

Initiativstellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur Einführung europäischer Mindeststandards bei der Grundsicherung

Europäische Rahmenrichtlinie für Mindeststandards bei der Grundsicherung

01.09.2019

Zusammenfassung

Obwohl sich Europa mit der EU2020-Strategie das Ziel gesetzt hat, die Zahl der unter der nationalen Armutsgrenze lebenden Europäer drastisch zu verringern, sind nach jüngsten Zahlen noch immer 112,9 Millionen Menschen in Europa von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht. Die seit Jahren kontinuierlich hohen Zahlen der von Armut gefährdeten Menschen in der EU zeigen, dass „soft law“ Instrumente allein, wie beispielsweise die EU Strategie 2020 oder Ratsempfehlungen, keine ausreichende Grundlage für eine wirkungsvolle europaweite Bekämpfung von Armut sind. Das verschärft nicht nur die schon bestehenden Ungleichheiten zwischen den Mitgliedstaaten¹, sondern bedeutet für die EU auch ein erhebliches Glaubwürdigkeitsproblem. Die EU-Verträge legen fest, dass die Union „die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen“ zum Ziel hat (Art. 151 AEUV) – genau dieses Wohlfahrtsversprechen bricht sie aber, v.a. wenn man auf die Armut blickt. Schließlich ist Armut nicht nur ein Problem der „armen“ Leute, sondern generiert zusätzlichen Druck auf die Löhne und Arbeitsbedingungen. Die Bereitschaft, prekäre Beschäftigungsverhältnisse einzugehen, wächst, wenn das Hilfesystem weder durch ein menschenwürdiges Existenzminimum, noch durch flankierende Arbeitsmarktmaßnahmen unterstützt wird. Überdies gerät das Normalarbeitsverhältnis unter Druck, was langfristig zu einer Abwärtsspirale für den gesamten Arbeitsmarkt führt. Daher fordert der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) die Einführung einer europäischen verbindlichen Rechtsvorschrift in Form einer **Rahmenrichtlinie über europäische Mindeststandards bei der Grundsicherung**.

Grundsicherungssysteme sind **steuerfinanzierte Systeme** und dienen als „letztes soziales Netz“, wenn Menschen in Notlagen geraten, die weder durch eigene oder familiäre Hilfe, noch durch vorgelagerte Sozialleistungen abgedeckt werden können. Mittlerweile weisen **alle EU-Mitgliedstaaten Elemente von Grundsicherungssystemen** auf, allerdings variiert die Höhe der Grundsicherungsleistungen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten erheblich. Zudem bestehen Herausforderungen in der Abdeckung (Anteil der Bedürftigen, die Unterstützung erhalten) oder in der Nichtinanspruchnahme (Anteil der Leistungsberechtigten, die einen Antrag stellen) sowie in einem unzureichenden Erfolg, nichterwerbstätige oder arbeitslose Personen in eine unbefristete, qualifizierte Beschäftigung zu verhelfen.

¹ Während Länder wie Rumänien und Bulgarien die höchste Armutsrate und das niedrigste Pro-Kopf-Einkommen in der EU aufweisen, zeichnen sich die skandinavischen Staaten durch eine sehr geringe Armutsquote aus, die weit unter dem EU-Durchschnitt liegt.

Für Rückfragen:

Livia Hentschel
DGB Bundesvorstandsverwaltung
Abteilung Arbeitsmarktpolitik
Referatsleiterin Europäische
Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

livia.hentschel@dgb.de

Telefon: 030/ 240 60 763
Telefax: 030/240 60 771

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de



Nicht nur die jüngst von den europäischen Staats- und Regierungschefs proklamierte **Europäische Säule Sozialer Rechte (ESSR)**, fordert in ihrem Grundsatz Nr. 14 angemessene Mindesteinkommensregelungen in der EU, auch die Bundesregierung setzt sich auf Grundlage der **Koalitionsvereinbarungen** für „einen Rahmen für nationale Grundsicherungssysteme in den EU-Staaten“ ein. Zahlreiche Gutachten beweisen: Die Kompetenzen für unionsweites **verbindliches** Handeln sind auf Grundlage von Art. 153 AEUV gegeben. Gefragt ist nun ein starker politischer Wille. Es geht explizit nicht um die Vereinheitlichung bestehender Systeme, sondern um die Festlegung von sozialen Mindeststandards, die in der nationalen Ausgestaltung nicht unterschritten dürfen werden.

