



Deutscher  
Caritasverband

# Stellungnahme

## **Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes und dessen Katholischer Bundesarbeitsgemein- schaft „Integration durch Arbeit (IDA)“**

**zu der Kommissionsmitteilung (KOM 2006, 44)  
„über eine Anhörung zu Maßnahmen auf EU-  
Ebene zur Förderung der aktiven Einbeziehung  
von arbeitsmarktfernen Personen“ vom  
08.02.2006**

### **Zusammenfassung**

Die EU-Kommission knüpft mit dieser Mitteilung an die 1992 verabschiedeten Empfehlungen zum garantierten Grundeinkommen sowie den im Jahre 2000 in Nizza angenommenen Zielsetzungen zur Umsetzung der offenen Methode der Koordinierung (OMK) im Bereich soziale Eingliederung und Sozialschutz an.

Die Kommissionsmitteilung beschäftigt sich mit der aktiven Einbeziehung von arbeitsmarktfernen Personen. Im Mittelpunkt steht die Frage, wie das Junktim gewährleistet werden kann, von Ausgrenzung bedrohten Personen einerseits ein Mindesteinkommen zu gewähren, andererseits diese jedoch nicht vom Arbeitsmarkt fernzuhalten.

Als Strategie empfiehlt die Kommission einen Policy mix, der drei Komponenten beinhaltet:

1. Aufrechterhaltung des Kontakts zum Arbeitsmarkt durch Beschäftigungsmöglichkeiten oder berufsbildende Maßnahmen,
2. Sicherstellung einer für ein menschenwürdiges Leben ausreichenden Einkommensunterstützung,

Herausgegeben von  
Deutscher Caritasverband e.V.  
Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik  
Bundesarbeitsgemeinschaft Integration durch Arbeit (IDA)

Kontaktadresse:  
Dr. Thomas Becker  
Leiter der Abteilung Sozialpolitik und Publizistik  
Postfach 4 20, 79004 Freiburg i. Br.  
Karlstraße 40, 79104 Freiburg i. Br.  
Lorenz-Werthmann-Haus  
Telefon-Durchwahl (07 61) 2 00-2 45  
Telefax (07 61) 2 00-5 09  
thomas.becker@caritas.de

3. Gewährleistung eines besseren Zugangs zu Dienstleistungen, die dabei behilflich sein können, einige der Hindernisse zu beseitigen, welche bestimmten Personen und ihren Familien die Eingliederung in die „Mainstream-Gesellschaft“ erschweren, und damit auch ihre Wiedereingliederung in das Erwerbsleben zu fördern.

## Hintergrund und Sachlage

Die seit 1992 erzielten Fortschritte werden durch die Mitteilung dargelegt und bewertet. Es wird die Frage gestellt, ob weitere Handlungen auf EU-Ebene notwendig sind, die die Maßnahmen der Mitgliedstaaten unterstützen.

Die Kommission stellt fest, dass die Mitgliedstaaten und die EU seit Einführung der ursprünglichen Lissabonstrategie im Jahr 2000 zahlreiche Maßnahmen zur Armutsbekämpfung ergriffen haben. Dennoch gibt es eine große Gruppe von Personen, die vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt und von Armut bedroht sind: Im Jahr 2003 galten 8,5 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter oder 31,7 Millionen Personen als vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt.

Die EU fordert die Mitgliedstaaten in den neuen beschäftigungspolitischen Leitlinien für 2005 – 2008 auf, neben Beschäftigungsanreizen, insbesondere durch aktive und präventive Arbeitsmarktmaßnahmen, Sozialdienstleistungen zur Unterstützung der Arbeitsmarktintegration benachteiligter Menschen bereitzustellen, um erfolgreich Armut zu bekämpfen (Integrierte Leitlinie 19). Auch im Verordnungsentwurf zum Europäischen Sozialfonds (ESF) hat die EU diese notwendige Koppelung aufgegriffen.

