



Benjamin Benz

Ohne Fundament?

Perspektiven verbindlicher EU-Mindeststandards
für die Mindestsicherung

EUROPA

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

EUROPA

Europa braucht Soziale Demokratie!

Warum wollen wir eigentlich Europa? Können wir den Bürger_innen die Chancen einer gemeinsamen sozialen Politik, einer starken Sozialen Demokratie in Europa aufzeigen? Diese Fragen verfolgt die Friedrich-Ebert-Stiftung im Thema »Politik für Europa«. Wir wollen zeigen, dass die europäische Integration demokratisch, wirtschaftlich-sozial und außenpolitisch zuverlässig gestaltet werden kann. Und muss!

Folgende Themenbereiche stehen dabei im Mittelpunkt:

- Demokratisches Europa
- Wirtschafts- und Sozialpolitik in Europa
- Außen- und Sicherheitspolitik in Europa

In zahlreichen Veröffentlichungen und Veranstaltungen wird sich die Stiftung dem Thema kontinuierlich widmen: Wir setzen bei den Sorgen der Bürger_innen an, identifizieren mit Entscheidungsträger_innen Positionen und machen alternative Politikansätze transparent. Wir debattieren mit Ihnen über eine »Politik für Europa«!

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:

www.fes.de/de/politik-fuer-europa

Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- Politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft
- Politikberatung
- Internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern
- Begabtenförderung
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Über den Autor

PROF. DR. BENJAMIN BENZ ist Sozialarbeiter (Dipl.-Soz.Arb. [FH]) und Politikwissenschaftler (Dr. rer. soc.). Er ist tätig als Professor für Politikwissenschaft/ Sozialpolitik am Fachbereich Soziale Arbeit, Bildung und Diakonie der Evangelischen Hochschule Rheinland-Westfalen-Lippe in Bochum.

Benjamin Benz

Ohne Fundament?

Perspektiven verbindlicher EU-Mindeststandards für die Mindestsicherung

	AUF EINEN BLICK	3
	EINLEITUNG	4
1	WAS IST DAS PROBLEM UND WAS DAS POTENZIAL EUROPÄISCH VERBINDLICHER MINDESTSICHERUNG?	5
1.1	Mindestsicherung, ihre Funktionen und ihr Potenzial zur Armutsbekämpfung	5
1.2	Armutsgründe und -messung	7
1.3	Mindestsicherung, Spill-Overeffekte und Sozialdumping	8
1.4	Bedeutung der Mindestsicherung für ein »wirtschaftlich starkes« und »soziales Europa«	9
1.5	Zustimmung zur europäischen Integration	10
1.6	Nationale Mindestsicherungssysteme sind de facto miteinander verschränkt ..	10
1.7	Erstes Zwischenfazit	11
2	WELCHE STANDARDS SIND BISLANG (NICHT) ERREICHT?	12
2.1	Vereinte Nationen: ein Menschenrecht und die Frage der Angemessenheit ...	12
2.2	Europarat: zwischenstaatliche Verpflichtungen und nationale Selbstverpflichtungen	12
2.3	Europäische Union: ein nicht einklagbares Grundrecht?	13
2.4	Zweites Zwischenfazit	15
3	WAS GILT ES FÜR WEITERGEHENDE SCHRITTE ZU BERÜCKSICHTIGEN?	16
3.1	Ideengeschichtlicher Konsens	16
3.2	Bestehende Rechtsgrundlage	16
3.3	Politischer Wille – »variable Geometrie?	20
3.4	Drittes Zwischenfazit	23

4 WIE LÄSST SICH DAS GRUNDRECHT AUF AUSREICHENDE MINDESTSICHERUNG AUSGESTALTEN? 24

4.1	Ansatz: Minimale Harmonisierung	24
4.2	Vorgelagerte Maßnahmen: Prävention	24
4.3	Rahmen: integrierte Strategie aktiver Inklusion	24
4.4	Richtlinie: Mindeststandards, (sub-)nationale Freiheiten und schrittweise Umsetzung	25
4.5	Offene Koordinierung: Informations- und Erfahrungsaustausch, Bewertungen und Berichte	32
4.6	Unterstützende Finanzhilfen: Kofinanzierungen, Paketlösungen, Kompensationen und Anreize	33
4.7	Nachhaltige Entwicklung und Mindeststandards in den Außenbeziehungen der EU	35

RESÜMEE UND AUSBLICK 37

Literatur	39
Abkürzungsverzeichnis	42
Länderkennungen	42
Anhang	43

AUF EINEN BLICK

- 1) In kaum einem EU-Land schützen Mindestsicherungssysteme hinreichend gegen Armut. Zum Teil werden Leistungshöhen sogar weiter zurückgefahren und Zugangsvoraussetzungen verschärft. Dies ist nicht nur für bedürftige EU-Bürger_innen ein Problem, sondern macht die EU auch krisenanfälliger und trägt zur Gefährdung der Akzeptanz der Europäischen Union bei.
- 2) Europäische Mindeststandards lassen sich im sozialpolitischen Leistungsrecht am ehesten im Bereich der Mindestsicherung erreichen. Dies eröffnet die Chance, dass ›Europäische Sozialmodell‹ im Sinne ›minimaler Harmonisierung‹ zu fundieren.
- 3) Die Ausgestaltung eines EU-europäischen Rahmens für die Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten kann an arbeitsmarkt-, armuts- und sozialpolitische Debatten, Erklärungen und ›Garantien‹ auf nationaler und europäischer Ebene anknüpfen, an verschiedene ideengeschichtliche Wurzeln, aber auch an handfeste Konflikte, etwa um innereuropäische Armutsmigration.
- 4) Insbesondere mit der Empfehlung 92/441/EWG des Rates der nationalen Arbeits- und Sozialminister_innen aus dem Jahr 1992 und der Empfehlung 2008/867/EG der Europäischen Kommission von 2008 lässt sich die Ausgestaltung eines europäischen Rahmens für die Mindestsicherung konkretisieren. Sie lässt sich im Rahmen einer Strategie der aktiven Eingliederung von aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen auf Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe h des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union gründen. Dieser sieht die Möglichkeit vor, per Mehrheitsbeschluss europäische Richtlinien zu schrittweise anzuwendenden Mindestvorschriften zu erlassen.
- 5) Begrenzte territoriale Reichweiten (Beispiel: Eurozone), schrittweise Einführungen von Standards (insbesondere bei der Leistungshöhe), ›Paketlösungen‹ von Rechtsbestimmungen und Fördermitteln sowie weitere Mechanismen (etwa: Vorbehaltserklärungen) stellen Optionen dar, die politischen und sachlichen Chancen der Verwirklichung eines perspektivisch tatsächlich (weitestgehend) armutsfesten Rahmens für die Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten zu erhöhen. Dieser belässt den Mitgliedstaaten weitreichende Gestaltungsspielräume und -verantwortung.
- 6) Neben rechtlichen Elementen (Richtlinie) und solchen ›weicher‹ politischer Steuerung (Offene Koordinierung) sollte ein EU-europäischer Rahmen für die Mindestsicherung auch eine finanzielle Komponente vorsehen. Auch für solche ›Paketlösungen‹ bestehen Vorbilder zur wirtschaftlichen und politischen Ermöglichung europäischer Integrationsschritte.
- 7) Ein europäischer Rahmen für die Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten hat auch eine internationale Dimension zur Verwirklichung eines sozialen Basisschutzes und der Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen für das Zieljahr 2030.
- 8) Der in allen Mitgliedstaaten (oder einem Teilraum, für alle seine Mitglieder) verlässliche und armutsfeste Auf- und Ausbau der Mindestsicherung ist armuts-, sozial- und verteilungspolitisch als ›letztes Netz‹ hilfreich. Darüber hinaus ist präventiv aber auch zu denken an Fragen der Primäreinkommen (etwa Mindestlöhne), der sekundären Einkommensverteilung (etwa vorgelagerte soziale Sicherung) sowie der Ausgaben privater Haushalte (etwa Bildungs- und Mobilitätskosten). Schließlich geht es bei Armutsbekämpfung auch um soziale Segregation (etwa sozialen Wohnungsbau), um gelingende Beziehungen (etwa Selbstwirksamkeitserfahrungen) und damit schließlich auch um politische Partizipation (etwa die Beteiligung armutserfahrener Unionsbürger_innen an Politikprozessen).

EINLEITUNG

Ohne Fundament? Gemeinsam haben 2017 der Europäische Rat der nationalen Staats- und Regierungschefs, das Europäische Parlament und die Europäische Kommission feierlich mit der »Europäischen Säule sozialer Rechte« unterschrieben, dass zum Europäischen Sozialmodell auch gehört (Artikel 14):

»Jede Person, die nicht über ausreichende Mittel verfügt, hat in jedem Lebensabschnitt das Recht auf angemessene Grundsicherungsleistungen, die ein würdevolles Leben ermöglichen, und einen wirksamen Zugang zu dafür erforderlichen Gütern und Dienstleistungen. Für diejenigen, die in der Lage sind zu arbeiten, sollten Grundsicherungsleistungen mit Anreizen zur (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt kombiniert werden.«

Dieses Bekenntnis ist noch nicht verlässlich in Wirklichkeit übersetzt, wie man öffentlich sichtbar in Brüsseler U-Bahn-Stationen ebenso erfahren muss, wie hinter Gardinen versteckt in kleinen Dörfern an Rändern der EU. Es wird noch nicht mit rechtlich bindenden Garantien untermauert, sodass es im Zweifel durch die EU-Bürger_innen von ihren Mitgliedstaaten vor Gericht auch eingeklagt werden kann. Dem vielfach beschworenen Europäischen Sozialmodell fehlt damit bislang ein verlässliches Fundament, ein letztes soziales Netz, ausreichend hoch und dicht gespannt, so dass sich *jede Person* in EU-Europa *in jedem Lebensabschnitt* darauf verlassen kann, dass ihr *ein würdevolles Leben ermöglicht* wird – notfalls mittels staatlicher Mindestsicherung.

Mindestsicherung (Grundsicherung, Sozialhilfe usw.) ist dabei ein näher zu bestimmender Gegenstand, und die Chancen und Grenzen EU-europäischer/EU-weiter Garantien sind näher auszuleuchten. Hierzu will diese Studie einen Beitrag leisten, als überarbeitete Fassung eines Gutachtens (Benz 2019a), das der Verfasser im Frühjahr 2019 für den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) und die Nationale Armutskonferenz in Deutschland (NAK) zur Frage einer *armutsfesten* Ausgestaltung der europäischen Mindestsicherung verfasst hat. Die vorliegende Ausarbeitung enthält dabei Aktualisierungen (Europawahl 2019, neuere Beiträge zur Debatte) und Erweiterungen (etwa zu innerstaatlichen Kompetenzverteilungen). Umgekehrt stärker zusammengefasst werden hier insbesondere Vorschläge zu möglichen Inhalten einer EU-Richtlinie zur Mindestsicherung. Für einige Details wird daher auf das besagte Gutachten verwiesen.

Nachfolgend wird zunächst in den Problemzusammenhang eingeführt (erstes Kapitel) und werden die bereits zahlreich bestehenden Ansätze einer verlässlichen Ausgestaltung der obigen Bestimmung aus der Europäischen Säule Sozialer Rechte skizziert (zweites Kapitel). Im dritten Kapitel wird der politische Kontext für weitergehende Maßnahmen erörtert, zu dem auch die Frage der unionsrechtlichen Verankerung einer verstärkten europäischen Mindestsicherungspolitik gehört. Das vierte Kapitel beschreibt darauf aufbauend Möglichkeiten der Ausgestaltung eines verbindlichen EU-europäischen Rahmen für die Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten, einschließlich weiter zu diskutierender konkreter Maßnahmen und Regelungen.

Dabei werden »Werturteile unvermeidlich, da die Fragestellung eines sozialpolitischen Bedarfs nicht wissenschaftlich neutral erfolgen kann. Diese Werturteile sind in sozialpolitischen Werthaltungen begründet, die nur offengelegt, aber nicht bewiesen werden können.« (Hauser 1994: 24). Dies macht sozialpolitische Analyse gleichwohl nicht zu einer reinen Meinungsangelegenheit (Benz/Rieger 2015: 91 ff.). Dieser Studie zugrundeliegende positive (nicht affirmative) Haltungen gegenüber den Werten von Menschenwürde, Demokratie und Emanzipation sprechen dafür, »Zugänge zu den Ressourcen materieller und immaterieller Art in unserer zunehmend europäisch (mit-)geprägten Gesellschaft für alle zu erreichen« und den Menschen damit aus einer »unwürdigen Objektrolle zu befreien,« nicht nur, aber auch durch Verteilungspolitik und Soziale Arbeit (Huster 2005 ebd.: 61).

1

WAS IST DAS PROBLEM UND WAS DAS POTENZIAL EUROPÄISCH VERBINDLICHER MINDESTSICHERUNG?

1.1 MINDESTSICHERUNG, IHRE FUNKTIONEN UND IHR POTENZIAL ZUR ARMUTSBEKÄMPFUNG

»Arbeitnehmer«, »Soziale Sicherheit« und »Sozialschutz« sind wesentlich politisch auszulegende und juristisch nicht eindeutige Begriffe.¹ Auch Mindestsicherung ist kein einfacher Begriff. Er lässt sich im Wesentlichen synonym verwenden mit »Sozialhilfe«, »Grundsicherung« und »Mindesteinkommen«, nicht aber mit der Idee und dem Begriff eines »Bedingungslosen Grundeinkommens«. Verständigen lässt sich etwa auf folgende Definition:

»Minimum Income Schemes are defined as, income support schemes which provide a safety net for people, whether in or out of work, and who have insufficient means of financial support, and who are not eligible for insurance based social benefits or whose entitlements to these have expired. They are last resort schemes, which are intended to ensure a minimum standard of living for the concerned individuals and their dependents.«

EMIN 2017: 7

Zu ergänzen sind hier allerdings Personen, die sehr wohl Leistungen aus Sozialversicherungen beziehen, diese aber durch Mindestsicherungsleistungen aufstocken müssen.

Dem gegenseitigen Informationssystem der EU zur sozialen Sicherheit (MISSOC) zufolge, ist von drei Varianten von Mindestsicherungssystemen auszugehen. Sie sind Maßnahmen, »to meet the subsistence needs of individuals and families who otherwise lack (sufficient) income from employment or other sources (including insurance-based social security benefits). Typically, social assistance benefits are financed from taxation and their award is subject to a test of means of the claimant and sometimes of his/her family members. Three categories of social assistance can be specified: general or universal assistance², categorical assis-

tance³ and tied assistance⁴. These are all »benefits of last resort« and exist within the broadly defined portfolio of social protection. Access and entitlement is based on an assessment of assets and means, and benefits will therefore vary according to existing income and individual family circumstances.« (MISSOC, zit. nach European Parliament 2017: 33)

Mindestsicherungssysteme erfüllen dabei eine Vielzahl von Funktionen (Benz 2004: 16 f.):

- *Kompensation- bzw. Schutzfunktion:* Sie sichern, wo vorgelagerte Instanzen der Existenzsicherung (Familie, Markt, weitere Sozialpolitik des Staates) nicht oder mangelhaft greifen.
- *Konstitutive Funktion:* Sie entziehen Personen(-gruppen) einem unbedingten Arbeitszwang. Andererseits sind sie in ihrer Leistungshöhe zum Teil gerade nicht auf die Überwindung der Abhängigkeit von Erwerbseinkommen und individueller Vorsorge gegen Armut gerichtet, sondern vielmehr auf deren Durchsetzung und Erhalt, auf die Integration in das Erwerbsarbeitsystem hin angelegt. Sie bestimmen den Zu- und Abgang aus dem Erwerbsarbeitsystem wesentlich mit.
- *Kontroll- und Sanktionsfunktion:* Diese folgt aus der soeben skizzierten Regelung des Zusammenhangs von »Arbeiten und Essen« bzw. von Erwerbsarbeit/-bereitschaft und Einkommen.
- *Umverteilungsfunktion:* Indem sie über ein steuerfinanziertes (oder im Falle armutsfest gesockelter Sozialversicherungen: beitragsfinanziertes) System Primäreinkommen zu bedürftigen Personen umleiten, betreibt der Sozialstaat mit ihnen (re-)distributive Politik.
- *Sockelfunktion:* Sie stellen einen Sockel für das Lohngefüge dar, zum Teil auch für das Steuerrecht (Freistellung des Existenzminimums) und das weitere Sozialleistungsrecht (Mindestleistungen ansonsten den Lebensstandard sichernder Sozialversicherungen).

¹ Zum Grad der juristischen Unbestimmtheit bzw. Kontextabhängigkeit des Arbeitnehmerbegriffs siehe etwa Rebhahn/Reiner 2019: 2172, Rn. 4; zu dem der Begriffe Sozialschutz und Soziale Sicherheit siehe etwa Benz 2004: 161 ff.; Kingreen 2017: 12–17; Rebhahn/Reiner 2019: 2196, Rn. 45.

² Etwa die deutsche Sozialhilfe.

³ Etwa das Asylbewerberleistungsgesetz oder die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

⁴ Zugang zu bestimmten Gütern und Diensten durch Geldmittel oder entgeltfreie Nutzungsmöglichkeit (Bereitstellung), ggf. gezielt nur für sozialhilfeberechtigte Personen.

- *Legitimations- bzw. Loyalitätsfunktion*: Indem sie gegen Verarmung schützen, wirken sie loyalitätsstiftend. Sie binden die (potenziell) auf sie angewiesenen Bürger_innen an den Staat, indem sie dem Staatsbürgerstatus einen »Gebrauchswert« (Habermas 1998: 118) verleihen.
- *Modernisierungsfunktion (Risikoverision)*: Sie fördern die Bereitschaft der Bürger_innen, Risiken einzugehen, indem sie den Unsicherheiten über den Erfolg und die Folgen flexibler Berufs- und Beziehungsbiographien die Aussicht auf Schutz vor völliger Verarmung im Falle des Scheiterns entgegenstellen (Klammer/Tillmann 2001: 509).

Mindestsicherungen haben also verschiedene und teils widersprüchlich auf De- und Re-Kommodifizierung⁵ gerichtete, aber auch darüber hinausgehende Funktionen.

Mindestsicherungssysteme bestehen heute in allen EU-Mitgliedstaaten, zum Teil mit Jahrhunderte alten Wurzeln (Sachße/Tennstedt 1998) und relativ gut ausgebaut auf nationalstaatlicher Ebene, zum Teil aber auch als unterschiedlich ausgestaltete (Spanien) und bislang territoriale Lücken (Italien) aufweisende regionale oder lokale Systeme. Teils sind sie erst seit sehr kurzer Zeit im Aufbau (Griechenland, Italien) oder re-regionalisiert (Österreich). Zum Teil bestehen zwar formell Systeme, ihre Zugänglichkeit und/oder Leistungshöhe lässt sie jedoch derzeit kaum angemessen als »mindestsicherndes« und »allgemeines« »letztes soziales Netz« auffassen (s. hierzu Anhang; MISSOC 2018).

Wenn mit dieser Studie nach einer *armutsfesten* Ausgestaltung von Mindestsicherungssystemen gefragt wird, muss geklärt werden, ob und unter welchen Voraussetzungen sie hierzu überhaupt in Lage sind oder wären? Armut zunächst über eigene Erwerbsarbeit zu vermeiden, notfalls aber auch über Mindestsicherungssysteme, ist breiter Konsens unter politischen Entscheidungsträger_innen, in der Scientific Community und unter europäischen Bürger_innen. Wann und inwieweit aber vermögen Mindestsicherungssysteme dies überhaupt verlässlich? Hierzu hat Richard Hauser hilfreiche Gesichtspunkte zusammengetragen. Danach »könnte Einkommensarmut – und damit ein wesentliches Element sozialer Ausschließung – völlig und dauerhaft beseitigt werden, wenn die folgenden fünf Bedingungen erfüllt wären« (Hauser 2012: 618):

1. Politisch und gesellschaftlich braucht es hierzu Akzeptanz des Niveaus der EU-Armuts(risiko)grenze (s. u.) als adäquat zur Sicherung des sozio-kulturellen Existenzminimums und zur Vermeidung von sozialer Ausgrenzung.

2. Nötig ist daran anknüpfend eine entsprechende Anhebung und laufende Anpassung der Bedarfssätze in Mindestsicherungssystemen.
3. Die Mindestsicherungsberechtigten müssten ausnahmslos ihren Rechtsanspruch wahrnehmen (verdeckte Armut).
4. Es dürfen keine zusätzlichen Bedingungen für den Leistungsbezug erwartet werden, außer zu niedrigem Einkommen der Bedarfsgemeinschaft.
5. Das Ausgabeverhalten der Haushaltsmitglieder muss sich so gestalten, dass alle das gleiche Wohlfahrtsniveau erreichen.

Indem Hauser oben »Einkommensarmut« als ein »wesentliches Element sozialer Ausgrenzung« bezeichnet, verweist er zunächst darauf, dass neben (Einkommens-)Armut weitere Ausgrenzungsdimensionen (etwa Diskriminierungen aufgrund von sexueller Orientierung oder Ethnie) zur Kenntnis zu nehmen sind, auf die Mindestsicherungssysteme kaum Einfluss haben. In diesem Sinne können Mindestsicherungen auch primär lediglich Einkommensarmut durch Unterhaltssicherung, als faktische Lohnuntergrenze sowie durch die Förderung des Zugangs zum Erwerbsarbeitssystem erfolgreich bekämpfen. Zur Bekämpfung weiterer Armutsdimensionen (etwa Bildung, politische Partizipation und soziale Isolation) können sie lediglich wichtige Beiträge liefern. Das vierte Kriterium verunmöglicht keine sanktionierbaren Ansprüche von Leistungsempfänger_innen, solange Sanktionen die Leistungshöhe lediglich auf das Niveau der Armutsgrenze zurücksetzen, generell also leicht darüber liegen. Was als systematische Restriktion verbleibt, sind die haushaltsinterne Einkommensverwendung, auf die nur sehr begrenzt Einfluss genommen werden kann, und die mögliche Nichtinanspruchnahme von Leistungsberechtigungen. Diese lässt sich etwa über Aufklärung, gute Verwaltung sowie aufsuchende Sozialarbeit minimieren, aber nicht in jedem Fall verhindern. Insgesamt machen die Ausführungen von Hauser aber deutlich, dass Mindestsicherungssysteme nicht lediglich das Potenzial haben, materielle Armut zu verwalten und zu lindern, sondern diese *weitestgehend* abzuschaffen.

Eine der von Hauser nachfolgend diskutierten Restriktionen für die Einlösung dieses Potenzials ist für Überlegungen zu einem europäischen Rahmen für die Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten von besonderer Bedeutung. Sie wird als »internationale Restriktion« beschrieben, bezogen a) auf die Exportierbarkeit von (innovativen) Leistungen und b) mögliche Armutszuwanderung aus Ländern mit kaum armutssichernden Systemen in solche mit gut armutssichernden (Hauser 2012: 620f.). Genau hierfür böte ein europäischer Rahmen einen Ansatzpunkt, wenn er den Grad der Unterschiedlichkeit der Systeme substanziell und für die Mitgliedstaaten wechselseitig verlässlich mindert und damit Zuwanderungsdruck aus ökonomischer Not nicht mittels unkoordinierter Verschärfung der Zugangsbedingungen in den Mitgliedstaaten beantwortet, sondern mittels gemeinschaftlich vereinbarter Garantien auf Leistungszugang in allen EU-Ländern.

⁵ »De-Kommodifizierung kann sich entweder auf die erbrachten Dienste [etwa der Kinderbetreuung; Anm. BB] oder den Status einer Person [Krankschreibung; Anm. BB] beziehen, aber in jedem Fall steht sie für das Maß, in dem Verteilungsfragen vom Marktmechanismus entkoppelt sind.« (Esping-Andersen 1998: 36) Re-Kommodifizierung bezieht sich dementsprechend auf die Stärkung des Waren- (engl.: Commodity) Charakters von Gütern und Diensten (etwa von Büchern über die Schließung öffentlicher Büchereien) sowie diesbezüglicher Marktprozesse und -zwänge.

1.2 ARMUTSGRÜNDE UND -MESSUNG

Es bestehen konkurrierende (einander aber selten ausschließende) Hypothesen zu den (Haupt-)Ursachen von Armut, darunter: »Arme Leute sind arm, ...«

- »weil sie im Kapitalismus systembedingt ausgebeutet werden«,
- »weil (...) massiver Lobbyismus der Reichen die Lage der Armen verschlechtert«,
- »weil sie sich unwirtschaftlich verhalten und in einer Kultur der Armut leben«,
- »weil sie in wirtschaftlichen Krisen (...) besonders verwundbar sind«,
- »weil sich soziale Benachteiligung (...) vor Ort zur Ausgrenzung verfestigt«,
- »weil Sozialgesetzgebung und Sozialverwaltung ihre Leistungen auf zu geringem Niveau und mit zu hohen Hürden gewähren«,
- weil ein entmündigender Staat sie »zu Unrecht als arm deklariert« (Schönig 2015: 131 ff.).

Diese Studie fokussiert den vorletzten Spiegelstrich, auch wenn weitere (etwa mit Hinweis auf den Beitrag von Min-

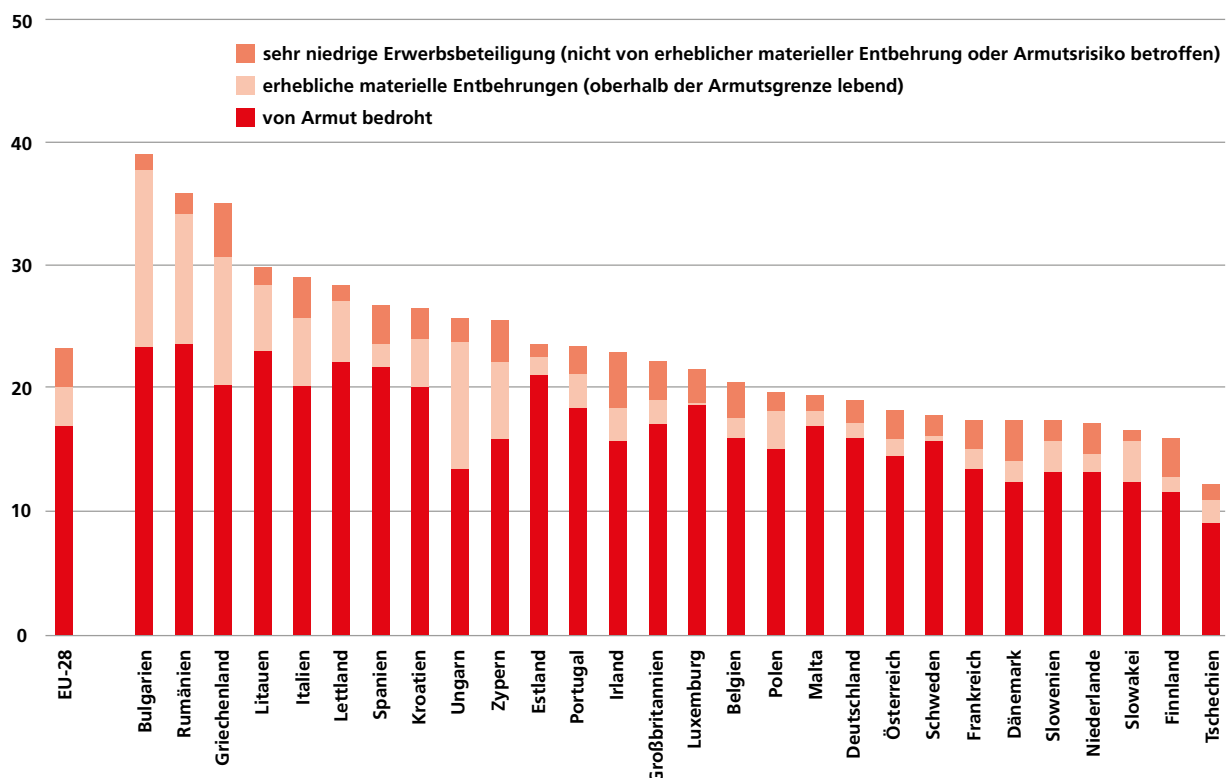
destsicherungen zur Bewältigung ökonomischer Krisen) aufgegriffen werden.

