

Benjamin Benz

Prof. Dr. rer. soc. Dipl.-Soz.Arb. (FH)
Evangelische Hochschule Rheinland-Westfalen-Lippe
Fachbereich Soziale Arbeit, Bildung und Diakonie
Immanuel-Kant-Straße 18-20
D 44803 Bochum
www.evh-bochum.de/hauptamtlich-lehrende.html

Gutachten

im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)
und der Nationalen Armutskonferenz (NAK)
zur

Ausgestaltung eines europäischen Rahmens für die Mindestsicherung

Recklinghausen / Bochum
Februar 2019

Inhalt

Zusammenfassung	4
Einleitung und Vorbemerkungen	5
1. Problem und Potenzial	6
<i>Mindestsicherung, ihre Funktionen und ihr Potenzial zur Armutsbekämpfung / Armutsgründe, -messung und -entwicklung / Mindestsicherung, Spill over-Effekte und Sozialdumping / Bedeutung der Mindestsicherung für ein ‚wirtschaftlich starkes‘ und ‚soziales Europa‘ / Zustimmung zur europäischen Integration / Nationale Mindestsicherungssysteme sind de facto miteinander verschränkt / Erstes Zwischenfazit</i>	
2. Bisher (nicht) erreichte europäische Mindeststandards	13
<i>Mindestsicherung ist ein Menschenrecht (AEMR 1948) / Garantie wechselseitigen Zugangs zur Fürsorge (EFA 1953) / Politische Selbstverpflichtung der Staaten des Europarates (ESC 1961) / Angemessen und ausreichend wofür? (ICESCR 1966/1976) / Ausreichende Leistungen für Arbeitnehmer (Charta der Grundrechte der Arbeitnehmer 1989) / Einkommensarmut – ein brauchbarer Indikator komplex verstandener Armut (Armut I und II 1981, 1991) / Konsens über Mindeststandards unter den nationalen Arbeits- und Sozialminister_innen (Empfehlung 92/441/EWG 1992) / Anerkennung und Achtung bestehenden Rechts (GRC 2000/2007) / Offene Methode der Koordination im Rahmen der Lissabon-Strategie (2000 ff.) / Aktive Eingliederung im Rahmen der EU-2020-Strategie (2008) / Die Europäische Union garantiert ein nicht ein- klagbares Recht auf Grundsicherung (ESSR 2017) / Zweites Zwischenfazit</i>	
3. Politischer Kontext für weitergehende Schritte	18
<i>Ideengeschichtlicher Konsens / Bestehende Rechtsgrundlage / Politischer Wille / Variable Geometrie / Drittes Zwischenfazit</i>	
4. Konkrete Ausgestaltung eines EU-europäischen Rahmens für die Mindestsicherung	30
<i>Minimale Harmonisierung</i>	
4.1 Vorgelagerte Maßnahmen: Prävention	31
4.2 Der Rahmen: Integrierte Strategie aktiver Inklusion	31
4.3 Rahmenrichtlinie: Mindeststandards	32
<i>Rahmenrichtlinie / Mindeststandards: Möglichkeiten und Grenzen / Bernd Schulte (1983/1991) / Empfehlung 92/441/EWG (1992) / Anne Van Lancker (2010) / Diskussion und Ergänzungen / (Sub-)Nationale Freiheiten / Schrittweise Umsetzung / Abschließende Prüfung</i>	
4.4 Informations- und Erfahrungsaustausch, Bewertungen und Berichte	49
<i>Information / Zielvereinbarung</i>	
4.5 Unterstützende Finanzhilfen: Paketlösungen	50
<i>Kofinanzierungsvarianten / Anreize bzw. Kompensationen</i>	
4.6 Mindeststandards in den Außenbeziehungen der EU	52
<i>Freihandel einer Festung? / Social protection floors</i>	
Fazit	53

Literaturverzeichnis	56
Anhänge	
Anhang 1: Netto-Mindestsicherung (2012) in % der je nationalen 60-%-Armuts(risiko)grenze ...	62
Anhang 2: Variable Geometrie Europas (Europarat, Europäische Union, Eurozone etc.)	63
Anhang 3: (Nicht-)Mitglieder des Europäischen Fürsorgeabkommens von 1953	64
Anhang 4: Auszüge aus den Programmen der derzeit mit Fraktionsstatus im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien zur Europawahl am 26. Mai 2019	65
Anhang 5: Die Kriterien der Empfehlung 92/441/EWG im Überblick	69
Anhang 6: (Sub-)Nationale Freiheiten der Ausgestaltung von Mindestsicherungssystemen	70
Verzeichnis der Abkürzungen und Akronyme	71

Zusammenfassung

- 1) In kaum einem EU-Land schützen Mindestsicherungssysteme hinreichend gegen Armut. Leistungshöhen werden 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, das ‚Europäische Sozialmodell‘ im Sinne ‚minimaler Harmonisierung‘ zu fundieren, es ‚auf die Füße zu stellen‘.
- 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 Mindestvorschriften zu erlassen, die schrittweise anzuwenden sind.
- 5) Begrenzte territoriale Reichweiten (Beispiel: Eurozone), schrittweise Einführungen von Standards (insbesondere bei der Leistungshöhe), ‚Paketlösungen‘ von Rechtsbestimmungen und Fördermitteln sowie weitere Mechanismen 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 (Rahmenrichtlinie) 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 dabei armutspolitisch 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 und Vorbemerkungen¹

Das vorliegende Gutachten wurde vom DGB und der NAK in Auftrag gegeben, gefördert aus Eigenmitteln des DGB und mit Mitteln des EU-geförderten Projektes European Minimum Income Network 2 (EMIN-2). Gegenstand des Gutachtens ist die Frage nach der ‚Ausgestaltung einer armutsfesten europäischen Mindestsicherung‘.

Dazu klärt es zunächst den Problemzusammenhang (erstes Kapitel) und die bereits bestehenden inhaltlichen Anknüpfungspunkte für eine solche Ausgestaltung (zweites Kapitel). Im dritten Kapitel wird der politische Kontext, zu dem auch die Frage der unionsrechtlichen Verankerung einer verstärkten europäischen Mindestsicherungspolitik gehört, als weiterer Voraussetzung für eine solche Politik erörtert. Das vierte Kapitel skizziert darauf aufbauend einen verbindlichen EU-europäischen Rahmen für die Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten, einschließlich weiter zu diskutierender konkreter Maßnahmen und Regelungen.

Bei der Auseinandersetzung mit sozialpolitischen Bedarfen und Risiken „sind 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.). Diesem Gutachten zugrunde liegende Werthaltungen führen zu einem Wissenschaftsverständnis, „das ad hominem geht, das bewusst Werte und Normen aus dem Interesse zieht, dem Menschen zu der ihm eigenen Menschlichkeit zu verhelfen, damit die sozialen Strukturen und Prozesse zu beeinflussen,“ die diesem Ziel im Wege stehen (Huster 2005: 57). Was folgt daraus? „Aufklärung und Emanzipation (...) lassen sich letztlich am Grad bemessen, in dem angestrebt und ermöglicht wird, Zugänge zu den Ressourcen materieller und immaterieller Art in unserer zunehmend europäisch (mit-)geprägten Gesellschaft für alle zu erreichen und den Menschen aus seiner unwürdigen Objektrolle zu befreien,“ nicht nur, aber auch durch Verteilungspolitik und Soziale Arbeit (ebd.: 61).

Das Gutachten kann eine ‚germanozentrische‘ Perspektive nur begrenzt vermeiden, wird es doch am ehesten mit der deutschen Sozialpolitik vertraut im Blick auf seine Adressat_innen (DGB und NAK) verfasst. Manche Themen und Beispiele (‚Mietobergrenzen‘, ‚Kinderzuschlag‘ usw.) werden auch mit der deutschen Sozialpolitik im Prinzip vertrauten Leser_innen nicht ohne Erläuterungen verständlich sein, hierzu sei etwa auf Bäcker u.a. 2010; Althammer / Lampert 2014 und Boeckh u.a. 2017 verwiesen. Überhaupt zwingt der zur Verfügung stehende Raum dazu, teils sehr kompakt und voraussetzungsvoll zu argumentieren. Dies ist gerade deshalb misslich, weil es Anspruch etwa des DGB und der NAK ist, möglichst viele (nicht) armuterfahrene Bürger_innen an armutsrelevanten Politikprozessen zu beteiligen und ihnen den Zugang hierzu zu erleichtern.

Nicht mehr berücksichtigt werden konnten manche noch laufende oder Prozesse etwa zur Verabschiedung von Parteiprogrammen zur anstehenden Wahl des Europäischen Parlaments sowie zu einer mindestsicherungspolitischen Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses der EU (s. EWSA 2019).

¹ Für hilfreiche fachliche Hinweise danke ich insbesondere Andreas Aust und Ernst-Ulrich Huster, für die redaktionelle Unterstützung Björn Korte. Alle Mängel dieser Studie habe ich selbstverständlich allein zu verantworten.

1. Problem und Potenzial

Mindestsicherung, ihre Funktionen und ihr Potenzial zur Armutsbekämpfung

„Arbeitnehmer“, „Soziale Sicherheit“ und „Sozialschutz“ sind wesentlich politisch auszulegende und juristisch nicht eindeutige Begriffe.² 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“ (dazu unten mehr).

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.“ (s. 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: general³ or universal assistance, categorical⁴ assistance and tied⁵ assistance. 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 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 Erwerbsarbeitssystem hin angelegt. Sie bestimmen den Zu- und Abgang aus dem Erwerbsarbeitssystem wesentlich mit.
- *Kontroll- und Sanktionsfunktion*: Diese folgt aus der soeben skizzierten Regelung des Zusammenhangs von ‚Arbeiten und Essen‘ bzw. von Erwerbsarbeit/-sbereitschaft 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.

² Zum Grad der juristischen Unbestimmtheit bzw. Kontextabhängigkeit des Arbeitnehmerbegriffs siehe etwa Rebhahn / Reiner 2019: 2172, Rn. 4; zu der der Begriffe Sozialschutz und Soziale Sicherheit siehe etwa Benz 2004: 161 ff.; Kingreen 2017: 12-17; Rebhahn / Reiner 2019: 2196, Rn. 45.

³ Etwa die deutsche Sozialhilfe.

⁴ Etwa das Asylbewerberleistungsgesetz oder die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

⁵ Zugang zu bestimmten Gütern und Diensten durch Geldmittel oder entgeltfreie Nutzungsmöglichkeit (Bereitstellung), ggf. gezielt nur für Sozialhilfeberechtigte Personen.

- *Sockelfunktion*: Sie stellen einen Sockel für das Lohngefüge dar, zum Teil auch für das Steuerrecht (Freistellung des Existenzminimums) und das weitere Sozialleistungsrecht (Mindestleistungen ansonsten Lebensstandard sichernder Sozialversicherungen).
- *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 (Risikoaversion)*: 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-Kommodifizierung⁶ 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 territoriale Lücken (Italien) aufweisende regionale oder lokale Systeme. Teils sind sie erst seit sehr kurzer Zeit im Aufbau (Griechenland) oder als landesweites System in Planung (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 1; Van Lancker 2015; Frazer / Marlier 2016; MISSOC 2018).

Wenn mit diesem Gutachten nach einer *armutsfesten* Ausgestaltung von Mindestsicherungssystemen gefragt wird, muss auch 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 Bedarfsätze 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

⁶ „De-Kommodifizierung kann sich entweder auf die erbrachten Dienste oder den Status einer Person 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 und diesbezüglicher Marktprozesse und -zwänge.

(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 an 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 Leistungsbechtigungen. Diese lässt sich etwa über Aufklärung, gute Verwaltung sowie aufsuchende Sozialarbeit nur minimieren, aber nicht in jedem Fall verhindern. Insgesamt machen die Ausführungen von Hauser deutlich, dass Mindestsicherungssysteme nicht lediglich das Potenzial haben, materielle Armut zu verwalten und zu lindern, sondern 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“ bezogen a) auf die Exportierbarkeit von (innovativen) Leistungen und b) mögliche Armutszuwanderung aus Ländern mit kaum armutssichernden Systemen in solche mit gut armutssichernden beschriebenen (Hauser 2012: 620 f.). 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.

Armutsgründe, -messung und -entwicklung

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 in der Demokratie massiver Lobbyismus der Reichen die Lage der Armen verschlechtert“,
- „weil ihre Kultur und religiös geprägte Verhaltensweisen ein unzureichendes Arbeitsethos hervorbringen und/oder kulturelle Faktoren Armut als gottgegeben und notwendig bewerten“,
- „weil den gutwilligen politischen Akteuren schlicht die Kenntnisse fehlen, um eine erfolgreiche Armutsbekämpfung durchzuführen“,
- „weil sie sich unwirtschaftlich verhalten und in einer Kultur der Armut leben“,
- „weil sie in wirtschaftlichen Krisen starke Verluste erleiden und damit besonders verwundbar sind“,
- „weil sich soziale Benachteiligung in einer komplexen Wechselwirkung vor Ort zur Ausgrenzung verfestigt“,
- „weil Sozialgesetzgebung und Sozialverwaltung ihre Leistungen auf zu geringem Niveau und mit zu hohen Hürden gewähren“,
- „weil sie von einem entmündigenden Staat zu Unrecht als arm deklariert werden“ (Schönig 2015: 131 ff.).

Dieses Gutachten fokussiert den vorletzten Spiegelstrich, auch wenn weitere (etwa mit Hinweis auf den Beitrag von Mindestsicherungen 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

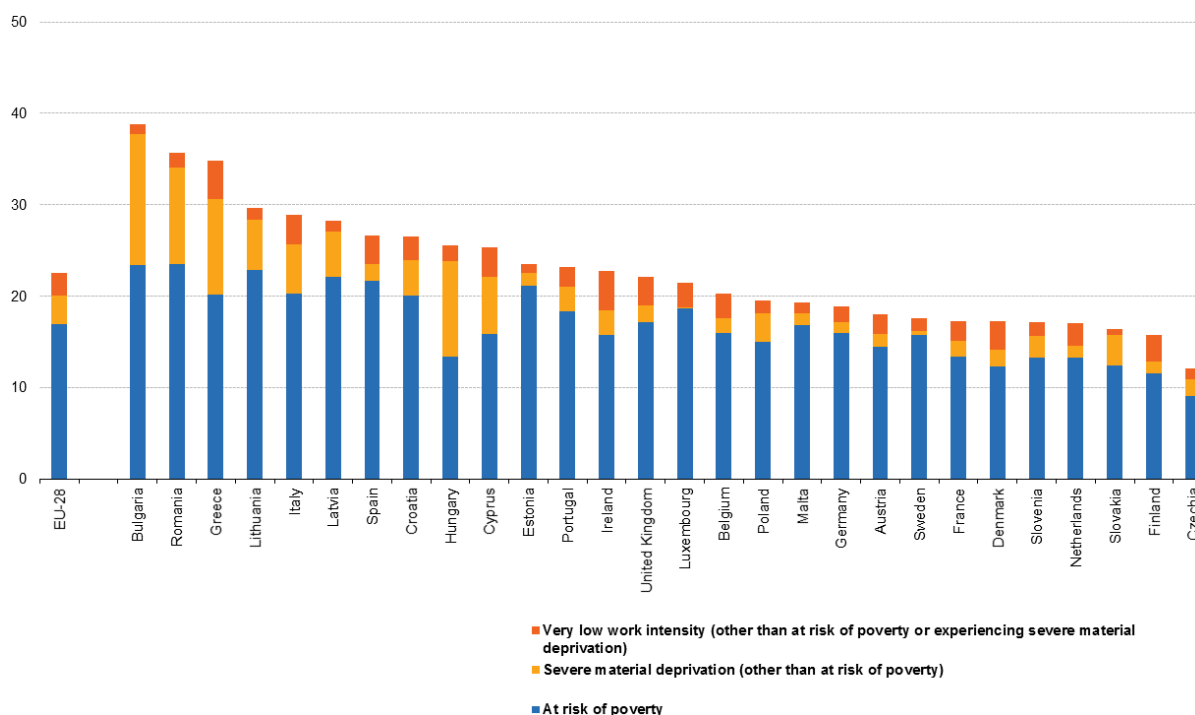
Fülle von Ergebnissen zum Stand und der Entwicklung von multidimensional verstandener Armut und sozialer Ausgrenzung in diversen Ländern siehe etwa (Frazer / Marlier 2016; Atkinson u.a. 2017; Becker 2017; Deutscher Bundestag 2017; Huster u.a. 2018). So gelten als zentraler Indikator für Armut in der 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 der einem Leben unterhalb der Hälfte des Durchschnittseinkommens (arithmetisches Mittel) anzunehmen, wird dabei als plausibel angenommen, da sich bei einem Einkommen darunter substanziell 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 neben der Armuts(risiko)quote auf zwei weitere Indikatoren(-bündel) 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, Griechenland, Rumänien, Ungarn) häufige materielle Entbehrung auch oberhalb der Armuts(risiko)grenze, in anderen Ländern (insbesondere in Luxemburg und Schweden) jedoch kaum.

Abb. 1: Population at risk of poverty or social exclusion, 2017 (Share of total population)



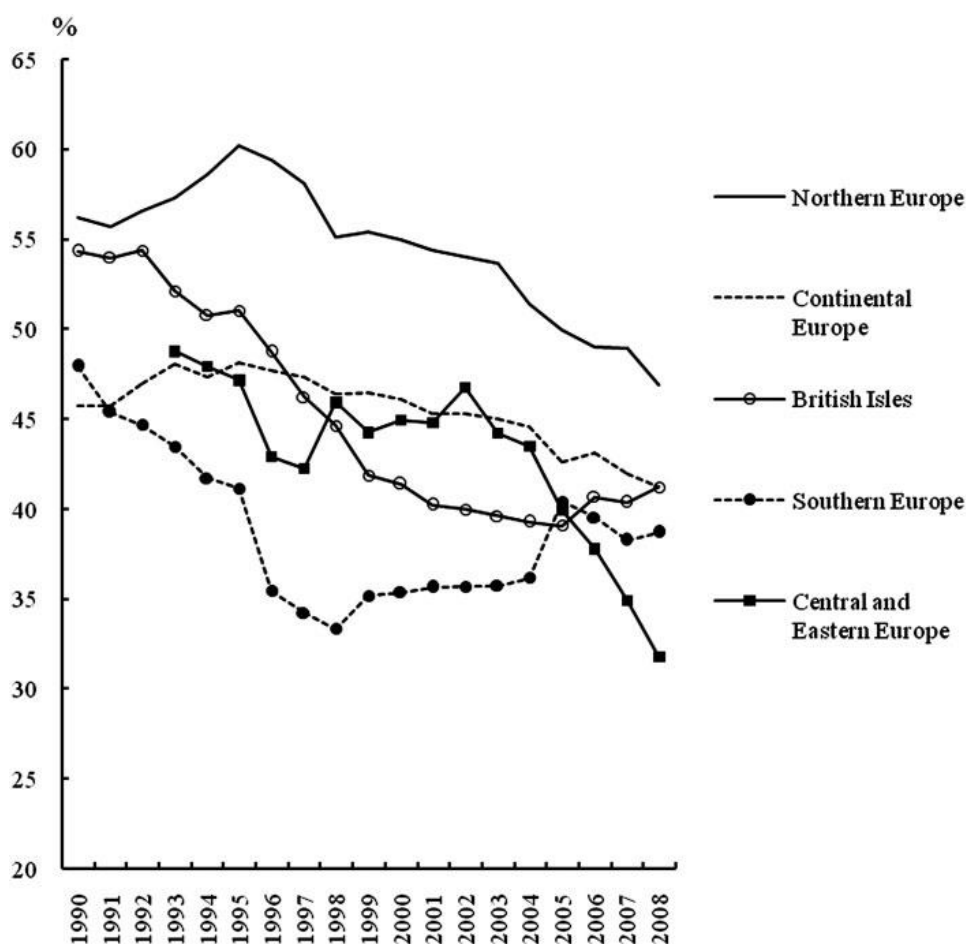
Quelle: Eurostat 2019

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. hierzu Goedemé u.a. 2015), einschließlich der Nutzung von Referenzbudgets zur Beurteilung der Angemessenheit von Mindestsicherungsleistungen (Van Lancker 2015: 34 f.; 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.

