

# Soziale Dimension der EU

Studie zu Benchmarking-Empfehlungen

Möglichkeiten und Grenzen  
von Benchmarking für ein  
soziales Europa

Anette Scoppetta  
Michael Fuchs  
Kai Leichsenring

30. Jänner 2017  
Wien



## **Soziale Dimension der EU**

Studie zu Benchmarking-Empfehlungen

Möglichkeiten und Grenzen  
von Benchmarking für ein  
soziales Europa

Anette Scoppetta  
Michael Fuchs  
Kai Leichsenring

30. Jänner 2017  
Wien

### **Kontakt:**

Dr.in Anette Scoppetta  
[scoppetta@euro.centre.org](mailto:scoppetta@euro.centre.org)

European Centre for Social Welfare Policy and Research  
Berggasse 17, 1090 Vienna, Austria  
[www.euro.centre.org](http://www.euro.centre.org)  
+43-1-319 4505-19

## **Executive Summary**

The study “The Social Dimension of the EU” aims at identifying thematic key areas for potential benchmarking processes in the social field during the next potential upward policy convergence. Pros and cons of the benchmarking process, its benchmarks and corresponding social indicators are discussed, exemplified by the minimum income benefits, and further analysis suggested to supplement the exercise. The study shows that benchmarking in the social dimension has its pitfalls when focussing on purely quantitative target setting. Thus, benchlearning processes are suggested, in which analysing the causes and frameworks for the societal challenges, learning from others and action taking stands in the forefront.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Fragestellungen, Ziele, Methoden und Prozess</b>	<b>7</b>
2.1	Fragestellungen	7
2.2	Ziele	7
2.3	Methoden und Arbeitsprozess	8
<b>3</b>	<b>Benchmarking in der sozialen Dimension</b>	<b>10</b>
3.1	Aufriss zu Grundsätzen, Zielen und Herausforderungen	14
3.2	Diskussion bisheriger EU-Benchmarking-Prozesse im Bereich Arbeit & Soziales	15
3.3	Zentrale Empfehlungen zu Benchmarking in der sozialen Dimension	20
3.4	Vertiefung: Benchmarking, Benchlearning und Benchaction	23
3.4.1	Vom Austausch „Guter Praxis“ zum „Benchlearning“	26
3.4.2	Stärkung von Benchmarking durch (sozial-) politischen Dialog und ergänzende Studien	27
<b>4</b>	<b>Diskussion von thematischen Schlüsselbereichen</b>	<b>31</b>
4.1	Identifizierung, Analyse und Diskussion relevanter Bezugsgrößen	34
4.2	Mindestsicherungsleistungen	37
4.3	Ergänzung zum Benchmarking-Prozess der Mindestsicherungsleistungen: Diskussion und Anregungen zur Analyse von Armut	42
<b>5</b>	<b>Fazit</b>	<b>51</b>
	<b>Referenzen</b>	<b>57</b>
	<b>Annex</b>	<b>63</b>

# 1 Einleitung<sup>1</sup>

*Welche Schlüsselbereiche der sozialen Dimension sollten für Benchmarking im Rahmen einer aufwärts gerichteten Konvergenz angedacht werden?*

Die Europäische Kommission (EK) hat am 8. März 2016 eine Mitteilung zur Einleitung einer Konsultation über eine europäische Säule sozialer Rechte zur Stärkung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU, engl. EMU) vorgelegt, die auf eine aufwärts gerichtete Konvergenz innerhalb des Euro-Raums abzielt. Dabei sollen Grundsätze zur Unterstützung gut funktionierender und fairer Arbeitsmärkte und Wohlfahrtssysteme im Euro-Raum festgelegt werden (Europäische Kommission, 2016a). Im Bereich der Sozialpolitik kündigte die EK an, ab dem Europäischen Semester<sup>2</sup> 2016 schrittweise Benchmarks und vergleichende Untersuchungen zwischen Politik- oder Themenbereichen einzuführen (Europäische Kommission, 2015c). Aus Sicht der EK sollten mit der Stärkung des Europäischen Semesters die Strukturreformen in den Mitgliedstaaten (MS) vorangetrieben werden, um zu einer Konvergenz nach oben beizutragen.

In einer Europäischen Union (EU), die durch das wachsende Auseinanderklaffen von Arm und Reich und die Zunahme der Armut gekennzeichnet ist, stellt sich die zentrale Frage, ob Benchmarking im Bereich des Sozialschutzes und der sozialen Sicherung eine geeignete Methode ist, um zu einer aufwärts gerichteten Konvergenz beizutragen. Das österreichische Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK) beauftragte in diesem Zusammenhang das Europäische Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung (Europäisches Zentrum) mit der Durchführung einer Studie, um Politikbereiche für Benchmarking zu identifizieren, die Methode für den spezifischen Politikbereich kritisch zu reflektieren sowie Inhalte und Bezugsgrößen vorzuschlagen, die im Zusammenhang mit einem möglichen Benchmarking für Schlüsselthemen der sozialen Dimension empfohlen werden.

In dieser Studie wird Benchmarking als ein mögliches Instrument und Beitrag zur Aufwärtskonvergenz im Bereich des Sozialschutzes diskutiert: Abgeleitet von derzeitigen Herausforderungen und Zielen der Sozialpolitik werden in einem ersten Schritt relevante Politikbereiche untersucht. Im Zuge der Umsetzung der Studie wurden 14 thematische Schlüsselbereiche identifiziert („*key policy areas*“), welche Vorschläge in zahlreichen Politikbereichen, wie etwa Bildungspolitik, Fiskalpolitik und Arbeitsmarktpolitik, beinhalteten. Das Benchmarking wird sodann für den Bereich der Mindestsicherungsleistungen diskutiert. Darauf aufbauend ist für

das Thema Armut ein Analyseprozess ausgearbeitet. In der Studie wird aufgezeigt, wo die Schwächen des Benchmarking-Konzepts liegen. Die Ergebnisse legen klar, dass die aus dem betrieblichen Management stammende Methode nicht 1:1 für den Bereich des Sozialschutzes und der sozialen Sicherung übernommen werden kann, da wesentliche Informationen verloren gehen und Analysen fehlgeleitet sein können.

Die Studie ist in fünf Kapitel gegliedert: Nach der Einleitung (Kapitel 1) werden Fragestellungen, Ziele, Methoden und Arbeitsprozess (Kapitel 2) erläutert. Während Benchmarking in Kapitel 3 allgemein diskutiert wird, geht Kapitel 4 auf den spezifischen Benchmarking-Bereich der Mindestsicherungsleistungen ein und erörtert einen ergänzenden Analyse-Prozess zu Armut.

Kapitel 5 (Fazit) fasst die Studienergebnisse zusammen und leitet Empfehlungen für das BMASK ab.

- 1 Dank gebührt dem Projektbeirat, welcher im Zusammenhang mit dieser Studie einberufen wurde und Empfehlungen an das Europäische Zentrum gab.
- 2 Das Europäische Semester bezeichnet den jährlichen Zyklus der wirtschaftspolitischen Koordination auf EU-Ebene.

# 2 Fragestellungen, Ziele, Methoden und Prozess

## 2.1 Fragestellungen

Die zentrale Fragestellung der Studie lautet: ***Welche thematischen Schlüsselbereiche sollten im Rahmen einer aufwärts gerichteten Konvergenz für Benchmarking-Prozesse angedacht werden, um die soziale Dimension einzufangen und den sozialen Fortschritt zu begleiten?***

Eingebettet in diese zentrale Fragestellung beantwortet die Studie folgende Fragen:

- *Welche Vor- und Nachteile hat Benchmarking im Bereich des Sozialschutzes?*
- *Welche Benchmarks und Sozialindikatoren werden für den spezifischen Schlüsselbereich der Mindestsicherungsleistungen empfohlen? Wie können der Sozialschutz und die soziale Sicherung durch Benchmarking gestärkt werden?*
- *Was muss bei einem Analyseprozess zum Thema Armut bedacht werden? Welche analytischen Lücken gibt es? Welche Begleitmaßnahmen sollten angedacht werden, die Benchmarking unterstützen?*

## 2.2 Ziele

Das Projekt soll den BMASK-Beitrag zur Konsultation zur europäischen Säule der sozialen Rechte untermauern helfen und Perspektiven für die Stärkung der sozialen Dimension in der EU aufzeigen. Dabei werden folgende Ziele angestrebt:

- a. *Identifikation von thematischen Schlüsselbereichen („key policy areas“), die sozialpolitische Politikherausforderungen betreffen und im Benchmarking auf EU-Ebene inkludiert sein sollten, um den sozialen Fortschritt in Europa zu begleiten;*
- b. *Diskussion von ausgewählten, relevant erscheinenden Benchmarks und deren Sozialindikatoren inkl. Empfehlungen für die Verwendung derselben;*
- c. *Identifikation von Begleitmaßnahmen, die den Benchmarking-Prozess unterstützen, wie begleitende evidenzbasierte Analysen und politischer Dialog; und*

- d. *Ableitung von Empfehlungen* für das BMASK zu bestehenden Benchmarking-Diskussionen in den Ausschüssen im Bereich der Sozialpolitik.

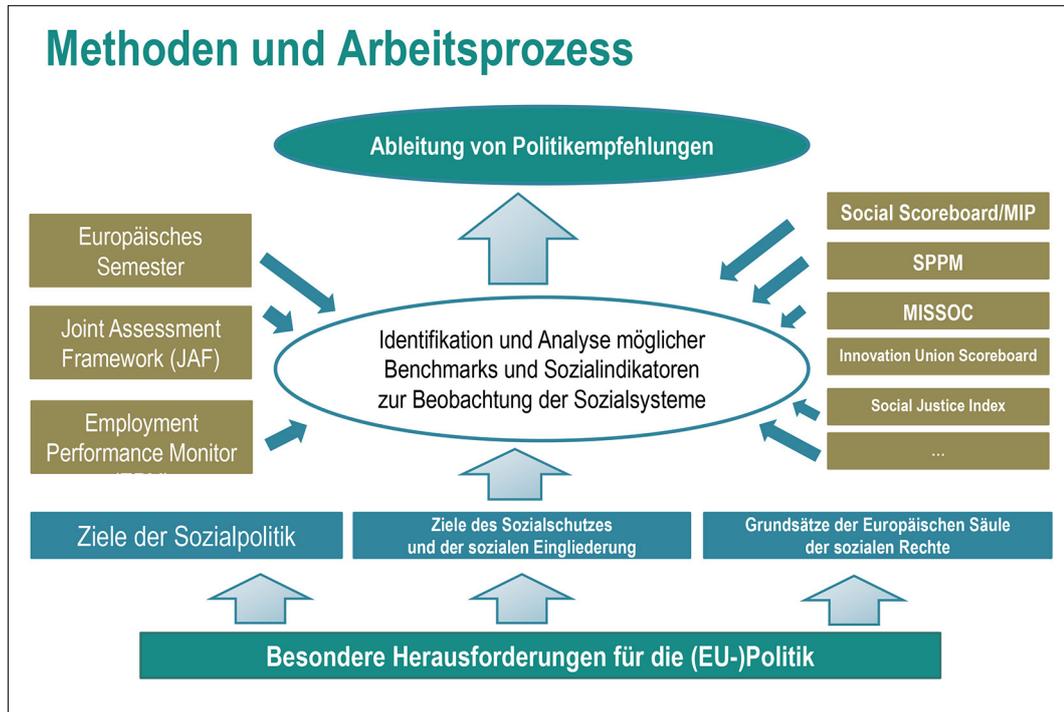
## 2.3 Methoden und Arbeitsprozess

Die bei der Durchführung der Studie angewandten Methoden umfassten Literaturrecherche, Aufarbeitung statistischen Datenmaterials, Identifikation und Analyse möglicher Benchmarks und Sozialindikatoren zur Beobachtung der EU-Sozialsysteme und deren Entwicklung sowie die Ableitung von Politikempfehlungen.

Für die Studie wurden die Politikfelder des Employment Performance Monitors (EPM), die im Joint Assessment Framework<sup>3</sup> (JAF) abgedeckt werden, untersucht. Des Weiteren wurden die Politikbereiche des Europäischen Semesters sowie die Politikfelder zur Zielerreichung der Sozialpolitik durchleuchtet. Besonderes Augenmerk wurde dabei auf die Ziele des Sozialschutzes und der sozialen Eingliederung (Europäische Kommission, 2015b) sowie auf die Grundsätze der Europäischen Säule der sozialen Rechte (Europäische Kommission, 2016a) gelegt. Bestehende Messgrößen und -instrumente<sup>4</sup>, die beim Europäischen Semester zum Einsatz kommen, sowie jene, die im Rahmen anderer Analysen<sup>5</sup> verwendet werden, wurden gesichtet und deren Indikatoren auf Relevanz und Umsetzbarkeit für ein Benchmarking zur Erreichung der Ziele der Sozialpolitik überprüft. Die Studie legt ihren Fokus auf den ausgewählten thematischen Schlüsselbereich der Mindestsicherungsleistungen und erläutert, anhand des Themas Armut, einen möglichen ergänzenden Analyseprozess. In der Folge werden Empfehlungen abgeleitet (siehe Abbildung 1).

- 3 Der JAF ist ein analytisches Instrument zur Beobachtung der Fortschritte der EU-2020 Ziele und wird auch vom Social Protection Committee im Bereich der sozialen Eingliederung und Armutsreduktion eingesetzt.
- 4 Etwa Social Scoreboard/MIP, Social Protection Performance Monitor/SPPM (Europäische Kommission, 2012a) und Mutual Information System on Social Protection/MISSOC.
- 5 Etwa Innovation Union Scoreboard, OECD tax-benefit model, EUROMOD, „EU Justice Scoreboard“, sowie Instrumente der UN (SDG-Sustainable Development Goals), ILO und World Bank etc.

Abbildung 1: Methoden und Arbeitsprozess



## 3 Benchmarking in der sozialen Dimension

*“Social convergence in the euro area has broken down; it needs to be restored”* informiert das European Political Strategy Centre<sup>6</sup> (Europäische Kommission, 2015a, Seite 3). Gründe werden in der Finanzkrise geortet, welche die MS dazu veranlasst hat, willkürliche Kürzungen in den Sozialschutzsystemen durchzuführen und der Erwerbsbevölkerung unmäßige Steuern aufzuerlegen, um die Haushaltskonsolidierung zu ermöglichen (Europäische Kommission, 2015a). Dies hatte, laut EK, sowohl negative soziale, als auch ökonomische Folgewirkungen (siehe auch OECD, 2014). Auch der Bericht der Friends of Europe stellt fest: *„Europe’s future is (...) threatened by under-investment in people”* (Friends of Europe, 2015, Seite 14). Analysen zeigen aber auch, dass Staaten, die sich durch hohe Qualität der Arbeit, effektive Sozialsysteme und Investitionen in Humankapital ausweisen, krisenresistenter sind.<sup>7</sup> Sozialinvestitionen zahlen sich demnach aus: *„Investment in the welfare state not only brings social progress but is also worthwhile in economic and fiscal terms”*, informiert etwa der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (2014, Seite 2). Auch der EU-Jahreswachstumsbericht 2016 stellt fest, dass sich Sozialinvestitionen langfristig rentieren: *“Social investment offers economic and social returns over time, notably in terms of employment prospects, labour incomes and productivity, prevention of poverty and strengthening of social cohesion”* (Europäische Kommission, 2015e, Seite 9).

Zur Stärkung der sozialen Dimension (und damit auch der WWU) wurde seitens der EK eine Reihe von Initiativen gestartet: Dabei ist insbesondere die *europäische Säule der sozialen Rechte* zu nennen, die auf eine erneute Aufwärtskonvergenz innerhalb des Euro-Raums abzielt. Wie einleitend erwähnt, wurde die Konsultation im Frühjahr 2016 eröffnet, um darauf aufbauend Grundsätze für gut funktionierende und faire Arbeitsmärkte und Wohlfahrtssysteme zu schaffen (Europäische Kommission, 2016a). Sichtweisen zu diversen Themenbereichen, wie lebenslanges Lernen, Arbeitsverträge, Pensionen, Arbeitsschutz, Arbeitslosenleistungen und Chancengleichheit bis hin zu Langzeitpflege, Kinderbetreuung und Wohnraum, werden abgefragt (etwa Frage 9: Welche Politikfelder und Grundsätze wären im Rahmen einer erneuten Konvergenz innerhalb des Euro-Raums am wichtigsten?; Europäische Kommission, 2016b). Außerdem erhebt die EK, wie diese Politikfelder und Grundsätze formuliert und konkretisiert werden sollten (Europäische Kommission, 2016b). Die EK sieht insbesondere in einem besseren Austausch über bewährte

Verfahren und Benchmarking in Bereichen, die in die direkte Zuständigkeit der MS fallen<sup>8</sup>, einen Beitrag, die Konvergenz voranzubringen.

Der EK-Vorstoß zur Stärkung der sozialen Dimension mithilfe der Konsultation der Säule der sozialen Rechte wird von vielen Expertinnen und Experten grundsätzlich begrüßt. Allerdings bleibt bei der Initiative auch Vieles offen, wie etwa der rechtliche Rahmen<sup>9</sup> oder die Verbindung zum Europäischen Semester. *„Einige Grundsätze lesen sich (...) wie Versatzstücke aus dem neoliberalen 'Mainstream'-Rezeptbuch und sind kritisch zu beurteilen“*, meinen etwa Bruckner und Soukup.<sup>10</sup> Wenn Lehren aus der Vergangenheit gezogen werden, muss die generelle Kursrichtung der EU hinterfragt werden, denn der bisher eingeschlagene Weg führte zu einer Verstärkung der Armut und zu einem weiteren Auseinanderklaffen von Arm und Reich (etwa Europäische Kommission, 2015g; OECD, 2011b). Seit Jahren wird von Expertinnen und Experten unterschiedlicher Politikbereiche, neben dem zentralen Appell nach Kurskorrektur, die Betrachtung des Fortschritts anhand sozialer Indikatoren gefordert: Die Stärkung der sozialen Dimension wird als „brennende Notwendigkeit“<sup>11</sup> angesehen. Mehr noch: *„European policy makers are (...) called to treat social concerns and to develop EMU's social dimension with the same urgency as the four other pillars of the genuine economic and monetary union“* (Fernandes und Maslauskaitė, 2013, Seite 15). Auch die ILO informiert: *„Economic, social and environmental goals can be consistent with one another if, first, environmental reforms are broadened (...) and second, emphasis is placed on improving employment prospects of the most vulnerable“* (ILO, 2011, Seite 2f.).

Für viele Sachkundige nimmt die soziale Dimension im europapolitischen Kontext eine grundsätzlich nachgeordnete Position ein. Schellinger etwa sieht die Programmatik und Instrumente der sozialen Dimension ausgehöhlt; sie *„spielen in der EU-Politik eine Nebenrolle“* (Schellinger, 2015, Seite 1). Die Gründe für die Diskrepanz zwischen ökonomischer und sozialpolitischer Integration und für das sozialpolitische Dilemma der EU wird von Becker (2015) in strukturellen Widersprüchen und insbesondere im „Urkonflikt“ zwischen nationaler Wohlfahrtsstaatlichkeit und europäischer Politikgestaltung geortet. Friends of Europe sehen die Sozialpolitik generell unterrepräsentiert: *“Widespread and persistent political misrepresentation of social policies has too often presented them as an economic burden“* (Friends of Europe, 2015, Seite 15). Schellinger ortet eine *„konstitutionelle Asymmetrie“* zwischen wirtschafts- und sozialpolitischen Instrumenten: Binnenmarkt und Währungsunion schränken die MS in ihrer nationalen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ein; gleichzeitig verhindert die Heterogenität der Wohlfahrtsstaaten, bedingt durch Unterschiede im wirtschaftlichen Entwicklungsniveau, die Integration im sozialpolitischen Bereich (Schellinger, 2015)<sup>12</sup>. Es existieren bekanntlich unterschiedliche, ideologisch geprägte Auffassungen, wie ökonomisch-monetäre und soziale Integration in Einklang gebracht werden können (Erdmenger et al., 2009). Zentrale Streitpunkte sind ferner das Verhältnis zwischen nationalen und europäischen Kompetenzen sowie die Gestaltungsräume von Nationalstaaten im sozialen Bereich.

Die nationalen Systeme der sozialen Sicherheit sind – trotz ähnlich gelagerter Problemfelder, wie Arbeitslosigkeit, Armut, steigende Lebenserwartung etc. – sehr uneinheitlich. Die Nationalstaaten sind bis heute die Hauptakteure der Sozialpolitik in Europa. Die Systeme der sozialen Sicherheit und der Vorsorge haben sich über einen langen Zeitraum entwickelt und spiegeln die Besonderheiten und Unterschiede der europäischen Gesellschaften wider (Becker, 2015). Neben den historisch gewachsenen Strukturen und Systemen (und den unterschiedlichen Auffassungen zur Gewichtung von Ökonomie und Sozialem) bestehen überdies ähnliche (sozial-) politische Herausforderungen: der demographische Wandel, die Änderungen in der Arbeitswelt (inkl. Beschäftigungsbedingungen; z.B. Zunahme atypischer Beschäftigung), Globalisierung, die zunehmende Ungleichverteilung von Kapital sowie die digitale Revolution, um nur einige „*drivers for social change*“ zu nennen, verändern Europa. Eine verbesserte Organisation der Wohlfahrtssysteme ist wesentlicher Bestandteil einer europäischen Sozialpolitik, in welcher die Gesellschaft dominierender Teil des Wirtschaftssystems ist.<sup>13</sup> Ein Zusammenwachsen der Ziele und Politik des sozialen Schutzes sowie eine stärkere Betonung des Sozialen, wie es in einer Konvergenz angedacht ist, ist daher unerlässlich.

