

Auf dem Weg zu einer europäischen Sozialpolitik

Wolfgang Egert

Wolfgang Egert ist Mitglied der Geschäftsführung der „Gruppe Norddeutsche Gesellschaft für Diakonie (NGD)“ und zuständig für berufliche Bildung, Arbeitsmarkt und Rehabilitation. Er ist Mitglied und war zeitweilig Sprecher im Brüsseler Kreis, in dessen Auftrag er den nebenstehenden Text verfasst hat. Der Brüsseler Kreis ist ein Verein aus 13 gemeinnützigen sozial- und gesundheitswirtschaftlichen Unternehmen. Die Organisation tritt für die gesellschaftspolitischen Interessen der Mitgliedsunternehmen auf europäischer und nationaler Ebene ein.

www.ngd.de

www.bruesseler-kreis.de

Die Mitteilung der Europäischen Kommission zu Sozialinvestition ist ein Anfang

Die Mitgliedsstaaten werden durch eine neue Mitteilung der Europäischen Kommission angehalten, die Empfehlungen der Kommission über Sozialinvestitionen in ihren nationalen Reformprogrammen aufzunehmen und sie im Prozess der offenen Koordinierungsmethode zu evaluieren und weiter optimieren.

Die Europäische Kommission hat am 20. Februar 2013 eine umfangreiche Mitteilung zu „Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt (>Paket zu Sozialinvestitionen<)“¹ herausgegeben, in dem sie die Mitgliedsstaaten auffordert, verstärkt Investitionen im sozialen Sektor vorzunehmen, nicht zuletzt, um die Wirtschaftskrise zu bewältigen.

Noch während der akuten Phase der Finanz- und Wirtschaftskrise hatte die Kommission die stabilisierende Rolle des sozialen Sektors für die Zivilgesellschaft herausgestellt und genau in diesem Sektor haben zur Bewältigung der Finanz-, Wirtschafts-, und Eurokrise umfangreiche Kürzungen stattgefunden (was eigentlich zu erwarten war!).

Die Mitgliedsstaaten sollen wieder auf die Programmatik der Europa 2020 Agenda² orientiert werden. Zudem soll ein Bewusstsein dafür geweckt werden, dass nicht Kürzungen, sondern langfristig orientierte Investitionen in das Sozialsystem erfolgreich sind, vor allem durch den „Social return on invest“. Zu diesem „Packet“ hat die European Platform of Rehabilitation, die den Brüsseler Kreis in Angelegenheiten der Europäischen Union berät, ein „Analytical Paper“ verfasst, das nachfolgend in Auszügen referiert wird.

„Europa 2020“ braucht Sozialinvestitionen

Zunächst zum „Paket“: Es besteht aus einer Kernmitteilung „Sozialinvestitionen für Wachstum und Zusammenhalt“ sowie weiteren Begleitdokumenten (Arbeitspapieren) zu einzelnen Aspekten (z.B. zu

besonderen Personengruppen, Kindern, Arbeitslose), insbesondere aber auch in einem Arbeitspapier der Kommission zur Rolle des Europäischen Sozialfonds.

Das „Paket“ selbst soll die Ziele der „Agenda Europa 2020“ umsetzen, den sozialen Zusammenhalt in Europa trotz Wirtschaftskrise stärken und positive Auswirkungen eines so gestärkten Sozialsystems

¹ KOM (2013) 83 endgültig.

² Mitteilung der Kommission: Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum; KOM(2010)2020endgültig;03.03.2010

auf die Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union im globalen Maßstab insgesamt erzeugen. Gleichwohl hat die Kommission mit den Mitteln der „Mitteilungen“ keinerlei rechtliche Durchsetzungsmöglichkeit in den Mitgliedsländern, so dass es bei einem dringenden Appell bleibt. Lediglich dann, wenn Teile dieser Empfehlung in Richtlinien oder Förderprogrammen (Europäischer Sozialfonds) umgesetzt werden, ergaben sich europarechtlich verbindliche Vorgaben.

Im Zentrum der Mitteilung steht die Aufforderung zu einem Paradigmenwechsel: Weg von der Betrachtung der Kosten hin zu der Betrachtung einer langfristigen Investition. Investitionen, die sich an den Bedarfen der Zielgruppen orientieren und die präventive Ansätze verfolgen. Diese Personengruppen werden im Übrigen in einer lebenslangen Perspektive gesehen: Kinder, Jugendliche; Personengruppen mit Zugangsschwierigkeiten zum Arbeitsmarkt, Langzeitarbeitslose, Obdachlose, ältere Menschen.

