

044824/EU XXIII.GP
Eingelangt am 06/10/08

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 3.10.2008
SEK(2008) 2589

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

zur

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN
zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen**

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

{KOM(2008) 639}
{SEK(2008) 2590}

1. KONTEXT

Diese Folgenabschätzung bezieht sich auf die Empfehlung der Kommission zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen. Die Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Armut steht seit Jahrzehnten im Mittelpunkt der Bemühungen der Europäischen Union. Im Jahre 1992 nahm der Rat als letzten Teil eines Sozialen Aktionsplans zur Förderung der Vollendung des Binnenmarktes eine Empfehlung über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung (92/441/EWG vom 24. Juni 1992¹) an. Die Empfehlung enthält Orientierungspunkte für die Politik der Mitgliedstaaten, da diese für die einschlägigen Fragen zuständig sind und entsprechend handeln können. Die diesbezüglichen Bemühungen seit 1992 ergeben ein gemischtes Bild. Obwohl die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung entsprechender Maßnahmen vorangekommen sind, ist Armut noch immer ein Problem. Der Schwerpunkt der Diskussion hat sich jedoch im Laufe der Jahre in gewissem Umfang verlagert. Zum einen wurde der Umstand betont, dass die dauerhafteste und attraktivste Lösung für arbeitsfähige Menschen in einer Beschäftigung liegt – deshalb ist es auch so wichtig, Regelungen über Mindesteinkommen mit beschäftigungspolitischen Maßnahmen zu verknüpfen. Zum anderen ist der Bedarf an hochwertigen Sozialdienstleistungen und an persönlicher Unterstützung aufgrund neuer sozialer Risiken noch dringender als zuvor. Sozialdienstleistungen sind notwendig, um den Nachteilen zu begegnen, die der dauerhaften Eingliederung der betroffenen Menschen in die Arbeitswelt und ihrer vollständigen sozialen Teilhabe entgegenstehen. Die Kommission hat daher eine breit angelegte integrierte Strategie zur aktiven Eingliederung ausgearbeitet, die auf der Kombination von drei Kernelementen – angemessene Einkommenssicherung, integrative Arbeitsmärkte und Zugang zu hochwertigen Sozialdienstleistungen – beruht.

In ihrer Sozialpolitischen Agenda 2005-2010² sagte die Kommission zu, „die Debatte über nationale Mindesteinkommensregelungen fort[zusetzen“. Sie stellte Fortschritte fest und kündigte eine Anhörung zu der Frage an, „warum die vorhandenen Regelungen nicht wirksam genug sind.“ Inzwischen hat die Kommission, wie in dem Kapitel über die Anhörung der Stakeholder beschrieben, umfassende Konsultationen eingeleitet und die einschlägigen Analysearbeiten fortgeführt. Diese Arbeiten sind nunmehr abgeschlossen, sodass die Kommission geeignete Maßnahmen vorschlagen kann. In ihrer erneuerten Sozialagenda³ kündigt die Kommission eine Empfehlung zur aktiven Eingliederung als einen Aspekt der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung an. In der Folgenabschätzung werden nochmals der Ausgangspunkt und die dem Kommissionsvorschlag zugrunde liegende Entwicklung dargelegt. Ferner werden die erwogenen Optionen erläutert und die Anhaltspunkte für die Bewertung der voraussichtlichen Auswirkungen des Vorschlags genannt.

¹ ABl. L 245 vom 26.8.1992, S. 46.

² KOM(2005) 33 vom 9.2.2005.

³ KOM(2008) 412 vom 2.7.2008.

2. PROBLEMSTELLUNG

Dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend sind die Bereitstellung ausreichender Mittel und Unterstützung im Rahmen der sozialen Sicherungssysteme Sache der Mitgliedstaaten. Die Empfehlungen des Rates von 1992 bilden das Referenzwerk, in dem die allgemeinen Grundsätze und Leitlinien für die einschlägige Praxis niedergelegt sind.

In den gemeinsamen Berichten über soziale Sicherung und Eingliederung von 2002⁴ und 2004⁵ wurde bereits festgehalten, dass sich die Empfehlung sowohl auf die Entwicklung als auch auf die Gestaltung von Mindesteinkommensregelungen ausgewirkt hat. Die Fortschritte sind jedoch angesichts anhaltender Armut und Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt nicht ausreichend, da die Politik der Mitgliedstaaten nicht angemessen auf die immer komplexeren Mehrfachbenachteiligungen der arbeitsmarktfernsten Menschen reagiert. Ferner wurden Bedenken geäußert hinsichtlich der Wirksamkeit der bestehenden Regelungen unter Hinweis auf

- unzureichende Eignung und Reichweite der Regelungen über Mindesteinkommen sowie
- mangelnde Koordinierung bei der Gestaltung und Durchführung der Politik.