Die EU besitzt einen klar definierten Zuständigkeits- und Gestaltungsrahmen für eine europäische Sozialpolitik. Dennoch verfügt sie über keine eigenen sozialen Sicherungssysteme. Sie erhebt weder Steuern noch Sozialbeiträge und folglich steht ihr auch kein angemessenes Sozialbudget zur Verfügung, um den UnionsbürgerInnen beispielsweise ein System der Mindestsicherung anzubieten. Die EU-Sozialpolitik kann somit die nationalen Sozialstaaten nicht ersetzen, aber sie kann einen gemeinsamen strukturellen Mindestsockel definieren und so die nationalen Politiken ergänzen (Becker, 2015). Allerdings gibt es weitreichende sozialpolitische Zielbestimmungen und Grundrechte in der EU (etwa die „Charta der Grundrechte der EU“, ein allgemeines Diskriminierungsverbot, eigenständige Vertragskapitel zu Beschäftigungs- wie Sozialpolitik; i.e. Beschäftigungs- und Sozialpolitik im Vertrag von Lissabon; und eine besondere sozialpolitische Querschnittsklausel). Demnach beachtet die Union bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politiken und Maßnahmen die Erfordernisse im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, die Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, die Bekämpfung sozialer Ausgrenzung sowie die Wahrung eines hohen Niveaus der allgemeinen wie beruflichen Bildungs- und Gesundheitssysteme. In folgenden Gebieten ist Einstimmigkeit unter den MS notwendig: soziale Sicherheit und sozialer Schutz, Schutz bei Beendigung des Arbeitsvertrags sowie kollektive Interessenvertretung der Arbeitnehmerinnen und -nehmer sowie Arbeitgeberinnen und -geber, einschließlich der Mitbestimmung (Schellinger, 2015). Ausdrücklich ausgenommen bleibt die Lohnpolitik.<sup>14</sup> Der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB) fordert daher u.a. auch in seiner Stellungnahme zur europäischen Säule sozialer Rechte<sup>15</sup>, dass die EU die MS bei der Förderung von Tarifverhandlungen unterstützen und darauf hinwirken soll, dass Kollektivverträge so viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wie möglich erfassen. EU-Maßnahmen dürfen generell die nationalen Grundprinzipien der sozialen Sicherheit und deren finanzielles Gleichge-

wicht nicht beeinträchtigen (Art. 153, 4). Dennoch kann die EU mit zahlreichen Instrumenten, wie etwa der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, der Offenen Methode der Koordinierung, dem sozialen Dialog und den europäischen Fördertöpfen, eingreifen (siehe Tabelle 1). Auch über das gestärkte Defizitverfahren und das makroökonomische Ungleichgewichtsverfahren kann gesteuert werden (Schellinger, 2015).

**Tabelle 1: Politikfelder und Instrumente der sozialen Dimension**

<b>Politikfeld</b>	<b>Methode</b>	<b>Rechtliche Grundlage</b>
Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik	Offene Methode der Koordinierung/ Europäisches Semester	Art. 145-150 (AEUV <sup>16</sup> ; Fiskalpakt; Sixpack <sup>17</sup> )
Arbeitsrecht	Gemeinschaftsmethode	Art. 151-161 (AEUV); Grundrechtscharta
Arbeitsbeziehungen	Sozialer Dialog	Art. 151-161 (AEUV); Grundrechtscharta
Bekämpfung sozialer Ausgrenzung	Ordentliches Gesetzgebungsverfahren	Art. 153 (AEUV); Grundrechtscharta
Soziale Sicherheit und sozialer Schutz	Besondere Gesetzgebungsverfahren	Art. 153 (AEUV); Grundrechtscharta
Förderung der Zusammenarbeit der MS	Offene Methode der Koordinierung	Art. 156 (AEUV); Grundrechtscharta

Quelle: nach Schellinger, 2015; ergänzt um die Sozialpolitik nach Becker, 2015

Um sozialen Fortschritt in der EU zu messen, wurden mehrere Initiativen gestartet: So wurde beispielsweise im Februar 2016 ein Entwurf für den regionalen Index zum sozialen Fortschritt in der EU vorgelegt („Social Progress Index“).<sup>18</sup> Die OECD misst sozialen Fortschritt anhand eines Indikatoren-Rahmens bezüglich „*Social outcomes and social responses*“ (OECD, 2011a, Seite 30).<sup>19</sup> Ferner wurde 2008, auf Initiative der französischen Regierung, eine Kommission zur Messung der Wirtschaftsleistung und des sozialen Fortschritts (Stiglitz-Kommission<sup>20</sup>) ins Leben gerufen (Statistik Austria, 2012). Ein zentrales Motiv war die wachsende Kluft zwischen den klassischen Messzahlen des Wirtschaftswachstums und der individuellen subjektiven Wahrnehmung von Fortschritt und Wohlbefinden. Diese Kluft unterminiert das öffentliche Vertrauen in offizielle Statistiken und wurde durch die Finanzkrise zusätzlich vertieft. Sie hat die Frage aufgeworfen, ob Statistiken in der Lage seien, nicht-nachhaltige Entwicklungen in angemessener Weise und rechtzeitig anzuzeigen.<sup>21</sup> Da quantitative Abbildungen die Realität der sozialen Gegebenheiten oft nicht ausreichend widerspiegeln, wird in der vorliegenden Studie auch dem Benchlearning (und der Benchaction) besondere Aufmerksamkeit geschenkt (siehe Kapitel 3.2).

In Anbetracht eines der Ziele der Studie, nämlich Perspektiven für die Weiterentwicklung der sozialen Dimension der EU durch mögliche Benchmarking-Prozesse aufzuzeigen, untersucht die Studie thematische Schlüsselbereiche, die anhand der sozialpolitischen Ziele und Herausforderungen ausgewählt wurden (siehe folgendes Kapitel).

*“Income inequality in OECD countries is at its highest level for the past half century. The average income of the richest 10% of the population is about nine times that of the poorest 10% across the OECD, up from seven times 25 years ago.”*

OECD (<http://www.oecd.org/social/inequality.htm>)

### 3.1 Aufriss zu Grundsätzen, Zielen und Herausforderungen

Artikel 151 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) informiert über die sozialpolitischen Ziele: Förderung der Beschäftigung, Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Gleichbehandlung von Arbeitnehmerinnen und -nehmern, angemessener sozialer Schutz, sozialer Dialog, Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen.<sup>22</sup> Mit der Konsultation der Säule sozialer Rechte stehen die Ziele der Sozialpolitik und die Fähigkeit, Ergebnisse zu erzielen, auf dem Prüfstand (Europäische Kommission, 2016a). Laut Konsultationspapier umfassen sie die Schaffung gut funktionierender und fairer Arbeitsmärkte, die Stärkung des sozialen Zusammenhalts und die Erhöhung des Lebensstandards. *„Eine moderne Sozialpolitik sollte auf Investitionen in das Humankapital beruhen, basierend auf Chancengleichheit, der Verhinderung von und dem Schutz vor sozialen Risiken, wirksamen Sicherheitsnetzen und Anreizen für den Zugang zum Arbeitsmarkt“*, führt die EK aus (2016a, Seite 4). Der Entwurf ist entlang dreier Grundsätze gegliedert: Chancengleichheit und Zugang zum Arbeitsmarkt, faire Arbeitsbedingungen sowie angemessene und nachhaltige soziale Sicherungssysteme.<sup>23</sup> Dabei sollte die Säule einer aufwärts gerichteten Konvergenz dienen und sich mit Armut und Ungleichheiten befassen (Europäische Kommission, 2016f).

Im Jahr 2015 war fast jede/-r Vierte (23,7 %) in der EU – das entspricht 118,8 Millionen Menschen – von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht.<sup>24</sup> Damit ist die EU weit davon entfernt, das „2020-Armutziel“ zu erreichen. Darüber hinaus klafft die Schere zwischen Arm und Reich immer weiter auseinander. Die OECD bestätigt: *“Income inequality in OECD countries is at its highest level for the past half century. The average income of the richest 10% of the population is about nine times that of the poorest 10% across the OECD, up from seven times 25 years ago.”*<sup>25</sup> Armut, soziale Ausgrenzung, Ungleichheit und Arbeitslosigkeit sind in der gesamten EU auf dem Vormarsch (Europäische Kommission, 2014). Es bestehen

außerdem große Unterschiede sowohl zwischen als auch innerhalb einzelner MS (Europäische Kommission, 2015a). Die Bekämpfung der Armut ist jedoch nicht nur innerhalb der EU ein Thema: Auch die Vereinten Nationen definierten mit den „Sustainable Development Goals“ (SDGs) 17 Ziele bis 2030, wobei Ziel 1 sich dem „Beenden der Armut in all ihren Formen und überall“ widmet (Vereinte Nationen, 2015).

Wenn der Wunsch nach Stärkung der sozialen Dimension ernst genommen wird, muss die EU auf diese Herausforderungen reagieren. Dabei können die Fragen der Armut und Ungleichheit aber nicht allein im Rahmen der Beschäftigungs- und Sozialpolitik gelöst werden: *„The financial crisis has produced an unprecedented social crisis but the social agenda alone cannot compensate for the malfunctioning of the monetary union. It is an illusion. It is the monetary union itself which needs to be reconstructed”*, informiert etwa László Andor, der ehemalige EU-Kommissar für Beschäftigung und Soziales und derzeitige “Senior Fellow at Hertie School of Governance” (Andor, 2016, Seite 22). Die soziale Dimension muss in die gesamte WWU-Reformagenda eingebettet sein: *„The EMU needs to embrace a logic of upward convergence and embed the social component at the very core of its policy inception and design”* (Europäische Kommission, 2015a, Seite 2). Soll die EU nicht nur im finanziellen und ökonomischen Sinne, sondern auch im Sozialen mit „Triple-A“ bewertet werden, wie von Kommissionspräsident Juncker<sup>26</sup> gefordert, bedarf es der Entwicklung einer sozialen Dimension der WWU und damit eines umfassenden Einbaus der sozialen Belange in alle Agenden der WWU.

### **3.2 Diskussion bisheriger EU-Benchmarking-Prozesse im Bereich Arbeit & Soziales**

Die Juncker-Kommission bekräftigt wiederkehrend, dass die soziale Dimension ein zentrales Anliegen der EK sei (etwa Europäische Kommission, 2015f). Bereits 2013 informierte die EK: *„For EMU to work properly, its governance structures need to be completed to be able to prevent and correct lasting disparities that might threaten the financial and economic stability of the monetary union as a whole, our prosperity, and ultimately our social market economy”* (Europäische Kommission, 2013a, Seite 3). Um zur Erreichung der Bestnote für den Sozialstatus Europas beizutragen<sup>27</sup> und die politische Entscheidungsfindung allgemein und die Sozialpolitik im Besonderen besser zu untermauern, hat die EK beispielsweise Ende August 2016 den Vorschlag für eine Verordnung angenommen, mit der neue, integrierte Wege der Erhebung und Verwendung von sozialstatistischen Daten beschritten werden. Neben der Verbesserung der Datenlage forciert die EK ein generelles Benchmarking, das dazu beitragen soll, die Identifikation mit den geplanten Struktur-reformen der MS zu erhöhen und deren Umsetzung zu fördern (Europäische Kommission, 2015c). Benchmarking kann – aus Sicht der EK – bei angemessenem Einsatz ein effektiver Hebel für weitere Maßnahmen sein.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob Strukturreformen und Benchmarking die soziale Dimension auch tatsächlich stärken: *„Structural reforms aimed at increasing flexibility and wage restraint are exacerbating the vulnerability of many categories of workers in Europe and further widening the many forms of inequality observed over the past decade“*, informiert etwa das European Trade Union Institute (ETUI; 2016, Seite 6). Strukturreformen werden oft als Allheilmittel zur Lösung wirtschaftlicher Probleme angepriesen. Dabei stellte eine Studie zu den strukturellen Reformen in Europa fest, dass die Strukturreformen nicht nur das im „Europa 2020“-Programm formulierte Ziel der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung gefährden, sondern auch dem im EU-Vertrag formulierten Prinzip der Förderung der sozialen und räumlichen Kohäsion widersprechen (Hermann, 2015). In den betroffenen MS haben die Reformen nicht zu einem Anstieg des BIP geführt, sondern, im Gegenteil, zu einer Zunahme von Arbeitslosigkeit, Armut und Ungleichheit. Gleichzeitig nimmt seit der Krise auch die wirtschaftliche und soziale Differenz innerhalb Europas zu. *„Anstatt Strukturen abzubauen und die Zukunft Europas möglichst unregulierten Märkten zu überlassen – eine Strategie, die zur Finanzmarktkrise geführt hat – müsste eine alternative Strukturpolitik auf eine sozial-ökologische Transformation abzielen“*, erörtert die Studie (Hermann, 2015, Seite 4).

Der Weg hin zu einer sozial und ökologisch verträglichen Wachstumspolitik<sup>28</sup> durch die Stärkung der Strukturreformen muss somit in Frage gestellt werden, wenn sich Strukturreformen – wie in den länderspezifischen Empfehlungen üblich – auf die Schaffung eines unternehmerfreundlichen Umfelds und den Abbau von bürokratischen Hürden, Steuerreformen, Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, Dezentralisierung der Kollektivverträge und Pensionsreformen konzentrieren (Hermann, 2015). *„Auf Benchmarking und vergleichende Prüfungen könnte zurückgegriffen werden, um im gesamten Euro-Währungsgebiet Konvergenz und ähnlich widerstandsfähige wirtschaftliche Strukturen zu erreichen“*, informiert die EK (2015c, Seite 6). Dabei soll auch die Flexicurity-Agenda wiederbelebt werden (Europäische Kommission, 2015a). Grundsätze in der Säule, wie eben „Flexicurity“, werden aber – wie bereits erwähnt – oftmals kritisch betrachtet. So stellt sich aus Sicht der Bundesarbeitskammer Österreich (BAK) beispielsweise die zentrale Frage, ob der „Sozialen Frage“ in Europa überhaupt adäquat begegnet werden kann, wenn Benchmarking eher zu einer verkürzten und „beschönigenden“, denn realistischen Analyse des Status Quo führt.<sup>29</sup> Aus Sicht des Autorenteam bedarf es anstelle von Benchmarking im Bereich der Sozialpolitik und einer generellen Strukturreformagenda eher der Wiederherstellung des Vertrauens und der Zuversicht in ein gemeinsames Europa und insbesondere auch in die Europäischen Wohlfahrtsstaaten. *“The current trend towards ever greater economic as well as social divergence across the European Union cannot form a viable basis for the future of European integration“*, informiert beispielsweise ETUI (2016, Seite 6) und führt dazu weiter aus: *“Rather than a narrowing of the gap between now and the Europe 2020 targets, we are seeing widening divergence – a sure sign that the current approach is failing to achieve its goals“* (ETUI 2016, Seite 5).

Benchmarking hat seinen Ursprung in der Wettbewerbsanalyse und wird als Managementmethode primär in Unternehmen angewandt. In der EU wurde Benchmarking als Instrument im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung forciert. Seither ist Benchmarking „*at the heart of the European Union’s approach to co-ordinating economic and social policy within, between and across the member states*“ (Arrowsmith et al., 2004, Seite 311). Dennoch wurde die Methode primär im Bereich des Stabilitäts- und Wachstumspakts (Fiskalpolitik) eingesetzt. Im August 2016 verabschiedete die EK eine Durchführungsverordnung zur Erstellung einer Liste der an den Finanzmärkten verwendeten kritischen Referenzwerte.<sup>30</sup> Auch im Rahmen des Europäischen Semesters wurde an Benchmarking-Prozessen gearbeitet: Derzeitige und geplante Aktivitäten der EK (bzw. des Employment Committees<sup>31</sup>, kurz EMCO, und des Social Protection Committees<sup>32</sup>, kurz SPC) beinhalten Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Flexibilität am Arbeitsmarkt und Kompetenzen von ökonomisch aktiven Personen. Dem SPC wurde im November 2016 ein Benchmarking-Diskussionspapier im Bereich der Mindestsicherungsleistungen vorgelegt (*“Benchmarking in the area of minimum income“*; Europäische Kommission, 2016h). Darüber hinaus wird über weitere Aktivitäten mit folgendem Ziel nachgedacht: *“The European Semester needs to include better and more precise social benchmarks, accounting for social conditions while linking them closely to short- and medium-term economic performance”* (Europäische Kommission, 2015a, Seite 5). Der Vorstoß zum Benchmarking in der sozialen Dimension wird grundsätzlich von Vielen begrüßt (etwa Social Plattform, 2014; Vanhercke et al., 2015), allerdings stellt sich neben dem *warum* und was gemessen wird, auch die Frage *wie* das Benchmarking tatsächlich erfolgt.

*Es bedarf des strukturierten Austausches und der Reflexion über Systeme, praktische Erfahrungen und Leistungen der Mitgliedstaaten in der Umsetzung ihrer erfolgreichen, aber auch fehlerhaften Politiken.*

*“Instead of being about learning and continuous improvement, benchmarking is essentially about target setting and quantitative measurement, encouraging participants to manipulate the evidence to what is seen to be required”*, stellen etwa Arrowsmith et al. fest (2004, Seite 321). Nach Durchsicht der von der EK veröffentlichten Dokumente scheint der Fokus der Aktivitäten eindeutig auf der *quantitativen Messung* zu liegen. Der praktische Erfahrungsaustausch über erfolgreiche Maßnahmen sowie der Blick über mehrere Politikbereiche hinweg (d.h. eine holistischere Betrachtung von Problembereichen wie Armut; siehe Kapitel 4.3) kommt viel zu kurz. Dabei wurde der JAF als analytisches Instrument entwickelt, um evidenzbasierte Politikgestaltung im Rahmen der EU-2020-Ziele zu fördern. Benchmarking sollte nicht nur das Monitoring und die Evaluation eines Status Quo (eines Systems/Themas/einer Politik) unterstützen, sondern sich durch das Zusam-

menwirken der Akteurinnen und Akteure kennzeichnen, die anhand der Analyse der „Bestleister“ („best performers“) voneinander lernen und darauf aufbauend ihre eigenen Prozesse/Systeme/Politiken verbessern. *„Benchmarking offers organizations a practical tool around which to structure organizational learning through dynamic comparisons with others“*, stellen Arrowsmith et al. klar (2004, Seite 313). Die Methode kann verstehen helfen, wo Verbesserungen nötig sind und wie gute Praktiken transferiert und implementiert werden können. Benchmarking kann politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern somit helfen, auch jene Faktoren zu erkennen, welche die Performance beeinflussen. Darüber hinaus werden die verschiedenen Organisationsebenen ersichtlich (national, regional, lokal sowie Institutionen und Akteurinnen und Akteure). Neben der Betonung des Benchlearning ist daher auch die Benchaction, d.h. die Umsetzung der Aktivitäten, von zentraler Bedeutung. In der Literatur wird Benchlearning sowie Benchaction oftmals deshalb von Benchmarking getrennt, da sich der Fokus verschiebt: bei Benchlearning liegt er auf dem gegenseitigen Lernen und bei der Benchaction auf der Umsetzung der Aktion (Freytag und Hollensen, 2001). Der Prozess an sich, vom Referenzwert hin zur Aktion, ist zeit- und ressourcenintensiv. Das Benchmarking sollte daher gut organisiert sein und auf einer adäquaten Methodik beruhen (Paasi, 2012). Darüber hinaus sollte Benchmarking als kontinuierlicher Prozess verstanden werden, der laufend angepasst wird (*„iterative cycle of benchmarking“*; Arrowsmith et al., 2004; Europäische Kommission, no date).

Die im JAF angewandte Methode des Benchmarkings umfasst im ersten Schritt das Screening von länderspezifischen Herausforderungen, basierend auf quantitativer Information, und enthält in einem zweiten Schritt die Durchführung von vertiefenden qualitativen Analysen, um Ergebnisse aus konkreten Daten zu kontextualisieren.<sup>33</sup> Im letzteren Schritt findet das Identifizieren und Priorisieren der Herausforderungen statt (Rat der Europäischen Union, 2010). In den für die Studie gesichteten Dokumenten (etwa auch zur Anwendung von Benchmarking der Strukturreformen; Europäische Kommission, 2016d) sind allerdings kaum Informationen über gute Praxisbeispiele, Methoden des Austausches der Beteiligten (Benchlearning) oder den begleitenden Prozess der Politikverbesserung (Benchaction) zu finden. Auch in den vom EMCO angedachten bzw. umgesetzten Benchmarking-Prozessen steht eindeutig die quantitative Messung im Vordergrund.

Welche Empfehlungen können nun von den bisherigen Benchmarking-Prozessen und insbesondere vom EMCO-Prozess für den neu angedachten Prozess im Bereich des Sozialschutzes und der sozialen Sicherung abgeleitet werden? Wie erwähnt, sollte die Frage *Was* gemessen wird (siehe Anregungen zur Analyse von Armut in Kapitel 4.3) durch das *Wie* des Benchmarking-Prozesses ergänzt werden: Die *Betonung des Benchlearning und der Benchaction* wird empfohlen, bei welcher ein **strukturierter Austausch und Reflexion über Systeme, praktische Erfahrungen und Leistungen der MS in der Umsetzung ihrer erfolgreichen (sowie auch fehlerhaften) Politiken** stattfindet. Benchlearning und Benchaction sollte dabei

von Beginn an in den Benchmarking-Prozess eingebaut sein. Die umgesetzten Peer reviews im Bereich des Sozialschutzes sollten daher stärker und systematisch mit den angedachten Benchmarking-Aktivitäten im Bereich des Sozialschutzes verknüpft werden.

