



Nr. 4 / August 2020 DGB Abteilung Arbeitsmarktpolitik

Ein soziales Europa braucht Mindeststandards

Das Wichtigste in Kürze

- Am 1. Juli hat Deutschland die EU-Ratspräsidentschaft übernommen. Die Bundesregierung steht vor großen Herausforderungen, um die EU wieder aus der Krise zu führen.
- Mit einem Anstieg von 6,7% auf 9% sind die gesamteuropäischen Arbeitslosenzahlen alarmierend. Diese werden mit einem Anstieg von Armut und sozialer Ausgrenzung in Europa einhergehen, sofern nicht gegengesteuert wird. Dabei sind insbesondere die großen regionalen Unterschiede beachtlich, die unter anderem auf verschiedene „robuste“ und qualitative soziale Sicherungssysteme zurückzuführen sind.
- Auch wenn die EU im Zuge der Corona-Pandemie zügig Hilfsprogramme und Sofort-Instrumente vorgelegt hat, muss es nun darum gehen, Maßnahmen zu ergreifen, die langfristig Menschen sozial absichern und die Einkommensarmut eindämmen. An oberster Stelle steht hier die Einführung angemessener Löhne, die derzeit über einen EU-Rahmen für die Mindestlöhne von den Sozialpartnern verhandelt werden.
- Zur besseren sozialen Absicherung der europäischen Arbeitnehmer*innen, fordert der DGB darüber hinaus eindringlich die Einführung europäischer verbindlicher Mindeststandards für die jeweiligen nationalen **Arbeitslosenversicherungen** und die **Grundsicherung** in Form von Europäischen Rahmenrichtlinien.
- Mindeststandards distanzieren sich von der Idee einer europäischen Harmonisierung sozialer Sicherungssysteme, die aufgrund historisch tief verwurzelter Sozialstaatstraditionen schwer umzusetzen ist. Vielmehr setzt man damit auf europäischer Ebene gewisse „Qualitätskriterien“ für die nationalen Systeme fest, die in keinem Land unterschritten werden dürfen.
- Dahinter steckt die Auffassung, dass verbindliche Mindeststandards dazu beitragen, die sozialen Sicherungssysteme in allen Mitgliedstaaten zu stärken, so dass einerseits die europäischen Bürgerinnen und Bürger in Notlagen nicht in Armut fallen und andererseits alle Mitgliedstaaten für zukünftige Krisen besser gewappnet sind. Schließlich sind Mitgliedstaaten mit stabilen Sicherungssystemen und hohen Sozialausgaben nachweislich besser durch die Wirtschaftskrise von 2008/2009 gekommen.
- Angesichts des politischen Drucks verschiedener Mitgliedstaaten inmitten einer immer tiefer greifenden Krise sowie der strategischen Schwerpunktsetzung seitens der Europäischen Kommission und der Bundesregierung, ist das politische Momentum dafür gegeben.

Gliederung:

1. Europa in der Krise
2. Das Konzept europäischer Mindeststandards für soziale Aufwärtskonvergenz in Europa
3. Eckpunkte für Europäische Mindeststandards in der Arbeitslosenversicherung
4. Eckpunkte für Europäische Mindeststandards in der Grundsicherung
5. Ausblick

1. Europa in der Krise

Am 1. Juli hat Deutschland die EU-Ratspräsidentschaft übernommen. In den kommenden sechs Monaten wird die Bundesregierung dafür Sorge tragen müssen, das politische Geschehen mitzugestalten und die EU aus der Krise zu führen. Die Corona-Krise hat sich zu einer wirtschaftlichen und sozialen Krise mit langfristigen Folgen für die europäischen Arbeitsmärkte entwickelt und stellt damit die Bundesregierung vor besondere Herausforderungen.

Die Arbeitslosenzahlen steigen

Seit der Finanzkrise im Jahr 2008 hatte sich die EU-Arbeitslosenquote wieder erholt und lag 2018 mit 6,8 % unterhalb des Vorkrisenniveaus, wobei die regionalen Unterschiede sehr groß waren. Mit der Corona-Krise dreht sich dieser positive Trend um. Die Europäische Kommission kündigt für dieses Jahr einen Anstieg der EU-Arbeitslosenquote von 6,7% (2019) auf 9% an.¹ Laut einer Umfrage von Eurofound (Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen) haben 28% der europäischen Bürgerinnen und Bürger seit Beginn der Corona-Krise ihren Arbeitsplatz entweder vorübergehend oder permanent verloren.² Andere Schätzungen zeigen, dass fast 60 Millionen Jobs gefährdet sind.³ Auch wenn die Kommission bisher davon ausgeht, dass die Arbeitslosenquoten im nächsten Jahr wieder sinken werden, bleibt das Vor-Krisen Niveau damit trotzdem deutlich übertroffen. Darüber hinaus müssen wir mit deutlichen Anstiegen in der Unterbeschäftigung sowie prekären Beschäftigungsverhältnissen rechnen.

