



## „Feeding-in“ und „Feeding-out“: Umfang der Synergien zwischen Wachstums- und Beschäftigungspolitik und der Politik der sozialen Eingliederung in der EU

### Wichtige Erkenntnisse

#### Synthesebericht

Unabhängiger Überblick auf der Grundlage der Länderberichte unabhängiger nationaler Sachverständiger im Bereich soziale Eingliederung für das zweite Halbjahr 2007

**Hugh Frazer und Eric Marlier**

(Social Inclusion Policy and Practice, CEPS/INSTEAD)

*Hinweis: Dieser Bericht gibt nicht unbedingt die Ansichten der Europäischen Kommission oder der Mitgliedstaaten wieder.*

25. Februar 2008



Für die  
**Europäische Kommission**  
GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit



## Verzeichnis der Abkürzungen

<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EU-15</b>	Die 15 EU-Mitgliedstaaten vor der Erweiterung im Mai 2004
<b>EU-SILC</b>	Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen
<b>ESF</b>	Europäischer Sozialfonds
<b>IRNRP</b>	Umsetzungsbericht zum Nationalen Reformprogramm für Wachstum und Beschäftigung
<b>NAP Eingliederung</b>	Nationaler Aktionsplan zur sozialen Eingliederung
<b>NGO</b>	Nichtstaatliche Organisation
<b>NRSSPSI</b>	Nationaler Strategiebericht für Sozialschutz und soziale Eingliederung
<b>OMK</b>	Offene Methode der Koordinierung (für Sozialschutz und soziale Eingliederung)
<b>PROGRESS</b>	Gemeinschaftsprogramm für Beschäftigung und soziale Solidarität
<b>SPSI</b>	Sozialschutz und soziale Eingliederung

# Inhalt

<b>Vorbemerkung</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Wesentliche Erkenntnisse und Schlussfolgerungen</b> .....	<b>5</b>
1.1 Wesentliche Erkenntnisse.....	5
1.2 Wesentliche Schlussfolgerungen.....	7
<b>2. Überblick über die Umsetzungsberichte zu den Nationalen Reformprogrammen für Wachstum und Beschäftigung (IRNRPs) unter dem Gesichtspunkt der sozialen Eingliederung</b> .....	<b>10</b>
2.1 Einleitung.....	10
2.2 Insgesamt einige Verbesserungen, aber Verknüpfungen zwischen den Nationalen Reformprogrammen und den Koordinierungsprozessen für Sozialschutz und soziale Eingliederung sind oft nicht explizit.....	11
2.3 Behandlung der Lissabon-Empfehlungen und der „zu beachtenden Punkte“ .....	16
<b>3. Feeding-out</b> .....	<b>17</b>
3.1 Einleitung.....	17
3.1.1 Zunehmende Belege für Feeding-out.....	17
3.1.2 In mehreren IRNRPs ist das Feeding-out oft nur implizit.....	17
3.1.3 In einigen IRNRPs fehlt der Feeding-out-Aspekt.....	18
3.1.4 Bedeutung der Strukturfonds der Europäischen Union .....	19
3.2 Beschäftigung und Feeding-out.....	20
3.2.1 Überblick .....	20
3.2.2 Flexicurity .....	21
3.2.3 Gewährleistung eines ausreichenden Arbeitseinkommens .....	23
3.2.4 Gezielte Schaffung von Arbeitsplätzen für gefährdete Gruppen.....	26
3.2.5 Ältere Arbeitnehmer und aktives Altern .....	35
3.2.6 Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben.....	36
3.3 Finanzielle Nachhaltigkeit und Feeding-out .....	37
3.3.1 Steuerliche Konsolidierung und Modernisierung der Systeme der sozialen Sicherung	37
3.3.2 Behandlung der Wirkung sozialpolitischer Maßnahmen.....	38
3.3.3 Das Angehen innerstaatlicher Unterschiede und des regionalen Gefälles.....	39
3.3.4 Liberalisierung von Dienstleistungen.....	40

<b>4. Feeding-in .....</b>	<b>41</b>
4.1 Beitrag des Koordinierungsprozesses für Sozialschutz und soziale Eingliederung zur Wachstums- und Beschäftigungsagenda .....	41
4.1.1 Explizite Verknüpfungen.....	41
4.1.2 Implizite Verknüpfungen.....	42
4.1.3 Fehlende Verknüpfungen .....	45
4.2 Allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen .....	45
4.3 Aktive Eingliederung.....	48
4.4 Gleichstellung der Geschlechter.....	49
4.5 Kinderarmut.....	50
4.6 Beispiele für vorbildliche Praktiken .....	52
<b>5. Governance .....</b>	<b>55</b>
5.1 Überwachung und Bewertung der Wirkung politischer Maßnahmen .....	55
5.2 Beteiligung betroffener Akteure .....	56
5.3 Koordinierung und Zusammenführung der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik ...	59

## Vorbemerkung

Die Begriffe *Feeding-in* und *Feeding-out* wurden im Zusammenhang mit der Neuorientierung im Lissabon-Prozess für mehr Wachstum und Beschäftigung und der Revision der EU-Ziele im Bereich Sozialschutz und soziale Eingliederung im Jahr 2005 entwickelt. Anfang 2005 wurden „Wachstum und Beschäftigung“ in den Mittelpunkt der neu ausgerichteten Lissabon-Strategie gerückt, mit dem Ziel der Verbesserung der Umsetzung auf der Grundlage von Politikmaßnahmen, von denen die größte Wirkung erwartet wird. Gleichzeitig wurde betont, dass die Festlegung von Wachstum und Beschäftigung als unmittelbares Ziel Hand in Hand mit der Förderung von sozialen oder Umweltzielen gehe.<sup>1</sup> Bei der Frühjahrstagung des Europäischen Rats 2005 haben die EU-Staats- und -Regierungschefs die Rangordnung der Ziele klargestellt und hervorgehoben, dass die Stärkung von Wachstum und Beschäftigung ein *Beitrag zur Festigung des sozialen Zusammenhalts* sei.

In der Mitteilung der Europäischen Kommission vom Dezember 2005 „Zusammenarbeiten, zusammen mehr erreichen“ wurde der Rahmen dafür vorgelegt, wie die Arbeit in den Bereichen soziale Eingliederung, Renten sowie Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege effizienter gestaltet und gestrafft werden kann, um einen integrierten Prozess zu bilden.<sup>2</sup> Außerdem wurde in der Mitteilung erläutert, wie die neue „Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung“ mit den entsprechenden politischen Anstrengungen und der Berichterstattung im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung für Sozialschutz und soziale Eingliederung (OMK) zusammenwirken soll. Insbesondere im Hinblick auf die übergreifenden Ziele der OMK wurde die Notwendigkeit einer wirksamen Interaktion zwischen den Lissabon-Zielen „stärkeres Wirtschaftswachstum“, „mehr und bessere Arbeitsplätze“ und „größerer sozialer Zusammenhalt“ unter Einbeziehung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung, deutlich. Die Politikmaßnahmen im Rahmen der neu ausgerichteten Lissabon-Strategie, die der Vorstellung des Europäischen Rats von „Wachstum und Beschäftigung im Dienste des sozialen Zusammenhalts“ entsprechen, würden zu sozialem Zusammenhalt und sozialer Eingliederung beitragen. Deshalb muss die OMK parallel laufen und eng zusammenspielen mit der „Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung“ („Feeding-in“ für Wachstums- und Beschäftigungsziele und andererseits Förderung der sozialen Kohäsionsziele durch Wachstums- und Beschäftigungsprogramme [„Feeding-out“]).

Beim EU-Ministerrat im März 2006 wurde die Förderung einer wirksamen Interaktion zwischen den Lissabon-Zielen „stärkeres Wirtschaftswachstum“, „mehr und bessere Arbeitsplätze“ und „größerer sozialer Zusammenhalt“ als übergreifendes Ziel der OMK festgelegt.

Bei der Frühjahrstagung des Europäischen Rats 2007 wurde die Bedeutung der sozialen Dimension der EU hervorgehoben. Insbesondere wurde betont, dass in der Lissabon-Agenda „*die gemeinsamen sozialen Ziele der Mitgliedstaaten stärker berücksichtigt*“ werden sollen, um eine anhaltende Unterstützung der europäischen Integration durch die EU-Bürger zu gewährleisten. Die Forderung der Frühjahrstagung des Europäischen Rats zeigte nachdrücklich die durchweg bestehende Notwendigkeit, die Bewertung dessen, wie die Sozialpolitik zu mehr Beschäftigung und Wachstum beitragen kann („Feeding-in“) und wie die Beschäftigungs- und Wachstumsziele den sozialen Zusammenhalt fördern können („Feeding-out“), zu verbessern.

<sup>1</sup> Europäische Kommission (2005), „Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze: Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon“, Mitteilung der Kommission, KOM(2005) 24 endgültig, Brüssel.

<sup>2</sup> Europäische Kommission (2005), „Zusammenarbeiten, zusammen mehr erreichen: ein neuer Rahmen für die offene Koordinierung der Sozialschutzpolitik und der Eingliederungspolitik in der Europäischen Union“, Mitteilung der Kommission, KOM(2005) 706 endgültig, Brüssel.

2005 haben die Mitgliedstaaten ihre Nationalen Reformprogramme für Wachstum und Beschäftigung (NRPs) 2005–2008 aufgestellt. Im vergangenen Jahr haben die Mitglieder des Netzwerks unabhängiger nationaler Sachverständiger im Bereich soziale Eingliederung der Europäischen Kommission Länderberichte erstellt, in denen bewertet wird, inwieweit sich *Feeding-in* und *Feeding-out* in den Umsetzungsberichten zu den Nationalen Reformprogrammen für Wachstum und Beschäftigung (IRNRPs) 2006 niedergeschlagen haben.<sup>3</sup> Das Network Core Team, das für die Koordinierung der Aktivitäten des Sachverständigennetzes verantwortlich ist, hat anschließend einen unabhängigen Überblick mit wichtigen Erkenntnissen aus der gesamten EU erstellt.<sup>4</sup>

Im Oktober 2007 haben die Mitgliedstaaten ihre IRNRPs für 2007 vorgelegt, in denen sie ihr Augenmerk auf Maßnahmen richten sollten, die aufgrund der Empfehlungen ergriffen worden sind, die (von wenigen Ausnahmen abgesehen) für jeden Mitgliedstaat in den Schlussfolgerungen zu den Länderprofilen im Anhang zum jährlichen Fortschrittsbericht vom Dezember 2006 formuliert worden sind<sup>5</sup>. In diesem Jahr haben die unabhängigen Sachverständigen eine Bewertung der IRNRPs der einzelnen Mitgliedstaaten unter dem Blickwinkel des *Feeding-in* und *Feeding-out* vorgenommen.<sup>6</sup> Der vorliegende Bericht gibt einen unabhängigen Überblick über die wesentlichen Erkenntnisse und Schlussfolgerungen, die das Network Core Team aus diesen 27 Bewertungsberichten gezogen hat.

Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass, wenn im vorliegenden Bericht die Erfahrungen in dem einen oder anderen Mitgliedstaat herausgestellt werden, dies deshalb geschieht, weil die unabhängigen nationalen Sachverständigen den betreffenden Punkt hervorgehoben haben oder weil dies unserer Meinung nach eine gute Illustration des erörterten Themas darstellt. Deshalb bedeutet die Tatsache, dass ein bestimmter Mitgliedstaat erwähnt wird, nicht unbedingt, dass der betreffende Punkt für andere Mitgliedstaaten nicht gilt. In ihren Berichten zitieren die Sachverständigen zur Untermauerung ihrer Analysen verschiedene andere Quellen und Berichte. Diese wurden nicht in diesen Bericht aufgenommen. Leser, die der ursprünglichen Quelle nachgehen möchten, müssen dazu auf die Berichte der einzelnen Sachverständigen zurückgreifen, die auf der Website „Peer Review und Bewertung im Bereich soziale Eingliederung“ (siehe oben) verfügbar sind.

---

<sup>3</sup> Die Berichte der unabhängigen Sachverständigen sollen das Generaldirektorat für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit der Europäischen Kommission in seiner Aufgabe unterstützen, die Implementierung des Prozesses für soziale Eingliederung unabhängig zu bewerten. Das Netzwerk besteht aus unabhängigen Sachverständigen aus jedem der 27 Mitgliedstaaten sowie aus Kroatien und der Türkei.

Für weitere Informationen zu den Mitgliedern des Netzwerks und ihrer Berichterstattungstätigkeit siehe [http://www.peer-review-social-inclusion.net/politikbegutachtung/politikbegutachtung/view?set\\_language=de](http://www.peer-review-social-inclusion.net/politikbegutachtung/politikbegutachtung/view?set_language=de).

Und für weitere Informationen zum Gesamtprojekt „Peer Review und Bewertung im Bereich soziale Eingliederung“ siehe <http://www.peer-review-social-inclusion.net/>.

<sup>4</sup> Zu den Berichten der einzelnen Sachverständigen 2006 über *Feeding-in* und *Feeding-out* und zu dem dazugehörigen Synthesebericht siehe <http://www.peer-review-social-inclusion.net/policy-assessment-activities/reports/first-semester-2007/>.

<sup>5</sup> Siehe [http://ec.europa.eu/growthandjobs/european-dimension/200612-national-annexes/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/european-dimension/200612-national-annexes/index_en.htm)

<sup>6</sup> Es ist zu bemerken, dass alle Sachverständigen auch Anhänge zu ihren Berichten erstellt haben, in denen sie wichtige neuere Tendenzen und Politikentwicklungen in ihren jeweiligen Mitgliedstaaten behandelt haben. Diese werden in diesem Synthesebericht nicht behandelt, können aber in den auf der Website bereitgestellten Sachverständigenberichten (siehe Fußnote 4 weiter oben) nachgelesen werden.

# 1. Wesentliche Erkenntnisse und Schlussfolgerungen

## 1.1 Wesentliche Erkenntnisse

Der Gesamtbefund des vorliegenden Überblicks über die Länderberichte der 27 unabhängigen Sachverständigen der Europäischen Kommission im Bereich der sozialen Eingliederung ist, dass die Umsetzungsberichte zu den Nationalen Reformprogrammen (IRNRPs) einige Verbesserungen hinsichtlich der Verflechtung zwischen der EU-Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung und dem EU-Koordinierungsprozess für Sozialschutz und soziale Eingliederung gezeigt haben. Dies gilt aber nur für einige Mitgliedstaaten, und der gewählte Ansatz variiert sehr stark von Land zu Land, was zum Teil durch sehr unterschiedliche Ausgangspunkte und Prioritäten bedingt ist. In den meisten Mitgliedstaaten bleiben die IRNRPs immer noch weit hinter der Forderung des Europäischen Rats vom März 2006 in Lissabon nach wirksamer Interaktion zwischen den Lissabon-Zielen „stärkeres Wirtschaftswachstum“, „mehr und bessere Arbeitsplätze“ und „größerer sozialer Zusammenhalt“ zurück. Die Sachverständigenberichte zeigen aber deutlich sowohl das Synergiepotenzial als auch die Bedeutung der Verstärkung der Synergien zwischen der Sozialpolitik und der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik auf. Wir haben fünfzehn wesentliche Erkenntnisse festgestellt:

1. In einer kleinen Gruppe von Mitgliedstaaten sind Verbesserungen in den Verflechtungen zwischen der Wachstums- und Beschäftigungspolitik einerseits und der Sozialschutz- und Eingliederungspolitik andererseits erkennbar.
2. In den meisten Mitgliedstaaten bleiben „explizite“ Verflechtungen zwischen den Nationalen Reformprogrammen für Wachstum und Beschäftigung (und anschließenden Umsetzungsberichten) und der Sozialschutz- und Eingliederungspolitik aber sehr begrenzt oder fehlen völlig. Allerdings sind in vielen Ländern „implizite“ Verflechtungen zu erkennen.
3. Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass in einer Reihe von Mitgliedstaaten das Bewusstsein dafür zunimmt, dass Politikmaßnahmen auf dem Gebiet der sozialen Eingliederung ein wichtiges Element zur Realisierung und Stützung der Wachstums- und Beschäftigungsziele sind. Der Beitrag, den die Sozialpolitik zur Realisierung von Wachstums- und Beschäftigungszielen leisten kann, wird in den meisten IRNRPs aber zu wenig beachtet.
4. In vielen Ländern fehlt eine genaue Analyse der (positiven und negativen) Auswirkungen der Wachstums- und Beschäftigungspolitik auf die soziale Eingliederung. Dies ist oft verbunden mit der zu einfachen Annahme, dass Wirtschaftswachstum und mehr Arbeitsplätze – so wichtig sie auch sein mögen – allein ausreichen, um eine bessere soziale Eingliederung zu gewährleisten.
5. Trotz der Begrenztheit vieler IRNRPs im Hinblick auf die soziale Eingliederung enthalten die Berichte der 27 unabhängigen Sachverständigen insgesamt doch deutliche Belege für das Potenzial und die Bedeutung der wechselseitigen Verstärkung von Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik einerseits und Sozialpolitik andererseits.
6. Viele Mitgliedstaaten machen Fortschritte im Hinblick auf die langfristige finanzielle Nachhaltigkeit der Systeme der sozialen Sicherung, dabei wird aber der Frage, ob diese Systeme ausreichen und ausreichend zugänglich sind, oft zu wenig Beachtung geschenkt.
7. Die Verflechtungen zwischen dem NRP-Prozess und dem Koordinierungsprozess für Sozialschutz und soziale Eingliederung sind auf dem Gebiet der Beschäftigungspolitik am deutlichsten, und in einigen Ländern werden beträchtliche Fortschritte im Hinblick auf Gruppen mit besonderen

Schwierigkeiten erzielt. Eine aktive Eingliederungspolitik, die Beschäftigung, Einkommensunterstützung und Sozialleistungen erfolgreich kombiniert, spielt in dieser Hinsicht eine wichtige Rolle. EU-Strukturfonds spielen in vielen Ländern eine Schlüsselrolle im Zusammenhang mit der Unterstützung einer die Eingliederung fördernden Beschäftigungspolitik.

8. In einigen Mitgliedstaaten wird zwar die Notwendigkeit von mehr finanziellen Anreizen für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erkannt, aber zu wenig darauf geachtet, dass das Einkommen aus Arbeit (einschließlich möglicher Sozialleistungen für Erwerbstätige) auch ausreicht, um Menschen aus der Armut zu heben, oder dass diejenigen, die nicht arbeiten können, ein ausreichendes Einkommen haben.
9. Es gibt eine zunehmende Zahl interessanter Beispiele für einen ausgewogenen Flexicurity-Ansatz, mit sowohl in wirtschaftlicher Hinsicht als auch im Hinblick auf die soziale Eingliederung positiven Ergebnissen. Zu oft aber sieht es so aus, als werde in der Flexicurity-Politik die Flexibilität zu Lasten der Beschäftigungssicherheit überbetont.
10. Es gibt viele interessante Politikmaßnahmen zur Förderung des aktiven Alterns und zur größeren Teilnahme älterer Menschen am Erwerbsleben sowie zur Entwicklung nachhaltiger Rentensysteme. Auf diesem Gebiet werden in vielen Mitgliedstaaten Fortschritte gemacht.
11. Trotz der Betonung des Themas Kinderarmut in der EU im Jahr 2007 wird nur in ein paar IRNRPs dem Beitrag, den die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zur Reduzierung von Kinderarmut und zur Verbesserung des Wohls von Kindern leisten kann, oder der Frage, wie Politikmaßnahmen für Sozialschutz und soziale Eingliederung von Kindern in Zukunft zur Aufrechterhaltung des Wirtschaftswachstums und der Beschäftigung beitragen können, nennenswerte Beachtung geschenkt.
12. Schwächen in der Verflechtung zwischen dem NRP-Prozess und dem Koordinierungsprozess für Sozialschutz und soziale Eingliederung sind oft ein Ausdruck von Schwächen in den nationalen Steuerungseinrichtungen zur Verbesserung der Verbindungen zwischen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik und zur durchgängigen Berücksichtigung der Sozialschutz- und Eingliederungsziele in der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik.
13. Die Einbeziehung derjenigen, die Armut und soziale Ausgrenzung erleben, sowie der Organisationen, die mit diesen Menschen arbeiten, bleibt im NRP-Prozess hinter den Entwicklungen der letzten Jahren im Koordinierungsprozess für Sozialschutz und soziale Eingliederung zurück.
14. Der Gleichstellung der Geschlechter und dem Geschlechteraspekt von Politikmaßnahmen wird in den meisten Mitgliedstaaten nicht genügend Beachtung geschenkt. In einigen Mitgliedstaaten gibt es aber deutliche Belege dafür, dass eine wirksame Berücksichtigung des Geschlechteraspekts zur Verstärkung der Synergien zwischen den beiden Prozessen beitragen kann.
15. Der wichtige Beitrag, den die Wohnungspolitik und die Gesundheitspolitik zur Realisierung der Ziele in den Bereichen Sozialschutz, soziale Eingliederung, Wachstum und Beschäftigung leisten können, kommt in den meisten Berichten zu kurz.

## 1.2 Wesentliche Schlussfolgerungen

Bei der Erstellung des vorliegenden Syntheseberichts haben wir viele wertvolle Erkenntnisse im Hinblick auf *Feeding-in* und *Feeding-out* gewonnen. Anhand dieser Erkenntnisse haben wir die folgenden zehn wesentlichen Schlussfolgerungen herausgearbeitet, von denen wir hoffen, dass sie denjenigen, die auf EU- und Einzelländerebene für die weitere Entwicklung sich gegenseitig verstärkender Querverbindungen zwischen dem EU-Koordinierungsprozess für Sozialschutz und soziale Eingliederung und der Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung verantwortlich sind, von Nutzen sein werden. Diese Schlussfolgerungen sind:

1. In ihren Nationalen Strategieberichten für Sozialschutz und soziale Eingliederung 2008–2010 (NRSSPSIs) müssen die Mitgliedstaaten systematischer als bisher berücksichtigen, welche Maßnahmen in ihren Berichten zu Wirtschaftswachstum und mehr Beschäftigung sowie zu mehr Sozialschutz und besserer sozialer Eingliederung beitragen werden und auf welche Weise sie dies tun. Hierzu sind gründliche Bewertungen der Wirkungen der Politik erforderlich. Dies dürfte auch zu mehr Klarheit im Hinblick darauf beitragen, wie Sozialschutz- und soziale Eingliederungsmaßnahmen zu Wirtschaftswachstum und mehr Beschäftigung beitragen können.
2. In ihren Nationalen Reformprogrammen (NRPs) 2008–2010 sollten die Mitgliedstaaten ausdrücklich ausweisen, was sie als potenziellen Beitrag ihrer verschiedenen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen zur Verbesserung des Sozialschutzes und der sozialen Eingliederung sehen. Sie sollten auch eine klare Gesamtbewertung des Beitrags vornehmen, den Politikmaßnahmen im Bereich Sozialschutz und soziale Eingliederung bereits zur Realisierung ihrer Wirtschaftswachstums- und Beschäftigungsziele leisten oder möglicherweise leisten könnten. Dies ist wichtig, wenn die Mitgliedstaaten die immer noch sehr verbreitete Prämisse, dass Wirtschaftswachstum und mehr Arbeitsplätze automatisch zu besserem Sozialschutz und besserer sozialer Eingliederung führen, aufgeben und sich für einen proaktiveren, weniger passiven Ansatz entscheiden sollen, der sich auf alle Politikbereiche erstreckt. Hierzu werden spezifische Bewertungen jeder relevanten Politikmaßnahme vorgenommen werden müssen, um in der Praxis zu beurteilen, ob sich die betreffende Maßnahme positiv oder negativ auf Sozialschutz und soziale Eingliederung auswirkt.
3. Es ist eine gründlichere und systematischere Bewertung und Berichterstattung zu den Auswirkungen der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik auf den Sozialschutz und die soziale Eingliederung auf nationaler und regionaler Ebene erforderlich, und es gibt Raum für gegenseitiges Lernen auf diesem komplexen Gebiet. Es ist zu bemerken, dass diese Schlussfolgerung ganz im Einklang mit dem kürzlich veröffentlichten Vorschlag der Europäischen Kommission für die *Beschäftigungspolitischen Leitlinien 2008–2010* ist, in dem ebenfalls die Notwendigkeit der Bewertung der sozialen Auswirkungen betont wird.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> In dem Vorschlag für die beschäftigungspolitischen Leitlinien heißt es: „Die Mitgliedstaaten werden ferner ermutigt, die sozialen Auswirkungen der Reformen zu verfolgen und ihre eigenen Verpflichtungen und Zielvorgaben zu formulieren, wobei die oben genannten Ziele und Benchmarks sowie die auf EU-Ebene vereinbarten länderspezifischen Empfehlungen berücksichtigt werden sollten.“ [Siehe Europäische Kommission (2007): Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2008–2010), KOM (2007) XXX – PART V, Brüssel]  
Der Vorschlag der Kommission kann von der folgenden Internetseite heruntergeladen werden:  
[http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/european-dimension-200712-annual-progress-report/200712-annual-report-integrated-guidelines\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/european-dimension-200712-annual-progress-report/200712-annual-report-integrated-guidelines_de.pdf).

4. Viele Mitgliedstaaten müssen mehr auf die Verbesserung der Steuerungseinrichtungen achten, um die Wechselwirkungen zwischen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik einerseits und Sozialpolitik andererseits zu verbessern, und die Anstrengungen zur Förderung der sozialen Eingliederung verstärken. Insbesondere gilt:
  - Viele Mitgliedstaaten haben noch keine Dispositionen für die durchgängige Berücksichtigung von Sozialschutz- und Eingliederungszielen in wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Prozessen und/oder für die Verbesserung der Koordinierung und interministeriellen Zusammenarbeit vorgenommen, um für Synergien zwischen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik zu sorgen. Es müssen auf allen entsprechenden Politikebenen enge Verbindungen zwischen den Verantwortlichen für die NRP- und NRSSPSI-Prozesse hergestellt werden.
  - Schulungen und Möglichkeiten für den Erfahrungsaustausch von an den NRP- und NRSSPSI-Prozessen beteiligten Beamten (auch im Hinblick auf Politiküberwachung und Wirkungsbewertung) sollten gefördert werden, um den Mitgliedstaaten zu helfen, die Verbindungen zwischen den beiden Prozessen zu verstärken. In diesem Zusammenhang sollte das *Gemeinschaftsprogramm für Beschäftigung und soziale Solidarität (PROGRESS)*<sup>8</sup> 2007–2013, das zu dem Zweck ins Leben gerufen wurde, die Verwirklichung der Ziele der Europäischen Union in den Bereichen Beschäftigung und Soziales finanziell zu unterstützen, in vollem Umfang genutzt werden, um den Erfahrungsaustausch und den Austausch vorbildlicher Praktiken im Hinblick auf *Feeding-in* und *Feeding-out* zu fördern (unter anderem durch Studien, Austauschprojekte und Peer-Reviews).
  - Viele Mitgliedstaaten müssen mehr auf die Einbeziehung von nichtstaatlichen Organisationen und Menschen, die Armut und soziale Ausgrenzung erfahren, in die Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung achten und könnten in dieser Hinsicht die vorbildlichen Praktiken, die im Rahmen des Koordinierungsprozesses für Sozialschutz und soziale Eingliederung entwickelt wurden, sinnvoll nutzen.
5. Es wäre sehr hilfreich, wenn die Kommission Beispiele für vorbildliche Praktiken der Nutzung von EU-Strukturfonds als Beitrag zu *Feeding-in* und *Feeding-out* dokumentieren und herausgeben könnte, um den Mitgliedstaaten zu helfen, die Möglichkeiten des Einsatzes der Fonds im Rahmen der Förderung der sozialen Eingliederung voll zu nutzen.
6. Entsprechend den Diskussionen und Vereinbarungen zu diesen Themen in der EU ist es wichtig, dass die Mitgliedstaaten, wenn sie in der nächsten Runde ihrer Nationalen Reformprogramme **und** Nationalen Strategieberichte für Sozialschutz und soziale Eingliederung (2008–2010) *aktive Eingliederungsmaßnahmen* behandeln, darauf achten, die Integration in den Arbeitsmarkt (für diejenigen, für die eine Erwerbstätigkeit in Frage kommt) ausgewogen mit einer sozial angemessenen Einkommensunterstützung und gut zugänglichen sowie wirksamen Sozialleistungen von hoher Qualität zu kombinieren.
7. Ebenfalls wichtig ist es, dass die nächsten Nationalen Reformprogramme (NRPs) und Nationalen Strategieberichte für Sozialschutz und soziale Eingliederung (NRSSPSIs) einen ausgewogenen *Flexicurity-Ansatz* zeigen, der „die bewusste Kombination flexibler und verlässlicher vertraglicher Vereinbarungen, umfassender Strategien des lebenslangen Lernens, wirksamer und aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sowie moderner, angemessener und nachhaltiger Systeme der sozialen Sicherheit“<sup>9</sup> beinhaltet.

---

<sup>8</sup> Für weitere Informationen zu PROGRESS siehe [http://ec.europa.eu/employment\\_social/progress/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_de.htm).

<sup>9</sup> Schlussfolgerungen des Rates vom 5.–6. Dezember 2007.

