

Beschluss
des Bundesrates

Nationaler Aktionsplan für Deutschland zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003-2005 - Strategien zur Stärkung der sozialen Integration -

Der Bundesrat hat in seiner 791. Sitzung am 26. September 2003 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt die Erstellung eines Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, um die auf dem Gipfel von Nizza im Dezember 2000 festgelegten Ziele zu erreichen.
2. Die Bundesregierung versucht damit, dem Auftrag des Europäischen Rates von Nizza entsprechend, die nationalen Strategien zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung aufzuzeigen. Bereits bei der Erstellung des ersten Nationalen Aktionsplans hat sich der Bundesrat in der BR-Drucksache 352/01 (Beschluss) sowohl zum Verfahren, als auch zu den Inhalten verhalten und unter anderem das Verfahren zur Erstellung des Aktionsplans nicht als zielführend erachtet.

Gleichwohl ist es der Bundesregierung nicht gelungen, in dieser Hinsicht Verbesserungen zu erreichen und eine angemessene Länderbeteiligung zu gewährleisten. Den föderalen Strukturen ist in dem Nationalen Aktionsplan nicht im erforderlichen Maße Rechnung getragen. Die von den Ländern vorgetragenen Bedenken und Anregungen sind im Wesentlichen unberücksichtigt geblieben.

3. In diesem Zusammenhang bedauert der Bundesrat, dass es auch bei der Erstellung des zweiten Nationalen Aktionsplans nicht möglich war, die viel-

schichtigen Aktivitäten der Länder und Kommunen in diesem Bereich adäquat darzustellen. Als mitursächlich hierfür ist anzusehen, dass die Bundesregierung das mit den Ländern abgesprochene Verfahren der Aufstellung nicht eingehalten hat, das für eine inhaltliche Einbeziehung der Ebene der Länder sorgen sollte. Insbesondere die sehr umfänglichen Ausführungen zu den Kapiteln 1 bis 4 geben aber erheblichen Grund zu einer Korrektur bzw. Ergänzung durch die Länder, weil die Bundesregierung eine eher eindimensionale Darstellung der Probleme und Lösungen wählt; damit wird ein unvollständiges und unzutreffendes Bild entworfen.

4. Der Bundesrat rügt, dass die Bundesregierung den Nationalen Aktionsplan vor der Befassung des Bundesrates bei der Kommission eingereicht hat. Der Vorbehalt gegenüber der Kommission, dass eine parlamentarische Befassung noch aussteht, vermag die verfassungsrechtliche Bedenklichkeit dieses Vorgehens nicht auszuräumen. Im Übrigen ist festzustellen, dass die Vorbereitung und Abstimmung des zweiten Aktionsplans sogar einen Rückschritt gegenüber dem ersten Aktionsplan darstellt. Bereits in seiner Stellungnahme zum ersten Nationalen Aktionsplan hatte der Bundesrat Bedenken im Hinblick auf das Verfahren geltend gemacht und insbesondere eine rechtzeitige Beteiligung der Länder eingefordert, die eine sachgerechte Stellungnahme ermöglicht.
5. Der Bundesrat wiederholt mit Nachdruck die in der Stellungnahme des Bundesrates vom 1. Juni 2001 (BR-Drucksache 352/01 (Beschluss)) geäußerten Bedenken. Der Bundesrat stellt fest, dass eine Weiterentwicklung der europäischen Sozialpolitik sich innerhalb des Kompetenzrahmens des EG-Vertrags bewegen muss. Zur offenen Methode der Koordinierung hat der Bundesrat wiederholt kritisch Position bezogen und die Bundesregierung aufgefordert, einer Ausdehnung der offenen Methode der Koordinierung mit Nachdruck entgegenzutreten. Der Bundesrat betont nochmals unter Bezugnahme auf seine Stellungnahme (BR-Drucksache 352/01 (Beschluss)), dass der EG-Vertrag im Unterschied zur europäischen Beschäftigungspolitik mit Leitlinien, Nationalen Aktionsplänen und Empfehlungen keine entsprechende Kompetenz für ein ähnliches Tätigwerden der Gemeinschaft im Bereich der sozialen Ausgrenzung vorsieht. Demzufolge sind insbesondere empfehlungsartige Maßnahmen wie z. B. Rangordnungen der Mitgliedstaaten unzulässig. Den Mitgliedstaaten dürfen insbesondere weder unmittelbar noch mittelbar Vorgaben gemacht werden, ob bzw. inwieweit sie sich selbst (quantifizierte) Ziele setzen wollen.

6. Aus dem vorgelegten Nationalen Aktionsplan wird nicht erkennbar, dass für Deutschland ein schlüssiges Konzept vorläge, in dem Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung zusammengeführt werden. Vielmehr erschöpft sich die Vorlage in weiten Teilen in einer Aufführung von Handlungsfeldern, auf denen die Bundesregierung Aktivitäten entfaltet hat, die einen mehr oder weniger engen Bezug zum Thema haben, die aber nicht im eigentlichen Sinn zu einem nachvollziehbaren Plan zusammengefügt sind.

Am ehesten gelingt dies noch im Bereich der Leistungen zur Verbesserung der Teilhabe und Selbstbestimmung behinderter Menschen. Aber auch dieser Bereich leidet unter dem Defizit unzureichender Integration der Akteure auf der mittleren und unteren staatlichen Ebene sowie der Nichtregierungsorganisationen.

