

28.06.04**Empfehlungen
der Ausschüsse**EU - AS - K - Wizu **Punkt** der 802. Sitzung des Bundesrates am 9. Juli 2004

Strategien zur Stärkung der sozialen Integration - Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003-2005
- Aktualisierung 2004
- Deutschlands Beitrag zum ersten europäischen Sozialschutzbericht -

A

Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU),
der Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik (AS) und
der Wirtschaftsausschuss (Wi)

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt
Stellung zu nehmen:

EU
Wi

1. Der Bundesrat begrüßt die beabsichtigte Erstellung eines europäischen Sozialschutzberichts.

EU
AS

2. Im Hinblick auf die vom Bundesrat (unter anderem Stellungnahme vom 26. September 2003, BR-Drucksache 478/03 (Beschluss)) wiederholt eingeforderte verbesserte Länderbeteiligung begrüßt der Bundesrat zwar die Anstrengungen der Bundesregierung, die Einbindung der Länder in das Verfahren der Aktualisierung des Nationalen Aktionsplans 2003 - 2005 zu verbessern. Er weist aber darauf hin, dass die Bundesregierung den vorgesehenen Zeitplan

...

nicht immer eingehalten und dadurch die Ländermitwirkung erschwert hat.

- EU 3. Der Bundesrat nimmt zur offenen Koordinierung im Bereich der Armutsbekämpfung zunächst Bezug auf seine in den Stellungnahmen vom 1. Juli 2001 (BR-Drucksache 352/01 (Beschluss)) sowie vom 26. September 2003 (BR-Drucksache 478/03 (Beschluss)) geäußerten Bedenken. Jede Weiterentwicklung der europäischen Sozialpolitik muss sich im Kompetenzrahmen des EG-Vertrags bewegen und die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in diesem Bereich berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund erscheint eine außerturnusmäßige Aktualisierung, die nicht einmal von allen Mitgliedstaaten vorgenommen wurde, nicht angezeigt - nicht zuletzt wegen des damit verbundenen erheblichen Aufwands auch für die am Verfahren zu beteiligenden Länder.
- EU
AS 4. Der Bundesrat stellt fest, dass die Aktivitäten der Länder in dem Bericht stärker berücksichtigt sind; er hält es jedoch weiterhin für erforderlich, die föderalen Strukturen der Armutsbekämpfung stärker herauszuarbeiten.
- EU
AS 5. Der Bundesrat betont, dass die Aufstellung eines nationalen Aktionsplans als Plan der Bundesregierung immer von erheblichen Divergenzen bei den regionalen Problemlagen ebenso wie bei der politischen Schwerpunktsetzung geprägt sein wird. In diesem Zusammenhang verweist der Bundesrat auf seine bereits im Beschluss vom 26. September 2003 (BR-Drucksache 478/03 (Beschluss)) geäußerte Kritik am Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003 - 2005. Auch der aktualisierte Aktionsplan basiert auf einer eher einseitigen und aus Sicht des Bundesrates unvollständigen Analyse der Probleme, die die hausgemachten Ursachen, gerade bei der hohen Arbeitslosigkeit, weitgehend ausblendet. Trotz einiger Ergänzungen stellt er weiterhin zu stark eine Aufzählung von Einzelmaßnahmen dar.
- EU
AS 6. Der Bundesrat bedauert, dass bei der freiwilligen Aktualisierung die Chance nicht genutzt wurde, ein Gesamtkonzept der Bundesregierung unter Berücksichtigung der vom Bundesrat angemerkten Punkte vorzulegen. Er kritisiert insbesondere, dass bereits beschlossene bzw. noch anstehende Reforminitiativen und Gesetzesvorhaben in ihrer Wirkung zu optimistisch beurteilt werden und damit verbundene Probleme unberücksichtigt bleiben.

