



Brüssel, den 18. November 2023
(OR. en)

15415/23

SOC 768
EMPL 551
ECOFIN 1178

VERMERK

Absender: Vorsitz

Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

Betr.: Soziale Investitionen

– Orientierungsaussprache

Sozialinvestitionen und die haushaltspolitischen Vorschriften der EU

– Vorstellung durch den Vorsitz

Die Delegationen erhalten anbei einen Orientierungsvermerk des Vorsitzes zu den oben genannten Themen im Hinblick auf die Orientierungsaussprache und die Vorstellung durch den Vorsitz auf der Tagung des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) am 27./28. November 2023.

Sozialinvestitionen

Orientierungsvermerk für die Orientierungsaussprache

Dieser Vermerk soll als Grundlage für die Orientierungsaussprache des Rates über soziale Investitionen dienen; darin werden hierzu einige Elemente des politischen Hintergrunds dargelegt (Abschnitt I), einige Fragen als Orientierungshilfe für die Aussprache vorgeschlagen (Abschnitt II) und der Standpunkt des Vorsitzes zu zentralen Elementen sozialer Investitionen und der EU-Haushaltsregeln vorgestellt (Abschnitt III).

* * *

I. Politischer Hintergrund

Der spanische Vorsitz hält die Thematik von Sozialinvestitionen für äußerst wichtig. Die politische Aussprache im Rat über dieses Thema kommt zur rechten Zeit.

Angesichts der Komplexität dieser Thematik ist es jedoch angebracht, dass politische Überlegungen in diesem Bereich auch auf technischen Elementen beruhen können, die einer eingehenden Untersuchung bedürfen und verschiedene Dimensionen miteinander verbinden.

Auf ihrer informellen Tagung am 14. Juli 2023 haben die Ministerinnen und Minister für Beschäftigung und Soziales einen Gedankenaustausch darüber geführt, wie soziale Investitionen und damit zusammenhängende Reformen eine widerstandsfähige Volkswirtschaft effizient unterstützen können und welche Bedeutung der europäischen Säule sozialer Rechte innerhalb des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung zukommt. Mehrere Ministerinnen und Minister haben den Standpunkt vertreten, dass gut konzipierte Reformen und Investitionen auf der Grundlage eines auf Sozialinvestitionen basierenden Ansatzes, und insbesondere Investitionen, die Humankapital fördern, neben Fortschritten bei der Verwirklichung sozialer Ziele auch zu Produktionssteigerungen und mehr Wirtschaftswachstum führen können; sie forderten, weitere faktengestützte Überlegungen anzustellen.

Im Anschluss an die Beratungen haben der derzeitige spanische und der künftige belgische Ratsvorsitz eine informelle Arbeitsgruppe „Sozialinvestitionen“ eingesetzt. Das Hauptziel dieser Arbeitsgruppe, die verschiedene institutionelle und nationale Akteure zusammenbringt, besteht darin, eine Diskussion aus wissenschaftlicher Sicht über das Zusammenspiel zwischen Sozialinvestitionen und Reformen, Wirtschaftswachstum, makroökonomischer Stabilisierung und sozialer Aufwärtskonvergenz zu fördern.

24 EU-Länder haben sich der Arbeitsgruppe angeschlossen: Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Litauen, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowenien, Spanien, Ungarn und Zypern. Darüber hinaus haben sich Vertreter der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration der Europäischen Kommission, des Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten des Europäischen Parlaments, die Vorsitzenden des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz sowie Vertreter der EU-Sozialpartner an den Tätigkeiten der Arbeitsgruppe beteiligt.

In der Arbeitsgruppe wurden zwei wesentliche Arbeitsbereiche erörtert. Der erste Arbeitsbereich betraf die empirischen Belege für die mikro- und makroökonomischen Erträge von Sozialinvestitionen. Der zweite Arbeitsbereich konzentrierte sich auf Methoden zur Überwachung und Bewertung der Erträge von Sozialinvestitionen.

