

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über eine Anhörung zu Maßnahmen auf EU-Ebene zur Förderung der aktiven Einbeziehung von arbeitsmarktfernen Personen

KOM(2006) 44 endg.; Ratsdok. 6239/06

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 21. Februar 2006 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 8. Februar 2006 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 434/00 = AE-Nr. 002073,
Drucksache 107/05 = AE-Nr. 050403 und
Drucksache 287/05 = AE-Nr. 051031

ZIEL DER MITTEILUNG

Der Europäische Rat hat im März 2005 die Lissabon-Strategie neu ausgerichtet und dabei den Schwerpunkt auf Wachstum und Beschäftigung gelegt, um so einen Beitrag zur Festigung des sozialen Zusammenhalts zu leisten. Während die maßgebliche Rolle bei der Umsetzung der beschäftigungspolitischen Ziele der Lissabon-Strategie der Europäischen Beschäftigungsstrategie zufällt, hängt das Gelingen der Lissabon-Strategie zu einem wesentlichen Teil von der Stärkung des sozialen Zusammenhalts ab. Umgekehrt trägt der Erfolg der Europäischen Beschäftigungsstrategie entscheidend zum Erreichen eines stärkeren sozialen Zusammenhalts bei.¹

Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ist ein zentrales Anliegen der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten. Als die Lissabon-Strategie im März 2000 auf den Weg gebracht wurde, forderte der Rat die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission auf, Maßnahmen zu ergreifen, um der Beseitigung der Armut bis 2010 entscheidende Impulse zu verleihen. Die Mitgliedstaaten haben starkes politisches Engagement bewiesen und es sind zahlreiche Maßnahmen sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene ergriffen worden. Dennoch stellen die Armutsbekämpfung und die Eingliederung von aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Menschen nach wie vor eine große Herausforderung für die erweiterte Europäische Union dar. Die Zielvorgaben der überarbeiteten Lissabon-Strategie können nicht erfüllt werden, wenn wir weiterhin einen Großteil unserer kostbarsten Ressource, nämlich des Humankapitals, „vergeuden“.

Die meisten Mitgliedstaaten verfügen über umfassende Sozialschutzsysteme und haben Aktivierungsmaßnahmen zur Wiedereingliederung ausgegrenzter Menschen in den Arbeitsmarkt ergriffen. Dennoch hat immer noch ein nennenswerter „harter Kern“ von Menschen geringe Chancen auf einen Arbeitsplatz und ist deshalb stark von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht. Für arbeitsmarktferne Gruppen können Mindesteinkommensregelungen der einzige Schutz vor extremer Armut darstellen. Neben dieser unverzichtbaren Funktion müssen diese jedoch auch die Arbeitsmarktintegration derjenigen fördern, die erwerbsfähig sind. Die wesentliche Herausforderung besteht somit darin sicherzustellen, dass Sozialschutzmaßnahmen wirksam zur Mobilisierung der Erwerbsfähigen beitragen, und gleichzeitig das übergeordnete Ziel zu verwirklichen, für die Menschen, die vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt sind und bleiben werden, einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten.

Diese Mitteilung verfolgt daher ein doppeltes Ziel:

- Zum einen sollen die im Kontext einer erweiterten Europäischen Union erzielten Fortschritte bei der Verwirklichung des Ziels, den Arbeitsmarktzugang für ausgegrenzte Menschen zu fördern, überprüft werden (Teil 1).

¹ Siehe „Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (2005-2008)“, ABl. L 205 vom 6.8.2005, S. 21.

- Zum anderen soll auf der Grundlage dieser Überprüfung eine öffentliche Anhörung zur möglichen Ausrichtung einer Aktion auf EU-Ebene in die Wege geleitet werden mit dem Ziel, die aktive Eingliederung von arbeitsmarktfernen Menschen zu fördern (Teil 2). Grundlage für diese Anhörung ist Artikel 138 des Vertrags.
- Diese Mitteilung knüpft somit an die neue sozialpolitische Agenda für den Zeitraum 2005-2010 an, in der die Kommission eine Gemeinschaftsinitiative zur Sicherung des Mindesteinkommens und zur Eingliederung von vom Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen angekündigt hat, vorbehaltlich der Einhaltung der ordnungsgemäßen Verfahren der Folgenabschätzung. Außerdem soll mit dieser Mitteilung auf die Anliegen eingegangen werden, die regelmäßig vom Europäischen Parlament anlässlich der Überprüfung der Umsetzung der Lissabon-Strategie vorgebracht werden.

