

# Menschenwürdige Mindesteinkommen von Armut betroffener Haushalte – eine Aufgabe für die EU?

Im Widerspruch zu den ehrgeizigen sozialen Zielen von Lissabon und Europa 2020 erzielten die meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) während der letzten Jahrzehnte keine Fortschritte im Kampf gegen die Armut. Seit der Krise hat sich das Bild sogar eindeutig ins Negative verkehrt und verdüstert sich weiter angesichts wachsender Unterschiede innerhalb der Union. Wir plädieren für einen breiten Ansatz zur Einkommensgrundsicherung und für dessen Verankerung in der offenen Methode der Koordination (OMK) sowie im Makroökonomischen Überwachungsverfahren.<sup>1</sup>

BEA CANTILLON, SARAH MARCHAL, CHRISTIAAN LUIJGES

## 1. Einführung

Das Ausbleiben substanzieller Fortschritte bei der Armutsbekämpfung steht in krassem Widerspruch zu den ehrgeizigen politischen Zielsetzungen der EU. Seit Beginn der Krise hat sich die Situation erheblich verschlechtert, doch deuten vor allem die mangelhaften Fortschritte in den Jahren unmittelbar vor der Krise auf strukturelle Hindernisse hin, die die sozialpolitische Governance auf EU-Ebene bereits damals stark erschwerten (Cantillon et al. 2015; Cantillon/Vandenbroucke 2014). Im vorliegenden Artikel stellen wir die Frage, in welcher Form die EU zu Fortschritten bei der Erreichung der EU-2020-Ziele beitragen könnte und welche Instrumente hierfür zum Einsatz kommen sollten. Wir argumentieren, dass diesen Bemühungen ein breiter Ansatz zur Sicherung von Mindesteinkommen zugrunde gelegt werden muss. Anhand eines umfangreichen Datensatzes mit Brutto- und Netto-Mindesteinkommen, Ausgaben und Arbeitsanreizen für Arbeitnehmer mit geringer Produktivität legen wir den Policy-Mix zur Sicherung der Mindesteinkommen in den einzelnen Ländern dar und zeigen politische Erfolge und Misserfolge auf. Daran anschließend treten wir für eine verbesserte Überwachung der Mindesteinkommenspolitik der Mitgliedstaaten sowohl im Rahmen der sozialpolitischen OMK als auch des Makroökonomischen Überwachungsverfahrens ein.

In Abschnitt 2 zeigen wir kurz die enttäuschenden Armutstrends in den EU-Mitgliedstaaten vor und nach der Krise auf. Im Anschluss hieran gehen wir auf die besonderen Problemstellungen sozialpolitischer Steuerung innerhalb der EU ein (3). In Abschnitt 4 diskutieren wir die Bedeutung der Existenzsicherung als Politikbereich, in dem sich die sozialpolitische Governance der EU potenziell stärken ließe. Sodann betrachten wir das Thema Mindesteinkommenssicherung unter einem übergreifenden Blickwinkel und stellen empirische Indikatoren vor, die auf erhebliche Unterschiede zwischen den politischen Strategien der Mitgliedstaaten schließen lassen (5). Schließlich schlagen wir vor, diese politischen Indikatoren in den sozialpolitischen Governance-Rahmen der EU aufzunehmen (6). Dadurch würden die strategischen Alternativen explizit aufgezeigt und somit ein transparenteres Monitoring der politischen Anstrengungen zur Sicherung adäquater Mindesteinkommen ermöglicht. Abschließend formulieren wir unsere Schlussfolgerungen (7).

<sup>1</sup> Übersetzung aus dem Englischen von Lisa Eskuche.

## 2. Enttäuschende und divergierende Armutstrends

In der Mehrheit der alten Mitgliedstaaten waren vor der Krise keine spürbaren Fortschritte bei der Reduzierung der Armut von Personen in erwerbsfähigem Alter erkennbar; hingegen gelang es vielen der neuen Mitgliedsländer, ihre anfänglich überdurchschnittlich hohen Armutsquoten zu verringern – dies war die Phase, in der die Einkommensunterschiede zwischen den Mitgliedsländern geringer wurden (Vandenbroucke/Diris 2014, S. 6f.). Nach der Krise wuchs die Anzahl der von Armut betroffenen Personen im erwerbsfähigen Alter jedoch in den meisten Ländern beträchtlich (Gabos et al. 2015; Vandenbroucke/Diris 2014, S. 6); nach dem Stillstand des Konvergenzprozesses traf es besonders die Länder mit bereits überdurchschnittlich hohen Armutsquoten.<sup>2</sup>

Seit Beginn der Krise wurde das Anwachsen der Armutsquoten in den meisten Ländern hauptsächlich durch den Anstieg des Anteils erwerbsloser Haushalte sowie die Tatsache hervorgerufen, dass diese Familien ein deutlich höheres Armutsrisiko haben. Daraus lässt sich jedoch nicht schließen, dass diese Trends vorübergehender Art und lediglich krisenbedingt sind. Tatsächlich ließen sie sich bereits vor der Krise beobachten: Erwerbsschwache Haushalte profitierten in vielen Ländern am wenigsten vom Beschäftigungswachstum der damaligen Zeit; gleichzeitig verringerte sich die Wirksamkeit der Sozialsysteme bei der Armutsbekämpfung und traf genau diese Haushalte. Diese Entwicklung deutet auf ernsthafte und zunehmend gravierende *strukturelle* Schwierigkeiten bei der Armutsbekämpfung hin. Zudem tragen Faktoren wie Globalisierung, technischer Fortschritt und Individualisierung ganz erheblich zum Druck auf den Niedriglohnsektor und damit auf Arbeitsmarktchancen und Einkommen geringqualifizierter Haushalte bei (siehe z. B. Cantillon et al. 2015; OECD 2011).

Die wachsende Unzulänglichkeit der Existenzsicherung veranschaulicht diese Problematik. Wie von anderen Autoren aufgezeigt, ist die Höhe sozialer Unterstützungsleistungen im Laufe der letzten Jahrzehnte – besonders während der 1990er Jahre – in einer beträchtlichen Anzahl von Ländern gesunken (Nelson 2008; Van Mechelen/Marchal 2013). Infolgedessen liegt die Mindestsicherung beschäftigungsloser Haushalte, insbesondere von Familien mit Kindern, heute selbst bei Zugrundelegung großzügigster Regelungen unter der jeweiligen Armutsgefährdungsschwelle. Hinzu kommt, dass in einer großen Mehrzahl der EU-Mitgliedsländer der Bedarf von Familien mit Kindern auch durch die Einkommensunterschiede immer unzureichender gedeckt wird, wobei aller-

dings erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern bestehen (Cantillon et al. 2015).

Generell könnte man die strukturellen Kräfte, die hinter der Unzulänglichkeit der Mindesteinkommen stehen, als „soziales Trilemma“ im Sinne des von Iversen und Wren (1998) geprägten Begriffs bezeichnen. Infolge zunehmenden Wettbewerbs und der Auswirkungen technologischen Wandels auf die Qualifikationsanforderungen (*skill-biased technological change*) lassen sich die Kernziele Vollbeschäftigung und soziale Inklusion kaum noch ohne zusätzliche Sozialausgaben erreichen. Wie von Anthony Atkinson einfach, aber treffend formuliert, werden unqualifizierte Arbeitnehmer entweder arbeitslos, oder sie müssen einen Rückgang ihrer Reallöhne hinnehmen (Atkinson 2013). Dieses Dilemma ließe sich nur durch höhere Sozialausgaben abfedern. Angesichts der verschärften Haushaltsüberwachung in der EU sind Ausgabenerhöhungen dieser Art jedoch schwieriger geworden; gleichzeitig haben die Süd- und Ost-Erweiterungen der EU das untere Ende der Arbeitsmärkte unter zusätzlichen Druck gesetzt. Es steht zu vermuten, dass die niedrigsten Einkommen darunter zunehmend leiden werden (Cantillon et al. 2015). In allen Teilen der EU – in liberalen ebenso wie in sozialdemokratischen und korporatistischen Sozialstaaten – ist eine größer werdende Unzulänglichkeit der Brutto-Niedriglöhne und Unterstützungsleistungen für Familien mit Kindern festzustellen, was europaweit auf ernsthafte und mehr oder weniger gleichmäßig anwachsende Schwierigkeiten bei der Armutsbekämpfung hindeutet.