8. Eine starke Fokussierung auf die Gleichstellung der Geschlechter und auf Gender-Mainstreaming zu gewährleisten wird eine weitere wichtige Aufgabe für die nächsten NRPs und NRSSPSIs sein.
9. In der nächsten Runde der NRSSPSIs und NRPs (2008–2010) sollten systematischer einander verstärkende Maßnahmen zur besseren Bekämpfung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung bestimmt werden.
10. Schließlich wäre es mit Blick auf die Herstellung effektiver Wechselwirkungen zwischen den sozialen, Beschäftigungs- und Wachstumszielen sinnvoll, wenn die Mitgliedstaaten in ihren NRPs und NRSSPSIs 2008–2010 anzeigen könnten, wie die Modernisierung ihrer Systeme der sozialen Sicherung sowohl die finanzielle Nachhaltigkeit dieser Systeme **als auch** ein ausreichendes Einkommen für alle gewährleisten soll.

## 2. Überblick über die Umsetzungsberichte zu den Nationalen Reformprogrammen für Wachstum und Beschäftigung (IRNRPs) unter dem Gesichtspunkt der sozialen Eingliederung

### 2.1 Einleitung

Wie in der Vorbemerkung zu diesem Bericht dargelegt, wurde bei der Frühjahrstagung des Europäischen Rats 2007 die Notwendigkeit von stärkeren Synergien zwischen der Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung und der OMK betont. In diesem Fall sollte im IRNRP 2007 sowohl ein stärkeres Bewusstsein für den Einfluss, den die Sozialeingliederungspolitik der Mitgliedstaaten auf die Realisierung der Wachstums- und Beschäftigungsziele der EU hat bzw. haben könnte, zum Ausdruck kommen als auch eine stärkere Betonung des Beitrags, den die Wachstums- und Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten für die Realisierung einer besseren sozialen Eingliederung leistet bzw. leisten könnte. Das erste Ziel des vorliegenden Berichts besteht demnach in der Bewertung des Umfangs, in dem die Berichte der unabhängigen Sachverständigen zu den IRNRPs der Mitgliedstaaten eine stärkere Verflechtung zwischen den NRP- und SPSI-Prozessen feststellen, die zu stärkeren Synergien zwischen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik führt. Das zweite Ziel dieser Bewertung besteht im Aufzeigen von Belegen und Beispielen für wechselseitige Synergien zwischen Wachstums- und Beschäftigungspolitik einerseits und Sozialpolitik andererseits (unabhängig davon, ob eine explizite Verknüpfung mit den beiden Prozessen besteht oder nicht) sowie von Hindernissen für die Herstellung solcher Synergien. Dies dürfte den Mitgliedstaaten außerdem helfen, die Wechselwirkungen zwischen Wachstums- und Beschäftigungszielen einerseits und Zielen des Sozialschutzes und der sozialen Eingliederung andererseits in Zukunft weiter zu verstärken.

Es ist zu bemerken, dass wir in Anbetracht des breiten und vielfältigen Spektrums von Fragen und Politikmaßnahmen beschlossen haben, uns schwerpunktmäßig auf Bereiche zu konzentrieren, in denen die Verbindungen mit der Wachstums- und Beschäftigungsagenda am offensichtlichsten sind oder am dringendsten weiterentwickelt werden müssen, statt alles zu behandeln. In den meisten Fällen konzentrieren sich die Sachverständigen in ihren Berichten auf die in den IRNRPs beschriebenen Politikmaßnahmen. Dabei haben mehrere Sachverständige aber dargelegt, dass es manchmal weitere Politikmaßnahmen in ihrem Land gibt, die relevant für das Feeding-in und Feeding-out sind, aber in den IRNRPs nicht genannt werden.

Außerdem ist zu bemerken, dass im vorliegenden Bericht zwar versucht wird, zwischen *Feeding-in*- und *Feeding-out*-Effekten zu unterscheiden, dies aber nicht immer einfach ist. Tatsächlich wird aus den Berichten der Sachverständigen deutlich, dass es in der Praxis manchmal Verwirrung im Hinblick darauf gibt, was nun *Feeding-in* und was *Feeding-out* ist. Deshalb ist es manchmal einfacher, Verbindungen zwischen der Wachstums- und Beschäftigungspolitik und der Sozialpolitik zu erkennen, die sich gegenseitig verstärken, als zu entscheiden, was *Feeding-in* und was *Feeding-out* ist. In der Tat könnte man manche Politikmaßnahmen genauso gut als *Feeding-in* wie als *Feeding-out* bezeichnen. Der Bildungsbereich ist ein gutes Beispiel für mögliche Verwirrungen in dieser Hinsicht. Ein Land kann Änderungen und Verbesserungen an seinem Bildungs- und Ausbildungssystem vornehmen, um das Qualifizierungsniveau zu heben und so den Anforderungen einer modernen Volkswirtschaft besser gerecht zu werden und die Zahl der verfügbaren Arbeitskräfte zu erhöhen. Aber als Ergebnis dieser Reformen werden vielleicht Menschen sozial integriert, die aufgrund ihrer geringen Qualifikation und der daraus resultierenden Arbeitslosigkeit oder sehr schlecht bezahlten Arbeit von Armut und Ausgrenzung bedroht waren. Dies kann man dann als *Feeding-out*-Effekt sehen. Andererseits kann die Motivation zum Ausbau des Bildungssystems von dem Anliegen ausgehen, den von Armut und sozialer Ausgrenzung Bedrohten die Möglichkeit zu geben, Zuversicht zu gewinnen und die Qualifikationen zu erwerben, die ihnen die volle Teilnahme an der Gesellschaft und insbesondere am Arbeitsmarkt

ermöglichen. Dann werden diese Menschen bessere Chancen auf eine ordentliche Beschäftigung haben und die Systeme der sozialen Sicherung weniger in Anspruch nehmen, was wiederum zur Realisierung der beschäftigungs- und wirtschaftspolitischen Entwicklungsziele beiträgt. Dies könnte man als *Feeding-in*-Effekt interpretieren.<sup>10</sup>

Diese Beispiele zeigen, dass *Feeding-in* und *Feeding-out* weder Selbstzweck noch präzise Konzepte sind. Sie sind eher als Werkzeuge zu sehen, die uns helfen, Verknüpfungen zwischen der Wachstums- und Beschäftigungspolitik und der Sozialpolitik zu erkennen, die sich gegenseitig verstärken. Das ist der Ansatz, von dem die nationalen Sachverständigen in ihren Berichten ausgegangen sind und von dem auch das Network Core Team in dem vorliegenden Bericht ausgegangen ist.

Es sei ebenfalls bemerkt, dass es bei der Abfassung dieses Syntheseberichts nicht immer möglich war zu erkennen, ob es sich bei den in den IRNRPs behandelten Politikmaßnahmen, über die die Sachverständigen berichten, um neue oder bereits bestehende Politikmaßnahmen handelt.

## **2.2 Insgesamt einige Verbesserungen, aber Verknüpfungen zwischen den Nationalen Reformprogrammen und den Koordinierungsprozessen für Sozialschutz und soziale Eingliederung sind oft nicht explizit**

Die Verknüpfungen zwischen dem IRNRP und der OMK für Sozialschutz und soziale Eingliederung sind in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausgeprägt. Ein paar Mitgliedstaaten zeigen in ihrem IRNRP, dass sie sehr explizite Verknüpfungen zwischen den beiden Prozessen entwickelt haben oder entwickeln. Eine größere Zahl von Ländern stellt in ihrem IRNRP keine oder nur wenige explizite Verknüpfungen fest, aber es gibt einigermaßen umfangreiche implizite Verknüpfungen oder zumindest gemeinsame Ziele zwischen den beiden Prozessen. Daneben gibt es eine Reihe von Mitgliedstaaten, in denen die soziale Eingliederung keine sehr wichtige Rolle im IRNRP spielt, auch wenn einige implizite Verknüpfungen zu erkennen sind. Tatsächlich schenken einige Länder in ihrem IRNRP Fragen der sozialen Eingliederung unter dem Blickwinkel des *Feeding-in* oder *Feeding-out* wenig oder gar keine Beachtung.

### *Fortschritte:*

In mehreren Mitgliedstaaten wie Österreich, Finnland, Irland, Italien, Luxemburg, Portugal, den Niederlanden, Rumänien und Schweden kommen die Sachverständigen zu einem recht positiven Urteil und sehen echte Fortschritte. So bemerkt beispielsweise die irische Sachverständige, dass es hinsichtlich des Umfangs, in dem Fragen im Zusammenhang mit der sozialen Eingliederung in den aktuellen Bericht integriert sind, (im Vergleich zum Vorjahr) echte Fortschritte zu geben scheint. Dies sei kein rein oberflächliches Phänomen. Es gebe hier auch eine gewisse Integrationstiefe und echten Grund zu der Annahme, dass Wirtschaftswachstum und sozialer Zusammenhalt in Irland als sich gegenseitig ergänzend gesehen würden. Die Sachverständige kann noch nicht erkennen, dass die

---

<sup>10</sup> Angesichts des Beitrags der Bildung zu *Feeding-in* und *Feeding-out* ist es wichtig festzustellen, dass es nicht nur eine OMK für Sozialschutz und soziale Eingliederung, sondern auch eine OMK im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung gibt, die zur Realisierung der Gesamtziele von Lissabon beitragen soll. Die OMK „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ umfasst eine Reihe vereinbarter Ziele sowie ein Zehn-Jahres-Arbeitsprogramm. In diesem Zusammenhang sollen bis 2010 zum Wohl der Bürger und der EU als Ganzes drei Hauptziele erreicht werden: a) Erhöhung der Qualität und Wirksamkeit der Bildungssysteme in der EU; b) leichter Zugang zu diesen Systemen für alle; c) Öffnung der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung gegenüber der Welt. Nähere Informationen siehe Website der Kommission auf [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/et\\_2010\\_de.html](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/et_2010_de.html).

Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung eines der Kernziele des NRP ist, und es könne noch nicht von starken Synergien zwischen den Prozessen gesprochen werden. Es gebe aber eine koordiniertere Planung und eine größer werdende Berührungsfläche zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik. Der Sachverständigenbericht für Österreich bemerkt, dass im IRNRP die Verflechtungen zwischen sozialer Sicherheit und wirtschaftlichen Entwicklungen erkannt werden. In Bezug auf die Programme der neuen österreichischen Regierung beispielsweise (die seit Januar 2007 im Amt ist) ist festzustellen, dass Investitionen in Forschung und Entwicklung, Infrastruktur, Bildung und soziale Sicherheit als entscheidende Bereiche für die Sicherung und Steigerung der künftigen Wohlfahrt erkannt werden. In diesem Zusammenhang betont der IRNRP, dass die Sozialpolitik – unter der neuen Regierung – eine zentralere Rolle im Reformprogramm erhalten hat. Allerdings wird im Sachverständigenbericht auch bemerkt, dass die Beziehung zwischen der Wirtschaft und Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Eingliederung zwar erkannt wird, dies aber hauptsächlich im ersten Abschnitt des Berichts (strategischer Überblick) festgestellt wird. In den folgenden Abschnitten, die einen Überblick über die gewählten Maßnahmen im Rahmen des Reformprozesses geben, werde auf die wahrscheinlichen Auswirkungen dieser Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt von Feeding-in und Feeding-out aber kaum eingegangen. Der IRNRP enthalte auch keine konkreten Zielvorgaben oder Zielindikatoren zum Messen des Erfolgs des Reformprozesses im Hinblick auf Feeding-in und Feeding-out. Die luxemburgischen Sachverständigen betonen, dass das Interesse für den sozialen Aspekt weiterhin eine zentrale Rolle in der vom Staat verfolgten Politik spielt. Die Sachverständigen stellen heraus, dass im IRNRP betont wird, dass Wettbewerb kein Selbstzweck sei. Er sei lediglich ein Instrument, das einem langfristigen Ziel diene: dem Wohl der Bürger und der Sicherung der Fähigkeit eines Landes, den Lebensstandard seiner Bevölkerung nachhaltig zu erhöhen und ihr einen hohen Beschäftigungsgrad und einen großen sozialen Zusammenhalt bei gleichzeitigem Erhalt der Umwelt zu bieten.

Im Sachverständigenbericht für Schweden heißt es, die Regierung arbeite bei der Werbung für ihre Politik in Bezug auf die Lissabon-Agenda mit einer sehr klaren Feeding-in/Feeding-out-Argumentation: Sozialpolitische Änderungen seien darauf ausgerichtet, zu mehr Beschäftigung und Wachstum und zu einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung beizutragen, während gleichzeitig argumentiert werde, dass mehr Beschäftigung den sozialen Zusammenhalt fördere. Ausgrenzung sei aus Sicht der Regierung per definitionem nichts anderes als Arbeitslosigkeit. Das Hauptziel der Regierung sei deshalb die Erhöhung der Beschäftigungsquote.

Im Sachverständigenbericht für Finnland wird festgestellt, der finnische IRNRP schein ein facettenreicher Politikbericht zu den Maßnahmen zu sein, die im Hinblick auf die Umsetzung der (neu ausgerichteten) Lissabon-Agenda ergriffen würden. Dennoch seien Feeding-in- und Feeding-out-Betrachtungen eher zufällig und müssten „zwischen den Zeilen“ gelesen werden. Einige klare Stärken und Schwächen seien in erster Linie anzusprechen. Ein positiver Aspekt sei, dass die Politikmaßnahmen im Zusammenhang mit Unternehmertum und Beschäftigung klare Verknüpfungen mit der Frage des sozialen Zusammenhalts enthielten. Auch der strukturierte Flexicurity-Ansatz steche heraus. Die Punkte im Zusammenhang mit der Beschäftigungspolitik enthielten mancherlei Feeding-out-Betrachtungen. Die niederländischen Sachverständigen kommen zu dem Schluss, dass der IRNRP 2007 klare Bezüge zu Fragen der sozialen Eingliederung herstelle. Unter anderen werde Bezug genommen auf eine Zwischenmitteilung (in Form eines Schreibens) an die Kommission zum Nationalen strategischen Rahmenplan (NSR) für Sozialschutz und soziale Eingliederung. Dies sei ein klares Zeichen, dass die niederländische Regierung den Zusammenhang zwischen ihren Plänen für Wachstum und Beschäftigung innerhalb der (neu ausgerichteten) Lissabon-Agenda und den Plänen im Rahmen der Sozialagenda betonen wolle. Dies bedeute mehr Aufmerksamkeit für Feeding-out/Feeding-in zwischen den beiden Politikagenden. Der italienische Sachverständige stellt fest, dass die Frage des sozialen Zusammenhalts im NRP an Bedeutung gewonnen hat, und bemerkt, dass sich im Rahmen eines Gesamleitprinzips mehrere positive Aspekte herauskristalisieren. Dieses übergreifende Prinzip lasse sich so zusammenfassen: „Mehr Wachstum ist ohne mehr soziale Gerechtigkeit und größeren

sozialen Zusammenhalt nicht möglich.“ Allerdings meint der Sachverständige, dass eine klarere Ausarbeitung der erwarteten Ergebnisse und eine bessere Integration der Politikmaßnahmen erforderlich ist. Er stellt fest, dass der IRNRP, abgesehen von allgemeinen Thesen, keine Analyse des „Feeding-in/Feeding-out“-Prozesses liefert. Dennoch böten die vorgeschlagenen Maßnahmen Potenzial für Feeding-in (z. B. könnten die Solidaritäts- und die Familienpolitik die Erwerbstätigkeit und die Beschäftigungsquoten von Frauen positiv beeinflussen und zur lokalen Entwicklung beitragen) und für Feeding-out (z. B. könnten Steuererleichterungen oder finanzielle Beihilfen für einkommensschwache Familien verbunden mit beschäftigungs- und bildungspolitischen Maßnahmen positiven Einfluss auf die Verringerung der Armutrisiken haben). Die portugiesische Sachverständige merkt an, dass der Umsetzungsbericht wesentliche Verbesserungen in Bereichen feststellt, die mit der Nachhaltigkeit des Systems der sozialen Sicherheit, der Bildung und Qualifizierung sowie der Umstrukturierung des Gesundheitssystems zusammenhängen. Diese Erfolge sendeten ein klares politisches Signal des Engagements bei der Bewältigung einiger grundlegender Herausforderungen aus, die zu lange hinausgeschoben worden seien. Die Sachverständige stellt aber auch eine Unausgewogenheit im Gesamtansatz fest. Den Aufgaben im Zusammenhang mit der Sorge um finanzielle Nachhaltigkeit, Überwachung und Haushaltskontrolle werde mehr Raum und Bedeutung beigemessen, während der Frage einschlägiger Daten, die eine Bewertung der Wirkung der Maßnahmen im Hinblick auf soziale Eingliederung und sozialen Zusammenhalt ermöglichen würden, deutlich weniger Raum eingeräumt werde.

### *Einige implizite Verknüpfungen*

In mehreren Ländern stellen die Sachverständigen implizite Verknüpfungen zwischen der Wachstums- und Beschäftigungspolitik und der Politik der sozialen Eingliederung fest. So urteilt beispielsweise die estnische Sachverständige, dass die Gewichtung der Frage der sozialen Eingliederung zugenommen hat. Sie weist aber darauf hin, dass die Verknüpfungen zwischen Eingliederungs-, Wachstums- und Beschäftigungszielen eher implizit als explizit sind. Sie kommt zu dem Schluss, dass sich im estnischen IRNRP die Ziele und Maßnahmen nicht explizit auf den sozialen Zusammenhalt bzw. die soziale Eingliederung beziehen, auch wenn viele Maßnahmen dem sozialen Zusammenhalt oder der sozialen Eingliederung förderlich sind. Der IRNRP enthalte Maßnahmen und Aktivitäten in verschiedenen Politikbereichen (Bildung einschließlich des lebensbegleitenden Lernens, aktive Eingliederung, Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben, aktives Altern, Verbesserung des Gesundheitszustands der Bevölkerung usw.), die sowohl das Wirtschaftswachstum als auch den sozialen Zusammenhalt förderten. Aber die Förderung des sozialen Zusammenhalts werde im Umsetzungsbericht nicht erwähnt. Der Sachverständigenbericht für Zypern kommt zu einem ganz ähnlichen Ergebnis: Die OMK-Ziele seien in amtlichen Dokumenten zwar nicht ausdrücklich mit IRNRP-Maßnahmen verknüpft, aber viele im IRNRP enthaltene Politikmaßnahmen erfüllten diese Ziele. Ebenso bemerkt der maltesische Sachverständige, dass der maltesische IRNRP in erster Linie einem wirtschaftlichen Blickwinkel folgt und die Verknüpfung zwischen wirtschaftlichen Zielen und Politikmaßnahmen zur sozialen Eingliederung unspezifisch bleibt. Er stellt aber fest, dass es trotz der primär wirtschaftlichen Fokussierung des IRNRP viele Beispiele gibt, bei denen offensichtlich ist, dass die Eingliederungspolitik den Hintergrund vieler Entwicklungen und Initiativen darstellt, die im Umsetzungsbericht beschrieben werden. Er kommt zu dem Schluss, dass die Feeding-in- und Feeding-out-Dynamik in Bezug auf soziale Eingliederung und Sozialschutz stark präsent, wenn auch nicht immer explizit ist.

*Sehr begrenzte implizite oder explizite Verknüpfungen*

Mehrere Sachverständige äußern sich sehr viel kritischer. So heißt es im Sachverständigenbericht für Ungarn, der Umsetzungsbericht zu den nationalen Reformprogrammen (IRNRP) enthalte keinen Bezug auf die nationalen Strategieberichte für Sozialschutz und soziale Eingliederung (NRSSPSI); die Begriffe „soziale Ausgrenzung“ und „soziale Eingliederung“ tauchten im Umsetzungsbericht kein einziges Mal auf. Ebenso bemerkt der tschechische Sachverständige, dass die explizite Verknüpfung zwischen dem Nationalen Reformprogramm und dem OMK (Programm zur sozialen Eingliederung) schwach ist. Der Umsetzungsbericht zum NRP erwähne den Aspekt der sozialen Eingliederung weder ausdrücklich, noch komme dieser Aspekt darin in irgendeiner Form zum Ausdruck. Es gebe keinen Hinweis darauf, wie der Prozess und die Strategie der sozialen Eingliederung von den Maßnahmen des NRP beeinflusst werden könnten oder welche sozialen Auswirkungen diese Maßnahmen haben könnten. Ebenso heißt es im polnischen Sachverständigenbericht, der IRNRP behandle zwar die Auswirkungen bestimmter Bereiche der nationalen (neu ausgerichteten) Lissabon-Strategie auf die OMK, die Beziehungen zwischen der Wirtschafts- und der Sozialstrategie seien aber nicht klar und konsequent dargestellt. Die Darstellung von im IRNRP beschriebenen Maßnahmen sei einseitig, und die Notwendigkeit des Ausräumens der wirtschaftlichen und der sozialen Aspekte sei nicht genügend berücksichtigt worden. Im IRNRP 2007 sei nicht Bezug auf den Prozess der sozialen Eingliederung genommen worden. Dagegen stellen die tschechischen und polnischen Sachverständigen sowie mehrere weitere Sachverständige entweder implizite Bezüge zum EU-Koordinierungsprozess für Sozialschutz und soziale Eingliederung fest oder Übereinstimmungen zwischen einigen Zielen und Maßnahmen des NRP-Prozesses und des Prozesses für Sozialschutz und soziale Eingliederung. Dies könnte auf ein zunehmendes Bewusstsein für den Einfluss des Prozesses für Sozialschutz und soziale Eingliederung auf die wirtschaftliche Entwicklung und auf Fortschritte in der Beschäftigung hindeuten. Der griechische Sachverständige ist ebenfalls kritisch und stellt fest, dass im IRNRP 2007 nicht Bezug auf den Prozess für Sozialschutz und soziale Eingliederung oder auf den griechischen Strategiebericht für Sozialschutz und soziale Eingliederung genommen wird. Ebenso, so der Sachverständige weiter, fehlten konsequente Bezüge im Hinblick auf die Maßnahmen, die in Griechenland zur Verbesserung der Steuerung im Bereich der Eingliederungspolitik getroffen worden seien. Die bulgarischen Sachverständigen äußern sich ebenfalls sehr negativ. Sie kommen zu dem Schluss dass der bulgarische IRNRP die Frage der sozialen Eingliederung sehr wenig beachtet. Der Begriff „soziale Eingliederung“ tauche im gesamten Umsetzungsbericht nicht auf. Und der Begriff „soziale Integration“ werde in dem Bericht nur ein einziges Mal verwendet, nämlich bei der Beschreibung eines Programms für Behinderte. Der Umsetzungsbericht gehe generell davon aus, dass Wirtschaftswachstum die Lebensbedingungen aller verbessert und auch die soziale Integration und den sozialen Zusammenhalt fördert. Der Bericht enthalte keine direkten Hinweise, dass soziale Eingliederung die Beschäftigung und das Wirtschaftswachstum fördern kann, obwohl er die wichtigsten Programme für gefährdete Gruppen beschreibe.

*Eher parallele als integrierte Entwicklung*

Bei der Behandlung des sozialen Aspekts kommt die Kohärenz zwischen wirtschaftlichen und sozialen Zielen oft zu kurz. Dabei laufen Sozialschutz- und Eingliederungspolitik einerseits und Wachstums- und Beschäftigungspolitik andererseits eher nebeneinander her, als dass sie aufeinander abgestimmt sind. Ein verbreiteter Ansatz der Mitgliedstaaten scheint die Fokussierung auf den althergebrachten Wachstums- und Beschäftigungszusammenhang zu sein, mit relativ begrenzten Bezügen zur sozialen Eingliederung. Ergänzt wird das Ganze dann – in dem einen Land mehr, in dem anderen weniger – mit einer Reihe „heterogener Maßnahmen“ zur Sicherung der Sozialschutz- und Eingliederungsziele, wie es im Sachverständigenbericht für Belgien ausgedrückt wird. Sehr oft scheint man davon auszugehen,

dass Wirtschaftswachstum die Realisierung positiver Eingliederungsmaßnahmen ermöglichen wird. So weist der maltesische Sachverständige darauf hin, dass der maltesische IRNRP an die Erfolge Maltas in der Entwicklung der Wirtschaft erinnert und von daher unterstellt, dass dies die Implementierung eingliederungspolitischer Maßnahmen erleichtert.

#### *Das Fehlen einer kritischen Analyse*

Ein verbreitete Schwäche, die von den Sachverständigen genannt wird, ist das Fehlen einer gründlichen Analyse. Deshalb ist oft nicht klar, ob Fortschritte auf dem Gebiet der sozialen Eingliederung das Ergebnis einer bestimmten politischen Anstrengung sind oder eher das Ergebnis des allgemeinen wirtschaftlichen Aufschwungs, der in vielen Ländern festzustellen ist. So bemerkt der tschechische Sachverständige, dass es derzeit keine Analysen zu den Auswirkungen der durchgeführten Maßnahmen im Hinblick auf Lohnflexibilität und/oder Arbeitszeitflexibilität und Beschäftigung gibt. Die Zahlen zeigen, dass die Arbeitslosigkeit zurückgegangen ist. Aber dies ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen, vor allem auf das schnelle Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen.

Allgemein fehlt in den IRNRPs eine kritische Bewertung der Auswirkungen der meisten Politikmaßnahmen auf die soziale Eingliederung, was darauf hindeutet, dass dies für viele Länder ein zweitrangiges Thema bleibt. Tatsächlich entsteht der Gesamteindruck, dass sich die soziale Eingliederung in den meisten Mitgliedstaaten immer noch wenig in den IRNRPs niederschlägt, weil sie weder ein vorrangiges Thema noch ein ausdrückliches Anliegen im Wachstums- und Beschäftigungsprozess ist. Wie die bulgarischen Sachverständigen bemerken, ist ihr allgemeiner Eindruck, dass die derzeitigen Politikmaßnahmen in Bulgarien dem Wirtschaftswachstum und der Steuer- und Geldstabilität hohe Priorität einräumen, während der soziale Zusammenhalt in der Liste der Prioritäten weit unten angesiedelt ist. Und Fragen der Effizienz werden für alle Haushaltsbereiche gestellt, während Fragen der sozialen Gerechtigkeit selten herausgestellt werden.

#### *Soziale Eingliederung am deutlichsten im Zusammenhang mit der Beschäftigung*

Wenn die soziale Eingliederung in den Berichten eine Rolle spielt, ist dies häufiger im Hinblick auf das „Feeding-out“ als im Hinblick auf das „Feeding-in“ der Fall. Dies ist meist im Zusammenhang mit Anstrengungen zur Hebung der Beschäftigungsquoten und Senkung der Arbeitslosenquoten der Fall. Die Bemerkungen im Sachverständigenbericht für Frankreich sind typisch in dieser Hinsicht: Während der Umsetzungsbericht soziale Fragen im Zusammenhang mit Arbeit und Beschäftigung stark berücksichtige, scheinen die speziell mit der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung verbundenen Aspekte nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Die Hauptaussagen des Gemeinsamen Berichts über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2007 hätten Themen wie Kinderarmut, die Notwendigkeit beschäftigungspolitischer Maßnahmen, die die Situation der arbeitsmarktfernsten Personengruppen nicht verschlechtern, und das Anliegen, die Gesundheitskosten zu senken und die Gesundheit der Bevölkerung zu verbessern, betroffen. Die Auswirkungen von Reformen der Gesundheits- und Rentensysteme, die auf Verbesserung ihrer Nachhaltigkeit, auf ihre Modernisierung und ihre Angemessenheit im Hinblick auf die Bedürfnisse des gefährdetsten Personenkreises abzielen – diese Themen würden im IRNRP 2007 kaum behandelt. Die Bemerkung der irischen Sachverständigen, dass sich der IRNRP in erster Linie über die Beschäftigungsaktivierungs- und Bildungsmaßnahmen positiv auf die soziale Eingliederung auswirken wird, ist ebenfalls sehr typisch, ebenso wie die Bemerkungen der britischen Sachverständigen, dass Kapitel 4 (über Beschäftigung) das einzige ist, das Eingliederungsziele als relevant anführt.

Trotz der fehlenden expliziten Fokussierung auf Feeding-in und Feeding-out in vielen IRNRPs gibt es in den Berichten der 27 Sachverständigen insgesamt genügend Belege, dass es möglich und wichtig ist, stärkere Verknüpfungen zwischen dem NRP-Prozess und dem Koordinierungsprozess für Sozialschutz und soziale Eingliederung herzustellen.

### **2.3 Behandlung der Lissabon-Empfehlungen und der „zu beachtenden Punkte“**

Es ist klar, dass die Mitgliedstaaten in den meisten Fällen die Empfehlungen und „zu beachtenden Punkte“, die im jährlichen Fortschrittsbericht von Dezember 2006 enthalten waren, behandelt haben. Einige Länder haben diese Empfehlungen und Punkte gründlich behandelt. Die britischen Sachverständigen beispielsweise verwenden in diesem Zusammenhang das Wort „gewissenhaft“. Ebenso wird im Sachverständigenbericht für Spanien festgestellt, dass der Umsetzungsbericht im Hinblick auf die für Spanien erkannten Hauptschwächen jedem dieser Probleme erhöhte Aufmerksamkeit widmet und Einzelheiten zu den ergriffenen Maßnahmen und den in jedem Bereich gemachten Fortschritten angibt. Viele Sachverständige bemerken aber, dass der Ansatz ein wenig deskriptiv ist und es versäumt, die Wirkungen getroffener Maßnahmen zu bewerten, und oft eher als Gruppierung von Maßnahmen erscheint, die sich auf eine bestimmte Empfehlung oder einen „zu beachtenden Punkt“ beziehen, denn als Entwicklung eines kohärenten neuen Ansatzes. So stellt der tschechische Sachverständige fest, dass der tschechische IRNRP einige relevante Informationen zu den meisten Empfehlungen und zu beachtenden Bereichen enthält. Manchmal sei er eher deskriptiv als analytisch und die Bewertung politischer Bestrebungen und ihrer Wirkung sei nicht überzeugend. Dies sei in der Regel der Fall, wenn im Hinblick auf bestimmte Maßnahmen/Vorhaben ohne Angaben zum breiteren Kontext (d. h. zu Gesamtausgaben oder früheren Ausgaben für die betreffende Maßnahme oder ähnliche Maßnahmen und/oder zum Beitrag im Hinblick auf den Anteil der betroffenen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung usw.) berichtet werde.

