



Impulspapier | September 2020

# Europa krisenfest machen

## Europäische Mindeststandards für die nationale Grundsicherung

ALEXANDER SCHELLINGER und HATICE SEVER

Die COVID-19-Pandemie hat die soziale Lage in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) verschärft – allerdings in unterschiedlichem Ausmaß. Um die EU als Ganzes krisenfester zu machen, müssen soziale Ungleichheiten reduziert und Verwerfungen auf den Arbeitsmärkten abgefedert werden. Daher ist es wichtig, die ökonomische Integration in der EU durch eine soziale Komponente zu stärken. Wir schlagen europäische Mindeststandards für nationale Grundsicherungssysteme vor, die die Krisenresilienz stärken.

Die europäische Integration hat in den letzten fünfzig Jahren zu erheblichen Wohlstandsgewinnen in den Mitgliedstaaten geführt. Dabei sind die Gewinne und Verluste, die durch die Marktöffnung auf europäischer Ebene entstehen, jedoch ungleich verteilt. Eine Studie der Bertelsmann Stiftung aus dem Jahr 2019 kommt zu dem Ergebnis, dass Länder im geographischen Zentrum der EU stärker vom Binnenmarkt profitieren als südeuropäische Länder.<sup>1</sup>

Darüber hinaus hat die Einführung des Binnenmarktes und der Währungsunion zu einer Ausweitung von Marktmechanismen beigetragen, welche teilweise negative Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit nationaler Sozialstaaten haben. Nur beispielhaft genannt seien die Steuervermeidung multinationaler Konzerne, die auch durch den Binnenmarkt begünstigt wird<sup>2</sup>; die Zwangsvorgaben zu Privatisierung und Deregulierung der Europäi-

<sup>1</sup> Bertelsmann Stiftung (2019): EU-Binnenmarkt erhöht Pro-Kopf-Einkommen der Deutschen um 1.000 Euro jährlich, verfügbar unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2019/mai/eu-binnenmarkt-erhoeht-pro-kopf-einkommen-der-deutschen-um-1000-euro-jaehrlich/>

<sup>2</sup> Christensen, M. & Clancy, E. (2018): Exposed: Apple's golden delicious tax deals: Is Ireland helping Apple pay less than 1% tax in the EU? Study carried out for the European United Left/Nordic Green Left, European Parliament.

schen Kommission, der Europäischen Zentralbank und der sogenannten Geberländer gegenüber den südeuropäischen Ländern und Irland; die Ausweitung des europäischen Wettbewerbsrechts auf Felder nationaler Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik<sup>3</sup> und – als Reaktion auf die Finanzkrise – die Ausweitung fiskalischer Kontroll- und Steuerungsinstrumente auf EU-Ebene.<sup>4</sup>

Gleichzeitig weist die aktuelle Statistik für das Jahr 2018 **110,2 Millionen Menschen** oder 21,9 Prozent der Bevölkerung der EU aus, die **armutsgefährdet** sind. 16,9 Prozent bleiben auch nach Sozialtransfers hiervon bedroht. Hinzukommt, dass – selbst nach beachtlichen Rückgängen seit dem Höhepunkt der Wirtschafts- und Finanzkrise – im Jahr 2018 immer noch 16,5 Prozent der jungen Menschen zwischen 20-34 Jahren weder Arbeit hatten noch einer Ausbildung nachgingen (NEET).<sup>5</sup> Die COVID-19-Pandemie und ihre wirtschaftlichen Folgen werden die Situation weiter verschärfen. Im Ergebnis können die Ungleichgewichte und sozialen Schiefen in Europa nicht von der nationalen Politik allein aufgefangen werden.

Für uns besteht eine Lösung weder in der Rückabwicklung der europäischen Integration, wie sie nationalistische Rechts- und teilweise auch Linkspopulisten fordern, noch in einer weiteren technokratischen Flexibilisierung der Sozialsysteme.<sup>6</sup> Stattdessen unterstützen wir Vorschläge zu europäischen Mindeststandards für die Grundsicherung. Dabei handelt es sich um Mindeststandards, die auf EU-Ebene festgelegt werden, denen aber nationale Bezugsgrößen wie zum Beispiel die Armutsgefährdungsquote als Bemessungsgrundlage dienen. Unter „Grundsicherung“ sind bedarfsorientierte Sozialleistungen zur Sicherstellung des Lebensunterhalts zu verstehen.

*Die Ungleichgewichte und sozialen Schiefen in Europa können nicht von der nationalen Politik allein aufgefangen werden.*

Die Forderung nach einem EU-Rahmen für nationale Grundsicherung findet sich auch im Programm der deutschen Ratspräsidentschaft 2020 wieder.<sup>7</sup> Das vorliegende Impulspapier zeigt auf, wie ein solcher europäischer Rahmen auf der aktuellen Rechtsgrundlage etabliert und unter Berücksichtigung der unterschiedlichen nationalen Grundsicherungssysteme gestaltet und finanziert werden kann.

Konkret enthält der Beitrag drei Kapitel. In Kapitel 1 wird die rechtliche Grundlage für Mindeststandards in den EU-Verträgen analysiert und ein Vorschlag für eine rechtliche Umsetzung herausgearbeitet. Die Machbarkeit von europäischen Mindeststandards hängt von den Unterschieden nationaler Systeme der Grundsicherung ab, die wir in Kapitel 2 untersuchen. Im letzten Teil werden konkrete Handlungsempfehlungen vorgeschlagen.

3 Joerges, C. & Rödl, F. (2008): Das soziale Defizit des Europäischen Integrationsprojekts. Kritische Justiz, 41, S. 149-165.

4 Schulten, T. & Müller, T. (2013): Ein neuer europäischer Interventionismus? Die Auswirkungen des neuen Systems der europäischen Economic Governance auf Löhne und Tarifpolitik. Wirtschaft und Gesellschaft, 3, S. 291-322.

5 Eurostat (2020): People at risk of poverty or social exclusion, verfügbar unter: [https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=t2020\\_50](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=t2020_50); Eurostat (2019): Statistics on young people neither in employment nor in education or training, verfügbar unter: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics\\_on\\_young\\_people\\_neither\\_in\\_employment\\_nor\\_in\\_education\\_or\\_training#Young\\_people\\_neither\\_in\\_employment\\_nor\\_in\\_education\\_or\\_training](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training#Young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training)

6 Zur Entstehung der sozialen Dimension: Schellinger, A. (2016): EU Labor Market Policy: Ideas, thought communities and policy change. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 30-52.