1. BEKÄMPFUNG VON ARMUT UND AUSGRENZUNG AUS DEM ARBEITSMARKT: EINE STÄNDIGE HERAUSFORDERUNG FÜR DIE EUROPÄISCHE UNION

1.1. Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben komplexe Sozialschutzsysteme zur Absicherung gegen soziale Risiken wie Krankheit und Arbeitslosigkeit sowie zur Verhütung und Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung konzipiert. Im Einklang mit der Strategieverlagerung auf aktive Systeme, die sich auf EU-Ebene in den neunziger Jahren vollzog, wurden bei den Systemen der Einkommensbeihilfen nach und nach Aktivierungskriterien angelegt, um negative Anreize für die Erwerbstätigkeit zu minimieren und Armutsfallen zu vermeiden². Die Kohärenz zwischen Systemen der Einkommensbeihilfen und Aktivierungsmaßnahmen ist somit verbessert worden. In zahlreichen Mitgliedstaaten hängt die Anspruchsberechtigung von der aktiven Arbeitssuche, der Verfügbarkeit für eine Arbeit oder der Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen ab. In einigen Fällen werden die Bedingungen in einem individuellen Vertrag über einen vereinbarten Pfad für die berufliche Wiedereingliederung des Leistungsempfängers festgehalten. In immer mehr Ländern werden die finanziellen Anreize verbessert, um die Erwerbstätigkeit gegenüber der Nichterwerbstätigkeit deutlich attraktiver zu machen. So werden Steuervergünstigungen für Niedriglohnarbeitskräfte als Beihilfe gewährt (Bedingung ist die Ausübung einer Erwerbstätigkeit); ab dem Schwellenwert, ab dem die Leistungen normalerweise gestrichen werden, laufen die Zahlungen nun allmählich aus, um der Arbeitsbereitschaft nicht entgegenzustehen. Außerdem sind spezifische Maßnahmen entwickelt und durchgeführt worden, um den Zugang zu Dienstleistungen und Gütern der Grundversorgung (z. B. medizinische Versorgung, Kinderbetreuung, angemessener Wohnraum und – in besonders gravierenden Fällen materieller Deprivation – sogar Lebensmittel) zu erleichtern. Auf diese Weise soll die gesellschaftliche Eingliederung benachteiligter Personen gefördert werden.

Die EU-Mitgliedstaaten haben in der Regel verschiedene Mindesteinkommensregelungen eingeführt, um die Differenz zwischen persönlichem und Familieneinkommen – Arbeitseinkommen oder Sozialleistungen – einerseits und Mindesteinkommen andererseits auszugleichen. Diese Regelungen weisen einige gemeinsame Merkmale auf:

- Sie gewährleisten, dass die Grundbedürfnisse befriedigt werden (Existenz sicherndes Mindesteinkommen), indem den Leistungsempfängern und ihren Familienangehörigen Unterstützung gewährt wird, wenn diese nicht über genügend Mittel für die Bestreitung des eigenen Lebensunterhalts verfügen.
- Sie sind beitragsunabhängig und steuerfinanziert.
- Die meisten sind nicht befristet, obgleich temporär angelegt.

² Eine maßgebliche Rolle bei dieser Strategieverlagerung kommt der Europäischen Beschäftigungsstrategie zu. Nach der Überarbeitung der Lissabon-Strategie und der Verabschiedung der integrierten Leitlinien sind die Mitgliedstaaten nun aufgefordert, umfassende Maßnahmen nach Maßgabe der Leitlinie 19 umzusetzen. Diese lautet: „Integrative Arbeitsmärkte schaffen, Arbeit attraktiver und für Arbeit Suchende — auch für benachteiligte Menschen — und Nichterwerbstätige lohnend machen“.

- Sie setzen voraus, dass arbeitsfähige Leistungsempfänger für den Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.
- Sie sind bedürftigkeitsabhängig und räumen den Behörden einen gewissen Ermessensspielraum ein.
- Der Leistungsanspruch ist vom Alter abhängig und an eine festgelegte Wohnsitzmindestdauer gebunden.
- Die Leistungen hängen in der Regel von der Haushaltssituation der Familie ab und werden häufig mit anderen Sozialleistungen kombiniert (Wohngeld, Heizkostenzuschuss, Kindergeld).