## 3. Sozialpolitische Subsidiarität und schwache Output-Steuerung

Es stellt sich die Frage, ob und in welcher Form eine erfolgreichere europäische Sozialpolitik möglich wäre, die länderspezifische Unterschiede und nationale Entscheidungshoheit berücksichtigt. Der Versuch, diese Frage zu beantworten, setzt zunächst eine Klärung des Begriffs „soziale Subsidiarität“ voraus. Bei der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) wurde im Vertrag von Rom die sozialpolitische Verantwortlichkeit ausdrücklich der nationalen Ebene übertragen. Die Gemeinschaft sollte durch Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes und Stärkung der Mobilität die wirtschaftliche Integration fördern (ILO 1956). Man ging davon aus, dass der gemeinsame Binnenmarkt Wettbewerbsvorteile verstärken ►

<sup>2</sup> Vgl. den Beitrag von Heidenreich in diesem Heft (siehe dort Tabelle 3), der innerhalb der EU-27 Länder lediglich einen leichten Anstieg der objektiven Armutsquote zwischen 2008 und 2013 beobachtet. Von den Ländern, die 2008 überdurchschnittliche Armutsquoten aufwiesen, stieg die Armut Heidenreichs Tabelle zufolge nur in etwa der Hälfte der Fälle an, während die andere Hälfte einen

Rückgang zu verzeichnen hatte. Diese Abweichung von der hier zitierten Studie von Gabos et al. (2015) ist vermutlich primär auf die unterschiedliche Zusammensetzung der Samples zurückzuführen: Während Heidenreich sämtliche Haushalte innerhalb der EU-27 betrachtet, konzentriert sich die Untersuchung von Gabos et al. auf die Armut individueller Personen im erwerbsfähigen Alter.

und dadurch eine auf Unterschiedlichkeit beruhende, gewinnbringende Arbeitsteilung bewirken werde. Durch die Gewerkschaften sollte der natürliche Zusammenhang zwischen Löhnen und Produktivität gewahrt und das soziale Sicherungsniveau vom Wettbewerb entkoppelt werden. Bis heute basiert die vorherrschende Denkweise in Europa auf der Zuversicht, dass die Marktintegration über Spillover-Effekte soziale Fortschritte auslöse. Aus diesem Grund baut die Sozialpolitik der EU auf dem Subsidiaritätsprinzip auf, demzufolge „Entscheidungen so bürgernah wie möglich getroffen werden“ sollen. Die Kompetenz der EU war und ist deshalb auf „soft governance“ beschränkt, wie die Formulierung unverbindlicher politischer Zielvorgaben (zuletzt die sozialpolitischen Ziele von Europa 2020) und die Überwachung der Zielerreichung durch die Mitgliedstaaten im Rahmen der OMK (vgl. Abschnitt 6).

Eine Ex-post-Bewertung führt zu dem Schluss, dass die alten EU-Mitgliedstaaten in der Nachkriegszeit auch ohne eine supranationale Sozialpolitik in der Lage waren, robuste sozialstaatliche Strukturen aufzubauen. Bis heute gibt es keine eindeutigen Hinweise auf einen „Unterbietungswettlauf“ oder eine substantielle Konvergenz der Sozialmodelle – erfreulicherweise lassen die Trends je nach betrachtetem Zeitraum unterschiedliche Ergebnisse erkennen. Seit den 1970er Jahren ist es in einer Reihe zentraler Bereiche zu Umwälzungen gekommen. In der Vergangenheit segelten die europäischen Sozialstaaten auf den Wellen von Wirtschaftswachstum, starkem Produktivitätsanstieg und entsprechenden Lohnzuwächsen. Sie wurden gestärkt von durchsetzungsfähigen Gewerkschaften und der „sympathy of the (then) European governments for social aspirations“ (ILO 1956, S. 86f.). Die innerhalb der Union bestehenden Unterschiede waren erheblich weniger ausgeprägt, da die Arbeitsmärkte sich im Großen und Ganzen mit den nationalen Hoheitsgebieten deckten. Diese Bedingungen sind heute nicht mehr gegeben; infolgedessen kollidiert die Logik des gemeinsamen Binnenmarktes zunehmend mit dem Subsidiaritätsprinzip.

Erstens hält der Anstieg der Reallöhne in vielen Ländern bereits seit einiger Zeit nicht mehr Schritt mit den Fortschritten der Arbeitsproduktivität, wodurch insbesondere Niedriglöhne und die sozialen Sicherungssysteme unter Druck geraten sind. Diese Entwicklung lässt sich weltweit in allen entwickelten Ländern erkennen, trifft den europäischen Binnenmarkt aber möglicherweise besonders stark. Seit den Erweiterungsrounds von 2004 und 2007 sind die Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedsländern, sowohl an sozialen als auch an wirtschaftlichen Indikatoren gemessen, immens geworden (Vandenbroucke et al. 2013).

Zweitens schränkt das derzeitige Ausmaß wirtschaftlicher und finanzieller Integration die nationalen Handlungsmöglichkeiten erheblich ein. Die anfängliche Reaktion der EU auf die Staatsschuldenkrise bestand in einer Stärkung der makroökonomischen Aufsicht. Neue Maßnahmen wie das Makroökonomische Überwachungsverfahren und der Europäische Fiskalpakt brachten verschärfte Anforderungen an die

Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten und strengere Sanktionsverfahren. Einen identischen Ansatz verfolgt der als „Europäisches Semester“ bezeichnete neue Governance-Rahmen. Infolge dieser Änderungen wurde der Handlungsspielraum einzelner Länder ernsthaft eingeschränkt.

Drittens schließlich lösten die schleichende wirtschaftliche Integration und die laufende Erweiterung der EU Angst vor innergemeinschaftlichem „Wohlfahrtstourismus“ und Sozialdumping aus. Prominente Fälle wie „Rüffert“, „Laval“ und „Viking“ beweisen, dass der Europäische Gerichtshof (EuGH) soziale Regulierungen in den Einzelstaaten durchaus antasten kann (Ferrera 2012, S. 22; Leibfried 2010). In Verbindung mit der EU-Erweiterung von 2004 haben die genannten Urteile die Ängste weiter angefacht – beispielsweise kommen solche Befürchtungen in dem kürzlich unterbreiteten Vorschlag des britischen Premierministers David Cameron zum Ausdruck, die Übertragbarkeit von Leistungsansprüchen sowie den Zugang zu beschäftigungsbezogenen Unterstützungsleistungen einzuschränken (Financial Times vom 26. November 2013). Selbst in jüngeren Entscheidungen des EuGH klingt die Angst vor Sozialleistungstourismus an (Verschuere 2015). Vorschläge und Urteile, mit denen „Wohlfahrtstourismus“ vorgebeugt werden soll, könnten jedoch letztlich das Prinzip allgemeiner Freizügigkeit aushöhlen.