Armut und soziale Ausgrenzung werden weiter steigen

Trotz der sinkenden Arbeitslosenquote im Jahr 2018 waren nach Zahlen von Eurostat im selben Jahr mehr als 109,2 Mio. Personen in der EU von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht⁴. Das entspricht 21,7% der europäischen Bevölkerung.⁵ Von den 109,2 Mio. Personen waren 65% arbeitslos.⁶ Auch wenn die Zahlen damit im Vergleich zu 2017 (112,9 Millionen) ein wenig zurückgegangen waren, ist die EU damit noch weit vom festgelegten Armutsbekämpfungs-Ziel der EU2020-Strategie entfernt. Bis 2020 sollten 20 Millionen Menschen aus Armut und sozialer Ausgrenzung geholt werden.⁷

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_799

² https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef20058en.pdf

³ <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/safeguarding-europes-livelihoods-mitigating-the-employment-impact-of-covid-19#>

⁴ Dieser Indikator entspricht der Summe der Personen, die armutsgefährdet sind oder unter materieller Deprivation leiden oder in Haushalten mit sehr niedriger Erwerbstätigkeit leben. Alle Personen werden nur einmal gezählt, auch wenn sie in mehreren Sub-Indikatoren vertreten sind. Der Quote der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen (abgekürzt AROPE) ist der Hauptindikator für die Überwachung der EU-2020-Strategie Armutsziel.

⁵ <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy/main-tables>

⁶ https://www.akeuropa.eu/sites/default/files/2019-11/7_PB_Minimum%20standards.pdf

⁷ Im Vergleich zu 2008

Armut und soziale Ausgrenzung werden in Folge der Corona-Krise wieder ansteigen und das gesetzte Ziel für 2020 nach wie vor weit nicht erreicht werden. Dabei sind benachteiligte Personengruppen besonders von der Krise und ihren Folgen betroffen und werden in existenzielle Notlagen gedrängt.

Europäische Ad-Hoc Antworten

Die Europäische Kommission hat in Anbetracht der Krise verschiedene Maßnahmen verabschiedet, um schnell Abhilfe zu leisten. So hat sie beispielsweise Pläne für ein wirtschaftliches Aufbauprogramm vorgelegt. Sie plant, zeitlich befristet, Anleihen am Kapitalmarkt zu emittieren und damit Finanzmittel in Höhe von 750 Milliarden Euro zu generieren, die sie an die Mitgliedstaaten weitergibt, um die Konjunktur wieder anzukurbeln. Für einen nachhaltigen und sozialen Wiederaufbau ist eine Stabilisierung der Nachfrage unerlässlich. Ein erster Vorschlag der Europäischen Kommission zur Stützung der Einkommen wird derzeit erfolgreich umgesetzt: Mit der SURE-Verordnung⁸ wird für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit geschaffen, günstige Darlehen von der EU zu bekommen, um Kurzarbeiterregelungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder ähnliche Maßnahmen für Selbstständige zu finanzieren. Der DGB unterstützt den Verordnungsvorschlag der Kommission, da durch Kurzarbeiterregelungen unnötige Entlassungen und Einkommenseinbußen vermieden werden.

Es sind jedoch weitere Reformen notwendig, denn die kurzfristig angelegten Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise dürfen nicht dazu führen, dass sich die wachsenden Zahlen von Armut und sozialer Ausgrenzung in Europa weiter fortsetzen. Vielmehr braucht es permanenter Instrumente, welche die Einkommensarmut reduzieren. Der DGB schlägt hierbei vor, das Augenmerk auf die großen Disparitäten in der Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme in den EU-Mitgliedstaaten zu legen, insbesondere in Bezug auf die Arbeitslosenversicherung und die Grundsicherung. Während in einigen EU-Ländern die Systeme großzügig ausgestattet sind und somit ihren Bürgerinnen und Bürgern ein Leben oberhalb der Armutsrisikogrenze und mit nachhaltigen Maßnahmen zur qualitativen Wiedereingliederung in die Gesellschaft und/oder in den Arbeitsmarkt ermöglichen, ist dies in anderen Mitgliedstaaten nicht der Fall.

Dabei zeigt eine Studie der Europäischen Kommission, dass Länder mit stabilen Sicherungssystemen und hohen Sozialausgaben nachweislich besser durch die Krise seit 2008/09 gekommen sind.⁹ Die nationalen Sicherungssysteme in Europa, wie beispielsweise die Arbeitslosenversicherung und die Grundsicherung, müssen also langfristig gestärkt werden,

⁸ Europäisches Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in der durch den COVID-19-Ausbruch verursachten Krise (SURE)

⁹http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC111606/jrc111606_resilience_crisis_pilot_withidentifiers.pdf

so dass insgesamt jeder Mitgliedstaat „krisenfester“ aufgestellt ist und angemessen seine Bürgerinnen und Bürger in Notlagen schützt. Das könnte man zum einen erreichen, indem man die nationalen Systeme harmonisiert und einem neuen „europäischen“ System unterstellt. Da die nationalen Systeme allerdings historisch tief verwurzelt und unterschiedlich ausgestaltet sind, ist diese Lösung nicht besonders realistisch oder praktikabel. Der DGB fordert stattdessen die Einführung europäischer sozialer Mindeststandards, die jeder Mitgliedstaat bei der Ausgestaltung seiner Systeme verbindlich einhalten muss.