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 1). Dabei sind in den letzten Jahren Mindestsicherungssysteme in Griechenland neu geschaffen worden und in Italien derzeit über die lückenhaft bestehenden lokalen und regionalen Systeme hinaus geplant. Gleichwohl lässt sich keine Aufwärtskonvergenz im Bereich der Mindestsicherung feststellen. 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 zugunsten einer Aktivierung von Leistungsbezieher_innen (Neumann 2016: 68 ff., 92 ff.) – bereits weit vor Ausbruch der Finanzkrise 2008).

Abb. 2: Social assistance adequacy rates in 28 European countries in 1990-2008



Average benefits for three type-cases: single person, lone parent, and two-parent family. Notes: Northern Europe includes Denmark, Finland, Norway, Sweden. Continental Europe includes Austria, Belgium, France, Germany, the Netherlands, Switzerland, Luxembourg. The United Kingdom and Ireland belong to the British Isles. Southern Europe includes Spain, Portugal, Italy, Cyprus, and Malta. Central and Eastern Europe includes Slovakia, Hungary, Estonia, Slovenia, Poland, the Czech Republic, Bulgaria, Lithuania, Latvia, and Romania. Adequacy = (equalized net social assistance benefits/equalized median disposable income) x 100. Source: SaMip

Quelle: Nelson 2013: 396

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 1). Die Gleichgerichtetheit der in der obigen 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 (Asylbewerberleistungsgesetz) aus. 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 sind hier noch ein monatiges Überbrückungsgeld zur Rückfahrt in das Heimatland.

Gefährdet durch Sozialdumping sind nicht nur Arbeitslosenhilfe- und 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 Steuersenkungen 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 etwa auch der ehemalige EU-Sozialkommissar László Andor (2013) auf grenzüberschreitende Ursachen und Wirkungen sozialer Probleme gerade unter den Bedingungen der Währungsunion hin.

Bedeutung der Mindestsicherung für ein ‚wirtschaftlich starkes‘ und ‚soziales Europa‘

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

- ihr Beitrag zur Sicherung und *Förderung von ‚Humankapital‘*, 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 sowie 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 sozialpolitisch 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 (auch wichtig!) und Garantien der Portabilität erworbener Sozialversicherungsansprüche ins EU-Ausland (auch das ist zweifellos wichtig). Doch die Höhe der Ansprüche selbst 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.

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 des 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 Privatisierung, Entlassungen, Lohn- und Sozi-

alleistungskürzungen 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 überhaupt 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 geht, landesweit eine Mindestsicherung einzuführen. Wieder ‚fordert und fördert‘ Europa eine solche Fundierung des europäischen Sozialmodells nicht, es sieht sich vielmehr gezwungen, sie zu problematisieren.

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. Hierzu hat sich etwa der Integrationsminister von 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 zu einem verbindliche Mindeststandards umfassenden europäischen Rahmen für die Mindestsicherung zu gelangen. Worauf kann dabei aufgebaut, woran kann angeknüpft werden?

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. Bisher (nicht) erreichte europäische Mindeststandards

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.

Mindestsicherung ist ein Menschenrecht (AEMR 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 Um-

stände.“ Ein individuell einklagbarer Rechtsanspruch folgt aus dieser Erklärung nicht. Sie dient aber politisch und juristisch als zentrale Referenz für die Beurteilung von Menschenrechtsfragen.

Garantie wechselseitigen Zugangs zur Fürsorge (EFA 1953)

Das 1953 im Rahmen des Europarates (zu seinen heutigen Mitgliedern s. Anlage 2) 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 Unterzeichnerstaaten (s. Anlage 3) zu harmonisieren. Gleichwohl ist es Beispiel für auch jenseits der EU mögliche mindestensicherungspolitische Solidarität unter europäischen Staaten – und deren Erosion.

Politische Selbstverpflichtung der Staaten des Europarates (ESC 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 erweitert⁷) 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 persönlichen oder familiären 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.).

Angemessen und ausreichend wofür? (ICESCR 1966/1976)

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-Staaten⁸) 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.⁹ Insofern liefert

⁷ Deutschland hat die revidierte Fassung 2007 unterzeichnet, aber bislang nicht ratifiziert; s. <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/163> [28.2.2019].

⁸ Siehe https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=IV-3&chapter=4&clang=_en [28.2.2019].

⁹ Siehe https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=IV-3-a&chapter=4&clang=_en [28.2.2019].

der ICESCR einen weiteren Anknüpfungspunkt für ein Menschenrecht auf Mindestsicherung und seinen Inhalt.

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).

Einkommensarmut – ein brauchbarer Indikator komplex verstandener Armut (Armut I und II 1981, 1991)

Im Rahmen der ersten ‚EU‘-europäischen Armutsprogramme (1975-1980 und 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 umfasst. 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 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.“ (Kommission 1981: 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)

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

me in den Mitgliedstaaten zum Gegenstand und benennt zu deren angemessener Ausgestaltung eine Reihe von Kriterien. Auf sie wird unter Gliederungspunkt 4.3 näher eingegangen. 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 politisch kaum Wirkungen entfalten. Sie werden allerdings bis heute als zentrale Referenzen in Debatten und Dokumenten zur Weiterentwicklung EU-europäischer Sozialpolitik bemüht.

Anerkennung und Achtung bestehenden Rechts (GRC 2000/2007)

Im Jahr 2000 verabschiedete die EU zunächst als feierliche Erklärung erneut eine ‚Charta der Grundrechte der Europäischen Union‘ (GRC), nun nicht mehr nur an Arbeitnehmer_innen gerichtet. 2007 wurde die Charta als gesonderter Teil den weiteren Einzelverträgen im Vertragswerk von Lissabon hinzugefügt. 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“, sondern – einzig – zur Mindestsicherung auch „ein bestimmtes Leistungsniveau“ (Rebhahn / Reiner 2019: 2196, Rn. 45) 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- 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).

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 Beschäftigungsstrategie‘ 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 daraufhin 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-Kommission „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, mindestensicherungspolitisch arbeitsfähige und als nicht arbeitsfähig definierte Personen verbindend als Personen zu betrachten, die vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt sind.

Die Europäische Union garantiert ein nicht einklagbares Recht auf Grundsicherung (ESSR 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) in der Lage sind zu arbeiten. 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) angesprochen: „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 konkretisierend und mit individuellen Rechtsansprüchen 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).

Zweites Zwischenfazit

Es besteht überhaupt 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. Politischer Kontext für weitergehende Schritte

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?

Ideengeschichtlicher Konsens

Dass konkurrierende Hypothesen zu (Haupt-)Ursachen von Armut bestehen, wurde mit den Hinweisen von Werner Schönig (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.

Eben hierin sieht hingegen Bernd Schulte einen zumindest weit reichenden Grundkonsens in Europa. So gehöre zu den Gemeinsamkeiten europäischer Sozialstaaten:

- ein auf demokratischer Grundlage aufgebautes staatliches System,
- ein Wirtschaftssystem, das auf Privateigentum hin und marktwirtschaftlich orientiert ist und in das der Staat korrigierend eingreift,
- auf die Wohlfahrt der Bürger gerichtete Staatsziele,
- ein breites Spektrum an Maßnahmen zur gesellschaftlichen Integration,
- ein ausgebautes System präventiven und kompensierenden sozialen Schutzes,
- Rechtsansprüche auf soziale Leistungen und Maßnahmen. (Schulte 1995: 241)

Sehr wohl haben wir es in Europa freilich 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 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 mindestensicherungspolitische Forderung für die EU-Ebene abgeleitet werden können. So wurzelt die Sozialpflichtigkeit des Eigentums (s. Erlassjahre) bereits in der Thora und wird in ihr 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 107. Sure). Säkular findet die Mindestsicherung (neben dabei immer auch zu findenden mindestensicherungskritischen Positionierungen und Beispielen mindestensicherungspolitisch 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 mindestensicherungspolitischer 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-europäischen Vertragswerk stützen kann?

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 mindestensicherungspolitische Fragen einschlägig ist dabei „Titel X Sozialpolitik“ (Art. 151-164) des Vertrages über die Anwendung des EU-Vertrages (AEUV).

Art. 153 AEUV [Sozialpolitik: Materien und Kompetenzen]

Art. 153 AEUV konkretisiert die in Art. 151 AEUV formulierten Ziele der Union. Die „Ermächtigungen“ des Art. 153 werden zum Teil als sich „alle (...) wesentlich auf die Arbeitnehmerschaft“ beziehend betrachtet (Eichenhofer 2012: 1630, Rn. 18) und Rechtsetzungsbefugnisse „stets nur im Hinblick auf Erwerbstätigkeit“ als „zulässig“ erachtet (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). „Sozialpolitik“ (so ja die Benennung von „Titel X“ AEUV), Sozialschutz (Art. 153 Abs. 1 lit. k) und Fragen der „Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung“ (lit. j) lassen sich sachlich nicht angemessen auf Fragen der Erwerbstätigkeit reduzieren (Althammer / Lampert 2014; Huster / Boeckh / Mogge-Grotjahn 2018). 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)

Der Artikel bietet jedenfalls verschiedene 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 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 Anknüp-

fungspunkt (siehe die obigen Ausführungen zu deren Wahl). Eine hinreichende Nähe scheint aber bei den Buchstaben c), h), j) und k) zumindest zu diskutieren:

Art. 153 Abs. 1 lit. c: „soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer“

Diese Kompetenzgrundlage für unionsweites Handeln favorisiert das Rechtsgutachten von Thorsten Kingreen (2017) für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zur Frage eines verbindlichen EU-Rechtsrahmens für soziale Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten. Dies ist angesichts der Mindestsicherung als Sozialschutzsystem zunächst auch naheliegend (s. Benz 2004: 178 f.; Benz 2018: 774). Das Gutachten belegt damit auch *eine* Möglichkeit zum Erlass von Mindestvorschriften für (dann allerdings nur bestimmte) Mindestsicherungssysteme bzw. -elemente im EU-Vertragsrecht. Denn hier sei der Arbeitnehmer-Begriff zu klären und wird von Kingreen in einem den arbeitsrechtlichen Arbeitnehmerbegriff übersteigenden sozialrechtlichen Arbeitnehmerbegriff gesehen, der im Sinne der sog. Wanderarbeitnehmerverordnung (VO(EG) 883/2004) auch für beitragsunabhängige 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. Nicht hiervon 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 auch das zentrale letzte Sicherungsnetz nicht im Kompetenzbereich von lit. c aufgehoben.

Angesichts dieser mindestsicherungspolitischen Ausschnitthaftigkeit überrascht es nicht, wenn in einem weiteren Rechtsgutachten von Miguel Gorjão-Henriques u.a. für das European Anti Poverty Network (EAPN) der durch Kingreen favorisierte Buchstabe c als ungeeignet für eine Mindestsicherungs(rahmen)richtlinie verworfen wird, da: „MI [Minimum Income] schemes, however, 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 lit. h verwiesen.

Art. 153 Abs. 1 lit. h: „berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen, unbeschadet des Artikels 166“

Zunächst: Die Spezifizierung der Eingliederung als „berufliche“ findet sich so zumindest in etlichen anderen der 23 amtlichen und „gleichermaßen verbindlichen“ Sprachfassungen des AEUV (Art. 358 AEUV i.V.m. Art. 55 des EU-Vertrages (EUV)) nicht.¹⁰ Rebhahn / Reiner (2019: 2202 ff.) zufolge, ist „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 Einkommenssicherung (sog. „passiven“ Leistungen). Ales (2018) äußert sich nicht zur Interpretation von Integration bzw. beruflicher Eingliederung. Eine Richtlinie wurde noch nicht auf die mit dem Amsterdamer Vertrag (1997) in den damaligen Art. 137 EG-Vertrag (EGV) eingefügte Materie gestützt (Ales 2018: 162 f.).

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 nicht nur auf vom Ar-

¹⁰ In der dänischen ist 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“ (s. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/...> [22.2.2019]).

beitsmarkt 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.) Im ersten Kapitel wurde zu den Funktionen der Mindestsicherung verdeutlicht, dass Mindestsicherungen sich wesentlich auf das *Verhältnis* von Einkommenssicherung und Erwerbsarbeitssystem beziehen.

Van Lancker (2010: 7 f.) führt aus: „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!”

Ausgeschlossen vom Regelungsbereich von lit. h ist Art. 166 AEUV, der „unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung“ die EU-Politik zu Fragen der beruflichen Bildung regelt, zu deren Zielen auch die „Verbesserung der beruflichen Erstausbildung und Weiterbildung zur Erleichterung der beruflichen Eingliederung und Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt“ gehört.

Als „aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzte[.] Personen“ (Art. 153 Abs. 1 lit. h) lassen sich als „nicht einbezogen geltende arbeitsfähige Arbeitslose“ (Eichenhofer 2012: 1631 Rn. 23) bzw. „Randgruppen des Arbeitsmarktes (behinderte, jugendliche und ältere Arbeitnehmer, Nichtqualifizierte und Langzeitarbeitslose)“ (ebd.) begreifen. Dies mögen vielleicht noch nicht tatsächlich zunächst ‚nur‘ „beruflich“ ausgegrenzte Personen sein, also solche, die zwar ein Beschäftigungsverhältnis finden könnten, aber noch kein ihrem Beruf entsprechendes gefunden haben. Sie schützt in Deutschland i.d.R. für ein Jahr das Arbeitslosengeld (I) vor der Erwartung der notfalls auch ‚unberuflichen‘ Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Zu den aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen lassen sich sachlich jedenfalls insgesamt zählen, Personen:

- die unterbeschäftigt (etwa: in unfreiwilliger Teilzeitbeschäftigung) sind; diese sind nicht selten als sog. ‚Aufstocker_innen‘ Leistungsbezieher_innen von Mindestsicherungsleistungen.
- die aufgrund vom Eintritt in das Ruhestandsalter sozialpolitisch von der Generation der Erwerbsfähigen geschieden werden; auch sie sind ggf. Leistungsbezieher_innen von Mindestsicherungen, etwa in Deutschland der Grundsicherung im Alter nach dem SGB XII.
- die aufgrund von Beschäftigungsverboten, etwa für geflüchtete und Asyl suchende Menschen, vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden; auch sie sind Adressaten (ggf. gesonderter) Mindestsicherungssysteme.
- die im Sozialleistungsrecht als besonders arbeitsmarktfremd definiert werden, etwa im deutschen Sozialrecht mit der Unterscheidung von mehr/weniger als drei Stunden möglicher täglicher Beschäftigung als Kriterium des Zugangs zu Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII; den beiden zentralen Mindestsicherungssystemen.
- die faktisch, etwa aufgrund von Behinderung, Haft, psychischer oder physischer Krankheit, Langzeitarbeitslosigkeit, familiärer Erziehungs- und Pflegeaufgaben, Überschuldung oder Wohnungslosigkeit, in besonderer Weise vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt sind; auch sie sind häufig auf Mindestsicherungsleistungen angewiesen.

Dabei sind Personen nicht selten multipel von Faktoren betroffen, die Ausgrenzungen vom Arbeitsmarkt bewirken (etwa psychisch kranke, wohnungslose Menschen; als langzeitarbeitslose, ‚zwangsverrentete‘ Personen).

Angesichts dieser Aufzählung kann es bei der Eingliederung sachlich zwar wesentlich, aber nicht ausschließlich um unmittelbare berufliche Eingliederung in den (ersten) Arbeitsmarkt gehen, sondern muss sich diese Eingliederung (zunächst und/oder daneben) auch auf weitere Dimensionen gesellschaftlicher Integration und Ausgrenzung 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 (die in Deutschland künftig um eine Mindestsicherungskomponente ergänzt werden soll; s. CDU / CSU / SPD 2018: 14 f.) sind untrennbar mit der Unterhaltssicherung verbunden (siehe Übergangsgeld; Gründungszuschuss). Auch hier muss die berufliche Eingliederung im engeren Sinne etwa mit notwendiger medizinischer Rehabilitation Hand in Hand gehen.¹¹ Weitere Beispiele zum oft untrennbaren Zusammenhang von beruflicher Eingliederung im engeren Sinne und Unterhaltssicherung ließen sich ergänzen, etwa im Bereich der Krankenversicherung (Krankengeld bei stufenweiser Wiedereingliederung). Damit ist die Mindestsicherung als eine Komponente beruflicher Eingliederung zu betrachten.

Jenseits solcher konkreten Beispiele aus der Sozialpolitik in Deutschland lässt sich auch noch einmal grundsätzlich nach den Regelungszielen der in Art. 153 Abs. 1 genannten Materien fragen. „Art. 153 ist grundsätzlich so auszulegen, dass er die Zielerreichung des Art. 151 ermöglicht.“ (Rebhahn / Reiner 2019: 2171, Rn. 1) Gemäß Art. 153 Abs. 1 Satz 1 dient der Artikel dazu, zur „Verwirklichung der Ziele des Artikels 151“ die Mitgliedstaaten auf den nachfolgend spezifizierten Gebieten zu unterstützen und zu ergänzen. Diese Ziele sind:

- die „Förderung der Beschäftigung“,
 - die „Verbesserung“ der Lebensbedingungen und
 - die „Verbesserung“ der Arbeitsbedingungen,
- um dadurch „auf dem Wege des Fortschritts“ zu ermöglichen:
- „ihre Angleichung“,
 - einen „angemessenen sozialen Schutz“,
 - den „sozialen Dialog“ zwischen Arbeitgeber_innen und Arbeitnehmer_innen,
 - die „Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau“ und
 - „die Bekämpfung von Ausgrenzungen“.

Unter lit. h sind diese Ziele für die hier benannte spezifische Gruppe (vom Arbeitsmarkt ausgegrenzte Personen) maßgeblich. Dass Mindestsicherungssysteme zur Verbesserung von Lebensbedingungen, zu einem angemessenen sozialen Schutz und zur Bekämpfung von Ausgrenzungen beitragen, wird sozialpolitisch fast nirgends bestritten.