Zwischen der Verschiedenartigkeit der europäischen Wohlfahrtsstaaten und der Logik der Subsidiarität der Sozialpolitik besteht ein historischer Zusammenhang; möglicherweise trieben diese Umstände ursprünglich sogar den Ausbau der (west-)europäischen Sozialstaaten voran. In Verbindung mit globalen Trends und technologischen Veränderungen, die wenig produktive Arbeitsplätze unter Druck setzen, stellt die verstärkte Heterogenität der EU nach den verschiedenen Erweiterungsrounds den „europäischen Ansatz“ nun jedoch vor eine Zerreißprobe – und damit vor die Notwendigkeit, die Rolle der EU in Bezug auf die Förderung sozialer Weiterentwicklung neu zu definieren. Angesichts der gewaltigen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und des Fehlens nötiger demokratischer Voraussetzungen für die Organisation knapper Ressourcen auf Gemeinschaftsebene wäre ein soziales Europa in Form eines supranationalen Sozialstaates undenkbar. Um dysfunktionale Effekte zu vermeiden, sollten die Sozialsysteme jedoch geschützt und zu einer besseren Performanz getrieben werden. An die EU richtet sich die Forderung „support national welfare states on a systemic level [...] and guide the substantive development of national welfare states – via general social standards and objectives, leaving ways and means of social policy to member states“ (Vandenbroucke/Vanhercke 2014, S. 86). Angesichts der Auswirkungen von Globalisierung und technologischem Wandel, die alle Mitgliedsländer belasten, benötigt die EU zudem gemeinsame Abfederungsmechanismen.

Der Zusammenhang zwischen Heterogenität und Subsidiarität hat in der Vergangenheit sowohl wirtschaftliche als auch soziale Konvergenz gefördert. Damals hielt man eine europäische Sozialunion allgemein weder für notwendig noch

für möglich oder gar wünschenswert. Mittlerweile hat die Krise in Griechenland schonungslos klagemacht, dass die Zeiten sich geändert haben. Die bereits gewaltige Heterogenität der EU nimmt weiter zu und gefährdet das europäische Sozialmodell. Die derzeitige „weiche“ Steuerung des sozialen Europas hat uns weder den gesamteuropäischen Armutsbekämpfungszielen noch sozialer Konvergenz näher gebracht – ganz im Gegenteil. Die Herausforderungen sind innerhalb der Eurozone extrem gewachsen, gleichzeitig sehen sich die reicheren Wohlfahrtsstaaten weltweit mit unausweichlichen äußeren Kräften konfrontiert, die ihre Fähigkeit zur internen Armutsbekämpfung erheblich einschränken. Infolgedessen erscheint eine Sozialunion heute nicht nur wünschenswert, sondern auch notwendig (Vandenbroucke 2014). Die Bedeutung bestehender sozialer Regulierungen (*social acquis*) soll hier nicht infrage gestellt werden, doch müssen mit Blick auf das soziale Europa dringend neue Denkansätze gefunden werden. Dabei gilt es, das Subsidiaritätsprinzip zu wahren; gleichzeitig sollte das neue Konzept die Sozialsysteme jedoch deutlicher auf einen effizienten und adäquaten Sozialschutz ausrichten. Um erfolgreich sein zu können, müssten die neuen Ansätze pragmatisch und graduell aufgebaut sein und vor allem so weit wie irgend möglich wirtschaftliches Kalkül mit sozialen Grundsätzen verbinden. Im folgenden Abschnitt führen wir aus, weshalb ein Ansatz, der die Einkommensgrundsicherung im weitesten Sinne in den Mittelpunkt stellt, unserer Meinung nach den größten Erfolg verspricht.

#### 4. Ein breiter Ansatz zur Einkommensgrundsicherung

In den vergangenen Jahren erfolgte eine Neuordnung der Sozialpolitik mit Abkehr von passivem Einkommensausgleich und einem Übergang zu Aktivierung, sozialen Investitionen und „pre-distribution“ (Hacker 2011; Hemerijck 2012). Auch die Europäische Kommission setzt auf soziale Investitionen, „to ‘prepare’ people to confront life’s risks, rather than simply ‘repairing’ consequences“ (Europäische Kommission 2013). Die verfügbaren Ergebnisindikatoren zeigen jedoch eindeutig, dass dieser Paradigmenwechsel bereits vor der Krise nicht zu der erwünschten Eindämmung von Armut geführt hat (Cantillon/Vandenbroucke 2014). In den skandinavischen Ländern – den unbestrittenen Pionieren sozialer Investitionen – war eine erhebliche und strukturell bedingte Zunahme der Armut von Personen im Erwerbsalter und Kindern zu verzeichnen (Gábos et al. 2015). Diese Beobachtung liefert Hinweise auf die dauerhafte Bedeutung adäquater Einkommenssicherung für Erwerbstätige und Erwerbslose, an der auch Sozialinvestitionen mit optimalen Ergebnissen nichts ändern würden. Der Begriff Einkommensgrundsicherung beschreibt ein absolutes Mindesteinkommen, das im Prinzip allen Bürgern zustehen sollte. Für eine arbeitslose Person im erwerbsfähigen Alter entspricht dies üblicherweise dem Regelsatz der Sozial-

hilfe (Ausnahmen siehe Van Mechelen/Marchal 2013).<sup>3</sup> Für Beschäftigte gelten in den meisten EU-Mitgliedsländern gesetzlich geregelte Mindestlöhne.

Diese Mindesteinkommensregelungen bildeten wiederholt den Ansatzpunkt von Vorschlägen zu einem sozialeren Europa. Der Europäische Rat, das Parlament und verschiedene Nichtregierungsorganisationen (NGOs) haben mehrfach die Bedeutung einer angemessenen Einkommensgrundsicherung für Arbeitslose hervorgehoben (siehe z. B. Rat der Europäischen Gemeinschaften 1992). Allerdings blieb es bei Empfehlungen, Vorschlägen und Resolutionen. Im Juni 2015 erklärte EU-Kommissarin Thyssen anlässlich einer Pressekonferenz im Anschluss an eine Debatte des Kollegiums der Kommissionsmitglieder zum Thema „Policy Orientations for a Social Europe“:

„Our social protection systems need to remain sustainable for the future. I believe that upwards social convergence is the key to achieve this. We can encourage gradual convergence by establishing minimum standards, expressed in benchmarks. These can cover for example the duration and level of unemployment benefits, minimum income or access to child care or basic health care. I believe the European Semester would be the appropriate instrument to monitor its application“ (Europäische Kommission 2015, o. S.).

Auch das Europäische Parlament und der Europarat äußerten sich mehrfach besorgt über das Mindestlohnniveau in allen Teilen Europas. 2013 trat der damalige Vorsitzende der Eurogruppe, Jean-Claude Juncker, für eine Vereinbarung über einen europaweiten Mindestlohn ein; gleichzeitig kam von Frankreich und Deutschland der Vorschlag, die „Einführung von Mindestlohnuntergrenzen zu prüfen, die national zu definieren sind und die einen hohen Beschäftigungsstand und faire Löhne garantieren würden – wobei die Wahl zwischen Gesetzgebung und Tarifvereinbarungen besteht“ (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2013, S. 9).