Innerhalb dieses allgemeinen Rahmens gibt es in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten eine breite Palette von Mindesteinkommensregelungen. Sie unterscheiden sich nach Leistungshöhe, Grad der Dezentralisierung des Systems der praktischen Umsetzung, Ermessensspielraum bei der Auslegung der Rechtsvorschriften, Wohnsitzkriterien und Gleichgewicht zwischen einem universellen Ansatz und einem Ansatz nach sozialen Kategorien. Große Unterschiede bestehen außerdem in der Art und Weise, wie die Einkommensbeihilfen mit anderen Komponenten der Politik verknüpft werden, wie etwa arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Förderung des Zugangs zu Dienstleistungen. Alle jedoch tragen – wenn auch mit unterschiedlichem Erfolg – wesentlich zum Funktionieren der Gesellschaft und des Arbeitsmarkts bei.

Die positiven Ergebnisse der Sozialschutzsysteme sind eindeutig anzuerkennen: ohne diese Systeme hätte das Armutsrisiko in den meisten Mitgliedstaaten und insgesamt in der Europäischen Union ein unhaltbares Ausmaß erreicht. Ohne Sozialtransfers³ (Renten ausgenommen) hätte in der EU-25 im Jahr 2003 entsprechend vorläufigen Zahlenangaben⁴ die Armutsgefährdungsquote bei 25 % gelegen (also um neun Prozentpunkte höher als die tatsächliche Armutsgefährdung). Die Gesamtsituation in puncto Armut und Zugang zur Beschäftigung für die am stärksten gefährdeten Gruppen bleibt jedoch nach wie vor höchst besorgniserregend. Im Jahr 2003 waren 16 % der Bevölkerung der EU-25 (etwa 72 Millionen Menschen) von finanzieller Armut bedroht⁵. Diese Zahlen veranschaulichen, wie schwierig Fortschritte in der Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung zu erzielen sind: seit Beginn der Erhebungen im Jahr 1997 hat mehr als die Hälfte der armutsgefährdeten Bevölkerung dauerhaft (d. h. während drei der letzten vier Jahre) ein niedriges relatives Einkommen bezogen⁶. Auch wenn die Tatsache, dass ein Einkommen unterhalb des herkömmlichen

³ Mangels vergleichbarer Daten für 2003 für Länder, die mehr als 75 % der Bevölkerung der EU-25 ausmachen, veröffentlicht Eurostat derzeit diese Statistiken nicht auf Ebene der EU-25. Die veranschlagten Werte für die Armutsgefährdungsquoten vor und nach Transfers (25 % bzw. 16 %) entsprechen allerdings weitgehend den Werten des letzten Jahres, für das die Daten derzeit ermittelt und veröffentlicht werden (2001): 24 % bzw. 15 %. Bevölkerungssstatistisch waren bei einem Bevölkerungsdurchschnitt von 452,5 Millionen Menschen in der EU-25 etwa 68 Millionen armutsgefährdet.

⁴ Einschließlich aller Formen von Sozialhilfe, Familienleistungen und Arbeitslosenunterstützung, jedoch ausschließlich Renten.

⁵ Prozentsatz der Bevölkerung in Haushalten mit einem Äquivalenzeinkommen von weniger als 60 % des nationalen Medianwerts. Angesichts des konventionellen Charakters des Grenzwerts bezeichnet man diesen Indikator in der Regel als Messgröße des *Armutsrisikos*.

⁶ Das letzte Jahr, für das derzeit vergleichbare Daten für die EU-15 (und nicht die EU-25) vorliegen, ist das Jahr 2000; die Quote betrug damals 9 %.

Schwellenwerts weder als notwendige noch als hinreichende Voraussetzung für Armut gesehen werden kann, so beinhaltet doch das Risiko *relativer Armut* einen beschränkten Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, die als notwendig für eine uneingeschränkte gesellschaftliche Teilhabe erachtet werden. Das Risiko, unter die Armutsgefährdungsschwelle zu fallen, ist für Arbeitslose, Nichterwerbstätige, Alleinerziehende, Behinderte und chronisch Kranke höher. Eine unbestimmte Anzahl von Menschen ist somit dem Risiko schwerer Formen der Deprivation und sozialen Ausgrenzung ausgesetzt, wie Obdachlosigkeit, Drogenabhängigkeit, Alkoholismus, mangelnder Zugang zur medizinischen Grundversorgung und Analphabetismus. Erschwerend kommen in einigen Fällen noch Faktoren wie ethnische Diskriminierung und/oder Wohnen in mehrfach benachteiligten Gebieten hinzu. Im Jahr 2003 galten in der EU-25 etwa 31,7 Millionen Menschen als vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt, das sind 8,5 % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15- bis 64-Jährige). Miteingeschlossen sind in dieser Zahl die Langzeitarbeitslosen und Nichterwerbstätigen, die entweder nach mehrfacher erfolgloser Arbeitssuche aus dem Arbeitsmarkt ausgeschieden sind oder die arbeitswillig waren, jedoch keinen Arbeitsplatz fanden, und zwar aus unterschiedlichen Gründen: aufgrund einer Behinderung oder chronischen Krankheit, mangelnder Grundfertigkeiten, einer Diskriminierung und/oder familiärer Verpflichtungen.