Der Fokus auf *Benchlearning* und *Benchaction* ist hier auch deshalb besonders wichtig, da Europa, wie erwähnt, unterschiedliche, äußerst komplexe und historisch gewachsene Sozialschutz- und soziale Sicherungssysteme aufweist. Darüber hinaus wird die soziale Lage von zahlreichen Akteurinnen und Akteuren beeinflusst: Maßnahmen zur Armutsreduktion, um ein wesentliches Ziel der Sozialpolitik zu nennen, können lokal, subnational, national und europaweit gesetzt werden. Neben EU-weiten Zielen setzen die MS nationale Ziele (und Maßnahmen). Dabei beeinflussen sich die Maßnahmen der verschiedenen Governance-Ebenen gegenseitig und können zu einer Verstärkung oder Verringerung der erwünschten Wirkung führen (Friends of Europe, 2015; Scoppetta, 2015). Es gibt auch keine „one-size-fits-all“ Lösung, denn der Kontext variiert je nach Region und für besonders Benachteiligte sind individuelle, auf den Bedarf abgestimmte Maßnahmen nötig. So stellt auch das European Political Strategy Centre klar: *„Modern social policy is about activation and helping each and every citizen use their potential to the fullest. That requires personal attention and tailor-made services, especially for those at highest risk of poverty, social exclusion and long-term unemployment. A one-size-fits-all approach to social policy is doomed to fail as individuals with the most profound challenges are difficult to reach with standardised approaches“* (Europäische Kommission, 2015a, Seite 2). Auch die Vereinten Nationen bestätigen: *„One cannot simply ‘lift’ a particular policy structure or intervention from one country and apply it in another, since the broader institutional context in which it is set may be critical to understanding why it is effective“* (Vereinte Nationen, 2010, Seite 33). Diese Grundvoraussetzungen erschweren die Messbarkeit und vor allem die Vergleichbarkeit der MS, weshalb äußerst wichtige Informationen verloren gehen, wenn auf ein oder zwei messbare (quantifizierte) Standards gesetzt wird.

Dennoch zeigt das *„Benchmarking Discussion Paper on unemployment benefits and active labour market policies“* (Europäische Kommission, 2016e), dass gut konzipierte Arbeitslosenaktivierungs- und -beschäftigungssysteme nicht nur das Funktionieren der Arbeitsmärkte unterstützen, sondern auch die Anpassungsfähigkeit der EU-Wirtschaft verbessern. So sind, laut EK, die Netto-Kosten bei einem Ausbau der Arbeitslosenaktivierungs- und -beschäftigungssysteme geringer als die Kosten für Geldleistungen der direkten Arbeitslosenunterstützung. Auch wenn eine rein monetäre Betrachtung der Systeme in obiger Analyse zu kurz greift (eine umfassende Betrachtung müsste die Auswirkungen auf soziale Teilhabe, Gesundheit etc. inkludieren), ist die Verbindung zur EU-Wirtschaft anzuerkennen, da durch den Benchmarking-Prozess aufgezeigt wird, dass soziale Investitionen die EU-Wirtschaft fördern. So kann ein Benchmarking-Prozess, der allerdings das Benchle-

arning und die Benchaction stärker betonen sollte, zur Erreichung sozialen Fortschritts dienlich sein. Er kann darüber hinaus die Analysen, die im Rahmen des Europäischen Semesters erfolgen, untermauern helfen und eine größere Transparenz im Prozess mit sich bringen.

Während Abbildung 2 wesentliche Vor- und Nachteile des Benchmarkings im Überblick wiedergibt, fasst das nachfolgende Kapitel die zentrale Empfehlung zur Stärkung des Benchlearning und der Benchaction zusammen und gibt weitere Empfehlungen für derartige Prozesse. Kapitel 3.4 beschreibt sodann allgemeine Erkenntnisse zu Benchmarking, Benchlearning und Benchaction.

**Abbildung 2: Überblick über Vor- und Nachteile des Benchmarkings**

<b>Vor- und Nachteile (Übersicht)</b>	
<b>Vorteile</b>	<b>Nachteile</b>
Stärkung der sozialen Dimension (möglicher Hebel für eine soziale Konvergenz)	Management-Methode kann nur bedingt auf Soziales übertragen werden
Gegenseitiges Lernen und Identifikation/Transfer von guten Beispielen	Derzeit Fokus auf „ <i>quantitative measurement</i> “, <i>Benchlearning und -action kommt zu kurz</i>
Zusammenwirken der Akteure (Stärkung des sozialen Zusammenhalts der MS)	Bedarf guter Organisation und Einsatz einer adäquaten Methode
Erhöhte Transparenz	Zeit- und ressourcenintensiver (sowie kontinuierlicher und laufend anzupassender) Prozess
Ursachenfokus, umfassende Analyse, legt politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern Handlungsoptionen offen	Bedarf umfassender begleitender Maßnahmen

### **3.3 Zentrale Empfehlungen zu Benchmarking in der sozialen Dimension**

Beim Benchlearning steht, im Gegensatz zu quantitativen Vergleichen von Zahlen, Daten, und Fakten (Benchmarking), das gemeinsame Lernen aus Erfahrungen im Mittelpunkt. Dabei werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede identifiziert, gute Beispiele herausgearbeitet und organisationales (hier: systemisches) Lernen gefördert, d.h. es wird darauf geachtet, dass jede beteiligte Organisation Schlüsse aus dem gemeinsamen Austausch zieht. In der Folge werden laufend Informationen über die darauf aufbauenden Umsetzungsaktivitäten ausgetauscht (Benchaction). Bei der Implementierung eines derartigen Prozesses sollten folgende zentrale Empfehlungen zum Einsatz kommen:

*Bei Benchmarking-Prozessen in der sozialen Dimension sollte das Benchlearning in den Vordergrund rücken. Ferner sollte ein Benchmarking der Ursachen anstelle der Symptome und ein Benchmarking des Prozesses sowie der Leistung erfolgen.*

### **Empfehlung 1: Ausbau von Benchlearning und Benchaction (strukturierter Austausch und Reflexion über Systeme, praktische Erfahrungen und Leistungen der MS)**

Da Indikatoren nicht die gesamte Realität in ihrer Komplexität abbilden, gibt auch Benchmarking nur einen kleinen Ausschnitt wieder. Ein umfassender Lernprozess der Beteiligten findet durch Benchmarking vielfach nicht statt: *“Focusing on the numbers (...) is so much easier than analysing the contingent and multi-dimensional reasons for the differences behind them. At its worst, target setting becomes an end in itself and self-defeating; rather than ‘benchmarking’, we get ‘auditing’ as a means to replicate the top-down systems of control evident in much of company-level benchmarking”*, meinen Arrowsmith et al. (2004, Seite 321). Wie erwähnt, sollten insbesondere beim Benchmarking im Bereich des Sozial-schutzes und der sozialen Sicherung das Benchlearning und die Benchaction verstärkt werden. Dabei sollten ein strukturierter Austausch und die Reflexion über Systeme, praktische Erfahrungen sowie Leistungen der MS und ihrer erfolgreichen (sowie auch fehlerhaften) Politiken stattfinden. Diese Reflexion sollte von Beginn an in den Benchmarking-Prozess eingebaut, von der EK gesteuert und, unter Zuhilfenahme erfahrener Expertinnen und Experten, begleitet werden. Für die Umsetzung sind folgende Aspekte zentral:

- **Schaffung eines lernfördernden Klimas:**  
Neben vergleichbaren Datensätzen<sup>35</sup> bedarf es der Koordination der beteiligten Partnerinnen und Partner sowie des Aufbaus einer lernfreundlichen Umgebung und eines lernfördernden Klimas. Dieses zeichnet sich u.a. durch wechselseitigen Respekt, festgelegte Regeln, Kooperationsbereitschaft, Verantwortungsübernahme, Vertrauen und auch Begeisterung aus. Ein durch Benchmarking angedachtes Lernen sollte durch Analysieren und Vergleichen, durch Verstehen der Stärken und Schwächen, durch Herausfinden von Politikalternativen, sowie durch Implementieren und Anpassen erfolgen (siehe auch Paasi, 2012). Dabei kann u.a. an die bestehenden Mutual Learning Programme und Aktivitäten seitens der EK (etwa im Bereich der Beschäftigung: „PES to PES Dialogue“) angeschlossen werden. Ausschlaggebend ist die Schaffung des gemeinsamen Verständnisses, etwa durch gemeinsame Definition von Schwächen und Verbesserungsbereichen.

- **Förderung von systemischem „Policy-Learning“:**  
 Im Zentrum eines erfolgreichen Benchmarkings steht das gegenseitige systemische Policy-Lernen über die Frage „*was funktioniert und was nicht*“. Politischer Wille ist allerdings ein wesentlicher Erfolgsfaktor für das Policy-Lernen: „*The main explaining variable appears to be the lack of political will: at the domestic level, this lack hinders a synchronisation of the European and national agendas while at the European level, the same lack stands in the way of further positive integration*“, klärt Kröger auf (2006, Seite 1). Vermittlerorganisationen („Intermediary organisations“) können dienlich sein, wie dies bei den Territorialen Beschäftigungspakten in Österreich gezeigt wurde.<sup>36</sup>
- **Benchmarking ist ein konsensualer Prozess und beruht auf Freiwilligkeit:**  
*„Intergovernmental benchmarking relies on voluntary mechanisms of co-ordination, albeit backed up by various, ‘softer’, forms of ‘enforcement’ through peer review and even ‘naming and shaming’*“, informieren Arrowsmith et al. (2004, Seite 321). Auch Paasi stellt fest: „*The final goal of collective benchmarking is to induce voluntary policy changes at country level*“ (Paasi, 2012, Seite 15). Die Freiwilligkeit im Austausch und in der Reflexion über Politiken ist somit ein wesentlicher Faktor für den Erfolg.
- **Für den Benchmarking-Prozess sind ausreichend Ressourcen einzuplanen:**  
 Der Prozess muss mit genügend Ressourcen für die Aufbereitung der Daten, die Koordination der Beteiligten und die laufende Abstimmung und gemeinsame Entwicklung ausgestattet sein. Aufgrund bestehender Zielkonflikte (etwa zur Priorisierung sozialpolitischer Ziele) ist es auch nicht einfach, *das* „Best practice“ zu identifizieren. Vielmehr sind umfassende Diskussionen einzuplanen, um gemeinsame Sichtweisen zu generieren. Ferner besteht bei der Implementierung eines Benchmarking-Prozesses keine Garantie, dass die Ergebnisse umgesetzt werden und dass dadurch – trotz hohen zeitlichen und finanziellen Aufwands solcher Prozesse – ein Mehrwert geschaffen wird.

## **Empfehlung 2: Benchmarking der Ursachen anstelle der Symptome**

Mit Verweis auf Leitlinien der EK betonen Arrowsmith et al. die Notwendigkeit der Ursachen-Untersuchung und erklären dies anhand eines Beispiels: „*For example, it is the situation in the labour market that should be the focus of attention, not the unemployment rate*“ (Arrowsmith et al., 2004, Seite 317). Die Ursachen sind für die Analyse wesentlich und sollten bei einer Umsetzung in den MS in den Fokus rücken. Dementsprechend fußen die vorgeschlagenen Benchmarking-Themen dieser Studie u.a. auf den sozialpolitischen Herausforderungen und Zielen der Sozialpolitik. Einer weiterreichenden Untersuchung der Ursachen bzw. der Erörterung und kritischen Beobachtung sowie Erforschung der (gesellschaftlichen und wirtschaftlichen) Bedingungen und Entwicklungen sollte im Rahmen des

Benchmarking-Prozesses daher unbedingt Rechnung getragen werden (siehe dazu auch Kapitel 4.3 zu Armut). Die Analyse der Ursachen für Leistungsunterschiede und die Interpretation der Ergebnisse zielen dabei nicht auf Wettbewerb ab, sondern darauf, die Vorteile einer Verbesserung durch Zusammenarbeit zu verdeutlichen. Die Unterstützung solcher Prozesse durch „third parties“, d.h. möglichst unabhängige „Benchmarking-Institute“, kann hilfreich sein, um nationale, interessen- oder systemspezifische Perspektiven und Konstruktionen bzw. Wahrnehmungsformen durch unterschiedliche Methoden der statistischen und/oder heuristischen Ursachenforschung im Sinne eines „generic benchmarking“ zu ergänzen.

### **Empfehlung 3: Benchmarking des Prozesses sowie der Performance**

*“A fundamental criticism of the practice of benchmarking is that performance benchmarking rarely becomes process benchmarking, let alone strategic benchmarking”,* meinen Arrowsmith et al. (2004, Seite 321). Die ausgewählten Benchmarking-Bereiche, Benchmarks sowie Sozialindikatoren sollten daher einem kontinuierlichen Monitoring und einer laufenden Ableitung von Lernerfahrungen in den MS unterworfen werden. Studien zur umfassenden Erhebung des sozialen Fortschritts sollte die Umsetzung begleiten (siehe auch folgend).

### **Empfehlung 4: Begleitmaßnahmen**

Bei einem Benchmarking-Prozess sind Begleitmaßnahmen anzudenken, etwa begleitende evidenzbasierte Analysen zu spezifischen Schwerpunktthemen und Ursachen (Studien zur Ursachenanalyse von Armut in den EU-Regionen etc.), Politikfeldverknüpfungen, Wirkungen und Transferierbarkeit bzw. Einsatzmöglichkeiten von Modellen (etwa OECD tax benefit model, Euromod microsimulation etc.). Darüber hinaus sind Maßnahmen für den (sozial-) politischen Dialog erforderlich, die den Prozess der Politikverbesserung begleiten, den Austausch der verschiedenen Organisations- und Governance-Ebenen fördern und das Zusammenwirken von Politiken unterstützen (siehe auch nachfolgendes Kapitel).

## **3.4 Vertiefung: Benchmarking, Benchlearning und Benchaction**

Die Ursprünge des Benchmarkings als Methode sind zweifellos im betriebswirtschaftlichen Management, in der Tradition der Taylor’schen Wissenschaftlichen Betriebsführung, zu verorten. Auch wenn die Nachahmung und die Orientierung an erfolgreichen Methoden und Strategien Anderer wesentliche Bestandteile von sozialer und individueller Entwicklung sind, hat sich Benchmarking in der

modernen Managementliteratur und -praxis als unverzichtbares Instrument zur Steuerung von Qualität und Preisen, aber auch von Produktionsprozessen, Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiterführung (Motivation) und der allgemeinen Leistungsdefinition („Performance“) durch Lernen aus „best practice“ erwiesen.<sup>37</sup>

Im Zuge des „New Public Management“ hat diese Orientierung in den letzten zwei Jahrzehnten auch Eingang in die öffentliche Verwaltung gefunden, wobei hier u.a. die folgenden grundlegenden Unterschiede zum betriebswirtschaftlichen Management zu beachten sind:<sup>38</sup>

- Die öffentliche Verwaltung wird durch gesetzliche Regelungen und politische Entscheidungsprozesse kontrolliert, welche „Change Management“, strategische Entscheidungen und Prioritätensetzung beeinflussen.
- Im Gegensatz zu Profit, Marktanteilen und dem Überleben am Markt, welche die grundsätzlichen Triebfedern privater Unternehmen darstellen, geht es in der öffentlichen Verwaltung um die effiziente Verteilung vorhandener Mittel sowie um den Ausgleich und Umgang mit „shifting, complex, conflicting goals“ (Euske, 2004).
- Zielkonflikte zwischen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Ergebnissen bestimmen das Handeln öffentlicher Verwaltung, wobei konkrete „Produkte“ und Ergebnisse bzw. Wirkungen (outcomes) nicht immer konkreten „Produktionsprozessen“ oder Ereignisketten zuzuordnen sind.
- Die Auswahl von Indikatoren oder Kennzahlen, die durch nachweisbare Inputs und Maßnahmen klar bestimmbarer Akteurinnen und Akteure beeinflusst werden können, ist im Bereich der öffentlichen Verwaltung wesentlich schwieriger als im relativ abgegrenzten betrieblichen Zusammenhang.

Dies bedeutet allerdings nicht, dass die öffentliche Verwaltung und das betriebliche Management nicht voneinander lernen könnten, denn Aktivitäten wie u.a. Planung, Organisation, Zielvereinbarung und -überprüfung stehen in beiden Sektoren auf der Tagesordnung. Die Erkenntnis, dass simple Zusammenhänge von Ursache und Wirkung in komplexen Systemen generell in Frage zu stellen sind, charakterisiert sowohl private Betriebe als auch öffentliche Organisationen. Der Zweck von Indikatoren ist daher grundsätzlich, Hinweise auf Trends bzw. Auskunft über den Abstand zwischen gesetzten Zielen und deren Erreichung zu geben. Weiters stellen sie einen Ausgangspunkt vertiefender Reflexion über mögliche Beziehungen zwischen Einflussfaktoren unter Einbeziehung der beteiligten Akteurinnen und Akteure dar.

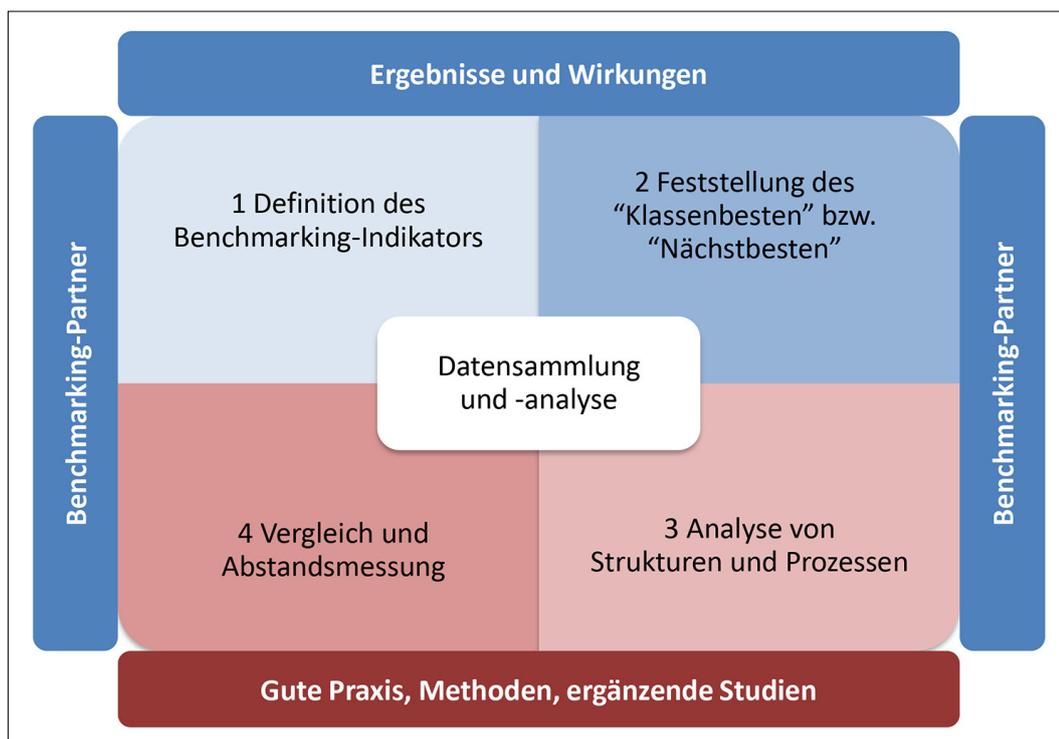
In beiden Bereichen haben sich unterschiedliche Formen des Benchmarkings (z.B. internes Benchmarking, branchenbezogenes Benchmarking, Wettbewerbs-Benchmarking) herausgebildet, wobei vor allem das prozessorientierte Benchmarking und die entsprechenden Methoden gerade im Bereich der öffentli-

chen Verwaltung erfolgversprechende Lernprozesse anzuregen vermögen, weil es hier weniger um Wettbewerb geht, sondern um das Erreichen gemeinsam vereinbarter Ziele. Prozessorientiertes Benchmarking ist durch folgende Schritte gekennzeichnet (vgl. Freytag und Hollensen, 2001):

- Im ersten Schritt geht es um die Entscheidung, welche Funktionsbereiche durch die Evaluierung von Erfolgsfaktoren („key success factors“) und Kennzahlen bewertet werden sollen.
- Darauf folgt die Evaluierung der einzelnen Faktoren und die Identifizierung von „Benchmarking-Partnern“, also vergleichbaren Einheiten (z.B. auch Ländern, Regionen).
- Nach der Datenerhebung besteht die Aufgabe darin, jene Einheiten mit den besten Ergebnissen mit den anderen Beteiligten zu vergleichen und die jeweiligen Abstände zu identifizieren. Im Anschluss an diese technisch-methodologischen Anforderungen folgt der eigentlich entscheidende Teil des Prozesses, der seit einiger Zeit auch als „*Benchlearning*“ bezeichnet wird. Dabei tauschen die beteiligten Partner Hypothesen und empirische Erfahrungen („good practice“) aus, um zu ergründen, wie sie vom „Nächstbesten“ lernen können und welche Fähigkeiten bzw. Prozesse durch welche Maßnahmen dafür zu entwickeln sind.
- Schließlich sollte dieser Prozess in „*Benchaction*“ münden, bei der vereinbarte Änderungen und Maßnahmen umgesetzt und weiterverfolgt werden.

Mit Blick auf Maßnahmen sozialer Sicherung muss es daher – neben der möglichst präzisen Definition und Erhebung vergleichbarer Daten – Ziel von Benchmarking sein, entsprechende Erfolgsfaktoren „guter Praxis“ zu identifizieren. Dies geschieht in Form von Fallstudien, in denen die Leistungsindikatoren im jeweiligen (nationalen) Kontext und mit Blick auf mögliche systemspezifische Bedingungen und Wirkungen analysiert werden. Solche Fallstudien sollten als Input für den „*Benchlearning-Dialog*“ dienen, im Rahmen dessen interne und externe „Benchmarking-Partner“ über die Erfolgsfaktoren und deren Transferierbarkeit im jeweiligen institutionellen und politischen Kontext reflektieren (Abbildung 3).

