennt. Dies dient einer differenzierten Betrachtung der Beschäftigungssituation und fördert Maßnahmen, die den unterschiedlichen Bedürfnissen der Menschen Rechnung tragen können. Entsprechend geht der Maßnahmenkatalog des NRP 2011 auf die Beschäftigungspolitik zugunsten der Personengruppen Ältere und Frauen gesondert ein.

Der Deutsche Verein begrüßt, dass in einem weiteren Abschnitt zur stärkeren „Integration von arbeitsmarktfernen Bevölkerungsgruppen“ auch die Beschäftigungssituation von Menschen mit Migrationshintergrund sowie von Menschen mit Behinderungen thematisiert wird, da es effektiver und individueller Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung für diese Personengruppen bedarf. Der Deutsche Verein möchte diese Gruppen jedoch nicht als „arbeitsmarktferne Bevölkerungsgruppen“ verstanden wissen. Vielmehr bedarf es einer Beschäftigungspolitik, die auf den Fähigkeiten und Potenzialen der Menschen in ihrer Vielfalt aufbaut. Für die nächsten NRP wird zu prüfen sein, ob auch in diesem Bereich gesonderte Beschäftigungsquoten als nationale Ziele gesetzt werden sollten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Strategie „Europa 2020“ bei der Setzung des europäischen Ziels insbesondere auf

jüngere Menschen, ältere Arbeitnehmer/innen, Geringqualifizierte und Migrant/innen abzielt.

Der Deutsche Verein stimmt der Aussage im NRP 2011 zu, dass die Förderung der Beschäftigung von bisher arbeitslosen Menschen auch dem Ziel der gesellschaftlichen Integration dient und zur Bekämpfung von Armut beiträgt. Um diesem Anspruch gerecht werden zu können, müssen jedoch bei allen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen die Qualität der aufgenommenen Arbeit und die tatsächlichen Auswirkungen ihrer Aufnahme auf die Lebenswirklichkeit der Menschen im Mittelpunkt stehen. So senken lediglich kurzfristige Aufnahmen von Arbeit oder arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die nicht mittel- und langfristig in die Beschäftigung führen, zwar die Quote der Langzeitarbeitslosen, vermögen die Situation der Einzelnen jedoch nicht nachhaltig zu verändern. Vielmehr bedarf es einer Ausrichtung aller Anstrengungen auf nachhaltige Integration in Beschäftigung und darauf, in der Folge Unabhängigkeit von Leistungen zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums zu erlangen.

6. Nationales Ziel „Verbesserung des Bildungsniveaus“

In der Strategie „Europa 2020“ wurde vereinbart, das Bildungsniveau zu verbessern und insbesondere europaweit die Schulabbrecherquote auf unter 10 Prozent zu senken sowie den Anteil der 30- bis 34-Jährigen mit Hochschulstudium oder einem vergleichbaren Abschluss auf mindestens 40 Prozent zu erhöhen. Im NRP 2011 wurden als nationale Ziele die Senkung der frühen Schulabgänger/innen auf unter 10 Prozent und die Steigerung des Anteils der Hochschul- oder gleichwertigen Abschlüsse auf 42 Prozent gesetzt.

Der Deutsche Verein begrüßt, dass im Rahmen des Maßnahmenkatalogs im NRP 2011 zum einen auf die Schulabbrecherquote und die Steigerung der tertiären Bildung eingegangen wird, dass aber zum anderen das Feld der Verbesserung des Bildungsniveaus viel weiter aufgespannt wird. Zu Recht werden dabei die Lebensphasen von der frühen Kindheit bis in ein höheres Alter, von der frühkindlichen Betreuung und Bildung bis zur beruflichen Fort- und Weiterbildung, erfasst. Der von der EU verfolgte Ansatz des lebenslangen Lernens findet hier seine Umsetzung. Dabei ist jedoch in den

nächsten Jahren darauf hinzuwirken, dass die Chancen der verbesserten Bildung auch von allen Menschen ergriffen werden können. Unerlässlich ist dazu die umfassende Einbindung der Bildungsforschung. Im Rahmen internationaler Vergleiche wird Deutschland immer wieder darauf hingewiesen, dass der Erfolg oder Misserfolg im Bildungssystem, wie er auch in den Indikatoren Schulabbruch bzw. Studienabschluss zum Ausdruck kommt, hier in überdurchschnittlichem Maße von der sozialen Situation und Herkunft bestimmt wird. Praxis und Politik der Bildung, die in Deutschland nur von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam sowie in Partnerschaft mit der Bildungsforschung und vielfältigen anderen gesellschaftlichen Akteuren erfolgreich gestaltet werden können, müssen deshalb gezielte Anstrengungen unternehmen, um den Bildungserfolg aller Menschen erreichen zu können. Der Deutsche Verein betont in diesem Zusammenhang insbesondere die Rolle des bedarfsgerechten Ausbaus der Kinderbetreuung und der lokalen Zusammenarbeit in kommunalen Bildungslandschaften.

7. Verwendung von EU-Fördermitteln

Die EU-Fonds zur Strukturförderung sollen in der nächsten Förderperiode verstärkt an den Zielen der Strategie „Europa 2020“ ausgerichtet werden. Der Deutsche Verein stimmt den Ausführungen im NRP 2011 zu, dass schon heute in Deutschland die Operationellen Programme durch ihre Ausrichtung einen Beitrag zur Umsetzung der Strategie leisten. Im Europäischen Sozialfonds (ESF) sollen zukünftig mindestens 20 Prozent der Mittel für das Ziel der sozialen Eingliederung bzw. Bekämpfung der Armut eingesetzt werden. Zur Verwirklichung des partnerschaftlichen Ansatzes im Bereich der Strukturfonds werden dann verbindliche Partnerschaftsvereinbarungen zum Einsatz der Mittel und zur Ausgestaltung der Maßnahmen abgeschlossen. Im NRP 2012 sind die strategischen Weichenstellungen für die zukünftige Ausrichtung der Operationellen Programme zu erwarten. Auch angesichts dessen fordert der Deutsche Verein eine intensive und frühzeitige Einbindung von Ländern, Kommunen und Freier Wohlfahrtspflege in die Erstellung der Nationalen Reformprogramme.