### 3. Feeding-out

#### 3.1 Einleitung

##### 3.1.1 Zunehmende Belege für Feeding-out

Mehrere Sachverständigenberichte liefern Belege für eine Verbesserung des „Feeding-out“. Mit anderen Worten: Es gibt einige Belege dafür, dass Fortschritte im Hinblick auf die Lissabon-Ziele „stärkeres Wirtschaftswachstum“ und „mehr und bessere Arbeitsplätze“ zu größerem sozialem Zusammenhalt beitragen. Die niederländischen Sachverständigen beispielsweise stellen fest, dass im NRP ausdrücklich erwähnt wird, dass der derzeitige wirtschaftliche Aufschwung Menschen mit einer schwachen Position auf dem Arbeitsmarkt viele Möglichkeiten bietet und dass dies hilft, den Grad der gesellschaftlichen Teilnahme zu erhöhen und den sozialen Zusammenhalt zu stärken. Die deutschen Sachverständigen weisen darauf hin, dass Arbeitsmarktreformen einen wichtigen Beitrag zu dem relativ beschäftigungsintensiven Verlauf des derzeitigen wirtschaftlichen Aufschwungs geleistet haben. Sie warnen aber, dass dieser offensichtliche Feeding-out-Effekt aus einer Reihe von Gründen nicht ganz unproblematisch sei. So hätten beispielsweise die Hartz-Gesetze den Lohndruck erhöht und zu einer Ausweitung der Zeitarbeit geführt. Der Sachverständigenbericht für Zypern stellt fest, dass es im IRNRP mehrere Beispiele für Maßnahmen gibt, die Wachstumsziele mit den Zielen des sozialen Zusammenhalts kombinieren und sich auf mehrere Politikbereiche wie etwa Bildung, Gleichberechtigung der Geschlechter, Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben, aktives Altern, aktive Eingliederung, Verbesserung des Gesundheitszustands der Bevölkerung, mehr und bessere Arbeitsplätze erstrecken. Die luxemburgischen Sachverständigen heben hervor, dass Ziele des sozialen Zusammenhalts jetzt in die Wirtschaftspolitik integriert werden.

##### 3.1.2 In mehreren IRNRPs ist das Feeding-out oft nur implizit

Sehr oft weisen die Sachverständigen darauf hin, dass viele Maßnahmen in IRNRPs zwar zur Förderung einer besseren sozialen Eingliederung beitragen, dies aber nicht die Hauptbegründung oder der Schwerpunkt dieser Maßnahmen ist. Eine in dieser Hinsicht typische Bemerkung stammt von den dänischen Sachverständigen, die feststellen, dass ihr Gesamteindruck von der Lektüre des IRNRP sei, dass viele Initiativen tatsächlich zu einem Feeding-out im Hinblick auf die soziale Eingliederung und den sozialen Zusammenhalt führten, weil sie materielle, soziale und kulturelle Hindernisse für die Eingliederung und die gesellschaftliche Teilnahme beeinflussten. Erwerbstätigkeit sei ein wichtiger Einstieg zur sozialen Interaktion und auch die wirkungsvollste Maßnahme zur Vermeidung von Armut. So gesehen beeinflussten Initiativen, die auf die Steigerung der Beschäftigungsquoten abzielten, sicherlich Eingliederungsprozesse, aber es sei bemerkenswert, dass dieser Aspekt im dänischen Umsetzungsbericht fast völlig unbeachtet bleibe.

Sehr verbreitet scheint die Annahme oder Grundüberzeugung, dass Wirtschaftswachstum, zusammen mit niedrigen Steuern und einem flexiblen Arbeitsmarkt, Arbeitsplätze und Beschäftigung schafft und dass – wenn die vorhandenen negativen Anreize zur Erwerbstätigkeit aus dem Sozialsystem verschwinden – Arbeitslosigkeit sowie Armut und soziale Ausgrenzung abnehmen würden. Mit anderen Worten: Der Akzent liegt häufiger darauf, wie die Schaffung eines wirtschaftlichen Umfelds und eines Beschäftigungsumfelds die Mittel liefert, um sozialpolitische Ziele zu fördern, statt auf einer ausdrücklichen und strengen Überwachung bestimmter wachstums- und beschäftigungspolitischer Maßnahmen, um sicherzustellen, dass diese Maßnahmen möglichst Vielen zugute kommen und damit zu einer stärkeren sozialen Eingliederung beitragen. Wo Fortschritte, insbesondere bei der Schaffung von Arbeitsplätzen, festgestellt werden, ist es fraglich, inwieweit dies das Ergebnis davon ist, dass der

Lissaboner Wachstums- und Beschäftigungsprozess eine stärkere Fokussierung auf Ziele der sozialen Eingliederung berücksichtigt. Häufiger scheint ein größerer sozialer Zusammenhalt ein Nebeneffekt eines regen Wirtschaftswachstums und der Zunahme der Beschäftigung zu sein als das Ergebnis einer besonderen Fokussierung auf die soziale Eingliederung. Eine solche, relativ enge Betrachtungsweise im Hinblick auf *Feeding-out* ist in Slowenien erkennbar, wo im Sachverständigenbericht bemerkt wird, dass der soziale Zusammenhalt in den konkreten Politiken und Maßnahmen immer noch vernachlässigt wird. Die im IRNRP dargelegten Haupterfolge betreffen die Bereiche Wirtschaftswachstum und mehr Beschäftigung, und in diesem Zusammenhang werde die soziale Eingliederung in erster Linie als Eingliederung der Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger in den Arbeitsmarkt (durch Aktivierung und Verschärfung der Bedingungen für den Zugang zu Sozialleistungen) verstanden, was auch zu einem (finanziell) nachhaltigen System der sozialen Sicherung führe. Die Wirkung von Politikmaßnahmen in verschiedenen Bereichen (insbesondere wirtschaftliche Maßnahmen, Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsplatzflexibilität, Maßnahmen zur Steigerung der Beschäftigungsquote, Änderungen im System der sozialen Sicherung und in der Anspruchsberechtigung auf Sozialleistungen im Hinblick auf die Situation der gefährdetsten Gruppen) werde selten berücksichtigt.

### 3.1.3 In einigen IRNRPs fehlt der *Feeding-out*-Aspekt

In einigen Mitgliedstaaten, namentlich in der Tschechischen Republik, Frankreich, Griechenland, Ungarn, Lettland und Spanien, kommen die Sachverständigen zu dem Urteil, dass im IRNRP dem *Feeding-out* wenig oder gar keine Beachtung geschenkt wird. Wie die lettische Sachverständige bemerkt, werden Politikmaßnahmen und Politikbeschreibungen nicht unter dem Aspekt des „*Feeding-out*“ betrachtet. Bis jetzt habe das Wirtschaftswachstum in Lettland den sozialen Zusammenhalt nicht unmittelbar gefördert. Im Sachverständigenbericht für Frankreich wird typischerweise bemerkt, dass der französische IRNRP sehr stark auf Beschäftigung und Wirtschaftswachstum fokussiert ist und Politikmaßnahmen, die zum *Feeding-out* beitragen könnten, wenig beachtet. Die Bereiche Wohnen, wirtschaftliche Integration und ganz allgemein die Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut hätten im Umsetzungsbericht besser berücksichtigt werden können. Ebenso bemerkt der tschechische Sachverständige, dass keine Anstrengungen im Hinblick auf das Ziel der gleichzeitigen Förderung des sozialen Zusammenhalts und des Wirtschaftswachstums als miteinander verbundene und sich gegenseitig unterstützende Ziele zu erkennen seien. Ähnlich bemerken die spanischen Sachverständigen, dass es im spanischen IRNRP 2007 keine expliziten Beispiele für Politikmaßnahmen gibt, die das *Feeding-out* fördern. Eine kritische Betrachtung des IRNRP zeige, dass der *Feeding-out*-Prozess in Spanien nicht in die breitere wirtschafts- und sozialpolitische Gestaltung durchgedrungen sei. Die Situation in Griechenland scheint sehr ähnlich zu sein, denn der griechische Sachverständige kommt zu dem Schluss, dass die Regierung davon auszugehen scheine, dass die verschiedenen wachstums- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen automatisch zu einer Verbesserung des sozialen Zusammenhalts führen. Bis jetzt hätten sich diese Erwartungen aber nicht erfüllt, da die verschiedenen wachstums- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen im Großen und Ganzen nicht durch geeignete Maßnahmen für die gefährdetsten Gruppen unterstützt würden, geschweige denn von modernen und aktiven Systemen der sozialen Sicherung, die sozialen Fortschritt bringen würden.

Außerdem berücksichtigen die Mitgliedstaaten oft die Tatsache nicht ausreichend, dass manche Politikmaßnahmen, z. B. Politikmaßnahmen, die darauf abzielen, Arbeit lohnend zu machen und als Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung gesehen werden, für manche Gruppen auch negative Auswirkungen auf die soziale Eingliederung haben können. So bemerken die belgischen Sachverständigen, dass die beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU, die um die Jahrtausendwende herum entwickelt wurden, die Mitgliedstaaten mahnten, ihr Sozialleistungs- und Steuersystem zu prüfen und gegebenenfalls zu reformieren, um Armutsfallen zu reduzieren und Anreize für Arbeitslose oder

Nichterwerbstätige zu schaffen, eine Erwerbstätigkeit zu suchen und aufzunehmen. Auch wenn Belgien sich für eine moderate Version dieses Politikansatzes entschieden habe und einer Senkung der Steuerabgaben auf (niedrige) Löhne den Vorrang gegenüber der Beschneidung von Sozialleistungen gegeben habe, lasse sich nicht leugnen, dass dieser Ansatz (a) zu Beschränkungen bei der Anhebung von Sozialleistungen geführt habe, die nötig gewesen wären, um Arbeitslose aus der Armut herauszuheben, (b) zu strengeren Voraussetzungen für die Anspruchsberechtigung und weiteren Auflagen, die eine Reihe von Anspruchstellern in die Armut drängten, und (c) zur Ausbreitung ungeschützter Beschäftigungsverhältnisse im Rahmen von Aktivierungsprogrammen. Im Sachverständigenbericht für Schweden wird ebenfalls bemerkt, dass die Hauptschwäche in der Berichterstattung der Regierung darin liegt, dass fast nichts über diejenigen gesagt wird, die aus verschiedenerlei Gründen keinen Zugang zum Arbeitsmarkt finden können, die aufgrund schwerer gesundheitlicher Beeinträchtigungen nicht ins Arbeitsleben zurückkehren können und denen die Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung nicht möglich ist. Es bestehe die offensichtliche Gefahr, dass die derzeitige Politik zu einer Zunahme der Ausgrenzung und Armut bei den arbeitsmarktfürtesten Personengruppen führe. Dieses Problem sei ein „toter Winkel“ im NRP und im IRNRP.

Die dänischen Sachverständigen machen eine ähnliche Aussage. Sie weisen darauf hin, dass Versuche, Druck auf Immigranten und Sozialhilfeempfänger auszuüben, um den Arbeitsanreiz zu erhöhen, Faktoren enthalten, die zu weiterer Ausgrenzung bestimmter Gruppen führen können, wenn diese keine Erwerbstätigkeit finden. Im dänischen IRNRP werde aber nicht viel über positive oder negative Feeding-out-Konsequenzen beschäftigungs- und wachstumspolitischer Maßnahmen nachgedacht. Ganz ähnlich wird im Sachverständigenbericht für Frankreich festgestellt, dass die Analyse des IRNRP im Hinblick auf Feeding-in und Feeding-out zwar eine interessante pädagogische Übung sei, dabei aber möglicherweise einige Faktoren außer Acht gelassen würden, die in die entgegengesetzte Richtung wirken könnten. Beispielsweise könnten Instrumente und Maßnahmen wie etwa Zuzahlungen für medizinische Leistungen, bestimmte Arten von Steuererleichterungen, eine Verstärkung des Drucks auf Arbeitssuchende und unselbständig Beschäftigte, der Kampf gegen illegale Einwanderung usw. die Lebensbedingungen der Ärmsten verschlechtern.

#### *3.1.4 Bedeutung der Strukturfonds der Europäischen Union*

Was in Bezug auf „Feeding-out“ insgesamt auffällt, ist, wie oft Beispiele für Sozialmaßnahmen das Ergebnis der Förderung durch EU-Strukturfonds sind. So stellen die deutschen Sachverständigen die Bedeutung des Europäischen Sozialfonds für die deutsche Arbeits- und Sozialpolitik heraus. Der griechische Sachverständige betont, dass Programme, die Angehörigen gefährdeter Gruppen die Teilnahme an Arbeitsbeschaffungsprogrammen für Arbeitslose ermöglichen, im Rahmen des operationellen Programms für Beschäftigung und berufliche Bildung und der 13 Regionalen operationellen Programme finanziert werden. Der Beitrag der Strukturfonds erscheint in dieser Hinsicht in vielen der neueren Mitgliedstaaten besonders wichtig.

## 3.2 Beschäftigung und Feeding-out

### 3.2.1 Überblick

Die Belege für Feeding-out sind in der Regel im Zusammenhang mit beschäftigungspolitischen Maßnahmen am deutlichsten. So stellen die britischen Sachverständigen fest, dass die Beschäftigungsstrategie das Hauptelement des Feeding-out im Vereinigten Königreich ist. Die Tatsache, dass dabei einige Fortschritte gemacht worden sind, bedeutet aber nicht unbedingt, dass der Verknüpfung zwischen Wirtschaftswachstum und sozialem Zusammenhalt sorgfältige Beachtung geschenkt wird. Ebenso hebt der schwedische Sachverständige die wichtige Rolle der Beschäftigung im schwedischen IRNRP hervor. Er schreibt nämlich, dass die Politik der Regierung sowie der IRNRP von einem einfachen Gedanken geleitet werde: Arbeitslos zu sein sei aus Sicht der Regierung gleichbedeutend mit Ausgeschlossensein. Das Maß der Ausgrenzung (*utanförskap*) entspreche daher dem Anteil der erwachsenen Bevölkerung bis zum Alter von 65 Jahren, der arbeitslos ist. Ebenso stellen die niederländischen Sachverständigen fest, dass besonders im Bereich der Beschäftigungspolitik konkrete Maßnahmen zur Verbesserung des Einkommens und der sozialen Situation aller Gruppen mit einer schwachen Position auf dem Arbeitsmarkt ergriffen werden. Dennoch scheine es, dass die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt (entsprechend dem wirtschaftlichen Wachstum) eher steuernd wirke als die sozialen und wirtschaftliche Bedürfnisse auf der Angebotsseite. Soziale Effekte wirtschafts- und beschäftigungspolitischer Maßnahmen würden kaum ausdrücklich erwähnt, obwohl sie, wie von den Sachverständigen gezeigt, vorhanden seien. Die spanischen Sachverständigen betonen, dass im spanischen NRP die gesamte sechste Säule (Arbeitsmarkt und sozialer Dialog) sowie einige der Maßnahmen im Rahmen der dritten Säule (Vermehrung und Verbesserung des Humankapitals) ausdrücklich mit der Frage des sozialen Zusammenhalts verknüpft sind und einige gemeinsame Ziele mit der Strategie für Sozialschutz und soziale Eingliederung haben. Sie weisen aber auch darauf hin, dass die soziale Ausgrenzung nur im Zusammenhang mit der Einführung des Gesetzes über Eingliederungsfirmer ausdrücklich erwähnt wird. Außerdem werden im Zusammenhang mit Ausbildungsmaßnahmen Menschen mit Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt erwähnt.

Die deutschen Sachverständigen warnen davor, zu unterstellen, dass Verbesserungen in der Beschäftigung zwangsläufig eine Konsequenz des Feeding-out sind. Sie weisen darauf hin, dass die Schaffung von Arbeitsplätzen während des wirtschaftlichen Aufschwungs nicht so sehr den verschärften Bestimmungen im Rahmen von Fördern und Fordern zu verdanken ist, sondern eher strukturellen Änderungen, die unabhängig von der Agenda 2010 wirksam geworden sind. Dies würde wiederum bedeuten, dass die von der Bundesregierung gemeldeten Erfolge keinen direkten Feeding-out-Effekt der arbeitspolitischen Maßnahmen der letzten fünf Jahre darstellten.

In den Sachverständigenberichten fallen fünf Aspekte der Verknüpfungen zwischen Eingliederungs- und Beschäftigungspolitik auf: Flexicurity, ausreichendes Arbeitseinkommen, auf gefährdete Gruppen, ältere Arbeitnehmer und aktives Altern ausgerichtete Arbeitsplatzschaffung sowie Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben.

### 3.2.2 Flexicurity

Aus den Berichten der Sachverständigen wird deutlich, dass sich eine zunehmende Zahl von Mitgliedstaaten auf das Potenzial von Flexicurity konzentriert und der Auffassung ist, dass eine kohärente Flexicurity-Politik zu einer (weiteren) Verbesserung des Arbeitsmarkts beitragen kann und dass dies zum Wohl von Randgruppen ist. Finnland ist ein interessantes Beispiel für ein Land, das versucht, eine größere Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarkts auf der Grundlage von Flexicurity herzustellen. Der Sachverständigenbericht für Finnland betont, dass mehreren Aspekten des sozialen Zusammenhalts besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird. So werde im IRNRP auf eine hochrangige Dreierarbeitsgruppe zur Herstellung von Flexicurity in Finnland und auf die Erhöhung der Mindestlöhne zur Verhinderung von Armut und sozialer Ausgrenzung hingewiesen.

Die dänischen Sachverständigen weisen auf die Entwicklung eines ausgewogenen Flexicurity-Ansatzes hin (siehe Textkasten 1).

#### **Textkasten 1**

##### **Ein ausgewogener Flexicurity-Ansatz in Dänemark**

Flexicurity ist ein zentraler Bestandteil der dänischen Arbeitsmarktpolitik. Das dänische Flexicurity-Modell zeichnet sich aus: 1) durch ein hohes Maß an numerischer Flexibilität mit einem geringen Maß an Arbeitsplatzschutz, 2) durch ein relativ großzügiges, steuerfinanziertes System der sozialen Sicherheit bei Arbeitslosigkeit und 3) durch aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die auf Verbesserung der Qualifikation von Arbeitslosen abzielen, die nicht unmittelbar einen neuen Arbeitsplatz finden können (Hansen, 2007).

Im IRNRP wird Flexicurity als ein in der Zukunft beizubehaltendes, wichtiges Element genannt. Es wird auch betont, dass die Finanzierung durch Steuern eine wesentliche Voraussetzung für eine große und aktive Arbeitsmarktinitiative ist (siehe Anhang 7, Leitlinie 19). Außerdem ist Flexicurity mit einem hohen Maß an Autonomie der Sozialpartner und mit dem Abschluss von Tarifverträgen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern verbunden.

Flexicurity ist ein zentraler und integrierter Bestandteil des dänischen Wohlfahrtsstaats. Das Flexicurity-Modell in Dänemark knüpft an die soziale Eingliederung und den sozialen Zusammenhalt an, denn es sorgt für Mittel zur Bekämpfung der Ausgrenzung Arbeitsloser. Außerdem sorgt die Flexicurity dafür, dass Mittel in aktive Maßnahmen gelenkt werden, die zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen ins Erwerbsleben gedacht sind. Im dänischen Flexicurity-Ansatz ist mit Sicherheit ein Feeding-out im Hinblick die soziale Eingliederung festzustellen.

Unabhängige dänische Sachverständige im Bereich soziale Eingliederung

Für den italienischen Sachverständigen ist das Wohlfahrtsprotokoll ein erster Meilenstein für Flexicurity in Italien, weil es soziale Sicherheit und Arbeitspolitik ganzheitlicher behandelt als in früheren Jahren. Das Protokoll enthält wichtige Reformmaßnahmen im Hinblick auf das Rentensystem, Arbeitslosenunterstützung und Sozialleistungen (soziales Netz), Beschäftigungstypen (Lehrverhältnis, befristete Arbeitsverträge, Teilzeitverträge, Leiharbeitsverträge usw.), Arbeitsvermittlungsdienste und Beschäftigungsanreize. Außerdem wird Frauen und Jugendlichen besondere Beachtung geschenkt.

Die spanischen Sachverständigen weisen ebenfalls auf Anstrengungen zur Förderung eines ausgewogenen Ansatzes hin. Beispielsweise kommen sie zu dem Schluss, dass der 2004 abgeschlossene Sozialpakt und seine Reformen konkreter Bereiche des Arbeitsmarkts und des Sozialschutzes einen positiven Einfluss auf die Förderung von Flexibilität und Arbeitsplatzsicherheit haben und zu einem geringen, aber stetigen Rückgang befristeter Beschäftigungsverhältnisse beigetragen haben, aber dass der Anteil für Frauen weiterhin viel höher ist. Außerdem wurden 2007 weitere Gesetzesmaßnahmen zur Förderung der Eingliederung in den Arbeitsmarkt angenommen. Nach den neuen Bestimmungen für Selbständige haben diese Anspruch auf bessere Erwerbsunfähigkeitsleistungen und Leistungen bei Insolvenz. Außerdem können sie unter anderem auch direkte Familienangehörige einstellen.

Die österreichische Sachverständige stellt den im österreichischen IRNRP beschriebenen ausgewogenen Flexicurity-Ansatzes heraus (siehe Textkasten 2).

**Textkasten 2**

**Ein ausgewogener Flexicurity-Ansatz in Österreich**

Ein ausgewogener Flexicurity-Ansatz sorgt dafür, dass Flexibilität und soziale Sicherheit einander verstärken. Im österreichischen IRNRP 2007 wird das Flexicurity-Konzept ausführlich behandelt. Der Umsetzungsbericht stellt fest, dass Österreich ein Musterbeispiel für Flexicurity ist, und weist darauf hin, dass das Land in diesem Politikbereich Vorreiter ist und/oder vorbildliche Praktiken vorzuweisen hat. Mehrere Maßnahmen, die entweder bereits umgesetzt sind oder umgesetzt werden, werden in diesem Zusammenhang behandelt. Sie umfassen (I) eine Vereinbarung der Sozialpartner für eine neues Paket über flexible Arbeitszeiten, (II) die Einführung eines besseren Sozialschutzes für untypische Arbeitskräfte (z. B. Freiberufler) und Selbständige (einschließlich der – freiwilligen – Aufnahme der Selbständigen in die Arbeitslosenversicherung), (III) strengere Vorschriften zur Zumutbarkeit einer Beschäftigung (die von Arbeitssuchenden mehr geografische Mobilität verlangen), (IV) die Reform und Verbesserung des Bildungsurlaubs für Arbeitnehmer, (V) Änderungen im Hinblick auf größere Flexibilität von Arbeitszeitmodellen und (VI) Tarifverträge für Zeitarbeitsfirmen. Viele (wenn auch nicht alle) dieser Programme verlangen (viel) mehr Flexibilität von den Arbeitnehmern, verbessern aber gleichzeitig auch den Schutz und die Sicherheit insbesondere von untypischen Arbeitskräften und Selbständigen.

Unabhängige österreichische Sachverständige im Bereich soziale Eingliederung

In vielen Mitgliedstaaten scheint die wirkungsvolle Entwicklung von Flexicurity weniger klar umrissen zu sein. So weisen die belgischen Sachverständigen darauf hin, dass der belgische Umsetzungsbericht sehr vage bleibt, was den genauen Inhalt einer solchen Flexicurity-Politik und die Frage anbelangt, wie Randgruppen davon profitieren sollen. Die mangelnde Ausarbeitung dieses Themas sei eine Schwäche dieses Berichts. Mehrere Sachverständige äußern Bedenken, dass „Flexicurity“ in der Praxis unausgewogen sei und mehr die Flexibilität als die Sicherheit für die Arbeitnehmer betone und dass dies negative Folgen im Hinblick auf die soziale Eingliederung haben könne. So bemerkt beispielsweise die slowenische Sachverständige zu der Annahme eines Flexicurity-Ansatzes in Slowenien, dass die Hauptschwäche dieses Ansatzes darin besteht, dass trotz der Zunahme flexibler und ungeschützter Beschäftigungsverhältnisse die Frage der sozialen Sicherheit und potenziellen Erwerbstätigenarmut von Personen in flexiblen Beschäftigungsverhältnissen nicht genügend beachtet wird. Dies vertiefe die Spaltung zwischen stabileren, unbefristeten Arbeitsverhältnissen und flexiblen Formen der Arbeit.

Die vom tschechischen Sachverständigen herausgestellten Maßnahmen sind sehr typisch für die Entwicklungen in mehreren Ländern. In der Tschechischen Republik beabsichtigt die Regierung die Aufnahme einer Reihe neuer Maßnahmen zur Verbesserung der Flexibilität in die Arbeitsgesetzgebung. Zum Beispiel soll die Kündigungsfrist bei Arbeitsverträgen sowohl für Arbeitnehmer als auch für Arbeitgeber von zwei Monaten auf einen Monat verkürzt werden (mit Ausgleich für höhere Abfindungszahlungen), es soll ein Berufsbildungssystem von hoher Qualität eingerichtet werden, zusammen mit der Verschärfung der Bedingungen für den Bezug von Sozialleistungen (Verpflichtung zu Fortbildungsmaßnahmen), und für die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte sollen weniger strenge Vorschriften gelten.

Die deutschen Sachverständigen stellen klar die in vielen Mitgliedstaaten zu beobachtende stärkere Betonung der Flexibilität gegenüber der Sicherheit der Arbeitnehmer heraus. Sie stellen fest, dass die Sozialversicherungssysteme trotz einer Reihe von Maßnahmen, die zur „Flexibilisierung“ der Arbeit in Deutschland beitragen sollen, immer noch von normalen Beschäftigungsverhältnissen ausgehen. Dies habe sich durch die Einführung des *Arbeitslosengelds II* geändert, weil diese Leistung auch Personen erhalten, die nicht erwerbstätig waren. Das Gleiche gelte für die Grundsicherung im SGB XII (Sozialgesetzbuch XII). Aber ungeachtet dessen, ob das SGB XII eigentlich adäquat gestaltet sei, blieben die finanziellen Leistungen in den anderen Systemen der sozialen Sicherheit – mit Ausnahme

des Pflegebereichs – letztendlich eng mit dem Äquivalenzgrundsatz verbunden. Dies bedeute, dass nur Personen, die lange genug einer gut bezahlten Erwerbstätigkeit nachgegangen sind, mit einigermaßen guten Lohnersatzleistungen rechnen könnten. Insofern bedeute „Flexicurity“ in Deutschland derzeit eher Flexibilität als Sicherheit.

Die britischen Sachverständigen bemerken, dass der Umsetzungsbericht eher Flexibilität und Offenheit statt Sozialschutz und soziale Eingliederung als wichtig für Wachstum und Beschäftigung befindet und nur in Abschnitt 4 auf den Beitrag von Politikmaßnahmen in diesem Bereich eingeht. Zwar behauptete der Umsetzungsbericht, die britischen Politikmaßnahmen trügen zu Flexicurity bei, aber dieses (umstrittene) Konzept werde nicht erörtert und das Spannungsfeld zwischen den beiden Zielen Flexibilität und Sicherheit deshalb nicht untersucht. Im Vereinigten Königreich werde auf Flexibilität wohl mehr Wert gelegt als auf soziale Sicherheit.

Von einigen Mitgliedstaaten wie etwa Bulgarien werden nach Auffassung der Sachverständigen Fragen wie Flexicurity und aktive Eingliederung im IRNRP nicht behandelt.

### *3.2.3 Gewährleistung eines ausreichenden Arbeitseinkommens*

In den IRNRPs vieler Mitgliedstaaten hat die Sicherung höherer Beschäftigungsquoten einen hohen Stellenwert. Die meisten Sachverständigen sind sich einig, dass dies wichtig ist, weil es mehr Menschen vor Armut und sozialer Ausgrenzung schützt, die Mittel dafür schafft, dass die Systeme der sozialen Sicherung ausreichend und nachhaltig sind, und dafür sorgt, dass diese Systeme weniger in Anspruch genommen werden müssen, wodurch sich wiederum ihre finanzielle Nachhaltigkeit verbessert. Zu oft neigen Mitgliedstaaten aber dazu, diese positiven Ergebnisse einfach vorauszusetzen. Einige Sachverständige weisen auf fehlende Untersuchungen dazu hin, ob eine Zunahme der Beschäftigung den Menschen ein ausreichendes Einkommen bietet, um sie aus der Armut herauszuheben. Der polnische Sachverständigenbericht ist einer von mehreren, die kritisieren, dass die Frage eines angemessenen Arbeitseinkommens nicht angegangen wird. Ebenso weist der maltesische Sachverständige darauf hin, dass im IRNRP nicht direkt auf den Begriff „ausreichendes Einkommen“ eingegangen wird. Durch die neuen steuerlichen Maßnahmen habe sich das Nettoeinkommen für alle Erwerbstätigen verbessert, aber der Begriff „ausreichend“ werde nirgends erwähnt. Ebenso kommen die litauischen Sachverständigen zu dem Schluss, dass die Frage der Gewährleistung eines ausreichenden Arbeitseinkommens im IRNRP nicht angemessen behandelt wird.