In der Empfehlung für aktive Eingliederungsstrategien von 2008 erkannte die Europäische Kommission den natürlichen Zusammenhang zwischen Mindestlöhnen, Sozialleistungen und Anreizen zur Arbeitsmarktintegration an. Mit dieser Botschaft bekräftigte sie die Ratsempfehlung von 1992 durch eine gezieltere Aussage zu einer aktiven Eingliederungsstrategie, „die angemessene Einkommensun- ▶

3 Dies schließt nicht aus, dass andere Ersatzinkommenssysteme in Anbetracht ihres Umfangs und ihrer Reichweite für Arbeitslose im Erwerbsalter empirisch relevanter sein könnten. Diese Systeme sichern jedoch kein garantiertes Mindesteinkommen, sondern sind abhängig von Beitragszahlungen und in der Vergangenheit bezogenen Löhnen bzw. Gehältern. Ein Mindest- oder Grundeinkommen entspricht der absoluten Untergrenze dessen, was die jeweilige Gesellschaft Personen am Rande des Arbeitsmarktes als adäquaten Sozialschutz zugesteht und gibt somit für das gesamte Einkommensgefüge (Ersatzinkommen und andere) eine Untergrenze vor.

terstützung, integrative Arbeitsmärkte und Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen in sich vereint“ (Europäische Kommission 2008, L307/12).<sup>4</sup> Dabei stellt die Kommission eine ausdrückliche Verbindung her zwischen angemessener Grundsicherung für Arbeitslose („aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzte Personen“) und den Chancen und Verdienstaussichten der Betroffenen am Arbeitsmarkt (Marchal/Van Mechelen 2014). Die Empfehlung geht jedoch nicht über eine Handvoll vage formulierter und unverbindlicher Zielsetzungen allgemeiner Art hinaus. Um die Annäherung an diese Zielsetzungen bewerten zu können, müssten konkrete Ziele und aussagekräftige Indikatoren definiert werden. Gleichzeitig sollte ein politischer Konsens angestrebt werden, der die nötigen Schritte zu einer effektiven Umsetzung dieser bis heute wirkungslosen Empfehlung ermöglicht.

Die umfassende Beurteilung einer angemessenen Einkommensgrundsicherung setzt in jedem Fall einen synthetischen Überblick über die gegebenen Einkommensuntergrenzen für Arbeitslose und Beschäftigte voraus, d.h. unter Berücksichtigung der Sozialleistungen und Mindestlöhne. Zugegebenermaßen wird Armutsbekämpfung oft nicht als Hauptrechtfertigungsgrund für Mindestlöhne angeführt. In der Tat ist der Einfluss von Lohnuntergrenzen auf das Armutsniveau eher begrenzt, da die Haushalte vieler Mindestlohnbezieher über weitere Einkommensquellen verfügen (Eurofound 2013; Nolan/Marx 2009). Dennoch spielen die Mindestlöhne zumindest *indirekt* aus zwei Gründen eine wichtige Rolle: erstens, weil sie möglicherweise als „gläserne Decke“ für die Grundsicherung arbeitsloser Haushalte herangezogen werden; und zweitens beeinflussen sie die Jobsuche Geringqualifizierter – aufgrund ihrer Wirkung auf Arbeitslosigkeitsfallen (Cantillon et al. 2015). Die politische Vernunft gebietet in der Tat die Aufrechterhaltung einer angemessenen Schere zwischen sozialer Grundsicherung und Niedriglöhnen. Die Politik hat somit folgende (sich nicht gegenseitig ausschließende) Handlungsmöglichkeiten:<sup>5</sup>

- sicherzustellen, dass die Löhne am unteren Ende der Einkommensskala hoch genug sind, um eine angemessene Arbeitslosenunterstützung zu ermöglichen
- den Nettoverdienst aus Niedriglohnarbeit in die Höhe zu treiben
- relativ geringe Arbeitsanreize mit strengen Aktivierungsanforderungen und aktiven Arbeitsmarktstrategien zu kombinieren.

So betrachtet besteht zwischen Mindestlöhnen, Einkommensgrundsicherung und Integrationsanreizen für wenig produktive Arbeitskräfte ein untrennbarer Zusammenhang. Deshalb sollte der Einkommensgrundsicherung ein möglichst breiter Ansatz zugrunde liegen. Damit wird die Empfehlung für aktive Eingliederungsstrategien von 2008 zum Startpunkt; ihr umfassender Ansatz lässt Spielraum für die Bewertung unterschiedlicher nationaler politischer Instrumentarien. Die Empfehlung liefert wirtschaftliche, funktionale und sozialpolitische Argumente für den Vorschlag, Einkommensuntergrenzen in die derzeitige Sozialpolitik

aufzunehmen und einen europäischen Rahmen zur Einkommensgrundsicherung zu entwickeln.

## 5. Einkommensgrundsicherung in Europa – die Vielfalt politischer Instrumentarien

In *Abbildung 1* und *2* legen wir den Fall einer/eines beschäftigten Alleinerziehenden mit zwei Kindern zugrunde – diese Bevölkerungsgruppe bietet ein eindeutiges Beispiel für die Wahl zwischen Mindestlöhnen (bzw. den daraus resultierenden Familieneinkommen), Mindestsozialhilfe und sozialstaatlichen Unterstützungsleistungen. Wir vergleichen die möglichen Einkommenspakete dieser Zielgruppe anhand von Standardsimulationen (d.h. Berechnungen des verfügbaren Nettoeinkommens einer/eines hypothetischen Alleinerziehenden bei unterschiedlichen Einkommenskonstellationen). Diese Herangehensweise bietet den Vorteil, die Wirkung verschiedener Policies genau miteinander vergleichen zu können, da die Zusammensetzung der hypothetischen Familie durchgängig gleich bleibt. Nachteilig wirkt sich aus, dass Standardsimulationen nichts über die tatsächliche soziale Situation im jeweiligen Land aussagen; sie zeigen lediglich, inwieweit das Zusammenwirken von Steuer- und Sozialsicherungssystemen ausreichende (oder unzureichende) Nettogesamteinkommen sichert. Die hier verwendeten Standardsimulationen spiegeln das verfügbare Brutto- und Nettoeinkommen einer alleinerziehenden Person mit zwei Kindern (Alter 7 und 14 Jahre) wider, die entweder den Mindestlohn für Vollzeitbeschäftigte oder ausschließlich die gesetzliche Grundsicherung bezieht.

Wir vergleichen zunächst die Einkommen der Mindestlohnempfänger mit zwei Kindern ohne Berücksichtigung von Sozialleistungen (Brutto-Mindesteinkommen) mit den Einkommen von Mindestlohnempfängern nach Erhalt staatlicher Leistungen (Netto-Mindesteinkommen) (*Abbildung 1*). Vier Ergebnisse lassen sich festhalten:

- 4 Dies schließt nicht aus, dass andere Ersatzeinkommenssysteme in Anbetracht ihres Umfangs und ihrer Reichweite für Arbeitslose im Erwerbsalter empirisch relevanter sein könnten. Diese Systeme sichern jedoch kein garantiertes Mindesteinkommen, sondern sind abhängig von Beitragszahlungen und in der Vergangenheit bezogenen Löhnen bzw. Gehältern. Ein Mindest- oder Grundeinkommen entspricht der absoluten Untergrenze dessen, was die jeweilige Gesellschaft Personen am Rande des Arbeitsmarktes als adäquaten Sozialschutz zugesteht, und gibt somit für das gesamte Einkommensgefüge (Ersatzeinkommen und andere) eine Untergrenze vor.
- 5 Diese Optionen fokussieren ausschließlich auf Arbeitsanreize und Legitimität. Kommen Haushaltszwänge mit in den Blick, wird die Sachlage deutlich komplexer.

