

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Entwicklungen im Bereich der Sozialleistungen“

(2011/C 44/05)

Hauptberichterstatter: **Xavier VERBOVEN**

Mit Schreiben vom 29. April 2010 ersuchte Laurette ONKELINX, belgische Vizepremierministerin und Ministerin für Soziales und öffentliche Gesundheit, im Namen des künftigen belgischen EU-Ratsvorsitzes den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union um Erarbeitung einer Sondierungsstellungnahme zum Thema:

„Entwicklungen im Bereich der Sozialleistungen“

Das Präsidium beauftragte am 25. Mai 2010 die Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft mit den Vorarbeiten.

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten beschloss der Ausschuss auf seiner 464. Plenartagung am 14./15. Juli 2010 (Sitzung vom 14. Juli), Xavier VERBOVEN zum Hauptberichterstatter zu bestellen, und verabschiedete mit 66 gegen 3 Stimmen bei 10 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt, dass die Frage der Entwicklung der Sozialleistungen während des belgischen Ratsvorsitzes auf einer Fachkonferenz erörtert werden soll. Der Ausschuss erkennt an, dass der Sozialschutz ein wichtiges Instrument der Umverteilung, des sozialen Zusammenhalts und der Solidarität ist, das ein Kernstück des europäischen Einigungswerks bilden muss. Zu den grundlegenden sozialen Rechten gehören der Zugang zu angemessenen Sozialleistungen beim Eintreten bestimmter sozialer Risiken oder zu sozialer Unterstützung und Unterstützung für die Wohnung für Menschen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen. Der EWSA erinnert an seine Erklärung vom 30. November 2009, in der er die Europäische Kommission auffordert, „ein sozialpolitisches Aktionsprogramm vorzuschlagen, mit dem gewährleistet wird, dass den sozialen Grundrechten dieselbe Bedeutung beigemessen wird wie den Wettbewerbsregeln und den wirtschaftlichen Freiheiten.“⁽¹⁾

1.2 Der EWSA weist darauf hin, dass die Sozialpolitik ein Produktivfaktor ist. Er erinnert erneut daran, dass Sozial- und Arbeitsmarktpolitik bei geeigneter Konzeption gleichermaßen zur sozialen Gerechtigkeit und zur wirtschaftlichen Effizienz und Produktivität beiträgt. Das Hauptmerkmal des europäischen Sozialmodells ist die gelungene Verzahnung von wirtschaftlicher Effizienz und sozialem Fortschritt⁽²⁾. Ob sich die Bürger mit dem Projekt Europa identifizieren können, hängt davon ab, ob in einer Reihe von Bereichen eine wirkungsvolle Politik betrieben wird. Nicht übersehen werden darf, dass der Sozialschutz eine stabilisierende Funktion in der Wirtschaft hat, sowohl in wirtschaftlich guten wie schlechten Zeiten⁽³⁾.

1.3 Die derzeitige Wirtschafts- und Sozialkrise lässt eine europäische Strategie für den zeitlichen Horizont 2020 mehr denn je geboten erscheinen. Diese neue Strategie, die von der Europäischen Kommission⁽⁴⁾ konzipiert wurde, wurde vom Europäischen Rat am 17. Juni 2010 angenommen; im September dieses

Jahres soll sie formell vom Parlament gebilligt werden. Sie bezieht sich auf vier Bereiche: Wissen und Innovation, nachhaltigeres Wirtschaften, die Verbesserung der Beschäftigungsquoten und soziale Inklusion. Der EWSA unterstützt diese mehrdimensionale Sicht, mit der ein „intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ gefördert werden soll. Er bedauert jedoch, dass die Empfehlungen in seiner letzten Stellungnahme zu der „Zukunft der Lissabon-Strategie nach 2010“ in einigen Punkten, bei denen Schwachstellen ausgemacht wurden, nicht aufgegriffen wurden. So wären unter anderem „Leitlinien mit messbaren Zielen betreffend die Geschlechtergleichstellung, den Kampf gegen Arbeitsverhältnisse mit mangelnder sozialer Absicherung, den Übergang in eine CO₂-arme Wirtschaft, die Bekämpfung der Armut (auch der in Arbeit stehenden Personen) sowie die Verhütung sozialer Ausgrenzung (z.B. angemessene Unterstützungen im Fall der Erwerbslosigkeit bzw. Arbeitsunfähigkeit sowie beim Zugang zu öffentlichen Diensten)“ auszuarbeiten⁽⁵⁾.

1.4 Der EWSA begrüßt, dass die Strategie Europa 2020 eine Leitlinie enthält, die speziell der sozialen Inklusion und der Armutbekämpfung gewidmet ist und die Zusage beinhaltet, mindestens 20 Millionen Menschen der Gefahr von Armut und sozialer Ausgrenzung zu entheben⁽⁶⁾. Das Jahr 2010 wurde zum Europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut ausgerufen; es ist unumgänglich, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um allen Betroffenen zu helfen, aus der Armut zu finden.