Zentrale Messkonzepte von (Einkommens-)Armut können hier nur knapp benannt und wenige Ergebnisse exemplarisch skizziert werden. Zu den Konzepten selbst, ihrer kritischen Würdigung und einer Fülle von Ergebnissen zum Stand und der Entwicklung von multidimensional verstandener Armut und sozialer Ausgrenzung in diversen Ländern siehe etwa (Frazer/Marlier 2016; Atkinson u. a. 2017; Becker 2017; Deutscher Bundestag 2017; Huster u. a. 2018). So gelten als zentraler Indikator für Armut in der Armutsforschung, wie auch in der EU-europäischen Politik, die Betroffenheit von einer Lebenslage unterhalb der sog. relativen Armutsgrenze (inzwischen zunehmend als »Armutsrisikogrenze« bezeichnet). Armut(-risiken) bei einem Leben unterhalb der Hälfte des Durchschnittseinkommens (*arithmetisches Mittel*) anzunehmen, wird dabei als plausibel angenommen, da sich bei einem Einkommen darunter substantiell materielle und immaterielle Mangellagen zeigen und damit die Teilhabemöglichkeiten am »normalen Leben« einer konkreten Gesellschaft (und den in ihr wirksamen Normalitätserwartungen) erheblich infrage gestellt werden. Berechnet wird die Grenze anhand des Pro-Kopf-Durchschnittseinkommens eines jeweiligen Mitgliedstaates, wobei die Armuts(risiko)grenze bei 60 Prozent des nach Haushaltsgröße gewichteten Netto-Durchschnittseinkommens (*Median*) operationalisiert wird.

Zur Untersuchung der Verbreitung von Armut und sozialer Ausgrenzung hebt die Europäische Union inzwischen ne-

Abbildung 1

Von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohte Bevölkerung, 2017 (in Prozent der Gesamtbevölkerung)



Quelle, nach: Eurostat (2019): People at risk of poverty or social exclusion.

ben der Armuts(risiko)quote auf zwei weitere Indikatoren bzw. Indikatorenbündel ab:

- Personen in Haushalten mit sehr niedriger Erwerbsbeteiligung (nach Eurostat – dem Statistischen Amt der EU – definiert für 18–59-Jährige, die in 12 Monaten weniger als 20 % ihres ›Erwerbspotenzials‹ gearbeitet haben).
- Materiell depriviert lebende Personen, wenn sie Entbehrungen in mindestens drei (›erheblich‹ = min. vier) von neun Bereichen (Zahlungsprobleme; fehlendes Heizen aus Geldmangel; Überforderung mit unerwarteten Ausgaben; fehlende Mittel für Mahlzeiten oder einen einwöchigen Urlaub im Jahr außerhalb der eigenen Wohnung; Fehlen eines Autos, einer Waschmaschine, eines Farbfernsehers oder Telefons) erfahren (Deutscher Bundestag 2017: 401).

Dabei zeigt das letzte Maß insbesondere in einem Teil der ökonomisch schwächeren Länder (Bulgarien, Rumänien, Griechenland, Ungarn) häufige materielle Entbehrung auch oberhalb der Armuts(risiko)grenze, in anderen Ländern (insbesondere in Luxemburg und Schweden) jedoch kaum.

Seit einigen Jahren wird versucht, über die Kriterien materieller Deprivation hinaus als sog. ›Referenzbudgets‹ mindeste Bedarfe an Gütern und Diensten im Sinne des ehemaligen sozialhilferechtlichen ›Warenkorbs‹ zu definieren, die sich wiederum in Geldbeträge übersetzen lassen. National unterschiedlich lange diskutiert und intensiv ausgearbeitet (s. Storms u. a. 2014), sind europäisch methodisch harmonisierte Referenzbudgets bislang noch nicht erreicht. Es bestehen aber bereits Vorschläge hierzu (s. Goedemé u. a. 2015), einschließlich der Nutzung von Referenzbudgets zur Beurteilung der Angemessenheit von Mindestsicherungsleistungen (Van Lancker 2015: 34f.; Europäisches Parlament 2017: Ziff. 33 und 38). Die Armuts(risiko)quote bleibt jedoch bislang die vom breitesten wissenschaftlichen und politischen Konsens getragene und für empirische Untersuchungen auch datenmäßig am leichtesten zugängliche Referenzgröße.

1.3 MINDESTSICHERUNG, SPILL-OVER-EFFEKTE UND SOZIALDUMPING

Gemessen an dieser Grenze relativer Einkommensarmut gewährleisteten die Mindestsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten 2012 in den allermeisten Fällen keine armutsfesten Leistungshöhen, in einigen Fällen sogar weniger als die Hälfte dieser Grenze (s. Anhang). Zwar sind jüngst in Griechenland und Italien Mindestsicherungssysteme neu geschaffen worden bzw. im Aufbau, bislang lässt sich insgesamt aber keine Aufwärtskonvergenz bei den Leistungshöhen feststellen (für die Zeit bis Oktober 2015 s. Frazer/Marlier 2016: 22; für den Stand 2018 s. bislang unveröffentlicht BMAS 2019: 3). Vielmehr mehren sich Beispiele für und Hinweise auf eine Tendenz sozialer Dumpingkonkurrenz und des (nicht nur mitgliedstaatlich, sondern auch EU-europäisch betriebenen) Schleifens sog. ›passiver Leistungen‹ in den Arbeitslosen- und Mindestsicherungssystemen zugun-

ten einer Aktivierung von Leistungsbezieher_innen (Neumann 2016: 68 ff., 92 ff.) bereits weit vor Ausbruch der Finanzkrise 2008.

So zeigt Abb. 2, dass die sich Leistungshöhen in den Sozialhilfesystemen diverser Länder(-gruppen) zwischen 1990 und 2008 immer weiter nach unten von der 60%-Armuts(risiko)grenze entfernen. Dass man der Gefahr eines sozialen Dumpings in der Mindestsicherung nicht erliegen muss, zeigen die von der Leistungshöhe her vorbildlichen und wettbewerbsstarken Mitgliedstaaten Irland sowie – mit deutlichen Einschränkungen – Dänemark und die Niederlande (s. Anhang). Die Gleichgerichtetheit der in der nachfolgenden Abbildung dargestellten Entwicklungen gibt jedoch zu denken.

Die Gefahr eines Sozialdumpings betrifft auch nicht nur die einer (nicht zuletzt mit Blick auf Niedriglöhne motivierten) Unterbietungskonkurrenz bei der Angemessenheit von Leistungshöhen, sondern auch die einer auf die Zugänglichkeit der Systeme bezogenen. So grenzt Deutschland bereits seit 1993 mit dem Argument, mögliche Pull-Faktoren für asylsuchende Menschen zu verringern, einen Teil dieser Menschen vom allgemeinen Sozialhilfesystem in ein Sondersystem mit deutlich eingeschränkten Leistungen aus (Asylbewerberleistungsgesetz). 2011 hat Deutschland einen Vorbehalt gegen das Europäische Fürsorgeabkommen zur Verhinderung von Ansprüchen auf Leistungen nach dem Zweiten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB II) und dem SGB XII von arbeitssuchenden EU-Zuwander_innen eingelegt. Seit 2017 werden schließlich – wiederum mit einer ›Sogwirkung‹ begründet – ein Teil der Unionsbürger_innen fast gänzlich aus dem letzten sozialen Netz (Sozialhilfe) ausgeschlossen; erhältlich ist hier noch ein einmonatiges Überbrückungsgeld zur Rückfahrt in das Heimatland.

Gefährdet durch Sozialdumping sind nicht nur Mindestsicherungssysteme und Argument für gleichgerichtet restriktive Politiken in Mitgliedstaaten der EU sind auch nicht allein Niedriglöhne und die Migration. »Der heutige gemeinsame Markt funktioniert fast ohne sozial-, steuer- und lohnpolitische Harmonisierung, allerdings erzeugt er dann einen Druck zur Verlagerung sozialer Kosten (weg von mobilen Einkommen und Vermögen, hin zu immobilien), zu Steuerensenkungen und zu Lohnabsprachen (...).« (Boeckh u. a. 2017: 407) Gerade gegenüber einer solchen Gefahr von bzw. Tendenz zu »social dumping, d. h. der Erzielung von Wettbewerbsvorteilen durch Absenkung sozialer Standards« (Eichenhofer 2012: 1627, Rn. 6) ›Haltelinien‹ vorzusehen, ist der Zweck europäischer Mindeststandards (ebd.). »Obwohl der Sozialschutz im Hinblick auf seine Organisation und Finanzierung Teil der nationalen Kompetenzen ist, wird er vor dem Hintergrund von Binnenmarkt und einheitlicher Währung immer häufiger mit den ›europäischen Politiken‹ wie dem Stabilitäts- und Wachstumspakt, der Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, dem Wettbewerbsrecht (...) und dem Binnenmarkt konfrontiert (...).« (Coen 2013: 1814, Rn. 42) Diese ›Fernwirkungen‹ von einem Politikfeld (etwa der Wirtschaftspolitik) auf ein anderes (Sozialpolitik), wird als ›Spill over‹ diskutiert. So weist et-

wa auch der ehemalige EU-Sozialkommissar László Andor (2013) auf grenzüberschreitende Ursachen und Wirkungen sozialer Probleme gerade unter den Bedingungen der Währungsunion hin.

1.4 BEDEUTUNG DER MINDESTSICHERUNG FÜR EIN »WIRTSCHAFTLICH STARKES« UND »SOZIALES EUROPA«

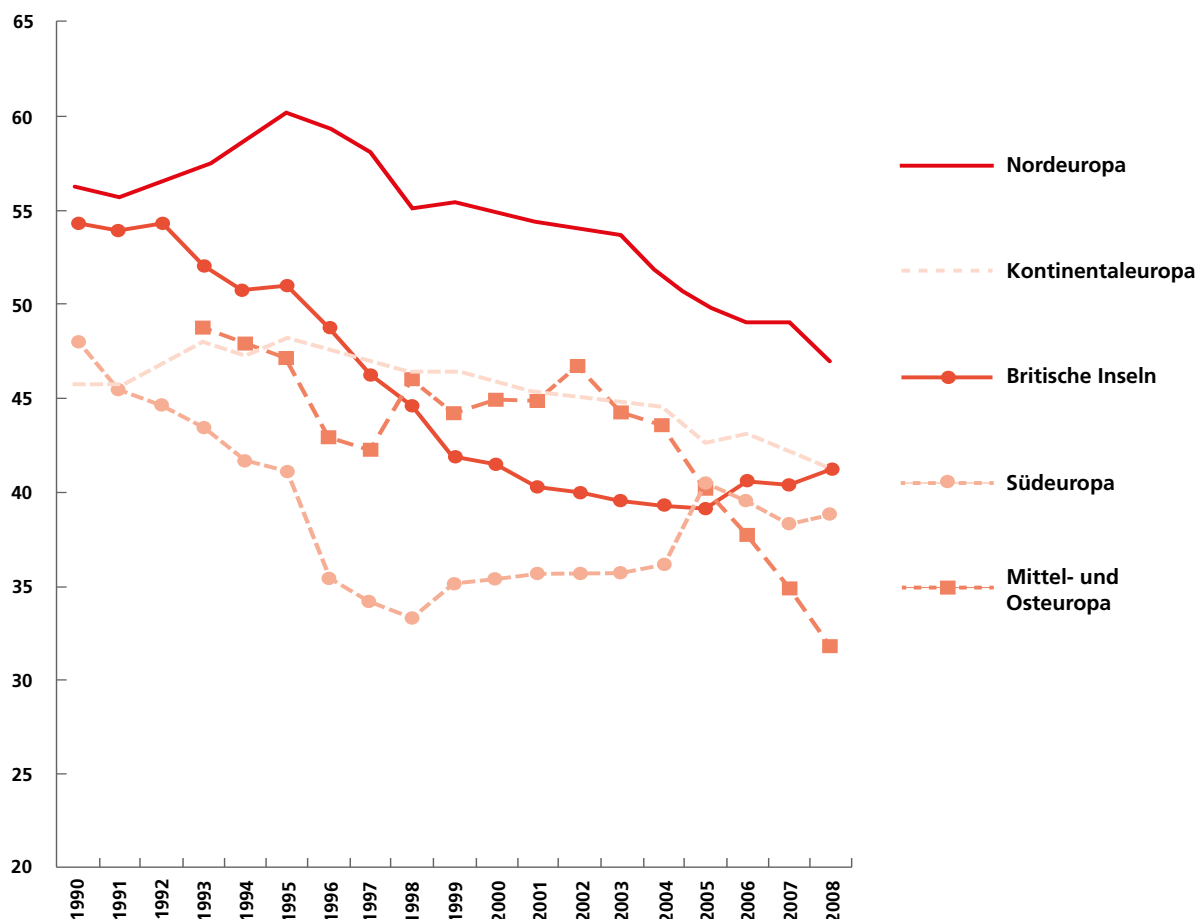
In zahlreichen der für diese Studie herangezogenen wissenschaftlichen Studien und politischen Dokumente wird die arbeitsmarkt-, haushalts- und wirtschaftspolitische Bedeutung von Mindestsicherungen hervorgehoben:

- ihr Beitrag zur Sicherung und *Förderung von »Human-kapital«*, indem sie etwa erlauben, sich weiterhin kulturell zu betätigen, sich zu bilden und auch die Physis keiner Unterversorgung aussetzen zu müssen.
- umgekehrt die *Folgekosten von Armut*, die über sie vermieden werden, wozu auch ein Teil der Kosten im Gesundheitswesen, der Jugendhilfe, für Eigentumssicherung und die Justiz gehören.

- ihr oben angesprochenes Potenzial, die »*Risikoaversion*« von Menschen zu mindern.
- der Hinweis darauf, dass ohne sie ein *Binnenmarkt* ohne Grenzkontrollen, die Garantie der *Freizügigkeit* sowie ein *europäischer Arbeitsmarkt* dauerhaft nicht funktionieren werden.
- der Beitrag, den sie für einen *fairen Wettbewerb* in und zwischen den Mitgliedstaaten leisten, indem sie die Gefahr von Sozial- und Lohndumping mindern.
- ihre Funktion als »*antizyklischer Stabilisator*« in Krisenzeiten, zumal von einer zeitnahen und hundertprozentigen Konsumquote hier investierter Mittel ausgegangen werden kann.

Was Hans Zacher 1990 »für den Augenblick« geäußert hat, trifft auch heute noch *systematisch* zu: »Für den Augenblick scheint geklärt zu sein, dass es ein einheitliches europäisches Sozialleistungsrecht nicht geben wird. Auch einheitliche Grundsätze sind schwerlich vorstellbar.« (zit. nach Graser 2001: 364) So dürfte EU-weit Übereinstimmung zum jeweiligen Beitrag etwa staatlicher, betrieblicher so-

Abbildung 2
Angemessenheit der Sozialhilfe in 28 europäischen Ländern, 1990–2008
(Höhe der Sozialhilfe in Prozent des Durchschnittseinkommens)



Anmerkung: Durchschnittliche Leistungshöhe für drei Haushaltstypen: Alleinstehend, Alleinerziehend, Paarhaushalt mit Kindern. Anmerkung: Nordeuropa umfasst DK, FI, Norwegen, SE. Kontinentaleuropa umfasst AT, BE, DE, FR, LU, NL, Schweiz. Die Britischen Inseln umfassen IE, UK. Südeuropa umfasst CY, ES, IT, MT, PT. Mittel- und Osteuropa umfasst BG, EE, CZ, HU, LT, LV, PL, RO, SI, SK. Angemessenheit = (durchschnittliche Nettosozialhilfeleistungen/verfügbares Durchschnittseinkommen (Median)) x 100. Basis: SaMip
Quelle, nach: Nelson 2013: 396.

wie privater Alterssicherung zu Wachstum, Beschäftigung und sozialem Zusammenhalt sowie ein Konsens zu ihren dafür nötigen Konstruktionsmerkmalen kaum zu erreichen sein. Aber: »Vielleicht wird man als erstes etwas über Mindeststandards einer Mindestsicherung sagen können.« (ebd.) Denn »Die notwendige breite Zustimmung zu einem EU-weiten (Grund-)Recht auf einen Mindestschutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung zu erreichen, ist durchaus denkbar.« (Benz 2004: 276)

Eine progressive, mindeste Angleichung der sozialen Sicherungssysteme im EU-Raum gerade bei der Mindestsicherung zu suchen, stellt die EU-Sozialpolitik armuts-, verteilungs- und beschäftigungspolitisch erst auf die Füße. Auf diesen steht sie bislang nicht. Vielmehr hängen diese in der Luft, solange nicht das etwa von Ralf Dahrendorf (1965: 96) zur Skizzierung einer liberalen Sozialpolitik bemühte Bild vom »verlässlichen Fußboden« einer Gesellschaft auch realpolitisch Wirklichkeit ist. So gibt es etwa Mindeststandards für Sichtfenster in Pendeltüren von Betriebsstätten (wichtig!), Mindeststandards für den Mutterschutz und Elternurlaub (auch wichtig!) sowie Garantien der Portabilität erworbener Sozialversicherungsansprüche ins EU-Ausland (auch das ist zweifellos wichtig). Doch die Höhe der Ansprüche selbst⁶ und auch die Ansprüche gegenüber Mindestsicherungssystemen insgesamt hängen dagegen europarechtlich bislang an so dünnen Fäden (s. Kapitel 2), dass man hier (auf EU-Ebene) von einem verlässlichen »letzten Netz«, das greift, wenn wirtschafts-, arbeitsmarkt- und sozialpolitisch nichts anderes mehr greift, bislang schlicht nicht sprechen kann.

1.5 ZUSTIMMUNG ZUR EUROPÄISCHEN INTEGRATION

Eine europäische Mindestsicherungsgarantie könnte dabei eine ähnlich identitätsstiftende und loyalitätsfördernde Wirkung haben wie das Folter- und Todesstrafeverbot für den Europarat. Mit dem Projekt der Europäischen Integration ein substantielles Recht assoziieren zu können, individuell ein Mindestmaß an grundlegendem Sozialschutz vor Ort und an jedem anderen Ort in der EU garantiert zu wissen, wäre eine positive EU-europäische Wendung des mit dem Europarat so stark assoziierten Abwehrrechtes gegen erniedrigende Behandlung. Umgekehrt und drastisch formuliert: Derzeit blamieren sich die Institutionen der Europäischen Union noch mit wiederholt doppelten Aussagen a) eines Grundrechtes auf Mindestsicherung, b) gemäß konkreten Unionsrechts [welches fehlt] und einzelstaatlicher Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten [die teils lücken- und

mangelhaft sind]. Was will man Europa-Gegner_innen erwidern, wenn sie dies benennen?

Was wir statt einer solchen europäischen Mindestsicherungsgarantie haben, sind aktuell etwa ein Schuldenprogramm für Griechenland, das zwar massive Privatisierungen, Entlassungen, Lohn- und Sozialleistungskürzungen vorschreibt, aber keine Haltlinie, kein letztes Netz. Und das, obwohl eine solche Mindestsicherung in Griechenland als letztem verbliebenen EU-Staat bislang weitgehend fehlte und derzeit erst in Ansätzen aufgebaut wird. Was wir auch haben ist ein Haushaltsstreit zwischen Italien und der Europäischen Kommission, in dem es nicht nur, aber auch um das Vorhaben der italienischen Regierung ging, landesweit eine Mindestsicherung einzuführen. Wieder »fordert und fördert« Europa eine solche Fundierung des europäischen Sozialmodells nicht, es sieht sich vielmehr gezwungen, sie zu problematisieren.

1.6 NATIONALE MINDESTSICHERUNGSSYSTEME SIND DE FACTO MITEINANDER VERSCHRÄNKT

Auch wenn unionsrechtlich die Mitgliedstaaten in ihrer Mindestsicherungspolitik bislang weitgehend frei entscheiden können, sind ihre Systeme de facto gleichwohl zunehmend miteinander verschränkt. Darauf, dass Deutschland mit Blick auf besagte »Pull-Faktoren« zuletzt 2017 sein Mindestsicherungsrecht für EU-Bürger verschärft hat, wurde oben hingewiesen. Gleichwohl führt dies nicht nur zu Problemen für die vom Leistungsentzug betroffenen Unionsbürger_innen, sondern auch für deutsche Städte und Gemeinden, in denen diese Menschen nach wie vor leben. Einzelne Kommunen entwickeln dabei durchaus unterschiedliche Strategien, ohne das dabei aufscheinende Problem der »Auseinandersetzung innerhalb und zwischen den deutschen Staatsgewalten« (Gesetzgebung, Rechtsanwendung, Sozialgerichtsurteile etc.) angesichts eines »europäischen Regelungsdefizit[s]« auf ihrer Ebene wirklich lösen zu können (Schmidt 2019: 29). In diesem Kontext hat sich etwa der Integrationsminister Nordrhein-Westfalens, Joachim Stamp (FDP), im August 2017 folgendermaßen geäußert: »Für Roma (...) gibt es in Bulgarien überhaupt keine Akzeptanz. Sie werden als Menschen fünfter Klasse behandelt. Die Beschulung der Kinder ist dort nicht gesichert. (...) Es ist extrem ärgerlich, wenn (...) Fördergelder aus dem Europäischen Sozialfonds von Rumänien und Bulgarien gar nicht abgerufen werden. Deswegen sollten diese Mittel Städten wie Dortmund und Duisburg zur Verfügung gestellt werden.« (Korfmann 2017: 2). Man kann es auch so wenden: Es müsste im wohlverstandenen Eigeninteresse hinreichend vieler Bürger_innen und darunter lokaler, regionaler, nationaler und EU-europäischer politischer Entscheidungsträger_innen sein, möglichst bald und möglichst unionsweit erstens zu wirksamen Politiken gegenüber gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit und zweitens zu einem verbindliche Mindeststandards umfassenden europäischen Rahmen für die Mindestsicherung zu gelangen. Worauf kann dabei aufgebaut, woran kann angeknüpft werden?

⁶ So wurde jüngst eine Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben beschlossen (Europäische Union 2019), die u. a. einen mindestens in Höhe des je national geltenden Krankengeldes bezahlten Vaterschaftsurlaub von mindestens zehn Arbeitstagen vorsieht. Sei national ein Elternurlaub von mindestens sechs Monaten je Elternteil vorgesehen, der eine Leistungshöhe von mindestens 65 Prozent des Nettoeinkommens des Arbeitnehmers vorsehe, könne von dieser Vorschrift zur Vergütung des zehntätigen Vaterschaftsurlaubes in Höhe des Krankengeldes nach unten abgewichen werden. Zum vorgesehenen Elterngeld von mindestens zwei Monaten je Elternteil, sieht die Richtlinie keine mindeste Leistungshöhe vor.

1.7 ERSTES ZWISCHENFAZIT

Eine (weitestgehend) ›armutsfeste‹ Ausgestaltung der Mindestsicherung in der Europäischen Union ist im Prinzip möglich, aber derzeit in kaum einem Mitgliedstaat gewährleistet. Im Leistungsniveau und ihrer Zugänglichkeit unzureichende Mindestsicherungssysteme sind nicht nur ein Problem für (potenzielle) Leistungsempfänger_innen, sondern lassen auch wirtschaftliche und politische Potenziale dieser Systeme ungenutzt.

2

WELCHE STANDARDS SIND BISLANG (NICHT) ERREICHT?

Es besteht eine ganze Reihe an rechtlichen Anknüpfungspunkten sowie (ehemaligen) Politik- und Verständigungsprozessen unter Beteiligung von Wissenschaftler_innen und Vertreter_innen der Zivilgesellschaft, an die ein europäischer Rahmen für die Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten anknüpfen und denen er zu mehr Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit verhelfen kann.

2.1 VEREINTE NATIONEN: EIN MENSCHENRECHT UND DIE FRAGE DER ANGEMESSENHEIT

MINDESTSICHERUNG IST EIN MENSCHENRECHT: ALLGEMEINE ERKLÄRUNG DER MENSCHENRECHTE (1948)

Als Lehre aus den Gräueln des Faschismus und des Zweiten Weltkriegs haben sich die in den Vereinten Nationen versammelten Staaten der Welt 1948 auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) verständigt. Deren Art. 25 Abs. 1 postuliert: »Jedermann hat das Recht auf einen für die Gesundheit und das Wohlergehen von sich und seiner Familie angemessenen Lebensstandard, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung, Wohnung, ärztlicher Versorgung und notwendiger sozialer Leistungen, sowie ferner das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Verwitwung, Alter oder von anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.« Ein individuell einklagbarer Rechtsanspruch folgt aus dieser Erklärung nicht. Sie dient aber politisch und juristisch als zentrale Referenz für die Beurteilung von Menschenrechtsfragen.

ANGEMESSEN UND AUSREICHEND WOFÜR?
PAKT ZU WIRTSCHAFTLICHEN, SOZIALEN,
KULTURELLEN RECHTEN (1966)

In Art. 11 des 1966 geschlossenen und 1976 in Kraft getretenen Internationalen Paktes über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (ICESCR) der Vereinten Nationen haben sich die Unterzeichnerstaaten (darunter heute sämtliche EU-Staaten) verpflichtet, »unter Ausschöpfung aller (...) Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem

Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.« (Art. 2 Abs. 1 ICESCR) Zu diesen Rechten zählt nach Art. 11 Abs. 1 »das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie (...), einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung«. Ein 2013 in Kraft getretenes Fakultativprotokoll zu Individualbeschwerde-, Staatenbeschwerde- und Untersuchungsverfahren haben bislang noch weniger als die Hälfte der EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet und noch weniger ratifiziert.⁷

2.2 EUROPARAT: ZWISCHENSTAATLICHE VERPFLICHTUNGEN UND NATIONALE SELBSTVERPFLICHTUNGEN

GARANTIE WECHSELSEITIGEN ZUGANGS:
EUROPÄISCHES FÜRSORGEABKOMMEN (1953)

Das 1953 im Rahmen des Europarates vereinbarte Europäische Fürsorgeabkommen (EFA) verpflichtet die Vertragschließenden rechtlich bindend »(...) den Staatsangehörigen der anderen Vertragschließenden, die sich in irgendeinem Teil seines Gebiets (...) erlaubt aufhalten und nicht über ausreichende Mittel verfügen, in gleicher Weise wie seinen eigenen Staatsangehörigen und unter den gleichen Bedingungen die Leistungen der sozialen und Gesundheitsfürsorge (...) zu gewähren (...)« (Art. 1) Wie ernst zu nehmen diese Garantie ist, hat die Bundesregierung 2011 gezeigt, indem sie zum wiederholten Mal Vorbehalte gegenüber dem Abkommen vor dem Europarat erklärt hat, diesmal dazu, dass sie keinen gleichberechtigten Zugang zu Leistungen nach dem SGB II und SGB XII garantiere – faktisch eine Aussetzung des EFA in Deutschland. Was das Abkommen jedoch nie zu leisten beanspruchen konnte, war die qualitative Ausgestaltung der Mindestsicherung in den Unterzeichnerstaaten⁸ zu harmonisieren. Gleichwohl ist es Beispiel für auch jenseits der EU mögliche mindestensicherungspolitische Solidarität unter europäischen Staaten – und deren Erosion.

⁷ S. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&clang=_en [31.8.2019].

⁸ EU-Staaten im Europarat, die das EFA unterzeichnet und ratifiziert haben: BE, DE, DK, EE, ES, FR, EL, IE, IT, LU, MT, NL, PT, SE, UK. ... die das EFA nicht unterzeichnet haben: AT, BG, CY, CZ, FI, HR, HU, LV, LT, PL, RO, SI, SK. Quelle: Europarat, https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/014/signatures?p_auth=mSvHar4j [31.8.2019].

POLITISCHE SELBSTVERPFLICHTUNG DER STAATEN DES EUROPARATES: EUROPÄISCHE SOZIALCHARTA (1961)

Die ebenfalls im Rahmen des Europarates vereinbarte Europäische Sozialcharta (ESC) von 1961 (1996 überarbeitet und u. a. um das Recht auf Wohnung und den Schutz vor Armut erweitert⁹) sieht keine einklagbaren Rechtsansprüche vor. In ihr bekennen die ihr beigetretenen Staaten jedoch einleitend: »Die Vertragsstaaten sind gewillt, mit allen zweckdienlichen Mitteln staatlicher und zwischenstaatlicher Art eine Politik zu verfolgen, die darauf abzielt, geeignete Voraussetzungen zu schaffen, damit die tatsächliche Ausübung der folgenden Rechte und Grundsätze gewährleistet ist: (...) Jedermann hat das Recht auf Fürsorge, wenn er keine ausreichenden Mittel hat.« Artikel 13 der Charta präzisiert dies unter anderem bezogen auf die erforderliche Betreuung bei Krankheit, Beratung und persönliche Hilfe bei Notlagen sowie dahingehend, dass »jedem, der nicht über ausreichende Mittel verfügt und sich diese auch nicht selbst oder von anderen, insbesondere durch Leistungen aus einem System der Sozialen Sicherheit verschaffen kann, ausreichende Unterstützung gewährt wird (...).« Dies schließt auf der Grundlage der Gleichbehandlung und in Übereinstimmung mit dem EFA von 1953 auch die Staatsangehörigen der anderen Vertragsparteien der Charta ein (ebd.).