Wie die belgischen Sachverständigen herausstellen, gibt es drei Schlüsselfragen, die man sich im Hinblick auf die Feeding-out-Effekte einer Zunahme der Beschäftigung stellen muss. Erstens: Sind die neu geschaffenen Arbeitsplätze auch Arbeitsplätze für Niedrigqualifizierte und für die arbeitsmarktfernsten Personengruppen? Zweitens: Kann man diese Arbeitsplätze unter dem Qualitäts- und Entlohnungsaspekt als anständige Arbeitsplätze bezeichnen? Drittens: Gibt es wirtschaftliche Vorteile für alle Gruppen einschließlich der Armen?

Immer wieder wird bemängelt, dass mehrere Mitgliedstaaten davon sprechen, „Arbeit lohnend zu machen“, um mehr Menschen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu bewegen, dabei aber nicht genügend auf die Gewährleistung eines angemessenen Arbeitseinkommens achten. Wie die belgischen Sachverständigen betonen, sei das Schlagwort „Arbeit lohnend machen“ allzu oft das Hauptargument gewesen, um Sozialleistungen niedrig zu halten (oder vielmehr, um sie zu kürzen) und Arbeitssuchende in ungeschützte Beschäftigungsverhältnisse zu bringen. Wenn sich die Anstrengungen darauf konzentrierten, bei einer gegebenen Nachfrage nach Arbeitskräften das effektive Arbeitskräfteangebot zu vergrößern, sei es nicht verwunderlich, dass die Beschäftigung zwar zunehme, aber die Löhne, Vertragskonditionen und Arbeitsbedingungen sich eher verschlechterten. Der Anstieg der

Erwerbstätigenarmut und die Amerikanisierung der europäischen Arbeitsmärkte (einschließlich in gewissem Maße des belgischen Arbeitsmarkts) sei zu einem großen Teil diesem Ansatz zuzuschreiben (siehe Textkasten 3).

Es gibt etliche Sachverständige, die Probleme der niedrigen Entlohnung ansprechen. Die britischen Sachverständigen stellen fest, dass sehr wenig über die Erweiterung der Voraussetzungen für Sozialleistungen, über ausreichendes Arbeitseinkommen und die Notwendigkeit der Verbesserung der Arbeitseinkommen diskutiert wird. Die deutschen Sachverständigen betonen die Sorge, dass die Agenda 2010 den Druck auf die Arbeitlosen, eine Arbeit unter fast allen Beschäftigungsbedingungen anzunehmen, deutlich erhöht hat. Infolgedessen habe sich der Niedriglohnsektor besonders im Bereich der einfachen Dienstleistungen ausgeweitet (zum Teil auch auf Kosten vollwertiger Beschäftigungsverhältnisse), während gleichzeitig die Zahl derjenigen, die nicht von ihrer Arbeit leben können (*erwerbstätige Arme*), zunehme.

Einige Sachverständige stellen aber in ihrem jeweiligen Land echte Anstrengungen fest, die Niedriglohnfrage in Angriff zu nehmen und ein ausreichendes Arbeitseinkommen zu gewährleisten. Die irische Sachverständige beispielsweise bemerkt, dass die Gewährleistung eines ausreichenden Arbeitseinkommens der stärkste Feeding-out-Aspekt im irischen NRP sei und im zurückliegenden Jahr verstärkte Aufmerksamkeit gefunden habe – sehr zum Vorteil von Arbeitnehmern in Niedriglohnbeschäftigungen. Der Sachverständigenbericht für Finnland kommt zu dem Schluss, dass sich im finnischen IRNRP beschäftigungspolitische Anliegen im Hinblick auf ein ausreichendes Arbeitseinkommen adäquat niederschlagen. An das Thema werde aus verschiedenen Blickwinkeln herangegangen. Die Steuer- und Sozialleistungssysteme würden dabei ebenso behandelt wie die Lohnbildung. Die österreichische Sachverständige stellt heraus, dass der österreichische IRNRP nicht nur Wert auf Vollbeschäftigung legt, sondern auch auf die Qualität der Arbeitsplätze, was faire Entlohnung, Arbeitsplatzsicherheit, gleiche Entlohnung für Männer und Frauen, Gesundheitsschutz und Verhinderung von Arbeitsunfällen, Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben und ein ausreichendes Arbeitsstellenangebot einschließt.

### **Textkasten 3**

#### **Einschränkungen im Hinblick auf lohnende Arbeit und Aktivierungsmaßnahmen**

Während der positive Effekt, den Aktivierungsmaßnahmen und Maßnahmen, um „Arbeit lohnend zu machen“, für bestimmte Gruppen haben (z. B. Alleinerziehende, Teilzeitbeschäftigte, ältere Arbeitnehmer oder Empfänger des Mindesteinkommens), nicht geleugnet werden kann, ist der makroökonomische Beschäftigungseffekt dieser Maßnahmen weniger offensichtlich und ihr Einfluss auf die soziale Eingliederung höchst fraglich. Auch wenn sich die Beschäftigungsmöglichkeiten für einige benachteiligte Gruppen von Arbeitssuchenden vielleicht verbessern, ist die Qualität und die Nachhaltigkeit ihrer Beschäftigungsverhältnisse oft zweifelhaft. Die Sachverständigen kommen aufgrund eines dynamischen Simulationsmodells, das auf der festgestellten Beschäftigungs- und Einkommensdynamik von Haushalten in den 1990er Jahren basiert, zu dem Schluss, dass die von belgischen Aktivierungsprogrammen ausgehende Wirkung im Hinblick auf die Armutsbekämpfung selbst auf der individuellen Ebene kurzlebig sein wird. Und eine vergleichende Studie von 13 EU-Staaten in den 1990er Jahren lässt auf Makro-Ebene negative Effekte für die soziale Eingliederung erkennen: Paradoxerweise ist festzustellen: Je mehr ein Land für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen ausgibt, desto mehr Menschen fallen in Armut und desto weniger Menschen kommen aus der Armut heraus. Ohne ihre Schlussfolgerungen im Hinblick auf aktive Arbeitsmarktpolitik zu verallgemeinern, möchten die Sachverständigen das allzu simple Argument, dass Arbeitsplätze die besten Waffen gegen die Armut sind, kritisch hinterfragen.

Aktivierungsmaßnahmen und Maßnahmen, um Arbeit lohnend zu machen, haben erhebliche negative Nebenwirkungen, die gerne unterschätzt werden: Druck auf Löhne und Arbeitsvertragskonditionen, unsichere Aktivierungsprogramme von geringer Qualität, Substitutions- und Verdrängungseffekte, Ausgrenzung durch Sanktionen usw. Um solche Effekte zu vermeiden, ist es erforderlich, (a) die Nachfrage nach niedrig qualifizierten Arbeitsplätzen zu fördern und nicht das Angebot an niedrig qualifizierten Arbeitskräften, (b) in die Beschäftigungsfähigkeit benachteiligter Gruppen zu investieren (Qualifikationen, Gesundheit, Dienstleistungsangebote für Familien, Mobilität usw.) und (c) die Auswirkungen von Förderbedingungen und Sanktionen auf die Armut genau zu beobachten.

Unabhängige belgische Sachverständige im Bereich soziale Eingliederung

Die Palette der Maßnahmen zur Gewährleistung eines ausreichenden Arbeitseinkommens umspannt Bereiche wie die Mindestlohn-Gesetzgebung, die Senkung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen für Schlechtverdienende, Unterstützungsleistungen für Erwerbstätige und Zurückdrängung der weit verbreiteten befristeten Arbeitsverträge und ungeschützten Beschäftigungsverhältnisse. Hier einige der von den Sachverständigen herausgestellten interessanten Maßnahmen:

- In Frankreich schließt das garantierte Einkommen aus nichtselbständiger Arbeit immer öfter auch Gewinnbeteiligungsmodelle ein. Außerdem können für einen begrenzten Zeitraum Grundsicherung und Einkommen aus Arbeit kumuliert werden. Dieser Mechanismus ist durch das Gesetz vom 21. August 2007 für Arbeit, Beschäftigung und Kaufkraft („travail, emploi et pouvoir d’achat“ oder „TEPA“), das versuchsweise ein „Revenu de solidarité active“ (RSA) als permanente Ergänzung des Einkommens von Geringverdienern einführt, ausgeweitet worden.
- Persönliche Dienste, die sich in Frankreich seit dem Plan für den sozialen Zusammenhalt (Plan de cohésion sociale) 2005 stark entwickelt haben, sind auch ein gutes Beispiel für Maßnahmen, die neue Arbeitsplätze bieten (hauptsächlich für Niedrigqualifizierte) und gleichzeitig zur Förderung des Dienstleistungssektors beitragen.
- In der Tschechischen Republik werden bei der Feststellung der Anspruchsberechtigung für Beihilfen zur Existenzsicherung nur 70 % der Einkünfte berücksichtigt.
- In Irland besteht eine progressivere Einstellung gegenüber Steueränderungen. Außerdem werden negative Anreize für den Bezug von Sozialleistungen und das Mindestlohnniveau im Auge behalten.
- In Luxemburg ist das garantierte Mindesteinkommen („revenu minimum garanti“ oder „RMG“) mit Aktivierungsmaßnahmen verknüpft, die in den letzten Jahren intensiviert worden sind.
- In Malta sind Änderungen an den Sozialversicherungsbeiträgen für Teilzeitbeschäftigte vorgenommen worden, um für Niedrigqualifizierte und gefährdete Gruppen, die hauptberuflich in solchen Beschäftigungsverhältnissen sind, die Erwerbstätigkeit attraktiver zu machen.
- In Finnland liegt die Betonung auf der Entwicklung des Steuersystems und auf Maßnahmen, die Anreize steigern sollen. Hierzu gehören die steuerliche Entlastung von Arbeit sowie Einkommensteuersenkungen für niedrige und mittlere Einkommen zur Unterstützung von Menschen in weniger einträglichen Beschäftigungen, um so die traditionell hohe Arbeitslosenquote von Menschen mit niedrigem Bildungsprofil zu senken.
- In Spanien hat die Regierung Maßnahmen wie die Anhebung des Mindestlohns auf € 600 im Monat ab 2008 und die Anhebung der niedrigsten Renten um 26 % zwischen 2004 und 2008 durchgeführt (wodurch sich der Abstand zum EU-15-Durchschnitt verringert).
- Ebenfalls in Spanien hat das Abkommen für mehr Wachstum und Beschäftigung zu einem kleinen Rückgang bei den befristeten Beschäftigungsverhältnissen insbesondere von Jugendlichen geführt. Sozialpolitische Maßnahmen wie der strategische Plan für staatsbürgerliche Teilnahme und Integration (PECI), das Gleichstellungsgesetz und das Gesetz über die Förderung der persönlichen Eigenständigkeit und die Betreuung abhängiger Personen (LAAD) fördern bessere Lebens- und Beschäftigungsbedingungen für Immigranten, Betreuende und Behinderte.

- In Italien werden zur Zurückdrängung befristeter Arbeitsverträge und ungeschützter Beschäftigungsverhältnisse folgende Maßnahmen angewendet: steuerliche Entlastung von Arbeit (2 % für Arbeitnehmer und 3 % für Arbeitgeber); größere Beachtung der Kluft zwischen Süditalien einerseits und Mittel- und Norditalien andererseits und stärkere Beachtung erwerbstätiger Frauen; Vergünstigungen im öffentlichen und im privaten Sektor, um befristete Arbeitsverhältnisse in unbefristete Arbeitsverhältnisse umzuwandeln, und andere Maßnahmen für Arbeitnehmer, die von Umstrukturierungsprozessen betroffen sind.
- In Österreich haben die Sozialpartner unlängst vereinbart, Teilzeitbeschäftigten einen 25-prozentigen Lohnzuschlag für Überstunden zu zahlen. Dies ist ein Schritt in Richtung Kostengleichheit zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten. Eine weitere wichtige Verbesserung ist die unlängst von den Sozialpartnern getroffene Vereinbarung, einen Mindest(brutto)lohn von € 1.000 im Monat für alle tarifvertraglich Beschäftigten einzuführen. Auch bei der Arbeitnehmerüberlassung haben sich die Sozialpartner auf Mindestlöhne und Mindestaufwendungen für Schulungsmaßnahmen für diese Arbeitnehmer verständigt. Dies wird dazu beitragen, die Kluft zwischen den Rechten und der Sicherheit „normaler Arbeitnehmer“ und Leiharbeitnehmern zu verringern.
- In Portugal wird die Frage des angemessenen Arbeitseinkommens zum Teil durch die Vereinbarung zur Festlegung und Entwicklung des garantierten monatlichen Mindestlohns (RMMG) angegangen, die von der Regierung und den Sozialpartnern unterzeichnet wurde und von der Sachverständigen als positive Entwicklung in diesem Bereich gesehen wird.
- In Schweden setzt die Regierung weiterhin auf Tarifverträge zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften, um akzeptable Arbeitsbedingungen und eine annehmbare Entlohnung der Arbeit sicherzustellen. Deshalb hat Schweden auch keine gesetzliche Mindestlohnregelung. Die Mindestlöhne werden stattdessen in Tarifabschlüssen fixiert. Ein wichtiger Aspekt dieses Systems ist, dass die Gewerkschaften in der Praxis die Tarifverträge auch dann durchsetzen können, wenn Arbeitnehmer an einer bestimmten Arbeitsstelle nicht Mitglieder einer Gewerkschaft sind (Unternehmen, die den Abschluss des Tarifvertrags verweigern, können von den Gewerkschaften blockiert werden, was praktisch bedeutet, dass sie aus dem Markt gedrängt würden, wenn sie den Tarifvertrag ignorieren).

#### *3.2.4 Gezielte Schaffung von Arbeitsplätzen für gefährdete Gruppen*

In mehreren Ländern (z. B. in Dänemark, Deutschland, Finnland, Österreich, Portugal, Rumänien, Schweden, Spanien, dem Vereinigten Königreich und Zypern) kommen die Sachverständigen zu dem Schluss, dass einige Fortschritte in der gezielten Ausrichtung auf gefährdete Gruppen erzielt wurden. Der zyprische Sachverständige etwa stellt fest, dass mehrere im IRNRP behandelte Aspekte durch die Förderung gefährdeter Gruppen einen positiven Einfluss auf die Realisierung von Eingliederungszielen haben. Er präsentiert eine interessante Tabelle, die zeigt, welche gefährdeten Gruppen von Beschäftigungsmaßnahmen profitieren (siehe Textkasten 4).

<b>Textkasten 4</b>						
<b>Gruppen in Zypern, die von Beschäftigungsmaßnahmen profitieren</b>						
<b>(Quelle: unabhängiger zypriotischer Sachverständiger im Bereich soziale Eingliederung)</b>						
<b>Beschäftigungspolitische Herausforderungen und politische Prioritäten</b>	<b>Gefährdete Gruppen</b>					
	<b>Ältere Menschen</b>	<b>Frauen</b>	<b>Jugendliche</b>	<b>Alleinerziehende</b>	<b>Behinderte</b>	<b>Arbeitslose</b>
<b>1. Aufrechterhaltung hoher Steigerungsraten im Arbeitskräfteangebot</b>						
a. Steigerung der Teilnahme von Frauen	√	√		√	√	√
b. Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern	√	√		√	√	√
c. Förderung des aktiven Alterns	√	√				
d. Schaffung von Beschäftigungswegen für Jugendliche			√			
e. Schaffung von Beschäftigungswegen für Arbeitslose	√	√	√	√	√	√
<b>2. Mehr Arbeitsmarktflexibilität</b>						
a. Modernisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung	√	√	√	√	√	√
b. Förderung flexibler Beschäftigungsformen	√	√	√	√		√
c. Permanente Einschätzung der Bedürfnisse des Arbeitsmarkts			√			√
d. Förderung der Anpassungsfähigkeit von Arbeitnehmern und Unternehmen	√	√	√	√		
<b>3. Systematische Behandlung von Problemen im Zusammenhang mit ausländischen Arbeitnehmern</b>	√	√		√		
<b>4. Weiterentwicklung des Humankapitals</b>						
a. Verbesserung der Qualität/Flexibilität des Bildungssystems			√			
b. Mehr Chancen zum Hochschulstudium			√			
c. Ständige Verbesserung der Qualifikation im Hinblick auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts		√	√	√		√
d. Entwicklung einer umfassenden Strategie des lebenslangen Lernens	√	√	√	√	√	√
<b>5. Verbesserung der Voraussetzungen des sozialen Zusammenhalts</b>						
a. Angemessener Lebensstandard für gefährdete Gruppen	√	√	√	√	√	√
b. Erschwinglicher Zugang zu Bildung und medizinischer Versorgung	√	√	√	√	√	√

Die dänischen Sachverständigen stellen fest, dass eine der Hauptstärken, über die berichtet wird, die verschiedenen Initiativen zur Verbesserung der Integration gefährdeter Gruppen in den Arbeitsmarkt sind. Es gebe spezielle Maßnahmen für Senioren, Behinderte, unqualifizierte jugendliche Empfänger von Arbeitslosenunterstützung sowie Immigranten und ethnische Minderheiten, die ihnen die Aufnahme

einer Erwerbstätigkeit ermöglichen sollen. Diese Initiativen verbänden das Ziel der Erhöhung des Arbeitskräfteangebots, um Einstellungsprobleme zu vermeiden und das Wachstum zu sichern, mit der Verbesserung der Teilnahme- und Integrationsmöglichkeiten von Gruppen, die derzeit am Rande des Arbeitsmarkts stehen. Die spanischen Sachverständigen stellen fest, dass der IRNRP mehrere Maßnahmen enthält, die auf die Schaffung von Arbeitsplätzen für gefährdete Gruppen abzielen. Die deutsche Bundesregierung hat die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit zu einem ihrer Schwerpunkte gemacht. Im Mittelpunkt ihrer Anstrengungen steht die Integration niedrig qualifizierter Arbeitnehmer und besonders Jugendlicher ohne Sekundarschulqualifikationen. Die österreichische Sachverständige stellt fest, dass der IRNRP mehrere Maßnahmen enthält, die eine aktive Eingliederung verschiedener Risikogruppen, einschließlich Frauen, älterer Menschen, Jugendlicher, Behinderter, Langzeitarbeitsloser oder ausländischer Arbeitnehmer, in den Arbeitsmarkt vorsehen. Einige der genannten Initiativen (z. B. Maßnahmen zur Integration arbeitsloser Jugendlicher in den Arbeitsmarkt) seien recht erfolgreich gewesen, wie die niedrigen (und in den meisten Fällen rückläufigen) Arbeitslosenquoten für verschiedene Risikogruppen zeigten. Der schwedische Sachverständige legt dar, dass die Regierung im IRNRP ihre Politik zur Förderung der Beschäftigung gefährdeter Personengruppen darstellt. Die Gruppen, von denen die Rede sei, seien Immigranten, jugendliche und Langzeitarbeitslose sowie Langzeit-Krankengeldempfänger, einschließlich Vorruheständlern. Das Hauptinstrument zur Realisierung dieses Ziels sei die so genannte „Nystartjobbs“-Initiative. Die Regierung spreche sich auch für eine bessere Arbeitsrehabilitation von Personen aus, die aus Gesundheitsgründen aus dem Arbeitsmarkt ausgeschieden seien. Die portugiesische Sachverständige stellt fest, dass der IRNRP nützliche Informationen in Bezug auf die Implementierung von Maßnahmen enthält, die unmittelbar dazu beitragen, die Aufgabe der Eingliederung arbeitsmarktferner Gruppen erfolgreich anzugehen. Einige dieser Maßnahmen sind in Textkasten 5 dargestellt.

**Textkasten 5**

**Förderung der Integration arbeitsmarktferner Gruppen in Portugal**

- Programm Novas Oportunidades (Neue Chancen) für Jugendliche und Erwachsene: Dieses Programm hat seine ursprünglichen Zielvorgaben klar übertroffen, und die vorgelegten Zahlen belegen die Erfolge, die sowohl im Hinblick auf Jugendliche im Berufsausbildungsprogramm (über 150.000 in 2006) als auch im Hinblick auf Erwachsene erzielt wurden, die an der beruflichen Bildung im Rahmen des Systems zur Anerkennung, Validierung und Zertifizierung von Kompetenzen (RVCC) teilgenommen haben (100.000 Erwachsene auf Grundbildungsniveau zertifiziert). Es wird wichtig sein, die Wirkung der Ausweitung der RVCC-Prozesse auf die Sekundarebene zu bewerten, denn es ist ganz entscheidend, dass das System das Sekundarniveau als Mindestqualifikationsschwelle generalisieren kann, die die Qualifizierung der aktiven Bevölkerung Portugals und ihre Annäherung an den europäischen Durchschnitt ermöglichen wird.
- INSERJOVEM-Programm (für jugendliche Arbeitslose): Daran haben 2006 ca. 45.000 und 2007 (bis April) insgesamt 27.269 Jugendliche teilgenommen. Es wäre sinnvoll, Indikatoren im Hinblick auf die Resonanz (allgemeine und berufliche Bildung, Beschäftigung) zu haben, um die tatsächliche Wirkung dieser Maßnahme beurteilen zu können.
- Dynamisierung des Bildungsangebots in der Sekundarbildung: Die Ausweitung und Verstärkung beruflicher Lehrgänge wird als Beispiel für eine Maßnahme genannt, die wichtigen Einfluss auf die Beschäftigungschancen haben kann. Die Wirkung dieser Maßnahmen kann aus Sicht der Sachverständigen durchaus breiter sein. Das Angebot von Alternativen für Schüler und ihre Familien auf dieser Ebene kann zur Senkung der Schulabbruchzahlen und zur Vergrößerung der Wahlmöglichkeiten beitragen, was ein wichtiger Faktor zur Förderung der staatsbürgerlichen Teilnahme ist. Aktuelle Zahlen zeigen, dass auf der Sekundarebene die Schulversagensquote zwischen 2004/2005 und 2006/2007 von 33 % auf 25 % zurückgegangen ist. Trotz der immer noch hohen Zahlen stellte der Minister heraus, dass dies ein historischer Rückgang sei, denn zum ersten Mal liege Portugal unter der fatalen 30%-Schwelle.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> In [http://dn.sapo.pt/2007/10/30/sociedade/insucesso\\_secundario\\_caiu\\_32\\_para\\_25.html](http://dn.sapo.pt/2007/10/30/sociedade/insucesso_secundario_caiu_32_para_25.html)

- Interventionsprogramm für arbeitslose Immigranten: Die Zahlen zeigen, dass im Jahr 2006 6.400 Personen an diesem Programm teilgenommen haben, aber der Umsetzungsbericht nimmt abgesehen davon keine Bewertung der Umsetzung dieses Programms oder seiner Wirkung vor. Die Zahl sagt nichts darüber aus, in welcher Form diese Personen teilgenommen haben, welche Maßnahmen getroffen wurden oder welche Wirkung diese hatten, und nichts über andere wesentliche Bewertungselemente.
- Interventionsprogramme für bestimmte Gruppen von Arbeitslosen, einschließlich erstmalig arbeitssuchender Jugendlicher und Langzeitarbeitsloser: Die verfügbaren Informationen zeigen einen signifikanten Anstieg in der Zahl der Begünstigten zwischen 2005 und 2006, aber wiederum gibt es keine Informationen zu den qualitativen Ergebnissen.

Unabhängige portugiesische Sachverständige im Bereich soziale Eingliederung

Auf der anderen Seite stellen die Sachverständigen in vielen Mitgliedstaaten fest, dass zwar Fortschritte erzielt wurden, aber noch viel mehr Fortschritte gemacht werden müssen. Im tschechischen Sachverständigenbericht wird eine typische Feststellung getroffen: Dort heißt es nämlich, die Integration benachteiligter Gruppen in den Arbeitsmarkt habe sich leicht verbessert dank des günstigen wirtschaftlichen Umfelds und aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, deren Umfang aufgrund von Projekten, die im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert würden, etwas zugenommen habe. Gezielt auf benachteiligte Gruppen ausgerichtete Ausbildungsmaßnahmen für den Arbeitsmarkt seien aber noch ziemlich schwach entwickelt. Im Sachverständigenbericht für Polen wird festgestellt, dass die im Bereich der Beschäftigungspolitik vorgesehenen Maßnahmen mehr als bisher die Bedürfnisse von Menschen mit hohem Arbeitslosigkeitsrisiko oder von arbeitsmarktfernen Personen berücksichtigen. Das Spektrum dieser Maßnahmen sei aber im Hinblick auf die arbeitsmarktfernen Gruppen unzureichend und ihre Wirksamkeit müsse verbessert werden. Ähnlich sind die spanischen Sachverständigen der Auffassung, dass trotz Fortschritten in Richtung auf einen flexibleren und sichereren Arbeitsmarkt mehr gezieltere und entschiedener Anstrengungen zur Förderung der Integration von Immigranten, zur Vereinbarkeit von Familie und Berufsleben und zur Aufnahme von Frauen in den Arbeitsmarkt unternommen werden müssen, da diese drei Themen eng miteinander verknüpft sind.

Die beschäftigungspolitischen Maßnahmen und Initiativen, die von den Sachverständigen behandelt werden und einen *Feeding-out*-Effekt haben, umspannen Bereiche wie die Entwicklung von besser angepassten und wirksameren Arbeitsverwaltungen, die Verbesserung der allgemeinen und beruflichen Bildung, um sie besser auf den Arbeitsmarkt zuzuschneiden, sowie die Verbesserung des Zugangs zum lebensbegleitenden Lernen, die Einführung flexiblerer und familienfreundlicherer Arbeitsbedingungen, das bessere Erkennen gefährdeter Gruppen und die gezieltere Ausrichtung auf sie auf lokaler Ebene, die Sensibilisierung der Arbeitgeber für das Potenzial gefährdeter Gruppen und subventionierte Arbeitsplätze für einige Personengruppen. Hier eine kleine Auswahl nur einiger der von den Sachverständigen genannten Beispiele:

- Die Tschechische Republik, Finnland, Polen und Slowenien reformieren ihre öffentlichen Arbeitsverwaltungen (siehe Textkasten 6).
- Rumänien verbessert den Zugang gefährdeter Gruppen zum Arbeitsmarkt durch Verbesserung der Qualität von Arbeitsvermittlungsdiensten und die Teilnahme an aktiven Beschäftigungsmaßnahmen durch Anpassung aktiver Beschäftigungsmaßnahmen an individuelle Bedürfnisse und durch Heranführung des Bildungs- und Ausbildungssystems an die Anforderung des Arbeitsmarkts.
- Rumänien bietet spezielle Förderung für Jugendliche (im Alter von 15 bis 24), ältere Arbeitnehmer (55 bis 64), Landbewohner, Roma und Behinderte, um ihnen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen und ihre Arbeitsplätze zu sichern.

- Irland achtet auf die Aktivierung und Teilnahme von nicht erwerbstätigen Personengruppen an einem bedeutenden Programm zum lebenslangen Lernen, das Themen wie Lese-, Schreib- und Rechenfähigkeit, zweiter Bildungsweg, Abbau von Zugangsbarrieren und Schulabbrecher abdeckt.
- Malta setzt für arbeitslose Jugendliche gezielt Kompetenzprofilierung ein, um ihre Weiterbildungsbedürfnisse festzustellen und sie besser auf das Profil offener Stellen abzustimmen.
- Deutschland hat ein spezielles Programm, nämlich die Einstiegsqualifizierung für Jugendliche, entwickelt. Ein Modell für Lohnkostenzuschüsse für langzeitarbeitslose Jugendliche ohne berufliche Qualifikationen („Qualifizierungsbeihilfen“) soll eingeführt werden. Außerdem wird ein Lohnkostenzuschussmodell („Leistungen zur Beschäftigungsförderung“) entwickelt, nach dem Arbeitsplätze zunächst auf 24 Monate begrenzt und später unbegrenzt durch einen Zuschuss von bis zu 75 % der Lohnkosten gefördert werden können.
- Malta entwickelt eine Reihe von Maßnahmen zur Steigerung der Erwerbstätigkeit von Frauen, wie etwa Steuererleichterungen für Frauen, Änderung der Einkommensteuerstufen, Änderungen im Berechnungssystem der Sozialversicherungsbeiträge für Teilzeitbeschäftigung, familienfreundliche Maßnahmen und Kinderbetreuungszentren.
- Spanien hat durch die Billigung des Gesetzgebungsvorhabens, das den Rahmen für so genannte Eingliederungsfirmen regeln wird, einen positiven Schritt gemacht (siehe weiter oben, Abschnitt 3.2.1). Außerdem hat es eine Weiterverfolgung im Hinblick auf im Jahr 2006 implementierte Maßnahmen gegeben, die auf Jugendliche, Selbständige und befristete Arbeitnehmer ausgerichtet sind.
- In Dänemark schließen Initiativen für gefährdete Gruppen aktive sozialpolitische Maßnahmen ein, die auf die Bewältigung sozialer Probleme jenseits der Arbeitslosigkeit abzielen. Ein spezielles Programm (The Joint Responsibility II) zielt darauf ab, den gefährdetsten Gruppen aus der Isolation herauszuhelfen und ihre Möglichkeiten, Anschluss an den Arbeitsmarkt zu finden, zu verbessern.
- In Luxemburg erhalten Personen, die an Aktivierungsmaßnahmen teilnehmen, auch oft Eingliederungsunterstützung von nichtstaatlichen Organisationen (z. B. Unterstützung im Wohnungsbereich, therapeutische und psychosoziale Hilfe).
- Italien fördert die Gründung von Klein- und Kleinstunternehmen, um die wirtschaftliche Erneuerung und Erholung mit ihrem erwarteten positiven Einfluss auf die soziale und kulturelle Eingliederung zu unterstützen.
- Portugal hat Beratung und Schulung für kleine und mittlere Unternehmen in den Bereichen Geschäftsführung und Organisation entwickelt, was in Anbetracht des niedrigen Qualifizierungsniveaus von Leitern kleiner und mittlerer Unternehmen und des sogar vorhandenen Widerstands gegen die Aufnahme von Schulungsmaßnahmen eine positive Initiative ist.
- Portugal hat dem Thema Schwarzarbeit besondere Aufmerksamkeit gewidmet, was zu konkreten Fortschritten geführt hat. Die portugiesische Sachverständige empfiehlt, auch allen anderen Formen ungeschützter Beschäftigungsverhältnisse, die im Zunehmen begriffen sind, besondere Beachtung zu schenken. Die Initiative „Neue Chancen“ zur Qualifizierung Erwachsener und Jugendlicher hat ebenfalls gute Ergebnisse erbracht.