Abbildung 3: Der Benchmarking-Prozess



### 3.4.1 Vom Austausch „Guter Praxis“ zum „Benchlearning“

Dem beschriebenen Benchmarking-Prozess ähnliche Methoden sind auch im EU-Kontext keine absolute Neuheit. Das bekannteste Beispiel sind die im Rahmen der „Offenen Koordinierungsmethode für Sozialschutz und soziale Eingliederung“ im Anschluss an den Vertrag von Lissabon stattfindenden Peer Reviews mit Fokus auf Armut und soziale Ausgrenzung, Altersversorgungssysteme sowie Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege. Anfang der 2000er-Jahre erlebte Benchmarking in diesem Zusammenhang einen ersten Höhenflug, indem ein gemeinsamer Lernprozess vorangetrieben werden sollte, der die nationalen Unterschiede respektieren und als Kompromiss zwischen weiterer Vertiefung der Integration und der Logik der Zusammenarbeit verstanden werden sollte (De La Porte et al., 2001). Ein anderes Beispiel auf Ebene der technischen Zusammenarbeit ist das Mutual Learning Netzwerk der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltungen, wo ebenfalls durch Peer Reviews und Netzwerkarbeit versucht wird, „gute Praxis“ auszutauschen und voneinander zu lernen.<sup>39</sup> Schließlich ist die Methode des Gemeinsamen Bewertungsrahmens, die im Kontext der Strategie „Europa 2020“ entstand, hervorzuheben. Dabei handelt es sich um ein indikatorgestütztes Bewertungssystem, das vom Beschäftigungsausschuss gemeinsam mit dem Ausschuss für Sozialschutz und der EK entwickelt wurde. Durch dieses analytische Instrument soll evidenzbasierte Politikgestaltung gefördert werden, wobei sowohl allgemeine als auch spezifische Politikbereiche im Rahmen der beschäftigungspolitischen Leitlinien bewertet, begleitet und verbessert werden.<sup>40</sup>

Diese Instrumente stellen eine wichtige Basis für die Etablierung von Benchmarking-Prozessen dar, da sie zum gegenseitigen Verständnis der jeweiligen Systeme, notwendige Reformen generieren können (Europäische Kommission, 2015d). Ziel von Benchmarking-Prozessen muss es jedoch letztendlich sein, echten sozialen Fortschritt in Richtung von Konvergenz in der EU zu erzielen und nachvollziehbar zu machen. Darauf wird auch seitens des EMCO und des SPC explizit hingewiesen, indem qualitative Methoden der Bewertung und des Monitorings sowie die Analyse von Herausforderungen und von „Best practice“ vorgeschlagen werden (Rat der Europäischen Union, 2010, Seite 17f.).

*Begleitmaßnahmen sind einerseits im Bereich des politischen Dialogs und andererseits in unterstützenden Forschungsaktivitäten anzusiedeln.*

Trotz ähnlicher Diktion und Terminologie ist dadurch allerdings noch nicht sichergestellt, dass die Brücke zum „Benchlearning“ bei der sozialen Konvergenz bereits geschlagen sei. Denn letztlich kommt die Methode aus dem Bereich der Organisationsentwicklung, d.h. der systematischen Unterstützung von Veränderung in Systemen. Dieser Ansatz kann jedoch nicht unmittelbar auf die (sozial-) politischen Systeme der EU-MS übertragen werden, da Lernen auf verschiedenen Ebenen stattfindet, die von der Gesamtorganisation über die Gruppe bis hin zum Individuum reichen. Entsprechend vielfältig sind daher die Begleitmaßnahmen zu Benchmarking-Prozessen zu konzipieren, wobei u.a. auch zwischen strategischem (Vergleich von und Lernen aus strategischen Entscheidungen), operationellem (Methoden und Prozesse) und leistungsorientiertem (Performance) Benchlearning zu unterscheiden ist.

In diesem Zusammenhang sind vor allem jene Austauschprozesse mit Blick auf Benchmarking zu unterstützen, die zwischen ähnlich orientierten Ländern bzw. Regionen stattfinden, d.h. nicht allein mit Blick auf den „Klassenbesten“, sondern mit Bezug auf den „Nächstbesten“. Zudem verlangen solche Prozesse auch die Ausbildung entsprechender Fähigkeiten in den Verwaltungen und Institutionen („capacity building“), um individuelle Lernprozesse überhaupt in Gang zu bringen. Hier ist auch darauf zu achten, die Fähigkeiten zur Steuerung in Richtung Zielerreichung bzw. Abstandsverringering zu stärken, ohne die Zusammenhänge mit anderen regionalen oder lokalen Herausforderungen aus dem Auge zu verlieren.

### **3.4.2 Stärkung von Benchmarking durch (sozial-) politischen Dialog und ergänzende Studien**

Die angesprochenen Herausforderungen sowie die eingangs erwähnten Zielkonflikte müssen nicht nur innerhalb des Politikbereichs „Konvergenz von Beschäftigungs- und Sozialpolitik“ in und zwischen den EU-MS, sondern auch bei der Übertragung von Benchmarking auf den Bereich sozialer Konvergenz in der EU

berücksichtigt werden. Dasselbe gilt für jene Herausforderungen und Zielkonflikte zwischen bzw. mit anderen Politikbereichen, die von der Wettbewerbs- und Wirtschaftspolitik bis hin zur Erweiterungs- und Entwicklungspolitik reichen. Darauf weist letztlich auch die Kommission selbst hin: *„Auch muss das Benchmarking durch wirtschaftliche Analysen ergänzt werden, damit Überlegungen zu möglichen Zielkonflikten zwischen Politikbereichen angestellt werden und die politischen Auswirkungen einer eingehenden Evaluierung unterzogen werden können“* (Europäische Kommission, 2015c, Seite 6).

Die Begleitmaßnahmen zum Benchmarking müssen daher einerseits im Bereich des politischen Dialogs und andererseits in begleitenden und unterstützenden Forschungsaktivitäten gesucht werden. Angesichts der gegebenen Unterschiede und Abstände zwischen den Systemen sozialer Sicherung innerhalb der EU erscheint die Festlegung einheitlicher, absoluter Ziele – wie etwa im Rahmen der Strategie „Europa 2020“ – wenig hilfreich, wenn es um Benchmarking-Prozesse geht. Die Orientierung an erreichbaren Zielen, wie etwa ein Aufholen gegenüber „Tabellennachbarn“, verspricht hier eher Erfolg und vermeidet (vorprogrammierte) Frustrationserlebnisse. Immerhin wäre ein Benchmarking, welches nicht allein auf die fiskalischen Effekte von Maßnahmen abstellt, ein erster Fortschritt zur Erzeugung von Konsens und Annäherung.

Die Begleitung von Benchmarking-Prozessen durch die Beauftragung vergleichender Forschung könnte ebenfalls zur Unterstützung beitragen. Denkbar wären hier:

- Regionale Vergleiche und Fallstudien zu Einzelaspekten der jeweiligen Kennzahlen: Welche regionalen/lokalen Einheiten weichen von nationalen Trends ab und was kann daraus national oder auch grenzüberschreitend gelernt werden?
- Fallstudien zur Steuerungsrelevanz einzelner Kennzahlen: Wie und durch welche Instrumente kann das Erreichen der gesetzten Ziele im regionalen/lokalen Kontext gesteuert werden? Wie können anderswo erfolgreiche Methoden an die jeweiligen nationalen Rahmenbedingungen angepasst werden?
- Wirkungsstudien von Benchlearning- und vor allem von Benchaction-Prozessen in einzelnen Ländern mit Blick auf die beteiligten Akteure und Organisationen bzw. auch auf die Gesamtbevölkerung: Werden Veränderungsprozesse und deren Wirkungen wahrgenommen? Wie können die Wirkungen und dahinterstehenden Prozesse effektiver kommuniziert werden?

Anschließend an diesen letzten Aspekt soll daher noch darauf hingewiesen werden, dass Benchmarking nicht allein auf den engeren Verwaltungsprozess reduziert werden sollte, sondern die Einbeziehung der beteiligten Akteurinnen und Akteure von wesentlicher Bedeutung ist (siehe auch vorangegangene Kapitel). Wenn auch gegenüber den Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft verdeutlicht werden kann, dass politische Maßnahmen in Richtung sozialer Konvergenz positive Tendenzen erzeugen, kann Benchmarking positive Integrationserfahrungen erzeugen. Die

Daten und Kennzahlen zur Beschäftigungs- und Sozialpolitik allein geben diesbezüglich in den letzten Jahren nur wenig Hoffnung (ETUI, 2016). Umso wichtiger wird es sein, die Entwicklung von einem simplen „naming and shaming“ zu echten Benchmarking-Prozessen im Bereich sozialer Konvergenz voranzutreiben.

Im folgenden Kapitel wird nun ein Benchmarking im thematischen Schlüsselbereich der Mindestsicherungsleistungen vorgestellt und diskutiert. Dabei werden Mängel und Probleme aufgezeigt, die mit der Implementierung der rein quantitativen Messung zur Zielerreichung einhergehen. Zum Thema Armut wird ferner ein möglicher Analyseprozess angeregt, der auf dem Benchmarking-Prozess zu Mindestsicherungsleistungen aufbaut.

- 6 Das European Political Strategy Centre wurde von EK-Präsident Juncker eingerichtet und ist ihm direkt unterstellt. Es erstellt strategische Analysen und politische Empfehlungen zu zentralen politischen Herausforderungen. Die in seinen Publikationen geäußerten Ansichten stimmen nicht notwendigerweise mit jenen der Europäischen Kommission überein.
- 7 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-3321\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-3321_en.htm)
- 8 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&newsId=2444&furtherNews=yes>
- 9 <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/eine-europaeische-saeule-sozialer-rechte-chance-fuer-ein-soziales-europa/>
- 10 <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/eine-europaeische-saeule-sozialer-rechte-chance-fuer-ein-soziales-europa/>
- 11 Frei übersetzt von Fernandes und Maslauskaite, 2013, Seite 15
- 12 Mit Verweis auf Scharpf (2002): The European Social Model. In: JCMS-Journal of Common Market Studies 40(4).
- 13 Karl Polanyi kritisiert bereits 1978, dass das „System der Marktwirtschaft“ die „Gesellschaft als Anhängsel des Marktes“ behandelt (Polanyi, 1978/1944).
- 14 Im Rahmen des Europäischen Semesters werden jedoch Empfehlungen für die nationale Lohnpolitik abgegeben.
- 15 [http://www.oegb.at/cms/S06/S06\\_5.a/1342574108098/eu-international/oegb-stellungnahme-zur-konsultation-der-eu-kommission-ueber-eine-europaeische-saeule-sozialer-rechte](http://www.oegb.at/cms/S06/S06_5.a/1342574108098/eu-international/oegb-stellungnahme-zur-konsultation-der-eu-kommission-ueber-eine-europaeische-saeule-sozialer-rechte)
- 16 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

- 17 Das Sixpack bezeichnet insgesamt sechs europäische Gesetzgebungsmaßnahmen, die seit Dezember 2011 in Kraft sind (Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und das neue gesamtwirtschaftliche Überwachungsverfahren).
- 18 In diesem Index werden ausschließlich Outcome-Indikatoren sowie folgende drei Dimensionen berücksichtigt: grundlegende menschliche Bedürfnisse, Grundlagen des Wohlbefindens und Chancen; siehe [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/de/newsroom/news/2016/04/04-01-2016-figuring-out-social-progress](http://ec.europa.eu/regional_policy/de/newsroom/news/2016/04/04-01-2016-figuring-out-social-progress)
- 19 Ergebnisse werden in der Publikationsreihe „Society at a Glance“ publiziert (OECD 2014, 2011).
- 20 [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/wohlstand\\_und\\_fortschritt/initiativen\\_zur\\_fortschrittsmessung/stiglitz\\_sen\\_fitoussi/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/wohlstand_und_fortschritt/initiativen_zur_fortschrittsmessung/stiglitz_sen_fitoussi/index.html)
- 21 Der abschließende Bericht (Stiglitz-Sen-Fitoussi Report) wurde im September 2009 vorgelegt. Die inhaltliche Analyse des Berichts verläuft entlang dreier Säulen: Fragen des BIP, Lebensqualität, nachhaltige Entwicklung und Umwelt.
- 22 [http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/social\\_policy.html?locale=de](http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/social_policy.html?locale=de)
- 23 Weiterführende Information siehe Annex II.
- 24 Source: 2016 Social Protection Performance Monitor.
- 25 <http://www.oecd.org/social/inequality.htm>
- 26 <https://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/opinion/striving-for-triple-a-on-social-issues/>
- 27 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&newsId=2600&furtherNews=yes>
- 28 Die Europäische Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum sowie die Stärkung der sozialen Dimension deuten auf diese Vision hin.
- 29 Information seitens der BAK von Adi Buxbaum am 3.November 2016 erhalten.
- 30 [http://ec.europa.eu/finance/securities/benchmarks/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/finance/securities/benchmarks/index_de.htm)
- 31 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=115>
- 32 Etwa Stovicek und Turrini, 2012.
- 33 <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13723&langId=en>
- 34 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024>
- 35 Bei einem Ausbau des Benchmarking-Prozesses für soziale Belange bedarf es vergleichbarer Datensätze in allen MS. Der Anstoß der EK zur Generierung „sozialer Daten“ wird unsererseits als ein erster Schritt angesehen.
- 36 <http://partnershipbrokers.org/w/journal/employment-social-inclusion-partnerships-in-europe/>
- 37 Walgenbach und Hegele (2001) heben die erfolgreiche Umsetzung von Benchmarking bei Xerox durch eine Orientierung an Produktionskosten japanischer Unternehmen als Ursprung der “Benchmarking-Bewegung” hervor.
- 38 Zur weitreichenden Diskussion über die unterschiedlichen Anforderungen und Logiken öffentlichen und betriebswirtschaftlichen Managements siehe u.a. Boyne, 2002.
- 39 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1100&langId=en?>; [http://www.pesboard.eu/EN/pesboard/Benchlearning/benchlearning\\_node.html](http://www.pesboard.eu/EN/pesboard/Benchlearning/benchlearning_node.html)
- 40 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=115>

## 4 Diskussion von thematischen Schlüsselbereichen

In die Studie flossen, wie erwähnt, die von der EK identifizierten sozialpolitischen Ziele und Grundsätze ein. Ferner baut sie auf den folgenden sozialpolitischen Herausforderungen auf, die vom Studienteam priorisiert behandelt wurden. Bitte finden Sie nachfolgend einen Überblick:

- Folgende *sozialpolitische Ziele* wurden der Studie zugrunde gelegt <sup>41</sup>: Arbeitsmarkt: Schaffung von gut funktionierenden und fairen Arbeitsmärkten; Sozialschutz: Verhinderung von und Schutz vor sozialen Risiken; Soziale Sicherung: Schaffung von wirksamen Sicherheitsnetzen; soziale Eingliederung; Solidarität und europäischer Zusammenhalt; Förderung des sozialen Wohlergehens und Erhöhung des Lebensstandards der Bürgerinnen und Bürger; und Bildung: Investitionen in das Humankapital. Der Begriff „Sozial“ wird dabei, seitens der EK, im Sinne von Aktivierung, Schutz und Widerstandsfähigkeit verstanden.
- Die Studie nimmt, entlang der europäischen Säule der sozialen Rechte, Bezug auf folgende *EK- Grundsätze*: Chancengleichheit, Zugang (zu Arbeitsmärkten, Bildung, Sozialschutz, soziale Sicherungsleistungen, Ressourcen etc.) und faire Arbeitsbedingungen.
- Die diskutierten Bereiche fußen auf folgenden sozialpolitischen Herausforderungen: demografischer Wandel, höhere Arbeitslosigkeit, Zunahme der Antragstellerinnen und -steller sowie Nutzerinnen und Nutzer von Sozialleistungen (Armut), Auseinanderklaffen von Arm und Reich (Ausgleich der Wohlstandsunterschiede), Veränderungen der Arbeitswelt (Work 4.0), vermehrt atypische Beschäftigung, „Skills-divide“ und Globalisierung.

Daraus abgeleitet umfasst soziale Konvergenz im Bereich des Sozialschutzes drei wesentliche sozialpolitische Ziele:

- *Sozialschutz* (monetäre/nicht-monetäre Leistungen zum Schutz vor Risiken) und soziale Sicherung (Systeme, die Schutz vor Risiken bieten);
- *Soziale Eingliederung* (uneingeschränkte Teilnahme am gesellschaftlichen Leben für alle, mit Fokus auf die am stärksten Benachteiligten); und
- *Sozialer Zusammenhalt* zwischen europäischen Regionen (= Solidarität zwischen Regionen), Individuen/Bevölkerungsgruppen (= soziale Gerechtigkeit,

aber auch zwischen Generationen, Geschlechtern etc.) und Interessensvertretungen (= sozialer Dialog) sowie insgesamt soziales Wohlergehen der Bevölkerung.

Darüber hinaus wurden die Politikfelder, die im JAF<sup>42</sup> abgedeckt werden, beleuchtet. Diese umfassen die Erwerbsbeteiligung (Politikbereich 1) sowie die Arbeitsmarktpolitik (nach Zielgruppen; Politikbereiche 2 bis 10) und die soziale Eingliederung (Politikbereiche 11 und 12). Flexicurity und die Qualität der Arbeit, jene beiden Bereiche, die schon zu einer Analyse seitens der EK ausgewählt wurden, sowie das Querschnittsthema „sozialer Dialog“, beziehen sich primär auf die Arbeitsmarktpolitik. Jene Politikbereiche, die im Detail unter 11 und 12 beobachtet werden, sind die Armutsbekämpfung<sup>43</sup>, die soziale Eingliederung und die Antidiskriminierung<sup>44</sup>. Fortschritte in der Implementierung der Strategien werden in jedem JAF-Politikfeld anhand von Indikatoren bewertet. Die Indikatorenliste wird in den jeweiligen Gremien (SPC, EMCO) weiterentwickelt. Für die Politikbereiche 11 und 12 wurden vom Rat der Europäischen Union eine Reihe von Indikatoren vorgeschlagen (siehe Rat der Europäischen Union, 2010, Seite 47f.). Das SPC beobachtet und bewertet dabei den Fortschritt anhand dieser Indikatoren (Social Protection Committee, 2016). Die Identifizierung geeigneter Benchmarks ist als erster Schritt über eine Analyse im EPM angedacht. Ob dabei eine umfassende Sichtweise auf Herausforderungen und Ziele ermöglicht wird, bleibt offen (siehe dazu auch Kapitel 4.3).

Wie ebenfalls erwähnt, sollen zukünftig verstärkt Benchmarks im Bereich der Sozialpolitik eingeführt werden, um – aus Sicht der EK – die Strukturreformen in den MS vorzutreiben und zu einer Konvergenz nach oben im Sozialbereich beizutragen. Das Europäische Semester<sup>45</sup>, wurde im Oktober 2015 gestrafft, was u.a. auch die stärkere Fokussierung auf Beschäftigung und Soziales zur Folge hatte. Ziel ist die Förderung von Konvergenz durch Benchmarking und den Austausch bewährter Praktiken (Europäische Kommission, 2015c). Das gestraffte Europäische Semester zielte auch darauf ab, das „ownership“ der MS bzgl. der empfohlenen Reformen zu stärken und damit auch die Politikimplementierung zu verbessern (Vanhercke et al., 2015). Die zwei bisher angedachten bzw. umgesetzten Benchmarking-Prozesse im Rahmen des JAF beleuchten einzelne Ausschnitte der Politikperformance im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Dabei wird ein Fokus auf die Effizienz und Effektivität der Systeme gelegt (Europäische Kommission, 2015a). Denn: *„Only effective social security systems can successfully master the challenge of overcoming mass unemployment and growing social exclusion, with the ultimate goal of recovering from the crisis and boosting social resilience before the next asymmetric shocks hit“* (Europäische Kommission, 2015a, Seite 1). Obwohl die Verbesserung der Effizienz und Effektivität der sozialen Sicherungssysteme unbestreitbar ein anzustrebendes Ziel darstellt, gehen die bisherigen Benchmarking-Prozesse aber in eine falsche Richtung: Wenn man sich die Ursachen für die sozialpolitischen Herausforderungen (Zunahme der Armut und Ungleichheiten)

ansieht, tragen verbesserte (effiziente und effektive) Systeme nur einen kleinen Teil zu einer sozialen Konvergenz bei; ins Gewicht fallen dabei vielmehr wirtschaftliche Rahmenbedingungen, das Steuersystem (u.a. die Besteuerung von Arbeit), die Verteilung von Kapital und die Lohnsituation (Stichwort: „working poor“). Das Ziel des Europäischen Semesters (und damit auch der Benchmarking-Prozesse) ist es, die Politiken in Bezug auf deren kurz- und langfristige Wirkungen auf Wachstum, Beschäftigung und Einkommensverteilung, soziale Auswirkungen und finanzielle Nachhaltigkeit einzustufen (Europäische Kommission, 2015a). Ein Benchmarking, das die Effizienz und Effektivität der sozialen Sicherungssysteme unter die Lupe nimmt, setzt somit weder an den Ursachen an – wie im vorangegangenen Kapitel empfohlen (Empfehlung 2) –, noch trägt es maßgeblich zur Zielerreichung des Europäischen Semesters bei.

Schlüsselbereiche, die für Benchmarking im Sozialschutz und der sozialen Sicherung im Rahmen des JAF in Frage kommen und die zu einer erneuten Konvergenz nach oben beitragen, sollten daher folgende Kriterien erfüllen:

- Sie sollten den *sozialpolitischen Herausforderungen* begegnen (Armutsbekämpfung und Ausgleichen von Ungleichheiten als oberste Priorität);
- Sie sollten die *sozialpolitischen Ziele* ansprechen (Sozialschutz, soziale Eingliederung und Förderung des sozialen Zusammenhalts);
- Sie sollten die *Politikfelder des JAF* abdecken (Politikbereiche 11 und 12); und
- Sie sollten den *Zielen des Europäischen Semesters* dienen (Untersuchung der Wirkungen auf Wachstum, Beschäftigung und Einkommensverteilung, soziale Auswirkungen und finanzielle Nachhaltigkeit).

