

Brüssel, den 9. Oktober 2020
(OR. en)

11721/1/20
REV 1

SOC 608

BERATUNGSERGEBNISSE

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Delegationen

Nr. Vordok.: 11084/20

Betr.: Stärkung der Mindestsicherung zur Bekämpfung von Armut und sozialer
Ausgrenzung in der COVID-19-Pandemie und darüber hinaus
Schlussfolgerungen des Rates (9. Oktober 2020)

Die Delegationen erhalten in der Anlage die Schlussfolgerungen des Rates zur Stärkung der Mindestsicherung zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in der COVID-19-Pandemie und darüber hinaus, die der Rat im schriftlichen Verfahren gebilligt hat, das am 9. Oktober 2020 abgeschlossen wurde.

**Stärkung der Mindestsicherung zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung
in der COVID-19-Pandemie und darüber hinaus**

Schlussfolgerungen des Rates

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

IN ANERKENNUNG DES FOLGENDEN:

1. In seiner Strategischen Agenda 2019-2024 hat der Europäische Rat festgestellt, dass Ungleichheiten ein wesentliches politisches, gesellschaftliches und wirtschaftliches Risiko darstellen, und gefordert, Chancen für alle zu bieten. In ihrer Mitteilung „Ein starkes soziales Europa für einen gerechten Übergang“¹ beschreibt die Kommission den Weg zur Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte und hebt hervor, wie wichtig es ist, Sozialschutz und soziale Inklusion zu verbessern: Damit niemand im Zeitalter des Wandels auf der Strecke bleibt, muss die Armut bekämpft werden.
2. Trotz der als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie ergriffenen Maßnahmen offenbaren und vertiefen die sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie Schwächen auf dramatische Weise und vergrößern die Gefahren sich ausweitender sozioökonomischer Disparitäten in Europa². Im „Fahrplan für die Erholung nach der Pandemie“, den die Mitglieder des Europäischen Rates begrüßt haben, wird erklärt, dass die sozioökonomischen Folgen der Krise angegangen werden müssen. Die Einkommen derjenigen zu schützen, die ihren Arbeitsplatz verlieren, die einen Rückgang oder Verlust ihrer Einkünfte erleiden oder die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ist eine große Herausforderung. Zusammen mit Aktivierungs- und Befähigungsdienstleistungen spielt die Mindestsicherung eine entscheidende Rolle bei der Eindämmung des Risikos von Armut und sozialer Ausgrenzung in dieser Krise und unterstützt damit die am stärksten benachteiligten Menschen sowohl jetzt als auch in der Zukunft³.

¹ COM(2020) 14 final.

² OECD 2020: COVID-19: Protecting people and societies.

³ ILO 2020: Social protection responses to the COVID-19 crisis: Country responses and policy considerations.

3. Mindestsicherungsregelungen tragen nicht nur erheblich zum Sozialschutz der am stärksten von der Krise betroffenen Gruppen bei, sondern wirken auch stabilisierend auf die Gesamtnachfrage nach in der Volkswirtschaft produzierten Waren und Dienstleistungen⁴.
4. Beobachtet man die Entwicklungen insgesamt, bestätigt sich tendenziell, wie wichtig es ist, Mindestsicherung und aktive Inklusion in Europa zu stärken. Unionsweit sind in den letzten zehn Jahren Millionen von Menschen aus der Armut geführt worden. Doch ist das Ziel der EU, bis 2020 20 Millionen Bürger aus der Armut zu befreien, nicht erreicht worden. Selbst vor Ausbruch der Pandemie waren europaweit insgesamt immer noch mehr als jeder fünfte Erwachsene und jedes vierte Kind von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht⁵. Besondere Aufmerksamkeit verdient die Situation von Alleinerziehenden und Personen, die in (Quasi-)Erwerbslosenhaushalten leben, da sie besonders prekär ist. Sie sind fortwährend von Armut bedroht⁶; letztere gar von einer Verschlimmerung ihrer Armut. Diese Entwicklung verdeutlicht die europaweit bestehenden Lücken bei der Mindestsicherung im Hinblick auf ihre Angemessenheit und Reichweite sowie den Zugang zu Befähigungsdienstleistungen⁷. Versuche, diese Lücken zu schließen, haben in den letzten zehn Jahren nur begrenzte Fortschritte hervorgebracht⁸.
5. Die Mindestsicherung sollte als Teil des gesamten nationalen Sozialsystems betrachtet werden: Sinnvoll gestaltete, integrierte, angemessene und nachhaltige Sozialleistungen und -dienste bieten einen wirksamen Schutz für alle. Investitionen in die Sozialschutzsysteme bringen langfristig wertvolle soziale und wirtschaftliche Resultate. Der Sozialschutz leistet einen Beitrag zur sozioökonomischen Resilienz, zur Entwicklung des Humankapitals und zur Chancengleichheit, insbesondere für Kinder, die von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind.

