

Fachtagung  
**Grundsicherung weiterdenken!**  
WSI, Düsseldorf, 21. Juni 2022

# Mindestsicherungspolitik in der Europäischen Union in unsicheren Zeiten

Benjamin Benz



EVANGELISCHE HOCHSCHULE  
RHEINLAND-WESTFALEN-LIPPE  
Protestant University of Applied Sciences

# Gliederung

- 1) Mindestsicherung?
- 2) fundamentale Bedeutung und Bekenntnisse,  
gerade in Krisenzeiten!
- 3) Wirklichkeiten in und zwischen EU-Staaten, oder:  
„Die Letzten beißen die Hunde.“
- 4) Optionen und Vorhaben der EU
- 5) Glaubwürdigkeit

# 1) Mindestsicherung?

Mindestsicherung / Grundsicherung

- allgemeine Fürsorgesysteme (Sozialhilfe)
- kategoriale Fürsorgesysteme (für Asyl suchende, arbeitslose, ... Menschen)
- mindeste („sockelnde“) Geld-, Sach- und Dienstleistungen in der Fürsorge vorgelagerten Versicherungs- und Versorgungssystemen (Grundrenten, Kindergrundsicherung, Familien-/Schuldnerberatung, schulische Lehrmittel-/ Verpflegungskosten-/Fahrtkostenfreiheit, ...)

## 2) fundamentale Bedeutung und Bekenntnisse, gerade in Krisenzeiten!

... ... ...

- |                                |                              |
|--------------------------------|------------------------------|
| V) 2008 „Lehman-Pleite“        | Kapital(ismus)krise          |
| W) 2015 „Sommer der Migration“ | Flucht(lager)krise           |
| X) 2018 „Fridays for Future“   | Klima(menschheits)krise      |
| Y) 2020 „Pandemie“             | Krankheits(tod)krise         |
| Z) 2021 „Sturm auf's Kapitol“  | Demokratie(verachtungs)krise |
| Ä) 2022 „Zeitenwende“          | Friedens(ordnungs)krise      |

... ... ...

## 2) fundamentale Bedeutung und Bekennnisse, gerade in Krisenzeiten!

„**Stärkung der Mindestsicherung** zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in der COVID-19-Pandemie und darüber hinaus“  
**(Schlussfolgerungen des Rates** der EU-Sozialminister:innen  
**vom 9. Oktober 2020)**

„Trotz der als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie ergriffenen Maßnahmen **offenbaren und vertiefen die sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie Schwächen auf dramatische Weise (...).**“

„Zusammen mit Aktivierungs- und Befähigungsdienstleistungen spielt die Mindestsicherung eine **entscheidende Rolle** bei der Eindämmung des Risikos von Armut und sozialer Ausgrenzung in dieser Krise und unterstützt damit die am stärksten benachteiligten Menschen (...).“

„Mindestsicherungsregelungen tragen nicht nur erheblich zum Sozialschutz der am stärksten von der Krise betroffenen Gruppen bei, sondern **wirken auch stabilisierend** auf die Gesamtnachfrage nach in der Volkswirtschaft produzierten Waren und Dienstleistungen.“

## 2) fundamentale Bedeutung und Bekennnisse, gerade in Krisenzeiten!

**G 7 Employment Ministerial Meeting (Communiqué), 24 May 2022**

„Universeller Zugang zu Sozialschutz ist entscheidend, um die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen zu beschleunigen.“

„Wir betonen den besonderen Wert universeller und angemessener Sozialschutzsysteme, der sich umso mehr in Zeiten von Krisen, Pandemien, verschärfter Ungleichheit, des fortschreitenden Klimawandels und der Umweltzerstörung zeigt.“

„Die Verwirklichung eines universellen und angemessenen Sozialschutzes für alle erfordert ... finanzielle Mobilisierung ... Koordinierung ... begrüßen wir die Initiative des UN-Generalsekretärs für ... sozialen Basisschutzes für Menschen ... bis 2030 ...“

[https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Pressemitteilungen/2022/g7-arbeitsministertreffen-communique.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Pressemitteilungen/2022/g7-arbeitsministertreffen-communique.pdf?__blob=publicationFile&v=2) [18. Juni 2022]

### 3) Wirklichkeiten in und zwischen EU-Staaten, oder: „Die Letzten beißen die Hunde.“

Adequacy of net disposable income for three households at **working age not earning wage income**, as **percentage of 60 % AROP, 2009-2018**.