Diese Mängel deuten auf eine unvollständige Durchführung der Empfehlung von 1992 hin. Sie machen jedoch zugleich deutlich, dass Regelungen über Mindesteinkommen stärker in die Arbeitsmarktpolitik und den Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen einzubeziehen sind. Dies wirft die Frage auf, was – unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips – denn noch unternommen werden kann, um die Wirksamkeit der bisherigen EU-Strategie insbesondere auf dem Gebiet der aktiven Eingliederung zu steigern und um die Mitgliedstaaten zu bestärken und zu unterstützen. In der kürzlich vorgelegten Mitteilung der Kommission *Ein erneuertes Engagement für ein soziales Europa: Verstärkung der offenen Koordinierungsmethode für Sozialschutz und soziale Eingliederung*⁶ (OKM im sozialen Bereich) wurde in allgemeiner Form auf dieses Problem hingewiesen.

3. ZIELE

3.1. Allgemeines Ziel

Mit der Initiative insgesamt soll ein Beitrag zur Integration der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Menschen geleistet werden. Dies steht in Einklang mit Artikel 137 Absatz 1 Buchstabe h EG-Vertrag und dient dem gemeinsamen Ziel der OKM im sozialen Bereich, nämlich der Gewährleistung der aktiven sozialen Eingliederung Aller durch Förderung der Beteiligung am Arbeitsmarkt sowie durch Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung.

3.2. Besondere Ziele

Im Besonderen zielt diese Initiative auf die Konsolidierung der Empfehlung des Rates aus dem Jahr 1992 ab, um ihre uneingeschränkte Umsetzung zu fördern und sie durch eine

⁴ KOM(2001) 565 vom 10.10.2001; Annahme im Rat am 3. Dezember 2001.

⁵ KOM(2003) 773 vom 12.12.2003; Annahme im Rat am 4. März 2004.

⁶ KOM(2008) 418 vom 2.7.2008.

intensivere Koordinierung mit aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie in Bezug auf den Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen zu ergänzen.

Außerdem dient sie der Stärkung der OKM im sozialen Bereich als eines wesentlichen Instruments zur Überwachung der Umsetzung der Empfehlung von 1992 und zur Entwicklung des Konzepts der aktiven Eingliederung. Auch vor dem Hintergrund der Lissabon-Agenda und der Mitteilungen über eine erneuerte Sozialagenda und die Stärkung der OKM nimmt die Kommission mit dieser Initiative ihre auf diesem Gebiet eingegangenen Verpflichtungen wahr.

3.3. Operative Ziele

In operativer Hinsicht soll die Initiative die Anstrengungen der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet durch die Schaffung einer gemeinsamen Analysesystematik auf EU-Ebene aufwerten, die es gestattet, einzelne Ergebnisse und politische Instrumente im Hinblick auf die Anpassung der sozialen Sicherungssysteme der Mitgliedstaaten zu vergleichen und zu bewerten. Angesichts der Kompetenzverteilung auf diesem Gebiet sollten sich die Bemühungen auf Folgendes konzentrieren:

- Stärkere Sensibilisierung für den Nutzen der Empfehlung von 1992 und bessere Sichtbarkeit desselben hinsichtlich eines Konzepts der aktiven Eingliederung, damit die Mitgliedstaaten der vollständigen Umsetzung der Empfehlung größere Aufmerksamkeit widmen.
- Orientierungshilfen für die Mitgliedstaaten und Erleichterung des Lernens aus den Erfahrungen anderer Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der aktiven Eingliederung, d.h. Nutzung vorbildlicher Verfahrensweisen unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips sowie der Verhältnisse, Bedürfnisse und Prioritäten in den Mitgliedstaaten.
- Bessere Überwachung und Bewertung von Strategien zur aktiven Eingliederung durch bessere Indikatoren und Informationssysteme.
- Hinweis auf die durch die neue ESF-Verordnung gegebenen Möglichkeiten zur Unterstützung von Maßnahmen zur aktiven Eingliederung.