7 Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2020: Gemeinsam. Europa wieder stark machen. verfügbar unter: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/eu-rp/breg-programm-eu-rp.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/eu-rp/breg-programm-eu-rp.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

## Die Einführung europäischer Mindeststandards erfordert keine Vertragsänderungen

Die Idee der Etablierung eines verbindlichen EU-Rechtsrahmens für Mindeststandards in den Mitgliedstaaten ist nicht neu. Mit Mindeststandards etabliert der EU-Gesetzgeber durch Normerlass ein als notwendig erachtetes und daher auch nicht unterschreitbares (Schutz-)Niveau in einem Regelungsbereich, bspw. in der Sozialpolitik im Rahmen der Grundsicherung. Der so eingeführte Standard mit festgelegten Zugangsvoraussetzungen beansprucht dann europaweit Geltung, ohne hierbei in allen Mitgliedstaaten zwingend eine Einheitlichkeit im Sinne einer Rechtsangleichung herbeiführen zu müssen.<sup>8</sup>

Im Allgemeinen zeigt sich jedoch die Schwierigkeit einer sozialrechtlichen Politikgestaltung auf EU-Ebene darin, dass die Mitgliedstaaten die „Herren über die Sozialpolitik“ sind. Gemäß Art. 4 Abs. 2 b) AEUV fällt die Kompetenz zur Rechtsetzung für die Sozialpolitik nach den Art. 151 ff. AEUV in die geteilte Zuständigkeit der EU. Das bedeutet, dass in erster Linie die Mitgliedstaaten tätig werden, „sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat“.<sup>9</sup>

Dabei sind die Hürden für rechtliche Maßnahmen durch die EU hoch: Die EU kann überhaupt nur dann rechtliche Maßnahmen ergreifen, wenn ihr von den Mitgliedstaaten die Hoheitsrechte für einzelne Politikfelder übertragen wurden (Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung).<sup>10</sup> Ist dies gegeben, so darf sie auch nur dann tätig werden, wenn die gewünschte Regelung am sinnvollsten auf EU-Ebene und folglich zentral für alle Mitgliedstaaten einheitlich erlassen werden sollte (Sub-

sidaritätsprinzip).<sup>11</sup> Schlussendlich hat hierbei der europäische Gesetzgeber stets das zur Zielerreichung Notwendige einzuhalten, um so eine Überregulierung zu verhindern (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit).<sup>12</sup> Diese allgemeingültigen Regelungen und Prinzipien stecken auch im Bereich der Sozialpolitik den Rahmen der Kompetenzzusübung der EU ab.

Bisher haben KritikerInnen von Mindeststandards deshalb oft auf fehlende rechtliche Grundlagen in den EU-Verträgen verwiesen. Doch neue Rechtsgutachten kommen zu einer anderen, positiveren Einschätzung und lassen Spielraum für weitere Überlegungen zu.<sup>13</sup>

Für die Einführung von europäischen Mindeststandards der nationalen Grundsicherung bedarf es einer Rechtsgrundlage aus dem Primärrecht der EU, auf Basis derer ein Rechtsakt in der Sozialpolitik erlassen werden kann. In Betracht kommt hierbei im Kapitel über die Sozialpolitik der Art. 153 AEUV, insbesondere Abs. 1 c), wonach die EU die Mitgliedstaaten bei ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes der ArbeitnehmerInnen unterstützt bzw. ergänzt.<sup>14</sup>

---

*Bisher haben KritikerInnen von Mindeststandards auf fehlende rechtliche Grundlagen in den EU-Verträgen verwiesen. Doch neue Rechtsgutachten kommen zu einer anderen Einschätzung.*

---

<sup>8</sup> Daher können die Mitgliedstaaten im Rahmen von Rechtsakten mit Mindeststandards durchaus ein höheres Schutzniveau (als jenes in der EU-Norm festgelegtem) einführen, vgl. Eichenhofer, E. in: Streinz, R. (2018): Kommentar zum EUV/AEUV – Vertrag über die Europäische Union – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – Charta der Grundrechte der Europäischen Union. München: Verlag C.H. Beck, Art. 153 AEUV, Rn. 4 ff.

<sup>9</sup> Vgl. Art. 2 Abs. 2 AEUV; Breitenmoser, S./Weyeneth, R. (2014): Europarecht – Unter Einbezug des Verhältnisses Schweiz-EU. Zürich/St.Gallen: Dike Verlag AG, Rn. 614; siehe auch: Benz, B. (2019): Gutachten im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) und der Nationalen Armutskonferenz (NAK) zur Ausgestaltung eines europäischen Rahmens für die Mindestsicherung. Recklinghausen/Bochum.

<sup>10</sup> Oppermann, T. et. al. (2016): Europarecht – ein Studienbuch. München: Verlag C.H.Beck, § 11, Rn. 3 f.

<sup>11</sup> Calliess C., in: Calliess C. & Ruffert, M. (Hrsg.) (2016): Kommentar zum EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. München: Verlag C.H. Beck, Art. 5 EUV, Rn. 30.

<sup>12</sup> Bieber, R. et. al. (2016): Die Europäische Union – Europarecht und Politik. Baden-Baden: Nomos Verlag, § 3, Rn. 34; Breitenmoser, S. & Weyeneth, R. (2014): Europarecht – Unter Einbezug des Verhältnisses Schweiz-EU. Zürich/St.Gallen: Dike Verlag AG, Rn. 336, 347.

<sup>13</sup> Kingreen, T. (2017): Ein verbindlicher EU-Rechtsrahmen für soziale Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten – Rechtsgutachten für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin/Regensburg.

<sup>14</sup> Krebber, S. in: Calliess C. & Ruffert, M. (Hrsg.) (2016): Kommentar zum EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. München: Verlag C.H. Beck, Art. 153 AEUV, Rn. 18.

Um zu ermitteln, ob diese Ermächtigungsgrundlage ausreicht, und um einen europäischen Mindeststandard und dessen Kriterien zu Leistungen und Personenkreis festzulegen, bedarf es einer genaueren Betrachtung des sachlichen und persönlichen Anwendungsbereiches der hier aufgeführten Norm.

