



Brüssel, den 3. Oktober 2022
(OR. en)

13051/1/22
REV 1

SOC 535
EMPL 368
ECOFIN 950

I/A-PUNKT-VERMERK

Absender:	Ausschuss für Sozialschutz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter (1. Teil)/Rat
Betr.:	Kernbotschaften des gemeinsamen Berichts des Ausschusses für Sozialschutz und der Europäischen Kommission über das Mindesteinkommen – Billigung

Die Delegationen erhalten anbei die Kernbotschaften des gemeinsamen Berichts des Ausschusses für Sozialschutz und der Europäischen Kommission über das Mindesteinkommen im Hinblick auf ihre Billigung durch den Rat am 17. Oktober 2022.

Der vollständige Bericht ist in Dokument 13051/22 ADD 1 enthalten.

Die diesem Bericht beigefügten Länderprofile sind in den Dokumenten 13051/22 ADD 2-4 enthalten.

***Kernbotschaften des gemeinsamen Berichts des Ausschusses für
Sozialschutz und der Europäischen Kommission über das
Mindesteinkommen***

KERNBOTSCHAFTEN

Der Grundsatz 14 der europäischen Säule sozialer Rechte¹ betrifft das Recht auf ein Mindesteinkommen und legt ausdrücklich Folgendes fest: „*Jede Person, die nicht über ausreichende Mittel verfügt, hat in jedem Lebensabschnitt Recht auf angemessene Mindesteinkommensleistungen, die ein würdevolles Leben ermöglichen, und einen wirksamen Zugang zu dafür erforderlichen Gütern und Dienstleistungen. Für diejenigen, die in der Lage sind zu arbeiten, sollten Mindesteinkommensleistungen mit Anreizen zur (Wieder-)eingliederung in den Arbeitsmarkt kombiniert werden.*“ Die Mitgliedstaaten arbeiten nationale Vorschriften zur Gewährleistung einer Mindestsicherung aus und setzen diese um. Die EU unterstützt die Bemühungen der Mitgliedstaaten, ein hohes Maß an sozialem Schutz zu gewährleisten, einschließlich angemessener Regelungen für ein Mindesteinkommen in jedem Lebensabschnitt. Gleichzeitig ist hervorzuheben, dass die Systeme der Mitgliedstaaten je nach ihrer sozioökonomischen Situation und ihrem historischen Hintergrund beträchtliche Unterschiede aufweisen.

Der Rat der Europäischen Union hat im Jahr 2020² Überlegungen darüber angestellt, wie wichtig es ist, die Mindestsicherung zu stärken, und erkannte an, dass die Mindestsicherung zusammen mit Diensten in den Bereichen Aktivierung und soziale Inklusion eine entscheidende Rolle bei der Eindämmung des Risikos von Armut und sozialer Ausgrenzung spielt. Der Rat hat ferner die Europäische Kommission und den Ausschuss für Sozialschutz ersucht, „*ausgehend von dem auf EU-Ebene festgelegten Benchmarking-Rahmen für die Mindestsicherung einen regelmäßigen gemeinsamen Bericht zur Analyse und Überprüfung der Fortschritte bei der Entwicklung der Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten zu erstellen*“. Dieser Bericht wurde im Laufe des Jahres 2022 erstellt und legt den Schwerpunkt auf die nachstehenden Aspekte.

¹ Empfehlung der Kommission vom 26. April 2017 zur europäischen Säule sozialer Rechte, C(2017) 2600 final.

² Rat der Europäischen Union (2020), Schlussfolgerungen des Rates zur Stärkung der Mindestsicherung zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in der COVID-19-Pandemie und darüber hinaus (<https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/10/12/strengthening-minimum-income-protection-in-the-covid-19-pandemic-and-beyond-council-adopts-conclusions>).