1) Die Mindestlöhne allein reichen nirgendwo in Europa aus, um Alleinerziehende mit zwei Kindern vor Einkommensarmut zu schützen (Ausnahme Griechenland).<sup>6</sup>

2) Der relative Wert der Bruttomindesteinkommen ist höchst unterschiedlich. Nicht immer steht er im Zusammenhang mit dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) oder dem Pro-Kopf-Einkommen: nicht nur in einigen der reicheren Ländern ist das Bruttomindesteinkommen vergleichsweise hoch, sondern auch in einigen Ländern mit unterdurchschnittlichem BIP. Andererseits weisen sowohl reichere als auch ärmere Länder relativ niedrige Bruttomindesteinkommen auf. Je nach Branche und Anzahl der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer könnte dies manchenorts ein Anzeichen für problematische Asymmetrien zwischen Produktivität und Lohnkosten sein.

3) Die meisten Länder gewähren alleinerziehenden Vollerwerbstätigen, die auf Mindestlohniveau beschäftigt sind und Kinder haben, zusätzliche Einkommensunterstützungen. Die Höhe dieser Zusatzleistungen, wie Wohngeld, Heizkostenzuschuss, Kindergeld und Steuerfreibeträge, übersteigt üblicherweise die Höhe der ggf. zu entrichtenden Steuern und Abgaben. Die verfügbaren Einkommen der hier betrachteten Personengruppe schützen jedoch auch unter Berücksichtigung dieser Aufstockungsbeträge nur in einigen wenigen Ländern vor Armut.

4) Vergleicht man schließlich die Bruttomindesteinkommen mit den Aufstockungszahlungen, ergibt sich eine negative Korrelation: Am höchsten sind die Leistungen zur Einkommensergänzung Geringverdienender überwiegend in Ländern mit niedrigen Bruttoeinkommen – und umgekehrt. Daraus lässt sich schließen, dass manche Länder niedrige Mindestlöhne und ein entsprechend niedriges Brutto-Mindesteinkommen durch Sozialausgaben und Steuerfreibeträge kompensieren, während in anderen vergleichsweise hohe Mindestlöhne durch Besteuerung zur Finanzierung der sozialen Sicherung herangezogen werden. Dieser Zusammenhang verstärkt möglicherweise das Problem der bereits angesprochenen Asymmetrien.<sup>7</sup>

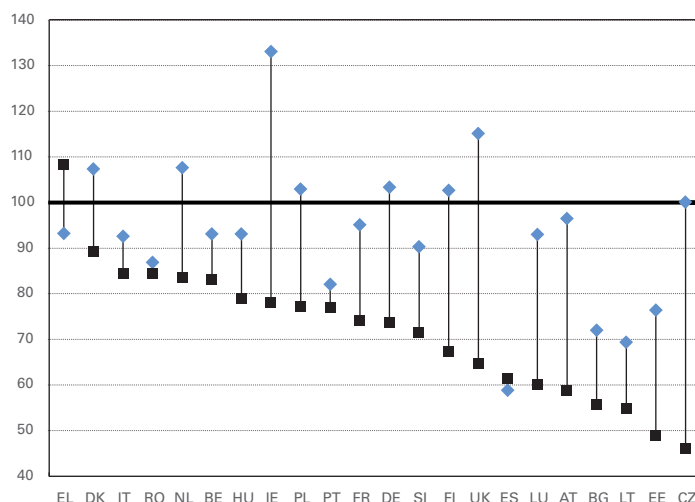
Kommen wir nun zur Höhe der Sozialhilfe bzw. sozialhilfefählicher Unterstützungsleistungen für beschäftigungslose Haushalte (*social assistance*): In *Abbildung 2* vergleichen wir das verfügbare Nettoeinkommen beschäftigter und arbeitsloser Alleinerziehender mit den landesspezifischen Armutsschwellen. Es dürfte kaum überraschen, dass angemessene Einkommensuntergrenzen europaweit kaum vorhanden sind. Selbst im günstigsten angenommenen Fall ist die staatliche Unterstützung für Alleinerziehende überall außer in Dänemark und Irland unzureichend. Die Höhe der Grundsicherungsbeträge variiert jedoch enorm. Generell kann man sagen, dass das Leistungsniveau in den reicheren Mitgliedsländern höher liegt als in den ärmeren. Hinzu kommt, dass die Kluft zwischen dem Nettoeinkommen von

ABB. 1

**Brutto- und Nettomindesteinkommen alleinerziehender Vollverdiener mit zwei Kindern in 22 EU-Ländern, 2012**

Angaben in Prozent der nationalen Armutgefährdungsschwelle\*

■ Bruttoeinkommen Mindestlohnpfänger<sup>1</sup> ◆ Nettoeinkommen Mindestlohnpfänger<sup>2</sup>  
 — EU-Armutgefährdungsschwelle



\*Die Armutgefährdungsschwelle ist als 60 % des Median-Äquivalenzeinkommens eines jeden Landes definiert.  
<sup>1</sup> Die Reihenfolge der Länder entspricht der Höhe des Brutto-Mindesteinkommens. Für Italien, Deutschland, Dänemark und Finnland wurden die sektoralen Mindestlöhne, für Österreich der von den Sozialpartnern landesweit beschlossene Mindestlohn zugrunde gelegt. In den Daten für Griechenland und Bulgarien sind berufsverfahungsabhängige Aufstockungsbeträge enthalten (das Alter der alleinerziehenden Person wird mit 35 Jahren angesetzt). Für Litauen und die Slowakei sind keine Daten verfügbar.  
<sup>2</sup> Einschl. Leistungen aus der Sozialversicherung, Wohngeld, Heizkostenzuschuss, Kindergeld sowie sämtliche steuerlichen Vorteile.

AT = Österreich, BE = Belgien, BG = Bulgarien, CY = Zypern, CZ = Tschechische Republik, DE = Deutschland, DK = Dänemark, EE = Estland, EL = Griechenland, ES = Spanien, FI = Finnland, FR = Frankreich, HR = Kroatien, HU = Ungarn, IE = Irland, IT = Italien, LT = Litauen, LU = Luxemburg, LV = Lettland, MT = Malta, NL = Niederlande, PL = Polen, PT = Portugal, RO = Rumänien, SE = Schweden, SI = Slowenien, SK = Slowakei, UK = Großbritannien.

Quelle: CSB MIPI ([www.centrumvoorsocialbeleid.be/index.php](http://www.centrumvoorsocialbeleid.be/index.php)); Armutsschwellen nach Eurostat (2014); Berechnungen und Darstellung der Autoren.

WSI Mitteilungen

Mindestlohnpfängern und dem Nettobetrag der staatlichen Unterstützungsleistungen ebenfalls sehr unter- ▶