⁴ Europäisches Parlament 2010: Studie „Die Rolle des Sozialschutzes als wirtschaftlicher Stabilisator: Lehren aus der gegenwärtigen Krise“.

⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_50/default/table?lang=de.

⁶ Eurostat 2020: Armutsgefährdungsquote nach Armutsgefährdungsschwelle und Art des Haushalts; Ausschuss für Sozialschutz 2019: Jahresbericht.

⁷ Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2020, S. 34.

⁸ Europäisches Parlament 2017: Studie „Strategien zur Sicherstellung des Mindesteinkommens in den EU-Mitgliedstaaten“; Europäische Kommission (2016): Mindesteinkommensregelungen in Europa: eine Untersuchung nationaler Strategien 2015.

6. Im Rahmen der europäischen Säule sozialer Rechte wird der Grundsatz betont, dass jede Person, die nicht über ausreichende Mittel verfügt, das Recht auf angemessene Mindestsicherungsleistungen, die in allen Phasen ein Leben in Würde gewährleisten, sowie auf einen wirksamen Zugang zu Befähigungsgütern und -dienstleistungen hat.
7. Folgende Maßnahmen spielen eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung von Ungleichheit, Armut und sozialer Ausgrenzung: eine angemessene Mindestsicherung durch Sozialhilfeleistungen, Mindestsicherungsregelungen oder andere, national festgelegte Garantien für einen sozialen Basisschutz für Menschen, denen der Eintritt oder Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt nicht möglich war und die keine Mittel zur Sicherung des Lebensunterhalts haben. Ziel dieser Maßnahmen ist es, die Armut in den Haushalten zu lindern und ein Leben in Würde zu gewährleisten⁹. In Verbindung mit Anreizen zur (Wieder-)Eingliederung derjenigen, die arbeiten können, in den Arbeitsmarkt sowie einem wirksamen Zugang zu Befähigungsgütern und -dienstleistungen fördern Mindestsicherungsregelungen die aktive Eingliederung der Menschen in Beschäftigung und Gesellschaft. Um das größere Armutsrisiko von Frauen zu verringern und die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu erleichtern, ist es – neben anderen Faktoren – besonders wichtig, die Herausforderungen anzugehen, die sich Alleinerziehenden mit der Vereinbarkeit von Beruf und Betreuungsaufgaben stellen und von denen die überwiegende Mehrheit (acht von zehn) Frauen sind¹⁰.

⁹ Europäisches Parlament 2017 (siehe oben).

¹⁰ Eurostat 2020: Zahl der Personen nach Geschlecht, Altersgruppen, Haushaltszusammensetzung und Erwerbsstatus [lfst_hhindws], letzte Daten aus dem Jahr 2019.