Der sachliche Anwendungsbereich einer Rechtsgrundlage gibt wieder, welche Leistungen konkret von einer angedachten sekundärrechtlichen Maßnahme umfasst werden könnten. Der relevante sachliche Anwendungsbereich von Art. 153 Abs. 1 c) AEUV spricht dabei von „sozialer Sicherheit“ und „sozialem Schutz“.

Der Begriff der „sozialen Sicherheit“ taucht im Europäischen Recht unter anderem im Rahmen des Art. 48 AEUV und in der auf ihrer Grundlage ergangenen Verordnung VO (EG) 883/04 auf, wo auf bestimmte Risikobereiche wie bspw. Krankheit, Erwerbsminderung oder Alter Bezug genommen wird. Laut EuGH kommt es hier nicht auf eine bedarfsabhängige, im Ermessen des Leistungserbringers liegende Einzelfallprüfung an.<sup>15</sup> Im Gegensatz dazu, ist dies beim „sozialen Schutz“ nicht der Fall, hier ist der Leistungsanspruch von einer Bedürftigkeitsprüfung abhängig.<sup>16</sup>

Da sowohl die soziale Sicherheit als auch der soziale Schutz im Art. 153 Abs. 1c) AEUV erwähnt sind, lässt sich festhalten, dass der sachliche Anwendungsbereich für die Etablierung einer Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten ausreichend ist. Mit den Begrifflichkeiten der „sozialen Sicherheit“ und des „sozialen Schutzes“ bietet Art. 153 Abs. 1c) AEUV die Möglichkeit, nahezu alle bekannten sozialrechtlichen Bereiche in seinen Leistungskatalog zu umfassen – unabhängig davon, ob diese Leistungen beitragsfinanziert/steuerfinanziert und/oder von einer Bedürftigkeitsprüfung abhängig sind oder nicht.

Der persönliche Anwendungsbereich einer Norm erläutert, wer genau zu dem anspruchsberechtigten Personenkreis zählt. Das Primärrecht nach Art. 153 Abs. 1 c) AEUV spricht dabei von „Arbeitnehmern“. Dieser Begriff ist im Unionsrecht allerdings nicht einheitlich definiert. Bezogen auf einen europäischen Mindeststandard für die nationale Grundsicherung muss also geprüft werden, ob die Verwendung des Begriffs „Arbeitnehmer“ bei Art. 153 Abs. 1 c) AEUV auf den sozialversicherungsrechtlichen oder den arbeitsrechtlichen Arbeitnehmerbegriff zurückzuführen ist und inwiefern diese die Einführung von Mindeststandards in der sozialen Sicherung ermöglichen.

Der arbeitsrechtliche Arbeitnehmerbegriff fußt stark auf einer Logik der Freizügigkeit. Als Arbeitnehmer gilt dabei, wer „während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisung Leistungen erbringt, für die er als Gegenleistung eine Vergütung erhält.“<sup>17</sup> Aus einem solchen Arbeitsverhältnis leitet sich dann ein privilegiertes Recht auf Aufenthalt in anderen Mitgliedstaaten ab, welches sich insbesondere in dem Anspruch auf Gleichbehandlung mit den InländerInnen niederschlägt – der Fokus liegt also klar auf der binnenmarktbezogenen „Marktmachung“.<sup>18</sup>

Der Art. 153 Abs. 1 c) AEUV bezieht sich dagegen eben nicht auf ökonomische Erwägungen der Markteffizienz, sondern auf sozialrechtliche Tatbestände. Nicht die Wirkungen der Freizügigkeitsrechte sollen optimiert werden, sondern es geht „im Gegenteil darum, durch soziale Kohäsion eine sozialpolitisch unerwünschte Migration zu unterbinden.“<sup>19</sup> Dies spricht für eine Bevorzugung des sozialversicherungsrechtlichen Arbeitnehmerbegriffes, wie sie bereits im Rahmen der VO (EG) 883/04 Anwendung findet. Der sozialversicherungsrechtliche Arbeitnehmerbegriff ist somit weiter

15 Becker, U. in: Schwarze, J. (Hrsg.) (2012): EU-Kommentar, Art. 48 AEUV, Rn. 30.

16 Ein Vergleich mit dem deutschen Sozialrecht verdeutlicht diese Unterscheidung. Auch im deutschen Sozialrecht wird zwischen sozialer Vorsorge durch Versicherungssysteme (Arbeitslosen-, Kranken-, Renten-, Unfall-, und Pflegeversicherung) und der steuerfinanzierten sozialen Fürsorge (bspw. Hilfen zum Lebensunterhalt nach den §§ 27 ff. SGB XII) differenziert. Die soziale Vorsorge ist nicht bedarfsabhängig (soziale Sicherheit), bei der sozialen Fürsorge wird die Bedürftigkeit geprüft (sozialer Schutz). Siehe Kingreen, T. (2017): Ein verbindlicher EU-Rechtsrahmen für soziale Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten – Rechtsgutachten für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin/Regensburg, S. 15-17.

17 EuGH, Urte. v. 04.06.2009, C-22/08, C-23/08 (Vatsouras & Koupatantze), Leitsatz 1 – zitiert nach juris.

18 Kingreen, T. (2017): Ein verbindlicher EU-Rechtsrahmen für soziale Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten – Rechtsgutachten für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin/Regensburg, S. 26. Siehe auch Art. 45 AEUV, sowie in der VO (EU) 492/2011 über die Arbeitnehmerfreizügigkeit.

19 Kingreen, T. (2017): Ein verbindlicher EU-Rechtsrahmen für soziale Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten – Rechtsgutachten für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin/Regensburg, S. 27.