1.5 Der Rat sieht in nachhaltigen, guten und angemessen entlohnten Beschäftigungsverhältnissen das wirkungsvollste Mittel gegen die Ausgrenzung. Es müssen strukturelle Verbesserungsmaßnahmen durchgeführt werden, um einen integrativen Arbeitsmarkt zu schaffen⁽⁷⁾. Der EWSA erinnert an das Rahmenabkommen für einen integrativen Arbeitsmarkt, das am 9. Dezember 2009 im Rahmen des sozialen Dialogs geschlossen wurde. Es bekundet die Bereitschaft der Sozialpartner, integrative Arbeitsmärkte zu fördern, das Arbeitskräftepotenzial in Europa zu maximieren, die Beschäftigungsquote und die Qualität der Arbeitsplätze zu verbessern, wozu auch Aus- und Weiterbildung gehören.

⁽¹⁾ Stellungnahme des EWSA, ABl. C 27 vom 3.2.2009.

⁽²⁾ Stellungnahme des EWSA, ABl. C 309 vom 16.12.2006.

⁽³⁾ Europäische Kommission, Ausschuss für Sozialschutz, „Gemeinsamer Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2010“, Manuskript, Februar 2010.

⁽⁴⁾ Mitteilung der Kommission KOM(2010) 2020.

⁽⁵⁾ Stellungnahme des EWSA, ABl. C 128 vom 18.5.2010, Ziffer 4.4.

⁽⁶⁾ Europäischer Rat, 17.6.2010, Schlussfolgerungen, EUCO 13/10.

⁽⁷⁾ Idem 5.

1.6 Der EWSA teilt den Standpunkt, den das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 6. Mai 2009 zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen ⁽⁸⁾ zum Ausdruck bringt, wonach „die aktive Eingliederung nicht die soziale Eingliederung ersetzen darf, da schutzbedürftige Personen, die nicht zur Teilnahme am Arbeitsmarkt in der Lage sind, ein Recht auf ein menschenwürdiges Leben und eine uneingeschränkte Beteiligung am gesellschaftlichen Leben haben und ihnen deshalb unabhängig von der Teilhabe am Arbeitsmarkt ein Mindesteinkommen sowie zugängliche und erschwingliche Sozialdienstleistungen hoher Qualität zur Verfügung stehen müssen“.

1.7 Der EWSA erinnert daran, dass er bereits in seiner Stellungnahme vom 12. Juli 1989 zum Thema „Armut“ ⁽⁹⁾ für die „die Einführung eines sozialen Minimums [...], das gleichzeitig ein soziales Netz für die Armen und ein für ihre Wiedereingliederung in die Gesellschaft nötiges Werkzeug darstellen soll“ plädiert hatte. Er bedauert, dass diese Stellungnahme sowie die Empfehlung des Rates vom 24. Juni 1992 über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung ⁽¹⁰⁾ noch immer keinen entsprechenden Nachgang gefunden haben. Der EWSA vertritt infolgedessen die Auffassung, dass die progressive Einführung eines garantierten Mindestniveaus an Einkommen und Sozialleistungen im Rahmen der Sozialschutzsysteme im Wege eines neuen Instruments ins Auge gefasst werden sollte, das unter Berücksichtigung der spezifischen einzelstaatlichen Gegebenheiten die politischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der Armut wirksamer unterstützt. Das in der Strategie Europa 2020 formulierte Ziel der Armutsreduzierung ist so gesehen ein wichtiger Hebel.

1.8 Hinsichtlich der Sozialleistungen, die Lohn oder Gehalt ersetzen, weist der EWSA darauf hin, dass diesen derzeit nicht allesamt im Rahmen der offenen Koordinierungsmethode betreffend den Sozialschutz besondere Aufmerksamkeit zuteil wird. Über definierte Ziele, gemeinsame Indikatoren sowie den Austausch bewährter Praktiken wird mit dieser Methode angestrebt, die Sozialschutzsysteme in den Bereichen Armutsbekämpfung, soziale Ausgrenzung, Renten, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege zu reformieren. Folglich bleiben die Unterstützung bei Arbeitslosigkeit, Sozialleistungen bei Arbeitsunfähigkeit, Mutterschaft, Behinderung, Arbeitsunfällen oder Berufskrankheiten in diesem wichtigen Prozess außen vor. Der EWSA empfiehlt, die Tätigkeiten im Rahmen der offenen Koordinierungsmethode zum Sozialschutz auf alle Einkommensersatzleistungen auszuweiten. Er empfiehlt insbesondere die Einführung eines Monitorings, um das angemessene Sozialleistungsniveau zu ermitteln.

1.9 Der EWSA weist darauf hin, dass bei der Modernisierung unserer Sozialschutzsysteme ein effizientes Gleichgewicht angestrebt werden muss zwischen einerseits Anreizen zur Verbesserung des Arbeitskräfteangebots und andererseits Maßnahmen, die einen angemessenen Sozialschutz unter Gewährleistung der Effizienz der in diesem Bereich getätigten Ausgaben garantieren.