Bezogen auf die Materie der (beruflichen) Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen und mit Blick auf das Ziel der „Förderung der Beschäftigung“ wird an Beispielen konkretisierend wiederum der untrennbare Zusammenhang von beruflicher Eingliederung im engeren Sinne und Mindestsicherung deutlich. So lässt sich die „Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials“ unter wohnungslosen Unionsbürger_innen nicht ohne deren hinreichende Mindestsicherung, die den effektiven Zugang zu Wohnraum einschließt, kurz-, mittel- und nötigenfalls langfristig fördern. Die Arbeitsuche von langzeitarbeitslosen und geflüchteten Personen wird jenseits ihrer mindesten materiellen (Lebensunterhalt) und immateriellen Sicherung (Soziale Dienste) in der Regel weder leistbar, noch erfolgreich sein. Bei durch Verrentung oder Beschäftigungsverbot vom Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen können sich Mindestvorschriften zur Eingliederung schließlich logisch nicht auf eine eng ausgelegte berufliche Eingliederung beschränken.

¹¹ S. hierzu https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Navigation/2_Rente_Reha/02_Rehabilitation/02_Leistungen/07_berufliche_reha/berufliche_reha_node.html [28.2.2019] sowie die dort verfügbaren weiteren Informationen.

Deutlich wird damit, dass die einem arbeitsmarktbezogen engen 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 Unionsbürger nicht in besonderem Maße aus dem Arbeitsmarkt (und damit der Möglichkeit zur Einkommenserzielung auf diesem ‚Markt‘) ausgegrenzt? Müssen dekommodifizierende Sozialleistungen nicht gerade für sie eine Alternative bereithalten?

- Die Europäische Kommission hat sich in ihrer 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 im Vertrag 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 Europäische Kommission lässt mit diesen einleitenden und miteinander verbundenen Referenzen (Verweis auf Art. 153 Abs. 1 lit. h und Art. 34 Abs. 3 der Grundrechtecharta) deutlich erkennen, dass auch sie die Fundierung der Mindestsicherungspolitik auf Art. 153 Abs. 1 lit. h für möglich hält. Umgekehrt hat jedoch etwa Sozialkommissarin Thyssen 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). Wirklich? In der für die Frage nach den sachlich angemessenen Regelungsmaterien von lit. h paradigmatischen Empfehlung (2008/867/EG) geht die Kommission – wie oben dargestellt – von a) Einkommenssicherung, b) Zugang zu Arbeit und c) Zugang zu Diensten als einem integrierten Dreiklang von Elementen „zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen“ (so der doch wohl an lit. h anknüpfende Titel der Empfehlung) aus.
- Der Rat der Arbeits- und Sozialminister_innen hat diese Empfehlung 2008/867/EG der Kommission jedenfalls im Dezember 2008 gebilligt. Auch geht der Rat in seiner eigenen Empfehlung 2016/C 67/01 „zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt“ (Rat der Europäischen Union 2016a) 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 Unterstützungsleistungen, 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.
- Das Europäische Parlament hat zum Konnex von Mindestsicherung und Eingliederung bekräftigt, „dass die Einführung und Stärkung angemessener Mindesteinkommensregelungen in allen Mit-

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.

gliedstaaten 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 S).

- Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss betont: „the urgent need 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).

Alle Hinsichten zusammengekommen erscheint lit. h als geeignete Rechtsgrundlage auch 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 ebenfalls geeignete Anknüpfungspunkte bestehen, womit die obigen Hinweise zum Umgang mit konkurrierenden Anknüpfungspunkten relevant würden.

Art. 153 Abs. 1 lit. j: „Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung“

Ein ganz wesentlicher Anspruch von Mindestsicherungssystemen ist in der Tat *auch* die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Insofern wäre die Gründung eines europäischen Rahmens für die Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten auf diese Rechtsgrundlage ebenfalls zunächst naheliegend. Anders als etwa in der an diesen Buchstaben anknüpfenden OMK zum Sozialschutz und sozialer Inklusion (die sich auch mit Armuts- und Ausgrenzungsprävention, Zugang zu der Mindestsicherung vorgelegerten Sicherungssystemen usw. befasst), geht es bei der Mindestsicherung aber viel spezifischer um ein wesentlich gegenüber Erwerbsarbeit nachrangiges und – wo immer möglich – auf Reintegration in Erwerbsarbeit zielendes letztes soziales Netz für aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzte Personen. Zur Mindestsicherung gehört – alle Mindestsicherungsvarianten¹⁴, mit Ausnahme von Pilotprojekten eines bedingungslosen Grundeinkommens¹⁵, einend – die grundsätzliche Nachrangigkeit gegenüber Erwerbsarbeit und daraus erzieltm Einkommen und (soweit möglich und zumutbar) die Unterstützung bei der Reintegration in Erwerbsarbeit.¹⁶ Damit ist bei Mindestsicherungssystemen nicht von Gleichrangigkeit von beruflicher Eingliederung (s. lit. h) und Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung (s. lit. j) oder – trennbar vom Ziel der vorrangigen Eingliederung in den Arbeitsmarkt – einem dominierenden Zweck der Bekämpfung sozialer Ausgrenzung auszugehen, sondern von einer spezifischeren – und daher vorzuziehenden (s.o.) – Regelungskompetenz nach lit. h gegenüber lit. j. 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 Personengruppen aus Kernbereichen sozialer

¹⁴ So sieht etwa selbst das SGB XII (für besonders arbeitsmarktferne Personen und Personengruppen) in § 11 Abs. 3 Satz 4 vor: „Können Leistungsberechtigte durch Aufnahme einer zumutbaren Tätigkeit Einkommen erzielen, sind sie hierzu sowie zur Teilnahme an einer erforderlichen Vorbereitung verpflichtet.“

¹⁵ Im Grunde beziehen sich allerdings selbst Modelle eines bedingungslosen Grundeinkommens (BGE) auf Erwerbsarbeit: neoliberal positiv zur Durchsetzung eines faktischen Arbeitszwangs mittels geringer Leistungshöhe eines BGE, negativ in sozialrevolutionären Modellen eines hohen BGE-Leistungsniveaus gerade zur Überwindung des Verweises lohnabhängiger Klassen auf Erwerbsarbeit und -einkommen (Benz 2009: 217).

¹⁶ Nicht näher eingegangen werden soll hier auf Modelle einer ‚negativen Einkommensteuer‘, auch wenn diese in seltenen Fällen in mindestensicherungspolitisch relevanten Dokumenten auf europäischer Ebene zumindest benannt werden (so in Europäisches Parlament 2012: 15, Ziff. 26 und 16, Ziff. 34). Anders als Modelle eines bedingungslosen Grundeinkommens sind Modelle einer negativen Einkommensteuer nachrangig gegenüber Erwerbseinkommen. Ebenso wie diese verkürzen sie Fragen der Mindestsicherung auf mindeste Mittel zum Lebensunterhalt und berücksichtigen die Förderung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für von ihm ausgegrenzte Personen sowie ihren nötigen Zugang zu sozialen Diensten nicht.

Teilhabe, wie zB Arbeit und Gesundheit. Die Regelung ist nachrangig gegenüber Art. 149, 153 Abs. 1 lit. a bis i und 166 AEUV“.

Art. 153 Abs. 1 lit. k: „Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes, unbeschadet des Buchstaben c“

Ähnlich ist wohl auch bezogen auf diesen möglichen Anknüpfungspunkt zu argumentieren: Er ist einschlägig, aber inhaltlich („Modernisierung“) noch unbestimmter als Buchstabe j („soziale Ausgrenzung“); eine spezifischere Alternative (lit. h) ist damit auch hier der Anknüpfung an lit. k vorzuziehen (s.o.). Dies gilt auch dann, wenn ein europäischer Rahmen für die nationalen Mindestsicherungssysteme sich sicher als ein ganz wesentliches Element der Modernisierung des Sozialschutzes auffassen lässt. Betrachtet man erwerbsfähige und als nicht erwerbsfähig definierte (potenzielle) Bezieher_innen von Mindestsicherungsleistungen sachlich richtig gleichermaßen als von Armut und Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt bedrohte oder betroffene Personen, ist gleichwohl lit. h eine bereits geeignete und dabei die spezifischere Rechtsgrundlage; sie ist daher lit. j und 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, nach Anhörung des EWSA und des Ausschusses der Regionen „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 hinderten Mindestvorschriften „die Mitgliedstaaten nicht daran, strengere Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu treffen“, soweit sie „mit den Verträgen“, gemeint sind der EUV und 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 widersprächen. 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 verwirklichen 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. 14 f.).

Politischer Wille

Es wird also auf den politischen Willen ankommen, die rechtlichen Möglichkeiten auch auszuschöpfen zu wollen. Ende März 2019 tritt voraussichtlich das Vereinigte Königreich aus der Europäischen Union aus. Im Mai 2019 finden Wahlen zum Europäischen Parlament statt. Im zweiten Halbjahr 2020 übernimmt Deutschland die Präsidentschaft im Europäischen Rat (zuvor sind dies: aktuell Rumänien, dann Finnland und 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 ist nun zu evaluieren. Die Frage ist offen, ob, und wenn: welche ‚politische Vision‘ die Europäische Union nach der Neuwahl des Europäischen Parlaments und mit neuer EU-Kommission im nächsten Jahrzehnt tragen soll. Ein möglicherweise günstiges Zeitfenster für einen europäischen Rahmen für die Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten.

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)

Europawahl

Die Europawahl kann dabei – wie jede Wahl – die politischen Kräfteverhältnisse im Europäischen Parlament kräftig verändern. Damit ist es auch möglich, dass das neu zusammengesetzte Parlament nicht wie bisher die Forderung einer verstärkten Mindestsicherungspolitik auf europäischer Ebene erhebt (oder mitträgt). 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.

Soweit Wahlprogramme bzw. deren Entwürfe der derzeit mit Fraktionsstatus im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien¹⁷ anlässlich der Europawahl am 26. Mai 2019 bereits bekannt sind (s. Anhang 4), lassen sich Anknüpfungspunkte zur Frage eines EU-Rahmens für die Mindestsicherung in unterschiedlicher Ausprägung und Stoßrichtung bei allen Parteien erkennen (s. ausführlicher Anhang 4, dort inkl. Quellenangaben und ohne Hervorhebungen):

- AfD: Das Wahlprogramm der Partei fokussiert einen europäischen Rahmen für die Mindestsicherung nicht, sondern fordert umgekehrt die Renationalisierung der Systeme (etwa über die „Abschiebung“ von EU-Bürger_innen, „die einem andern EU-Staat zur Last fallen“, über das Plädoyer für eine *10-jährige Anwartschaft* auf eine Leistungsberechtigung und eine Infragestellung der EU-Politik zur Freizügigkeit). Aussagen zum Missbrauch der EU-Niederlassungsfreiheit, zur „Armuts-

¹⁷ Hier nicht etwa alle derzeit im Europäischen Parlament mit Mitgliedern aus Deutschland (oder darüber hinausgehend) vertretenen Parteien zu berücksichtigen, lässt sich (nur) pragmatisch begründen; s. daher ergänzend <http://www.europarl.europa.eu/meps/de/search/table> [28.2.2019].

zuwanderung“ und „Einwanderung in die nationalen Sozialsysteme“ sprechen ‚*Spill over*‘-Problematiken und Aussagen zum „Missbrauch des großzügigen deutschen Sozialsystems“ ‚*Sozialdumping*‘-Motive an. Die AfD befürwortet, „dass es in Deutschland eine verlässliche soziale Absicherung für Arbeitslose und Geringverdiener geben muss, die ein menschenwürdiges Leben und ein Mindestmaß an sozialer Teilhabe gewährleistet.“

- CDU / CSU: Hier liegt noch kein Wahlprogramm vor. Verwiesen werden kann allerdings auf den *Koalitionsvertrag* im Bund (CDU / CSU / SPD 2018: 7), wonach sich die Bundesregierung für einen europäischen Rahmen für die Mindestsicherung einsetzt.
- FDP: Die Partei äußert sich im Wahlprogramm nicht explizit zur Frage eines EU-europäischen Rahmens für die Mindestsicherung, bekundet aber, dass (ausschließlich) in „Fragen, die tatsächlich eine erhebliche grenzüberschreitende Bedeutung für (...) die *Freizügigkeit* haben, (...) die EU politisch gefordert [ist], Regelungen zu treffen“; dabei sei „*verstärkte Zusammenarbeit* zwischen einzelnen Mitgliedstaaten eine Alternative, die genutzt werden könnte“. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer_innen und Selbständigen sei zu „verteidigen“. Das Wahlprogramm benennt das Risiko eines *Loyalitätsproblems*, wenn „junge Menschen in anderen Teilen Europas keine berufliche Perspektive [haben]. Dies gefährdet das Aufstiegsversprechen der sozialen Marktwirtschaft und damit die Legitimität und Akzeptanz unserer gemeinsamen Wirtschaftsordnung in Europa.“ Daher brauche es „die Förderung grenzüberschreitender Mobilität. (...) Schließlich *sollten* in Mitgliedstaaten effektive Systeme aufgebaut werden, die jungen Menschen in kurzer Frist entweder ein Jobangebot oder eine arbeitsmarktorientierte Weiterbildungsmaßnahme vermitteln oder fördern („Jugendgarantie“) – wie sie in Deutschland im Rahmen des SGB II und III schon bestehen.“
- Bündnis 90/Die Grünen: Das Wahlprogramm fordert „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.“
- SPD: Das Wahlprogramm fordert, „einen Rahmen für armutsfeste Mindestlöhne und adäquate Mindeststandards für nationale Grundsicherungssysteme in allen EU-Staaten durch[zu]setzen. (...) Kein *Vollzeit-Lohn* in der Europäischen Union soll unter der nationalen Armutsschwelle liegen. (...) In einem ersten Schritt streben wir (...) eine *Ratsempfehlung* für faire Mindestlöhne und soziale Mindestsicherung an.“
- Die Linke: Der Entwurf des Wahlprogramms fordert: „Alle EU-Staaten müssen verpflichtet werden, allen Menschen ein Leben ohne Armut zu ermöglichen.“ Dies lässt sich als Plädoyer für einen verbindlichen EU-Rahmen für die Mindestsicherung lesen, zumal das Programm fortfährt: „Dazu gehört eine *sanktionsfreie* Mindestsicherung für Menschen, die keine Erwerbsarbeit haben oder ausüben können. Sie muss *oberhalb der Armutsrisikogrenze* des jeweiligen Landes liegen.“ Und: „Die Sozialsysteme der Mitgliedstaaten sind unterschiedlich. Es ist nicht notwendig, sie zu vereinheitlichen. Einheitlich muss sein: das Recht auf ein Leben frei von Armut.“

Es finden sich also durchaus unterschiedliche und unterschiedlich konkrete Positionierungen deutscher Parteien zu mindestensicherungspolitischen Fragen auf europäischer Ebene. Zum Teil bieten sie sehr konkrete Anknüpfungspunkte zumindest für einen (noch) nicht rechtsverbindlichen Rahmen für die Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten.

Auf-/Um-/Abbau – die Großbritannien, Skandinavien und Niedrigniveauländer

Mit Portugal in den 1990er Jahren sowie aktuell Griechenland und Italien bauen 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 sorgen, ihre Systeme nun aufgrund von EU-Vereinbarungen wieder ausbauen zu sollen.

Zu den Unsicherheiten gehört auch, dass niemand weiß, wie (vielleicht sogar: ob) der Brexit tatsächlich kommt. Gesichertes Wissen aber ist, dass längst nicht alle EU-Mitgliedstaaten und ihre regierenden Parteien sozialpolitischen Ambitionen auf Unionsebene wohlgesonnen sind. So bilanzierte etwa Gerold Ambrosius zur Scheidung von EWG (dem Integrationsprojekt hin zur EU) und der European Free Trade Area (EFTA, dem konkurrierenden Freihandelsprojekt): Damals „(...) glaubte die Labour-Regierung, dass eine so enge Zusammenarbeit [in der EWG] mit Ländern, die mehrheitlich konservativ-liberal regiert wurden, den Verzicht auf die Durchsetzung der Labour-Programmatik hinsichtlich Planung und Lenkung und wohlfahrtsstaatlicher Politik bedeutete. (...) Vor allem in den sozialdemokratisch regierten skandinavischen Ländern wurde eine Beeinflussung der nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik durch supranationale Organe grundsätzlich abgelehnt.“ (Ambrosius 1996: 92) Im Vereinigten Königreich haben auch Tory-Regierungen aus ganz anderen Motiven mit dem EU-Integrationsprojekt gehadert. Skandinavische Länder schließlich sind nicht eben für unambitionierte Sozialpolitik bekannt, aber: heißt das auch, 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 einen möglichen Eingriff in nationale, sozialpolitische Souveränität befürchtend. Im Vereinigten Königreich muss für diese Gemeinschaftsmethode wohl nicht länger geworben werden. Aber vielleicht spricht die schleichende Aushöhlung nationaler Handlungsmacht unter formell bislang weitgehend fortbestehender nationalstaatlicher, sozialpolitischer Souveränität (Benz 2004: 44 ff.) 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 Hochniveauändern 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 verfißt.“ (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 i.V.m. Abs. 2 per Mehrheitsbeschluss zu einem auch eine Richtlinie umfassenden europäischen Rahmen für die Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten zu gelangen, 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 Beginn¹⁸ an für alle Mitgliedstaaten verbindlichen mindestsicherungspolitischen Rahmens.

¹⁸ So hat etwa eine spätere britische Regierung die Ablehnung des Sozialprotokolls zum Maastrichter Vertrag (1992) durch das Vereinigte Königreich aufgegeben; es wurde – über diesen Zwischenschritt des Protokolls – für zunächst 11 von 12 Mitgliedstaaten vereinbart und nach Aufgabe der Blockade in die Europäischen Verträge integriert.

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

- der Sozialcharta (1989, ohne dem Vereinigten Königreich),
- dem Sozialprotokoll zum Maastrichter Vertrag (1992, ohne dem Vereinigten Königreich),
- dem Schengen-Raum (seit 1995 in Kraft; s. Anhang 2),
- der Eurozone (seit 2002 in Bezug auf Bargeld verwirklicht; s. Anhang)

hinlänglich bekannt. Auch auf den Eurozonen-Fokus der ‚Europäische Säule sozialer Rechte‘ (2017) 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).

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 offenbleiben. Es bestehen 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. Konkrete Ausgestaltung eines EU-europäischen Rahmens für die Mindestsicherung

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 Sozialhilferegeln 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. Anhang 4 hat 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 mindestsicherungsbezogenen Empfehlungen oder ‚feierlichen Erklärungen‘ zu belassen.

4.1 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 (Sozialabgaben und 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, örtliche Mietobergrenzen),
 - 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.)