Die Arbeitsgruppe trat viermal zusammen: am 5. September, 28. September, 10. Oktober und 3. November 2023. Am 8. November fand eine Konferenz auf hoher Ebene zum Thema „Sozialinvestitionen für resiliente Volkswirtschaften und Gesellschaften: zukunftsfähige EU-Haushaltsregeln“ statt, die gemeinsam mit Vertretern der Wissenschaft, der Mitgliedstaaten und der EU-Organe organisiert wurde, um die wichtigsten Ergebnisse der Arbeitsgruppe zu erörtern. Die Beratungen werden in den nächsten Monaten fortgesetzt, um zu den Überlegungen des Vorsitzes zur Vorbereitung der gemeinsamen Orientierungsaussprache der Finanzministerinnen und -minister und der Ministerinnen und Minister für Beschäftigung und Soziales am 12. März 2024 beizutragen.

Als Ergebnis der bisherigen Arbeiten und Austauschrunden wurde ein Arbeitsdokument erstellt, in dem eine operative Definition von Sozialinvestitionen vorgeschlagen, die Literatur über den wirtschaftlichen und den sozialen Ertrag von sozialen Investitionen vorgestellt und mögliche Ansätze für die Bewertung von sozialen Investitionen sowie ein breites Spektrum methodischer Instrumente zur Messung ihres Ertrags vorgeschlagen werden. Aufbauend auf diesen Arbeiten hat der Vorsitz eine Reihe von Kernbotschaften ausgearbeitet, in denen die Ergebnisse des Arbeitsdokuments zusammengefasst und mögliche Arbeitsbereiche aufgezeigt werden. Diese Kernbotschaften sind nachstehend aufgeführt.

II) Die Ministerinnen und Minister werden ersucht, folgende Fragen zu erörtern:

1. Die bisher geleistete erhebliche Arbeit zur Förderung des Sozialinvestitionsansatzes im Rahmen der Sozialagenda der EU ist bemerkenswert. Gut konzipierte Sozialinvestitionen können das Wirtschaftswachstum ankurbeln und somit die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte unterstützen, aber auch eine entscheidende Rolle bei der Förderung der sozialen Aufwärtskonvergenz spielen. Welche spezifische Rolle können Sozialinvestitionen und damit verbundene Reformen im Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU spielen? Wie können die Mitgliedstaaten wirksam ermutigt werden, in diese Richtung zu investieren? Welche zentrale Rolle kann schließlich der Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) in diesem Zusammenhang spielen?
2. Grundvoraussetzung für eine faktengestützte Gestaltung sozialpolitischer Maßnahmen ist die Stärkung und Verbesserung der Methodik für die Überwachung und Bewertung des wirtschaftlichen und sozialen Ertrags. In den letzten Jahren wurden diesbezüglich verschiedene Initiativen ergriffen, z. B. die Entwicklung neuer Methoden zur Verbesserung der Aktualität sozialer Indikatoren. Viele Mitgliedstaaten haben auch ihre Mikrosimulationskapazitäten ausgebaut oder andere Methoden für (Ex-ante- und/oder) Folgenabschätzungen eingeführt. Welche spezifischen Maßnahmen halten Sie für erforderlich, um kurz- und mittelfristig faktengestützte sozialpolitische Maßnahmen in Ihrem Land umzusetzen und zu verwirklichen?

III. Sozialinvestitionen – Kernbotschaften des Vorsitzes

Kernbotschaften des derzeitigen spanischen und des künftigen belgischen Vorsitzes auf der Grundlage der Beratungen der informellen Arbeitsgruppe „Sozialinvestitionen“

Botschaft 1: Eine auf den Lebensverlauf bezogene Perspektive für moderne Wohlfahrtsstaaten