Im Mittelpunkt steht dabei die **angemessene Höhe von Grundsicherungsleistungen**, die man über den Indikator der 60%-Armutsrisikogrenze gemessen an den Verhältnissen vor Ort gewährleisten könnte. Weitere Mindeststandards betreffen Fragen der **Zugänglichkeit** in die Grundsicherungssysteme und der **Befähigung** der Betroffenen. Dabei ist es von zentraler Bedeutung, die Mitgliedstaaten über **europäische Fördermittel** finanziell bei der Umsetzung der Standards zu unterstützen.

Eine Rahmenrichtlinie über ein adäquates Mindesteinkommen kann einen wesentlichen Beitrag zu der mit der ESSR versprochenen erneuerten **Aufwärtskonvergenz in Richtung besserer Arbeits- und Lebensbedingungen in der EU** leisten. Europäische verbindliche Mindeststandards in der Grundsicherung würden schrittweise zu höheren Niveaus in den nationalen Grundsicherungssystemen und langfristig zu einer gesamteuropäischen Konvergenz nach oben führen. Durch die Einführung von sozialen Mindeststandards in der Grundsicherung könnte man den Mehrwert der EU für die Bürger konkret erfahrbar machen und das Vertrauen in das europäische Projekt wieder ein Stück weit zurückgewinnen.



1. Kontext

Im Herbst 2017 wurde die Europäische Säule sozialer Rechte (ESSR) auf dem Sozialgipfel in Göteborg feierlich proklamiert. Das neue Instrument der Europäischen Union (EU) bildet einen Rahmen, mit dem das soziale Europa auf europäischer und nationaler Ebene vorangebracht werden soll.

Die Gewerkschaften begrüßen diesen ersten Schritt auf dem Weg zu einem sozialeren Europa. Die rechtlich nicht verbindlichen Grundsätze müssen nun schrittweise ausgebaut und mit Leben gefüllt werden. Dazu muss die Kommission einen Aktionsplan vorlegen, wann und wie sie die Prinzipien in EU-Recht umsetzen will. Neben der Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Bürger*innen müssen die Menschen besser durch die sozialen Sicherungssysteme aufgefangen werden.

Trotz ehrgeiziger Ziele der EU hat der Kampf gegen Armut in Europa wenig Fortschritte gebracht. In vielen Ländern hat sich die Schere zwischen Arm und Reich sogar weiter geöffnet. Dies betrifft sowohl die innerstaatliche Ungleichheit als auch die Ungleichheit zwischen den EU-Ländern. Den neuesten Zahlen von Eurostat zufolge sind 112,9 Mio. Menschen von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht², das entspricht 22,5% der europäischen Bevölkerung. Frauen weisen eine erhöhte Armutsgefährdungsquote auf als Männer (17,6% vs. 16,3%)³, ihre Gehälter sind im Durchschnitt 16 % niedriger als die von Männern. In einigen EU-Staaten können sogar über 10 % der älteren Frauen für die notwendige Gesundheitsversorgung nicht aufkommen.⁴

Ursachen für die hohe Armut sind die Reduzierung von staatlichen Unterstützungsleistungen sowie öffentlicher Investitionen in Bereichen wie Daseinsvorsorge, Aus- und Weiterbildung oder Kinderbetreuung, fehlende soziale Sicherheiten für Menschen ohne Erwerbsarbeit und eine verfehlte Arbeitsmarktpolitik. Globalisierung und die politisch gewollte Deregulierung der Wirtschaft haben die nationalen Wohlfahrtssysteme stark unter Druck gesetzt und zu einem wachsenden Niedriglohnsektor geführt. Auch wenn die Arbeitslosigkeit mittlerweile wieder rückläufig ist, hatte die Finanzkrise die Arbeitslosigkeit und Armut in vielen EU-Ländern dramatisch vergrößert und die bestehenden Einkommensgefälle zwischen Nord- und Südeuropa verschärft.

Mit Blick auf die nach wie vor gravierende Armutsproblematik in fast allen EU-Mitgliedstaaten müssen in der EU bestehende **Grundsicherungssysteme** gestärkt werden, um ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Grundsicherungssysteme werden aus Steuern finanziert und dienen 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 sind das die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II „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 europaweit starke Divergenzen. In Griechenland beispielsweise wurde erst im Jahr 2017 ein

² http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-18-6129_en.htm (abgerufen am 09.07.2019)

³ Eurostat <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (abgerufen am 09.07.2019)

⁴ Europäische Kommission – Pressemitteilung zum Weltfrauentag: Mehr Gleichheit, aber zu langsame Fortschritte. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1495_de.htm (abgerufen am 09.07.2019)



System der Grundsicherung eingeführt und Italien vollzog den Übergang von einem regionalen lückenhaften zu einem landesweiten System erst im Jahr 2019. Auch Deutschland hat kein armutsfestes Mindestsicherungsniveau⁵ und grenzt zudem Personengruppen aus (z.B. Asylsuchende).