8. Es ist Sache der Mitgliedstaaten, nationale Vorschriften zu erarbeiten und umzusetzen, die eine Mindestsicherung gewährleisten. Den Unionsrahmen für die Mindestsicherung bilden derzeit die Empfehlung 92/441/EWG des Rates¹¹, die Empfehlung 2008/867/EG der Kommission sowie einschlägige Überwachungs- und Koordinierungsmaßnahmen im Rahmen des Europäischen Semesters, gestützt durch den EU-Benchmarking-Rahmen für die Mindestsicherung. Eine Erweiterung dieses Rahmens könnte dazu beitragen, noch bestehende Lücken bei der Mindestsicherung zu schließen. Eine wirksame Mindestsicherung in der gesamten Union könnte dazu beitragen, soziale Ungleichheiten und Disparitäten innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten abzubauen und so die soziale Aufwärtskonvergenz zu fördern. Eine künftige Erweiterung des Unionsrahmens könnte auch dazu beitragen, die stabilisierende Funktion¹² der Mindestsicherung in allen EU-Volkswirtschaften zu stärken und somit die gesamtwirtschaftliche Nachfrage in Krisenzeiten und darüber hinaus zu sichern.
9. Eine wirksame Mindestsicherung setzt die Anwendung einer Reihe zentraler Grundsätze voraus. Diese waren bereits Gegenstand der Empfehlung 92/441 des Rates, der Empfehlung der Kommission zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen¹³ sowie der diesbezüglichen Vorschläge der IAO in ihrer Empfehlung von 2012 (Nr. 202) zum innerstaatlichen sozialen Basisschutz. Zentrale Grundsätze sind insbesondere:
- a. *Zugang*: Basierend auf dem Grundsatz der Universalität sollten bedürftige Personen das Recht auf einen diskriminierungsfreien und umfassenden Zugang zu Leistungen haben. Der Zugang zu und die Inanspruchnahme von Leistungen sollten in der Praxis unter anderem durch zugängliche und vereinfachte Antragsverfahren und ein Beschwerderecht gewährleistet werden.

¹¹ 92/441/EWG: Empfehlung 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, S. 46).

¹² Europäisches Parlament 2010 (siehe oben).

¹³ Empfehlung der Kommission vom 3. Oktober 2008 zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen (2008/867/EG) (ABl. L 307 vom 18.11.2008, S. 11).

- b. *Angemessenheit:* Basierend auf dem Grundsatz eines menschenwürdigen Lebens sollten die Grundbedürfnisse durch Mindestsicherungsleistungen angemessen gedeckt werden, wobei dem jeweiligen Lebensstandard und Preisniveau bzw. nationalen Armutsgrenzen in dem betreffenden Mitgliedstaat Rechnung zu tragen ist. Der Bedarf sollte anhand kohärenter und transparenter Methoden ermittelt werden; die Leistungen sollten regelmäßig anhand geeigneter Indikatoren angepasst werden. Die Zusammensetzung des Haushalts sowie spezifische individuelle Bedürfnisse wie Behinderung, Kinderbetreuung oder Langzeitpflege sollten angemessen berücksichtigt werden.
- c. *Befähigungsaspekte:* Basierend auf dem Grundsatz der aktiven Inklusion sollte die Mindestsicherung mit der Bereitstellung hochwertiger Befähigungsdienstleistungen einhergehen. Für diejenigen, die arbeiten können, sollte es Arbeitsanreize und geeignete aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie Stellenvermittlung und Ausbildung geben. Ein breites Spektrum an Sozialleistungen wie Rechtsberatung und Informationen über Unterstützungsangebote sowie angemessene Hilfestellung und Beratung sollten die Programme ergänzen, um eine wirksame Reichweite und Unterstützung für alle zu gewährleisten.

