



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

SOC/434
**"Programm für sozialen
Wandel und soziale
Innovation"**

Brüssel, den 23. Februar 2012

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
zu dem

**"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein
Programm der Europäischen Union für sozialen Wandel und soziale Innovation"**

COM(2011) 609 final - 2011/0270 (COD)

Hauptberichterstatte~~r~~^rin: **Laure BATUT**

Das Europäische Parlament beschloss am 25. Oktober 2011 und der Rat beschloss am 16. November 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Programm der Europäischen Union für sozialen Wandel und soziale Innovation"
COM(2011) 609 final – 2011/0270 (COD).

Am 25. Oktober 2011 beauftragte das Präsidium die Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft mit den Vorarbeiten des Ausschusses (Hauptberichterstatte(r)in: Laure BATUT).

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten beschloss der Ausschuss auf seiner 478. Plenartagung am 22./23. Februar 2012 (Sitzung vom 23. Februar), Laure BATUT zur Hauptberichterstatte(r)in zu bestellen, und verabschiedete mit 168 gegen 2 Stimmen bei 7 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. **Empfehlungen des EWSA**

- 1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) hat sich bereits mit dem Konzept der sozialen Innovation beschäftigt und dabei auf die unscharfen Bereiche dieses Begriffs und die damit verbundenen Unwägbarkeiten hingewiesen¹. Er hat aber auch bereits die Vorzüge der Innovation am Arbeitsplatz anerkannt². In Übrigen sind zahlreiche Akteure Tag für Tag mit "sozialer Innovation" beschäftigt, ohne dies selbst zu wissen, indem sie einfach nur ihre Arbeit gut verrichten.
- 1.2 Der EWSA fordert die Kommission auf, die Ziele im Bereich der "sozialen Innovation" und des "sozialen Wandels" in ihrem Programm für sozialen Wandel und soziale Innovation³ zu definieren. Diese Konzepte befinden sich in der Erprobung und sollten weder die nationalen sozialen Sicherungssysteme noch die Arbeitsrechtsgesetzgebung ersetzen. Die Integration der Bevölkerung in den Arbeitsmarkt ist möglicherweise vorteilhaft für die Wettbewerbsfähigkeit, der EWSA ist jedoch der Ansicht, dass die Krise nicht als Vorwand für systemische Änderungen genommen werden darf, durch die die Ausnahme zur Regel würde.
- 1.3 Der EWSA fordert die Aufnahme schriftlicher Klauseln in das untersuchte Programm, um sicherzustellen, dass die Aktivitäten im Bereich der sozialen Innovation Ergänzungen sein

¹ Stellungnahme des EWSA, ABl. C 100 vom 30.4.2009, S. 77.

² Stellungnahme des EWSA, ABl. C 132 vom 3.5.2011, S. 22.

³ Programm für sozialen Wandel und soziale Innovation (PCIS), COM(2011) 609 final.

werden, die nicht in Konkurrenz zu den sozialen Rechten und den sozialen Sicherungssystemen der Mitgliedstaaten und auch nicht zu der Rechtssicherheit stehen, die diese ihren Angehörigen bieten.

- 1.4 Der EWSA empfiehlt der Kommission, ihr Vorhaben auf das Ziel einer Angleichung der sozialen Rechte in den Mitgliedstaaten auf dem Wege des Fortschritts⁴ zu stützen, um die Unterschiede untereinander auszugleichen und dadurch die Mobilität zu erleichtern.
- 1.5 Zudem empfiehlt er der Kommission, die zu erwartenden Auswirkungen der in den drei Unterprogrammen Progress, EURES und Mikrofinanzierung erwähnten Synergien sowie die Verzahnung mit den EU-Fonds (insbesondere mit dem ESF und dem EuFSU)⁵ zu erläutern und die Vereinbarkeit ihrer jeweiligen Durchführungsbestimmungen darzulegen, bei denen nicht immer eine vollständige Transparenz gegeben ist.
- 1.6 Der EWSA fordert eine Verankerung der Rolle der Sozialpartner und der Nichtregierungsorganisationen in den drei Unterprogrammen des Programms für sozialen Wandel und soziale Innovation.
- 1.7 Der EWSA fordert zudem die Aufnahme einer Flexibilitätsklausel in das Programm, damit es nach einer Halbzeitüberprüfung angepasst werden kann. Dabei würde 2017 eine vorläufige Bilanz der Entwicklungen im Sozialbereich gezogen, die dem Parlament übermittelt und den beratenden Ausschüssen und deren repräsentativen Organisationen zur Stellungnahme vorgelegt würde.
- 1.8 Nach Auffassung des EWSA sollte die Bezeichnung des Programms bei Beibehaltung der drei Unterprogramme in "Programm für die Begleitung des sozialen Fortschritts, der Mobilität und der Integration" geändert werden.
- 1.9 In Bezug auf das Unterprogramm "Progress" sind nach Ansicht des EWSA folgende Maßnahmen erforderlich:
 - Erfassung der Art der dank Progress geschaffenen Arbeitsplätze;
 - Bekanntmachung der Erfolge und Sichtbarmachung der positiven Ergebnisse, wobei diese mittels Online-Zusammenstellung öffentlich zugänglich gemacht und ein Austausch darüber ermöglicht werden sollte;
 - Definition des Begriffs "Erprobung" und dessen Anwendungsbereichs sowie der Akteure, Maßnahmen und des Kreises der Begünstigten;
 - Beibehaltung der Förderfähigkeit von Projekten zur Sicherstellung der Geschlechtergleichstellung und/oder der Einhaltung des Diskriminierungsverbots;
 - Verzicht auf die überwiegende Ausrichtung von Progress auf administrative Analyse- und Erfassungsaufgaben zugunsten eines größeren praktischen Nutzens;

