

Abteilung
**Arbeitsmarktpolitik
und Intern. Sozialpolitik**

**Deutscher
Gewerkschaftsbund**

Bundesvorstand

Berlin, April 2006

**Stellungnahme des DGB
im Rahmen der Anhörung der Kommission
über Maßnahmen auf EU-Ebene zur Förderung
der aktiven Eingliederung arbeitsmarktferner Personen
(KOM (2006) 44 endgültig)**

1. Zielsetzung der Mitteilung

Der DGB stimmt mit der Kommission darin überein, dass die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung eine zentrale sozialpolitische Aufgabe ist. Trotz der gemeinsamen Anstrengungen im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie und der Politikkoordinierung im Bereich der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ist das Problem noch gewachsen. Nach dem ersten gemeinsamen Bericht zur sozialen Eingliederung (2003) waren im Jahr 2001 15 Prozent der Bevölkerung (55 Mio. Menschen) von finanzieller Armut bedroht, von denen mehr als die Hälfte dauerhaft ein niedriges, relatives Einkommen bezog. Dieser Prozentsatz ist nach der aktuellen Mitteilung der Kommission in 2003 auf 16 Prozent der Bevölkerung (72 Mio. Menschen) angestiegen. Dabei droht sich Armut für bestimmte Gruppen der Bevölkerung zu verfestigen, ja gar von Generation zu Generation weitergegeben zu werden. Wie die Kommission feststellt, ist das Armutsrisiko für Arbeitslose, darunter besonders Langzeitarbeitslose, Nichterwerbstätige, Alleinerziehende, Behinderte und chronisch kranke Menschen besonders hoch, also in den Bevölkerungsgruppen, die keine Arbeit haben oder besonders schwer in den Arbeitsmarkt einzugliedern sind. Von Armut betroffen sind damit vor allem auch Kinder und Jugendliche, die in diesen Haushalten leben. Dies bedeutet, wie die Kommission in ihrer Mitteilung ausführt, dass im Jahr 2003 etwa 8,5 Prozent (31,7 Mio.) der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 – 64 Jahre) vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt waren. Diese Zahlen sind in der Tat besorgniserregend hoch, zumal aufgrund der nach wie vor hohen Arbeitslosigkeit nicht davon ausgegangen werden kann, dass sich die Situation seit 2003 verbessert hat.

Der DGB stimmt mit der generellen Feststellung in der Mitteilung überein, dass Mindesteinkommensregelungen ein wesentliches Instrument zum Schutz vor Armut darstellen können, und dass gleichzeitig die Arbeitsmarktintegration derjenigen gefördert werden muss, die erwerbsfähig sind. Ebenso teilt der DGB die Einschätzung der Kommission, wonach die Herausforderung darin besteht, zum einen sicherzustellen, dass Sozialschutzmaßnahmen wirksam zur Aktivierung der Erwerbsfähigen beitragen und zum anderen einen angemessenen Lebensstandard zu ermöglichen. Aus Sicht des DGB ist ein angemessener Lebensstandard nur dann gewährleistet, wenn die soziale Unterstützungsleistung existenzsichernd ist, d. h. in einem angemessenen Verhältnis zu dem jeweiligen Einkommensniveau einer Gesellschaft steht.

Vor diesem Hintergrund unterstützt der DGB die Zielsetzung der Kommission, eine Gemeinschaftsaktion in Erwägung zu ziehen, die über die bestehenden Koordinierungsprozesse in der Arbeitsmarkt- und Eingliederungspolitik hinaus geht, um so die wachsende Armut wirksamer zu bekämpfen und die Arbeitsmarktintegration ausgegrenzter Menschen zu fördern.

2. Maßnahmen in den Mitgliedsstaaten

Wie die Kommission feststellt, haben die Reformen in den Mitgliedsstaaten dazu geführt, dass eine bessere Verbindung zwischen sozialer Unterstützung einerseits und aktiven Maßnahmen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt hergestellt wurde. Der DGB sieht darin ebenfalls den entscheidenden Ansatz, um Armut und sozialer Ausgrenzung entgegenzuwirken. Er merkt jedoch kritisch an, dass nicht in jedem Mitgliedsstaat Fordern und Fördern in einem ausgewogenen Verhältnis stehen.

