

20.02.23**Empfehlungen**
der Ausschüsse

EU - AIS - FJ - FS - Wi

zu **Punkt ...** der 1031. Sitzung des Bundesrates am 3. März 2023

**Vorschlag für eine Empfehlung des Rates für ein angemessenes
Mindesteinkommen zur Gewährleistung einer aktiven Inklusion
COM(2022) 490 final****A**

Der **federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU)**,
der **Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik (AIS)**,
der **Ausschuss für Frauen und Jugend (FJ)** und
der **Ausschuss für Familie und Senioren (FS)**
empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt
Stellung zu nehmen:

- EU 1. Die Krisen der letzten Jahre haben den wirtschaftlichen Druck für armutsgefährdete und von Armut betroffene Menschen in der EU noch weiter erhöht. Die finanziellen Mehrbelastungen durch gestiegene Energiekosten und die hohe Inflation ziehen sich bis in die Mittelschichten der europäischen Mitgliedstaaten. Mehr und mehr Menschen in Europa sind dem Risiko ausgesetzt, aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie und der Preissteigerungen in Armut zu geraten. Daher ist es notwendig, soziale Auffangnetze in ganz Europa armutsfest zu gestalten und entsprechende Mindestsicherungssysteme zu etablieren beziehungsweise vorhandene zu verbessern.

- EU
AIS
FJ
FS
3. [EU
AIS
FJ
FS]
2. [Die jüngsten Krisen haben deutlich gemacht, dass wirksame soziale Sicherungssysteme einen wesentlichen Faktor für politische und wirtschaftliche Stabilität darstellen. Alle Mitgliedstaaten verfügen über Mindestsicherungssysteme, allerdings sind diese hinsichtlich ihrer Zugänglichkeit und Angemessenheit uneinheitlich. In zahlreichen Fällen besteht kein Anspruch auf Einkommensunterstützung und vielfach werden Ansprüche nicht wahrgenommen. Im Jahr 2021 waren über 95,4 Millionen Menschen in der EU von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht, die Quote ist bei Kindern noch höher als bei der Gesamtbevölkerung. Die Konferenz zur Zukunft Europas hat den Wunsch zahlreicher Bürgerinnen und Bürger deutlich gemacht, Lebensbedingungen und -qualität in der EU zu verbessern und zu harmonisieren, sozioökonomische Ungleichheiten zu verringern sowie soziale Ausgrenzung und Armut zu bekämpfen.] Der Bundesrat begrüßt [daher] den nunmehr vorgelegten Vorschlag [und die bereits erzielte politische Einigung im Rat zur Empfehlung für eine angemessene Mindestsicherung zur Gewährleistung einer aktiven Inklusion].
- EU
4. Dieser Vorschlag ist auch deshalb notwendig, da die Systeme der Grundversicherung in den EU-Mitgliedstaaten nicht überall angemessen sind. In den allermeisten Mitgliedstaaten liegt die Hilfe durch staatliche Zuschüsse und gegebenenfalls Sachleistungen für bedürftige Haushalte unterhalb der Armutsgrenze. Zwischen 30 und 50 Prozent der Anspruchsberechtigten fragen darüber hinaus die Sozialleistungen – insbesondere Sachleistungen – nicht ab, weil sie ihre Rechte nicht kennen oder nicht in der Lage sind, sie durchzusetzen. Um wirksame Sozialschutzsysteme in der gesamten EU zu garantieren, ist aus Sicht des Bundesrates auch eine intensive Auseinandersetzung mit dem von der Kommission im Frühjahr 2023 vorzulegenden Bericht zur Umsetzung der Ratsempfehlung vom 9. November 2019 zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmerinnen, Arbeitnehmer und Selbstständige geboten. Der Bericht sollte als Grundlage dienen, die darin aufgezeigten Lücken in den Sozialschutzsystemen durch eine Richtlinie zu beseitigen.
- EU
5. Der Bundesrat unterstützt den Vorschlag der Kommission vor dem Hintergrund, dass 2021 in der EU 95,4 Millionen Menschen von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht waren. Begrüßt wird außerdem, dass die Umsetzung des 14. Grundsatzes der Europäischen Säule Sozialer Rechte (ESSR) befördert und an die im Mai 2022 in Porto auf europäischer Ebene verankerten Zielmarken

zur Bekämpfung der Armut und zur Erhöhung der Beschäftigungsquote auf 78 Prozent bis Ende 2030 angeknüpft wird.