⁴ Artikel 151 AEUV.

⁵ Europäischer Sozialfonds und Europäischer Fonds für soziales Unternehmertum.

- Vereinfachung der Dokumente und Kontrollverfahren;
- Präzisierung der Rolle sozialer Unternehmen im Bereich der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse;
- Erläuterung der Synergien zwischen dem Programm für sozialen Wandel und soziale Innovation, dem EuFSU und dem ESF sowie Differenzierung der anzuwendenden Durchführungsbestimmungen in Abhängigkeit davon, wie stark Sozialunternehmen jeweils soziale Zielsetzungen verfolgen.

1.10 In Bezug auf EURES empfiehlt der EWSA folgendes:

- Bewahrung des ursprünglichen Geistes von EURES mit dessen regionalen Zuständigkeiten und der Einbindung der Sozialpartner;
- Bekräftigung des Grundsatzes, dass das Angebot menschenwürdiger Beschäftigungsverhältnisse Vorrang vor dem Angebot von Mikrokrediten und geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen haben muss;
- Bestätigung des Ziels, die Mobilität zu fördern und sogleich gegen Sozialdumping vorzugehen;
- Ankündigung der Änderung der Rechtsgrundlage einschließlich Öffnung für private Vermittlerdienste⁶ und Klärung der Auswirkungen auf den ESF und die Mittelzuweisung;
- Klärung der doppelten Finanzierung von EURES (Programm für sozialen Wandel und soziale Innovation und ESF) und der Auswirkungen der Überlappungen in Bezug auf den Haushalt und die Kontrollverfahren;
- Definition der gezielten Mobilität und Erfassung der Arten von Verträgen, die dank EURES abgeschlossen werden, wobei die neue Rolle der Kommission als Zentralstelle im Hinblick auf eine Erörterung erwähnt werden sollte;
- Anerkennung der Notwendigkeit der Übertragbarkeit aller sozialen Rechte und der Systeme zur Anerkennung von Befähigungsnachweisen;
- Ergänzung um Maßnahmen zur Förderung der digitalen Integration.

1.11 In Bezug auf das Unterprogramm "Mikrofinanzierung und soziales Unternehmertum" empfiehlt der EWSA folgendes:

- Wahrung des Subsidiaritätsprinzips
- Möglichkeit eines Aufteilungsschlüssel für die einzelnen Mitgliedstaaten;
- Erarbeitung gestaffelter Hilfen für einen präziser definierten Kreis Begünstigter (Größe der förderfähigen Sozialunternehmen);
- Bekanntmachung des Projekts, um Bürger, die sich um eine Förderung bewerben könnten, vor unreglementierten und skrupellosen Mikrofinanzierungen zu schützen, sowie Bereitstellung von Informationen zur Mikrofinanzierung in allen EU-Amtssprachen auf der Startseite der einschlägigen Internetportale;
- explizitere Formulierung der Rolle des EIF und der EIB sowie deren Hebelwirkung;

⁶ Arbeitsprogramm der Kommission für das Jahr 2012, COM(2011) 777 final.

- Festlegung von Regeln für die Kreditgeber, damit diese ihrer Verantwortung voll nachkommen.

2. Hintergrund

2.1 Die Europa-2020-Strategie umfasst auch eine Strategie für eine Sozialagenda für das Europa des 21. Jahrhunderts. Der Vorschlag für das Programm für sozialen Wandel und soziale Innovation fügt sich in diesen Rahmen ein. Nach Angaben des Ausschusses für Sozialschutz ist jeder fünfte Europäer von Armut und Ausgrenzung bedroht, wobei sich diese ohnehin schon negative Bilanz durch die sozialen Auswirkungen der Krise weiter zu verschlechtern droht. Die Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten zielen darauf ab, bis 2020 mindestens 20 Mio. Menschen aus der Armut zu befreien; erreicht werden sollen diese Ziele in den Bereichen Beschäftigung und soziale Eingliederung vor allem mit Hilfe von Instrumenten wie ESF, Progress, ELER⁷, EFRE und Mikrofinanzierung.