4.2 Der 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. Diesbezügliche Vorschläge spielen bislang auf EU-europäischer Ebene „eine marginale Rolle“ (Kleinlercher 2013: 53), auch wenn etwa im Wahlprogramm der Partei Die Linke (s. Anhang 4) zumindest für deren Diskussion plädiert wird.

4.3 Rahmenrichtlinie: Mindeststandards

Rahmenrichtlinie

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 sog. Empfehlungen entfalten sie jedoch rechtsverbindliche Wirkung. Der Begriff ‚Rahmenrichtlinie‘ wird dabei mitunter gewählt, um zu verdeutlichen, dass über die Richtlinie lediglich rechtsverbindlich vereinbart wird, der Varianz nationaler Politiken Grenzen zu setzen; der Begriff selbst stellt aber kein gesondertes Rechtsinstrument dar (Gorjão-Henriques u.a. 2010: 14). Er scheint auch der hier vorgeschlagenen Ausgestaltung angemessen.

Mindeststandards: Möglichkeiten und Grenzen

Es mag um ein Konzept ‚minimaler Harmonisierung‘ (Richard Hauser) gehen, es geht aber nicht um ‚Minimalstandards‘¹⁹ auf kleinstem gemeinsamen Nenner, so dass etwa nur das festgeschrieben werden könnte, was ohnehin bereits in allen Mitgliedstaaten realpolitisch umgesetzt ist.

Varianten von Mindeststandards

Grundsätzlich sind Mindeststandards mit verschiedenen (auch kombinierbaren) ‚Charaktereigenschaften‘ denkbar, etwa:

- *unbedingte Bestimmungen* (Bsp.: Ausschluss einer finalen Terminierung des Leistungsanspruchs): Eine solche Bestimmung lässt sich nicht schrittweise oder in alternativen Varianten einführen.
- *alternative Bestimmungen* (Bsp.: regionale/nationale Indikatoren; Lohn-/Preis-/Verbrauchsindikatoren): Sie lassen den Nationalstaaten Spielräume für Lösungsvarianten.
- *schrittweise Bestimmungen* (Bsp.: mindeste Leistungshöhe; persönlicher Geltungsbereich): Diese beziehen sich auf die Auswärtskonvergenz.
- *räumlich begrenzte Bestimmungen* (Bsp.: Euro-Zone; Ländergruppen): Diese beziehen sich auf die ‚variable Geometrie‘ und können auch unterschiedlich schnelle oder weite Schritte einer Aufwärtskonvergenz bedeuten.
- *„Soll“-Bestimmungen* (Bsp.: Einbindung in die vorgelagerte soziale Sicherung): Auch solcherlei Bestimmungen finden sich in europäischen Richtlinien.
- *nach Art und Umfang unbestimmte Bestimmungen* (Bsp.: Einbeziehung von Organisationen armutserfahrener Unionsbürger_innen): Bei nach Art und Umfang unbestimmten Bestimmungen kann

¹⁹ Für eine sozialrechtliche Argumentation hierzu s. Coen 2013: 1788, Rn. 10; Gassner 2018: 805, Rn. 7; Rebhahn / Reiner 2019: 2214, Rn. 76.

die *Form* frei gewählt werden, nicht aber, *ob* etwa die angesprochenen Organisationen *überhaupt* im Politikprozess (von der Problemdefinition bis zur Evaluation) angehört, einbezogen und dabei unterstützt werden müssen. Mindeststandards einer Rahmenrichtlinie werden bei der Art ihrer Umsetzung den Mitgliedstaaten regelhaft Spielräume lassen müssen (selbst eine Widerspruchsgarantie kann unterschiedlich ausgestaltet werden). Umgekehrt lässt sich über die Einhaltung einer Bestimmung umso eher Sicherheit erlangen, je konkreter sie gefasst ist. Hingewiesen werden soll aber auf die Möglichkeit (ggf. Notwendigkeit), auch den Umfang unbestimmt zu lassen.

- *freiwillige Bestimmungen* (Bsp.: Kinderzuschlag/-grundsicherung): Solche ‚Kann‘-Bestimmungen kommen häufig in EU-Richtlinien vor. Über Monitoringprozesse lässt sich auch vorsehen, vom nationalen Gesetzgeber zumindest zu erklären, *ob* und in welcher Weise mit Regelungsgegenständen national umgegangen wird. So kann eine Rahmenrichtlinie verlangen, dass sich zu Fragen der effektiven Bekämpfung der Kinderarmut seitens der Mitgliedstaaten verhalten werden muss. Sie kann es aber offen lassen, ob dies (wie für andere Leistungsberechtigte auch) lediglich im Rahmen der Sozialhilfe-Regelsätze geschehen soll oder über Kinderzuschlagslösungen oder eine Kindergrundsicherung auch präventiv gegenüber dem allgemeinen Mindestsicherungssystem. 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).
- *mit Vorbehalten belegbare Bestimmungen* (Bsp.: Altersgrenze): Hierzu liefert auf internationaler Ebene die UN-Kinderrechtskonvention bezogen auf Deutschland ein Beispiel (s. hierzu Pro Asyl 2010). Möglichkeiten einer Vorbehaltserklärung vorzusehen, erleichtert bzw. ermöglicht Staaten ggf. erst die Zustimmung, macht über die Bestimmung aber andererseits die internationale/europäische Erwartung deutlich (Regel/Ausnahme). In Deutschland war die Vorbehaltserklärung gegenüber der Kinderrechtskonvention fortwährend Gegenstand politischer Auseinandersetzung. Anlass dazu, die Einräumung von Möglichkeiten zumindest zu prüfen, Vorbehalte gegen bestimmte Mindeststandards formulieren zu können, geben auch bezogen auf eine europäische Rahmenrichtlinie zur Mindestsicherung Materien, die weder als freiwillige oder nach Art und Umfang unbestimmte Mindeststandards formuliert werden, noch ganz fallen gelassen werden sollen, die jedoch den politischen Zustimmungswillen so ernsthaft gefährden können, dass die Verabschiedung der Rahmenrichtlinie selbst im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu scheitern droht.

Um ein Beispiel zu nennen: In Dänemark besteht Anspruch auf Sozialhilfe (kontanthjælp) erst ab einem Alter von 30 Jahren (bzw. ab 18 Jahre bei einer abgeschlossenen Berufsausbildung). Für die verbliebene Altersgruppe zwischen 18 und 29 Jahren besteht nur die Möglichkeit, eine Bildungsförderung (uddannelseshjælp) – also eine konditionierte (an Bildungsmaßnahmen gebundene) Mindestsicherung – zu beziehen (MISSOC 2018). Wäre hier eine dänische Vorbehaltserklärung gegenüber einem ansonsten unionsweit geltenden Mindeststandard eines jenseits grundsätzlicher Arbeitsbereitschaft unbedingten, eigenständigen Leistungsbezuges ab Volljährigkeit nötig? Oder öffnet dies einem Flickenteppich an Ausnahmen Tür und Tor? Jedenfalls wäre der Preis politischer Mehrheitsbeschaffung auf europäischer Ebene, bestimmten Personen(-gruppen) in bestimmten Mitgliedstaaten zur Erzwingung ihrer Ausbildungsbereitschaft legal (legitim?) den Zugang zum Grundrecht auf Mindestsicherung vorzuenthalten, extrem hoch (vgl. auch die Diskussionen um die sog. ‚Totalsanktionierung‘ von unter 25-jährigen Leistungsbezieher_innen im deutschen SGB II und den teilweisen Ausschluss von EU-Bürger_innen von Mindestsicherungsleistungen).

Beschränken müssen sich Bestimmungen nach Art. 153 Abs. 2 lit. b AEUV jedenfalls 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:

- der Individualisierung versus Pauschalisierung von Leistungen (Bsp. einmalige Bedarfe – etwa für Familienfeiern; nicht: sog. ‚besondere Bedarfe‘ – etwa für eine diätische Kost bei einer chronischen Krankheit) sowie
- des Verhältnisses von Einkommen und Ausgaben (etwa: Regelsatzrelevanz oder Gebührenbefreiung zum Empfang des öffentlich-rechtlichen Rundfunks oder zur Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs).

Kataloge von Mindeststandard-Vorschlägen

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) und armutspolitischen Interessenvertretung (Van Lancker 2010) zusammengetragen und diskutiert. 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 folgende:

- Die Social Platform (2014) hat sich klar für eine Mindestsicherungsrichtlinie ausgesprochen und unter den zehn Kriterien für deren Ausgestaltung etwa auch eines zur Angemessenheit (genauer: 60%-Armuts(risiko)grenze, Indikatoren materieller Deprivation und Referenzbudgets) benannt. Jenseits der unten benannten Materien wird unter den zehn Kriterien ferner gefordert,
 - „Enable gender mainstreaming, gender impact assessment and gender budgeting“ (ebd.: 3); eine solche auf den Modus von ‚Ermöglichung von‘ oder ‚Berechtigung‘ bzw. ‚Befähigung zu‘ zielende Bestimmung leuchtet für die Setzung eines Mindeststandards nicht ein, wohl aber als Gegenstand unter den Erwägungen, die dem Mindeststandardkatalog einer Richtlinie vorangestellt sind.
 - „Ensure minimum income schemes are shaped within a comprehensive active inclusion approach that goes beyond activation and the ‚one-stop-shop‘ idea, and does not include negative conditionality“ (ebd.). Auch hier leuchtet ein Mindeststandard nicht ein, wohl aber eine Formulierung unter den Erwägungen.
- Das EMIN-Netzwerk (Van Lancker / Farrell 2018: 38) hat als Materien einer auf Art. 153 Abs. 1 lit. h zu gründenden Rahmenrichtlinie benannt:
 - “Common principles and definitions of what constitutes adequate Minimum Income Schemes
 - A common methodology for defining adequacy
 - Common approaches on coverage and efforts to facilitate take-up
 - Common information requirements
 - Common requirements for monitoring and evaluation
 - The requirement for systematic updating mechanisms
 - Requirement for independent bodies and procedures to adjudicate in cases of dispute between the administration and recipients
 - Establishing the principle of the engagement of stakeholders including civil society organizations and people experiencing poverty and on minimum income in the monitoring, mutual learning, evaluation and development of Minimum Income schemes.”

Auch dies fügt den nachfolgend näher betrachteten Beispielen nichts Wesentliches hinzu.

Bernd Schulte (1983/1991)

Bernd Schulte (1991: 21 f.) hat in einem Bericht für die Kommission bereits 1983 auf Grundlage eines Vergleichs der deutschen, französischen, britischen und niederländischen Sozialhilfesysteme zehn Kri-

terien herausgearbeitet, die er als Ausgangspunkt für weitere Diskussionen auf nationaler und europäischer vorgeschlagen hat.

1. *Allgemeiner Rechtsanspruch* (Ausgestaltung als subjektives Recht eines jeden Bürgers): Schulte plädiert hier für einen universalistischen individuellen Rechtsanspruch, der jedoch „zunächst“ Bürger_innen aus den Mitgliedstaaten vorbehalten bleiben könne, jedoch keine Altersgrenze enthalten solle.
2. *Grundsatz der Bedarfsdeckung*: „Ziel des Rechtes auf ein Mindesteinkommen sollte es sein, dem Berechtigten die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Dabei sollten die Lebensverhältnisse und der Lebensstandard zugrunde gelegt werden, die in dem betreffenden Mitgliedstaat jeweils üblich sind. Als Indikatoren für diese ‚gesellschaftliche Normalität‘ kommen das jeweilige nationale Durchschnittseinkommen, die jeweiligen Verbrauchsgewohnheiten (...) sowie das nach einem spezifischen, wissenschaftlich fundierten Bedarfsmengenschema (‚Warenkorb‘) ermittelte Lebensnotwendige in Betracht.“

Hier klingt bereits die heute wieder unter dem Begriff der Referenzbudgets diskutierte Frage geeigneter Indikatoren für die Leistungsbemessung an. Dabei an die je nationalen empirischen ‚Normalitäten‘ von Einkommen und Verbrauch anzuknüpfen, wird auch in Mindeststandardvorschlägen anderer Autor_innen nicht in Frage gestellt und ist angesichts der Heterogenität von Wirtschaftskraft und Durchschnittseinkommen zwischen den Mitgliedstaaten einem ‚EU-Standard‘ sicher vorzuziehen. Beim Bedarfsmengenschema zeigen sich allerdings auch Grenzen einer wissenschaftlichen Fundierung. Denn welcher Bedarf anzuerkennen ist, bleibt normativ fortwährend abhängig von den von Hauser benannten unterschiedlichen Werturteilen und -haltungen. Selbst der Versuch, dem über die Umstellung von Warenkörben auf eine Statistikmethode zu entkommen, erledigt diese Restriktion nicht. Dies zeigen die Debatten um Referenzgruppen (Becker / Tobsch 2016) und etwa die Aberkennung der Regelsatzrelevanz von Alkohol und Tabak in Deutschland. Auch Referenzbudgets betrifft diese Einschränkung. Sie zu entwickeln erscheint gleichwohl sinnvoll, um auf das in Abb. 1 deutlich werdende Problem der Robustheit der Armuts(risiko)grenze in unterschiedlichen Mitgliedstaaten zu antworten. Daher wird unten vorgeschlagen, beide Zugänge zu verbinden, sobald erste Versionen europäischer Referenzbudgets konsens- bzw. kompromissfähig sind.

3. *Bedarfsprüfung*: Da die Mindestsicherung nur bedürftigen Personen helfen solle, seien „grundsätzlich das gesamte Einkommen und das gesamte Vermögen“ anzurechnen. „Aus der Zielsetzung des Mindesteinkommens, in jedem Falle und für jedermann Einkommensarmut auszuschließen, folgt zugleich, daß selbst die absichtsvolle Nichterzielung von Einkünften nicht dazu führen kann, den Rechtsanspruch (...) gänzlich zu versagen (...).“ Dies lässt begrenzte Sanktionen bei mangelnder Mitwirkung zur Überwindung der Bedürftigkeit zu, schließt andererseits aber die zeitliche Limitierung von Leistungsansprüchen aus – ein fundamentaler Unterschied des solchermaßen konkretisierten ‚Europäischen Sozialmodells‘ zum ‚US-amerikanischen‘. Angesichts der hier zu verfolgenden Fragestellung einer ‚armutsfesten‘ Mindestsicherung setzt die Einräumung von Sanktionsmöglichkeiten freilich ein unsanktioniert leicht über der Armuts(risiko)grenze (bzw. den Referenzbudgets) voraus, dass maximal auf diese Grenze zu kürzen ist. Gleichwohl wird unten vorgeschlagen, einen mindesten europäischen Standard für die Leistungshöhe lediglich schrittweise bis zur Armuts(risiko)grenze einzuführen.
4. *Nachrang*: „Mit der Bedarfsprüfung ist zugleich der Grundsatz des Nachrangs angesprochen, der in allen Mindesteinkommens- und Sozialhilferegelungen der Mitgliedstaaten in allerdings so unterschiedlicher Ausprägung existiert, daß zunächst wohl allein seine grundsätzliche Geltung festgeschrieben werden kann, die konkrete Ausgestaltung des Nachrangs gegenüber insbesondere Unterhaltsleistungen privater sowie gegenüber anderen öffentlichen Transferleistungen von der konkre-

ten Ausgestaltung zum einen des bürgerlich-rechtlichen Unterhaltsrechts, zum anderen des gesamten öffentlichen Transferrechts (Sozialleistungsrechts u.a.) abhängig gemacht werden muß.“ Hier zeigt sich ein Beispiel für die o.g. „nach Art und Umfang unbestimmten Bestimmungen“, die an Grenzen zumindest des gesetzgeberisch Konkretisierungsgrades (bzw. -willens hierzu) für europäische Mindeststandards anknüpfen.

5. „*Familiengerechtigkeit*“: Hier geht es um die wiederum unbestimmte „angemessene Berücksichtigung“ der in der Haushalts-/Bedarfsgemeinschaft lebenden Zahl der Mitglieder.
6. *Einbindung in die primäre soziale Sicherung*: Diese sei anzustreben. Ein Beispiel für „Soll“-Bestimmungen.
7. *Bürgernähe der Verwaltung*: Mit diesem Grundsatz solle der in der Vergangenheit verbreiteten Nichtinanspruchnahme Rechnung getragen werden. Die Nichtinanspruchnahme von Leistungen ist nach wie vor ein ernstzunehmendes Problem. Sie lässt sich (siehe Kapitel 1) nicht völlig verlässlich seitens des Staates bekämpfen. Gleichwohl lässt sie sich mit einer solchen Bestimmung ansprechen.
8. *Rechtsschutz*: Gemeint ist hier die Ausgestaltung des Rechtsanspruches in einer Weise, die es den Leistungsberechtigten ermöglicht, diesen effektiv und schnell durchzusetzen.
9. *Integrationsprinzip*: „Zu gewährleisten ist schließlich, dass Mindesteinkommensregelungen im Einklang stehen nicht nur mit dem sonstigen Sozialleistungsrecht, sondern auch mit bürgerlich-rechtlichen, arbeitsrechtlichen und steuerrechtlichen Vorschriften, um zu vermeiden, dass die Unterstützungsleistungen etwa durch Pfändung (...), Besteuerung o.ä. verringert oder entzogen werden.“ Eine zweifellos wichtige Bestimmung für eine armutsfeste Ausgestaltung eines europäischen Rahmens, allerdings mit der Einschränkung, dass eine Besteuerung insoweit zulässig sein sollte, so sie nicht zu einem Netto-Leistungsniveau unterhalb der (ggf. mithilfe von Referenzbudgets modifizierten) Armuts(risiko)grenze führt.
10. *Verknüpfung mit sonstigen Hilfen*: Mindesteinkommensregelungen sollten demnach um Leistungen insbesondere der Beratung, persönlichen Dienstleistung, Rehabilitation sowie der schulischen und beruflichen Eingliederung ergänzt werden. Hier handelt es sich ebenfalls um einen zentralen Mindeststandard, soll auch den immateriellen Dimensionen der Armut und ihrer Überwindung über und jenseits des Arbeitsmarktes Rechnung getragen werden (s. Kapitel 2 und 3). Erst dies macht ein „Mindesteinkommen“ im engeren Sinne zu einem umfassenden und kohärenten Mindestsicherungssystem. Hierzu präzisierend Schulte: „Im Hinblick auf den bedingungs- und voraussetzungs, feindlichen Charakter des Mindesteinkommens als einer auf Befriedigung des elementaren Lebensbedarfs abzielenden Sozialleistung einerseits sowie als Element sozialen Bürgerrechts andererseits sollte allerdings die Gewährung dieser monetären Leistung nicht von der Inanspruchnahme weiterer Hilfen (...) abhängig gemacht werden, sondern die letztgenannten Hilfen sollten zusätzlich angeboten werden (...).“

Bernd Schulte selbst bezeichnet die zehn zur Diskussion gestellten Kriterien als „vorsichtigen“ Vorschlag. Sie könnten zumindest dazu beitragen, „daß die Divergenzen (...) nicht weiter zunehmen, sondern im Lichte des im EWG-Vertrag [heute: AEUV] geforderten ‚wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts‘ (...) einander annähern“ (ebd.: 23). Diese Herangehensweise erhöht nicht nur die Konsensfähigkeit, sie trägt auch dem Umstand Rechnung, dass die „Disparitäten und Divergenzen auf dem Gebiet der Mindesteinkommenssicherung/Sozialhilfe nach wie vor größer als im Bereich der sozialen Sicherheit im eigentlichen Sinne“ sind (ebd.: 12f). Anspruchsvoll und über den Status quo in einigen bzw. vielen Mitgliedstaaten hinausgehend sind sie vor allem in Bezug auf den allgemeinen Rechtsanspruch und das Prinzip der Bedarfsdeckung. Die meisten Kriterien liegen jedoch jenseits dieser insbesondere mit Blick auf den Grundrechtscharakter der Mindestsicherung problematischsten beiden The-

menkomplexe. Sie beziehen sich auf weitere Aspekte der Qualität sozialer Sicherungen, „die jedoch wie das Absenken von Leistungshöhen und die Ausgrenzung von Anspruchsberechtigten (siehe die Schaffung gesonderter Leistungssysteme für Asylsuchende) Gegenstand von Dumping-Konkurrenz sein können.“ (Benz 2004: 276)

Empfehlung 92/441/EWG (1992)

Die Arbeits- und Sozialminister_innen aller damals 12 Mitgliedstaaten haben auf Vorschlag der Kommission 1992 mit ihrer Rats-Empfehlung 92/441/EWG einander wechselseitig eine Reihe von Ausgestaltungskriterien für die Mindestsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten benannt und empfohlen. Sie werden nachfolgend geordnet nach

- Bestimmungen zur Ausgestaltung der Mindestsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten,
- Bestimmungen zur Kontextgestaltung der Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten,
- Bestimmungen zu Gestaltungsschritten und zur Evaluation auf der Ebene der Mitgliedstaaten sowie
- Bestimmungen zu ihrer Rahmung auf europäischer Ebene

gruppiert dargestellt (zum Aufbau der Empfehlung selbst, s. Anhang 5). Dabei wird für die nachfolgend grün markierten Regelungsgegenständen hier angenommen, dass sie sich relativ einfach in eine Rahmenrichtlinien übernehmen lassen. So etwa die erste Aussage, nach der der Rat den Mitgliedstaaten empfiehlt anzuerkennen, „dass jeder Mensch einen grundlegenden Anspruch auf ausreichende Zuwendungen und Leistungen hat, um ein menschenwürdiges Leben führen zu können“. Bei gelb markierten Regelungsgegenstände wird hingegen Erläuterungs-, Diskussions- oder Anpassungsbedarf gesehen.