2. Das Konzept europäischer Mindeststandards für soziale Aufwärtskonvergenz in Europa

Die Funktion von Mindeststandards liegt darin, einen »allgemeinen Standard innerhalb der Union sicherzustellen, der auf der einen Seite weniger leistungsfähige Staaten nicht überfordert, leistungsfähige Staaten aber auf der anderen Seite auch nicht daran hindert, eine höheres Schutzniveau vorzusehen«¹⁰. Man setzt auf europäischer Ebene also gewisse „Qualitäts“-Kriterien für die sozialen Sicherungssysteme fest, die in keinem Land unterschritten werden dürfen. Einheitliche Mindeststandards auf Grundlage von Art. 153 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) erlauben es zum einen, die historisch gewachsene unterschiedliche Ausgestaltung der Sozialsysteme zu bewahren und andererseits im Sinne einer sozialen Aufwärtskonvergenz ein einheitlich hohes Schutzniveau zu sichern. Laut den europäischen Verträgen dürfte ein solcher Rechtsrahmen das Gleichgewicht der sozialen Sicherungssysteme nicht beeinträchtigen und es dürfen keine erheblichen Haushaltsrisiken in den Mitgliedstaaten entstehen.

Es geht also nicht darum, die nationalen Systeme zu harmonisieren, sondern bestimmte Standards auf europäischer Ebene zu definieren, die überall eingehalten werden. Die Ausgestaltung obliegt dabei den Mitgliedstaaten. Mindeststandards, z.B. in der **Arbeitslosenversicherung** und der **Grundsicherung** würden auf verschiedene Weise dazu beitragen, das Europäische Sozialmodell auf solide Füße zu stellen.

- Starke soziale Sicherungssysteme in den Mitgliedstaaten haben die Funktion von automatischen Stabilisatoren. Automatische Stabilisatoren, wie die Arbeitslosenversicherung und die Grundsicherung, sind die konjunkturabhängigen Budgetkomponenten des Staates. Automatische Stabilisatoren stützen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage in einer Rezession, da die staatlichen Mehrausgaben die Einkommen der privaten Haushalte stärken und somit nachfragewirksam werden. Typischerweise ist die Wirkung von automatischen Stabilisatoren umso stärker, je progressiver das Steuersystem und je großzügiger die Sozialtransfers. Die Mitgliedstaaten wären also demzufolge durch robuste Sozialversicherungssysteme besser für zukünftige Krisen gewappnet.

¹⁰ https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb491-eu-rechtsrahmen-soziale-grundsicherungssysteme.pdf?__blob=publicationFile&v=2

- Wenn angemessenere Systeme der sozialen Sicherung für alle Bürgerinnen und Bürger auf europäische Vorgaben zurückzuführen sind, könnte man den europäischen Mehrwert für sie konkret greifbar machen. Verbindliche europäische Mindeststandards würden den teils eklatanten Widerspruch der festgelegten Zielvorgaben zur Armutsreduzierung existierender (nicht-bindender) EU-Empfehlungen und -Strategien mit der Wirklichkeit beseitigen.
- Verbindliche europäische Mindeststandards für die Grundsicherung und die Arbeitslosenversicherung können einen wesentlichen Beitrag zu der mit der Europäischen Säule sozialer Rechte¹¹ versprochenen erneuten Aufwärtskonvergenz in Richtung besserer Arbeits- und Lebensbedingungen in der EU leisten. Von einer Weiterentwicklung der sozialen Sicherungssysteme in Europa profitieren nicht nur Menschen in Notlagen, sondern der Arbeitsmarkt und die Löhne als Ganzes.

Verbindlich werden diese Mindeststandards für die Mitgliedstaaten allerdings erst, wenn sie in einer rechtlich bindenden europäischen Richtlinie verankert sind. Die Rechtskompetenz zur Festlegung europäischer Mindeststandards in der sozialen Sicherung obliegt der Europäischen Union auf Grundlage des Art. 153 AEUV. Dabei ist es allerdings wichtig, in jeder Richtlinie ein robustes Rückschrittverbot zu verankern. Denn die Festlegung von Mindeststandards darf keinesfalls dazu führen, dass Mitgliedstaaten mit höheren Standards ihre Systeme absenken.

Eine politische Grundlage für die Einführung solcher Mindeststandards in der Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung finden wir nicht zuletzt in der Europäischen Säule sozialer Rechte von 2017, zu der sich alle Mitgliedstaaten bekannt haben. Sie legt klare Grundsätze fest, die nun sukzessive umgesetzt werden sollen.

Exkurs: Angemessene Mindestlöhne in Europa

Aufgrund niedriger Löhne verfügen viele Menschen in Europa nicht über ausreichend Rücklagen und sind auf gut funktionierende soziale Sicherungssysteme angewiesen. Ein soziales Europa kann nur dann funktionieren, wenn neben fairen sozialen Absicherungssystemen in schlechten Zeiten, grundsätzlich jede/r Beschäftigte in Europa einen angemessenen Lohn erhält.

Der DGB begrüßt daher den Vorschlag der EU-Kommission für ein Rechtsinstrument, mit dem jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer Anspruch auf einen gerechten Mindestlohn hat. Die nationalen Mindestlöhne sollen nicht unter 60 Prozent des nationalen Medians eines Vollzeitbeschäftigten liegen.