Der DGB ist der Auffassung, dass die Sozialschutzsysteme einen wesentlichen Beitrag zur Verringerung des Armutsrisikos leisten müssen. Ein gemeinsames Element der Sozialschutzsysteme in den Mitgliedsstaaten sind Mindesteinkommensregelungen, die die Differenz zum persönlichen bzw. Haushaltseinkommen, entweder Arbeitseinkommen oder Sozialleistungen, ausgleichen.

Aus Sicht des DGB kommt es dabei entscheidend darauf an, in welchem Verhältnis Mindesteinkommensregelungen zum Lebensstandard einer Gesellschaft stehen. Nach Auffassung des DGB besteht die vorrangige Aufgabe darin, die Sozialsysteme armutsfest zu machen, d. h. auf nationaler Ebene Mindesteinkommen vorzusehen, die existenzsichernd sind. Diese müssen auch neue Armutsrisiken, wie Armut trotz Erwerbstätigkeit berücksichtigen und eine Aufstockung für Niedrigeinkommensbezieher ermöglichen.

3. Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene

Der DGB hat die Koordinierungsmaßnahmen auf Europäischer Ebene im Bereich der Beschäftigungs- und sozialen Eingliederungspolitik von Beginn an befürwortet. Er sieht in der Methode der offenen Koordinierung (MOK) grundsätzlich ein geeignetes Instrument, gegenseitige Lernprozesse zu fördern, die Politiken der Mitgliedsstaaten an gemeinsamen Zielen auszurichten und Fortschritte in der Zielerreichung regelmäßig zu überprüfen. Allerdings übt der DGB im Detail inhaltliche Kritik an den aktuellen Beschäftigungsleitlinien, soweit darin die Überprüfung von Anspruchsvoraussetzungen und Leistungskürzungen mit dem Ziel „Arbeit lohnend (zu) machen“ einseitig in den Vordergrund gestellt wird.

Die Eingliederung in den Arbeitsmarkt ist der beste Schutz vor sozialer Ausgrenzung. Die Integration wird jedoch nicht dadurch gefördert, indem Sozialleistungen immer weiter gesenkt werden um den Druck „jede zumutbare Arbeit“ anzunehmen zu erhöhen. Dies stößt am Arbeitsmarkt sehr schnell an Grenzen mit der Folge, dass zwar die soziale Ausgrenzung zunimmt, aber die Chancen auf Beschäftigung nicht steigen. Der DGB ist der Auffassung, dass nicht angeblich zu hohe Sozialleistungen die Integration behindern sondern, dass es an geeigneten Arbeitsplätzen fehlt und vor allem in die Bildung und Ausbildung sowie die soziale Integration der Menschen zu wenig investiert wird. Gerade bei der Ausbildung von Leistungsschwächeren besteht in vielen Mitgliedsstaaten ein erheblicher Nachholbedarf, wenn man die Angebote der Mitgliedsstaaten zum Maßstab nimmt, die hier am weitesten sind. Ein rein angebotsorientierter Ansatz läuft der sozialen Absicherungsfunktion der sozialen Sicherungssysteme gerade auch im Hinblick auf die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zuwider.

Andererseits begrüßt der DGB das Festhalten an präventiven und aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die stärkere Ausrichtung auf individuelle Fördermaßnahmen wie individuelle Eingliederungspläne sowie den neuen lebenszyklusorientierten Ansatz in den Beschäftigungsleitlinien.

