

Grundsicherung und europäische Regulierung

Benjamin Benz

1. Einleitung

Asylbewerberleistungsgesetz, Mindesteinkommen, Mindestsicherung, Sozialhilfe – unter all diesen und weiteren Begriffen werden lokale, regionale und nationale Grundsicherungssysteme in Deutschland und auch auf europäischer und internationaler Ebene thematisiert und mit politischen Initiativen »ge-rahmt«. Nachfolgend liegt der Fokus auf der EU-Ebene und regulierender, d.h. Regeln setzender Politik (in Abgrenzung etwa zu Geldmittel umverteilender Politik).

Die EU hat in diesen Fragen bislang wenig Handlungskompetenz. Grundsicherungspolitische Zuständigkeiten sind in den europäischen Verträgen nicht eindeutig enthalten; entsprechende sozialpolitische Initiativen mittels EU-Richtlinien oder erst recht EU-Verordnungen gibt es im Gegensatz zu anderen Politikfeldern nur wenige, und selbst die sind juristisch und politisch umstritten. Deshalb ist es nicht verwunderlich, dass die Aktivitäten der EU in Sachen Grundsicherung bisher rar sind und sich dabei meist juristischer und politischer Umwege bedienen. Auch zukünftig scheinen diese Umwege für vermehrte Aktivitäten in dieser Hinsicht naheliegend, aber eben auch langwieriger und weniger effektiv zu sein als Regulierungen.

Vor diesem schwierigen Hintergrund werden in diesem Beitrag die bisherigen und denkbare neue Aktivitäten samt ihren Grundlagen diskutiert. Dies geschieht zu einer Zeit, zu der im Rahmen der deutschen (2. Halbjahr 2020) und portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft (1. Halbjahr 2021) intensiv um die künftige Qualität europäischer Regulierung der Grundsicherung gerungen wird: Wie gestaltet sich der rechtliche und sozialpolitische Kontext? Welche Hinweise zum Inhalt der derzeitigen und ggf. künftigen Regulierung und welche Alternativen und Grenzen für eine Regulierung lassen sich derzeit erkennen?

Zur Beantwortung dieser Fragen werden zunächst der sozialpolitische Problemdruck und Kontext skizziert (Abschnitt 2), darauf folgend die alternativen politischen Interventionsmöglichkeiten und deren realpolitische Nutzung (Abschnitt 3). Dies mündet in die Frage, welche Inhalte weitergehende Schritte EU-europäischer Regulierung zu mitgliedstaatlichen Grundsicherungen haben können und wie die politischen und juristischen Erfolgsaussichten einzuschätzen sind.

2. Was ist der Kontext, was der Problemdruck?

Die Unterschiede in den Grundsicherungen der Mitgliedstaaten (siehe hierzu den Beitrag von Thomas Bahle in diesem Band) belegen zunächst ein beachtliches »Reich des Möglichen« – von Regelleistungen oberhalb der Armuts(risiko)-grenze und verbunden mit Zugang etwa zu qualifizierter Schuldnerberatung bis hin zur erst ab dem 30. Lebensjahr und nur unter Gegenleistungsverpflichtungen gewährten Sozialhilfe.

Warum ist diese Vielfalt in Europa auch ein Thema für europäische Politik? Als sachlichen und politischen Anlass für EU-europäische Regulierungen in der Grundsicherung lassen sich vor diesem Hintergrund acht Phänomene differenzieren und auch miteinander verschränken.

- Erstens werden Grundsicherungen, die häufig nicht armutsfest sind und nur zum Teil durch soziale Dienste und den Zugang zu armutsfester Arbeit Wege aus Armutslagen eröffnen, zu einem Thema aufgrund der *Ziele und mangelnden Zielerreichung der EU*. Denn nach den europäischen Verträgen hat die EU eine Aufwärtskonvergenz der Lebensbedingungen, die Überwindung von Armutslagen und den Zugang zu ausreichenden Mitteln für ein menschenwürdiges Leben zum Ziel. EU-weit ist es jedoch in den letzten zwei Dekaden nicht gelungen, die jeweils formulierten Armutsbekämpfungsziele zu erreichen.
- Zweitens finden die Grundsicherungspolitiken der Kommunen, Regionen und Staaten in einem EU-Europa statt, dessen Integration ökonomisch, politisch und sozial sehr ungleichzeitig (politikfeldspezifisch früh oder spät) und unterschiedlich intensiv ist (von loser Koordinierung mitgliedstaatlicher Politiken bis hin zu EU-weiter Standardisierung). Kompetenzordnung und EU-Regelungen sind vor allem auf die Schaffung eines Binnenmarktes ausgerichtet und üben einen strukturellen *Sozialdumping-Druck* auf die Lohn-, Steuer- und Sozialpolitiken aus, die nach der Abschaffung von Binnenzöllen

und Möglichkeiten zur Währungsabwertung als Konkurrenzinstrumente zwischen den EU-Staaten verbleiben. Dies wird politikwissenschaftlich als »Spillover« von einem Politikfeld in ein anderes diskutiert.