1. **Mindesteinkommenssysteme sind beitragsunabhängige, bedarfsabhängige Systeme**, die ein letztes Sicherheitsnetz für Menschen bieten, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, um ein würdevolles Leben führen zu können. Bei wirksamen Mindesteinkommensregelungen geht es nicht nur um die Angemessenheit der Leistungen, sondern auch um die Umsetzung inklusiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und den Zugang zu hochwertigen Diensten zur sozialen Inklusion. Bei effizienter Gestaltung und einer Integration der drei Aktionsbereiche bieten diese Regelungen ein Sprungbrett für Aktivierung und soziale Inklusion.
Mindesteinkommensregelungen sind Teil der nationalen Sozialschutzsysteme und spielen eine wichtige Rolle bei der Verringerung und Verhinderung von Armut, sozialer Ausgrenzung, Ungleichheit und sozialer Unsicherheit. Bei der Bemessung eines angemessenen Einkommens für Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, müssen Mindesteinkommensleistungen in Kombination mit verfügbaren ergänzenden Einkommensquellen (einschließlich anderer Leistungen und Einkommen aus Arbeit) gesehen werden.
2. **Auch wenn Armut und soziale Ausgrenzung in den letzten zehn Jahren zurückgegangen sind, bedarf es weiterer Anstrengungen zur Verwirklichung des EU-Ziels, die Zahl der in der EU von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen bis 2030 um mindestens 15 Millionen zu reduzieren.** Die verschiedenen bestehenden Megatrends – wie der ökologische und der digitale Wandel, demografische Entwicklungen oder die zunehmende Polarisierung auf dem Arbeitsmarkt – können weitere Risiken für einkommensschwache Haushalte mit sich bringen und somit auch die Gestaltung der Mindesteinkommensregelungen zum Schutz aller Menschen erschweren. Darüber hinaus hat die COVID-19-Krise deutlich gemacht, dass diese Trends die Kapazität und Wirksamkeit der Sozialschutzsysteme zur Bewältigung wirtschaftlicher Schocks entscheidend beeinflussen.
3. **Seit einem Jahrzehnt hinkt das Einkommen der Quasi-Erwerbslosenhaushalte hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung zurück, auch wenn in einigen nichtmonetären Bereichen Fortschritte erzielt wurden.** Das Armutsrisiko bei Quasi-Erwerbslosenhaushalten ist seit 2008 in fast zwei Dritteln der Mitgliedstaaten gestiegen, und zwar vor dem Hintergrund, dass die Armutsgefährdungslücke weitgehend konstant blieb und die Auswirkungen von Transferleistungen auf die Armut leicht zurückgingen. Die Einkommensstützung hat jedoch geringfügig zugenommen. Positiv zu vermerken sind die rückläufigen Entwicklungen bei der materiellen und sozialen Deprivation sowie dem nicht gedeckten Bedarf an ärztlicher Versorgung oder der Überbelastung durch Wohnkosten. In den meisten dieser Bereiche war in den letzten zehn Jahren eine gewisse Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten zu beobachten.

4. **Länder mit einem höheren Erfassungsgrad (Leistungsempfängerquote) verzeichnen in der Regel auch eine geringere Armutstiefe (Armutgefährdungsrisiko). Diese Länder erbringen auch angemessenere Leistungen. Obwohl auch andere Faktoren eine Rolle spielen,** verdeutlicht dieser Umstand, wie wichtig der Zugang zu Mindesteinkommensleistungen bei der Bekämpfung der Armut im Einklang mit dem Konzept der aktiven Eingliederung ist, und steht eindeutig im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Förderfähigkeitsregeln auf die Reichweite von Mindesteinkommensleistungen und die Höhe der tatsächlichen Inanspruchnahme von Leistungen.
5. **Zwar gibt es in allen Mitgliedstaaten Mindesteinkommensregelungen, doch ist ihre Angemessenheit mit einer Bandbreite von 20 % bis 100 % der Armutsgrenze sehr unterschiedlich.** Die Angemessenheit der Mindesteinkommensleistungen³ in der EU ist in den letzten zehn Jahren im Durchschnitt nahezu unverändert geblieben (trotz einer leichten Verbesserung in den letzten Jahren). Eine gewisse Konvergenz war zu verzeichnen, insbesondere aufgrund der Einführung neuer Regelungen in einigen Mitgliedstaaten sowie von Reformen zur Verbesserung der bestehenden Systeme in anderen Mitgliedstaaten. Andererseits kam es seit 2009 in einigen Mitgliedstaaten, in denen die Quoten unter dem EU-Durchschnitt lagen, zu erheblichen Abstrichen bei der Angemessenheit (z. B. Rückgang um mindestens zehn Prozentpunkt).
6. **Die Angemessenheit der Mindesteinkommensleistungen variiert je nach Haushaltsart** und ist für Alleinerziehende mit einem Kind oder Paare mit zwei Kindern in der Regel höher als für Alleinstehende. Dies spiegelt auch die Auswirkungen anderer Leistungen wider, wie z. B. des Kindergelds zur Deckung der mit der Kindererziehung verbundenen Mehrkosten. Je nach Ausgestaltung der Sozialsysteme der Mitgliedstaaten ist der Bezug von Mindesteinkommensleistungen in der Regel mit einer Reihe von Zusatzleistungen verbunden. Dabei handelt es sich zum Teil um weitere finanzielle Zuwendungen, aber auch um Sachleistungen, und die Verfügbarkeit dieser Zusatzleistungen muss bei der Bewertung der Wirksamkeit der einzelnen nationalen Systeme bei der Armutsbekämpfung berücksichtigt werden.