Der DGB hält auch die gemeinsamen auf europäischer Ebene vereinbarten Ziele im Rahmen der MOK sozialen Eingliederung für sachgerecht, da sie neben der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung weitere Dimensionen sozialer Ausgrenzung aufgreifen, wie zum Beispiel Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen sowie Unterstützungsangebote für Familien insbesondere auch zur Überwindung der Kinderarmut, die Bereitstellung angemessenem Wohnraums und die gesellschaftliche Integration von Zuwanderern. Vor diesem Hintergrund plädiert der DGB nachdrücklich dafür, die MOK sozialer Eingliederung als eigenständigen Aktionsbereich auf europäischer Ebene aufrecht zu erhalten. Bei der Zusammenführung der Bereiche sozialer Eingliederung, Gesundheits- und Rentenpolitik zu einem Koordinierungsprozess im Sozialschutz besteht aus Sicht des DGB die Gefahr, dass den Besonderheiten im jeweiligen Politikfeld nicht ausreichend Rechnung getragen werden kann. Im Übrigen ist der DGB der Auffassung, dass die Koordinierung im Bereich der sozialen Eingliederung einen grundsätzlich anderen Charakter hat als im Bereich der Gesundheits- und Alterssicherung. Bei der Reform der sozialen Sicherungssysteme besteht das vorrangige Ziel

darin, die Aufrechterhaltung ihrer sozialen Funktion mit der nachhaltigen Sicherung ihrer Finanzierungsgrundlagen in Einklang zu bringen, eine Aufgabe, die nur auf nationaler Ebene zu lösen ist. Der Aktionsbereich soziale Eingliederung umfasst im Unterschied dazu ein Bündel von unterstützenden und aktivierenden Maßnahmen, bei denen die europäische Ebene nach Ansicht des DGB durchaus eine stärkere Rolle spielen könnte als bisher. Zwar bestehen Zusammenhänge zu den Zielen im Bereich der MOK sozialen Sicherung, wie zum Beispiel Gewährleistung des allgemeinen Zugangs zur Gesundheitsversorgung, Angemessenheit von Rentenleistungen, um Altersarmut vorzubeugen oder Mindesteinkommensregelungen vorzusehen. Insgesamt gehen die erforderlichen Maßnahmen bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung jedoch darüber hinaus. Im Vordergrund muss die stärkere Erwerbsbeteiligung stehen und insoweit ist eher ein Zusammenhang zu den Beschäftigungsleitlinien gegeben. Der DGB ist daher der Ansicht, dass der umfassende Ansatz, wie er in den auf europäischer Ebene vereinbarten Zielen im Bereich der sozialen Eingliederung zum Ausdruck kommt im Rahmen der Zusammenführung zu einem Koordinierungsprozess im Sozialschutz unbedingt aufrecht erhalten werden sollte.

4. Zukünftige Herausforderungen und mögliche Ausrichtung einer Gemeinschaftsaktion

Der DGB stimmt der Kommission darin zu, dass die Eingliederung in den Arbeitsmarkt der beste Schutz vor Armut und sozialer Ausgrenzung ist und dass eine angemessene Balance zwischen sozialer Unterstützung im Rahmen eines Versicherungs- oder Fürsorgesystems und Aktivierungsmaßnahmen gefunden werden muss. Insgesamt stimmt der DGB der Aussage der Kommission zu, wonach ein Bündel von Maßnahmen am ehesten geeignet ist, soziale Ausgrenzung entgegenzuwirken: Aufrechterhaltung des Kontakts zum Arbeitsmarkt und Förderung der Beschäftigungsfähigkeit durch soziale Eingliederungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, Sicherung einer für ein menschenwürdiges Leben ausreichenden Einkommensunterstützung und Bereitstellung von Beratung und anderen sozialen Dienstleistungen, um die soziale Eingliederung zu unterstützen. Eine besondere Bedeutung kommt dabei Mindesteinkommensregelungen zu, die ein menschenwürdiges Leben und gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen sollen.

Mit den beiden Empfehlungen des Rates aus dem Jahr 1992 wird ein Ansatz verfolgt, der vom DGB grundsätzlich befürwortet wird. Ohne in nationale Handlungskompetenzen bei der Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme einzugreifen, werden allgemeine Grundsätze und Kriterien für angemessene Unterstützungsleistungen aufgestellt, die ein menschenwürdiges Leben und gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen sollen. Der DGB ist der Ansicht, dass dieser Ansatz in Richtung auf ein verbindliches Rechtsinstrument über allgemeine Grundsätze und Kriterien für ein existenzsicherndes Mindesteinkommen weiterentwickelt werden könnte, mit dem Ziel, die Sicherungssysteme armutsfest zu machen. Der DGB regt an, dass die Kommission eine Debatte unter den Mitgliedsstaaten in dieser Richtung anstößt.