1.2. Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene

Der Rat verabschiedete 1992 zwei Empfehlungen, die als gemeinsames Ziel die Garantie eines Mindesteinkommens nennen sowie die Grundsätze und Modalitäten für die Umsetzung dieses Ziels festhalten⁷. In einem Bericht aus dem Jahr 1999⁸ kam die Kommission zum Schluss, dass diese Empfehlungen dazu beigetragen haben, die Debatte unter den Mitgliedstaaten über die Rolle und die Weiterentwicklung der Systeme der Mindestsicherung strukturieren und weiter anzuregen, dass sie eine Annäherung zwischen den nationalen Regelungen gefördert und die Grundlage für eine systematischere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Armut gebildet haben.

Im Jahr 2000 nahm der Europäische Rat von Nizza gemeinsame Zielsetzungen zur Umsetzung der offenen Methode der Koordinierung im Bereich soziale Eingliederung an, welche die Zielvorgaben der Empfehlungen aufgriffen. Der erste Gemeinsame Bericht, der im März 2002 verabschiedet wurde, hielt fest, dass dreizehn von fünfzehn Mitgliedstaaten über eine universelle Sozialhilfepolitik verfügen, die ein Mindesteinkommen für alle rechtmäßig Ansässigen sicherstellt. Der zweite Gemeinsame Bericht (März 2004) sowie der Bericht über die soziale Eingliederung, in dem die nationalen Aktionspläne der zehn neuen Mitgliedstaaten analysiert wurden⁹, hielten fest, wie wichtig es ist, die negativen Beschäftigungsanreize in den Mindesteinkommensregelungen zu minimieren¹⁰; ferner nahmen sie Bezug auf Reformen zur Überprüfung der Kriterien der Anspruchsberechtigung und zur Einführung von auf den Einzelnen zugeschnittenen Maßnahmen für die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Angesichts der Tatsache, dass die Leistungen häufig als recht niedrig erachtet wurden oder

⁷ Empfehlung 92/442/EWG vom 27. Juli 1992 und Empfehlung 92/441/EWG vom 24. Juni 1992.

⁸ KOM(1998)774 vom 25. Januar 1999.

⁹ Europäische Kommission (2005): „*Report on social inclusion 2005. An analysis of the National Action Plans on Social Inclusion (2004-2006) submitted by the 10 new Member States*“. Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit, Luxemburg, Februar, 193 S.

¹⁰ Der Gemeinsame Bericht von 2004 betont, dass eine „enge Verknüpfung der Einkommenshilfen mit Strategien zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt und zur Überwindung der langfristigen Abhängigkeit“ sehr wichtig ist. „Außerdem muss sichergestellt werden, dass die Steuer-, die Einkommenshilfe- und die Mindestlohnpolitik exakt ineinander greifen und dafür sorgen, dass sich Arbeit auch lohnt, um die Menschen aus der Armut zu befreien.“ (S. 36).

großen Bevölkerungsschichten ohne alternative Einkommensmöglichkeiten nicht zugute kamen, haben im Übrigen einige Mitgliedstaaten den Realwert des Mindesteinkommens erhöht oder aufrechterhalten, indem sie Vorgaben festgelegt oder eine Indexierung eingeführt haben.

Im Anschluss an die Überarbeitung der Lissabon-Strategie und ihre Ausrichtung auf Beschäftigung und Wachstum wurde beschlossen, die offene Koordinierungsmethode im Bereich soziale Eingliederung und Sozialschutz fortzuführen und sie insbesondere in die Berichterstattung über die Lissabon-Strategie einfließen zu lassen. Die neuen beschäftigungspolitischen Leitlinien¹¹, die Teil der integrierten Leitlinien für 2005-2008 sind, greifen das Problem der Integration der arbeitsmarktfernen Personen auf und fordern die Mitgliedstaaten auf, Beschäftigungsanreize einzuführen, insbesondere durch aktive und präventive Arbeitsmarktmaßnahmen, einschließlich Früherkennung der Bedürfnisse, Unterstützung bei der Arbeitsuche, Beratung und Weiterbildung im Rahmen personalisierter Aktionspläne; außerdem sollen sie Sozialdienstleistungen zur Unterstützung der Arbeitsmarktintegration benachteiligter Menschen bereitstellen sowie den sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Armutsbeseitigung fördern (Integrierte Leitlinie 19). Darüber hinaus sieht diese Leitlinie die laufende Überprüfung der Steuer- und Sozialleistungssysteme vor, einschließlich Sozialleistungsmanagement und Überprüfung der Anspruchsberechtigung, sowie den umfassenden Abbau der hohen effektiven Grenzsteuersätze, um Arbeit lohnend zu machen und ein angemessenes Sozialschutzniveau zu gewährleisten.