EU
AIS
FJ
FS

6. Mindestsicherungsregelungen, die durch gezielte Unterstützung und Anreize den wirksamen Zugang zu hochwertiger Beschäftigung und Weiterbildung, zu hochwertigen Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen einschließlich frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung sowie zu Wohnraum, Mobilität und Kultur eröffnen, tragen wesentlich zur Ermöglichung der sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Teilhabe sowie zur Gewährleistung von Bildungsgerechtigkeit und Chancengleichheit bei. Hiermit kann ein wirksamer Beitrag zur Umsetzung der ESSR und der Europäischen Kindergarantie sowie zur Erreichung der EU-Kernziele für 2030 in den Bereichen Armutsbekämpfung, Beschäftigung und Kompetenzen geleistet werden.

EU
AIS
FJ
FS

7. Mindestsicherungssysteme müssen ein würdevolles Leben im Sinne eines soziokulturellen Existenzminimums sichern. Hierfür sind die Bedarfe auf der Grundlage schlüssiger Daten umfassend und realitätsbezogen zu ermitteln und dürfen als solche nicht durch normative Entscheidungen ganz oder teilweise unberücksichtigt bleiben. Zur Feststellung der Bedarfe für Kinder und Jugendliche sollte eine Orientierung an den Ausgaben von Haushalten mit mittlerem Einkommen erfolgen. Abzüge, etwa in Form von Sanktionen, dürfen das Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum nicht missachten. Auch belegen Studien und Erkenntnisse aus der Praxis die vor allem langfristigen negativen Wirkungen von Sanktionen auf die soziale Stabilisierung und Teilhabe. Vielmehr sind Anreize zu setzen, die dazu beitragen, die Inklusion von Menschen, die nicht erwerbstätig sind, in den Arbeitsmarkt zu fördern. Ein besonderes Augenmerk sollte auf die Unterstützung junger Erwachsener gelegt werden. Die Systeme müssen transparent, diskriminierungsfrei und niederschwellig ausgestaltet sein. Zugangshürden sind abzubauen, um verdeckter Armut zu begegnen.

EU
AIS
FJ
FS

8. Der Bundesrat stellt fest, dass zwei konkrete Maßstäbe für die Angemessenheit der Einkommensunterstützung in die Empfehlung aufgenommen wurden, die nationale Armutsgefährdungsschwelle sowie ein Modell eines Waren- und Dienstleistungskorbs. Außerdem kann ein vergleichbares Niveau gewählt werden, das durch nationale Gesetze oder Praxis etabliert ist. Die genannten Maßstäbe können von den Mitgliedstaaten alternativ aufgegriffen werden, sollten aus Sicht des Bundesrates allerdings dergestalt kumulativ verwendet werden,

dass sie ein zumindest annähernd realistisches Bild über den angemessenen Unterstützungsbedarf geben.

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

In manchen Mitgliedstaaten ist das Medianeinkommen so gering, dass die Armutsgefährdungsschwelle (60 Prozent des Medianeinkommens) für sich genommen keinen geeigneten Maßstab für den angemessenen Unterstützungsbedarf darstellt.