- Litauen hat die Möglichkeiten für Menschen, die sehr schwer Beschäftigung finden können, verbessert: Die Infrastruktur des für sie bereitgestellten Dienstleistungsangebots wurde ausgebaut und es werden mehr Dienstleistungen bereitgestellt. Das Gesetz über Sozialunternehmen wurde abgeändert. Es hat den Kreis der Personen erweitert, die in Sozialunternehmen beschäftigt werden können, und die Vorschriften zu den Arbeitsbedingungen in diesen Unternehmen genauer festgelegt.
- Die Slowakei hat im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Beratungsdiensten und der Motivierung und Unterstützung von jugendlichen und Langzeitarbeitslosen zum Eintritt in den Arbeitsmarkt eine bessere und aktivere Beteiligung von regionalen und lokalen Selbstverwaltungen, Arbeitgebern und ihren Verbänden, nichtstaatlichen Organisationen und ehrenamtlichen Organisationen entwickelt. Auch im gesetzgeberischen Rahmen zur Förderung der Beschäftigung benachteiligter Gruppen durch Wiedereingliederungs- und Sozialunternehmen wurden Fortschritte erzielt.
- Das Vereinigte Königreich hat Fortschritte in Bezug auf das Beschäftigungsangebot von Unternehmen für ethnische Minderheiten und Frauen gemacht. Es wurden auch Anstrengungen zur Änderung der Einstellung der Arbeitgeber gegenüber Behinderten unternommen. Außerdem wurden ortsgebundene Beschäftigungsstrategien wie die City Strategy entwickelt.

**Textkasten 6**

**Entwicklung der Arbeitsvermittlungsdienste in Finnland**

Ein umfassender Beitrag zur Arbeitsplatzschaffung für Niedrigqualifizierte und gefährdete Gruppen ist der Prozess der Entwicklung der Arbeitsvermittlungsdienste. Die neuen Arbeitsvermittlungszentren (auf Finnisch „työvoimanpalvelukeskus“), die das Leistungsangebot von Arbeitsämtern, kommunalen Sozialdiensten und Sozialversicherungsdiensten zentralisiert bündeln, und die Weiterentwicklung der E-Services sollen die gefährdeten Gruppen fördern. Besonders die Schaffung eines funktionierenden Zwischenarbeitsmarkts (auf Finnisch „välityömarkkinat“) ist eine neuere Entwicklung beim Aufbau eines Systems mit niedriger Beschäftigungsschwelle für alle Arbeitssuchenden. Wie im finnischen IRNRP festgestellt wird, bietet der Zwischenarbeitsmarkt Arbeitsplatzchancen außerhalb des allgemeinen Arbeitsmarkts für Personen, die Schwierigkeiten haben, im allgemeinen Arbeitsmarkt oder im Bildungssystem unterzukommen.

Unabhängige finnische Sachverständige im Bereich soziale Eingliederung

*Arbeitnehmer mit Migrationshintergrund*

Die schwache Arbeitsmarktbindung vieler Migranten wird von Sachverständigen aus mehreren Ländern hervorgehoben (z. B. Belgien, Zypern, Spanien). Besondere Anstrengungen, dieses Problem anzugehen, sind aber nicht immer erkennbar. So bemerkt der zypriotische Sachverständige, dass Immigranten in Zypern schlecht entlohnt werden, in schlecht ausgestatteten Unterkünften wohnen und wegen des Fehlens einer umfassenden Zuwanderungspolitik Diskriminierung und Unsicherheiten ausgesetzt sind. In manchen Fällen wie etwa im Falle Frankreichs, Irlands und Spaniens stellen die Sachverständigen fest, dass dieser Frage stärkere Beachtung geschenkt wird. Die spanischen Sachverständigen beispielsweise stellen fest, dass der strategische Plan für staatsbürgerliche Teilnahme und Integration (PECI) Ziele zur Förderung der Beschäftigung von Immigranten enthält – einer Gruppe von Arbeitnehmern, die in den letzten Jahre drastisch zugenommen und zur wirtschaftlichen Entwicklung beigetragen hat. Die irische Sachverständige bemerkt, dass die Maßnahmen zur Integration von Migranten und das Hervortreten dieses Themas als eigenständiger Politikbereich wichtige Schritte in Richtung auf eine bessere soziale Eingliederung sind. Dies kann aus der positiven Motivierung heraus geschehen, dass versucht wird, die Stigmatisierung durch zielgruppenorientierte Maßnahmen zu vermeiden. Bei allgemeinen Programmen zur Unterstützung

ausgegrenzter Personengruppen besteht aber die Gefahr, dass diese Programme gerade einige der am stärksten ausgegrenzten Gruppen von Wanderarbeitern nicht erreichen, und manche Mitgliedstaaten schenken dieser Frage sehr wenig Beachtung. So heißt es beispielsweise im Sachverständigenbericht für Slowenien, dass diese Frage im IRNRP unter dem Aspekt der Stellung dieser Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt (ihre Arbeitsbedingungen, die Art der von ihnen geleisteten Arbeiten) und erst recht unter dem sozialen und dem Integrationsaspekt (die Verhältnisse, unter denen sie bei ihrem Arbeitsaufenthalt in Slowenien leben, ihre Rechte und Möglichkeiten) völlig vernachlässigt werde, obwohl die slowenische Wirtschaft (besonders in manchen Sektoren) stark von ausländischen Arbeitskräften abhängig sei und diese Situation auch in Zukunft fortbestehen werde.

Von den Sachverständigen werden verschiedene Maßnahmen genannt, die auf diese Gruppe abzielen. Beispiele:

- In Belgien hat die flämische Arbeitsverwaltung ein Pilotprojekt gestartet, das Hausbesuche bei arbeitslosen Migranten umfasst. Mit diesem Projekt soll die schwer erreichbare Gruppe der niedrig qualifizierten arbeitslosen Migranten erreicht werden, die über die angebotenen Dienstleistungen informiert werden sollen. Das Projekt wurde in Antwerpen gestartet und wird danach in anderen Großstädten mit einer großen Migrantenbevölkerung eingeführt werden.
- In Frankreich wird seit dem Gesetz vom 30. Dezember 2004, mit dem die Gleichbehandlungsbehörde HALDE (Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité) eingerichtet worden ist, der Bekämpfung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf eine größere Bedeutung beigemessen.
- In Dänemark wurden für Immigranten und für jugendliche Empfänger von Arbeitslosenunterstützung Mentoring-Programme entwickelt, die eine individuelle Unterstützung bieten, die dem Einzelnen eventuell helfen kann, mancherlei Hindernisse für den Eintritt in den Arbeitsmarkt zu überwinden.

### *Alleinerziehende*

Mehrere Mitgliedstaaten schenken der verstärkten Teilnahme Alleinerziehender an der Erwerbstätigkeit besondere Aufmerksamkeit. Beispielsweise entwickelt das Vereinigte Königreich personalisiertere Dienstleistungen, private Vorsorge, mehr Unterstützung für Erwerbstätige und mehr Auflagenbindung, insbesondere für Alleinerziehende. Irland erweitert die aktiven Arbeitsmarktschutzmaßnahmen für Alleinerziehende und andere Personengruppen und richtet eine High Level Activation Group ein, um die Aktivierung Alleinerziehender, Behinderter und anderer möglicher Zielgruppen voranzubringen.

Die niederländischen Sachverständigen stellen eine interessante Initiative heraus, die Steueranreize einsetzt, um eine stärkere Teilnahme unter anderem von Alleinerziehenden zu erreichen (siehe Textkasten 7).

**Textkasten 7**

**Steueranreize in den Niederlanden**

Maßnahmen zur Steigerung der Beschäftigung gefährdeter Gruppen zielen auf Minderheiten, Teilerwerbsfähige und Sozialhilfeempfänger ab. Der IRNRP 2007 sagt in Zusammenfassung seiner diesbezüglichen Anstrengungen, es sei wichtig, für finanzielle Anreize, Ausbildungsmaßnahmen und andere Unterstützung für diese Personengruppen zu sorgen.

Die finanziellen Anreize bestehen im Wesentlichen in einer steuerlichen Maßnahme zur Bekämpfung der so genannten Inaktivitätsfälle. Laut Schätzungen des Ministeriums für Soziales und Beschäftigung werden diese Maßnahmen nur für Alleinerziehende, die eine Arbeit annehmen (Zunahme des Einkommens um 8 %), und für einen wieder in den Arbeitsmarkt eintretenden Lebenspartner, der mindestens 120 % des Mindestlohns verdient, einen wesentlichen finanziellen Unterschied machen (Zunahme des Einkommens um 3 %) (S. 50). Man könnte daher erwarten, dass eine der am stärksten gefährdeten Gruppen in den Niederlanden, die alleinerziehenden Familien, ihre Lage in den nächsten Jahren verbessern können wird. Dies ist dann als positiver Feeding-out-Effekt des NRP zu betrachten.

Unabhängige niederländische Sachverständige im Bereich soziale Eingliederung

*Behinderte*

Eine andere von den Mitgliedstaaten sehr häufig genannte Gruppe sind Behinderte. Die polnische Sachverständige betont, dass in Polen der Status Behinderter auf dem Arbeitsmarkt sogar noch schwieriger geworden ist, trotz allgemeiner Verbesserung der Arbeitsmarktsituation. 2006 waren nur 12,6 % der Behinderten [Personen ab 15 Jahren] erwerbstätig, gegenüber 13,7 % 2003. Ein Manko des aktuellen Systems zur Förderung der Beschäftigung Behinderter ist das Fehlen einer wirksamen Verbindung des Invaliditätsrentensystems mit dem System der beruflichen Rehabilitation und beschäftigungspolitischen Maßnahmen für Behinderte. Dies reduziert die mögliche Wirkung dieser Politikmaßnahmen erheblich.

Im Sachverständigenbericht für Frankreich wird auf das Gesetz vom 11. Februar 2005 hingewiesen, das Arbeitgeber in stärkerem Maße zur Beschäftigung Behinderter verpflichtet und die Schaffung so genannter MDPH (Maisons départementales des personnes handicapées) vorsieht, in denen Behinderte aufgenommen werden können und eine Schnittstelle zwischen ihnen und der Arbeitsverwaltung nutzen können. In Dänemark weisen die Sachverständigen auf die Entwicklung des „Flex-Job“-Programms zur Steigerung der Arbeitsmarktteilnahme begrenzt arbeitsfähiger Personengruppen hin. Im Sachverständigenbericht für Slowenien werden die positiven Ergebnisse eines Quotensystems für die Beschäftigung Behinderter (seit der Einführung des Systems 2006) im Hinblick auf den Anstieg der Zahl der in einem Beschäftigungsverhältnis stehenden Behinderten herausgestellt.

*Jugendliche Arbeitslose*

Mehrere Sachverständige weisen auf Anstrengungen zur Integration jugendlicher Arbeitsloser mit einem hohen Risiko für soziale Ausgrenzung in den Arbeitsmarkt hin. Rumänien ist in dieser Hinsicht ein interessantes Beispiel (siehe Textkasten 8).

**Textkasten 8**

**Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in Rumänien**

Kurz- und mittelfristige Maßnahmen zur Förderung des Zugangs Jugendlicher zum Arbeitsmarkt:

- Erleichterung des Übergangs von der Schule in den Beruf durch Restrukturierung/Neugestaltung und Erweiterung von Informations- und Beratungszentren für Jugendliche zur Berufsberatung (im Hinblick auf Chancen und Risiken auf dem Arbeitsmarkt)
- Förderung der Lehrlingsausbildung als Alternative für Jugendliche mit schlechter Bildung und ohne Qualifikationen
- Verstärkung der Verknüpfungen zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung durch Förderung gemischter Partnerschaften
- Entwicklung informeller Bildungs-/Schulungsalternativen zur Unterstützung individueller Initiativen
- Umsetzung bestehender gesetzlicher Bestimmungen zur Förderung der Beschäftigung Jugendlicher (niedrigere Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, Lohnzuschüsse, Einstellungsprämien, Umschulungsprogramme, Darlehen für Studenten zur Existenzgründung)
- Fokussierung auf die Situation Jugendlicher mit besonderem Schutzhintergrund durch spezielle sozioberufliche Integrationsprogramme

Unabhängige rumänische Sachverständige im Bereich soziale Eingliederung

Die slowenische Sachverständige stellt ebenfalls Fortschritte in dieser Hinsicht fest (siehe Textkasten 9), auch wenn sie auf weiterhin bestehende Probleme im Hinblick auf geschlechtsspezifische Unterschiede in der Jugendarbeitslosigkeit und der Art der Arbeitsstellen, die Jugendliche erhalten, hinweist.

**Textkasten 9**

**Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in Slowenien**

Auf dem Gebiet der Integration Jugendlicher in den Arbeitsmarkt sind im vergangenen Jahr Fortschritte erzielt worden, die sich auch im Rückgang der Jugendarbeitslosenquote niedergeschlagen haben. Neben den bereits bestehenden und verstärkten beschäftigungspolitischen Programmen (Orientierung und Beratung, intensive Arbeitssuchprogramme, Programme zur allgemeinen und beruflichen Bildung usw.) und einer starken Fokussierung auf jugendliche Arbeitslose mit niedrigem Bildungsstand und ihre Motivierung und Wiedereingliederung in die allgemeine oder berufliche Bildung konzentriert man sich in letzter Zeit auch auf arbeitslose Absolventen des Tertiärbereichs, deren Zahl seit 1999 zugenommen, aber 2006 schließlich wieder etwas abgenommen hat. 2006 wurde eine neue Maßnahme zur Förderung der Beschäftigung junger Arbeitsloser eingeführt, bei der Arbeitgebern, die erstmals arbeitssuchende Arbeitslose (unter 26 Jahren, in deren Ausbildungsgang ein Überangebot besteht) oder Personen unter 28 Jahren einstellen, die über 24 Monate arbeitslos waren, die Sozialversicherungsbeiträge für diese Personen erstattet werden. Die neue Maßnahme wurde vom ESS als wirksamer Beitrag zum Rückgang der Zahl der über 6 Monate arbeitslos gemeldeten Jugendlichen bewertet. Programme für arbeitslose Jugendliche mit niedrigem Bildungsstand sind ebenfalls als wirksam zu beurteilen (besonders unter dem Aspekt der Wiedereingliederung dieser Jugendlichen in die allgemeine und berufliche Bildung, um eine Qualifikationsstufe zu erreichen und ihre Beschäftigungsfähigkeit zu fördern), da der Anteil von Jugendlichen mit unzureichender Bildung an der Arbeitslosenzahl zunimmt.

Unabhängige slowenische Sachverständige im Bereich soziale Eingliederung

### 3.2.5 Ältere Arbeitnehmer und aktives Altern

Mehrere Sachverständige stellen eine stärkere Fokussierung auf die Steigerung der Arbeitsmarktteilnahme älterer Arbeitnehmer mit der Absicht der Steigerung der Beschäftigungsquoten, der Verbesserung der Nachhaltigkeit der Rentensysteme und der Anhebung des künftigen Rentenniveaus fest, um Menschen aus der Armut herauszuheben. Die belgischen Sachverständigen beispielsweise verweisen darauf, dass die meisten Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmer durch den Generationenpakt eingeführt wurden, der schrittweise umgesetzt wurde. Der tschechische Sachverständige weist auf die Entwicklung einer neuen Strategie im Hinblick auf aktives Altern hin. Die polnische Sachverständige stellt Reformen zur Sicherung der langfristigen Finanzierbarkeit des Altersrentensystems durch Einschränkung der Möglichkeiten zur Frühverrentung und Steigerung der Erwerbstätigkeit älterer Menschen im erwerbsfähigen Alter heraus.

Mehrere Sachverständige betonen die begrenzten Möglichkeiten, die Einzelmaßnahmen im Hinblick auf die Steigerung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer haben. So weist die polnische Sachverständige darauf hin, dass die Realisierung dieses Ziels eine sektorenübergreifende integrierte Politik erfordert, die u. a. den Zugang zu lebenslangem Lernen und aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen einschließt. Der Umsetzungsbericht erkenne aber nicht die Verbindung zwischen der Politik der Einschränkung der Frühverrentung und der Politik im Hinblick auf Beschäftigung und lebenslanges Lernen. Die Sachverständigen betonen allgemein die Notwendigkeit eines Mix aus verschiedenen Ansätzen.

Zu den von den Sachverständigen festgestellten Arten von Maßnahmen gehören die Einschränkung der Frühverrentungsmöglichkeiten, die Schaffung finanzieller Anreize zu längerer Erwerbstätigkeit, die Förderung der Einstellung und/oder des Haltens älterer Arbeitnehmer durch die Arbeitgeber und die Förderung von Möglichkeiten zur Weiterbildung und zum lebenslangen Lernen. Hier einige der von den Sachverständigen angeführten Beispiele:

- Aktivierungsmaßnahmen und stärkere Beobachtung des Arbeitssuchverhaltens der älteren Arbeitslosen in Belgien
- Anstrengungen, um das Bewusstsein der Arbeitgeber zu erhöhen und sie zur Einrichtung von Programmen für ältere Arbeitnehmer und zum Investieren in diese Gruppe von Beschäftigten zu ermutigen (z. B. das Bildungs- und Beschäftigungsprogramm in Zypern, das darauf abzielt, bei Arbeitgebern die Einsicht zu fördern, dass Arbeitnehmer über 40 sehr effizient und produktiv arbeiten können, und die Auffassung fördern möchte, dass Erfahrung zählt).
- Finanzielle Anreize für Arbeitgeber, ihre älteren Arbeitnehmer zu behalten (durch Senkung der Sozialabgaben der Arbeitgeber für ältere Arbeitnehmer)
- Maßnahmen zur Verbesserung der Qualifikationen älterer Arbeitnehmer und zu ihrer besseren Vernetzung mit Arbeitsvermittlungs- und Berufsförderungsdiensten in Malta
- Anhebung des gesetzlichen Rentenalters in der Tschechischen Republik
- Beseitigung der Beschränkungen für erwerbstätige Rentner und Verbesserung der Möglichkeit des Kombinierens des Rententeils mit Erwerbstätigkeit (z. B. Dänemark, Tschechische Republik und Malta)

- Einführung eines Überbrückungsrentengesetzes in Polen, das auf den schrittweisen Ausstieg aus der Frühverrentung abzielt (mit der vollständigen Abschaffung dieser Möglichkeit innerhalb von 25 Jahren)
- Einführung finanzieller Anreize für die Fortsetzung der Erwerbstätigkeit und negativer Anreize für die Frühverrentung in den Niederlanden: ein „Teilnahmebonus“ (participatiebonus) und ein an der finanziellen Leistungsfähigkeit orientierter Beitrag des Vorruehständlers sowie Maßnahmen zur Begleitung von älteren Arbeitslosen und Empfängern von Erwerbsunfähigkeitsleistungen
- „Initiative 50 plus“ zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit in Deutschland sowie „Initiative Neue Qualität der Arbeit“ (INQA), die auf die Entwicklung neuer Modelle für Arbeitsbedingungen abzielt, die auf die Bedürfnisse älterer Menschen zugeschnitten sind
- In Dänemark werden für Personen über fünfundfünfzig Jahren, die ihren Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung verlieren, „Seniorenjobs“ bis zum Rentenalter in ihrer Wohngemeinde angeboten.
- Änderung der Gesetzgebung für den öffentlichen Dienst in Estland, um Bestimmungen zu beseitigen, nach denen Beamte bei Vollendung des 65. Lebensjahrs aus dem öffentlichen Dienst ausscheiden müssen. Dies wird die Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Menschen deutlich erweitern.
- Bei der Entwicklung von Initiativen zur Verbesserung der individuellen Qualifikationen, um die berufliche Kompetenz zu verbessern, wird in Estland besonderes Augenmerk auf die Zielgruppe der Älteren gelegt.
- Eine Änderung der Regelungen für das Wohngeld für Rentner in Schweden, die das Weiterarbeiten lohnender machen und so das Erwerbsleben verlängern soll und außerdem auf die Verbesserung der finanziellen Lage der am schlechtesten gestellten Rentner abzielt. Die Änderung bedeutet, dass jeder Erwerbstätige, der Anspruch auf Wohngeld hat, mit steigendem Erwerbseinkommen einen größeren Anteil dieses Wohngelds behält.

### 3.2.6 Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben

Mehrere Sachverständige äußern sich zu Verbesserungen, die im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben erzielt worden sind, und dazu, wie dies zu einer besseren sozialen Eingliederung beiträgt. Die polnische Sachverständige beispielsweise stellt fest, dass die angekündigten Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben einen wesentlichen Neuanfang im Rahmen des NRP darstellen, der die Steigerung der Beschäftigung mit Anstrengungen zur Sicherung der sozialen Eingliederung verknüpft. Die Steigerung der Beschäftigung von Frauen könne zur Senkung des hohen Armutsrisikos von Kindern beitragen. Die gegenwärtigen kulturellen und strukturellen Hindernisse für die Beschäftigung von Frauen mit kleinen Kindern führten zu ihrem Rückzug vom Arbeitsmarkt und zu anhaltender Nichterwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit, auch wenn die Kinder älter seien.

Hier einige Beispiele für von den Sachverständigen herausgestellte Maßnahmen:

- Anhebung der Elternbeihilfe in der Tschechischen Republik im Jahr 2006 und seit 2007 mehr Wahl in der Kombination von Höhe und Leistungsdauer der Elternbeihilfe
- Verlängerung des bezahlten und unbezahlten Mutterschaftsurlaubs in Irland
- Verbesserung der Kinderbetreuungsmöglichkeiten und Unterstützung für Eltern im Hinblick auf ihre Kinderbetreuungskosten in Irland
- Deutliche Zunahme der Kinderbetreuungsmöglichkeiten im Vereinigten Königreich, auch wenn die Qualität und die Kosten stärker beachtet werden müssen
- Verabschiedung gesetzlicher Vorschriften zur Heimarbeit in Polen, die Eltern, die Kinder zu betreuen haben, das Arbeiten von zu Hause aus ermöglichen
- Vorschläge für Möglichkeiten zur Verbindung von Beruf und familiären Pflichten im familienpolitischen Programm 2007 in Polen
- Erweiterung familienfreundlicher Maßnahmen im öffentlichen Sektor in Malta und Gutschriften in der staatlichen Sozialversicherung für Eltern, die zur Betreuung von Kindern aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden
- Start der Aktion „Familienfreundliches Unternehmen“ (mitfinanziert mit Equal-Mitteln) in Slowenien, um die Arbeitgeber zu motivieren, Arbeitnehmern (besonders jungen Eltern) zu helfen, Beruf (Karriere) und Familienleben in Einklang miteinander zu bringen (z. B. durch flexible Arbeitszeiten und Ähnliches)

### **3.3 Finanzielle Nachhaltigkeit und Feeding-out**

#### *3.3.1 Steuerliche Konsolidierung und Modernisierung der Systeme der sozialen Sicherung*

Viele Sachverständige stellen in den IRNRPs ihrer jeweiligen Länder eine sehr starke Betonung der steuerlichen Konsolidierung fest, die oft mit Reformen des Sozialschutzes und mit dem Ziel der Sicherung einer langfristigen Nachhaltigkeit der Systeme verknüpft ist. Mehrere Sachverständige jedoch (z. B. Tschechien und Polen) weisen auf ein Ungleichgewicht zwischen makroökonomischen Zielen wie langfristiger finanzieller Nachhaltigkeit und Abbau der Haushaltsdefizite und sozialen Zielen wie der Gewährleistung ausreichender Leistungen hin. Ebenso stellen die britischen Sachverständigen fest, dass der Sorge im Hinblick darauf, ob die Systeme der sozialen Sicherung ausreichen, nicht die gleiche Bedeutung beigemessen wird wie der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Ähnlich warnen die belgischen Sachverständigen, dass eine solide finanzielle Grundlage für den Wohlfahrtsstaat der Zukunft zwar wichtig ist, aber keine Garantie dafür bietet, dass der Wohlstand in Zukunft auch gerecht verteilt sein wird.

Die litauischen Sachverständigen stellen fest, dass das Thema Wettbewerbsfähigkeit in Litauen vor allem durch die Fokussierung auf Kostensenkungen geprägt ist. Dagegen werde die Wettbewerbsfähigkeit weniger mit der Verbesserung der Produktionsqualität, mit der besseren Qualifizierung der Arbeitskräfte und der Verbesserung der Arbeitsplatzqualität in Verbindung gebracht, was dazu führe, dass Fragen der zunehmenden sozialen Ausgrenzung übersehen würden. So lege man in Litauen in der Energiepolitik großen Wert auf Maßnahmen zur Energiesicherung, spreche aber

zu wenig von den Konsequenzen der Umsetzung dieser Maßnahmen für die Verbraucher, nämlich wie sich dadurch die Verbraucherausgaben für Energie ändern würden.

Der maltesische Sachverständige stellt fest, dass Sozialschutzsysteme, die sowohl die Gesundheit als auch die soziale Sicherheit einschließen, von den Festlegungen des NRP positiv abgedeckt werden. In den verschiedenen Abschnitten des NRP ist das Anliegen erkennbar, mehr für die Verbesserung der Lebensumstände von Familien tun zu wollen. Im Sachverständigenbericht für Finnland wird festgestellt, dass im finnischen IRNRP im Zusammenhang mit der Reform der sozialen Sicherheit eindeutig das Ziel genannt wird, Arbeitsanreize zu schaffen, die Armut zu reduzieren und in allen Lebenssituationen eine angemessene Grundsicherung zu gewährleisten. Diese Fragen würden hauptsächlich im Zusammenhang mit der Funktionsweise des Arbeitsmarkts behandelt.

Die portugiesische Sachverständige merkt positiv an, dass die Notwendigkeit der Implementierung der Reform des Rentensystems ein ausdrückliches Anliegen des portugiesischen IRNRP ist. Sie stellt fest, dass der Bericht die wesentlichen Änderungen darlegt, die sich aus dem neuen Basisgesetz über soziale Sicherheit ergeben und vorgenommen wurden, um die strukturelle Kohärenz des Systems zu stärken und seine soziale, wirtschaftliche und finanzielle Nachhaltigkeit zu sichern. Sie sieht diese Änderungen als erwartete positive Auswirkungen und sieht die Tatsache, dass es eine Reformvereinbarung mit den Sozialpartnern in Bezug auf das neue Gesetz gegeben hat, als klares Zeichen dafür, wie dringlich diese Änderungen sind.

Die spanischen Sachverständigen bemerken, dass die Wirkung der Systeme der sozialen Sicherung nicht systematisch bewertet wird. Dies sei vielleicht in Bezug auf Kinder am deutlichsten, wo die Leistungen keinen großen Einfluss auf die Reduzierung des Anteils der Armutsgefährdeten hätten.

Im Sachverständigenbericht für die Slowakei wird festgestellt, dass die Steuerdisziplin das beherrschende Prinzip für jede Anpassung des Sozialschutzsystems ist. Die Anhebung von Renten, Sozialhilfe und Sozialleistungen folgt dem Grundsatz der Anhebung entsprechend der Inflationsentwicklung. Der Anstieg der Lebenshaltungskosten ist im Prozess der Festsetzung der Höhe der Geldleistungen/Renten seit der Abkopplung des Existenzminimums vom System der Beihilfen für materielle Bedürfnisse (2002) und vom Rentensystem (2004) nicht untersucht worden. Es gibt trotz des vor Kurzem eingeführten Instruments EU-SILC nur wenige Studien zu den Lebensbedingungen.

### *3.3.2 Behandlung der Wirkung sozialpolitischer Maßnahmen*

Mehrere Sachverständige weisen auf Anstrengungen zur Reduzierung der Steuerbelastung für Arbeitseinkommen hin. Interessante Beispiele werden unter anderem von den belgischen und polnischen Sachverständigen herausgestellt. Die belgischen Sachverständigen stellen fest, dass Belgien an einer weiteren Reduzierung der Steuerbelastung für das Arbeitseinkommen arbeitet und dass sich diese Anstrengungen auszuzahlen beginnen. In Belgien ist die Steuerbelastung für das Arbeitseinkommen innerhalb Europas am stärksten reduziert worden. Es wird geschätzt, dass die Steuerbelastung für das Arbeitseinkommen im Jahr 2007 im Vergleich zu 1999 um 1,45 % gesunken sein wird. Da die Steuerbelastung gerade für Personen mit niedrigem Einkommen sehr problematisch ist, waren die Maßnahmen in erster Linie auf diese Gruppe und insbesondere auf jugendliche und ältere Arbeitnehmer ausgerichtet. Für junge Menschen zwischen 19 und 29 Jahren mit niedrigem Einkommen sind 240 Millionen Euro für die Senkung der Sozialabgaben bereitgestellt worden. Die meisten dieser Maßnahmen beinhalten eine Senkung von Sozialabgaben sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer.