Abb. 3: Empfehlungen des Rates (92/441/EWG) zur nationalen Ausgestaltung der Mindestsicherung

Regelungsgegenstand	92/441/EWG ²⁰
subjektiver Rechtsanspruch aller Menschen/Bürger	I. A.
Gründung dieses Anspruchs auf die Menschenwürde	I. B. 1.
Gewährleistung dieser Garantien im Rahmen von Sozialhilfe(-systemen)	I. D.
Festlegung des persönlichen Geltungsbereiches (Aufenthaltsstatus; Ausbildungs-/Erwerbsbereitschaft; Vollzeitbeschäftigte; Studierende)	I. B. 2. u. 3.
Aufklärung, Information über Ansprüche	I. C. 6.
Grundsatz: zeitlich unbefristet	I. B. 4.
Grundsatz: Bedarfsdeckung (Preisniveau; Lebensstandard; Haushaltsart und -größe; besondere Bedarfe)	I. C. 1. a) u. b)
Aufstockung; Ausgleichshilfe für Personen, deren (Haushalts-)Einkommen unter dem Betrag liegen	I. C. 2
Leistungsanpassung (indikatorengestützt; regelmäßig)	I. C. 1. c) u. e)
administrative Zugänglichkeit (niederschwellige Verwaltung; einfache Verfahren)	I. C. 6.
Rechtsschutz (Widerspruch; Klage)	I. C. 6.

Quelle: eigene Darstellung

So führt die Empfehlung 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 Ein-

²⁰ Die Codes in dieser Spalte bezeichnen die Fundstellen in der Empfehlung, siehe hierzu Anhang 5.

schränkung nicht entsprechen. Politisch könnte sie jedoch unüberwindbar oder Gegenstand einer schrittweisen Ausweitung des Geltungsbereiches sein.

Zum Grundsatz der Bedarfsdeckung sagt die Empfehlung aus: „Unter Berücksichtigung des Lebensstandards und des Preisniveaus in dem betreffenden Mitgliedstaat ist für Haushalte unterschiedlicher Art und Größe der jeweilige Betrag der Zuwendungen festzulegen, die als ausreichend zur Deckung derjenigen Bedürfnisse angesehen werden, die unabdingbar erfüllt sein müssen, wenn die menschliche Würde gewahrt werden soll. Um besonderen Bedürfnissen Rechnung zu tragen, sind die Beträge anzupassen oder zu ergänzen.“ Beim letzten Satz (der Ausnahme) ließe sich wohl „[bedarfsgerecht] anzupassen oder zu ergänzen“ relativ unproblematisch und kaum weitergehend präzisieren. Beim ersten Satz (der Regel) aber muss inzwischen auf 27 Jahre an Erfahrungen mit dieser Empfehlung zurückgeblickt werden. Angesichts des Niveaus der Leistungsbeträge (s. Anhang 1) und seiner Varianz sollten für einen tatsächlich (weitestgehend) ‚armutsfesten‘ europäischen Rahmen schrittweise einzuführende Mindestleistungshöhen gemessen an der (ggf. um Erkenntnisse aus Referenzbudgets zu ergänzenden) Armuts(risiko)grenze vorgesehen werden, wie sie etwa in dem Phasenmodell unten vorgeschlagen werden.

Abb. 4: Empfehlungen des Rates (92/441/EWG) zur Kontextgestaltung der Mindestsicherung

Regelungsgegenstand	92/441/EWG
Kohärenz (Sozial-, Steuer-, Zivilrecht)	I. C. 3
Bedürftigkeitsprüfung (Einkommen; Vermögen)	I. B. 3.
Nachrang (insbesondere gegenüber Unterhaltsansprüchen)	[I. B. 3 u. C. 2 u. 3.]
Anreiz für Erwerbsfähige, sich um Arbeitsstelle zu bemühen	I. C. 1. d)
ergänzender Charakter; (Wieder-)Eingliederung in Versorgungssysteme	I. B. 5.
Weitere Hilfen (Information; Beratung; soziale, wirtschaftliche, ausbildungs- und arbeitsbezogene Eingliederung; Rechtsbeistand)	I. B. 6 u. C. 4 u. 5

Quelle: eigene Darstellung

Beim Regelungsgegenstand des ergänzenden Charakters und der (Wieder-)Eingliederung in die Versorgungssysteme sieht die Empfehlung vor zu berücksichtigen a) den „ergänzende[n] Charakter dieses Anspruchs [auf Mindestsicherung] gegenüber den bestehenden sozialrechtlichen Ansprüchen“ und b) „parallel hierzu ist die Wiedereingliederung der bedürftigsten Personen in die allgemeinen Versorgungssysteme zu betreiben“. Während a) eine wichtige Klarstellung markiert, geht b) wohl über das hinaus, was sich im Rahmen einer Richtlinie als Mindeststandard formulieren lässt. Hier wäre eine freiwillige oder Soll-Bestimmung oder Öffnung für Vorbehaltserklärungen zu diskutieren oder eine Verschiebung der Bestimmung in die dem Mindeststandardkatalog vorangestellten Erwägungen.

Unter den Regelungsgegenständen ‚weiterer Hilfen‘ erscheint (nur) einer problematisch. So seien für „Personen, deren Alter und Gesundheitszustand eine Erwerbstätigkeit zulassen, (...) nötigenfalls auch hinsichtlich der Berufsausbildung (...) Bestimmungen zu erlassen, die ihre Eingliederung bzw. Wiedereingliederung ins Erwerbsleben wirksam unterstützen.“ Dies ist fachpolitisch sicher sinnvoll, würde aber zumindest als Einzelbestimmung mit der Einschränkung in Art. 153 Abs. 1 lit. h AEUV kollidieren, dass dieser Art. 166 AEUV unberührt lasse.

Abb. 5: Empfehlungen des Rates (92/441/EWG) zu nationalen Gestaltungsschritten und zur Evaluation

Regelungsgegenstand	92/441/EWG
schrittweise Umsetzung, ab sofort; Bilanz nach 5 Jahren	I. E.

systematisch tatsächlichen Zugang evaluieren	I. F.
Bewertung von Durchführung und Wirkungen	I. F.

Quelle: eigene Darstellung

Bereits die Empfehlung sieht also den Mechanismus einer (allerdings auf nationalstaatlicher, nicht auch europäischer Ebene näher zu bestimmenden) schrittweisen Einführung vor und hält einen fünfjährigen Horizont vor Ziehung einer Bilanz für angemessen. Dies wird im Licht der (nicht nur) mit der Anzahl an EU-Mitgliedern gewachsenen Heterogenität der Mindestsicherungspolitik in den Mitgliedstaaten unten bei den Überlegungen zur schrittweisen Umsetzung noch einmal aufzugreifen sein.

Abb. 6: Empfehlungen des Rates (92/441/EWG) zur Rahmung auf europäischer Ebene

Regelungsgegenstand	92/441/EWG
Informations- u. Erfahrungsaustausch anregen und organisieren	II. 1.
Bewertung nationaler Maßnahmen	II. 1.
regelmäßige Berichterstattung an Parlament, Rat, EWSA	II. 2.

Quelle: eigene Darstellung

Diese Bestimmungen betreffen Gliederungspunkt 4.4 und sind in die Richtlinie mit aufzunehmen.

Anne Van Lancker (2010)

Anne Van Lancker hat 2010 in einem Arbeitspapier für EAPN Vorschläge für Inhalte und Prozesse zur Verwirklichung einer EU-europäischen Rahmenrichtlinie zur Mindestsicherung ausgearbeitet, inklusive eines konkreten Entwurfes für den Aufbau und – in Teilen – die Abfassung einer solchen Richtlinie (Van Lancker 2010: 14-22):

- Einführend sind u.a. Referenzen zu politischen und rechtlichen Dokumenten sowie wissenschaftlichen Studien vorgesehen und wird die Rahmenrichtlinie auf Art. 153 Abs. 1 lit. h gestützt.
- 1. Kapitel: Generelle Bestimmungen

Darin wird in Art. 1 Satz 1 als Zweck und Anwendungsbereich der Rahmenrichtlinie definiert: „The purpose of this framework directive is to set out minimum requirements and provisions for establishing the right of every person, residing within the territory of the Member State, to an adequate income, with a view of putting into effect the objective of integrating people excluded from the labour market.“ Damit wird der personale Anwendungsbereich weit gefasst (‘jede Person’), der materiale Gehalt von Mindestsicherungen hier allerdings (noch) enggeführt (Einkommenssicherung vs. auch weitere soziale Hilfen; siehe hierzu Art. 3 Abs. 2 und Art. 7 unten).

Als Mindestsicherungssysteme definiert Art. 2 Abs. 1 „Minimum income schemes: last resort schemes which are intended to ensure minimum standards of living for individuals and their dependants when they have no other means of financial support; income support schemes which provide a safety net for those not eligible for social insurance payments or those for which these have expired. In some Member States minimum income payments are complemented with in kind benefits.“ Auch hier ist eine Engführung enthalten, wenn nur erloschene Sozialversicherungsansprüche benannt werden, nicht aber auch die Notwendigkeit, ggf. unzureichende Sozialversicherungs- und Versorgungsleistungen über Mindestsicherungsleistungen aufstocken zu müssen (vgl. hierzu allerdings Art. 6). Ferner bestimmt der Artikel die Begriffe „Specific allowances“, „At-risk-of-poverty threshold“ und „Adequacy“. Letztere umfasse etwa auch Grundbedürfnisse an Gesundheit und gesellschaftlicher Partizipation, die unter Mitwirkung armutserfahrener Unionsbür-

ger_innen zu bestimmen seien. Adäquate Leistungen seien als im Prinzip allgemeinzugängliche und unbefristete Rechtsansprüche vorzusehen und in Relation zum Lebensstandard eines Mitgliedstaates zu bestimmen.

– 2. Kapitel: Aufbau angemessener Mindestsicherungssysteme

Art. 3 behandelt in Abs. 1 zunächst die schrittweise Umsetzung des Richtlinienziels (dazu unten mehr). Abs. 2 nimmt als Kann-Bestimmung darauf Bezug, Mindesteinkommenssysteme (im Sinne von Mindestsicherungssystemen) durch auf spezifische Bedarfe vulnerabler Gruppen bezogene besondere Hilfen zu komplettieren. Abs. 3 sieht jährliche Leistungsanpassung gemäß nicht näher bestimmter, transparenter Verfahren und Indexwerte zum Lebensstandard vor.

Der noch nicht näher ausformulierte Art. 4 beschreibt das Verfahren zur Erarbeitung einer EU-weiten Methodologie zur Angemessenheit von Mindestsicherungssystemen (s. auch dazu unten mehr).

Art. 5 sieht die Förderung transnationaler Maßnahmen (einschließlich Erfahrungsaustausch, Vergleich und Monitoring gemäß der gemeinsamen Methodologie) durch das ‚Progress‘-Programm vor.

In Art. 6 werden die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert, koordinierend die Kohärenz ihrer Mindestsicherungs- und Sozialversicherungssysteme sicherzustellen, um die Universalität des Zugangs zur Einkommenssicherung bezogen auf den Lebenszyklus und soziale Risiken sicherzustellen.

Art. 7 nimmt Bezug auf den Ansatz aktiver Eingliederung: „Member States will put in place a systematic, integrated approach to implementing active inclusion, targeting active labour measures at recipients of minimum income schemes and giving them the right to participate in activation measures and developing more personalized and comprehensive systems of support, whilst guaranteeing adequate income. They will ensure affordable access to quality services, particularly social services of general interest.”

Art. 8 bekräftigt das Recht der Mitgliedstaaten zu weitergehenden Regelungen und Maßnahmen für die Integration von aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen und zu höheren Niveaus ihrer Einkommenssicherung. Umgekehrt dürfe die Richtlinie unter keinen Umständen zur Rechtfertigung von Standardverschlechterungen bemüht werden.

– 3. Kapitel: Rechtsmittel und Durchsetzung

Art. 9 sichert Personen, die sich in ihrem Recht auf Zugang zu Leistungen verletzt sehen, administrative und gerichtliche Verfahren der Vermittlung, des Widerspruchs und der Klage zu. Ebenso sollen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass von diesen Personen beauftragte oder diese unterstützende Vereinigungen die Möglichkeit haben, in jede dieser administrativen und juristischen Verfahren einbezogen zu werden.

– 4. Kapitel: Schlussbestimmungen

Art. 10 verpflichtet die Mitgliedstaaten, bis zum 31. März 2020 Gesetze, Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften zu erlassen, um die Richtlinie umzusetzen und hierüber die Kommission zu informieren. Die Mitgliedstaaten können dabei auf deren Wunsch auch die Sozialpartner an der Umsetzung beteiligen, sofern sie dabei die o.g. Frist sicherstellen und diese soweit nötig hierfür unterstützen.

Art. 11 regelt das Monitoring und die Evaluation der Richtlinie, wofür sie die OMK Sozialschutz und soziale Inklusion, die Europäische Plattform gegen Armut und die Europa-2020-Strategie als Rahmen bestimmt. Ein ‚Stakeholder Forum‘, bestehend u.a. aus Vertreter_innen der lokalen, regi-

onalen nationalen politischen Ebenen, aus Wissenschaftler_innen, Sozialpartnern und armuterfahrenen Personen sowie diese unterstützenden Nichtregierungsorganisationen seien zentrale Partner in diesem Monitoringprozess.

Art. 12 regelt das Inkrafttreten der Richtlinie 20 Tage nach Veröffentlichung im Amtsblatt der EU.

Art. 13 erklärt die Mitgliedstaaten zu Adressaten dieser Richtlinie.

Van Lancker liefert damit einen konkreten Richtlinienvorschlag, der sich im Wesentlichen mit dem Katalog an Mindeststandards von Bernd Schulte (die Idee eines Bedarfsschemas über Referenzbudgets wieder aufnehmend) und der Empfehlung 92441/EWG des Rates deckt, jedoch einen konkreten zweistufigen Prozess für die schrittweise Einführung von Bestimmungen zur Leistungshöhe vorsieht, der auf eine Dekade hin angelegt ist.

Dabei sieht Van Lancker bei der Bestimmung der Angemessenheit von Leistungen (s. dazu auch unten die Ausführungen zum Umsetzungsprozess) beim Monitoring und der Evaluation ausdrücklich die Partizipation auch von Sozialleistungsbezieher_innen sowie armuterfahrenen Personen vor. Neben ihnen werden bei den Widerspruchsmöglichkeiten auch sie unterstützende bzw. vertretende Vereinigungen benannt. Der Vorschlag spiegelt damit den auch im Rahmen des EMIN-Netzwerkes und durch EAPN hervorgehobenen partizipativen Ansatz. Gestützt wird diese Forderung etwa vom Europäischen Parlament (2012: 18, Zif. 49).

Diskussion und Ergänzungen

Einige Anregungen und zum Teil kritische Anmerkungen wurden zu den diskutierten Empfehlungen und Vorschlägen oben bereits gemacht. Insgesamt erscheinen alle drei näher in den Blick genommenen Kataloge eine gute Basis für die nähere Ausarbeitung einer Rahmenrichtlinie, die letztlich nicht im Rahmen von Gutachten geschehen kann, sondern 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 ‚beruflichen Eingliederung‘ (s. Art. 153 Abs. lit. h) eine prominente Rolle.

Das Informationssystem der EU zur sozialen Sicherung (MISSOC 2018) liefert eine umfassende Liste an Ausgestaltungskriterien für Mindestsicherungssysteme, die einen Anhaltspunkt dafür bietet, ob die oben diskutierten Kriterien wichtige und zugleich europäischen Mindeststandards zugängliche Materialien ausgespart haben.