- EU
AIS
FJ
FS
9. Der Bundesrat hält es gerade in Zeiten der Krise und angesichts unkalkulierbarer und teilweise sehr hoher Inflation für notwendig, dass die Mitgliedstaaten die Umsetzung ihrer Strategien zur Einkommensunterstützung, insbesondere der Mindestsicherung, fortlaufend überwachen, um die Ziele der Empfehlung und eine schrittweise Aufwärtskonvergenz so zügig wie möglich zu erreichen und damit der realen Notlage von Menschen zu begegnen. Er bedauert, dass das Niveau der Einkommensunterstützung gemäß politischer Einigung nicht mehr jährlich überprüft werden soll, um ihre Angemessenheit aufrechtzuerhalten, sondern lediglich „regelmäßig“. Der Bundesrat vermisst darüber hinaus die Empfehlung, das Niveau der Einkommensunterstützung vorausschauend an die Teuerungsraten anzupassen.
- EU
AIS
FJ
FS
10. Nach wie vor ist Arbeit das beste Mittel, das vor Armut schützt. Dies gilt jedoch angesichts prekärer Arbeitsverhältnisse und von Erwerbsarmut nicht in jedem Fall. Arbeit muss dazu führen, eine würdevolle Existenz zu sichern. Bestreben muss es daher sein, Betroffene in hochwertige Beschäftigung zu vermitteln, so dass die Aufnahme einer Arbeit eine nachhaltige Perspektive für die Qualifizierung, die Weiterbeschäftigung und das Bestreiten des Lebensunterhalts schafft.
- EU
AIS
FJ
FS
11. Der Bundesrat stellt fest, dass der politischen Einigung zufolge in den Mitgliedstaaten spätestens bis zum Jahr 2030 ein angemessenes Niveau der Einkommensunterstützung erreicht werden soll. Gemäß dem Ziel für nachhaltige Entwicklung 1.2 soll bis zum Jahr 2030 der Anteil der Menschen, die in Armut leben, mindestens um die Hälfte gesenkt werden. Der Bundesrat weist auf die Diskrepanz hin, dass im Jahr 2021 über 95,4 Millionen Menschen in der EU von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht waren, das EU-Kernziel aus demselben Jahr jedoch vorsieht, deren Anzahl bis zum Jahr 2030 lediglich um mindestens 15 Millionen zu verringern. Er hält es daher für erforderlich, das

Berichtswesen und Monitoring der Empfehlung so wirksam auszugestalten, dass zumindest das EU-Kernziel für das Jahr 2030 zur Armutsbekämpfung tatsächlich realisiert und möglichst deutlich übertroffen wird.

- EU 12. Um Menschen in der EU wirksam vor Armut zu schützen, sind die wirkungsvolle Umsetzung und die effektive Überwachung der Fortschritte in den Mitgliedstaaten entscheidend. Der Bundesrat begrüßt daher die vorgesehenen Berichtsprozesse, auch im Rahmen des Europäischen Semesters, erwartet aber zudem, dass die EU ihre Bemühungen für ein angemessenes Mindesteinkommen perspektivisch, über die vorgeschlagene Empfehlung des Rates hinaus, forciert. Die Fortschrittsberichte zur Umsetzung der Ratsempfehlung sollten dahin gehend Ausgangspunkt für weitere Bemühungen und Maßnahmen sein.
- EU
AIS
FJ
FS 13. Der Vorschlag sah vor, dass die Mitgliedstaaten der Kommission alle drei Jahre über die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlung Bericht erstatten. Der Bundesrat hält dies für eine angemessene und verhältnismäßige Empfehlung. Er bedauert daher, dass die Mitgliedstaaten der politischen Einigung zufolge die Kommission lediglich „regelmäßig“ unterrichten sollen, wobei weder ein Zeitpunkt für die erste Unterrichtung noch ein Berichtszyklus genannt ist. Die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlung sollen im Rahmen des Europäischen Semesters aufbauend auf bestehenden Anzeigern und Überwachungsrahmen überwacht werden. Jedoch ist es gemäß politischer Einigung nicht mehr vorgesehen, dass dies in länderspezifische Empfehlungen münden kann. Damit sieht der Bundesrat Berichtswesen und Monitoring des Vorschlags deutlich geschwächt.
- EU
AIS
FJ
FS 14. Der Bundesrat hält eine Überprüfung der Umsetzung der Empfehlung insbesondere anhand der EU-Kernziele für das Jahr 2030 in den Bereichen Armutsbekämpfung, Beschäftigung und Kompetenzen für entscheidend. Ebenso sollte das Ziel, Energie- und Mobilitätsarmut sowie Wohnungslosigkeit bis 2030 zu beseitigen, maßgeblich berücksichtigt werden. Der Bundesrat weist auf die dringende Notwendigkeit einer effektiven Umsetzung der Empfehlung in den Mitgliedstaaten hin und fordert, dem zweiten gemeinsamen Bericht der Kommission und des Ausschusses für Sozialschutz über die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlung gemäß politischer Einigung eine Evaluierung der Empfehlung zugrunde zu legen.