2.3 EUROPÄISCHE UNION: EIN NICHT EINKLAGBARES GRUNDRECHT?

EINKOMMENSARMUT – EIN BRAUCHBARER INDIKATOR KOMPLEX VERSTANDENER ARMUT (1981, 1991)

Im Rahmen der ersten »EU«-europäischen Armutsprogramme (Armut I 1975–1980 und Armut II 1985–1989) wurden u. a. bis heute tragfähige Konsense zu einem gemeinsamen Verständnis von Armut und sozialer Ausgrenzung erzielt. So verdeutlicht der Abschlussbericht zu Armut I, dass von einem relativen Armutsbegriff ausgegangen wird, der neben Einkommen auch den Zugang zu Gütern und Diensten aus öffentlichen und privaten Quellen umfasse. Ferner sei Armut weder rein subjektiv, noch rein objektiv zu bestimmen. »Verarmte Personen: Einzelne oder Familien, deren Einkommen so niedrig sind, daß sie unter der Mindestgrenze dessen leben, was in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als annehmbarer Lebensstandard erachtet wird. Einkommen: Güter, Barleistungen, zusätzliche Dienste aus öffentlichen und privaten Quellen.« (Kommission 1981: 16) Ferner wird bereits hier – vor bald 40 Jahren – berichtet: »Die Kommission untersucht bereits, wie so ein Mindesteinkommen aufzubauen ist. Die genauen Erfordernisse werden in Zusammenhang mit den Mitgliedstaaten erarbeitet werden müssen, auch wenn dies zu einer unterschiedlichen Höhe der Mindestsätze führen wird.« (ebd.: 164)

Die Multidimensionalität von Armut und sozialer Ausgrenzung, für die Einkommen gleichwohl ein wichtiger Indikator sei, wird im Abschlussbericht von Armut II deutlich hervorgehoben. »Eine objektive, vollständige Definition von Armut bezieht sich auf individuelle oder familiäre Verhältnisse, die durch Mängel und Unzulänglichkeiten auf verschiedenen Gebieten gekennzeichnet sind: unzureichendes Einkommen, vor allem aber vielfältige Schwächen und Lücken in nichtfinanziellen Bereichen, wie Bildung, Arbeitsfähigkeit, Gesundheit, Wohnung, gesellschaftliche Integration: Armut hat zahlreiche Dimensionen, die sich bei jedem einzelnen Betroffenen unterschiedlich kombinieren. (...) Ungenügendes Einkommen ist nur einer unter den Aspekten der Armut. Allerdings ist es der gemeinsame Nenner der verschiedenen Armutssituationen und kann deshalb einen brauchbaren Indikator für die Ausbreitung der Armut darstellen.« (Kommission 1991: 4)

AUSREICHENDE LEISTUNGEN FÜR ARBEITNEHMER: CHARTA DER GRUNDRECHTE DER ARBEITNEHMER (1989)

1989 haben elf der damals zwölf »EU«-Staaten (ohne das Vereinigte Königreich) die »Charta der Grundrechte der Arbeitnehmer« als »feierliche Erklärung« verabschiedet, nachdem dieses Projekt zunächst als »Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten« (nicht nur der Arbeitnehmer_innen) in der Hoffnung begonnen wurde, auch die Regierung des Vereinigten Königreiches einbinden zu können (s. hierzu Däubler 1990). Mindestsicherungsbezogen war im Vorentwurf noch davon die Rede: »Alle Arbeitnehmer, denen der Arbeitsmarkt verschlossen bleibt, ohne daß sie weiterhin Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit haben, sowie diejenigen, die nicht über ausreichende Mittel für ihren Lebensunterhalt verfügen, müssen die Möglichkeit erhalten, ein Mindesteinkommen und eine angemessene Sozialhilfe zu beziehen.« Nach Verhandlungen unter Beteiligung des Vereinigten Königreiches blieb besagte Arbeitnehmer-Charta von elf der zwölf Mitgliedstaaten übrig, ohne expliziten Sozialhilfe-Bezug. Vielmehr ist nun von »ausreichenden Leistungen« und »Zuwendungen« die Rede, die der »persönlichen Lage angemessen sind«. Von »Sozialhilfe« wird nur noch in Ziffer 25 bezogen auf den Sozialschutz für ältere Menschen gesprochen (Benz 2004: 172).

KONSENS ÜBER MINDESTSTANDARDS UNTER DEN NATIONALEN ARBEITS- UND SOZIALMINISTER_INNEN: EMPFEHLUNG 92/441/EWG (1992)

Einen Meilenstein auf dem Weg zu einem verbindlichen EU-europäischen Rahmen für die Mindestsicherung stellt die Empfehlung 92/441/EWG des Rates der Arbeits- und Sozialminister_innen vom 24. Juni 1992 über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung dar. Sie hat die Sozialhilfe- und ggf. weitere Mindestsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten zum Gegenstand und benennt zu deren angemessener Ausgestaltung eine Reihe von Kriterien

⁹ Deutschland hat die revidierte Fassung 2007 unterzeichnet, aber bislang nicht ratifiziert; s. https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/163/signatures?p_auth=dORZeqTe [31.8.2019].

(s. hierzu Gliederungspunkt 4.4). Ebenfalls Mindeststandards formulierend, dabei aber spezifischer auf den Sozialschutz bei Krankheit, Mutterschaft, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfähigkeit, Alter und Familie bezogen, ist die am 27. Juli 1992 ebenfalls vom Rat der Arbeits- und Sozialminister_innen beschlossene Empfehlung 92/442/EWG über die Annäherung der Ziele und der Politiken im Bereich des sozialen Schutzes. Beide Dokumente haben als Empfehlungen keine rechtlich bindende Wirkung und konnten auch faktisch kaum Wirkungen entfalten. Sie werden allerdings bis heute als zentrale Referenzen in Debatten und Dokumenten zur Weiterentwicklung der EU-Sozialpolitik bemüht.

ANERKENNUNG UND ACHTUNG BESTEHENDEN RECHTS: EU-GRUNDRECHTE- CHARTA (2000, 2007)

Im Jahr 2000 verabschiedete die EU zunächst als feierliche Erklärung erneut eine »Charta der Grundrechte ...« (GRC), nun »... der Europäischen Union« und nicht mehr nur der »Arbeitnehmer«. 2007 wurde die Charta als gesonderter Teil in das Vertragswerk von Lissabon aufgenommen. Mit Art. 34 GRC besteht damit eine erneute grund- und primärrechtliche Aussage zum europaweiten Anspruch auf Mindestsicherung, die sogar im Prinzip nicht »bloß den Zugang« (Rebhahn/Reiner 2019: 2196, Rn. 45), sondern – einzig zur Mindestsicherung – auch »ein bestimmtes Leistungsniveau« (ebd.) »garantiert«, wenn hier von »ausreichende[n] Mittel[n]« und »sicherstellen« die Rede ist. Auch diese Bestimmung ist allerdings am Ende mit einem »Refrain« versehen, der gerade die im Kapitel »Solidarität« der Charta genannten Arbeits- und Sozialrechte gleich wieder so weitgehend unter Vorbehalt stellt, dass von ihnen ohne entsprechendes EU-Sekundärrecht oder nationales Sozialrecht materiell nichts übrig bleibt. So postuliert Art. 34 Abs. 3 GRC: »Um die soziale Ausgrenzung und die Armut zu bekämpfen, anerkennt und achtet die Union 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, nach Maßgabe des Unionsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.« Entsprechendes Unionsrecht und zahlreiche Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten in den Mitgliedstaaten sind jedoch bislang lücken- bzw. mangelhaft (siehe die gemachten Anmerkungen etwa zu Griechenland, Italien und Deutschland). Es bleibt damit vorerst dabei: Auf der EU-Ebene wird die Mindestsicherung in den Höhen feierlicher Erklärungen aufgehängt und in den Niederungen unverbindlicher Empfehlungen. Ein sozialer EU-Bürgerstatus läge jedoch dazwischen, im einklagbaren Sekundärrecht.

OFFENE METHODE DER KOORDINATION IM RAHMEN DER LISSABON-STRATEGIE (2000 FF.)

Angesichts der bisher »bescheidenen« Erfahrungen mit dem Instrument der Rechtsetzung und anknüpfend an Politikprozesse auf UN-Ebene hat die Europäische Kommission zunächst ab 1998 auf eine sog. »koordinierte Beschäftigungs-

strategie« und ab dem Jahr 2000 in immer mehr sozialpolitischen Bereichen auf Formen »weicher Steuerung« mittels Informationsaustausch und Zielvereinbarungen im Rahmen einer »Offenen Methode der Koordinierung« (OMK) gesetzt. Mit diesen Koordinierungsprozessen in der Sozialpolitik sollte nicht zuletzt das Ziel der sog. »Lissabon-Strategie« unterfüttert werden, die EU bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen, der zu mehr Beschäftigung und größerem sozialen Zusammenhalt fähig sei.

Bereits die OMK gegen Armut und soziale Ausgrenzung (seit 2001) hat dabei, vom Rat vorgeschlagen und vom Europäischen Rat in Nizza im Dezember 2000 gebilligt (Coen 2013: 1810, Rn. 38), darauf gesetzt: a) die »Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben und des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen«, b) die Vermeidung von Ausgrenzungsrisiken, c) »Maßnahmen zugunsten der sozial am stärksten gefährdeten Personen« sowie d) die »Mobilisierung aller Akteure«, in der Formulierung solchermaßen integrierter Politiken zu verbinden (Europäische Gemeinschaften 2001b: 5). Unter a) werde als Ziel unter anderem angestrebt: die »Organisation der Sozialschutzsysteme, so dass sie insbesondere dazu beitragen, dass gewährleistet ist, dass jedem die für ein menschenwürdiges Dasein notwendigen Mittel zur Verfügung stehen« (ebd.: 6). Unter d) gehe es nicht zuletzt um die »Förderung – je nach nationalen Gepflogenheiten – der Beteiligung der ausgegrenzten Personen an den zu ihren Gunsten erarbeiteten Politiken und Maßnahmen und Förderung ihres Mitspracherechts« (ebd. 7).

Das große Potenzial der OMK liegt nach wie vor im politischen Agenda Setting und der Beförderung politischen Lernens. Ihre Achillesverse bleibt die Bereitschaft »aller Akteure« zur »aktiven Beteiligung« am Prozess der Zielerreichung (Benz 2004). »Der Rat kann (...) weder das Ergebnis vorschreiben, das mit der Kooperation erreicht werden soll, noch die MS [Mitgliedstaaten] daran hindern, Vorschriften in Kraft zu setzen, die nicht im Einklang mit den festgelegten Zielen stehen.« (Coen 2013: 1787, Rn. 5)

AKTIVE EINGLIEDERUNG IM RAHMEN DER EU-2020-STRATEGIE (2008)

Die Zielformulierung der EU-2020-Strategie für die Dekade bis zum Jahr 2020 fiel angesichts der »durchwachsenen« Erfahrungen mit der Lissabon-Strategie armuts-/eingliederungspolitisch bescheidener aus. Gleichwohl ist es zumindest gelungen, das Thema damit auf der politischen Agenda der EU zu halten. Der derzeitige Anspruch wird als eines von fünf Kernzielen (Beschäftigung; Forschung und Entwicklung; Umwelt; Bildung; Soziale Eingliederung und Armutsbekämpfung) der Strategie gefasst. Konkretisiert wird es mit dem Ziel, mindestens 20 Millionen Menschen vor dem Risiko der Armut oder Ausgrenzung zu bewahren, definiert als Anzahl der Personen, die nach den Indikatoren a) Armutsrisiko, b) materielle Deprivation und c) Erwerbslosenhaushalte, von Armut oder Ausgrenzung bedroht sind.

Spätestens mit der Empfehlung 2008/867/EG der EU-Kom-

mission »zur aktiven Eingliederung von aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen« wird für erwerbsfähige wie für nicht erwerbsfähige Personen gleichermaßen eine kombinierte Strategie sozialer Inklusion empfohlen. Diese soll folgendes systematisch verbinden: a) »Angemessene Einkommensunterstützung« (unter Hinweis auf die Empfehlung 92/441/EWG des Rates), b) »Integrative Arbeitsmärkte« (vom Angebot von Arbeitsgelegenheiten über Qualifizierungen bis zu öffentlich geförderter Beschäftigung) und c) »Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen«, im Sinne immaterieller Mindestsicherung, etwa der Wohnungsnothilfeberatung, aber auch etwa in Form des sozialen Wohnungsbaus und der Kinderbetreuung. Damit empfiehlt die Kommission den Mitgliedstaaten, »eine integrierte umfassende Strategie zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen zu gestalten und durchzuführen, die angemessene Einkommensunterstützung, integrative Arbeitsmärkte und Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen in sich vereint. Die Konzepte zur aktiven Eingliederung sollten für die Arbeitsfähigen die Eingliederung in eine nachhaltige und hochwertige Beschäftigung erleichtern und denen, die keiner Beschäftigung nachgehen können, Zuwendungen zukommen lassen, die ein Leben in Würde ermöglichen, und sie bei der Teilhabe an der Gesellschaft unterstützen; (...).« (Kommission 2008: 12) Damit liegt es mehr und mehr nahe, mindestensicherungs-politisch arbeitsfähige und als nicht arbeitsfähig definierte Personen verbindend als Personen zu betrachten, die vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt sind.

DIE EU-INSTITUTIONEN ›GARANTIEREN‹ ERNEUT EIN NICHT EINKLAGBARES RECHT AUF GRUNDSICHERUNG: EUROPÄISCHE SÄULE SOZIALER RECHTE (2017)

Dies spiegelt sich auch in der Mindestsicherungsbestimmung der Europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR): »14. Grundsicherung. Jede Person, die nicht über ausreichende Mittel verfügt, hat in jedem Lebensabschnitt das Recht auf angemessene Grundsicherungsleistungen, die ein würdevolles Leben ermöglichen, und einen wirksamen Zugang zu dafür erforderlichen Gütern und Dienstleistungen. Für diejenigen, die in der Lage sind zu arbeiten, sollten Grundsicherungsleistungen mit Anreizen zur (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt kombiniert werden.« Wiederum (wie in der Empfehlung 2008/867/EG der Kommission) – diesmal gemeinsam erklärt durch den Europäischen Rat, die Europäische Kommission, das Europäische Parlament – geht es um den Zusammenhang von a) der Garantie einer Mindestsicherung, b) des Zugangs zu Gütern und Diensten sowie c) der Förderung der Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Wiederum bezieht sich ersteres auf alle Personen und bezieht sich letzteres auf diejenigen, die (aktuell bereits) zu arbeiten in der Lage sind. In Kapitel 3 wird hierauf zurückzukommen sein.

Wie bei der ›Charta der Grundrechte der Arbeitnehmer‹ von 1989 und wie beim ›Sozialprotokoll‹ zum Maastrichter Vertrag von 1992 – diesmal aber in einer offenen Form – wird ein Teil der Mitgliedstaaten der EU (besonders) angespro-

chen: »Ein stärkerer Schwerpunkt auf Beschäftigungs- und Sozialfragen ist besonders wichtig, um für mehr Stabilität zu sorgen und die Wirtschafts- und Währungsunion zu vertiefen. Daher ist die europäische Säule sozialer Rechte in besonderem Maße für das Euro-Währungsgebiet konzipiert, doch an alle Mitgliedstaaten gerichtet.« (Europäisches Parlament/Rat/Europäische Kommission 2017: 11, Präambel Ziff. 13) Wieder (wie bei Art. 34 Abs. 3 GRC) müssen die ›Garantien‹ der ESSR erst noch durch konkrete Rechtssetzung unterlegt werden, sollen sie für die Unionsbürger_innen mehr sein, als ein weiteres politisches Papier.

Bea Cantillon weist dazu auf die besondere Bedeutung der Mindestsicherung für die ESSR insgesamt hin. »Ensuring adequate minimum incomes is essential to the success of the EPSR itself. The principles on which the Pillar is built are strongly connected and the right to an adequate minimum income is essential, normatively and instrumentally. Appropriate levels of social investment and social mobility, equal opportunities, effective social protection and affordable services presuppose adequate minimum income protection and vice versa.« (Cantillon 2019: 6) Daher plädiert sie für eine die Säule konkretisierende Richtlinie zur Mindestsicherung (ebd.: 9).

2.4 ZWEITES ZWISCHENFAZIT

Es besteht kein Mangel an europäischen und internationalen Erklärungen, Programmen und Prozessen zum Grundrecht auf Mindestsicherung, auch nicht bezogen darauf, dass die Mindestsicherung armutsfest auszugestalten sei. Was fehlt, ist ein verbindlicher Rahmen, der die verlässliche, armutsfeste Ausgestaltung der Mindestsicherung auch garantieren würde.

3

WAS GILT ES FÜR WEITERGEHENDE SCHRITTE ZU BERÜCKSICHTIGEN?

Auf den steigenden Problemdruck als einem wesentlichen politischen Kontext für weitergehende Schritte wurde bereits im ersten Kapitel hingewiesen. Ebenso auf die teils widersprüchlichen – politische Kontroversen prägenden – Funktionen der Mindestsicherung und auch auf die Potenziale, die in ihr arbeitsmarkt-, haushalts- und wirtschaftspolitisch erblickt werden können. Aber mit welchem Rückhalt darf ein (armutsfester) europäischer Rahmen für die Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten rechnen, juristisch (europarechtlich) und politisch?

3.1 IDEENGESCHICHTLICHER KONSENS

Dass konkurrierende Hypothesen zu (Haupt-)Ursachen von Armut bestehen, wurde mit den Hinweisen von Werner Schöning (2015) oben deutlich. Gleichwohl, ähnlich wie beim europäischen Konsens zur Ablehnung von Folter und der Todesstrafe, finden sich in Europa auch (noch) nicht Mindestsicherungskonzeptionen wie in Teilgebieten der USA, in denen ein Mindestsicherungsbezug zwar vorgesehen, aber etwa auf maximal fünf Jahre im Lebenszyklus beschränkt wird (Wilke 2002). Nun wird in den USA nicht die Hilfe für von Armut betroffene oder bedrohte Mitbürger_innen abgelehnt, aber weit stärker als in Europa bezweifelt, dass dies auch Garantien umfassende Konsequenzen für die staatliche Gemeinschaft der Bürger_innen hat. Gleichwohl haben wir es auch in Europa bereits wieder mit einer Erosion menschenrechtlicher Standards (noch vor ihrer allgemeinen Durchsetzung) zu tun, wenn etwa Wohnungslosigkeit und Betteln nicht nur in Ungarn wieder kriminalisiert werden. Auf welche ideengeschichtlichen Fundamente kann sich dabei eine Verteidigung und Durchsetzung des Grundrechts auf Mindestsicherung stützen?

Älter als die die Sozialpolitik in Europa prägenden großen sozialen Bewegungen des 18., 19. und 20. Jahrhunderts sind zunächst religiöse Fundamente, an die sich anknüpfen lässt, auch wenn aus ihnen nicht umstandslos mindestsicherungspolitische Forderung für die EU-Ebene abgeleitet werden können. So wurzelt die Sozialpflichtigkeit des Eigentums (s. Erlassjahre) bereits im Alten Testament und wird in ihm nicht nur zu barmherzigem Handeln gegenüber von Arbeit und Einkommen ausgegrenzten Mitmenschen aufgerufen, sondern auch auf deren gekränkte/bedrohte Rechtsstellung hingewiesen (Sprüche 31, 8–9). Im Matthäus-Evangelium (25, 35–36) wird etwa darauf verwiesen, dass in der

materiellen und immateriellen Fürsorge für und Solidarisierung mit von Armut betroffenen Menschen sich das Verhältnis zu Gott ausdrücke; es ist nicht zu lösen vom Umgang mit dem Mitmenschen. Im Islam schließlich ist der »Zakat«, die soziale Pflichtabgabe der Nichtarmen zur Unterstützung von bedürftigen Menschen, eine von fünf die Religion tragenden Säulen (s. etwa auch die 107. Sure des Korans). Säkular findet die Mindestsicherung (neben dabei immer auch zu findenden mindestsicherungskritischen Positionierungen und Beispielen mindestsicherungspolitisch lediglich residual bleibender Politik, s. USA) Rückhalt in allen in Europa sozialpolitisch dominierenden Wohlfahrtsregimes, großen Parteienfamilien und Leitbildern sozialer Gerechtigkeit (Esping-Andersen 1990; Benz 2004: 33 ff.; Neumann 2016: 250 ff.).

Wenn die Vereinbarung eines europäischen Rahmens für die Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten scheitert, dann jedenfalls nicht an der mangelnden Breite des ideengeschichtlichen Konsenses und seinen Anknüpfungspunkten für diese »soziale Innovation«. Am Ende dieses Kapitels wird aber noch einmal auch auf politische Widerstände zurückzukommen sein, mit dem ein europäischer mindestsicherungspolitischer Rahmen gleichwohl zu rechnen hat. Sie werden schon bei der Suche danach deutlich, ob die bereits mehrfach angesprochene Forderung nach einer Richtlinie zur Mindestsicherung sich überhaupt – und wenn ja: auf welche Bestimmung genau – im EU-Vertragswerk stützen kann.

3.2 BESTEHENDE RECHTSGRUNDLAGE

Denn der politische Kontext für weitergehende Schritte in der EU-europäischen Mindestsicherungspolitik wird zunächst wesentlich über die (sozial-)politische Kompetenzordnung in den EU-Verträgen geprägt. Für sozial- und damit auch mindestsicherungspolitische Fragen einschlägig ist dabei »Titel X Sozialpolitik« (Art. 151–161) des Vertrages über die Anwendung des EU-Vertrages (AEUV).

ART. 153 AEUV [SOZIALPOLITIK: MATERIEEN UND KOMPETENZEN]

Art. 153 AEUV konkretisiert die in Art. 3 EUV und Art. 151 AEUV formulierten Ziele der Union, wobei zum Teil Rechtsetzungsbefugnisse »stets nur im Hinblick auf Erwerbstätigkeit« als »zulässig« erachtet werden (Rebhahn/Reiner 2019: 2172,

Rn. 3). Andere Quellen weisen hingegen im Einklang mit einschlägiger sozialwissenschaftlicher Literatur darauf hin, dass sich aus der personalen Reichweite »des Art. 153 Abs. 1 lit. g bis k ergibt«, dass diese Bestimmung (gemeint ist der Art. 153) gerade »nicht nur Arbeitnehmer« erfasse (Gassner 2018: 804, Rn. 2). Die juristische Kommentarliteratur zum AEUV in Deutschland nimmt dies bislang oft nur unzureichend wahr, wenn etwa Rebhahn/Reiner (2019: 2183, Rn. 21) im Konjunktiv schreiben: »Würde man die OMK und die anderen Vertragsbestimmungen dazu nehmen, wären das gesamte Arbeitsrecht und das gesamte Sozialrecht erfasst.« Der Artikel macht mit seinen unscharf abzugrenzenden elf Regelungsgegenständen (Materien) seine Auslegung allerdings auch sehr schwer. »Für Krebber (...) vermittelt die Vorschrift den Eindruck, als wollten die Befürworter von Unionskompetenzen in der Sozialpolitik ebenso wie deren Gegner den Inhalt der Vorschrift in einer möglichst unübersichtlichen Regelung verstecken.« (Kingreen 2017: 11) Ein gutes Fallbeispiel für die von Gertrude Lübke-Wolff beschriebene »Diplomatisierung des Rechts«, gerade auf europäischer Ebene (Lübke-Wolff 2017).

Der Artikel 153 bietet jedenfalls verschiedene Auslegungsmöglichkeiten und mögliche Anknüpfungspunkte für einen EU-europäischen Rahmen für die Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten. Bei deren Wahl ist u. a. zu beachten,

- dass spezifischere Bestimmungen unspezifischeren vorzuziehen sind,
- bei Verfolgung mehrerer Ziele durch eine Maßnahme der Rechtsakt auf die rechtliche Basis zu stützen ist, die den dominanten Zweck bzw. das prägende Element des Rechtsaktes regelt,
- dass bei gleichrangigen Zielen bzw. Elementen der Rechtsakt auf die betreffenden (also mehrere) Vertragsgrundlagen zu stützen ist,
- dies jedoch ausgeschlossen ist, wenn die für die Vertragsgrundlagen geltenden Beschlussverfahren miteinander unvereinbar sind (Gorjão-Henriques u. a. 2010: 7);
- in dem Fall ist derjenigen Kompetenznorm Vorrang einzuräumen, die die »weitere« Rechtsgrundlage bereitstellt, »also jene die eher Aspekte der anderen mit umfassen kann« (Rebhahn/Reiner 2019: 2187, Rn. 26).

Rebhahn/Reiner etwa weisen auch darauf hin: »Lässt sich die Maßnahme inhaltlich trennen, muss für jeden Teil eine gesonderte Zuordnung erfolgen. Allerdings darf dies nicht zum Zerreißen von Zusammenhängen führen.« (ebd.) Und weiter: »Für die bisher erlassenen RL zur Sozialpolitik erscheint eine Trennung (...) meist nicht möglich, weil idR die politischen Ziele von Maßnahmen nicht parallel mit den Inhalten der Zuständigkeitsbestimmungen des Vertrages verlaufen; eine andere Auslegung würde dazu führen, politisch kohärente Maßnahmen an verschiedenen Kompetenzmaßstäben zu messen.« (ebd.) So verwundert es nicht, wenn Gorjão-Henriques u. a. (2010: 11 f.) unter Nennung zahlreicher Beispiele darauf hinweisen, dass sich schließlich bei

Richtlinien und Empfehlungen zur Benennung deren rechtlicher Basis regelmäßig lediglich auf den für einschlägig befundenen Artikel des Vertrages, nicht aber auf einzelne Absätze, Buchstaben (lit.) und Spiegelstriche bezogen wird.

Welche Anknüpfungspunkte bietet nun Art. 153 Abs. 1? Nicht einschlägig erscheinen die Buchstaben

- a) zur Arbeitsumwelt sowie dem Gesundheitsschutz und der Sicherheit von Arbeitnehmer_innen,
- b) zu Arbeitsbedingungen,
- d) zum Schutz bei der Beendigung von Arbeitsverträgen,
- e) zur Unterrichtung und Anhörung von Arbeitnehmer_innen,
- f) zur Kollektivierung von Arbeitnehmer_innen- und Arbeitgeber_inneninteressen sowie der Mitbestimmung,
- g) zu Beschäftigungsbedingungen von Drittstaatenangehörigen und schließlich
- i) zur Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt.

Ein Buchstabe explizit zu Fragen der Mindestsicherung findet sich auch unter den daneben aufgeführten Gegenständen nicht; insofern besteht kein »idealer« und damit auch kein verpflichtender Anknüpfungspunkt (siehe die obigen Ausführungen zu deren Wahl). Eine im Sinne der »begrenzten Einzelermächtigung« (Art. 5 EUV) hinreichende Nähe scheint aber bei den Buchstaben c), h), j) und k) zumindest zu diskutieren. Dies kann hier nur in Grundzügen geschehen (s. ausführlicher Benz 2019a: 21 ff.):

ART. 153 ABS. 1 LIT. C: »SOZIALE SICHERHEIT UND SOZIALER SCHUTZ DER ARBEITNEHMER«

Diesen Buchstaben favorisiert Thorsten Kingreen (2017) in seinem Rechtsgutachten für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zur Frage der Kompetenzgrundlage für einen verbindlichen EU-Rechtsrahmen für die mitgliedstaatlichen Grundsicherungssysteme. Dies ist angesichts der Mindestsicherung als soziales Sicherungs- bzw. Sozialschutzsystem zunächst auch naheliegend (s. Benz 2004: 178 f.; Benz 2018: 774). Das Gutachten belegt damit auch eine Möglichkeit zum Erlass von Mindestvorschriften für die Mindestsicherung im EU-Vertragsrecht. Dies gälte aufgrund des Arbeitnehmerbezugs allerdings nur für bestimmte Mindestsicherungssysteme bzw. -elemente. Denn dieser Bezug wird von Kingreen zwar in einem den arbeitsrechtlichen übersteigenden sozialrechtlichen Arbeitnehmerbegriff gesehen, der im Sinne der sog. Wanderarbeitnehmerverordnung ((EG) 883/2004) auch für beitragsunabhängige (steuerfinanzierte) Geldleistungen trage, wie sie in Deutschland mit dem SGB II sowie der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Rahmen des SGB XII vorgesehen sind. Auch

nicht von einem weiten sozialrechtlichen Arbeitnehmerbegriff abgedeckt seien hingegen die weiteren Teile des SGB XII, etwa das dritte Kapitel zur allgemeinen »Hilfe zum Lebensunterhalt« oder das achte zur »Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten«. Unerwähnt bleiben in dem Gutachten ggf. weitere gesonderte Mindestsicherungssysteme, etwa für Asyl suchende Menschen. Rebhahn/Reiner (2019: 2195, Rn. 45) sehen mit der Sozialhilfe das zentrale letzte Sicherungsnetz insgesamt nicht im Kompetenzbereich von lit. c aufgehoben.

