



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 28.9.2022
COM(2022) 490 final

2022/0299 (NLE)

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

für ein angemessenes Mindesteinkommen zur Gewährleistung einer aktiven Inklusion

{SWD(2022) 313 final}

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

- **Gründe und Ziele des Vorschlags**

Die Gewährleistung, dass jeder Mensch in der Europäischen Union ein Leben in Würde führen kann, ist für den Aufbau gerechter und resilienter Volkswirtschaften und Gesellschaften von entscheidender Bedeutung. In ihren politischen Leitlinien¹ brachte Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen das Streben nach einem Europa zum Ausdruck, das mehr soziale Gerechtigkeit und Wohlstand anstrebt. Mit dieser Initiative werden die Ambitionen und das Engagement der Union erfüllt, inklusivere Volkswirtschaften zu fördern und dafür zu sorgen, dass niemand zurückgelassen wird.

Trotz der Maßnahmen zur Armutsbekämpfung und Verbesserungen im letzten Jahrzehnt waren im Jahr 2021 über 95,4 Mio. Menschen in Europa von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht. In vielen Mitgliedstaaten ist in den letzten zehn Jahren das Armutsrisiko für Menschen, die in (Quasi-)Erwerbslosenhaushalten² leben, gestiegen, das Ausmaß und die Dauer der Armut haben zugenommen und die Wirkung von Sozialtransfers auf die Armutsbekämpfung ist zurückgegangen. Bis 2020 wuchs die Wirtschaft der Union weiter, die Beschäftigung erreichte den höchsten jemals verzeichneten Stand und die Arbeitslosigkeit kehrte auf das Niveau von vor 2008 zurück. Die COVID-19-Pandemie führte jedoch zu einem wirtschaftlichen Schock. Die Union und die Mitgliedstaaten haben den Sozialschutz erheblich ausgebaut und damit eine umfassende Antwort auf die beispiellosen sozialen Herausforderungen gegeben. Dennoch hatten die Ausgangsbeschränkungen unverhältnismäßige Auswirkungen auf Frauen und auf Menschen in prekären Situationen, insbesondere im Hinblick auf eine höhere Belastung durch informelle Betreuungs- und Pflegearbeit und einen eingeschränkteren Zugang zur Gesundheitsversorgung, zur Bildung und zu relevanten sozialen Dienstleistungen, wodurch auch bereits bestehende Einschränkungen beim Zugang zur Beschäftigung verschärft wurden.

In jüngster Zeit, nach dem rechtswidrigen und ungerechtfertigten militärischen Überfall Russlands auf die Ukraine, wirken sich der starke Anstieg der Energiepreise und die zunehmende Inflation vor allem auf Haushalte mit Einkommen im unteren oder unteren mittleren Bereich aus, da hier die Ausgaben für Energie und Lebensmittel in der Regel einen höheren Anteil am Gesamteinkommen haben.

Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung und das Recht auf ein angemessenes Mindesteinkommen nehmen eine zentrale Rolle in der Europäischen Säule sozialer Rechte ein. Grundsatz 14 der Säule besagt: *„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.“* Am 4. März 2021 nahm die Kommission den Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte an, der von den **Staats- und Regierungschefs** der Union

¹ [political-guidelines-next-commission_de_0.pdf\(europa.eu\)](#)

² Personen im Alter von 0–59 Jahren, die in Haushalten leben, in denen Erwachsene im erwerbsfähigen Alter (18–59) im vergangenen Jahr weniger als 20 % ihres gesamten Arbeitspotenzials gearbeitet haben.

auf dem Gipfel in Porto am 8. Mai 2021 begrüßt wurde. Der Europäische Rat³ hat für 2030 Kernziele in den Bereichen Armut, Beschäftigung und Kompetenzen festgelegt. Bis 2030 soll die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen um mindestens 15 Millionen, darunter mindestens 5 Millionen Kinder, verringert werden; mindestens 78 % der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren sollen einer Beschäftigung nachgehen, und 60 % der Erwachsenen sollen jedes Jahr an Fortbildungen teilnehmen. Im Juni 2022 haben die Mitgliedstaaten ihre nationalen Ziele vorgestellt, um dieses Ziel zu unterstützen.

Die Rolle der Netze der sozialen Sicherheit

Netze der sozialen Sicherheit tragen dazu bei, soziale Ungleichheiten und Ungleichgewichte innerhalb der Mitgliedstaaten zu verringern, die soziale Aufwärtskonvergenz zu fördern und gleichzeitig für die Personen, die arbeiten können, die Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu unterstützen. Gut konzipierte Netze der sozialen Sicherheit sollen dafür sorgen, dass jeder Mensch über ausreichende Mittel verfügt, um ein Leben in Würde zu führen und am wirtschaftlichen und sozialen Leben, wozu auch der Arbeitsmarkt gehört, teilnehmen zu können. Sie sind besonders wichtig für Personen, die in Haushalten mit unzureichenden Mitteln leben, d. h. die über unzureichende, unregelmäßige oder unsichere finanzielle und materielle Mittel verfügen, die für ihre Gesundheit und ihr Wohlergehen sowie die soziale Inklusion und die Eingliederung in den Arbeitsmarkt unerlässlich sind. Zu diesem Zweck umfassen Netze der sozialen Sicherheit Einkommensunterstützung und verschiedene Sach- und Dienstleistungen für Bedürftige.

Die **Einkommensunterstützung** besteht aus einem Spektrum von Geldleistungen, die verschiedene Bedürfnisse abdecken. Zu diesen Geldleistungen gehören beispielsweise Kinder- und Familienbeihilfen, Wohngeld, Arbeitslosengeld, Leistungen bei Erwerbsunfähigkeit, Altersleistungen oder Lohnergänzungsleistungen sowie Mindesteinkommensleistungen.

Mindesteinkommensleistungen⁴ spielen eine besondere Rolle innerhalb der gesamten monetären Einkommensstützung, da sie darauf abzielen, Lücken zu schließen, um ein bestimmtes Gesamteinkommensniveau in einem bestimmten Haushalt zu erreichen. Es handelt sich um beitragsunabhängige und bedarfsabhängige Leistungen für Haushalte, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, wenn andere Einkommensquellen oder Leistungen erschöpft sind oder nicht ausreichen, um ein Leben in Würde zu sichern. Sie werden im Allgemeinen durch gezielte Unterstützung und Anreize für den Zugang zum Arbeitsmarkt, Maßnahmen zur Förderung der sozialen Eingliederung und die Bereitstellung hochwertiger Dienstleistungen ergänzt. Auf diese Weise sind Mindesteinkommensregelungen – die alle drei verstärkenden Aspekte einbeziehen – kein passives Instrument, sondern dienen so weit wie möglich als Ausgangsbasis zur Verbesserung der Eingliederungs- und Beschäftigungsaussichten.

Gut konzipierte Mindesteinkommensregelungen können als automatische Stabilisatoren wirken. In Zeiten des Konjunkturabschwungs können sie dazu beitragen, einen nachhaltigen und inklusiven Wiederaufschwung zu unterstützen, den Rückgang der Haushaltseinkommen

³

⁴ Mindesteinkommensleistungen entsprechen nicht dem universellen Grundeinkommen, das eine bedingungslose Einkommensunterstützung für alle ohne Bedürftigkeitsprüfung und unabhängig von einer Erwerbstätigkeit bedeutet.

abzumildern und die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen zu begrenzen. Sie können sich auch stabilisierend auf die Gesamtnachfrage nach Waren und Dienstleistungen auswirken.⁵ Gut konzipierte Mindesteinkommensregelungen sorgen für das richtige Gleichgewicht zwischen Armutsbekämpfung, Arbeitsanreizen, und nachhaltiger Kostenentwicklung.

Die Gesamthöhe der Einkommensunterstützung sollte ein menschenwürdiges Leben sicherstellen, während sich Arbeit immer lohnen sollte, und die Sozialschutzsysteme sollten finanziell tragfähig sein. Das Mindesteinkommen muss mit ausreichenden Anreizen für den (Wieder-)Eintritt in den Arbeitsmarkt für Menschen, die arbeiten können, einhergehen, um seiner stabilisierenden Rolle gerecht zu werden und nachteilige Hysteresis-Effekte, die zu einem niedrigeren Beschäftigungsniveau führen, zu vermeiden. Ein angemessen gestaltetes Mindesteinkommen kann in Verbindung mit wirksamen Maßnahmen zur Aktivierung des Arbeitsmarkts ein wichtiges Instrument sein, um das Beschäftigungsziel der Union für 2030 zu erreichen und auch die Aktivierung junger Erwachsener und ihre Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu unterstützen.

Als Teil ihrer Netze der sozialen Sicherheit und zusätzlich zu den Geldleistungen erbringen die Mitgliedstaaten auch Sachleistungen. Dazu gehören z. B. Sozialwohnungen, ermäßigte Gebühren für bestimmte Dienstleistungen (z. B. öffentliche Verkehrsmittel, Gas-, Energie- und andere Versorgungskosten) oder gezielte Unterstützung zur Deckung der Kosten für Kinderbetreuung oder Gesundheitsfürsorge, einschließlich der Gesundheitsfürsorge für Mütter und Kleinkinder. Obwohl Empfänger von Mindesteinkommen davon profitieren dürften, sind diese Leistungen nicht immer direkt mit dem Mindesteinkommen verknüpft und werden nicht von allen Mindesteinkommensempfängern in Anspruch genommen. Nachweislich werden einige dieser Dienstleistungen (z. B. Kinderbetreuung) von einkommensschwachen Haushalte weniger in Anspruch genommen, obwohl sie eine zusätzliche Unterstützung darstellen.

Zwar verfügen alle Mitgliedstaaten über Netze der sozialen Sicherheit, doch sind die Fortschritte hinsichtlich der Zugänglichkeit und Angemessenheit dieser Netze uneinheitlich. Obwohl die Ausgestaltung in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich ist und die verschiedenen nationalen Traditionen und die Gesamtarchitektur der Sozialschutzsysteme widerspiegelt, stehen die Mitgliedstaaten vor ganz ähnlichen Herausforderungen, wie die regelmäßig vorgelegten länderspezifischen Analysen und die Empfehlungen des Europäischen Semesters zeigen. Darüber hinaus wurden in den thematischen Diskussionen im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung die gegenseitigen Herausforderungen hervorgehoben, insbesondere die Nichtinanspruchnahme von Leistungen und die Unterstützung der Leistungsempfänger bei der Teilnahme am Arbeitsmarkt und der sozialen Eingliederung.

Herausforderungen

Die Sicherstellung einer angemessenen Einkommensunterstützung stellt in fast allen Mitgliedstaaten eine Herausforderung dar, auch aufgrund der Lohnentwicklung. Die Angemessenheit kann durch einen Vergleich des Gesamteinkommens der Empfänger mit der nationalen Armutsgrenze⁶ (als Indikator für die Armutsbekämpfung) und mit dem

⁵ Europäisches Parlament 2010: Studie „Die Rolle des Sozialschutzes als wirtschaftlicher Stabilisator: Lehren aus der gegenwärtigen Krise“.

⁶ Gemessen an der Armutsgefährdungsquote (60 % des Medianäquivalenzeinkommens privater Haushalte nach Sozialtransfers).

Einkommen eines Geringverdieners⁷ (als Indikator für die finanziellen Anreize im Zusammenhang mit der Teilhabe am Arbeitsmarkt) gemessen werden. Auch wenn sie von Haushalt zu Haushalt variiert, liefern beide Indikatoren ähnliche Ergebnisse, die darauf hinweisen, dass niedrige Löhne nahe an der Armutsgrenze liegen und die Sozialleistungen sogar noch niedriger sind. Im Jahr 2019 lag das Einkommen eines Empfängers von Einkommensunterstützung (einer alleinstehenden Person) in 22 Mitgliedstaaten unter 80 % der Armutsgrenze, während das Einkommen eines Geringverdieners in allen Mitgliedstaaten die Armutsgrenze erreichte oder darüber lag. Für Haushalte mit Kindern ist die Angemessenheit der Einkommensunterstützung im Allgemeinen deutlich höher (im Durchschnitt um 10 bis 20 Prozentpunkte).

Die Tatsache, dass die Einkommensunterstützung nur selten angepasst wird, kann dazu führen, dass die Leistungen nicht mit der Lohnentwicklung, dem Anstieg der Lebenshaltungskosten, den Preisen oder der Inflation (insbesondere bei Lebensmitteln und Energie) Schritt halten und somit ihre Angemessenheit weiter untergraben wird. In vielen Mitgliedstaaten beruht die Festsetzung und Anhebung der Höhe der Mindesteinkommensleistungen weder auf einer soliden Methodik noch auf statistisch untermauerten Referenzwerten oder Indikatoren. In rund einem Drittel der Mitgliedstaaten werden automatische Indexierungssysteme angewandt, die den Betrag der Einkommensunterstützung regelmäßig anpassen, um Änderungen der Lebenshaltungskosten Rechnung zu tragen.

Die Angemessenheit der Einkommensunterstützung und insbesondere der Mindesteinkommensleistungen ist in den letzten zehn Jahren in der Union trotz einer leichten Verbesserung in den letzten Jahren im Durchschnitt nahezu unverändert geblieben. Es ist hier eine gewisse Konvergenz zu beobachten, insbesondere aufgrund neuer Mindesteinkommensregelungen, die in mehreren Mitgliedstaaten eingeführt wurden. Umgekehrt hat sich die Angemessenheit in einer Reihe von Mitgliedstaaten, in denen die Leistungen bereits unter dem EU-Durchschnitt lagen, seit 2009 erheblich verschlechtert⁸.

Ein zweites häufiges Problem ist die Reichweite des Mindesteinkommens. Etwa 20 % der von Armut bedrohten Arbeitslosen haben keinen Anspruch auf Einkommensunterstützung. Für bestimmte Gruppen ist es besonders schwierig, Zugang dazu zu erhalten. Aufgrund von Anforderungen an das Mindestalter (z. B. wird in fünf Mitgliedstaaten eine Altersgrenze von über 18 Jahren festgelegt) kann der Zugang für junge Erwachsene eingeschränkt sein. Auch wenn die Staatsbürgerschaft als solche nur begrenzte Auswirkungen auf die Anspruchsberechtigung hat⁹, können Kriterien in Bezug auf die Mindestdauer des rechtmäßigen Aufenthalts (die in einigen Mitgliedstaaten geregelt ist und

⁷ Im Ausschuss für Sozialschutz einigten sich die Mitgliedstaaten auf einen Benchmarking-Rahmen im Bereich der Mindesteinkommensleistungen für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Es wurden drei wichtige politische Hebel ermittelt, die sich am ehesten auf ihre Leistung auswirken: (1) Angemessenheit der Leistungen, (2) Anspruchsvoraussetzungen und Inanspruchnahme der Leistungen und (3) Aktivierung und Zugang zu Dienstleistungen. Die Mitgliedstaaten einigten sich auf zwei Indikatoren zur Beurteilung der Angemessenheit der Unterstützung der Einkommen durch Geldleistungen: i) als Anteil an der jeweiligen Armutgefährdungsschwelle des betreffenden Mitgliedstaats und ii) als Anteil des Einkommens eines Geringverdieners, definiert als eine Person, die 50 % des Durchschnittslohns verdient. Das Einkommen des Geringverdieners wird als Ersatzgröße für den Mindestlohn verwendet, da es nicht in allen Ländern einen Mindestlohn gibt.