- Durchaus mit dem zweiten Punkt in Verbindung steht drittens seit den 1990er-Jahren ein Paradigmenwechsel vom sogenannten Welfare- zum Workfare-State, also vom schützenden zum *aktivierenden Sozialstaat*, der europaweit zu beobachten ist. Dabei werden sogenannte »passive« Geldleistungen eher problematisiert und unter anderem über Sanktionsdrohungen verschärfte »Arbeitsanreize« favorisiert. Diese Ausrichtung ist als mitgliedstaatliches und EU-weites Leitbild einerseits »wählbar« und lässt sich damit auch korrigieren oder überwinden, andererseits liegt sie wegen der damit verbundenen Hoffnung auf Einsparung sozialpolitischer Ausgaben unter »Wettbewerbsstaaten« im europäischen Binnenmarkt und auf weltweiten Märkten nahe. Für Anhänger:innen des jeweiligen Leitbilds ist es attraktiv, seine Durchsetzung und Festigung auch auf übernationaler Ebene zu betreiben.
- Mit den ersten drei Punkten in Verbindung stehend, findet viertens *innereuropäische Armutsmigration* aufgrund zum Teil völlig unzureichender Grundsicherungen und Lebensperspektiven in manchen Staaten statt, worauf andere Staaten zum Teil ebenfalls mit sozialer Ausgrenzung reagieren. Dies führt zu einer »kalten Integration«, in deren Rahmen EU-Bürger:innen weder im Heimatland noch in anderem EU-Ländern einen substanziellen Grundsicherungszugang erhalten. Damit hilfreich (problemlösend) umzugehen überfordert den lokalen Sozialstaat (Schmidt 2019; MAGS 2020, S. 490 ff.) und ließe sich erst über Grundsicherungsgarantien erreichen, die zwischen den EU-Staaten abgestimmt sind. Dies beschreibt im mit personaler Freizügigkeit ausgestatteten EU-Europa einen zweiten Spillover-Effekt.
- Ferner besteht fünftens ein weiterer auf die Grundsicherungspolitik wirkender Spillover-Effekt durch die Asyl-, Flucht- und Außen(handels)politiken der Mitgliedstaaten, durch die die Migration aus Drittstaaten beeinflusst wird oder beeinflusst werden soll. Auch hier werden teils restriktive Grundsicherungsregelungen gefordert und durchzusetzen versucht, um neben sogenannten Push-Faktoren (etwa verlorenen Lebensgrundlagen und Perspektiven im Herkunftsland der Flucht) die *Pull-Faktoren* mit unangemessen restriktiven Grundsicherungsansprüchen in möglichen Zielländern zu minimieren. Dies führt inzwischen allerdings zur Problematisierung allzu restriktiver Grundsicherungspolitiken vor Gericht (siehe den siebten Punkt unten).
- Einen sechsten Anlass zu EU-europäischer Regulierung mitgliedstaatlicher Grundsicherungssysteme liefert das Faktum, dass die EU inzwischen *exterritoriale Grundsicherungspolitik* betreibt, etwa seit Mitte des vergangenen

Jahrzehnts für aus Syrien in die Türkei geflüchtete Menschen, deren Not in der Türkei gelindert werden soll, um diesen Push-Faktor zu verringern und zu verhindern, dass sie in die EU weiterziehen. Dies wirft zumindest politische Akzeptanzfragen im Abgleich mit EU-europäischem Nichthandeln gegenüber innereuropäischer Armutsmigration auf (siehe den vierten Punkt oben).

- In dieser insgesamt vielschichtigen Lage kommt es siebteus vermehrt zu *juristischen Einzelfallentscheidungen* zur Grundsicherungspolitik vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) der EU in Luxemburg und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (ECHR) des Europarats in Straßburg. Per Richterrecht entstehen zwar noch keine konsistenten EU-Regulierungen zur Grundsicherung, aber der politische Druck, sich auf diese zu verständigen, nimmt damit zu.
- Aktuell zeigt sich achtens schließlich angesichts der Coronapandemie und in Rückschau auf die Austeritäts- und Kürzungspolitiken in Reaktion auf die Finanzkrise der Jahre 2008 ff., dass Grundsicherungen auch eine Funktion als »*automatische Stabilisatoren*« gerade in Krisenzeiten haben, indem sie die Kaufkraft unterer und unterster Einkommensbezieher:innen stützen und diese vor dem Fall in Lebenslagen absoluter Armut bewahren. Grundsicherung hilft sowohl individuelle Lebenslagen als auch gesellschaftliche (ökonomische, politische und soziale) Verhältnisse zu stabilisieren. Dies lässt Grundsicherungspolitik als Element und Ansatzpunkt zur EU-weit abgestimmten Krisenbewältigung attraktiv erscheinen.