- EU
Wi
7. Der Bundesrat sieht für den Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003 - 2005 - Aktualisierung 2004 - Deutschlands Beitrag zum ersten europäischen Sozialschutzbericht - noch erheblichen Änderungsbedarf. Er bittet die Bundesregierung, die Änderungswünsche des Bundesrates zu dem Aktionsplan vor seiner Vorlage bei der Kommission noch einzuarbeiten.
- Wi
8. Er verweist auf die auf dem Gipfel von Nizza im Dezember 2000 festgelegten gemeinsamen Ziele zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Allerdings weist der Bundesrat darauf hin, dass diese Ziele und der bis Ende 2005 angestrebte Zielerreichungsgrad operationalisiert und quantifiziert werden sollten, um zu einem späteren Zeitpunkt eine belastbare Zielerreichungskontrolle vornehmen zu können. Diesem Aspekt wird der von der Bundesregierung vorgelegte Beitrag zum ersten europäischen Sozialschutzbericht nicht hinreichend gerecht.
- EU
Wi
9. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Politik der Bundesregierung zu einer deutlichen Verschärfung der Armutsproblematik in Deutschland geführt hat. Entscheidend dafür ist die drastische Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation in Deutschland, die durch einen hohen Anstieg der Arbeitslosenzahlen und einen starken Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen gekennzeichnet ist. Bei der Darstellung der Ursachen der hohen Arbeitslosigkeit in dem Aktionsplan (vgl. Seite 12) wird vor allem auf die Weltkonjunktur und die Folgen der Wiedervereinigung verwiesen. Nach Auffassung des Bundesrates ist diese Darstellung eine unzutreffende Verkürzung der Tatsachen, da vor allem auch hausgemachte Probleme zu der schlechten Arbeitsmarktlage in Deutschland beitragen. Dazu zählen die Vielzahl von Steuererhöhungen, z. B. im Rahmen der Ökosteuer, kostentreibende neue Regulierungen, z. B. im Rahmen des Betriebsverfassungsgesetzes oder durch das Teilzeit- und Befristungsgesetz sowie das Unterlassen von dringend notwendigen Reformen, etwa zur Begrenzung der Frühverrentung oder zur Flexibilisierung des Arbeitsrechts. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei der Beschreibung der Ursachen für die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland vor allem auch auf deren hausgemachte Ursachen und dabei insbesondere auch auf die ungelösten Strukturprobleme auf dem

Arbeitsmarkt, bei den sozialen Sicherungssystemen, im Steuersystem und bei der Haushaltskonsolidierung einzugehen.

- EU
AS
10. Der Bundesrat teilt zwar die Einschätzung der Bundesregierung, dass eine gute und qualifizierte Berufsausbildung eine zentrale Maßnahme zur Vermeidung von Armut darstellt und dass deshalb Anstrengungen erforderlich sind, die Wirtschaft bei der Schaffung von Ausbildungsplätzen durch geeignete Rahmenbedingungen zu unterstützen. Das im Nationalen Aktionsplan in diesem Zusammenhang genannte Berufsausbildungssicherungsgesetz kann dies jedoch nicht leisten. Die dort vorgesehene Ausbildungsplatzabgabe wird auf Grund ihrer hohen Kosten und des immensen bürokratischen Aufwands keine Ausbildungsplätze schaffen, sondern im Gegenteil die deutsche Wirtschaft zusätzlich belasten und damit im Ergebnis kontraproduktiv wirken. Wichtig wäre vielmehr, den zu Grunde liegenden negativen Trend am Ausbildungsmarkt durch eine effektive und effiziente Arbeitsmarkt-, Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik umzukehren. Der Bundesrat begrüßt, dass die Bundesregierung nunmehr offensichtlich beabsichtigt, das derzeit im Vermittlungsverfahren verhandelte Gesetz nicht mehr weiter zu betreiben.
- EU
Wi
11. Der Bundesrat hält es für notwendig, bei der Quantifizierung der Arbeitslosigkeit in Deutschland, das aktuell verfügbare Datenmaterial zu nutzen. Während in der Vorbemerkung, Abschnitt "Jugendarbeitslosigkeit aktiv bekämpfen" auch auf Daten vom April 2004 Bezug genommen wird, werden unter I. Zentrale Trends und Herausforderungen, Abschnitt "Bekämpfung der Arbeitslosigkeit" lediglich Daten bis einschließlich 2002 verwendet. Dadurch wird die bestehende Problemlage auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland verkürzt und damit unzutreffend dargestellt. Der deutliche Anstieg der Arbeitslosigkeit seit 2003 bleibt ausgeklammert. Nach Auffassung des Bundesrates können nur möglichst aktuelle Zahlenangaben eine angemessene Grundlage für den ersten europäischen Sozialschutzbericht darstellen.
- EU
Wi
12. Der Bundesrat hält es für erforderlich, in den Aktionsplan auch Zahlen zur Beschäftigungsentwicklung aufzunehmen, um zu einer vollständigen Bestandsaufnahme als Ausgangspunkt einer wirksamen Armutsbekämpfungsstrategie zu gelangen. In diesem Zusammenhang weist der Bundesrat darauf hin, dass sich die Zahl der Erwerbstätigen in Deutschland nach Angaben des Statistischen Bundesamtes von Anfang 2002 bis März 2004 von 38,9 Millionen auf 38,1

Millionen reduziert hat.