10. Das Europäische Semester leistet mit der Überwachung und politischen Koordinierung durch den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht, die Länderberichte und die länderspezifischen Empfehlungen einen wertvollen Beitrag im Hinblick auf das Ziel, die Wirksamkeit der Mindestsicherung zu verbessern. Unterstützt wird die Überwachung auf EU-Ebene durch den vom **Ausschuss für Sozialschutz** entwickelten Benchmarking-Rahmen für Angemessenheit, Anspruchsberechtigung und Aktivierung im Bereich Mindestsicherung, der hier einen wichtigen Bezugspunkt darstellt. Im Hinblick auf künftige Entwicklungen des Überwachungsrahmens auf diesem Gebiet sind weitere Arbeiten zur Erhebung vergleichbarer, hochwertiger Informationen sowohl qualitativer als auch quantitativer Art von Vorteil, wobei den unterschiedlichen Maßnahmen im Bereich der Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten gebührend Rechnung zu tragen ist.
11. Evaluierungen¹⁴ zeigen gemischte oder sogar relativ unbedeutende Ergebnisse bei der Umsetzung der politischen Leitlinien, die in der Empfehlung des Rates über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung und in der Empfehlung der Kommission zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen enthalten sind. Daran zeigt sich deutlich, dass weitere Maßnahmen erforderlich sind.
12. In seiner Entschließung vom 24. Oktober 2017¹⁵ ruft das Europäische Parlament alle Mitgliedstaaten auf, angemessene Mindestsicherungsregelungen einzuführen, und unterstreicht die Rolle der Mindestsicherung als Instrument zur Armutsbekämpfung. In ähnlicher Weise fordert der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss in seiner Stellungnahme vom 20. Februar 2019¹⁶ Maßnahmen zur Mindestsicherung —

¹⁴ Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Umsetzung der Empfehlung 92/441/EWG vom 24. Juni 1992 über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung (KOM/98/0774 endg.); Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Implementation of the 2008 Commission Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market“ (SWD(2017)257 final, nur auf Englisch verfügbar).

¹⁵ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. Oktober 2017 über Strategien zu der Sicherstellung des Mindesteinkommens als Mittel zur Armutsbekämpfung (2016/2270(INI)).

¹⁶ Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 20. Februar 2019 (SOC/584-EESC-2018).

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION

ERSUCHT die Mitgliedstaaten,

13. DARAUF HINZUWIRKEN, dass ihre nationalen Mindestsicherungsregelungen den einschlägigen Empfehlungen der Union und der Internationalen Arbeitsorganisation entsprechen, zugänglich und angemessen sind und die soziale und berufliche Eingliederung der Begünstigten unterstützen;
14. bei der Entwicklung, Aktualisierung und Umsetzung entsprechender Regelungen mit einschlägigen Interessenträgern wie den zuständigen Behörden – auch lokalen und regionalen Stellen –, Sozialpartnern und Organisationen der Zivilgesellschaft sowie gegebenenfalls Menschen, die von Armut betroffen sind, ZUSAMMENZUARBEITEN;
15. im Rahmen der regelmäßigen Evaluierungen ZU PRÜFEN, wie funktionsfähig und angemessen die Mindestsicherungsregelungen im Hinblick darauf sind, die negativen sozioökonomischen Folgen der COVID-19-Krise abzufedern und die gesellschaftliche und berufliche Integration zu unterstützen, und erforderlichenfalls Maßnahmen FESTZULEGEN und UMZUSETZEN, um ihre Wirksamkeit sowohl kurz- als auch langfristig zu erhöhen;
16. ANSTRENGUNGEN ZU UNTERNEHMEN, um Menschen, die nach national festgelegten Voraussetzungen anspruchsberechtigt sein könnten, über ihr Recht auf Mindestsicherung zu informieren; diese Menschen zu ERMUTIGEN, Geld- oder Sachleistungen zu beantragen und entsprechende Leistungen in Verbindung mit Aktivierungs- und Befähigungsdienstleistungen in Anspruch zu nehmen; und
17. nach Geschlecht aufgeschlüsselte Daten ZU ERHEBEN, um Maßnahmen im Bereich der Mindestsicherung und deren Wirkung zu überwachen und zu prüfen, und die Europäische Kommission, den Ausschuss für Sozialschutz und den Beschäftigungsausschuss dabei zu UNTERSTÜTZEN, einen regelmäßigen Bericht über die Entwicklung der Mindestsicherung zu erstellen, unter anderem indem sie Informationen und Daten zu Schlüsselindikatoren für Zugang, Angemessenheit und Befähigungsaspekte bereitstellen;