2.2 Allgemeine Ziele des Programms

2.2.1 Die Kommission schlägt vor, drei bestehende Programme (Progress, europäisches Mikrofinanzierungsinstrument und EURES) zusammenzuführen, um angesichts der derzeitigen Staatsschuldenkrise die Vergabe von Fördermitteln wirksamer zu gestalten und deren Verwendung besser zu kontrollieren.

2.3 Die Achsen des neuen Programms

2.3.1 Im Programm **Progress** für Beschäftigung und soziale Solidarität aus dem Jahre 2006 wurde im Hinblick auf die Vergleichbarkeit zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten die Schaffung von Anzeigern für die soziale Lage in Europa empfohlen.

2.3.1.1 **Im Zeitraum 2014-2020** soll Progress zur Förderung von Beschäftigung, zur Erfassung vergleichbarer Daten und zur Nutzung der bisherigen Erfahrungen beitragen, wobei mittels ergebnisorientiertem Ansatz und unter Einsatz von Haushaltsmitteln in Höhe von 575 Mio. EUR bzw. 82,1 Mio. EUR jährlich die Kapazität der Netze der europäischen Zivilgesellschaft zur Umsetzung der sozialpolitischen Ziele der EU gestärkt werden soll. 17% der Mittel sind dabei für die soziale Erprobung bestimmt.

2.3.2 Im Rahmen von **EURES** sind die Europäische Kommission und die öffentlichen Arbeitsverwaltungen auf europäischer Ebene miteinander vernetzt. Das Netz, das auf langjährigen Kontakten der Gewerkschaften und später der Sozialpartner fußt, erleichtert die Mobilität der Arbeitnehmer in Grenzgebieten. Seit 2002 werden damit drei Ziele verfolgt: Aufbau eines europäischen Mobilitätsportals, Schaffung grenzübergreifender Partnerschaften zwischen den öffentlichen Arbeitsverwaltungen und den Sozialpartnern sowie Aktionspläne in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf den Abgleich von Stellenangeboten und Stellengesuchen

7

Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums.

(20 Mio. EUR). EURES wird auf die gesamte EU ausgeweitet, und die Mitgliedstaaten verwenden 70% der Gesamtmittel für die "Aktionspläne".

2.3.2.1 **Für den Zeitraum 2014-2020** bestehen die Ziele darin, im Rahmen des Programms für sozialen Wandel und soziale Innovation mit Finanzmitteln in Höhe von 143 Mio. EUR (20,5 Mio. EUR jährlich) unionsweit die Mobilität insbesondere der jungen Menschen sicherzustellen und auf europäischer Ebene Statistiken und Informationen zu verwalten, eine jährliche Bilanz einschließlich eines Austauschs aufzustellen, das Portal mittels Mehrsprachigkeit zu verbessern, in naher Zukunft private Arbeitsvermittler einzubinden und die Durchführung des Programms der aus den Mitteln des ESF geförderten nationalen Aktivitäten zu gewährleisten.

2.3.3 Mit Hilfe des **Mikrofinanzierungsinstruments für Beschäftigung und soziale Eingliederung** (2010) soll der Zugang zu Mikrokrediten für jene Menschen verbessert werden, die Schwierigkeiten haben, eine Beschäftigung zu finden oder einen Kredit zu erhalten. Auch Selbständige und soziale Kleinstunternehmen können gefördert werden. Programmverwalter ist der Europäische Investitionsfonds. Auf diese Weise können sich die kreditvergebenden Finanzinstitutionen auf den EIF und die EIB als Bürgen für das Risiko eventueller Ausfälle stützen und mehr Finanzmittel einbringen. In den 27 EU-Mitgliedstaaten wurden im Zeitraum von drei Jahren (2010-2013) 200 Mio. EUR aufgebracht.

2.3.3.1 Auch im **Zeitraum 2014-2020** sollen der Zugang zu Mikrofinanzierung und das soziale Unternehmertum mittels garantierter Kredite von bis zu 25.000 EUR durch Bereitstellung von Finanzmitteln in Höhe von 191,6 Mio. EUR auf sieben Jahre (27 Mio. EUR jährlich) gefördert werden.

2.4 **Hauptelemente des Vorschlags**

2.4.1 Die Mittelausstattung für das neue Programm für sozialen Wandel und soziale Innovation beläuft sich auf 958 Mio. EUR, das sind nur 10% mehr als im Jahr 2007. Als Teil der Strategie Europa 2020 beruht das Programm auf den gleichen Grundsätzen: Partnerschaft, Abstimmung, Ex-ante-Auflagengebundenheit, gesundes Haushaltsumfeld, Stärkung der Zusammenarbeit und des territorialen Zusammenhalts sowie weitere Vereinfachung.