*Das Gebot der schrittweisen Anwendung bedeutet, dass Rücksicht auf den Entwicklungsstand der Mitgliedstaaten genommen werden muss, um so einer wirtschaftlichen Überforderung durch zu hohe Schutzanforderungen entgegenzuwirken.*

gefasst. So gilt als „Arbeitnehmer“, wer „auch nur gegen ein einziges Risiko [...] der in der Verordnung genannten allgemeinen oder besonderen Systeme der sozialen Sicherheit pflichtversichert oder freiwillig versichert ist, und zwar unabhängig vom Bestehen eines Arbeitsverhältnisses.“<sup>20</sup> Das entscheidende Element der Definition ist also das Vorhandensein der materiell-rechtlichen Voraussetzungen für einen Zugang zum sozialen Sicherungssystem.<sup>21</sup> Die weite (sozialversicherungsrechtliche) Interpretation des persönlichen Anwendungsbereichs ist für die Effektivität und als Grundlage eines europäischen Mindeststandards hilfreich.

Zuletzt bleibt zu klären, durch welche Art des rechtlichen Akts ein europäischer Mindeststandard für soziale Sicherungssysteme erlassen werden könnte. In Art. 153 Abs. 2 b) AEUV ist festgeschrieben, dass für die Gebiete der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes der ArbeitnehmerInnen die Richtlinie das einzig zulässige Mittel ist.<sup>22</sup>

Dabei ist der legislative Umfang der Richtlinie auf „Mindestvorschriften“ begrenzt (Art. 153 Abs. 2 b) AEUV). Die Mindestvorschriften sind außerdem „schrittweise anzuwenden“ und dürfen nicht die „Grundprinzipien des finanziellen Gleichgewichts der nationalen Systeme“ verletzen (Art. 153 Abs. 4 AEUV).

Es ist jedoch rechtlich möglich, dass die Union eigene Standards setzt, welche insgesamt zu einer gemeinschaftlichen Erhöhung des Schutzniveaus in der EU führen.<sup>23</sup> Dies entspricht dem hier vorgeschlagenen Ansatz der Mindeststandards. Das Gebot der schrittweisen Anwendung bedeutet, dass Rücksicht auf den Entwicklungsstand der Mitgliedstaaten genommen werden muss, um so einer wirtschaftlichen Überforderung durch zu hohe Schutzanforderungen entgegenzuwirken.<sup>24</sup> Dies ergibt sich auch bereits aus dem Gebot, dass EU-Rechtsakte gemäß Art. 153 Abs. 1 AEUV auf ein „unterstützen und ergänzen“ begrenzt sind. Auch dies stellt allerdings kein direktes Hindernis für europäische Mindeststandards dar, da diese Mindestsicherung innerhalb der nationalen Systeme zu realisieren wäre.

Mit finanziellem Gleichgewicht sind die Effekte auf das Finanzierungssystem der sozialen Sicherheit gemeint. Die EU-Maßnahme muss nicht kostenneutral sein, die Auswirkungen auf die Finanzierungssysteme dürfen jedoch nicht so erheblich sein, dass eine systematische Beeinträchtigung drohen würde. Dies ist bei dem Erlass der angedachten Richtlinie für europäische Mindeststandards für nationale Grundsicherungssysteme zwingend einzuhalten, da ansonsten der EU-Gesetzgeber rechtswidrig seine in den Verträgen benannten Kompetenzen überschreiten würde.<sup>25</sup>

20 EuGH, Urt. v. 07.06.2005 – C-543/03 (Dodl & Oberhollenzeller), Leitsatz 1 – zitiert nach juris.

21 Brechmann, W. in: Calliess C. & Ruffert, M. (Hrsg.) (2016): Kommentar zum EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. München: Verlag C.H. Beck, Art. 48 AEUV, Rn. 6.

22 Gem. Art. 288 Abs. 3 AEUV ist die Richtlinie für jeden Mitgliedstaat hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich. Die Art und Weise wie die Normadressaten (Mitgliedstaaten) die Richtlinie in innerstaatliches Recht umsetzen, steht ihnen frei, sofern dadurch der vorgegebene Rechtszustand erreicht wird. Cf. König D. in: Schulze, R. et. all. (2010): Europarecht – Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, § 2, Rn. 46, 51.

23 Rehbahn, R. & Reiner, M. in: Schwarze, J. (Hrsg.) (2012): EU-Kommentar Art. 153 AEUV, Rn. 75 f.; Benecke M., in: Grabitz, E., Hilf, M. & Nettesheim, M. (Hrsg.) (2019): Das Recht der Europäischen Union. München: Verlag C.H. Beck, Art. 153 AEUV, Rn. 7.

24 Eichenhofer, E. in: Streinz, R. (2018): Kommentar zum EUV/AEUV – Vertrag über die Europäische Union – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – Charta der Grundrechte der Europäischen Union. München: Verlag C.H. Beck, Art. 153 AEUV, Rn. 27.

25 Kingreen, T. (2017): Ein verbindlicher EU-Rechtsrahmen für soziale Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten – Rechtsgutachten für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin/Regensburg, S. 31; Krebber, S. in: Calliess C. & Ruffert, M. (Hrsg.) (2016): Kommentar zum EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. München: Verlag C.H. Beck, Art. 153 AEUV, Rn. 18.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Unter Rücksichtnahme auf die oben genannten Einschränkungen ist die Verabschiedung einer Richtlinie zu Mindeststandards in der Grundsicherung mit europäischem Recht vereinbar. Da eine solche Richtlinie die sensiblen Bereiche der Finanzierung und Grundstrukturen der Mitgliedstaaten berührt, ist ein solcher Rechtsakt allerdings nur durch das besondere Gesetzgebungsverfahren und eine einstimmige Entscheidung im Rat erlassbar.<sup>26</sup> Dies ist jedoch eine Frage des politischen Willens und nicht der juristischen Realisierbarkeit. Die Wahr-

*Die Verabschiedung einer Richtlinie zu Mindeststandards in der Grundsicherung ist mit europäischem Recht vereinbar.*

lichkeit den politischen Willen zu finden, hängt auch davon ab, inwieweit bei dem Vorhaben die Diversität der sozialen Sicherungssysteme der EU berücksichtigt wird.

## Nicht vereinheitlichen, sondern Standards setzen: Bemessungsgrundlage, Zugang und Höhe sozialer Grundsicherung

Neben rechtlichen Fragen ist für die Umsetzung europäischer Mindeststandards die Vereinbarkeit mit historisch gewachsenen Sozialstaatstraditionen wichtig. Soziale Ökosysteme beschreiben unterschiedliche, aber in sich konsistente Sozialmodelle, die sich vor allem nach der Organisation des Zugangs zu den Sicherungssystemen und dem Umfang der sozialen Sicherung unterscheiden. Ein europäischer Mindeststandard muss entlang beider Charakteristika umsetzbar und verhältnismäßig sein: Einheitliche europäische Vorgaben mit dem Ziel der Harmonisierung würden die nationalen Sicherheitssysteme aus dem Gleichgewicht bringen.