Mit einem Budget von rund 60 Milliarden Euro für den Zeitraum 2000-2006, von denen 9 Milliarden Euro für die soziale Eingliederung bereitgestellt werden, unterstützen der Europäische Sozialfonds und die Gemeinschaftsinitiative EQUAL die Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung aktiverer Politiken. Im nächsten Programmplanungszeitraum wird der ESF unter Berücksichtigung der Grundsätze von EQUAL weiterhin Maßnahmen zur Integration behinderter Menschen in den Arbeitsmarkt fördern.

1.3. Bisherige Fortschritte und künftige Herausforderungen

Bei aller Unterschiedlichkeit ihrer sozialen Sicherungssysteme sehen sich die Länder Europas allesamt derselben Herausforderung gegenüber: sie müssen ihre politischen Strategien neu ausrichten, um die Effizienz ihrer Volkswirtschaften zu steigern. Das Hauptziel heißt Arbeitsmarktintegration, denn für viele Menschen ist Beschäftigung der beste Schutz vor sozialer Ausgrenzung und die einzige Maßnahme, die sich auf lange Sicht selbst trägt. Damit die Integration aber auch wirklich gelingt, muss sich das Eingehen eines Beschäftigungsverhältnisses sowohl für die Beschäftigten als auch für die Unternehmen auszahlen. Strategien, die darauf abstellen, Arbeit lohnend zu machen, können nur zum Erfolg führen, wenn sie innerhalb des Spannungsverhältnisses zwischen drei zentralen Zielen – Schaffung größerer Arbeitsanreize, Armutsbekämpfung, Vermeidung einer nicht nachhaltigen Kostenentwicklung – („Dreieck der Herausforderungen“¹²) eine angemessene Balance herstellen.

¹¹ Siehe „Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (2005-2008)“, ABl. L 205 vom 6.8.2005, S. 21.

¹² Siehe KOM(2003) 842 vom 30. Dezember 2003.

Nicht außer Acht gelassen werden darf jedoch, dass die Sozialschutzsysteme – abgesehen davon, dass sie eine Einkommensunterstützung, insbesondere in Rezessionszeiten, gewährleisten – auch zu einem besseren Funktionieren der Arbeitsmärkte beitragen können und dies bei angemessener Ausgestaltung und Umsetzung auch tun. Ein wirksames soziales Sicherungsnetz ermöglicht mehr Flexibilität bei den Arbeitsverträgen wie auch mehr Effizienz. Das Fehlen oder der Abbau von Sozialfürsorgeleistungen könnte zu Einbußen bei der Ressourceneffizienz führen.

Die Sozialschutzpolitiken bedürfen einer sorgfältigen Planung, denn wenn die verschiedenen Komponenten des Sozialschutzes einander nicht ergänzen, ersetzen sie einander, was unbeabsichtigte Konsequenzen haben kann. Da eine mehrfache Benachteiligung eine mehrfache Ausgrenzung zur Folge haben kann, ist in der Praxis davon auszugehen, dass das Fehlen einer kohärenten Politik zu noch größeren Effizienzverlusten führt wie auch dazu, dass die schwächsten Mitglieder der Gesellschaft eine um so größere Last zu tragen haben. Ein allgemeingültiges, in allen Ländern wirksames Rezept gibt es nicht. Zielkonflikte sind unvermeidlich. Werden Leistungen aufgrund einer Bedürftigkeitsprüfung gewährt, kann sich dies negativ auf das Arbeitskräfteangebot auswirken. Bei Gewährung von Leistungen für Erwerbstätige kann diese Gefahr reduziert werden, doch müssten Beschäftigungsmöglichkeiten im Niedriglohnssektor vorhanden sein, wovon aber nicht unbedingt ausgegangen werden kann. Universelle Leistungen haben einen Einkommenseffekt, führen aber – für sich genommen – nicht zu Verzerrungen, was die Entscheidung für eine Arbeitsaufnahme betrifft. Letztlich wird jedoch für einige Menschen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit keine gangbare Alternative darstellen.

