

Systeme für eine nationale Mindestsicherung in der EU

„minimum income“ – ein rechtlicher Rahmen auf der Ebene der Europäischen Union?

Diakonie für Menschen

Ein Beitrag zur Vertiefung der Diakonie-Charta für ein Soziales Europa

Oktober 2019

Inhalt

3	Vorab	
4	I. DIE POSITION DER DIAKONIE DEUTSCHLAND – Zusammenfassung	
5	II. Hintergrund	
5	Europäische Mindeststandards und Angleichung nach oben	
5	Allgemeine Menschenrechte als Grundlage für eine substantielle Mindestsicherung	
6	EU-Initiativen zur Armutsbekämpfung – welche Verbindlichkeit?	
6	EU-Grundrechtecharta mit sozialen Grundrechten	
7	Sozialpolitische Maßnahmen der EU mit Vorgaben zur Mindestsicherung	
7	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss für Mindestsicherung in der EU	
8	III. Situation	
8	Begriffsklärung	
10	IV. Vorschläge	
10	Verbindlichkeit und Ausgestaltung: Zwei zentrale Fragen	
10	Subsidiarität und Regelungskompetenz	
11	Der normative Ausgangspunkt: Art. 153 Abs. 1 AEUV	
11	Vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt: mehr Menschen als Arbeitnehmer?	
12	Von der Regelungskompetenz zum Regelungsinhalt	
12	Die Ratsempfehlung von 1992	
13	Der Vorschlag von EAPN aus 2010	
14	V. Position der Diakonie Deutschland	
14	Warum eine Richtlinie?	
14	Welche Armut gilt es mit einer Richtlinie zu vermeiden?	
15	Subsidiarität und Vielfalt auch mit einer Richtlinie	
15	Universelle Mindestsicherungssysteme mit Art. 153 Abs.1 h)	
16	Europäischer Rahmen für Mindestsicherung: Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte	
17	Quellen	
19	Impressum	

Vorab

Im Juni 2017 hat die Diakonie Deutschland ihre Charta für ein Soziales Europa veröffentlicht. Die Forderung nach einem sozialeren Europa war und ist immer wieder Gegenstand vieler Debatten, doch eine Klarstellung dessen, was in Verlautbarungen von Politik und auch Zivilgesellschaft darunter zu verstehen war, blieb zu dieser Zeit noch größtenteils aus. Die Europäische Säule sozialer Rechte wurde zwar bereits diskutiert, allerdings erst Ende 2017 proklamiert.

In ihrer Charta stellt die Diakonie die soziale Situation in der Europäischen Union zum Teil anhand von Daten und Fakten, aber auch anhand einer Übersicht über die unterschiedlichen Sozialsysteme in Europa dar. Sie unterzieht die wesentlichen (sozial-)politischen Schritte und Maßnahmen der Europäischen Union einer Bewertung, die verschiedene Forderungen hin zu einem sozialen Europa ergab.

Eine zentrale Forderung angesichts der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in Europa ist, dass nationale Leistungsansprüche vorhanden sein müssen, die Menschen in Krisen- und Notlagen des Lebens auffangen.

Die immer noch bestehende Dringlichkeit dieser Position verdeutlicht bereits das nicht mehr erreichbare – aus 2010 datierende – Ziel der Europa 2020 Strategie, die Anzahl der Menschen, die von Armut betroffen sind bis zum kommenden Jahr um 20 Millionen zu reduzieren. Um dies zu verändern, setzt sich die Diakonie Deutschland für verbindliche soziale Mindeststandards innerhalb der Europäischen Union ein.

In der Diakonie-Charta für ein Soziales Europa wird dies insbesondere hier deutlich:

„Die EU-Mitgliedstaaten sollten zur Etablierung beziehungsweise Ausweitung von die Menschenwürde garantierenden Grundsicherungssystemen und zu angemessenen nationalen Mindestlöhnen verpflichtet werden.“ (Diakonie-Charta, S. 23)

„Angesichts der nach wie vor gravierenden Armutsproblematik in fast allen EU-Mitgliedstaaten müssen in der EU Grundsicherungssysteme bestehen und gestärkt oder dringend eingeführt werden, um ein menschenwürdiges Leben oberhalb der Armutsschwelle zu ermöglichen. Hier geht es um die Verwirklichung von grundlegenden Menschenrechten, wie sie beispielsweise im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen und in der EU-Grundrechtecharta niedergelegt sind. Diese müssen nicht erst verdient werden, sondern sind als jedem Menschen gegeben anerkannt. Verbindliche sozialpolitische Vorgaben für den sozialen Schutz aller Bürgerinnen und Bürger in den Mitgliedstaaten müssen daher für die Grundsicherungssysteme und nationalen Mindestlöhne so formuliert werden, dass das soziale und kulturelle Existenzminimum aller Bürgerinnen und Bürger der EU, bezogen auf das jeweilige Land, gesichert ist.“ (Diakonie-Charta, S. 17)

Die jetzt vorliegende Vertiefung dieser Positionierung soll die Charta weiter konkretisieren. Sie soll dazu beitragen, das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse innerhalb der Europäischen Union auch durch einen substantiellen und rechtlich verbindlichen Sozialschutz zu erreichen.



Maria Loheide

Vorstand Sozialpolitik Diakonie Deutschland

I. DIE POSITION DER DIAKONIE DEUTSCHLAND

– Zusammenfassung

- Die Diakonie Deutschland unterstützt europäische Maßnahmen, deren Ziel es ist, **gleichwertige Lebensverhältnisse innerhalb der Europäischen Union** herbeizuführen. Die gegenseitige Angleichung der gesellschaftlichen Bedingungen nach oben (Aufwärtskonvergenz) ist Teil europäischer politischer Zielvorgaben. Für die Diakonie Deutschland geht es dabei um die Entwicklung von sozialen Mindeststandards.
- In biblischer Tradition wurzelnd leitet die Diakonie Deutschland hierbei die Grundüberzeugung, dass **niemand um seine Existenz** bangen sollte: „Es sollte überhaupt kein Armer unter euch sein“ (Gen 15,4). Gottes Option für die Armen setzt den Maßstab für das, was unter einer gerechten gesellschaftlichen Ordnung zu verstehen ist: Solange die Rechte der Armen beschnitten und die Interessen der Benachteiligten unberücksichtigt bleiben, ist soziale Gerechtigkeit nicht verwirklicht.
- Deshalb gehören zu gleichwertigen Lebensverhältnissen insbesondere funktionierende Systeme für eine **substantielle (angemessene) Mindestsicherung** in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Damit würde das Prinzip 14 der Europäischen Säule sozialer Rechte umgesetzt.
- Es gehören hier ebenso gleichmäßige Bedingungen für eine effektive soziale Daseinsvorsorge dazu, mit wirksamen Gesundheits- und Sozialdienstleistungen.
- Der Diakonie Deutschland ist es bei der Mindestsicherung besonders wichtig, dass es ein verbindliches europäisches Rechtsinstrument, wie die **Richtlinie**, gibt, das den Rahmen für eine jeweils national auszugestaltende Mindestsicherung bildet. Die in der Vergangenheit bereits erlassenen Empfehlungen des Rates und der Kommission zur Einführung von nationalen Systemen der Mindestsicherung erschöpften sich in einem politischen Druck auf die Mitgliedstaaten. Sie konnten diese aber nicht verpflichten, einen rechtlich verbindlichen Wesensgehalt für eine jeweils national zu schaffende Mindestsicherung vorzugeben.
- Ein solcher Rahmen muss den Mitgliedstaaten den **nationalen Gestaltungsspielraum** belassen, der ihnen das europäische Kompetenzgefüge (Subsidiarität) einräumt. Zugleich ist es die feste Überzeugung der Diakonie Deutschland, dass einige grundlegende Kriterien **europäisch festzulegen** sind: so z. B. die Nachvollziehbarkeit und Transparenz des Verfahrens, ein diskriminierungsfreier Zugang, ein von der Menschenwürde ausgehender Deckungsgrad und Einklagbarkeit für jeden, der einen Unterstützungsbedarf hat.
- Die Diakonie Deutschland ist sich der **rechtlichen Problematik** bzgl. einer europäischen Richtlinie zur Einführung von Systemen einer substantiellen Mindestsicherung bewusst. Sie macht sich wesentliche Aspekte der Argumentationen der beiden Gutachter Benz und Kingreen zu eigen. Sie kommt zum Ergebnis, dass die Auslegung vor allem von Art. 153 Abs. 1 lit. h) AEUV, einer Norm zur Eingliederung aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzter Personen, einen lohnenswerten Weg eröffnet, um eine Initiative für eine Richtlinie vorzubereiten. So ist etwa die Auslegung des Begriffs „Eingliederung“ bezogen auf eine „berufliche“ Verknüpfung zu eng. Vielmehr liegt insbesondere der englischen u. a. Sprachfassungen ausschließlich der Begriff „Integration“ zugrunde. Dies wird im Übrigen in der Empfehlung der Kommission aus 2008 sichtbar. Auch die Diakonie Deutschland fasst deshalb die Gruppe der vom Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen so weit, dass damit alle Menschen gemeint sind, die weder Arbeit finden, obschon sie arbeiten könnten sowie diejenigen, die aus unterschiedlichen Gründen dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen. Eine universelle Mindestsicherung könnte damit geschaffen werden.
- Ein weiterer Vorteil von Art. 153 Abs. 1 lit. h) AEUV, den die Diakonie Deutschland unterstützend betont, ist, dass eine Richtlinie auf dieser Grundlage im **ordentlichen Gesetzgebungsverfahren** vorgesehen ist. Hier reichen sowohl im Rat als auch im Parlament Mehrheitsentscheidungen aus. Ein Vetorecht für einzelne, wenige Mitgliedstaaten käme hier nicht in Betracht.