⁸ Joint Social Protection Committee–European Commission Report on Minimum Income (Schaubild 27).

⁹ In allen Mitgliedstaaten haben Staatsangehörige und Bürgerinnen und Bürger eines anderen EU-Mitgliedstaats (je nach den allgemeinen Vorschriften für den Erwerb eines rechtmäßigen Aufenthalts) Anspruch auf ein Mindesteinkommen.

zwischen einem und zehn Jahren liegt) den Zugang für ausländische Antragsteller einschränken. Darüber hinaus stellen andere Anforderungen wie etwa eine ständige Anschrift oder ein Bankkonto Hindernisse für Obdachlose oder ausgegrenzte Menschen dar, die in benachteiligten Gebieten leben (z. B. in Roma-Siedlungen).

Die Bedürftigkeitsprüfung ist einerseits von wesentlicher Bedeutung, um eine angemessene Bemessung des Mindesteinkommens zu gewährleisten, kann andererseits jedoch zu einer unzureichenden Reichweite führen, wenn zu strenge Kriterien angewandt werden. Bei der Bedürftigkeitsprüfung werden die Mittel – Einkommen, Vermögen, Immobilien oder bewegliches Vermögen – aller Haushaltsmitglieder geprüft. In den meisten Mitgliedstaaten entspricht der bei der Bedürftigkeitsprüfung zugrunde gelegte Schwellenwert dem Höchstbetrag der gewährten Leistung (und werden die Mindesteinkommensleistungen verwendet, um das Haushaltseinkommen auf diesen Betrag anzuheben). In einigen Mitgliedstaaten kann die Bedürftigkeitsprüfung, wenn der Schwellenwert niedrig angesetzt ist, eine große Anzahl von Haushalten mit niedrigem Einkommen und erwerbstätigen Armen vom Anspruch auf Mindesteinkommen ausschließen. Darüber hinaus kann eine unvollständige Reichweite auf eine zu strenge Ausgestaltung der Vermögensprüfung zurückzuführen sein, die dazu führt, dass ein Haushalt aufgrund einer unverhältnismäßig hohen Anrechnung von Vermögenswerten mit geringem Wert vom Mindesteinkommen ausgeschlossen wird.¹⁰

Schließlich werden die Leistungen möglicherweise nicht angemessen auf die Haushaltsmitglieder verteilt, da nur der Haushaltsvorstand das Recht hat, Leistungen zu beantragen. In den meisten Ländern gelten Frauen in der Regel nur dann als Haushaltsvorstand, wenn kein erwachsener Mann ständig im Haushalt lebt.¹¹ Nur in wenigen Mitgliedstaaten haben Einzelpersonen der Haushalte in bestimmten Fällen Anspruch auf die Leistungen, während die Anspruchsberechtigung auf Haushaltsebene noch zu bestimmen ist. Ohne notwendigerweise die Gesamthöhe der auf Haushaltsebene bezogenen Leistungen zu erhöhen, können Lösungen, die den Erhalt von Einkommensunterstützung durch einzelne Haushaltsmitglieder erleichtern, zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter sowie der wirtschaftlichen Unabhängigkeit und Einkommenssicherheit von Frauen und jungen Erwachsenen beitragen.

Die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität sehen Reformen in den Mitgliedstaaten vor, in denen die länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters Herausforderungen in Bezug auf die Angemessenheit und die Reichweite der Mindestsicherung aufgezeigt haben.¹² Eine Reihe von Investitionen konzentriert sich beispielsweise auf die Ausweitung oder die Verbesserung der Qualität von Sozialdienstleistungen, die Bekämpfung der Energiearmut und die Inklusion schutzbedürftiger Gruppen. Einige Aufbau- und Resilienzpläne zielen auch darauf ab, die Wirksamkeit und Angemessenheit von Sozialleistungen, einschließlich des Mindesteinkommens, zu erhöhen.

Drittens: Die Nichtinanspruchnahme des Mindesteinkommens scheint in allen Mitgliedstaaten recht hoch zu sein. Die verfügbaren Schätzungen über die Nichtinanspruchnahme reichen in der Regel von 30 % bis 50 % der förderfähigen Bevölkerung. Dies kann auf verschiedene Faktoren zurückzuführen sein, wie z. B. mangelnde

¹⁰ Dazu zählen beispielsweise geerbtes Eigentum von geringem Wert oder bewegliches Vermögen, Ersparnisse usw.

¹¹ Quelle: <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1126>

¹² In Lettland, Litauen, Kroatien, Spanien, Rumänien und Bulgarien.

Informationen, komplizierter Zugang, mangelndes Vertrauen in die Institutionen und wahrgenommene Stigmatisierung. Offenbar erheben nur wenige Mitgliedstaaten Informationen über die Nichtinanspruchnahme.

Viertens ist die Koordinierung zwischen den Maßnahmen zur Einkommensunterstützung und den Anreizen zur (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt für Personen, die arbeiten können, nach wie vor unzureichend. Die Netze der sozialen Sicherheit sollten so gestaltet sein, dass Arbeitsanreize gewährleistet sind. Insbesondere sollte die Gestaltung der Einkommensunterstützung weder Arbeitsanreize schmälern noch in die Armutsfalle (oder Niedriglohnfalle für Erwerbstätige, die Einkommensunterstützung erhalten) führen. In einigen Fällen können hohe Bezüge von Mindesteinkommensleistungen (auch in Bezug auf Zusatzleistungen) oder ein hoher effektiver Grenzsteuersatz dazu führen, dass die Anreize zur Aufnahme einer Arbeit gering sind. Es liegt zwar auf der Hand, dass das Arbeitseinkommen (bereits auf Mindestlohniveau) höher sein sollte als das Einkommen aus Sozialleistungen, doch wirken sich auch andere Faktoren darauf aus, wie hoch die Zahl der Empfänger von Mindesteinkommen ist, die eine Erwerbstätigkeit aufnehmen (z. B. Teilnahme an und Qualität der Berufsberatung oder anderer maßgeschneiderter Aktivierungsmaßnahmen, fehlende Qualifikationen, gesundheitliche Probleme, Verfügbarkeit von Kinderbetreuung usw.).

Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die den Übergang in die Beschäftigung fördern, umfassen lebenslanges Lernen, individuelle Unterstützung und Beratung, die den spezifischen Bedürfnissen gerecht werden, die Förderung von hochwertigen Arbeitsplätzen und die Erhaltung des Arbeitsplatzes sowie die Ermöglichung von Aufstiegsmöglichkeiten, im Einklang mit dem Konzept der inklusiven Arbeitsmärkte.¹³ In vielen Mitgliedstaaten sind diese Maßnahmen jedoch nicht ausreichend auf die individuellen Bedürfnisse der Empfänger von Mindesteinkommen zugeschnitten, die oft am weitesten vom Arbeitsmarkt entfernt sind.

Zwar ist die Teilnahme an Aktivierungsprogrammen in den meisten Mitgliedstaaten eine Voraussetzung, doch sind möglicherweise keine geeigneten Maßnahmen verfügbar. Aktivierungsanforderungen (und damit verbundene Sanktionen) müssen mit unterstützenden Dienstleistungen wie Beratung, Coaching oder Hilfe bei der Arbeitssuche einhergehen, um effektiver zu sein und die Annahme von Stellenangeboten zu fördern. Besondere Aufmerksamkeit muss jungen Erwachsenen gelten, die nicht auf dem Arbeitsmarkt sind oder von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind. Damit sie so schnell wie möglich wieder in die allgemeine und berufliche Bildung oder den Arbeitsmarkt eingegliedert werden, sollte der Erhalt von Einkommensunterstützung mit besonders starken Aktivierungsmaßnahmen verknüpft werden, die die Betroffenen dabei unterstützen, Berufserfahrung zu sammeln und die richtigen Kompetenzen für eine sich verändernde Arbeitswelt zu entwickeln, insbesondere solche, die für den ökologischen und digitalen Wandel relevant sind.

Positive Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung, die einen schrittweisen Übergang in den Arbeitsmarkt unterstützen und gleichzeitig den Anspruch auf ein Mindesteinkommen für einen bestimmten Zeitraum während der Beschäftigung aufrechterhalten, führen im Allgemeinen zu positiven Ergebnissen. Auch die Qualität und Nachhaltigkeit der angebotenen Arbeitsplätze (d. h. langfristige, hochwertige Arbeitsplätze) stellt eine Herausforderung dar. In etwa einem Viertel der Mitgliedstaaten ist die Teilnahme an staatlichen Beschäftigungsprogrammen entweder obligatorisch oder die erste Option für die Empfänger von Mindesteinkommen, obwohl diese Programme im Allgemeinen als wenig oder gar nicht förderlich für einen längerfristigen Übergang in die Beschäftigung angesehen werden. Die

¹³ Siehe Empfehlung 2008/867/EG der Kommission zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen.

Sozialwirtschaft spielt eine wichtige Rolle bei der Schaffung von Arbeitsplätzen für Empfänger von Mindesteinkommen. Eine Beschäftigung in der Sozialwirtschaft ist möglicherweise ein Sprungbrett für die Eingliederung in den offenen Arbeitsmarkt.

Fünftens ist es auch notwendig, einen effektiven Zugang zu qualitativ hochwertigen unterstützenden und essenziellen Dienstleistungen sicherzustellen. Eine erschöpfende Aufzählung der unterstützenden Dienstleistungen ist zwar nicht möglich, doch gehören dazu in der Regel die allgemeinen unterstützenden Dienstleistungen, die jedem zugänglich sind, wie frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung, berufliche und allgemeine Bildung, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege. Eine besondere Kategorie von unterstützenden Dienstleistungen – die Leistungen im Bereich der sozialen Inklusion – umfasst Dienstleistungen, die sich mit den spezifischen Problemen der arbeitsmarktfremsten Personen befassen, um sie bei der Eingliederung in die Gesellschaft und die Beschäftigung zu unterstützen. Dienstleistungen im Bereich der sozialen Eingliederung können Sozialarbeit, Beratung, Coaching, Mentoring, psychologische Unterstützung und Rehabilitation umfassen. Darüber hinaus sind die Zugänglichkeit und Erschwinglichkeit essenzieller Dienstleistungen wie Wasser, Abwasserentsorgung, Energie, Verkehr, Finanzdienstleistungen und digitale Kommunikation eine grundlegende Voraussetzung für jede weitere soziale Eingliederung. Obwohl die meisten dieser Dienstleistungen im Prinzip der gesamten Bevölkerung zur Verfügung stehen, können der Zugang und die Erschwinglichkeit für Personen ohne ausreichende Mittel problematisch sein, besonders angesichts der gegenwärtigen Energiepreissteigerungen.

Der drastische Anstieg der Energiepreise setzt sozial schwache Haushalte unter Druck und birgt die Gefahr weiterer sozialer und wirtschaftlicher Beeinträchtigungen. In diesen turbulenten Zeiten tragen solide Netze der sozialen Sicherheit dazu bei, das Risiko der Energiearmut zu mindern. Insbesondere ein Mindesteinkommen und der Zugang zu essenziellen Dienstleistungen können dazu beitragen, die Auswirkungen der Preiserhöhungen auf die Schwächsten abzumildern, und gleichzeitig andere Strukturmaßnahmen ergänzen. Im Vergleich zu preislichen Maßnahmen ermöglichen einkommensbezogene Maßnahmen im Allgemeinen eine bessere Ausrichtung der Unterstützung auf die Bedürftigen und sind besser mit dem Erhalt von Anreizen zur Verringerung des Energieverbrauchs vereinbar.

Sechstens: Personen ohne ausreichende Mittel sind mit vielfältigen und komplexen Hindernissen konfrontiert, die ihre Eingliederung erschweren, und benötigen daher individuelle Unterstützung. Einige Menschen stehen aktiv für den (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt zur Verfügung. Andere sind möglicherweise nicht (sofort) in der Lage zu arbeiten, z. B. Menschen mit schweren Behinderungen oder gesundheitlichen Problemen, Menschen, denen es an grundlegenden sozialen Kompetenzen mangelt, Obdachlose oder Menschen, die sich um kleine Kinder oder pflegebedürftige Erwachsene kümmern. Für diese Menschen sind Maßnahmen zur sozialen Inklusion von größter Bedeutung und können die spätere Arbeitssuche erleichtern. Um eine individuelle Unterstützung sicherzustellen, führen die meisten Mitgliedstaaten eine mehrdimensionale Bedarfsanalyse durch. In etwa der Hälfte der Länder wird sie für alle Personen durchgeführt, die in Haushalten mit nicht ausreichenden Mitteln leben, während sie in einer kleineren Zahl von Mitgliedstaaten auf bestimmte Gruppen beschränkt ist (z. B. seit einer bestimmten Zeit arbeitslos gemeldete Personen) oder auf Ermessensbasis gewährt wird. Allerdings bietet nur etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten, die eine mehrdimensionale Bedarfsanalyse durchführen, einen entsprechend bedarfsgerechten Eingliederungsplan an, um die Hindernisse für die soziale Eingliederung und schließlich für die Beschäftigung zu beseitigen. Da ein erheblicher Teil der Empfänger von Mindesteinkommen wahrscheinlich langzeitarbeitslos ist, wird ihnen eine Vereinbarung zur

beruflichen Eingliederung angeboten, die der Empfehlung des Rates zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt entspricht.¹⁴

Schließlich wird die wirksame Einrichtung stabiler Netze der sozialen Sicherheit durch Fragen der Politikgestaltung erschwert. Zu den Haupthindernissen zählen die unzureichende Koordinierung zwischen verschiedenen Stellen aufgrund fehlender Standards für die Zusammenarbeit, der fehlende Informationsaustausch, der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften und die geringen Ressourcen, einschließlich der Infrastruktur im Bereich der öffentlichen Arbeitsverwaltung und der unterstützenden Dienstleistungen. Diese Einschränkungen stellen auch eine Herausforderung für die regelmäßige Überwachung und Bewertung der Wirksamkeit dar – etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten verfügt über regelmäßige Überwachungsmechanismen, während in anderen Mitgliedstaaten eine solche Praxis noch nicht eingeführt wurde.

Es gibt weitere strukturelle Herausforderungen, die für stabile Netze der sozialen Sicherheit sprechen. Der sich beschleunigende ökologische und digitale Wandel bietet die Chance, das Wirtschaftswachstum anzukurbeln und Arbeitsplätze zu schaffen. Gut konzipierte, robuste Netze der sozialen Sicherheit können dazu beitragen, dieses Potenzial voll auszuschöpfen, indem sie Übergänge in den Arbeitsmarkt fördern und eine aktivere Teilhabe von benachteiligten Menschen unterstützen. Andererseits kann die unzureichende Reichweite der beitragsabhängigen Leistungen (einschließlich Arbeitslosengeld und künftiger Renten), die durch die zunehmende Nutzung von atypischen Beschäftigungsverhältnissen verursacht wird, zu einer zusätzlichen Belastung der beitragsunabhängigen Systeme führen.

In diesem Zusammenhang müssen insbesondere die Netze der sozialen Sicherheit und das Mindesteinkommen modernisiert und angepasst werden, um die soziale Inklusion zu fördern und arbeitsfähige Menschen auf ihrem Weg zu einer hochwertigen Beschäftigung zu unterstützen.