4. OPTIONEN

Aus der zwischen 2006 und 2008 durchgeführten Anhörung gemäß Artikel 138 EG-Vertrag zur aktiven Integration ergibt sich, dass auf zwei Ebenen über Optionen zu entscheiden ist:

- Wahl des Rechtsinstruments
- Inhaltliche Ausgestaltung des gewählten Rechtsinstruments

4.1 Wahl des Rechtsinstruments

Nach den vorstehenden Darlegungen erscheint eine neue Empfehlung des Rates zur Aktualisierung und Ergänzung der Empfehlung 92/441/EWG des Rates als logische Wahl. Aufgrund der seit 1992 vorgenommenen Änderungen des EG-Vertrags ist diese Option jedoch auszuschließen. Inzwischen ist in Artikel 136 der Kampf gegen Ausgrenzung als Ziel der EU-Sozialpolitik niedergelegt und einschlägige EU-Maßnahmen sind Gegenstand des

Mitentscheidungsverfahrens (Artikel 137), weshalb eine Empfehlung des Rates nicht mehr in Frage kommt.

Auszuschließen sind auch normative Rechtsvorschriften mit auf EU-Ebene festgelegten verbindlichen Anforderungen in Bezug auf die drei Pfeiler des Konzepts der aktiven Eingliederung (z.B. im Wege einer Richtlinie). Die beiden öffentlichen Anhörungen hierzu haben ergeben, dass diese Möglichkeit zum gegenwärtigen Zeitpunkt als unrealistisch anzusehen ist.

Um die in Abschnitt 3 skizzierten Ziele zu erreichen, wurden im Rahmen der Anhörung gemäß Artikel 138 die folgenden drei Optionen als realistisch eingeschätzt:

Option 1: Basisszenarium

Diese Option bedeutet, dass das derzeit vorhandene politische und rechtliche Instrumentarium weder inhaltlich noch verfahrensmäßig ergänzt wird und dass Fortschritte wie schon bisher im Rahmen der bestehenden Instrumente und Initiativen erreicht werden müssten. Die Empfehlung des Rates von 1992 würde also weitergelten und die OKM im sozialen Bereich würde auch künftig nach und nach auf der Grundlage der bisherigen Erkenntnisse weiterentwickelt. Je nach dem Ergebnis der anschließenden Beratungen mit den Mitgliedstaaten und anderen von dem kürzlich im Rahmen des Pakets zur erneuerten Sozialagenda vorgelegten Vorschlag⁷ Betroffenen kann die OKM im sozialen Bereich dann durch stärkeres politisches Engagement und bessere Sichtbarkeit, intensivere Interaktion mit anderen EU-Politikbereichen, bessere einschlägige Analyseinstrumente sowie durch stärkere Einbindung mittels Peer Reviews, wechselseitigem Lernen und Engagement weiter vorangebracht werden. Wie oben bereits festgestellt, haben die Sozialpartner angekündigt, darüber beraten zu wollen, wie die Eingliederung der am stärksten Ausgegrenzten in den Arbeitsmarkt gefördert werden kann.

Option 2: Empfehlung der Kommission

Da es wegen der Änderungen des EG-Vertrags nach der Annahme der Ratsempfehlung im Jahr 1992 nicht mehr möglich ist, diese zu überarbeiten, um Mängel zu beheben und ihrer nur begrenzten Umsetzung entgegenzuwirken, bestünde eine Option darin, die OKM im sozialen Bereich mittels gemeinsamer Grundsätze oder Grundanforderungen auf der Grundlage einer Empfehlung der Kommission zu stärken. Der OKM würde auf diese Weise neuer Schwung verliehen und sie könnte bei der Förderung, Beobachtung und Bewertung sämtlicher Aspekte des Konzepts der aktiven Eingliederung allen Beteiligten als sichtbarer, aktualisierter Bezugsrahmen dienen. Dieser Ansatz steht auch mit der uneingeschränkten Umsetzung der kürzlich vorgelegten Mitteilung über die Stärkung der OKM⁸ in Einklang:

„Die im Zusammenhang mit der OKM stehenden Themen könnten durch Formalisierung einer Konvergenz der Standpunkte weiter konsolidiert werden, wenn sich dies anbietet. Die Kommission wird hierzu beitragen, indem sie gegebenenfalls Empfehlungen gemäß Artikel 211 EG-Vertrag erlässt, in denen sie gemeinsame Grundsätze niederlegt, die als Grundlage für Monitoring und Peer Review herangezogen werden können. Eine Zustimmung auf

⁷ Siehe Fußnote 6.

⁸ Siehe Fußnote 6.

politischer Ebene durch die anderen Organe wird diesen gemeinsamen Grundsätzen Kraft und Sichtbarkeit verleihen.“

Rechtsgrundlage für diese unter Artikel 137 Absatz 1 Buchstabe h fallende Initiative wäre Artikel 211 EG-Vertrag.