Angeichts dieser mindestsicherungspolitischen Ausschnitthaftigkeit überrascht es nicht, wenn in einem weiteren Rechtsgutachten, von Miguel Gorjão-Henriques u. a. (2010) für das European Anti Poverty Network (EAPN) verfasst, der durch Kingreen favorisierte Buchstabe c als ungeeignet für die Mindestsicherung als »letztem sozialen Netz« verworfen wird: Mindesteinkommenssysteme »do not concern the social protection of workers. While in some formulations such schemes might also benefit persons who would fit the concept of »workers«, established in EU case-law, this would be a marginal impact (...) and would not correspond to the Directive's main objective, which would aim primarily at ensuring dignified conditions for persons excluded from the labour market – the main or predominant purpose or component.« (Gorjão-Henriques u. a. 2010: 9) Damit ist bereits auf Buchstabe h verwiesen, der für Gorjão-Henriques u. a. die einschlägigere Rechtsgrundlage für Fragen der Mindestsicherung darstellt.

ART. 153 ABS. 1 LIT. H: »BERUFLICHE EINGLIEDERUNG DER AUS DEM ARBEITSMARKT AUSGEGRENZTEN PERSONEN, UNBESCHADET DES ARTIKELS 166«¹⁰

Dass dieser Buchstabe im deutschsprachigen Diskurs für Mindestsicherungsfragen so wenig in den Blick genommen wird, während er für Gorjão-Henriques u. a. als Rechtsgrundlage einleuchtet, mag – banal, aber folgenreich – an hier signifikant abweichenden Sprachfassungen des Vertrages liegen. Denn die Spezifizierung der »Eingliederung« bzw. »Integration« als »berufliche« findet sich nicht in zumindest etlichen der 23 amtlichen und »gleichermaßen verbindlichen« (Art. 358 AEUV i. V. m. Art. 55 des EU-Vertrages) Sprachfassungen des AEUV. In der dänischen Version ist lediglich von »integration« die Rede, in der englischsprachigen »the integration«, in der französischen von »l'intégration«, in der italienischen von »integrazione«, in der niederländischen von »de integratie«, in der portugiesischen von »Integração«, in der spanischen von »la integración«, in der schwedischen von »Integrering«.¹¹ So trifft die Materie »Integration der vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Personen« den Gegenstand von Mindestsicherungssystemen ziemlich präzise. Sie kom-

pensieren in einer Arbeits- und Geldgesellschaft subsidiär fehlendes Erwerbseinkommen und stellen auch über ihre sozialen Sach- und Dienstleistungsbestandteile (Hilfen zur Arbeit, Vermittlung, Beratung, Krisenhilfen usw.) sogar ein besonders zentrales Integrationsinstrument dar.

In der deutschsprachigen Diskussion hingegen wird aus »berufliche(!) Eingliederung vom Arbeitsmarkt ausgeschlossener Personen« zum Teil vorschnell darauf geschlossen, dass Mindestsicherungssysteme hiermit nicht gemeint sein könnten. So ist etwa Rebhahn/Reiner (2019: 2202 ff.) zufolge »Eingliederung« hier schwierig auszulegen. Sie selbst haben eher einen auf sog. »aktive Arbeitsmarktpolitik« fokussierten Blick und verbinden diesen hier nicht mit einer Diskussion auch zum Zusammenspiel solcher Maßnahmen mit denen der materiellen Sicherung (sog. »passiven« Leistungen).

Eine Richtlinie wurde noch nicht auf die mit dem Amsterdamer Vertrag (1997) in den damaligen Art. 137 EG-Vertrag (EGV) eingefügte Materie des Buchstaben h gestützt (Ales 2018: 162 f.), so dass über die Anwendung des Buchstabens (oder gar Klagen vor dem EuGH gegen seine Anwendung) bislang keine verbindliche Klärung über dessen Inhalt und seine Grenzen zu gewinnen ist. Für Van Lancker (2010: 7 f.) ist allerdings klar: »There is no formal objection that can be found in the Treaty to legislate on financial support for the integration of people who are excluded from the labour market. (...) It is true that this article has (...) did not even serve as legal base for the Commission's recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market. But this fact in itself does not mean that it cannot serve as a solid legal base for a framework directive on adequate minimum income in the EU. Whether or not such a framework directive will be adopted only depends therefore on political will, not on the question of the legal base!«

Das Argument von Kingreen für die Ablehnung der Stützung einer Mindestsicherungsrichtlinie auf lit. h und Präferenz für lit. c überzeugt nicht, da es eine Ausschließlichkeit der Funktion von Mindestsicherungssystemen unterstellt, die so nicht trägt. Der Rechtsrahmen bezöge sich – so Kingreen – nicht nur auf vom Arbeitsmarkt ausgegrenzte Personen »und zielt demgemäß auch nicht auf Maßnahmen der Reintegration in den Arbeitsmarkt, sondern auf die Etablierung eines existenzsichernden Grundsicherungssystems. Dafür kommt also [sic] Rechtsgrundlage nur Art. 153 Abs. 1 lit. c) AEUV in Betracht.« (2017: 10 f.) Nicht nur ist »Integration« mehr als »Arbeitsmarktintegration«, Mindestsicherung ist auch mehr als »Existenzsicherung«. Im ersten Kapitel wurde zu den Funktionen der Mindestsicherung verdeutlicht, dass Mindestsicherungen sich wesentlich auf das *Verhältnis* von Einkommenssicherung und Erwerbsarbeitssystem beziehen. Hierzu kommen in vielen schwierigen Fällen Sach- und Dienstleistungen (etwa der Schuldnerberatung und Krisenhilfen) hinzu, die *Teil* und Voraussetzung bisweilen nur mittelfristig zu gestaltender beruflicher (Wieder-)Eingliederung sind (Benz 2019b).

Neben dem Ziel (Integration/berufliche Eingliederung) gilt es den Personenkreis (Personen, die aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzt sind) zu klären. Als zugehörig lassen sich als »nicht einbezogen geltende arbeitsfähige Arbeitslose« (Eichenhofer

¹⁰ Art. 166 AEUV regelt »unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung« die EU-Politik zu Fragen der beruflichen Bildung, zu deren Zielen auch die »Verbesserung der beruflichen Erstausbildung und Weiterbildung zur Erleichterung der beruflichen Eingliederung und Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt« gehört.

¹¹ S. https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/art_153/oj [31.8.2019].

2012: 1631 Rn. 23) bzw. »Randgruppen des Arbeitsmarktes (behinderte, jugendliche und ältere Arbeitnehmer, Nichtqualifizierte und Langzeitarbeitslose)« (ebd.) begreifen. Ebenfalls hierzu zählen lassen sich unter anderem sog. »Working poor« (als »Aufstocker_innen« Adressat_innen von Mindestsicherungsleistungen) und Personen mit Beschäftigungsverboten (etwa für geflüchtete und Asyl suchende Menschen; auch sie sind Adressaten ggf. gesonderter Mindestsicherungssysteme). Ferner sind auch solche Personen im besonderen Maße vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen, die etwa im deutschen Sozialrecht als mit weniger als drei Stunden täglich möglicher Beschäftigung statt auf Leistungen nach dem SGB II, auf solche nach dem SGB XII verwiesen werden. Schließlich sind weitere Personen zum Teil faktisch in besonderer Weise vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt, etwa aufgrund von Behinderung, Haft, psychischer oder physischer Krankheit, familiärer Erziehungs- und Pflegeaufgaben, Überschuldung oder Wohnungslosigkeit; auch sie sind häufig auf Mindestsicherungsleistungen angewiesen.

Angesichts dieser Aufzählung kann es selbst bei auf »berufliche Eingliederung« enggeführter »Integration« nicht ausschließlich um unmittelbare Integrationshilfen in den Arbeitsmarkt gehen, sondern muss sich berufliche Eingliederung auch auf weitere Integrationsdimensionen bzw. -hemmnisse beziehen. So sind etwa tagesstrukturierende Angebote für wohnungslose Menschen teils Voraussetzung für dann erst sinnvoll in Angriff zu nehmende berufliche Eingliederungsmaßnahmen im engeren Sinne (BAG W 2017). Die »berufliche Rehabilitation« bzw. »Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben« im Rahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung sind untrennbar mit der Unterhaltssicherung verbunden (siehe Übergangsgeld; Gründungszuschuss). Auch im Bereich der Krankenversicherung gehört zur beruflichen Eingliederung im engeren Sinne notwendig die Unterhaltssicherung (Krankengeld bei stufenweiser Wiedereingliederung). Damit ist die Mindestsicherung als wesentliches Element beruflicher Eingliederung zu betrachten.

Deutlich wird damit, dass die einem arbeitsmarktbezogenen Exklusionsbegriff folgende Einschränkung, die Van Lancker (2010: 8) macht, hier nicht geteilt wird: »A (...) limitation of taking article 153, 1, h TFEU as a legal basis, is that the framework directive will deal only with people »excluded from the labour market«, that means people who are likely to work but do not have a job, but not people who cannot work for any reasons (age, caring responsibilities, health difficulties ...), and across the lifecycle.« Denn nochmal: Sind diese nicht arbeitsfähigen oder als nicht arbeitsfähig definierten oder nicht arbeitsberechtigten Menschen nicht in besonderem Maße von einer Integration allein über den Arbeitsmarkt ausgegrenzt?

Die Europäische Kommission hat ihre Empfehlung 2008/867/EG zur »aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen« auf Art. 211 EGV (i. d. F. von Nizza)¹² gestützt, der sie zu Empfehlungen zu »in diesem Ver-

trag bezeichneten Gebieten« ermächtigt. Bereits im ersten Erwägungsgrund bezieht sie sich anschließend darauf, die Gemeinschaft müsse gemäß »Artikel 137 Absatz 1 Buchstabe h EGV¹³ (...) Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen unterstützen und ergänzen. In Artikel 34 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist 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, festgelegt.« Die (damalige) Kommission – als »Hüterin der Verträge« – hat mit diesen einleitenden und miteinander verbundenen Referenzen (Verweis auf Art. 153 Abs. 1 lit. h und Art. 34 Abs. 3 der Grundrechtecharta) die Fundierung der Mindestsicherungspolitik selbst in Art. 153 Abs. 1 lit. h gesucht, gefunden und beschrieben (zu abweichenden späteren Aussagen s. Gliederungspunkt 3.3). Und der Rat der Arbeits- und Sozialminister_innen – als Vertretung der mitgliedstaatlichen Interessen und Rechtsauffassungen – hat diese Empfehlung 2008/867/EG der Kommission im Dezember 2008 gebilligt.

Alle Hinsichten zusammengenommen erscheint Buchstabe h als geeignete Rechtsgrundlage für einen europäischen Rahmen für die Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten (s. auch Gorjão-Henriques u. a. 2010: 15 und obige kritische Würdigung von Kingreen 2017), womit sich auch mögliche andere Anknüpfungspunkte bei fehlenden Befugnissen (Art. 21 Abs. 3 und Art. 352 Abs. 1 AEUV) erledigen (Gorjão-Henriques u. a. 2010: 9). Zu fragen bleibt jedoch noch, ob im Rahmen des Art. 153 AEUV mit »Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung« (lit. j) und »Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes« (lit. k) nicht ebenso geeignete bzw. geeignetere Anknüpfungspunkte bestehen, womit die obigen Hinweise zum Umgang mit konkurrierenden Anknüpfungspunkten relevant würden. Dies kann jedoch verneint werden (ausführlich dazu Benz 2019a: 25 f.).

ART. 153 ABS. 1 LIT. J: »BEKÄMPFUNG DER SOZIALEN AUSGRENZUNG« UND LIT. K: »MODERNISIERUNG DER SYSTEME DES SOZIALEN SCHUTZES, UNBESCHADET DES BUCHSTABEN C«

Ein ganz wesentlicher Anspruch von Mindestsicherungssystemen ist in der Tat auch die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Dieses Ziel verfolgen gleichwohl etliche je spezifische steuer- (etwa Freistellung des Existenzminimums) und lohnpolitische Maßnahmen (Mindestlohn), Sozialleistungen (von der Rundfunkgebührenbefreiung bis zum Wohngeld), der soziale Wohnungsbau, Pfändungsfreigrenzen usw. So wie für diese ggf. eine jeweils viel spezifischere Kompetenzgrundlage in den EU-Verträgen festgeschrieben ist, so ist dies mit Buchstabe h auch für die Mindestsicherung der Fall. Auch Gassner (2018: 805, Rn. 4) zufolge ist davon auszugehen: »Die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung gemäß Art. 153 Abs. 1 lit. j betrifft den Ausschluss von Personen und Per-

¹² Dieser Artikel regelte die Aufgaben der Kommission und wurde mit dem Lissaboner Vertragswerk aufgehoben, bzw. im Wesentlichen ersetzt durch Art. 17 Abs. 1 EUV.

¹³ Inzwischen mit dem Lissaboner Vertragswerk diesbezüglich gleichlautend als Art. 153, Abs. 1 lit. h gefasst.

sonengruppen aus Kernbereichen sozialer Teilhabe, wie z.B. Arbeit und Gesundheit. Die Regelung ist nachrangig gegenüber Art. 149, 153 Abs. 1 lit. a bis i und 166 AEUV«.

Ähnlich ist auch bezogen auf Buchstabe k zu argumentieren: Er ist einschlägig »Systeme des sozialen Schutzes«, aber inhaltlich »Modernisierung« noch unbestimmter als Buchstabe j »soziale Ausgrenzung«. Die spezifischere Alternative (lit. h) ist damit auch hier der Anknüpfung an lit. k vorzuziehen.

WEITERE BESTIMMUNGEN DES ART. 153 AEUV UND IM EUV

Nach Artikel 153 Abs. 2 AEUV erlaubt die Fundierung einer EU-Politik auf Abs. 1 lit. h

- a) die Annahme von Maßnahmen durch das Europäische Parlament und den Rat zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten mittels Initiativen, »die die Verbesserung des Wissensstandes, die Entwicklung des Austauschs von Informationen und bewährten Verfahren, die Förderung innovativer Ansätze und die Bewertung von Erfahrungen zum Ziel haben«, »unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten«. Beispiel hierfür waren die Programme Armut I bis III und ist die OMK.
- b) mittels des »ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens« (Mehrheitsentscheidung) durch das Europäische Parlament und den Rat »unter Berücksichtigung der in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Bedingungen und technischen Regelungen durch Richtlinien Mindestvorschriften« zu erlassen, »die schrittweise anzuwenden sind« und dabei der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen nicht »entgegenstehen«.

Nach Abs. 4 ist dabei ferner »die anerkannte Befugnis der Mitgliedstaaten« zu beachten, »die Grundprinzipien ihres Systems der sozialen Sicherheit festzulegen«, ebenso dürfen die Mindestvorschriften »das finanzielle Gleichgewicht dieser Systeme nicht erheblich beeinträchtigen. Dabei hindern Mindestvorschriften »die Mitgliedstaaten nicht daran, strengere Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu treffen«, soweit sie »mit den Verträgen«, gemeint sind der EU-Vertrag (EUV) und der Vertrag zu dessen Anwendung (AEUV), »vereinbar sind«.

Nicht mit dem EUV (Art. 5 Abs. 1, 3 und 4) vereinbaren ließen sich Maßnahmen, die den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit der Mittel widersprechen. Subsidiarität in diesem EU-rechtlichen Sinne meint zunächst formal die nötige konkurrierende Zuständigkeit für eine Regelungsmaterie, die nur insofern Maßnahmen erlaubt, als dass deren Ziele nicht (allein) durch (sub-)nationales Handeln erreicht werden können und auf EU-Ebene besser zu verwirklicht sind. Verhältnismäßigkeit meint, dass die Politiken auf Unionsebene nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen dürfen.

Wenn die Vereinbarung eines europäischen Rahmens für die Mindestsicherung scheitert, dann folglich nicht an den Rechtsgrundlagen. Sie erlauben offene Koordinierungsprozesse (gegenseitiges Lernen zu befördern, Ziele zu vereinbaren, Erfahrungen zu bewerten); sie erlauben ferner Mindestvorschriften mittels Richtlinien auf europäischer Ebene zu vereinbaren (stärkende, ergänzende Seite subsidiären – hilfreichen – Beistands; Nell-Breuning 1976: 14). Und die Rechtsgrundlagen erlauben dies nach Art. 153 Abs. 1 lit. h per qualifiziertem Mehrheitsbeschluss. Sie überlassen dabei den Mitgliedstaaten deren Konkretisierung in nationalem Recht sowie die Möglichkeit national höherer Standards (Selbstentfaltung kleinerer Einheiten nicht unnötig beschränkende Seite subsidiären – hilfreichen – Beistands; ebd. 14f.).

3.3 POLITISCHER WILLE – »VARIABLE GEOMETRIE«

Es wird also auf den politischen Willen des im Mai 2019 neu gewählten Europäischen Parlaments und der im November 2019 ihre Arbeit aufnehmenden, neuzusammengesetzten EU-Kommission sowie weiterhin natürlich der Regierungen der Mitgliedstaaten ankommen, die rechtlichen Möglichkeiten auch ausschöpfen zu wollen. Zum 31. Oktober 2019 will das Vereinigte Königreich aus der Europäischen Union austreten. Im zweiten Halbjahr 2020 übernimmt Deutschland die Präsidentschaft im Europäischen Rat (zuvor sind dies: aktuell Finnland, dann Kroatien; nach Deutschland übernehmen Portugal und Slowenien; Rat der Europäischen Union 2016b). Bis zu einem Zieljahr 2030 reichen nicht nur etliche internationale politische Prozesse zum Klimaschutz und zur nachhaltigen Entwicklung, auch der zehnjährige EU-2020-Prozess wird derzeit evaluiert und die Frage ist offen, ob, und wenn: welche »politische Vision« die Europäische Union im nächsten Zeitraum tragen soll. Ein möglicherweise günstiges Zeitfenster für einen europäischen Rahmen für die Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten.

BUNDESREGIERUNG: KOALITIONSVERTRAG

Seit Frühjahr 2018 hat sich der politische Kontext auch durch den im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die nach der Bundestagswahl 2017 verbleibende Legislaturperiode bis 2021 fixierten Willen der amtierenden Bundesregierung und der sie tragenden Parteien verändert: »Wir wollen einen Rahmen für Mindestlohnregelungen sowie für nationale Grundsicherungssysteme in den EU-Staaten entwickeln. Wer konsequent gegen Lohndumping und soziale Ungleichheiten in wirtschaftlich schwächeren Ländern in Europa kämpft, sichert auch den Sozialstaat und die Soziale Marktwirtschaft in Deutschland.« (CDU/CSU/SPD 2018: 7)

PARTEIEN UND DIE EUROPAAWAHL: EUROPÄISCHES PARLAMENT

Die Europawahl vom 23. bis 26. Mai 2019 hat die politischen Kräfteverhältnisse im Europäischen Parlament deutlich verändert. Zwar kam es bezogen auf die gesamte EU nicht zu

einer von manchen Autor_innen vorhergesagten überdeutlichen Kräfteverschiebung hin zu nationalistischen Parlamentari_innen und Fraktionen, die Europäische Volkspartei und die Sozialdemokratische Partei Europas aber können zusammen allein keine Mehrheit mehr im Parlament bilden. Insbesondere liberale und grüne Parteienfamilien werden künftig bei der Mehrheitsuche im Parlament wohl eine stärkere Rolle spielen. Dass das neu zusammengesetzte Parlament wie bisher (s. Europäisches Parlament 2012 und 2017) die Forderung einer verstärkten Mindestsicherungspolitik auf europäischer Ebene erhebt und bekräftigt, besteht damit weiterhin, ist aber nicht gesichert. Gleichwohl muss beim Europäischen Parlament beachtet werden, dass sich dieses meist eher als »natürlicher Verbündeter« der Europäischen Kommission in »eklektizistischen Gesamtwerken« (s. etwa Europäisches Parlament 2012) zu politischen Initiativen verhält oder diese selbst betreibt. Der Tendenz nach verhält es sich dabei bislang wohlwollend zur Nutzung von Kompetenzen auf EU-Ebene.

Die mindestenssicherungspolitischen Positionen der vielen neuen Abgeordneten und einzelner (teils parteipolitisch neu zusammengesetzter) Fraktionen im Europäischen Parlament sind dabei zum Teil erst noch zu entwickeln. Bekannt sind aber etwa die Wahlaussagen in Programmen zur Europawahl der mit Fraktionsstatus derzeit im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien.¹⁴ Sie bieten Anhaltspunkte zur Frage eines EU-Rahmens für die Mindestsicherung, bei einzelnen Parteien und Parteienfamilien in unterschiedlicher Ausprägung und Stoßrichtung:

- **AfD:** Das Wahlprogramm fordert die Renationalisierung von Sozialsystemen, etwa indem EU-Bürger_innen als »dauerhafte Sozialhilfeempfänger und sogar Schwerverbrecher (...) abgeschoben werden« (AfD o.J.: 41). Die AfD plädiert für eine mindestens 10-jährige »Anwartschaft« auf steuerfinanzierte Sozialleistungen, mittels »durchgängig sozialversicherungspflichtig[e] Beschäftigung ohne staatliche Zuschüsse« (ebd.). Aussagen zum Missbrauch der EU-Niederlassungsfreiheit, zur »Armutszuwanderung« und zur »Einwanderung in die nationalen Sozialsysteme« (ebd.) sprechen »Spill over«-Problematiken und Aussagen zum »Missbrauch des großzügigen deutschen Sozialsystems« (ebd.) »Sozialdumping«-Motive an.
- **CDU/CSU:** Beide Parteien haben sich ihrem Koalitionsvertrag mit der SPD im Bund (CDU/CSU/SPD 2018: 7) dazu bekannt, dass sich die Bundesregierung für einen europäischen Rahmen für die Mindestsicherung einsetzt wird. Im Europawahlprogramm von CDU und CSU findet sich ein solches Bekenntnis hingegen nicht. Hier ist vielmehr allgemein davon die Rede: »Unser Europa der sozialen Sicherheit konzentriert sich auf Grundstandards bei Arbeitnehmerrechten sowie Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutzstandards. Gleichwohl bleiben Mitgliedstaaten für die sozialen Sicherungssysteme, Regulierungen zum Mindestlohn oder der Altersvorsorge selbst verantwortlich.« (CDU/CSU o.J.: 4)
- **FDP:** Die Partei äußert in ihrem Wahlprogramm: »Lassen wir jeden Mitgliedstaat (...) weiter selbst über (...) sein soziales Sicherungssystem entscheiden und Europa dann unterstützend tätig werden, wenn es um grenzüberschreitende Probleme geht.« (FDP o.J.: 73). Dabei sei »die verstärkte Zusammenarbeit zwischen einzelnen Mitgliedstaaten eine Alternative, die genutzt werden könnte.« (ebd.) »Die Ausländerbehörden« seien »aufgefordert, (...) den Aufenthalt von (...) EU-Ausländern, die sich länger als drei Monate im Land aufhalten und weder eine Erwerbsarbeit noch Vermögen oder eine andere Existenzgrundlage vorweisen können, konsequent zu beenden.« (ebd.: 77).
- **Bündnis 90/Die Grünen:** Das Wahlprogramm der Grünen bekennet: »Allen Menschen in Europa wollen wir ein würdevolles Existenzminimum garantieren. Dafür braucht es einen europäischen Rahmen für eine Grund-sicherung in allen Mitgliedstaaten. (...) Wir machen uns stark für eine europäische Grundsicherungs-Richtlinie, die soziale Mindeststandards für jedes Land festlegt, angepasst an die jeweilige ökonomische Situation. Die Mitgliedstaaten sind natürlich angehalten, höhere Standards zu behalten oder neu zu schaffen.« (Bündnis 90/Die Grünen 2018: 72)
- **SPD:** Das Wahlprogramm fordert: »Die 2017 proklamierte Europäische Säule der sozialen Grundrechte wird mit einer verbindlichen europäischen Sozialagenda umgesetzt (...). Die Rechtsverbindlichkeit der sozialen Rechte muss sichergestellt werden. Im Mehrjährigen Finanzrahmens [sic] sollen die nötigen finanziellen Mittel vorgesehen werden, um eine europäische Sozialpolitik für die Bürgerinnen und Bürger auch erfahrbar zu machen. (...) Deshalb wollen wir einen Rahmen für armuts-feste Mindestlöhne und adäquate Mindeststandards für nationale Grundsicherungssysteme in allen EU-Staaten durchsetzen. (...) Wir streben eine Rahmenrichtlinie für faire Mindestlöhne in Europa und für Mindeststandards in der sozialen Sicherung an.« (SPD o.J. 10f.)
- **Die Linke:** Die Linke fordert: »Die EU muss ihre Mitgliedstaaten verpflichten, allen Menschen ein Leben ohne Armut zu ermöglichen. Das gilt (...) unabhängig von Herkunft und Nationalität. Die ärmeren Länder der Europäischen Union müssen beim Aufbau und Ausbau von Systemen der sozialen Mindestsicherung unterstützt werden. Die EU muss dazu erhebliche Mittel in den Strukturfonds zur Verfügung stellen und sie dazu zusätzlich aufstocken (...). Dazu gehört eine sanktionsfreie Mindestsicherung für Menschen, die keine Erwerbsarbeit haben oder ausüben können. Sie muss oberhalb der Armutsrisikogrenze des jeweiligen Landes liegen.« (Die Linke 2019: 19) Die Partei unterstütze »die Initiative des Europäischen Armutsnetzwerkes gegen Armut (EAPN) zur EU-weiten Einführung von armutsverhindernden Mindesteinkommen.« (ebd. 20).

¹⁴ Hier nicht etwa alle im Europäischen Parlament mit Mitgliedern aus Deutschland (oder darüber hinausgehend) vertretenen Parteien zu berücksichtigen, lässt sich (nur) pragmatisch begründen; s. ergänzend www.europarl.europa.eu/meps/de/full-list [31.8.2019].

Es finden sich also bereits unter den ausgewählten deutschen Parteien durchaus unterschiedliche und unterschiedlich konkrete Positionierungen zu mindestensicherungspolitischen Fragen auf EU-europäischer Ebene. Zum Teil bieten sie konkrete Anknüpfungspunkte für einen rechtsverbindlichen (Grüne, SPD, Linke) und finanziell »unterfütterten« (SPD, Linke) Rahmen zur »würdig existenzminimalen« (Grüne), »ad-äquaten« (SPD) bzw. »oberhalb der je nationalen Armuts(risiko)grenze« (Linke) liegenden Ausgestaltung der Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten. Zum Teil (AfD) zielen sie vielmehr ausdrücklich auf eine verschärfte »Nationalisierung« der Mindestsicherung.

In seiner letzten Amtsperiode hat das Europäische Parlament zum Konnex von Mindestsicherung und Eingliederung bekräftigt, »dass die Einführung und Stärkung angemessener Mindesteinkommensregelungen in allen Mitgliedstaaten mit angemessenen Haushalts-, Personal- und Sachmitteln sowie einer aktiven Beschäftigungspolitik für arbeitsfähige Menschen eine wichtige und wirksame Maßnahme zur Bekämpfung von Armut und Ungleichheit darstellt, mit der (...) die soziale Eingliederung sowie der Zugang zum Arbeitsmarkt unterstützt« wird (Europäisches Parlament 2017: Erwägung 5). Hier muss das neue Parlament nicht anknüpfen, aber es würde seiner bisherigen Linie entsprechen.