⁽⁸⁾ Europäisches Parlament, Entschließung vom 6.5.2009, 2008/2335 (INI).

⁽⁹⁾ Stellungnahme des EWSA, ABl. C 221 vom 28.8.1989 und ABl. C 128 vom 18.5.2010, S. 15.

⁽¹⁰⁾ Empfehlung des Rates Nr. 92/441/EWG vom 24. Juni 1992, ABl. L 245 vom 26.8.1992.

Was den ersten Aspekt betrifft, so legt der Ausschuss Wert auf die Feststellung, dass das Einkommen nicht das einzige zu berücksichtigende Element sein darf. Es gibt auch noch andere gewichtige Faktoren, darunter Verfügbarkeit, Effizienz und Qualität von Dienstleistungen rund um die Kinderbetreuung, aber auch Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs von Behinderten, Infrastrukturen für die berufliche Unterbringung von Arbeitsuchenden, sowie Bildungs-, Ausbildungs- und Gesundheitsinfrastrukturen ⁽¹¹⁾. Der EWSA bekräftigt daher erneut sein Anliegen einer Stärkung der offenen Koordinierungsmethode im Wege der Umsetzung messbarer Ziele im Bereich Sozialschutz, darunter Erstattungsniveau oder Absicherung, aber auch Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen ⁽¹²⁾. Im Übrigen stellt der Ausschuss fest, dass die breite Anwendung der ABM-Systeme im Rahmen der offenen Koordinierungsmethode im Bereich des Sozialschutzes keine besondere Aufmerksamkeit gefunden hat. Er empfiehlt die Erarbeitung eines Berichts im Rahmen des Ausschusses für Sozialschutz, um zu prüfen, ob die ABM-Instrumente tatsächlich Ausdruck eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen den Werten Solidarität, Verantwortung und Zusammenhalt sind.

1.10 Der EWSA unterstreicht die bedeutende Rolle, die die Vertreter der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner bei Fragen rund um die Modernisierung der Sozialschutzsysteme sowie der Stärkung der offenen Koordinierungsmethode als demokratischer Prozess übernehmen können.

2. Einführung und Kontext

2.1 Der Sozialschutz ist ein wichtiges Umverteilungs- und Solidaritätsinstrument, für dessen Gestaltung und Finanzierung die Mitgliedstaaten zuständig sind. Er hat in jedem Mitgliedstaat eine spezifische Ausgestaltung, und es herrscht somit eine große Vielfalt der Systeme. Der Umstand, dass er ein Herzstück des europäischen Einigungswerks ist, wird in Artikel 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und in Artikel 34 der Charta der Grundrechte der EU anerkannt und gewürdigt. Dort wird festgehalten:

- zum einen das *Recht auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit und zu den sozialen Diensten, die in Fällen wie Mutterschaft, Krankheit, Arbeitsunfall, Pflegebedürftigkeit oder im Alter sowie bei Verlust des Arbeitsplatzes Schutz gewährleisten [...]*
- zum anderen 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.*

2.2 Neben der Gewährleistung eines angemessenen Einkommens für Erwerbslose oder bei Eintreten bestimmter sozialer Risiken muss der Sozialschutz unbedingt auch Beschäftigungsübergänge absichern, zumal um eine gute Integration in den Arbeitsmarkt sicherzustellen.

⁽¹¹⁾ Stellungnahme des EWSA, ABl. C 302 vom 7.12.2004, S. 86.

⁽¹²⁾ Stellungnahme des EWSA, ABl. C 128 vom 18.5.2010, S. 10, und ABl. C 302 vom 7.12.2004, S. 86.

2.3 Angesichts der Finanzkrise 2008 haben die Sozialschutzsysteme die Europäer nicht nur vor den schlimmsten Folgen dieser Krise bewahrt, sie haben sich auch als kontrazyklische Stabilisatoren der Wirtschaft⁽¹³⁾ erwiesen. Wegen des Fehlens einer ehrgeizigen Konvergenzpolitik könnten diese Systeme gerade durch die Wettbewerbspraktiken bestimmter Mitgliedstaaten in Gefahr geraten, die in der Absenkung der Sozialausgaben einen Weg sehen, um ausländische Investitionen anzulocken. Auch im sozialen Bereich wirkt sich diese Tendenz, die bei Steuern und Löhnen bereits zu beobachten ist, immer stärker aus⁽¹⁴⁾.

2.4 Im Vorfeld der Umsetzung der neuen Strategie Europa 2020 muss daran erinnert werden, dass das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum allein noch keine Gewähr für einen besseren sozialen Zusammenhalt bietet. Im vergangenen Jahrzehnt sind die Ungleichheiten häufig noch größer geworden, und Armut und soziale Ausgrenzung sind in den meisten EU-Mitgliedstaaten nach wie vor ein großes Problem⁽¹⁵⁾. Der EWSA hält es im Übrigen für erforderlich, diesen Phänomenen durch eine Herangehensweise entgegenzutreten, die vom Grundsatz her nicht reaktiv angelegt ist und auf Entschädigung abstellt, sondern auch vorbeugenden und proaktiven Charakter hat. Dadurch soll das Verarmungsrisiko schon vorab begrenzt werden. Hier ist vor allem an die Kinderarmut zu denken, die die gesamte Entwicklung und das spätere Leben eines Menschen prägen kann.