- Die auf den Lebensverlauf bezogene Perspektive steht im Mittelpunkt der Wohlfahrtsstaaten des 21. Jahrhunderts. Moderne Wohlfahrtsstaaten stehen für eine ausgewogene Mischung aus zwei Dimensionen:
 - **Sozialinvestitionen**, einschließlich politischer Maßnahmen mit dem Ziel, die Qualität des „Bestands“ an Humankapital und Fähigkeiten zu erhöhen und aufrechtzuerhalten sowie den „Fluss“ der Übergänge auf dem Arbeitsmarkt und im Lebensverlauf zu erleichtern und zu verbessern;
 - **Sozialschutz**, einschließlich Maßnahmen zur Aufrechterhaltung eines starken universellen Sicherheitsnetzes zum Schutz vor den finanziellen Auswirkungen sozialer Risiken (z. B. Krankheit, Alter, Arbeitsunfälle und Arbeitsplatzverlust), und makroökonomische Stabilisierung.
- Aus der Kombination dieser einander ergänzenden und sich gegenseitig verstärkenden politischen Funktionen ergibt sich der sogenannte **Lebenswegmultiplikator**. Im Lebensverlauf entfalten Sozialinvestitionen positive Wechselwirkungen in Bezug auf Beschäftigungsmöglichkeiten, Wohlbefinden und die Gleichstellung der Geschlechter, und sie tragen dazu bei, die Armut innerhalb der Generationen und zwischen ihnen zu verringern.

Botschaft 2: Sozialinvestitionen als Wachstumsmotor

- Gut konzipierte Sozialinvestitionen können das **Wirtschaftswachstum** ankurbeln und damit auch die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte unterstützen, und sie fördern gleichzeitig die soziale Konvergenz.
- Investitionen in **hochwertige Bildung**, einschließlich frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE), können sich direkt auf das Wachstum auswirken, und zwar durch eine Erhöhung der Beschäftigungsmöglichkeiten (und damit eine Verringerung des geschlechtsspezifischen Beschäftigungs- und Lohngefälles) sowie der Innovationskapazität und der Produktivität, wodurch auch die Steuerbemessungsgrundlage mit Blick auf die Zukunft zugunsten der öffentlichen Finanzen ausgeweitet wird.

- Auch Investitionen in **Weiterbildung und Umschulung** können das Wirtschaftswachstum fördern, indem sie die Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität – unter anderem durch eine stärkere Innovationskapazität und die Aufnahme neuer Technologien – steigern und indem sie eine bessere Abstimmung zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage gewährleisten und die Beschäftigungsaussichten verbessern.
- Gut funktionierende und wirksame **aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen** und öffentliche Arbeitsverwaltungen können auch einen wirtschaftlichen Nutzen erbringen, indem sie die Effizienz des Arbeitsmarkts steigern, den Fachkräftemangel und das Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage verringern und die Erwerbsbeteiligung unterrepräsentierter Gruppen stärken.
- Investitionen in die **ambulante und die Primärversorgung sowie die Langzeitpflege** können zu einer besseren Gesundheitsversorgung beitragen und auch Einsparungen (durch geringere Kosten für die Erbringung bestimmter Dienstleistungen) ermöglichen und somit die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen fördern.

Botschaft 3: Sozialschutz und wirtschaftliche Stabilisierung

- Die Schockresilienz, d. h. die Fähigkeit des Landes, systemische Schocks abzufedern, steht in engem Zusammenhang mit sehr gut konzipierten und inklusiven Sozialschutzsystemen, insbesondere Arbeitslosenunterstützung und Kurzarbeitsregelungen.
- Belege für den wirtschaftlichen Nutzen von Sozialschutzausgaben sind erkennbar
 - auf Einzel- und Haushalt**mikro**ebene: wachstumsfördernde Effekte sind vor allem über den Einkommens- und Konsumkanal sowie durch die Ermöglichung des Aufbaus produktiver Vermögenswerte (einschließlich Humankapital) und den Schutz des Produktivkapitals nach einem Schock zu erwarten. Darüber hinaus kann der Sozialschutz Unternehmertum und Innovation fördern, indem er die Risikoaversion auf individueller Ebene abmildert und auf Gemeinschaftsebene Multiplikatoreffekte hervorbringt.
 - auf **Makro**ebene: der Sozialschutz kann sich wachstumsfördernd auf die Wirtschaft auswirken, indem er die Gesamtproduktivität der Haushalte erhöht, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stimuliert und somit die Beschäftigung erhöht, insbesondere durch antizyklische Ausgaben während eines Konjunkturabschwungs.