- EU
AIS
FJ
FS
15. Der Bundesrat unterstützt die Empfehlung zur Beseitigung finanzieller und nicht-finanzieller Hindernisse für einen effektiven Zugang zu unterstützenden und wesentlichen Dienstleistungen gemäß der Terminologie der politischen Einigung. Er forderte bereits zum europäischen Grünen Deal ein kohärentes System von Investitionen in wirksame, integrierte Sozialschutz- und Grundsicherungssysteme (siehe Stellungnahme des Bundesrates vom 13. März 2020, BR-Drucksache 655/19 (Beschluss)).
- EU
AIS
FJ
FS
16. Die Einbeziehung der wesentlichen Dienstleistungen gemäß Grundsatz 20 der ESSR in den Kanon der notwendigen Dienstleistungen gemäß Grundsatz 14 ist sinnvoll. Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass den übrigen notwendigen Gütern und Dienstleistungen, die gemäß Grundsatz 14 in Verbindung mit Ziffer 5 Buchstabe b der Empfehlung für ein würdevolles Leben erforderlich sind, wie Gesundheitsversorgung oder Wohnraum, ein geringerer Stellenwert eingeräumt wird. Diese werden im übrigen Kontext der Empfehlung als lediglich unterstützende beziehungsweise allgemeine unterstützende Dienstleistungen qualifiziert mit der Folge unterschiedlicher Zugangsbedingungen gemäß Ziffer 12 der Empfehlung. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, entsprechende Binnendifferenzierungen ihrer künftigen Politikgestaltung im Bereich Sozialschutz und soziale Inklusion keinesfalls zugrunde zu legen. Der Zugang zu sämtlichen gemäß Grundsatz 14 der ESSR erforderlichen Gütern und Dienstleistungen muss immer gleichberechtigt, diskriminierungsfrei und weitestmöglich kontinuierlich eröffnet sein, wie dies auch der Begriffsbestimmung des „effektiven Zugangs zu Dienstleistungen“ gemäß Ziffer 2 Buchstabe h der Empfehlung in der Fassung der politischen Einigung entspricht.

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Das Recht auf Gesundheitsversorgung und die Gewährung des Zugangs Hilfsbedürftiger zu Wohnraum sind als Grundsätze 16 und 19 ebenfalls in der ESSR verankert. Der Bundesrat vermag eine qualitative Abstufung innerhalb der Grundsätze der ESSR nicht zu erkennen. Vielmehr sind diese seiner Auffassung nach alle gleich bedeutsam und ihre Umsetzung ist mit derselben Intensität zu verfolgen. So können etwa Wasser-, Sanitär- und Energieversorgung als wesentliche Dienstleistungen nach Grundsatz 20 (dort: „essenzielle“ Dienstleistungen, wie im ursprünglichen Vorschlag der Kommission) ihren Nutzen nur dann vollständig entfalten, wenn auch Zugang zu Wohnraum besteht.