2.4.2 In diesem Zusammenhang schlägt die Kommission, die auf lange Sicht vor allem die Struktur der sozialen Sicherungssysteme in der EU durch die Förderung der "Modernisierung" der Sozialpolitiken der Mitgliedstaaten⁸ zu verändern beabsichtigt, folgendes vor:

- Schaffung von Synergien zwischen den drei Programmen untereinander sowie mit dem Europäischen Sozialfonds;
- Erarbeitung einheitlicher Verfahren zur Information, Kommunikation, Verbreitung, Verwaltung und Bewertung sowie

⁸ COM(2011) 609 final: Ziffer 1 der Erwägungsgründe und Artikel 4 Abs. 1 Buchst.c.

- Verlagerung des Schwerpunkts auf größere Projekte mit erheblichem europäischen Mehrwert.

2.4.3 Das Programm hat fünf Ziele:

- Stärkung des Gefühls der Verantwortung für die Ziele der Union in den Bereichen Beschäftigung, Soziales und Ausgrenzung;
- Förderung der verantwortungsvollen Regierungsführung, des gegenseitigen Lernens und der sozialen Innovation;
- Modernisierung und Anwendung des EU-Rechts;
- Förderung der geografischen Mobilität und
- Verbesserung des Zugangs zu Mikrofinanzierungen.

3. Allgemeine Bemerkungen des EWSA

- 3.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss erachtet den Vorschlag bezüglich der Rationalisierung der Unterstützungsmaßnahmen der EU für Arbeitssuchende für interessant und räumt ein, dass es keine leichte Aufgabe ist, ein Programm für sieben Jahre aufzustellen, wenn das vorherige noch zwei Jahre Laufzeit hat.
- 3.2 Er bedauert, dass das Ziel einer Angleichung der sozialen Rechte in den Mitgliedstaaten auf dem Wege des Fortschritts, mit Hilfe derer die Unterschiede untereinander aufgehoben und somit die Mobilität erleichtert werden sollen, nicht als allgemeines Ziel⁹ angeführt wird.
- 3.3 Der EWSA weist darauf hin, dass die Sozial- und die Kohäsionspolitik geteilte Zuständigkeiten der EU¹⁰ sind. Die EU ist bei allen ihren Handlungen gehalten, dies ebenso zu respektieren wie die allgemein anzuwendenden Bestimmungen von Art. 9 AEUV¹¹ sowie jene der Artikel 8 und 10.
- 3.4 In diesem Zusammenhang wünscht der EWSA, dass die beiden wichtigen Fragen der Gleichheit und der Bekämpfung von Diskriminierung, die bislang immer Teil sozialpolitischer Maßnahmen waren und dann der Generaldirektion Justiz übertragen wurden, weiterhin förderfähig im Sinne von Progress sind, denn Diskriminierung nimmt häufig die Form ungleicher Bezahlung bzw. sozialer Ungleichheit an. Diese Fragen werden in dem Erwägungsgrund 10 und in den Artikeln 7 und 8 des Vorschlags für eine Verordnung über den ESF¹² aufgegriffen und die Frage der Gleichheit steht nach wie vor im Sozialkapitel des Vertrags.

⁹ Art. 151 Abs. 1 AEUV.

¹⁰ Art. 4 Abs. 2 Buchst. b und c AEUV.

¹¹ Stellungnahme des EWSA, ABl. C 24 vom 28.1.2012, Seite 29.

¹² COM(2011) 607 final.