II. Hintergrund

Ein wesentliches Ziel der Europäischen Union ist die Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen den Mitgliedstaaten der Union. Durch die Annahme der VN-Nachhaltigkeitsziele (SDG) 2015 zählt es zu den Aufgaben der EU und ihrer Mitgliedstaaten auch, die sozialen und regionalen Ungleichheiten innerhalb der Mitgliedsländer abzumildern.

Europäische Mindeststandards und Angleichung nach oben

Die Europäische Grundrechtecharta enthält wie das deutsche Grundgesetz in ihrem Artikel 1 den Schutz der Menschenwürde, der Grundlage allen Handelns der EU-Institutionen sein muss.

Eine Verständigung der Mitgliedstaaten auf eine gegenseitige Angleichung der gesellschaftlichen Bedingungen innerhalb der EU nach oben (Aufwärtskonvergenz) kann heute angenommen werden.

Dafür ist auf europäischer Ebene seit langem die Entwicklung, Herleitung und Festlegung von sozialen Mindeststandards in der Diskussion. Häufig wird von den eher wohlhabenden Staaten dabei eher eine Absenkung von bereits vorhandenen Standards befürchtet, von Staaten mit eher geringerer Wirtschaftskraft die Überforderung mit Anforderungen an die Errichtung von Sozialschutzsystemen, die sie möglicherweise nicht finanzieren können. Zugleich geht innerhalb der Länder der EU und auch in Deutschland die Akzeptanz der Europäischen Union zurück und rechtspopulistische, nationalistische Bewegungen und Radikalisierungstendenzen in verschiedenen Mitgliedstaaten der EU nehmen zu. Dabei bestehen soziale Ungleichheiten zwischen und in den Mitgliedstaaten fort, die mitunter dazu führen, dass Menschen wegen vorherrschender Armut gezwungen sind, ihre Heimat zu verlassen und in andere Mitgliedstaaten zuzuwandern. Die Verbesserung und Ausweitung der sozialen Dimension der EU kann zu erneuter Rückbesinnung auf den Wert

multilateraler, gemeinsamer europäischer Lösungen und die positive Einstellung gegenüber europäischer Zusammenarbeit führen.

Allgemeine Menschenrechte als Grundlage für eine substantielle Mindestsicherung

Dabei sind normativer Anspruch und Verpflichtung für menschenwürdige Garantien z. B. der Existenzsicherheit einzelner bereits vor Gründung der EU von den Mitgliedstaaten auf der Ebene der Vereinten Nationen festgeschrieben und seit 1957 unionsweit weiter in den Gründungsverträgen verankert und weiterentwickelt worden. Unter den völkerrechtlich bindenden Normen sozialer Menschenrechte finden sich vor allem die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948, die in Art. 25 Abs. 1 formuliert: „Jedermann hat das Recht auf einen für die Gesundheit und das Wohlergehen von sich und seiner Familie angemessenen Lebensstandard, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung, Wohnung, ärztlicher Versorgung und notwendiger sozialer Leistungen, sowie ferner das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Verwitwung, Alter oder von anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.“ 1966 kam der VN-Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte hinzu. Dort heißt es, dass die Unterzeichnerstaaten die Pflicht übernehmen, „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.“ Dazu zählt auch das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung. Es handelt sich bei diesen Rechten zwar nicht um subjektiv einklagbare Rechte. Sie werden aber als menschenrechtlicher Konsens der Staaten bei Auslegungs- und Regelungsfragen herangezogen und bilden eine Grundlage für das Recht auf Mindestsicherung und seine Ausgestaltung. Auch im Rahmen des Europarates gibt es sozialpolitische

Abkommen, die sich zur Mindestsicherung äußern. So z. B. das 1953 abgeschlossene Europäische Fürsorgeabkommen (EFA), das eine Gleichbehandlung der Staatsangehörigen der vertragsschließenden Staaten vorsieht, wenn es um die soziale und Gesundheitsfürsorge geht. Das EFA enthält insoweit einen individuellen Rechtsanspruch. Eine reine politische Selbstverpflichtung ist die Europäische Sozialcharta von 1961 „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.“

EU-Initiativen zur Armutsbekämpfung – welche Verbindlichkeit?

Zahlreiche Initiativen der EU widmeten sich seit ihrer Gründung der Bekämpfung von Armut und der Absicherung der Menschen in materiellen Notlagen. Zu erwähnen sind die Charta der Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 und die Armutsprogramme, in denen auf notwendige Maßnahmen zur Beseitigung von Armut eingegangen wird. Besonders konkret ist die Empfehlung 92/441/EWG des Rates vom 24. Juni 1992 über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung, die zwar ebenso wie die Empfehlung 92/442/EWG des Rates vom 27. Juli 1992 über die Annäherung der Ziele und der Politiken im Bereich des sozialen Schutzes lediglich eine politische Verbindlichkeit hat. Dennoch enthält sie wichtige Kriterien, anhand deren sie als europäischer Rahmen die Grundlage für nationale Ansprüche der Mindestsicherung abbilden kann, über die bereits ein Konsens unter den (damaligen) Minister*innen erreicht wurde. Eine entscheidende Maßnahme ist auch die Empfehlung der EU-Kommission 2008/867/EG „zur aktiven Eingliederung von aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen“. Diese Empfehlung enthält eine dreigeteilte Strategie sozialer Inklusion:

- a) „Angemessene Einkommensunterstützung“,
- b) „Integrative Arbeitsmärkte“,
- c) „Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen“, welche geeignet sind, die Eingliederung der Menschen in den Arbeitsmarkt zu unterstützen. Aber auch diese geht über eine rein politische Verbindlichkeit nicht hinaus.

Die politische Verbindlichkeit ist zwar angesichts der Instrumente der EU wie die Methode der offenen Koordinierung

(OMK) seit 2000 und das Europäische Semester seit 2010, vgl. Diakonie-Charta, S. 6 bzw. S. 11, nicht mit einer völligen Beliebigkeit gleichzusetzen.