2.5 In Bezug auf den sozialen Schutz und insbesondere die Sozialleistungen gibt es heute vier große Herausforderungen:

- Die Krise und ihre Folgen: Einerseits drücken sie sich in höheren Arbeitslosigkeitsausgaben infolge zahlreicher Arbeitsplatzverluste aus, zum anderen belasten sie die öffentlichen Haushalte. Um zu vermeiden, dass die Menschen in der Langzeitarbeitslosigkeit gefangen bleiben, müssen die Sozialschutzsysteme weiter verbessert und modernisiert werden, um einen aktiven und sicheren Rahmen zu schaffen, der den Zugang zu und die Rückkehr in eine gute Beschäftigung gewährleistet und die Nachhaltigkeit dieser Systeme sicherstellt.
- Die Bevölkerungsalterung: Sie wird sich spürbar auf die Renten- und Gesundheitssysteme auswirken. Zur Solidarität zwischen den Generationen gehören die Gewährleistung eines ausreichenden Rentenniveaus und Investitionen in die mit diesem Phänomen zusammenhängenden Bedürfnisse, womit insbesondere auch der Bereich Pflege gemeint ist.
- Armut und Ungleichheit: Diese haben in nicht akzeptabler Weise zugenommen. Die Ziele der Reduzierung der Armut, die in der neuen Strategie Europa 2020 definiert werden, sind ehrgeizig. Sie erfordern koordinierte Anstrengungen der Mitgliedstaaten in zahlreichen Bereichen politischen Handelns in Partnerschaft mit den Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft.

⁽¹³⁾ Europäische Kommission, Ausschuss für Sozialschutz, „Wachstum, Beschäftigung und sozialer Fortschritt in der EU – Kernbotschaften“, Manuskript, September 2009.

⁽¹⁴⁾ Klaus Busch, „World Economic Crisis and the Welfare State – Possible solutions to reduce the economic and social imbalances in the world economy, Europe and Germany“, International Policy analysis, Friedrich-Ebert-Stiftung, Februar 2010.

⁽¹⁵⁾ Idem 15.

- Die notwendige Verbesserung des Wohlergehens der europäischen Bürger und des sozialen Zusammenhalts: Die Bürger haben in den letzten Jahren augenscheinlich gewaltige Erwartungen in Bezug auf effiziente, fortschrittliche neue Ansätze der Sozialpolitik, die zugleich wirtschaftlich nachhaltig sind, gehegt.

3. Angemessene Ersatzeinkommen

3.1 Die Sozialleistungen, die bei Arbeitslosigkeit, Renteneintritt, im Krankheitsfall und bei Behinderung eine Einkommensgarantie bieten, nehmen in den Systemen der sozialen Sicherheit eine Vorrangstellung ein. Ganz gleich, wie sie finanziert werden und welche Prinzipien ihnen zugrunde liegen (Versicherung oder Solidargemeinschaft), oder wie ihre Bewilligungsmodalitäten aussehen, ihr Ziel ist stets, bei Eintritt eines sozialen Risikos ein stabiles und angemessene Einkommen sicherzustellen. Von daher sind sie für den Einzelnen und gesamtgesellschaftlich gesehen ein wichtiger Faktor, der Sicherheit schafft. Sie dürfen nicht als Belastung gesehen werden, sondern müssen als produktive Investition aufgefasst werden, von der alle etwas haben.

3.2 Die gewaltigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umwälzungen in Europa, die durch die Globalisierung, den technischen Fortschritt, die einsetzende Bevölkerungsalterung und in jüngster Zeit durch den Ausbruch der Wirtschaftskrise (ab 2008) ausgelöst wurden, haben zu tief greifenden Veränderungen in den Sozialschutzsystemen im Allgemeinen und den Ersatzeinkommen im Besonderen geführt. Die in den vergangenen 20 Jahren im Zeichen der Reformen geführte Politik zielte im Wesentlichen auf die Gesundung der öffentlichen Finanzen der Mitgliedstaaten und auf die Sicherstellung des Wirtschaftswachstum ab, vor allem durch eine hohe Beschäftigungsquote. Das hat dazu geführt, dass den Sozialleistungen eine vornehmliche Anreizfunktion für eine verstärkte Teilnahme am Arbeitsmarkt zugeordnet wurde.