Die Bereitstellung eines angemessenen Netzes der sozialen Sicherheit zum Schutz eines Lebens in Würde ist seit Langem ein Anliegen der Union. 1992 nahm der Rat die Empfehlung 92/441/EWG über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherheit¹⁵ an, in der als gemeinsames Ziel die Festlegung eines garantierten Mindesteinkommens sowie von Grundsätzen und Leitlinien zur Erreichung dieses Ziels vorgeschlagen wird. Zu den allgemeinen Grundsätzen des Rahmens gehörten die aktive Verfügbarkeit für Arbeit oder Berufsausbildung für Menschen, deren Alter, Gesundheit und familiäre Situation dies zulassen, sowie Maßnahmen zur wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung für andere. Die Ziele dieser Empfehlung wurden in der Empfehlung 2008/867/EG der Kommission zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen bekräftigt und weiter verstärkt.¹⁶

Der Rat erkannte die Bedeutung einer politischen Antwort auf Unionsebene zur Bewältigung der aktuellen Herausforderungen an und forderte die Kommission im Oktober 2020 auf, eine Aktualisierung des Unionsrahmens einzuleiten, um die politischen Konzepte der Mitgliedstaaten im Bereich der nationalen Mindestsicherung wirksam zu unterstützen und zu

¹⁴ Empfehlung des Rates vom 15. Februar 2016 zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt (ABl. C 67 vom 20.2.2016).

¹⁵ Empfehlung 92/441/EWG des Rates über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherheit (ABl. L 245 vom 26.8.1992).

¹⁶ Empfehlung 2008/867/EG der Kommission vom 3. Oktober 2008 zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen (ABl. L 307 vom 18.11.2008).

ergänzen.¹⁷ In seiner Entschließung¹⁸ forderte das Europäische Parlament die Mitgliedstaaten auf, ein angemessenes Mindesteinkommen einzuführen, und hob die Rolle der Mindestsicherung als Instrument zur Armutsbekämpfung hervor.

Vor diesem Hintergrund und im Hinblick auf die Gewährleistung eines Lebens in Würde in allen Lebensabschnitten zielt diese Empfehlung darauf ab, Armut und soziale Ausgrenzung zu bekämpfen, indem eine angemessene Einkommensunterstützung, ein wirksamer Zugang zu unterstützenden und essenziellen Dienstleistungen für Personen ohne ausreichende Mittel, und die Integration derjenigen, die arbeiten können, in den Arbeitsmarkt gefördert werden, wie es in Grundsatz 14 der europäischen Säule sozialer Rechte festgelegt ist. Auf diese Weise soll ein hohes Beschäftigungsniveau erreicht werden, indem ein aktiver Beitrag zur Eingliederung der Personen, die arbeiten können, in den Arbeitsmarkt geleistet wird. Diese Ziele sollen unbeschadet der Befugnisse der Mitgliedstaaten zur jeweiligen eigenständigen Ausgestaltung ihrer Sozialschutzsysteme erreicht werden.

Um dieses allgemeine Ziel zu erreichen, werden mit der Initiative folgende Einzelziele verfolgt:

- a) Verbesserung der Angemessenheit der Einkommensunterstützung
- b) Verbesserung der Reichweite und der Inanspruchnahme des Mindesteinkommens
- c) Verbesserung des Zugangs zu inklusiven Arbeitsmärkten für Personen, die arbeiten können
- d) Verbesserung des Zugangs zu unterstützenden und essenziellen Dienstleistungen
- e) Förderung einer individuell angepassten Unterstützung
- f) Verbesserung der Wirksamkeit der Verwaltung der Netze der sozialen Sicherheit auf Unionsebene sowie auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene sowie der Überwachungs- und Berichterstattungsmechanismen

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Der Vorschlag trägt zur Umsetzung von Grundsatz 14 der europäischen Säule sozialer Rechte bei und wird auch andere Grundsätze der Säule fördern, wie die Grundsätze der „aktiven Unterstützung für Beschäftigung“, des „Sozialschutzes“, des „Zugangs zu essenziellen Dienstleistungen“, der „allgemeinen und beruflichen Bildung und des lebenslangen Lernens“ und der „Chancengleichheit“. Der Vorschlag wird dazu beitragen, das im Aktionsplan der Europäischen Säule sozialer Rechte festgelegte Kernziel der Armutsbekämpfung und das dazugehörige Teilziel der Bekämpfung der Kinderarmut zu erreichen, und er wird die Verwirklichung der Kernziele im Bereich Beschäftigung sowie des Kernziels im Bereich Qualifikationen unterstützen.

Der Vorschlag stützt sich auf die Empfehlung 92/441/EWG des Rates über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherheit. Der Vorschlag steht im Einklang mit den bestehenden Bestimmungen und führt neue Elemente ein, bei denen man der Ansicht war, dass die Empfehlung 92/441/EWG

¹⁷ Schlussfolgerungen des Rates vom 12. Oktober 2020 „Stärkung der Mindestsicherung zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in der COVID-19-Pandemie und darüber hinaus“.

¹⁸ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. Oktober 2017 über Strategien zu der Sicherstellung des Mindesteinkommens als Mittel zur Armutsbekämpfung (2016/2270(INI)).

des Rates unzureichend war und entsprechend den gesellschaftlichen Veränderungen weiterentwickelt werden musste. Aus Gründen der Vereinfachung zielt dieser Vorschlag darauf ab, die Empfehlung 92/441/EWG des Rates zu ersetzen und gleichzeitig sicherzustellen, dass das erreichte Schutzniveau nicht verringert wird.

Der Vorschlag ergänzt auch die Empfehlung 2008/867/EG der Kommission zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen. Strategien zur aktiven Inklusion zielen darauf ab, diejenigen, die arbeiten können, in eine nachhaltige, hochwertige Beschäftigung zu integrieren und denjenigen, die nicht arbeiten können, genügend Ressourcen und Unterstützung für ein Leben in Würde zu bieten. Dieser Vorschlag baut auf den Erfahrungen und Erkenntnissen aus der Umsetzung dieser Empfehlung auf und bietet die Möglichkeit, ihre verschiedenen Elemente weiterzuentwickeln und die verbleibenden Lücken zu schließen.

Die vorgeschlagene Initiative wurde auf der Grundlage und in Ergänzung zu der Empfehlung der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) zur sozialen Mindestsicherung¹⁹ erarbeitet. Die Empfehlung ist eine Orientierungshilfe für Länder, um durch die vorrangige Einrichtung innerstaatlicher Basisniveaus für Sozialschutz, zu denen alle Schutzbedürftigen Zugang haben, die Absicherung durch Sozialschutzsysteme auszuweiten.

Beim Prozess der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung im Rahmen des Europäischen Semesters wurden die strukturellen Herausforderungen im Zusammenhang mit Mindesteinkommensregelungen und damit verbundenen Elementen wie soziale Inklusion und Aktivierung des Arbeitsmarktes hervorgehoben, wobei eine Reihe von Mitgliedstaaten entsprechende länderspezifische Empfehlungen erhalten haben. Das überarbeitete sozialpolitische Scoreboard²⁰ verfolgt die Leistungen und Trends in den Mitgliedstaaten und ermöglicht es der Kommission, die Fortschritte bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen zu überwachen. In den Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten aus dem Jahr 2022 heißt es, dass die Sozialschutzsysteme angemessene Mindesteinkommensleistungen für alle, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, gewährleisten und die soziale Inklusion fördern sollten, indem sie die Menschen zu einer aktiven Teilhabe am Arbeitsmarkt und an der Gesellschaft ermutigen, auch durch die gezielte Bereitstellung von Sozialleistungen. Zur Stärkung der analytischen Arbeit wurde im Ausschuss für Sozialschutz ein Benchmarking-Rahmen vereinbart, dessen Ergebnisse in den gemeinsamen Beschäftigungsbericht, die Länderberichte und die länderspezifischen Empfehlungen eingeflossen sind.

Um kontinuierlich solche kontextbezogenen Informationen zu sammeln und das Voneinander-Lernen und den Austausch bewährter Verfahren im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung zu erleichtern, hat die Einrichtung eines Netzes der für Mindesteinkommen zuständigen nationalen Behörden (MINET) einen regelmäßigen strukturierten Dialog zwischen den Mitgliedstaaten ermöglicht.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Die Initiative ergänzt auch eine Reihe anderer Initiativen der Union und steht mit diesen im Einklang.

¹⁹ ILO Social Protection Floors Recommendation, 2012 (Nr. 202).

²⁰ [Indikatoren des sozialpolitischen Scoreboards – Europäische Säule sozialer Rechte – Eurostat \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1)

In der Empfehlung des Rates zur Eingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt²¹ wird empfohlen, dass die Mitgliedstaaten Langzeitarbeitslose individuell unterstützen und eine bessere Koordinierung der einschlägigen Dienste fördern.

Mit der Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige²² soll sichergestellt werden, dass alle Arbeitnehmer und Selbstständigen einen Beitrag leisten und formalen Zugang zu wirksamen, angemessenen und transparenten Sozialschutzsystemen haben. Sie zielt insbesondere darauf ab, dass Menschen unterstützt werden, die in atypischen Beschäftigungsverhältnissen oder selbstständig tätig sind und die bislang wegen ihres Beschäftigungsstatus durch die beitragsabhängigen Systeme der sozialen Sicherheit nicht ausreichend geschützt und deshalb mit größerer wirtschaftlicher Unsicherheit konfrontiert sind.

Mit der Richtlinie über angemessene Mindestlöhne²³ soll ein Rahmen geschaffen werden, um die Angemessenheit der Mindestlöhne und den Zugang der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zum Mindestlohnschutz zu verbessern und so zur Bekämpfung der Armut trotz Erwerbstätigkeit und der Niedriglohnfallen beizutragen.

Mit der Empfehlung des Rates „Eine Brücke ins Arbeitsleben – Stärkung der Jugendgarantie“²⁴ soll sichergestellt werden, dass alle jungen Menschen unter 30 Jahren innerhalb von vier Monaten, nachdem sie arbeitslos geworden sind oder die formale Bildung beendet haben, eine hochwertige Beschäftigung, Weiterbildung oder ein hochwertiger Ausbildungsplatz oder Praktikumsplatz angeboten wird, um so Armut und soziale Ausgrenzung zu verhindern.

In der Empfehlung des Rates zur Einführung einer Europäischen Garantie für Kinder²⁵ werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, Kindern, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind, einen effektiven und kostenlosen Zugang zu wichtigen Diensten zu garantieren, die für ihre Entwicklung und ihr Wohlergehen entscheidend sind, unter anderem durch Maßnahmen zur Eingliederung der Eltern in den Arbeitsmarkt und durch Einkommensunterstützung für Familien und Haushalte.

In der Empfehlung der Kommission zu einer wirksamen aktiven Beschäftigungsförderung (EASE)²⁶ betont, dass kohärente Maßnahmenpakete entwickelt und umgesetzt werden müssen, die unter anderem Einstellungs- und Übergangsanreize, Weiterbildungs- und Umschulungsmöglichkeiten und eine stärkere Förderung durch Arbeitsvermittlungsdienste umfassen.

²¹ Empfehlung des Rates vom 15. Februar 2016 zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt (ABl. C 67 vom 20.2.2016).

²² Empfehlung des Rates vom 8. November 2019 über den Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige (ABl. C 387 vom 15.11.2019).

²³ Nach der Veröffentlichung Verweis hinzufügen

²⁴ Empfehlung des Rates vom 30. Oktober 2020 zum Thema „Eine Brücke ins Arbeitsleben – Stärkung der Jugendgarantie“ und zur Ersetzung der Empfehlung des Rates vom 22. April 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie (ABl. C 372 vom 4.11.2020).

²⁵ Empfehlung (EU) 2021/1004 des Rates vom 14. Juni 2021 zur Einführung einer Europäischen Garantie für Kinder (ABl. L 223 vom 22.6.2021).

²⁶ Empfehlung (EU) 2021/402 der Kommission vom 4. März 2021 zu einer wirksamen aktiven Beschäftigungsförderung (EASE) nach der COVID-19-Krise (ABl. L 80 vom 8.3.2021).

In der Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2019-2025²⁷ wird der höhere Anteil von Frauen, insbesondere älteren Frauen, in Armut anerkannt, der auf das geschlechtsspezifische Gefälle im Bereich der Beschäftigung und Entlohnung zurückzuführen ist und der, über das gesamte Erwerbsleben hinweg, zu einem großen Rentengefälle führt.

Im strategischen Rahmen der EU für die Roma und in der Empfehlung des Rates zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma²⁸ werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Mehrfachdiskriminierung und strukturelle Diskriminierung von Roma zu bekämpfen, dafür zu sorgen, dass die Mehrheit der Roma bis 2030 der Armut entkommt, und stärkere Maßnahmen in den miteinander verbundenen Bereichen Einkommensunterstützung, Beschäftigung, Gesundheit und soziale Dienstleistungen, Wohnen und Zugang zu essenziellen Dienstleistungen zu unterstützen.

Die Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021–2030²⁹ soll unter anderem sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen ihre Menschenrechte wahrnehmen können, gleiche Chancen haben und gleichberechtigt an der Gesellschaft und der Wirtschaft teilhaben können sowie über einen angemessenen Sozialschutz verfügen, damit für sie und ihre Familien ein adäquates Einkommen für einen angemessenen Lebensstandard gesichert ist.

Die neue europäische Kompetenzagenda³⁰ enthält einen umfassenden Plan zur Gewährleistung sozialer Gerechtigkeit und zur Erleichterung des Zugangs zu einer allgemeinen und beruflichen Bildung für alle, auch für die Schwächsten. Die Empfehlung des Rates zu individuellen Lernkonten³¹, die als eines der Ergebnisse der Kompetenzagenda angenommen wurde, befähigt Einzelpersonen, an arbeitsmarktrelevanten Weiterbildungsmaßnahmen teilzunehmen, und erleichtert ihnen den Zugang zur Beschäftigung oder den Verbleib im Erwerbsleben. Das für 2023 vorgeschlagene Europäische Jahr der Kompetenzen wird einen weiteren Schwerpunkt auf Kompetenzen in allen Lebensabschnitten legen.

Eine Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Eine Renovierungswelle für Europa – umweltfreundlichere Gebäude, mehr Arbeitsplätze und bessere Lebensbedingungen“³² stützt sich auf den Grundsatz der Erschwinglichkeit von renoviertem Wohnraum und seiner Zugänglichkeit und trägt somit zu dem Ziel bei, sozial schwachen Bevölkerungsgruppen angemessenen Wohnraum zu garantieren, insbesondere durch die Empfehlung der Kommission zur Energiearmut.³³

²⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0152>

²⁸ Empfehlung des Rates vom 12. März 2021 zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma (ABl. C 93 vom 19.3.2021).

²⁹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8376&furtherPubs=yes>

³⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Europäische Kompetenzagenda für nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit, soziale Gerechtigkeit und Resilienz“ (COM(2020) 274 final).

³¹ Empfehlung des Rates vom 16. Juni 2022 zu individuellen Lernkonten (ABl. C 243 vom 27.6.2022).

³² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Eine Renovierungswelle für Europa – umweltfreundlichere Gebäude, mehr Arbeitsplätze und bessere Lebensbedingungen“ (COM(2020) 662 final).

³³ Empfehlung (EU) 2020/1563 der Kommission vom 14. Oktober 2020 zur Energiearmut, (ABl. L 357 vom 27.10.2020).

Die Empfehlung des Rates zur Sicherstellung eines gerechten Übergangs zur Klimaneutralität³⁴ enthält spezifische Leitlinien, die den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Maßnahmenpaketen helfen sollen, die einen gerechten Übergang zur Klimaneutralität in umfassender Weise sicherstellen, wobei besonders schutzbedürftige Haushalte berücksichtigt werden.