**Empfehlungen, voneinander lernen und
Monitoringverfahren reichen nicht so weit,
als dass sie die Mitgliedstaaten zur
Gesetzgebung verpflichten könnten.**

So kann z. B. ein Vertragsverletzungsverfahren nur eingeleitet werden, wenn etwa eine Richtlinie nicht umgesetzt wird. Es werden aber tatsächliche Foren und Formate geschaffen, die Anstöße zu einer bestimmten Gesetzgebung geben können.

EU-Grundrechtecharta mit sozialen Grundrechten

Die 2009 mit dem Lissabon-Vertrag in Kraft getretene Charta der Grundrechte der Europäischen Union enthält erstmals eigenständige und über die Grundfreiheiten des Binnenmarktrechts hinausgehende soziale Grundrechte für jeden einzelnen. So findet sich in Art. 34 der Grundrechtecharta unter der Überschrift „Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung“ folgendes soziales Grundrecht:

„(1) Die Union anerkennt und achtet das Recht auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit und zu den sozialen Diensten, die in Fällen wie Mutterschaft, Krankheit, Arbeitsunfall, Pflegebedürftigkeit oder im Alter sowie bei Verlust des Arbeitsplatzes Schutz gewährleisten, nach Maßgabe des Unionsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.

(2) Jeder Mensch, der in der Union seinen rechtmäßigen Wohnsitz hat und seinen Aufenthalt rechtmäßig wechselt, hat Anspruch auf die Leistungen der sozialen Sicherheit und die sozialen Vergünstigungen nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.

(3) 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.“

Da das Grundrecht durch die „Maßgabe des Unionsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogen-

heiten“ eingeschränkt ist, verliert es an subjektiver Geltungsmacht. Dennoch ist es durch den Zusammenhang der drei Absätze von Zugang, über Sozialleistungen bis zur würdevollen Angemessenheit der Leistungen („ausreichende Mittel“) sehr konkret und beschreibt dadurch ein „bestimmtes Leistungsniveau“.¹ Allerdings beschreibt Benz in seinem Gutachten das entsprechende Unionsrecht und zahlreiche Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten in den Mitgliedstaaten als bislang lücken- bzw. mangelhaft und bezieht sich beispielsweise auf Länder wie Griechenland, Italien und Deutschland.

Sozialpolitische Maßnahmen der EU mit Vorgaben zur Mindestsicherung

Geht man aber über das eigentliche Unionsrecht hinaus und bezieht weiche Maßgaben und Methoden ein, so spielen die Europäische Säule sozialer Rechte von 2017 und die Offene Methode der Koordinierung (OMK) aus dem Kontext der Lissabon-Strategie (2000 – 2010) und der Europa 2020-Strategie eine verstärkende Rolle. Denn die Prinzipien der Europäischen Säule sozialer Rechte, die an sich keine Rechte sondern Grundsätze und Prinzipien zur Umsetzung in Recht durch die EU- und nationalen Institutionen bündelt, enthalten in Grundsatz 14 ebenfalls eine Aussage zur Mindestsicherung:

„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.“

Es kann von einem europäischen Konsens ausgegangen werden, dass die Leistungen einem gewissen Maßstab, geknüpft an einen menschenwürdigen Bedarf, entsprechen müssen.

Schließlich zählt der Austausch unter den (staatlichen) Peers der Mitgliedstaaten zum Thema „Mindestsicherung“ im Rahmen der OMK zu den Methoden, die Anstöße zur nationalen

Rechtsetzung geben können. Denn hier werden unter den Überschriften bereits vorhandener nationaler Regelungssysteme von Mindestsicherung Erfahrungen ausgetauscht und konkrete Fragestellungen zur Umsetzung der Systeme diskutiert. Diese sogenannten Peer Reviews machen die „einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten“, wie es in der Grundrechtecharta heißt, gegenüber den anderen Mitgliedstaaten transparent und legen möglicherweise den Grundstein für die Reform von nationaler Mindestsicherung. Der länderübergreifende Vergleich fördert gegenseitiges Lernen und kann einen Impuls zur Aufwärtskonvergenz geben, indem angemessene, zugängliche und befähigende Mindestsicherungssysteme für alle, die bedürftig sind, entwickelt werden. In der Peer Review zu Mindestsicherungssystemen vom November 2018 in Berlin evaluierten die teilnehmenden Staaten das Outcome (Niveau der Einkommen und der materiellen Deprivation) und die Performance (Wirkung der Transfers auf Armut, Deckungsgrad). Die in der OMK verwendeten Benchmarks tragen zur Analyse der nationalen Systeme bei, z. B. bzgl. der in den Mindestsicherungssystemen angewandten Aktivierungsstrategien. Damit hieraus gewonnene Ideen für Reformen aber „angemessene“ und „ausreichende“ Leistungen für den einzelnen von Armut Betroffenen rechtlich sicherstellen, muss der europäische Rahmen verbindliche Vorgaben enthalten.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss für Mindestsicherung in der EU

In jüngerer Vergangenheit hat der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss eine Initiativstellungnahme zu einem verbindlichen europäischen Rahmen für nationale Mindestsicherungssysteme vorgelegt (SOC/584, Für eine europäische Rahmenrichtlinie zum Mindesteinkommen, 20.02.2019) und kommt zu konkreten materiellen Vorschlägen, die vor allem auf ein Referenzbudget für angemessene, national auszufüllende Mindestsicherungssysteme Bezug nehmen. Europäisch festgelegt werden soll die Methode der Berechnung und der Anpassung eines solchen Referenzbudgets. Eine solche Stellungnahme des EWSA hat beratenden Charakter für die Institutionen der EU, sie unterstützt die europäische Diskussion zu einem bestimmten Thema und setzt Maßstäbe für den politischen Umgang mit diesem Thema, wie hier der Mindestsicherung.

¹ Vgl. Rebhahn / Reiner 2019, S. 2196, Rn. 45, in: Benz, Ausgestaltung eines europäischen Rahmens für die Mindestsicherung, S.16

III. Situation

Alle Länder in der EU haben mittlerweile Systeme nationaler Mindestsicherung. Italien und Griechenland erst seit kurzem. So wie es in den Grundlinien der Sozialschutzsysteme einige Unterschiede zwischen den Ländern gibt, siehe S. 9 ff. der Diakonie Charta, so gibt es große Unterschiede hinsichtlich der Zugänglichkeit, des Vollzugs, der Höhe der Zahlungen, des Deckungsgrads sowie der tatsächlichen Inanspruchnahme (Take-up) bei der Mindestsicherung. Ein wesentlicher Aspekt des Deckungsgrads der Mindestsicherung ist die Angemessenheit der jeweiligen Leistung, um Armut zu bekämpfen. Zieht man die 2010 vom Europäischen Parlament festgelegte Armutsquote heran (60 % des mittleren Einkommens), so erreichen nur Dänemark, Irland und die Niederlande diese Grenze für bestimmte Familientypen. In Bulgarien, Rumänien, Lettland und Polen erreicht die Sozialhilfe nicht einmal 40 % der Armutsquote; in Deutschland 67 %.² Eine Studie aus dem Jahr 2018 im Rahmen des EAPN-Projekts „EMIN“ ergab, dass seit 2009 in fünf Ländern Verbesserungen bezüglich der Angemessenheit eingetreten seien (Österreich, Estland, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei)³, Verschlechterungen in 11 (Belgien, Bulgarien, Tschechien, Dänemark, Spanien, Ungarn, Lettland, Norwegen, Rumänien, Schweden, Großbritannien). Zudem ergab die Studie, dass der Deckungsgrad in 9 Ländern als mäßig und in 8 Ländern als niedrig zu bezeichnen sei, was mit restriktiven Zugangskriterien und Einkommensgrenzen sowie mit überzogener Bedarfsprüfung zusammenhänge. Die Nicht-Inanspruchnahme (Non-take-up) von Leistungen sei weiterhin ein ernsthaftes Problem: zwischen 20 und 75 % der Berechtigten nähmen die Leistungen aufgrund fehlenden Wissens über einschlägige Rechte nicht in Anspruch oder Rechtsansprüche würden nicht erfüllt. Zur Situation von Menschen,

die Mindestsicherung beziehen, komme eine sich verhärtende Entwicklung durch die Verknüpfung mit aktiver Eingliederung hinzu: die Leistungen unterlägen zunehmenden Bedingungen und Sanktionen sowie der Pflicht, Arbeiten im öffentlichen Interesse zu verrichten. Um sich dieser Gesamtsituation anzunehmen, werden soziale Mindeststandards in der Europäischen Union diskutiert.