Als Handlungsansatz wird die Kombination von Aktivierung und monetärer Unterstützung genannt und eine Vereinfachung, Entbürokratisierung und Zusammenfassung der sozialen Leistungssysteme befürwortet. Die Schaffung einheitlicher Anlaufstellen („one stop shop“) für die unterschiedlichen Leistungsbereiche wird empfohlen. Insbesondere der Europäische Sozialfonds (ESF), vor allem aber in Kombination mit anderen Fonds (EFRE, ELER), erweitert die Möglichkeit zur Innovation und Entwicklung der Sozialsysteme. Kritisch muss allerdings angemerkt werden, dass eben dieser Fond in den letzten Jahren selbst von Mittelkürzungen betroffen war.

Neben den fondisinitiierten Innovationsimpulsen und der nationalen Regelfinanzierung von Sozialleistungen wird vorgeschlagen, diese „Finanzierungslinien“ durch private Investitionen zu ergänzen. Hierzu kann das Mittel der „Social Impact Bonds“ (Sozialprogramme, die Rendite bieten) dienen. Ferner wird zum sozialen Unternehmertum aufgerufen, wie dies in anderen Mitteilungen bereits betont worden ist.

Die Mitgliedsstaaten werden angehalten, die Empfehlungen der Kommission aus diesem „Paket“ in ihren nationalen Reformprogrammen aufzunehmen und sie im Prozess der offenen Koordinierungsmethode zu evaluieren und weiter zu optimieren. Letztendlich handelt es sich nicht durchgängig um wirklich neue Vorschläge der Kommission, vielmehr systematisiert sie die auch bisher zu einzelnen Aspekten ergangenen Mitteilungen und Empfehlungen, zwar nicht zu einer neuen europäischen „Sozialpolitik“, so doch mindestens zu einer aktualisierten „Sozialagenda“.

Die Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Gruppen in den Diskurs über soziale Investitionen und Innovationen wird von der Kommission gefordert, gleichwohl bezieht sie selbst diese Gruppierungen, die in Brüssel zahlreich mit ihren Verbandsspitzen und über Plattformen vertreten sind (z.B. Soziale Dienste Europa oder die Social Platform), nur unzureichend mit ein. Immerhin wäre dies eine Gelegenheit, beispielhaft zu zeigen, wie neben dem Appell der konkrete Diskurs im europäischen Mehrebenensystem gelebt werden kann.

Aspekte europäischer Sozialpolitik

Die Begleitdokumente zu der Kernmitteilung „Sozialinvestitionen für Wachstum und Zusammenhalt“ der Europäischen Kommission beleuchten unterschiedliche Zielgruppen:

- Kinder: „Investing in children: Breaking the circle of disadvantage“³. Der Zugang zu frühkindlicher Erziehung und Betreuung und anschließender Förderung und Unterstützung, um Schulabbruch zu verhindern, wird hier nicht nur als Empfehlung an die Mitgliedstaaten genannt, sondern auch als Ziel der Europäischen Kommission selbst, das auch in Verbindung mit der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) europaweit verfolgt wird.
- Langzeitarbeitslosigkeit: Die Kommission verweist auf ihre 2008⁴ ergangene Empfehlung zur aktiven Eingliederung am Arbeitsmarkt und sieht die Förderung am Arbeitsmarkt auf drei Säulen ruhend: direkte Einkommensunterstützung, inklusive Arbeitsmarktpolitik und eine Politik zur Befähigung der betroffenen Personen zur (Wieder-) Teilnahme am Arbeitsleben.
- Gesundheits- und Sozialdienste: Gesundheit wird als Wert an sich, aber auch als Vorbedingung für wirtschaftlichen Erfolg („Humankapital“) von der Kommission aufgefasst und zu ihrem Erhalt, erschweringliche Gesundheitssysteme gefordert. Gesundheit wird als Beitrag für eine kohäsive Gesellschaft verstanden.
- Alter und Langzeitpflege: Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung betont die Kommission, dass insbesondere die Verschiebung von „informellen“ (z.B. familiären) Unterstützungssystemen hin zu formalen (öffentlichen) Unterstützungssystemen zwingen ist. Um die Lücke der auseinander strebenden demographischen Verteilung und des Fachkräftemangels zu schließen, wird vorgeschlagen, die Leistungsfähigkeit der Pflege zu verbessern, die Muster der Arbeitszeit zu verändern, neue Werkzeuge für die Familienunterstützung zu entwickeln und die Fähigkeit zur Selbstversorgung und zum unabhängigen Leben zu fördern. Begleitet werden soll dies durch ein gesellschaftliches und kulturelles „Age friendly invironment“.
- Stakeholder. Der 3. „Zweijahresbericht“ über die soziale Lage der Europäischen Union wird ebenfalls in Rahmen der Begleitdokumente genannt. Er wendet sich insbesondere an die öffentlich Verantwortlichen und Interessengruppen („Stakeholder“) des sozialen Sektors. Insbesondere will die Kommission der Kritik aus dieser Richtung begegnen, dass sie dadurch selbst im Sozialbereich durch ihre Regularien zur Liberalisierung, Privatisierung und Deregulierung beiträgt und damit soziale Dienstleistungen von minderer Qualität fördert. Demgegenüber erklärt die Europäische Union, dass die Verantwortung für die Ausgestaltung der Regularien nach wie vor in den Mitgliedsländern läge und hier oftmals restriktiver angewendet wird, als es notwendig wäre. Bemerkenswert ist hierbei ein Hin- und Herschieben der Verantwortung, das nicht nur von der nationalen Ebene zur EU-Ebene geschieht, sondern auch umgekehrt, von der EU-Ebene zu den nationalen Akteuren erfolgt. Die Politikfigur des gegenseitigen „responsibility shiftings“ bleibt also - mindestens im Sozialbereich – kennzeichnend für europäische Governance.