Im REPowerEU-Plan³⁵ werden gezielte Maßnahmen gefordert, um die Volatilität so gering wie möglich zu halten, die Preise unter Kontrolle zu halten und die von (Energie-)Armut betroffenen oder bedrohten Menschen zu schützen, um die langfristigen Vorteile einer gerechten Energiewende und einen raschen Ausstieg aus den fossilen Brennstoffen aus Russland sicherzustellen.

Ein Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates über Notfallmaßnahmen als Reaktion auf die hohen Energiepreise³⁶ zielt darauf ab, den massiven Anstieg der Energiepreise zu bewältigen, indem der Stromverbrauch in den Mitgliedstaaten gesenkt wird und die außergewöhnlichen Gewinne der Energieerzeuger mit denjenigen geteilt werden, die am meisten Hilfe benötigen, einschließlich schutzbedürftiger Haushalte.

Der Aktionsplan für die Sozialwirtschaft³⁷ trägt dazu bei, dass die Sozialwirtschaft gedeihen kann, indem sie ihr wirtschaftliches Potenzial und ihr Potenzial zur Schaffung von Arbeitsplätzen sowie ihren Beitrag zu einem gerechten und inklusiven Wiederaufschwung sowie zum ökologischen und digitalen Wandel nutzt.

Dieser Vorschlag trägt zur Verwirklichung der Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung bei.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

• Rechtsgrundlage

Die vorgeschlagene Empfehlung stützt sich auf Artikel 292 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) als verfahrensrechtliche Rechtsgrundlage in Verbindung mit Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe j AEUV als materielle Rechtsgrundlage.

Nach Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe j kann die Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung unterstützen und ergänzen. Der Vorschlag wird zur Verwirklichung dieses Ziels beitragen, indem er eine Einkommensunterstützung in einer Höhe fördert, die ein Leben in Würde ermöglicht, kombiniert mit einem effektiven Zugang zu unterstützenden und essenziellen Dienstleistungen und Maßnahmen zur Unterstützung der Eingliederung in den Arbeitsmarkt von Personen, die arbeiten können.

Die wesentliche Grundlage von Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe j wird zunächst durch Artikel 153 Absatz 2 Buchstabe a eingeschränkt, da er nur Maßnahmen zulässt, die dazu

³⁴ Empfehlung des Rates vom 16. Juni 2022 zur Gewährleistung eines gerechten Übergangs zur Klimaneutralität (ABl. C 247 vom 27.6.2022).

³⁵ COM(2022) 230 final, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „REPowerEU-Plan“.

³⁶ Vorschlag für eine Verordnung des Rates über Notfallmaßnahmen als Reaktion auf die hohen Energiepreise, COM(2022) 473 final.

³⁷ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Aufbau einer Wirtschaft im Dienste der Menschen: ein Aktionsplan für die Sozialwirtschaft“, COM(2021) 778 final.

bestimmt sind, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern, wobei jede Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften ausgeschlossen ist.

Darüber hinaus ist gemäß Artikel 153 Absatz 4 in allen gemäß Artikel 153 angenommenen Bestimmungen vorgeschrieben, dass die Empfehlung i) die Befugnis der Mitgliedstaaten, die Grundprinzipien ihres Systems der sozialen Sicherheit festzulegen, nicht berührt, und ii) das finanzielle Gleichgewicht dieser Systeme nicht erheblich beeinträchtigt.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Die Beschäftigungs- und Sozialschutzpolitik fällt gemäß dem Subsidiaritätsprinzip weiterhin in erster Linie in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

Ausgehend von der Empfehlung 92/441/EWG des Rates und der Empfehlung 92/442/EWG des Rates über die Annäherung der Ziele und der Politiken im Bereich des sozialen Schutzes³⁸ hat die Union Maßnahmen im Bereich des sozialen Schutzes ergriffen, wobei sie sich auf den Konsens stützte, dass die Vertiefung des Binnenmarktes durch soziale Solidarität und Konvergenz der Sozialschutzpolitiken zwischen den Mitgliedstaaten ergänzt werden sollte.

Zwar haben alle Mitgliedstaaten Reformen im Bereich des Mindesteinkommens verabschiedet, doch zeigt sich, dass in den meisten Mitgliedstaaten noch Verbesserungsbedarf besteht, um die festgestellten Herausforderungen auf integrierte Weise anzugehen. Lücken bei der effektiven Umsetzung von Maßnahmen bezüglich des Mindesteinkommens und der Aktivierung des Arbeitsmarktes erhöhen die Risiken für das Wohlergehen der betroffenen Personen und ihrer Familien, die einer größeren wirtschaftlichen Unsicherheit ausgesetzt sind, und verringern das allgemeine Beschäftigungsniveau in der Wirtschaft. Das Problem der unzureichenden Einkommensunterstützung und des unzulänglichen Zugangs zu unterstützenden Dienstleistungen für einen beträchtlichen Teil der Bevölkerung wirkt sich negativ auf die soziale Gerechtigkeit und das nachhaltige Wachstum aus. Anhaltende Nichterwerbstätigkeit und die Distanz zum Arbeitsmarkt führen zu einem Kompetenzverlust und damit zu einer geringqualifizierten, weniger produktiven Erwerbsbevölkerung. Dies ist ein wesentlicher Auslöser für soziale Ausgrenzung und Armut und ein Hindernis für die Erreichung der Kernziele für 2030. Wie aus der dem Vorschlag beigelegten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen hervorgeht, wird das Ziel der Armutsbekämpfung in den kommenden Jahren wahrscheinlich nicht erreicht werden, wenn die Mitgliedstaaten ihre Systeme für den Sozialschutz und für die soziale Inklusion nicht stärken, während das Beschäftigungsziel wirksamere Maßnahmen zur Aktivierung des Arbeitsmarktes erfordert.

Angesichts der Gefahr des Nichttätigwerdens (oder unzureichender Maßnahmen) ist die Union in Anbetracht der bisherigen Trends und der bevorstehenden sozialen Herausforderungen sowie des Potenzials des Voneinander-Lernens der Mitgliedstaaten gut aufgestellt, um ihre Bemühungen zu verstärken und eine führende Rolle wahrzunehmen, wobei die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten im Bereich des Sozialschutzes zu achten sind. Die Maßnahmen der Union können dazu beitragen, dass sich alle Mitgliedstaaten gleichzeitig in die gleiche Richtung bewegen und die Aufwärtskonvergenz innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten fördern, was zu gerechteren und von Zusammenhalt geprägten Gesellschaften führt.

³⁸ Empfehlung 92/442/EWG des Rates vom 27. Juli 1992 über die Annäherung der Ziele und der Politiken im Bereich des sozialen Schutzes (ABl. L 245 vom 26.8.1992, S. 49).

- **Verhältnismäßigkeit**

Die in dieser Empfehlung vorgeschlagenen Maßnahmen stehen in einem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Zielen. Der Vorschlag unterstützt die in den Mitgliedstaaten bereits bestehenden Netze der sozialen Sicherheit und das Mindesteinkommen und ergänzt die Bemühungen der Mitgliedstaaten im Bereich der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und der Eingliederung benachteiligter Personen in den Arbeitsmarkt. Die vorgeschlagene Maßnahme trägt den Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten und der Vielfalt ihrer Sozialschutzsysteme Rechnung. In ihr wird anerkannt, dass unterschiedliche nationale, regionale oder lokale Gegebenheiten zu Unterschieden bei der Umsetzung der Empfehlung führen können, und den Mitgliedstaaten ermöglicht, die Empfehlung je nach ihrem spezifischen Kontext anzuwenden. Die Verhältnismäßigkeit hat auch bei der Wahl des Instruments eine wichtige Rolle gespielt.

- **Wahl des Instruments**

Bei dem Instrument handelt es sich um einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates, der den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit entspricht. Dieses Rechtsinstrument basiert auf den vorhandenen europäischen Rechtsvorschriften und entspricht den verfügbaren Instrumenten für europäische Maßnahmen im Bereich der Beschäftigung und der Sozialpolitik. Eine Empfehlung des Rates wird den Mitgliedstaaten spezifische Leitlinien für den Reformpfad an die Hand geben, wobei die Anpassung der Maßnahmen an die nationalen Einrichtungen und Umsetzungsmodelle im Ermessen der Mitgliedstaaten liegt. Dieses Rechtsinstrument enthält Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten zu berücksichtigen sind, und stellt die Zusammenarbeit auf Unionsebene in diesem Bereich auf eine solidere politische Grundlage, wobei die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die betroffenen Bereiche in vollem Umfang gewahrt wird. Nach ihrer Annahme wird die Empfehlung 92/441/EWG des Rates durch diese Empfehlung ersetzt.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

1999 legte die Kommission einen Bericht über die Umsetzung der Empfehlung 92/441/EWG des Rates vor.³⁹ In dem Bericht wurde die wesentliche Rolle des Mindesteinkommens als letztes Sicherheitsnetz bestätigt. Man kam zu dem Schluss, dass die Empfehlung dazu beigetragen hat, die Debatte zwischen den Mitgliedstaaten über die Rolle und die Entwicklung des Mindesteinkommens zu strukturieren und anzuregen, und dass sie förderlich für die Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten war. In dem Bericht wird darauf hingewiesen, dass es nach wie vor erhebliche Unterschiede in der Art und Weise gibt, wie das Mindesteinkommen funktioniert, in welchem Umfang und wie lange es die Grundbedürfnisse deckt und wie es mit anderen sozial- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen verknüpft ist.

³⁹ Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Umsetzung der Empfehlung 91/441/EWG vom 24. Juni 1992 über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung (KOM(1998) 774 endg.).

Im Jahr 2013 überprüfte die Kommission die Umsetzung der Empfehlung der Kommission 2008/867/EG.⁴⁰ Bei der Bewertung wurde die Gültigkeit des Ansatzes der aktiven Inklusion bestätigt, aber eingeräumt, dass die Fortschritte bei seiner Umsetzung auf nationaler Ebene relativ begrenzt waren. Dabei wurden spezifische Herausforderungen im Zusammenhang mit den drei Bereichen der aktiven Eingliederung hervorgehoben, wie z. B.: i) geringe Angemessenheit, mangelnde Inanspruchnahme und begrenzte Reichweite der Einkommensunterstützung, ii) Armut trotz Erwerbstätigkeit und potenzielle Negativanreize, die sich aus den Steuer- und Sozialleistungssystemen ergeben, und iii) ein problematischer Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen in einer Reihe von Mitgliedstaaten, insbesondere für Roma, Migranten und Menschen mit Behinderungen. Darüber hinaus wurde die Umsetzung durch Koordinierungsprobleme auf lokaler Ebene und verstreute Zuständigkeiten auf verschiedenen politischen Ebenen behindert.

Eine weitere Überprüfung der Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlung 2008/867/EG der Kommission erfolgte 2017.⁴¹ Die Ergebnisse dieser Bewertung haben gezeigt, wie wichtig integrierte und umfassende politische Maßnahmen für benachteiligte Menschen sind. Folglich wurde eine stärkere Fokussierung auf eine angemessene Unterstützung der sozialen Eingliederung von Menschen, die nicht arbeiten können, gefordert und betont, dass eine enge Zusammenarbeit zwischen den Interessenträgern und der aktiven Einbeziehung aller relevanten Partner erforderlich ist.

Die Ergebnisse dieser Bewertungen wurden bei der Ausarbeitung des vorliegenden Vorschlags berücksichtigt.

• **Konsultation der Interessenträger**

Die Kommission führte in zwei Zeiträumen Konsultationen der Interessenträger durch. Zwischen dem 14. Januar und dem 30. November 2020 führte die Kommission eine öffentliche Konsultation zum Aktionsplan der europäischen Säule sozialer Rechte (einschließlich des Grundsatzes 14)⁴² durch, die zur inhaltlichen Gestaltung dieses Vorschlags beigetragen hat. Darüber hinaus führte die Kommission zwischen dem 5. Januar und dem 5. Mai 2022 gezielte Konsultationen zu der Initiative selbst durch. Diese Konsultationen, hauptsächlich thematische Debatten, fanden mit den Sozialpartnern, Organisationen der Zivilgesellschaft, dem Ausschuss für Sozialschutz und dem Beschäftigungsausschuss, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, dem Europäischen Netz der öffentlichen Arbeitsverwaltungen, dem Ausschuss der Regionen, jungen Menschen, Forschern und Hochschulen statt. Alle Interessenträger konnten sich an der Konsultation beteiligen, woraufhin 75 Einzelbeiträge und 33 Positionspapiere eingereicht wurden, hauptsächlich von der Zivilgesellschaft, von Bürgern sowie von Wirtschaftsverbänden, Hochschulen, Gewerkschaften und Behörden.

Die Mehrheit der Interessenträger befürwortete eine Initiative der Union, die auf eine Stärkung des derzeitigen Rahmens abzielt. Viele von ihnen bekräftigten, dass Mindesteinkommen mit anderen Unterstützungsmaßnahmen verknüpft sind und als solche als Teil eines umfassenderen Sozialschutzsystems betrachtet werden sollten, das auf nationaler

⁴⁰ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: „Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market — Towards a social investment approach“ SWD(2013) 39 final.

⁴¹ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Umsetzung der Empfehlung der Kommission aus dem Jahr 2008 zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen, SWD(2017) 257 final.

⁴² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte, SWD(2021) 46 final.

Ebene konzipiert und umgesetzt wird. Eine Empfehlung des Rates mit Leitlinien auf Unionsebene, wobei die Umsetzung den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, wurde allgemein als das am besten geeignete Instrument genannt. Die meisten Interessenträger bekräftigten, wie wichtig der Ansatz der aktiven Inklusion ist, der Einkommensunterstützung, inklusive Arbeitsmärkte, soziale Inklusion und Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen umfasst. Damit der Ansatz wirksam ist, sollte ein angemessenes Governance-System die Zusammenarbeit der verschiedenen Interessenträger auf vertikaler und horizontaler Ebene unterstützen. In diesem Zusammenhang wiesen viele Beteiligte erneut auf die Bedeutung der lokalen Interessenträger, einschließlich der Dienstleistungsanbieter und der Organisationen der Zivilgesellschaft, hin und empfahlen, diese Interessenträger in die Governance-Systeme einzubeziehen. Was die Angemessenheit betrifft, so waren sich die meisten Beteiligten einig, dass die Höhe der Einkommensunterstützung an der nationalen Armutsgrenze oder darüber liegen sollte, um ein Leben in Würde zu gewährleisten. Die meisten Interessenträger wiesen darauf hin, dass ein robustes Überwachungssystem erforderlich ist, um eine wirksame Umsetzung der Empfehlung zu unterstützen.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Die faktengesicherte Grundlage, mit der die Initiative untermauert wird, umfasst:

- Eine Sondierungsstudie zur Unterstützung des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen mit dem Titel „Filling in the knowledge gaps and identifying strengths and challenges in the effectiveness of the EU Member States' minimum income schemes“ (Schließung der Wissenslücke und Ermittlung der Stärken und Herausforderungen bei der Wirksamkeit der Mindesteinkommenssysteme der EU-Mitgliedstaaten). Das Ziel der Studie war es: i) Daten zum nationalen Mindesteinkommen in der gesamten Union zu erheben, ii) die Stärken und Schwächen der Wirksamkeit des Mindesteinkommens zu ermitteln und iii) die Auswirkungen verschiedener Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Wirksamkeit, einschließlich Aktivierung und Zugang zu Dienstleistungen, zu bewerten.
- Modellierung der Auswirkungen ausgewählter politischer Optionen bei der Bereitstellung einer angemessenen Einkommensunterstützung, durchgeführt von der Gemeinsamen Forschungsstelle.
- Ein im **Ausschuss für Sozialschutz** vereinbarter Benchmarking-Rahmen für das Mindesteinkommen, der drei politische Hebel identifiziert, die die Leistung des Mindesteinkommens am ehesten beeinflussen können: i) Angemessenheit der Leistungen, ii) Anspruchsvoraussetzungen und Inanspruchnahme der Leistungen und iii) Aktivierungsmaßnahmen und Zugang zu Dienstleistungen. In dem Rahmen wurde eine Auswahl von Ergebnis-, Leistungs- und politischen Hebelindikatoren festgelegt, darunter ein zweifacher Indikator für die Angemessenheit der monetären Einkommensstützung: i) als Anteil an der jeweiligen Armutsgefährdungsschwelle des betreffenden Mitgliedstaats und ii) als Anteil des Einkommens eines Geringverdieners, definiert als eine Person, die 50 % des Durchschnittslohns verdient.
- Auf der Grundlage des Benchmarking-Rahmens bietet der gemeinsame Bericht des Ausschusses für Sozialschutz und der Kommission einen Überblick über den Stand der Dinge in Bezug auf das Mindesteinkommen.
- Der Anzeiger für die Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes, in dem die wichtigsten jährlichen sozialen Trends, die in der gesamten Union beobachtet werden sollen,

sowie die wichtigsten sozialen Herausforderungen und die guten sozialen Ergebnisse in den einzelnen Mitgliedstaaten ermittelt werden.