Solide und teilhabeorientierte Mindesteinkommenssysteme spielen aus Sicht des DGB eine Schlüsselrolle bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Um die nationalen Systeme zu stärken und wo nötig auszubauen, setzt sich der DGB mit Blick auf die Umsetzung des 14. Grundsatzes der ESSR „Mindesteinkommen“⁶ für europäische Mindeststandards in der Grundsicherung in Form einer Rahmenrichtlinie ein (auch gängig „Rahmenrichtlinie für ein adäquates Mindesteinkommen“ genannt).

2. Bisherige Maßnahmen zur Armutsbekämpfung auf europäischer Ebene

Über die letzten Jahrzehnte haben die Europäischen Institutionen umfassende politische Rahmenbedingungen für europäische Mindeststandards in der Grundsicherung geschaffen. Nicht zuletzt findet die Forderung in zahlreichen Abkommen Niederschlag. Von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (1948), dem Europäischen Fürsorgeabkommen (1953), der Europäischen Sozialcharta (1961), dem Internationalen Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (in Kraft seit 1976) bis zur Charta der Grundrechte der Arbeitnehmer (1989).

Einen wichtigen Meilenstein bildet die **Empfehlung 92/441/EWG des Rates der Arbeits- und Sozialminister vom 24. Juni 1992 über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung**⁷. Hier werden eine Reihe von Kriterien zur Ausgestaltung angemessener Mindestsicherungssysteme benannt und empfohlen. Man einigt sich darauf, dass „jeder Mensch einen grundlegenden Anspruch auf ausreichende Zuwendungen und Leistungen hat, um ein menschenwürdiges Leben führen zu können“. Es werden verschiedene Kriterien zur Ausgestaltung der Systeme, wie etwa Gewährleistung, Informationszugang und Leistungsanpassung festgelegt, aber auch die Kontextgestaltung, Umsetzungsschritte und die europäische Rahmung werden konkretisiert. Da es sich bei Ratsempfehlungen um ein nicht rechtsverbindliches Instrument handelt, steht es den Mitgliedstaaten frei, ob sie die Empfehlungen umsetzen.

Das Thema der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung war und ist auch Bestandteil verschiedener „weicher“ Maßnahmen im Rahmen der Lissabon- und anschließenden EU-2020-Strategie.

Im Rahmen der 2000 ins Leben gerufenen **Strategie von Lissabon**, wurde ein Überwachungs- und Koordinierungsmechanismus eingeführt, der Zielvorgaben zur Armutsbekämpfung festgelegt hat sowie Indikatoren und Benchmarks zur Ermittlung der Armutsquote umfasste und klare Leitlinien für die Mitgliedsstaaten sowie nationale Aktionspläne gegen Armut beinhaltete. Die sog. **Offene Methode der Koordinierung (OMK)** wurde gleichzeitig in anderen Bereichen des Sozialschutzes angewandt. Mittels Informationsaustausch und Zielvereinbarungen, sollten die Ziele der Lissabon-Strategie, die EU bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen, unterfüttert werden. Im Jahr 2008 wurde der Kampf gegen Armut auf EU-Ebene um eine Empfehlung zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen ergänzt. Auf Grundlage der

⁵ Benz (2019): Ausgestaltung eines europäischen Rahmens für die Mindestsicherung, s. S.11 und Anhang Nr. 1, S. 62 <https://www.nationale-armutskonferenz.de/wp-content/uploads/2019/05/Gutachten-Benz-EU-Mindestsicherung-190318.pdf>

⁶ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/proclamation-pillar_de.pdf

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992H0441:DE:HTML>



Ratsempfehlung von 1992 empfahl 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“.⁸