3.3 Der Ausschuss weiß sehr wohl um die Tatsache, dass das Schutzniveau, das die Sozialleistungen gewährleisten, stark von den öffentlichen Finanzen abhängt, die derzeit infolge Wirtschaftskrise und Bevölkerungsalterung stark unter Druck sind. Er erinnert jedoch daran, dass er *„Schritte ab[lehnt], die zu einer Bedrohung der Solidarität führen würden, auf der der Sozialschutz beruht und die für Europa so nützlich ist“*⁽¹⁶⁾. Sozialleistungen zur teilweisen Erhaltung des Lebensstandards sind wichtig für die Gewährleistung einer besseren Verteilung der Güter und Einkommen sowie den sozialen Zusammenhalt. In diesem Zusammenhang unterstreicht der Ausschuss die Bedeutung der Mechanismen zur Anpassung der Sozialleistungen nach Maßgabe der Entwicklung des Lebensstandards. Dies ist auch der Grund, warum der Ausschuss ein Monitoring im Rahmen der offenen Koordinierungsmethode für erforderlich erachtet, um ein angemessenes Niveau der Sozialleistungen zu ermitteln.

3.4 Der EWSA fordert die Umsetzung eines sozialen Aktionsprogramms im Geiste einer positiven Zusammenarbeit zwischen den Staaten, um der Versuchung einer *„konkurrierende[n] Nivellierung der sozialen Rechte, des Sozialschutzes und der Arbeitsbedingungen nach unten“* zu begegnen⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Idem 5.

⁽¹⁷⁾ Idem 1.

3.5 Arbeitslosigkeit: Stärkung des Sozialschutzes als Investition in die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und die soziale Eingliederung

3.5.1 Die Arbeitslosenversicherung ist eine wesentliche soziale Errungenschaft, da sie darauf ausgerichtet ist, Arbeitnehmer vor den Folgen einer Entlassung oder Umstrukturierung zu schützen. Ziel ist die Sicherung eines angemessenen und stabilen Ersatzinkommensniveaus, das eine ganz wichtige Voraussetzung für die Sicherung der beruflichen Mobilität und zugleich auch die Rückkehr in die Beschäftigung ist ⁽¹⁸⁾.

3.5.2 Die Arbeitslosenversicherung darf sich nicht auf die reine Unterstützungsleistung beschränken, sondern sie muss mit adäquaten und dynamischen Hilfsmaßnahmen verknüpft sein, die die Aussicht auf ein gutes Beschäftigungsverhältnis eröffnen. Diese aktiven Politikmaßnahmen müssen eine individuelle Begleitung und den Zugang zu qualifizierenden Ausbildungen ⁽¹⁹⁾ garantieren. Im Übrigen kommt auch noch andere Faktoren eine wichtige Rolle zu, wie Verfügbarkeit, Effizienz und Qualität von Dienstleistungen rund um die Kinderbetreuung, aber auch Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs von Behinderten sowie Bildungs- und Gesundheitsinfrastrukturen ⁽²⁰⁾. Die Behörden müssen die Umsetzung dieser unabdingbaren Elemente sicherstellen, damit reibungslose Beschäftigungsbereitstellungen möglich sind.

3.5.3 Andererseits ist der EWSA der Auffassung, dass strukturelle Verbesserungsmaßnahmen notwendig sind, um einen wirklich integrativen Arbeitsmarkt zu schaffen ⁽²¹⁾. Diesbezüglich sei an das Rahmenabkommen für einen integrativen Arbeitsmarkt erinnert, das am 9. Dezember 2009 im Rahmen des sozialen Dialogs geschlossen wurde. Es bekundet die Bereitschaft der Sozialpartner zur Förderung integrativer Arbeitsmärkte, zur Maximierung des Potenzials der Arbeitnehmer in Europa, zur Hebung der Beschäftigungsquote sowie zur Verbesserung der Qualität der Arbeitsplätze, zu der auch Aus- und Weiterbildung gehören.

3.5.4 Der Ausschuss hält diese Konvergenzen für notwendig, damit Arbeit einträglich und auch wirklich eine finanziell attraktivere Alternative ist. Durch die verzahnte Umsetzung sozial-, lohn- und steuerpolitischer Maßnahmen ist sicherzustellen, dass Personen mit geringer Arbeitsvergütung und mit geringen Qualifikationen Zugang zu einer lohnenden Beschäftigung erhalten und Armut und Arbeitslosigkeit entgehen können ⁽²²⁾.

3.5.5 Eine an eine dynamische Arbeitsmarktpolitik gekoppelte Arbeitslosenunterstützung ermöglicht es, die Wirtschaft zu stabilisieren und die aktive Anpassung an den Wandel dank einer Verbesserung der Qualifikationen und effizienter Initiativen in den Bereichen Beschäftigungssuche und Umschulung ⁽²³⁾ zu fördern. Allerdings muss darauf geachtet werden, dass die ABM-Politik, die derzeit in allen Mitgliedstaaten geführt wird, von einem Wertegleichgewicht zwischen Solidarität, Verantwortung und Zusammenhalt geprägt ist. Sie darf nicht selber

zu einem Risikofaktor werden und Unterschieden in Bezug auf Arbeitsplatzkategorien sowie dem Gefangensein in atypischen, gering qualifizierten und/oder schlecht bezahlten Beschäftigungsverhältnissen Vorschub leisten. Auch bei der Straffung der Kriterien der Förderungswürdigkeit ist Umsicht geboten, zumal in Zeiten der Wirtschaftskrise, in denen die Nachfrage nach Arbeitskräften gering ist. Es besteht die Gefahr, dass ausgegrenzte Personen noch mehr an den Rand gedrängt werden, was ihre berufliche (Wieder-) Eingliederung erheblich erschwert. Dieser Verdrängungsprozess können zudem noch den nachteiligen Nebeneffekt haben, dass andere Bereiche des sozialen Netzes stärker belastet werden, wie die Sozialhilfe oder die Berufsunfähigkeitsunterstützung, was nicht wünschenswert erscheint.