- Dem wirtschaftlichen Nutzen von Sozialschutzausgaben hat die Forschung bislang relativ wenig Beachtung geschenkt. Es bedarf weiterer empirischer Daten zu diesem Nutzen und zur Steigerungswirkung, die Sozialinvestitionen in diesem Zusammenhang entfalten können.
- In einer Reihe von Studien wird nachgewiesen, dass Ungleichheit das Wachstum langfristig behindert. In der Fachliteratur finden sich auch Hinweise auf mögliche positive Auswirkungen von Ungleichheit auf das Wachstum durch negative Anreize (für Innovationen und Unternehmertum) sowie durch Einsparungen und Investitionen.

Botschaft 4: Ansätze zur Messung der Renditen von Sozialinvestitionen

- Wie bei allen wirtschaftlichen Entscheidungen müssen die Opportunitätskosten von Sozialinvestitionen berücksichtigt werden. Wirtschaftswissenschaftler nähern sich diesem Problem, indem sie Kosten und Nutzen der einzelnen Optionen berücksichtigen; die Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) ist der Versuch, alle Auswirkungen einer politischen Option in Geldeinheiten zu messen.
- Im Bereich der Sozialinvestitionen ist es besonders schwierig, die Kosten und insbesondere den Nutzen in Geldbeträgen auszudrücken. Einige der Ergebnisse haben in der Regel keinen monetären Wert (z. B. Verringerung der Armut oder verstärkte soziale Inklusion, bessere Gesundheitsergebnisse), auch wenn sie wirtschaftliche Auswirkungen haben. Eine Entscheidungsanalyse anhand mehrerer Kriterien ermöglicht es, ein breites Spektrum von Bewertungskriterien zu berücksichtigen.
- Der Nutzen von Sozialinvestitionen lässt sich zum Teil nur auf längere Sicht erkennen. Daher ist es wichtig, über Verlaufsdaten aus Erhebungen und/oder administrativen Quellen zu verfügen, die sich auf lange Zeiträume beziehen.
- Ein ergänzender Ansatz für die KNA ist die Abschätzung der Verteilungswirkungen. Dazu gehört eine quantitative Analyse, die eine Bewertung der Verteilungseffekte von Reformen und Investitionen und somit ihrer Auswirkungen auf die Einkommen verschiedener Gruppen und letztlich auf Einkommensungleichheit und Armut ermöglicht.

- Die Auswahl des relevanten Ansatzes und der in die Modellierung einzubeziehenden Faktoren hat Grenzen und Herausforderungen, die speziell mit dem Bereich der Sozialinvestitionen zusammenhängen. Kein Modell kann all diese Elemente gleichzeitig berücksichtigen, und es ist wichtig, dass die Wahl der Annahmen transparent ist und die Methoden auf fundierten Analysen beruhen.
- Es könnten gemeinsame Leitlinien auf EU-Ebene ausgearbeitet werden, um eindeutige Zusammenhänge zu ermitteln, eine qualitativ hochwertige Analyse der Sozialinvestitionen und ihrer wirtschaftlichen und sozialen Ergebnisse zu fördern und sicherzustellen und die zugrundeliegenden Kausalzusammenhänge näher zu untersuchen.
- Daher können zur Messung der Renditen von Sozialinvestitionen sowohl auf Mikro- als auch auf Makroebene unterschiedliche Methoden angewandt werden, wie z. B.
 - auf Mikroebene: Mikrosimulationen, randomisierte Kontrollversuche, Abgleichsmethoden, Regressions-Diskontinuitäts-Analysen, Differenz-von-Differenzen-Ansatz, qualitative Methoden (Schwerpunktgruppen und eingehende Befragungen);
 - auf Makroebene: generalisierte Momentenmethode, Grenzeffizienzanalyse, Sozialrechnungsmatrix und berechenbare allgemeine Gleichgewichtsmodelle.