- 3.5 Zudem findet es der EWSA bedauerlich, dass die von der Verknüpfung der drei Unterprogramme Progress, EURES und Mikrofinanzierung erwarteten Synergien in dem Programm für sozialen Wandel und soziale Innovation nicht herausgestrichen werden. Ebenso hätte der Rolle der Regionen Rechnung getragen werden können. Auch die Möglichkeiten zur Erzielung von Synergien mit anderen EU-Programmen in den Bereichen Bildung und Förderung der Beschäftigung junger Menschen sowie mit der wichtigen Initiative für junge Menschen "Dein erster EURES-Arbeitsplatz" werden nicht ausgelotet.
- 3.6 Der EWSA ist der Auffassung, dass die tatsächlich vergebenen Mittel, die Ausschöpfungsrate und die in der Praxis bei den Projekten auftretenden Schwierigkeiten (siehe Mikrofinanzierung und Schaffung von Arbeitsplätzen) einer Bewertung unterzogen werden müssen, damit daraus Schlüsse für das neue Programm für sozialen Wandel und soziale Innovation gezogen werden können; außerdem legt die Kommission nicht dar, wie der erhebliche europäische Mehrwert ermittelt werden wird, der ein Kriterium für die Förderfähigkeit neuer Projekte sein soll. Die Ausgangsbasis für die Festlegung der Zielsetzungen durch die Kommission ist somit unklar, und zwar umso mehr, als die Bewertung des Vorläuferprogramms noch aussteht, und auch die Bewertung des Mehrwerts des neuen Programms ist mehr als subjektiv.
- 3.7 Nach einem Vergleich mit dem Vorschlag für eine Verordnung über den ESF, ist der EWSA der Auffassung, dass Platz und Rolle der Sozialpartner in den drei Unterprogrammen des Programms hätten erwähnt werden sollen – im Wortlaut der ESF-Verordnung wird ihnen eine "entscheidende Rolle in den Bereichen Beschäftigung, Bildung und soziale Eingliederung"¹³ eingeräumt.
- 3.8 Der EWSA ist ebenso der Ansicht, dass die Rolle der Nichtregierungsorganisationen in dem Programm, das teilweise aus ESF-Mitteln finanziert wird, hätte erwähnt werden müssen. So wird im Entwurf einer Verordnung über den ESF im Erwägungsgrund 9¹⁴ ausgeführt: "Für eine effiziente und wirksame Umsetzung der aus dem ESF unterstützten Maßnahmen bedarf es einer verantwortungsvollen Verwaltung und einer guten Partnerschaft zwischen allen relevanten territorialen und sozioökonomischen Akteuren, insbesondere den Sozialpartnern und Nichtregierungsorganisationen."
- 3.9 Die Organisationen der Zivilgesellschaft werden im Programm zur Mitarbeit aufgefordert¹⁵, und ihr Platz sollte nach Ansicht des EWSA bestätigt werden. Sie könnten dann eine Rolle bei der Umsetzung der Maßnahmen spielen.
- 3.10 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Kommission der digitalen Integration¹⁶ in den geplanten Maßnahmen mehr Augenmerk schenken sollte, da die neuen IK-Technologien ein bereichsübergreifender Hebel für Integration und Beschäftigung sind.

¹³ COM(2011) 607 final, Erwägungsgrund 5.

¹⁴ COM(2011) 607 final, Erwägungsgrund 9.

¹⁵ COM(2011) 609 final, Erwägungsgrund 9.

¹⁶ Stellungnahme des EWSA, ABl. C 318 vom 29.10.2011, S. 9.

4. Zur Methodik

- 4.1 Der EWSA stellt fest, dass der Titel des Vorschlags "Programm für sozialen Wandel und soziale Innovation" lautet und das Ziel darin besteht, drei bestehende EU-Programme ohne Innovationen fortzuführen. Die Kommission schlägt die drei Unterprogramme auf die Bereiche sozialer Wandel und soziale Innovation durch soziale Erprobung auszurichten, definiert aber weder in den Erwägungsgründen, noch im Text des Vorschlags und auch nicht in der Ex-ante-Bewertung, worin das eigentliche Ziel der "sozialen Innovation" besteht.
- 4.2 Bei den in verschiedenen Ländern durchgeführten wissenschaftliche Untersuchungen zum Thema "soziale Innovation" wird von der Vorstellung ausgegangen, dass das Modell Produktion-Verbrauch am Ende sei, um zu dem Schluss zu gelangen, dass es an der Zeit sei, die sozialen Strukturen zu verändern, indem die Rollenaufteilung zwischen den einzelnen Kategorien von Akteuren und Interessengruppen aufgebrochen wird, was jedoch angesichts der Tatsache, dass es keine endgültige Definition des Begriffs "Innovation" gibt, zu Unwägbarkeiten hinsichtlich der Wahl des Governance-Modells in den Unternehmen (und nicht nur in den Sozialunternehmen) sowie hinsichtlich des Platzes der Arbeitnehmervertretungen und der Form des sozialen Dialogs¹⁷ führen würde. Für diese Forscher würde der soziale Wandel auch die sozialen Sicherungssysteme betreffen. Das europäische "Sozialmodell" soll probe-weise überarbeitet werden, ohne neue Rechtsbestimmungen zu erlassen. Mit dem Unterprogramm Progress¹⁸ sollte eine "evidenzbasierte Politik" "zusammen mit den Sozialpartnern, zivilgesellschaftlichen Organisationen und anderen interessierten Kreisen" gefördert werden.
- 4.3 In ihrem Vorschlag spricht sich die Europäische Kommission für die "soziale Erprobung" aus, ohne darzulegen, welche Art von Innovation und Wandel ihrer Auffassung nach angestrebt werden sollte. Dies ist ein soziologischer Ansatz, der die Bürgerinnen und Bürger täuschen könnte, da nicht absehbar ist, wohin die Reise letztlich gehen soll. Der EWSA ist der Ansicht, dass zuerst ergründet werden müsste, weshalb und inwiefern der Markt, die öffentlichen Dienste und die EU-Mittel den sozialen Bedürfnissen nicht gerecht werden konnten, warum der Reichtum nicht umverteilt wurde, um Menschen in Schwierigkeiten ihre Unabhängigkeit zu sichern, wie dies in der Grundrechtecharta verankert ist.
- 4.4 Der EWSA ist der Auffassung, dass in Erfahrung gebracht werden müsste, welchen gesellschaftlichen Wandel Innovation auf lange Sicht bringen soll, was jedoch mit einer Vorgehensweise von unten nach oben und mittels des darauf Bezug nehmenden gegenständlichen Verordnungsvorschlags nicht möglich sein wird.