Die öffentlichen Finanzen betreffende Erwägungen werden zwar immer eine maßgebliche Rolle bei der Entscheidung über die Einführung oder den Ausbau eines Sozialfürsorgesystems spielen, doch ist auch zu bedenken, dass bei Fehlen oder unzureichender Ausgestaltung von Einkommensunterstützungs- und Mindesteinkommensregelungen mit einer stärkeren Inanspruchnahme anderer Formen sozialer Unterstützung (wie etwa Familienleistungen) zu rechnen ist, die dann einen Teil der Armutbelastung auffangen müssten. Zu berücksichtigen sind ferner die sozialen und wirtschaftlichen Kosten, die mit einer Verschlechterung des Gesundheitszustands und einem Anstieg der Kriminalität einhergehen.¹³

Vergleiche zwischen den Mitgliedstaaten zeigen, dass die Wirksamkeit von sozialen Unterstützungsleistungen und insbesondere von Mindesteinkommensregelungen entscheidend von deren spezifischer Ausgestaltung und den spezifischen Durchführungsbestimmungen abhängt. Rechtsvorschriften reichen nicht aus, um sicherzustellen, dass alle wirklich Bedürftigen in den Genuss der Leistungen kommen, auf die sie Anspruch haben. Insbesondere gilt dies für die Sicherung eines Mindesteinkommens und für Maßnahmen zur Unterstützung der Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Die Wirksamkeit von Mindesteinkommensregelungen kann in Frage gestellt werden, da ein beträchtlicher Anteil der Adressaten solcher Regelungen unter Umständen gar nicht in deren Genuss kommt, sei es, weil die Betroffenen ihre Ansprüche nicht geltend machen, sei es aus anderen Gründen (Nichterfüllung der Anspruchsvoraussetzungen, Fehler bei der Berechnung der Höhe der Leistungen, Verzögerungen bei der Auszahlung, Sanktionen und Aussetzung der Leistungen, Abzüge zur direkten Rückzahlung von Schulden)¹⁴. Des Weiteren besteht die Gefahr, dass –

¹³ Fouarge, Didier: „Die Kosten unterlassener Sozialpolitik“, Bericht für GD EMPL, 2003.

¹⁴ Eine 13 EU-Mitgliedstaaten abdeckende neuere Studie, die sich auf Einkommensdaten für den Zeitraum 1993-1997 stützt, gelangt zu der Schlussfolgerung, dass zwischen 2 und 13 % der Bevölkerung in den

bei mangelnder Zielgenauigkeit der einschlägigen Regelungen – Sozialleistungen an Personen gezahlt werden, die gar nicht bedürftig sind. Leistungsbetrug und Leistungsmissbrauch bereiten den für die Umsetzung verantwortlichen Behörden zusätzlich große Sorge und lassen es angezeigt erscheinen, den Mechanismen zur Prävention, Überprüfung, Aufdeckung von Betrug und Missbrauch, Überwachung und Kontrolle größere Aufmerksamkeit zu schenken. Die bestehenden Besorgnisse sind ein entscheidender Motor für eine stärkere Dezentralisierung der Umsetzungsmaßnahmen.

Mit Blick auf die Zielsetzung, die am stärksten gefährdeten Personen in den Arbeitsmarkt einzugliedern, spricht – wenngleich sich kein einheitliches Bild ergibt – einiges dafür, dass Fortschritte möglich sind und dass man aus den vorhandenen Good Practice einige Lehren ziehen kann. Was die Rolle von Mindesteinkommensregelungen betrifft, zeigen einschlägige Forschungsarbeiten, dass eine Interaktion solcher Regelungen mit sinnvoll konzipierten Aktivierungsmaßnahmen positive Beschäftigungseffekte hervorbringen kann, dass Praktika in privatwirtschaftlichen Unternehmen oder Aktivierungsmaßnahmen, die einer regulären Beschäftigung vergleichbar sind, den größten Nutzen versprechen und dass junge Menschen und Personen mit einem weniger problematischen sozialen Background am ehesten davon profitieren. Der Nutzen solcher Aktivierungsmaßnahmen sollte nicht ausschließlich nach den unmittelbaren Beschäftigungseffekten beurteilt werden. Entsprechende Maßnahmen können auch dazu beitragen, einer sozialen Isolation entgegenzuwirken und Selbstachtung wie auch eine positivere Einstellung zur Arbeit und zur Gesellschaft zu fördern. Weniger Aufmerksamkeit wurde bislang der Sicherung eines angemessenen Zugangs zu sozialen Dienstleistungen geschenkt, die immerhin eine grundlegende Voraussetzung dafür sind, dass jemand dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen kann.