Unter Berücksichtigung dieser Prämissen sowie der „Machbarkeit“ (etwa aufgrund der Verfügbarkeit von vergleichbaren Datenlagen sowie dem Einverständnis durch die MS) wurden zuallererst *14 thematische Schlüsselbereiche* („*key policy areas*“) vorgeschlagen, für die ein Benchmarking-Prozess angedacht werden könnte. Die vorgeschlagene Liste der thematischen Schlüsselbereiche<sup>46</sup> wurde in zwei Gruppen gegliedert:

- Die erste Gruppe umfasste fünf Benchmarking-Vorschläge zu *Querschnittsthemen* (Prekäre Beschäftigung, Soziale Mobilität, Soziale Gerechtigkeit, „Integrated Care“, Steuersystem: Entlastung des Faktors Arbeit), die insbesondere aufgrund der besonderen sozial(politisch)en Herausforderungen ausgewählt wurden.<sup>47</sup>
- Die zweite Gruppe folgte dem *Zielgruppen-Ansatz* (bedeutende Zielgruppen für den Sozialschutz und die soziale Sicherung, nämlich primär Armutsgefährdete, Pensionistinnen und Pensionisten sowie Frauen) und umfasste drei wesentliche Schlüsselbereiche zur sozialen Sicherung (Mindestsicherungsleistungen, Alterspensionen und Gendergerechtigkeit).<sup>48</sup>

Nach Diskussion mit dem BMASK und aufbauend auf die Empfehlung des Projektbeirats zur Reduktion wurde der Bereich der Mindestsicherungsleistungen für eine tiefergehende Untersuchung ausgewählt. Das Thema spricht wesentliche Herausforderungen des Sozialschutzes und der sozialen Eingliederung an:

- die *Bekämpfung von Armut* (EU-2020 Ziel; siehe auch Kapitel 4.3);
- die *Reduktion von Ungleichheiten*; sowie
- den Trend der Zunahme der „*working poor*“ (Anteil der Personen, die trotz Erwerbseinkommen ihren Lebensunterhalt nicht ausreichend decken können).

Wie im Kapitel 4.2. allerdings aufgezeigt wird, bedarf es eines veränderten Blickwinkels beim Benchmarking der sozialen Dimension. So hätte ein Benchmarking in den Schlüsselbereichen für ein soziales Europa nur dann Symbolkraft und könnte zu einer aufwärts gerichteten sozialen Konvergenz beitragen, wenn den Ursachen von zentralen Problembereichen auf den Grund gegangen wird. Da Armutsbekämpfung das wegweisende 2020-Ziel im Bereich der Sozialpolitik ist, wird neben der Diskussion des Schlüsselbereichs der Mindestsicherungsleistungen (Kapitel 4.2) ein möglicher Analyseprozess zum Thema Armut andiskutiert (Kapitel 4.3).

## 4.1 Identifizierung, Analyse und Diskussion relevanter Bezugsgrößen

*Der Auswahl von Bezugsgrößen in einem Benchmarking-Prozess geht die Klärung der Fragen „warum messen wir?“, „was messen wir?“ und „wie messen wir?“ voraus.*

Der Auswahl von Bezugsgrößen in einem Benchmarking-Prozess geht, wie einleitend erwähnt, die Klärung der Fragen „*warum messen wir?*“, „*was messen wir?*“ und „*wie messen wir?*“ voraus. Im Folgenden werden die bisherigen Ergebnisse kurz zusammengefasst:

- *Warum messen wir?*  
Benchmarking wird in der sozialen Dimension als eine Methode diskutiert, um den sozialen Fortschritt in den MS zu einem zentralen thematischen Bereich besser analysieren und reflektieren zu können (Benchmarking) und um Schritte für die Verbesserung der Politikleistung ableiten und laufend evaluieren zu können (Studien-Fokus auf Benchlearning und Benchaction; siehe auch Empfehlung 3 in Kapitel 3.3. zum Messen des Prozesses und der Performance).
- *Was messen wir?*  
In den Benchmarking-Prozessen sollte der soziale Fortschritt zu zentralen thematischen Bereichen gemessen werden. Dabei wird ein Ursachenfokus

nahegelegt (Empfehlung 2 in Kapitel 3.3), der die wesentlichen Treiber für den sozialen Wandel des Politikbereichs inkludiert (siehe Kapitel 3 „*Drivers for social change*“): diese sind im Bereich der Beschäftigungspolitik etwa die Globalisierung und der technologische Fortschritt (u.a. ICT) und im Bereich der sozialen Sicherung und des Sozialschutzes u.a. der demographische Wandel und die Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen.

- *Wie messen wir?*  
Empfehlung 1 und 4 in Kapitel 3.3 legt den Fokus auf Benchlearning und Benchaction nahe, bei welchen der soziale Fortschritt in den MS nicht nur anhand quantitativer Referenzwerte gemessen, sondern das Vorwärtstkommen laufend gemeinsam anhand eines strukturierten Austausches über Systeme, praktische Erfahrungen und Leistungen der MS in der Umsetzung ihrer Politiken reflektiert wird.

Folgende grundsätzliche Entscheidungen wurden ferner bei der Ausarbeitung der Bezugsgrößen getroffen:

- Die Benchmarking-Domänen und sozialen Indikatoren wurden entlang des im EMCO diskutierten „*3-Stufen-Aufbaus*“ gewählt, obwohl damit nur ein kleiner unvollständiger Ausschnitt der Realität wiedergegeben werden kann und Interpretationen leicht fehlgeleitet werden können (siehe Kapitel 4.3). Bei der Diskussion werden dennoch
  - besondere Herausforderungen des Schlüsselbereichs und wesentliche Ergebnisindikatoren identifiziert (Schritt 1; „*key high level outcome indicators*“);
  - eine Auswahl an Leistungsindikatoren des Schlüsselbereichs vorgestellt (Schritt 2; „*key performance indicators*“); und
  - politische Hebel und dazugehörige Indikatoren diskutiert (Schritt 3; „*key policy levers*“).
- *Input- und Outcome-Orientierung*: Im Gegensatz zum erst im Frühjahr 2016 lancierten „*Social Progress Index*“ werden sowohl Input- als auch Outcome-Indikatoren vorgeschlagen. Systemische als auch wirkungsbezogene Informationen, können auf diese Weise identifiziert und berücksichtigt werden. Becker (2015) folgend empfehlen wir die Fokussierung auf die Wirkung der staatlichen Systeme und Maßnahmen<sup>49</sup>, um Effekte der Leistungen besser analysieren und damit auch Politikempfehlungen leichter ableiten zu können.
- *Ökonomische und soziale Indikatoren*: Wir empfehlen die Betrachtung sowohl von ökonomischen als auch sozialen Indikatoren.<sup>50</sup> Denn das Zusammenspiel von sozialen und ökonomischen Indikatoren kann als Instrument verwendet werden, das Staaten davon abhält, Kürzungen zu verabschieden *“because it is*

*the easiest way to bring budgets in line in the short-run, without understanding the scarring implications over time” (Europäische Kommission, 2015a, Seite 3).*

Weitere Empfehlungen bezüglich der Bezugsgrößen sind nachfolgend zusammengefasst:

- *„Schwächen“ von Indikatoren bzw. Spielraum für unvollständige und damit teils fehlgeleitete Interpretationen von Indikatoren:* Wie vielerorts gefordert (etwa auch seitens der EK selbst), bedarf es der Weiterentwicklung der bestehenden Arbeitsmarkt- und Sozialindikatoren, um vorhandene Schwächen zu minimieren. Die BAK schlägt u.a. vor, den wenig aussagekräftigen Indikator der Erwerbsquote<sup>51</sup> durch aussagekräftigere Indikatoren zu ersetzen. Vergleichbare methodische Schwächen weisen auch die zwei zentralen Standardindikatoren auf, die zur Beschreibung von Arbeitsmarktrealitäten herangezogen werden, nämlich die Beschäftigungs- und Arbeitslosenquote: Sie bilden, aufgrund der zugrundeliegenden Erhebungsmethode, die bestehenden Problemlagen am Arbeitsmarkt und die damit verbundenen sozialen und gesellschaftlichen Trends nicht ausreichend ab, da Personen bereits als „erwerbstätig“ gelten, wenn sie in der Referenzwoche zumindest eine Stunde gegen Entgelt gearbeitet haben. Damit werden sowohl „Mini-Jobs“ in der Beschäftigungsquote mitberücksichtigt als auch die Arbeitslosigkeit untererfasst. Die BAK schlägt daher vor, dass neben der Beschäftigungsquote nach dem Labour Force-Konzept ergänzend auch „bereinigte“ Beschäftigungsquoten ausgewiesen werden, die sowohl das Ausmaß der Erwerbstätigkeit als auch die Lebensstandardsicherung mitberücksichtigen: *„Zur Erreichung des Ziels eines besseren Monitorings sollte daher neben der traditionellen „Beschäftigungsquote“ auch eine „Beschäftigungsquote ohne Mini-Jobs“ – d.h. korrigiert um Erwerbstätige mit weniger als 12 Stunden Arbeit in der Referenzwoche (ebenfalls differenziert nach Geschlecht und Altersgruppen) ausgewiesen werden“* (AK Europa, 2013, Seite 11).
- *Vergleichsbasis: „Feststellen der Nächstbesten“:* Bei Entscheidungen bezüglich der Vergleichsbasis sollte bestmöglich auf die relative Entwicklung einzelner Länder Rücksicht genommen werden, d.h. die unterschiedlichen Start-Niveaus bzw. Ausgangsvoraussetzungen müssen mitbedacht werden (Kontextabhängigkeit). So können gängige Vergleiche, wie etwa die „3 Top-Länder“, oder ein Benchmark anhand des EU-Durchschnitts etc., fehlgeleitet sein, da die Vergleichsbasis, aufgrund der unterschiedlichen Kontexte, möglicherweise nicht dieselbe ist. Durch Clusterbildungen von Staaten, wie etwa die MS des Bismarck’schen Systems, kann der Kontext (hier: ähnliche historische Entwicklung, entsprechende Ausgestaltung des Systems etc.) besser eingefangen werden (ein Vergleich zwischen MS ist nur innerhalb derselben Cluster sinnvoll; je nach Thema sind unterschiedliche Cluster anzudenken). Wie bereits im

Kapitel 3.4 dargelegt, empfehlen wir auch den Fokus auf die „Nächstbesten“ zu legen und nicht, wie vom EMCO beschrieben, auf die „Guten und Schlechten“ (Schritt 2; „key performance indicators“). Ein „reines Hinterherrennen“ hinter den „Klassenbesten“ lenkt von den Gründen für die Abweichung der anderen MS ab. Hier ist auch anzumerken, dass beim Benchmarking auch darauf geachtet werden muss, dass „leichter integrierbare“ Zielgruppen gegenüber Gruppen mit besonderen Vermittlungs- und Eingliederungsbedarfen nicht der Vorzug eingeräumt wird, da Eingliederungsmaßnahmen für die letzteren Gruppen meist umfassender, zeitintensiver, oft teurer und aufwändiger sind und damit die Statistiken nicht so schnell „verbessert“ werden können.

## 4.2 Mindestsicherungsleistungen

*Bei einem Benchmarking der Mindestsicherungsleistungen regen wir zu einem umfassenden Untersuchungsprozess zu Ursachen und Rahmenbedingungen von Armut an.*

Armutsreduktion ist ein Hauptziel der EU 2020 Strategie: Die EU-Staats- und Regierungschefs haben sich, wie bereits erwähnt, verpflichtet, bis 2020 mindestens 20 Millionen Menschen vom Risiko der Armut und der sozialen Ausgrenzung zu befreien. Die Bekämpfung der Armut wird dann in nationale Zielvorgaben übersetzt (Europäische Kommission, 2011; BMASK, 2014). Auch die OECD sieht die am stärksten Benachteiligten als wesentliche Gruppe für politische Strategien an: *“Maintaining and strengthening support for the most vulnerable groups must remain a crucial part of any strategy for an economic and social recovery”* (OECD, 2014, Seite 12). In allen EU-Ländern bilden mindestsichernde Leistungen (etwa im Rahmen von Sozialhilfe-, Mindestsicherungs-, Familien-, Pensions- und Arbeitslosenleistungen etc.) ein wichtiges Auffangnetz.

Ausgehend vom Ziel der Armutsbekämpfung und -vermeidung sind die sozialpolitischen Ziele von Mindestsicherungsleistungen in den letzten Jahren verstärkt in einem Spannungsfeld zu Erwerbsintegration und Arbeitsanreizen zu verorten: So zeigt sich der Trend der Verknüpfung von Existenzsicherungsleistungen mit Erwerbsintegration („Workfare statt Welfare“). Die aktive Eingliederung wird seitens der EK als ein Schlüsselfaktor dafür angesehen, dass das EU-weite Ziel der Verringerung der Armut verwirklicht und gewährleistet wird und dass die Früchte von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung gerecht verteilt werden (Europäische Kommission, 2011, Seite 15). Jüngere Analysen zeigen aber, dass vermehrt die Erwerbsbevölkerung in den MS von Armut betroffen ist: *„In particular, the poverty risk of older people fell from 20.3% to 14.6% between 2006 and 2013, and is now lower than the poverty risk of the working-age population (aged 20-64), or of prime-age adults (aged 30-54)“*, informiert die EK (Europäische Kommission,

2016h, Seite 7). Da das Armutsrisiko von Personen im Erwerbsalter nur sehr marginal von Aktivierungsmaßnahmen im Rahmen von Mindestsicherungsleistungen beeinflusst wird, sind diese nur bedingt bei der Verwirklichung des Armutsziels erfolgreich und daher kritisch zu hinterfragen.

Aufgrund des Anstiegs der von Armut betroffenen Erwerbsbevölkerung und um klare Abgrenzungen zu mindestsichernden Leistungen für Pensionistinnen und Pensionisten sowie für Menschen mit Behinderungen vornehmen zu können fokussiert die EK in ihrem Benchmarking-Vorschlag im Bereich der Mindestsicherungsleistungen, welcher im November 2016 vorgelegt wurde, auf die Zielgruppe der arbeitsfähigen Personen im Erwerbsalter (20-64 Jahre). Das Ziel des Prozesses liegt in der Untersuchung der *„Effizienz und Effektivität der Sozialsysteme“*, bezogen auf diesen spezifischen Fokus: *„Indeed, effective and efficient minimum income schemes protect against poverty and social exclusion, they contribute to safeguarding investments in human capital, and also play a role in economic stabilisation and resilience“* (Europäische Kommission, 2016h, Seite 2). Da mit diesem Prozess nur ein Ausschnitt<sup>52</sup> durchleuchtet wird, muss diese Beschränkung bei allen folgenden Schritten klar vor Augen geführt werden. Darüber hinaus lässt das EK-Dokument weder eine Ursachenanalyse noch über die Mindestsicherungsleistungen dieses spezifischen Systemsegmentes hinausreichende Betrachtungen erkennen. Ob den Problemen der Armut daher tatsächlich anhand dieses Benchmarking-Prozesses auf den Grund gegangen werden kann, bleibt äußerst fraglich (s.u.). Da der eingeschränkte Blickwinkel das Problem der Armut in der EU (und das EU-2020 Ziel) nicht ausreichend ergründet, regen wir einen weiteren, umfassenderen Untersuchungsprozess zum Thema Armut an (siehe Kapitel 4.3).

Ist man sich allerdings der zentralen Beschränkungen bewusst, kann durchaus eine Annäherung an den Fortschritt der EU-MS bei den Mindestsicherungsleistungen, auf Basis einer Auswahl von Indikatoren in unterschiedlichen Domänen (z.B. Armutsvermeidung), erfolgen. Als allgemeine Quellen für Benchmarks und Indikatoren können etwa herangezogen werden: Eurostat, OECD Benefits and Wages: Statistics, Tax and Benefit Systems: OECD Indicators, OECD-Publikationen (z.B. Immervoll, 2010) sowie EUROMOD-Publikationen (z.B. Figari et al., 2010). Es ist auch ein gewisser Vergleich im Hinblick auf die Identifizierung von „guten Performern“ möglich, der jedoch dadurch eingeschränkt ist, dass die Performance wesentlich von anderen Faktoren, wie der allgemeinen Wirtschaftslage oder der Effizienz und Effektivität vorgelagerter Sozialsysteme (etwa Arbeitslosenunterstützungen) und anderer Kontextbedingungen, abhängig ist. Daher kann der Einfluss der Mindestsicherungsleistungen nur schwer herauskristallisiert werden. Von der EK wurde nunmehr ein Benchmarking-Diskussionspapier zu Mindestsicherungsleistungen vorgelegt, das einem „3-Stufen-Aufbau“ folgt und das als Basis für die nachstehende Diskussion dient:

## Schritt 1:

- Die EK nennt als **besondere Herausforderungen** im Bereich der Mindestsicherungsleistungen insbesondere die Zunahme der Bezieherinnen und Bezieher im Erwerbsalter sowie die Kinderarmut. Sozialpolitische Herausforderungen bestehen aber auch im Zusammenspiel der einzelnen (Sozial-)Systeme (etwa der vorgelagerten Leistungen; s.o.) und auch in der Erleichterung des Zugangs zu den Leistungen bzw. in der Verhinderung von Non-Take-Up (Nicht-Inanspruchnahme von zustehenden Leistungen aufgrund von Stigmatisierung, Informationsmangel bzw. administrativen Barrieren).<sup>53</sup>
- Als wesentliche **Ergebnisindikatoren** für das Benchmarking werden die Armuts- und Ausgrenzungsgefährdungsquote<sup>54</sup> (AROPE), die Armutsgefährdungsquote<sup>55</sup> (AROP), die materielle Deprivationsrate und der Anteil der Personen in Haushalten mit keiner oder sehr niedriger Erwerbsintensität vorgeschlagen (Anteil Mini-Jobs; siehe Kapitel 4.3 bzgl. der Diskussion zu AROPE). Um Armutsgefährdungen im Erwerbsalter besser einfangen zu können, bedarf es neben diesen Indikatoren auch der Betrachtung der „working poor“ (der Anteil der Armutsgefährdeten in der Erwerbsbevölkerung ist mittlerweile höher als jener der Armutsgefährdeten unter den Älteren, i.e. 65+; s.o.). Die „In-work at risk of poverty rate“ ist ein möglicher Indikator. Ferner werden die Langzeitarbeitslosenquote (unter Bezieherinnen und Beziehern von Mindestsicherungsleistungen) und die Armutsgefährdungsrate für Personen in erwerbslosen Haushalten nahegelegt, um vertiefende Einblicke zu ermöglichen.

## Schritt 2:

- Als **Leistungsindikatoren** werden seitens der EK die Wirkung von Steuern und Sozialtransfers auf Armut, die Armutsgefährdungsrate für Personen in erwerbslosen Haushalten, die Armutslücke, manifeste Armut und die Abdeckungsrate der Leistungen überlegt. Zur Erfassung der Wirkung empfehlen wir zusätzlich die Gegenüberstellung der AROP mit der Armutsgefährdungsrate vor (bestimmten) sozialen Transfers oder auch vor Frei- oder Absetzbeträgen etc. auf der Abgabenseite, die mittels Kalkulation aus EU-SILC oder mittels EUROMOD (bzgl. Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen) passgenau generiert werden kann. Darüber hinaus legen wir im Sinne des Zugangs zu Leistungen bzw. bzgl. Abdeckungsrate oder „Coverage“ die Betrachtung von Mindestsicherungsleistungsquoten nahe. Analysen zur Mindestsicherungsleistungsquoten könnten etwa im Verhältnis zur Bevölkerung und im Verhältnis zu Armuts- und Ausgrenzungsgefährdeten durchgeführt werden. In Bezug auf die Bevölkerung ist dabei die zeitliche Entwicklung der Quoten je MS aussagekräftig, während in Bezug auf die Armutsgefährdeten auch ein Querschnittsvergleich über die MS sinnvoll sein kann. Bzgl. der Abdeckungsrate bezogen auf die Armutsgefährdeten ist zu bedenken, dass diese grundsätzlich von zwei Faktoren abhängig ist: erstens von der normativen Regulierung der Anspruchs-

berechtigung (welcher Ausschnitt der Armutsgefährdeten ist anspruchsberechtigt?) und zweitens von der tatsächlichen Inanspruchnahme durch die grundsätzlich Anspruchsberechtigten (siehe zu diesen Punkten auch Schritt 3). Die Quoten der Inanspruchnahme könnten auch als eigener, wenn auch nicht in standardisierter Form zur Verfügung stehender Indikator für den Vergleich des Zugangs zu Mindestsicherungsleistungen zwischen den MS und/oder einzelnen Leistungstypen fungieren. Weitere zu überlegende Indikatoren im Hinblick auf das Ausmaß der Leistungen sind Ausgaben für Mindestsicherungsleistungen in % des BIP (oder alternativ die öffentlichen Ausgaben für Mindestsicherungsleistungen pro Einwohnerin und Einwohner in Kaufkraftstandards (PPS), ein Indikator der von ETUI im Benchmarking Working Europe 2015 Verwendung findet; ETUI, 2016) sowie ein Vergleich der jeweiligen Leistungshöhen (obergrenzen) mit der Armutsgefährdungsschwelle (etwa der OECD/EC-Indikator Netto-Einkommen von Mindestleistungsempfängerinnen und -empfänger in % der Armutsgefährdungsschwelle für drei erwerbslose Haushaltstypen). Bei der Interpretation der Werte sind hier, wie auch generell, die Kontexte einzubeziehen.

- Zur Ermittlung von „**Best Performers**“ kann grundsätzlich ein Vergleich von Input- und Outcome-Indikatoren einzelner EU-Länder dienen. Allerdings sind viele Outcome-Indikatoren wesentlich von der Wirtschaftslage und auch vom Vorhandensein bzw. der Ausgestaltung vorgelagerter Sozialleistungen abhängig, d.h. der Einfluss der Leistungen ist hier nur schwer identifizierbar und ein derartiger Vergleich folglich nicht immer aussagekräftig (s.o.). Erfolgversprechender scheint daher eher eine ausgewogene Abstimmung der einzelnen Inputparameter zu sein, deren Wirksamkeit und Zusammenspiel anhand von Outcome-Indikatoren vorsichtig überprüft werden kann.