- **Folgenabschätzung**

Das vorgeschlagene Instrument – eine Empfehlung des Rates – lässt den Mitgliedstaaten genügend Spielraum, um zu entscheiden, wie die Ziele dieser Initiative unter Berücksichtigung der nationalen, regionalen oder lokalen Gegebenheiten am besten erreicht werden können. Da die potenziellen Auswirkungen von den konkreten Maßnahmen der Mitgliedstaaten abhängen, können in einer umfassenden Folgenabschätzung die erwarteten Auswirkungen nicht vollständig bewertet werden, bevor die Mitgliedstaaten Entscheidungen zur Umsetzung getroffen haben.

Die begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthält einen Überblick über die wichtigsten Herausforderungen im Hinblick auf die Leistung des Mindesteinkommens. Sie umfasst auch eine Analyse der Auswirkungen möglicher politischer Reformen auf die Armutsbekämpfung.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Entfällt.

- **Grundrechte**

Der Vorschlag wird dazu beitragen, das Recht auf ein Leben in Würde (Artikel 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, im Folgenden „Charta“), auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit und zu den sozialen Diensten, auf soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen (Artikel 34 der Charta).

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Entfällt.

5. WEITERE ANGABEN

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Die Mitgliedstaaten erstatten der Kommission regelmäßig Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Empfehlung. In der Empfehlung wird auch ein Zeitraum für die schrittweise Umsetzung der für die Angemessenheit der Einkommensunterstützung relevanten Bestimmung bis Ende 2030 festgelegt. Die Fortschrittsberichte sollten im Ausschuss für Sozialschutz in enger Zusammenarbeit mit dem Beschäftigungsausschuss und dem Netz der öffentlichen Arbeitsverwaltungen im Hinblick auf den Zugang zu inklusiven Arbeitsmärkten erörtert werden.

Auf der Grundlage der nationalen Fortschrittsberichte werden auf Unionsebene regelmäßig gemeinsame Berichte des Ausschusses für Sozialschutz und der Kommission vorgelegt. Darüber hinaus wird die Kommission die Umsetzung der Empfehlung im Rahmen des Europäischen Semesters regelmäßig überwachen und gegebenenfalls länderspezifische Empfehlungen abgeben.

Die Kommission beabsichtigt ferner, gemeinsam mit dem Ausschuss für Sozialschutz an der Weiterentwicklung des Benchmarking-Rahmens für Mindesteinkommensregelungen zu arbeiten, um die Überwachung dieser Empfehlung zu unterstützen und die Verfügbarkeit und Vergleichbarkeit relevanter Indikatoren zu verbessern.

Die Kommission beabsichtigt, die als Reaktion auf die vorgeschlagene Empfehlung ergriffenen Maßnahmen zu überprüfen, insbesondere im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die Verringerung von Armut und sozialer Ausgrenzung, die Erhöhung der Beschäftigung und die Verbesserung der Qualifikationen, und dem Rat bis 2032 Bericht zu erstatten. Auf der Grundlage der Ergebnisse der Überprüfung kann die Kommission in Betracht ziehen, weitere Vorschläge vorzulegen.

- **Erläuternde Dokumente (bei Richtlinien)**

Entfällt.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

In Nummer 1 wird das Ziel dieser Empfehlung genannt.

Nummer 2 enthält die Begriffsbestimmungen, die für die Zwecke der Empfehlung gelten.

In Nummer 3 wird den Mitgliedstaaten empfohlen, robuste Netze der sozialen Sicherheit durch einen integrierten Ansatz zu entwickeln, bei dem Einkommensunterstützung, Anreize und Unterstützung bei der (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt und der Zugang zu Dienstleistungen kombiniert werden.

In den Nummern 4 bis 7 wird den Mitgliedstaaten empfohlen, für Angemessenheit der Einkommensunterstützung zu sorgen, indem sie eine transparente Methode für die Festlegung und Überprüfung der Höhe der Einkommensunterstützung festlegen, Referenzwerte für die Bewertung der Angemessenheit vorschlagen und jährliche Anpassungen der Einkommensunterstützung empfehlen. In Nummer 6 werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, bis spätestens zum 31. Dezember 2030 schrittweise die Angemessenheit der Einkommensunterstützung zu erreichen.

In Nummer 8 wird den Mitgliedstaaten empfohlen, die Möglichkeit vorzusehen, die Gewährung von Einkommensunterstützung für einzelne Haushaltsmitglieder zu beantragen,

ohne dass sich dadurch notwendigerweise die Gesamthöhe der vom Haushalt bezogenen Leistungen erhöht.

In Nummer 9 wird den Mitgliedstaaten empfohlen, Personen ohne ausreichende Mittel durch ein Mindesteinkommen eine umfassende Absicherung zu verschaffen, unter anderem durch nichtdiskriminierende Anspruchskriterien und eine verhältnismäßige Bedürftigkeitsprüfung.

In Nummer 10 wird den Mitgliedstaaten empfohlen, die volle Inanspruchnahme des Mindesteinkommens zu unterstützen, unter anderem durch die Vereinfachung des Antragsverfahrens, den Abbau administrativer Hürden und die Bereitstellung zugänglicher Informationen für die potenziellen Empfänger.

In Nummer 11 wird den Mitgliedstaaten empfohlen, angemessene Anreize für die (Wieder-)Eingliederung von Empfängern von Mindesteinkommen in den Arbeitsmarkt zu schaffen und für inklusive Arbeitsmärkte und hohe Beschäftigungsquoten zu sorgen, u. a. durch Investitionen in Humankapital und Kompetenzen, die Wahrung von Arbeitsanreizen, die Unterstützung von Arbeitgebern und die Erleichterung von Arbeitsmöglichkeiten in der Sozialwirtschaft.

In Nummer 12 wird den Mitgliedstaaten empfohlen, den tatsächlichen Zugang zu unterstützenden und essenziellen Dienstleistungen sicherzustellen, indem sie für Kontinuität beim Zugang zu essenziellen Dienstleistungen (einschließlich Energie) sorgen und Hindernisse beim Zugang zu diesen Dienstleistungen beseitigen.

In Nummer 13 wird den Mitgliedstaaten empfohlen, individuelle Ansätze zu entwickeln, um die verschiedenen Hindernisse für die soziale Inklusion und die Beschäftigung von Personen ohne ausreichende Mittel zu beseitigen.

In den Nummern 14 bis 15 wird den Mitgliedstaaten empfohlen, wirksame Governance- und Überwachungssysteme einzurichten und der Kommission regelmäßig über die Umsetzung der Empfehlung zu berichten.

In Nummer 16 wird die Kommission aufgefordert, mit dem Ausschuss für Sozialschutz weiter am Benchmarking-Rahmen für Mindesteinkommensregelungen zu arbeiten und die Verfügbarkeit und Vergleichbarkeit der einschlägigen Daten zu verbessern. Ferner wird der Kommission und dem Ausschuss für Sozialschutz empfohlen, die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlung regelmäßig zu überprüfen und dem Rat bis 2032 Bericht zu erstatten.

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

für ein angemessenes Mindesteinkommen zur Gewährleistung einer aktiven Inklusion

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 292 in Verbindung mit Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe j,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Im Hinblick auf ein Leben in Würde in allen Lebensabschnitten zielt diese Empfehlung auf die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung sowie auf ein hohes Beschäftigungsniveau ab, indem eine angemessene Einkommensunterstützung und ein wirksamer Zugang zu unterstützenden und essenziellen Dienstleistungen für Personen ohne ausreichende Mittel gefördert werden und indem die Integration arbeitsfähiger Personen in den Arbeitsmarkt gefördert wird.
- (2) Gemäß Artikel 151 AEUV verfolgen die Union und die Mitgliedstaaten unter anderem folgende Ziele: die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, einen angemessenen sozialen Schutz und die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung.
- (3) In Artikel 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden die „Charta“) wird das Recht auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit und zu den sozialen Diensten anerkannt und geachtet. Die Charta sieht auch vor, dass jeder Mensch, der in der Union seinen rechtmäßigen Wohnsitz hat und seinen Aufenthalt rechtmäßig wechselt, Anspruch auf Leistungen der sozialen Sicherheit und soziale Vergünstigungen hat, und dass die Union, um die soziale Ausgrenzung und die Armut zu bekämpfen, das Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen, anerkennt und achtet.
- (4) In der Empfehlung 92/441/EWG des Rates vom 24. Juni 1992 über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung⁴³ werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, im Rahmen eines globalen und kohärenten Instrumentariums zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung anzuerkennen, dass jeder Mensch einen grundlegenden Anspruch auf ausreichende Zuwendungen und Leistungen hat, um ein menschenwürdiges Leben führen zu können, und ihre Systeme der sozialen Sicherung, sofern erforderlich, anzupassen. In Anbetracht des Inhalts der vorliegenden Empfehlung ist es angezeigt, die Empfehlung 92/441/EWG zu ersetzen.

⁴³ Empfehlung 92/441/EWG des Rates vom 24. Juni 1992 über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung (ABl. L 245 vom 26.8.1992).

- (5) Die Empfehlung 2008/867/EG der Kommission vom 3. Oktober 2008 zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen⁴⁴ enthält eine umfassende Strategie zur Erleichterung der Eingliederung arbeitsfähiger Menschen in eine nachhaltige und hochwertige Beschäftigung sowie zur Gewährung von Zuwendungen, die ein Leben in Würde ermöglichen, und zur Förderung der sozialen Teilhabe zugunsten derjenigen, die keiner Beschäftigung nachgehen können. Dieser integrierte Ansatz, der auf einer Kombination dreier Aktionsbereiche beruht – angemessene Einkommensunterstützung, inklusive Arbeitsmärkte und Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen –, ist besonders wichtig für Personen, die am weitesten vom Arbeitsmarkt entfernt oder von der Gesellschaft ausgeschlossen sind.
- (6) Im November 2017 proklamierten das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission die europäische Säule sozialer Rechte, die 20 Grundsätze zur Unterstützung gut funktionierender und fairer Arbeitsmärkte und Sozialsysteme umfasst. Unter Grundsatz 14 heißt es: „Jede Person, die nicht über ausreichende Mittel verfügt, hat in jedem Lebensabschnitt das 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.“
- (7) Im Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte⁴⁵ (im Folgenden der „Aktionsplan“) werden die Ziele für eine starke soziale Union dargelegt. Im Juni 2021 begrüßte der Europäische Rat im Einklang mit der Erklärung von Porto⁴⁶ das soziale Ziel der Union zur Bekämpfung der Armut, wonach die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen bis 2030 um mindestens 15 Millionen⁴⁷ verringert werden sollte, darunter mindestens 5 Millionen Kinder. Der Europäische Rat begrüßte außerdem die Kernziele in den Bereichen Beschäftigung und Kompetenzen, wonach mindestens 78 % der 20- bis 64-Jährigen erwerbstätig sein bzw. mindestens 60 % aller Erwachsenen jedes Jahr an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen sollten. Im Juni 2022 legten die Mitgliedstaaten ihre nationalen Ziele vor. Ein überarbeitetes sozialpolitisches Scoreboard und ein Benchmarking-Rahmen für das Mindesteinkommen, auf die sich der Ausschuss für Sozialschutz geeinigt hat, stärken die analytische Grundlage aus dem Europäischen Semester, dem Gemeinsamen Beschäftigungsbericht und den länderspezifischen Empfehlungen.
- (8) In der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und den damit verbundenen Zielen wird darauf hingewiesen, dass nachhaltiges Wirtschaftswachstum mit der Beseitigung von Armut und anderen Entbehrungen, der Verringerung von Ungleichheiten und einem verbesserten Zugang zu Gesundheit, Bildung und Beschäftigung einhergehen muss.
- (9) In seiner Entschließung vom 24. Oktober 2017⁴⁸ forderte das Europäische Parlament die Mitgliedstaaten auf, ein angemessenes Mindesteinkommen einzuführen, und hob

⁴⁴ Empfehlung 2008/867/EG der Kommission vom 3. Oktober 2008 zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen (ABl. L 307 vom 18.11.2008).

⁴⁵ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte“ (COM(2021) 102 final).

⁴⁶ <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/>

⁴⁷ Im Vergleich zu 2019.