Zusammenfassend lässt sich Folgendes feststellen: Es spricht einiges dafür, dass sich ein umfassender Policymix empfiehlt, der drei Komponenten beinhaltet: i) Aufrechterhaltung des Kontakts zum Arbeitsmarkt durch Beschäftigungsmöglichkeiten oder berufsbildende Maßnahmen; ii) Sicherstellung einer für ein menschenwürdiges Leben ausreichenden Einkommensunterstützung; iii) Gewährleistung eines besseren Zugangs zu Dienstleistungen, die dabei behilflich sein können, einige der Hindernisse zu beseitigen, welche bestimmten Personen und ihren Familien die Eingliederung in die Mainstream-Gesellschaft erschweren, und damit auch ihre Wiedereingliederung ins Erwerbsleben zu fördern (z. B. durch Beratung, Gesundheitsversorgung, Kinderbetreuung, lebenslanges Lernen zur Überwindung von Ausbildungsdefiziten, IKT-Schulungen zur Unterstützung potenzieller Arbeitskräfte einschließlich Menschen mit Behinderungen, mit Blick auf die Nutzung neuer Technologien und die Inanspruchnahme flexiblerer Arbeitsformen, psychologische und soziale Rehabilitation). Ein solcher Ansatz könnte mit dem Begriff *aktive Eingliederung* bezeichnet werden. Zur Untermauerung der einschlägigen Maßnahmen und zur Schaffung von Bedingungen, die tatsächliche Fortschritte in der Beseitigung von Armut und Ausgrenzung ermöglichen, kommt es entscheidend darauf an, alle genannten Bereiche miteinander zu verknüpfen. Ohne eine aktive Unterstützung der Arbeitsmarktintegration besteht die Gefahr, dass Mindesteinkommensregelungen zur Armutsfalle werden und zu einer langfristigen Abhängigkeit von Sozialfürsorgeleistungen führen. Ohne eine angemessene Einkommensunterstützung besteht die Gefahr, dass es aktiven Arbeitsmarktpolitiken und

betreffenden Ländern zumindest zeitweise ihren Lebensunterhalt mit einem Einkommen unterhalb des – mehr oder weniger garantierten – Mindesteinkommens bestreiten mussten. (Siehe Nicaise, I. u. a. (2004): Gaps, traps and springboards in European minimum income systems. HIVA (Katholieke Universiteit Leuven) und CRSP (Loughborough University), 134 S.).

-programmen nicht gelingt, Armut zu verhindern und die Menschen davon abzuhalten, ihren Lebensunterhalt außerhalb der Legalität zu verdienen. Ohne soziale Unterstützungsmaßnahmen besteht die Gefahr, dass Aktivierungsvorschriften blind und damit ineffektiv umgesetzt werden und den spezifischen Bedürfnissen benachteiligter Menschen (allein erziehende Mütter, Angehörige fahrender Völker und Roma, Menschen mit gesundheitlichen oder psychologischen Problemen) nicht gebührend Rechnung tragen. Wenn entsprechende Politiken glaubwürdig sein und öffentliche Unterstützung finden sollen, ist es darüber hinaus wichtig, dass eine sorgfältige Finanzplanung erfolgt, dass die mittelfristige Nachhaltigkeit der Finanzen nicht gefährdet wird und dass die langfristige Kosteneffizienz gewährleistet ist.

2. MÖGLICHE AUSRICHTUNG WEITERER MASSNAHMEN AUF EU-EBENE

2.1. Worin besteht die Herausforderung?

Mit aktiver Unterstützung der Europäischen Union – in Form von Empfehlungen des Rates und im Rahmen der offenen Koordinierungsmethode im Bereich soziale Eingliederung, der Europäischen Beschäftigungsstrategie und des Europäischen Sozialfonds – haben die Mitgliedstaaten Fortschritte erzielt, und zwar sowohl beim Ausbau der grundlegenden Unterstützungsmechanismen als auch bei der Förderung des Zugangs der am stärksten gefährdeten Personen zum Arbeitsmarkt. Nichtsdestoweniger ist nach wie vor eine Vielzahl von Menschen von Armut bedroht und vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Wir kommen nicht umhin, uns dieser Herausforderung zu stellen, da die Verwirklichung des im EU-Vertrag verankerten Ziels des sozialen Zusammenhalts in Frage gestellt ist. Des Weiteren ist es von zentraler Bedeutung, dass Menschen außerhalb des Arbeitsmarktes, einschließlich Langzeitarbeitslosen, (wieder) in den Arbeitsmarkt einsteigen, so dass das Ziel einer Beschäftigungsquote von 70 % verwirklicht werden kann. Trotz der Unterschiedlichkeit der Situationen und Politiken in der EU könnten somit Maßnahmen auf europäischer Ebene zur Stärkung der Empfehlungen aus dem Jahr 1992, beispielsweise in Form der Festlegung gemeinsamer Grundsätze, grundlegender Anforderungen oder anderer Instrumente, den Anstrengungen der Mitgliedstaaten einen Mehrwert verleihen, indem Orientierungen vorgegeben werden sowie ein gemeinsamer analytischer Rahmen, der es ermöglicht, die jeweiligen Fortschritte und die jeweiligen politischen Instrumente miteinander zu vergleichen und zu bewerten.