### Schritt 3:

- Als **politische Hebel** werden seitens der EK die Ausgestaltung der Mindestunterstützungsleistungen und Aktivierungsmaßnahmen identifiziert. Hier ist kritisch anzumerken, dass die Beiträge zur Effizienz und Effektivität des Teilsystems (etwa der Aktivierungsmaßnahmen; siehe unten) allerdings nur schwer messbar und, vor allem aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der Maßnahmen, auch international schwer vergleichbar sind. Bei den Mechanismen, welche die Anspruchsvoraussetzungen und den Zugang sowie deren Effektivität determinieren, ist ferner grundsätzlich das Zusammenspiel der diversen Parameter zu beachten. Zentrale Parameter sind zunächst der anspruchsberechtigte Personenkreis bzw. die Definition der einzelnen Bedarfsgemeinschaften. Essentiell für den Zugang zu Mindestsicherungsleistungen bzw. zu einer Verringerung von Non-Take-Up sind u.a. die Regelungen zu Freibeträgen für und (temporäre) Behaltmöglichkeiten von (nicht sofort liquidierbarem) Vermögen, die (Nicht)Einführung bzw. Ausgestaltung eines potentiellen Regresses, das Vorhandensein eines beschleunigten Verfahrens oder die Trans-

parenz der Leistungsgestaltung und die Zugänglichkeit von Informationen. Wichtig beim Design der Leistungen ist ferner die Vermeidung von Armutsfällen in Form von hohen Grenzsteuersätzen, die etwa über ausbalancierte Erwerbseinkommensfreibeträge abgemildert werden können.

Ein Benchmarking zu Mindestsicherungsleistungen, wie von der EK vorgeschlagen, wird daher nur eingeschränkt, unter Berücksichtigung folgender Probleme, empfohlen:

- Das Benchmarking betrifft nur ein Segment der Sozialsysteme der MS und ist daher generell kritisch zu hinterfragen:
  - Durch den Fokus auf Mindestsicherungsleistungen werden nur eingeschränkte Erkenntnisse ermöglicht (das Zusammenspiel etwa der Wirtschaftslage, vorgelagerter Sozialleistungen etc. wird nicht erfasst).
  - Beiträge zur EU-2020 Zielerreichung der Armutsreduktion werden nur in eingeschränktem Ausmaß erwartet (und wenn ausschließlich auf Basis von Analysen zu den Mindestsicherungsleistungen der MS auch nicht aussagekräftig genug).
- Die Beiträge zur Effizienz und Effektivität des Teilsystems sind nur schwer messbar, etwa im Hinblick auf Aktivierungsleistungen.
- Ein Vergleich der Mindestsicherungsleistungen der MS ist aufgrund der äußerst diversen Ausgestaltung nur bedingt durchführbar.
- Aufgrund von bestehenden Kausalitätsunsicherheiten müssten Wirkungszusammenhänge, etwa zwischen Aktivierungsmaßnahmen und der Reduktion der Armut, durch zahlreiche weiterreichende Analysen belegt werden, wie Evaluation der einzelnen Maßnahmen; Stichwort „evidenzbasierte Politikgestaltung“.

Neben der Kritik an der Frage *Was* im obigem Benchmarking-Prozess gemessen wird, wird auch das *Wie* in Frage gestellt: der vorliegende „3-Stufen-Aufbau“ fokussiert auf quantitative Referenzwerte. Wie bereits empfohlen, legen wir einen Benchmarking-Prozess nahe, der einen strukturierten Austausch und eine Reflexion von praktischen Erfahrungen und Leistungen der MS in der Umsetzung ihrer Politiken ermöglicht (Betonung des Benchlearning und der Benchaction).

Als notwendige Ergänzung zum Benchmarking der Mindestsicherungsleistungen in den MS, wird daher ein Reflexions-Prozess zum Thema Armut vorgeschlagen, bei dem eine Annäherung an die Ursachen der Armut in der EU versucht wird sowie Rahmenbedingungen und Probleme beleuchtet werden (siehe Kapitel 4.3).

## 4.3 Ergänzung zum Benchmarking-Prozess der Mindestsicherungsleistungen: Diskussion und Anregungen zur Analyse von Armut

*Bei einem Prozess zum Thema Armut ändert sich der Blickwinkel: vom Ausschnitt der Mindestsicherungsleistungen hin zu einem holistischeren Abbild einer zentralen Herausforderung in der EU, nämlich der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung.*

In diesem Kapitel wird ein möglicher Analyseprozess zum Thema Armut knapp angerissen, der Anregungen für Diskussionen im EMCO/SPC beinhalten sollte. Das Thema wurde gewählt, weil damit:

- an *bestehende Diskussionen* im SPC („Benchmarking in the area of minimum income“; Europäische Kommission, 2016h) und der Studie (Kapitel 4.2 zu Mindestsicherungsleistungen) *angeschlossen werden kann*; und
- zum *Hauptziel der EU 2020-Strategie* beigetragen werden sollte.

Bei einem möglichen Analyseprozess zum Thema Armut ändert sich der Blickwinkel: von einem Ausschnitt (der Mindestsicherungsleistungen der MS) hin zu einem holistischeren Abbild bzgl. einer zentralen Herausforderung in der EU, der Bekämpfung der Armut. Damit rücken die Ursachen und Rahmenbedingungen von Armut in den Vordergrund (Empfehlung 2 in Kapitel 3.3). Allerdings hat das direkte Andocken an ein zentrales Problem auch wesentliche Nachteile: So sind in einem derartigen Prozess zahlreiche Politikbereiche (sowie Teilsysteme und Strukturen) betroffen und damit viele Akteurinnen und Akteure einzubeziehen. Neben der schwierigen Umsetzbarkeit eines derartigen Prozesses ist die Wirkung einzelner Inputs (singuläre Leistungen der MS zur Armutsbekämpfung, wie die Mindestsicherungsleistungen) nur schwer messbar. Es stellt sich somit die Frage, ob sich das Thema Armut aufgrund seiner Natur als Querschnittsthema für einen Benchmarking-Prozess überhaupt eignet.

Anhand dieses Themas wird dennoch versucht, die beiden in der Studie diskutierten Benchmarking-Prozesse zu verzahnen und zwar:

- den im Kapitel 3.4 beschriebenen „idealtypischen“ Benchmarking-Prozess; und
- den „EMCO/SPC-Benchmarking-Prozess“, der anhand der Arbeitslosenleistungen und der Mindestsicherungsleistungen der MS von der EK vorgeschlagen wird.

Wie im Kapitel 4.1. ausgeführt, gilt es in einem allerersten Schritt, den **Prozess des Benchmarkings** zu klären. Das beinhaltet das Herstellen des gemeinsamen Einverständnisses über „*was messen wir*“, „*warum messen wir*“ und „*wie messen*“

wir“. Die Einbindung wesentlicher Stakeholder ist dabei von Anfang an zu gewährleisten und auch Rollen und Aufgaben der beteiligten Institutionen sind zu vereinbaren (siehe auch Kapitel 3.3. bzgl. Freiwilligkeit der Beteiligung).

Erst in einem zweiten Schritt wird der „**Status Quo**“ ermittelt: ein führender, allerdings vielfach kritizierter Indikator zur Ermittlung des Ausgangswertes zur „Armut in der EU“ ist die Armuts- und Ausgrenzungsgefährdungsquote (AROPE). Auch wenn dieser Indikator allgemein akzeptiert und in der EU verwendet wird, bildet er die Realität von Armut nicht in ihrer Gesamtheit ab. So ist dieser relative Indikator etwa abhängig von der Einkommensverteilung der Gesamtbevölkerung. Um „*ein möglichst breites Abbild der Situation*“ zu vermitteln, kommen in Österreich beispielsweise 21 nationale Eingliederungsindikatoren zum Einsatz (BMASK, 2015, Seite 2). Auch innerhalb der EU ist der Anzeiger umstritten: *„Arbeit comprehensive, AROPE has a number of weaknesses which need to be made explicit“*, informiert ein EK-Bericht, der Ergebnisse von 20 Projekten des 7. EU-Rahmenprogramms für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration zusammenträgt. Beschränkungen werden in der „nicht hinreichenden Politikrelevanz“, im Verbergen von Unterschieden zwischen Regionen, in der Vernachlässigung der Situation spezifischer Gruppen und in der „Nicht-Beachtung dynamischer Mechanismen, des Kontextes und bestimmter Risikofaktoren“ gesehen (Anm.: frei übersetzt; Europäische Kommission, 2016g, Seite 17). Dementsprechend wird eine Ergänzung des Indikators nahegelegt. Auch aus Sicht der BAK sollten die Lücken und qualitativen Mängel in den bestehenden Arbeitsmarkt- und Sozialindikatorensets schrittweise geschlossen werden, sodass letztendlich eine Problembeschreibung ermöglicht wird, die näher an die (sozialen) Gegebenheiten heranreicht und gleichzeitig auch eindeutige Implikationen für die Politikgestaltung eröffnet.<sup>56</sup> Weil die Messung anhand des Ausgangswertes unvollständige Informationen liefert, sollten umso mehr weiterreichende Analysen erfolgen, welche diese Mängel minimieren helfen (etwa regionale Analysen; siehe Begleitmaßnahmen). Darüber hinaus müssen die Beschränkungen klar und in der Folge auch laufend vor Augen geführt werden: *„If it seems impossible to reach a consensus in measuring poverty, it is at least important to be aware of the limitations of the existing poverty measurement systems“* (Europäische Kommission, 2016g, Seite 15).

Nach Feststellung der aktuellen Lage wird die Analyse der Faktoren nahegelegt, welche die Armut in der EU und den einzelnen MS beeinflussen (**Ursachenanalyse**). Es wird empfohlen, gemeinsam mit relevanten Stakeholdern, den Ursachen auf den Grund zu gehen: Diskussionen, Reflexionen und umfassende Betrachtungen sollten mit den beteiligten Ministerien der EU-Institutionen, den MS, den Sozialpartnern, NGOs (Soziale Dienste, Organisationen im Bereich der sozialen Wohlfahrt etc.) und Betroffenen durchgeführt werden. Mögliche einzusetzende partizipative Methoden sind Konsultationen und Veranstaltungen, aber auch die partizipative Forschung. Wie oben bereits erwähnt, sind zahlreiche Politikbereiche in die Betrachtung einzuschließen: In einer kontextuellen Analyse sollten sowohl die Wirtschaftspolitik (etwa wirtschaftliche Leistungen) als auch die Arbeitsmarkt-

politik (etwa Erwerbsarmut), die Fiskalpolitik (etwa Besteuerungssysteme) und die Sozialpolitik (etwa soziale Sicherungssysteme) beleuchtet werden.

Da sich die Ursachen in den EU-Regionen allerdings teils unterscheiden, werden darüber hinaus Analysen zu den **Rahmenbedingungen** von Armut nahegelegt: Neben den EU-weiten „Armutsverursachern“, wie etwa Arbeitslosigkeit, u.a. aufgrund geringer Bildung und Mangel an Arbeitsplätzen, variieren die Gründe kontextspezifisch (so nimmt der „Working poor“-Anteil in den MS unterschiedlich stark zu; siehe Kapitel 4.1.3). Sollte beim Benchmarking-Prozess aus pragmatischen Gründen anschließend ein Fokus auf „EU-weite Armutsverursacher“ gelegt werden, muss explizit darauf hingewiesen werden, dass *kontextbezogene Faktoren* nicht eingeflossen sind. Damit kann vermieden werden, dass nachfolgende Schritte (abgeleitete Maßnahmen, Politikempfehlungen etc.) fehlgeleitet sind. Zusätzliche Untersuchungen zu spezifischen Ländergruppen (Clusteranalysen, z.B. für MS des „Bismarck’schen Systems“) können vertiefende Einblicke liefern. Um die Vielfalt der sub-nationalen Ebenen teilweise einzufangen (siehe auch Kapitel 3), sollten Studien zu weiteren Faktoren, wie etwa „urban/rural“ oder „wirtschaftlich florierend/benachteiligt“, angedacht werden. Die Koordination der gemeinsamen Betrachtung zu Ursachen und Rahmenbedingungen sollte von bzw. im Auftrag der EK erfolgen. Eine Übertragung dieser zentralen Verantwortung an einzelne MS wird nicht empfohlen. Sehr wohl sollten aber länderspezifische Analysen von den jeweiligen MS verantwortet werden.

Nachdem der gegenwärtige Stand, die Ursachen und die Rahmenbedingungen in der EU und in den einzelnen MS/Regionen gemeinsam reflektiert wurden, setzt das Benchmarking am **gemeinsamen europäischen Ziel** an (hier „EU-2020 Ziel“). Zur Messung des sozialen Fortschritts bzgl. der Zielerreichung der Senkung der *Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Menschen um mindestens 20 Millionen*, werden Indikatoren herangezogen, wie beispielsweise der Indikator AROPE (s.o.). Diese Indikatoren können das Thema Armut aber nicht umfassend darstellen. Die Messung von Statistik Austria fußt daher in ihrem 2013 veröffentlichten Bericht u.a. auf zwei weiteren Indikatoren, nämlich der finanziellen Deprivation nach nationaler Definition<sup>57</sup> und manifester Armut<sup>58</sup> (Statistik Austria, 2013; siehe Kapitel 4.2). Einigkeit über die Verwendung von Indikatoren sowie deren Möglichkeiten und Beschränkungen müssen für alle Beteiligten klar sein. Indikatoren geben nur das wieder, was sie messen, d.h. um fehlgeleitete Interpretationen zu verhindern, bedarf es der fachkundigen Interpretation der Daten (siehe Diskussion zur Arbeitslosen- und Beschäftigungsquote in Kapitel 4.1).

Aufbauend auf die Klärung der EU-weiten und regions- bzw. ursachenspezifischen Analysen sind auch die **besonderen Herausforderungen** in den jeweiligen MS und der EU gesamt (Schritt 1 des im EMCO diskutierten „3-Stufen-Aufbaus“) gemeinsam mit den Akteurinnen und Akteuren zu identifizieren. Die EU-weiten Herausforderungen der Armut betreffen aus unserer Sicht insbesondere die Reduktion von Ungleichheiten und die Bekämpfung von Armut (siehe Kapitel 3.1). Die Herausforderungen sind primär den Politikbereichen der Fiskalpolitik (Steuern

und Ausgaben), der Wirtschaftspolitik (wirtschaftsfördernde Leistungen des Staates, wie Wirtschaftsinvestitionen), der Sozialpolitik (Sozialleistungen, wie Sozialinvestitionen), der aktiven und aktivierenden Arbeitsmarktpolitik (Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik) und der Bildungspolitik (bildungsfördernde Leistungen des Staates, wie Bildungsinvestitionen) zuzuordnen.

Wenn die Herausforderungen gemeinsam identifiziert wurden, kann im nächsten Schritt ein Einvernehmen bzgl. **wesentlicher Ergebnisindikatoren** hergestellt werden. Diese bauen auf den Herausforderungen auf und inkludieren damit nicht nur AROPE, AROP, die materielle Deprivationsrate und den Indikator für den Anteil der Personen, die in Haushalten mit keiner oder sehr niedriger Erwerbsintensität leben – wie im EK-Benchmarking Diskussionspapier im Bereich der Mindestleistungen beschrieben und für den JAF-Politikbereich 11 identifiziert – sondern auch Indikatoren aus dem Bereich anderer, oben genannter Politikbereiche. Als zu diskutierende Indikatoren werden hier etwa der – wenn auch umstrittene, weil rein monetäre Ungleichheiten darlegende – Gini-Koeffizient und das S80/S20 Einkommensquintilverhältnis vorgeschlagen, um nur einige mögliche Indikatoren zu nennen. Erkenntnisse aus der „*Stiglitz-Kommission*“ zur Messung der Wirtschaftsleistung und des sozialen Fortschritts können ebenfalls herangezogen werden. Zusätzlich sollten aber auch Daten aus dem nicht-monetären und nicht-materiellen Bereich in die Analyse einfließen, etwa bzgl. subjektivem Wohlbefinden und Lebensqualität (aus EU-SILC<sup>59</sup> bzw. – noch empfehlenswerter, weil seit längerer Zeit und umfangreicher erhoben – aus dem ESS/European Social Survey).

Anschließend kann eine **Auswahl an Leistungsindikatoren** (und Treiber der Wirkungen) vorgenommen werden. Die Leistungsindikatoren, die im JAF genannt werden (z.B. die Wirkung von Steuern und Sozialtransfers auf Armut, Armutsücke und manifeste Armut), geben abermals nur einen kleinen Ausschnitt wieder. Denn über die Mindestleistungen hinausgehende, Armut beeinflussende Politikbereiche bzw. die Aktivitäten der MS zu Herausforderungen im Bereich der Lohnpolitik, der Wirtschaftspolitik etc., werden von den Indikatoren des JAF nicht erfasst. Auch Friends of Europe bestätigt: *“Minimum income protection systems should be assessed with reference to the economic development of each EU country, with the current ‘reference budget’ methodology a promising tool for developing social benefits benchmarks. On that basis, ‘open coordination’ can be a way for national governments to learn from each other and improve the effectiveness and efficiency of minimum income protection”* (Friends of Europe, 2015, Seite 34). Zum Thema Armut müssen also weitere Lernmethoden (Benchlearning) zum Einsatz kommen, da die Zusammenhänge zwischen Input und Outcome nur schwer messbar sind. Um die weiteren Politikbereiche besser zu erfassen, können bestehende Indikatoren des Europäischen Semesters weiterentwickelt werden (etwa JAF-Politikfeld zu Lohnfindungsmechanismen) oder Indikatoren herangezogen werden, die im Rahmen anderer Analysen Verwendung finden (etwa des „Social Justice Index“ der Bertelsmann Stiftung; Schraad-Tischler und Schiller, 2016). In Frage kommen auch Indikatoren zur Entwicklung der Lohn- und Kapitaleinkommen, der Kollektivver-

tragssysteme (etwa Mindestlohn) und der öffentlichen Sozialleistungsausgaben pro Einwohner in Kaufkraftstandards (PPS).

Auch im nächsten Schritt, dem „**Feststellen der Besten**“<sup>60</sup> empfehlen wir den Fokus auf die „Nächstbesten“ zu legen und nicht auf die „Guten und Schlechten“, wie vom EMCO beschrieben (Schritt 2; „key performance indicators“). Dies würde ein „reines Hinterherrennen“ hinter den „Klassenbesten“ verhindern (siehe Kapitel 3.4.), da die Gründe für die Abweichung der MS bzgl. Armut und Ausgrenzung in die Überlegungen mit einzubeziehen sind (s.o.). Bei einem ausführlichen Benchmarking-Prozess bedarf es, wie mehrfach erwähnt, neben dem Vergleich und der Abstandsmessung, der gemeinsamen Reflexion und einer **genauen Analyse von Strukturen und Prozessen** (Schritt 2 im Kapitel 3.4). Eine Kontextualisierung in der Interpretation von Indikatoren ist – u.a. aufgrund der unterschiedlichen Ausgangssituationen bei internationalen Vergleichen (siehe Kapitel 4.1) – äußerst wichtig („contextualized benchmarking“): *“A ‘system-wide analysis’ is required for proper international benchmarking”*, informieren die Vereinten Nationen (2010, Seite 19).

Dem EMCO-Prozess folgend, steht nun die Definition der „**politischen Hebel**“ an. Laut EK müssen Indikatoren insbesondere zwei Anforderungen erfüllen: *„Ers- tens müssen sie in enger Beziehung zu den politischen Hebeln stehen, damit sie sich tatsächlich bedeutend auf die Politik auswirken. Zweitens muss es belastbare Nachweise und einen ausreichenden Konsens darüber geben, dass sie signifikant zur Erreichung übergeordneter Ziele, wie Arbeitsplatzschaffung, Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, soziale Inklusion und Gerechtigkeit oder Finanzstabilität beitragen“* (Europäischer Kommission, 2015c, Seite 6). Beim Benchmarking zum Thema Armut wären die politischen Hebel (Schritt 3; „key policy levers“) insbesondere die Dimension und Ausgestaltung der Sozial-, Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsinvestitionen. Aufgrund der Breite des Themas erfüllen die Indikatoren bereits die erste Anforderung (in enger Beziehung zu den politischen Hebeln zu stehen) nicht mehr. Die zweite Anforderung stellt sodann eine weitere Herausforderung dar. Neben EU-weiten Hebeln sind Überlegungen bezüglich MS-spezifischer Problemlagen anzustellen, denn spezifische Zielgruppen, wie ausgrenzungsgefährdete Jugendliche, ältere Personen oder Menschen mit Behinderungen sind in den jeweiligen Ländern unterschiedlich von Armut und Ausgrenzung betroffen. Es bedarf somit auch der Reflexion über länderspezifische politische Hebel.