Die 2010 angenommene Strategie „**Europa 2020**“ für **intelligentes, nachhaltiges und inklusives Wachstum** hat sich zum Ziel gesetzt, die Zahl der unter der nationalen Armutsgrenze lebenden Europäerinnen und Europäer um 25% zu verringern, wodurch mehr als 20 Millionen Menschen aus der Armut befreit würden⁹. Zur Erreichung des Zieles wurde eine Reihe von Schlüsselinitiativen aufgelistet, wie etwa die Gründung der Europäischen Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung. Weitere Initiativen folgten im Jahr 2013 mit der Mitteilung „Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt – Sozialinvestitionspaket“ und dem Kommissionsvorschlag zur Stärkung der sozialen Dimension im Rahmen der Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion. Letzterer beinhaltet die Einführung eines sozialen Anzeigers zur analytischen Aufdeckung fünf EU-weiter sozialpolitischer Trends, darunter auch das verfügbare Haushaltseinkommen.¹⁰

Schließlich bekannten sich im Herbst letzten Jahres die europäischen Staats- und Regierungschefs auf dem Sozialgipfel in Göteborg zu der **europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR)**. Das neue Instrument der EU bildet einen Rahmen, mit dem das soziale Europa auf europäischer und nationaler Ebene vorangebracht werden soll. Damit bestehende Standards nicht unter Druck geraten, soll dabei das Prinzip der Aufwärtskonvergenz gelten, d.h. eine Orientierung an den höchsten Standards. Hinter dem Projekt der europäischen Säule sozialer Rechte steht das Versprechen des damaligen Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker, die Europäische Union sozialer zu machen. Die ESSR umfasst wesentliche Grundsätze der Beschäftigungs- und Sozialpolitik, die zunächst nur für die Eurostaaten gelten sollen. Sie baut auf 20 Grundsätzen auf, die in die Bereiche Arbeitsmarktzugang und Chancengleichheit, faire Arbeitsbedingungen sowie Sozialschutz und soziale Inklusion eingeteilt sind. Dabei legt der 14. Grundsatz der ESSR fest: „Jede Person, die nicht über ausreichende Mittel verfügt, hat in jedem Lebensabschnitt 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.“ Die Umsetzung dieses Grundsatzes muss nun zügig und verbindlich erfolgen.

Auch die aktuelle Bundesregierung setzt sich auf Grundlage der **Koalitionsvereinbarungen** für „einen Rahmen für nationale Grundsicherungssysteme in den EU-Staaten“ ein. Hierzu gab das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) bereits ein Rechtsgutachten in Auftrag.

3. Rechtsetzungskompetenz auf EU-Ebene

Die seit Jahren kontinuierlich hohen Zahlen der von Armut gefährdeten Menschen in der EU zeigen, dass „soft law“ Instrumente allein, wie die EU Strategie 2020, die offene Methode der Koordination (OMK) oder Ratsempfehlungen, keine ausreichende Grundlage für eine wirkungsvolle Bekämpfung

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008H0867&from=DE>

⁹ <https://web.archive.org/web/20120513144647/http://bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/eu-kommission-mitteilung-europa-2020,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>

¹⁰ sowie Arbeitslosigkeit, Jugendarbeitslosigkeit und Quote der Jugendlichen, die sich weder in Ausbildung noch in Beschäftigung befinden (NEET)



fung von Armut und sozialer Ausgrenzung in der EU sind. Das verschärft nicht nur die Ungleichheiten zwischen den Mitgliedstaaten, sondern bedeutet für die EU auch ein erhebliches Glaubwürdigkeitsproblem. **Verbindliche Mindeststandards sollten daher die herkömmlichen Instrumente ergänzen.** Die Einführung einer europäischen verbindlichen Rechtsvorschrift über Mindeststandards bei der Grundsicherung ist somit unerlässlich.

Mit der Frage, ob die europäischen Verträge dafür eine Kompetenz vorsehen, haben sich bisher verschiedene Gutachter*innen befasst. Die Diskussionen zentrieren sich auf Art. 153 AEUV (Titel X „Sozialpolitik“ AEUV), welcher die in Art. 151 AEUV formulierten Ziele der Union konkretisiert.

Artikel 153 AEUV Abs. 2 lit. B) gestattet in neun Bereichen (Art.153 Abs.1 lit. a)- lit. i)) den Erlass von Mindestvorschriften¹¹. Mindeststandards sind schrittweise anzuwenden und dürfen keine verwaltungsmäßigen, finanziellen oder rechtlichen Auflagen vorschreiben, die der Gründung kleiner und mittlerer Unternehmen entgegenstehen. Ihre Funktion 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, ein höheres Schutzniveau vorzusehen“¹².