Abb. 7: MISSOC-Kriterien zur Ausgestaltung von Mindestsicherungssystemen

- | |
|---|
| Geltende Rechtsgrundlage |
| Grundprinzipien |
| Anwendungsbereich |
| Hauptbedingungen |
| 1. Staatsangehörigkeit und Wohnsitz |
| 2. Alter |
| 3. Sonstige Bedingungen |
| 4. Spezifische Bedingungen für Personen im erwerbsfähigen Alter |
| Bedürftigkeitsprüfung |
| 1. Nicht berücksichtigtes Einkommen |

- 2. Definition von Einkommen und gestatteten Abzügen
- 3. Berücksichtigtes Eigentum und berücksichtigte Vermögenswerte
- Mindestsicherung
 - 1. Bestimmung der Mindestsicherung
 - 2. Mindesteinkommensniveau
 - 3. Dauer und zeitliche Begrenzung der Leistung
- Zulagen
 - 1. Wohnungszuschuss
 - 2. Gesundheitsversorgung
 - 3. Sonstige Zulagen – Geldleistungen
- Anspruchsüberprüfung
- Rückgriff
- Leistungsanpassung
- Kumulation von Leistungen mit Erwerbseinkommen
- Kumulation mit sonstigen Sozialleistungen
- Besteuerung und Sozialabgaben
 - 1. Besteuerung von Geldleistungen
 - 2. Sozialabgaben von Geldleistungen

Quelle: MISSOC 2018

Ein solcher Abgleich zeigt keine wesentlichen Regelungsgegenstände, die in den Empfehlungen und Vorschlägen zu Mindeststandard-Katalogen unberücksichtigt geblieben wären.

Gleichwohl bleibt eine beachtliche Kluft zwischen

- dem Zielpunkt einer tatsächlich (weiterstehend) 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 bei Van Lancker (2010),
- und der Differenziertheit und Varianz der über MISSOC berichteten derzeit realen Leistungsansprüche.

Zum zeitlichen Horizont und zu für Mitgliedstaaten wechselseitig verlässlichen Zwischenschritten wird daher unten ein mögliches Phasenmodell skizziert. Darum, die Bedarfsgerechtigkeit von Mindestsicherungsleistungen differenziert für unterschiedliche Fallkonstellationen verlässlich sicherzustellen, bemühen sich die laufenden Arbeiten zur Entwicklung von Referenzbudgets. Angesichts der in Anhang 1 deutlich werdenden Diskrepanz der Angemessenheit bestehender Leistungsniveaus sollte auch eine detailliertere Festlegung von schrittweise einzuführenden Mindeststandards für verschiedene Fallgruppen erwogen werden.

Auch wenn der obige 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 oben noch nicht angesprochen wurden. Angesichts von historischen oder aktuellen Fällen der Entrechtung armuterfahrener Menschen in den Mitgliedstaaten und damit möglicher künftiger Ausgrenzungen von Mindestsicherungsempfänger_innen sollten Mindeststandards insbesondere auch zu folgenden zwei Bereichen vorgesehen werden:

- 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 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: 246 f.), 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? Die obige Auswertung zeigt: Es verbleiben eine Menge Ausgestaltungsmerkmale, über die weiterhin ausschließlich in den Mitgliedstaaten zu befinden ist (s. Anhang 6). Dies betrifft Fragen, die die innerstaatliche Kompetenzordnungen berühren (etwa: lokale, regionale oder national zugeschnittene Mindestsicherungssysteme), aber auch solche Fragen, die fortwährend Gegenstand politischer Debatten über die favorisierte Ausgestaltung der Systeme sind (so das Verhältnis von Pauschalleistungen und Individualisierungsgrundsätzen). Ebenso muss sich unterhalb einer europäischen Rahmensetzung über ‚in-cash-‘ versus ‚in-kind-Lösungen‘ (Geld- und Sachleistungen) verständigt werden, etwa bei Rundfunkgebühren oder beim öffentlichen Personennahverkehr.

Schrittweise Umsetzung

Zunächst: Für wann ist die Verabschiedung einer Rahmenrichtlinie 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 steht nun an.

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 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 (Van Lancker 2010: 12) wurde ein zehnjähriger Prozess anvisiert, bevor „every Member State, to introduce by 31st 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.“

Einerseits müssen einige Mitgliedstaaten in Siebenmeilenstiefeln zu Verbesserungen in der Mindestsicherung kommen, soll tatsächlich – so die Ausgangsfrage für dieses Gutachten – 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; Bsirske / Busch 2013) 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 an-

derweitigen 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 armuterfahrener 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.²¹ Um die Entwicklung adäquater Mindestsicherungssysteme im Einklang mit der erarbeiteten Methodologie in den Mitgliedstaaten zu unterstützen, sollten europäische Fördermittel (Progress-Programm) vorgesehen werden.

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

- Vorbereitungsphase (2019, 2020, ggf. 2021)
Erarbeitung und Verabschiedung einer Rahmenrichtlinie 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 1), folgende Mindestleistungshöhen während ihrer Laufzeit zu garantieren:
 - Ländergruppe 1 (wirtschaftlich starke Länder mit bereits vergleichsweise hohem Mindestsicherungsniveau, 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 Mindestsicherungsniveau, z.B. DE, FR, UK): keine Verschlechterung von Leistungshöhen; Anhebung der Leistungshöhen bis zum Ende der Laufzeit dieser Phase min. auf die 50-%-Armuts(risiko)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(risiko)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

²¹ 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.

- 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, dass bis zur Halbzeit der Phase (Jahreswechsel 2026/27)
 - Ländergruppe 1: die 60%-Armuts(risiko)grenze nicht unterschritten wird.
 - Ländergruppe 2: die 60%-Armuts(risiko)grenze nicht unterschritten wird.
 - Ländergruppe 3: die 50%-Armuts(risiko)grenze nicht unterschritten wird.
 - 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 sicherstellen, 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 und
 - b) zusammen mit ergänzenden Politiken erreicht wird, dass es nicht zu ‚materieller Deprivation‘ kommt.

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 zur stellen, etwa um Hinweise auf die Armutslücke 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.

Dass 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 und dass daher folgerichtig auch von einem existenzsichernden Lohn spricht, der „stets über der Armutsgrenze 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 Armutsgrenze liegt“. Positionen deutscher Parteien hierzu finden sich – soweit bereits bekannt – in Anlage 4.

Ein realistisch gestuftes, aber von seiner Finalität her ambitioniertes²² Szenario einer Aufwärtskonvergenz kann die Zustimmungsfähigkeit 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 Rahmenrichtlinie auch die Gewähr, dass dies die weiteren Mitgliedstaaten (meist mindestens) ebenso ambitioniert betrifft.

Abschließende Prüfung

Woraufhin sind die empfohlenen/vorgeschlagenen Regelungsbereiche und -schritte noch einmal zu prüfen, nachdem die Einhaltung des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 2 EUV) mit dem Ergebnis von Art. 153 Abs. 1 lit. h als singulär geeigneter Kompetenzgrundlage für einen europäischen Rahmen für die Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten oben (Kapitel 2) bereits bejaht wurde? Dies sind:

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. der Charakter als Mindestvorschriften (Art. 153 Abs. 2 lit. b),
5. die 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 (153 Abs. 5).

Kein_e relevante_r Akteur_in 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. Gleichwohl:

- zu 1.: Dass das Problem, auf das mit dem verbindlichen Rahmen europäisch im Rahmen eines ‚Konzeptes der minimalen Harmonisierung‘ (Richard Hauser) der Sozialpolitik geantwortet werden soll, von großem Gewicht ist, hat Kapitel 1 verdeutlicht. Dass ihm mit der bisher hierzu wesentlich allein (sub-)national betriebenen Politik und auch mit den bislang schon eingesetzten Instrumenten EU-europäischer Politik in diesem Politikfeld mit geteilter Zuständigkeit bislang nicht abgeholfen werden konnte, haben Kapitel 1 und 2 gezeigt. Durch Handeln auf mitgliedstaatlicher Ebene lassen sich keine europäischen Mindeststandards verwirklichen.

²² 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.

- zu 2.: Allein für die Mindestsicherungssysteme und allein Mindeststandards vorzusehen, um zur Zielverwirklichung des Art. 151 AEUV beizutragen, wahrt die Verhältnismäßigkeit.
- zu 3.: Hierfür bleibt breiter Raum (s. Anhang 6).
- zu 4.: Es werden nur Mindeststandards vorgeschlagen, keine Standardisierungen.
- zu 5.: Vorgeschlagen wird im Kern eine schrittweise Einführung. Unter den empfohlenen/vorgeschlagenen Mindeststandards befinden sich auch solche, die nur eingeführt oder nicht eingeführt werden können, einer schrittweisen Einführung aber nicht zugänglich sind. Dies betrifft etwa Widerspruchs- und Klagemöglichkeit. Dadurch ist die im Kern schrittweise Einführung jedoch nicht infrage gestellt. Andere Mindeststandards erfordern angesichts der Diversität der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten diese schrittweise Einführung in besonderem Maße. Allen voran ist hier an Mindeststandards für die Leistungshöhe zu denken.
- zu 6.: Solche Auflagen werden in keinem der vom Rat der Arbeits- und Sozialminister_innen selbst empfohlenen Kriterien und in keinen der von den exemplarisch herangezogenen Autor_innen genannten Vorschlägen gemacht. Auch Kingreen (2017: 30) sieht hier kein Problem.
- zu 7.: Ein europäischer Rahmen für die Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten greift im Sinne eines Konzeptes ‚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 ausschließlich mit Blick auf Selbstverständnisse und Selbstverpflichtungen, die die Mitgliedstaaten selbst längst mehrfach erklärt haben. So sieht auch Kingreen (2017: 31) die Entscheidungsfreiheit der Mitgliedstaaten nicht so weit reichend, „dass sie generell darüber entscheiden können, ob sie ein Grundsicherungssystem vorhalten oder nicht. Die Union muss nach Art. 34 Abs. 3 AEUV das Recht auf ein menschenwürdiges Dasein achten, und Menschenwürde und Solidarität gehören nach Art. 2 EUV auch zu den Werten, die jeder nach Art. 49 EUV beigetretene Staat gemäß Art. 7 EUV auch dauerhaft achten muss. (...) Es dürfte daher die Kompetenz der Mitgliedstaaten nicht unangemessen beeinträchtigen, wenn sekundäres Unionsrecht ihnen Verpflichtungen auferlegt, die ohnehin bereits im Primärrecht angelegt sind.“ Einen solchen Eingriff darstellen könnten hingegen etwa Forderungen des Europäischen Parlamentes,
 - dass Mindesteinkommen steuerfrei sein müssten (Europäisches Parlament 2012: 17, Ziff. 46). Dies zu bestimmen verbleibt hier (s. Anhang 6) aber in nationalstaatlicher Kompetenz, genauer: Der Mindeststandard zum Leistungsniveau muss deutlich machen, dass er sich auf die Nettoleistung bezieht, denn darum geht es bei der Armuts(risiko)grenze. Dies lässt dem Mitgliedstaat die Wahl, den Leistungsbetrag zu besteuern (wie etwa in Dänemark und Spanien; s. MISSOC 2018) und dazu höher anzusetzen oder ihn steuerfrei auf dem Niveau des Mindeststandards (oder darüber) festzulegen.
 - Kriterien festzulegen, „nach denen beurteilt wird, welche institutionellen und territorialen Ebenen (...) am ehesten geeignet sein könnten, um die Maßnahmen der Mindesteinkommenssysteme durchzuführen (Europäisches Parlament 2012: 16, Ziff. 34, 2. Spiegelstrich). Auch dies wird hier ausdrücklich nicht vorgeschlagen, sondern sollte dem politischen Ringen um beste Lösungen in den Mitgliedstaaten überlassen bleiben.
- zu 8.: Die in aller Regel steuerfinanzierten Mindestsicherungsleistungen haben – auch bei ihrem zum Teil notwendigen, schrittweisen, massiven Auf- und Ausbau – einen derart geringen Anteil am BIP, 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 finanzie-

ren sind und dabei die Angewiesenheit auf die Leistungen im Mitgliedstaat örtlich äußerst ungleich verteilt sind. Hierzu können freilich innerstaatlich die Lastenverteilungen verändert werden und kann eine Flankierung europäischer Mindeststandards über europäische Finanzmittel (s. Gliederungspunkt 4.5) einen Beitrag leisten.

- zu 9.: Die empfohlenen/vorgeschlagenen Mindeststandards greifen in diese Garantie nicht ein.
- zu 10.: Die hier genannten Materien werden nicht berührt. Allenfalls wirken die Mindeststandards bei der Leistungshöhe indirekt auf mindeste Löhne.

Es ist nicht erkennbar, dass Regelungsgegenstände (jenseits der oben bereits verworfenen oder infrage gestellten) den vordringlichen Zweck der Richtlinie infrage stellen, die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der 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).

4.4 Informations- und Erfahrungsaustausch, 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 Mindeststandards-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).

Information

Der Informations- und Erfahrungsaustausch findet in OMK-Prozessen bereits statt. Die Bestandteile der ESSR 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.

Zielvereinbarung

Weiterhin Zielvereinbarungen im Rahmen der OMK Sozialschutz und soziale Inklusion auch 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 Instruments einer neuerlichen Empfehlung (und damit allein auf ‚weiche‘ Zielformulierungen) 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. Ein EU-Mitgliedstaat verabschiedet sich gerade auch formell aus der EU-europäischen Familie.

4.5 Unterstützende Finanzhilfen: Paketlösungen

Dass die Angemessenheit von Mindestsicherungsleistungen einerseits mit der Wirtschaftskraft korreliert, andererseits aber nicht durch sie determiniert ist, wird in Anhang 1 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 unterstützende 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 Erfahrungen in der föderalen Ordnung der Vereinigten Staaten, in der mittels dreier Kofinanzierungsmechanismen der Bund „die gliedstaatliche Finanzierung von Fürsorgesystemen beeinflusst und unterstützt und so ein ‚race to the bottom‘ unter den Bedingungen von einheitlichem Binnenmarkt und Freizügigkeit innerhalb der USA zumindest zu bremsen vermag (Graser 2001: 180f):

- 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 zentralstaatlichen 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 nationalstaatlichen 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 befähigend‘ (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.

Anreize bzw. Kompensationen

Schon heute wird ‚europäisches Geld‘ mindestensicherungspolitisch 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 Finanzhilfefezusagen 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 Eigenanstrengungen abhängig macht, wäre daher zulässig. Art. 153 AEUV deckt gegenständlich auch eine solche Förderung (...)“ (ebd.)

Damit wird dieses Instrument der Finanzmittel hier 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 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 Mindestsicherungssysteme zu finanzieren.“ (Benz 2004: 280) Bereits beim ersten europäischen Armutsprogramm (1987-1980) wurden daher schon finanzielle Hilfen der Gemeinschaft zur Einführung von Mindestsätzen in Mindestsicherungssystemen erwogen (Kommission 1981: 164). Bereits in den 1980er Jahren plädierte auch Richard Hauser für unterstützende gemeinschaftliche Finanzmittel im Rahmen einer europäisch gerahmten Mindestsicherung (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 Mindesteinkommensrege-

lung 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 Mindestsicherung (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‘.

4.6 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 unsere Lebensbedingungen und Konsumgewohnheiten 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 sowie der EU und Japan 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 ‚Festungspolitik‘ 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 vorangehen 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 Empfehlung 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.

Fazit

Ausgangsfrage dieses Gutachtens 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 und zumindest in Teilen auch politische Unterstützung bestehen.
- Kapitel 3 zeigt, dass und mit welchen Einschränkungen ein verbindlicher Rahmen nach den Vertragsgrundlagen geschaffen werden kann.

- Kapitel 4 hat hierfür exemplarisch Empfehlungen und Vorschläge zu schrittweisen Maßnahmen und verbindlichen Regelungen sowie Potenziale und Grenzen ‚weicher Steuerung‘ und 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 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 ist Ausdruck von in Werthaltungen begründeten Werturteilen, die nur offen gelegt werden können und gehören (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-/Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe als ‚letztem Netz‘ der Prävention, Linderung und Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung sowie Voraussetzung für die berufliche und soziale 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 armuterfahrener 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 wirksame Ausgestaltung eines europäischen Rahmens für die Mindestsicherung wäre ein vertretbarer Preis dafür, das ‚Europäische Sozialmodell‘ nicht länger mit dem ‚Antlitz‘ (Emmanuel Lévinas, s. hierzu Beck 2007: 115 ff.) von notwendig beteiligten Menschen zu blamieren. Nimmt man zur Not die Möglichkeit von Vorbehaltserklärungen und die Option einer ‚verstärkten Zusammenarbeit‘ zusammen, gibt es eigentlich überhaupt keinen Grund mehr, Arbeits-, 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 mindestsicherungspolitischen Wirklichkeit erröten zu müssen. Die verlässliche Ausgestaltung eines EU-europäischen Rahmens für die Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten, die – den nötigen politischen Willen vorausgesetzt – möglich ist, würde das ‚Europäische Sozialmodell‘ konkret werden lassen und es dabei auf die Füße stellen.

Literaturverzeichnis

- 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.
- Althammer, Jörg / Lampert, Heinz (2014): Lehrbuch der Sozialpolitik, 9. Aufl., Berlin / Heidelberg.
- Ambrosius, Gerold (1996): Wirtschaftsraum Europa. Vom Ende der Nationalökonomien, Frankfurt a. M..
- Andor, László (2013): Developing the social dimension of a deep and genuine Economic and Monetary Union, European Policy Centre, Policy Brief 13 September 2013, http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3707_developing_the_social_dimension.pdf?doc_id=1382 [28.2.2019].
- Atkinson, Anthony B. / Guio, Anne-Catherine / Marlier, Eric (2017): Monitoring social inclusion in Europe, European Union – Eurostat (ed.), Luxembourg.
- Bäcker, Gerhard / Naegele, Gerhard / Bispinck, Reinhard / Hofemann, Klaus / Neubauer, Jennifer (2010): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, 2 Bände, 5. Aufl., Wiesbaden.
- 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, (zugl. Diss., Fachbereich Sozial- und Kulturwissenschaften, Justus-Liebig-Univ. Gießen), 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): Armuts politik der Europäischen Union, in: Huster, Ernst-Ulrich / Boeckh, Jürgen / Mogge-Grotjahn, Hildegard (Hg.): Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung, 3. Aufl., Wiesbaden, S. 759-782.
- Boeckh, Jürgen / Huster, Ernst-Ulrich / Benz, Benjamin / Schütte, Johannes D. (2017): Sozialpolitik in Deutschland, 4. Aufl., Wiesbaden.
- Bsirske, Frank / Busch, Klaus (2013): Europa anders integrieren! Auf dem Weg zur Sozialunion – ein Konzept zur Vertiefung der sozialen Dimension der Europäischen Union, https://www.kooperationsstelle-osnabrueck.de/fileadmin/user/Materialien_Downloads/Europa_und_Gewerkschaften/Europa_anders_integrieren_Konzept_Busch_Bsirske.pdf [28.2.2019].
- 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.
- 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 – Bundesgeschäftsstelle (2018): *Antragsheft 1. 6. Parteitag, 2. Tagung und Bundesvertreterinnen- und Bundesvertreterversammlung der Partei Die Linke*, Bonn, 22. bis 24.2.2019, Berlin.
- 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.
- Eißel, 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> [28.2.2019].
- 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), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0403+0+DOC+PDF+V0//DE> [28.2.2019].
- 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.

Europarat (1964): Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit vom 16.4.1964, Strasbourg, <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168006b788> [28.2.2019].

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, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/law/infringements/documents/c-2019-1396_en_0.pdf [28.2.2019].