## Generelle Bewertung

Große Bedeutung erhält die Mitteilung dadurch, dass sie den mit der im Jahr 2005 revidierten Lissabonstrategie eingeschlagenen Weg nachjustiert. Der Deutsche Caritasverband und dessen Bundesarbeitsgemeinschaft IDA, die auf dem Gebiet der Hilfen für Arbeitsuchende tätig ist, begrüßen ausdrücklich, dass die EU in der Mitteilung betont, dass das Gelingen der Lissabonstrategie zu einem wesentlichen Teil von der Stärkung des sozialen Zusammenhalts – neben Wachstum und Beschäftigung – abhängt. Auch wird die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung weiterhin als zentrales Anliegen der EU benannt.

Die Kommissionsmitteilung benennt als Hauptziel der politischen Strategien der EU-Länder die Arbeitsmarktintegration, da für viele Menschen Beschäftigung den besten Schutz vor sozialer Ausgrenzung darstellt. Diese Feststellung liegt auch dem Ansatz des Deutschen Caritasverbandes und dessen Bundesarbeitsgemeinschaft IDA zu Grunde, die Integration durch Arbeit als einen wichtigen Beitrag zur Teilhabe herausstellen. Soziale Eingliederung muss daher auch ein spezielles politisches Ziel und ein Schwerpunkt im ESF bleiben. Dies spiegelt die vielen Erfahrungen von Mitgliedsverbänden und -einrichtungen wider, die diese in der Beteiligung und Ausgestaltung der EU-Gemeinschaftsinitiative EQUAL gemacht haben. Zu kurz gegriffen wäre es, wenn im Rahmen des ESF unter Berücksichtigung der Grundsätze von EQUAL zukünftig nur Maßnahmen zur Integration von Menschen mit Behinderungen gefördert werden. Vielmehr sollte die Förderung alle arbeitsmarktfernen Personen betreffen.

Richtigerweise kommt die EU-Kommission in der Mitteilung aber auch zu der Erkenntnis, dass für einige Menschen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit keine gangbare Alternative darstellt. Im weiteren Verlauf der Mitteilung wird diese Erkenntnis allerdings nicht durchgetragen, sondern ein Verharren im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik deutlich. Insofern wird die Kommissionsmitteilung ihrem doppelten Ziel nicht gerecht,

- den Arbeitsmarktzugang für ausgegrenzte Menschen zu fördern und
- arbeitsmarktferne Menschen aktiv einzugliedern.

Für diese Zielgruppen gilt es differenzierte Strategien zu entwickeln. Die EU sollte dringend dafür Sorge tragen, dass alle EU-Staaten über eine Sozialhilfepolitik verfügen, die ein Mindesteinkommen für Nichterwerbsfähige sicherstellt. Dies ist bisher nicht der Fall.

Darüber hinaus besteht vor allem darin Handlungsbedarf, den Zugang zu sozialen Dienstleistungen zu verbessern. Diese Dienstleistungen (wie z. B. die psycho-soziale Begleitung) sollten als konstitutives Element einer Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der EU angesehen werden. Wenn von „aktiver Eingliederung“ die Rede ist, so muss u. E. der beruflichen und sozialen Eingliederung Rechnung getragen werden.