Begriffsklärung

Mindesteinkommen, Grundsicherung, Mindestsicherung, Grundeinkommen, Sozialhilfe – alles Begriffe, die in diesem Kontext Verwendung finden. Für die hier vorgenommene Standortbestimmung sollen vor allem zwei Grobabschichtungen erfolgen. Bei dem Begriff des Mindesteinkommens handelt es sich um die Übersetzung des in EU-Dokumenten verwendeten Begriffs „minimum income“ – so z. B. in jüngerer Zeit in der Europäischen Säule sozialer Rechte – und ist nicht zu verwechseln mit Einkommen, das aus Erwerbsarbeit erlangt wird und somit nicht mit „Mindestlohn“. Ebenso wenig ist es mit „Grundeinkommen“ im Sinne eines universellen oder bedingungslosen Grundeinkommens gleichzusetzen, das in der Form verschiedener Modelle diskutiert und erprobt wird. Ein häufig vorkommendes Charakteristikum des bedingungslosen oder universellen Grundeinkommens ist die fehlende Bedürftigkeitsprüfung und eine unterschiedslose Begünstigung aller Menschen einer Region oder eines Staates mit einem festgesetzten Geldbetrag. Der hier verwendete Begriff der Mindestsicherung soll ausdrücken, dass es um die Garantie und Sicherung einer finanziellen Unterstützung von Menschen geht, die keinen Zugang zur Erwerbstätigkeit

² Frazer, Hugh / Marlier, Eric (2016): Minimum Income Schemes in Europe. A study of national policies 2015, European Commission (eds.), Brussels, p. 41.; Vgl auch. Minimum income policies as a tool to tackle poverty, Presentation of the European Minimum Income Network (EMIN) and the Belgian Minimum Income Network (BMIN), S. 7. www.emin-eu.net

³ Vgl. Minimum income policies as a tool to tackle poverty, Presentation of the European Minimum Income Network (EMIN) and the Belgian Minimum Income Network (BMIN), S. 6. www.emin-eu.net

haben, weil sie arbeitslos sind oder nicht arbeiten können und deren Vermögen nicht ausreicht, um ein würdevolles Leben führen zu können. Ebenso geht es um Menschen, deren Erwerbsarbeit nicht ausreichend vergütet ist, um über die Armutsschwelle zu kommen. Es geht um die Absicherung des Lebensrisikos, in Armut zu geraten und darum, eine sol-

che Situation aus einer Lage menschenwürdiger Existenzsicherheit heraus wieder überwinden zu können. Aus einer deutschen Sicht würde man hier die Leistungen insbesondere aus den Regelungen des SGB II und SGB XII bzw. SGB IX heranziehen. Insofern wird synonym von Mindestsicherung und „minimum income“ (Mindesteinkommen) gesprochen.⁴

⁴ Die Begriffe „Mindestsicherung“ und „Grundsicherung“ werden hier allerdings auch synonym verstanden. Die Festlegung auf „Mindestsicherung“ ergibt sich aus der begrifflichen Nähe zu „minimum income“.

IV. Vorschläge

Grundsätzlich haben Mindestvorschriften in der Europäischen Union die Funktion, 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 (was auch aus Art. 153 Abs. 4 Spstr. 2 AEUV folgt). Ein EU-Rechtsrahmen soll die Mitgliedstaaten lediglich dem Grunde nach verpflichten, ein Mindestsicherungssystem vorzusehen, das bestimmten Kriterien entspricht. Es soll ihnen im wesentlichen selbst überlassen bleiben, das konkrete Existenzminimum unter Berücksichtigung der Bedingungen im jeweiligen Staat zu bestimmen; auch sollten sie über das Verfahren der Ermittlung des Existenzminimums entscheiden (sofern es effektiv und transparent ist) und auch über die sonstigen, für den Rechtsbereich relevanten Strukturen, etwa die Behördenzuständigkeiten und die Verwaltungsverfahren.⁵

Verbindlichkeit und Ausgestaltung: Zwei zentrale Fragen

Vorschläge, um einen europäischen Rahmen für nationale Systeme für eine Mindestsicherung zu schaffen kreisen allesamt um die Fragen der rechtlichen Verbindlichkeit eines solchen Rahmens für die Mitgliedstaaten und der Detailgenauigkeit seiner Ausgestaltung.

Rechtsverbindlichkeit lässt sich mit einer EU-Richtlinie erzielen. Sie ist für die Mitgliedstaaten hinsichtlich der geregelten Ziele rechtlich verbindlich, belässt ihnen jedoch hinreichend Spielraum in der Art und Weise der Erreichung dieser Ziele.

Alternativ und ohne diese Rechtsverbindlichkeit ist der Erlass einer zunächst politisch verbindlichen Empfehlung (Art. 288 AEUV) möglich, die erst nach Umsetzung in den Mit-

gliedstaaten verbindlichen Rechtscharakter bekommt. Die Umsetzung selbst ist jedoch freiwillig.

Subsidiarität und Regelungskompetenz

Grundsätzlich ist das Kompetenzgefüge zwischen der EU-Ebene und der Ebene der Mitgliedstaaten zu beachten. In diesem Kontext ist zudem die Subsidiarität zu berücksichtigen, nämlich die Frage – nachdem die grundsätzliche Kompetenz-zugehörigkeit der jeweiligen Materie geklärt ist, auf welcher Ebene eine Situation besser einer Lösung zugeführt werden kann, um sie dann auf dieser Ebene zu regeln. Die europäische Sozialpolitik, zu der eine Regelung der Mindestsicherung zählt, bewegt sich in geteilter Kompetenz zwischen den Ebenen, so dass der EU eine explizite Befugnis zur Regelung konkreter und jeweiliger sozialpolitischer Inhalte zugewiesen sein muss. Eine solche Norm ist Artikel 153 AEUV. Auf dieser Grundlage unterstützt und ergänzt die EU die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf bestimmten Gebieten der Sozialpolitik. Nach dessen Absatz 2 können grundsätzlich auch Richtlinien für Mindestvorschriften erlassen werden, die dann schrittweise anzuwenden sind. Entscheidend ist, ob eine universelle Mindestsicherung für alle, die von Armut betroffen sind, von einer solchen Regelungskompetenz abgedeckt ist.

Zur Einordnung einer Regelungskompetenz liegen bereits mehrere Vorschläge vor, die sich vor allem auf die folgenden Normen des Art. 153 AEUV beziehen:

- Abs. 1 lit. c) soziale Sicherheit / sozialer Schutz Arbeitnehmer
- Abs. 1 lit. h) berufliche Eingliederung aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzter Personen
- Abs. 1 lit. j) Bekämpfung sozialer Ausgrenzung
- Abs. 1 lit. k) Modernisierung der Sozialschutzsysteme

⁵ Vgl. Kingreen, Thorsten, Ein verbindlicher EU-Rechtsrahmen für soziale Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten, Rechtsgutachten, September 2017, S. 30.

Bzgl. ihres tatbestandlichen Umfangs unterscheiden sich die „Buchstaben“ deutlich.

