

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)

zu der Unterrichtung^{*)}

– Drucksache 17/11617 Nr. A.9 –

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen

KOM(2012) 617 endg.; Ratsdok. 15865/12

hier: Stellungnahme gemäß Protokoll Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon
(Grundsätze der Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung)

A. Problem

Der vorgeschlagene EU-Hilfsfonds dient der Verwirklichung des Ziels der Europa-2020-Strategie, die Zahl der in Armut lebenden oder von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen bis 2020 um mindestens 20 Mio. zu verringern. Konkret sollen Nahrungsmangel, Obdachlosigkeit und materielle Kinderarmut bekämpft werden. Nach Angaben der Kommission wolle man mit dem zusätzlichen Instrument bestehende Kohäsionsinstrumente, insbesondere den Europäischen Sozialfonds (ESF), ergänzen.

B. Lösung

Der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen (KOM(2012) 617 endg.) ist nach Auffassung des Deutschen Bundestages mit den Bestimmungen des Vertrages zur Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 EUV nicht vereinbar.

Annahme einer Entschließung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Ablehnung der Entschließung.

D. Kosten

Kosten und Informationspflichten wurden im Ausschuss nicht erörtert.

^{*)} Von einer Drucklegung der Anlage des Ratsdokuments wird abgesehen, diese sind in EuDoX unter Ratsdok. 15865/12 abrufbar.

Beschlussempfehlung

In Kenntnis der Unterrichtung auf Drucksache 17/11617, Nummer A.9 wolle der Bundestag folgende EntschlieÙung gemäß Protokoll Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon in Verbindung mit § 11 des Integrationsverantwortungsgesetzes annehmen:

„Der Verordnungsvorschlag ist mit den Bestimmungen des Vertrages zur Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 EUV nicht vereinbar. Die von der EU-Kommission in Anspruch genommene Rechtsgrundlage, Artikel 174, 175, insbesondere Artikel 175 Absatz 3 AEUV, umfasst nicht die Kompetenz zur Armutsbekämpfung. Die Durchführung der Sozialpolitik und der damit einhergehenden sozialpolitischen Maßnahmen liegt in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten der Union. Die Verordnung verstößt auch gegen Artikel 5 Absatz 3 EUV, der bestimmt, dass die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig wird, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können. Schließlich verletzt der Verordnungsvorschlag auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aus Artikel 5 Absatz 4 EUV, weil er inhaltlich wie formal weit über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgeht.“

Berlin, den 12. Dezember 2012

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales

Sabine Zimmermann
Vorsitzende

Peter Weiß (Emmendingen)
Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Peter Weiß (Emmendingen)

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

Der Verordnungsvorschlag wurde mit **Drucksache 17/11617 Nummer A.9** vom Präsidenten des Deutschen Bundestages gemäß § 93 Absatz 5 der Geschäftsordnung am 26. November 2012 dem Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung sowie dem Haushaltsausschuss, dem Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe und dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

Der federführende Ausschuss für Arbeit und Soziales und die mitberatenden Ausschüsse haben die Vorlage jeweils in ihren Sitzungen am 12. Dezember 2012 beraten.

Die Frist zur Abgabe einer begründeten Stellungnahme zu dem von der Kommission am 24. Oktober 2012 veröffentlichten Verordnungsvorschlag endet am 26. Dezember 2012.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

In der Entschließung der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP heißt es: Der Ausschuss wolle beschließen: In Kenntnis der Unterrichtung auf Drucksache 17/11617 wolle der Bundestag folgende Entschließung gemäß Protokoll Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon in Verbindung mit § 11 des Integrationsverantwortungsgesetzes (IntVG) annehmen:

Der Verordnungsvorschlag ist mit den Bestimmungen des Vertrages zur Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gem. Artikel 5 EUV nicht vereinbar. Die von der EU-Kommission in Anspruch genommene Rechtsgrundlage, Artikel 174, 175, insbesondere Artikel 175 Absatz (3) AEUV, umfasst nicht die Kompetenz zur Armutsbekämpfung. Die Durchführung der Sozialpolitik und der damit einhergehenden sozialpolitischen Maßnahmen liegt in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten der Union. Die Verordnung verstößt auch gegen Artikel 5 Absatz (3) EUV, der bestimmt, dass die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig wird, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder loka-

ler Ebene ausreichend verwirklicht werden können. Schließlich verletzt der Verordnungsvorschlag auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aus Artikel 5 Absatz (4), weil er inhaltlich wie formal weit über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgeht.