Es offenbart sich somit mehrfach, dass ein rein quantitatives Benchmarking die zahlreichen Dimensionen von Armut in den MS – wie auch beim Benchmarking der Mindestsicherungsleistungen – nicht erfassen kann. Demzufolge sollte das **Bench- learning** gestärkt werden, d.h. der Austausch der MS zu verschiedenen Erfahrungen und Praktiken im Bereich der Reduktion von Armut, welche die verschiedenen Politikbereiche umfasst. Hier sind besonders die MS gefordert: Beispiele der „guten Praxis“ zur Armutsbekämpfung müssen identifiziert werden und Studien, etwa zu evidenzbasierten Beispielen, durchgeführt werden. Aber auch die EK ist beim qualitativen Benchmarking ein wichtiger Akteur: So bedarf es beispielsweise der tech-

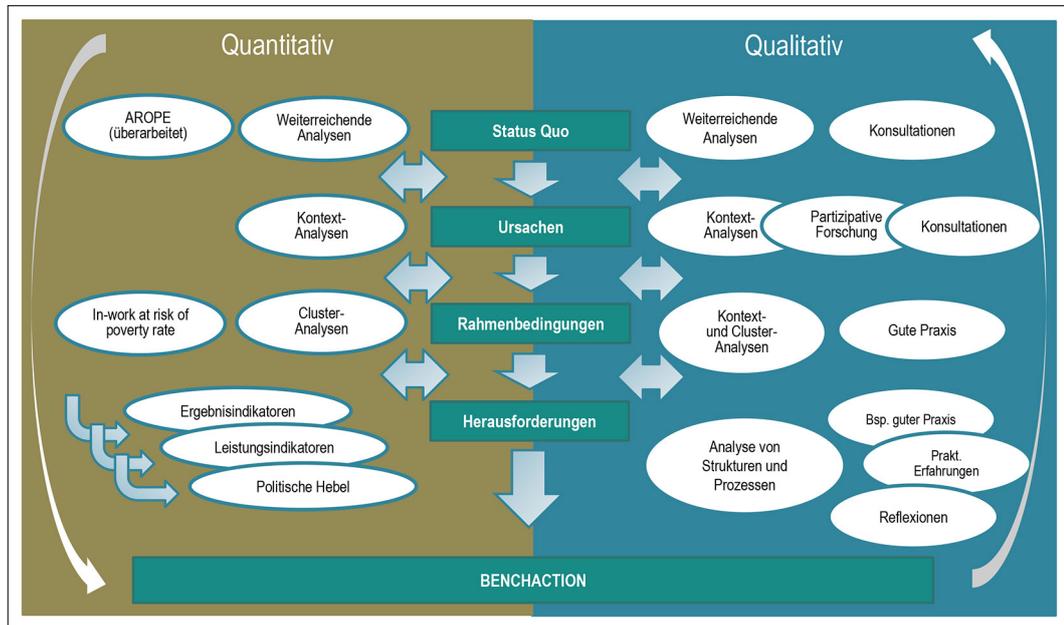
nischen Hilfe betreffend *„effectiveness of alternative social policy interventions, including social experimentation“*, schlägt Friends of Europe (2015, Seite 37) vor.

Bislang wurden nur die allerersten Schritte im umfassenden Benchmarking-Prozess gesetzt: Laufende Reflexionen zu den Benchmarks, den von den beteiligten Organisationen gesetzten Schritten zur Zielerreichung (**Benchaction**) und turnusmäßige Überprüfungen sind angesagt (siehe Abbildung 4). *„The European Commission and the European Parliament should confirm their joint commitment to the Union’s basic social goals and support a comprehensive rolling review of the performance of national social policies and especially inequalities over the life cycle“*, meint diesbezüglich Friends of Europe (2015, Seite 36). Benchmarking ist ein äußerst ressourcenintensiver Prozess. Aber letztendlich kann durch das gegenseitige Lernen der MS im Rahmen von Benchmarking-Prozessen zu einer Verbesserung der Sozialpolitik beigetragen werden: *“This review would aim to help national authorities to improve the operational performance of their own social schemes and ensure that resources are allocated in the most balanced way possible in relation to different goals by drawing on the experience of other member states which would include ‘learning from failure’”*, informiert Friends of Europe (2015, Seite 36).

Ein Benchmarking zu Armut setzt, wie einleitend erwähnt, nicht an einzelnen Leistungen der MS an. Aufgrund seiner Natur als Querschnittsthema bedarf es daher auch der umfassenden Einbindung zahlreicher Politikbereiche. Aussagen in Bezug auf einzelne Leistungen der MS können daraus nicht abgeleitet werden. Aus diesem Grund wird dieser Prozess auch nur als Erweiterung zum Benchmarking der Mindestsicherungsleistungen angedacht. Bei einer kombinierten Umsetzung (d.h. Benchmarking zu Mindestsicherungsleistungen und ergänzender Analyseprozess zu Armut) wird das Segment der Sozialsysteme der MS verstärkt in Bezug zum Gesamtkontext gesetzt. Auch das European Political Strategy Centre bestätigt: *„It will be fundamental for policymakers to place social benchmarks in a coherent framework, such as the European Semester, and look at them not in isolation but holistic policy concepts, such as upward convergence or social resilience“* (Europäische Kommission, 2015a, Seite 3). Dies bringt u.a. folgende Vorteile:

- Erkenntnisse werden etwa über das Zusammenspiel der Wirtschaftslage und nach- bzw. vorgelagerter Sozialleistungen erwartet;
- Einblicke aus Analysen im Rahmen des Europäischen Semesters (derzeit basierend auf vorwiegend ökonomischen Kennzahlen; siehe Kapitel 3) können durch Einblicke des Benchmarking-Prozesses ergänzt werden; und
- Beiträge zur EU-2020 Zielerreichung der Armutsreduktion können umfassender analysiert werden.

Abbildung 4: Überblick über einen möglichen Analyseprozesses



Wie mehrfach erwähnt, sind freilich viele Beteiligte einzubeziehen, da zahlreiche Politikbereiche (sowie deren Teilsysteme und Strukturen) betroffen sind. Die im Kapitel 4.2 aufgezeigten Schwächen des Benchmarking-Prozesses zu Mindestsicherungsleistungen können durch die Ergänzung eines Analyseprozesses zu Armut ferner nicht minimiert werden (etwa Messbarkeitsproblematiken und Vergleichsprobleme). Im Gegenteil: Bei der Untersuchung des Querschnittsthemas Armut werden zahlreiche neue Beschränkungen erwartet (etwa in Bezug auf Wirkungszusammenhänge). Um diese Schwächen zu minimieren, sollten weiterreichende Analysen erfolgen, aber insbesondere ein strukturierter Austausch und eine Reflexion über Systeme, praktische Erfahrungen und Leistungen der MS in der Umsetzung ihrer Politiken stattfinden (Benchlearning und Benchaction).

Nichtsdestoweniger stellt sich die zentrale Frage, ob Benchmarking die geeignete Methode ist, um zur Reduktion von Armut beizutragen: *Kann der Anstieg der Ärmsten der Bevölkerung Europas und das weitere Auseinanderklaffen zwischen Arm und Reich durch die Fortschreibung bestehender Politiken, in denen auch Benchmarking als Methode Verwendung findet, tatsächlich gestoppt werden?*

- 41** Die spezifischen Ziele des Sozialschutzes und der sozialen Eingliederung laut SPC-Indicator Subgroup können dem Anhang entnommen werden (siehe auch Europäische Kommission, 2015b; 2013b).
- 42** Im JAF werden anhand vereinbarter Indikatoren die Leistungen der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Beschäftigungspolitischen Leitlinien analysiert. Die zwölf Politikfelder des JAF sind: Arbeitsmarktbeteiligung; Funktionieren des Arbeitsmarktes; Aktive Arbeitsmarktpolitik; Angemessene und beschäftigungsorientierte Sozialschutzsysteme; Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben; Arbeitsplatzschaffung; Geschlechtergleichstellung; Verbesserung von Kompetenzen, Produktivität, Lebenslanges Lernen; Verbesserung von Aus- und Weiterbildung; Lohnfindungsmechanismen; Armutsbekämpfung; soziale Eingliederung und Anti-Diskriminierung.
- 43** Preventing poverty through inclusive labour markets, adequate and sustainable social protection and access to high quality, affordable and sustainable services (Politikbereich 11); sowie Breaking the intergenerational transmission of poverty – tackling child poverty (Politikbereich 11a); Active inclusion – tackling poverty in working age (Politikbereich 11b); und Tackling poverty in old age (Politikbereich 11c).
- 44** Social inclusion of groups at special risk and antidiscrimination (Politikbereich 12).
- 45** Das 2011 eingeführte Europäische Semester umfasst drei Hauptbereiche, in denen eine Koordinierung erfolgt: 1) Strukturreformen, bei denen im Einklang mit der Strategie Europa 2020 der Schwerpunkt auf der Förderung von Wachstum und Beschäftigung liegt; 2) die Fiskalpolitik, um – im Einklang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt – die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sicherzustellen; und 3) die Vermeidung übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte.
- 46** Es wurde ein Fokus auf den „Security-Teil des Konzepts“ gelegt. Der Bereich der Arbeitslosenleistungen sowie die Bereiche „Flexicurity“, „Qualität der Arbeit“ und „Sozialer Dialog“ wurden aufgrund der bereits fortgeschrittenen bzw. gestarteten Diskussion in den EU-MS ausgeklammert.
- 47** Weitere Schlüsselbereiche, die zur Diskussion gestellt wurden, betrafen „Active Ageing“ und „Health inequalities“.
- 48** Weitere Schlüsselbereiche, die ebenfalls zur Diskussion gestellt, aber aufgrund der Auftragsdimension ausgeklammert wurden, sind die soziale Teilhabe von Menschen mit Behinderung sowie von Jugendlichen und die Themen Migration und Familie.
- 49** Dabei wurde der Fokus auf Bereiche gelegt, die vom BMASK direkt steuerbar sind.
- 50** Der „Social Progress Index“ der DG Regio/EK beinhaltet nur soziale (und umweltrelevante) Indikatoren und exkludiert BIP oder einkommensbasierte Messgrößen, um den sozialen Fortschritt direkt zu messen (siehe etwa Europäische Kommission, 2016c, Seite 3).
- 51** Hier werden Erwerbstätige und Erwerbslose gleichrangig gezählt, obwohl sich der ökonomische Status massiv unterscheidet.
- 52** Jener der armutsreduzierenden Mindestsicherungsleistungen der MS für die arbeitsfähige Bevölkerung im Erwerbsalter.
- 53** Etwa Fuchs, 2009.
- 54** Die Quote gibt den Anteil der durch Armut und Ausgrenzung gefährdeten Personen an der Gesamtheit wieder.
- 55** Die Armutsgefährdungsquote ist der Anteil der Personen mit einem verfügbaren Äquivalenzeinkommen (nach Sozialtransfers) unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle, die bei 60 % des nationalen verfügbaren Medianäquivalenzeinkommens (nach Sozialtransfers) liegt ([http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:At-risk-of-poverty\\_rate/de](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:At-risk-of-poverty_rate/de)).

- 56** Information seitens der BAK von Adi Buxbaum am 3. November 2016 erhalten.
- 57** Auf Basis von sieben Fragen nach der Leistbarkeit von Grundbedürfnissen, nämlich Kleidung, Nahrung, Arztbesuche, die Wohnung warmzuhalten, Freunde einzuladen, unerwartete Ausgaben zu tätigen und regelmäßige Zahlungen rechtzeitig zu begleichen.
- 58** Definiert als Überlappung von Armutsgefährdung und finanzieller Deprivation.
- 59** Europäische Kommission, 2012b.
- 60** Allgemeines dazu in Kapitel 4.1.

## 5 Fazit

*Es stellt sich die zentrale Frage, ob Benchmarking die geeignete Methode ist, um zur Reduktion von Armut beizutragen.*

Die EU ist durch ein wachsendes Auseinanderklaffen von Arm und Reich und die Zunahme der Armut gekennzeichnet: *“Cohesion across the EU has made no progress (...). The better off social strata benefit most from rather weak growth overall”*, informieren Dauderstädt und Keltek (2016, Seite 2). Auch das European Political Strategy Centre stellt klar: *“Worryingly, across OECD countries – despite some variation – the top 1% of households has gotten richer (in terms of real income) while the bottom 40% has become poorer, exacerbating the inequality gap”* (Europäische Kommission, 2015a, Seite 4). Angesichts dieses alarmierenden Trends sollte der Weg, den die EU einschlägt, überdacht werden. Die Stärkung der sozialen Dimension und die Konsultation über die europäische Säule sozialer Rechte sind wichtige Schritte für ein zukunftsfähiges Europa; sie allein können aber wenig zu einem sozial gerechteren Europa beitragen. Dementsprechend kann ein Benchmarking zu einzelnen Leistungen der MS, wie etwa der Mindestsicherungsleistungen, zwar ggf. die Effektivität und Effizienz der Sozialsysteme verbessern helfen, der Prozess allein vermag aber nicht den Armutsanstieg innerhalb der Bevölkerung Europas stoppen. *“What is clear above all else is that the current focus on austerity and deregulation is failing to deliver what Europe citizens are entitled to expect”*, informiert ETUI (2016, Seite 6). Der Bericht zu „Benchmarking Working Europe 2015“ kommt zum Schluss, dass sich Sparmaßnahmen und Wachstum nicht vereinbaren lassen („Austerity and growth do not mix“; ETUI, 2016, Seite 5). Um den Trend des Anstiegs der Armut und der Ausgrenzung in 2/3 der MS zu hemmen (siehe Andor, 2016), bedarf es aus unserer Sicht der Neuausrichtung der EU-Politik im Generellen (Solidarität und Zusammenhalt als oberstes Ziel des „Sozialen Europa“, in dem die Gesellschaft dominierender Teil des Wirtschaftssystems ist; Polanyi, 1944), und im Speziellen umfassender Diskussionen zu Themenblöcken der Wirtschafts-, Fiskal- und Sozialpolitik, etwa über Lohnentwicklung, soziale Grundrechte und europäische Kollektivvertragssysteme, um nur einige Themenblöcke zu nennen.

*„Kurzum: Es geht um eine sozial und ökologisch verträgliche Wachstumspolitik. Diese Kurskorrektur sollte zudem von Reformen des Prozesses des Europäischen Semesters begleitet werden, welche die soziale Dimension stärken“*, informieren Biegoń und Schuster (2015, Seite 7). Eine ausgewogene Priorisierung fiskalpolitischer, makroökonomischer und sozialer Schlüsselindikatoren, wie von

zahlreichen Expertinnen und Experten vorgeschlagen<sup>61</sup>, unterstützt nicht nur die Erreichung sozialer Ziele, sondern auch jene einer nachhaltigen Wirtschaftspolitik. Erste Schritte zu einer ausgewogeneren Betrachtung scheinen erfolgt zu sein, wie etwa die stärkere Berücksichtigung der Bereiche „Beschäftigung und Soziales“ im Rahmen des Europäischen Semesters. *„Im Rahmen des bestehenden Vertragswerks ist eine Weiterentwicklung der sozialen Dimension schwierig, mit Einschränkungen jedoch möglich: Die Gleichstellung wirtschafts- und sozialpolitischer Akteure im Europäischen Semester, der Einsatz des Verfahrens der Verstärkten Zusammenarbeit und die Stärkung der Arbeitnehmer und Gewerkschaften durch die Mitbestimmung und den sozialen Dialog können Eckpunkte für eine nachhaltige Neuausrichtung bilden“*, informiert Schellinger (2015, Seite 1). Das Armutsziel, wie auch weitere Herausforderungen, werden zwar nunmehr im Rahmen des Europäischen Semesters analysiert und Empfehlungen für MS ausgesprochen, die vor besonderen Herausforderungen stehen. Angesichts der Bedeutung des sozialen Zusammenhalts für ein zukunftsfähiges und solidarisches Europa bedarf es jedoch einer stärkeren Fokussierung auf die sozialen Fortschritte.<sup>62</sup>

Neben der ausgewogeneren Priorisierung der Schlüsselindikatoren plädieren Vanhercke et al. für die Einbindung sozialpolitischer Akteurinnen und Akteure in die Entwicklung entsprechender Indikatoren: *„Hence there is a clear risk that if EU social policy actors do not participate in developing appropriate indicators for benchmarking Member States' performance in their field of expertise, these will be defined independently by the economic policy actors without their input“* (Vanhercke et al., 2015, Seite 24). Auch die EK sieht eine Notwendigkeit für sozialen Dialog, um das Abschneiden der MS in Sachen Beschäftigung und Soziales stärker in den Mittelpunkt zu rücken. Dazu sollten – laut EK – eine Reihe weiterer Schritte unternommen werden: So sollten die MS dem Beitrag der nationalen Sozialpartner größere Beachtung schenken, um insbesondere eine größere Identifikation mit den Reformanstrengungen zu gewährleisten (Europäische Kommission, 2015c).

Wie die Studie nahelegt, bedarf es bei einem Benchmarking-Prozess, darüber hinaus, primär der gemeinsamen Klärung der Fragen *Was* gemessen, *Warum* gemessen und *Wie* gemessen wird. Wesentlich ist dabei der gemeinsame Wunsch bzw. das „Agreement“ der MS. Auch die EK sieht das Kernelement zur effektiven Umsetzung eines Benchmarking-Prozesses in einem *„high level commitment“*<sup>63</sup>. Neben dem gemeinsamen Interesse zum Benchmarking ist Freiwilligkeit oberstes Gebot: So betonen auch Arrowsmith et al.: *“Benchmarking as a consensual rather than coercive process may have its frustrations, but could make more sense in the long run“* (Arrowsmith et al., 2004, Seite 324). Außerdem haben Erfahrungen, etwa aus EU-Benchmarking-Prozessen, gezeigt, dass das Lernen zwischen den verschiedenen MS gefördert wird, wenn Benchmarking nicht als reines *„target measurement“* verstanden wird: *„Ex ante thematic reviews and implementation reviews (...) have proven to be an innovative development for a better coordination of plans for major reforms. This form of assessment in the context of the OMC*

*(remark: Open Method of Coordination) is a best practice at the EU level and should thus be considered as a significant leverage for a deep and genuine social EMU*“, informiert etwa ein Bericht der Minister im Rat der Europäischen Union (Ratspräsidentschaft Luxemburg, 2015). *“As far as possible, any targets should also be used as ‘soft’ indicators rather than hard and fast requirements. Models of evaluation that draw on impact surveys, case study work and knowledge sharing are also available and, given the will, would enable loose but coherent forms of process and strategic benchmarking to be prioritized”*, meinen Arrowsmith et al. (2004, Seite 324).

Arrowsmith et al. identifizierten drei Zugänge zum EU-Benchmarking: Der erste ist der “top-down“-Zugang, von ihnen als “Überwachungszugang” bezeichnet. Der zweite ist der sogenannte „lernende Zugang“ („rein“ bottom-up) und der dritte der „Verbesserungszugang“, welcher eine Zwitterposition einnimmt und alle vier Elemente eines Benchmarking-Prozesses inkludiert, also die Verbindung von analytischer und aktionsfokussierter Orientierung mit „*measurement sticks for self-evaluation*“ und „*learning possibilities for improvement and adaptation*“. *“Our analysis suggests that the third, arguably ideal or most ‘pure’ form of benchmarking, is most difficult to realize at European level. This is because of the need for political consensus between member states and because of their heterogeneity in terms of legal systems, regulatory frameworks, labour markets and economies, cultures and so on which takes the inherent technical problems of the benchmarking process to new extremes”*, folgern Arrowsmith et al. (2004, Seite 324). Trotz erwartbarer Hürden scheinen keine anderen Formen für den Erfolg von Benchmarking zu sprechen. Weder der Top-Down Ansatz, noch der alleinige Bottom-Up Ansatz ist besonders vielversprechend: Daher wird eine Verbindung von bestehenden, oftmals rein quantitativen Ansätzen, mit qualitativen Bestandteilen nahegelegt.

*Anstelle eines kennzahlendominierten Benchmarkings wird ein auf Benchlearning und Benchaction fokussierender Prozess vorgeschlagen, bei welchem den Ursachen auf den Grund gegangen und von guten Beispielen der (Politik-)Praxis gelernt wird.*

Anstelle eines kennzahlendominierten Benchmarking-Prozesses wird ein auf Benchlearning und Benchaction wertlegender Prozess vorgeschlagen, in welchem den Ursachen zu bestehenden Problemen (etwa Armut) auf den Grund gegangen wird und die MS gegenseitig von guten Beispielen der (Politik-) Praxis im Bereich des Sozialschutzes lernen können. Darüber hinaus bedarf es der Weiterentwicklung der bestehenden Arbeitsmarkt- und Sozialindikatoren, um vorhandene „Schwächen“ von Indikatoren zu minimieren, die Spielraum für unvollständige und damit teils fehlgeleitete Interpretationen von Indikatoren mit sich bringen. Bei Entscheidungen bezüglich der Vergleichsbasis sollte bestmöglich auf die relative Entwicklung einzelner Länder Rücksicht genommen werden, d.h. die unterschied-

lichen Start-Niveaus bzw. Ausgangsvoraussetzungen müssen mitbedacht werden (Kontextabhängigkeit). Der Fokus sollte auch auf die „Nächstbesten“ gelegt werden und nicht, wie vom EMCO beschrieben, auf die „Guten und Schlechten“. Ein „reines Hinterherrennen“ hinter den „Klassenbesten“ lenkt von den Gründen für die Abweichung der MS ab. Dem Benchmarking-Prozess an sich sollten darüber hinaus Begleitmaßnahmen, wie beispielsweise weiterreichende qualitative Analysen, beigelegt werden. So sollten Benchlearning-Modelle nicht nur angewendet werden, um das Verständnis der EU-MS für die jeweiligen Systeme zu vertiefen, sondern letztendlich auch, um einen sozialen Fortschritt in der EU und eine aufwärts gerichtete Konvergenz zu erzielen. Gegenseitiges Lernen, wie dies etwa beim Mutual Learning Netzwerk durch Peer reviews, Netzwerkarbeit und den Austausch von „guter Praxis“ erfolgt (Europäische Kommission, 2011), ist daher zu begrüßen.<sup>64</sup> Die Peer reviews im Bereich des Sozialschutzes<sup>65</sup> sollten daher verstärkt mit den angedachten Benchmarking-Aktivitäten verknüpft werden.

Zusammenfassend empfehlen wir, hinsichtlich des Benchmarkings in der sozialen Dimension der EU, insbesondere:

- die möglichst umfassende Betrachtung der *miteinander verwobenen Politikbereiche* (insbesondere der Wirtschafts-, Fiskal-, Arbeitsmarkt-, Sozial- und Bildungspolitik);
- die *stärkere Betonung des „Sozialen“* (etwa ausgewogene Priorisierung fiskalpolitischer, makroökonomischer und sozialer Schlüsselindikatoren; umfassende Einbindung von Akteurinnen und Akteuren in die Weiterentwicklung der sozialen Indikatoren; Gleichstellung sozialpolitischer und wirtschaftspolitischer Akteurinnen und Akteure im Europäischen Semester etc.);
- die *gemeinsame Klärung aller Beteiligten der Fragen* „Warum messen wir?“, „Was messen wir?“ und „Wie messen wir?“;
- die Betonung des *Benchlearning* und der *Benchaction*, bei welcher ein strukturierter Austausch und eine Reflexion über Systeme, praktische Erfahrungen sowie Leistungen der MS in der Umsetzung ihrer erfolgreichen (sowie auch fehlerhaften) Politiken stattfindet (inkl. Umsetzung von Begleitmaßnahmen);
- ein Benchmarking der *Ursachen anstelle der Symptome*;
- ein Benchmarking der *Prozesse sowie der Performance*; und
- eine *Input- und Outcome-Orientierung* (unter Verwendung von ökonomischen und sozialen Indikatoren).