2.2. Anhörung

Auf der Grundlage von Artikel 138 EG-Vertrag – in diesem Artikel sind die Bedingungen für die Vorlage von Vorschlägen im Bereich der Sozialpolitik festgelegt – soll mit der vorliegenden Mitteilung eine Anhörung der Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene zu den unter Ziffer 2.3 genannten Punkten in Gang gesetzt werden. In Anbetracht der Spezifik des Themas wird die Konsultation ausgeweitet auf öffentliche Stellen auf allen Ebenen, da diese schließlich im Wesentlichen für Konzipierung, Finanzierung und Umsetzung der Maßnahmen zur Eingliederung ausgegrenzter Personen verantwortlich sind, sowie auf Organisationen der Zivilgesellschaft, die die Interessen der Zielgruppen entsprechender Programme vertreten und/oder unterstützende Dienstleistungen für diesen Personenkreis anbieten.

Gleichzeitig wird diese Mitteilung dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen vorgelegt.

2.3. Grundorientierungen

Um zu eruieren, wie künftige Maßnahmen auf europäischer Ebene ausgerichtet sein könnten, mit denen die nationalen Strategien für eine wirksamere Eingliederung von aus dem Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Personen unterstützt werden sollen, fordert die Kommission Sozialpartner, öffentliche Stellen und andere Stakeholder der Zivilgesellschaft auf, Stellung zu folgenden Fragen zu nehmen:

- (1) Die Mitgliedstaaten stehen vor der Herausforderung, sich des Themas der sozialen Eingliederung, insbesondere der Eingliederung der arbeitsmarktfernen Personen, annehmen zu müssen. Werden vor diesem Hintergrund weitergehende Maßnahmen auf EU-Ebene erforderlich? Wenn ja, wie kann die EU die Maßnahmen auf nationaler Ebene am sinnvollsten ergänzen und unterstützen?
- (2) Wie sollte die Union – aufbauend auf dem mit der Empfehlung von 1992 gelegten gemeinsamen Fundament – weiter vorgehen, um unter Berücksichtigung der relevanten politischen Neuerungen die Rechte ausgegrenzter Personen zu stärken und ihnen den Zugang zu den benötigten Dienstleistungen zu erleichtern?
- (3) Erscheinen Maßnahmen auf EU-Ebene auf der Grundlage von Artikel 137 Absatz 1 Buchstabe h gerechtfertigt? Könnten Fragen, die die Aspekte Aktivierung und Arbeitsmarktzugang betreffen, Gegenstand von Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern sein?

2.4. Die nächsten Schritte

Mit der Vorlage dieser Mitteilung wird der erste Schritt der Konsultation eingeleitet. Was die Sozialpartner auf EU-Ebene betrifft, wird damit das Anhörungsverfahren gemäß Artikel 138 Artikel 2 des Vertrags in Gang gesetzt. Die Sozialpartner sind aufgefordert, Stellung zu den unter Ziffer 2.3 genannten Punkten zu nehmen. Damit sich auch andere interessierte Einrichtungen und Organisationen auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene beteiligen können, wird die Mitteilung auf die Website der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit gestellt:

(http://europa.eu.int/comm/employment_social/consultation_de.html). Anmerkungen und Vorschläge sind per E-Mail an folgende Adresse zu richten: empl-active-inclusion@cec.eu.int. Die Kommentare sollten spätestens bis zum [Zeitpunkt der Annahme + 10 Wochen] eingehen. Die Kommission wird die übermittelten Beiträge eingehend prüfen und die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen veröffentlichen. Anschließend kann sie die zweite Phase des Anhörungsverfahrens gemäß Artikel 138 Absatz 3 einleiten.