Begründung:

Die Europäische Kommission beabsichtigt, das bisherige EU-Programm „Abgabe von Nahrungsmitteln aus Interventionsbeständen an Bedürftige in der Gemeinschaft“ unter Änderung der Rechtsgrundlage fortzuführen. Das ursprüngliche EU-Nahrungsmittelprogramm wurde 1987 als agrarpolitische Maßnahme aufgelegt. Nun soll es unter sozialpolitischer Verankerung weitergeführt werden. Dabei steht der Zukauf von Waren im Vordergrund, die zur Sicherung der materiellen Grundausstattung benötigt werden. Vorhandene Interventionsbestände sollen ebenso weiterhin an Bedürftige ausgegeben werden.

Als rechtliche Grundlage für die EU-Verordnung stützt sich die Kommission insbesondere auf Artikel 175 Absatz 3 AEUV und verankert damit den Hilfsfonds in der EU-Kohäsionspolitik.

Im Rahmen der Strategie Europa 2020 hat sich die Europäische Union das Ziel gesetzt, die Anzahl der in Armut lebenden oder von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen bis 2020 um mindestens 20 Millionen zu senken. Die Bestrebungen der Europäischen Union, Armut und soziale Ausgrenzung zu verringern und die sozial schwächsten Menschen in Europa zu unterstützen, sind grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings wird dieser Vorschlag weder dem Ansinnen gerecht, noch berücksichtigt er die bestehenden Kompetenzen. Auf der Ebene der EU-Mitgliedstaaten existieren bereits Systeme der Daseinsfürsorge, deren Aufgabe deckungsgleich mit der Zielsetzung des Hilfsfonds sind. Auf die Leistungen auf mitgliedstaatlicher Ebene besteht ein Rechtsanspruch, wohingegen dies hinsichtlich der geplanten Leistungen aus dem Hilfsfonds nicht der Fall ist. Hierbei handelt es sich lediglich um punktuelle Hilfen. Die sozialpolitische Kompetenz, insbesondere im Bereich der Sicherung des Existenzminimums, obliegt eindeutig den Mitgliedstaaten und nicht der Europäischen Union. Hier fehlt es dem Verordnungsentwurf an einer substantiierten Begründung, wieso im vorliegenden Fall Maßnahmen der EU besser geeignet seien als die der Mitgliedstaaten. Die Kommission ist damit ihrer Begründungspflicht aus Artikel 5 Protokoll Nr. 2 nicht nachgekommen.

Mit Blick auf die Durchführung und Effizienz sozialstaatlicher Hilfen zur Armutbekämpfung ist den Mitgliedstaaten ferner die vorrangige Zuständigkeit einzuräumen. Nur diese sind in der Lage, an ihr nationales Rechtssystem angepasste und mit anderen Rechts-hilfen abgestimmte Maßnahmen für Bedürftige einzu-richten. Auch auf wirtschaftliche Veränderungen kann ein Mitgliedstaat schneller und genauer reagieren als die Europäische Union. Daher ist aus Gründen der Subsidiarität ein Parallelinstrument auf europäischer Ebene nicht zu befürworten.

Schließlich wäre der EU-Vorschlag mit hohem ver-waltungsmäßigem Aufwand verbunden. Ein neues Verwaltungs- und Kontrollsystem, wie es der Vor-schlag vorsieht, ist mit erheblichem zusätzlichem Kostenaufwand verbunden. Hinzu kommt, dass Mittel in Höhe von 2,5 Mrd. € aus dem Budget des Europäi-schen Sozialfonds (ESF) entnommen und dem neuen Hilfsfonds zur Verfügung gestellt werden sollen. Für die ESF-Programme, die in den Mitgliedstaaten er-folgreich zur Förderung von Beschäftigung und sozia-ler Eingliederung sowie zur Bekämpfung von Armut eingesetzt werden, stünde somit eine schlechtere Fi-nanzausstattung zur Verfügung. Dies erscheint vor dem Hintergrund der Kosten-Nutzen-Relation als äußerst fragwürdig.