¹¹ Die Europäische Säule sozialer Rechte (ESSR) wurde am 17. November 2017 proklamiert und legt in 20 Grundsätzen neue und wirksamere Rechte für Bürgerinnen und Bürger fest. Umsetzung der im Rahmen der ESSR festgelegten Grundsätze und Rechte ist eine gemeinsame Verpflichtung und Verantwortung der Organe der Europäischen Union, der Mitgliedstaaten, der Sozialpartner und anderer Interessenträger. Die Organe der EU werden dazu beitragen, den Rahmen hierfür zu schaffen, und wenn nötig Leitlinien für die Umsetzung der Säule in der Gesetzgebung vorgeben.

3. Eckpunkte für Europäische Mindeststandards in der Arbeitslosenversicherung

Europäische Säule sozialer Rechte (2017)

Grundsatz 13, Leistungen bei Arbeitslosigkeit:

„Arbeitslose haben das Recht auf angemessene Unterstützung öffentlicher Arbeitsverwaltungen bei der (Wieder-)eingliederung in den Arbeitsmarkt durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und auf angemessene Leistungen von angemessener Dauer entsprechend ihren Beiträgen und den nationalen Bestimmungen zur Anspruchsberechtigung. Diese Leistungen sollen die Empfänger nicht davon abhalten, schnell wieder in Beschäftigung zurückzukehren.“

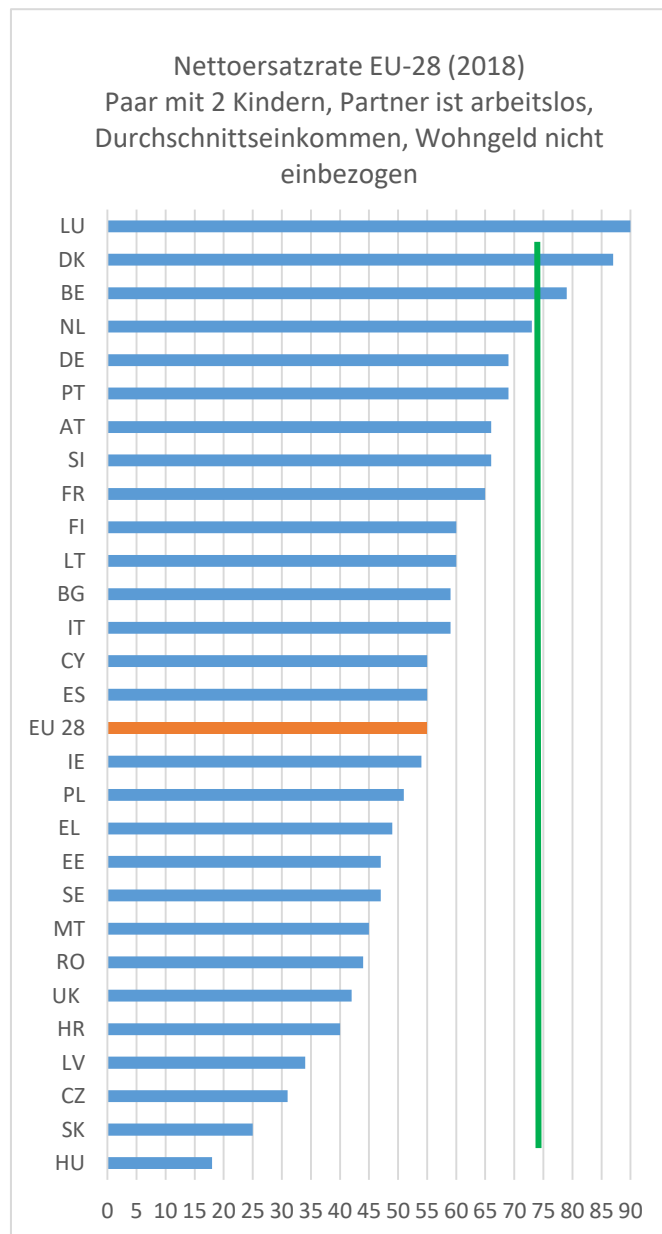
Als automatischer Stabilisator unterstützt die Arbeitslosenversicherung die gesamtwirtschaftliche Nachfrage in einer Rezession und stärkt die Einkommen der privaten Haushalte. Insbesondere geht es aber darum, die Systeme und Leistungen so auszugestalten, dass bei Arbeitslosigkeit adäquate Leistungen gesichert werden, die bei den Betroffenen ankommen und ein Leben ohne Armut und soziale Ausgrenzung ermöglichen.

Beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherungssysteme existieren in allen EU-Mitgliedstaaten und können nach bestimmten Anwartschaftszeiten in Anspruch genommen werden. In den meisten Fällen bemisst sich die Leistungshöhe nach Einkommenshöhe und Beschäftigungsdauer. Einige EU-Mitgliedstaaten bieten den Bürgerinnen und Bürgern nach Ablauf der Leistungsdauer zusätzlich eine Art Arbeitslosenhilfe an. Die Unterschiede in der Ausgestaltung der Systeme zwischen den Mitgliedstaaten sind allerdings beachtlich. Für die Leistungsfähigkeit und Ausgestaltung der Sicherungssysteme sind insbesondere die Nettoersatzrate, die Bezugsdauer, die Abdeckungsquote und Weiterbildungsmaßnahmen relevant.