### 3) Wirklichkeiten in und zwischen EU-Staaten, oder: „Die Letzten beißen die Hunde.“

**Stadt Dortmund** „Zugewanderte aus Rumänien und Bulgarien als besonders benachteiligte Zielgruppe“

„Keine Arbeit, **keine Existenzsicherung**, Kindergeld als einzige regelmäßige Einkommensquelle, ungeklärter **Krankenversicherungsschutz**, Ausbeutung, **Überschuldung** – das beschreibt die schwierige Lebenssituation vieler Familien aus Rumänien und Bulgarien, die mit zunehmender Dauer zu einer **extremen Notlage** anwachsen kann (...).“

„Problemimmobilien“ „Ordnungsrechtliche Ansätze“ „Familien ohne Leistungsanspruch sind von Maßnahmen zur dauerhaften Integration in Wohnraum ausgeschlossen; ihnen stehen **kurzfristige Übernachtungsmöglichkeiten nur** offen, wenn sie binnen eines Monats ins Herkunftsland zurückkehren. Das lehnen die Familien meist ab.“

„Zuwanderung (...) ist weiter zu erwarten. Und ein Großteil (...) wird bleiben; zur Entwicklung von Lösungsstrategien für ihre nachhaltige Teilhabe gibt es **keine Alternative**.“

## 4) Optionen und Vorhaben der EU

### Grundsicherung: europäische Regulierung und ihre Alternativen/Ergänzungen

- regulierend (Richtlinie)
  - einklagbar die Rechtsstellung stärkend
- polity/politics-bezogen:
  - appellierend, postulierend, empfehlend
  - informiert wechselseitig lernend
  - gemeinsame Ziele vereinbarend
- policy-bezogen:
  - ökonomisch umverteilend
  - infrastrukturell gestaltend
  - pädagogisch wirkend

## 4) Optionen und Vorhaben der EU

- Empfehlung des Rates (1992) ... über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung [Sozialhilfe]
- Europäische Grundrechtecharta (2000/2007), Art. 34 Abs. 3
- Empfehlung der Kommission von 2008 zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen [vgl. Art. 153 Abs. 1 lit. h]
- Empfehlung des Rates von 2016 zur Eingliederung Langzeitarbeitsloser
- Europ. Säule sozialer Rechte (EP, KOM, Rat 2017), Art. 14
- Empfehlung des Rates 2019 zum Sozialschutz (ex Mindestsicherung)
- Mindestlohn-Richtlinie 2022
- Vorschlag (KOM) einer Empfehlung zum „Mindesteinkommen“ (3. Quartal 2022)\*

\* [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13294-Recommendation-on-minimum-income\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13294-Recommendation-on-minimum-income_en) [18. Juni 2022]

## 4) Optionen und Vorhaben der EU

Vorschlag einer Empfehlung zum „Mindesteinkommen“ (3. Quartal 2022)

- **accessible** (zugänglich)
- **adequate** (angemessen)
- **enabling** (ermöglichend, befähigend, berechtigend, ermächtigend)

## 5) Glaubwürdigkeit

accessible?

- 1953, Europarat: **Europäisches Fürsorgeabkommen** DO
- 1/2017, Deutschland: 5-jähriger Ausschluss nicht-erwerbstätiger **EU-Bürger\*innen** aus dem SGB II und SGB XII DO
- 2/2019, Irland: Urteil (EuGH 2019a) zum Ausschluss eines **sozialhilfe**beziehenden Rumänen von **Familienleistungen** DO
- 3/2019, Deutschland/Italien: „Jawo“-Urteil (EuGH 2019b) zur **Abschiebung** in menschenunwürdige Fürsorgebedingungen DO
- 6/2019, Deutschland: min. 3-monatiger Ausschluss nicht-erwerbstätiger EU-Bürger\*innen vom **Kindergeld** (Meyer 2019) DO
- ...

## 5) Glaubwürdigkeit

adequate?

- 11/2018, Österreich: Urteil (EuGH 2018) zum Anspruch von Geflüchteten auf den „Kernbereich“ des Fürsorgerechts DO
- 7/2019: **10 Tage Vaterschaftsurlaub**, bezahlt
  - a) min. in Höhe der einzelstaatlichen **Krankengeld**regelungen oder (bei min. 6-monatigem, bezahlten Elternurlaub)
  - b) **min. 65 % des letzten Arbeitnehmer-Nettoeinkommens**EP / Rat 2019 DO
- 6/2022, Österreich: Urteil (EuGH) **zum gleichen Anspruch auf (u.a.) Kindergeld**, egal wo betreffende Kinder in der EU leben DO

- ... Garantie (Richtlinie) „**Internet für alle**“ (in Haushalten) DO
- ... Garantie (Richtlinie) „**Basiskonto**“ (ohne Zahlungseingang) DO
- ... „**Kinder-Garantie**“ (Empfehlung und Finanzhilfen) (auf Dienstleistungen) DO

## 5) Glaubwürdigkeit

enabling?

### Art. 34 Abs. 3 EU-Grundrechtecharta (2000/2007)

Um die soziale Ausgrenzung und die Armut zu bekämpfen, anerkennt und achtet die Union das Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen, nach Maßgabe des Unionsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.