WEITERE EUROPÄISCHE AKTEURE: KOMMISSION, RAT, WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS SOWIE AUSSCHUSS DER REGIONEN

Dass die EU-Kommission 2008 selbst ihre Empfehlung 2008/867/EG zur »aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen« als erste Referenzen auf den Vorläufer-Artikel von Art. 153 AEUV Abs. 1 lit. h sowie auf Art. 34 Abs. 3 der Grundrechtecharta bezogen hat, wurde oben angesprochen. Die Sozialkommissarin der späteren Juncker-Kommission (2014–2019), Marianne Thyssen, hat gleichwohl 2016 vor dem Europäischen Parlament zur Frage danach, welche Maßnahmen zur Bewertung und Verbesserung der Qualität von Mindestsicherungssystemen der Mitgliedstaaten ergriffen würden, erklärt, »the EU has no competence to take legislative action on this matter.« (European Parliament 2017: 41; s. hierzu auch Frazer/Marlier 2016: 11). Wie dies der oder die nächste für Arbeits- und Sozialfragen zuständige Kommissar_in sieht,¹⁵ wird ebenso von großer Bedeutung sein, wie der politische Druck, dem er oder sie sich sicher von verschiedener Seite zu dieser Frage ausgesetzt sehen wird.

Zu diesen Interessenträger_innen zählen nicht zuletzt die teilweise für die Verwaltung oder Finanzierung der Mindestsicherungssysteme zuständigen Kommunen und Regionen

(s. Abb. 5), die ihre Interessen dies und jenseits des auf EU-Ebene beratenden Ausschusses der Regionen (AdR) einbringen. Dieser Ausschuss hat sich in der Vergangenheit einerseits für ein »Mindesteinkommen« auch bei nicht erreichter Arbeitsmarktintegration und ausgelaufenen Ansprüchen auf Arbeitslosenunterstützung ausgesprochen (AdR 2016: 14), sich andererseits gegen EU-weite Regelungen zu einer angemessenen Leistungshöhe und stattdessen für deren Diskussion im Rahmen der OMK ausgesprochen (AdR 2008: 1).

Der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter_innen repräsentierende Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) hat dagegen 2013 »the urgent need“ betont, »to guarantee an adequate minimum income in the European Union under a framework directive, with the aim of effectively combating poverty by facilitating labour market inclusion“ (EESC 2013: 1). Er bekräftigt dies 2019 (gegen Stimmen seiner Mitglieder von Arbeitgeberseite und auf beide Buchstaben – c und h – im Artikel 153 Bezug nehmend) erneut unter der Überschrift »Die Rechtsgrundlagen sind vorhanden und müssen angewandt werden« (EWSA 2019: 7). Die Kommission dürfe sich bei der Frage der Rechtsgrundlage nicht zu Unrecht hinter dem Subsidiaritätsprinzip »verschanzen« (ebd.) und »verstecken« (ebd.: 9).

Ob ein möglicher Richtlinienvorschlag der Kommission auch im Rat der Arbeits- und Sozialminister_innen eine hinreichende Mehrheit findet, ist offen. In seiner eigenen Empfehlung 2016/C 67/01 »zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt« (Rat der Europäischen Union 2016a) ging er jedenfalls nicht von einer eng ausgelegten beruflichen Eingliederung aus. Denn unter den Erwägungen weist er auf die Bedeutung hin, die »auf individuelle Bedürfnisse zugeschnittene Unterstützungsdienste wie Schuldnerberatung, Rehabilitation, soziale Unterstützungsdienste, Pflegedienste, Integrationsdienste für Migranten sowie Wohn- und Transportkostenzuschüsse« für langzeitarbeitslose Menschen haben, »mit denen Beschäftigungshindernisse beseitigt und diese Personen in die Lage versetzt werden sollen, klar definierte Ziele für die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu erreichen.« Als abschließende Erwägung wird ferner betont, dass die Empfehlung die Grundrechte – »insbesondere die Grundrechte gemäß Artikel 29 und Artikel 34 der Grundrechtecharta« – zu achten, stärken und fördern beabsichtigt.

AUF-, UM- UND ABBAU DER MINDESTSICHERUNG IN DEN MITGLIEDSTAATEN: GROSSBRITANNIEN, SKANDINAVIEN UND NIEDRIGNIVEAULÄNDER

Mit Portugal in den 1990er Jahren sowie aktuell Griechenland und Italien bauen manche Mitgliedstaaten Mindestsicherungssysteme auf und aus. Zahlreiche EU-Länder haben ihre Systeme in den vergangenen Jahren aber auch materiell eingeschränkt oder deren Reichweite (Zugänglichkeit) verringert (s. Kapitel 1). Dies kann den Ruf mancher Interessenträger_innen nach europäischen Standards befördern, wird bei anderen aber nicht gerade für offene Ohren dafür sor-

¹⁵ Im Juli 2019 hat das Europäische Parlament auf Vorschlag des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs mit Ursula von der Leyen bereits eine neue Kommissionspräsidentin gewählt. Deren Kollegium aus Kommissar_innen (und deren Kompetenzbereiche) stehen derzeit (Sommer 2019) allerdings noch nicht fest. Die Kommissionskandidat_innen werden durch das Europäische Parlament ab Ende September einzeln angehört und bestätigt oder abgelehnt.

gen, ihre Systeme nun aufgrund von EU-Vereinbarungen wieder ausbauen zu sollen. Zu den Unsicherheiten gehört auch, dass derzeit niemand weiß, wie (vielleicht sogar: ob) der Brexit tatsächlich kommt. Gesichertes Wissen aber ist, dass längst nicht alle EU-Mitgliedstaaten und ihre jeweils regierenden Parteien sozialpolitischen Ambitionen auf Unionsebene wohlgesonnen sind. So haderten und hadern im Vereinigten Königreich Labour- und Tory-Regierungen aus ganz unterschiedlichen Motiven mit dem EU-Integrationsprojekt. Skandinavische Länder sind nicht eben für unambitionierte Sozialpolitik bekannt, aber: heißt das, diese ambitionierte Politik auch auf EU-Ebene zu betreiben? Sowohl die Länder der britischen Inseln, als auch Skandinaviens waren lange Zeit Mitglied in der EFTA, als »Konkurrenzprojekt« zu EU-Europa, auf Freihandel und inländische Sozialpolitik setzend und hinter der Gemeinschaftsmethode immer auch Eingriffe in nationale, sozialpolitische Souveränität befürchtend. Im Vereinigten Königreich muss für diese Gemeinschaftsmethode vielleicht nicht länger geworben werden. Aber die schleichende Aushöhlung nationaler Handlungsmacht unter formell bislang weitgehend fortbestehender nationalstaatlicher, sozialpolitischer Souveränität (Stephan Leibfried; Benz 2004: 44ff.) spricht künftig immer stärker für die auch europäische Absicherung und Nutzung politischer Handlungsmacht – so eine verlässliche »Aufwärtskonvergenz« garantiert wird.

Denn die »Hypothese, (...) Niedrigniveauländer würden eine Harmonisierung auf niedrigem Niveau anstreben, um ihre komparativen Kostenvorteile gegenüber Hochniveauländern zu halten,« ließe sich empirisch kaum belegen, so Volker Eichener (2000: 182). Denn, so Eichener weiter: »Die Arbeits- und Sozialminister der peripheren Länder sehen in der europäischen Integration eine Chance, ihre rückständigen Schutzsysteme über den Import harmonisierter europäischer Regulierungen und damit zu minimalen politischen Kosten im eigenen Land zu modernisieren.« (ebd. 183) »Sowohl im Arbeitsschutz als auch im Umweltschutz waren es nur selten die südeuropäischen oder »peripheren« Länder, die im Ministerrat ihre Zustimmung verweigert haben, sondern entweder die Hochniveauländer, denen das Schutzniveau noch nicht hoch genug war oder die eine andere Sicherheitsphilosophie präferierten (...), oder, vor allem im Bereich des Umweltschutzes, der Sozialpolitik und der Arbeitsbeziehungen, das Vereinigte Königreich, das eine radikale Deregulierungspolitik verfiht.« (ebd.) Bisweilen müssen demnach sogar eher Hochniveauländer von der Sinnhaftigkeit einer Regulierung überzeugt werden (etwa über eine darin vorgesehene verlässliche, schrittweise Aufwärtskonvergenz).

VARIABLE GEOMETRIE

Trotz der Möglichkeit, nach Art. 153 Abs. 1 lit. h AEUV per Mehrheitsbeschluss Mindeststandards für die Mindestsicherung zu vereinbaren, kann es sein, dass ein solches Vorhaben für den gesamten EU-Raum keinen hinreichenden Rückhalt erfährt. Dies spricht für die Suche auch nach alternativen Wegen zu dem eines von Beginn an für alle Mitgliedstaaten verbindlichen Rahmens.

Dass in EU-Europa weitergehende Integrationsschritte bisweilen nicht konsensfähig sind, ist politischen Entscheidungsträger_innen hinlänglich bekannt, nach

- der Sozialcharta (1989, ohne dem Vereinigten Königreich),
- dem Sozialprotokoll zum Maastrichter Vertrag (1992, zunächst ohne dem Vereinigten Königreich),
- dem Schengen-Raum (seit 1995 in Kraft),
- der Eurozone (seit 2002 in Bezug auf Bargeld verwirklicht).

Auf den Eurozonen-Fokus der »Europäische Säule sozialer Rechte« wurde oben bereits hingewiesen.

Die EU hat mit diesen Teilräumen zweitbeste (weil die Einheit der Union nicht wahrende) Mechanismen finden müssen und gefunden. Dies kann auch bei einem verbindlichen europäischen Mindestsicherungsrahmen zumindest einen (ggf. notwendigen) Zwischenschritt darstellen. Erste Wahl wäre ein solches soziales Europa »à la Carte« sicher nicht. Immerhin wäre damit allerdings klar, welche Mitgliedstaaten sich noch nicht oder gar nicht in der Lage sehen, das Grundrecht auf Existenzsicherung und mindeste gesellschaftliche Teilhabe (eines Lebens im Einklang mit der menschlichen Würde) zu garantieren. Gründen müsste sich ein solcher Teilraum europarechtlich auf die sog. »verstärkte Zusammenarbeit« nach Art. 326 ff. AEUV. Nötig für solche Blockadeüberwindungen (s. hierzu Eichener 2000: 328) durch Teilraum-Projekte waren starke Interessenträger_innen, Koalitionen unter ihnen und zunächst zur Lösung anstehende Spill over-Probleme (sachliche Gründe). Spill over-Probleme liegen auch bei der Mindestsicherung vor (s. o., etwa zum zitierten NRW-Integrationsminister, dessen Problemanzeige über eine mit der Eurozone deckungsgleiche mindestsicherungspolitische Zusammenarbeit allerdings nicht abgeholfen wäre – Bulgarien und Rumänien gehören nicht zur Eurozone).

3.4 DRITTES ZWISCHENFAZIT

Es besteht die Möglichkeit, einen mindestsicherungspolitisch verbindlichen Rahmen auf EU-Ebene nach Art. 153 Abs. 1 lit. h per Mehrheitsbeschluss im Rat der Arbeits- und Sozialminister_innen als Richtlinie zu verabschieden. Deren Inhalt wären schrittweise und zwingend in den Mitgliedstaaten umzusetzende Mindeststandards. Ob hierfür der nötige politische Wille besteht oder entsteht, muss trotz aller Hinweise offen bleiben. Es existieren Vorbilder für die Umsetzung eines solchen Willens ggf. (zunächst) nur in einem Teilraum der EU. Ein solcher Teilraum könnte allerdings – je nach Zuschnitt – die Frage armutsinduzierter Binnenmigration in der EU nur begrenzt beantworten.

4

WIE LÄSST SICH DAS GRUNDRECHT AUF AUSREICHENDE MINDESTSICHERUNG AUSGESTALTEN?

4.1 ANSATZ: »MINIMALE HARMONISIERUNG«

Den Ansatz, das »soziale Europa« zunächst über eine europäisch gerahmte Mindestsicherung zu konkretisieren, kann man mit Richard Hauser als »Konzept der minimalen Harmonisierung« bezeichnen (Hauser 1987: 28). »Bei der gegebenen und aus politischer Sicht erwünschten Vielfalt und Heterogenität der nationalen Systeme der sozialen Sicherung ist es ein wichtiger Gesichtspunkt, dass [bei diesem Konzept] die Harmonisierungsbestrebungen auf die Sozialhilferegulungen als unterstem »Auffangnetz« beschränkt bleiben könnten, während die Unterschiede in den übrigen, meist darüber hinausreichenden Sozialleistungen fortbestehen würden.« (ebd.) Wir haben diese minimale Harmonisierung über dreißig Jahre später noch nicht erreicht und bauen damit sozialpolitisch nach wie vor an einem »Europäischen Haus« ohne sozialem Fundament.

EU-Europa ist in zu vielen seiner Regionen zu weit von seinen selbstgesteckten Zielen einer Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung (unter anderem aus dem Arbeitsmarkt) entfernt, als dass auf dezentral unterschiedliche Politikprogramme und die Erprobung unterschiedlicher sozialpolitischer Praxen verzichtet werden könnte. Die oben skizzierten Parteipositionen zur Europawahl haben deutlich gemacht, wie unterschiedlich diesbezügliche Programmatiken und (mögliche) Praxen sind. Eine »minimale Harmonisierung« des Sozialrechts über einen Rahmen für die Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten achtet diese soziale, ökonomische und politische Vielfalt in Europa, ohne es bei seinen sozialen Grundrechtspostulaten (s. Kapitel 2) bei mindestdsicherungsbezogenen Empfehlungen oder »feierlichen Erklärungen« zu belassen.

4.2 VORGELAGERTE MASSNAHMEN: PRÄVENTION

Investitionen in eine adäquate Ausgestaltung der Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten sind hilfreich, armuts-, sozial- und verteilungspolitisch aber sachlich nicht hinreichend (s. hierzu etwa Hauser 2012: 621). Vielmehr braucht es ferner Bemühungen in den Bereichen:

- a) der Primäreinkommen (Mindestlöhne) und ggf. der Unterhaltsfragen nach bürgerlichem Recht,
- b) der sekundären Einkommensverteilung (nach Steuern und Sozialabgaben sowie Leistungen durch vorgelagerte Sicherungssysteme) sowie
- c) der Ausgabennotwendigkeiten privater Haushalte (Beispiel: Bildungs- und Mobilitätskosten).

Schließlich geht es bei Armutsbekämpfung auch

- d) um soziale Segregation (Beispiel: sozialer Wohnungsbau),
- e) gelingende Beziehungen (Beispiel: persönliche Solidaritäts- und Selbstwirksamkeitserfahrungen) und damit
- f) auch um politische Partizipation (Beispiel: (Peer-)Empowerment).

Damit sind ganz unterschiedliche Politikfelder und in den Mitgliedstaaten zuständige politische Ebenen sowie auch wesentliche Beiträge nichtstaatlicher Akteure angesprochen (s. hierzu etwa eaf nrw 2017).

Ferner weist etwa Gøsta Esping-Andersen (1998: 53) darauf hin, dass erst ein Sozialstaat, von dem auch die Mittelschicht profitiert, Mittelschichtsloyalitäten erzeugt. »Hingegen beruhen liberale, residuale Wohlfahrtsstaaten, wie wir sie in den Vereinigten Staaten, in Kanada und zunehmend auch in Großbritannien finden, auf der Unterstützung einer zahlenmäßig schwachen und häufig auch politisch residualen sozialen Schicht.« (ebd.)

4.3 RAHMEN: INTEGRIERTE STRATEGIE AKTIVER INKLUSION

Die Verortung einer europäischen Mindestsicherung im Rahmen einer integrierten Strategie aktiver Inklusion, die gegründet auf Art. 153, Abs. 1, lit. h erwerbsfähige (SGB II) und ehemals erwerbstätige (Grundsicherung im Alter im SGB XII) sowie auch als nicht erwerbsfähig definierte Personen (Hilfe zum Lebensunterhalt und Hilfe in besonderen

Lebenslagen im SGB XII) umfasst, wurde oben schon begründet. Hieran entscheidet sich, ob es tatsächlich um Debatten um und Garantien von »letzten Netzen« geht oder diese enggeführt werden auf als erwerbsfähig definierte Personen, für die alternativ an Art. 153, Abs. 1, lit. c angeknüpft werden kann (s. Kingreen 2017). Der Preis dieser nicht unattraktiven Alternative (begrenzter Personenkreis, Fokus auf Arbeitnehmer_innen als starkem EU-Thema) wäre allerdings kein geringerer als der, sozialpolitisch weiterhin an einem Europäischen Haus ohne Fußboden für alle zu bauen.

Das Konzept einer »aktiven Inklusion« mittels »Investitionen« in das »Humankapital« steht dabei in Verbindung mit dem Paradigma eines »aktivierenden Sozialstaats« (Kleinlercher 2013: 51 f.; Neumann 2016: 68 ff.), dem auch viel berechtigte Kritik entgegenschlägt. Jenseits einer affirmativen Übernahme dieser Konzepte und Paradigmen spielen deren Elemente a) Bereitschaft zu und Bemühung um Erwerbsarbeit, wann immer dies zumutbar erscheint, b) Einkommenssicherung und c) Zugang zu sozialen Diensten als zu verbindende Bausteine etwa auch bereits im Bundessozialhilfegesetz und der Arbeitslosenhilfe eine tragende Rolle. Aufgegeben wird a) und c) und enggeführt auf b) werden Fragen der Mindestsicherung und sozialen Inklusion letztlich nur in neoliberalen bis sozialrevolutionären Konzepten eines bedingungslosen Grundeinkommens (Benz 2009). Diesbezügliche Vorschläge spielen bislang auf EU-europäischer Ebene »eine marginale Rolle« (Kleinlercher 2013: 53), auch wenn etwa im Wahlprogramm der Partei Die Linke (2019: 20) zumindest für deren Diskussion plädiert wird.

4.4 RICHTLINIE: MINDESTSTANDARDS, (SUB-)NATIONALE FREIHEITEN UND SCHRITTWEISE UMSETZUNG

(RAHMEN-)RICHTLINIE

Verwirklicht werden kann ein europäischer Rahmen für die Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten, der neben Instrumenten »weicher Steuerung« (OMK-Prozesse) auch auf verbindliche Elemente setzt, über das auf Art. 153 Abs. 1 lit. h AEUV gegründete Instrument der Richtlinie. Merkmal europäischer *Richtlinien* im Vergleich zu anderen Rechtsakten (s. hierzu Art. 288 AEUV) ist es, dass sie a) nicht unmittelbar geltendes EU-Recht sind, sondern Mitgliedstaaten verpflichten, binnen einer klaren Frist dafür zu sorgen, dass die Richtlinieninhalte (Ziele) über Maßnahmen und Regelungen auf nationalstaatlicher Ebene verwirklicht werden. Sie sind also autonomieschonender (Subsidiarität) als das unmittelbar in allen Mitgliedstaaten verbindlich wirksame Instrument der *Verordnungen*, zumal Richtlinien regelhaft Umsetzungsfristen vorsehen. Auch dies befördert die Chance, sich auf Richtlinien zu verständigen. Anders als etwa *Empfehlungen* entfalten sie jedoch b) rechtsverbindliche Wirkung. Der Begriff »Rahmenrichtlinie« wird dabei mitunter gewählt, um zu verdeutlichen, dass über die Richtlinie lediglich verbindlich vereinbart wird, der Varianz nationaler Politiken Grenzen zu setzen; der Begriff selbst stellt aber kein gesondertes Rechtsinstrument dar (Gorjão-Henriques u. a. 2010: 14).

MINDESTSTANDARDS: VARIANTEN UND GRENZEN

Es mag um ein Konzept »minimaler Harmonisierung« (Richard Hauser) gehen, es geht aber nicht um »Minimalstandards«¹⁶ auf kleinstem gemeinsamen Nenner, so dass etwa nur das festgeschrieben werden könnte, was ohnehin bereits in allen Mitgliedstaaten realpolitisch umgesetzt ist. Mindeststandards können dabei unterschiedlich ausgestaltet und kombiniert werden, etwa:

- als unbedingte Bestimmungen (Bsp.: Verbot endgültig endenden Leistungszugangs),
- als alternative Bestimmungen (Bsp.: Lohn-, Preis- und/oder Verbrauchsindikatoren zur regelmäßigen Anpassung der Leistungshöhe),
- als schrittweise Bestimmungen (Bsp.: Ausdehnung des Geltungsbereichs von Standards auf gesonderte Leistungssysteme, etwa für Asyl suchende Menschen),
- als räumlich begrenzte bzw. differenzierte Bestimmungen (Bsp.: für die Euro-Zone oder Ländergruppen),
- als »Soll«-Bestimmungen (Bsp.: Einbindung in die vorgelagerte soziale Sicherung),
- als nach Art und Umfang unbestimmte Bestimmungen (Bsp.: Einbeziehung von Organisationen armutserfahrener Unionsbürger_innen),
- als freiwillige Bestimmungen (Bsp.: Sicherung von Kindern bereits über eine Kindergrundsicherung als armutsfestem Versorgungssystem in Form einer »Kann«-Bestimmung),¹⁷
- als mit Vorbehalten belegbare Bestimmungen (Bsp.: untere Altersgrenze für den eigenständigen Leistungszugang).¹⁸

Beschränken müssen sich Bestimmungen nach Art. 153 Abs. 2 lit. b AEUV auf Mindeststandards. Ferner sollten sie aber auch hinreichend Freiheiten lassen für Materien, die zwar zur Zielerreichung der Richtlinie wichtig erscheinen, aber mit guten Gründen in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich gehandhabt werden. Dies betrifft etwa Fragen:

¹⁶ Für eine sozialrechtliche Argumentation hierzu s. Coen 2013: 1788, Rn. 10; Gassner 2018: 805, Rn. 7; Rebhahn/Reiner 2019: 2214, Rn. 76.

¹⁷ Anregungen für das Instrument freiwilliger Bestimmungen bietet etwa die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit des Europarates von 1964, nach der (Art. 2 Abs. 1 lit. b) Staaten »mindestens sechs der Teile II bis X« anwenden müssen (Europarat 1964).

¹⁸ Hierzu könnte etwa Dänemark Anlass geben, wenn z. B. EU-weit ein eigenständiger Leistungszugang grundsätzlich ab Volljährigkeit vereinbart würde, in Dänemark aber zwischen 18 und 29 Jahren weiterhin nur die Möglichkeit bestehen soll, eine Bildungsförderung (*uddannelseshjælp*) – also eine konditionierte (an Bildungsmaßnahmen gebundene) Mindestsicherung – zu beziehen (MISSOC 2018).

- der *Individualisierung versus Pauschalisierung* von Leistungen (Bsp. einmalige Bedarfe – etwa für kostspielige Haushaltsgeräte) sowie
- des *Verhältnisses von Einkommen und Ausgaben* (etwa: Regelsatzrelevanz oder Gebührenbefreiung zum Empfang des öffentlich-rechtlichen Rundfunks oder zur Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs).

MINDESTSTANDARDS: REGELUNGSGEGENSTÄNDE (MATERIEN)

Nachfolgend werden exemplarisch einschlägige Empfehlungen aus dem Bereich politischer Entscheidungsträger_innen (Empfehlung 92/441/EWG des Rates) bzw. Vorschläge für Materien EU-europäischer Mindestsicherungsstandards aus der Wissenschaft (Schulte 1991: 21 f.) und armutspolitischen Interessenvertretung (Van Lancker 2010) zusammengefasst (ausführlich hierzu s. Benz 2019a: 34 ff.). Während Bernd Schulte sich in seinem bereits 1983 in einem Bericht für die Kommission entwickelten Katalog auf zehn Kriterien beschränkt, empfehlen die damals 12 (heute wären es 28) nationalen Arbeits- und Sozialminister_innen sich 1992 in ihrer Empfehlung wechselseitig eine ganze Reihe an konkreten Ausgestaltungsmerkmalen für ihre je nationalen Mindestsicherungssysteme. Anne Van Lancker schließlich hat 2010 in einem Arbeitspapier für EAPN ebenfalls Vorschläge für Inhalte und Prozesse zur Verwirklichung einer auf Art. 153 Abs. 1 lit. h AEUV gestützten Richtlinie zur Mindestsicherung ausgearbeitet, inklusive eines konkreten Entwurfes für den Aufbau und – in Teilen – die Abfassung einer solchen Richtlinie (Van Lancker 2010: 14–22).

Daneben bestehen weitere »Kataloge«, die zum Teil Sozialleistungssysteme übergreifend Prinzipien benennen (so etwa EWSA 2015) oder die zum Teil die Rechtsform – und damit Verbindlichkeit – von Mindeststandards offen lassen, aber deren für möglich oder nötig erachtete Materien benennen. Spezifisch für die Mindestsicherung und dabei auf einen möglichen Richtlinieninhalt bezogen sind das etwa Social Platform 2014 sowie Van Lancker/Farrell 2018: 38, die den drei oben benannten Quellen jedoch nichts Wesentliches hinzufügen (s. Benz 2019a: 34). Zusammenfassen lassen sich die Regelungsgegenstände zu Mindeststandards bei Schulte [nachfolgend kurz: BS], in der Empfehlung von 1992 [RAT] und bei Van Lancker [AVK] etwa wie in Abbildung 3 dargestellt:

Die Liste macht deutlich, dass es bei Mindeststandards längst nicht nur um Fragen der Leistungshöhe und des Zugangsrechts zur Mindestsicherung geht. Kaum deutlich wird über die Stichworte hingegen, dass sich hinter ihnen kontroverse Detailfragen verbergen. So führt die Empfehlung des Rates von 1992 zum persönlichen Geltungsbereich aus, dass die »Zuerkennung dieses Anspruches« nicht das Recht der Mitgliedstaaten infrage stelle, »diesen Anspruch Personen mit Vollzeitbeschäftigung und Studenten nicht zu eröffnen«. Einem armutsfesten Rahmen würde eine solche Einschränkung nicht entsprechen. Politisch könnte sie jedoch unüberwindbar oder Gegenstand einer schrittweisen Ausweitung des Geltungsbereiches sein.

Insgesamt erscheinen alle drei näher in den Blick genommenen Kataloge (auch im Abgleich mit dem Gegenseitigen Informationssystem zur sozialen Sicherung; MISSOC 2018) eine gute Basis für die nähere Ausarbeitung einer Richtlinie, die im politischen Prozess zu verhandeln ist. Mit Van Lancker 2010 liegt auch bereits ein Vorschlag von sehr hohem Konkretisierungsgrad vor. Mit den Empfehlungen des Rates von 1992 liegt ferner ein Katalog vor, der den administrativen und politischen Prozess des formalen und inhaltlichen Designs eines Mindeststandardkataloges und seiner Abstimmung unter den nationalen Arbeits- und Sozialminister_innen bzw. -ministerien bereits absolviert hat. Dieser konnte auf die grundlegenden Vorarbeiten u. a. von Bernd Schulte aufbauen, der bereits die wesentlichen Inhalte und Grenzen europäischer Mindeststandards für die Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten aufzeigt. In jedem der Empfehlungen bzw. Vorschläge spielen Fragen der »Integration« bzw. »beruflichen Eingliederung« (Art. 153 Abs. lit. h) eine prominente Rolle.

Es zeigen sich im Vergleich der drei Empfehlungen bzw. Vorschläge allerdings auch gewichtige Unterschiede und eine beachtliche Kluft zwischen

- dem Zielpunkt einer tatsächlich (weiterstgehend) armutsfesten Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten (wann, ggf. mit welchen garantierten Zwischenschritten?),
- den empfohlenen bzw. vorgeschlagenen Standards zu mindesten Leistungshöhen,
 - auf Durchschnittseinkommen, Verbrauchsgewohnheiten und Bedarfsmengenschemata als mögliche Indikatoren zur Ermittlung des Lebensnotwendigen abhebend Schulte (1991),
 - den »Grundsatz der Bedarfsdeckung« empfehlend die Empfehlung 92/441/EWG,
 - auf die möglichst bald durch Referenzbudgets zu ergänzende 60-%-Armuts(risiko)grenze Van Lancker (2010),
- der Differenziertheit und Varianz der über MISSOC (2018) berichteten derzeit realen Leistungsansprüche.