³ Gemessen am Gesamteinkommen, das Beziehern von Mindesteinkommen zur Verfügung steht, einschließlich Mindesteinkommensleistungen und verfügbarer Zusatzleistungen.

7. **Der Zugang zu einem Mindesteinkommen hängt von verschiedenen Förderkriterien ab;** dazu gehören insbesondere das Alter, der Wohnsitz, die Einkommens- und Vermögensverhältnisse und die Erschöpfung des Anspruchs auf andere Leistungen. Zur Ermittlung der Personen, die für eine Mindesteinkommensbeihilfe in Betracht kommen, wird unter anderem die Bedürftigkeitsprüfung auf Haushaltsebene als primäres Instrument eingesetzt. Je nach Regelung sind die Bedürftigkeitsprüfung und andere Förderkriterien – insbesondere Alter und Wohnsitz – unterschiedlich konzipiert, was den Zugang zu Einkommensbeihilfen für bestimmte Bevölkerungsgruppen unverhältnismäßig beeinflussen kann.
8. **Der Leistungsbezug ist in der Regel an bestimmte Aktivierungsanforderungen geknüpft,** wie z. B. die Registrierung bei der öffentlichen Arbeitsverwaltung (ÖAV), die Teilnahme an aktiven Arbeitsmarktprogrammen (einschließlich öffentlicher oder gemeinnütziger Arbeiten) und die aktive Arbeitssuche. Derartige Anforderungen können zwar zur Integration der Begünstigten in den Arbeitsmarkt beitragen, doch lassen überzogene Anforderungen und Sanktionen bei Nichteinhaltung oder aufwändige Gewährungsverfahren potenzielle Begünstigte möglicherweise vor einer Bewerbung zurücktrecken. Fairness bei der Durchsetzung von Sanktionen setzt voraus, dass angemessene Unterstützungsdieneste zur Verfügung stehen und zugänglich sind.
9. **Verschiedene sozioökonomische Gruppen profitieren von den Programmen** und erfüllen die Kriterien der Bedürftigkeitsprüfung, wie z. B. Geringqualifizierte und Menschen, die unter verschiedenen Formen sozialer Ausgrenzung leiden. Für andere Gruppen wie junge Menschen, Alleinstehende, Alleinerziehende, Migranten, Roma und Obdachlose ist der Zugang in allen Ländern schwieriger.
10. **Während eine systematische Überwachung der Nichtinanspruchnahme von Mindesteinkommensregelungen in allen Mitgliedstaaten anscheinend nur sporadisch erfolgt, deuten die in einigen Mitgliedstaaten vorliegenden Schätzungen⁴ auf eine hohe Quote der Nichtinanspruchnahme des Mindesteinkommens von etwa 30 % bis 50 % der förderfähigen Bevölkerung hin.** Dies kann verschiedene Ursachen haben, wie z. B. fehlende Informationen, das Gefühl von Stigmatisierung, strenge Anspruchskriterien und insbesondere die Komplexität der Verwaltungsverfahren im Zusammenhang mit den Anspruchsvoraussetzungen.

⁴ Auf der Grundlage von Erhebungsdaten und Mikrosimulationen.