Nettoersatzrate

Die Nettoersatzrate ist die Leistungshöhe im Vergleich zum Nettoerwerbseinkommen. Grafik 2 zeigt die Nettoersatzrate bei Arbeitslosigkeit für ein Paar mit 2 Kindern im europäischen Vergleich (2018). Während sie in Ungarn unter 20% liegt, erreicht sie in Luxemburg, Dänemark und Belgien über 75%. Im EU-Durchschnitt lag sie bei 55%.

Abbildung Nr. 1 Nettoersatzrate EU-28 (2018)



Quelle: AK Europa (2019), basierend auf Daten der OECD¹²

Der DGB fordert die Festlegung einer europäisch festgelegten Mindesthöhe der Nettoersatzrate, die für alle Mitgliedstaaten verbindlich gelten muss. Diese sollte deutlich über dem europäischen Durchschnitt liegen. Um diejenigen Mitgliedstaaten mit besonders niedrigen Nettoersatzraten nicht zu überlasten, könnte man den Mitgliedstaaten in Anlehnung an ihre nationale Situation mehr Zeit geben, die festgelegte Mindesthöhe zu erreichen.

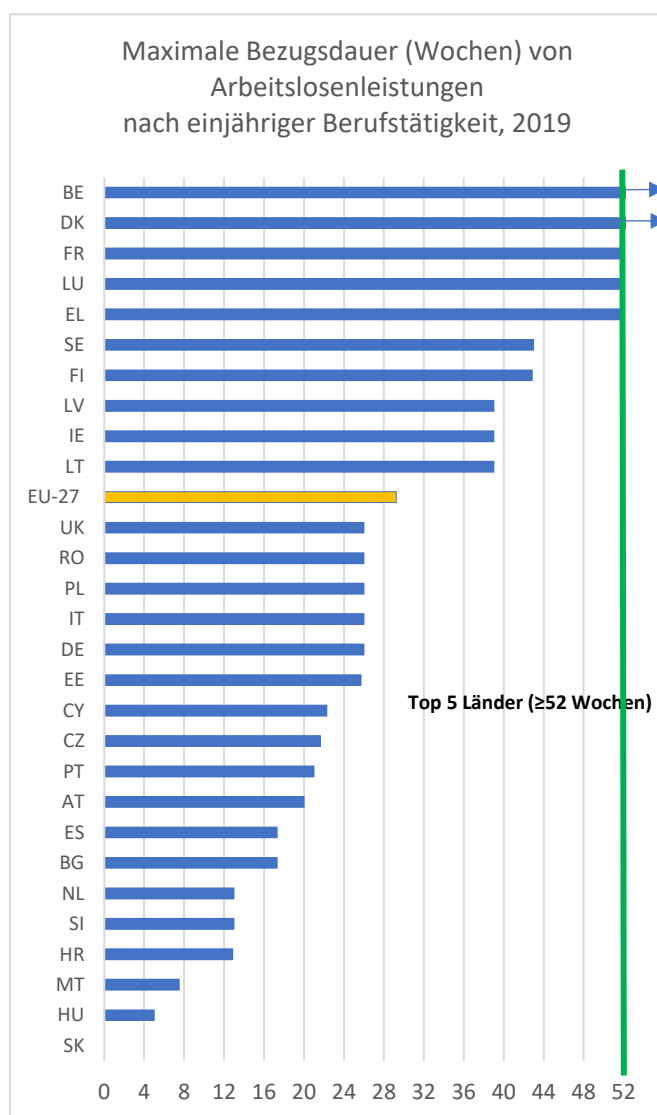
¹² https://www.akeuropa.eu/sites/default/files/2019-11/7_PB_Minimum%20standards.pdf

Eine robuste Nettoersatzhöhe würde es Arbeitslosen ermöglichen, bis zur Rückkehr zur Arbeit einen bestimmten Standard aufrechtzuerhalten. Privater Endverbrauch ist in der Regel die größte Komponente des BIP und der Gesamtnachfrage und kann somit negative Schocks wirkungsvoll abfedern.

Bezugsdauer

Nach einjähriger Beschäftigung reichte die EU-Bandbreite der Bezugsdauer im Jahr 2019 von 0 bis unbegrenzt. In der Slowakei gab es nach einjähriger Beschäftigung keinen Anspruch auf Arbeitslosenleistungen (es mussten mindestens 2 Jahre Beiträge in einer Periode von 4 Jahren geleistet werden), während in Belgien die Dauer des Leistungsbezugs unbegrenzt ist.

Abbildung Nr. 2: Bezugsdauer (2019)



Quelle: AK Europa (2019), basierend auf Daten der OECD

Daher schlägt der DGB die Festsetzung einer europaweiten festgelegten Mindestbezugsdauer nach einjähriger Beschäftigung vor. Auch diese sollte deutlich über dem EU-Durchschnitt liegen. Durch eine längere Bezugsdauer bestehen bessere Möglichkeiten, passende Arbeitsstellen für Job-Suchende zu finden, es werden längere Qualifikations- und Weiterbildungschancen eröffnet und damit die Aussicht auf Re-Integration in den Arbeitsmarkt erhöht. Auch die unmittelbare Armutsgefahr wird abgemildert, wenn die Arbeitslosen keine sonstigen finanziellen Rücklagen haben.