Option 3: Mitteilung der Kommission

Eine dritte Option für die Stärkung der OKM im sozialen Bereich und des gemeinsamen Bezugsrahmens in Form gemeinsamer Grundsätze oder Grundanforderungen für die Umsetzung des Konzepts der aktiven Eingliederung bestünde in einer Mitteilung der Kommission. Eine solche Mitteilung könnte eine eingehende Problemanalyse umfassen und Überlegungen zu einer offeneren gemeinsamen Erkundung und Untersuchung möglicher gemeinsamer Grundsätze enthalten.

4.2 Inhaltliche Ausgestaltung des gewählten Rechtsinstruments

Die inhaltliche Ausgestaltung des vorzuschlagenden Rechtsinstruments könnte sich an folgenden Optionen orientieren:

i) Konsolidierung des gemeinschaftlichen Besitzstands in den drei Bereichen der aktiven Eingliederung mittels anspruchsvoller gemeinsamer Grundsätze und Bestimmungen zur Stärkung der OKM auf diesem Gebiet. In der Praxis würde dies bedeuten, die Empfehlung des Rates von 1992 um den auf die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) zurückgehenden Teil des Besitzstandes (insbesondere die Beschäftigungsleitlinien 17, 18, 19, 23 und 24) und die in den gemeinsamen Berichten über soziale Sicherung und Eingliederung dargelegten jüngsten politischen Entwicklungen auf dem Gebiet der Sozialdienste zu ergänzen.

ii) Ausweitung und Präzisierung des gemeinschaftlichen Besitzstandes in den drei Bereichen der aktiven Eingliederung mit detaillierten Vorgaben für eine EU-einheitliche Definition folgender Konzepte:

- Angemessenheit von Mindesteinkommensregelungen in Bezug auf Einkommenshöhe und Reichweite der Regelungen;
- Gestaltung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für vom Arbeitsmarkt ausgegrenzte Menschen und Ausarbeitung detaillierter Strategien mit dem Ziel, Arbeit wieder lohnend zu machen;
- Qualität und Zugänglichkeit von Sozialdiensten.

Ausgewählte Option für die inhaltliche Ausgestaltung des Rechtsinstruments

In der ersten Phase der Anhörung⁹ wurde die zweite Option (detaillierte Bestimmungen) aus Gründen der Subsidiarität und politischen Machbarkeit zugunsten gemeinsamer Grundsätze abgelehnt. Angesichts der unterschiedlichen Verhältnisse, Bedürfnisse und Prioritäten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene wurde der Ausgewogenheit zwischen einem

⁹ KOM(2006) 44.

wirksamen freiwilligen Rahmen und der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips große Bedeutung beigemessen. Diese Ausgewogenheit ist mit gemeinsamen Grundsätzen möglich, während detaillierte Bestimmungen die Formulierung der vor Ort am besten geeigneten politischen Maßnahmen beeinträchtigen würden. Überdies ist die Ausarbeitung einer Methode zur Bestimmung des angemessenen Niveaus von Mindesteinkommen auf EU-Ebene mit erheblichen analytischen Problemen verbunden.

Daher kam nur die erste Option für die inhaltliche Ausgestaltung des Rechtsinstruments, d.h. die „Aktualisierung“ der Empfehlung 92/441/EWG des Rates, mit folgender Zielsetzung in Frage:

- (1) Berücksichtigung der einschlägigen politischen Entwicklungen seit 1992, insbesondere in Bezug auf die europäische Beschäftigungsstrategie und die jüngeren Entwicklungen auf dem Gebiet der Sozialdienste. Dieser auf dem neuesten Stand befindliche gemeinschaftliche Besitzstand bildet die Grundlage für gemeinsame Grundsätze und Bestimmungen über integrative Arbeitsmärkte und Zugang zu Sozialdiensten.
- (2) Verbesserung der Wirksamkeit und Steigerung der Synergieeffekte der politischen Maßnahmen auf EU-Ebene durch Förderung einer umfassenden Strategie für den Umgang mit der Mehrfachbenachteiligung, die den möglichen Synergieeffekten, der Komplementarität und möglichen Zielkonflikten in Bezug auf die drei Bereiche der aktiven Eingliederung besser Rechnung trägt.
- (3) Festlegung eindeutiger Folgemaßnahmen zu dieser Initiative unter Bezug auf den neuen Politikrahmen, insbesondere die OKM im sozialen Bereich; dabei ist auf Konsistenz und Koordination mit dem Lissabon-Prozess zu achten.