Ein eigens vom BMAS in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten zu einem verbindlichen EU-Rechtsrahmen für soziale Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten von Prof. Dr. Thorsten *Kingreen*¹³ favorisiert **Art. 153 Absatz 1 lit. c) AEUV („soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer“)** als Grundlage für unionsweites Handeln. Da diesem Buchstaben nicht der arbeitsrechtliche, sondern der sozialversicherungsrechtliche Arbeitnehmerbegriff zugrunde liegt, könnte ein europäischer Rechtsrahmen für Mindeststandards bei der Grundsicherung in Deutschland die Beziehung*innen von Arbeitslosengeld II (§19 SGB II) sowie von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbminderung (§§ 41-43 SGB XII) erfassen. Davon ausgenommen in Deutschland wären demzufolge die Empfänger*innen von allgemeinen Leistungen zum Lebensunterhalt (§§ 27ff. SGB XII). Welche Personengruppen in den anderen Mitgliedstaaten auf Grundlage der dort bestehenden Grundsicherungssysteme mit dem Buchstaben c) erfasst werden, wäre im Einzelnen zu überprüfen. Ferner kommt *Kingreen* zum Schluss, dass laut europäischer Verträge ein solcher Rechtsrahmen das Gleichgewicht der sozialen Sicherungssysteme nicht beeinträchtigen darf und keine erheblichen

-
- ¹¹ a) Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer,
b) Arbeitsbedingungen,
c) soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer,
d) Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags,
e) Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer,
f) Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung, vorbehaltlich des Absatzes 5,
g) Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Union aufhalten,
h) berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen, unbeschadet des Artikels 166,
i) Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz,

¹² Kingreen (2017): Ein verbindlicher EU-Rechtsrahmen für soziale Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten, S. 30 https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb491-eu-rechtsrahmen-soziale-grundsicherungssysteme.pdf?__blob=publicationFile&v=2

¹³ https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb491-eu-rechtsrahmen-soziale-grundsicherungssysteme.pdf?__blob=publicationFile&v=2



Haushaltsrisiken in den Mitgliedstaaten entstehen dürfen. In diesem Kontext betont er die Notwendigkeit einer finanziellen Förderung bei der Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten, die über die Strukturfonds erfolgen könnte. Ein Gesetzesvorschlag unter Art. 153 Abs.1 lit. c) würde der Einstimmigkeit im Rat unterliegen.

Ein weiterer Buchstabe in Art. 153, der zur Einführung einer Richtlinie für Mindeststandards bei der Grundsicherung herangezogen und vom DGB favorisiert wird, bildet **h) („berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen (..)“)**. Bereits 2010 kam ein für das Europäische Armutsnetzwerk (EAPN) erstelltes Rechtsgutachten¹⁴ zu dem Schluss, dass dieser Buchstabe h) dem Buchstaben c) vorzuziehen sei. In einem vom DGB und der Nationalen Armutskonferenz in Auftrag gegebenen Gutachten von 2019 kommt Prof. Dr. Benjamin Benz ebenfalls zum Ergebnis, dass hiermit eine geeignete Rechtsgrundlage für einen europäischen Rechtsrahmen gegeben ist. Im Unterschied zum Buchstaben c) bestünde hier bezogen auf Deutschland nicht das Problem des Ausschlusses der Empfänger*innen von allgemeinen Leistungen zum Lebensunterhalt. Dem liegt zugrunde, dass Leistungsberechtigte von Leistungen zum Lebensunterhalt zum einen allgemein als vom Arbeitsmarkt ausgegrenzte Personen begriffen werden können und zum anderen die Mindestsicherungssysteme als Instrumente angesehen werden müssen, die nicht nur die Re-Integration in die Gesellschaft allgemein, sondern auch die berufliche (Wieder-)eingliederung zum Ziel haben. Außerdem sei in vielen Sprachversionen des Art. 153 Abs.1 lit. h) Eingliederung nicht als „berufliche“ eingeführt.¹⁵ Auf Grundlage des Buchstabes h) ist die Einführung von Mindeststandards per Mehrheitsentscheid möglich.