Sie unterscheiden sich aber auch im Hinblick auf mögliche Regelungen und Maßnahmen, die sie gesetzestechisch eröffnen. So können nur die Alternativen c) und h) Gegenstand einer Richtlinie sein. Alle vier Alternativen können jedoch Gegenstand von „weichen“ Maßnahmen des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung des Informations- und Erfahrungsaustauschs sein. Zudem kann bei Alternative c), bei der die soziale Sicherheit und der soziale Schutz der Arbeitnehmer als Anknüpfungspunkt für einen europäischen Rahmen der Mindestsicherung dienen soll, nur mit Einstimmigkeit im Rat über die Richtlinie entschieden werden. Bei Alternative h) hingegen, bei der die (berufliche) Eingliederung aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzter Personen die Grundlage für diesen Rahmen bieten soll, ist eine Richtlinie im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vorgesehen. Hier reichen sowohl im Rat als auch im Parlament Mehrheitsentscheidungen aus.

Der normative Ausgangspunkt: Art. 153 Abs. 1 AEUV

Entscheidend für die konkrete Ausgangslage eines rechtsverbindlichen Rahmens ist mithin die genaue Zuordnung des Rahmens zu einer Tatbestandsalternative des Art. 153 Abs. 1 AEUV. Dafür gibt es einige Vorüberlegungen von Kingreen, Benz, Van Lancker u.a.:

Entscheidend für den Ansatz von Kingreen ist die Betrachtung des Arbeitnehmerbegriffs aus einer sozialversicherungsrechtlichen Perspektive:

„Für Art. 153 Abs. 1 lit. c) AEUV ist nicht der arbeitsrechtliche Arbeitnehmerbegriff des Freizügigkeitsrechts maßgebend, sondern ein sozialversicherungsrechtlicher Arbeitnehmerbegriff, der alle Personen erfasst, die Zugang zu sozialen Sicherungssystemen haben, welche Risiken i. S. v. Art. 3 Abs. 1 VO(EG) 883/2004 abdecken. Ein Rechtsrahmen für verbindliche Grundsicherungsleistungen in den Mitgliedstaaten könnte daher in Deutschland alle Bezieher von Arbeitslosengeld II (§ 19 SGB II) sowie von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§§ 41-43 SGB XII) erfassen. Nicht einbezogen werden könnten hingegen die

Empfänger von allgemeinen Leistungen zum Lebensunterhalt (§§ 27ff. SGB XII).

Im Ergebnis würde dieser Ansatz kein universelles System der Mindestsicherung bieten und müsste für Empfänger von allgemeinen Leistungen zum Lebensunterhalt (für Deutschland), auf einer weiteren Rechtsgrundlage wie z. B. einer Empfehlung gründen.

Der Ansatz von Benz⁶ geht von der Rechtsgrundlage des Art. 153 Abs. 1 lit. h) aus und bezieht insbesondere die Empfehlung 92/441/EWG des Rates der europäischen Sozialminister und der Empfehlung 2008/867/EG der Europäischen Kommission ein, mit deren Hilfe sich die Ausgestaltung einer europäischen Mindestsicherung konkretisieren lässt. Er schlägt vor, die Mindestsicherung im Rahmen einer Strategie der ‚aktiven Eingliederung von aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzter Personen‘ auf Artikel 153 Absatz 1 lit. h) des AEUV zu gründen. Dieser sieht die Möglichkeit vor, per Mehrheitsbeschluss europäische Richtlinien zu Mindestvorschriften zu erlassen, die schrittweise anzuwenden sind.

Vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt: mehr Menschen als Arbeitnehmer?

Indem Benz entsprechend Art. 153 Abs. 1 lit. h) auf die berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen abstellt, zieht er das *Konzept zur aktiven Eingliederung heran, Empfehlung 2008/867/EG, wonach für die Arbeitsfähigen die Eingliederung in eine nachhaltige und hochwertige Beschäftigung erleichtert werden sollte und denen, die keiner Beschäftigung nachgehen können, Zuwendungen zukommen sollten, die ein Leben in Würde ermöglichen, und sie bei der Teilhabe an der Gesellschaft unterstützen; (...).*⁴⁷

Menschen, die vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt sind, sind alle, die keine Arbeit finden, obschon sie arbeiten könnten und diejenigen, die nicht arbeiten können. Hier geht es um allgemeine Maßnahmen der Integration.

Diese einheitlich zu betrachtende Gruppe wäre dann insgesamt vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt. Diese Auslegung bekommt eine Verstärkung durch die Tatsache, dass der

⁶ Benz, Benjamin, Ausgestaltung eines europäischen Rahmens für die Mindestsicherung, Gutachten, Februar 2019.

⁷ EU-Kommission, Empfehlung zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen, 03.10.2008.

Begriff der explizit beruflichen Eingliederung nicht in allen sprachlichen Versionen des AEUV enthalten ist, wie Benz ausführt. Damit kann der Tatbestand als eine deutliche Bezugnahme auf eine weiter gefasste „Integration“ der vom Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen in einen breiten gesellschaftlichen und sozialen Kontext verstanden werden.

Von der Regelungskompetenz zum Regelungsinhalt

Die hier vorgebrachten Vorschläge sollen gleichwohl nicht bei der Frage der Zuständigkeit enden, sondern einen besonderen Wert darauf legen, wie weit der materielle Gehalt eines europäischen Rahmens für Mindestsicherungssysteme reichen kann. Denn die EU-Kommission hat zwar das Initiativrecht für eine mögliche Richtlinie, so dass sie von einer Kompetenznorm überzeugt werden muss. Zugleich kommt es aber auf mögliche Inhalte und Gestaltungsformen einer solchen Richtlinie an, um ihr einen europäischen Mehrwert, auch im Sinne der Subsidiarität, zu verschaffen.

Die Vorschläge von Kingreen gehen zunächst von zwei sehr grundlegenden Voraussetzungen für den Rahmen aus:⁸

- (1) Alle Mitgliedstaaten müssen ein soziales Grundsicherungssystem aufweisen.
- (2) Alle Mitgliedstaaten müssen ein transparentes und nachvollziehbares Verfahren zur Bestimmung und Anpassung der Grundsicherungsleistungen festlegen.

Schon allein das Fehlen eines solchen Verfahrens hat die EU-Kommission im Rahmen von länderspezifischen Empfehlungen („Europäisches Semester“) einmal im Falle von Bulgarien dazu bewogen, Kritik am System der Anpassung der Grundsicherungsleistungen zu formulieren. Dies hat letztlich zu einer Erhöhung der dortigen Grundsicherungsleistung geführt.

Die weitere Ausgestaltung über die beiden Voraussetzungen hinaus würde nach Kingreen den Mitgliedstaaten überlassen werden. Insbesondere sollen sie darüber entscheiden können, ob sie die Höhe der existenzsichernden Leistungen nach einem Statistikmodell (wie der in Deutschland praktizierten Einkommens- und Verbrauchsstichprobe), einem Warenkorbmodell oder in Orientierung an der Inflationsentwicklung bemessen.

Benz hingegen zieht rechtsvergleichend von Schulte entwickelte Kriterien für einen Rahmen heran, die sich auf folgende Aspekte erstrecken:⁹ Die Mindestsicherung sollte rechthebasiert sein, so dass jeder Bedürftige des Mitgliedstaats einen subjektiven Rechtsanspruch auf die Leistung hat.

Der Rechtsanspruch auf Mindestsicherung sollte, gemessen an der Menschenwürde, den Bedarf des Bedürftigen angesichts der ihn umgebenden gesellschaftlichen Normalität decken.