Diese Elemente bildeten das Herzstück des in der Mitteilung KOM(2007) 620 enthaltenen Kommissionsvorschlags. Sie wurden anhand der nach der zweiten Phase der Anhörung durch die Kommission eingegangenen Ergebnisse, der Stellungnahme des Ausschusses der Regionen und der Schlussfolgerungen des Rates „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“ weiter ausgestaltet. Insbesondere die folgenden Aspekte wurden stärker hervorgehoben:

- Gemeinsame Grundsätze und Bestimmungen zur Koordination und Integration der drei Bereiche des Konzepts der aktiven Eingliederung und deren Umsetzung.
- Leitlinien zu allen drei Bereichen des Konzepts der aktiven Eingliederung, d.h. Gleichstellung der Geschlechter und Chancengleichheit, räumliche Dimension, Verwirklichung der Grundrechte, gezielte Ansätze in Bezug auf spezifische Gruppen und Bedeutung eines lebenszyklusbezogenen Ansatzes.
- Bedeutung der Bildung als Voraussetzung für eine wirksame aktive Eingliederung benachteiligter Menschen und Notwendigkeit der gesellschaftlichen Teilhabe in den Fällen, in denen Arbeit keine gangbare Lösung darstellt.
- Bedeutung der rechtlichen und finanziellen Mittel der Strukturfonds, insbesondere des ESF, für die Unterstützung von Maßnahmen zur aktiven Eingliederung.

5. FAZIT

Im Hinblick auf das allgemeine Ziel könnten alle drei Optionen zu Fortschritten beitragen. In welchem Maße dies tatsächlich geschieht, dürfte jedoch davon abhängen, wie stark das jeweils ausgesandte „Signal“ ist und welche politische Bindungswirkung sich daraus ergibt. Vergleicht man die Optionen und zieht auch die Ergebnisse der zweistufigen Anhörung heran, erweist sich Option 2 als die am meisten geeignete Lösung. Eine Empfehlung würde sich für Zwecke der Sensibilisierung und Sichtbarkeit wohl am besten eignen und dürfte zudem einen glaubwürdigeren Rahmen für die Festlegung von Leitlinien für sämtliche relevanten Akteure sowie zur Beobachtung und Bewertung einschlägiger Entwicklungen abgeben. Diese Elemente sind hinsichtlich des Inhalts der Initiative für aktive Eingliederung von entscheidender Bedeutung, da eine integrierte Strategie gefordert ist, an deren Gestaltung und Zustandekommen ein breites Spektrum an Akteuren beteiligt ist. Die relativ starke formale Stellung einer Empfehlung würde es leichter machen, dass sie von allen an der dezentralen Verwirklichung der Maßnahmen zur aktiven Eingliederung Beteiligten als Referenzdokument akzeptiert wird. Aus dem gleichen Grund würde eine Empfehlung auch dazu beitragen, dass die Strukturfonds und insbesondere der Europäische Sozialfonds zur Unterstützung aktiver Eingliederungsmaßnahmen herangezogen werden.

Eine Empfehlung der Kommission wäre ein konsistentes und angemessenes Mittel, um die Empfehlung des Rates aus dem Jahr 1992 unter Berücksichtigung des inzwischen erreichten politischen Konsens' zu konsolidieren, und sie könnte zugleich eine Grundlage für Schlussfolgerungen des Rates und eine Entschließung des Europäischen Parlaments bilden (siehe KOM(2007) 620). Ein derartiger nicht rechtsverbindlicher Rechtsakt stünde für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen wirksamer Orientierung für die Mitgliedstaaten zwecks Anwendung detaillierter gemeinsamer Grundsätze und Bestimmungen einerseits und uneingeschränkter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips, der Autonomie sowie der unterschiedlichen Verhältnisse, Bedürfnisse und Prioritäten der Mitgliedstaaten und ihrer lokalen und regionalen Behörden andererseits.

Die bevorzugte Option steht in vollem Einklang mit der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung sowie mit der Europäischen Strategie für nachhaltige Entwicklung. Sie vermittelt ein stärkeres Instrument für die Förderung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Eingliederung derjenigen, die dem Arbeitsmarkt am fernsten stehen, und trägt somit zur Umsetzung dieser Strategien bei.

Dem Ergebnis der FA-Analyse zufolge ist einer Empfehlung der Kommission der Vorzug zu geben, um gemeinsame Grundsätze für ein umfassendes Konzept der aktiven Eingliederung sowie für die drei Bereiche angemessene Einkommenssicherung, integrative Arbeitsmärkte und Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen zu formulieren und um die OKM im sozialen Bereich zu stärken.