Die Einführung einer Rahmenrichtlinie darf nicht gegen das Prinzip der **Subsidiarität** und der Verhältnismäßigkeit verstoßen. In ihrer Empfehlung zur aktiven Eingliederung von 2008 stellt die Europäische Kommission in diesem Zusammenhang fest: „Im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip fällt die Definition der Höhe der Einkommensunterstützung sowie die Festsetzung des angemessenen politischen Instrumentariums angesichts der unterschiedlichen Situationen und Bedürfnisse auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten“. Die Europäische Festlegung eines **Mindestniveaus** wird in keinem der drei genannten Gutachten als Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip gesehen. Schließlich ist es jedem Mitgliedstaat selbst überlassen, das Existenzminimum im Einklang mit den Bedingungen im jeweiligen Land zu bestimmen und das Verfahren dazu festzulegen. Hierzu zöge eine EU-Richtlinie nur eine Untergrenze ein und könne Bestimmungen zur mindesten Aufwärtskonvergenz enthalten. Zu einem die Menschenwürde wahren Leistungs-niveau haben sich die EU-Staaten ohnehin längst mehrfach (rechtsunverbindlich) bekannt.

Abschließend kann man also festhalten, dass es in Art. 153 AEUV ausreichend Möglichkeiten gibt, um ein rechtliches Handeln auf EU-Ebene zu legitimieren. Es ist nun Sache der Europäischen Kommission, die Initiative zu ergreifen und eine Richtlinie vorzulegen. Die Debatte zeigt, dass es dazu einen starken politischen Willen erfordert. Die Kommission hat nun die Möglichkeit, den europäischen Bürgerinnen und Bürgern zu zeigen, ob sie Armut und soziale Ausgrenzung endlich effektiv verhindern möchte. Hierfür braucht es Druck bzw. Unterstützung durch die Mitgliedstaaten, die Gewerkschaften und die Zivilgesellschaft.

¹⁴ Gorjao-Henriques et al (2010) <https://eminetwork.files.wordpress.com/2018/12/EAPN-2010-Minimum-Income-Directive-legal-assessment-107.pdf>

¹⁵ Benz (2019): Ausgestaltung eines europäischen Rahmens für die Mindestsicherung S. 21.



4. Mögliche Ausgestaltung der Rahmenrichtlinie für Mindeststandards in der Grundsicherung

Grundlage der festzulegenden Kriterien einer Richtlinie bilden Mindeststandards. So kann die Heterogenität der verschiedenen Systeme in den Mitgliedstaaten aufrecht erhalten bleiben, gleichzeitig aber ein angemessenes Niveau sichergestellt werden, was langfristig auch zu einer sozialen Konvergenz nach oben führt. **Ein nationales System kann natürlich weitergehende und bessere Standards vorweisen, nicht aber unter die festgelegten Mindestanforderungen fallen.**

Bei der Entscheidung über mögliche festzulegende Kriterien ist es hilfreich, sich an der vom European Anti Poverty Network (EAPN) und dem European Minimum Income Network (EMIN) herausgearbeiteten drei Kriterien zu orientieren: **Zugänglichkeit, Angemessenheit und Befähigung.**¹⁶

Dabei erachtet der DGB mindestens folgende Kriterien als unerlässlich bei der Einführung einer Rahmenrichtlinie für ein angemessenes Mindesteinkommen:

- **Individueller Rechtsanspruch für alle hilfebedürftigen Bürgerinnen und Bürger (Zugänglichkeit)**

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. Sofern der Leistungsanspruch an Mitwirkungspflichten gekoppelt ist, muss sichergestellt werden, dass auch bei Verstößen gegen die Mitwirkungspflichten die Leistung zumindest in äquivalentem Umfang als Sachleistungen zur Verfügung gestellt werden. Dem Individualanspruch steht nicht entgegen, dass die Anspruchsprüfung im Haushaltskontext erfolgt. Wird jedoch ein Leistungsanspruch festgestellt, muss dieser individuell gewährt werden.

Sofern der Mitgliedstaat eine Bedürftigkeitsprüfung vorsieht, müssen die zu berücksichtigenden Einkommen und Vermögen klar und deutlich definiert sein. Die Anforderungen an die Bürgerinnen und Bürger bezüglich des Beibringens von Nachweisen über Einkommen und Vermögen dürfen nicht überzogen sein, sondern müssen von den Bürgerinnen und Bürgern objektiv leistbar sein.

- **Diskriminierungsfreier Zugang (Zugänglichkeit)**

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. Differenzierungen zum Beispiel in der Leistungserbringung und bezüglich der Leistungshöhe nach Personengruppen müssen in unterschiedlichen Bedarfslagen der Personengruppen begründet sein.