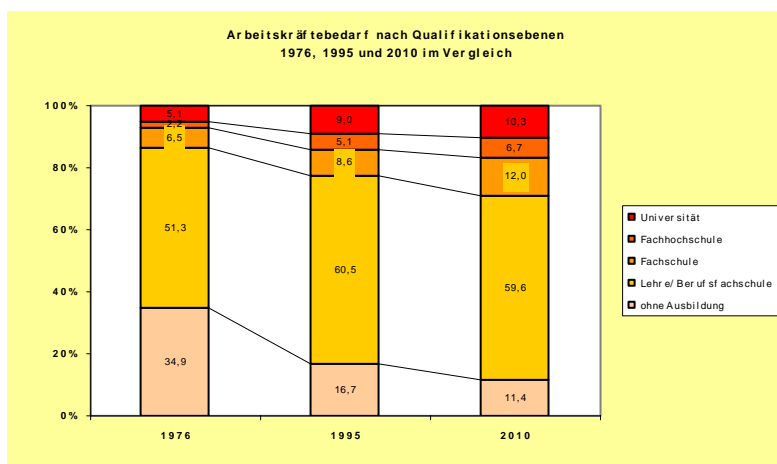
Die größte und längste Erfahrung in der innovativen Ausgestaltung von sozialen Dienstleistungen in Europa haben Nichtregierungsorganisationen. Die EU sollte darauf bauen und die Mitgliedstaaten dazu aufrufen, die Beteiligungsformen und Angebotsmöglichkeiten für die Zivilgesellschaft zu stärken.

## **Kombi-Einkommen zur Eingliederung ausgegrenzter und arbeitsmarktferner Personen**

Der internationale Vergleich anhand der Daten der OECD weist aus, dass es in Deutschland besonders schlecht gelingt, gering Qualifizierte in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Der Deutschen Caritasverband versteht sich als Anwalt von Menschen, die von Ausgrenzung bedroht sind und Solidaritätsstifter. Die Folgen von Ausgrenzung sind in den Diensten und Einrichtungen der Caritas täglich erfahrbar. Die hohe Arbeitslosigkeit von arbeitsmarktfernen Personen zu überwinden, hat deshalb hohe Priorität. Angebote, wie sie beispielsweise in den Integrationsbetrieben der Caritas geleistet werden, können helfen, Personen nach Lebenskrisen wie Drogenabhängigkeit, psychischer Erkrankung oder Obdachlosigkeit zu stabilisieren. Sie können dafür sorgen, dass Hilfesuchende sich die persönlichen Voraussetzungen für eine Arbeitsaufnahme erstmals erarbeiten bzw. zurück gewinnen.

Aber: Ein entscheidendes Problem dieser Angebote ist auch, dass es auf dem regulären Arbeitsmarkt an Stellen für arbeitsmarktferne Personen mangelt, die eine Arbeitsaufnahme nach Abschluss einer Integrationsmaßnahme ermöglichen. Diese Situation wird sich in Zukunft sogar noch verschärfen.



Quelle: IAB/Prognos – Prognose für Deutschland

Die Umsetzung der sozialpolitischen Reformen in Deutschland (Zweites Buch des Sozialgesetzbuches, SGB II) hat den Druck auf Arbeitslose erhöht. Zwar zielen die Reformen auf eine deutlich bessere Vermittlung. Vergleiche mit anderen Ländern zeigen, dass bessere Vermittlung ein wichtiges Element der Arbeitsmarktpolitik ist. Doch sind mit der Umsetzung des SGB II die Bedingungen nicht nennenswert verbessert worden, um mehr Jobs für arbeitsmarktferne Personen zu schaffen. Dadurch kann für viele Arbeitsuchende mit dem SGB II das Element des „Förderns“ faktisch nicht oder allenfalls nur sehr begrenzt umgesetzt werden. Bessere Vermittlung allein hat unter diesen Bedingungen keinen durchschlagenden Erfolg.

Ein wichtiger Aspekt in der laufenden politischen Diskussion in Deutschland betrifft die Einführung von Kombi-Löhnen für arbeitsmarktferne Personen. Das Grundprinzip des Kombi-Einkommens ist es, geringe Einkommen durch soziale Transfers aufzustocken. Geringe Markteinkommen und geringe Arbeitskosten ermöglichen so auch für arbeitsmarktferne Personen eine Integration in den Arbeitsmarkt. Damit würde Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanziert werden. Erfolgreiche Kombi-Einkommen müssen auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite gleichermaßen ansetzen. Die Schaffung von Anreizen auf beiden Seiten ist aus sozialer Sicht sehr erwünscht: zusätzliche Stellen für arbeitsmarktferne Personen führen zur Integration von Personen, die von Ausgrenzung bedroht sind. Ein Hinzuverdienst schafft zusätzliche Motivation für arbeitsmarktferne Personen zur Arbeitssuche, zur Qualifizierung und zur Leistungserbringung, wenn eine Stelle gefunden bzw. vermittelt werden konnte und fördert somit die Eigenverantwortung.