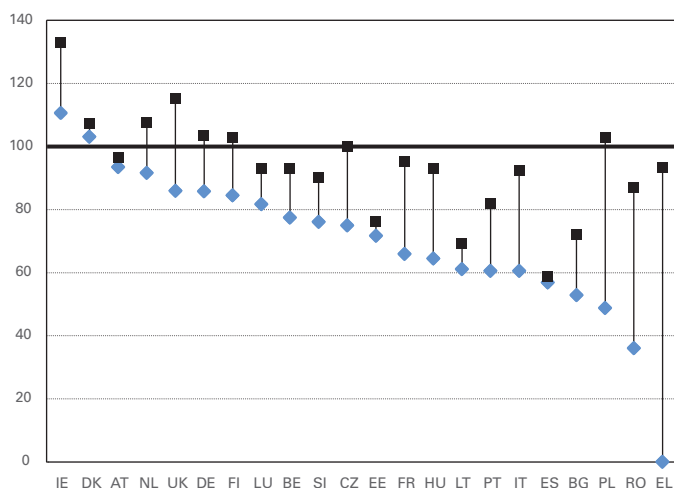
- 6 Das Bruttomindesteinkommen für Griechenland wird etwas zu hoch angegeben. Dies liegt zum einen daran, dass unverheiratete Personen mit sechsjähriger Berufserfahrung in Griechenland einen staatlichen Zuschuss zum Mindestlohn erhalten, der in den Daten enthalten ist. Zudem hat sich das hier als Referenzpunkt verwendete mediane Haushaltsäquivalenzeinkommen in Griechenland während der Krise deutlich verringert. Wenn man diese beiden Faktoren herausrechnet, befindet sich das griechische Bruttomindesteinkommen aber immerhin noch knapp unterhalb der Armutsschwelle.
- 7 Die britische Regierung beschloss kürzlich eine Anhebung des nationalen Mindestlohns. Diese Entscheidung, der erhebliche Sozialleistungskürzungen über einen Zeitraum von drei Jahren gegenüberstehen, zielt darauf ab, das Verhältnis zwischen Individuum und Staat neu zu bestimmen – ein politischer Eingriff also, mit dem die Verantwortung für niedrige Einkommen vom Staat auf die Arbeitgeber verlagert werden soll (The Guardian vom 9. Juli 2015).

**ABB. 2**

**Nettoeinkommen alleinerziehender Mindestlohnpfänger und alleinerziehender Bezieher von Sozialhilfe, jeweils mit zwei Kindern in 22 EU-Ländern, 2012**

Angaben in Prozent der nationalen Armutsgefährdungsschwelle\*

■ Nettoeinkommen Mindestlohnpfänger      ◆ Nettoeinkommen Sozialhilfeempfänger  
 — EU-Armutgefährdungsschwelle



\*Die Armutsgefährdungsschwelle ist als 60 % des Median-Äquivalenzeinkommens eines jeden Landes definiert.

Anmerkung: Die Reihenfolge der Länder entspricht der Höhe der Sozialleistungen.

AT = Österreich, BE = Belgien, BG = Bulgarien, CY = Zypern, CZ = Tschechische Republik, DE = Deutschland, DK = Dänemark, EE = Estland, EL = Griechenland, ES = Spanien, FI = Finnland, FR = Frankreich, HR = Kroatien, HU = Ungarn, IE = Irland, IT = Italien, LT = Litauen, LU = Luxemburg, LV = Lettland, MT = Malta, NL = Niederlande, PL = Polen, PT = Portugal, RO = Rumänien, SE = Schweden, SI = Slowenien, SK = Slowakei, UK = Großbritannien.

Quelle: CSB MIPI ([www.centrumvoorsocialbeleid.be/index.php](http://www.centrumvoorsocialbeleid.be/index.php)); Armutsschwellen nach Eurostat (2014); Berechnungen und Darstellung der Autoren.

WSI Mitteilungen

schiedlich ausfällt: manche Länder beschränken sich auf sehr geringe finanzielle Arbeitsanreize, in anderen dagegen ist die Arbeitsaufnahme mit außerordentlich hohen materiellen Zugewinnen verbunden.

## 6. Ergänzung der Output-Steuerung durch Input-Indikatoren

Die im vorigen Abschnitt vorgestellten Indikatoren eignen sich, um mögliche Asymmetrien aufzuspüren. Dabei geht es darum, wie sich angemessene soziale Unterstützungsleistungen, Arbeitsanreize und Mindestlöhne zueinander verhalten. Diese – von Land zu Land unterschiedlich gelagerten – Zusammenhänge verdeutlichen, dass bestimmte Länder eine Anhebung der Aufstockungsleistungen erwägen sollten, andere sollten vielleicht das Verhältnis zwischen Bruttomindesteinkommen, Grundsicherung und Arbeitsanreizen ändern, während bei einer dritten Ländergruppe möglicherweise Spielraum für eine Anhebung der Mindestlöhne besteht. Aufgrund der enormen Unterschiedlichkeit der in

der EU verfolgten Strategien sind Pauschallösungen undenkbar – ein EU-Rahmenwerk zur Einkommensgrundsicherung sollte deshalb ein Konzept mit breitem Fokus auf Mindesteinkommen wählen und den Zusammenhängen zwischen Brutto- und Nettomindesteinkommen, sozialen Unterstützungsleistungen und Aktivierungsmaßnahmen die erforderliche Beachtung schenken. Wenn man von einer umfassenden Einschätzung der sozialpolitischen Gesamtqualität ausgeht, bleibt ein großer Spielraum für Subsidiarität und gegenseitiges Lernen. Ziel des Rahmenwerks sollte sein, die Mitgliedstaaten bei der jeweils adäquaten Ausbalancierung der einzelnen Maßnahmen zu unterstützen.

Europa verfügt bereits heute über ein Instrument sozialpolitischer Output-Steuerung – die OMK. Diese besteht in einem kontinuierlichen sequenziellen Prozess von Zielsetzung, Peer-Review, Identifizierung bewährter Praktiken sowie länderspezifischen Empfehlungen und basiert auf der Formulierung angestrebter Ergebnisse. Die Vorgaben werden anhand von „sozialen Indikatoren“ eindeutig quantitativ definiert. Gemäß der Vorstellung von „zielorientierter Politik“ sollten diese Indikatoren ursprünglich dazu dienen, die Ergebnisse sozialpolitischer Strategien (im Gegensatz zu den Maßnahmen als solchen) zu bewerten: „The aim is to measure social outcomes, not the means by which they are achieved“ (Atkinson et al. 2002, S. 20).

Im Gefolge der Krise wurden im Euroraum die Verfahren zur Durchsetzung von Haushaltsvorgaben gestärkt. Als wichtigstes Ergebnis ging aus diesem Veränderungsprozesses das Makroökonomische Ungleichgewichtsverfahren (*Macroeconomic Imbalance Procedure (MIP)*) hervor. Angesichts der Bevölkerungsalterung und steigender Gesundheitskosten besteht in absehbarer Zukunft keine Aussicht auf ein Nachlassen des Konsolidierungsdrucks. Ein ebenfalls neues, übergreifendes Steuerungsinstrument der EU ist das Europäische Semester, das die Wirkung der supranationalen gesamtwirtschaftlichen Überwachung weiter verstärkt. In einer umfassenden Analyse jüngster Veränderungen der institutionellen wirtschafts- und sozialpolitischen Governance-Strukturen der EU argumentieren Zeitlin und Vanhercke (2014) jedoch zu Recht, dass seit 2011 eine partielle, aber fortschreitende „Sozialisierung“ des Europäischen Semesters stattgefunden habe.<sup>8</sup> Im Gefolge der Debatte über die soziale Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion (Irish Presidency of the EU 2013) wurde ein „soziales Scoreboard“ entwickelt. Dieses Analyseinstrument soll zur besseren und frühzeitigeren Feststellung größerer beschäftigungs- und sozialpoli-

8 Die Verfasser verstehen diese Entwicklungen nicht nur als Reaktion der Kommission und anderer EU-Institutionen auf eine zunehmende soziale und politische Unzufriedenheit mit den Folgen der nach der Krise eingeschlagenen Austeritätspolitik, sondern auch als Ergebnis reflexiven Lernens und kreativer Anpassung der sozialen und beschäftigungsrelevanten Akteure an die neuen institutionellen Bedingungen des Europäischen Semesters (Zeitlin/Vanhercke 2014, S. 62; kritischer: siehe Leschke in diesem Heft).