Die polnische Sachverständige betont, wie wichtig es ist, die Abgabenbelastung zu senken, um das Ausmaß der sozialen Risiken für die gefährdetsten Gruppen wie Niedrigqualifizierte oder Langzeitarbeitslose zu senken. Sie weist darauf hin, dass diese Maßnahme für Polen aufgrund des hohen Arbeitslosenanteils unter Niedrigqualifizierten und der relativ hohen Abgabenbelastung, die ein Hindernis für die Beschäftigung dieser Personengruppe darstellt, sehr relevant ist. Die Senkung der Abgabenbelastung könne auch als Maßnahme zur Steigerung des Arbeitskräfteangebots an Niedrigqualifizierten und zur Anhebung ihrer Nettolöhne gesehen werden. All diese Maßnahmen führten zur Reduzierung der Armut von Familien mit arbeitslosen Familienmitgliedern und der Armut erwerbstätiger Armer. Die Regierung habe die Sozialversicherungsbeiträge 2007 um 3 Prozentpunkte gesenkt. Die Zielvorgabe im IRNRP sei eine 2008 beginnende Senkung der Beiträge um 7 Prozentpunkte (von 13 auf 6 Prozent).

Der maltesische Sachverständige stellt fest, dass Malta immer sensibel für die schwächsten Gruppen in der Gesellschaft gewesen ist. Reformmaßnahmen hätten sich nicht nur an den Zielen, sondern auch an den Mitteln, an den Befindlichkeiten und den Folgen orientiert. Steuerreformen seien nicht unbedingt nur aus Gründen des Wettbewerbs durchgeführt worden. Der angewendete Ansatz verfolge eher eine kontinuierliche Weiterentwicklung, die charakterisiert sei durch schrittweise Entwicklungen, durch Vermeidung einer Schocktaktik, durch das Abwägen von Für und Wider in einer Weise, dass die Gesellschaft insgesamt am wenigsten negativ tangiert werde.

In vielen Ländern liegt der Schwerpunkt auf der Entwicklung einer nachhaltigen Steuerpolitik, die das Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen fördern soll. Aber wie im finnischen und vielen anderen Sachverständigenberichten festgestellt wird, bleiben die Aspekte der Verknüpfung der Steuerpolitik mit der Frage des sozialen Zusammenhalts schwach. Manche Sachverständigen stellen in der Steuerpolitik eher negative Tendenzen im Hinblick auf die soziale Eingliederung fest. Die bulgarischen Sachverständigen bemerken, dass die steuerpolitischen Maßnahmen in Bulgarien auf die Förderung des Wirtschaftswachstums abzielen. Steuerpolitische Maßnahmen seien immer weniger auf Umverteilung und sozialen Zusammenhalt ausgerichtet. Der Kulminationspunkt dieses Prozesses werde die Einführung eines pauschalen Steuersatzes sein, was an sich keine Maßnahme im Sinne der Kohäsionspolitik sei.

### *3.3.3 Das Angehen innerstaatlicher Unterschiede und des regionalen Gefälles*

In mehreren Ländern stellen die Sachverständigen Fortschritte in der Bekämpfung regionaler Ungleichheiten fest. So verpflichtet in der Tschechischen Republik ein neues Gesetz (Gesetz zu Sozialdiensten) die regionalen Behörden jetzt zur Ausarbeitung von Regionalplänen zur Entwicklung von Sozialdiensten, die helfen, einige der eingliederungspolitischen Maßnahmen auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene zu koordinieren. Der französische Sachverständige urteilt, dass das Gefälle zwischen den Regionen und zwischen den Gebieten korrekt eingeschätzt wird. Eine neuere Veröffentlichung des nationalen statistischen Amtes INSEE über die Unterschiede in den Armutsquoten und Maßnahmen zur Bekämpfung der Ungleichheit zwischen den verschiedenen Departements unterstreiche das bestehende große Gefälle. Außerdem stellt der Sachverständige fest, dass der französische IRNRP auf der großen Bedeutung der Verbindung zwischen sozialem und territorialem Zusammenhalt insistiert. In Finnland werden Maßnahmen zur Förderung der regionalen Mobilität von Arbeitnehmern eingeführt (z. B. Anhebung der Fahrtkostenvergütung und Verlängerung der Höchstdauer der Fahrtkostenpauschale, die in Form der Arbeitsmarktunterstützung und eines Zuschusses zur Abdeckung von Versetzungskosten geleistet wird). Auch auf lokaler Ebene in Finnland werden Gebietsunterschiede angegangen, und das kommunale Dienstleistungssystem wird mit Blick

darauf weiterentwickelt, jedem Bürger in allen Regionen Dienstleistungen von hoher Qualität anzubieten und eine kosteneffiziente Dienstleistungsstruktur einzurichten.

Die deutschen Sachverständigen weisen auf Anstrengungen zur Bekämpfung der Probleme strukturschwacher Regionen und zur allmählichen Beseitigung des starken Ost-West-Gefälles hin. Besonders heben sie die Rolle der EU-Strukturfonds und ihre starken Feeding-out-Effekte hervor (siehe Textkasten 10).

**Textkasten 10**

**Feeding-out-Effekte von EU-Strukturfondsausgaben in Deutschland**

Die einzeln aufgeführten Maßnahmen zielen sehr stark auf einen Feeding-out-Effekt ab:

- Unterstützung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in ihren Anstrengungen zur Anpassung an die sich ändernden wirtschaftlichen Verhältnisse
- besserer Zugang zur Beschäftigung und zur Teilnahme am Arbeitsleben
- Förderung der Qualifikationen und Fähigkeiten sowie Verbesserung der Systeme für die allgemeine und berufliche Bildung
- Förderung der Partnerschaften zwischen den Akteuren (Arbeitgeber, Gewerkschaften, nichtstaatliche Organisationen) zum Zwecke der Durchführung von Reformen in den Bereichen Beschäftigung und Integration in den Arbeitsmarkt
- stärkere Anstrengungen in der sozialen Integration Benachteiligter und bei der Bekämpfung der Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt

Unabhängige deutsche Sachverständige im Bereich soziale Eingliederung

Der italienische Sachverständige stellt fest, dass sich im IRNRP das Augenmerk auf die Entwicklung Süditaliens beispielsweise durch infrastrukturpolitische Maßnahmen, durch Maßnahmen zur Bekämpfung rechtswidriger Verhältnisse, durch Bewertung der Grundvoraussetzungen für die soziale Entwicklung und durch Förderung unternehmerischer Aktivitäten und der Beschäftigung konzentriert. Außerdem betont er, dass im Hinblick auf den Süden Steuerermäßigungen für Arbeitskosten vorgenommen wurden (die für weibliche Arbeitnehmer höher sind als für männliche) und ein großer Teil (82 %) der europäischen Strukturfonds und des nationalen Fonds für strukturschwache Gebiete für den Zeitraum von 2007 bis 2013 den südlichen Regionen zugewiesen wurden.

### 3.3.4 Liberalisierung von Dienstleistungen

Manche Sachverständige äußern Bedenken über die Wirkung von Politikmaßnahmen zur Steigerung des Wettbewerbs im Versorgungssektor. Die belgischen Sachverständigen beispielsweise weisen auf die Auswirkungen der Liberalisierung des Energiemarkts hin, die zu einem Anstieg der Energiepreise geführt hat, und stellen fest, dass dies besonders schwerwiegende Folgen für einkommensschwache Familien hat. Die polnische Sachverständige berichtet von Prognosen, denen zufolge die Liberalisierung der Strompreise in Polen zu höheren Energiepreisen führen wird, was sich negativ auf die Situation ärmerer Haushalte und insbesondere von Haushalten, die auf Sozialhilfe und Sozialleistungen angewiesen sind, auswirken wird. Die deutschen Sachverständigen bemerken, dass die Liberalisierung der Postdienste ein Beispiel dafür ist, dass Liberalisierung – die oft auf Veranlassung der Wettbewerbspolitik der Europäischen Union vorangetrieben wird – zur Ausbreitung von Löhnen führt, die nicht mehr zur Sicherung des Lebensunterhalts ausreichen.

## 4. Feeding-in

### 4.1 Beitrag des Koordinierungsprozesses für Sozialschutz und soziale Eingliederung zur Wachstums- und Beschäftigungsagenda

Nur wenige Sachverständige stellen explizite Verknüpfungen zwischen den IRNRPs und den NRSSPSIs fest. Die meisten Sachverständigen sind der Auffassung, dass der Beitrag des Koordinierungsprozesses für Sozialschutz und soziale Eingliederung zur Realisierung der Ziele der NRPs nicht explizit berücksichtigt wurde und die den Mitgliedstaaten im Gemeinsamen Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2007 gestellten SPSI-Aufgaben in den IRNRPs nur sehr selten gewürdigt werden. Viele Sachverständige stellen aber implizite Verknüpfungen oder gemeinsame Ansätze zwischen den beiden Prozessen fest sowie ein gewisses Bewusstsein dafür, wie Politikmaßnahmen zur Förderung der sozialen Eingliederung insbesondere im Bildungsbereich auch zur Realisierung von Wachstums- und Beschäftigungszielen beitragen können (*Feeding-in*).

#### 4.1.1 Explizite Verknüpfungen

Die Länder, in denen die Sachverständigen am meisten Verknüpfungen zwischen den Prozessen feststellen, sind Irland, die Niederlande, Portugal, Rumänien und die Slowakei. So bemerkt beispielsweise die irische Sachverständige, dass im Berichtsjahr die Hauptverknüpfungen mit dem Prozess für Sozialschutz und soziale Eingliederung im IRNRP expliziter sind und dass der nationale Aktionsplan zur sozialen Eingliederung sehr viel deutlicher im IRNRP zum Tragen kommt. Deshalb kommt die Sachverständige zu dem Schluss, dass die soziale Eingliederung im aktuellen Bericht stärker als im Jahr zuvor in die Überlegungen einbezogen ist. Insbesondere sei zu bemerken: a) dass ein größerer Teil des Berichts auf für die soziale Eingliederung relevante Themen und Probleme eingehe (wenn auch nicht immer ausdrücklich unter diesem Blickwinkel formuliert); b) dass in „konventionellen“ wirtschaftspolitischen Fragen stärkeres Interesse an Gruppen mit Defiziten im Hinblick auf den sozialen Zusammenhalt bestehe (in den Abschnitten 4.4 und 4.5 beispielsweise würden die benachteiligteren Bevölkerungsgruppen sehr stark herausgestellt). Es scheine, als habe das Vorhandensein einer ausgearbeiteten und legitimierten nationalen Politik zur sozialen Eingliederung (wie im Nationalen Aktionsplan zur sozialen Eingliederung vom Februar dieses Jahres) ermöglicht bzw. dazu gezwungen, der Frage der sozialen Eingliederung mehr Beachtung zu schenken.

Ebenso stellt die portugiesische Sachverständige fest, dass auf den Zusammenhang mit der Koordinierungsstrategie für Sozialschutz und soziale Eingliederung ausdrücklich verwiesen wird, nämlich durch einen ausdrücklichen Hinweis auf die Bedeutung der Maßnahmen im Zusammenhang mit dem NAP Eingliederung. Außerdem stellt sie fest, dass der portugiesische IRNRP ausdrücklich Bezug auf alle im Gemeinsamen Bericht 2007 für Portugal festgestellten Aufgaben und Herausforderungen nimmt, auch wenn die gegebenen Informationen im Hinblick auf die Fähigkeit, adäquat auf diese Herausforderungen zu reagieren, erheblich variieren.

Die rumänische Sachverständige stellt fest, dass die rumänische OMK für Sozialschutz und soziale Eingliederung eng mit der Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung zusammenwirkt. Sie stellt fest, dass im Hinblick auf die Förderung der sozialen Eingliederung ein breites Spektrum aktiver sozialpolitischer Maßnahmen entwickelt und durchgängig berücksichtigt wurde, wie zum Beispiel besserer Zugang für alle zur Beschäftigung, Vereinbarung von Familie und Beruf (was wiederum zu stärkerer Beschäftigung von Frauen führen würde), Investitionen in Bildung (was die Chancen auf einen Arbeitsplatz verbessert), Investitionen in Kinder, aktive politische Unterstützung für benachteiligte Gruppen wie etwa Behinderte, Politikmaßnahmen zur besseren Arbeitsplatzhaltung und für bessere

Berufsaussichten für Geringverdiener usw. Im Sachverständigenbericht für die Slowakei wird festgestellt, dass im Abschnitt über soziale Eingliederung ausdrücklich Verknüpfungen zum EU-Koordinierungsprozess für Sozialschutz und soziale Eingliederung und zu den Aufgaben und Herausforderungen des Gemeinsamen Berichts 2007 (z. B. Kinderarmut, Integration von Minderheiten) hergestellt werden. So seien die Anhebung der finanziellen Unterstützung für Menschen in materieller Not parallel zum Anstieg der Lebenshaltungskosten von Geringverdienerhaushalten und der allgemeinen Inflationsraten und die Anhebung der staatlichen Sozialhilfeleistungen für Kinder und Familien Anstrengungen zur Bereitstellung angemessener Mittel für alle und zum Schutz jener, die ihr Einkommen nicht durch eigene Anstrengungen steigern könnten, und demonstrierten auch das Interesse, Ausgrenzung und Weitergabe der Armut von einer Generation zur nächsten zu verhindern.

Aus der Sicht der österreichischen Sachverständigen ist die Tatsache, dass das System der sozialen Sicherheit als *Produktivkraft* definiert wird, die zu Wachstum und Beschäftigung beitragen könnte, der klarste Beweis für Feeding-in. Sie weist darauf hin, dass im IRNRP auf eine vor Kurzem vorgenommene Ergänzung zum österreichischen Strategiebericht für Sozialschutz und soziale Eingliederung verwiesen wird, die einen neuen Schwerpunkt insbesondere für die folgenden Bereiche setzt: soziales Minimum, stärkere Beteiligung Behinderter, Abfederung sozialer Härtefälle, die durch die Rentenreform 2003 und 2004 entstanden sind, und Pflegevorsorge. Weiter heißt es im Sachverständigenbericht, dass die anderen Schwerpunktbereiche des Nationalen Strategieberichts für Sozialschutz und soziale Eingliederung (NRSSPSI) 2006–2008 beibehalten werden, insbesondere die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung von Kindern und Jugendlichen sowie die aktive Integration von Personen am Rande des Arbeitsmarkts. Die niederländischen Sachverständigen stellen fest, dass es Bezugnahmen auf den Nationalen Strategiebericht für Sozialschutz und soziale Eingliederung gibt und eine eindeutige Absicht erkennbar ist, dass sich die beiden Prozesse ergänzen sollen. Sie bemerken aber, dass es keine detailliertere Beschreibung gibt, wie diese Komplementarität praktisch umgesetzt wird.

#### 4.1.2 Implizite Verknüpfungen

Mehrere Sachverständige stellen fest, dass sich Elemente des NRSSPSI im IRNRP niedergeschlagen haben, auch wenn keine ausdrücklichen Querverweise gemacht werden. So befinden die dänischen Sachverständigen, dass es im IRNRP keine ausdrücklichen Verweise auf den EU-Koordinierungsprozess für Sozialschutz und soziale Eingliederung gibt. Sie stellen aber auch fest, dass, auch wenn es keine ausdrücklichen Verknüpfungen gibt, viele Ziele der OMK im IRNRP wiederkehren. Ebenso stellen sie fest, dass im IRNRP nicht explizit Bezug genommen wird auf die Aufgaben und Herausforderungen des Gemeinsamen Berichts 2007. Der IRNRP enthalte aber dennoch relativ konkrete politische Antworten auf die meisten Herausforderungen. In diesem Sinne könnte man schon sagen, dass die Aufgaben und Herausforderungen des Gemeinsamen Berichts in den IRNRP eingeflossen sind.

Im Sachverständigenbericht für Finnland wird festgestellt, dass die Verknüpfung mit Initiativen und Politikmaßnahmen im Rahmen des EU-Koordinierungsprozesses für Sozialschutz und soziale Eingliederung im Umsetzungsbericht nicht explizit hergestellt wird. Ebenso bemerken die spanischen Sachverständigen, dass im spanischen IRNRP der Koordinierungsprozess für Sozialschutz und soziale Eingliederung nicht ausdrücklich erwähnt wird. Im Umsetzungsbericht enthaltene Bildungsmaßnahmen zielten eindeutig auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen der Bevölkerung ab und hätten das gemeinsame Ziel, die Schulabbrecherzahlen zu senken. Dies sei zwar in Übereinstimmung mit dem Koordinierungsprozess für Sozialschutz und soziale Eingliederung, werde im IRNRP aber nicht ausdrücklich damit in Verbindung gebracht. Ferner seien aktive Eingliederungsmaßnahmen für gefährdete Gruppen, wie zum Beispiel Immigranten, bestimmte Gruppen von Frauen und Jugendliche,

Empfehlungen im Bericht über die soziale Eingliederung, die im Rahmen der Implementierung des NRP teilweise behandelt würden. Der Umsetzungsbericht erwähne auch den positiven Einfluss des nationalen strategischen Plans für Kinder und Jugendliche im Hinblick auf die Koordinierung jugendpolitischer Maßnahmen und die bessere Sichtbarkeit der Beobachtungsstelle für Kinder. Die Sachverständigen kommen aber zu dem Schluss, dass der Feeding-in-Prozess innerhalb des spanischen IRNRP insgesamt immer noch sehr begrenzt ist.

Die estnischen Sachverständigen kommen zu dem Schluss, dass es im IRNRP keine ausdrücklichen Bezugnahmen auf die im Gemeinsamen Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2007 für Estland festgestellten Aufgaben und Herausforderungen gibt. Einige dieser Aufgaben und Herausforderungen wie zum Beispiel aktive Arbeitsmarktmaßnahmen und unterstützende soziale Maßnahmen, Verbesserung der Arbeitsmarktflexibilität, Sicherstellung ausreichender Mittel, um insgesamt ausreichende Renten zu gewährleisten, oder die Verbesserung der Gesundheit durch Förderungs- und Präventionsstrategien usw. seien aber im Wesentlichen berücksichtigt worden. Auch die lettische Sachverständige stellt fest, dass der IRNRP Verknüpfungen mit dem Koordinierungsprozess für Sozialschutz und soziale Eingliederung nicht explizit erkennen lässt. Jedoch bemerkt sie, dass die Übereinstimmung der NRP-Strategie mit dem NRSSPSI zum Teil die Komplementarität geplanter Maßnahmen im Hinblick auf Zielgruppen oder den Tätigkeits-/Zielbereich gewährleistet. Maßnahmen zur Zurückdrängung der sozialen Ausgrenzung wiederum deckten sich in den beiden Dokumenten teilweise.

Die litauischen Sachverständigen weisen deutlich auf die Schwierigkeit hin, das Ausmaß des Feeding-in zu bewerten, und stellen fest, dass es schwierig ist zu zeigen, wie eingliederungspolitische Maßnahmen zu Wachstum und Beschäftigung beitragen, weil das Ausmaß der relativen Armut und sozialen Ausgrenzung zunimmt. In der Art und Weise des Diskurses über Sozialintegration könnte die Wirksamkeit eingliederungspolitischer Maßnahmen im Einklang mit den (neu ausgerichteten) Lissabon-Zielen als Beitrag der Sozialpolitik zur Entwicklung von Humanressourcen umgedeutet werden. So könnten beispielsweise zusätzliche Sozialarbeiter zur Unterstützung gefährdeter Familien in manchen Fällen den Teufelskreis der gesellschaftlichen Reproduktion durchbrechen. Auf der anderen Seite gebe es Entwicklungen, die auf fehlendes Feeding-in hindeuteten. Die zunehmende Auswanderung, eine abnehmende Lebenserwartung und steigende Sterblichkeitsrate sowie die schlechte Situation der Kinder belegten das Fehlen einer wirksamen Sozialpolitik. Nach der Analyse des IRNRP stellten die Sachverständigen fest, dass es beträchtliche Überschneidungen zwischen dem IRNRP und dem NRSSPSI gibt. Sie sind aber der Auffassung, dass der IRNRP unter Wettbewerbsfähigkeit nichts anderes als Gewinnstreben versteht und ordnungspolitische Maßnahmen auf dem Gebiet der Sozialwirtschaft einfach aus dem NRSSPSI übernommen werden.

Aus der Sicht des italienischen Sachverständigen enthält der IRNRP begrenzte Verknüpfungen mit dem Koordinierungsprozess für Sozialschutz und soziale Eingliederung, bestätigt aber die Hauptziele in Bezug auf Reduzierung der Armut, mehr soziale Gerechtigkeit, Verringerung regionaler Unterschiede, Förderung der sozialen Eingliederung von Immigranten, Verbesserung des Sozialschutzes und der Betreuung für Personen, die sich nicht selbst versorgen können. Ganz ähnlich kommen die luxemburgischen Sachverständigen zu dem Schluss, dass der IRNRP 2007 nicht ausdrücklich auf den OMK-Prozess Bezug nimmt. Er stelle auch nicht ausdrücklich die Aufgaben und Herausforderungen heraus, die im Gemeinsamen Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2007 für Luxemburg festgestellt worden seien. Die Wechselbeziehung zwischen dem NRP-Prozess und dem Prozess für Sozialschutz und soziale Eingliederung werde nicht behandelt. Die Aufgaben und Herausforderungen, die im Gemeinsamen Bericht 2007 für Luxemburg festgestellt worden seien, würden in den politischen Anstrengungen aber implizit berücksichtigt. Die Sachverständigen weisen darauf hin, dass die Sozialpolitik in Luxemburg bis jetzt nicht als Triebfeder des Wirtschaftswachstums eingesetzt worden ist, und stellen abschließend fest, dass es möglich ist, dass eine solche Modellbildung in den nächsten

Runden weiterentwickelt werden könnte, wenn die Analyse von Indikatoren zur Wettbewerbsfähigkeit und zur sozialen Gesundheit weiter fortgeschritten sein wird.

Ebenso kommt der tschechische Sachverständige zu dem Schluss, dass die Verknüpfung zwischen dem NRP und der OMK (Programm zur sozialen Eingliederung) schwach ist. Maßnahmen zur Förderung des Humankapitals in allen Segmenten der erwerbstätigen Bevölkerung seien in der Regel die vielversprechendsten Instrumente für eine langfristige Förderung des Wirtschaftswachstums. Dieser Aspekt sei im IRNRP aber recht schwach betont, was das Erkennen der Relevanz dieser Politikmaßnahmen nicht nur für das Wirtschaftswachstum, sondern auch für aktive Eingliederung, aktives Altern, Gleichstellung von Mann und Frau, das Streben nach Arbeitsplatzqualität und Flexicurity anbelange. Auf der anderen Seite weist der tschechische Sachverständige, wie viele andere Sachverständige auch, auf Überschneidungen zwischen dem NRSSPSI und dem IRNRP hin und stellt fest, dass beide Dokumente mindestens in zweierlei Hinsicht miteinander verknüpft sind: Sie überschneiden sich in Bezug auf die Gesamtstrategie (Reform des Rentensystems und Sicherstellung der langfristigen Nachhaltigkeit, Schaffung von Arbeitsanreizen und Förderung der Arbeitsmarktteilnahme im Allgemeinen, Förderung gleicher Zugangsmöglichkeiten zu Bildung und lebenslangem Lernen). Daraus ergeben sich dann auch Überschneidungen im Hinblick auf einige in diesen Dokumenten vorgeschlagene Maßnahmen. Infolgedessen seien einige der oben genannten Herausforderungen auch im IRNRP implizit enthalten. Auch die finnische Sachverständige bemerkt, dass nicht ausdrücklich Bezug genommen wird auf die Aufgaben und Herausforderungen, die im Gemeinsamen Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2007 für die einzelnen Staaten festgestellt wurden. Weiter bemerkt sie aber, dass es dennoch Bezüge zu den im Gemeinsamen Bericht 2007 genannten Fragen gibt.

Die slowenische Sachverständige bemerkt, dass es im IRNRP keine expliziten Verknüpfungen mit der Sozialschutz- und Eingliederungspolitik der EU gibt. Sie weist aber auf Entwicklungen in einigen Bereichen wie etwa der allgemeinen und beruflichen Bildung von Arbeitslosen mit mangelhafter Bildung hin. Außerdem stellt sie Entwicklungen in der Wohnungspolitik als Beispiel für vorbildliche Praktiken im Hinblick auf das *Feeding-in* heraus (siehe Textkasten 11).

**Textkasten 11**

**Wohnraum für junge Familien in Slowenien**

*Im Rahmen der wohnungspolitischen Maßnahmen wurde eine neue Form des Mietzuschusses für junge Familien eingeführt, die gezwungen sind, eine Wohnung auf dem freien Wohnungsmarkt (wo die Mieten hoch sind) zu suchen. Dieser Zuschuss ist besonders für junge Familien mit Kindern gedacht, bei denen mindestens ein Elternteil, der in letzter Zeit eine Tertiärbildung abgeschlossen hat, noch keine reguläre Beschäftigung hat und nicht über die nötigen finanziellen Mittel für eine dauerhafte Lösung des Wohnungsproblems verfügt, aber keine der knappen Sozialwohnungen mieten konnte. Von daher kann man diesen Mietzuschuss als Beispiel für vorbildliche Praktiken im Hinblick auf Feeding-in nennen, denn er ist als vorübergehende Unterstützung für junge Eltern mit hohem Bildungsniveau gedacht, die gerade erst in den Arbeitsmarkt eingetreten und oft in einer unsicheren Beschäftigungssituation mit knappen Geldmitteln sind.*

Unabhängige slowenische Sachverständige im Bereich soziale Eingliederung

### 4.1.3 Fehlende Verknüpfungen

In einigen Fällen äußern sich die Sachverständigen sehr kritisch über fehlende Verknüpfungen. So bemerken die deutschen Sachverständigen, dass im Umsetzungsbericht der Zusammenhang mit Initiativen und Politikmaßnahmen im Rahmen des EU-Koordinierungsprozesses für Sozialschutz und soziale Eingliederung nicht deutlich gemacht wurde. Es gebe im IRNRP auch keine ausdrückliche Bezugnahme auf die Aufgaben und Herausforderungen, die im Gemeinsamen Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2007 für die einzelnen Mitgliedstaaten festgestellt worden seien. Konkrete Beispiele für Feeding-in, die als Beispiele für vorbildliche Praktiken angeführt werden könnten, fehlten ebenfalls. Ganz ähnlich bemerkt die polnische Sachverständige, dass sich der IRNRP nicht direkt auf den EU-Koordinierungsprozess für Sozialschutz und soziale Eingliederung bezieht. Auch auf die Aufgaben und Herausforderungen des Gemeinsamen Berichts 2007 werde nicht Bezug genommen. Dennoch enthalte der IRNRP viele implizite Bezüge auf den Prozess der sozialen Eingliederung in Polen, die auf ein wachsendes Bewusstsein für die Auswirkungen, die der Eingliederungsprozess auf die wirtschaftliche Entwicklung und Fortschritte in der Beschäftigung habe, hindeuten könnten. Die britischen Sachverständigen monieren beim IRNRP 2007 den allgemein mangelnden Bezug auf soziale Prioritäten und die Nichteinbindung der sozialpolitischen Lissabon-Ziele (oder anderer sozialer Ziele) in seinen Bezugsrahmen. Es gebe, soweit bekannt, keinen ständigen Mechanismus zur Koordinierung der Ziele der OMK und der Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung, und die Diskussion über diese Ziele finde in unterschiedlichen Geschäftsbereichen der Regierung und unter Beteiligung unterschiedlicher Akteure statt. Ebenso kommt der schwedische Sachverständige zu dem Schluss, dass es im IRNRP im Grunde genommen keine Erörterungen im Hinblick auf die Verknüpfung von Anstrengungen im Bereich Wachstum und Beschäftigung mit dem EU-Programm für Sozialschutz und soziale Eingliederung gebe. Der griechische Sachverständige bemerkt, dass es keine ausdrückliche Bezugnahme auf die im Gemeinsamen Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2007 für Griechenland festgestellten Aufgaben und Herausforderungen gibt.

## 4.2 Allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen

Die allgemeine und berufliche Bildung und das lebenslange Lernen werden in den IRNRPs weithin herausgestellt, und der Zusammenhang zwischen *Feeding-in* und Bildung wird besonders gut von den belgischen Sachverständigen beschrieben (siehe Textkasten 12).

Die belgischen Sachverständigen stellen auch viele interessante Initiativen in Belgien heraus. Dennoch kommen sie zu dem Schluss, dass es dem NRP trotz echter Anstrengungen, die Bildung für sozial ausgegrenzte Gruppen fairer und effektiver zu machen, an einer ganzheitlichen, strategischen Sichtweise im Hinblick auf die Verknüpfung von Bildung, Integration und Wachstum fehlt. Die Bedeutung von Bildung und lebenslangem Lernen (LLL) zur Förderung einer nachhaltigen sozialen Eingliederung und gleichzeitigen Förderung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit scheine stark unterschätzt zu werden. Die enge Fokussierung auf Forschung und Entwicklung und auf die IKT berge die Gefahr in sich, die Dualisierung der Gesellschaft zu fördern. Stattdessen sei ein voller Abschnitt über Bildung und LLL erforderlich, in dem alle Phasen des Lebenszyklus behandelt und systematisch die Politikmaßnahmen untersucht werden, die zur Verbesserung der Fähigkeiten der Bevölkerung erforderlich seien, beginnend bei den am stärksten ausgegrenzten Gruppen.