Weiterhin berücksichtigt Schulte eine Bedürftigkeitsprüfung, die den Kreis der Leistungsbezieher eingrenzen soll. Hier werden Fragen der Befristung und der Sanktionierung von Leistungen, bzw. eines europäischen Standards für die Leistungshöhe angesprochen sowie im Weiteren auch die Prüfung des Nachrangs der Leistungen. Ebenso spielt bei Schulte die Größe des Haushalts im Sinne der Berücksichtigung von Familienbedarfen eine Rolle. Systematisch geht er davon aus, dass Mindestsicherung Teil der primären sozialen Sicherung sein soll. Die Problematik der Nichtinanspruchnahme von dem Einzelnen rechtlich zustehenden Leistungen soll durch einen Hinweis auf eine bürgernahe Verwaltung angesprochen werden. Ein effektiver Rechtsschutz muss gegeben sein, um es dem Einzelnen zu ermöglichen, seinen Anspruch auch tatsächlich durchzusetzen. Zudem spricht Schulte vom „Integrationsprinzip“, das dafür sorgen soll, dass das Recht auf Mindestsicherung so in die übrige Rechtsordnung integriert ist, dass andere Bestimmungen dieses Recht nicht wieder konterkarieren können. Schließlich führt er die Verknüpfung der Mindestsicherungsleistung mit weiteren sozialen Diensten an, die sich in der Empfehlung zur aktiven Eingliederung von 2008 ebenfalls findet.

Die Ratsempfehlung von 1992

Hierbei handelt es sich um das konkreteste Dokument der EU im Hinblick auf gemeinsame Vorstellungen zu Rahmen und Inhalten von europäischen Mindestsicherungssystemen. Es finden sich zum Beispiel diese Kriterien für nationale Systeme der Mindestsicherung: Die Leistungen der Mitgliedstaaten sollen ausreichend, gemessen an der Menschenwürde angemessen und den persönlichen Bedürfnissen angemessen sein, ein Leistungsbezieher soll sich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung halten, die Leistungen sollen ohne zeitliche

8 Vgl. Kingreen, Thorsten, a.a.O., S.6.

9 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.

Begrenzung gewährt und Sonderbedarfe müssen abgedeckt werden. Zugleich sollen die Verfahren der Anpassung mit Indikatoren versehen sein. Die Empfehlung beruht auf dem Ziel, den sozialen Zusammenhalt in der EU zugunsten der bedürftigsten und schwächsten Mitmenschen hergeleitet aus der Menschenwürde und dem Wert der Solidarität zu stärken. Die Empfehlung greift den rechtebasierten Ansatz auf und verlangt einen Anspruch des einzelnen auf die hier beschriebenen Leistungen. Die grundsätzlich unbefristete Leistungsgewährung wird empfohlen, vorausgesetzt die Leistungskriterien sind noch erfüllt und Einbettung des Rechts in nationale Politiken zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung. Die Empfehlung enthält zudem Maßgaben dazu, inwieweit die Angemessenheit der Leistungen unter Deckung der „Mindestbedürfnisse“ beschrieben werden kann und geht von dem Maßstab eines würdevollen Lebens aus. Dabei müssen auch Sonderbedarfe berücksichtigt werden. Modalitäten zur Berechnung der Bedarfe sowie Verfahren zur Anpassung der errechneten Leistungshöhe sind ebenso vorzusehen. Die Empfehlung spricht zudem von einem notwendigen Anreiz, je nach Alter und Gesundheitszustand, Arbeit aufzunehmen. Dafür sind Rahmenbedingungen im Bereich der Bildung und Weiterbildung zur Eingliederung der Betref-

fenden in den Arbeitsmarkt zu schaffen und anzubieten. Um den Anspruch auf die Leistungen zur Mindestsicherung transparent und für alle Bedürftigen zugänglich zu machen, müssen geeignete Maßnahmen ergriffen werden. Dazu gehört auch ein effektiver Rechtsschutz.

Der Vorschlag von EAPN aus 2010

Das Jahr 2010 war das Europäische Jahr zur Bekämpfung von Armut. EAPN nahm es zum Anlass, eine Richtlinie vorzuschlagen, welche die Mitgliedstaaten verpflichten sollte, bis spätestens zum 31. März 2020 eine Mindestsicherung einzuführen, die ein Recht auf ein angemessenes Mindesteinkommen für alle im Einklang mit der Ratsempfehlung von 1992 sowie der Empfehlung zur aktiven Eingliederung von 2008 garantiert. Bei der Angemessenheit sollten sich die Mitgliedstaaten an der Armutsschwelle von 60 % des mittleren nationalen Einkommens – oder darüber – ausrichten, wie sie z. B. im Rahmen der sozialen OMK verwendet wird. Die Einführung der Mindestsicherungssysteme sollte schrittweise und gemeinsam mit aktivierenden Maßnahmen sowie mit einem entsprechenden Mindestlohn erfolgen.

V. Position der Diakonie Deutschland

Angesichts der oben angeführten Erwägungen, Herleitungen und bereits eingebrachten Vorschläge spricht sich die Diakonie Deutschland – ausgehend von der in der Gottesebenbildlichkeit (Gen 1,27: »Gott schuf den Menschen zu seinem Bilde«) begründeten Würde eines jeden Menschen – für eine Richtlinie zum Bestand und zur Stärkung von nationalen Mindestsicherungssystemen aus.

Warum eine Richtlinie?

Die Richtlinie, die hinsichtlich ihres Ziels verbindlich ist, aber was die konkrete Ausgestaltung betrifft, dem nationalen Gesetzgeber Gestaltungsraum lässt, ist aus Sicht der Diakonie Deutschland das derzeit effektivste Instrument, um ein menschenwürdiges Existenzminimum zu sichern. In biblischer Tradition wurzelnd leitet die Diakonie Deutschland hierbei die Grundüberzeugung, dass niemand um seine Existenz bangen sollte: »Es sollte überhaupt kein Armer unter euch sein« (Gen 15,4). Dies entspricht in jüdisch-christlicher Grundauffassung der vorrangigen Option für die Armen: »Schafft Recht dem Armen und dem Waisen und helft dem Elenden und Bedürftigen zum Recht. Errettet den Geringen und Armen und erlöst ihn aus der Gewalt der Gottlosen« (Ps 82,3f.). Gottes Option für die Armen setzt den Maßstab für das, was unter einer gerechten gesellschaftlichen Ordnung zu verstehen ist: Solange die Rechte der Armen beschnitten und die Interessen der Benachteiligten unberücksichtigt bleiben, ist soziale Gerechtigkeit nicht verwirklicht. Die Gerechtigkeit einer Gesellschaft misst sich an den Möglichkeiten der Beteiligung und der Bedarfsdeckung ihrer am schlechtesten gestellten Mitglieder. Handeln, das Gerechtigkeit umsetzen will, muss daher vor allem daran gelegen sein, Diskriminierung abzubauen, Ausgrenzung zu überwinden, den missachteten Rechten der Armen Geltung zu verschaffen, Teilhabe zu ermöglichen und eine materielle Existenzsicherheit zu gewährleisten. Dies schließt die Veränderung von Strukturen und Mechanismen ein, die der Überwindung von Armut entgegenstehen.

Die bislang verwendeten Instrumente, wie die Ratsempfehlung von 1992 oder die Methode der offenen Koordinierung werden hier als wichtige Schritte, jedoch nicht als hinreichend zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten gesehen, armutsfeste Systeme der Mindestsicherung einzuführen bzw. zu stärken. Damit entsprechend der bislang eingebrachten Vorschläge „angemessene“ würdevolle Leistungen für den einzelnen von Armut Betroffenen rechtlich sichergestellt werden können, muss der europäische Rahmen verbindliche Vorgaben enthalten.

Die Diakonie Deutschland fordert einen Rahmen, der verbindliche sozialpolitische Bestimmungen für Mindestsicherungssysteme enthält, der vom Kompetenzgefüge der Verträge erfasst ist und der das sozio-kulturelle Existenzminimum mit der Menschenwürde als Grundlage garantiert.

Die Fokussierung auf eine Richtlinie enthält im übrigen den Vorteil, dass in ihr die Mitgliedstaaten verpflichtet werden können, einen bereits vorhandenen höheren Standard beizubehalten oder ihn allenfalls weiter nach oben anzupassen, nicht jedoch den Standard, hier die Mindestsicherung, abzusenken („Rückschrittsklausel“). Dieses Argument spielt in der politischen Diskussion eine große Rolle, wird doch bei sozialen Mindeststandards häufig von der Gefahr einer Absenkung von höheren Standards gesprochen. Die sog. Rückschrittsklausel macht in einem rein politisch verbindlichen Dokument, wie der Empfehlung, keinen tragenden Sinn.