Recht auf Weiterbildung

Laut Grundsatz Nr. 1 der Europäischen Säule sozialer Rechte hat „jede Person das Recht auf allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen von hoher Qualität und in inklusiver Form, damit sie Kompetenzen bewahren und erwerben kann, die es ihr ermöglichen, vollständig am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben und Übergänge auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich zu bewältigen“.

Da Strukturwandel und Herausforderungen wie die fortschreitende Digitalisierung fortlaufende Weiterbildung erfordern, sollten in der Richtlinie zudem ein Anspruch auf Weiterbildung und Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung verankert werden. Der Rechtsanspruch sollte mit entsprechenden Lohnersatzleistungen kombiniert werden. Unabhängige Beratungsstellen könnten beurteilen, ob eine bestimmte Weiterbildungs- oder Schulungsmaßnahme je nach Arbeitsmarktsituation zweckmäßig ist.

Abdeckungsquote

Die Abdeckungsquote ist der Prozentsatz der von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen, die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beziehen. Hier spielen beispielsweise die Voraussetzungen (z. B. die Mindestbeschäftigungsdauer) für den Bezug von Arbeitslosenleistungen eine Rolle. In einigen Mitgliedstaaten können diese von vielen nicht erfüllt werden. Aber auch die Dauer des Anspruches ist im Hinblick auf die Abdeckung relevant, z. B. wenn man nach der Bezugsdauer noch keinen neuen Arbeitsplatz gefunden hat. Eurostat-Zahlen für 2018¹³ zeigen im Falle von Kurzarbeitslosigkeit (12 Monate Arbeitslosigkeit) große regionale Unterschiede auf. Diese gelten insbesondere zwischen Süd- und Osteuropa auf der einen Seite und Westeuropa auf der anderen Seite. So bekamen 2018 etwa in Polen, Kroatien und der Slowakei noch nicht einmal 20 % der Kurzarbeitslosen Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, während es in Österreich, Finnland und Deutschland 50 % und mehr waren. Im Falle von Langzeitarbeitslosigkeit (über 12 Monate) sind die Differenzen noch größer. Allerdings ist die Datenlage zur Erfassung der Abdeckungsquote noch sehr dünn und teilweise fehlerhaft, da für kürzere Arbeitslosenzeiträume als einem Jahr keine vergleichenden Daten vorliegen. Diese Datenerfassung muss auf EU-Ebene dringend nachgeholt werden.

¹³ Neumann/Hentschel (2020): Für ein stabiles und soziales Europa. Einführung einer europäischen Arbeitslosenrückversicherung. Mindeststandards bei nationalen Arbeitslosenversicherungssystemen notwendig, Soziale Sicherheit, 01/2020, S.44-45.

Grundsätzlich fordert der DGB die Festlegung einer soliden Abdeckungsquote, die perspektivisch alle Mitgliedsstaaten erreichen müssen und die dazu beiträgt, für viele Betroffene eine effektivere Absicherung zu schaffen.

4. Eckpunkte für Europäische Mindeststandards in der Grundsicherung

Europäische Säule sozialer Rechte (2017)

Grundsatz 14, Grundeinkommen:

„Jede Person, die nicht über ausreichende Mittel verfügt, hat in jedem Lebensabschnitt das Recht auf angemessene Mindesteinkommensleistungen, 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 Mindesteinkommensleistungen mit Anreizen zur (Wieder-)eingliederung in den Arbeitsmarkt kombiniert werden“

Neben den unzureichend ausgestatteten Arbeitslosensystemen in den EU-Mitgliedstaaten müssen mit Blick auf die nach wie vor gravierende Armutsproblematik in fast allen EU-Mitgliedstaaten auch die Grundsicherungssysteme gestärkt werden, um allen Bürgerinnen und Bürgern ein menschenwürdiges Leben oberhalb der Armutsschwelle zu ermöglichen. Die Grundsicherung wirkt als »letztes soziales Netz«, wenn Menschen in Notlagen geraten, die weder durch eigene oder familiäre Hilfe noch durch vorgelagerte Sozialleistungen abgedeckt werden können. In Deutschland betrifft das die Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II bzw. »Hartz IV«), die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII, Viertes Kapitel) und für andere nicht erwerbsfähige Personen die Sozialhilfe (SGB XII, Drittes Kapitel).

Auch wenn mittlerweile alle Mitgliedstaaten Elemente eines Grundsicherungssystems vorweisen, gibt es auch hier europaweit starke Divergenzen. In Griechenland beispielsweise wurde erst im Jahr 2017 ein System der Grundsicherung eingeführt und Italien vollzog den Übergang von einem regionalen lückenhaften zu einem landesweiten System erst im Jahr 2019. Die Leistungen sind in den meisten Mitgliedstaaten zu niedrig und zudem schwer zugänglich, so dass kein effektiver Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung besteht.