EU
AIS
FJ
FS

17. Die Kommission hatte für das Jahr 2022 die Vorlage des ersten EU-Berichts zum Zugang zu wesentlichen Dienstleistungen sowie den Bericht der hochrangigen Expertengruppe für den Zugang zu angemessenem und nachhaltigem Sozialschutz angekündigt. Letzterer soll den Mitgliedstaaten mit Blick auf die demografische Entwicklung Empfehlungen zur nachhaltigen und tragfähigen Finanzierung des Sozialschutzes unter Wahrung der Generationengerechtigkeit geben. In der Empfehlung wird betont, dass die Mitgliedstaaten eine angemessene, mit der allgemeinen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Einklang stehende Finanzierung der Netze der sozialen Sicherheit sicherstellen sollten. Die Einbeziehung der Ergebnisse der Berichte in die Erarbeitung der Empfehlung wäre zu begrüßen gewesen. Der Bundesrat erwartet, dass die Ergebnisse spätestens in den ersten gemeinsamen Bericht der Kommission und des Ausschusses für Sozialschutz über die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlung in die Empfehlung einfließen.

EU
AIS
FJ
FS

18. Die bisherigen EU-Instrumente zur Stärkung der Mindestsicherungssysteme sind für die Mitgliedstaaten nicht rechtsverbindlich, weshalb ihre Auswirkungen auf die Verbesserung der Mindestsicherungsleistungen und die Armutsbekämpfung sehr begrenzt geblieben sind. Der Bundesrat stellt daher fest, dass eine Richtlinie wesentlich besser geeignet wäre, um zum Abbau sozialer Ungleichheit und zur Beförderung einer EU-weiten Aufwärtskonvergenz beizutragen, als eine rechtlich nicht bindende Ratsempfehlung.

EU

19. Der Bundesrat erwartet, dass auf der Grundlage des Vorschlags weitere Anstrengungen für eine existenzsichernde Grundsicherung unternommen werden. Eine gute Grundlage bieten dafür die in dem Vorschlag unterbreiteten Empfehlungen: Verbesserung der Angemessenheit der Einkommensunterstützung, Verbesserung von Reichweite und Inanspruchnahme des Mindesteinkommens, Verbesserung des Zugangs zu inklusiven Arbeitsmärkten, Verbesserung des Zugangs zu unterstützenden und grundlegenden Dienstleistungen und die Förderung individueller Unterstützung.

EU
AIS
FJ
FS

20. Als ersten Schritt zu einer verstärkten gemeinsamen Wahrnehmung sozialer Rechte in der EU und für sozialen Fortschritt spricht sich der Bundesrat für eine Verständigung der Mitgliedstaaten auf gemeinsame ambitionierte Mindeststan-

dards sowie Definitionen und Grundprinzipien hinsichtlich der Ausgestaltung ihrer Mindestsicherungssysteme aus. Diese sollten als Richtwerte definiert werden, an denen sich die Mitgliedstaaten ihren institutionell und sozioökonomisch unterschiedlichen Ausgangsbedingungen entsprechend orientieren und die im Rahmen des Europäischen Semesters als Benchmarks dienen, ohne in die Grundprinzipien der nationalen Sicherungssysteme einzugreifen. Dabei dürfen europäische Mindeststandards keinesfalls zu Standardabsenkungen auf nationaler Ebene führen.

EU
AIS
FJ
FS

21. Die ESSR sollte perspektivisch in die europäischen Verträge integriert werden. Dadurch erhalten Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang, faire Arbeitsbedingungen sowie Sozialschutz und soziale Inklusion denselben Stellenwert wie die wirtschaftlichen Grundfreiheiten. Als möglicher integrationspolitischer Zwischenschritt sollte die ESSR in Form eines Sozialprotokolls dem Primärrecht gleichgestellt werden.

EU
AIS
FJ
FS

22. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.

B

23. Der **Wirtschaftsausschuss**

empfiehlt dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.