tischer Probleme dienen, insbesondere solcher, die auf andere Mitgliedstaaten auszustrahlen drohen (Zeitlin/Vanhercke 2014). Es umfasst fünf Indikatoren: Arbeitslosenquote, Anteil der jungen Menschen, die weder in Arbeit noch in Ausbildung sind, verfügbares Bruttorealeinkommen der Haushalte, Armutsgefährdungsquote der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sowie soziale Ungleichheiten. Gleichzeitig wurde die MIP um eine Reihe zusätzlicher Indikatoren für den Beschäftigungs- und Sozialbereich ergänzt, die ein genaueres Bild der sozialen Auswirkungen gesamtwirtschaftlicher Ungleichgewichte vermitteln und dazu beitragen sollen, die Ausgestaltung der politischen Strategien zu verbessern, die Ländern in einer makroökonomischen Anpassungsphase empfohlen werden. Interessanterweise überprüfte der Ausschuss für Sozialschutz 2013 in einer Durchführbarkeitsstudie seine eigene Koordination größerer sozialpolitischer Reformen im Rahmen der OMK. Fünf Mitgliedstaaten boten an, ihre jeweiligen Vorhaben zur Reform der Einkommensgrundsicherung vorzustellen.

Der Steuerungsprozess der EU gehorcht ohne Zweifel zunehmend der erkannten Notwendigkeit, die Ergebnisindikatoren in Beziehung zu geeigneten politischen Maßnahmen zu setzen. Dieser Prozess ließe sich stärken, indem man das soziale Scoreboard durch explizite Policy-Indikatoren zur Einkommensgrundsicherung (Brutto- und Nettomindestlöhne, Mindestsozialschutz und finanzielle Anreize) ergänzt. Unseres Erachtens wäre damit eine wesentliche Voraussetzung für Fortschritte in Richtung eines sozial ausgewogeneren Europäischen Semesters gegeben, da sich der Zusammenhang zwischen politischen Maßnahmen und den derzeitigen Erfolgsindikatoren (insbesondere dem Armutsgefährdungsindikator) eindeutiger nachvollziehen ließe. Überdies haben sich der breite Ansatz und das hier vorgeschlagene Analyseraster als Mittel zur Identifizierung länderspezifischer sozialer und wirtschaftlicher Ungleichgewichte bewährt.

Um den beschriebenen Maßnahmen größere Wirkung zu verleihen und eine kollektive Abwehrfront gegen den globalen Abwärtsdruck auf die untere Einkommensschicht zu bilden, sollte ein breit angelegtes Rahmenwerk zur Einkommensgrundsicherung entwickelt werden, das an die zuvor erwähnte Empfehlung für aktive Eingliederungsstrategien von 2008 anschließt. Dieses Rahmenwerk sollte nicht nur als Richtschnur für die nationalen Regierungen dienen, sondern auch dazu beitragen, die juristische Asymmetrie zwischen wirtschaftlichen und sozialen Standards zu korrigieren. Dazu ist ein adäquates Verhältnis zwischen Mindestlöhnen, Arbeitsanreizen und Einkommensgrundsicherung beschäftigungsarmer Haushalte erforderlich, wobei die EU-Armutsgefährdungsschwelle als politisch akzeptierter Benchmark-Indikator herangezogen werden sollte. Der Umsetzung einer solchen Strategie stehen jedoch noch erhebliche politisch-rechtliche, konzeptionelle und praktische Hindernisse im Wege (erörtert in Vandenbroucke et al. 2013). Die Einbeziehung der hier vorgestellten Indikatoren zur Einkommensgrundsicherung könnte den Weg für eine schrittweise Überwindung dieser Hemmnisse bereiten.

## 7. Schlussfolgerungen

Es ist deutlich geworden, dass Europa mehr für in Armut lebende Bürger tun muss. Mit sozialen Investitionen und Beschäftigungspolitik allein ist es nicht getan, auch wenn solche Maßnahmen unbestreitbar wichtig sind. Investitionsstrategien versprechen zudem nur dann Erfolg, wenn sie von der Zielvorstellung angemessener Lebensbedingungen für alle ausgehen. Will die EU die Ziele von Europa 2020 erreichen, müssen die Mitgliedstaaten Arbeitslosigkeitsfallen bekämpfen und gleichzeitig den Gesamtbetrag der Mindesteinkommenspakete für Familien mit und ohne Arbeitsplatz anheben. Dazu muss die Governance der EU jedoch sozial deutlich ausgewogener werden. Die europäische Ebene sollte die Mitgliedstaaten anregen und – begleitet von ausreichender Hilfestellung – dazu zwingen, die ungleiche Arbeitsverteilung zwischen den Haushalten in der Mitte und an der Basis der Sozialpyramide zu korrigieren und die Lohnungleichheit unterhalb des Medianeinkommens sowie die Unzulänglichkeit des Sozialschutzes am unteren Ende der Skala zu beseitigen. Legt man eine breite Definition der Grundsicherung von Familien mit Kindern an und berücksichtigt alle Einkommensbestandteile der Grundsicherung, ist diese in nahezu allen EU-Ländern unzureichend. In manchen Ländern ist dies durch zu niedrige Mindestlöhne bedingt, in anderen durch unzureichende Leistungen zur Aufstockung des verfügbaren Einkommens der erwerbsbeteiligten Familien. In einer weiteren Ländergruppe klafft die Schere zwischen Mindestsozialschutz und Mindestlöhnen allzu weit auseinander.

Wir haben argumentiert, dass die Einkommensgrundsicherung der Empfehlung zur aktiven Arbeitsmarktintegration von 2008 entsprechend breit angelegt werden sollte. Tatsächlich sind Mindestlöhne, die sozialstaatliche Aufstockung des verfügbaren Einkommens von Mindestlohnverdienern sowie die Einkommensgrundsicherung für beschäftigungslose Haushalte untrennbar miteinander verknüpft. Zudem plädieren wir dafür, dass die Indikatoren des sozialen Scoreboards durch explizite Maßnahmenindikatoren ergänzt werden sollten – die bestehenden Indikatoren sind nicht aussagekräftig genug, um allgemeine Outcomes (wie die Anzahl armutsgefährdeter Personen) mit zielführenden Strategien und Maßnahmen zu verknüpfen.

Bis heute hat die EU leider in ihren Anstrengungen zur Beseitigung von Armut versagt – auf der materiellen Ebene ebenso wie auf der Steuerungsebene. Die deutliche Schwerpunktverschiebung hin zu Aktivierung, sozialer Investition und inklusiveren Arbeitsmärkten hat die Armutsquoten nicht senken können, sondern das Gegenteil bewirkt. Im Gegensatz zu den Vorgehensweisen im Bereich der Economic Governance, die den Mitgliedstaaten zum Teil sehr detaillierte Empfehlungen auferlegt, ist der sozialpolitische Regelbestand auf der EU-Ebene offen und flexibel und setzt vor allem auf unverbindliche Zielvorgaben. Trotz einer progressiven „Sozialisierung“ des Europäischen Semesters in jüngster Zeit mangelt es dieser Strategie eindeutig an dem nötigen Biss, ►



um der zunehmenden Machtlosigkeit der nationalen Sozialstaaten gegenüber wachsender Ungleichheit und Armut ernsthaft etwas entgegenzusetzen. Deshalb muss sich die EU tatkräftiger für die Anhebung der nationalen Einkommensuntergrenzen für Familien mit und ohne Arbeitsplatz einsetzen, gleichzeitig aber auch für die Wahrung angemessener Aktivierungsanreize am unteren Ende der Skala. Einfach ist diese Aufgabe nicht – Grundsicherungsregelungen, Mindestlöhne und Aufstockungszahlungen zur Anhebung des verfügbaren Einkommens von Niedriglohnbeschäftigten müssen sehr vorsichtig austariert werden. Angesichts der Unzulänglichkeit der Einkommen von Niedrigverdienern und beschäftigungslosen Haushalten in einer beträchtlichen Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten wird der Ruf nach Stärkung der sozialpolitischen OMK, ausgewogener Gewichtung der haushalts- und sozialpolitischen Ziele des Europäischen Semesters und – als logische Folge – nach Einführung von Standards für Mindesteinkommen *sensu lato* jedoch unüberhörbar. Die in diesem Beitrag vorgestellten Existenzsicherungsindikatoren sollten dabei in Verbindung mit den Armutsgefährdungsschwellen den Ausgangspunkt bilden – als Wegweiser zu einer wirksamen Umsetzung der Empfehlung zur aktiven Arbeitsmarktintegration aus dem Jahre 2008. ■