Welche Armut gilt es mit einer Richtlinie zu vermeiden?

Inhaltlich und was die Bezugsgröße für eine angemessene Mindestsicherung angeht, sieht die Diakonie Deutschland vor allem die Indikatoren zur Armutsbemessung aus der Strategie Europa 2020, die die EU-Kommission aufgestellt hat und aus denen die Mitgliedstaaten eine Wahl für ihr jeweiliges Land getroffen haben. Angeknüpft werden sollte von daher

an die Armutsschwelle von 60 % des Einkommensmedians, an die Kriterien der materiellen Deprivation sowie ergänzend an Haushalte mit niedriger Erwerbstätigkeit bzw. Langzeitarbeitslosigkeit.

Die Diakonie Deutschland legt sich nur in relativ allgemeiner Art und Weise hinsichtlich geeigneter Indikatoren für die Leistungsbemessung fest. Sie fordert, angelehnt u.a. an Schulte und Benz, von einer gesellschaftlichen „Normalität“ auszugehen, die Einkommen und Verbrauch ins Verhältnis setzt und die Heterogenität von Wirtschaftskraft und Durchschnittseinkommen zwischen den Mitgliedstaaten berücksichtigt. Hinzu kommt aber auch bei einem europäischen Rahmen, dass ein konkreter Bedarf bzw. eine konkrete Bedarfsmenge „fortwährend abhängig von [...] unterschiedlichen Werturteilen und -haltungen [bleibt]. Selbst der Versuch, dem über die Umstellung von Warenkörben auf eine Statistikmethode zu entkommen, erledigt diese Restriktion nicht.“¹⁰ Gleichwohl erscheint es sinnvoll, Referenzbudgets zu entwickeln, um auf das Problem der Robustheit der Armuts(risiko)grenze in unterschiedlichen Mitgliedstaaten zu antworten.¹¹ So ist es je nach Wirtschafts- und Kaufkraft notwendig den realen Bedarf zu ermitteln. Die Diakonie Deutschland teilt diese Einschätzung von Benz und fordert daher, dass man aus einem europäischen Blickwinkel unterschiedliche Referenzbudgets miteinander verbinden sollte.

Als Indikatoren zur Leistungsbemessung sollten die europäisch definierte Armutsschwelle von 60 % des Einkommensmedians verbunden mit den Kriterien der materiellen Deprivation herangezogen werden.

Wenn also eine Leistungsbemessung (in bestimmten Regionen) in Rumänien dazu führt, dass selbst mit einem Einkommen von 60 % des Medians noch der Indikator der materiellen Deprivation erfüllt ist, so muss die Mindestsicherungsleistungen begründende Armutsschwelle mittels kombinierter Referenzbudgets bzw. Indikatoren definiert werden.

Um hier nicht in den nationalen Gestaltungsspielraum einzugreifen, ist es aus Sicht der Diakonie Deutschland sinnvoll, beim Mindeststandard zur Leistungshöhe eine Ausrichtung an Kingreen in Verbindung mit der Ratsempfehlung von 1992 vorzunehmen. Das bedeutet, ein im jeweiligen Mitgliedstaat etabliertes Mindestsicherungssystem müsste auf der Grundlage eines transparenten und nachvollziehbaren Verfahrens

möglichen Anpassungen unterliegen und würde die oben im Zusammenhang mit der Ratsempfehlung von 1992 genannten Kriterien für die Frage des „Wie“ eines solchen etablierten Systems erfüllen. Hinzukommen müsste angesichts des Prinzips 14 der Europäischen Säule sozialer Rechte zudem eine gewisse Verknüpfung mit dem Arbeitsmarkt, wobei der in der „Säule“ verwendete Begriff des Anreizes mit europäischen Kriterien versehen sein sollte. Diese sollten eine weite und auf der Grundlage von Menschenwürde und dem jeweiligen Existenzminimum beruhende Auslegung ermöglichen. Hier sollte eine die Menschenwürde beschreibende Indikatorik, z. B. in der Form miteinander verknüpfter Referenzbudgets, bei der Armutsbemessung formuliert werden. Dabei sollte auch an die Empfehlung zur aktiven Eingliederung von 2008 und die darin hervorgehobene Rolle von hochwertigen Diensten gedacht werden, die die Effektivität von Transferleistungen erhöhen.

Subsidiarität und Vielfalt auch mit einer Richtlinie

Um die nationale Gestaltungshoheit im Hinblick auf das jeweilige Sozialstaatsverständnis der Mitgliedstaaten nicht anzutasten, wird hier auch auf die Möglichkeit verwiesen, bestimmte Aspekte, wie beispielsweise Konkretisierungen zu „Anreiz“ oder „Angemessenheit“ in die Erwägungsgründe eines Richtlinienartikels zu integrieren. Denn ein auf EU-Ebene formuliertes Recht auf Mindestsicherung muss auch berücksichtigen, dass es in verschiedenen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und spezifischen Kontexten umgesetzt werden muss. D. h. diese Vielfalt und auch sinnvoll angewandte Subsidiarität sollten berücksichtigt werden. Diese Anerkennung von Subsidiarität beinhaltet jedoch als Grenze immer den notwendigen Gehalt der Menschenwürde, deren normative Substanz durch die hier erörterten internationalen und supranationalen Menschenrechts- und Sozialdokumente ausgefüllt ist.

Universelle Mindestsicherungssysteme mit Art. 153 Abs. 1 h) AEUV

In rechtlich-kompetenzieller Hinsicht folgt die Diakonie Deutschland der Argumentation von Benz, der – wie oben ausgeführt – schlüssig darlegt, wie sich eine Richtlinie auf die Rechtsgrundlage des Art. 153 Abs. 1 h) stützen lässt. Besonders hervorzuheben ist hier die Auslegung des Begriffs der

¹⁰ Benz, Benjamin, a.a.O., S. 35.

¹¹ a.a.O..

Eingliederung, dessen sprachliche Konkretisierung nicht allgemein auf eine „berufliche“ Verknüpfung Bezug nimmt, sondern insbesondere in der englischen u. a. Sprachfassung lediglich von „Integration“ spricht. Es ist auch aus Diakoniesicht mit guten Gründen zu vertreten, deshalb die Gruppe der vom Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen so weit zu fassen, dass damit alle Menschen gemeint sind, die weder Arbeit finden, obschon sie arbeiten könnten sowie diejenigen, die aus unterschiedlichen Gründen dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen. Damit lässt sich eine Richtlinie auf die Regelungsgrundlage des Art. 153 Abs. 1 h) mit dem Ziel gründen, universelle Mindestsicherungssysteme zu schaffen bzw. zu stärken. Wollte man das Ziel einer universellen Mindestsicherung auf Art. 153 Abs. 1 k) (Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes) stützen, so wäre man möglicherweise bei einer Kompetenzgrundlage, die den universellen Rechtsanspruch des einzelnen ohne weiteres stützt. Hiermit würde man sich aber auf eine für den Gegenstand (Mindestsicherung) weniger spezifische Kompetenzgrundlage als bei Buchstabe h) stützen. Ebenso müsste man das rechtliche Instrument einer Richtlinie aufgeben und eine weniger effektive Empfehlung erarbeiten.