## Stellungnahme zu den von der Kommission gestellten Fragen

*Die Mitgliedstaaten stehen vor der Herausforderung, sich des Themas der sozialen Eingliederung, insbesondere der Eingliederung der arbeitsmarktfernen Personen, annehmen zu müssen. Werden vor diesem Hintergrund weitergehende Maßnahmen auf EU-Ebene erforderlich? Wenn ja, wie kann die EU die Maßnahmen auf nationaler Ebene am sinnvollsten ergänzen und unterstützen?*

Es gilt festzuhalten, dass es Aufgabe der Mitgliedstaaten ist, ein ausreichendes und armutsfestes Sozialschutzsystem vorzuhalten. Darüber hinaus sollte es Aufgabe der EU sein, das Augenmerk der Mitgliedstaaten immer wieder auf benachteiligte und sozial ausgegrenzte Personen zu richten

und im Rahmen der OMK die Optimierung der nationalen Ansätze einzufordern. Die Rolle der Zivilgesellschaft als Monitoring-Akteur muss auch in den entsprechenden Verordnungen beschrieben werden.

Angesichts des in der Mitteilung aufgezeigten Policy mix kann eine Verbindungslinie zum Grünbuch für die psychische Gesundheit gezogen werden und deshalb von der EU eine kohärente Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik erwartet werden. Psychische Erkrankungen stellen nicht nur das Gesundheitswesen vor eine Herausforderung. Neben ihren Auswirkungen auf die betroffenen Bürger und deren Angehörige, haben seelische Erkrankungen soziale und volkswirtschaftliche Kosten zur Folge. Psychische Störungen gehören zu den drei häufigsten Gründen für Arbeitsunfähigkeit und sind eine führende Ursache von Frühverrentung und Invalidität. Schätzungen zufolge führen die wirtschaftlichen Kosten psychischer Erkrankungen zu einem Verlust von drei bis vier Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der EU, hauptsächlich aufgrund von Produktivitätsverlusten.

*Wie sollte die Union – aufbauend auf dem mit der Empfehlung von 1992 gelegten gemeinsamen Fundament – weiter vorgehen, um unter Berücksichtigung der relevanten Neuerungen die Rechte ausgegrenzter Personen zu stärken und ihnen den Zugang zu den benötigten Dienstleistungen zu erleichtern?*

Im Rahmen der OMK darf das Ziel der sozialen Eingliederung in Bezug auf die Umsetzung der Lissabonstrategie durch die Mitgliedstaaten nicht marginalisiert werden. Die drei Dimensionen der Strategie – Wirtschaft, Umwelt und Soziales – müssen als gleichwertige Aspekte und Bereiche auf EU-Ebene von den Mitgliedstaaten anerkannt und ausgestaltet werden.

In der Entwicklung einer kohärenten EU-Strategie zur sozialen Eingliederung und Armutsbekämpfung besteht die größte Herausforderung. Ein wichtiger Beitrag wäre es, die Verordnungen der Strukturfonds so zu formulieren, dass notwendige Infrastrukturmaßnahmen, wie sie traditionell aus dem Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung bekannt sind, ergänzt werden durch innovative Infrastrukturmaßnahmen im Bereich der sozialen Eingliederung. Denn viele öffentliche Aufgaben können heute nur mehr auf regionaler Ebene sinnvoll wahrgenommen werden. Dies wird in der Zukunft in noch viel stärkerem Maße der Fall sein. Daraus resultiert die Notwendigkeit einer engen und koordinierten Zusammenarbeit aller wichtigen Entscheidungsträger z. B. in konzertierten Aktionen in Public Private Partnership Projekten. Des Weiteren sollte das Qualitätsmanagement für die soziale Arbeit verbessert und transparenter gestaltet werden. Vorstellbar wäre ein best-practice Kompendium der EU über die verschiedenen Ansätze, welches die Erfassung von Qualität dargestellt und unter dem Aspekt des Qualifizierungsmanagements Verfahren beschreibt, welche positiven Einfluss auf die Qualität der Arbeit von Mitarbeitern haben.