- Wi 13. Der Aktionsplan verweist auf die Vorschläge der Kommission "moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" (so genannte "Hartz-Kommission"), auf deren Grundlage die Bundesregierung eine tiefgreifende und weitreichende Arbeitsmarktreform eingeleitet habe (vgl. Seite 44). Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, in den Aktionsplan eine Zielgröße aufzunehmen, inwieweit die Arbeitslosigkeit durch diese Arbeitsmarktreform reduziert werden soll, um damit eine Grundlage für eine Überprüfung der Zielerreichung zu einem späteren Zeitpunkt zu schaffen. Insbesondere wird die Bundesregierung gebeten, in dem Aktionsplan dazu Stellung zu nehmen, ob sie an der Zielgröße der Hartz-Kommission in deren Bericht vom 16. August 2002 festhält, die Arbeitslosigkeit in Deutschland binnen drei Jahren um zwei Millionen zu reduzieren.
- EU
AS 14. Der Bundesrat unterstützt die Aussage der Bundesregierung, dass zur Überwindung der hohen Arbeitslosigkeit vorrangig die Bedingungen für nachhaltiges Wachstum und für mehr Beschäftigung zu verbessern sind. Der Bundesregierung ist es aber nicht gelungen, die Rahmenbedingungen wie erforderlich zu verbessern. Soweit der Nationale Aktionsplan in diesem Zusammenhang die mit dem ersten und zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen eingeführten Neuregelungen nennt, waren die Handlungsansätze mit Ausnahme der Regelungen für den Niedriglohnbereich und die Mini-Jobs bisher aber wenig erfolgreich. Auch die Reform der Bundesagentur für Arbeit hat sich bisher als problematisch erwiesen. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass diese Ansätze bei weitem nicht ausreichen, um Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Deutschland zu aktivieren. Notwendig sind vor allem eine weitere Flexibilisierung des Arbeitsrechts und die Senkung der Lohnnebenkosten.
- EU
AS 15. Der Nationale Aktionsplan beschreibt die im Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vorgesehene Zusammenarbeit der Bundesagentur mit den Kommunen in Arbeitsgemeinschaften und die Optionsmöglichkeit. Dabei wird verschwiegen, dass nach derzeitigem Stand die Finanzierung der neuen Leistung der Grundsicherung für Arbeitssuchende völlig ungeklärt und dass die künftige Zusammenarbeit in Arbeitsgemeinschaften mit einer Vielzahl offener Fragen behaftet ist. Bei dem derzeitigen Vorschlag der Bundesregierung für ein Optionsgesetz ist mehr als zweifelhaft, ob Kommunen das Optionsrecht ausüben werden.

- EU
Wi
16. Der Bundesrat hält es für zwingend erforderlich, entsprechend der Darstellung der Problematik der Jugendarbeitslosigkeit, in einem gesonderten Abschnitt auf die Problematik der Arbeitslosigkeit von älteren Menschen einzugehen, da Arbeitslosigkeit gerade auch für die Älteren auf Grund der bisher unzureichenden Wiedereinstellungschancen ein hohes Risiko für sozialen Abstieg und das Abgleiten in Armut bedeutet. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass grundlegende Schritte zur Beseitigung von Beschäftigungshemmnissen für Ältere notwendig sind, um deren bessere Integration in den Arbeitsmarkt zu erreichen und deren Wiedereinstellungschancen zu erhöhen. Dazu gehören insbesondere eine Flexibilisierung des Arbeitsrechts, die Streichung von Frühverrentungssubventionen, der Abbau von kostenträchtigen Senioritätsvorteilen und eine Senkung der überhöhten Lohnnebenkosten. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung in diesem Zusammenhang auf, eine Bestandsaufnahme über die Entwicklung der Erwerbstätigkeit und der Arbeitslosigkeit von Älteren und über bestehende Beschäftigungshemmnisse für Ältere, eine Darstellung der bereits eingeleiteten Maßnahmen für diese Zielgruppe sowie eine Darstellung der künftig notwendigen spezifischen Maßnahmen zu der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Armutsrisiken von Älteren in den Aktionsplan einzuarbeiten.
- EU
Wi
17. Der Bundesrat weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Bundesregierung in den letzten Jahren die Strategie verfolgt hat, ältere Arbeitslose durch Frühverrentung zunehmend aus dem Erwerbsleben hinauszudrängen. So hat sich beispielsweise die Zahl der Leistungsempfänger nach § 428 SGB III von Anfang 2002 bis Mitte 2004 von bundesweit unter 200.000 Personen auf rund 400.000 Personen mehr als verdoppelt. Diese Politik, die darauf abzielt, durch massive Frühverrentung den Arbeitsmarkt zu entlasten, ist nach Auffassung des Bundesrates gescheitert und muss deshalb schnellstmöglich geändert werden. Sie gefährdet die Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme und führt überdies bei den Betroffenen selbst, aber auch bei den Bestandsrentnern zu neuen Armutsrisiken. So müssen die Bestandsrentner die Kosten der Frühverrentung über den durch das Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz eingeführten Nachhaltigkeitsfaktor durch einen verlangsamten Rentenanstieg mitfinanzieren.