**Textkasten 12****Allgemeine und berufliche Bildung – ein Schlüsselaspekt des Feeding-in**

Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung von sozial ausgegrenzten Gruppen sind wohl der einfachste Fall von Feeding-in. In jedem Fall ist es der Bereich, in denen die Forschung am umfassendsten positive Effekte für den Einzelnen (nachhaltige, langfristige Integration und Selbstversorgung) und für die Gesellschaft insgesamt nachgewiesen hat. Die (indirekten) sozialen Vorteile der Bildung sind enorm: Psacharopoulos kommt in einem neueren Bericht für die Europäische Kommission (DG EAC) aufgrund eines gründlichen Studiums der Fachliteratur zu dem Schluss, dass ein (soziales) Kosten-Nutzen-Verhältnis von 3:1 wahrscheinlich eine angemessene Durchschnittsschätzung ist (Psacharopoulos, 2007). Diese Zahl erfasst nur die Nutzerträge, die quantifiziert wurden und in Geldform ausgedrückt werden können. Die Investition in die Bildung benachteiligter Jugendlicher sorgt für zusätzliche Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen im Erwachsenenalter, für ein längeres und gesünderes Leben, für Einsparungen bei Gesundheits-, Sozial- und Sicherheitsausgaben, für ein demokratischeres Funktionieren der Gesellschaft, für bessere Chancen für die künftigen Nachkommen dieser Jugendlichen usw.

Außerdem weisen Cunha et al. (2006), ebenfalls auf der Grundlage des Studiums der einschlägigen Literatur, darauf hin, (a) dass sich Investitionen in die Bildung am stärksten im Kleinkindalter auszahlen und (b) dass sie sich (in diesem Lebensabschnitt) bei den am stärksten benachteiligten Kindern stärker auszahlen (als bei Durchschnittskindern).

Konkret bedeutet dies, dass jeder Euro, der in die Bildung benachteiligter Gruppen investiert wird, im Durchschnitt einen (abgezinsten!) Ertrag von drei Euro erbringt – eine Rentabilität, die höher ist als bei den meisten geschäftlichen Investitionen. Die Bildung benachteiligter Jugendlicher ist auf jeden Fall ein Motor für Wohlstand und Wachstum. Es stellt sich die Frage, ob eingliederungspolitische Maßnahmen in Belgien diese Erkenntnis berücksichtigen haben und sie in die Praxis umsetzen.

Unabhängige belgische Sachverständige im Bereich soziale Eingliederung

Die irische Sachverständige sieht die sehr starke Fokussierung auf Programme für lebenslanges Lernen und auf Aktivierungsprogramme als große Stärke im NRP und als bemerkenswert im Hinblick auf größeren sozialen Zusammenhalt. Außerdem unterstreicht sie, dass sich wachstumsbezogene Ziele mit Integrationszielen überschneiden. Die finnische Sachverständige stellt fest, dass verschiedene Beispiele für bildungspolitische Maßnahmen zur Steigerung des Wachstums und zur Verbesserung des sozialen Zusammenhalts genannt werden, z. B. ein gut funktionierendes Erwachsenenbildungssystem als Schlüssel zur Förderung der beruflichen Mobilität von Arbeitskräften, die gesamte Bildungspolitik als Schlüsselfaktor zur Förderung einer wirksamen Beschäftigungspolitik und damit auch einer Wachstums- und Strukturpolitik und das leistungsorientierte Finanzierungssystem für die Berufsbildung, um Maßnahmen zu unterstützen, die zur schnellen Beschäftigung von Absolventen oder zu ihrer Unterbringung in Weiterbildungsprogrammen führen. Der maltesische Sachverständige stellt heraus, dass der große Wert, den Malta auf die Förderung der menschlichen Entwicklung legt, nicht nur für die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Bedeutung ist, sondern auch zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung. Die österreichische Sachverständige bemerkt, dass die Bildungspolitik (einschließlich Maßnahmen, um lebenslanges Lernen zu ermöglichen und zu verbessern) einer von mehreren Politikbereichen ist, die als gleichzeitig wachstums- und kohäsionsfördernd festgestellt wurden. Die slowenische Sachverständige stellt fest, es sei eine positive Entwicklung, dass die große Bedeutung lebenslangen Lernens für die Eingliederung der Gefährdeten in die Gesellschaft erkannt worden sei. Die Regierung habe die Notwendigkeit neuer Maßnahmen für Personen mit niedrigem Bildungsabschluss erkannt. Sie habe auch den Zugang zu Stipendien verbessert und mehr Stipendiengelder bereitgestellt. Wie die britischen Sachverständigen bemerken, hat der Nachdruck, der auf Qualifizierung und lebenslanges Lernen gelegt wird, eine wirtschaftliche Begründung und kann Menschen helfen, der Armut zu entgehen. Nicht alle Mitgliedstaaten befassen sich mit den Auswirkungen von Bildungsfragen auf die soziale Eingliederung. So bemerkt die lettische Sachverständige, dass es nur eine minimale Verknüpfung zwischen Bedürfnissen sozial ausgegrenzter Bevölkerungsgruppen, Problemen im Bildungsbereich und den im Umsetzungsbericht beschriebenen Maßnahmen gibt.

Die niederländischen Sachverständigen stellen die Bildung als eines der Beispiele für vorbildliche Praktiken im Hinblick auf das Feeding-in heraus (siehe Textkasten 13).

**Textkasten 13**

**Die Bekämpfung des Schulabbruchs in den Niederlanden**

Kinder, die die Schule abbrechen, haben keine Anfangsqualifikationen für den Eintritt in den Arbeitsmarkt und sind deshalb präkonditioniert für Armut und soziale Ausgrenzung. Die niederländische Regierung nimmt dieses Problem sehr ernst und hat als Ziel festgelegt, die Zahl der Schulabbrüche von 71.000 im Jahr 2002 auf 35.000 im Jahr 2012 zu senken. Verschiedene Einrichtungen wie Schulen, Körperschaften, Gemeinden und Zentren für Jugendliche werden gemeinsam daran arbeiten, dieses Ziel zu erreichen. Vor allem Gemeinden spielen dabei eine große Rolle, denn junge Erwachsene bis zum Alter von 27 Jahren werden keinen Anspruch auf Sozialleistungen mehr haben. Sie werden entweder arbeiten oder zur Schule gehen müssen. In den kommenden Jahren wird sich zeigen, ob die Gemeinden mit ihrer Jugendpolitik Erfolg haben werden, sodass im Jahr 2012 hoffentlich weniger als 35.000 Jugendliche die Schule abbrechen werden. Da das neue niederländische Kabinett einen Programmminister für Jugend und Familie hat, ist davon auszugehen, dass das Schulabbrecherproblem weiterhin eine hohe Priorität auf der politischen Tagesordnung haben wird.

Unabhängige niederländische Sachverständige im Bereich soziale Eingliederung

Hier eine Auswahl von einigen anderen interessanten bildungs- und ausbildungspolitischen Maßnahmen, die nach Auffassung der Sachverständigen zum *Feeding-in* beitragen:

- Aktive Förderung des Kindergartenbesuchs von Immigrantenkindern in Belgien
- Senkung der maximalen Klassengrößen in Österreich
- Betonung einer Politik der Rückbesinnung auf die Grundlagen in Schweden, bei der in Grundschulen mehr darauf geachtet wird, allen Kindern Grundkenntnisse in Lesen, Schreiben und Mathematik zu vermitteln. Es sollen früher Noten gegeben werden (6. Klasse statt 8. Klasse), und die Regierung möchte auch die Position der Lehrer verbessern (mehr formale Qualifikationen und bessere Bezahlung).
- Verlängerung der Schulpflicht bis zum Alter von 16 Jahren in Italien, zusammen mit einem kohärenteren politischen Rahmen für schulische Autonomie und Koordination, Integration von Immigranten, Umweltbildung, Festlegung beruflicher Standards und Zertifizierung von Kompetenzen, Entwicklung der Erwachsenenbildung, Bewertung der Bildungsqualität und Senkung der Schulabbruchzahlen (Berufsberatungsmechanismen und -plattformen, an denen nahezu 500.000 Schüler teilgenommen haben)
- Initiativen zur Senkung der Schulabbrecherzahlen in Malta
- Wesentliche Fortschritte bei der Bekämpfung schlechter Leistungen in der allgemeinen und beruflichen Bildung im Vereinigten Königreich (Verbesserung der Schulleistungen und der Grundfertigkeiten bei Erwachsenen)
- Ergreifung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Weitergabe der Armut von einer Generation zur nächsten durch Anhebung des Qualifikationsniveaus und Anbieten einer Alternative für Schulabbrecher sowie durch Einführung einer freiwilligen Beratungsstelle für Jugendliche [Service volontaire d'orientation (SVO)] im Oktober 2006 in Luxemburg
- Einführung verschiedener unterstützender Maßnahmen auf dem Gebiet des lebenslangen Lernens und Anhebung der Studienbeihilfen in Österreich

- Einführung eines Programms für Problembezirke in Portugal, das zwar nicht unmittelbar Bildungsfragen gewidmet ist, zu dessen Aktivitäten aber die Intervention im Bildungsbereich und die unmittelbare Einbindung von Kindern mit hohem Risiko gehören, die in Gegenden wohnen, in denen die Bildungsproblematik zu den Hauptproblembereichen gehört, die es anzugehen und zu verbessern gilt
- Verbesserung der Qualität der technischen und beruflichen Ausbildung in Belgien durch engere Zusammenarbeit mit Privatfirmen, einschließlich mehr und besserer Lehrstellen- und Praktikamöglichkeiten
- Anstrengungen zur Modernisierung der beruflichen Bildung in Polen: geänderte Berufseinteilung und Ausbildungspläne, Einführung modularer Ausbildungsprogramme und eines modernen Prüfungssystems zur Zertifizierung beruflicher Qualifikationen (einschließlich eines Anhangs, der den Lernprozess und die erworbenen Befähigungen beschreibt). Besonders wichtig für die Eingliederungspolitik wird die geplante Einrichtung eines nationalen Netzes von Prüfungszentren sein, die Prüfungen sowohl für Schulabsolventen als auch für Personen anbieten sollen, die sich ihre außerhalb des offiziellen Schulsystems erworbenen beruflichen Qualifikationen zertifizieren lassen möchten.
- Zertifizierung der erworbenen Erfahrung („validation des acquis de l'expérience“, abgekürzt: VAE) in Frankreich. Damit können Arbeitende anhand der Qualifikationen, die sie in ihrem Berufsleben erworben haben, eine Qualifizierungsbescheinigung erhalten.

### 4.3 Aktive Eingliederung

Die wichtige Bedeutung von Politikmaßnahmen zur aktiven Eingliederung, die auf die Schaffung von Synergien zwischen Politikmaßnahmen zur Anpassung an den Arbeitsmarkt, Politikmaßnahmen zur Gewährleistung eines adäquaten Einkommens und Politikmaßnahmen zur Förderung des Zugangs zu Sozialleistungen von hoher Qualität abzielen, wird (allmählich) immer mehr erkannt. So kommt die polnische Sachverständige zu dem Schluss, dass es im Bereich der Arbeitsmarktpolitik besonders klare Verknüpfungen zwischen dem NRP-Prozess und dem NRSSPSI-Prozess gibt (siehe Textkasten 14).

#### **Textkasten 14**

##### **Aktive Eingliederung von Personen in einer schwierigen Situation auf dem Arbeitsmarkt:**

##### **Verknüpfungen zwischen dem NRP-Prozess und dem NRSSPSI-Prozess in Polen**

Bei den impliziten Bezügen zum Nationalen Aktionsplan zur sozialen Eingliederung handelt es sich um Änderungen an den Rechtsvorschriften für die Beschäftigung Behinderter entsprechend dem Nationalen Aktionsplan zur sozialen Eingliederung. Die Aktionsbereiche des IRNRP, die direkt mit der Umsetzung des NAP Eingliederung im Bereich der aktiven Eingliederung verknüpft sind, umfassen außerdem die folgenden Programme:

- aktive Formen der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, Unterstützung und Förderung der Entwicklung von Netzwerken sozialwirtschaftlicher Einrichtungen (z. B. Zentren und Vereine zur sozialen Eingliederung), die Initiative kommunaler Behörden zur Einrichtung gemeinnütziger Arbeitsprojekte und -programme
- Unterstützung für die Entwicklung von Sozialgenossenschaften: Innerhalb des NGO-Sektors sollen Unterstützungszentren für Sozialgenossenschaften entwickelt werden, die Beratungsdienste und zusätzliche Geldmittel für Personen bereitstellen, die Sozialgenossenschaften gründen.

Ein wichtiger gemeinsamer Aktionsbereich der Beschäftigungs- und der Eingliederungspolitik sind die Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Der IRNRP geht von der Ausarbeitung der diesbezüglichen Maßnahmen bis Dezember 2007 aus. Die Aktivitäten in diesem Bereich wurden bereits im Nationalen Aktionsplan zur sozialen Eingliederung angekündigt.

Unabhängige polnische Sachverständige im Bereich soziale Eingliederung

Viele Sachverständige heben aber hervor, dass im IRNRP ihres Landes der Beitrag, den aktive eingliederungspolitische Maßnahmen zur Steigerung des Wirtschaftswachstums und der Beschäftigung leisten können, nicht ausreichend analysiert wird. So stellen die britischen Sachverständigen fest, dass im britischen IRNRP sehr wenig über aktive Eingliederung zu finden ist. Die estnische Sachverständige stellt fest, dass im IRNRP leider nicht gesagt worden sei, ob und inwieweit die positiven Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt (Zunahme der Zahl der Erwerbstätigen und Rückgang der Arbeitslosenzahl, starker Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit, Rückgang der Arbeitslosigkeit unter Nicht-Esten usw.) durch Politikmaßnahmen und Aktivitäten im Bereich Sozialschutz und soziale Eingliederung beeinflusst wurden. Nur die positive Wirkung eines starken Wirtschaftswachstum und einer günstigen wirtschaftlichen Lage sei unterstrichen worden.

Die dänischen Sachverständigen bewerten den Umfang, in dem das Konzept der aktiven Eingliederung in den IRNRP eingeflossen ist. Sie kommen zu dem Schluss, dass in erster Linie Maßnahmen zur Schaffung eines integrierenden Arbeitsmarkts Beachtung geschenkt wurde. Das Thema Mindesteinkommensregelungen werde im IRNRP nicht behandelt, weder im Zusammenhang mit dem Arbeitseinkommen noch im Zusammenhang mit Einkommensunterstützungen. Dagegen werde im IRNRP erwähnt, dass die Sozialleistungen um 0,6 Prozent angehoben würden. Die Frage des Zugangs zu Sozialleistungen von hoher Qualität (Beratung, Gesundheit, Kinderbetreuung usw.) werde nicht speziell mit Blick auf gefährdete Gruppen behandelt. Der italienische Sachverständige stellt fest, dass es bei einem gezielteren Augenmerk auf die Frage der aktiven Eingliederung möglich gewesen wäre, Elemente für eine ganzheitliche Strategie zu ermitteln. Diese sollte berücksichtigen:

- 1) eine Einkommensunterstützung, die ausreichend ist, um soziale Ausgrenzung zu vermeiden
- 2) Verbindungen zum Arbeitsmarkt
- 3) besseren Zugang zu Dienstleistungen von hoher Qualität (EG, 2006).

Es müsse, so der Sachverständige, ganz offensichtlich mehr getan werden, damit diese drei Aspekte zentrale Aufgabenstellungen bei der Ausarbeitung des NRP werden.

#### **4.4 Gleichstellung der Geschlechter**

Der Beitrag, den eine bessere Gleichstellung der Geschlechter zur Förderung der sozialen Eingliederung leisten kann, ist im Rahmen des EU-Koordinierungsprozess für Sozialschutz und soziale Eingliederung festgestellt worden. Gleichzeitig können Fortschritte in der Gleichstellung der Geschlechter sehr wichtig im Zusammenhang mit der Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen sein. Während aber der stärkeren Teilnahme von Frauen am Erwerbsleben durch eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben sehr viel Beachtung geschenkt wird (siehe oben, Abschnitt 3.2.6), werden eingliederungspolitische Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter in den IRNRPs nicht besonders intensiv behandelt. Der Hinweis der britischen Sachverständigen, dass im britischen IRNRP die Gleichstellung der Geschlechter nicht erwähnt wird, ist typisch in dieser Hinsicht. Ebenso weist der maltesische Sachverständige darauf hin, dass im IRNRP wenig Hinweise auf Erfolge bei der Gleichstellung der Geschlechter festzustellen seien. Damit werde der umfangreichen Arbeit, die auf diesem Gebiet geleistet werde, ein schlechter Dienst erwiesen. Die portugiesische Sachverständige merkt an, dass ein im Umsetzungsbericht fehlender Aspekt der Förderung des sozialen Zusammenhalts die Gleichstellung der Geschlechter betrifft. Die Geschlechterfrage und ihre Auswirkungen auf den sozialen Zusammenhalt

und ein nachhaltiges und vernünftiges Wachstum fehle nämlich. Die polnische Sachverständige weist darauf hin, dass einer der Faktoren, die zur unterschiedlichen Entlohnung von Männern und Frauen führen, das Fehlen einer echten Partnerschaft in der Familie bei der Verteilung der Aufgaben (Haushalt und Erwerbstätigkeit) ist, was sich in schlechteren Chancen für Frauen auf dem Arbeitsmarkt niederschlägt. Aus diesem Grund sollte die Förderung der Partnerschaft in der Familie ein wichtiges Element in jeder Politikmaßnahme zur Vereinbarung von Beruf und Familie sein, das Frauen ein angemesseneres Arbeitseinkommen ermöglichen würde. Der IRNRP fordere die Umsetzung der Initiative zur Vereinbarung von Beruf und familiären Pflichten. Das Dokument „Familienpolitik 2007–2014“, das im IRNRP als Begründung für umfassende Anstrengungen auf dem Gebiet der Familienpolitik angeführt werde, schenke diesem Politikaspekt aber nicht die gebührende Beachtung.

Die niederländischen Sachverständigen weisen darauf hin, dass in den Niederlanden, wie in vielen anderen Ländern auch, eine starke Fokussierung auf die Steigerung der Teilnahme von Frauen am Erwerbsleben bestehe. Dies führt aber nicht notwendigerweise zu mehr Gleichheit. Nach Meinung der Sachverständigen sei es nicht gerade beruhigend, dass die niederländische Regierung nur Maßnahmen im Hinblick auf die Arbeitsmarktteilnahme von Frauen treffe. Dabei unterstelle man, dass, wenn die Voraussetzungen für die Erwerbstätigkeit optimiert seien, sich alles andere ganz von selbst erledigen werde. Ähnlich bemerken die deutschen Sachverständigen, dass Fragen der Gleichstellung der Geschlechter keine selbständige Rolle in dem von der Bundesregierung vorgelegten IRNRP spielen. Sie würden im Bericht eher implizit genannt, beispielsweise im Zusammenhang mit Bildung und beruflicher Förderung oder mit der besseren Vereinbarung von Familie und Beruf.

Von den Sachverständigen wurden aber auch einige interessante Entwicklungen festgestellt. Der französische Sachverständige beispielsweise hebt ein Dreierabkommen über Gleichheit im Berufsleben und gleiche Entlohnung von Männern und Frauen hervor. Er weist auch auf die Verpflichtung der Berufsbranchen zur Vereinbarung von Maßnahmen zur Beseitigung der unterschiedlichen Entlohnung von Männern und Frauen bis zum 31. Dezember 2010 hin (Gesetz vom 23. März). Vier sektorale Vereinbarungen seien bereits abgeschlossen worden. Diese beträfen die Zeitarbeit, Banken, genossenschaftliche Kreditinstitute und die Stahlindustrie. Die österreichische Sachverständige berichtet von einer 2006 implementierten Haushaltsreform, bei der die Bundesregierung sowie die Bundesländer und Kommunen die Einführung des „Gender-Budgeting“ beschlossen haben.

#### 4.5 Kinderarmut

Die Behandlung der Kinderarmut in den Berichten ist sehr begrenzt und indirekt. In Anbetracht der Bedeutung, die der Europäische Rat und der EU-Ministerrat dieser Frage beimessen, und angesichts der sich daraus ergebenden Priorität dieser Frage im EU-Koordinierungsprozess für Sozialschutz und soziale Eingliederung 2007 ist es verwunderlich, dass sie in den IRNRPs nicht systematischer behandelt wurde, vor allem in Anbetracht der starken Verknüpfungen zwischen der Erwerbstätigkeit von Eltern und dem Herausheben der Kinder aus der Armut. Mehrere Sachverständige stellen sogar fest, dass die Frage überhaupt nicht behandelt wird. Beispielsweise bemerkt die finnische Sachverständige, dass der Aspekt der Kinderarmut im finnischen IRNRP nicht zur Sprache kommt. Der griechische Sachverständige stellt fest, dass der IRNRP nicht auf die Frage der Verhinderung der Weitergabe der Armut zwischen den Generationen eingeht. Kinderarmut bleibe immer noch ein Thema mit niedriger Priorität in der griechischen Sozialpolitik. Die schwedischen Sachverständigen bemerken, dass im schwedischen IRNRP die Situation von Kindern, abgesehen von der Bildung, fast gar nicht behandelt wird. Dies liege vielleicht daran, dass davon ausgegangen werde, dass es die Hauptpriorität sei, Eltern in Arbeit zu bringen.

Mehrere Sachverständige verweisen aber auf wichtige Feeding-in-Elemente im Zusammenhang mit Kindern. Die britischen Sachverständigen beispielsweise bemerken, dass die Strategie der Regierung zur Bekämpfung der Kinderarmut (und vor allem der Weitergabe der Armut zwischen den Generationen) ein konkretes Beispiel für „Feeding-in“ sei, das auch als Beispiel für vorbildliche Praktiken gelten könnte. Die Regierung betone oft den langfristigen Charakter ihrer Bestrebungen, die Kinderarmut innerhalb einer Generation zu beseitigen, und sei vor allem beunruhigt über die Erkenntnisse hinsichtlich der intergenerationellen Weitergabe der Armut und im Hinblick auf die (mangelnde) soziale Mobilität. Neben anderen kritischen Bemerkungen weisen die Sachverständigen aber darauf hin, dass der Bericht selbst kaum auf den Beitrag der Bekämpfung der Kinderarmut zu mehr Wirtschaftswachstum und mehr Beschäftigung eingeht.

Die niederländischen Sachverständigen stellen fest, dass der niederländische IRNRP im Zusammenhang mit Kindern und Jugendlichen auf den Europäischen Jugendpakt des Europäischen Rats, auf Kinderarmut als politische Priorität der EU im Jahr 2007 und auf die Allianz für Familien verweist. Es wird die Bedeutung der Einführung eines Programmministeriums für Jugend und Familie unter der neuen niederländischen Regierung unterstrichen. Und die Sachverständigen kommen zu dem Schluss, dass die Regierung in ihren politischen Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit den Schwerpunkt auf die Schulabbruchfrage und auf den Übergang von der Schule ins Arbeitsleben gelegt hat.

Die portugiesische Sachverständige stellt fest, dass der Minister im März 2007 die neue Strategie für die aktive Eingliederung der Empfänger des Sozialeinkommens präsentiert hat, um die Zielvorgabe des Nationalen Aktionsplans zur sozialen Eingliederung zu erfüllen, dass bis 2008 90% der von dieser Maßnahme begünstigten Familien auch ein Eingliederungsprogramm nutzen sollen. Den Zahlen des Ministeriums zufolge haben nur 49 % der 107.000 von dem Programm erfassten Familien Eingliederungsvereinbarungen abgeschlossen. Die Sachverständige stellt fest, dass diese neue Strategie angesichts der Notwendigkeit einer besseren Effizienz der Eingliederungskomponente der Maßnahme und ihres möglichen unmittelbaren Beitrags zu mehr Wachstum und besserem sozialem Zusammenhalt ein interessantes Potenzial besitzt.

Der italienische Sachverständige stellt fest, dass von Politikmaßnahmen gegen Kinderarmut und an anderer Stelle des Sachverständigenberichts genannten Maßnahmen sowie den im zweiten Teil des Sachverständigenberichts untersuchten Maßnahmen positive Wirkungen erwartet werden. Er stellt eine ganze Reihe dieser Maßnahmen als Beispiele für vorbildliche Praktiken im Hinblick auf *Feeding-in* heraus (siehe Abschnitt 4.6 weiter unten, Textkasten 16).

Sehr oft werden Politikmaßnahmen, die sich auf Kinderarmut beziehen (z. B. Politikmaßnahmen zur Steigerung der Arbeitsmarktteilnahme von Frauen, zur Bekämpfung der Bildungsbenachteiligung, zur Unterstützung Alleinerziehender, zur Kinderbetreuung) in den Umsetzungsberichten zwar behandelt, aber nicht besonders detailliert oder systematisch. Die irische Sachverständige bemerkt beispielsweise, dass Kinderarmut nicht sehr explizit vorkommt, aber zum Beispiel bei den Maßnahmen im Zusammenhang mit der Einkommensunterstützung für Kinder und bei den direkten und indirekten Maßnahmen in Richtung auf stärkere Aktivierung und Bereitstellung gezielter Kinderbetreuung behandelt wird.

## 4.6 Beispiele für vorbildliche Praktiken

Auch wenn das Feeding-in in den IRNRPs nicht systematisch herausgearbeitet wird, stellen die Sachverständigen eine Reihe interessanter Beispiele heraus. Einige davon werden im Folgenden behandelt.

Die finnische Sachverständige erklärt, dass das zur Förderung der Arbeitsmigration einzurichtende Beratungssystem für Arbeitnehmer und ihre Familien ein konkretes Beispiel für eine vorbildliche Praxis im Hinblick auf das Feeding-in sein könnte. Es basiert auf der allgemeinen Zielsetzung der finnischen Zuwanderungspolitik, nicht nur den Aspekt der Nachfrage nach Arbeitskräften zu berücksichtigen, sondern auch die ganz unterschiedlichen Hintergründe von Immigranten sowie bestehende internationale Verpflichtungen. Dieses Verfahren soll zwischen 2007 und 2013 im ESF-Programm pilotiert werden.

Die irische Sachverständige stellt drei Bereiche besonders heraus, in denen echte Fortschritte im Hinblick auf das Feeding-in erzielt wurden (siehe Textkasten 15).

### **Textkasten 15**

#### **Bemerkenswerte Entwicklungen in Irland im Hinblick auf „Feeding-in“**

- Einrichtung einer hochrangigen Gruppe, um die Aktivierung von Personengruppen wie Alleinerziehenden und Behinderten voranzubringen: Der Hintergrund ist eine Reihe von Maßnahmen, die in den letzten Jahren getroffen wurden, aber von der Regierung nur zögerlich angegangen wurden. Dies betrifft namentlich die Aktivierung Alleinerziehender.
- Einrichtung eines neuen Programms zur Förderung der Arbeitsmarktteilnahme durch frühzeitige Maßnahmen in Bezug auf Arbeitslose im Erwerbsalter (im Rahmen der Sozialschutzmaßnahmen): Dieses im NRP des Vorjahres angekündigte Programm wurde jetzt aktiviert (allerdings wurden außer der Angabe des Budgets von 50 Millionen Euro keine weiteren Einzelheiten genannt). Es wird der Aspekt des frühzeitigen Handelns betont, und man könnte auch sagen, dass das Programm als intensivere und maßgeschneiderte Form der Vorbereitung von Empfängern von Sozialleistungen auf die Beschäftigung gedacht ist. Unter anderem zeigt sich darin auch ein allmählicher Wandel im Wesen von Einrichtungen der Sozialfürsorge, weg von der alleinigen Fokussierung auf finanzielle Transferleistungen und hin zu einer sozialleistungsorientierten Sichtweise.
- Sehr viel besseres Berichtswesen in Sachen Zuwanderungspolitik: Wenn man die zahlreichen Maßnahmen betrachtet, über die unter dieser Überschrift berichtet wird, wird deutlich, dass in Irland in diesem Bereich viel getan wird. Bemerkenswerte Entwicklungen in diesem Zusammenhang sind die Festlegung der Integration von Zuwanderern als besonderer Politikbereich mit einem im Juni 2007 ernannten Staatsminister, die Einrichtung einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe zu einem früheren Zeitpunkt des Jahres, die die bestehende Integrationspolitik prüfen soll, und die geplante Einrichtung einer Arbeitsgruppe Integration (Task Force on Integration) im Jahr 2008 sowie die Einrichtung eines speziellen Fonds (ca. 5 Millionen Euro) für die Integration von Zuwanderern im Jahr 2006. All dies zeigt: a) dass die Zuwanderung in Irland sich allmählich als eigener Politikbereich etabliert, b) dass der Integration besondere Beachtung geschenkt wird, c) dass die Sichtweise, wonach Zuwanderung mehr oder weniger eine wirtschaftspolitische Angelegenheit sei, durch einen Ansatz abgelöst wird, der in der Zuwanderung auch eine sozialpolitische Aufgabe sieht. Diese Entwicklung ist als sehr positiv zu bezeichnen, nicht zuletzt deshalb, weil die Zuwanderung eine der Schwächen des letzten NRP-Umsetzungsberichts war. Außerdem wird mit der Behandlung der Zuwanderung im NRP auf eine der im Gemeinsamen Bericht 2007 festgestellten Aufgaben und Herausforderungen reagiert (Förderung der aktiven Eingliederung im Zusammenhang mit der Zuwanderung). Dies ist ein Bereich, der als Beispiel für vorbildliche Praktiken zu nennen wäre.