¹⁷ *Social innovation Review*, Stanford Graduate School of Business, Herbst 2008, J.A. Phills, K. Deiglmeier, D.T. Miller; *Social Innovation*, J. Howaldt & M. Schwarz, IMO-Dortmund, Mai 2010; *Transformations et Innovation sociale en Europe : quelles sorties de crise ?*, N. Richez-Battesti & D. Vallade, P.U de Louvain-Cahiers du CIRTES 5, Sept. 2010, S.45; S. Bacq & F. Janssen, *ibid*, S. 207.

¹⁸ Art. 3 Absatz a) des Verordnungsentwurfs und Stellungnahme des EWSA, ABl. C 255 vom 14.10.2005, S. 67.

- 4.5 Die Systeme der sozialen Sicherheit sind bei den Bürgerinnen und Bürgern für ihre Nachhaltigkeit bekannt und besitzen eine hohe Legitimität. Nach Auffassung des EWSA kann die *"Erprobung und Umsetzung in größerem Maßstab von innovativen Lösungen, mit denen sozialen Bedürfnissen begegnet werden soll"*¹⁹ zu einer Abschwächung der großen Solidari­ tätsmaßnahmen, zu Klientelpolitik sowie zur Fragmentierung der sozialen Bewegung und ihrer Formen der Vertretung führen.
- 4.6 Das Programm für sozialen Wandel und soziale Innovation müsste gewährleisten, dass die Aktivitäten im Bereich der sozialen Innovation in Ergänzung zu den sozialen Rechten²⁰ und den nationalen sozialen Sicherungssystemen stehen und nicht an deren Stelle treten sollen. Der EWSA unterstreicht, dass die soziale Innovation nicht an die Stelle der auf dem Recht fußenden Systeme treten oder die langfristige Sicherheit verdrängen darf, die diese Systeme den Menschen, auch den schwächsten unter ihnen, bieten.
- 4.7 Für die benachteiligten Bevölkerungsgruppen bestünde ein echter sozialer Wandel weniger in grundlegenden Sozialreformen, sondern vielmehr darin, dass sie Zugang zu Beschäftigung, Wohnraum und Verkehrsmitteln bekommen. Was die Menschen, die in der EU leben, vor allem brauchen, sind gute Arbeitsplätze. Erwähnt werden müsste in dem Programm auch die Frage des Wohnraums, da sie alle Akteure in den Bereichen Beschäftigung und Integration betrifft²¹.
- 4.8 Der EWSA weist außerdem darauf hin, dass Art. 153 Abs. 4 des AEUV hinsichtlich sozialer Sicherung im engeren Sinne²² den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumt, die Grundprinzipien ihres sozialen Sicherungssystems festzulegen sowie strengere Schutzmaßnahmen beizubehalten bzw. zu beschließen, die selbstverständlich mit den Verträgen vereinbar sein müssen.

5. **Besondere Bemerkungen**

- 5.1 Nach Auffassung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses wäre es zweckmäßig, in den Entwurf der Verordnung einen Verweis auf der Subsidiaritätsprinzip sowie eine Begriffsbestimmung für den erwarteten "hohen Mehrwert" aufzunehmen.

19 Art. 9 Abs. 1 und Art. 3 des Vorschlags haben einen sehr weiten Anwendungsbereich – COM(2011)609 final.

20 Artikel 151 Absatz 1 AEUV.

21 Art. 1, 7, 15, 24, 34 Abs. 3 und 52 Abs. 3 der EU-Grundrechtecharta, Art. 8 der EMRK sowie Art. 30 und 31 der überarbeiteten Europäischen Sozialcharta.