Seitens der EK (und tw. der MS) sollten insbesondere folgende Aktivitäten angedacht werden:

- Die Umsetzung von umfassenden Benchlearning- und Benchaction-Prozessen (Koordination eines strukturierten Austausches und Reflexion über die prakti-

schen Erfahrungen und Leistungen der MS und ihrer erfolgreichen (sowie auch fehlerhaften) Politiken);

- Gemeinsamen Betrachtung der Ursachen und Rahmenbedingungen: Benchmarking-Prozesse sollten die Untersuchung der Ursachen bzw. die Erörterung und kritischen Beobachtung sowie Erforschung der (gesellschaftlichen und wirtschaftlichen) Bedingungen und Entwicklungen (Rahmenbedingungen) einschließen;
- Förderung von sozialer Innovation und „social policy experimentation“;
- Anstrengungen zum verbesserten Zusammenspiel der Politikbereiche, Governance-Ebenen und der Akteurinnen und Akteure; und
- Die Verknüpfung bestehender Lern- und Austauschmaßnahmen, wie der Peer reviews, mit den angedachten Benchmarking-Aktivitäten.

Seitens der MS (inkl. Zusammenschluss einzelner MS) sollten insbesondere folgende Aktivitäten angedacht werden:

- Länderspezifische, sub-regionale, lokale Analysen und Aktivitäten;
- Thematische und kontextspezifische Analysen und Aktivitäten;
- Anstrengungen zum verbesserten Zusammenspiel der Politikbereiche und Governance-Ebenen und Akteurinnen und Akteure;
- Förderung von sozialer Innovation und „social policy experimentation“; und
- Identifizierung und Austausch zu guten Beispielen der Praxis.

Die Ergebnisse der Studie zeigen anhand der Mindestsicherungsleistungen allerdings auch, dass Benchmarking in der sozialen Dimension nur bedingt empfohlen werden kann. Darüber hinaus untersuchte die Studie weitere thematische Schlüsselbereiche auf ihre grundsätzliche Eignung zum Benchmarking, nämlich prekäre Beschäftigung, soziale Mobilität, soziale Gerechtigkeit, „Integrated Care“, Entlastung des Faktors Arbeit, Alterspensionen und Gendergerechtigkeit. Aber auch bei Verwendung einer adäquaten Methodik mithilfe derer u.a. den Ursachen auf den Grund gegangen und den qualitativen Teilen verstärkt Beachtung geschenkt wird, bestehen Probleme in der Messbarkeit (etwa von Wirkungszusammenhängen) und im Vergleich zwischen Staaten (Kontextabhängigkeit). Benchmarking ist ein äußerst zeit- und ressourcenintensiver Prozess, der gut organisiert sein will und als kontinuierlicher Prozess zu verstehen ist. Es stellt sich daher die zentrale Frage, ob ein Benchmarking-Prozesses in der sozialen Dimension tatsächlich effektiv zur EU-2020 Zielerreichung und zu einer aufwärts gerichteten Konvergenz beitragen kann, in der nicht nur die Bessergestellten davon profitieren (bei einer rein quantitativen Analyse des Benchmarkings besteht etwa die Gefahr, „leichter inte-

grierbare“ Zielgruppen gegenüber Gruppen mit besonderem Vermittlungs- und Eingliederungsbedarf, den Vorzug einzuräumen, da Statistiken damit schneller „verbessert“ werden können).

Zur EU-2020 Zielerreichung der Reduktion von Armut, zur Stärkung der sozialen Dimension und zu einer aufwärts gerichteten sozialen Konvergenz bedarf es primär keines Benchmarkings einzelner Leistungen der MS, wie dies bei den Mindestsicherungsleistungen angedacht ist (siehe Kapitel 4.2). Vielmehr sind umfassende Diskussionen hinsichtlich der *Zukunft des sozialen Europa* zu führen: alle vorhandenen Ressourcen sollten für die Wiederherstellung des Vertrauens und die Zuversicht in ein gemeinsames Europa und darüber hinaus insbesondere für die Entwicklung des Europäischen Sozialmodells verwendet werden. Denn in einer EU, die durch ein wachsendes Auseinanderklaffen von Arm und Reich und die Zunahme der Armut gekennzeichnet ist, kann ein Benchmarking einzelner Leistungen im Bereich des Sozialschutzes und der sozialen Sicherung nur einen kleinen Beitrag für eine aufwärts gerichtete Konvergenz liefern. Und dieser Beitrag kann auch nur dann befriedigend ausgeführt werden, wenn die Probleme umfassend analysiert, alle Akteurinnen und Akteure eingebunden und das Benchlearning und die Benchaction in den Vordergrund gerückt werden.

61 Etwa Schellinger, 2015; Biegoń und Schuster, 2015; Ginell, 2016, Hoffmann, 2016.

62 Siehe etwa auch Forderung des ÖGB zu einem sozialen Fortschrittsprotokoll ([http://www.oegb.at/cms/S06/S06\\_5.a/1342574108098/eu-international/oegb-stellungnahme-zur-konsultation-der-eu-kommission-ueber-eine-europaeische-saeule-sozialer-rechte](http://www.oegb.at/cms/S06/S06_5.a/1342574108098/eu-international/oegb-stellungnahme-zur-konsultation-der-eu-kommission-ueber-eine-europaeische-saeule-sozialer-rechte)).

63 Weitere Elemente sind relevante Leistungsmaßnahmen, analytische Unterstützungsstruktur, Monitoring der Politiken, Verbesserung des Monitoring-Mechanismus und eine prozesssteuernde Plattform (Europäische Kommission, no date).

64 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1100&langId=en?>

65 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024>

## Referenzen

- Andor, L. (2016): The Social Dimension of the EU and the EMU – The way forward. Presentation at wiiw in Vienna on 18 January 2016.
- AK Europa (2013): AK Positionspapier. Stärkung der sozialen Dimension in der Wirtschafts- und Währungsunion – Mitteilung der Kommission vom 2.10.2013. Brüssel.
- Arrowsmith, J., Sisson, K., und Marginson, P. (2004): What can ‘benchmarking’ offer the open method of co-ordination? *Journal of European Public Policy*, 11(2), 311–328.
- Becker, P. (2015): Europas soziale Dimension – Die Suche nach der Balance zwischen europäischer Solidarität und nationaler Zuständigkeit. SWP-Studie. Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. Berlin.
- Biegoń, D. und Schuster, J. (2015): Strukturreformen neu denken – Das Europäische Semester und der Jahreswachstumsbericht 2016. Internationale Politikanalyse. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.
- Boyne, G.A. (2002): Public and Private Management: What’s the Difference? *Journal of Management Studies*, 39(1), 97-122.
- BMASK (2015): Strategic Social Reporting 2015 – Austria. Wien.
- BMASK (2014): Sozialbericht 2013-14. Ressortaktivitäten und sozialpolitische Analysen. Wien.
- Dauderstädt, M. und Keltek, C. (2016): No progress on Social Cohesion. Friedrich Ebert Stiftung. Politik für europa#2017plus. Internationale Politikanalyse. Berlin.
- De La Porte, C., Pochet, P. und Room, G.J. (2001): Social benchmarking, policy making and new governance in the EU, *Journal of European Social Policy*, 11(4), 291-307.
- Erdmenger, K., Gran, S., Kowalsky, W. und Polzer, U. (2009): Die soziale Dimension der EU Binnenmarkt und faire Arbeitsbedingungen –ein Gegensatz? Internationale Politikanalyse. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.
- ETUI (2016): Benchmarking Working Europe 2016. ETUI. Brüssel.
- Europäische Kommission (ohne Datum): Benchmarking. Generaldirektion Forschung / ERA. Download (10/11/2016): <http://ec.europa.eu/research/era/pdf/benchmarking.pdf>.

- Europäische Kommission (2016a): Einleitung einer Konsultation über eine europäische Säule sozialer Rechte. SWD(2016) 50 final. Straßburg.
- Europäische Kommission (2016b): Konsultation zur europäischen Säule sozialer Rechte. Download (10/11/2016): <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&ca-tId=699&consultId=22&visib=0&furtherConsult=yes>.
- Europäische Kommission (2016c): The EU Regional Social Progress Index: Methodological Note. Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung. Brüssel.
- Europäische Kommission (2016d): Benchmarking of structural reforms. Concepts and applications. Internal paper for the LIME meeting. Brüssel.
- Europäische Kommission (2016e): Benchmarking Discussion Paper on unemployment benefits and active labour market policies. Anhang der Leistungsbeschreibung zur Studie (internes Dokument). Brüssel
- Europäische Kommission (2016f): Annual Convention for Inclusive Growth – 21 March 2016 – Brussels – Workshop 3: Upward Social Convergence and Fighting poverty. Brüssel.
- Europäische Kommission (2016g): Fighting poverty & exclusion through social investment – A European research perspective – A Policy Review. Prepared by Jon Kvist. Brüssel.
- Europäische Kommission (2016h): Benchmarking in the area of minimum income. SPC/2016.11/8. Erhalten vom BMASK am 17. November 2016 (internes Dokument). Brüssel.
- Europäische Kommission (2015a): The Social dimension of Economic and Monetary Union. Towards Convergence and Resilience. European Political Strategy Centre – EPSC Strategic Notes. Issue 5/2015. Brüssel.
- Europäische Kommission (2015b): Portfolio of EU Social Indicators for the Monitoring of Progress Towards the EU Objectives for Social Protection and Social Inclusion. Social Protection Committee Indicators Sub-group. Brüssel.
- Europäische Kommission (2015c): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und die Europäische Zentralbank. Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion. Brüssel.
- Europäische Kommission (2015d): Europa 2000. Anzeiger für Leistungen im Beschäftigungsbereich. EMCO. INDIC/11/12052015/DE-rev. Brüssel.
- Europäische Kommission (2015e): Annual Growth Survey 2016 – Strengthening the recovery and fostering convergence. 26 November 2015. Brüssel.
- Europäische Kommission (2015f): Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden („Der Bericht der 5 Präsidenten“). Vorgelegt von: Jean-Claude Juncker in enger Zusammenarbeit mit Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi und Martin Schulz.
- Europäische Kommission (2015g): Employment and Social Developments in Europe 2015. Brüssel.

- Europäische Kommission (2014): Sozialpolitik – Leitfaden Soziales Europa. Teil 5. Brüssel.
- Europäische Kommission (2013a): Strengthening the social dimension of the economic and monetary union. COM(2013). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Brüssel.
- Europäische Kommission (2013b): Social policies. Social Europe Guide. Volume 5. Brüssel.
- Europäische Kommission (2012a): Social protection performance monitor (SPPM) – methodological report by the Indicators Sub-group of the Social Protection Committee. Brüssel.
- Europäische Kommission (2012b): Implementing Regulation (EC) No 1177/2003 of the European Parliament and of the Council concerning Community statistics on income and living conditions (EU-SILC) as regards the 2013 list of target secondary variables on well-being. COMMISSION REGULATION (EU) No 62/2012 of 24 January 2012. Brüssel.
- Europäische Kommission (2011): Die soziale Dimension der Strategie Europa 2020 – Ein Bericht des Ausschusses für Sozialschutz (2011) – Zusammenfassung. Brüssel.
- Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2014): The impact of social investment on employment and public budgets. SOC/496. 26. März 2014. Brüssel.
- Europäische Union (2015): Review of recent social policy reforms. 2015 Report of the SPC. Brüssel.
- Euske, K.J. (2004): Public, private, not-for-profit: everybody is unique? *Measuring Business Excellence*, 7(4), 5-11.
- Fernandes, S. und Maslauskaitė, K. (2013): Deepening the EMU: How to maintain and develop the European social model? A study for the Federal Chancellery of Austria. *Jacque Delors Institute. Studies and reports 101*. Paris.
- Figari, F., Haux, T., Matsaganis, M. und Sutherland, H. (2010): Coverage and Adequacy of Minimum Income schemes in the European Union, *ISER Working Paper No. 2010-37*.
- Freytag, P.V., Hollensen, S. (2001): The process of benchmarking, benchlearning and benchaction, *The TQM Magazine*, 13(1), 25-33.
- Friends of Europe (2015): Unequal Europe – Recommendations for a more caring EU. Final report of the High-Level Group on “Social Union“. Brüssel.
- Fuchs, M. (2009): Nicht-Inanspruchnahme von Sozialleistungen am Beispiel der Sozialhilfe, in: Dimmel N., Heitzmann K., Schenk M. (Hg.), *Handbuch Armut in Österreich*, Studienverlag Innsbruck, 290-301.
- Ginell, P. (2016): Social Dimension of the European Semester. Presentation at the Annual Convention 2016. European Anti-Poverty Network (EAPN) Ireland.
- Hermann, C. (2015): Strukturelle Reformen in Europa: Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft. Forba und AK Wien. Wien.

- Hoffmann, R. (2016): Soziales Europa: Aufbruch oder Abbruch? Wirtschaftspolitische Standpunkte No. 3/2016. AK Wien. Wien, 27-30.
- ILO (2011): Towards a greener economy: the social dimensions. Executive summary and policy recommendations.
- Immervoll, H. (2010): Minimum-Income Benefits in OECD Countries. Policy Design, Effectiveness and Challenges, OECD. Paris.
- Kröger, S. (2006): When learning hits politics or: Social policy coordination left to the administrations and the NGOs? EIoP – European Integration online Papers. Vol. 10. 31 May 2006.
- OECD (2014): Society at a Glance 2014 – OECD Social Indicators: the crisis and its aftermath. OECD Publishing. Paris.
- OECD (2011a): “Interpreting OECD Social Indicators”, in Society at a Glance 2011: OECD Social Indicators, OECD Publishing.
- OECD (2011b): Divided we stand: why inequality keeps rising. OECD Publishing. Paris.
- Paasi, M. (2012): Economics of collective benchmarking – Learning in Research and Innovation policy. Keskusteluaiheita – Discussion papers No. 836. ETLA-Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos-The Research institute of the Finnish Economy. Helsinki.
- Polanyi, K. (1978/1944 im Original): The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen. Suhrkamp. Frankfurt a.M.
- Rat der Europäischen Union (2010): Foundations and structures for a Joint assessment Framework (JAF), including an Employment Performance Monitor (EPM) to monitor the Employment Guidelines under Europe 2020. COM-EMCO\_SPC report. Brüssel.
- Ratspräsidentschaft Luxembourg (2015): Hintergrundinformation zum „ Informal meeting of Ministers of Employment, Social Affairs and Gender Equality on 16-17 July 2015“ für “Session 1: The social dimension in EU’s governance framework”. Luxembourg.
- Schellinger, A. (2015): Wie sozial ist die EU? Eine Perspektive für die soziale Dimension. Internationale Politikanalyse. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.
- Stovicek, K. und Turrini A. (2012): Benchmarking Unemployment Benefit Systems. By Klara Stovicek and Alessandro Turrini. Economic Papers 454. Mai 2012.
- Schraad-Tischler, D. und Schiller, C. (2016): Social Justice in the EU – Index Report 2016. Social Inclusion Monitor Europe. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Scoppetta, A. (2015): Linking regional level partnership practice within the EU with theories of justice: The case of the Austrian Territorial Employment Pacts. Doctoral thesis at the University of Natural Resources and Life Sciences, Vienna
- Social Plattform (2014): Position on the mid-term review of Europe 2020: How to put the EU back on track to reach the social objectives of the Europe 2020 Strategy. Adopted by Social Platform’s Steering Group June 24, 2014. Brüssel.

Statistik Austria (2013): Studie zu Armut und sozialer Eingliederung in den Bundesländern. Erstellt im Auftrag der Bundesländer, vertreten durch die Verbindungsstelle der Bundesländer. Wien.

Statistik Austria (2012): Wie geht's Österreich? Messung von Wohlstand- und Fortschritt – Implementierung der SSF/ESS Empfehlungen. Von: Pesendorfer, K. Franz Eiffe, F. und Wegscheider-Pichler, A. Wien.

Social Protection Committee (2016): Work Programme 2016. Download (5/9/2016): <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=758>.

Vanhercke, B., Zeitlin, J. und Zwinkels, A. (2015): Further Socializing the European Semester – Moving forward for the 'Social Triple A'? Report prepared for the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union. European Social Observatory. Brüssel.

Vereinte Nationen (2015): Draft outcome document of the United Nations summit for the adoption of the post-2015 development agenda. United Nations General Assembly. A/69/L.85. 12. August 2015. New York.

Vereinte Nationen (2010): Analysing and Measuring Social Inclusion in a Global Context. Department of Economic and Social Affairs. New York.

Walgenbach, P. und Hegele, C. (2001): What can an apple learn from an orange? Or: What do companies use benchmarking for? *Organization*, 8(1), 121-144.

## Liste der Tabellen und Abbildungen

- Tabelle 1 Politikfelder und Instrumente der sozialen Dimension
- Abb. 1 Methoden
- Abb. 2 Überblick über Vor- und Nachteile des Benchmarkings
- Abb. 3 Der Benchmarking-Prozess
- Abb. 4 Überblick eines möglichen Analyseprozesses

# Annex I

## Spezifische Ziele des Sozialschutzes und der sozialen Eingliederung

Die Europäische Kommission informiert über folgende spezifischen Ziele des Sozialschutzes und der sozialen Eingliederung laut SPC-Indicator Subgroup (Europäische Kommission, 2015b, Seite 5f.):

### **The overarching objectives for social protection and social inclusion are to promote:**

- a. social cohesion, equality between men and women and equal opportunities for all through adequate, accessible, financially sustainable, adaptable and efficient social protection systems and social inclusion policies;
- b. effective and mutual interaction between the Europe 2020 objectives of smart, sustainable and inclusive growth, taking full account of the relevant social provisions of the Lisbon Treaty;
- c. good governance, transparency and the involvement of stakeholders in the design, implementation and monitoring of policy.

### **The following objectives apply to the different strands of work:**

#### **Social inclusion: A decisive impact on the eradication of poverty and social exclusion by ensuring:**

- d. access for all to the resources, rights and services needed for participation in society, preventing and addressing exclusion, and fighting all forms of discrimination leading to exclusion;
- e. the active social inclusion of all, both by promoting participation in the labour market and by fighting poverty and exclusion;
- f. that social inclusion policies are well-coordinated and involve all levels of government and relevant actors, including people experiencing poverty, that they are efficient and effective and mainstreamed into all relevant public policies, including economic, budgetary, education and training policies and structural fund (notably ESF) programmes.

#### **Adequate and sustainable pensions by ensuring:**

- g. adequate retirement incomes for all and access to pensions which allow people to maintain, to a reasonable degree, their living standard after retirement, in the spirit of solidarity and fairness between and within generations;
- h. the financial sustainability of public and private pension schemes, bearing in mind pressures on public finances and the ageing of populations, and in the context of the three pronged strategy for tackling the budgetary implications of ageing, notably by: supporting longer

working lives and active ageing; by balancing contributions and benefits in an appropriate and socially fair manner; and by promoting the affordability and the security of funded and private schemes;

- i. that pension systems are transparent, well adapted to the needs and aspirations of women and men and the requirements of modern societies, demographic ageing and structural change; that people receive the information they need to plan their retirement and that reforms are conducted on the basis of the broadest possible consensus.

**Accessible, high-quality and sustainable healthcare and long-term care by ensuring:**

- j. access for all to adequate health and long-term care and that the need for care does not lead to poverty and financial dependency; and that inequities in access to care and in health outcomes are addressed;
- k. quality in health and long-term care and by adapting care, including developing preventive care, to the changing needs and preferences of society and individuals, notably by developing quality standards reflecting best international practice and by strengthening the responsibility of health professionals and of patients and care recipients;
- l. that adequate and high quality health and long-term care remains affordable and financially sustainable by promoting a rational use of resources, notably through appropriate incentives for users and providers, good governance and coordination between care systems and public and private institutions. Long-term sustainability and quality require the promotion of healthy and active life styles and good human resources for the care sector.

## Annex II

# Grundsätze der europäischen Säule sozialer Rechte

Der vorläufige Entwurf der europäischen Säule sozialer Rechte ist entlang dreier Grundsätze gegliedert. Diese sind Chancengleichheit und Zugang zum Arbeitsmarkt, faire Arbeitsbedingungen sowie angemessene und nachhaltige soziale Sicherungssysteme:

- Dabei umfasst der Bereich/Grundsatz „**Chancengleichheit und Zugang zum Arbeitsmarkt**“ folgende Dimensionen: Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang; Entwicklung von Kompetenzen und lebenslanges Lernen; Aktive Unterstützung der Beschäftigung zwecks Erhöhung der Beschäftigungschancen; Erleichterung des Übergangs in einen anderen Erwerbsstatus; und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit.
- Der Bereich/Grundsatz „**faire Arbeitsbedingungen**“ beinhaltet faire Arbeitsbedingungen zur Herstellung eines ausgewogenen und verlässlichen Verhältnisses zwischen Rechten und Pflichten der Arbeitnehmer/-innen und der Arbeitgeber/-innen; sowie zwischen Flexibilitäts- und Sicherheitselementen (zwecks Erleichterung der Schaffung von Arbeitsplätzen, der Aufnahme einer Beschäftigung und der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen; sowie zwecks Förderung des sozialen Dialogs).
- Und der Bereich/Grundsatz „**angemessene und nachhaltige soziale Sicherungssysteme**“ geht auf Themenbereiche, wie angemessener und nachhaltiger Sozialschutz und Zugang zu hochwertigen essenziellen Leistungen, u. a. Kinderbetreuung, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege (zwecks Gewährleistung eines würdigen Lebens und des Schutzes vor Risiken; und zwecks Ermöglichung einer uneingeschränkten Teilhabe am Arbeitsleben und generell am Leben in der Gesellschaft) ein.