Hugh Frazer und Eric Marlier haben in ihrer Arbeit für die Europäische Kommission fünf Kategorien von natio-

nalen Systemen der Grundsicherung entwickelt, die sich in Umfang und Konditionalität der Leistungen unterscheiden:

1. Einfache und umfassende Systeme offen für alle Bedürftigen;
2. Einfache und nicht-kategorische Systeme, aber mit Einschränkungen in Berechtigung und Umfang, wobei „nicht-kategorisch“ als nicht beschränkt auf Gruppen leistungsberechtigter Personen (zum Beispiel Alleinerziehende etc.) definiert wird;
3. Allgemeine Systeme als „letztes Mittel“ mit zusätzlichen kategorischen Leistungen, die die meisten Bedürftigen umfassen;
4. Komplexe Netzwerke unterschiedlicher Systeme, oft kategorisch, die die meisten Bedürftigen umfassen; und
5. Sehr eingeschränkte Systeme mit hohen, kategorischen Einschränkungen.<sup>27</sup>

*Einheitliche europäische Vorgaben mit dem Ziel der Harmonisierung würden die nationalen Sicherheitssysteme aus dem Gleichgewicht bringen.*

26 Vgl. Art. 153 Abs. 2 UAbs. 3 AEUV.

27 Frazer, H. & Malier, E. (2016): Minimum income schemes in Europe: A study of national policies 2015, European Social Policy Network der Europäischen Kommission, verfügbar unter: [https://www.researchgate.net/publication/299652131\\_Minimum\\_income\\_schemes\\_in\\_Europe\\_A\\_study\\_of\\_national\\_policies](https://www.researchgate.net/publication/299652131_Minimum_income_schemes_in_Europe_A_study_of_national_policies)

ABBILDUNG 1: Nationale Systeme der Grundsicherung in der EU

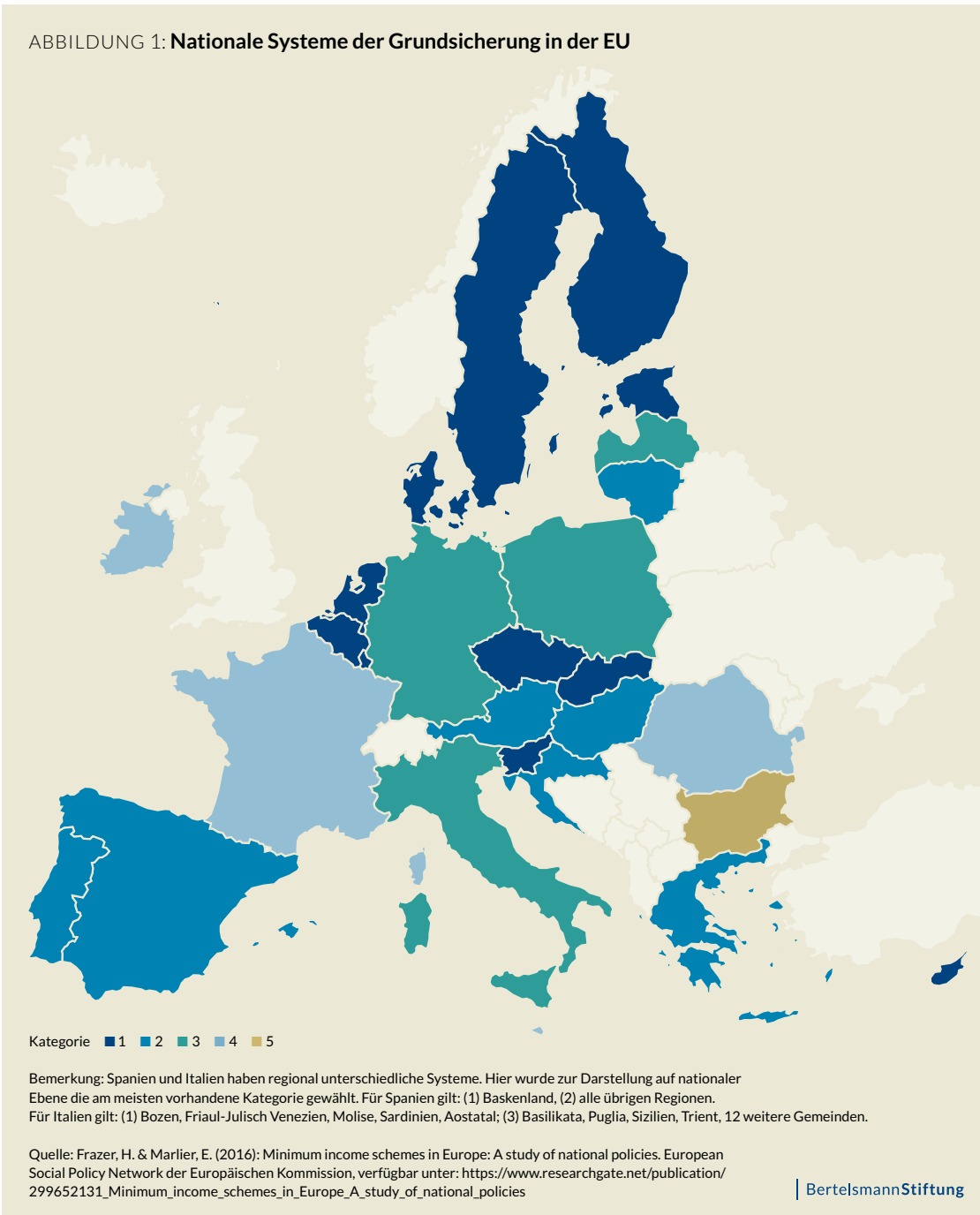


Abbildung 1 gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Grundsicherungssysteme in der EU. Alle Mitgliedstaaten verfügen über ein System der Grundsicherung – in den meisten Ländern sogar ohne zeitliche Begrenzung. 19 der 27 Mitgliedstaaten setzen überwiegend einfache und nicht-kategorische, das heißt nicht auf bestimmte Personenkreise eingeschränkte Systeme ein. In den meisten EU-Ländern ist zudem gesetzlich festgelegt, wer unter welchen Bedingungen Anspruch auf Leistungen hat. Fast die Hälfte der Mitgliedstaaten bietet eine umfassende Abdeckung. In den meisten Ländern gibt es keine zeitliche Begrenzung der Leistungen. Einige Länder wie zum Beispiel Bulgarien – aber auch Griechenland vor Einführung des nationalen Systems, Spanien, Kroatien, Italien, Lettland, Portugal oder Rumänien – haben jedoch nur sehr eingeschränkte Systeme der Grundsicherung.