Zum zeitlichen Horizont und zu für Mitgliedstaaten wechselseitig verlässlichen Zwischenschritten wird daher unten ein mögliches Phasenmodell skizziert.

Auch wenn ein Abgleich zwischen den MISSOC-Kriterien und den näher in den Blick genommenen Mindeststandard-Katalogen keine Leerstellen gezeigt hat, bleiben gleichwohl mögliche Regelungsgegenstände von Gewicht, die noch nicht angesprochen wurden. Angesichts von historischen oder aktuellen Fällen der Entrechtung armutserfahrener Menschen in den Mitgliedstaaten und damit möglicher künftiger Ausgrenzungen von Mindestsicherungsempfänger_innen sollten Mindeststandards insbesondere auch zu folgenden zwei Bereichen vorgesehen werden:

Abbildung 3

Kriterien für eine EU-Richtlinie zu Mindeststandards in der Mindestsicherung**A) (sub-)nationale Ausgestaltung der Mindestsicherung****– zugänglich**

- *Aufklärung*: Information über Ansprüche [RAT]
- *Administrative Zugänglichkeit*: bürgernahe Verwaltung [BS] und einfache Verfahren [RAT]
- *Rechtsanspruch*: eines jeden Menschen/Bürgers auf Mindestsicherung [BS, RAT, AVL]
- *Geltungsbereich*: Festlegung (Aufenthaltsstatus; Ausbildung-/Arbeitsbereitschaft; Vollzeitbeschäftigung; Studium) [BS, RAT, AVL]
- *Dauer*: vom Grundsatz her zeitlich unbefristet [BS, RAT, AVL]
- *Rechtsschutz*: Widerspruchsmöglichkeit gegen Entscheidungen im Verwaltungsverfahren und per Klage [BS, RAT]; Einbeziehung hierzu beauftragter Personen und Vereinigungen [AVL]
- *Ergänzender Charakter*: anzustrebender Einbezug in primäre soziale Sicherungssysteme [BS] bzw. Verpflichtung, die Eingliederung in Versorgungssysteme zu betreiben [RAT]

– angemessen

- *Bedarfsprüfung*: bezogen auf Einkommen und Vermögen [BS, RAT, AVL]
- *Nachrangigkeit*: gegenüber Unterhalts- und Sozialversicherungsansprüchen [BS, RAT, AVL]
- *Bedarfsgerechte Hilfen*: auch Beratung, persönliche Dienstleistung und Information [BS, RAT], dies als »Kann-Bestimmung« und verpflichtend um Grundbedürfnisse an Gesundheit und gesellschaftlicher Partizipation ergänzend [AVL]
- *Bedarfsdeckung (I), allgemein*: mit Bezug zur Menschenwürde, zu nationalen Durchschnittseinkommen, Verbrauchsgewohnheiten, ggf. Bedarfsmengenschemata [BS], zum Preisniveau und Lebensstandard [RAT] bzw. in Relation zum Lebensstandard, zur Armuts(risiko)grenze und zu Referenzbudgets im Mitgliedstaat [AVL]
- *Bedarfsdeckung (II), haushaltsbezogen*: je nach Haushaltsart und -größe [BS, RAT, AVL]
- *Bedarfsdeckung (III), speziell*: besondere Bedarfe deckend [BS, RAT]
- *Aufstockung*: unzureichende (Haushalts-)Einkommen ergänzend [RAT]
- *Sanktionen*: Verbot von »Totalsanktion« selbst bei absichtsvoller Nichterzielung von Einkünften [BS]
- *Anpassung*: regelmäßig und indikatorengestützt [BS, RAT, AVL]
- *Kohärenz*: Abgleich mit dem Sozial-, Steuer- und Zivilrecht (etwa Pfändung) [BS, RAT, AVL]
- *Beteiligung*: Bestimmung von Grundbedürfnissen gesellschaftlicher Teilhabe, unter Mitwirkung armutserfahrener Personen [AVL]

– ermöglichend

- *Arbeitsanreize*: für Erwerbsfähige, sich um eine Arbeitsstelle zu bemühen [RAT], etwa als Gewährung eines zusätzlichen Betrages bei Ausübung einer Erwerbstätigkeit [BS]
- *Angebot befähigender, ermöglichender, ermächtigender Hilfen*: Rehabilitation, schulische und berufliche Eingliederung

[BS] bzw. soziale, wirtschaftliche, ausbildungs- und arbeitsbezogene Eingliederung sowie Rechtsbeistand umfassend [RAT] bzw. aktive Arbeitsmarktmaßnahmen öffnend und mit weiteren Unterstützungsangeboten und Sozialdiensten zur Förderung aktiver Inklusion verbindend [AVL]

B) (sub-)nationale Gestaltungsschritte und Evaluation**– schrittweise gestaltend**

- *Geltungsbereich (Extensität)*: ggf. schrittweise Ausweitung von zunächst nur Bürger_innen aller Mitgliedstaaten auf jedermann [BS]
- *Qualität (Intensität)*: nationale Zeitpläne zur schrittweisen Erreichung angemessener Leistungsbeträge [AVL]
- *Horizont (Finalität)*: schrittweise Umsetzung ab sofort (1992) und Bilanzierung nach fünf Jahren (1997) [RAT] bzw. Umsetzung binnen zehn Jahren bis 2020 [AVL]

– evaluierend

- *Zugang*: Evaluation des tatsächlichen Zugangs [RAT]
- *Bewertung*: von Durchführung und Wirkungen [RAT]

C) Rahmung auf europäischer Ebene**– schrittweise gestaltend**

- *Methodenentwicklung*: bis 2012 Prozess der Erarbeitung einer unionsweiten Methodologie zur (etwa über Referenzbudgets) verbesserten Bestimmung der Angemessenheit von Leistungssystemen sowie des Vergleichs- und Monitoringsystems entwickeln (und in die Richtlinie einarbeiten); bis dahin Nutzung der 60%-Armuts(risiko)grenze als Orientierungspunkt [AVL]
- *Fortschritts-/Rückschrittsklausel*: Bekräftigung des Rechts der Mitgliedstaaten zu über die Mindeststandards hinausgehenden Regelungen und Maßnahmen; Verbot der Rechtfertigung von Standardverschlechterungen über die Richtlinie [AVL]

– gegenseitig informierend

- *Austausch*: Informations- und Erfahrungsaustausch anregen und organisieren [RAT, AVL]
- *Berichterstattung*: regelmäßig gegenüber Parlament, Rat und EWSA [RAT] bzw. im Rahmen der Offenen Koordinierungsmethode [AVL]

– finanziell unterstützend

- *Fördermittel für mitgliedstaatliche Maßnahmen*: zur Unterstützung der Entwicklung adäquater Mindestsicherungssysteme [AVL]
- *Fördermittel für transnationale Maßnahmen*: des Erfahrungsaustausches, Vergleichs und Monitorings [AVL]

– evaluierend

- *Bewertung*: nationaler Maßnahmen [RAT] sowie der Richtlinie im Rahmen der OMK, der Europäischen Plattform gegen Armut sowie der Europa-2020-Strategie [AVL]

- zur *Garantie des aktiven und passiven Wahlrechts* (historisch ist hier etwa in Deutschland an das preußische Zensuswahlrecht und die rassistische Aberkennung von Wahlrechten jüdischer Mitbürger_innen im Nationalsozialismus zu erinnern, aber auch aktuell an den Kampf von »Randgruppen« zu denken, etwa rechtlich betreuter Menschen).
- zur *Entkriminalisierung sozialer Randgruppen* (wenn immer wieder zu Fällen in verschiedenen europäischen Städten berichtet wird, in denen etwa selbst das sog. »passive Betteln« verboten oder das Nächtigen im Freien unter Strafe gestellt oder als Ordnungswidrigkeit geahndet wird).

Auch Mindeststandards hierzu dürfen mit breitem politischen Rückhalt rechnen. Auch hier wäre notfalls die Vorbehaltslösung der Ausklammerung des Regelungsgegenstandes vorzuziehen. Damit würde wenigstens der regelhafte Wille (»Europäisches Sozialmodell«) und die national zu verantwortende Abweichung von der Regel deutlich.

Schließlich wurde zur Sanktionierung von Regelverstößen gegen die Richtlinie noch nichts gesagt. Dabei gilt: »Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Einhaltung der RL zu sichern, und zwar durch Maßnahmen (Sanktionen) (...).« (Rebhahn/Reiner 2019: 2218, Rn. 87) Hierfür sind hinreichend konkrete Bestimmungen und Fristen wichtig, um Verstöße identifizieren zu können. Vor dem Gerichtshof der Europäischen Union können Vertragsverletzungsverfahren ausgelöst und notfalls pauschale oder tageweise Zwangsgelder gegen vertragsbrüchige Mitgliedstaaten verhängt werden, die detailliert geregelt sind (s. European Commission 2019).

Mindeststandards haben insgesamt eine »defizitorientierte Tendenz«, indem sie den Blick darauf richten, welche Garantien nicht unterschritten werden dürfen, um ein angestrebtes Ziel zu erreichen. Befördert wird diese Tendenz noch durch den sich kaum vermeiden lassenden Filter der Annahmen, was realpolitisch wohl hinreichend Aussicht auf Konsens- bzw. Kompromissfähigkeit haben mag. Gerade deshalb sind auch in einem verbindlichen europäischen Rahmen für die Mindestsicherung offene Koordinierungsprozesse wichtig. Doch auch innerhalb von Richtlinien bestehen insbesondere über die dem Mindeststandard-Katalog vorangestellten Erwägungen sowie innerhalb des Katalogs über Soll- und Kann-Bestimmungen sowie nach Art und Umfang unbestimmte Mindeststandards Möglichkeiten, Gegenstände und Perspektiven zu benennen, die armuts- und mindestensicherungspolitisch eher Ressourcen, Potenziale und Perspektiven über mindeste Garantien hinaus thematisieren. Solche Perspektiven klingen etwa bei »Brot und Rosen« in der Arbeiterbewegung sowie »Satt an Leib und Seele« (s. eaf nrw 2017) in religiösen Soziallehren an. Sie sollten – anknüpfend auch an weitere Leitvorstellungen – benannt werden.

(SUB-)NATIONALE FREIHEITEN

Es lassen sich bei den obigen Vorschlägen und Empfehlungen Analogien zu Ansätzen auf nationalstaatlicher Ebene

ausmachen (Benz 2004: 246f.), wie etwa bei den Reichsgrundsätzen für das Fürsorgewesen in Deutschland von 1924: Was muss, was kann gemeinschaftlich als Standard gelten, was wird nicht Gegenstand gemeinsamer Standards und muss dem demokratischen Streit der anderen politischen Ebenen überlassen bleiben? Im Kriterienkatalog oben (Abb. 3) bleiben eine Menge Ausgestaltungsmerkmale offen, über die weiterhin in den Mitgliedstaaten zu befinden ist (s. Abb. 4).

So eröffnet der Richtlinienvorschlag von Anne Van Lancker (2010: 20, Art. 3) den Mitgliedstaaten etwa die Wahl, Mindesteinkommenssysteme als Geld- oder auch Sachleistungssysteme auszugestalten. Zumindest begrenzt muss sich wohl in der Tat unterhalb einer europäischen Rahmensetzung etwa über »in-cash-« versus »in-kind-Lösungen« (Geld- und Sachleistungen) verständigt werden, etwa bei Rundfunkgebühren oder beim öffentlichen Personennahverkehr.

Ferner sagt der in Abb. 3 zusammengefasste Mindeststandardkatalog nichts zur Frage der innerstaatlichen Kompetenzordnung aus, etwa: lokal, regional oder national zugeschnittener Mindestsicherungssysteme. Hier zeigen sich sehr verschiedene Lösungen in den Mitgliedstaaten (s. Abb. 5).

Auch bleiben Freiheiten bezogen auf Fragen, die fortwährend Gegenstand politischer Debatten über die favorisierte Ausgestaltung der Systeme sind, so das Verhältnis von Pauschalleistungen und Individualisierungsgrundsätzen.

SCHRITTWEISE UMSETZUNG

Zunächst: Für wann ist die Verabschiedung einer Richtlinie zur Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten realistisch? Der Abschlussbericht von EMIN-2 äußert sich hierzu folgendermaßen: »If after thorough evaluation of the Europe 2020 strategy, the poverty target would prove to be insufficiently attained, a European framework directive should be developed to translate the right to a decent minimum income into a legally binding commitment for all Member States (...).« (Van Lancker/Farrell 2018: 33) Diese Evaluation der EU-2020-Strategie mit ihren Start- und Zieljahren 2008 und 2018 für empirische Ausgangs- und Zieldaten (Atkinson u.a. 2017: 47) findet gerade statt.

Offen ist, ob und welches »attraktive politische Projekt« die EU nach zwei Dekaden Lissabon- und Europa-2020-Strategie formulieren wird. Sollte dazu eine Perspektive von bis 2030 allen Unionsbürger_innen garantierten Mindestlebensbedingungen einen Baustein liefern, müsste dies umgehend angegangen werden. Selbst dann erscheint die in der Empfehlung 92/441/EWG enthaltene Frist zur Ziehung

Abbildung 4

(Sub-)Nationale Freiheiten der Ausgestaltung von Mindestsicherungssystemen (Auswahl¹⁹)

Ausgestaltungsmerkmale		Varianten
1.	räumliche Extensität	lokale, regionale und/oder nationale Systeme?
2.	personale Extensität	kategoriale (etwa nach Alter oder Zielgruppen) vs. universelles System/e
3.	Gewährleistungsart	über gezielte Leistungen, Ermäßigungen oder allgemeine Bereitstellung?
4.	Finanzierung	durch lokale, regionale und/oder nationale Ebene?
5.	Leistungsart	Geld-, Sach- und/oder Dienstleistungen?
6.	Leistungsintensität	Leistungshöhe entsprechend oder oberhalb des EU-Mindeststandards?
7.	Leistungsbemessung	räumlich: etwa nach regionalen oder nationalen Lebenshaltungskosten; inhaltlich: einschließlich etwa eines Urlaubsbetrages?
8.	Leistungsbetrag/-beträge	getrennte Beträge, etwa für Lebensunterhalt, Miete, Heizung, Strom?
9.	Leistungszeitraum	auch als Tagessatz, Wochen- und/oder Monatsbetrag?
10.	Einmalige Bedarfe	Individualisierung oder Pauschalierung?
11.	Leistungsanpassung	(unter-)jährliche Anpassung oder Indexierung, gemäß welcher Kriterien?
12.	Förderung der Erwerbsbeteiligung	Art und Umfang der Maßnahmen, inkl. Grad der Einkommensanrechnung
13.	Verhältnis zur Sozialversicherung	Einbezug in die Krankenversicherung oder als gesonderte Krankenhilfe?
14.	Verhältnis zu Versorgungssystemen	Einbezug in oder Anrechnung von Kinder- und Elterngeldleistungen?
15.	Sicherung in Sozialversicherungs- und Versorgungssystemen	armutsfeste Sockelung von Leistungen, etwa bei Kindern, Arbeitslosen, Kranken, im Alter und bei Pflege?
16.	Steuerpflichtigkeit der Leistung	ja oder nein?

Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 5

Verwaltung und Finanzierung der Mindestsicherung in den EU-Mitgliedstaaten (2016)

		Finanzierung		
		zentral	gemischt	lokal
Verwaltung	zentral	BG, CY, CZ, HR, HU, IE, MT, NL, PT	SK	
	gemischt	EL, IT, LT, LU, PL, SI, UK	AT, BE, DE, DK, ES, FR, RO	
	lokal	EE		FI, LV, SE

Quelle: European Parliament 2017: 81 (modifizierte Darstellung)

einer Umsetzungsbilanz bereits nach fünf Jahren inzwischen sehr ambitioniert. Denn schrittweise Umsetzungen erfordern nicht nur die europäischen Rechtsgrundlagen, sie sind auch inhaltlich geboten, aus gleich zwei korrespondierenden Gründen:

- Erstens muss man überhaupt erst zu gemeinsamen Mindeststandards kommen. Wer Standards ad hoc besonders hoch ansetzen möchte, landet – salopp gesagt – im politischen Prozess schnell bei der ›Autoschlosserweisheit‹ zum Anziehen von Schrauben: »Nach fest kommt ab.«
- Zweitens sind aber Standards auf dem Niveau politischer Minimalkonsense inhaltlich (mit Blick auf ihre tatsächlich armutsbekämpfende Wirkung) unbefriedigend und können auch bei Mitgliedstaaten mit vergleichsweise hohen Standards Widerstände provozieren.

Beide Gesichtspunkte sprechen – im Einklang mit der europarechtlichen Vorgabe – für die Vereinbarung von Standards, die schrittweise umzusetzen sind. Dabei ist es möglich, »Übergangsbestimmungen« vorzusehen, die »je nach Mitgliedstaat unterschiedlich lang und auch nach Regionen innerhalb eines Mitgliedstaats differieren« können (Gassner 2018: 805 Rn. 7). Einen zeitlichen Horizont kann dabei das Jahr 2030 darstellen, für das die Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen unter anderem die Überwindung des Hungers und jeder Form der Armut vorsehen. Auch im Arbeitspapier von EAPN aus dem Jahr 2010 wurde ein zehnjähriger Prozess anvisiert, in dem sich alle Mitgliedstaaten verpflichten, »to introduce by 31th March 2020 at the latest, a minimum income scheme that guarantees the right to an adequate minimum income for all, in line with the 1992 Council Recommendation on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems and the 2008 Commission's Recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market.« (Van Lancker 2010: 12)

Einerseits müssen einige Mitgliedstaaten in Siebenmeilenstiefeln zu Verbesserungen in der Mindestsicherung kommen, soll tatsächlich – so die Ausgangsfrage für diese Studie – europaweit eine (weitestgehend) armutsfeste Mindestsicherung erreicht werden. Andererseits ist es wohl ein Gebot politischer Klugheit, hier längere Übergangsfristen vorzusehen, um sachliche Verwerfungen (etwa im Abgleich mit anzustrebenden Mindestlohnbestimmungen) und politische Abwehrreaktionen zu vermeiden. So ist analog zu Klaus Buschs ›Korridormodell‹ (Busch 1999) die Bildung mehrerer Staatengruppen entlang ihrer Wirtschaftskraft zu diskutieren, für die (solange sie dieser ›Wohlstandsgruppe‹ angehören) anknüpfend an ihre unterschiedliche Wirtschaftskraft auch unterschiedliche Mindestniveaus festgelegt (und unterstützende europäische Finanzhilfen vorgesehen) würden. Auch Van Lancker (2010: 12 f.) sieht einen (parallelen) zweischrittigen Prozess vor:

- Zum einen sei bis zum 1. März 2020 die Einhaltung der Kriterien der Empfehlung 92/441/EWG des Rates sowie der Empfehlung 2008/867/EG der Kommission sicherzustellen. Dabei müssten Freiheiten der Setzung allein auf das Instrument des Regelsatzes oder seiner Kombination mit anderweitigen Hilfe für spezifische Bedarfe wie Nahrung, Kleidung, Wohnen usw. vorgesehen sein. Auf mitgliedstaatlicher Ebene sollten Zeitpläne zur schrittweisen Erreichung angemessener Leistungsbeträge erarbeitet werden.
- Zum anderen sei bis 2012 der Prozess der Erarbeitung einer unionsweiten Methodologie zur verbesserten Bestimmung der Angemessenheit von Mindestsicherungssystemen (inklusive ihrer Mechanismen zur adäquaten Anpassung der Leistungen, ihrer Reichweite, der Verbesserung ihrer Inanspruchnahme, der politischen Einbeziehung armutserfahrener Menschen) sowie des Vergleichs- und Monitoringsystems zu benennen sowie in die Richtlinie einzuarbeiten. Hierfür seien Referenzbudgets eine vielversprechende Methode. Bis dahin sei die 60-%-Armuts(risiko)grenze zumindest als Orientierungspunkt und Zwischenschritt zu nutzen.²⁰ Um die Entwicklung adäquater Mindestsicherungssysteme im Einklang mit der erarbeiteten Methodologie in den Mitgliedstaaten zu unterstützen, sollten europäische Fördermittel vorgesehen werden.

Insgesamt scheint ein Phasenmodell der schrittweisen Umsetzung der Mindeststandards nahe zu liegen, wie es nachfolgend – als *eine* Möglichkeit und ein Beitrag zur weiteren Diskussion – skizziert wird:

- Vorbereitungsphase (bis 2020, ggf. 2021)
- Erarbeitung und Verabschiedung einer Richtlinie über die Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten.
- I. Phase (2021, 2022, 2023): Diese Phase stellt sicher,
 - a) dass innerhalb ihrer Laufzeit ein ›erstes Bündel‹ (u. a. subjektiver Rechtsanspruch; Aufklärung und Information über Ansprüche; Rechtsmittel) an Mindeststandards über nationales Recht umgesetzt wird, worüber die Mitgliedstaaten den europäischen Institutionen Bericht erstatten.
 - b) Die Phase sieht ferner vor, nach länderspezifischen Gruppen, anknüpfend an ihr bisheriges Mindestsicherungsniveau und ihre Wirtschaftskraft (s. Anhang), folgende Mindestleistungshöhen während ihrer Laufzeit zu garantieren:

²⁰ Einer späteren Studie (Van Lancker 2015: 34 f.) zufolge soll die gemeinschaftliche Methodologie definitiv aufbauen auf a) die Armuts(risiko)grenze und b) Referenzbudgets, um die Robustheit der Leistungsniveaus in der Mindestsicherung sowie der Armuts(risiko)schwelle zu prüfen. Diese Referenzbudgets seien unter aktiver Beteiligung von Bürger_innen, darunter solchen mit Armutserfahrung, zu entwickeln.

¹⁹ Zu weiteren ›Freiheiten‹ und Beispielen siehe Benz 2019a: 70.

- Ländergruppe 1 (wirtschaftlich starke Länder mit bereits vergleichsweise hohem Mindestsicherungs-niveau, z.B. DK, IE, NL): keine Verschlechterung von Leistungshöhen unter die 60-%-Armuts(risiko)grenze; Anhebung darunter liegender Leistungshöhen bis zum Ende der Laufzeit dieser Phase min. auf die 60-%-Armuts(risiko)grenze.
 - Ländergruppe 2 (wirtschaftlich vergleichsweise starke Länder mit bislang vergleichsweise mittlerem Mindestsicherungs-niveau, z.B. DE, FR, UK): keine Verschlechterung von Leistungshöhen; Anhebung der Leistungshöhen bis zum Ende der Laufzeit dieser Phase min. auf die 50-%-Armuts-grenze (Median).
 - Ländergruppe 3 (wirtschaftlich vergleichsweise schwächere Länder mit bislang (extrem) niedrigem Leistungsniveau, z.B. BG, EL, RO): keine Verschlechterung von Leistungshöhen; Anhebung der Leistungshöhen bis zum Ende der Laufzeit dieser Phase min. auf die 40-%-Armuts-grenze (Median).
- c) Ferner melden die Mitgliedstaaten im Rahmen der OMK Sozialschutz und soziale Inklusion bzw. der Europäischen Semester die Leistungshöhe, differenziert etwa für Einpersonenhaushalte, Personen jenseits der Erwerbsphase, für Asyl suchende Menschen usw. im allgemeinen und ggf. in den gesonderten Mindestsicherungssystemen sowie
- d) welche Politik aktiver Eingliederung bezogen auf Haushalte mit sehr niedriger Erwerbsbeteiligung verfolgt wird.
- e) In dieser Periode wird im Rahmen der OMK die Erarbeitung von nationalen Referenzbudgets soweit abgeschlossen, dass sie in den folgenden Phasen ergänzend zur Armuts(risiko)grenze zum Monitoring und der Evaluation der Angemessenheit der nationalen Mindestsicherungssysteme herangezogen werden können.
- II. Phase (2024, 2025, 2026, 2027, 2028, 2029): Diese stellt sicher,
 - a) dass die Mindestsicherungssysteme in ihren einzelnen Leistungshöhen zusammen mit ergänzenden Politiken, die über Rechtsansprüche sowie diesbezügliche Aufklärung und Beratung den effektiven Zugang zu mindestenssichernden Gütern und Diensten sicherstellen, bis zur Halbzeit der Phase (Jahreswechsel 2026/27) in der
 - Ländergruppe 1: die 60-%-Armuts(risiko)grenze nicht unterschreiten.
 - Ländergruppe 2: die 60-%-Armuts(risiko)grenze nicht unterschreiten.
 - Ländergruppe 3: die 50-%-Armuts-grenze nicht unterschreiten.
 - b) auf nationaler Ebene in der Ländergruppe 3 (ggf. empfängergruppenbezogen) zu definieren, bis wann, wodurch und in welchen Schritten einem Leistungsniveau in Höhe der Armuts(risiko)grenze spätestens zum Ende der Laufzeit der Phase nähergekommen wird,
 - c) durch Länder aller Ländergruppen darzulegen, bis wann, wodurch und in welchen Schritten materielle Deprivation erfolgreich bekämpft wird und
 - d) welche Politik aktiver Eingliederung bezogen auf Haushalte mit sehr niedriger Erwerbsbeteiligung sowie bezogen auf Mangellagen im Licht der Referenzbudgets verfolgt wird.
 - III. Phase (ab 2030): Ab 2030 ist sicherzustellen, dass
 - a) die Mindestsicherungssysteme aller Mitgliedstaaten in ihren einzelnen Leistungshöhen zusammen mit ergänzenden Politiken, die über Rechtsansprüche sowie diesbezügliche Aufklärung und Beratung den effektiven Zugang zu mindestenssichernden Gütern und Diensten sicherstellen (s. Referenzbudgets), die 60-%-Armuts(risiko)grenze nicht unterschreiten.
 - b) zusammen mit ergänzenden Politiken erreicht wird, dass es nicht zu »materieller Deprivation« kommt.
 - c) die mitgliedstaatlichen Systeme wirksame Politiken aktiver Eingliederung bezogen auf Haushalte mit sehr niedriger Erwerbsbeteiligung verfolgen.
- Festgehalten werden kann hierzu, dass bereits der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten im Dezember 2001 in Laeken die 60-%-Armuts(risiko)grenze als zentralen Armutsindikator gebilligt hat. Dafür, der Armuts(risiko)grenze mit einer 50- und für extreme Formen einer 40-%-Grenze alternative Grenzen zu Seite zu stellen, etwa um Hinweise auf die Armutsücke darzustellen, finden sich in der europäischen Armutsforschung (pars pro toto: Van Lancker 2015) und auch im politischen Bereich (s. etwa Europäisches Parlament 2012: 17, Ziff. 42) etliche Beispiele.
- Das nach obigem Vorschlag durch *alle* Mitgliedstaaten erst ab 2030 sicherzustellende Ziel einer Mindestsicherungshöhe, die die 60-%-Armuts(risiko)grenze wahrt, entspricht dabei der Höhe nach der Position, die etwa das Europäische Parlament (2012: 14, Ziff. 15) formuliert hat. Es spricht daher folgerichtig auch von einem existenzsichernden Lohn, der »stets über der Armuts-grenze liegen muss« (ebd.: 15, Ziff. 26). In seiner Entschließung von 2017 spricht sich das Europäische Parlament (2017: Ziff. 24) sogar für eine Leistungshöhe in der Mindestsicherung aus, die »über der Armuts-grenze liegt«.
- Ein realistisch gestuftes, aber von seiner Finalität her ambitioniertes²¹ Szenario einer Aufwärtskonvergenz kann die Zu-

²¹ Als unambitioniertes, alternatives Szenario könnte in Anbetracht von Abb. 2 dagegen eines bezeichnet werden, durch das wenigstens der weitere »race to the bottom« bei der Angemessenheit der Leistungshöhen verhindert würde.

stimmungsfähigkeit zu einem europäischen Rahmen für die Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten gerade bei den Regierungen befördern, die Mindeststandards skeptisch gegenüberstehen, wenn eben jene Auswärtskonvergenz nicht hinreichend erkennbar würde. Alle Mitgliedstaaten werden über die verschiedenen Phasen zu Maßnahmen zur Verbesserung der Angemessenheit der Leistungen angehalten, haben aber – anders als im Rahmen der OMK – über das Instrument der Richtlinie auch die Gewähr, dass dies die weiteren Mitgliedstaaten (meist mindestens) ebenso ambitioniert betrifft.