## LITERATUR

- Atkinson, A. B.** (2013): Ensuring social inclusion in changing labour and capital markets: European Commission, European Economy Economic Papers (481), S. 1–65
- Atkinson, A. B./Cantillon, B./Marlier, E./Nolan, B.** (2002): Social indicators: the EU and social inclusion, Oxford
- Cantillon, B./Collado, D./Van Mechelen, N.** (2015): The end of decent social protection for the poor? The dynamics of low wages, minimum income packages and median household incomes: Herman Deleeck Centre for Social Policy, ImPRovE Discussion Paper 15/03, Antwerp
- Cantillon, B./Vandenbroucke, F.** (2014): Reconciling work and poverty reduction. How successful are European welfare states?, Oxford
- Eurofound** (2013): Developments in collectively agreed pay 2012, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin
- Europäische Kommission** (2008): Empfehlung der Europäischen Kommission vom 3. Oktober zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen, 2008/867/EG
- Europäische Kommission** (2013): Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: strengthening of the economic and monetary union, Brussels
- Europäische Kommission** (2015): Remarks by commissioner Marianne Thyssen: policy orientations for a social Europe, Statement 15/5150
- Ferrera, M.** (2012): Modest beginnings, timid progresses: What's next for social Europe?, in: Cantillon, B./Verschuere, H./Ploscar, P. (Hrsg.): Social inclusion and social protection in the EU: interactions between law and policy, Antwerp, S. 17–40
- Gábos, A./Branyiczki, R./Lange, B./Tóth, I. G.** (2015): Employment and poverty dynamics in the EU countries before, during and after the crisis: Herman Deleeck Centre for Social Policy, ImPRovE Discussion Paper 15/06, Antwerp
- Hacker, J.** (2011): The institutional foundations of middle-class democracy, Policy Network Observatory, 6.5., [http://www.policy-network.net/pno\\_detail.aspx?ID=3998&title=The+institutional+foundations+of+middle-class+democracy](http://www.policy-network.net/pno_detail.aspx?ID=3998&title=The+institutional+foundations+of+middle-class+democracy)
- Hemerijck, A.** (2012): Changing welfare states, Oxford
- ILO (International Labour Organization)** (1956): Social aspects of European Economic Cooperation, in: International Labour Review 74 (2), S. 99–123
- Irish Presidency of the EU** (2013): Social dimension of the EMU. Letter to the President of the European Council
- Iversen, T./Wren, A.** (1998): Equality, employment, and budgetary restraint: the trilemma of the service economy, in: World Politics 50 (4), S. 507–546
- Leibfried, S.** (2010): Social policy: left to the judges and the markets?, in: Wallace, H./Pollack, M./Young, A. (Hrsg.): Policy-making in the European Union, Oxford, S. 243–278
- Marchal, S./Van Mechelen, N.** (2014): A new kid in town? Active inclusion in European minimum income schemes: Herman Deleeck Centre for Social Policy, ImPRovE Discussion Paper 14/07, Antwerp
- Nelson, K.** (2008): Minimum income protection and European integration: trends and levels of minimum benefits in comparative perspective, 1990–2005, in: International Journal of Health Services 38 (1), S. 103–124
- Nolan, B./Marx, I.** (2009): Economic inequality, poverty, and social exclusion, in: Nolan, B./Salverda, W./Smeeding, T. (Hrsg.): The Oxford handbook of economic inequality, Oxford, S. 315–341
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)** (2011): Divided we stand: why inequality keeps rising, Paris
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung** (2013): Pressemitteilung Nummer 187/13 vom 30. Mai 2013
- Rat der Europäischen Gemeinschaften** (1992): Empfehlung 92/441/EWG vom 24. Juni 1992 über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung: ABl. L245 vom 26. August 1992
- Van Lancker, A.** (2010): Working document on a framework directive on minimum income, European Anti Poverty Network (EAPN), Working Paper, September, Brussels
- Van Mechelen, N./Marchal, S.** (2013): Struggle for life: social assistance benefits, 1992–2009, in: Marx, I./Nelson, K. (Hrsg.): Minimum income protection in flux, Houndmills, S. 28–53
- Vandenbroucke, F.** (2014): The case for a European social union. From muddling through to a sense of common purpose, KULeuven Euroforum, Leuven, [www.kuleuven.be/euroforum/viewpic.php?LAN=E&TABLE=DOCS&ID=952](http://www.kuleuven.be/euroforum/viewpic.php?LAN=E&TABLE=DOCS&ID=952)
- Vandenbroucke, F./Diris, R.** (2014): Mapping at-risk-of-poverty rates, household employment and social spending, in: Cantillon, B./Vandenbroucke, F. (Hrsg.): Reconciling work and poverty reduction: How successful are European welfare states?, Oxford, S. 1–59
- Vandenbroucke, F./Vanhercke, B.** (2014): A European social union: 10 tough nuts to crack, Background Report for the Friends of Europe High-Level Group on 'Social Union'.
- Vandenbroucke, F./Cantillon, B./Van Mechelen, N./Goedemé, T./Van Lancker, A.** (2013): The EU and minimum income protection: clarifying the policy conundrum, in: Marx, I./Nelson, K. (Hrsg.): Minimum income protection in flux, Basingstoke, S. 271–317
- Verschuere, H.** (2015): Preventing 'benefit tourism' in the EU: a narrow or broad interpretation of the possibilities offered by the ECJ in DANØ?, in: Common Market Law Review 52 (2), S. 363–390
- Zeitlin, J./Vanhercke, B.** (2014): Socializing the European Semester? Economic governance and social policy coordination in Europe 2020, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm

## AUTOREN

**BEA CANTILLON**, Prof. Dr., ist Direktorin des Herman-Deleeck-Zentrums für Sozialpolitik, Universität Antwerpen. Arbeitsschwerpunkte: Armut, soziale Ungleichheit und Sozialpolitik.

@ bea.cantillon@uantwerp.be

**SARAH MARCHAL**, M. A. in Socio-Economic Sciences, arbeitet als Doktorandin am Herman-Deleeck-Zentrum für Sozialpolitik sowie an der Research Foundation Flanders, Universität Antwerpen. Arbeitsschwerpunkte: Gestaltung von Einkommensgrundsicherungssystemen, Standard-Simulationen.

@ sarah.marchal@uantwerp.be

**CHRISTIAAN LUIGJES**, M.A. in Politikwissenschaft und M.A. in Soziologie, ist Wissenschaftler am Centre of Public Economics, KU Leuven. Arbeitsschwerpunkte: Dezentralisierung und Governance der Arbeitsmarktpolitik.

@ chris.luigjes@kuleuven.be