- **Widerspruchsmöglichkeit (Zugänglichkeit)**

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 (Angemessenheit)**

Selbst wenn mittlerweile alle Mitgliedstaaten in der EU Systeme der Grundsicherung vorweisen, sind die Unterschiede in der Höhe der Leistungen gewaltig. Um sicherzustellen, dass in jedem Mitgliedstaat die Bürgerinnen und Bürger trotz Leistungsbezug nicht in Armut fallen und schrittweise eine

¹⁶ https://eminnetwork.files.wordpress.com/2019/02/emin2-eu-final-report-jan_2018.pdf



Konvergenz „nach oben“ stattfindet, also eine Limitierung zwischenstaatlicher Unterschiede orientiert an den höheren Standards, muss auf europäischer Ebene eine Methodologie zur mindesten Leistungshöhe festgelegt werden.

Zentrales Ziel muss ein Leistungsniveau sein, welches die Betroffenen hinreichend vor Armut schützt. Dabei spricht sich der DGB für den Indikator der **60%-Armutsrisikogrenze**¹⁷ aus, der allerdings durchaus nach Vorschlag von Prof. Benjamin Benzphasen- und schrittweise (10 Jahre) nach länderspezifischen Gruppen¹⁸, anknüpfend an ihre bestehenden Mindestsicherungsniveaus und ihre Wirtschaftskraft umgesetzt werden könnte.¹⁹ So haben Mitgliedstaaten mit niedrigen Grundsicherungsätzen mehr Zeit, um schrittweise ihre Grundsicherungsleistungen auf die Armutsrisikogrenze zu erhöhen.

Dabei ist zu betonen, dass sich das Europäische Parlament in verschiedenen Entschlüssen auf die Forderung der 60%-Armutsrisikogrenze geeinigt hat²⁰ und auch die europäischen Staats- und Regierungschefs im Dezember 2001 in Laeken den gleichen Indikator als zentralen Armutsindikator gebilligt haben.

Um die Robustheit der Leistungsniveaus in der Grundsicherung sowie der Armutsrisikoschwelle zu überprüfen, sollten auf europäischer Ebene **gemeinsame Referenzbudgets** entwickelt werden. Dazu gibt es schon viele und hilfreiche Arbeiten von Seiten des Zentrums für Sozialpolitik der Universität Antwerpen, des Europäischen Armutsnetzwerkes (EAPN) und des Europäischen Netzwerkes für Mindestsicherung (EMIN)²¹. Dabei unterstützt der DGB die Forderung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, dass bei der Erstellung von Referenzbudgets entscheidend ist, dass sie einerseits flexibel auf die verschiedenen Bedingungen in den Mitgliedstaaten angewandt werden können, sich gleichzeitig aber nicht nur auf den Warenkorb für Lebensmittel beschränken, sondern weitere Faktoren wie etwa Gesundheitsversorgung, Wohnen, Kleidung, Mobilität und Bildung mit in die Methodik einbeziehen.²²

¹⁷ Die Armutsrisikogrenze wird ermittelt, in dem alle erfassten Haushaltneuroeinkommen 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 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>)

¹⁸ Vorschlag nach Benz (2019): Ländergruppe 1 (wirtschaftliche starke Länder mit bereits vergleichsweise hohem Mindestsicherungsniveau, z.B. DK, IE, NL), Ländergruppe 2 (wirtschaftliche vergleichsweise starke Länder mit bislang vergleichsweise mittlerem Mindestsicherungsniveau, z.B. DE, FR, UK), Ländergruppe 3 (wirtschaftliche vergleichsweise schwache Länder mit bislang (extrem) niedrigem Leistungsniveau, z.B. BG, EL, RO)

¹⁹ Benz (2019): Ausgestaltung eines europäischen Rahmens für die Mindestsicherung, S. 45-46.

²⁰ [2008/2034\(INI\)](#) sowie [2010/2039\(INI\)](#)

²¹ siehe u.a. https://eminnetwork.files.wordpress.com/2018/11/reference_budgets_report_emin_peer_review.pdf

²² <https://www.eesc.europa.eu/de/node/60014>



- **Anpassung an die Haushaltsgröße (Angemessenheit)**

Die Leistungshöhe ist so auszugestalten, dass sie in angemessener Weise mit der Anzahl der Personen ansteigt, die in einem Haushalt zusammenleben. Eine Sammelunterkunft ist dabei nicht als Haushalts- und Bedarfsgemeinschaft anzusehen.

- **Mechanismus zur Leistungsanpassung (Angemessenheit)**

Im Rahmen der Mindeststandards ist auch vorzugeben, dass die Leistungshöhe in gewissen zeitlichen Abständen, mindestens jährlich, zu überprüfen und anzupassen ist (Dynamisierung). Um reale Kaufkraftverluste zu vermeiden, sollten die Anpassungen mindestens einen Inflationsausgleich vorsehen.