7. In dem Nationalen Aktionsplan sind die Armutsrisiken von Familien mit Kindern unzureichend dargestellt. Die Aussage, dass die Armutsrisiken von Familien mit Kindern durch die Maßnahmen der Bundesregierung gesenkt würden, ist nicht hinreichend belegt. So ist die Armutsquote von Familien mit drei und mehr Kindern von 1999 bis 2001 von 21,3 auf 31,6 Prozent angestiegen. Die Armutsquote von Alleinerziehenden ist im selben Zeitraum von 28,1 auf 28,3 Prozent gestiegen.
8. Die Ursachen der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland sind im Aktionsplan ebenfalls nur verkürzt dargestellt. Es reicht nicht aus, im Wesentlichen auf die Weltkonjunktur und die Folgen der Wiedervereinigung zu verweisen. Für die hohe Arbeitslosigkeit gibt es zahlreiche hausgemachte Ursachen. Zu nennen ist zunächst die Steuererhöhungspolitik der Bundesregierung, die durch tatsächliche Steuererhöhungen (z. B. im Rahmen der Ökosteuer) und durch die ständige Ankündigung weiterer Steuererhöhungen jede konjunkturelle Belebung im Keim erstickt. Selbst die Ankündigung steuerlicher Entlastungen wird nach kürzester Zeit durch die Ankündigung zusätzlicher Belastungen konterkariert. Hinzu kommen die zu hohen Lohnnebenkosten sowie kostentreibende neue Regulierungen, z. B. im Rahmen des Betriebsverfassungsgesetzes oder durch das Teilzeit- und Befristungsgesetz.
9. Im Hinblick auf den Nationalen Aktionsplan 2001 - 2003 werden die erreichten Ergebnisse teilweise verkürzt dargestellt. Dies gilt unter anderem für die Teil-

habe behinderter und schwerbehinderter Menschen am Erwerbsleben. Wenn ausgeführt wird, das Ziel "50.000 Jobs für schwerbehinderte Menschen" sei nahezu erreicht worden ("Good-Practice-Beispiel 1"), so ist diese Aussage nicht hinreichend belegt. Zwar wurde die Zahl der in der Arbeitslosenstatistik erfassten Schwerbehinderten um nahezu 50.000 Personen reduziert. Dies beruht aber in erheblichem Umfang auf statistischen Effekten. Es ist davon auszugehen, dass eine erhebliche Anzahl Schwerbehinderter Arbeitslosengeld gemäß § 428 SGB III bezieht. Dieser Personenkreis wird aus der Arbeitslosenstatistik herausgerechnet. Entsprechendes gilt auch im Hinblick auf die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit (vgl. "Good-Practice-Beispiel 2"). Die damit von der Bundesregierung praktizierte Reduzierung der statistisch erfassten Arbeitslosigkeit schafft kein einziges neues Beschäftigungsverhältnis.

10. In dem Nationalen Aktionsplan bleiben die Risiken des demografischen Wandels weitgehend unberücksichtigt. Demgegenüber führt die Bevölkerungsentwicklung, die bereits kurz- und mittelfristig durch niedrige Geburtenraten und eine kontinuierliche Alterung der Bevölkerung, langfristig durch einen starken Anstieg des Bevölkerungsanteils älterer Menschen und durch eine Abnahme der Gesamtbevölkerung gekennzeichnet ist, zu zusätzlichen Armutsrisiken. Dies gilt insbesondere dann, wenn es nicht gelingt, das tatsächliche Renteneintrittsalter näher an die gesetzliche Regelaltersgrenze heranzurücken und die Erwerbsquote älterer Menschen zu erhöhen. Es wäre wünschenswert, wenn diesbezüglich die beabsichtigten politischen Maßnahmen im Nationalen Aktionsplan dargestellt würden.
11. Das Ziel, die Gesellschaft kinder- und familienfreundlich zu gestalten, wird vom Bundesrat aus sozial- und wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten und auch vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung unterstützt. Insbesondere teilt der Bundesrat die Auffassung, dass eine höhere Erwerbstätigkeit von Frauen ein wichtiges Element für die Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung von Männern und Frauen ist. Allerdings ist nicht hinreichend konkretisiert, mit welchen Maßnahmen eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf unter Berücksichtigung der demografischen Probleme in Deutschland erreicht werden soll. So ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass zwischenzeitlich rund 40 Prozent der hochqualifizierten Frauen kinderlos bleiben.

12. Die Bundesregierung plant erhebliche Einsparungen beim Bundeserziehungsgeld, um das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform zu finanzieren. Dabei sollen insbesondere die Einkommensgrenzen in den ersten sechs Lebensmonaten des Kindes erheblich gesenkt werden. Durch die geplante Kürzung kämen nur noch sehr wenige Familien in den Genuss des Erziehungsgelds. Die durch das Erziehungsgeld beabsichtigte Anerkennung der Erziehungsleistung für die Gesellschaft würde damit immer mehr in den Hintergrund treten. Dies widerspricht einer kinder- und familienfreundlichen Gestaltung der Gesellschaft.
13. Der Bundesrat hält es für erforderlich, den bis Ende 2005 angestrebten Zielerreichungsgrad zu quantifizieren, um nach Ablauf dieses Zeitraums eine belastbare Zielerreichungskontrolle vornehmen zu können. Diesem Aspekt wird der von der Bundesregierung vorgelegte Nationale Aktionsplan nicht hinreichend gerecht.
14. Im Hinblick auf den erheblichen Verwaltungsaufwand für die Entstehung des Aktionsplans und den unzureichenden Zielerreichungsgrad fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf, das Verfahren nur dann fortzusetzen, wenn es gelingt, einen politischen Konsens mit den Ländern über die Bestimmung der Ziele und das Verfahren zur Erstellung des Aktionsplans zu erreichen.