Im Gegensatz zur Arbeitslosenversicherung ist man hier in den Vorarbeiten auf EU-Ebene viel weiter. Von Ratsempfehlungen und Charten bis zur offenen Methode der Koordinierung, hat man auf europäischer Ebene schon viele Maßnahmen ergriffen, um die wachsende Armut in Europa zu bekämpfen und die Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten zu stärken (im Europäischen Sprachgebrauch benutzt man dafür den Terminus »Mindesteinkommen«, allerdings nicht zu verwechseln mit dem Mindestlohn oder dem bedingungslosen Grundeinkommen). Leider konnten die bisherigen EU-Initiativen jedoch weder substanzielle Fortschritte bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung erreichen, noch verbindliche Vorgaben für die Mitgliedstaaten erzwingen. Die Einführung

einer europäischen verbindlichen Rechtsvorschrift über Mindeststandards bei der Grundsicherung ist somit unerlässlich.

Nicht nur die Europäische Säule sozialer Rechte von 2017 hat der Debatte neuen Schwung gegeben, sondern auch die aktuelle Bundesregierung fordert in ihrer Koalitionsvereinbarung einen europäischen Rahmen für die Grundsicherung.

Bei der Entscheidung über mögliche festzulegende Mindeststandards ist es hilfreich, sich an den vom European Anti Poverty Network (EAPN) und dem European Minimum Income Network (EMIN) herausgearbeiteten drei Kriterien zu orientieren: Zugänglichkeit, Angemessenheit und Befähigung. Dabei erachtet der DGB mindestens folgende Kriterien als unerlässlich bei der Einführung einer Rahmenrichtlinie für ein angemessenes Mindesteinkommen:

Individueller Rechtsanspruch für alle hilfebedürftigen Bürger*innen

Jede(r) europäische Bürgerin und Bürger muss einen individuellen Rechtsanspruch auf Leistungen der Mindestsicherung haben, sofern die Person in eine Notlage kommt. Der Rechtsanspruch muss bestehen, solange die Notlage andauert; zeitliche Limitierungen sind auszuschließen.

Diskriminierungsfreier Zugang

Jeder Mitgliedstaat muss gewährleisten, dass der Zugang zu Leistungen der Mindestsicherung diskriminierungsfrei ist. Dieser diskriminierungsfreie Zugang muss für alle Bürgerinnen und Bürger gelten, die rechtmäßig ihren gewöhnlichen Aufenthalt in einem Mitgliedstaat haben.

Widerspruchsmöglichkeit

Sofern eine betroffene Person nicht mit der Entscheidung der verantwortlichen Behörde einverstanden ist, muss ihr die Möglichkeit zustehen, mittels eines Rechtsbehelfs zu veranlassen, dass die Behörde die Entscheidung erneut überprüfen muss. Hält die Behörde an ihrer Entscheidung fest, muss die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung gegeben sein.

Höhe der Leistung

Zentrales Ziel muss ein Leistungsniveau sein, welches die Betroffenen hinreichend vor Armut schützt. Dabei spricht sich der DGB für den Indikator der 60%-Armutsrisikogrenze¹⁴

¹⁴ Die Armutsrisikogrenze wird ermittelt, in dem alle erfassten Haushaltsnettoeinkommen auf Einpersonenhaushalte mittels einer Äquivalenzgewichtung umgerechnet werden. Von diesen Nettoeinkommen der Einpersonenhaushalte wird ein Medianmittelwert berechnet. Medianmittelwert heißt, dass fünfzig Prozent der Haushalte mit ihrem Nettoeinkommen über dem Median, fünfzig Prozent darunter liegen. Sechzig Prozent von diesem Medianmittelwert gelten nun nach EU-Standard als Armutsrisikogrenze. Die Armutsrisikogrenze – sechzig

aus, der allerdings phasen- und schrittweise (z.B. 10 Jahre) nach länderspezifischen Gruppen, anknüpfend an ihre bestehenden Mindestsicherungsniveaus und ihre Wirtschaftskraft umgesetzt werden könnte. So haben Mitgliedstaaten mit niedrigen Grundsicherungssätzen mehr Zeit, um schrittweise ihre Grundsicherungsleistungen auf die Armutsrisikogrenze zu erhöhen.

Abbildung Nr. 3: Netto-Mindestsicherung (2012) in % der je nationalen 60-%-Armuts(risiko)grenze

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

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: Benz (2019), basierend auf Eurostat-Daten

Prozent des mediangemittelten Nettoäquivalenzeinkommens – zeigt also das relative Existenz- und Teilhabeminimum in einer bestimmten Gesellschaft an, das eine Ausgrenzung wegen zu geringer Einkommen in dieser Gesellschaft verhindern soll. (Quelle: <http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/A1armutsgefaehrungsquoten.html>)

Anpassung an die Haushaltsgröße

Die Leistungshöhe ist so auszugestalten, dass sie in angemessener Weise mit der Anzahl der Personen ansteigt, die in einem Haushalt zusammenleben.

Mechanismus zur Leistungsanpassung

Im Rahmen der Mindeststandards ist auch vorzugeben, dass die Leistungshöhe in gewissen zeitlichen Abständen, mindestens jährlich, zu überprüfen und anzupassen ist (Dynamisierung).

Verknüpfung mit anderen sozialen Dienstleistungen

Der Rechtsanspruch auf eine materielle Mindestsicherung sollte verknüpft werden mit einem Rechtsanspruch auf Zugang zu weiteren sozialen Dienstleistungen. Dazu sollte mindestens ein Zugang zur Gesundheitsversorgung, einem allgemeinen Beratungsangebot und bei Arbeitslosen ein Zugang zu Fördermaßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt gehören.