- **Verknüpfung mit anderen sozialen Dienstleistungen (Befähigung)**

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.

- **Robuste Klausel zum Rückschrittsverbot**

Um sicherzustellen, dass aus der Umsetzung der Richtlinie keine Absenkung bereits erreichter Standards in Deutschland und anderen Ländern resultiert, ist die Richtlinie durch ein ausdrückliches, rechtsverbindliches Rückschrittsverbot zu versehen.

Es ist von zentraler Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung einer Rahmenrichtlinie für angemessene Grundsicherungssysteme **finanziell unterstützt** werden. Eine solche Finanzierung könnte etwa, wie von Prof. Dr. *Kingreen* vorgeschlagen, durch die EU-Strukturfonds erfolgen, da sie ohnehin die Kohäsion der Mitgliedstaaten zum Ziel hätten.

5. Nutzen einer Rahmenrichtlinie für Mindeststandards in der Grundsicherung

Eine Rahmenrichtlinie über ein adäquates Mindesteinkommen kann einen wesentlichen Beitrag zu der mit der ESSR versprochenen erneuerten **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. Europäische verbindliche Mindeststandards in der Grundsicherung würden schrittweise zu höheren Niveaus in den nationalen Grundsicherungssystemen und langfristig zu einer gesamteuropäischen Konvergenz nach oben führen. Auch unfreiwillige „Armutswanderungen“ könnten so langfristig eingedämmt werden.

Wenn die Europäische Union den Bürgerinnen und Bürgern in Europa garantieren kann, dass sie in schweren Notlagen nicht in Armut leben müssen, und durch geeignete Maßnahmen wieder in Normalarbeitsverhältnisse finden, könnte man den europäischen Mehrwert konkret greifbar machen. Damit würde ein wichtiges Element für das **Europäische Sozialmodell** entstehen, das zur Stärkung und Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit Europa beitragen würde und den teils eklatanten Widerspruch der festgelegten Zielvorgaben zur Armutsreduzierung in existierenden Strategien, Charten, Empfehlungen und der ESSR mit der Wirklichkeit beseitigen.

Zudem haben starke soziale Sicherungssysteme in den Mitgliedstaaten die Funktion von **automatischen Stabilisatoren**. Automatische Stabilisatoren sind die konjunkturabhängigen Budgetkomponenten des Staates. Auf der Einnahmeseite schwanken insbesondere die Steuern und Sozialbeiträge



im konjunkturellen Zyklus und auf der Ausgabenseite das Arbeitslosengeld, aber auch die Grundsicherungsleistungen, sofern über dieses System auch Erwerbslose abgesichert werden. Automatische Stabilisatoren stützen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage in einer Rezession, da die staatlichen Mehrausgaben die Einkommen der privaten Haushalte stärken und somit nachfragewirksam werden. Die Stabilisierungswirkung erfolgt automatisch, wenn sie sich ohne administrative oder legislative Korrekturen vollzieht. Typischerweise ist die Wirkung von automatischen Stabilisatoren umso stärker, je progressiver das Steuersystem und je großzügiger die Sozialtransfers sind. Eine Studie der Europäischen Kommission zeigt, dass Länder mit stabilen Sicherungssystemen und hohen Sozialausgaben nachweislich besser durch die Krise seit 2008/09 gekommen sind.²³ Mit Blick auf die Stabilisierungsfunktion geht es aus Sicht des DGB dabei nicht nur um die häufig im Rahmen der wirtschaftlichen Governance in Blick genommene „Leistungsfähigkeit“ (=Finanzierbarkeit) der Systeme. Es geht insbesondere darum, die Systeme und Leistungen so auszugestalten, dass bei Arbeitslosigkeit und anderen Lebensrisiken adäquate Leistungen gesichert werden, die bei den Betroffenen ankommen.

Von daher ist es unumgänglich den armutsfesten Ausbau der Grundsicherungssysteme als „letztes Netz“ mit weiteren präventiven Maßnahmen zu flankieren, wie etwa beim Primäreinkommen (Europäischer Rahmen für Mindestlöhne) und der Arbeitslosenversicherung.

²³ Europäische Kommission (2018): The resilience of EU Member States to the financial and economic crisis. What are the characteristics of resilient behavior? Joint Research Centre, Luxembourg, http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC111606/jrc111606_resilience_crisis_pi-lot_withidentifiers.pdf