22 COM(2011) 609 final, Art. 4 Abs. 1 Buchst. a und b.

5.2 Zu Progress

- 5.2.1 Die Maßnahmen, Akteure und der Kreis der Begünstigten werden in dem Vorschlag nicht ausreichend definiert²³. Es wird nicht angegeben, ob bei der Analyse und insbesondere hinsichtlich der Festlegung der Palette sozialer Indikatoren²⁴ den Standpunkten der Sozialpartner²⁵ und der Nichtregierungsorganisationen Rechnung getragen wurde.
- 5.2.2 Das Programm Progress hat "schwer messbare" Ziele und nutzt "subjektive Variablen", obwohl im Finanzbogen zu dem Vorschlag angegeben wird, dass die Durchführung ergebnisorientiert ist²⁶. Die Auswirkungen auf das Ziel "Beschäftigung" werden nicht erfasst; das Instrument erscheint kaum praxistauglich. Für den EWSA müssten anhand der bereits vorliegenden Daten Schlüsse aus den Projekten gezogen und eine Online-Zusammenstellung der positiven Ergebnisse geschaffen werden. Der AdR empfiehlt, vor einer Fortführung zu analysieren, welche Arbeitsplätze mit Hilfe der Förderungen geschaffen wurden. So könnte es die Kommission vermeiden, Empfehlungen für Strukturreformen auszusprechen, die auf einer unzuverlässigen Bewertung beruhen.
- 5.2.3 Das Ziel steht in keinem Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln: Mit der angekündigten Mittelaufstockung der drei Unterprogramme für den Zeitraum 2014-2020 um 10% im Vergleich zu 2007 können keine neuen Maßnahmen erschlossen werden.
- 5.2.4 Zu großes Augenmerk wird in dem Vorschlag der Verwaltung gewidmet²⁷: Das Geld der Steuerzahler sollte direkt den Bürgerinnen und Bürgern zu gute kommen. Wichtig wäre zu wissen, wie hoch beispielsweise der Anteil der Mittel für die Bekämpfung der Armut sein wird.
- 5.2.5 Die Bewertung der geförderten Projekte kann wie bereits in der Vergangenheit durch die Hinzuziehung externer Prüfunternehmen Kosten verursachen. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Dokumente und Verfahren vereinfacht und vereinheitlicht werden sollten.
- 5.2.6 In Bezug auf die Sozialunternehmen²⁸ wünscht der EWSA:
- auf das Subsidiaritätsprinzip und die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten hinzuweisen;
 - eine Definition ihrer Rolle bei den Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse;
 - Synergien zwischen dem Programm für sozialen Wandel und soziale Innovation und dem Vorschlag vom 7. Dezember 2011 für eine Verordnung über den "Europäischen Fonds

23 Siehe z.B. Ex-ante-Bewertung, S. 42.

24 COM(2011) 607 final, Art. 6.

25 COM(2011) 609 final, Art. 15 Buchstabe a und c.

26 "Finanzbogen zu Vorschlägen für Rechtsakte", Ziffer 1.4.3. im Anhang zu COM(2011) 609 final, S. 32.

27 COM(2011) 609 final, Art. 5 Abs. 3.

28 Stellungnahme des EWSA, ABl. C 24 vom 28.1.2012, S. 1.

für soziales Unternehmertum", der die Gründung von Sozialunternehmen fördern soll (Verleihung eines EuFSU-Siegels);

- von der Bedeutung sozialer Ziele abhängige Governance-Regeln, die den Investoren auferlegt würden und die Rolle der Banken, gegebenenfalls einschließlich bindender Bestimmungen zur Kreditwürdigkeit;
- eine Förderfähigkeit für die Selbständigen.

5.3 **Zu EURES**

5.3.1 EURES soll zu 15% aus dem Programm für sozialen Wandel und soziale Innovation und größtenteils aus dem ESF finanziert werden. Die haushaltstechnische Überschneidung der beiden Programme macht die Sache für die Bürger nicht unbedingt transparenter: Die Mittel aus den Strukturfonds werden nach NUTS2 regional vergeben, die Mittel aus dem Programm für sozialen Wandel und soziale Innovation hingegen nicht.

5.3.2 Die Aktivitäten auf nationaler und grenzübergreifender Ebene werden aus dem Europäischen Sozialfonds finanziert und Aktivitäten auf europäischer Ebene²⁹ aus dem Programm für sozialen Wandel und soziale Innovation. Für den ESF-Teil kommen die Bestimmungen für die Beteiligung von Partnern zur Anwendung, dies gilt jedoch nicht für den Teil des Programms für sozialen Wandel und soziale Innovation.

5.3.3 Der EWSA bezweifelt die Sinnhaftigkeit der Zusammenführung derart unterschiedlicher Elemente unter einem einzigen Programm für sozialen Wandel und soziale Innovation, da die Haushaltskontrolle dann schwieriger als bei der vorherigen Programmplanung ausfallen wird. Auch die Aufteilung der Finanzbeiträge zwischen ESF, Kommission und Mitgliedstaaten ist nicht klar geregelt. Dadurch kommt es zur Anwendung unterschiedlicher Vorschriften für die Ausschussverfahren und die Überwachung der Durchführungsrechtsakte der Kommission³⁰.

5.3.4 Der EWSA fragt sich, ob es für die Kommission sachdienlich ist, ein zentralisiertes System zu schaffen und die regionale Dynamik von EURES auszubremsen, obwohl diese seit langem existierende "soziale Innovation" durch ihre lange Laufzeit gezeigt hat, dass die Akteure vor Ort die besten Ergebnisse erzielen. 2007 wollte das Parlament sogar die Mittel dafür aufstocken³¹. Der EWSA erinnert daran, dass die Mobilität nicht ein Ziel an sich ist, sondern nur eine Unterstützung im Falle der Notwendigkeit, eine Beschäftigung in einem anderen Land der EU suchen zu müssen.