European Economic and Social Committee (2013): European minimum income and poverty indicators (own-initiative opinion), Brussels, 10 December 2013, [https://dm.eesc.europa.eu/EESCDocumentSearch/Pages/opinionsresults.aspx?k=\(adoptiondate:2013/12/09..2013/12/11\)\(dossiername:SOC%20OR%20OLD-SOC%20OR%20OLD-ECO-SOC\)\(documentlanguage:EN\)](https://dm.eesc.europa.eu/EESCDocumentSearch/Pages/opinionsresults.aspx?k=(adoptiondate:2013/12/09..2013/12/11)(dossiername:SOC%20OR%20OLD-SOC%20OR%20OLD-ECO-SOC)(documentlanguage:EN)) [28.2.2019].

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 (2018): BIB in KKS (2006-2017), Daten vom 1.12.2018, <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tec00114&plugin=1> [28.2.2019]

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 [28.2.2019].

EWSA – Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2015): Grundsätze wirksamer und verlässlicher Sozialleistungssysteme, Initiativstellungnahme, Berichterstatter: Bernd Schlüter, verabschiedet auf der 510. Plenarsitzung des EWSA am 16./17.9.2015, Brüssel, https://www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/EWSA_Stellungnahme_Schluter_SOC_520_17.09.2015.pdf [28.2.2019].

EWSA – Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2019): Für eine europäische Rahmenrichtlinie zum Mindesteinkommen, Entwurf der Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft (angenommen in der Fachgruppe am 18.12.2018) für eine Initiativstellungnahme des EWSA, Stand: 4.1.2019, <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/european-framework-directive-minimum-income-own-initiative-opinion> [12.2.2019].

FDP – Freie Demokratische Partei (2019): Europas Chancen nutzen – Das Programm der Freien Demokraten für die Europawahl 2019. Beschluss des Europaparteitages der FDP, Berlin, 27.1.2019 (vorbehaltlich der Überprüfung des Wortprotokolls sowie redaktioneller Änderungen), Berlin, <https://www.fdp.de/sites/default/files/uploads/2019/01/29/europas-chancen-nutzen-das-programm-der-freien-demokraten-fuer-die-europawahl-2019.pdf> [19.2.2019].

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, (zugl.: Diss., Juristische Fakultät, Ludwig-Maximilians-Univ. München, 2000), 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.

Heinrich-Böll-Stiftung / Le Monde diplomatique, deutsche Ausgabe / Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik / European Council on Foreign Relations (Hg.) (2014): Europa-Atlas. Daten und Fakten über den Kontinent, 2. Aufl, Berlin, https://www.boell.de/sites/default/files/europa-atlas-2014_aufgabe_ii_kommentierbar.pdf?dimension1=ds_europaatlas [28.2.2019].

Huster, Ernst-Ulrich (2005): Zugangsgerechtigkeit – Befreiung des Menschen aus seiner unwürdigen Objektrolle, 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, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_r202_de.pdf [28.2.2019].

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 [28.2.2019].

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, Forschungsprojekt des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, 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.

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, p. 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-datenbank/?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, (zugl. Diss. Univ. Freiburg i. Br. 2015), Berlin.
- Pro Asyl (2010): Rücknahme der Vorbehalte zur EU-Kinderrechtskonvention nun auch offiziell besiegelt, Pressemitteilung vom 15. Juli 2010, Frankfurt am Main.
- 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, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H0220\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H0220(01)&from=EN) [28.2.2019].
- 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.
- Schönig, Werner (2015): Warum sind arme Leute arm? Armutstheorien und ihre sozialpolitischen Konsequenzen, in: Romahn, Hajo / Rehfeld, Dieter (Hg.): *Lebenslagen – Beiträge zur Gesellschaftspolitik*, Jubiläumsschrift zum 50-jährigen Bestehen des Instituts für beratende Sozial- und Wirtschaftswissenschaften – Gerhard-Weisser-Institut, 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.
- Schulte, Bernd (1995): Von der Wirtschafts- und Rechtsgemeinschaft über die Europäische Union zur Sozialunion? Das unerfüllte Postulat der europäischen Gemeinschaft, in: Döring, Diether / Hauser, Richard (Hg.): *Soziale Sicherheit in Gefahr*. Frankfurt a. M., S. 222-246.
- Social Platform (2014): An EU Directive in adequate Minimum Income, position paper, http://www.socialplatform.org/wp-content/uploads/2014/06/20140624_SocialPlatform_PositionPaper_Directive-Minimum-Income.pdf [28.2.2019].
- SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Parteivorstand (2019): Kommt zusammen und macht Europa stark! Wahlprogramm für die Europawahl am 26.5.2019, Leitantrag des SPD-Parteivorstands für den Europa-Konvent am 23.3.2019, Berlin, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Europa_ist_die_Antwort/20190218_Leitantrag_Europawahlprogramm.pdf [28.2.2019]
- 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, <https://www.eapn.eu/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/Working-Paper-on-a-Framework-Directive-EN-FINAL.pdf> [28.2.2019].

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 [28.2.2019].

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

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

Anhang 1: 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

Zu CY, HR, MT liefern Frazer / Marlier keine Angaben.

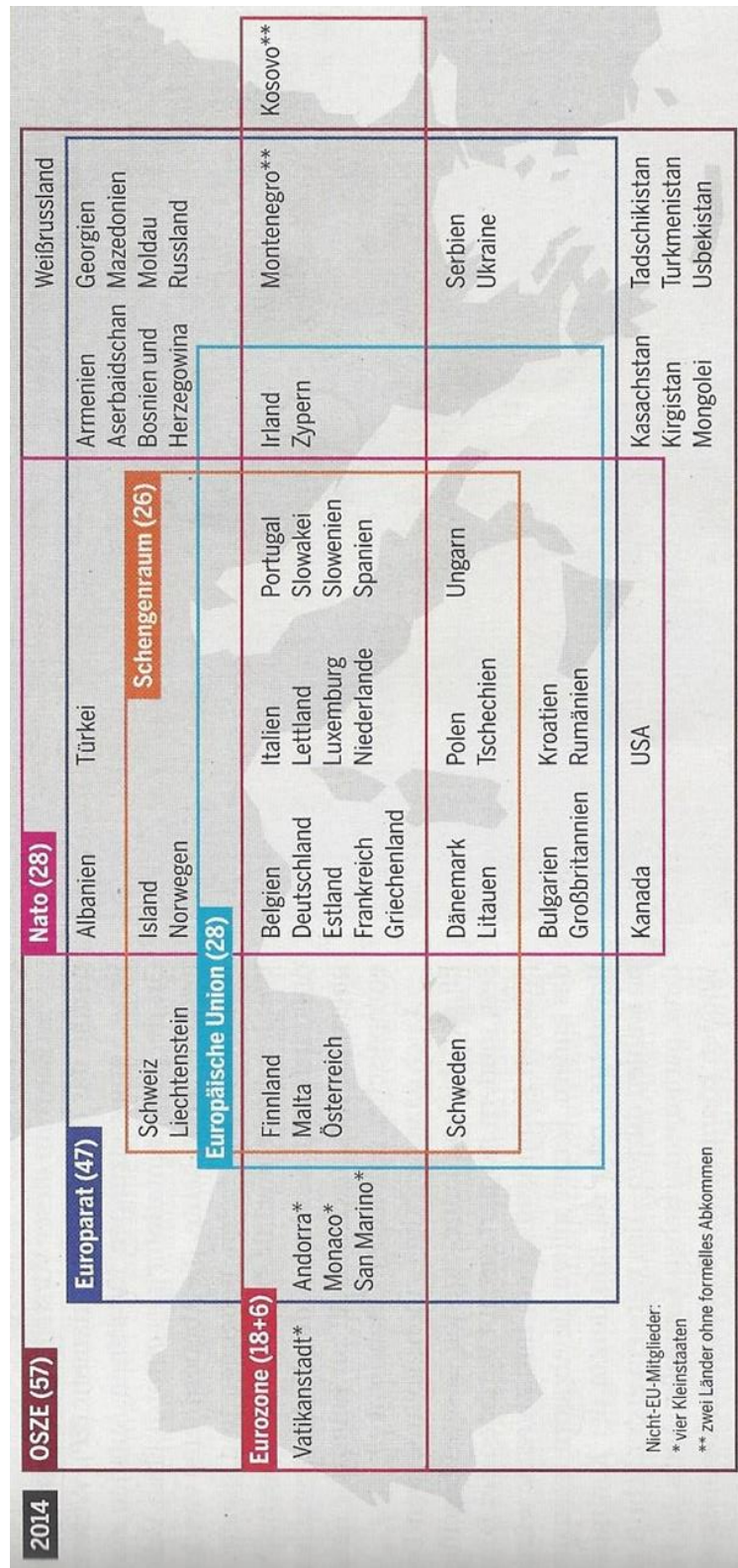
(kursiv = Länder der Eurozone)

Markierungen

- grün: ≥ 100 % der Armuts(risiko)grenze
- gelb: > 83 - 99 % der Armuts(risiko)grenze (= höher als die 50%-Armutsgrenze)
- orange: > 66 - 83 % der Armuts(risiko)grenze (= höher als die 40%-Grenze extremer Armut)
- rot: > 50 - 66 % der Armuts(risiko)grenze
- violett: < 50 % der Armuts(risiko)grenze
- schwarz: 0 % der Armuts(risiko)grenze

Quelle: eigene Darstellung, für die Wirtschaftskraft nach Eurostat 2018, für die Armuts-/Leistungswerte nach Frazer / Marlier 2016: 41 (ohne die hier hinzugefügte Gruppierung).

Anhang 2: Variable Geometrie Europas (Europarat, Europäische Union, Eurozone etc.)



Quelle: Heinrich-Böll-Stiftung u.a. 2014: 13

Anhang 3: (Nicht-)Mitglieder des Europäischen Fürsorgeabkommens von 1953

Folgende Mitgliedstaaten des Europarates (*kursiv = EU-Mitgliedstaat*) haben das Abkommen ratifiziert:

<i>Belgien *</i>	<i>Luxemburg *</i>
<i>Dänemark</i>	<i>Malta</i>
<i>Deutschland *</i>	<i>Niederlande *</i>
<i>Estland</i>	<i>Norwegen *</i>
<i>Frankreich</i>	<i>Portugal</i>
<i>Griechenland</i>	<i>Schweden</i>
<i>Irland</i>	<i>Spanien</i>
<i>Island</i>	<i>Türkei *</i>
<i>Italien</i>	<i>Vereinigtes Königreich *</i>

Folgende Mitgliedstaaten des Europarates (*kursiv = EU-Mitgliedstaat*) haben das Abkommen **nicht** unterzeichnet:

<i>Albanien</i>	<i>Österreich</i>
<i>Andorra</i>	<i>Polen</i>
<i>Armenien</i>	<i>Republik Moldau</i>
<i>Aserbaidshan</i>	<i>Rumänien</i>
<i>Bosnien und Herzegowina</i>	<i>Russische Föderation</i>
<i>Bulgarien</i>	<i>San Marino</i>
<i>Finnland</i>	<i>Schweiz</i>
<i>Georgien</i>	<i>Serbien</i>
<i>Kroatien</i>	<i>Slowakische Republik</i>
<i>Lettland</i>	<i>Slowenien</i>
<i>Liechtenstein</i>	<i>Tschechische Republik</i>
<i>Litauen</i>	<i>Ukraine</i>
<i>Monaco</i>	<i>Ungarn</i>
<i>Montenegro</i>	<i>Zypern</i>
<i>Nordmakedonien</i>	

* Erklärte Vorbehalte (Einschränkungen)

Quelle: Europarat, https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/014/signatures?p_auth=mSvHar4j [28.2.2019].

Anhang 4: Auszüge aus den Programmen der derzeit mit Fraktionsstatus im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien zur Europawahl am 26. Mai 2019

AfD

„Die Freizügigkeitsrichtlinie gewährt EU-Bürgern in Deutschland eine Rechtsstellung, die fast vollständig der deutschen Staatsangehörigkeit entspricht. Das führt dazu, dass dauerhafte Sozialhilfeempfänger und sogar Schwerverbrecher so gut wie nie abgeschoben werden. Das muss sich ändern. Auch EU-Bürger, die einem andern EU-Staat zur Last fallen oder sich nicht an Gesetze halten, müssen leicht und dauerhaft des Landes verwiesen werden können. Teilweise genießen in Deutschland lebende EU-Staatsangehörige sogar mehr Rechte als Deutsche. Diese sogenannte „Inländerdiskriminierung“ muss sofort beendet werden. (...) Die europäische Personenfreizügigkeit hat zu massiven Wanderungsbewegungen innerhalb der EU aus den ärmeren in die reicheren Staaten, besonders nach Deutschland, allein zum Zweck des Sozialhilfebezugs geführt. Die schwach ausgeprägten und betrugsanfälligen Regelungen der Freizügigkeitsrichtlinie reichen nicht aus, um den Missbrauch des großzügigen deutschen Sozialsystems durchgreifend zu verhindern. Armutszuwanderung und Einwanderung in die nationalen Sozialsysteme muss auch auf EU-Ebene unterbunden werden können. Wir fordern daher eine Einschränkung der EU-Personenfreizügigkeit mit dem Ziel, den aufnehmenden Staaten eine Beschränkung der EU-Zuwanderung zu ermöglichen, die nur Personen zulässt, die selbst für sich sorgen können. Daneben muss allen EU-Ländern die Möglichkeit eröffnet werden, den Anspruch auf steuerfinanzierte Sozialleistungen für EU-Bürger und ihre Familienangehörigen von einer mindestens zehnjährigen, durchgängig sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ohne staatliche Zuschüsse abhängig zu machen.“ (AfD o.J.: 40 f.)

„Die AfD ist der Überzeugung, dass es in Deutschland eine verlässliche soziale Absicherung für Arbeitslose und Geringverdiener geben muss, die ein menschenwürdiges Leben und ein Mindestmaß an sozialer Teilhabe gewährleistet. Dies ist jedoch nur realisierbar, wenn der Kreis der zu Unterstützenden in angemessenem Verhältnis zu den Ressourcen steht. Die unkontrollierte Massenzuwanderung von unzureichend qualifizierten Menschen nach Deutschland, aber auch in andere EU-Länder, muss deshalb unterbunden werden. Auch innerhalb der EU muss das Subsidiaritätsprinzip praktiziert werden, wonach zunächst die jeweiligen Herkunftsländer zur Unterstützung notleidender Staatsangehöriger verpflichtet sind. Die verfrühte Aufnahme von Ländern, in denen pro Einwohner wesentlich weniger Bruttoinlandsprodukt erzielt wird als im Durchschnitt der EU, führt zu verstärkter Binnenmigration auf Basis der EU-Freizügigkeitsrichtlinie. Das Sozialstaatsprinzip in Ländern wie Deutschland steht daher in einem Spannungsfeld zur freien Wohnsitzwahl der Arbeitnehmer aus den Mitgliedsländern, dem Prinzip der Nichtdiskriminierung sowie der sozialen Inklusion für alle Bürger. Langfristig drohen eine Überforderung des Sozialbudgets und die Erosion des Sozialstaates. (...) Im gemeinsamen Wirtschaftsraum ist eine an den Bedürfnissen der nationalen Arbeitsmärkte ausgerichtete Mobilität von Arbeitskräften wertvoll. Mit der Digitalisierung der Arbeitswelt könnte eine qualifizierte Zuwanderung, durch welche der Bedarf der Wirtschaft an qualifizierten Arbeitskräften gedeckt wird, erforderlich sein. Die Zuwanderung von Arbeitskräften muss aber immer am jeweiligen Arbeitsmarkt orientiert sein. Andernfalls besteht die Gefahr von Lohndumping und damit einhergehend das Absinken von Teilen der Arbeiterschaft in die Sozialsysteme. (...) Keinesfalls darf es zu einer Vereinheitlichung von Sozialsystemen, wie beispielsweise bei der Arbeitslosenversicherung, kommen, da dies eine weitere Senkung der Sozialstandards zur Folge haben wird. (...) Bevor EU-Ausländer im Sozialrecht mit Deutschen gleichgestellt werden, soll bei Bedürftigkeit der jeweilige Herkunftsstaat zuständig bleiben. Asylbewerber im laufenden Verfahren und abgelehnte Asylbewerber sollen durchgängig nur Sachleistungen auf dem Niveau des Asylbewerbergesetzes erhalten, anerkannte Asylbewerber mit einem vorläufigen Bleiberecht nur Sachleistungen auf dem Niveau der Grundsicherung. Flüchtlinge, die nach der Genfer Flüchtlingskonvention ein vorläufiges Aufenthaltsrecht haben, sollen nur Sachleistungen auf Basis der

Grundsicherung erhalten. Die Höhe von Kindergeldzahlungen für Kinder, die nicht in Deutschland leben, ist an die Verhältnisse (Leistungen) des Herkunftslandes anzupassen. (...) Die AfD lehnt die Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung und Arbeitsagentur (ELA) ab. Wir setzen uns dafür ein, dass Ausländer aus EU-Staaten und aus Dritt-Staaten erst dann Sozialleistungen ähnlich denen deutscher Staatsbürger erhalten, wenn sie zehn Jahre ununterbrochen im Inland steuerpflichtige Einkünfte erzielen konnten und mit diesen ihren Lebensunterhalt ohne staatliche Hilfe oder Hilfe von Dritten bestreiten konnten. (...) Die EU-Niederlassungsfreiheit darf durch Zuwanderer nicht weiter dazu missbraucht werden, durch Scheinselbständigkeit Anrechte auf Sozialleistungen zu erlangen. Die EU-Dienstleistungsfreiheit führt insbesondere im Transportgewerbe zu einer den deutschen Sozialstaat schädigenden Umgehung von Mindestlöhnen, Steuern und Sozialabgaben. Dieses Lohn- und Sozialdumping wollen wir beenden.“ (AfD o.J.: 55 f.)

CDU / CSU

Das gemeinsame Wahlprogramm oder ein Entwurf liegen noch nicht vor.
Siehe aber CDU / CSU / SPD 2018: 7.