⁴⁸ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. Oktober 2017 über Strategien zu der Sicherstellung des Mindesteinkommens als Mittel zur Armutsbekämpfung (2016/2270(INI)).

die Rolle der Mindestsicherung als Mittel zur Armutsbekämpfung hervor. In seinen Schlussfolgerungen vom 12. Oktober 2020⁴⁹ forderte der Rat die Kommission auf, eine Aktualisierung des Unionsrahmens einzuleiten, um die nationalen Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Bereich der Mindestsicherung wirksam zu unterstützen und zu ergänzen. Auf der Konferenz zur Zukunft Europas forderten die Bürgerinnen und Bürger einen gemeinsamen Unionsrahmen für das Mindesteinkommen.⁵⁰

- (10) Die vorliegende Empfehlung baut auf den Ergebnissen der Bewertungen⁵¹ auf, in denen die Kommission die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlung 2008/867/EG der Kommission überprüft hat. In den Bewertungen wurde die Richtigkeit des Ansatzes der aktiven Inklusion bestätigt, jedoch auch auf spezifische Herausforderungen hingewiesen, unter anderem im Zusammenhang mit der mangelnden Angemessenheit, der begrenzten Inanspruchnahme und der geringen Reichweite des Mindesteinkommens, den potenziellen negativen Anreizen aus den Steuer- und Sozialleistungssystemen sowie einem schwierigen Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen zur Förderung der sozialen Inklusion und der Arbeitsmarktintegration. Darüber hinaus wurde gefordert, einen größeren Schwerpunkt auf die angemessene Unterstützung der sozialen Inklusion nicht arbeitsfähiger Menschen zu legen.
- (11) Trotz einiger Fortschritte in den letzten zehn Jahren bei der Verringerung von Armut und sozialer Ausgrenzung in der Union waren 2021 noch über 95,4 Millionen Menschen gefährdet, wobei das Risiko für Frauen höher lag als für Männer. Die Tatsache, dass das Armutsrisiko für Menschen, die in Haushalten (quasi) ohne Erwerbseinkommen leben, und das Ausmaß sowie die Dauer der Armut in vielen Mitgliedstaaten zugenommen haben und gleichzeitig die Wirkung von Sozialtransfers auf die Armutsminderung nachgelassen hat, gibt Anlass zur Sorge. Die Union und ihre Mitgliedstaaten sollten mehr unternehmen und effizienter vorgehen, um die am stärksten gefährdeten und benachteiligten Menschen zu unterstützen.
- (12) Hochwertige und nachhaltige Beschäftigung ist der beste Weg aus der Armut und der sozialen Ausgrenzung. Gleichzeitig trägt die Gewährleistung, dass mehr Menschen auf dem Arbeitsmarkt sind, zur Finanzierung der Sozialschutzsysteme bei und verbessert deren finanzielle Tragfähigkeit, was wiederum einen Beitrag zur Generationengerechtigkeit und zur Förderung des sozialen Zusammenhalts leistet. Um ein höheres Beschäftigungsniveau zu erreichen, ist es von größter Bedeutung, erfolgreiche Arbeitsmarktübergänge zu unterstützen.
- (13) Die sozialen und wirtschaftlichen Vorteile angemessener und passgenauer Netze der sozialen Sicherheit traten während der Ausgangsbeschränkungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie noch deutlicher zutage. Frauen und benachteiligte Gruppen wurden von den Maßnahmen zur Eindämmung von COVID-19 unverhältnismäßig stark getroffen, insbesondere was den Zugang zur Gesundheitsversorgung – sowohl zu Leistungen der körperlichen als auch der geistigen Gesundheit –, zu Bildungsangeboten und zu anderen einschlägigen

⁴⁹ Schlussfolgerungen des Rates vom 12. Oktober 2020 zur Stärkung der Mindestsicherung zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in der COVID-19-Pandemie und darüber hinaus.

⁵⁰ Konferenz zur Zukunft Europas – Bericht über das endgültige Ergebnis, Mai 2022, S. 58.

⁵¹ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: „Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market – Towards a social investment approach“, SWD(2013) 39 final. Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: „On the implementation of the 2008 Commission Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market“, SWD(2017) 257 final.

Dienstleistungen anbelangt, wodurch sich auch bereits bestehende Einschränkungen beim Zugang zur Beschäftigung verschärft haben.⁵² Die Lehren aus der Krise haben außerdem gezeigt, wie wichtig angemessene, umfassende, widerstandsfähige, schockresistente und präventiv wirkende Sozialschutzsysteme sind, um die wirtschaftliche Erholung zu unterstützen.

- (14) Makroökonomische Trends, die mit der Globalisierung, dem ökologischen und dem digitalen Wandel, dem demografischen Wandel und den sich verändernden Arbeitsmustern zusammenhängen, sorgen nach wie vor für Veränderungen in der Union. Umfassende und robuste Netze der sozialen Sicherheit, die eine angemessene Einkommensunterstützung gewährleisten und Arbeitsmarktübergänge erleichtern, einschließlich Förderung von Umschulung und Weiterbildung, können dazu beitragen, dass diese Prozesse gerecht und inklusiv verlaufen. Veränderungen der Laufbahnmuster, verbunden mit der Zunahme atypischer Beschäftigungsformen, können es für Geringverdienende schwieriger machen, Zugang zu versicherungsbasierten Sozialschutzsystemen zu erhalten, und zu einer höheren Nachfrage nach alternativen Unterstützungsmaßnahmen wie Mindesteinkommen führen. Des Weiteren wirken sich der drastische Anstieg der Energiepreise und die zunehmende Inflation infolge des ungerechtfertigten und rechtswidrigen Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine auf Haushalte mit niedrigem Einkommen und Haushalte mit mittlerem Einkommen im unteren Bereich aus. Einkommensmaßnahmen können sich gezielt an schutzbedürftige Gruppen richten und sind mit der Aufrechterhaltung von Anreizen zur Senkung des Energiebedarfs und zur Verbesserung der Energieeffizienz vereinbar.
- (15) Der Schwerpunkt dieser Empfehlung liegt auf „Personen ohne ausreichende Mittel“, d. h. Personen in Haushalten, in denen die für ihre Gesundheit und ihr Wohlergehen sowie für ihre Teilnahme am wirtschaftlichen und sozialen Leben unerlässlichen finanziellen und materiellen Ressourcen unzureichend, unregelmäßig oder nicht gesichert sind. Für diejenigen, die arbeitsfähig sind, müssen robuste Netze der sozialen Sicherheit die (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt durch aktive Arbeitsmarktmaßnahmen, Unterstützung bei der Arbeitssuche sowie Aus- und Weiterbildung erleichtern. Für alle bedürftigen Menschen, einschließlich derjenigen, die nicht arbeiten können, gewährleisten diese Netze eine angemessene Einkommensunterstützung und unterstützende Dienstleistungen. Netze der sozialen Sicherheit sind also kein passives Instrument, sondern befördern so weit wie möglich aktiv die sozioökonomische Integration und die soziale Aufwärtsmobilität, indem sie zur Verbesserung von Inklusion und Beschäftigungsaussichten beitragen.
- (16) Netze der sozialen Sicherheit umfassen eine Reihe von Geld- und Sachleistungen, die Einkommensunterstützung und Zugang zu unterstützenden und essenziellen Dienstleistungen bieten. Ein wichtiger Bestandteil der Einkommensstützung sind Mindesteinkommensleistungen, d. h. beitragsunabhängige Geldleistungen, die als letztes Auffangnetz fungieren und die Lücke zu einem bestimmten Gesamteinkommensniveau in einem betreffenden Haushalt schließen sollen, wenn andere Einkommensquellen oder Leistungen ausgeschöpft sind oder nicht ausreichen, um ein Leben in Würde zu gewährleisten. Die Einkommensunterstützung kann auch andere Geldleistungen wie Kinder- und Familienbeihilfen, Wohngeld, Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Leistungen bei Invalidität, Leistungen bei Alter oder

⁵²

Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2022.

Lohnergänzungsleistungen umfassen. Sie kann auch die Mindestrenten und das Arbeitseinkommen aufstocken.

- (17) Das Mindesteinkommen ist ein Schlüsselement in den Strategien zur Überwindung von Armut und Ausgrenzung und kann als automatischer Stabilisator wirken. In Wirtschaftskrisen kann es zur Unterstützung einer nachhaltigen und inklusiven Erholung, zur Abfederung des Rückgangs der Haushaltseinkommen und zur Eindämmung der Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen beitragen. Für diejenigen, die in der Lage sind zu arbeiten, sind Mindesteinkommensleistungen an spezifische und verhältnismäßige Bedingungen geknüpft und umfassen angemessene Anreize zur (Wieder-)eingliederung in den Arbeitsmarkt. Um Hysteresis-Effekte auf dem Arbeitsmarkt zu vermeiden und ein hohes Beschäftigungsniveau zu fördern, sollte die Konzeption von Mindesteinkommen Hand in Hand mit der Konzeption von Arbeitsanreizen erfolgen.
- (18) Sachleistungen können Personen ohne ausreichende Mittel gezielt unterstützen und ihnen den Zugang zu bestimmten Dienstleistungen ermöglichen, etwa zu frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung (im Einklang mit der Empfehlung des Rates zur Einführung einer Europäischen Garantie für Kinder⁵³), zur Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege, zu Sozialwohnungen, Beschäftigung und Ausbildung.
- (19) Mehr Engagement für die Umsetzung integrierter und robuster Netze der sozialen Sicherheit kann nicht nur die soziale und gesundheitliche Lage derjenigen verbessern, die am weitesten vom Arbeitsmarkt entfernt sind, sondern auch dauerhafte soziale und wirtschaftliche Vorteile für die Union mit sich bringen, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt stärken und zu gerechteren, resilienteren und stärker von Zusammenhalt geprägten Gesellschaften führen. Weitere Anstrengungen sind erforderlich, um den Zugang einkommensschwacher Menschen zum versicherungsbasierten Sozialschutzsystem zu verbessern und ihnen so beim Erwerb von Sozialschutzansprüchen zu helfen, insbesondere durch die Förderung hochwertiger Beschäftigung, und um die Bereitstellung von Einkommensunterstützung im Rahmen der jeweiligen Systeme zu koordinieren. Diese Sicherheitsnetze sollten auch dazu beitragen, dass Menschen in Armut einen besseren Zugang zu medizinischer Versorgung und gesunder Ernährung erhalten. Die Mitgliedstaaten sollten bestrebt sein, die Wirksamkeit und Effizienz ihrer Sozialschutzsysteme insgesamt zu erhöhen – auch durch die Förderung des Arbeitsmarktzugangs –, um zu verhindern, dass Menschen in Armut geraten oder langfristig auf ein Mindesteinkommen angewiesen sind.
- (20) Alle Mitgliedstaaten verfügen über Netze der sozialen Sicherheit – die Fortschritte im Hinblick auf Zugänglichkeit und Angemessenheit dieser Netze sind jedoch uneinheitlich. Die Gestaltung der Systeme ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden und spiegelt unterschiedliche nationale Traditionen und die Gesamtarchitektur der Sozialschutzsysteme wider, doch stehen die Mitgliedstaaten vor ähnlichen Herausforderungen. Zwar wurde eine gewisse Konvergenz erzielt, doch waren die bisher angenommenen Reformen nicht immer ausreichend oder wurden schleppend umgesetzt, was sich in den seit längerem bestehenden einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters widerspiegelt. In den betreffenden Mitgliedstaaten sehen die nationalen Pläne im

⁵³ Empfehlung (EU) 2021/1004 des Rates vom 14. Juni 2021 zur Einführung einer Europäischen Garantie für Kinder (ABl. L 223 vom 22.6.2021).

Rahmen der Aufbau- und Resilienzfähigkeit Unterstützung für Reformen und Investitionen vor, um die Wirksamkeit, Gestaltung und Resilienz ihrer Sozialschutzsysteme zu stärken, unter anderem durch eine bessere Gestaltung des Mindesteinkommens und die Gewährleistung einer Aufwärtskonvergenz in Bezug auf Angemessenheit und Reichweite. Bei mehreren Investitionen liegt der Schwerpunkt auch auf der Bekämpfung der Energiearmut und auf der Verbesserung des Zugangs zu essenziellen Dienstleistungen für finanziell schwächere Haushalte.

- (21) Einkommensunterstützung gilt als angemessen, wenn sie ein Leben in Würde in allen Lebensphasen gewährleistet. Um die Angemessenheit der Einkommensunterstützung als Ganzes sicherzustellen, bedarf es einer soliden und transparenten Methode, mit der die Einkommensunterstützung auf der Grundlage einschlägiger Indikatoren und unter Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse der Haushalte festgelegt und regelmäßig angepasst wird. Als Richtschnur für die Bewertung der Angemessenheit können Referenzwerte dienen, wie die nationale Armutsgefährdungsschwelle, oder Methoden mit einem national festgelegten Waren- und Dienstleistungskorb, der die Lebenshaltungskosten in einem bestimmten Mitgliedstaat oder einer bestimmten Region widerspiegelt. Die Angemessenheit kann auch anhand eines bestimmten Arbeitseinkommens, z. B. des Einkommens eines Geringverdieners oder eines Mindestlohnempfängers, geprüft werden. Es liegt zwar auf der Hand, dass das Einkommen aus Arbeit (bereits auf Mindestlohnhöhe) höher sein sollte als das Einkommen aus Sozialleistungen, es gibt jedoch keine Hinweise darauf, dass sich der Bezug von Mindesteinkommensleistungen bei den betreffenden Personen – durchschnittlich gesehen – erheblich negativ auf die Wahrscheinlichkeit auswirkt, einen Arbeitsplatz zu finden. Da bei der Leistungsangemessenheit nationale Unterschiede bestehen, sollten die Mitgliedstaaten schrittweise auf ein angemessenes Niveau der allgemeinen Einkommensunterstützung hinarbeiten. Die Leistungen müssen im Einklang mit der Inflation (insbesondere bei Nahrungsmitteln und Energie), den steigenden Lebenshaltungskosten und der Lohnentwicklung gehalten werden.
- (22) Die Kriterien für die Gewährung eines Mindesteinkommens können für bestimmte Gruppen ein Hindernis für den Leistungszugang darstellen. Kinder sind grundsätzlich als Mitglieder des Haushalts anspruchsberechtigt. Wenn das Mindestalter für die Antragstellung jedoch bei über 18 Jahren liegt, könnte dies den Zugang zu Leistungen für junge Erwachsene einschränken. Beschränkungen im Zusammenhang mit der Mindestdauer des rechtmäßigen Aufenthalts können den Zugang für Nicht-Staatsangehörige einschränken, während das Fehlen eines ständigen Wohnsitzes die Gewährung von Mindesteinkommensleistungen für Obdachlose oder Menschen, die in benachteiligten Gebieten leben (z. B. in Roma-Siedlungen), erschweren kann. Eine Bedürftigkeitsprüfung ist zwar ein wesentliches Element, um eine angemessene Ausrichtung des Mindesteinkommens zu garantieren, jedoch kann die Reichweite der Leistungen trotzdem unzureichend sein, wenn ein entsprechender Höchstwert für Einkommen und Vermögenswerte auf einem niedrigen Niveau festgelegt wird, da dies den Ausschluss einiger Haushalte trotz Armut zur Folge haben kann.
- (23) Lücken in der Reichweite des Mindesteinkommens sollten geschlossen werden, und die Kontinuität der Anspruchsberechtigung über verschiedene Lebensabschnitte hinweg sollte durch die Einführung transparenter und nichtdiskriminierender Zugangskriterien sichergestellt werden. Der Zugang zum Mindesteinkommen sollte nicht durch Bestimmungen in Bezug auf das Alter, das Bestehen eines ständigen Wohnsitzes oder das Erfordernis eines unverhältnismäßig langen rechtmäßigen

Aufenthalts behindert werden. Anknüpfungspunkt für die in der Bedürftigkeitsprüfung verwendeten Schwellenwerte sollte ein Leben in Würde sein, wobei verschiedene Arten und Größen von Haushalten in einem bestimmten Mitgliedstaat Berücksichtigung finden sollten. Ein niedriges Arbeitseinkommen (z. B. einmaliges oder unregelmäßiges Einkommen) sollte bei der Bedürftigkeitsprüfung verhältnismäßig behandelt werden, sodass Arbeitsanreize gewahrt bleiben und die antragstellende Person nicht von (möglicherweise niedrigeren) Leistungen ausgeschlossen wird. Der Zugang zum Mindesteinkommen muss zügig gewährt werden, und der Anspruch sollte unbegrenzt sein, sofern die antragstellende Person bei den regelmäßig stattfindenden Überprüfungen weiterhin die Anspruchskriterien erfüllt.