Sinnvollerweise könnten Sondierungsarbeiten in Betracht gezogen werden, um die Wechselwirkungen zwischen wirtschaftlichen und sozialen Daten im Hinblick darauf zu bewerten, einen umfassenderen und multifunktionalen Überblick über die Wechselbeziehungen zwischen Wirtschaft und gesellschaftlichem Wohlergehen zu geben, wobei als Beispiel die jüngsten Arbeiten zum System der umweltökonomischen Gesamtrechnungen (SEEA) herangezogen werden sollten.

Botschaft 5: Statistische Kapazität zur Bewertung von Sozialinvestitionen

- Im Bereich der Sozialinvestitionen spielen die Verwaltung von und der Zugang zu Daten sowie statistische Instrumente und Kapazitäten eine zentrale Rolle bei der Entscheidungsfindung, indem sie Folgenabschätzungen und eine bessere Politikgestaltung ermöglichen. Sozialinvestitionen umfassen ein breites Spektrum von Maßnahmen, für deren Bewertung der Zugang zu geeigneten Daten von entscheidender Bedeutung ist.

- Die Datenfrage steht in engem Zusammenhang mit der **Gestaltung und Bewertung der staatlichen Politik** und der Sozialinvestitionen. Die Genauigkeit und Qualität der mithilfe der verschiedenen verfügbaren Bewertungsinstrumente (Makro- oder Mikro-, Ex-ante- oder Ex-post-Instrumente) erzielten Ergebnisse hängt weitgehend von den verfügbaren Daten ab. Auch **Transparenz** und **Rechenschaftspflicht** spielen hierbei eine Rolle.
- Um das Spektrum der Folgenabschätzungen zu erweitern, sind häufig detailliertere Daten erforderlich. Eine umfassende Analyse erfordert eine umfangreiche und repräsentative Stichprobe, die die erforderlichen Komponenten der verschiedenen untersuchten Politikbereiche umfasst. Eine bessere Verfügbarkeit von **Verwaltungsdaten** für Ex-ante- und Ex-post-Folgenabschätzungen politischer Maßnahmen sollte daher eine Priorität sein, ebenso wie die Verbesserung der Komplementarität mit vergleichbaren Erhebungsdaten auf nationaler und EU-Ebene.
- Um dies zu erreichen, ist es wichtig, den Bedenken in Bezug auf den **Schutz der Privatsphäre, die Datensicherheit, die Bürokratie** und den **Mangel an Anreizen für Transparenz**, den Wettbewerb zwischen den Institutionen usw. angemessene Rechnung zu tragen. Die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) macht den Datenzugang komplizierter, was insbesondere im europäischen Kontext eine große Herausforderung darstellt.
- Es muss unbedingt ein Gleichgewicht zwischen dem Schutz der Privatsphäre und der Datensicherheit und der Notwendigkeit einer wirksameren Bewertung staatlicher Maßnahmen gefunden werden. Es bedarf klarer Rechtsrahmen und Vorschriften als Richtschnur für die gemeinsame Nutzung von Daten, und es müssen Anreize geschaffen werden, um Transparenz und Zusammenarbeit zu fördern. In diesem Zusammenhang sollte der seit September 2023 geltende europäische Daten-Governance-Rechtsakt in vollem Umfang genutzt werden.
- Bei der Aktualität der EU-Sozialindikatoren wurden erhebliche Fortschritte erzielt. Dennoch bedarf es weiterer Verbesserungen in Bezug auf die **Aktualität, und zwar sowohl durch aktuellere Daten als auch durch den Ausbau der Kapazitäten für Kurzfristvorhersagen**. Die Schnellschätzungen von Eurostat sind diesbezüglich ein vielversprechenden Weg.

Unter dem Link <https://www.inclusion.gob.es/documents/384697/3692129/IWGSI+-+Working+Document+14112023.pdf> ist das von Spanien und Belgien im Rahmen der IWGSI gemeinsam erstellte Arbeitsdokument abrufbar. Dieses Dokument liefert eine operative Definition von Sozialinvestitionen, untersucht den mit Sozialinvestitionen verbundenen wirtschaftlichen und sozialen Nutzen umfassend und enthält verschiedene Ansätze für die Bewertung solcher Investitionen. Darüber hinaus wird ein breites Spektrum an Methoden zur wirksamen Messung dieses Nutzens vorgestellt.