ABSCHLIESSENDE PRÜFUNG

Die Einhaltung des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 2 EUV) wurde oben (Kapitel 2) mit dem Ergebnis von Art. 153 Abs. 1 lit. h als singular geeigneter Kompetenzgrundlage für einen europäischen Rahmen für die Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten bereits bejaht. Abschließend prüfen lassen müssen sich die empfohlenen/vorgeschlagenen Regelungsbereiche und -schritte daneben bezogen auf folgende Gesichtspunkte:

1. die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips (i.S.v. Art. 5 Abs. 1 und 3 EUV),
2. die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 1 und 4 EUV),
3. die Berücksichtigung der in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Bedingungen und technischen Regelungen (Art. 153 Abs. 2 lit. b),
4. den Charakter als Mindestvorschriften (Art. 153 Abs. 2 lit. b),
5. das Erfordernis der schrittweisen Anwendung (Art. 153 Abs. 2 lit. b),
6. ggf. die Prüfung finanzieller oder rechtlicher Auflagen, die der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen entgegenstehen (Art. 153 Abs. 2 lit. b),
7. die Berücksichtigung der anerkannten Befugnis der Mitgliedstaaten, die Grundprinzipien ihres Systems der sozialen Sicherheit festzulegen (Art. 153 Abs. 4, 1. Spiegelstrich) sowie
8. ggf. das Überforderungsverbot bezogen auf das finanzielle Gleichgewicht der Systeme der sozialen Sicherheit (Art. 153 Abs. 4, 1. Spiegelstrich),
9. die Garantie, dass strengere Schutzmaßnahmen in den Mitgliedstaaten möglich bleiben, soweit sie mit den Verträgen vereinbar sind (153 Abs. 4, 2. Spiegelstrich),
10. ggf. die Einhaltung des Ausschlusses der Materien Arbeitsentgelt, Koalitions-, Streik- und Aussperrungsrecht vom Regelungsbereich des Art. 153 AEUV (Abs. 5).

Kein relevanter Akteur im Feld der Mindestsicherung (nicht aus der Wissenschaft, nicht aus der Politik und in den Sozialverwaltungen, nicht unter den Sozialpartner_innen und der sozialen Fachpraxis, auch nicht unter den Mindestsicherungsempfänger_innen und ihren Interessenorganisationen) verfügt allein über hinreichend Sachverstand zur Mindestsicherung in 28 EU-Mitgliedstaaten und ihren sozialen, politischen, ökonomischen und technischen Kontexten, um jenseits eines politischen Dialogs alle aufgeworfenen Fragen abschließend beantworten zu können. Es ist jedoch nicht erkennbar, dass die oben genannten Ausgestaltungskriterien den eben genannten Prüfkriterien nicht genügen (s. hierzu ausführlich Benz 2019a: 47 ff.).

So greift etwa ein europäischer Rahmen für die Mindestsicherung im Sinne eines Ansatzes »minimaler Harmonisierung« gerade nicht in das anerkannte Recht der Mitgliedstaaten ein, die Grundprinzipien ihres Systems der sozialen Sicherheit selbst festzulegen. Soweit dieser Rahmen über Mindeststandards nationale Mindestsicherungssysteme determiniert, tut er dies mit Blick auf Selbstverständnisse und Selbstverpflichtungen, die die Mitgliedstaaten selbst längst mehrfach erklärt haben (siehe hierzu Kapitel 2; Kingreen 2017: 31).

Auch haben die in aller Regel steuerfinanzierten Mindestsicherungsleistungen – selbst bei ihrem zum Teil notwendigen, schrittweisen, massiven Auf- und Ausbau – einen derart geringen Anteil an den Staatshaushalten und den Sozialbudgets in den Mitgliedstaaten, dass sie das finanzielle Gleichgewicht der Sozialschutzsysteme nicht in Frage stellen (s. hierzu etwa Neumann 2016: 128). Zu Problemen der Tragfähigkeit (die auch Kingreen 2017: 4 für möglich hält) kann es jedoch vereinzelt kommen, wenn die Leistungen ganz (oder teilweise, wie in Deutschland) lokal zu finanzieren sind und dabei die Angewiesenheit auf die Leistungen im Mitgliedstaat örtlich äußerst ungleich verteilt ist. Hierzu können freilich innerstaatlich die Lastenverteilungen verändert werden und kann eine Flankierung europäischer Mindeststandards über europäische Finanzmittel (s. Gliederungspunkt 4.6) einen Beitrag leisten.

Auch stellen die empfohlenen/vorgeschlagenen Mindeststandards nicht den vordringlichen Zweck der Richtlinie infrage, die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Integration/beruflichen Eingliederung von aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen zu unterstützen und zu ergänzen, sodass sie aufgrund der Fundierung der Richtlinie auf Art. 153 Abs. 1 lit. h ausgespart bleiben müssten (s. hierzu Gorjão-Henriques u. a. 2010: 15).

4.5 OFFENE KOORDINIERUNG: INFORMATIONS- UND ERFAHRUNGS-AUSTAUSCH, BEWERTUNGEN UND BERICHTE

Oben wurde sowohl die Freiwilligkeit als »Achillesverse« offener Koordinierungsprozesse benannt, als auch auf deren Potenzial für das Agenda setting und eine über Mindeststandards hinausgehende Zusammenarbeit in mindestsicherungspolitischen Fragen hingewiesen. Flankiert durch

eine Richtlinie müssen sie nicht länger kompensieren, was erst ein rechtsverbindliches Instrument leisten kann: Standards zu setzen. Sie können sich vielmehr auf das konzentrieren, wofür sie das viel bessere Format sind: wechselseitiges Lernen zu besonders bewährten und innovativen Praktiken zu fördern, ebenso zu höchsten Standards und Problemen mit bestehenden Mindeststandards und damit auch künftige Mindeststand-Reformen vorzubereiten. So wurden etwa

- der Informations- und Erfahrungsaustausch,
- die Bewertung nationaler Maßnahmen und
- die regelmäßige Berichterstattung an Parlament, Rat und EWSA

bereits in der Empfehlung 92/441/EWG als auf europäischer Ebene vorzusehende Maßnahmen benannt. Den zentralen politischen Steuerungsinstrumenten Recht und Geld werden damit die »weichen« Instrumente von Information und Zielvereinbarung an die Seite gestellt (Benz 2004).

Der Informations- und Erfahrungsaustausch findet in OMK-Prozessen bereits statt und die Bestandteile der Europäischen Säule sozialer Rechte werden im Europäischen Semester aufgegriffen. Berichten und Bewertungen nationaler Anstrengungen kommt bei Geltung einer europäischen Mindestsicherungsrichtlinie, die schrittweise einzuführende Elemente enthält, noch größeres Gewicht zu. Auch weiterhin Zielvereinbarungen im Rahmen der OMK Sozialschutz und soziale Inklusion zur Mindestsicherungspolitik zu forcieren, ist sicher hilfreich, zumal das Instrument einer Richtlinie mit einem Kanon an Mindeststandards neben wechselseitigem Lernen auch die Vereinbarung weitergehender Ziele nicht erübrigt.

27 Jahre nach der Verabschiedung der realpolitisch kaum wirksam gewordenen Empfehlung des Rates 92/441/EWG hingegen auf die Kraft des »weichen« Instruments einer neuerlichen Empfehlung zu setzen, spielt mit Zeit, die die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen Unionsbürger_innen nicht haben und die auch die Loyalität zum europäischen Integrationsprojekt kaum fördern dürfte. Im Gegenteil: Die Erfahrung vieler Unionsbürger_innen in den vergangenen 27 Jahren dürfte gewesen sein, dass ihnen allein der Nationalstaat bzw. keine demokratische Handlungsebene substanzielle sozialpolitische Mindestbedingungen garantiert.

4.6 UNTERSTÜTZENDE FINANZHILFEN: KOFINANZIERUNGEN, PAKETLÖSUNGEN, KOMPENSATIONEN UND ANREIZE

Dass die Angemessenheit von Mindestsicherungsleistungen einerseits mit der Wirtschaftskraft korreliert, andererseits aber nicht durch sie determiniert ist, wird im Anhang deutlich. Dass sich zur Armutsbekämpfung, gemessen an der Armuts(risiko)grenze, völlig unzureichende Leistungshöhen vornehmlich in wirtschaftlich besonders schwachen Mitgliedstaaten finden, spricht sehr für finanziell unterstützen-

de Maßnahmen zugunsten dieser Länder um ihnen zu helfen, zumindest mittelfristig armutsfeste Mindestsicherungen aufzubauen. Gleichwohl bestehen Grenzen der Zahlungsbereitschaft von »Nettozahler-Staaten« sowie selbst in den ärmsten Ländern Europas (bzw. der Welt) interne Potenziale (ILO 2017: 184 ff.) und auch internationale Verpflichtungen (AEMR, ESC, ICESCR, etc.), eine angemessene Ausgestaltung der Mindestsicherung selbst zu betreiben.

Dass eine finanzielle Komponente die politischen (und in wirtschaftlich sehr schwachen Staaten auch ökonomischen) Chancen auf Verständigung über einen verbindlichen, schrittweisen und dabei ambitionierten europäischen Rahmen für die Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten wirksam unterstützen könnte, wurde bereits angesprochen. Hier wäre im Prinzip eine Kofinanzierung nationalen Leistungsrechts denkbar, alternativ jedoch auch weniger eng gekoppelte Anreize bzw. Kompensationen möglich.

KOFINANZIERUNGSVARIANTEN

Als Varianten von EU-Finanzhilfen zu diskutieren wären etwa Erfahrungen in der föderalen Ordnung der Vereinigten Staaten, in der mittels dreier Kofinanzierungsmechanismen der Bund die gliedstaatliche Finanzierung von Mindestsicherungssystemen unterstützt und so auch der Gefahr eines »race to the bottom« unter den Bedingungen von einheitlichem Binnenmarkt und Freizügigkeit begegnet (Graser 2001: 180 f):

- durch die anteilige Bundesfinanzierung von Leistungen, deren Höhe die Gliedstaaten bestimmen (Beispiel: »Medicaid«);
- durch eine zentralstaatliche Grundleistung mit fakultativer Aufstockung durch die Gliedstaaten (Beispiel: »Supplement Security Income«);
- durch einen zentralstaatlich unveränderlichen und an Bedingungen gekoppelten Sockelbetrag, als Zuschuss für gliedstaatliche Leistungssysteme (Beispiel: »Temporary Aid to Needy Families«).

Während man die Logik im ersten Fall übersetzen könnte mit »Du bestimmst, ich beteilige mich.«, lautete sie im zweiten Fall »Ich Sorge für ein Minimum, Du kannst darüber hinaus gehen.« und im dritten »Ich beteilige mich mit einem eigenen, festen Beitrag, wenn Dein Handeln bestimmten Kriterien genügt.«

Graser selbst plädiert für eine an der zweiten Logik orientierten EU-Kofinanzierung eines Sockelbetrages pro Leistungsempfänger in den weiterhin mitgliedstaatlichen Mindestsicherungssystemen, in seiner Höhe »auf dem Niveau des kleinsten gemeinsamen Nenners« bemessen (Graser 2001: 365 f.). Inzwischen liegt dieser Nenner allerdings auf einem solch niedrigen Niveau (s. Abb. 2), dass der finanzielle Effekt fast vernachlässigbar wäre. Vielleicht wäre doch eher die dritte, konditionierte und zudem weniger komplexe Variante prioritär weiter zu diskutieren. Denn auch die erste oben genannte Variante ist komplex und dient nicht dem Ziel, die

Mitgliedstaaten selbst dabei anzuhalten, ihre Systeme »zugänglich, angemessen und ermöglichend« (EMIN) auszugestalten.

Ein Problem aller möglichen Finanzinstrumente ist das im Vergleich zu den mitgliedstaatlichen Haushalten und Sozialkassen so geringe Haushaltsvolumen der EU-Ebene, dass diese bislang kaum umverteilende (redistributive) Politiken betreiben kann (vgl. allerdings die Agrarpolitik), sondern vornehmlich auf Regeln setzende (regulative) Politikinstrumente setzen muss. Ferner werden die Haushaltsmittel hier in einem mehrjährigen Finanzrahmen (aktuell: 2014–2020; künftig: 2021–2027) festgelegt und beabsichtigt mit dem Vereinigten Königreich ein gewichtiger »Netto-Zahler« die EU zu verlassen. Gegebenenfalls ist also die Verständigung über Sondermittel zur finanziellen Unterstützung des europäischen Rahmens für eine armutsfeste Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten nötig.

PAKETLÖSUNGEN, KOMPENSATIONEN UND ANREIZE

Schon heute wird »europäisches Geld« mindestdsicherungs-politisch eingesetzt, etwa zur Förderung von wissenschaftlichen Studien, praktischen Pilotprojekten und innovativen Ansätzen sowie zur Förderung der Selbstvertretung und Mitbestimmung armutserfahrener Personen(-gruppen) auf europäischer Ebene. Weitergehend könnten EU-Haushaltsmittel oder Sondermittel zur ggf. nötigen Überwindung politischer Blockaden dienlich sein. Die Aussicht auf zusätzliche Geldmittel sorgt bekanntlich nicht nur bei sachlichen Problemen, sondern auch bei politischen Vorbehalten mitunter erst dafür, dass sich bei Entscheidungsträger_innen Interessenbalancen zugunsten einer Zustimmung verschieben. Wir erleben dies im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat ebenso, wie auf EU-europäischer Ebene. Zumal politische Vorbehalte oft auch eine ökonomische Seite haben. So wäre die Vereinbarung der Wirtschafts- und Währungsunion ohne Finanzhilfeszusagen an ökonomisch schwächere Mitgliedstaaten (sog. Paket-Lösungen) politisch kaum durchzusetzen gewesen.

Gerade wenn unter Art. 153 AEUV erlassene Bestimmungen »das finanzielle Gleichgewicht« der Systeme sozialer Sicherheit (bzw. des Sozialschutzes) »nicht erheblich beeinträchtigen« dürfen (Art. 153 Abs. 4, 1. Spiegelstrich), sollten etwa leistungshöhenrelevante Mindeststandards mit Antworten auf die damit entstehenden Fragen nach der Finanzierbarkeit verbunden werden. Auch wenn mit »Gleichgewicht« eher an das Verhältnis von Beitragseinnahmen und Leistungen in den Sozialversicherungen zu denken ist, provozieren Mindeststandards natürlich auch im Fall steuerfinanzierter Mindestsicherungsleistungen Interessen von Kostenträger_innen. Aufgrund der möglichen erheblichen Beeinträchtigung des finanziellen Gleichgewichts hält etwa Kingreen (2017: 4) einen EU-Rechtsrahmen nur für zulässig, wenn von dieser Beeinträchtigung betroffene Mitgliedstaaten eine »finanzielle Förderung zur Implementierung« der Richtlinie erhalten können. »Kostenneutralität ist aber nicht gefordert; ein »Matching-Fund«, der die finanzielle Förderung von Ei-

genanstrengungen abhängig macht, wäre daher zulässig. Art. 153 AEUV deckt gegenständlich auch eine solche Förderung (...).« (ebd.)

Das Instrument der Finanzmittel wird nicht nur politisch (Erleichterung der Zustimmungsfähigkeit), sondern auch sachlich (ökonomisch) gebraucht. Denn was nach Dieter Eißel schon für die Alt-EU von 12 Mitgliedstaaten galt, hat angesichts von Unionserweiterung und damit lokalen, regionalen und nationalen Disparitäten in der Union an Relevanz noch erheblich gewonnen. Ohne »massive Unterstützung durch die reichen Länder gibt es keine Chance für eine nachholende Entwicklung der rückständigen Regionen«. (Eißel 1994: 48) Und damit hängt an unterstützenden europäischen Finanzhilfen auch die »Sicherung der Fähigkeit, hinreichende lokale oder regionale Mindestdsicherungssysteme zu finanzieren.« (Benz 2004: 280) Bereits beim ersten europäischen Armutsprogramm (1975–1980) wurden daher schon finanzielle Hilfen der Gemeinschaft zur Einführung von Mindestsätzen in Mindestdsicherungssystemen erwogen (Kommission 1981: 164). Bereits in den 1980er Jahren plädierte auch Richard Hauser für unterstützende gemeinschaftliche Finanzmittel im Rahmen einer europäisch gerahmten Mindestdsicherung (Hauser 1987: 11).

Heute betont etwa das Europäische Parlament: »wie wichtig angemessene staatliche Mittel für die Finanzierung von Mindesteinkommensregelungen sind; [es] fordert die Kommission auf, die Verwendung der 20 % der Gesamtmittel des ESF für die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung genau zu überwachen und bei der bevorstehenden Überprüfung der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die Strukturfonds (...), insbesondere im Rahmen des Europäischen Sozialfonds und des Europäischen Programms für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI), zu prüfen, welche Finanzierungsmöglichkeiten es gibt, um jedem Mitgliedstaat zu helfen, eine Mindesteinkommensregelung einzuführen, wenn eine solche Regelung nicht existiert, oder das Funktionieren und die Effizienz bestehender Systeme zu verbessern« (Europäisches Parlament 2017: Ziff. 3).

Ob sich hier auch mit dem derzeit in Verhandlung befindlichen Eurozonenbudget neue Perspektiven auftun könnten, hängt davon ab, inwiefern eine europäische Mindestdsicherung (notfalls zunächst) auf ein Eurozonen-Projekt reduziert würde oder es grundständig unionsweit angelegt und durchgesetzt wird. Und wenn ein Budget für die Eurozone möglich ist, dann – hinreichenden politischen Willen vorausgesetzt – auch für weitere Projekte einer »verstärkten Zusammenarbeit«.

Für finanzielle Hilfen und Anreize nicht zur Unterstützung, sondern anstelle eines rechtsbasierten Ansatzes für Mindeststandards in der Mindestdsicherung plädiert etwa Martin Höpner, indem sein Vorschlag konditionierter EU-Finanzhilfen »statt auf sanktionsbewehrte Vorgaben auf ein faires Angebot setzt, das von den ärmeren Ländern abgerufen werden kann und hoffentlich auch wird, aber nicht abgerufen werden muss.« (Höpner 2019: 2) Dies würde einzelnen Staaten Standardverbesserungen sicher erleichtern,

das Problem der gegenüber etlichen EU-Bürger_innen in zahlreichen EU-Staaten uneingelösten Postulate von der UN-Menschenrechtserklärung (»Jedermann hat das Recht ...«) bis zur Europäischen Säule sozialer Rechte (»... auf angemessene Grundsicherungsleistungen«) jedoch nicht beantworten. In Deutschland und anderswo könnte weiter »totalsanktioniert« werden; EU-Bürger_innen könnten weiterhin von angemessenen Mindestsicherungen im Herkunfts-, wie im Zielland europäischer Armutsmigration ausgeschlossen bleiben.

4.7 NACHHALTIGE ENTWICKLUNG UND MINDESTSTANDARDS IN DEN AUSSENBEZIEHUNGEN DER EU

In mindestsicherungspolitischen Fragen verstärkt über die Grenzen des Nationalstaates hinauszugehen, ist nicht nur eine innereuropäische Herausforderung, sondern betrifft auch das Außenverhältnis der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten. Jede und jeder kann – soweit noch dort benannt – an ihren/seinen eigenen Kleidungsstücken erkennen, was Lebensbedingungen und Konsumgewohnheiten in Europa mit denen in anderen Weltregionen zu tun haben.

FREIHANDEL EINER FESTUNG?

Diese globale Vernetzung von Produktionsketten und Märkten weiter zu fördern, ist erklärtermaßen Politik (nicht nur) der Europäischen Union, zuletzt im Freihandelsabkommen zwischen der EU und Kanada, der EU und Japan sowie der EU und dem südamerikanischen Staatenbund Mercosur zum Ausdruck kommend. Dabei gilt: »Ein wie auch immer begrenzter europäischer Sozialraum kann keine Insellösung bzw. *Festung* sein: Er muss vielmehr um faire (Handels-)Beziehungen zu anderen Wirtschafts- und Sozialräumen bemüht sein. Er steht in einer Weltökonomie, die einer rationalen, auf Ausgleich gerichteten Gestaltung bedarf. Dies betrifft auch internationale Regelungen für Fragen des Waffenexports, der Sicherung der Teilhabe weiter Teile dieser Erde am steigenden Weltwohlstand und das Problem der Migration.« (Boeckh u. a. 2017: 409, Herv. i. O.)

Nirgends in Europa und an seinen Grenzen wird so drastisch wie im Mittelmeer und an seinen zahllosen Wasserleichen deutlich, wie sehr »First-« und »Festungspolitiken« auch in diesem Teil der Erde Raum gegriffen haben. Zumindest letztere sind die Steigerung von ausgrenzender Politik in Form von Extinktion (siehe hierzu Wocken 2010) und damit die konsequenteste Alternative zu einer auf Interessenausgleich und soziale Inklusion gerichteten Politik. Der Hohe Flüchtlingskommissar der UN, Filippo Grandi, drückt es so aus: »Es ist ein Wettbewerb der Länder, möglichst keine Menschen aufzunehmen. Es ist also ein negatives Rennen, es ist ein Anti-Solidaritäts-Rennen, das die Regierungen aus politischen Gründen führen.« (Recklinghäuser Zeitung 2019: 21). Welche Anknüpfungspunkte gibt es mindestsicherungspolitisch für eine nationale, europäische und internationale Politik, die andere Wege gehen will?

SOCIAL PROTECTION FLOORS

Zunächst: Weltweit lassen sich realpolitische Ansätze und Systeme zur Mindestsicherung finden (Leisering u. a. 2006; ILO 2017). Unter den Zielen für nachhaltige Entwicklung auf UN-Ebene bis zum Zieljahr 2030 finden sich eine ganze Reihe von solchen, die auch mindestsicherungspolitisch von Bedeutung sind und damit nicht nur die ersten beiden der Armutsbekämpfung und der vollständigen Beseitigung des Hungers auf der Welt. Welche Weltregion soll eigentlich vorgehen in der Frage der verlässlichen Überwindung von Hunger und wirksamen Bekämpfung von Armut bis 2030, wenn nicht Europa: Afrika, Asien, Amerika?

Dazu, dies innereuropäisch sicherzustellen, kann ein europäischer Rahmen für die Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten einen zentralen Baustein liefern. Denn: »Most countries in the European Union (EU) have already established almost complete national social protection floors, including minimum income programmes and basic social services. However, there are gaps, coordination and consistency problems and overlaps between some social schemes. About 80 million people in the EU are still living at risk of poverty, 25 per cent of them children (...). Paving the floor in the EU means cementing the joints between the paving stones, promoting integration between social policies, particularly between minimum income and active labour market policies.« (ILO 2011: 15 f.).

Auch im Außenverhältnis bieten sich solche Bemühungen um Social protection floors an, die auf Garantien etwa einer Basisgesundheitsversorgung und von Mindesteinkommensgarantien im Alter und bei Behinderung zielen. Sie können über ILO-Konventionen sowie materielle und immaterielle Hilfen zum Aufbau sowie Sozialklauseln im internationalen Handel unterstützt werden. Zu solchen Floors und darüber hinaus kann ein durch Mindeststandards mindestsicherungspolitisch fundierter europäischer Raum ermutigend und beispielgebend für Bemühungen um die Verwirklichung verschiedener Nachhaltigkeitsziele der internationalen Staatengemeinschaft für die Zeit bis 2030 auch für andere Länder und Regionen wirken.

Hat die EU aber – über ihre faktische Außenwirkung hinaus – auch juristisch die Möglichkeit, sozialpolitisch über ihr eigenes Territorium hinaus zu wirken? Ja: »Die EU hat auch im Bereich der Sozialpolitik Außenkompetenzen, die sich grundsätzlich mit den Innenkompetenzen decken (Art. 216 [AEUV] (...)). Soweit die EU dabei nicht selbst völkerrechtlich Verträge abschließen kann, wie im Rahmen der ILO, trifft die Mitgliedstaaten zumindest eine Koordinierungspflicht. Sozialklauseln in sonstigen völkerrechtlichen Verträgen können gestützt werden auf Art. 206 ff., Art. 208 ff., Art. 212 ff. und Art. 216 [AEUV]; zur Kohärenz von Unionszielen und den Zielen auswärtigen Handelns Art. 21 f. EUV.« (Rebhahn/Reiner 2019: 2184, Rn. 21). Auch hier scheitert im Zweifel nicht politischer Wille an rechtlichen Möglichkeiten, eher umgekehrt.

Die Internationale Arbeitsorganisation der UN – zusammengesetzt aus Vertreter_innen von Arbeitgeber_innen, Arbeitnehmer_innen und der Mitgliedstaaten – hat 2012 eine Emp-

fehlung zur Bekräftigung des Rechtes auf Soziale Sicherheit als Menschenrecht verabschiedet (IAO 2012). In dieser Empfehlung zu ›Floors of Social Protection‹ empfiehlt sie, durch die Mitgliedstaaten mindestens sicherzustellen, dass »alle Bedürftigen während ihres gesamten Lebens Zugang zu grundlegender Gesundheitsversorgung und zu grundlegender Einkommenssicherung haben, die zusammen einen effektiven Zugang zu auf innerstaatlicher Ebene als erforderlich festgelegten Gütern und Diensten sicherstellen.« (IAO 2012: 3, Ziff. 4) Ein weiterer wichtiger, bereits erzielter Konsens, der als ›Empfehlung‹ aber in besonderer Weise nach praktischen Beispielen ›guter Praxis‹ verlangt, um nicht ein »Papier[.] von folgenloser Richtigkeit« (Benz 2013: 32) zu bleiben.

RESÜMEE UND AUSBLICK

Ausgangsfrage dieser Studie war die Ausgestaltung einer *armutsfesten* europäischen Mindestsicherung.

- Kapitel 1 hat den vorliegenden armuts- und mindestsicherungspolitischen Problemdruck einschließlich der Potenziale eines verbindlichen EU-europäischen Rahmens für die Mindestsicherung verdeutlicht.
- Kapitel 2 hat zusammengetragen, dass es einen verbindlichen Rahmen bislang nicht gibt, für einen solchen aber zahlreiche Anknüpfungspunkte bestehen.
- Kapitel 3 zeigt, dass und mit welchen Einschränkungen ein verbindlicher Rahmen nach den Vertragsgrundlagen geschaffen werden kann und dass die Forderung eines solchen Rahmens politische Unterstützung erfährt, aber auch mit Widerständen zu rechnen hat.
- Kapitel 4 hat exemplarisch Empfehlungen und Vorschläge zu schrittweisen Maßnahmen und verbindlichen Regelungen sowie Potenziale und Grenzen »weicher Steuerung« sowie unterstützender Finanzmittel als Beitrag zur weiteren Debatte diskutiert und konkretisierend ergänzt.

Im Ergebnis lässt sich Richard Hausers Plädoyer unterstreichen, den Nukleus von Harmonisierungen (nicht Standardisierungen oder gar umfassenden Europäisierungen) des Sozialleistungsrechtes in der EU über Mindeststandards im Bereich der Mindestsicherung zu suchen.

Der normative Anspruch, die Integration/berufliche Eingliederung aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzter Personen und den Schutz der menschlichen Würde notfalls über Mindestsicherungssysteme sicherzustellen, lässt sich dabei nicht wissenschaftlich objektiv »beweisen« oder »widerlegen«, sondern bleibt Ausdruck von in Werthaltungen begründeten Werturteilen (Richard Hauser). Sozialwissenschaftlicher Beurteilung zugänglich sind aber Fragen der inneren Logik politischer Programmforderungen und -praxen, deren Effektivität und Effizienz sowie deren Prüfung entlang weithin anerkannter menschenrechtlicher Postulate (Benz/Rieger 2015: 91 ff.).

Danach besteht kein Mangel an empfehlenden und feierlich erklärenden primär- und sekundärrechtlichen bzw. in internationalen Verträgen kodifizierten »Garantien« eines Grund- und Menschenrechtes auf Fürsorge, Grund-/Mindestsiche-

rung bzw. Sozialhilfe als »letztem Netz« der Prävention, Linderung und Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung sowie Voraussetzung für die berufliche und weiterreichende Eingliederung vom Arbeitsmarkt ausgegrenzter Personen.