3.6 Renten: angemessene Renten trotz Bevölkerungsalterung

3.6.1 Da die Zahl der Rentner in Europa wächst und ihnen relativ gesehen immer weniger Erwerbstätige gegenüberstehen, hat die Europäische Union die Mitgliedstaaten zu einer Reform ihrer Rentensysteme aufgerufen, damit auch künftig angemessene und nachhaltige Renten gezahlt werden können. Schwerpunktmäßig setzen die Reformen in folgenden Bereichen an: Anreize zu einem längeren Verbleib im Arbeitsleben, Anreize zur zusätzlichen Altersversorgung, Schaffung einer stärkeren Kongruenz zwischen Sozialbeiträgen und Sozialleistungen, Berücksichtigung der steigenden Lebenserwartung bei der Berechnung der Sozialleistungen, angemessene Finanzierung der Mindestrente, Anrechnung von Kindererziehungs- bzw. Betreuungszeiten auf die Rentenansprüche und Mechanismen zur automatischen oder halbautomatischen Überprüfung.

3.6.2 Der Personenkreis der Über-65-jährigen weist eine relativ hohe Armutsgefährdungsquote auf (20 % im Durchschnitt der EU-27 gegenüber 17 % der Gesamtbevölkerung). Besonders betroffen sind Frauen (deren Gefährdungsquote 22 % beträgt). Es stellt sich die Frage einer angemessenen Abstimmung des Rentenniveaus auf die Einkommen der übrigen Bevölkerung. Ziel der Altersversorgung ist, den Rentnern ein sicheres Einkommen zu gewährleisten, das unter Berücksichtigung des vorherigen Lebensstandards an die Stelle des während des aktiven Erwerbslebens bezogenen Einkommens tritt. In Zukunft werden Maßnahmen erforderlich sein, um nicht nur die Einkommenslücke zwischen den Renten von Männern und Frauen zu verringern, sondern auch um eine angemessene Absicherung des Altersrisikos von Arbeitnehmer/innen zu gewährleisten, die in atypischen Beschäftigungsverhältnissen stehen oder einen atypischen Karriereverlauf hatten. Die immer noch herrschende Ungleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt wirkt sich erheblich auf die Rentenansprüche und auch auf die Rentenerwartung von Männern und Frauen aus ⁽²⁴⁾. Der Ausschuss weist ferner darauf hin, dass der Verbreitung von Systemen mit Mindestrenten eine maßgebliche Rolle bei der Bekämpfung der Altersarmut zukommt. Der EWSA drängt darauf, diesem Sachverhalt im Ausschuss für Sozialschutz und im Rahmen der offenen Koordinierungsmethode stärkere Aufmerksamkeit zu widmen.

3.6.3 Die Altersversorgung wird größtenteils aus den öffentlichen Rentensystemen bezahlt. Daher muss alles unternommen werden, um ihren Fortbestand und ihre finanzielle Belastbarkeit sicherzustellen. Der EWSA sieht die beste Garantie für eine

⁽¹⁸⁾ Florence Lefresne, „Regard comparatif sur l'indemnisation du chômage: la difficile sécurisation des parcours professionnels“, Chronique internationale de l'IREC – n°115, November 2008, S. 23.

⁽¹⁹⁾ Idem 18.

⁽²⁰⁾ Idem 11.

⁽²¹⁾ Idem 5.

⁽²²⁾ Idem 11.

⁽²³⁾ Idem 2.

⁽²⁴⁾ Idem 11.

angemessene Finanzierung dieser öffentlichen Systeme in einer hohen Beschäftigungsquote sowie in ergänzenden Finanzierungsmaßnahmen, wie sie in einigen Mitgliedstaaten bereits eingeführt wurden. Das Solidaritätsprinzip, das ein Band zwischen den Generationen knüpft und somit zum sozialen Zusammenhalt beiträgt, ist das Fundament dieser Systeme. Sie gestatten es ferner, auch in Zeiten von Arbeitslosigkeit oder bei krankheits- oder familiär bedingten Auszeiten im beruflichen Werdegang Rentenansprüche zu akkumulieren. Ihre finanzielle Standfestigkeit haben sie in der Finanzkrise von 2008 unter Beweis gestellt.