Der DGB nimmt daher zu den Fragen der Kommission im Einzelnen wie folgt Stellung:

Frage 1)

Der DGB befürwortet grundsätzlich weitergehende Maßnahmen auf europäischer Ebene zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Dieser Aktionsbereich sollte einen stärkeren Stellenwert in den Beschäftigungsleitlinien bekommen und mit der MOK soziale Eingliederung verknüpft werden, die als eigenständiger Prozess fortgeführt werden sollte. Der DGB spricht sich für ein rechtlich verbindliches Instrument aus, das anknüpfend an die Empfehlungen von 1992 allgemeine Grundsätze und Kriterien für ein existenzsicherndes Mindesteinkommen beinhaltet. Eine rechtli-

che Regelung über eine absolute Höhe eines solchen Mindesteinkommens hält der DGB dagegen nicht für den richtigen Weg.

Die Integration von arbeitsmarktfernen Personen bedarf individueller Konzepte. Neben der Möglichkeit des Arbeitstrainings sollten immer auch Weiterbildungskomponenten enthalten sein. Für die Beteiligung arbeitsmarktferner Personen an Weiterbildung sollten gemeinsame Ziele formuliert werden. Personen, die bisher über noch keine Berufsausbildung verfügen müssen die Möglichkeit der „Zweiten Chance“ bekommen. Hierfür sollten sowohl die Unternehmen als auch der Staat Finanzmittel bereitstellen. Für Personen, die trotz erheblicher Anstrengungen unter den gegebenen Umständen nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden können, müssen öffentlich geförderte Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten werden. Die Beschäftigung sollte im staatlichen bzw. im gemeinnützigen Sektor stattfinden, so dass Arbeitsplätze, die dem Wettbewerb unterliegen, nicht gefährdet werden. Die EU könnte hierfür gemeinsame Grundsätze aufstellen. Darin könnte festgelegt werden, dass die Arbeitsplätze sozial abgesichert sein müssen und eine angemessene Vergütung zu erfolgen hat, die deutlich oberhalb der im jeweiligen Mitgliedsstaat üblichen Sozialleistung liegt.

Frage 2)

Der DGB sieht die Empfehlungen von 1992 als gute Grundlage an, die in Richtung auf ein rechtlich verbindliches Instrument über Grundsätze und Kriterien für ein sozial angemessenes, existenzsicherndes Mindesteinkommen weiterentwickelt werden sollte. Dieses muss den wirtschaftlichen Bedarf für ein menschenwürdiges Leben decken und ebenso die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben einer Gesellschaft ermöglichen (sozio-kulturelles Existenzminimum). Er regt an, eine entsprechende Debatte unter den Mitgliedsstaaten einzuleiten und die Sozialpartner daran zu beteiligen.

Frage 3)

Der DGB befürwortet ein rechtlich verbindliches Instrument. Zwar haben die Sozialpartner in ihrem neuen Arbeitsprogramm ab 2007 grundsätzlich vereinbart, Verhandlungen entweder zum lebenslangen Lernen oder zur Integration benachteiligter Personengruppen in den Arbeitsmarkt aufzunehmen. Die Arbeitgeberseite steht jedoch Verhandlungen im Rahmen des autonomen sozialen Dialogs insgesamt reserviert gegenüber und hat die Eingrenzung des Themas davon abhängig gemacht, inwieweit sie ein Mandat dazu erhält. Darüber hinaus favorisiert die Arbeitnehmerseite das Thema lebenslanges Lernen. Der DGB geht daher nicht davon aus, dass es in nächster Zeit zu Verhandlungen zu einem dieser Themen kommen wird. Er erwartet auch nicht, dass die Arbeitgeberseite sich positiv zu einer europäischen Vereinbarung über Grundsätze und Kriterien für ein existenzsicherndes Mindesteinkommen verhalten würde, da UNICE weitergehende Maßnahmen auf europäischer Ebene voraussichtlich generell ablehnen wird. Die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) hat sich bereits ablehnend dazu geäußert. Insoweit geht der DGB davon aus, dass eine Kommissionsinitiative das geeignete Instrument für ein solches Anliegen ist.