- (24) In Zeiten eines wirtschaftlichen Abschwungs kann ein flexibel gestaltetes Mindesteinkommen – z. B. mit vorübergehend vereinfachten Zugangsregelungen – eine wichtige Rolle bei der Abmilderung der negativen sozialen Folgen und bei der Stabilisierung der Wirtschaft spielen. Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung, die zu einer Senkung des Schutzniveaus führen, anstatt die Wirksamkeit der Regelungen zu verbessern, sollten nur als letztes Mittel eingesetzt und von einer Abschätzung der Verteilungsfolgen begleitet werden, um negative Auswirkungen auf die am stärksten benachteiligten Personen abzumildern.
- (25) Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand, mangelndes Bewusstsein oder Angst vor Stigmatisierung oder Diskriminierung können dazu führen, dass Personen, die Anspruch auf ein Mindesteinkommen haben, keinen entsprechenden Antrag stellen. Die Inanspruchnahme des Mindesteinkommens lässt sich steigern, indem fragmentierte Systeme vermieden und Antragsverfahren allgemein zugänglich und einfach gestaltet werden sowie indem potenziellen Antragstellenden administrative Unterstützung angeboten wird. Weitere Maßnahmen sind erforderlich, um sicherzustellen, dass Alleinerziehende (überwiegend Frauen) Mindesteinkommensleistungen in Anspruch nehmen. Darüber hinaus sollten Sensibilisierungs- und Informationsmaßnahmen insbesondere auf sozial benachteiligte Gebiete und die am stärksten ausgegrenzten Haushalte, einschließlich der Roma, ausgerichtet sein. Schwer zugängliche digitale Tools oder mangelnde Kompetenzen für deren Nutzung können auch ein Hindernis für den wirksamen Zugang zu Leistungen darstellen, auch für Menschen mit Behinderungen. Eine regelmäßige Überwachung und Analyse relevanter Daten kann dazu beitragen, die Ursachen der Nichtinanspruchnahme zu verstehen und die politischen Maßnahmen zu verbessern.
- (26) Die Bedürftigkeitsprüfung erfolgt zwar auf Haushaltsebene, berücksichtigt jedoch häufig nicht die Stellung von Einzelpersonen im Haushalt, eine mögliche ungleiche Verteilung des Einkommens innerhalb der Familie oder den Wunsch nach Selbstbestimmtheit. Dies wirkt sich insbesondere auf Frauen aus, da sie mit höherer Wahrscheinlichkeit ein niedrigeres Einkommen, niedrigere Arbeitsentgelte und größere Betreuungs- und Pflegeverpflichtungen haben. Durch Lösungen, die den Bezug von Einkommensunterstützung durch einzelne Haushaltsmitglieder erleichtern, kann zur Gleichstellung der Geschlechter, zur wirtschaftlichen Unabhängigkeit und zur Einkommenssicherheit von Frauen und jungen Erwachsenen beigetragen werden, ohne dabei notwendigerweise den Gesamtbetrag der vom Haushalt erhaltenen Leistungen zu erhöhen.
- (27) Die Stärkung inklusiver, für alle zugänglicher Arbeitsmärkte ist wichtig, um die langfristige Abhängigkeit von Einkommensunterstützung zu verringern. Aktivierungsanforderungen und aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen können zu einer engagierteren Arbeitssuche und einer höheren Akzeptanz von Stellenangeboten

beitragen, wenn Unterstützungsdienste wie Beratung, Coaching und Unterstützung bei der Arbeitssuche sowie Maßnahmen zur Gewährleistung der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben einbezogen werden. Im Einklang mit der Empfehlung des Rates zum Thema „Eine Brücke ins Arbeitsleben – Stärkung der Jugendgarantie“⁵⁴ sollte jungen Erwachsenen, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind, besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden; ihnen sollte geholfen werden, damit sie so schnell wie möglich die allgemeine bzw. berufliche Bildung fortsetzen oder auf den Arbeitsmarkt zurückkehren, wobei der Erhalt von Einkommensunterstützung an besonders starke Aktivierungsmaßnahmen geknüpft werden sollte. Im Einklang mit der Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen sollte auch den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Weiterbildungs- und Umschulungsmöglichkeiten, personalisierte Unterstützung und Anleitung, die auf spezifische Bedürfnisse zugeschnitten sind, die Gewährleistung hochwertiger Arbeitsplätze, die Förderung des Erhalts von Arbeitsplätzen und die Ermöglichung des beruflichen Aufstiegs können für alle Altersgruppen den Übergang in eine Beschäftigung unterstützen. Die regelmäßige Überprüfung von Anreizen und Negativanreizen aus den Steuer- und Sozialleistungssystemen, die schrittweise Einstellung der Einkommensunterstützung bei Aufnahme einer Beschäftigung bzw. die Möglichkeit, die Einkommensunterstützung mit dem Arbeitsentgelt zu kombinieren, können das verfügbare Einkommen des Haushalts erhöhen und so dazu beitragen, dass sich Arbeit lohnt, Armut trotz Erwerbstätigkeit verringert wird und Anreize für eine formelle Beschäftigung geschaffen werden. Gleichzeitig müssen Lohnergänzungsleistungen sorgfältig konzipiert werden, um Niedriglohnfallen zu vermeiden.

- (28) Eine Beschäftigung in der Sozialwirtschaft könnte ein Sprungbrett für eine Tätigkeit in anderen Bereichen des Arbeitsmarktes sein. Der Übergang in die Beschäftigung sollte durch gezielte Maßnahmen für Arbeitgeber unterstützt werden, erforderlichenfalls flankiert durch gezielte finanzielle Anreize.
- (29) Dienstleistungen der sozialen Inklusion, wie Sozialarbeit, Beratung, Coaching, Mentoring, psychologische Unterstützung und verschiedene Rehabilitationsprogramme sowie Maßnahmen zur Erleichterung des Zugangs zu anderen unterstützenden oder essenziellen Dienstleistungen sind ebenfalls erforderlich, um solide Netze der sozialen Sicherheit aufzubauen. Außerdem sollten die Bemühungen fortgesetzt werden, um die Qualität der Dienstleistungen im Einklang mit dem freiwilligen europäischen Qualitätsrahmen für Sozialdienstleistungen⁵⁵ zu verbessern und um den Zugang zu essenziellen Dienstleistungen weiterhin sicherzustellen. Die Maßnahmen zur Beseitigung finanzieller und nichtfinanzieller Hindernisse, die einem gleichberechtigten und universellen Zugang zu Dienstleistungen im Wege stehen, sollten ebenfalls verstärkt werden.
- (30) Eine individuellere Unterstützung, mit der die komplexen Bedürfnisse von Personen ohne ausreichende Mittel und ihrer Haushalte festgestellt und angegangen werden sollen, kann erheblich zu ihrer erfolgreichen sozialen und wirtschaftlichen Integration beitragen. Eine Bedarfsanalyse sollte in einen maßgeschneiderten Inklusionsplan für Personen eines bestimmten Haushalts ohne ausreichende Mittel münden (individuell

⁵⁴ Empfehlung des Rates vom 30. Oktober 2020 zum Thema „Eine Brücke ins Arbeitsleben – Stärkung der Jugendgarantie“ und zur Ersetzung der Empfehlung des Rates vom 22. April 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie (ABl. C 372 vom 4.11.2020).

⁵⁵ A Voluntary European Quality Framework for Social Services, SPC/2010/10 final (Ein freiwilliger europäischer Qualitätsrahmen für Sozialdienstleistungen).

oder gemeinsam für alle); in dem Plan sind die Art der erforderlichen Unterstützung und die vereinbarten Ziele festzulegen. Die Unterstützung sollte – in Abhängigkeit der individuellen Situation und der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt – angemessen abgestufte Maßnahmen zur sozialen Inklusion bzw. aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen umfassen, wobei ein ausgewogenes Verhältnis zwischen positiven Anreizen und Aktivierungsanforderungen zu gewährleisten ist.⁵⁶ Auch die im Einklang mit der Empfehlung des Rates zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt⁵⁷ geschlossenen Wiedereingliederungsvereinbarungen können diesem Zweck dienen und erforderlichenfalls überarbeitet werden, um ein breiteres Angebot von unterstützenden Dienstleistungen für die Integration von Personen ohne ausreichende Mittel vorzusehen.

- (31) Wirksame Governance-Mechanismen sind für die Schaffung robuster Netze der sozialen Sicherheit von entscheidender Bedeutung. Bei der Verwaltung und Erbringung der Leistungen sollten die mit dem digitalen Wandel einhergehenden Möglichkeiten genutzt werden und gleichzeitig sollte eine Ausgrenzung durch die digitale Kluft vermieden werden. Es sollten Anstrengungen unternommen werden, um eine enge Koordinierung und Abstimmung der bestehenden Systeme und Leistungen sowie ihre Koordinierung mit anderen Politikbereichen sicherzustellen. Besondere Aufmerksamkeit muss der Stärkung der operativen Kapazitäten sämtlicher beteiligten Institutionen gewidmet werden. Durch den Datenaustausch und eine engere Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen und Diensten, auch im Wege von förmlichen Vereinbarungen oder zentralen Anlaufstellen, wird eine besser integrierte Unterstützung erleichtert. Eine zuverlässige Überwachung und eine regelmäßige Bewertung der politischen Auswirkungen unter Einbeziehung aller Interessenträger können zu mehr Effizienz, fundierter Politikgestaltung und mehr Transparenz der nationalen Systeme beitragen.
- (32) Das Voneinander-Lernen und der Austausch bewährter Verfahren auf Unionsebene zusammen mit analytischen Arbeiten zur Weiterentwicklung des bestehenden Benchmarking-Rahmens der Union für Mindesteinkommen, unter anderem durch die Verbesserung der Verfügbarkeit und Vergleichbarkeit einschlägiger Indikatoren und der Regelmäßigkeit der Daten, sollten die Mitgliedstaaten bei der Gestaltung und Umsetzung nationaler Reformen unterstützen.
- (33) Es stehen Unionsmittel zur Verfügung, um die Umsetzung dieser Empfehlung zu unterstützen. Im Rahmen des Europäischen Sozialfonds Plus⁵⁸ sollte jeder Mitgliedstaat mindestens 25 % seiner ESF+-Mittel für die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung bereitstellen. Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung und InvestEU können gleichermaßen Investitionen in unterstützende soziale Infrastruktur fördern, wie etwa den sozialen Wohnungsbau, frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung sowie Ausstattung und Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen. Das Instrument für technische Unterstützung und die Aufbau- und Resilienzfähigkeit

⁵⁶ Es hat sich gezeigt, dass eine aktivere Arbeitssuche zu mehr Beschäftigung führt. Es deutet nichts darauf hin, dass von strengeren Sanktionsregelungen eine ähnlich positive Wirkung ausgeht. Siehe: OECD: „Does Demanding Activation Work? A Comparative Analysis of the Effects of Unemployment Benefit Conditionality on Employment in 21 Advanced Economies, 1980–2012“.

⁵⁷ Empfehlung des Rates vom 15. Februar 2016 zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt (ABl. C 67 vom 20.2.2016).

⁵⁸ Verordnung (EU) 2021/1057 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 zur Einrichtung des Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1296/2013 (ABl. L 231 vom 30.6.2021).

unterstützen die Mitgliedstaaten bereits bei der Gestaltung und Umsetzung von Strukturreformen im Bereich des Mindesteinkommens.

- (34) Die Umsetzung dieser Empfehlung darf nicht dazu genutzt werden, das durch nationale Rechtsvorschriften oder die Empfehlung 92/441/EWG vorgesehene Schutzniveau zu senken. Den Mitgliedstaaten steht es frei, günstigere Bestimmungen als die hier empfohlenen einzuführen oder beizubehalten.
- (35) Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen insgesamt und die angemessene Finanzierung der Mindesteinkommensleistungen sind für ihre Widerstandsfähigkeit, Effizienz und Wirksamkeit von entscheidender Bedeutung. Die Umsetzung dieser Empfehlung sollte sich nicht nennenswert auf das finanzielle Gleichgewicht der Sozialschutzsysteme der Mitgliedstaaten auswirken.
- (36) Verteilungsfolgenabschätzungen sind ein nützliches Instrument, um die Auswirkungen von haushaltspolitischen Maßnahmen, anderen Reformen und Investitionen auf verschiedene Einkommensgruppen, auch auf die am stärksten benachteiligten Gruppen, zu ermitteln. Sie können daher zu einer effizienteren und wirksameren Gestaltung von Steuer- und Sozialleistungsreformen beitragen und somit sicherstellen, dass niemand zurückgelassen wird. Eine Mitteilung der Kommission enthält Leitlinien für die Mitgliedstaaten, wie sie Verteilungsfolgenabschätzungen am besten in ihre politischen Entscheidungsprozesse einbetten können⁵⁹ —

HAT FOLGENDE EMPFEHLUNG ABGEGEBEN:

ZIEL

- 1. Diese Empfehlung zielt auf die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ab, um ein würdevolles Leben in allen Lebensphasen zu gewährleisten; dies soll erreicht werden, indem eine angemessene Einkommensunterstützung, insbesondere ein Mindesteinkommen, ein wirksamer Zugang zu unterstützenden und essenziellen Dienstleistungen für Personen ohne ausreichende Mittel und die Integration arbeitsfähiger Personen in den Arbeitsmarkt im Einklang mit dem Ansatz der aktiven Inklusion gefördert werden.

BEGRIFFSBESTIMMUNGEN

- 2. Für die Zwecke dieser Empfehlung bezeichnet der Ausdruck
 - a) „Personen ohne ausreichende Mittel“ Personen in Haushalten, in denen die für ihre Gesundheit und ihr Wohlergehen sowie für ihre Teilnahme am wirtschaftlichen und sozialen Leben unerlässlichen finanziellen und materiellen Ressourcen unzureichend oder nicht gesichert sind oder unregelmäßig bezogen werden;
 - b) „Einkommensunterstützung“ die Gesamtheit aller Arten von Geldleistungen, die dem betreffenden Haushalt gewährt werden, einschließlich Mindesteinkommensleistungen;
 - c) „Mindesteinkommen“ ein beitragsunabhängiges und bedarfsabhängiges Sicherheitsnetz im Rahmen der Sozialschutzsysteme;

⁵⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Bessere Abschätzung der Verteilungsfolgen von Maßnahmen der Mitgliedstaaten (bevorstehend).

- d) „Reichweite“ den Anspruch auf Mindesteinkommen gemäß der Definition in den nationalen Rechtsvorschriften;
- e) „Inanspruchnahme“ die tatsächliche Beanspruchung des Mindesteinkommens durch Personen ohne ausreichende Mittel, die Anspruch auf Mindesteinkommen haben;
- f) „unterstützende Dienstleistungen“ Dienstleistungen, die auf spezifische Bedürfnisse von Personen ohne ausreichende Mittel ausgerichtet sind und die deren Befähigung zur Integration in die Gesellschaft und gegebenenfalls in den Arbeitsmarkt zum Ziel haben, einschließlich Dienstleistungen zur sozialen Inklusion, z. B. Sozialarbeit, Beratung, Coaching, Mentoring, psychologische Unterstützung und Rehabilitation, sowie anderer allgemeiner unterstützender Dienstleistungen, einschließlich frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung, Gesundheitsversorgung, Langzeitpflege, allgemeiner und beruflicher Bildung und Wohnraumbeschaffung;
- g) „essenzielle Dienstleistungen“ Wasser-, Sanitär- und Energieversorgung, Verkehrsdienste, Finanzdienstleistungen und digitale Kommunikation;
- h) „wirksamer Zugang zu Dienstleistungen“ eine Situation, in der einschlägige Dienstleistungen leicht verfügbar, erschwinglich, zugänglich und von guter Qualität sind sowie zügig bereitgestellt werden, wobei die potenziellen Nutzer gleichberechtigten Zugang zu diesen Dienstleistungen haben und über deren Existenz sowie den Anspruch darauf informiert sind;
- i) „Inklusionsplan“ eine Vereinbarung oder eine Reihe von Vereinbarungen mit Personen ohne ausreichende Mittel mit dem Ziel, ihre soziale Inklusion bzw. – bei Arbeitsfähigen – ihre Integration in den Arbeitsmarkt zu fördern.