Der Umfang, bzw. die Höhe der Grundsicherung wird anhand ihrer Wirkung in der Armutsbekämpfung bewertet: In der EU geht man von einer Armutsgefährdung aus, wenn das Einkommen unterhalb von 60 Prozent des nationalen Medianeinkommens (nach Sozialtransfers) liegt.<sup>28</sup> In der Regel gilt: Je höher der Anteil der armutsgefährdeten Bevölkerung, umso größer die Wahrscheinlichkeit, dass das Mindesteinkommen in einem Mitgliedstaat nicht angemessen ausfällt. Die nationalen Quoten zur Armutsgefährdung von 2018 in Abbildung 2 zeigen, dass diese in 13 EU-Mitgliedstaaten über 20 Prozent, in Bulgarien, Rumänien und Griechenland sogar über 30 Prozent lagen. Am niedrigen Ende des Armutsspektrums befinden sich Finnland (16,5 Prozent), Slowakei (16,3 Prozent) und Tschechien (12,2 Prozent).

Der Beitrag von Jonathan Bradshaw und Sarah Marchal zu europäischen Nettoeinkommen von 2012 liefert für vier Haushaltstypen (Single, Paare, Paare mit zwei Kindern und Alleinerziehende mit einem Kind) weitere Anhaltspunkte zur Einkommenssituation der EuropäerInnen.<sup>29</sup> Das Mindesteinkommen liegt in der überwie-

*Das Mindesteinkommen liegt in der überwiegenden Mehrzahl der Mitgliedstaaten unterhalb der nationalen Armutsrisikoquote.*

genden Mehrzahl der Länder unterhalb der nationalen Armutsrisikoquote. Der Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten macht deutlich, dass es darüber hinaus große Unterschiede zwischen den nationalen Sozialsystemen gibt. Bulgarien, Griechenland (vor der Einführung des neuen Systems), Lettland und Rumänien liegen mit ihren Mindesteinkommen in allen vier Haushaltskategorien unterhalb von 50 Prozent der armutsgefährdenden Einkommensschwelle; Polen und die Slowakei in drei Kategorien. Aber auch bevölkerungsreiche Länder wie Spanien und Ungarn liegen in einzelnen Kategorien erheblich unter den Grenzwerten.<sup>30</sup> In einem ersten Schritt können europäische Standards zum Beispiel so festgelegt werden, dass die nationalen Systeme zunächst unterhalb der 60 Prozent der armutsgefährdenden Einkommensschwelle liegen. Der Zielwert kann dann in einer Art Korridormodell kontinuierlich erhöht werden, bis er substantiell zur Reduzierung des Armutsrisikos beitragen kann.

Die aktuelle wirtschafts- und sozialpolitische Lage der Mitgliedstaaten lässt angesichts der aktuellen COVID-19-Pandemie die Frage nach der Finanzierbarkeit der Mindeststandards offen. Vor dem Hintergrund der Armutsrisikoquoten ist davon auszugehen, dass zumindest in Bulgarien, Griechenland, Lettland, Rumänien sowie in Polen und der Slowakei finanzielle Mehrbelastungen durch europäische Mindeststandards in der Grundsicherung entstehen würden. Für die übrigen Mitgliedstaaten wären zunächst keine größeren finanziellen Anpassungen zu erwarten. In Ermangelung von zusätzlichen EU-Mitteln bietet sich als Lösung die Nutzung der Strukturfonds an.<sup>31</sup> Art. 175 AEUV verleiht der Union die Kompetenz für eine eigene Förderpolitik, um

28 Eurostat (2019): Beschreibung Armutsgefährdungsschwelle, verfügbar unter: <https://data.europa.eu/euodp/de/data/dataset/VqHXVljXDU3VxHdXUhrWA>