3.6.4 Neben den öffentlichen Rentensystemen haben sich auch ergänzende Versorgungssysteme herausgebildet. Diese können eine finanzielle Aufstockung der Renten bieten und sollten daher allen Arbeitnehmern offenstehen. Allerdings sind sie kein Lösungsansatz für das Problem der Finanzierbarkeit der öffentlichen Rentensysteme, die sie erst recht nicht in Frage stellen dürfen. Im Interesse der Beitragszahler und der Rentner müssen die Konzipierung und die Umsetzung dieser zusätzlichen Systeme zahlreichen Erfordernissen genügen. Vor allem muss auf die Verankerung in einem europäischen Regulierungsrahmen geachtet werden, der gemeinsam mit den Sozialpartnern zu erarbeiten ist. Es darf sich bei ihnen nicht ausschließlich um Investitionsfonds zur individuellen Alterssicherung handeln, sondern sie müssen auch die mit der Lebenserwartung zusammenhängenden Risiken abdecken und einen Einkommensschutz bei Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Ausfallszeiten aus familiären Gründen bieten. Der Zugang zu diesen zusätzlichen Systemen muss allen Arbeitnehmern einer Branche oder eines Unternehmens offenstehen. Das Prinzip der Gleichbehandlung von Männern und Frauen ist zu respektieren. Wichtig ist, dass die Sozialpartner in die Umsetzung und die Kontrolle der Systeme eingebunden werden. Schließlich muss auch darauf geachtet werden, dass Investitionen mit positiven Beschäftigungseffekten gefördert werden, anstatt Investitionen mit rein spekulativem Charakter.

3.7 Arbeitsunfähigkeit - ein wichtiges Sicherheitsnetz für von Krankheit oder Behinderung betroffene Arbeitnehmer

3.7.1 Neben den Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Ruhestand umfassen die Ersatzzahlungen auch die Sozialleistungen im Fall von Arbeitsunfähigkeit, Behinderung, Arbeitsunfall oder Berufskrankheit. Dabei geht es nicht nur um die Frage, wie ein angemessenes Ersatz Einkommen bemessen ist, sondern auch um die Wiedereingliederung oder den Zugang zum Arbeitsmarkt. Der EWSA erinnert an seinen Standpunkt, den er in seiner vorausgegangenen Stellungnahme zur sozialen Integration vorgebracht hat⁽²⁵⁾: Ein Einkommen ist eine unumgängliche Voraussetzung für ein unabhängiges Leben, aber keineswegs eine ausreichende Bedingung. Vielfach wird nicht genügend auf die Eingliederung der Betroffenen in das Berufsleben geachtet, obwohl es doch entsprechende gesetzliche Vorschriften gibt. Die praktischen Informations- und Hilfsmaßnahmen bei der Arbeitssuche oder zur Wiederaufnahme einer Arbeit sind oft schwerfällig und nicht zielführend.

3.7.2 Wer arbeitsunfähig ist, muss die Gewissheit haben, ein ausreichendes Einkommen zu beziehen, um ein würdiges Leben führen zu können. Die Sozialleistungen müssen nicht nur die Aufrechterhaltung eines angemessenen Lebensstandards gewährleisten, sondern sie müssen gleichermaßen die spezifischen Kos-

ten, die den Betroffenen aufgrund ihrer Krankheit oder ihrer Behinderung entstehen, abdecken. Politische Maßnahmen zur Gewährleistung zugänglicher und guter Gesundheitsdienstleistungen spielen hier ebenfalls eine wesentliche Rolle. Gleiches gilt für Maßnahmen, die die Schaffung von Infrastrukturen und sozialen Dienstleistungen für die Pflege begünstigen, um so ein würdiges Leben zu ermöglichen (vgl. häusliche Gesundheitsdienstleistungen, Hilfe durch Dritte usw.)

4. Mindesteinkommen und soziale Inklusion

4.1 Bereits am 12. Juli 1989 hatte der EWSA in einer Stellungnahme zur Bekämpfung der Armut⁽²⁶⁾ „die Einführung eines sozialen Minimums [empfohlen], das gleichzeitig ein soziales Netz für die Armen und ein für ihre Wiedereingliederung in die Gesellschaft nötiges Werkzeug darstellen soll“. Diese Stellungnahme wird in der Empfehlung des Rates vom 24. Juni 1992 über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung⁽²⁷⁾ zitiert, in der die schrittweise Einführung von garantierten Zuwendungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherheit in den verschiedenen Mitgliedstaaten mit einem zeitlichen Horizont von fünf Jahren empfohlen wird. Seitdem sind 20 Jahre vergangen, und die Europäische Union hat das Jahr 2010 zum Europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut erklärt. Somit kommt man um die Feststellung nicht umhin, dass diese Bemühungen und die Empfehlungen tote Buchstaben geblieben sind. Im Jahr 2008 bekräftigt die Kommission in ihrer Empfehlung vom 3. Oktober 2008 zur aktiven Eingliederung⁽²⁸⁾ die Empfehlung von 1992. Sie sei „nach wie vor ein Referenzwerk für Gemeinschaftsstrategien zu Armut und sozialer Ausgrenzung, das nichts von seiner Bedeutung verloren hat, wenn auch mehr getan werden muss, um sie vollständig umzusetzen.“ Unlängst hat das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 6. Mai 2009 zu der aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen⁽²⁹⁾ „die Mitgliedstaaten aufgefordert, eine angemessene Einkommensstützung durchzusetzen, um Armut und soziale Ausgrenzung zu bekämpfen“. Zugleich „unterstreicht [es] die Notwendigkeit eines Mindesteinkommens in angemessener Höhe auf der Grundlage der Empfehlungen 92/441/EWG und 2008/867/EG, das angemessen, transparent, für alle zugänglich und anhaltend verfügbar sein muss“.