29 Jugendportal und –projekt "Dein erster EURES-Arbeitsplatz".

30 Verordnung (EU) Nr. 182/2011.

31 Entschließung des EP vom 15.9.2007.

- 5.3.5 Nach Auffassung des EWSA sollten in dem Vorschlag folgende Elemente Erwähnung finden:
- der Grundsatz, dass das Angebot menschenwürdiger Beschäftigungsverhältnisse Vorrang vor dem Angebot von Mikrokrediten und geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen haben muss;
 - die Bestätigung des Ziels, die Mobilität zu fördern und sogleich gegen Sozialdumping vorzugehen;
 - Arten der Arbeitsverträge, die mit Hilfe von EURES abgeschlossen wurden;
 - die Definition des Begriffs "gezielte Mobilität".
 - die angekündigte Änderung der Rechtsgrundlage von EURES³²;
 - die Notwendigkeit einer Übertragbarkeit der Rechte mobiler Bürgerinnen und Bürger sowie neuer Bestimmungen zur Anerkennung von Befähigungsnachweisen³³;
- 5.3.6 Nach Auffassung des EWSA ist es wichtig, die Rolle der Sozialpartner im Rahmen von EURES auch weiterhin klar festzulegen.

5.4 **Zu Mikrofinanzierung und sozialem Unternehmertum**

- 5.4.1 Der EWSA fordert, die Bürgerinnen und Bürger umfassend über das Internet (digitale Integration) über dieses Programm zu informieren, damit sie vor Mikrofinanzierungsangeboten zu Wucherzinsen aus der informellen Wirtschaft gefeit sind. Es sollte nicht vergessen werden, dass die in Artikel 22 des Vorschlags genannten Personen sozial schwache Menschen sind, und dass sie andere Hilfen als Mikrofinanzierungen und Unterstützung im Wettbewerb als Unternehmer benötigen. Diese können sich als Risiko und Falle für diese Personen erweisen und niemals eine abhängige Beschäftigung ersetzen.
- 5.4.2 Zudem ist der EWSA der Auffassung, dass ein Aufteilungsschlüssel für die einzelnen Mitgliedstaaten erwogen werden sollte.
- 5.4.3 Außerdem sollte nach Ansicht des EWSA die vom EIF und der EIB erwartete Hebelwirkung besser erläutert und der Kreis der Begünstigten klarer festgelegt werden. Tatsache ist, dass die Summe von 25.000 EUR für eine Person, die gerade ihren Arbeitsplatz verloren hat (Art. 22 Abs. 1 Buchst. a), für ein Sozialunternehmen mit Beschäftigten und Geldmitteln (Art. 22 Abs. 3) oder für einen Selbständigen und sein Kleinstunternehmen ganz unterschiedliche Auswirkungen haben wird, und die Sicherheiten von den Kreditgebern unterschiedlich bewertet werden. Folgende Punkte müssten daher geklärt werden:
- Was an diesem Unterprogramm ist "sozial"?
 - Wer sind die Begünstigten (insbesondere die Größe der förderfähigen Sozialunternehmen)?
 - Was ist ein "soziales Kleinstunternehmen"?

³² Mitteilung der Kommission COM(2011) 777 final.

³³ Vorschlag für eine Richtlinie vom 19.12.2011 (COM(2011) 883 final).

- Wie wird die bereitgestellte Hilfe umgesetzt und wie hoch ist die konkrete Deckung (100%)?
- Sollten eventuell Kriterien für eine Art von Staffelung der Unterstützungsleistungen festgelegt werden?
- Wie kann die Ex-post-Bewertung vereinfacht werden, um die Bilanzierung zu erleichtern und die Kosten für die Kontrolle zu senken?

5.4.4 Seitens der Kreditgeber:

- Es sollten für sie klarere Regeln aufgestellt werden, damit sie ihre Aufgabe erfüllen, ohne die Kreditnehmer mit zusätzlichen und versteckten Anforderungen zu belasten;
- es sollten Bewertungsmaßnahmen zur raschen Erstellung einer Schlussbilanz vorgesehen werden.

5.4.5 Der EWSA wünscht, dass der Mehrwert dieser Maßnahmen größer ausfällt als die laut vorläufiger Bewertung mit dem vorherigen Programm erzielten Ergebnisse: 1,2 neue Arbeitsplätze pro vergebenem Mikrokredit³⁴.

Brüssel, den 23. Februar 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Staffan NILSSON

³⁴

"Finanzbogen zu Vorschlägen für Rechtsakte", Ziffer 1.4.3. im Anhang zu COM(2011) 609 final, S. 32.