ERSUCHT die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission, im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten sowie unter Berücksichtigung der nationalen Gegebenheiten und unterschiedlichen Arbeitsmarktmodelle

18. GEMEINSAM DARAN ZU ARBEITEN, die europäische Säule sozialer Rechte umzusetzen, und sich dafür einzusetzen, die noch bestehenden Lücken bei der Mindestsicherung im Hinblick auf die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zu schließen;
19. bei der Koordinierung der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik im Rahmen des Europäischen Semesters die beschäftigungs- und sozialpolitischen Aspekte im Hinblick auf die Mindestsicherung ZU STÄRKEN und entsprechende politische Empfehlungen mit langfristiger Perspektive ABZUGEBEN, die die Erfordernisse der Wirtschafts-, Fiskal-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik in Einklang bringen;
20. den Austausch bewährter Verfahren, die Vernetzung nationaler Kontaktstellen für länderübergreifende Hilfe und das wechselseitige Lernen bei der Weiterentwicklung der Mindestsicherung auf nationaler und regionaler Ebene, auch im Rahmen des Europäischen Netzwerks für Mindestsicherung als technischem Forum des Ausschusses für Sozialschutz ZU STÄRKEN; und
21. gezielte Unterstützung aus verfügbaren EU-Fonds, insbesondere dem Europäischen Sozialfonds Plus und dem Aufbauinstrument „Next Generation EU“, OPTIMAL EINZUSETZEN, um soziale Inklusion und Erwerbsbeteiligung zu fördern und Armut zu bekämpfen;

ERSUCHT die Europäische Kommission, im Rahmen ihrer in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und unter gebührender Berücksichtigung der nationalen Gegebenheiten,

22. eine Aktualisierung des Unionsrahmens EINZULEITEN, um die Politik der Mitgliedstaaten zur nationalen Mindestsicherung wirksam zu unterstützen und zu ergänzen;

ERSUCHT die Kommission, den Ausschuss für Sozialschutz und den Beschäftigungsausschuss, im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten und unter Berücksichtigung der nationalen Gegebenheiten,

23. das bestehende EU-Benchmarking im Bereich der Mindestsicherung WEITER AUSZUBAUEN, um die Leistungsüberwachung zu erleichtern und politische Hebel in den drei wichtigsten Dimensionen der Mindestsicherung – Angemessenheit, Zugang und Bereitstellung von Befähigungsdienstleistungen, einschließlich jener, die die Erwerbsbeteiligung erleichtern, – zu unterstützen; und
24. ausgehend von dem auf EU-Ebene festgelegten Benchmarking-Rahmen für die Mindestsicherung einen regelmäßigen gemeinsamen Bericht zur Analyse und Überprüfung der Fortschritte bei der Entwicklung der Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten ZU ERSTELLEN. In dem Bericht sollte insbesondere empirisch untersucht werden, welche Rolle die Mindestsicherung für die Beschäftigungsförderung und Armutsbekämpfung sowie die Einkommens- und Chancengleichheit (auch mit Blick auf geschlechtsspezifische Diskrepanzen) spielt. In dem Bericht sollte dargelegt werden, wie die Dimensionen Zugang, Angemessenheit und Befähigungsaspekte der Mindestsicherung umgesetzt werden. Behandelt werden sollte auch das Potenzial der Mindestsicherung zur Stabilisierung von Wirtschaft und Gesellschaft in Zeiten des wirtschaftlichen Abschwungs in Verbindung mit anderen Beschäftigungsförderungs- und Sozialschutzmaßnahmen.