5. Ausblick

In ihrem „Mission Letter“ von 2019 an den neuen europäischen Beschäftigungskommissar Nicolas Schmit, bittet Kommissionspräsidentin Von der Leyen ihn, einen Aktionsplan zur Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte vorzulegen. Dieser wird voraussichtlich im Jahr 2021 folgen und derzeit zusammen mit der Zivilgesellschaft, den Sozialpartnern und den europäischen Regierungen konzipiert. Angesichts der Corona-Krise und den damit einhergehenden drastischen Armuts- und Arbeitslosigkeitszahlen ist es wichtiger denn je, die Grundsätze zur Arbeitslosenversicherung und dem Mindesteinkommen endlich in verbindliche Vorgaben umzuwandeln. Das schützt nicht nur kurzfristig die europäischen Bürgerinnen und Bürger in Notlagen, sondern stärkt auch die Systeme in ihrer Funktion als automatische Stabilisatoren in Krisenzeiten.

Mit der Forderung nach einem Europäischen Rahmen für die Grundsicherung in den Koalitionsvereinbarungen der Bundesregierung und dem Antritt der deutschen Ratspräsidentschaft am 1. Juli 2020 ist das politische Momentum gegeben, um wichtige Impulse zu setzen. Mitten in der Corona-Krise steigt auch der Druck aus Südeuropa: im Mai legten die Regierungen Spaniens, Portugals und Italiens einen offenen Brief¹⁵ vor, in dem sie die Einführung angemessener Standards für die Grundsicherung fordern, um die durch Corona bedingten negativen Auswirkungen zu verringern und für zukünftige Krisen besser gewappnet zu sein.

¹⁵ <https://www.lusa.pt/article/UsakVp8~Z3tM2sBpOZtCbTMSZM5iuS11/portugal-spain-italy-ministers-in-joint-call-for-minimum-income>

Überdies möchte Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen im Jahr 2021 einen Europäischen Arbeitslosenrückversicherungsfonds vorlegen, der die nationalen Arbeitslosenversicherungssysteme in Krisenzeiten automatisch (finanziell) unterstützt. Gerade dann wäre die Festlegung sozialer Mindeststandards zur Kräftigung der nationalen Arbeitslosensysteme unumgänglich. Denn je „krisenfester“ die Systeme im Grundsatz sind, desto weniger bestünde die Notwendigkeit, sie in schwierigen Zeiten aufzufangen, wie es die Erfahrungen einiger Länder in der Krise 2008/2009 gezeigt haben.

Anhang 1:

DGB-Forderungen zu europäisch festgelegten Mindesthöhen für Grundsicherungsleistungen und den Mindestlohn in der Praxis:

1. **Mindestlöhne** sollen nicht unter 60 Prozent des nationalen Medians eines Vollzeitbeschäftigten liegen

Basierend auf der Berechnung nach Zahlen der OECD für 2018 lag dieser Medianlohn bei 19,22 Euro. Daraus ergibt sich für die DGB-Forderung nach 60% als Lohnuntergrenze für den nationalen Mindestlohn ein Betrag von 11,53 Euro, der nicht unterschritten werden darf. Das ergibt hochgerechnet ein monatliches Nettogehalt von **1344,54 €** (alleinstehend, Lohnsteuerklasse I).

2. **Grundsicherungsleistungen** sollen mindestens der 60% Armutsrisikogrenze erreichen

Die Armutsrisikogrenze liegt zurzeit (2018) bei **1.035 €**. Daraus ergibt sich eine Anhebung der Hartz-IV-Leistungen für Alleinstehende (heute 801 €, Plus von 234 €) und die Einkommensgrenze, ab der für Erwerbstätige ein ergänzender Grundsicherungsbezug ausläuft, steigt auf 1.335 €. Damit bleiben ausreichend Abstände zum Medianeinkommen Sozialversicherungsbeschäftigten in Vollzeit mit Helfertätigkeit, das bei 1564 € liegt.



Impressum

Herausgeber: DGB Bundesvorstand
Abteilung Arbeitsmarktpolitik
Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Telefon: 030-24060 729

www.dgb.de

Mail: ais@dgb.de

verantwortlich: Anja Piel

Kontakt: Johannes Jakob, Livia Hentschel

Stand: August 2020

Sie können die DGB-Publikation „Arbeitsmarkt aktuell“ und andere DGB-Informationen zur Arbeitsmarktpolitik „druckfrisch“ per Mail bekommen. „Arbeitsmarkt aktuell“ erscheint mit Analysen und Statistiken ca. 8 bis 10 Mal im Jahr und wird im PDF-Format verschickt.

Es ist notwendig, dass Sie sich einmalig in die Verteilerliste eintragen. Folgen Sie diesem Link: <http://www.dgb.de/service/newsletter> (Bitte „Arbeitsmarkt aktuell“ - Newsletter Arbeitsmarktpolitik“ mit einem Häkchen markieren).

Zum Abbestellen von „Arbeitsmarkt aktuell“ benutzen Sie bitte folgenden Link:
<https://www.dgb.de/service/newsletter?unsubscribe=dgb.bv.arbeitsmarktpolitik>