Insgesamt sollten Initiativen auf EU-Ebene den Aspekt der nachhaltigen Befähigung von Menschen betonen. Ein Beispiel hierfür sind die in der Mitteilung genannten Praktika. Sie sind Möglichkeiten in einen Ausbildungsgang hineinzuschnuppern und sollten gerade Jugendlichen mit problematischem Hintergrund zugänglich gemacht werden. Bei Jugendlichen ist der Vorrang der Ausbildung vor der Vermittlung in eine Beschäftigung wichtig. Nicht zu vergessen ist die Fortentwicklung der Bildungssysteme. Es müssen heute die Weichen gestellt werden, dass es Morgen weniger gering qualifizierte Schulabgänger gibt. Der vom europäischen Rat im März 2005 angenommene Pakt für die Jugend weist diesbezüglich in die richtige Richtung. Dessen Inhalte sollten verstärkt in

die verschiedenen Bereiche der Sozialpolitik eingebracht werden. Der DCV hat eine Befähigungsinitiative zur Verbesserung der Lebenschancen benachteiligter Kinder und Jugendlicher gestartet.

Um die Eingliederung von Menschen mit Migrationshintergrund zu fördern, müssen neben der allgemeinen Förderung auch spezifische Maßnahmen treten. Deshalb ist es u. a. notwendig, die Antidiskriminierungs- und Gleichstellungspolitik der EU fortzuführen, Imagekampagnen zu fördern, institutionelle Hilfestellungen in Bezug auf Informationen über Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten zu geben, den Übergang von der Schule in den Beruf sowie berufsspezifische Sprachförderung und Qualifizierung zu fördern.

*Erscheinen Maßnahmen auf EU-Ebene auf der Grundlage von Artikel 137 Absatz 1 Buchstabe h gerechtfertigt? Könnten Fragen, die die Aspekte Aktivierung und Arbeitsmarktzugang betreffen, Gegenstand von Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern sein?*

Unterstützende und ergänzende Tätigkeiten der EU im Hinblick auf die berufliche Eingliederung der arbeitsmarktfernen Personen haben ihre Berechtigung, da sie zur Weiterentwicklung der nationalen und regionalen Arbeitsmarktpolitik beitragen. Dieses unter Art 137 Absatz 1 Buchstabe h genannte Gebiet muss zukünftig enger mit dem Buchstaben j (Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung) gekoppelt sein. Diese in dieser Mitteilung durchscheinende Koppelung macht es notwendig, die zentralen „Stakeholder“ im Bereich der sozialen Eingliederung und Armutsbekämpfung – die Nichtregierungsorganisationen – auf gleicher Augenhöhe einzubinden. Ein solcher „sozialer und ziviler Dialog“, der über den Rahmen des Artikels 138 hinaus geht, ist sowohl auf EU-Ebene als auch in den Mitgliedstaaten notwendig, um „arbeitsmarktnahe“ und „arbeitsmarktferne“ Personen in einer Strategie zur beruflichen und/oder sozialen Integration zu berücksichtigen. Die Rolle der Zivilgesellschaft sollte in der EU stärker positioniert und auch eingefordert werden. Die Solidarität mit und der Schutz von ausgegrenzten Menschen sollte ein Merkmal des europäischen Sozialmodells sein.

Freigegeben von Generalsekretär Prof. Dr. Georg Cremer

Freiburg, 19. April 2006