Unabhängige irische Sachverständige im Bereich soziale Eingliederung

Die spanischen Sachverständigen halten den strategischen Plan für staatsbürgerliche Teilnahme und Integration (PECI) für eine der wichtigsten Politikmaßnahmen zur Förderung der Integration von Migranten. Der PECI solle ein Schlüsselement beim Vorantreiben der Integration werden und verfolge einen ganzheitlichen Ansatz, wie von der Europäischen Kommission empfohlen. Der PECI sei auf den sozialen Zusammenhalt ausgerichtet und fungiere *als wesentliches Element bei der Steuerung des Prozesses der beiderseitigen Anpassung von Immigranten und der einheimischen Bevölkerung, denn*

mit ausgewogenen Schritten seitens des Staates und der Zivilgesellschaft solle durch Förderung einer sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und institutionellen Entwicklung, die zukunftsweisend, pluralistisch und nachhaltig für alle in Spanien Ansässigen ist, zu einem wechselseitigen Prozess beigetragen werden. Der PECl ist aber als selbständiger strategischer Plan konzipiert und enthält keine Bezugnahmen auf den Nationalen Aktionsplan zur sozialen Eingliederung (NAP Eingliederung). Insgesamt sei die Entwicklung und Implementierung des PECl ein gutes Beispiel dafür, wie eingliederungspolitische Maßnahmen zu besseren Lebensbedingungen beitragen könnten. Die Sachverständigen betonen aber, dass dieser Plan in den ersten Phasen der Umsetzung sei und noch keine konkreten Ergebnisse bekannt seien.

Die niederländischen Sachverständigen stellen im Zusammenhang mit der Zugänglichkeit zum Gesundheitssystem sowie im Zusammenhang mit der Schulabbrecherproblematik eine Reihe von vorbildlichen Praktiken im Hinblick auf das Feeding-in heraus.

Der italienische Sachverständige bringt einige interessante Beispiele für Feeding-in in der Praxis (siehe Textkasten 16).

<b>Textkasten 16</b>	
<b>Feeding-in in Italien</b>	
<b>(Quelle: unabhängiger italienischer Sachverständiger im Bereich soziale Eingliederung)</b>	
<i>Beitrag zur Verringerung der Kinderarmut (wichtigste Maßnahmen)</i>	<i>Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung</i>
Mehr nationale Mittel für haushalts- und gleichstellungspolitische Maßnahmen, sozialpolitische Maßnahmen (einschließlich der Förderung der Chancen und Rechte von Kindern und Jugendlichen), Gesundheitsfürsorge, Politikmaßnahmen für Rechte und Chancengleichheit, Hilfsbedürftige, Behinderte, jugendpolitische Maßnahmen Ein Plan für soziopädagogische Angebote für Kinder (einschließlich Kindertagesstätten) und für Angebote für Kleinkinder (z. B. sog. „Frühlingsklassenzimmer“ für Kinder bis zu drei Jahren) Steuerliche Mechanismen und Familienbeihilfen für einkommensschwache und große Familien Ein nationaler Plan für Sozialwohnungen Nationale Pläne und Mittel für nachhaltige Entwicklung, Verkehr, Energiesparen, Wasser-, Boden-, Abfallbewirtschaftung usw.	Steigerung der Erwerbs- und Beschäftigungsquoten von Frauen Steigerung der lokalen Entwicklungsinitiativen und des BIP, besonders in den südlichen Regionen Verbesserung der Arbeitsplatzqualität und mehr auf saubere Technologien und umwelteffiziente Nutzung verfügbarer Ressourcen ausgerichtete Beschäftigung Qualifizierung neuer Generationen Sanierung und Erneuerung vorhandener Lebensressourcen für künftige Generationen
<i>Beitrag zur Integration von Immigranten (wichtigste Maßnahmen)</i>	<i>Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung</i>
Nationale Finanzmittel für soziale Eingliederung, Immigration und Asylrechte Reform des derzeitigen rechtlichen Rahmens, um die Zugänglichkeit zu bürgerlichen und sozialen Rechten zu verbessern und Illegalität und Schattenwirtschaft zu bekämpfen Pläne auf lokaler und nationaler Ebene zur Förderung der Integration ethnischer Minderheiten (z. B. Roma, Sinti und Landfahrer) Finanzmittel für die Integration ausländischer Minderjähriger in Schulen	Erhöhung des nationalen Arbeitskräftebestands Schaffung von neuen Humanressourcen, um die Folgen des Bevölkerungsrückgangs und der Alterung der Bevölkerung abzuschwächen Verbesserung der nationalen Entwicklung und Steigerung des Beitrags zum BIP Verbesserung der Regionalentwicklung, besonders in den nord- und mittelitalienischen Regionen

Die bulgarischen Sachverständigen kommen zu dem Schluss, dass im Umsetzungsbericht sehr wenig Belege angeführt werden, die die andere Richtung sich gegenseitig verstärkender Politikmaßnahmen illustrieren, nämlich wie eingliederungspolitische Maßnahmen zur Wachstumspolitik beitragen können. Allerdings führen sie ein interessantes positives Beispiel für vorbildliche Praktiken an (siehe Textkasten 17).

**Textkasten 17**

**Bulgarische aktive Arbeitsmarktinitiative (BALMI)**

Eine gutes Beispiel dafür, wie Sozialinvestitionen das Wachstum fördern, ist das zweite Element des SIEP-Projekts (Social Investment and Employment Promotion), das mit einem Darlehen der Weltbank finanziert wird. Das zweite Element des BALMI-Projekts (Bulgarian Active Labour Market Initiative) zielt auf die Weiterbildung Arbeitsloser ab und hat sehr hohe Brutto-Unterbringungsquoten gebracht (über 40 % bei der Ausbildung außerhalb des Arbeitsplatzes und über 90 % bei der berufsbegleitenden Ausbildung). Neben der Ausbildung hat die Initiative auch Planungsstudien zur lokalen Wirtschaftsentwicklung unterstützt, die an kleine Unternehmen und nichtstaatliche Organisationen vergeben wurden und zu einem echten partizipatorischen Planungsprozess geführt zu haben scheinen. Ein Teil des Erfolgs der BALMI ist zurückzuführen auf:

- eine gute Zielausrichtung aufgrund einer sorgfältigen Armutskartierung in der Planungsphase, die Vermeidung der direkten Bezugnahme auf Minderheitsgruppen (auch wenn diese zu den „Hauptkunden“ des Programms geworden sind) und stattdessen eine räumliche und soziale Kartierung, die Armutgebiete zeigt
- eine breite Beteiligung betroffener Akteure, einschließlich der Sozialpartner
- das Verstehen der verschiedenen Arten und Ursachen der Arbeitslosigkeit und Armut

Unabhängige bulgarische Sachverständige im Bereich soziale Eingliederung

Die von der schwedischen Regierung vorgestellte vorbildliche Praxis betrifft die Zusammenarbeit zwischen (hauptsächlich) Gemeinden in Sörmland (südlich von Stockholm). Das Ziel ist die Bündelung der Kräfte, um auf eine integrierte Lissabon-Strategie hinzuarbeiten. Der Schwerpunkt liegt eindeutig auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung. Der einzige Teil, der sich mit Eingliederung beschäftigt, ist ein Projekt, das darauf abzielt, verfügbare Arbeitsstellen mit den von der schwedischen Sozialversicherungsverwaltung festgestellten Langzeitarbeitslosen abzugleichen. Personen, denen Beschäftigung gewährleistet wird, erhalten Unterstützung in Form von Programmen und Maßnahmen, damit sie eine der festgestellten offenen Stellen ausfüllen können. Dieser Teil des Projekts kann als Beispiel für die Gesamtstrategie der Regierung gesehen werden, ein langzeitiges oder dauerhaftes Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zu verhindern.

Nach Auffassung der polnischen Sachverständigen ist das Programm zur Schaffung von Sozialwohnungen ebenfalls ein gutes Beispiel für Verknüpfungen zwischen dem IRNRP und dem sozialen Eingliederungsprozess. Die Bereitstellung von Sozialwohnungen werde als Teil der Anstrengungen zur Verbesserung der geografischen Mobilität von Arbeitnehmern und zur Verbesserung der Wohnungssituation in Polen behandelt. Diese Positionierung des Programms weise eindeutig auf eine Verbindung zwischen dem (neu ausgerichteten) Lissabon-Prozess und dem sozialen Eingliederungsprozess hin.

## 5. Governance

### 5.1 Überwachung und Bewertung der Wirkung politischer Maßnahmen

Viele Sachverständige kommen zu dem Urteil, dass die Überwachung der Auswirkungen wachstums- und beschäftigungspolitischer Maßnahmen auf die soziale Eingliederung recht begrenzt bleibt. So weisen die finnischen Sachverständigen darauf hin, dass der IRNRP nicht darauf eingeht, inwieweit mehr Wachstum und mehr Arbeitsplätze zu den Zielen der OMK beitragen. Die Bewertung des gewünschten/erwarteten Ergebnisses der einzelnen Politikmaßnahmen werde in dem Bericht nicht beschrieben. Es gebe keine Beispiele für die systematische Anwendung von Wirkungsbewertungen oder Sozialverträglichkeitsprüfungen und/oder ähnlichen Werkzeugen. Die portugiesische Sachverständige verweist auf fehlende Informationen zur Wirkungsbewertung und auf eine Unausgewogenheit in den Informationen für Bereiche, die unmittelbarer mit der sozialen Eingliederung zusammenhängen. In manchen Fällen hätte der Umsetzungsbericht vorhandene Informationen im Hinblick auf Überwachungs- und Bewertungsberichte nutzen können. Die griechischen Sachverständigen betonen, dass ein kohärentes Überwachungssystem zur Überwachung der Fortschritte in der Implementierung der Maßnahmen und zur Bewertung ihrer Auswirkungen auf die Armut fehlt.

Einige Sachverständige stellen aber auch positive Entwicklungen heraus. Dies gilt beispielsweise im Falle Dänemarks, das beschlossen hat, einen systematischeren „ergebnisorientierten Ansatz“ für Politikmaßnahmen anzuwenden (siehe Textkasten 18). Es gilt auch für das Vereinigte Königreich, dem die Sachverständigen die klare Fokussierung auf Zielvorgaben, Indikatoren und Erfolgsmessung bescheinigen. Ebenso stellt der tschechische Sachverständige fest, dass die Verwendung von Indikatoren im NRP und NRSSPSI und von unterstützenden statistischen Dokumenten wesentliche Fortschritte in der Überwachung von Politikmaßnahmen und ihrem Kontext gebracht hat, weil die zuständigen nationalen Einrichtungen dadurch gezwungen waren, neue Informationen zu liefern. Ähnlich habe die Einführung von EU-SILC große Fortschritte in der Überwachung von Armut und sozialer Ausgrenzung gebracht. Dies trage auch zur Entwicklung der Forschung in diesem Bereich bei. Die irische Sachverständige stellt zur Frage der Überwachung und Beurteilung oder anderer Maßnahmen zur Ergebnisbewertung fest, dass die Überwachung im Zuge des Sozialpartnerschaftsprozesses institutionalisiert wurde. Außerdem gebe es Werkzeuge zur Wirkungsbewertung in Bezug auf die Armut, wobei große Anstrengungen unternommen worden seien, um sie bei Regierungsstellen und auf lokaler Ebene einzuführen. Sie seien aber nicht zentral in den Wirtschaftsplanungsprozess integriert worden.

#### Textkasten 18

##### Dänemark auf dem Weg zu einem systematischeren „ergebnisorientierten Ansatz“ für die Politik

Die Integrations- und Sozialpolitik sind Bereiche, in denen die Überwachung und Bewertung der Wirkung politischer Maßnahmen immer noch nicht exakt genug ist und weiterentwickelt werden muss. Das Ministerium für soziale Angelegenheiten hat aber eine Arbeitsgruppe zur Verbesserung eines ergebnisorientierten Ansatzes im Hinblick auf alle gesetzgeberischen und politischen Initiativen eingerichtet. Die Arbeitsgruppe hat an der Verbesserung klarer und messbarer Ergebnisziele für die Gesetzgebung gearbeitet, aber auch an der Unterstützung einer faktengestützten Analyse dessen, was wem etwas bringt.

Unabhängige dänische Sachverständige im Bereich soziale Eingliederung

Die spanischen Sachverständigen sind optimistisch hinsichtlich der möglichen Wirkung einer kürzlich eingerichteten Beurteilungsagentur (siehe Textkasten 19).

**Textkasten 19****Spanische Beurteilungsagentur eingerichtet**

Die Einrichtung einer Beurteilungsagentur ist ein wichtiger Schritt im Modernisierungsprozess dieses Staats. Die neue Beurteilungsagentur wird die Aufgabe haben, die Ergebnisse von Politikmaßnahmen und die Qualität von Diensten zu beurteilen. Sie wird zu einer besseren Kenntnis der Wirkungen von Politikmaßnahmen beitragen und die Bewertungskultur im spanischen Staat voranbringen. Dies ist ein wichtiger Schritt nach vorne in der von Spanien eingegangenen Verpflichtung, mittelfristig Verbesserungen in der Effizienz und Effektivität von Politikmaßnahmen zu erzielen und die Transparenz und Angemessenheit der Wirkung von Maßnahmen und Staatsausgaben zu verbessern. Diese Agentur stellt einen guten Einstiegspunkt für die durchgängige Berücksichtigung des Themas soziale Eingliederung und Sozialschutz und anderer Querthemen wie etwa der Geschlechterfrage quer durch die politischen Prozesse in Spanien dar.

Unabhängige spanische Sachverständige im Bereich soziale Eingliederung

**5.2 Beteiligung betroffener Akteure**

In vielen Ländern ist die Einbindung betroffener Akteure immer noch sehr begrenzt. Die Sozialpartner sind öfter beteiligt, aber anders als im SPSI-Prozess, wo verantwortungsvolle Verwaltung, Transparenz und die Beteiligung betroffener Akteure in der Formulierung, Implementierung und Überwachung der Politik eines der übergreifenden Ziele ist, ist die Beteiligung von nichtstaatlichen Organisationen und Menschen, die Armut und soziale Ausgrenzung erfahren, immer noch sehr schwach. Die spanischen Sachverständigen bemerken, dass die Sozialpartner zwar sehr stark an der Aushandlung und Implementierung vieler der im NRP genannten Reformen beteiligt sind, jedoch andere gesellschaftliche Vertreter im Umsetzungsbericht nicht erwähnt werden. Ähnlich bemerken die niederländischen Sachverständigen, dass ein Ungleichgewicht zwischen dem NRP und dem NRSSPSI bleibt, insofern als nichtstaatliche Organisationen, gemeinnützige Organisationen und Organisationen von Armen und sozial Ausgegrenzten im Rahmen des NRP nicht gehört werden. Ebenso wird im Sachverständigenbericht für die Slowakei festgestellt, dass die Beteiligung betroffener Akteure eines der schwächsten Glieder in der slowakischen Kette der OMK für Sozialschutz und soziale Eingliederung ist. Aufgrund der starken trilateralen Tradition seien die Sozialpartner regelmäßig in den Gesetzgebungs- und politischen Gestaltungsprozess eingebunden. Organisationen/Verbände, die den benachteiligten Gruppen näher seien, kämen aber im Politikgestaltungsprozess nicht zu Wort. Ganz ähnlich bemerken die britischen Sachverständigen, dass die Beteiligung von Menschen mit unmittelbarer Armutserfahrung in der Wachstums- und Beschäftigungsagenda weniger nachhaltig ist als auf dem Gebiet des Sozialschutzes und der sozialen Eingliederung, obwohl die Beschäftigungsthematik für das Leben dieser Menschen von zentraler Bedeutung ist. Die deutschen Sachverständigen kommen zu dem Schluss, dass sich die Situation seit der Straffung der Prozesse und seit der Zeit des NAP Eingliederung verschlechtert hat. Sie bemerken, dass es höchst problematisch ist, dass die Stimmen der Bevölkerungsgruppen, die am stärksten von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind, in dieser demokratischen Debatte kein Gehör finden. Die Erstellung des IRNRP leide ebenfalls an diesem Manko. Der aktuelle Bericht sei unter der Federführung des Bundeswirtschaftsministeriums erstellt worden. In den Prozess seien die Bundesländer sowie die Fachverbände, Gewerkschaften und kommunalen Spitzenverbände eingebunden gewesen. Aber für den Bereich der sozialen Ausgrenzung seien wichtige unabhängige Akteure wie die freien Wohlfahrtsverbände und/oder die Initiativen betroffener Personengruppen nicht einbezogen worden. Der griechische Sachverständige stellt fest, dass echte Konsultation in Griechenland sehr fehlt. Die Konsultation und Zusammenarbeit mit betroffenen Akteuren im Allgemeinen und mit den Sozialpartnern im Besonderen bleibe auf bescheidenem Niveau. Die slowenische Sachverständige stellt fest, dass die Ministerien betroffene Akteure, die ein Interesse an der Ausarbeitung entsprechender Rechtsvorschriften bekundet haben, einbeziehen müssen. Allerdings bemerkt sie auch, dass dies oft nur eine formale Beteiligung ist und

dass das Maß, in dem die Stimme eines bestimmten Akteurs berücksichtigt wird, von seiner relativen (politischen) Stärke abhängt. Argumente von nichtstaatlichen Organisationen und Berufsverbänden würden oft nicht gehört oder akzeptiert, aber die Gewerkschaften würden sehr viel ernster genommen (dazu gehöre auch der soziale Dialog im Wirtschafts- und Sozialrat, in dem alle vorgeschlagenen Ordnungsvorschriften und regulatorischen Dokumente für den Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialbereich diskutiert würden).

Von den Sachverständigen werden aber auch einige ermutigende Fortschritte festgestellt. So wurde in Finnland die Rolle der betroffenen Akteure gestärkt (siehe Textkasten 20). Die spanischen Sachverständigen stellen fest, dass die Einbeziehung von Regional- und Provinzregierungen und lokalen Gebietskörperschaften oder ihrer Vertreter in die Implementierung und Berichterstattung ein wichtiger Aspekt ist, der herausgestellt wurde. Eine ähnliche Entwicklung ist auch in den Niederlanden erkennbar. Die niederländischen Sachverständigen bemerken, dass eine intensive Konsultation mit dem niederländischen Gemeindeverband eingerichtet wurde. Die Belange von Kommunen würden stärker berücksichtigt als bei früheren Plänen. Die Sozialpartner hätten ebenfalls gute Möglichkeiten, ihre Belange anzumelden. Ihre Stellungnahme werde separat vorgetragen. Außerdem habe die neue Regierung auch einen „Beteiligungsgipfel“ veranstaltet, bei dem es zu Vereinbarungen mit den Sozialpartnern und lokalen Verwaltungen über die Beschäftigungs- und Beteiligungspolitik gekommen sei. Ebenso bemerken die dänischen Sachverständigen, dass die Beteiligung betroffener Akteure an Konsultationen und an der Ausarbeitung neuer Gesetze usw. in Dänemark durch die Tradition gefördert wird. Die Sozialpartner, die lokalen Verwaltungen, der Behindertenrat und andere würden fortlaufend gefragt und erhielten Gelegenheit, ihre Standpunkte zu Entwicklungen und Reformen in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik darzulegen. Die britischen Sachverständigen weisen auf den Child Poverty Accord hin, ein Forum, in dem Zentralregierung und Kommunalverwaltungen ihren jeweiligen Beitrag zu der Strategie zur Bekämpfung der Kinderarmut diskutieren können. Außerdem hat es gemeinsame ministerielle Gruppen zur Erörterung anderer Armutsfragen zwischen der Zentralregierung und nachrangigen Ebenen gegeben. Die luxemburgischen Sachverständigen weisen auf die umfangreichen Einrichtungen zur Beteiligung betroffener Akteure an der Vorbereitung und Überwachung der Sozial- und NRP-Prozesse und auf die ausgedehnte Zusammenarbeit zwischen Exekutive, Legislative und den Sozialpartnern hin. Sie kommen zu dem Schluss, dass der strikte und multilaterale Charakter des luxemburgischen Ansatzes zur Realisierung der Ziele der Lissabon-Strategie beispielhaft ist und sicherlich eine vorbildliche Praxis darstellt, die es verdient, hervorgehoben zu werden.

Eine von den Sachverständigen im Zusammenhang mit der Einbeziehung betroffener Akteure oft geäußerter Sorgenpunkt ist das Fehlen eines wirklich gründlichen Dialogs. Dies wird von den britischen Sachverständigen treffend formuliert, als sie sich zu der relativ systematischen Entwicklung der Beteiligung betroffener Akteure im Rahmen der Sozialschutz- und Eingliederungsagenda im Vereinigten Königreich äußern und bemerken, dass im IRNRP behauptet werde, dass eine strikte Konsultation zu konkreten Politikmaßnahmen stattfinde. Diesbezüglich weisen die Sachverständigen nämlich darauf hin, dass dies nicht dasselbe sei wie die Teilnahme an einem Dialog mit betroffenen Akteuren über relative Prioritäten zwischen Politikmaßnahmen oder über übergreifende Ziele, die die Wahl der zu verfolgenden Politik prägen würden.

**Textkasten 20**

**Beteiligung betroffener Akteure in Finnland**

Im Rahmen anderer Regierungsmechanismen hat das finnische Kabinett (am 8. März 2007) die Grundsatzentscheidung getroffen, die Stellung nichtstaatlicher Organisationen zu sichern und in zunehmendem Maße ihre Beteiligung an den Entscheidungsprozessen in Ministerien zu ermöglichen. In der Grundsatzentscheidung heißt es beispielsweise, dass die Beteiligungsmöglichkeiten in einer Weise entwickelt werden müssen, dass die Zentralstellen großer nichtstaatlicher Organisationen ihre Mitgliedsverbände bei der Vorbereitung von Stellungnahmen für die Ministerien konsultieren können. Hierzu wird die Teilnahme von Organisationen an Vorbereitungsausschüssen verstärkt werden, und die Organisationen werden so frühzeitig gehört, dass auch die ihnen angeschlossenen Verbände konsultiert werden können. Diese Verfahren sollen ihrerseits für eine wirksame Interaktion zwischen den Lissabon-Zielen „stärkeres Wirtschaftswachstum“, „mehr und bessere Arbeitsplätze“ und „größere sozialer Zusammenhalt“ sorgen.

Unabhängige finnische Sachverständige im Bereich soziale Eingliederung

Fortschritte werden auch von der österreichischen Sachverständigen festgestellt, besonders hinsichtlich der Beteiligung nichtstaatlicher Organisationen. Im Juni 2007 wurden erstmals nichtstaatliche Organisationen zur Erörterung der Implementierung des NRP-Prozesses eingeladen. Bei dieser Zusammenkunft wurden Ideen und Vorschläge nichtstaatlicher Organisationen diskutiert. Mögliche weitere gemeinsame Schritte wurden ebenfalls erörtert. Dem IRNRP zufolge ist ein ständiger Input beabsichtigt, und die Verwaltung erarbeitet derzeit Standards für die Öffentlichkeitsbeteiligung.

Die rumänische Sachverständige bemerkt, dass die Mobilisierung aller betroffenen Akteure immer mehr als Rahmen und Mittel für die Realisierung der Eingliederungs- und Sozialschutzziele gesehen wird. Sie kommt zu dem Schluss, dass sich die Beteiligung von Strukturen der Zivilgesellschaft an den Entscheidungsprozessen auf allen Ebenen verbessert hat, auch wenn weitere Unterstützung und Förderung und namentlich Schulung/Einübung im Hinblick auf die Ausübung von Rechten und Pflichten bei der Bürgerbeteiligung erforderlich ist.

Estland ist noch ein weiteres Beispiel für Verbesserungen in der Einbeziehung betroffener Akteure (siehe Textkasten 21).

**Textkasten 21**

**Beteiligung betroffener Akteure in Estland**

Ein wichtiger Regierungsmechanismus ist die systematische Beteiligung der verschiedenen betroffenen Akteure während des gesamten Politikplanungsprozesses:

- Für die Erstellung von Berichten über die Koordinierung der Implementierung und die Anwendung des IRNRP ist eine interministerielle Arbeitsgruppe verantwortlich (mit Vertretern des Ministeriums für Bildung und Forschung, des Justizministeriums, des Umweltministeriums, die Ministeriums für Wirtschaft und Kommunikation, der Staatskanzlei, des Finanzministeriums, des Innenministeriums, des Ministerium für Soziales, des Außenministeriums und der estnischen Zentralbank), und die Zuständigkeit für die einzelnen Teile des IRNRP ist auf die verschiedenen Ministerien verteilt.
- Die interministerielle Arbeitsgruppe wird vom Staatssekretär einberufen und vom Strategiedirektor der Staatskanzlei geleitet.
- Die Mitglieder der Arbeitsgruppe und andere Partner (Vertreter der Sozialpartner, Interessensgruppen, Sachverständige von Universitäten und wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen) haben im Rahmen von Arbeitsgruppensitzungen und durch Vorlage von Vorschlägen in elektronischer und/oder schriftlicher Form zum IRNRP beigetragen.
- Bevor der IRNRP der Regierung vorgelegt wurde, wurde eine gemeinsame Konferenz mit den Vertretern von Ministerien und anderen Partnern abgehalten.
- Nach der Konferenz wurde der endgültige Entwurf des IRNRP den Partnern zur Beratung vorgelegt.

- Um die Seriosität der im IRNRP präsentierten Daten zu gewährleisten, wurde der IRNRP vor seiner Genehmigung durch die Regierung einer offiziellen Koordinierungsrunde vorgelegt.
- Bevor der IRNRP der Regierung zur Genehmigung vorgelegt wurde, wurde er entsprechend den Ergebnissen der Konferenz und den offiziellen Vorschlägen und Anmerkungen der Ministerien und Partner abgeändert.

Unabhängige estnische Sachverständige im Bereich soziale Eingliederung

### 5.3 Koordinierung und Zusammenführung der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik

In vielen Mitgliedstaaten scheint es an formalen Verflechtungen zwischen den für den Wachstums- und Beschäftigungsprozess Verantwortlichen und den Koordinatoren für den SPSI-Prozess zu fehlen. So stellt der griechische Sachverständige zwar einzelne Anstrengungen im Bereich der sozialen Eingliederung fest, sieht aber keine Hinweise dafür, dass diese Maßnahmen durch einen Ansatz zur durchgängigen Berücksichtigung, geschweige denn durch eine umfassende Politik und Strategie untermauert wären. Die Maßnahmen erscheinen bruchstückhaft, und deshalb fehlt es auch an Synergie und engem Zusammenspiel zwischen ihnen. Insgesamt scheint es dem Sachverständigen, dass die Förderung der sozialen Eingliederung in Griechenland bis jetzt noch nicht zu einer ressortübergreifenden Priorität geworden ist. Die portugiesische Sachverständige stellt fest, dass eine der Schwächen des portugiesischen IRNRP das Fehlen relevanter Informationen zu eingliederungspolitischen Maßnahmen ist. Es sei vom Inhalt des IRNRP her nicht klar, wie die Aufgaben im Zusammenhang mit der sozialen Eingliederung angegangen würden, und diese Lücken könnten auch aus der anscheinend mangelnden Koordination zwischen dem NRP und dem NAP Eingliederung resultieren. Die Sachverständige schreibt Ungleichgewichte zwischen dem Wachstums- und Beschäftigungsaspekt einerseits und dem Eingliederungsaspekt andererseits auch mangelnder Kommunikation und Kooperation zwischen zentralen Verwaltungseinrichtungen und einem mangelnden Dialog und mangelnder Koppelung mit den lokalen Ebenen zu. Sofern die notwendigen Voraussetzungen geschaffen würden, dass die verschiedenen Akteure ihren Beitrag einbringen könnten, würde ihr Beitrag sicherlich einer umfassenderen Analyse der Umsetzung des NRP förderlich sein. Der tschechische Sachverständige stellt fest, dass spezielle interministerielle Gremien für die Erstellung des IRNRP und des NRSSPSI eingerichtet wurden. Allerdings verweist er darauf, dass beide Gremien de facto unabhängig voneinander arbeiten, und kommt zu dem Schluss, dass diese Umstände nicht gerade für eine starke Verknüpfung zwischen den Agenden sorgen.

Etwas positiver stellen einige andere Sachverständige, darunter auch die spanischen Sachverständigen, fest, dass die Koordinierung und Zusammenführung von Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik derzeit zwar noch schwach ist, aber sich in die richtige Richtung entwickelt. Ganz ähnlich kommt die polnische Sachverständige zu dem Schluss, dass im IRNRP 2007 gegenüber dem IRNRP 2006 ein Fortschritt in der Zusammenführung von Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik festzustellen ist. Diese Abstimmung werde von den durch den ESF mitfinanzierten Beschäftigungs- und Eingliederungsprogrammen unterstützt. Bedenken gäbe es wegen der ganz offensichtlich fehlenden Abstimmung in vielen Bereichen. Dies gelte insbesondere für Reformen der Systeme der sozialen Sicherung, deren Schubkraft die Realisierung der Ziele im Bereich der sozialen Eingliederung gefährden könnte. Bei den Reformen der Systeme der sozialen Sicherung sei ein Ungleichgewicht zwischen den makroökonomischen Zielen wie der langfristigen finanziellen Stabilität und den sozialen Zielen wie dem der Gewährleistung ausreichender Leistungen zu erkennen.

Ebenfalls beachtenswert ist, dass in einigen Fällen die interministerielle Zusammenarbeit in konkreten Politikbereichen deutlicher ist als in der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik insgesamt. So stellen die niederländischen Sachverständigen fest, dass im Kinderbetreuungsgesetz, in den beschäftigungs- und bildungspolitischen Maßnahmen für Jugendliche und in den beschäftigungspolitischen Maßnahmen für Minderheiten Beispiele für koordinierte Politiken zu finden

sind. Die slowenische Sachverständige merkt an, dass das einzige Beispiel für koordinierte Politiken die Aktivierung von Sozialhilfeempfängern (und Empfängern von Arbeitslosenunterstützung) ist. Denn dies sei gleichzeitig ein Ziel in der Sozialpolitik und in der Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik. Hierzu seien die Datenbanken der Zentren für Sozialarbeit und der Arbeitsämter gekoppelt worden, um eine wirksame Umsetzung der Aktivierung und zuverlässige Informationen über Antragsteller auf verschiedene Sozialtransferleistungen zu gewährleisten.