

82. Deutscher Fürsorgetag
11.5.2022 - 10:30 bis 12:30 Uhr - Raum A
Fachforum Grundsicherungssysteme in Europa
VRBSG Sabine Knickrehm

Einleitung

Das Fachforum „Grundsicherungssysteme in Europa“ ist eingekleidet in den Rahmen des 82. Deutschen Fürsorgetages: „Der Sozialstaat sichert unsere Zukunft – sichern wir den Sozialstaat!“. Dabei ist „Grundsicherung oder Mindestsicherung“ ein ganz spezieller, für die darauf angewiesenen Menschen existenzieller, Ausschnitt des Sozialstaates. An ihm wird das schon primärrechtlich angelegte Spannungsverhältnis zwischen „Sozialstaat“ und „Europäischer Union“ besonders deutlich und damit ist ein zentrales Problem bereits angerissen. Es ist das Spannungsverhältnis zwischen der Kompetenz der Mitgliedsstaaten ihre sozialen Sicherungssysteme in eigener Zuständigkeit zu gestalten und dem sozialpolitischen Versuch der EU zu - im weitesten Sinne - einheitlichen Standards innerhalb der EU zu gelangen. Das Thema des Fachforums geht also über die reine Sozialrechts-Koordinierung auf der Grundlage des Art. 48 AEUV, konkretisiert z.B. in der VO (EG) 883/2004 und der DurchführungsVO (EG) 987/2009 hinaus. „Soziale Fürsorge“ ist nach Art. 3 Abs. 5 Buchst. a) VO (EG) 883/2004 von der Koordinierung ausgenommen und nach deren Art. 70 VO (EG) 883/2004 - soweit als besondere beitragsunabhängige Geldleistung ausgestaltet - nur eingeschränkt koordinierungsfähig.

Dogmatischer Anknüpfungspunkt ist hier der Titel X - „Sozialpolitik“¹. Art. 151 AEUV formuliert als Ziel der Union und der Mitgliedsstaaten u.a. die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch im Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen und einen angemessenen sozialen Schutz zu bewirken. Zur Verwirklichung dieser Ziele unterstützt und ergänzt die Union die Tätigkeiten der Mitgliedsstaaten nach Art. 153 Abs. 1 lit. c) und h) AEUV u.a. auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit und der beruflichen Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen. Allerdings ist auch hier zunächst der ausdrückliche Hinweis im Vertragstext zu beachten, die Maßnahmen erfolgten unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten (Art. 153 Abs 2 lit a AEUV) und berührten nicht die anerkannten Befugnisse der Mitgliedsstaaten, die Grundprinzipien ihres Systems der sozialen Sicherheit festzulegen, und dürften das finanzielle Gleichgewicht dieser Systeme nicht erheblich beeinträchtigen (Art. 153 Abs. 4 Spielstrich 1 AEUV). Einen kleinen Türspalt lässt Art. 153 Abs. 2 lit. b) AEUV dann aber doch offen, wenn es dort heißt, zum Zweck der Verwirklichung der Ziele aus Abs. 1 lit. a) bis i), also auch auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit und der beruflichen Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen, könnten unter Berücksichtigung der in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Bedingungen und technischen Regelungen durch „Richtlinien“

¹ Art. 151 ff AEUV

Mindestvorschriften erlassen werden, die schrittweise anzuwenden seien. Deren rechtliche und politische Durchsetzbarkeit innerhalb der EU ist jedoch bei den benannten Buchstaben c) und h) des Art. 153 Abs. 1 AEUV höchst unterschiedlich. So sieht Art. 153 Abs. 2 Satz 4 AEUV eine einstimmige Beschlussfassung vor.² Zugleich wird die in Art. 153 Abs. 2 Satz 5 AEUV grundsätzlich eröffnete Möglichkeit das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zu beschließen, für Maßnahmen nach Buchst. c des Art. 153 Abs. 1 AEUV ausgeschlossen. Für Maßnahmen nach Buchst. h des Art. 153 Abs. 1 AEUV ist keine Einstimmigkeit ausdrücklich vorgesehen. Für sie gilt nach Art. 153 Abs. 2 AEUV das ordentliche Gesetzgebungsverfahren. Ob dies allerdings zu der von der Zivilgesellschaft geforderten Rahmenrichtlinie führt oder doch „nur“ zu einer „Empfehlung“ des Rates i.S. des Art. 292 AEUV bleibt dem politischen Aushandlungsprozess überlassen und abzuwarten.