³ Commission recommendation. Investing in children; breaking the cycle of disadvantage; C (2013) 778 final; 20.02.2013.

⁴ Empfehlung der Kommission vom 08.10.2008 zur aktiven Eingliederung aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen; bekanntgegeben unter AZ K (2008) 5737; Amtsblatt der Europäischen Union 2008/867/EG; 18.11.2008.

Forderungen der Europäischen Kommission an die Mitgliedsstaaten

„Die Kommission ersucht die Mitgliedsstaaten,

- *Sozialinvestitionen bei der Mittelzuweisung und in der allgemeinen Architektur der 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. 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.“*

Quelle: 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.

Die 28-seitige Mitteilung der Europäischen Kommission ist in deutscher Sprache auf der Website der Europäischen Kommission verfügbar: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2013_0083de01.ppdf

In Ergänzung zum „Paket zur sozialen Investition“ weist die European Platform of Rehabilitation auf Ende 2011 ergangenen Mitteilungen der Kommission zur beabsichtigten Neuregelung des Beihilfe⁵ und Vergaberechtes⁶ hin. Notwendig geworden waren diese durch die laufende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, insbesondere zu wettbewerbsverzerrenden staatlichen Beihilfen. So wurden im sogenannten „Altmark-Package“ und dem „Allmunia Package“ einige Regularien aufgestellt die bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen an private Organisationen beachtet werden müssen und auch Ausnahmen ermöglichen:

⁵ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfavorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemein wirtschaftlichem Interesse; K (2011) 9404 endgültige; 20.12.2011.

⁶ Europäische Kommission: Vorschlag für Richtlinie des europäischen Parlaments und Rates über öffentliche Auftragsvergabe; KOM (2011) 896/2, 20.12.2011.

Durch die Erhöhung des Vergabeschwellenwertes von bisher 250.000 Euro auf 500.000 Euro wird der Handlungsspielraum der vergebenden öffentlichen Auftraggeber vergrößert. Sofern Transparenz und Gleichbehandlung aller Anbieter gewährleistet sind, sollen die Vergabestellen mehr Flexibilität bei der Anwendung des Verfahrens selbst erhalten und die Kommission betont immer wieder, dass nicht allein der Preis, sondern das Preis-Leistungs-Verhältnis durchaus unter Berücksichtigung sozialer Kriterien (wie z.B. Beschäftigungsquote behinderter Menschen) gelten soll.

Die Neufassung der Richtlinie ist derzeit in den Beratungen der EU-Organe. Vor allem die Implementierung in nationales Recht wird zeigen, wieweit die Besonderheiten der sozialen Dienstleistungen im Vergabeverfahren künftig Berücksichtigung finden.

Kritik

Die European Platform of Rehabilitation weist vielfach darauf hin, dass die Vorschläge der Kommission vage und unbestimmt bleiben, dass konkrete Maßnahmen und Handlungsempfehlungen an die Mitgliedsländer nicht getätigt werden.

Ein weiterer Kritikpunkt besteht darin, dass die großen europäischen Netzwerke, wie beispielsweise „Soziales Europa“ und die „Sozialplattform“ dauerhafter und systematischer in die Kommunikation und Beratung mit der Kommission einbezogen werden sollten, da sie als Vertreter der Akteure im Sozialbereich konstruktiv und fachlich präzise Vorschläge einbringen können.

Aus Sicht des Brüsseler Kreises ist im gesamten „Paket“ viel zu wenig auf die Einbeziehung von betroffenen Menschen selbst in den Diskurs über die Weiterentwicklung der sozialen Versorgungssysteme geachtet worden. Als eigentliche „Steakholder“ sollten sie in der europäischen Sozialagenda im Fokus stehen, nicht nur als „Objekt“ sozialer Dienstleister, sondern als „Akteur in eigener Sache“.

Hilfreich ist die Mitteilung der Kommission allemal, da sie sehr deutlich langfristige Investitionen in die Sozialsysteme als die Option anerkennt, die zur wirtschaftlichen Stabilität führen und Abbau und Kürzungen dagegen als schädlich zur Entwicklung des zivilen Zusammenhalts innerhalb der Nationen, aber auch der Mitgliedsländer untereinander, betrachtet.

Der Artikel erschien in der Ausgabe 5/2013 der Zeitschrift „Blätter der Wohlfahrtspflege“