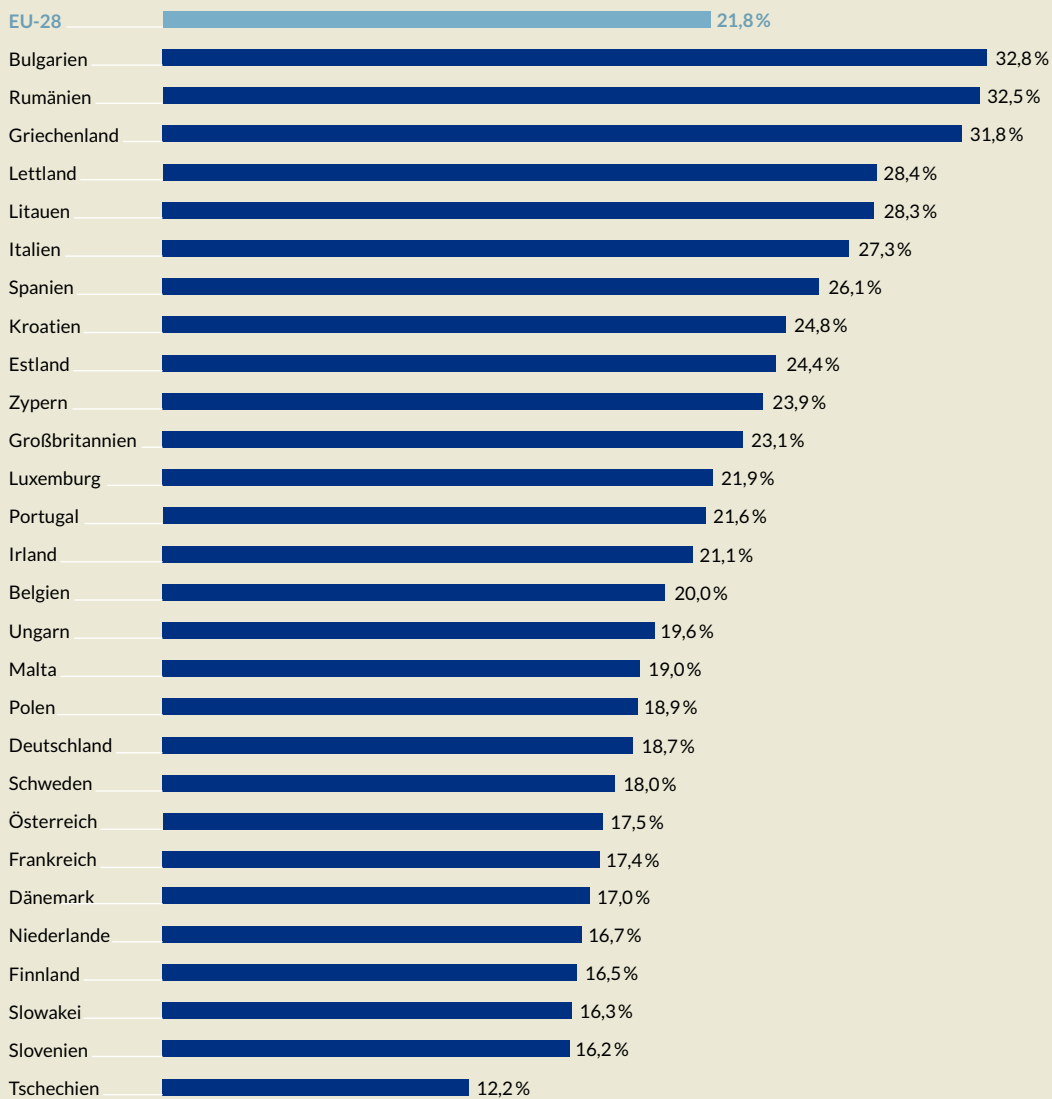
29 Bradshaw, J. & Marchal, S., Annex 2 In: Frazer, H. & Malier, E. (2016): Kroatien, Malta und Zypern sind nicht in der Studie aufgeführt. Die Berechnungen für Italien und Spanien basieren auf vergleichsweise wohlhabenden Regionen im Norden der Länder. Die Daten beziehen sich auf das Jahr 2012, eine aktuelle Erhebung ist uns nicht bekannt. Die wirtschaftliche Erholung seit 2012 dürfte zu einer verbesserten Ausgangslage in allen Ländern geführt haben, grundlegende Tendenzen dürften jedoch weiter bestehen.

30 Bertelsmann Stiftung (2019): Soziale Ungleichgewichte in der EU: Wie geht es Dir, Europa?, verfügbar unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/repair-and-prepare-strengthening-europe/projektnachrichten/how-are-you-doing-europe/>

31 Kingreen, T. (2017): Ein verbindlicher EU-Rechtsrahmen für soziale Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten – Rechtsgutachten für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin/Regensburg, S. 32 f.



ABBILDUNG 2: **Armutsgefährdung in EU-Mitgliedstaaten, 2018**



Anteil an Gesamtbevölkerung (in Prozent).

Quelle: Eurostat (2020): People at risk of poverty or social exclusion, verfügbar unter:  
[https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-datasets/product?code=t2020\\_50&lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-datasets/product?code=t2020_50&lang=en)

BertelsmannStiftung

die vertraglich angestrebte Kohäsion zu erreichen: Europäische Mindeststandards für nationale Grundversicherungen können dazu einen wichtigen Beitrag leisten. Das Kohäsionsziel findet sich explizit in Art. 174 Abs. 1 AEUV wieder und beschreibt die Zielrichtung der Uni-

onspolitik: Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und Förderung einer harmonischen Entwicklung der Union als Ganzes.<sup>32</sup> Ein Ziel, welches angesichts der COVID-19-Pandemie dringlicher denn je scheint.

## Fazit und nächste Schritte

Europäische Mindeststandards für nationale Systeme der Grundsicherung stellen einen rechtlich umsetzbaren Lösungsansatz für die Stärkung der sozialen Dimension der EU dar und können als Mittel gegen die Bekämpfung von Armut, sozialer Ausgrenzung, und der Anfälligkeit gegenüber externen Schocks wie der COVID-19-Pandemie genutzt werden.

Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, das Subsidiaritätsprinzip und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stecken den Rahmen der Kompetenzzustimmung der EU ab. Aufgrund der Verfolgung eines rein genuin sozialpolitischen Ansatzes, kommt als einschlägige Kompetenzgrundlage lediglich Art. 153 Abs. 1 c) AEUV in Betracht. Der sachliche Anwendungsbereich von Art. 153 Abs. 1 c) AEUV erfasst durch die Begriffe der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes alle

Bereiche des nationalen Sozialrechts (Sozialversicherungszweige als auch Fürsorgesysteme). Große Unterschiede ergeben sich je nachdem, welche Definition des Arbeitnehmerbegriffs zugrunde gelegt wird. Der Vorzug ist indes dem sozialversicherungsrechtlichen Arbeitnehmerbegriff zu geben.

Als Instrument für die Schaffung europäischer Mindeststandards für die nationale Grundsicherung kommt nur die Richtlinie in Betracht, welche Mindestvorschriften enthält, schrittweise anzuwenden ist und die Grundprinzipien und das finanzielle Gleichgewicht der nationalen Systeme der sozialen Grundsicherung achtet. In einem ersten Schritt können europäische Standards zum Beispiel so festgelegt werden, dass die nationalen Systeme zunächst unterhalb der 60 Prozent der Einkommensschwelle liegen, die als armutsgefährdend gilt. Der Zielwert könnte dann in einer Art Korridormodell kontinuierlich erhöht werden, bis er substantiell zur Reduzierung des Armutsrisikos beitragen kann, wobei die Grenzwerte empirisch und politisch weiter zu definieren sind.