- 11. Die Erleichterung der Erwerbsbeteiligung ist ein wichtiges Element der Mindesteinkommensregelungen.** Kombiniert werden die Aktivierungsanforderungen in der Regel mit finanziellen Anreizen, um sicherzustellen, dass Arbeit sich lohnt, sowie mit aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, um den Übergang in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Verfügbaren Schätzungen zufolge wirken sich finanzielle Anreize in der Regel nicht signifikant auf die Erwerbsbeteiligung von Mindesteinkommensempfängern aus; die Begünstigten sind häufig mit anderen Problemen konfrontiert (z. B. Niedrigqualifizierung, gesundheitliche Einschränkungen, fehlender Zugang zu Unterstützungsdienssten, Diskriminierung oder andere Faktoren für die soziale Ausgrenzung), die sich stärker auf ihren Zugang zum Arbeitsmarkt auswirken können. Die Teilnahme von Mindesteinkommensempfängern an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen scheint jedoch gering zu sein und beschränkt sich häufig auf gemeinnützige oder öffentliche Arbeiten.
- 12. Die Bewertung der Beschäftigungsfähigkeit der Begünstigten erfolgt in der Regel anhand der Ermittlung der Haupthindernisse oder persönlichen Bedürfnisse.** Anhand dieser Bedarfsanalysen lassen sich zwar in der Regel individualisierte Aktionspläne mit einer angemessenen Mischung aus sozialen und aktiven Arbeitsmarktdiensten erstellen, doch diese Verfahren können noch verbessert werden, um den Bedürfnissen der Begünstigten stärker Rechnung zu tragen und die Erbringung der entsprechenden Dienste besser zu koordinieren.
- 13. Die Mindesteinkommensregelungen weisen verschiedene Strukturen auf mehreren Ebenen auf,** je nachdem, wie diese Regelungen in die nationalen Sozialschutzsysteme eingebettet sind. Die meisten Mitgliedstaaten legen die Mindesteinkommensregelung auf nationaler Ebene fest, während die Dienstleistungen auf lokaler Ebene erbracht werden. Hinsichtlich der Aufteilung der Zuständigkeiten auf die verschiedenen Ebenen und Stellen in Bezug auf Finanzierung und Durchführung gibt es große Unterschiede. Auch die Koordinierung mit Stellen, die zusätzliche Leistungen und Dienste anbieten, stellt anscheinend in vielen Fällen ein Problem dar.

14. Etwas mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten verfügt über Mechanismen für die regelmäßige Überwachung, während in anderen Mitgliedstaaten die betreffende Praxis erst noch eingeführt werden muss. Die größten Herausforderungen scheinen sich aus der unzureichenden Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Stellen zu ergeben, was häufig durch rechtliche und technische Hindernisse bei der Datenverwaltung noch verschärft wird. In der Regel werden Daten zum Zweck der Leistungserbringung erhoben, ohne dass diese Informationen in ein Überwachungssystem als Input für eine regelmäßige Evaluierung der Regelungen und die künftige Politikgestaltung einfließen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, eine solide Überwachung und Bewertung der Steuerungsrahmen (mit hochwertigen statistischen Daten und Indikatoren) und die Beteiligung aller einschlägigen Interessenträger sicherzustellen.

Vor diesem Hintergrund ist der Ausschuss für Sozialschutz der Auffassung, dass weitere Anstrengungen erforderlich sind, um den Grundsatz 14 der europäischen Säule sozialer Rechte in Abstimmung mit anderen einschlägigen Grundsätzen umzusetzen. Unter Berücksichtigung der nationalen Gegebenheiten sollte die EU weiterhin die nationalen Bemühungen um ein angemessenes Mindesteinkommen unterstützen, auch in Verbindung mit der Empfehlung des Rates zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt.

Der Benchmarking-Rahmen zum Mindesteinkommen bildete eine wertvolle Grundlage für die Ausarbeitung des vorliegenden Berichts. Es empfiehlt sich, diesen regelmäßig unter Berücksichtigung der Wechselwirkungen mit anderen Leistungen zu aktualisieren und die Möglichkeiten für eine Ausweitung auf verschiedene Bereiche (z. B. Förderkriterien, Zugang zu Dienstleistungen, Arbeitsmarktübergänge und Anreize) auszuloten.

Mindesteinkommensregelungen erfordern eine kontinuierliche Überwachung und Analyse, insbesondere angesichts der Veränderungen und Entwicklungen im sozioökonomischen Kontext (Auswirkungen der Pandemie und des Kriegs Russlands gegen die Ukraine, Arbeitsmarktentwicklungen sowie der ökologische und der digitale Wandel). In diesem Zusammenhang können die Mitgliedstaaten die Unterstützung aus EU-Fonds (wie dem Europäischen Sozialfonds Plus oder der Aufbau- und Resilienzfazilität) in Anspruch nehmen, und Mindesteinkommensregelungen sollten weiterhin im Mittelpunkt des Europäischen Semesters stehen. Der Ausschuss für Sozialschutz und die Kommission sollten ausgehend von dem auf EU-Ebene festgelegten Benchmarking-Rahmen für die Mindestsicherung und weiteren Beiträgen der Mitgliedstaaten einen regelmäßigen gemeinsamen Bericht zur Analyse und Überprüfung der Fortschritte bei der Entwicklung der Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten erstellen.