FDP

„Wir Freie Demokraten wollen gleichberechtigte Chancen auf Arbeit und Wohlstand für die Bürgerinnen und Bürger in der Europäischen Union (EU). Dafür braucht es angebotsorientierte Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten im EU-Binnenmarkt. Gleichzeitig wollen wir aber keine Transferunion. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ist und bleibt zu Recht Aufgabe der Mitgliedstaaten. Gerade Sozialpolitik muss so nah an den Menschen gemacht werden wie möglich. Eine europäische Arbeitslosenversicherung lehnen wir daher ab. Nur in Fragen, die tatsächlich eine erhebliche grenzüberschreitende Bedeutung für den Binnenmarkt oder die Freizügigkeit haben, ist die EU politisch gefordert, Regelungen zu treffen. Dabei ist die verstärkte Zusammenarbeit zwischen einzelnen Mitgliedstaaten eine Alternative, die genutzt werden könnte. Wir Freie Demokraten begrüßen, dass bei der Schaffung der Europäischen Säule sozialer Rechte keine Ausweitung der Kompetenzen der EU vorgesehen ist. (...) Wir Freie Demokraten unterstützen einige wichtige Forderungen in der Erklärung zur europäischen Säule sozialer Rechte. Dazu gehören das Recht auf Bildung, das Recht auf Unterstützung bei der Rückkehr in Beschäftigung, der Grundsatz der Nicht-Diskriminierung, die Betonung der Tarifautonomie und die Achtung der nationalen wirtschaftlichen Bedingungen bei der Festlegung von Mindestlöhnen. Die sozialen Rechte definieren Mindeststandards, die alle Mitgliedstaaten national für ihre Bürgerinnen und Bürger erreichen sollen. (...) Wir Freie Demokraten wollen die Freizügigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie Selbstständigen ohne Wenn und Aber verteidigen. (...) Wir wollen die Mittel des europäischen Sozialfonds gezielter auf wirksame Maßnahmen gegen die Ursachen der Arbeitslosigkeit konzentrieren. Die Ausgestaltung von Arbeitslosenversicherung und Mindestlohn kann nur durch nationale Tarif- und Arbeitsmarktpolitik erfolgen, denn gerade der Arbeitsmarkt ist so abhängig von den unterschiedlichen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eines Landes, dass eine einheitliche europäische Regelung nicht zielführend wäre. (...) Während in Deutschland der Wettbewerb um die Auszubildenden in vollem Gange ist, haben junge Menschen in anderen Teilen Europas keine berufliche Perspektive. Dies gefährdet das Aufstiegsversprechen der sozialen Marktwirtschaft und damit die Legitimität und Akzeptanz unserer gemeinsamen Wirtschaftsordnung in Europa. Wir brauchen einen leichten Einstieg für junge Menschen in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt und die Förderung grenzüberschreitender Mobilität. (...) Schließlich sollten in Mitgliedstaaten effektive Systeme aufgebaut werden, die jungen Menschen in kurzer Frist entweder ein Jobangebot oder eine arbeitsmarktorientierte Weiterbildungsmaßnahme vermitteln oder fördern („Jugendgarantie“) – wie sie in Deutschland im Rahmen des SGB II und III schon bestehen. (...) Der Wettbewerb bei der kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge soll durch eine Vereinfachung des grenzüberschreitenden Zugangs zu allen Angeboten in der EU gestärkt werden. (...) Wir Freie Demokraten wollen die Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der Euro-

päischen Union sichern und den Missbrauch der sozialen Sicherung verhindern. Eine Zuwanderung in einen anderen Mitgliedstaat, um höhere Sozialleistungen zu erhalten, ist nicht Gegenstand der Freizügigkeit und nicht Gegenstand der Europäischen Verträge. Dies muss auch in der Praxis durchgesetzt werden, denn ansonsten würde die Freizügigkeit selbst politisch diskreditiert. Die Ausländerbehörden sind aufgefordert, im Einklang mit den europäischen Verträgen 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. Die EU-Kommission soll zudem umgehend eine Reform der Kindergeld-Regelungen einbringen, wie sie diese bereits 2016 gegenüber den Staats- und Regierungschefs zugesagt hatte. Die Reform soll es den Mitgliedstaaten ermöglichen, die Kindergeld-Zahlung an die Lebenshaltungskosten des Wohnsitzlandes des Kindes anzupassen.“ (FDP 2019: 28-30)

Bündnis 90/Die Grünen

„Tatsächlich ist es so, dass die Nationalstaaten die Kompetenz für die sozialen Sicherungssysteme wie Rente, Gesundheit, Pflege oder Grundsicherung haben. Doch an einer Stelle kann die europäische Ebene schon heute handeln: Sie kann gemeinsame Mindeststandards schaffen und grenzüberschreitendes Arbeiten sozial absichern. (...) Die in der Europäischen Grundrechtecharta verankerten sozialen Rechte müssen als Grundrechte aller EU-Bürger*innen gegenüber den Mitgliedstaaten vor dem Europäischen Gerichtshof einklagbar sein. So können zum Beispiel Arbeitslose, denen das Recht auf Vermittlung in Arbeit verweigert wird, sich dagegen zur Wehr setzen. Arbeitnehmer*innen, die keinen angemessenen Urlaub oder Ruhepausen bekommen, erhalten Beistand von der EU. Und Bürger*innen können gegen ihr Land klagen, wenn ihnen aufgrund eines miserablen nationalen Gesundheitssystems das in der EU-Grundrechtecharta verbrieftete Recht auf medizinische Versorgung verwehrt wird. So wird die Europäische Union zu einem Garanten für soziale Rechte. Wir fordern außerdem, dass das EU-Recht den sozialen Rechten und den Arbeitnehmer*innenrechten mindestens den gleichen Stellenwert einräumt wie den wirtschaftlichen Freiheiten des Binnenmarkts wie beispielsweise der Dienstleistungsfreiheit. (...) Allen Menschen in Europa wollen wir ein würdevolles Existenzminimum garantieren. Dafür braucht es einen europäischen Rahmen für eine Grundsicherung in allen Mitgliedstaaten. Die EU muss gemeinsam mit den Mitgliedstaaten wirkungsvolle Maßnahmen gegen Kinderarmut entwickeln. Wir wollen, dass kein Kind in der EU in Armut leben muss. 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. Das Gleiche gilt für die nationalen Gesundheitssysteme. Auch hier braucht es einen Mindestversorgungsstandard in allen Ländern. Jede*r Europäer*in muss sich darauf verlassen können, bei Krankheit oder Pflegebedürftigkeit gut versorgt zu werden; der Ausschluss von Bevölkerungsgruppen vom Zugang zum Gesundheitswesen ist deshalb zu sanktionieren. (...) Auch bei der Altersvorsorge kann Europa Standards setzen. (...) Die Kommission hat zum Beispiel einen Vorschlag für ein europaweites privates Altersvorsorgeprodukt (PEPP) gemacht. Leider hat sich die Kommission dabei zu sehr von der Lobby der Lebensversicherer leiten lassen, anstatt einen Vorschlag in Anlehnung an eines der besten privaten Altersvorsorgeprodukte in Europa, nämlich die schwedische „Prämienrente“ zu entwickeln. In Schweden können alle Bürger*innen einen bestimmten Prozentsatz ihres Einkommens in einen staatlichen Pensionsfonds einzahlen, der einerseits fast ohne Gebühren auskommt und andererseits dank seiner Anlagestrategie auch eine besonders hohe Rendite erwirtschaftet. Wir wollen, dass auch die Menschen außerhalb Schwedens ihre private Altersvorsorge mit einem solchen Bürgerfonds durchführen können. Daher soll Europa einen solchen Bürgerfonds in Anlehnung an dieses seit über zwanzig Jahren erprobte Konzept einführen.“ (Bündnis 90/Die Grünen 2018: 71-73)

SPD (Entwurf)

„Die praktische Geltung der sozialen Grundrechte hat in Europa nicht Schritt gehalten mit der gelunge-

nen wirtschaftlichen Integration. Um dieses Ungleichgewicht auszugleichen, treten wir für eine neue Balance zwischen wirtschaftlichen Freiheiten und sozialen Rechten ein. Erst wenn die sozialen Rechte den Grundfreiheiten der EU gleichstehen, können europäische Gesetze nicht mehr zu Sozialabbau und Einschränkung der Mitbestimmung führen. (...) Im Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 sollen die nötigen finanziellen Mittel vorgesehen werden, um eine europäische Sozialpolitik für die Bürgerinnen und Bürger auch erfahrbar zu machen. (...) wollen wir einen Rahmen für armutsfeste Mindestlöhne und adäquate Mindeststandards für nationale Grundsicherungssysteme in allen EU-Staaten durchsetzen. Dies ist das Herzstück der im November 2017 proklamierten Europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR). Kein Vollzeit-Lohn in der Europäischen Union soll unter der nationalen Armutsschwelle liegen. (...) Die EU-Mitgliedstaaten müssen mittel- bis langfristig das Schutzniveau ihrer Arbeitslosen-, Renten- und Krankenversicherungssysteme angleichen. Die Annäherung an ein hohes Sozialschutzniveau für alle wird die Nachfrage stabilisieren und Europas Volkswirtschaften krisenfester machen. In einem ersten Schritt streben wir hierzu eine Ratsempfehlung für faire Mindestlöhne und soziale Mindestsicherung an.“ (SPD 2019: 6; siehe hierzu auch CDU / CSU / SPD 2018b: 7)

Die Linke (Entwurf)

„Für alle Menschen in der EU muss gelten: die Grundbedürfnisse – Wohnen, Gesundheit, Schutz vor Armut – und sozialen Menschenrechte werden gesichert. (...) Alle EU-Staaten müssen verpflichtet werden, allen Menschen ein Leben ohne Armut zu ermöglichen. Das gilt für Erwachsene wie für Kinder und Jugendliche – unabhängig von Herkunft oder Nationalität. Dazu gehört eine sanktionsfreie Mindestsicherung für Menschen, die keine Erwerbsarbeit haben oder ausüben können. Sie muss oberhalb der Armutsrisikogrenze des jeweiligen Landes liegen. Die Sozialsysteme der Mitgliedstaaten sind unterschiedlich. Es ist nicht notwendig, sie zu vereinheitlichen. Einheitlich muss sein: das Recht auf ein Leben frei von Armut. Dafür braucht es: (...) Europäische Arbeitslosenversicherung: Wir wollen, dass in der EU ein Solidar-Fonds eingerichtet wird, aus dem im Krisenfall die Sozial- und Arbeitslosensysteme eines Krisenlandes gestützt werden. (...) Für eine Abschaffung der Armut in Deutschland ist es notwendig, endlich das Hartz-IV-System durch eine Erwerbslosenversicherung zu ersetzen und eine individuelle Mindestsicherung ohne Sanktionen in Höhe von derzeit 1.050 Euro netto einzuführen. Wir streiten für eine eigenständige Kindergrundsicherung, die jedes Kind, jeden Jugendlichen sicher vor Armut schützt. (...) Gegen Armut wirkt auch: Mehr sozialer Wohnungsbau, ein soziales Grundkontingent an Energie, Investitionen in einen besseren und ticketfreien ÖPNV und gebührenfreie Bildung von der Kita bis zur Hochschule für alle. Teile der LINKEN vertreten das Konzept des bedingungslosen Grundeinkommens, um das Recht auf eine gesicherte Existenz und gesellschaftliche Teilhabe jedes Einzelnen von der Erwerbsarbeit zu entkoppeln und vorsorglich vor Armut zu schützen. Dieses Konzept wird in der Partei kontrovers diskutiert. Diese Diskussion wollen wir weiterführen. Wir unterstützen Diskussionsinitiativen und Prüfaufträge zum Grundeinkommen auf europäischer Ebene.“ (Die Linke 2018: 52 f.)

Anhang 5: Die Kriterien der Empfehlung 92/441/EWG im Überblick

„I. EMPFIEHLT, DASS DIE MITGLIEDSTAATEN

- A. Anspruch jedes Menschen auf ausreichende (Menschenwürde) Zuwendungen und Leistungen hierzu: Systeme der sozialen Sicherheit, sofern erforderlich, entsprechend nachfolgender Grundsätze und Orientierungen anzupassen
- B. „(...) allgemeinen Grundsätze (...)“
 - B.1 auf Menschenwürde gründender Anspruch
 - B.2 Festlegung des persönlichen Geltungsbereiches (Aufenthaltsstatus) mit dem Ziel, schrittweise alle Situationen so umfassend wie möglich zu berücksichtigen
 - B.3 Anspruch aller Personen, die innerhalb ihres Haushaltes nicht über ausreichende Mittel verfügen (Vorbehalt 1: für Ausbildung und Erwerbsarbeit zur Verfügung halten) (Vorbehalt 2: Ausschluss bei Vollzeitbeschäftigung oder Studium möglich)
 - B.4 keine zeitliche Höchstbezugsdauer
 - B.5 ergänzender Charakter dieses Anspruchs zu anderen sozialrechtlichen Ansprüchen, Verpflichtung, die Wiedereingliederung bedürftiger Personen in die allgemeine Versorgungssysteme zu betreiben
 - B.6 ergänzende Politiken zur wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung betreiben
- C. „(...) praktische Leitlinien (...)“
 - C.1.a) Leistungsbemessung: Berücksichtigung von
 - Lebensstandard,
 - Preisniveau,
 - Haushaltsart- und -größe,
 - ausreichend zur menschenwürdigen Bedarfsdeckung
 - C.1.b) ergänzende Leistungen für besondere Bedürfnisse
 - C.1.c) indikatorengestützte Leistungsanpassung
 - C.1.d) Anreiz für erwerbsfähige Personen vorsehen, sich um eine Arbeitsstelle zu bemühen
 - C.1.e) regelmäßige Überprüfung der Beträge (Bedarfsdeckung)
 - C.2 Ausgleichshilfe für Personen, deren (Haushalts-)Einkünfte unter dem Betrag liegen
 - C.3 menschenwürdiges Leben ermöglichende Vorkehrungen im Verhältnis zum Steuer-, Sozialversicherungs- und Zivilrecht
 - C.4 Begleitmaßnahmen für Betroffene sicherstellen, insbesondere Betreuung, Information und Rechtsbeistand
 - C.5 Bestimmungen zur (Wieder-)Eingliederung ins Erwerbsleben erlassen
 - C.6 Maßnahmen zur Information über Anspruchsrechte ergreifen
 - Verwaltungsverfahren soweit wie möglich vereinfachen
 - nach Möglichkeit leicht zugängliche Einspruchsverfahren bei unabhängigen Stellen (z.B. Gerichten) einführen
- „D. diese Garantie von Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der Sozialhilfe gewährleisten.“
- „E. die in dieser Empfehlung vorgesehenen Maßnahmen ab sofort schrittweise durchzuführen, so daß in fünf Jahren Bilanz gezogen werden kann, (...)“
- „F. geeignete Maßnahmen treffen,
 - um systematisch über die tatsächlichen Modalitäten des Zugangs der betroffenen Bevölkerungsgruppe zu diesen Maßnahmen einzuholen und
 - eine methodische Bewertung ihrer Durchführung und ihrer Auswirkungen vorzunehmen,“

„II. UND FORDERT ZU DIESEM ZWECK DIE KOMMISSION AUF“

- 1. Informations- und Erfahrungsaustausch sowie Bewertung anzuregen und zu organisieren
- 2. Parlament, Rat und WSA regelmäßig Bericht vorzulegen

Quelle: eigene Darstellung, nach: Rat der Europäischen Gemeinschaften 1992

Anhang 6: (Sub-)Nationale Freiheiten der Ausgestaltung von Mindestsicherungssystemen

	Ausgestaltungsmerkmale	Varianten
1.	Verhältnis von öffentlicher Hand, Freier Wohlfahrt und gewinnorientierten Trägern	staatlich/kommunal vs. neo-korporatistisch vs. in Teilen vermarktet
2.	räumliche Extensität	lokale, regionale und/oder nationale Systeme
3.	personale Extensität	kategoriale (etwa nach Alter oder Zielgruppen) vs. universelles System/e
4.	Gewährleistungsart	Einnahme- vs. Ausgabenbezogenheit: über gezielte Leistungen, Ermäßigungen oder allgemeine Bereitstellung ²³
5.	Finanzierung	durch lokale, regionale und/oder nationale Ebene
6.	Einsetzen der Leistung	ab Bekanntwerden der Notlage oder erst nach Antragstellung
7.	Leistungscharakter	in bestimmten Fällen (etwa ausstehende Ansprüche auf Rentenzahlungen; oder als Vorschuss auf künftige Regelsätze) auch als Darlehen?
8.	Leistungsart	Geld-, Sach- und/oder Dienstleistungen
9.	Leistungsintensität	Leistungshöhe entsprechend oder oberhalb des EU-Mindeststandards
10.	Leistungsbemessung	räumlich: bezogen etwa auf regionale oder nationale Lebenshaltungskosten; inhaltlich: einschließlich etwa eines Urlaubsbetrages?
11.	Leistungsbetrag/-beträge	als Gesamtbetrag oder getrennte Beträge, etwa für Lebensunterhalt, Miete, Heizung, Strom
12.	Leistungszeitraum	bis zur Überwindung der Notlage, aber: auch als Tagessatz auszahlbar, als wöchentliche Leistung oder Monatsbetrag?
13.	Einmalige Bedarfe	Individualisierung vs. Pauschalierung
14.	Besondere Bedarfe	Individualisierung vs. Pauschalierung
15.	Leistungsanpassung	(unter-)jährliche Anpassung oder Indexierung, gemäß welcher Kriterien?
16.	Förderung der Erwerbsbeteiligung	Art und Umfang der Maßnahmen, inkl. Grad der Einkommensanrechnung
17.	Verhältnis zu Sozialversicherungsleistungen	Einbezug etwa in die Kranken-und/oder Pflegeversicherung oder gesondert, als Hilfe bei Krankheit/Pflege
18.	Verhältnis zu Versorgungsleistungen	Einbezug in oder Anrechnung von etwa Kinder-, Mutterschafts-, Eltern- und Pflegegeldleistungen
19.	Sicherung in Sozialversicherungs- und Versorgungssystemen	armutsfeste Sockelung von Leistungen etwa bei Kindern, Arbeitslosen, im Alter, bei Pflege ²⁴
20.	Steuerpflichtigkeit der Leistung	ja oder nein
21.	Vermögensschutz	Freibeträge, in welcher Höhe?
22.	Nachrang familiären Unterhalts	Unterhaltsvorrang bis zu welchem Grad und nur in gerader Linie?
23.	Bedarfsgemeinschaft	Umfang der Eingrenzung und Frage der Neugründung ²⁵

Quelle: eigene Darstellung

²³Bsp. Mobilität: Mobilitätskosten im Regelsatz; bedarfsgeprüft verbilligte Tickets; universell entgeltfreie ÖPNV-Nutzung.

Bsp. Schulbücher: Berücksichtigung der Kosten im Regelsatz; bedarfsgeprüfte Subvention; generelle Lehrmittelfreiheit.

²⁴ Siehe Eigenanteilbegrenzung in der schwedischen Pflegeversicherung.

²⁵ Siehe die Frage der ‚Auszugsgenehmigung‘ für junge Erwachsene ohne abgeschlossene Berufsausbildung.

Verzeichnis der Abkürzungen und Akronyme

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte [Vereinte Nationen]
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union [s. auch TFEU]
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
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 [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]
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	HU	Ungarn	SK	Slowakei
BE	Belgien	IE	Irland	UK	Vereinigtes
BG	Bulgarien	IT	Italien		Königreich
CY	Zypern	LT	Litauen		
CZ	Tschechien	LU	Luxemburg		
DE	Deutschland	LV	Lettland		
DK	Dänemark	MT	Malta		
EE	Estland	NL	Niederlande		
EL	Griechenland	PL	Polen		
ES	Spanien	PT	Portugal		
FI	Finnland	RO	Rumänien		
FR	Frankreich	SE	Schweden		
HR	Kroatien	SI	Slowenien		