Unter Würdigung der vorgenannten Gründe ist der Verordnungsvorschlag somit insgesamt als nicht ver-hältnismäßig anzusehen und damit abzulehnen.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Haushaltsausschuss** hat den Verordnungsvor-schlag in seiner Sitzung am 12. Dezember 2012 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktio-nen SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN den von den Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP vorge-legten Entschließungsantrag angenommen.

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitä-re Hilfe** hat den Verordnungsvorschlag in seiner Sit-zung am 12. Dezember 2012 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN den Entschließungsantrag der Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP angenom-men.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Euro-päischen Union** hat in seiner Sitzung am

28. November 2012 einstimmig die Subsidiaritätsfrist des Verordnungsvorschlags zur Kenntnis genommen und in seiner Sitzung am 12. Dezember 2012 die Ent-schließung der Koalitionsfraktionen mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergeb-nisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat den Ve-rordnungsvorschlag in seiner 119. Sitzung am 12. Dezember 2012 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stim-men der Fraktionen SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Entschließung der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP angenommen und damit eine Subsidiaritätsrüge geäußert.

Die **Fraktion der CDU/CSU** kritisierte direkte Nah-rungsmittelhilfen für arme Menschen als sozialpoli-tisch verfehlt. Das EU-Nahrungsmittelprogramm stamme aus einer Zeit der „Milchseen und Butterber-ge“ in der EU. Eine nachhaltige und wirksame Politik gegen Armut müsse heute anders aussehen. Mit dem vom Europäischen Parlament und vom Rat angestreb-ten Hilfsfonds würden darüber hinaus durch eine Um-schichtung der Mittel aus dem Europäischen Sozial-fonds wirksame sozialpolitische Vorhaben verringert. Direkte Nahrungsmittelhilfe gehöre überdies nicht zu den Aufgaben der EU. Die Fraktion schlage daher in dieser Sache eine Subsidiaritätsrüge vor.

Die **Fraktion der SPD** sah dagegen die Vorausset-zungen für eine Subsidiaritätsrüge nicht als gegeben an. Besonders in Südeuropa gebe es eine wachsende Zahl verarmender Menschen. Eine Ursache dafür liege in der restriktiven Sparpolitik, die darüber hin-aus auch noch auf begleitende Aufbauprogramme z. B. gegen Jugendarbeitslosigkeit verzichte. Es sei zwar richtig, dass die direkte Nahrungsmittelhilfe keine wirksame Politik gegen Armut ersetzen könne. Die Nahrungsmittelhilfe mildere aber zumindest das Elend ab. Daher stimme die Fraktion der Subsidiari-tätsrüge nicht zu.

Die **Fraktion der FDP** verwies auf den Subsidiari-tätsgedanken, wonach alles, was besser vor Ort gere-gelt werden könne, auch dort geregelt werden sollte. Das geschehe im Sinne einer wirksamen Politik. Der geplante Hilfsfonds sei zudem systemfremd. Die Hil-fen wären verwaltungsaufwändig, daher auch unver-

hältnismäßig. Das Ganze sei nicht Aufgabe der EU, eine Subsidiaritätsrüge daher angebracht.

Die **Fraktion DIE LINKE** kritisierte grundsätzlich die Politik, die zu wachsender Armut führe. Man befürchte eine „Vertafelung“ der Sozialpolitik: mildtätige Gaben statt sozialer Rechte. Gleichwohl seien aktive Maßnahmen gegen Armut in der EU notwendig. Direkte Nahrungsmittelhilfen seien ein Weg, der zu ergänzen sei durch eine Politik der sozialen Rechte und der Umverteilung. Europäische Solidarität dürfe nicht verweigert werden.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** teilte zwar die grundsätzliche Kritik an direkten Nahrungs-

mittelhilfen. Aber nicht einmal die reichen Staaten Europas könnten darauf verzichten, wie das Beispiel der Tafeln in Deutschland zeige. Es wäre natürlich besser, diese mit Sozialpolitik überflüssig zu machen. Aber solange beispielsweise in Griechenland die Menschen nicht auf eine funktionierende Sozialhilfe zurückgreifen könnten, müsse man ihnen auf anderem Wege helfen. Bauchschmerzen bereite der Fraktion allerdings, dass dies auf Kosten der aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) geförderten Vorhaben geschehen solle. Der Hilfsfonds müsse vielmehr in den ESF integriert werden.

Berlin, den 12. Dezember 2012

Peter Weiß (Emmendingen)
Berichterstatter