4.2 In Übereinstimmung mit der Empfehlung des Rates vom 24. Juni 1992 ist der EWSA der Auffassung, dass diese Einkommensgarantie unter Berücksichtigung des Lebensstandards in jedem Mitgliedstaat festgeschrieben werden muss. Dies beinhaltet den Einsatz geeigneter Indikatoren, wie beispielsweise das im jeweiligen Mitgliedstaat verfügbare Durchschnitts- oder Medianeinkommen, die Statistik über den Verbrauch der privaten Haushalte, der gesetzliche Mindestlohn (sofern es ihn gibt) oder das Preisniveau. Dieses Mindesteinkommen könnte sodann angepasst oder ergänzt werden, um speziellen Bedürfnissen gerecht zu werden. Hauptsächlich geht es dabei um Wohnungszuschüsse, um Maßnahmen, die den Zugang zu einer guten Gesundheitsversorgung garantieren oder um die Pflegekostenübernahme, die in einer Reihe von Mitgliedstaaten bereits umgesetzt worden ist. Der Ausschuss unterstützt die Initiative des

⁽²⁶⁾ Stellungnahme des EWSA, ABl. C 221 vom 28.8.1989 und ABl. C 128 vom 18.5.2010.

⁽²⁷⁾ Idem 10.

⁽²⁸⁾ Empfehlung der Kommission Nr. 2008/867/EG vom 3. Oktober 2008, ABl. L 307 vom 18.11.2008.

⁽²⁹⁾ Idem 8.

⁽²⁵⁾ Idem 5.

Europäischen Parlaments⁽³⁰⁾, zielt sie doch auf eine Verbesserung der Empfehlung des Rats von 1992 ab. Sie präzisiert zudem, dass „Menschen so viel Sozialhilfe bekommen müssten, dass ihnen ein angemessenes Mindesteinkommen für ein menschenwürdiges Leben zumindest auf einem Niveau ermöglicht würde, das über dem ‚Armutsrisiko‘ liegt“. Allerdings muss auf eventuelle Interaktionen geachtet werden, die sich zwischen einer Einkommensgarantie, die mit Sozialleistungen wie Wohnungsbeihilfe verbunden ist, und anderen Leistungen der sozialen Sicherheit ergeben können. Zu vermeiden ist, dass die Bezieher von Sozialleistungen in eine Situation der Benachteiligung geraten, was ganz offenbar zu negativen Effekten führen würde.

4.3 Der EWSA erinnert daran, dass im Rahmen einer aktiven sozialen Inklusionspolitik die Einführung eines Mindesteinkommens und sozialer Dienstleistungen hoher Qualität angepeilt werden muss. Von diesem Standpunkt aus betrachtet unterstützt er die Position des Europäischen Parlaments⁽³¹⁾. Dieses „schlägt vor, dass sich die Mitgliedstaaten aktiv mit der Ausarbeitung von Maßnahmen zur Festsetzung von Mindestlöhnen befassen, um damit das Problem der wachsenden Zahl der erwerbstätigen Armen anzuge-

hen und Arbeit zu einer lohnenswerten Perspektive für arbeitsmarktferne Menschen zu machen.“ Der Ausschuss stellt außerdem klar, dass die Lebensumstände derjenigen Personen nicht vernachlässigt werden dürfen, die wegen ihres Alters, ihrer Gesundheit oder einer Behinderung vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind. Er teilt den Standpunkt des Europäischen Parlaments⁽³²⁾, das präzisiert, „dass die aktive Eingliederung nicht die soziale Eingliederung ersetzen darf“ und „[schutzbedürftige Personen] (...) ein Recht auf eine uneingeschränkte Beteiligung am gesellschaftlichen Leben haben und ihnen deshalb unabhängig von der Teilhabe am Arbeitsmarkt ein Mindesteinkommen sowie zugängliche und erschwingliche Sozialdienstleistungen hoher Qualität zur Verfügung stehen müssen.“

4.3.1 Der EWSA vertritt die Auffassung, dass eine schrittweise Einführung einer Einkommensgarantie für die Umsetzung des Ziels der Armutsbekämpfung notwendig ist, das in der Strategie Europa 2020 enthalten ist. Es müsste mithilfe eines neuen Instruments anvisiert werden, um die Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut, die in den Mitgliedstaaten durchgeführt werden, effizienter zu unterstützen.

Brüssel, den 14. Juli 2010

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Mario SEPI

⁽³⁰⁾ Idem 8.

⁽³¹⁾ Idem 8.

⁽³²⁾ Idem 8.