- EU
Wi
18. Darüber hinaus widerspricht die Frühverrentungspolitik der Bundesregierung den Beschäftigungszielen der Europäischen Beschäftigungsstrategie, die von der Bundesregierung auf europäischer Ebene mitgetragen werden. So hat der Europäische Rat von Thessaloniki 2003 das Ziel bekräftigt, für ältere Arbeitnehmer (55 - 64 Jahre) bis zum Jahr 2010 eine Beschäftigungsquote von 50 Prozent zu erreichen. Demgegenüber lag die Erwerbstätigenquote dieser Altersgruppe in Deutschland im Jahr 2002 nur bei 38,7 Prozent (vgl. Tabelle 2). Die von dem Europäischen Rat von Thessaloniki eingesetzte Task Force Beschäftigung fordert in ihrem Bericht vom 26. November 2003 einen radikalen Politik- und Kulturwandel und die Entwicklung einer Strategie des aktiven Alterns. Dazu gehöre vor allem, dass Arbeitnehmer von einer Frühverrentung abgehalten werden. Die in früheren Zeiten wirtschaftlicher Flaute gängige Reaktion, den vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand zu erleichtern, sei in der heutigen Zeit völlig unangemessen. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, vor dem Hintergrund der Armutsrissen einer fortgesetzten Frühverrentungspolitik in dem Aktionsplan dazu Stellung zu nehmen, wie sie das Ziel einer signifikanten Erhöhung der Erwerbsquote Älterer bis 2010 erreichen will und welche Aktivitäten zu einem Abbau von Frühverrentungssubventionen von ihr beabsichtigt werden.
- EU
AS
19. Der Bundesrat sieht ebenfalls die im Nationalen Aktionsplan dargestellte Notwendigkeit einer Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, die diese auf eine solide Finanzgrundlage stellt. Das in diesem Zusammenhang genannte Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz wird dieser Herausforderung aber nicht gerecht. Wichtig wäre vielmehr eine solide Rentenreform, die Planbarkeit und Sicherheit schafft sowie Eltern bei der Beitragszahlung entlastet und die Anerkennung der Erziehungsleistung beim Rentenbezug verbessert.
- EU
AS
20. Der Nationale Aktionsplan kündigt als wichtige Maßnahme zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf an, dass ab 2005 jährlich 1,5 Mrd. Euro für den Ausbau von Betreuungsmöglichkeiten für Kinder unter drei Jahren zur Verfügung gestellt werden. Die Finanzierung dieser Mittel ist jedoch völlig ungeklärt. Denn die veranschlagten Mittel sollen aus Einsparungen im Rahmen der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe erbracht werden, die

nach aktuellen Schätzungen - auch der Bundesregierung - so nicht eintreten werden.

- EU
Wi
21. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Politik der Bundesregierung dazu geführt hat, dass Kinder zunehmend zu dem größten Armutsrisiko in Deutschland geworden sind. So ist die Armutsrisikoquote nach alter OECD-Skala von 1999 bis 2002 bei Alleinerziehenden von 28,1 Prozent auf 35 Prozent und bei Paaren mit drei oder mehr Kindern von 21,1 Prozent auf 33,6 Prozent angestiegen (vgl. Tabelle 23). Damit sind die Armutsrisikoquoten weit mehr als doppelt so hoch wie für die Bevölkerung insgesamt. Nach Auffassung des Bundesrates besteht ein wesentliches Problem darin, dass einzelne Gruppen in einer "Sozialleistungsfalle" stecken, was deren Integration in den Arbeitsmarkt entscheidend erschwert. So haben im Jahr 2002 rund 23,5 Prozent aller Alleinerziehenden laufende Hilfe zum Lebensunterhalt bezogen. Notwendig wäre ein Umbau des Sozialsystems, mit dem das bisherige System von Lohnersatzleistungen durch ein System von Lohnergänzungsleistungen abgelöst werden sollte. Dies wäre ein entscheidender Beitrag für eine bessere Integration von so genannten Problemgruppen in den Arbeitsmarkt.

B

22. Der Ausschuss für Kulturfragen

empfiehlt dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.