Vor dem Hintergrund der Armutsrisikoquoten ist davon auszugehen, dass je nach Ausgestaltung des europäischen Mindeststandards für die nationale Grundsicherung insbesondere in Bulgarien, Griechenland, Lettland und Rumänien finanzielle Mehrbelastungen entstehen. Die EU kann jedoch bei der Einführung von Mindeststandards für die nationalen Grundsicherungssysteme

---

*Europäische Mindeststandards für nationale Systeme der Grundsicherung stellen einen rechtlich umsetzbaren Lösungsansatz für die Stärkung der sozialen Dimension der EU dar und können als Mittel gegen die Bekämpfung von Armut, sozialer Ausgrenzung, und der Anfälligkeit gegenüber externen Schocks wie der COVID-19-Pandemie genutzt werden.*

---

32 Kingreen, T. (2017): Ein verbindlicher EU-Rechtsrahmen für soziale Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten – Rechtsgutachten für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin/Regensburg, S. 33.

*Die EU kann jedoch bei der Einführung von Mindeststandards für die nationalen Grundsicherungssysteme basierend auf den Strukturfonds Mitgliedstaaten unterstützen, die gewillt sind, die genannten Standards zu erfüllen, dies aber mangels eigener Ressourcen nicht erbringen können.*

basierend auf den Strukturfonds Mitgliedstaaten unterstützen, die gewillt sind, die genannten Standards zu erfüllen, dies aber mangels eigener Ressourcen nicht erbringen können.

Nächste Schritte zur Einführung europäischer Mindeststandards erfordern zunächst weitere empirische Analysen zu den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sowie der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die nationalen Systeme der Grundsicherung, insbesondere mit Blick auf deren Organisation, Finanzierung und Leistungsberechtigung. Ebenfalls notwendig wird eine wissenschaftliche Einschätzung für die angemessene Höhe europäischer Standards sowie die Einführung eines Korridormodells zur Entwicklung nationaler Systeme. Schließlich ist eine finanzielle Folgenabschätzung vor der rechtlichen Ausarbeitung eines Gesetzesvorschlags erforderlich.

## Die AutorInnen



**Dr. Alexander Schellinger** ist Visiting Fellow des Progressiven Zentrums im Programmbereich Internationale Beziehungen zu den Themen Zukunft der Eurozone und soziales Europa. Er ist Leiter Entwicklung Versorgungsmanagement bei der Techniker Krankenkasse in Hamburg.



**Hatice Sever** ist Sozialjuristin LL.B. und Studentin im Masterstudiengang Sozialrecht und Sozialwirtschaft an der Universität Kassel in Kooperation mit der Hochschule Fulda. Zusätzlich ist sie an der Hochschule Fulda Dozentin am Fachbereich Sozial- und Kulturwissenschaften für „Europäisches Sozialversicherungsrecht“ und „Wissenschaftliches Arbeiten“.

## Über das Projekt

Dieses Impulspapier ist im Projekt „Inklusives Wachstum für Europa“ entstanden, welches die Bertelsmann Stiftung und das Progressive Zentrum im Jahr 2019 gemeinsam durchführten. In drei European Policy Labs diskutierten VertreterInnen aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft

und Politik wirtschafts- und sozialpolitische Fragestellungen in drei zentralen Themenfeldern: Stabilisierung der Eurozone, Mindeststandards und Konvergenz sowie Wachstum und Produktivität.

### Projektteam

**Dr. Katharina Gnath**, Senior Projektmanagerin, Programm „Europas Zukunft“, Bertelsmann Stiftung

**Natascha Hainbach**, Junior Projektmanagerin, Programm „Europas Zukunft“, Bertelsmann Stiftung

**Paul Jürgensen**, Projektmanager, Programmbereich „Zukunft der Demokratie“, Das Progressive Zentrum e.V.

**Dr. Maria Skóra**, Leiterin, Programmbereich „Internationaler Dialog“, Das Progressive Zentrum e.V.



### Das Progressive Zentrum

Das Progressive Zentrum ist ein unabhängiger und gemeinnütziger Think-Tank mit dem Ziel, neue Netzwerke progressiver Akteure unterschiedlicher Herkunft zu stiften und eine tatkräftige Politik für den ökonomischen und gesellschaftlichen Fortschritt zu fördern. Dabei bezieht das Progressive Zentrum besonders junge VordenkerInnen und EntscheidungsträgerInnen aus Deutschland und Europa in die Debatten ein. Die Themenschwerpunkte liegen entlang der drei Programmbereiche „Zukunft der Demokratie“, „Strukturwandel“ sowie „Internationaler Dialog“ mit einem besonderen Fokus auf die europäische Integration und transatlantische Partnerschaft. Die Organisation hat ihren Sitz in Berlin und wirkt darüber hinaus in vielen Ländern Europas (u.a. Frankreich, Polen, Großbritannien) sowie in den USA.

## BertelsmannStiftung

### Bertelsmann Stiftung

Die Bertelsmann Stiftung setzt sich dafür ein, dass alle am gesellschaftlichen Leben teilhaben können. Ziel ist es Bildung zu verbessern, Demokratie zu gestalten, Gesellschaft zu entwickeln, Gesundheit zu aktivieren, Kultur zu leben und Wirtschaft zu stärken. Dabei arbeitet die Stiftung operativ: Projekte konzipiert sie und setzt sie selbstständig um. Chancengerechtigkeit und Toleranz bilden die Basis unseres gesellschaftlichen Zusammenlebens. Die Bertelsmann Stiftung fördert kulturelle Vielfalt, interkulturelle Verständigung und setzt sich ein für ein lebendiges und friedliches Zusammenleben in unserem Land, insbesondere direkt vor Ort in den Kommunen.

### Impressum

© 2020  
Bertelsmann Stiftung  
und Das Progressive  
Zentrum e.V.

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-  
Straße 256  
33311 Gütersloh  
Tel. +49 5241 81-81183  
www.bertelsmann-  
stiftung.de

Das Progressive  
Zentrum e. V.  
Werftstraße 3  
10557 Berlin  
Tel. +49 30 39 40 55 45  
www.progressives-  
zentrum.org

V. i. S. d. P.  
Prof. Dr. Christian Kastrop,  
Dominic Schwickert

Gestaltung:  
Dietlind Ehlers  
Co-Credit für Design/Layout  
mit „4S & ColletConcepts“

Bildnachweis:  
© view7 - stock.adobe.com,  
Peter Venus / Capital  
Headshots Berlin