Im Übrigen wird die Kommission im Hinblick auf sozialpolitische Maßnahmen nach Art. 156 AEUV tätig durch Untersuchungen, Stellungnahmen und die Durchführung von Konsultationen im Wege von Initiativen, die darauf abzielen Leitlinien und Indikatoren festzulegen, den Austausch bewährter Verfahren durchzuführen und die erforderlichen Elemente für eine regelmäßige Überwachung und Bewertung auszuarbeiten. Benz formuliert in einem Aufsatz dazu, dies fördere das Agenda Setting, die Konsensbildung und wechselseitiges Lernen, aber sie mache nicht satt und eröffne noch keine realen Zugänge³.

Dabei ist Armutsbekämpfung kein neues europäisches Thema. Es steht nicht erst seit dem Vertrag von Lissabon auf der Agenda des europäischen Staatenverbundes. Die aktuelle europäische Diskussion knüpft u.a. an die Empfehlung des Rates vom 24. Juni 1992 über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherheit⁴ an. Dort hat der Rat den Mitgliedsstaaten empfohlen, zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung anzuerkennen, dass jeder Mensch einen grundlegenden Anspruch auf ausreichende Zuwendungen und Leistungen hat, um ein menschenwürdiges Leben führen zu können und ihre Systeme der sozialen Sicherheit, sofern erforderlich, entsprechend anzupassen. Was hieraus auf europäischer Ebene folgte, waren etwa die Empfehlung der Kommission vom 3.10.2008 zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen⁵ oder die Strategie des EU-Parlaments für ein Mindesteinkommen als Instrument der Armutsbekämpfung vom 24.10.2017⁶ sowie ferner die „Europäische Säule sozialer Rechte“ aus November 2017⁷,

² „In den in Absatz 1 Buchstaben c, d, f und g genannten Bereichen beschließt der Rat einstimmig gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der genannten Ausschüsse.“

³ Benz, In Bulgarien nur die halbe Dosis?, Dokumentation eines Vortrags in der Veranstaltung - Wege aus der Armut - ein Rahmen für nationale Grundsicherungssystem in den EU-Staaten, www.bagfw.de/veranstaltungen/detail/wege-aus-der-armut, S. 57.

⁴ 92/441/EWG, ABl. Nr. L 245/46 v. 26.8.1992.

⁵ 2008/867/EG, ABl. L 307/11 v. 18.11.2008.

⁶ 2018/C 346/22, ABl. C 346/56 v. 27.9.2018.

⁷ Interinstitutionelle Proklamation zur europäischen Säule sozialer Rechte (2017/C 428/09), ABl. C 428/10 v. 13.12.2017.

Beratungsergebnisse des Rates aus Oktober 2020, Schlussfolgerungen des Rates und der Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte.

Es stellt sich die Frage, ob diese Initiativen die Öffnung des eingangs beschriebenen Türspalts für die Durchlässigkeit der Europäischen Sozialpolitik im Hinblick auf die Installation von Mindestsicherungssystemen in den Mitgliedstaaten befördert haben. Europäische Sozialpolitik - kann sie doch Einfluss nehmen auf die nationalen Systeme im Jahr 2022 - 30 Jahre nach der Empfehlung des Rates vom 24. Juni 1992?

Dieser Frage geht das Fachforum nach. Allerdings steht dabei nicht nur die Errichtung von Mindestsicherungssystemen - sie ist inzwischen in allen Mitgliedsstaaten der EU erfolgt - im Fokus, sondern nunmehr insbesondere deren Ausgestaltung. Was soll der europäische Maßstab sein? Denn bisher ist die Umsetzung zur Garantie einer Grundsicherung in den einzelnen Mitgliedsstaaten höchst unterschiedlich im Hinblick auf die Voraussetzungen und die Höhe der Leistungen, aber auch den Kreis der Leistungsberechtigten ausgestaltet⁸. Den „roten Faden“ bei der Bearbeitung dieser Fragen geben die zentralen Grundsätze der Beratungsergebnisse des Rates vom 9.10.2020⁹ vor. Diese sind:

- Angemessenheit der Leistungen
- Zugang zu Leistungen
- Befähigungsaspekt.

Sie gilt es im Blick zu behalten und bei allen globalen Überlegungen - Betrachtungen des übergreifenden Aspekts der Wahrung der Würde des Menschen als Triebfeder all dieser Bemühungen - genauer hinzuschauen, wenn es gilt die europäischen Vorgaben zu bestimmen für das was Mindestsicherungssysteme leisten müssen.

⁸ Vgl. nur zu Bulgarien, Benz, In Bulgarien nur die halbe Dosis?, Dokumentation eines Vortrags in der Veranstaltung - Wege aus der Armut - ein Rahmen für nationale Grundsicherungssystem in den EU-Staaten, www.bagfw.de/veranstaltungen/detail/wege-aus-der-armut, S. 58.

⁹