DO

### Art. 14 Europ. Säule sozialer Rechte (EP/KOM/Rat, 2017)

Jede Person, die nicht über auseichende Mittel verfügt, hat in jedem Lebensabschnitt das Recht auf angemessene Grundsicherungsleistungen, die ein würdevolles Leben ermöglichen, und einen wirksamen Zugang zu dafür erforderlichen Gütern und Dienstleistungen. Für diejenigen, die in der Lage sind zu arbeiten, sollten Grundsicherungsleistungen mit Anreizen zur (Wieder-) Eingliederung in den Arbeitsmarkt kombiniert werden.“

## 5) Glaubwürdigkeit

### ,Erstes Bündel'

Schulte 1991  
Rats-Empfehlung 92/441/EWG  
Van Lancker 2010

- subjektiver **Rechtsanspruch** [accessible]
- **Aufklärung über Ansprüche** [accessible]
- ...
- Leistungen nach Anzahl und Art der **Haushaltsmitglieder** [adequate]
- min. jährliche Indikatoren-gestützte **Leistungsanpassung** [adequate]
- ...
- bildungs-/erwerbsbezogene **Angebote und Anreize** [enabling]
- **Widerspruchsmöglichkeit** [enabling]
- **Politics-Beteiligung von Leistungsbezieher\*innen** [enabling]

[Vorbehaltserklärungen u.ä. möglich/nötig?]

# 5) Glaubwürdigkeit

## „schrittweise“

- Vorbereitungsphase (2019-2020, ggf. 2021)
- I. Phase (2021-2023)
- II. Phase (2024-2026, 2027-2029)
- III. Phase (2030 ff.): Zugang und mindeste Ausgestaltung  
**(weitestgehend)** gesichert

## mit „nationalen Freiheiten“

- Finanzierung/Verwaltung/Bemessung: lokal, regional, national
- Einmalige Bedarfe: **Individualisierung / Pauschalisierung**
- Förderung d. Erwerbsbeteiligung: **Transferenzzugsrate**
- **Verhältnis zur Sozialversicherung:** Hilfe bei Krankheit / GKV
- ...

## ggf. in „variabler Geometrie“

- siehe Asyl-, Grenzkontroll-, Währungs- ...politik

# Literaturhinweise

- Benz, Benjamin (2022): Grundsicherung und europäische Regulierung, in: Blank, Florian / Schäfer, Claus / Spannagel, Dorothee (Hg.): Die Grundsicherung weiterdenken, Bielefeld: transcript, S. 265-283.
- Benz, Benjamin (2019a): The design of a European minimum income framework. Opinion on behalf of the German Trade Union Confederation (DGB) and the German National Poverty Conference (NAK), Recklinghausen / Bochum: DGB / NAK.
- Benz, Benjamin (2019b): Ohne Fundament? Perspektiven verbindlicher EU-Mindeststandards für die Mindestsicherung, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- EuGH – Gerichtshof der Europäischen Union (2018): Urteil des Gerichtshofs vom 21. November 2018 in der Rechtssache C-713/17, Verfahren Ahmad Shah Ayubi gegen Bezirkshauptmannschaft Linz-Land [Österreich], Luxemburg.
- EuGH – Gerichtshof der Europäischen Union (2019a): Urteil des Gerichtshofs vom 7. Februar 2019 in der Rechtssache C-322/17, Verfahren Eugen Bogatu gegen Minister for Social Protection [Irland], Luxemburg.
- EuGH – Gerichtshof der Europäischen Union (2019b): Urteil des Gerichtshofs vom 19. März 2019 in der Rechtssache C-163/17, Verfahren Abubacarr Jawo gegen Bundesrepublik Deutschland, Luxemburg.
- EP – Europäisches Parlament / Rat – Rat der Europäischen Union (2019): Richtlinie (EU) 2019/1158 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juli 2019 zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/18/EU des Rates, Abl. L 188 vom 12.7.2019, S. 79-93.
- MAGS – Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2020): Sozialbericht NRW 2020. Armut- und Reichtumsbericht, Düsseldorf: MAGS.
- Marchal, Sarah / Sioland, Linus (2019): A safety net that holds? Tracking minimum income protection adequacy for the elderly, the working and the non-working of active age, Universiteit Antwerpen, Herman Deleeck Centre for Social Policy, Working Paper No. 19.09, Antwerpen, p. 50.
- Meyer, Jörg (2019): Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch beschlossen: Erweiterte Befugnisse des Zolls – Ausschluss vom Kindergeld für einige EU-Bürger, in: Soziale Sicherheit, 68. Jg., Heft 7/2019, S. 288-292.
- Schulte, Bernd (1991): Das Recht auf ein Mindesteinkommen in der Europäischen Gemeinschaft. Nationaler Status quo und supranationale Initiativen, in: Sozialer Fortschritt, 40. Jg., Heft 1/1991, S. 7-23.
- Van Lancker, Anne (2010): Working document on a Framework Directive on Minimum Income, European Anti Poverty Network (eds.), Brussels, [www.eapn.eu/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/Working-Paper-on-a-Framework-Directive-EN-FINAL.pdf](http://www.eapn.eu/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/Working-Paper-on-a-Framework-Directive-EN-FINAL.pdf) [18. Juni 2022].