ANGEMESSENHEIT DER EINKOMMENSUNTERSTÜTZUNG

3. Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, solide Netze der sozialen Sicherheit zu entwickeln, die in allen Lebensabschnitten ein würdevolles Leben gewährleisten, die angemessene Einkommensunterstützung – einschließlich Mindesteinkommensleistungen und andere damit verbundene Geldleistungen – und Sachleistungen kombinieren und den Zugang zu unterstützenden und essenziellen Dienstleistungen ermöglichen.
4. Im Hinblick auf eine angemessene Einkommensunterstützung wird den Mitgliedstaaten empfohlen, die Höhe der Unterstützung im Rahmen einer transparenten, soliden und rechtlich verankerten Methodik unter Einbeziehung einschlägiger Interessenträger festzulegen. Dabei sollte die Methodik Folgendes berücksichtigen: allgemeine Einkommensquellen, besondere Bedürfnisse benachteiligter Haushalte, Einkommen von Geringverdienenden oder Personen mit Mindestlohn, Lebensstandard und Kaufkraft, Preisniveau und damit verbundene Entwicklungen.
5. Unter Wahrung von Anreizen zur (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt für diejenigen, die arbeitsfähig sind, sollte die Einkommensunterstützung das Einkommen von Personen ohne ausreichende Mittel schrittweise auf ein Niveau anheben, das mindestens einem der folgenden Niveaus entspricht:
 - a) nationale Armutsgefährdungsschwelle;

- b) Geldwert notwendiger Güter und Dienstleistungen, einschließlich angemessener Ernährung, Wohnraum, Gesundheitsversorgung und essenzieller Dienstleistungen, gemäß den nationalen Definitionen;
 - c) andere, mit den unter Buchstaben a oder b genannten Niveaus vergleichbare Niveaus, die in einzelstaatlichen Rechtsvorschriften festgelegt sind bzw. einzelstaatlichen Gepflogenheiten entsprechen.
6. Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, bis spätestens zum 31. Dezember 2030 ein angemessenes Niveau der Einkommensunterstützung gemäß Nummer 5 zu erreichen und gleichzeitig die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wahren.
 7. Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, die Höhe der Einkommensunterstützung jährlich zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen, um deren Angemessenheit aufrechtzuerhalten, und dabei auch Sachleistungen zu berücksichtigen.
 8. Im Hinblick auf die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter, der Einkommenssicherheit und der wirtschaftlichen Unabhängigkeit von Frauen, jungen Erwachsenen und Menschen mit Behinderungen wird den Mitgliedstaaten empfohlen vorzusehen, dass die Einkommensunterstützung auch für einzelne Haushaltsmitglieder gewährt werden kann.

REICHWEITE DES MINDESTEINKOMMENS

9. Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, dafür Sorge zu tragen, dass alle Personen ohne ausreichende Mittel durch ein Mindesteinkommen geschützt sind, das gesetzlich festgeschrieben ist; dabei sollte Folgendes festgelegt sein:
 - a) transparente und nichtdiskriminierende Anspruchskriterien, die den wirksamen Zugang junger Erwachsener zum Mindesteinkommen unabhängig vom Bestehen eines ständigen Wohnsitzes gewährleisten, wobei gleichzeitig sichergestellt wird, dass die Dauer des rechtmäßigen Aufenthalts verhältnismäßig ist;
 - b) Schwellenwerte für die Bedürftigkeitsprüfung, die den Lebensstandard in einem Mitgliedstaat für verschiedene Arten und Größen von Haushalten widerspiegeln und die anderen Arten von Einkommen (und Vermögenswerten) des Haushalts in angemessener Weise berücksichtigen;
 - c) Bearbeitungszeit für einen Antrag, wobei sicherzustellen ist, dass die Entscheidung innerhalb von 30 Tagen nach Einreichung des Antrags ergeht;
 - d) die Kontinuität des Zugangs zum Mindesteinkommen für die Zeit, in der Personen ohne ausreichende Mittel die Anspruchskriterien erfüllen, wobei die Förderfähigkeit regelmäßig überprüft wird;
 - e) einfache, schnelle, unparteiische und kostenlose Beschwerde- und Rechtsbehelfsverfahren, wobei sicherzustellen ist, dass Personen ohne ausreichende Mittel entsprechend unterrichtet sind und effektiven Zugang zu solchen Verfahren haben;
 - f) Mechanismen, die sicherstellen, dass mit dem Mindesteinkommen auf sozioökonomische Krisen reagiert werden kann, z. B. durch eine vorübergehende Lockerung der Anspruchskriterien oder eine Verlängerung des Leistungsbezugs.

INANSPRUCHNAHME DES MINDESTEINKOMMENS

10. Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, die uneingeschränkte Inanspruchnahme des Mindesteinkommens durch folgende Maßnahmen zu fördern:
- a) Verringerung des Verwaltungsaufwands, unter anderem durch Vereinfachung der Antragsverfahren und Gewährleistung einer schrittweisen Anleitung für diejenigen, die eine solche benötigen, wobei auf die Verfügbarkeit digitaler und nicht digitaler Instrumente zu achten ist;
 - b) Gewährleistung des Zugangs zu benutzerfreundlichen, kostenlosen und aktualisierten Informationen über Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit dem Mindesteinkommen;
 - c) proaktive Kontaktaufnahme mit Personen ohne ausreichende Mittel, um für die Leistungen zu sensibilisieren und die Inanspruchnahme, insbesondere durch Alleinerziehende, zu fördern, unter anderem durch Einbeziehung einschlägiger Interessenträger auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene;
 - d) Bekämpfung von Stigmatisierung und unbewusster Voreingenommenheit im Zusammenhang mit Armut und sozialer Ausgrenzung;
 - e) regelmäßige Bewertung der Nichtinanspruchnahme des Mindesteinkommens und gegebenenfalls verbundener aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen, um Hindernisse zu ermitteln und Abhilfemaßnahmen einzuführen.

ZUGANG ZU INKLUSIVEN ARBEITSMÄRKTEN

11. Um eine hohe Beschäftigungsquote und inklusive Arbeitsmärkte zu fördern, wird den Mitgliedstaaten empfohlen, aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu ergreifen, Hindernisse für den (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt bzw. für den Verbleib auf dem Arbeitsmarkt zu beseitigen, arbeitsfähige Menschen auf ihrem Weg zu einer hochwertigen Beschäftigung zu unterstützen, Arbeitsanreize zu schaffen, Armut trotz Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarktsegmentierung zu bekämpfen, Anreize für eine formelle Beschäftigung zu schaffen, gegen nicht angemeldete Erwerbstätigkeit vorzugehen und Beschäftigungsmöglichkeiten zu vermitteln, und zwar durch:
- a) Gewährleistung, dass die Aktivierungsanforderungen ausreichende Anreize für den (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt bieten, aufeinander aufbauen und verhältnismäßig sind; besondere Aufmerksamkeit sollte jungen Erwachsenen gewidmet werden, damit sie so schnell wie möglich in die allgemeine und berufliche Bildung oder auf den Arbeitsmarkt zurückkehren;
 - b) Verbesserung der Investitionen in Humankapital durch inklusive Maßnahmen der allgemeinen und beruflichen Bildung, Förderung von Weiterbildung und Umschulung, insbesondere von Personen mit geringen oder veralteten Kompetenzen – auch durch Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern;
 - c) Gewährung der Möglichkeit, Einkommensunterstützung mit Einkünften aus Arbeit zu kombinieren, und schrittweise Einstellung der Einkommensunterstützung bzw. Beibehaltung des Anspruchs darauf während Probezeiten oder Praktika und kurzer oder sporadischer Arbeit;
 - d) regelmäßige Überprüfung der Anreize und Negativanreize, die sich aus den Steuer- und Sozialleistungssystemen ergeben;

- e) Unterstützung von Beschäftigungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialwirtschaft, unter anderem durch die Vermittlung praktischer Arbeitserfahrung;
- f) Erleichterung des Übergangs in eine Beschäftigung durch ein Maßnahmenangebot für Arbeitgeber, wie z. B. Einstellungsanreize, Unterstützungsangebote vor bzw. nach der Stellenvermittlung, Mentoring, Beratung, Förderung des Arbeitsplatzerhalts und des beruflichen Aufstiegs.

ZUGANG ZU UNTERSTÜTZENDEN UND ESSENZIELLEN DIENSTLEISTUNGEN

12. Den Mitgliedstaaten wird Folgendes empfohlen:

- a) Sicherstellung eines wirksamen und gleichberechtigten Zugangs zu unterstützenden Dienstleistungen, auch im Einklang mit den Qualitätsgrundsätzen, die im freiwilligen europäischen Qualitätsrahmen für Sozialdienstleistungen festgelegt sind;
- b) Gewährleistung eines kontinuierlichen wirksamen Zugangs zu essenziellen Dienstleistungen, einschließlich Energie;
- c) Beseitigung finanzieller und nichtfinanzieller Hindernisse für einen wirksamen Zugang zu unterstützenden und essenziellen Dienstleistungen.

INDIVIDUELLE UNTERSTÜTZUNG

13. Um für Personen ohne ausreichende Mittel die vielfältigen Hindernisse auf dem Weg zur sozialen Inklusion und – für Arbeitsfähige – zur Beschäftigung auszuräumen, wird den Mitgliedstaaten empfohlen, einen individualisierten Ansatz zu entwickeln und die Erbringung von Dienstleistungen zu koordinieren, und zwar durch folgende Maßnahmen:

- a) Durchführung einer mehrdimensionalen Bedarfsanalyse, bei der zunächst die Hindernisse für soziale Inklusion und Beschäftigung untersucht werden, anschließend unterstützende und essenzielle Dienstleistungen ermittelt werden, die zur Beseitigung dieser Hindernisse notwendig sind, und schließlich die erforderlichen Unterstützungsmaßnahmen festgelegt werden;
- b) Erstellung eines hierauf basierenden Inklusionsplans – spätestens drei Monate nach erster Inanspruchnahme des Mindesteinkommens –, in dem
 1. gemeinsame Ziele und Fristen festgelegt werden sollten;
 2. ein auf die individuellen Bedürfnisse zugeschnittenes Unterstützungspaket dargelegt werden sollte, das aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und/oder Maßnahmen zur Förderung der sozialen Inklusion umfasst;
 3. eine für den Fall zuständige Person benannt wird, die für die fortlaufende Unterstützung sorgt, rechtzeitig an zuständige Dienste verweist und die Fortschritte bei der Umsetzung des Inklusionsplans regelmäßig überwacht;
- c) Überprüfung und erforderlichenfalls Anpassung der bestehenden Wiedereingliederungsvereinbarung bei Langzeitarbeitslosen ohne ausreichende Mittel, im Einklang mit der Empfehlung zur Wiedereingliederung

Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt⁶⁰, um die Vereinbarung durch Elemente des Inklusionsplans gemäß Buchstabe b zu ergänzen.

GOVERNANCE, ÜBERWACHUNG UND BERICHTERSTATTUNG

14. Im Hinblick auf eine wirksame Gestaltung und Umsetzung robuster Netze der sozialen Sicherheit auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene wird den Mitgliedstaaten empfohlen,
 - a) Lücken, Überschneidungen und Fragmentierung verschiedener Leistungen und Systeme zu vermeiden, um ein kohärentes Paket von Einkommensunterstützung, Aktivierungsmaßnahmen und unterstützenden Dienstleistungen bereitzustellen;
 - b) die operativen Kapazitäten der für Einkommensunterstützung zuständigen Behörden, der Arbeitsverwaltungen und der Anbieter unterstützender Dienstleistungen zu stärken und ihre Zusammenarbeit zu verbessern, unter anderem durch die gemeinsame Nutzung von Daten und die Förderung stärker integrierter Dienstleistungsmodelle;
 - c) einschlägige Akteure wie regionale und lokale Behörden, Sozialpartner, Organisationen der Zivilgesellschaft und Akteure der Sozialwirtschaft zur wirksamen Beteiligung an der Gestaltung, Umsetzung, Überwachung und Bewertung von Mindesteinkommensregelungen zu befähigen;
 - d) eine angemessene, mit der allgemeinen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im Einklang stehende Finanzierung der Netze der sozialen Sicherheit sicherzustellen.
15. Um eine bessere Informationsgrundlage für die Politikgestaltung zu schaffen, wird den Mitgliedstaaten empfohlen,
 - a) die Umsetzung von Strategien zur Einkommensunterstützung, insbesondere des Mindesteinkommens, und der zugehörigen aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie den Zugang zu Dienstleistungen fortlaufend zu überwachen, unter anderem durch die Verbesserung der Verfügbarkeit und Qualität einschlägiger Daten auf allen Verwaltungsebenen und durch regelmäßige Bewertungen, sowie Anpassungen vorzunehmen, um die Ziele dieser Empfehlung so effizient wie möglich zu erreichen;
 - b) unter Einhaltung der Datenschutzvorschriften Mechanismen zu entwickeln, die es ermöglichen, den Werdegang von Personen ohne ausreichende Mittel in Bezug auf ihre soziale Inklusion oder ihren Übergang in eine Beschäftigung zu verfolgen;
 - c) der Kommission alle drei Jahre über die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Empfehlung Bericht zu erstatten; der erste Bericht sollte die Ergebnisse und Empfehlungen der unter Buchstabe a genannten Bewertungen enthalten.
16. Der Rat begrüßt die Absicht der Kommission,
 - a) mit den Mitgliedstaaten im Ausschuss für Sozialschutz zusammenzuarbeiten, um den Benchmarking-Rahmen für das Mindesteinkommen

60

weiterzuentwickeln und die Verfügbarkeit und Vergleichbarkeit einschlägiger Indikatoren und Daten zu verbessern;

- b) das Voneinander-Lernen und die Verbreitung von Ergebnissen und bewährten Verfahren unter den Mitgliedstaaten zu stärken;
- c) auf der Grundlage der unter Nummer 15 Buchstabe c genannten Berichte und im Ausschuss für Sozialschutz regelmäßig die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Empfehlung zu überprüfen – im Hinblick auf den Zugang zu inklusiven Arbeitsmärkten in enger Zusammenarbeit mit dem Beschäftigungsausschuss und dem Netzwerk der öffentlichen Arbeitsverwaltungen;
- d) die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Empfehlung im Rahmen des Europäischen Semesters zu überwachen und den Mitgliedstaaten gegebenenfalls länderspezifische Empfehlungen vorzuschlagen;
- e) eine Bestandsaufnahme der Maßnahmen vorzunehmen, die als Reaktion auf diese Empfehlung ergriffen wurden, insbesondere im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die Verringerung von Armut und sozialer Ausgrenzung, die Erhöhung des Beschäftigungsniveaus und die Verbesserung der Teilnahme an Bildungsmaßnahmen, und dem Rat bis 2032 Bericht zu erstatten.

17. Die Empfehlung 92/441/EWG wird durch die vorliegende Empfehlung ersetzt.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident /// Die Präsidentin*