Europäischer Rahmen für Mindestsicherung: Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte

Die Diakonie Deutschland unterstützt Forderungen nach einer angemessenen Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten der EU nicht zuletzt auch, um die Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte zu befördern, die mit ihrem weitgefassten Katalog sozialer und untereinander verknüpfter Prinzipien entscheidend für die Verwirklichung der Werte und Ziele der Europäischen Union (z. B. aus Art. 3 EUV, Art. 9 AEUV) sind. Zudem haben sich die Mitgliedstaaten mit dem Prinzip 14 das erste Mal wieder seit 1992 auf eine angemessene Mindestsicherung in den EU-Mitgliedstaaten festgelegt, neben der EU-Kommission und dem Europäischen Parlament. Mit einem verbindlichen Rahmen für eine angemessene und würdevolle Mindestsicherung in den EU-Mitgliedstaaten würde die europäische Politik zum gesellschaftlichen Zusammenhalt und zur Identifikation sowie zum Vertrauensgewinn der europäischen Bevölkerung gegenüber der europäischen Idee beitragen. So ergab auch eine 2018 von der Friedrich-Ebert-Stiftung durchgeführte Umfrage zu einer europaweiten Mindestsicherung eine hohe Zustimmung in der Bevölkerung in Deutschland, wo sich 76 % für und nur ein relativ kleiner Anteil von 14 % gegen eine solche Initiative ausgesprochen hatten.

Quellen

Diakonie-Charta für ein Soziales Europa, Juni 2017, <https://www.diakonie.de/diakonie-texte/032017-diakonie-charta-fuer-ein-soziales-europa/>

Benz, Benjamin, Gutachten zur Ausgestaltung eines europäischen Rahmens für die Mindestsicherung, 2019

Kingreen, Thorsten, Ein verbindlicher EU-Rechtsrahmen für soziale Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten, 2017

Vandenbroucke, F., Cantillon, B, Van Mechelen, N., Goedemé, T. and Van Lancker, A., 'The EU and Minimum Income Protection: clarifying the policy conundrum', in: Ive Marx and Kenneth Nelson, Minimum Income Protection in Flux, Palgrave MacMillan, 2012.

Europäische Kommission, Europäisches Parlament, Europäischer Rat, Europäische Säule sozialer Rechte, 17.11.2017, https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_de

Empfehlung des Rates über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung (92/441/EWG), 24.06.1992

Empfehlung der Kommission zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen (2008/867/EG), 03.10.2008

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, Für eine europäische Rahmenrichtlinie zum Mindesteinkommen SOC/584, 20.02.2019

Notizen

Auszug Diakonie Texte 2018/2019

- 09.2019 Einrichtungstatistik 2018 – Statistik der Diakonie Deutschland, Stand 01.01.2018
- 08.2019 Diakonisches Profil in der generalistischen Pflegeausbildung – Integrative Bausteine zur Verankerung diakonischer Haltung in die Curricula der schulischen und praktischen Ausbildung
- 07.2019 Einwanderungspolitik und Einwanderungsgesetzgebung – Ein Diskussionspapier
- 06.2019 Konzept für eine grundlegende Pflegereform – Pflegevollversicherung mit begrenzter Eigenbeteiligung der Versicherten
- 04.2019 Diakonischer Corporate Governance Kodex (DGK) – in der von der Konferenz Diakonie und Entwicklung am 18. Oktober 2018 verabschiedeten Fassung
- 03.2019 GEMEINSAM. VERANTWORTLICH. – Kooperationen zwischen diakonischen und gewerblichen Unternehmen aktiv gestalten
- 02.2019 Evangelische Identität und Pluralität – Perspektiven für die Gestaltung von Kirche und Diakonie in einer pluralen werdenden Welt
- 01.2019 Ergänzende Finanzierung diakonischer Unternehmen im Wettbewerb – Handreichung
- 11.2018 Pflegestatistik zum 15. 12. 2015
- 10.2018 Neue Angebote zur Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit Behinderungen – im Licht der UN-Behindertenrechtskonvention
- 09.2018 Familien gehören zusammen – Das Recht auf Familienleben von Flüchtlingen umsetzen!
- 08.2018 Armut Macht Ohnmacht Strategien der Ermutigung
- 07.2018 Leitfaden der Zusammenarbeit von Diakonie Deutschland, gliedkirchlichen Diakonischen Werken und Fachverbänden
- 06.2018 Wir sind Nachbarn. Alle Für mehr Verantwortung miteinander Dokumentation des Schwerpunktthemas 2015–2017
- 05.2018 Wechselmodell: nur unter Beachtung des Kindeswohls! Diakonie Deutschland – Arbeitsgemeinschaft alleinerziehender Mütter und Väter in der Diakonie Deutschland (agae)
- 04.2018 Gesundheit und Teilhabe von Menschen in Langzeitarbeitslosigkeit. Diakonische Anforderungen
- 03.2018 Diakonische Eckpunkte zur Früherkennung und Frühförderung für Kinder mit Behinderung und von Behinderung bedrohte Kinder Nach dem Bundesteilhabegesetz (BTHG)

Liebe Leserinnen und Leser,

wir hoffen, dass wir Ihnen mit der vorliegenden Ausgabe des Diakonie Textes Informationen und inhaltliche Anregungen geben können. Wir sind an Rückmeldungen interessiert, um unsere Arbeit zu optimieren. Wir freuen uns deshalb, wenn Sie uns

1. Kommentare und Anregungen zum Inhalt des Textes zukommen lassen,
2. informieren, welchen Nutzen Sie durch diesen Text für Ihre Arbeit erfahren haben und
3. mitteilen, wie Sie auf die vorliegende Ausgabe der Diakonie Texte aufmerksam geworden sind und ob oder wie Sie diese weitergeben werden.

Ihre Rückmeldungen senden Sie bitte an die verantwortliche Projektleitung (siehe Impressum unter Kontakt).

Herzlichen Dank!
Diakonie Deutschland

Impressum

Die Texte, die wir in der Publikationsreihe Diakonie Texte veröffentlichen, sind im Internet frei zugänglich. Sie können dort zu nicht-kommerziellen Zwecken heruntergeladen und vielfältig werden. Diakonie Texte finden Sie unter www.diakonie.de/Texte. Im Vorspann der jeweiligen Ausgabe im Internet finden Sie Informationen, zu welchem Preis Diakonie Texte gedruckt beim Zentralen Vertrieb bestellt werden können.

Bestellungen:

Zentraler Vertrieb des Evangelischen Werkes für Diakonie und Entwicklung e. V.
Karlsruher Straße 11
70771 Leinfelden-Echterdingen
Telefon: +49 711 21 59–777
Telefax: +49 711 797 75 02
Vertrieb@diakonie.de

Benutzer des Diakonie Wissensportals können über die Portalsuche nicht nur nach Stichworten in den Textdateien recherchieren, sondern auch auf weitere verwandte Informationen und Veröffentlichungen aus der gesamten Diakonie zugreifen. Voraussetzung ist die Freischaltung nach der Registrierung auf www.diakonie-wissen.de

www.diakonie.de

Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e. V.
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin

Redaktion:

Barbara-Maria Vahl
Zentrum Kommunikation
barbara-maria.vahl@diakonie.de
Telefon: +49 30 652 11–1116

Kontakt:

Dr. Stephanie Scholz
Europapolitik
Telefon: +49 30 652 11–1654
stephanie.scholz@diakonie.de

Dienststelle Brüssel

Rue Joseph II, 166
B - 1000 Bruxelles
Telefon +32 2 282 10–40
Telefax +32 2 282 10–49

Layout: A. Stiefel**Druck:**

DRUCKEREI LIPPERT GmbH
Boxhagener Straße 76–78
10245 Berlin

© Oktober 2019 – 1. Auflage
ISBN-Nr. 978-3-946840-38-1
Art.-Nr. 613003109

**Diakonie Deutschland –
Evangelischer Bundesverband
Evangelisches Werk für Diakonie und
Entwicklung e.V.**

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
Telefon: +49 30 652 11-0
Telefax: +49 30 652 11-3333
diakonie@diakonie.de
www.diakonie.de

Dienststelle Brüssel
Rue Joseph II, 166
B - 1000 Bruxelles
Telefon: +32 2 282 10-40
Telefax: +32 2 282 10-49