Zum Teil in eklatantem Widerspruch zu diesen Programmsätzen in Säulen, Charten und Empfehlungen stehen mindestsicherungspolitische Wirklichkeiten in EU-Mitgliedstaaten. Insofern wäre ein verbindlicher europäischer Rahmen für die Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten eine weitreichende »Social innovation« (Millard 2018), nicht nur auf europäischer Ebene, sondern auch für die Kontextbedingungen weiterhin vornehmlich auf (sub-)nationalstaatlicher Ebene zu gestaltender und zu verantwortender Mindestsicherungspolitik. Vor allem aber: Diese Innovation wäre konkret wirksam und spürbar in den Lebensbedingungen, Gesellschafts- und Demokratieerfahrungen armutsbetroffener und nicht armutserfahrener Unionsbürger_innen.

Wenn politische Entscheidungsträger_innen in Europa sich fragen, welch ein Projekt für die nächste Dekade hinreichend politischen »Impact« und einen substanziellen Beitrag zur Sicherung der Legitimation des europäischen Integrationsprozesses leisten könnte, böte sich eine Mindestsicherungsgarantie als Teil eines solchen Vorhabens insofern an, als dass sie

- auf ein sachliches Problem antworten würde,
- dabei hinreichend konkret wäre (was ihren politischen Autor, Inhalt und Adressaten anbetrifft),
- ferner von fundamentaler Bedeutung, beträfe sie doch die Basis des Zusammenlebens in Europa,
- bereits seit langer Zeit in vielen wissenschaftlichen (Armut I-III, EMIN) und politischen Prozessen (Empfehlung 92/441/EWG des Rates, Empfehlung 2008(867/EG) der Kommission) vorbereitet ist,
- derzeit auf ein politisches Zeitfenster treffen könnte, in dem die Hinlänglichkeit bisher genutzter Instrumente und Strategien zum Umgang mit mindestsicherungspolitischen Herausforderungen auf lokaler, regionaler, nationaler, europäischer und internationaler Ebene verstärkt hinterfragt werden.

Die vor Ort in den Mitgliedstaaten und zwischen ihnen wirk-
same Ausgestaltung eines europäischen Rahmens für die
Mindestsicherung wäre ein vertretbarer Preis dafür, das ›Euro-
päische Sozialmodell‹ nicht länger mit dem ›Antlitz‹ (Emma-
nuel Lévinas, s. hierzu Beck 2007: 115 ff.) von notwendig bet-
telnden Menschen zu blamieren.

Nimmt man zur Not die Möglichkeit von Vorbehaltserklärun-
gen und die Option einer ›verstärkten Zusammenarbeit‹ zu-
sammen, gibt es eigentlich überhaupt keinen Grund mehr,
Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Finanzpolitiker_innen noch
länger den Beitrag vorzuenthalten, den ein europaweiter
Rechtsanspruch auf Mindestsicherung ihren Interessen liefern
kann. Ebenso braucht Sozial- und Europapolitiker_innen nicht
länger zugemutet zu werden, ob der Kluft zwischen den
zahlreich zitierten ›Garantien‹ und der mindestensicherungs-
politischen Wirklichkeit erröten zu müssen.

Die verlässliche Ausgestaltung eines EU-europäischen Rah-
mens für die Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten, die –
den nötigen politischen Willen vorausgesetzt – möglich ist,
würde das ›Europäische Sozialmodell‹ konkret werden lassen
und die Mindestsicherung vom Appendix zu seinem Funda-
ment.

Literatur

AdR – Ausschuss der Regionen (2008): »Aktive Einbeziehung«, Stellungnahme, verabschiedet auf der 75. Plenartagung am 18. Juni 2008, Brüssel.

AdR – Ausschuss der Regionen (2016): Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt, Stellungnahme, verabschiedet auf der 116. Plenartagung am 10. Februar 2016, Brüssel.

AfD – Alternative für Deutschland (o.J.): Europawahlprogramm. Programm der Alternative für Deutschland zum 9. Europäischen Parlament 2019, Berlin.

Ales, Edoardo (2018): Article 153, in: Ales, Edoardo/Bell, Mark/Deinert, Olaf/Robin-Olivier, Sophie (eds.): International and European Law. Article-by-Article Commentary, Baden-Baden, pp. 115–165.

Andor, László (2013): Developing the social dimension of a deep and genuine Economic and Monetary Union, European Policy Centre, Policy Brief 13 September 2013, www.epc.eu/documents/uploads/pub_3707_developing_the_social_dimension.pdf?doc_id=1382 [31.8.2019].

Atkinson, Anthony B./Guio, Anne-Catherine/Marlier, Eric (2017): Monitoring social inclusion in Europe, European Union – Eurostat (ed.), Luxembourg.

BAG W – Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (2017): Angebote zur Tagesstrukturierung für wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen, Positionspapier, Berlin.

Beck, Christian (2007): Zwischen Revolution und Ökonomie. Über einige Aspekte sozialer Anwaltschaft, in: Lallinger, Manfred/Rieger, Günter (Hg.): Repolitisierung Sozialer Arbeit. Engagiert und professionell, Stuttgart, S. 109–120.

Becker, Irene, unter Mitarbeit von Verena Tobsch (2016): Regelbedarfsbemessung – methodisch konsistente Berechnungen auf Basis der EVS 2013 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland, Projektbericht im Auftrag der Diakonie Deutschland, Riedstadt/Berlin.

Becker, Irene (2017): Kritik am Konzept relativer Armut – berechtigt oder irreführend?, in: WSI Mitteilungen, 70. Jg., Heft 2/2017, S. 98–107.

Benz, Benjamin (2004): Nationale Mindestsicherungssysteme und europäische Integration. Von der Wahrnehmung der Armut und sozialen Ausgrenzung zur Offenen Methode der Koordination, Wiesbaden.

Benz, Benjamin (2009): Perspektiven der Mindestsicherung, in: Maier, Konrad (Hg.): Armut als Thema der Sozialen Arbeit, Freiburg i. Br., S. 209–230.

Benz, Benjamin (2013): Resolutionen – Papiere von folgender Richtigkeit? Die Abschlussresolution des 8. Bundeskongresses Soziale Arbeit, in: Sozialmagazin, 38. Jg., Heft 1–2 2014, S. 32–35.

Benz, Benjamin/Rieger, Günter (2015): Politikwissenschaft für die Soziale Arbeit, Wiesbaden.

Benz, Benjamin (2018): Armutspolitik der Europäischen Union, in: Huster, Ernst-Ulrich/Boeckh, Jürgen/Mogge-Grotjahn, Hildegard (Hg.): Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung, 3. Aufl., Wiesbaden, S. 759–782.

Benz, Benjamin (2019a): Ausgestaltung eines europäischen Rahmens für die Mindestsicherung, Gutachten im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbundes und der Nationalen Armutskonferenz in Deutschland, Recklinghausen/Bochum.

Benz, Benjamin (2019b): Mindestsicherung. Eine europäische (Heraus-)Forderung Sozialer Arbeit?!, in: Sozialmagazin, 44. Jg., Heft 9/10, S. 48–55.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2019): Workshop »Die soziale Dimension der EU ausbauen – die Sozialstaaten in Europa stärken«, Tischvorlage, Berlin (unveröffentlicht).

Boeckh, Jürgen/Huster, Ernst-Ulrich/Benz, Benjamin/Schütte, Johannes D. (2017): Sozialpolitik in Deutschland, 4. Aufl., Wiesbaden.

Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.) (1995): Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, Bonn.

Bundeszentrale für politische Bildung (1999): Vertrag von Amsterdam, Bonn.

Bundeszentrale für politische Bildung (2008): Vertrag von Lissabon, Bonn.

Bündnis 90/Die Grünen (2018): Europas Versprechen erneuern, Europawahlprogramm 2019, Berlin.

Busch, Klaus (1999): Das Korridormodell – ein Konzept zur Weiterentwicklung der EU-Sozialpolitik vor dem Hintergrund der WWU, in: Schirm, Magda (Hg.): Jenseits des Marktes. Europa – Sozialstaat für alle?, Frankfurt a. M., S. 71–86.

Cantillon, Bea (2019): The European Pillar of Social Rights: ten arguments for prioritizing minimum incomes, University of Antwerp, Herman Deleeck Centre for Social Policy, Working Paper No. 19.02, January 2019, Antwerp.

CDU/CSU/SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 7.2.2018, Berlin.

CDU/CSU (o.J.): Unser Europa macht stark. Für Sicherheit, Frieden und Wohlstand. Gemeinsames Europawahlprogramm von CDU und CSU, ohne Ort.

Coen, Martin (2013): Art. 153 AEUV, in: Lenz, Carl Otto/Borchardt, Klaus-Dieter (Hg.) (2013): EU-Verträge Kommentar, 6. Aufl., Rechtsstand: 1.9.2012, Köln, S. 1784–1817.

Dahrendorf, Ralf (1965): Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München.

Däubler, Wolfgang (1990): Soziale Mindeststandards in der EG – eine realistische Perspektive? In: Birk, Ralf (Hg.): Die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes – Referate der Tagung des Arbeitskreises Integration e.V. in Hamburg vom 19.-21.10.1989, Baden-Baden, S. 49–71.

Deutscher Bundestag (2017): Lebenslagen in Deutschland – Fünfter Armuts- und Reichtumsbericht, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drs. 18/11980 vom 13.4.2017, Berlin.

Die Linke (2019): Europa nur solidarisch. Europawahl 2019. Wahlprogramm, Bonn.

eaf nrw – Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie, Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2017): Satt an Leib und Seele. Kinderarmut ist ein unerhörter Hilferuf zu einem praktisch abzuschaffenden Problem, Positionspapier, Düsseldorf.

EESC – European Economic and Social Committee (2013): European minimum income and poverty indicators (own-initiative opinion), Rapporteur: Mr Dassis, Co-rapporteur: Mr Boland, SOC/482, 10 December 2013, Brussels.

Eichener, Volker (2000): Das Entscheidungssystem der Europäischen Union. Institutionelle Analyse und demokratietheoretische Bewertung, Opladen.

Eichenhofer, Eberhard (2012): Art. 153 AEUV, in: Streinz, Rudolf, unter Mitarbeit von Tobias Kruis und Walther Michl: EUV/AEUV. Beck'sche Kurz-Kommentare, Band 57, 2. Aufl., München, S. 1625–1633.

EiBel, Dieter (1994): Disparität oder Konvergenz im «Europa der Regionen», in: Bullmann, Udo (Hg.): Die Politik der dritten Ebene: Regionen im Europa der Union, Baden-Baden, S. 45–60.

EMIN – European Minimum Income Network (2017): A renewed EU roadmap for progressive realization of adequate, accessible and enabling Minimum Income Schemes in Europe, <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2017/11/emin2-revised-road-map-for-mis-2017-final1.pdf> [31.8.2019].

Esping-Andersen, Gøsta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge.

Esping-Andersen, Gøsta (1998): Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus, in: Lessenich, Stefan/Ostner, Ilona (Hg.) (1998): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Frankfurt a.M., S. 19–56.

Europäische Gemeinschaften (2001a): Vertrag von Nizza, Luxemburg.

Europäische Gemeinschaften (2001b): Ziele bei der Bekämpfung der Armut und sozialen Ausgrenzung, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 82 vom 13.3.2001, S. 4–7.

Europäisches Parlament (2012): Bedeutung des Mindesteinkommens für die Bekämpfung der Armut und die Förderung einer integrativen Gesellschaft in Europa, Entschließung (2010/2039(INI)) vom 20.10.2010, ABl. C 70 E vom 8.3.2012, S. 8–18.

Europäisches Parlament (2017): Strategien für ein Mindesteinkommen als Instrument der Sicherstellung des Mindesteinkommens als Mittel zur Armutsbekämpfung, Entschließung vom 24.10.2017 (Angenommene Texte, P8_TA(2017)0403), ohne Ort.

Europäisches Parlament / Rat / Europäische Kommission (2017): Interinstitutionelle Proklamation zur europäischen Säule sozialer Rechte (2017/C 428/09) [vom 17.11.2017], [Göteborg], Amtsblatt der Europäischen Union, C 428 vom 13.12.2017, S. 10–15.

Europäische Union (2019): Richtlinie (EU) 2019/1158 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/18/EU des Rates, Amtsblatt der Europäischen Union, L 188 vom 12.7.2019, S. 79–93.

Europarat (1964): Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit vom 16.4.1964, Strasbourg, <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168006b788> [31.8.2019].

European Commission (2019): Modification of the calculation method for lump sum payments and daily penalty payments proposed by the Commission in infringements proceedings before the Court of Justice of the European Union, Communication C(2019) 1396 final, 20.2.2019, Brussels.

European Economic and Social Committee (2013): European minimum income and poverty indicators (own-initiative opinion), 10 December 2013, Brussels.

European Parliament – Directorate-General for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy (ed.) (2017): Minimum Income Policies in EU Member States, Study for the European Parliament's Committee on Employment and Social Affairs, Brussels.

Eurostat – Statistisches Amt der Europäischen Union (2019): People at risk of poverty or social exclusion, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion%20#Eurostat%20#StatisticsExplained [31.8.2019].

EWSA – Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2015): Grundsätze wirksamer und verlässlicher Sozialleistungssysteme, Initiativstellungnahme, verabschiedet auf der 510. Plenarsitzung am 16./17.9.2015, Brüssel.

EWSA – Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2019): Für eine europäische Rahmenrichtlinie zum Mindesteinkommen, Initiativstellungnahme, angenommen auf der 541. Plenartagung am 20. Februar 2019, Brüssel.

FDP – Freie Demokratische Partei (o.J.): Europas Chancen nutzen. Das Programm der Freien Demokraten zur Europawahl 2019, ohne Ort.

Frazer, Hugh / Marlier, Eric (2016): Minimum Income Schemes in Europe. A study of national policies 2015, European Commission (eds.), Brussels.

Gassner, Ulrich M. (2018): Art. 153 AEUV, in: Vedder, Christoph / Heintschel von Heinegg, Wolff (Hg.): Europäisches Unionsrecht, Handkommentar, 2. Aufl., Baden-Baden, S. 803–806.

Goedemé, Tim / Storms, Bérénice / Van den Bosch, Karel (2015): Proposal for a Method for Comparable Reference Budgets in Europe, Pilot Project: Developing a Common Methodology on Reference Budgets in Europe, European Commission – Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (ed.), Brussels.

Gorjão-Henriques, Miguel / Sousa Ferro, Miguel / Brito Camacho, Ana (2010): An EU Directive on Adequate Minimum Income: a legal assessment, Lisbon.

Graser, Alexander (2001): Dezentrale Wohlfahrtsstaatlichkeit im föderalen Binnenmarkt? – Eine verfassungs- und sozialrechtliche Untersuchung am Beispiel der Vereinigten Staaten von Amerika, Berlin.

Habermas, Jürgen (1998): Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, in: ders.: Die postnationale Konstellation, Frankfurt a. M., S. 91–169.

Hauser, Richard (1987): Möglichkeiten und Probleme der Sicherung eines Mindesteinkommens in den Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaft, Arbeitspapier Nr. 246, Sonderforschungsbereich 3 – Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik, J. W. Goethe-Univ. Frankfurt/Universität Mannheim, Frankfurt a. M./Mannheim.

Hauser, Richard (1994): Perspektiven und Zukunftsaufgaben des Sozialstaates, in: MAGS – Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (1994): Zukunft des Sozialstaates – Leitideen und Perspektiven für eine Sozialpolitik der Zukunft, Düsseldorf, S. 23–64.

Hauser, Richard (2012): Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung – eine Illusion?, in: Huster, Ernst- Ulrich / Boeckh, Jürgen / Mogge-Grotjahn, Hildegard (Hg.): Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung, 2. Aufl., Wiesbaden, S. 607–623.

Höpner, Martin (2019): Eine Strategie für das »Soziale Europa«, <https://makroskop.eu/2019/04/eine-strategie-fuer-das-soziale-europa/> [31.8.2019].

Huster, Ernst-Ulrich (2005): Zugangsgerechtigkeit – Befreiung des Menschen aus seiner unwürdigen Objektkontrolle, in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, 56. Jg., Heft 2, S. 56–61.

Huster, Ernst-Ulrich / Boeckh, Jürgen / Mogge-Grotjahn, Hildegard (2018): Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung, 3. Aufl., Wiesbaden.

IAO – Internationale Arbeitsorganisation (2012): Empfehlung betreffend den innerstaatlichen sozialen Basisschutz, Empfehlung 202, Genf.

ILO – International Labour Organization (2011): Social protection floor for fair and inclusive globalization, Report of the Advisory Group chaired by Michelle Bachelet, Convened by the ILO with the collaboration of the WHO, Geneva.

ILO – International Labour Organization (2017): World Social Protection Report 2017–19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals, Geneva.

Kingreen, Thorsten (2017): Ein verbindlicher EU-Rechtsrahmen für soziale Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten, Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesministerium für Arbeit und Soziales, BMAS Forschungsbericht 491, Regensburg, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb491-eu-rechtsrahmen-soziale-grundsicherungssysteme.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [31.8.2019].

Klammer, Ute / Tillmann, Katja (2001): Flexibilität und soziale Sicherung in ausgewählten Sicherungssystemen der Bundesrepublik Deutschland: Zusammenfassung zentraler Ergebnisse und Schlussfolgerungen, in: dies.: Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse, Düsseldorf, S. 503–512.

Kleinlercher, Elisabeth (2013): Mindestsicherung in der EU. Ein Überblick, aktual. u. überarb. Fassung, Oktober 2013, Wien.

Kommission – Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1981): Schlußbericht von der Kommission an den Rat über das Erste Programm von Modellvorhaben und Modellstudien zur Bekämpfung der Armut, KOM(81) 769 endg. vom 15.12.1981, Brüssel.

Kommission – Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1991): Schlußbericht des Zweiten Europäischen Programms zur Bekämpfung der Armut 1985–1989, KOM(91) 29 endg. vom 13.2.1991, Brüssel/Luxemburg.

Kommission – Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008): Empfehlung der Kommission vom 3.10.2008 zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen (2008/867/EG), Abl. L 307 vom 18.11.2008, S. 11–14.

Korfmann, Matthias (2017): Die Lehre aus dem Fall Bivsi. Interview: NRW-Minister Stamp fordert Großzügigkeit gegenüber Zuwanderern, in: Recklinghäuser Zeitung vom 7.8.2017, S. 2.

Läufer, Thomas (bearb.) (1995): Europäische Union – Europäische Gemeinschaften. Die Vertragstexte von Maastricht, bearbeitet und eingeleitet von Thomas Läufer, Bonn.

Leisering, Lutz/Buhr, Petra/Traiser-Diop, Ute (2006): Soziale Grundsicherung in der Weltgesellschaft. Monetäre Mindestsicherungssysteme in den Ländern des Südens und Nordens, Bielefeld.

Lübbe-Wolff, Gertrude (2017): Diplomatisierung des Rechts, Rechtskolumne, in: Merkur, 71. Jg., Heft 822, S. 57–65.

Millard, Jeremy (2018): Tackling Poverty by Confronting Society's Poverty of Imagination, in: Howaldt, Jürgen/Kaletka, Christoph/Schröder, Antonius/Zirngiebl, Marthe (eds.): Atlas of Social Innovation – New Practices for a Better Future, Dortmund: TU Dortmund University, Sozialforschungsstelle, S. 188–190.

MISSOC – Mutual Information System on Social Protection (2018): Kapitel XI Mindestsicherung, Stand: 1.7.2018, <https://www.missoc.org/missoc-information/missoc-vergleichende-tabellen-daten-bank/?lang=de> [28.2.2019].

Nell-Breuning, Oswald von (1976): Das Subsidiaritätsprinzip, in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, 27. Jg., Heft 1, S. 6–17.

Nelson, Kenneth (2013): Social Assistance and EU Poverty Thresholds 1990–2008. Are European Welfare Systems Providing Just and Fair Protection Against Low Income?, in: European Sociological Review, Volume 29, Number 2: 386–401.

Neumann, Frieder (2016): Soziale Mindestsicherung in Europa. Leistungsprofile im Vergleich, Berlin.

Rat der Europäischen Gemeinschaften (1992): Empfehlung des Rates vom 24.6.1992 über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung, Abl. Nr. L245 vom 26.8.1992, S. 46–48.

Rat der Europäischen Union (2016a): Empfehlung des Rates vom 15.2.2016 zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt (2016/C 67/01), Brüssel.

Rat der Europäischen Union (2016b): Beschluss (EU) 2016/1316 des Rates vom 26.7.2016 zur Änderung des Beschlusses 2009/908/EU zur Festlegung von Maßnahmen für die Durchführung des Beschlusses des Europäischen Rates über die Ausübung des Vorsitzes im Rat und über den Vorsitz in den Vorbereitungsgremien des Rates, Abl. L 208 vom 2.8.2016, S. 42–44.

Rebhahn, Robert/Reiner, Michael (2019): Art. 153 AEUV, in: Becker, Ulrich/Hatje, Armin/Schoo, Johann/Schwarze, Jürgen (Hg.) (2019): Schwarze. EU-Kommentar, 4. Aufl., Baden-Baden, 2168–2220.

Recklinghäuser Zeitung (2019): Europas »Anti-Solidaritäts-Rennen«, Recklinghäuser Zeitung vom 31.1.2019, S. 21.

Sachße, Christoph/Tennstedt, Florian (1998): Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Band 1: Vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg, 2. Aufl., Stuttgart.

Schmidt, Susanne K. (2019): Ein Kampf der Staatsgewalten? Die schwierige soziale Absicherung des europäischen Freizügigkeitsregimes, in: Zeitschrift für Sozialreform, 65. Jg., Heft 1, S. 29–57.

Schönig, Werner (2015): Warum sind arme Leute arm? Armuts-theorien und ihre sozialpolitischen Konsequenzen, in: Romahn, Hajo/Rehfeld, Dieter (Hg.): Lebenslagen – Beiträge zur Gesellschaftspolitik, Marburg, S. 129–151.

Schulte, Bernd (1991): Das Recht auf ein Mindesteinkommen in der Europäischen Gemeinschaft. Nationaler Status quo und supranationale Initiativen, in: Sozialer Fortschritt, 40. Jg., Heft 1/1991, S. 7–23.

Social Platform (2014): An EU Directive in adequate Minimum Income, position paper, www.socialplatform.org/wp-content/uploads/2014/06/20140624_SocialPlatform_PositionPaper_Directive-Minimum-Income.pdf [31.8.2019].

SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Parteivorstand (o.J.): Kommt zusammen und macht Europa stark! Wahlprogramm für die Europawahl am 26. Mai 2019, Berlin.

Sotrms, Bérénice/Goedemé, Tim/Van den Bosch, Karel/Penne, Tess/Schuerman, Nathalie/Stockman, Sara (2014): Review of current state of play on reference budget practices at national, regional, and local level. Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe, European Commission – Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (ed.), Brussels.

Van Lancker, Anne (2010): Working document on a Framework Directive on Minimum Income, European Anti Poverty Network (eds.), Brussels, www.eapn.eu/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/Working-Paper-on-a-Framework-Directive-EN-FINAL.pdf [31.8.2019].

Van Lancker, Anne (2015): Towards adequate and accessible Minimum Income Schemes in Europe. Analysis of Minimum Income Schemes and roadmaps in 30 countries participating in the EMIN project, European Commission – Directorate-General for Employment and Social Affairs and Inclusion (eds.), Brussels.

Van Lancker, Anne/Farrell, Fintan (2018): Guaranteed Minimum Income. Nobody deserves less, everybody benefits, EMIN-2 final report, https://eminnetwork.files.wordpress.com/2019/02/emin2-eu-final-report-jan_2018.pdf [31.8.2019].

Wilke, Uwe (2002): Sozialhilfe in den USA, Frankfurt am Main/New York.

Wocken, Hans (2010): Integration & Inklusion, in: Stein, Anne-Dore/Krach, Stefanie/Niediek, Imke (Hg.): Integration und Inklusion auf dem Weg ins Gemeinwesen, Bad Heilbrunn, S. 204–234.

Abkürzungsverzeichnis

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte [Vereinte Nationen]
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union [s. auch TFEU]
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
EAPN	European Anti Poverty Network
EFA	Europäisches Fürsorgeabkommen [Europarat]
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMIN	European Minimum Income Network
EMIN 1	European Minimum Income Network 1 [EU-Projekt 2013–2014]
EMIN 2	European Minimum Income Network 2 [EU-Projekt 2017–2018]
EPSR	European Pillar of Social Rights [Europäische Union; s. auch ESSR]
ESC	Europäische Sozialcharta [Europarat]
ESF	Europäischer Sozialfonds [Europäische Union]
ESSR	Europäische Säule sozialer Rechte [Europäische Union; s. auch EPSR]
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft [Vorläufer der EU]
EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss [Europäische Union]
IAO	Internationale Arbeitsorganisation [Vereinte Nationen; s. auch ILO]
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights [Vereinte Nationen]
ILO	International Labour Organization [Vereinte Nationen; s. auch IAO]
KKS	Kaufkraftstandards
lit.	Buchstabe
MISSOC	Mutual Information System on Social Protection [Europäische Union]
NAK	Nationale Armutskonferenz [Deutschland]
OMK	Offene Methode der Koordinierung
Rn.	Randnummer
SGB II	Sozialgesetzbuch, Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB III	Sozialgesetzbuch, Drittes Buch – Arbeitsförderung
SGB XII	Sozialgesetzbuch, Zwölftes Buch – Sozialhilfe
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union [s. auch AEUV]

Länderkennungen

AT	Österreich	IE	Irland
BE	Belgien	IT	Italien
BG	Bulgarien	LT	Litauen
CY	Zypern	LU	Luxemburg
CZ	Tschechien	LV	Lettland
DE	Deutschland	MT	Malta
DK	Dänemark	NL	Niederlande
EE	Estland	PL	Polen
EL	Griechenland	PT	Portugal
ES	Spanien	RO	Rumänien
FI	Finnland	SE	Schweden
FR	Frankreich	SI	Slowenien
HR	Kroatien	SK	Slowakei
HU	Ungarn	UK	Vereinigtes Königreich

Anhang

Netto-Mindestsicherung (2012) in % der je nationalen 60-%-Armuts(risiko)grenze

	BIP in KKS (2012) EU (28) = 100	Einpersonen haushalt	Paarhaushalt	Paar mit zwei Kindern	alleinerziehend, ein Kind
<i>LU</i>	260	85	83	78	87
<i>NL</i>	134	91	86	72	106
<i>AT</i>	132	74	71	81	85
<i>IE</i>	131	120	120	103	116
<i>DK</i>	127	83	105	95	113
<i>SE</i>	127	61	55	67	70
<i>DE</i>	124	58	59	67	76
<i>BE</i>	121	71	63	61	85
<i>FI</i>	115	68	67	66	76
<i>UK</i>	108	60	54	70	81
<i>FR</i>	107	68	61	58	82
<i>IT</i>	101	59	59	55	72
<i>ES</i>	91	62	47	42	68
<i>CZ</i>	82	67	59	59	81
<i>SI</i>	82	56	55	68	71
<i>SK</i>	76	35	39	43	53
<i>PT</i>	75	43	50	59	58
<i>EE</i>	74	57	51	53	56
<i>EL</i>	72	0	0	0	0
<i>LT</i>	70	43	52	61	60
<i>PL</i>	67	29	26	37	62
<i>HU</i>	66	41	30	53	62
<i>LV</i>	60	29	31	37	47
<i>RO</i>	54	24	30	35	35
<i>BG</i>	46	25	26	37	44

- >= 100 % der Armuts(risiko)grenze
- > 83–99 % der Armuts(risiko)grenze (= höher als die 50-%-Armutsgrenze)
- > 66–83 % der Armuts(risiko)grenze (= höher als die 40-%-Grenze extremer Armut)
- > 50–66 % der Armuts(risiko)grenze
- < 50 % der Armuts(risiko)grenze
- 0 % der Armuts(risiko)grenze

Anmerkung: Zu *CY*, *HR*, *MT* liefern Frazer/Marlier keine Angaben (kursiv = Länder der Eurozone).
 Quelle: eigene Darstellung, für die Wirtschaftskraft nach Eurostat 2018, für die Armuts-/Leistungswerte nach Frazer/Marlier 2016: 41 (ohne die hier hinzugefügte Gruppierung).

IMPRESSUM

© 2019

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeber: Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastraße 28, 10785 Berlin, Deutschland
www.fes.de/ipa
Bestellungen/Kontakt: info.ipa@fes.de

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:

Dr. Marc Meinardus, Gewerkschaftskoordinator Europa und Nordamerika, Internationale Politikanalyse
Redaktionsassistentin: Sabine Dörfler

ISBN: 978-3-96250-434-2

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten
sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist
ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Front cover: © interstid

Design/Typesetting: pertext, Berlin