Die genannten Punkte zeigen, dass es vielfältige Anlässe gibt, Grundsicherungspolitik auch auf EU-europäischer Ebene weiterzuentwickeln – oder eher: die Grundsicherung überhaupt erst substanziell zu einem europäischen Projekt zu machen. Schlüssig wäre dies, da andere Politikbereiche eine sozialpolitische Begleitung notwendig machen, aber auch aufgrund des Selbstverständnisses der EU und institutioneller Impulse zu dieser Frage.

Bevor in Abschnitt 4 auf diese Initiativen und ihre mögliche Ausgestaltung eingegangen wird, sollen zunächst potenzielle politische Handlungsmöglichkeiten benannt und hieran orientiert bereits auf EU-Ebene bestehende Realpolitiken skizziert werden. Denn nationalstaatliche, regionale und lokale Politiken über EU-europäische »Regulierungen« untereinander abzustimmen und einander anzunähern ist nur eine unter mehreren denkbaren Handlungsmöglichkeiten auf EU-Ebene (Regeln setzen, Einkommen umverteilen, Infrastruktur bereitstellen etc.).

3. Zum möglichen und tatsächlichen Bestand an EU-europäischer Regulierung und ihren Ergänzungen

Hinweise auf mögliche (grundsicherungs)politische Alternativen lassen sich anhand von Kategorisierungen politischer Eingriffsmöglichkeiten identifizieren, die politische Ordnungen (»polities«), politische Inhalte (»policies«) oder politische Prozesse (»politics«) näher in den Blick nehmen:

- Hier geht es um *regulative Politik*, die Ge- und Verbote, persönliche Rechtsstellungen und politische Kompetenzordnungen, Verfahrensgrundsätze etc. regelt (vgl. hierzu etwa Kaufmann 1982; Hartlapp 2019).
- Hiervon lässt sich *appellative Politik* unterscheiden, mit der den politischen Steuerungsmodi »Geld« und »Gesetz« – mit Blick auf bedeutende Reden, feierliche Erklärungen und Appelle an die Bevölkerung – der Modus der »guten Worte« zur Seite gestellt wird. Deren Wirkmächtigkeit ist begrenzt, sollte jedoch auch nicht unterschätzt werden. So ist etwa die Rede des ehemaligen Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker vom Anspruch eines sozialen Triple-A-Ratings für die EU (Juncker 2014) zum geflügelten Wort in diesbezüglichen Debatten geworden.
- Policy- und Politics-bezogen lassen sich ferner *informationsbezogene* und *zielvereinbarende Politiken* von regulativer Politik unterscheiden: Diese versuchen ihre Wirkungen nicht über Bekundungen, Gesetze oder Geldmittel zu erreichen, sondern über wechselseitiges Lernen (etwa an Informationen zu unterschiedlichen Effekten verschiedener Grundsicherungspolitikern der Mitgliedstaaten) und die Formulierung gemeinsamer Ziele (etwa zur Reduktion der Anzahl von Armut betroffener EU-Bürger:innen), die dann dezentral und mit unterschiedlichen Mitteln in den Mitgliedstaaten umzusetzen sind (vgl. hierzu Benz 2004, S. 202 f.).
- Ebenfalls stärker Policy-orientiert lassen sich regulative Politiken einordnen und ergänzen, etwa durch *redistributive Politik*. Hier werden Regeln setzende (beispielsweise den gesetzlichen Kündigungsschutz verändernde) und Geldmittel umverteilend einsetzende Politikansätze (etwa Steuermittel für Grundsicherungsleistungen) voneinander unterschieden.
- Als weitere Möglichkeit, den Inhalt eines politischen Programms auszugestalten, werden hiervon zum Teil *infrastrukturelle Politik bzw. ökologische Interventionen* und *dienstleistungsbezogene Politik bzw. pädagogische Interventionen* abgegrenzt (vgl. Kaufmann 1982, S. 85; Bäcker/Naegele/Bispinck 2020, S. 5 f.). Denn hier geht es nicht um »Berechtigungen« oder die ökonomischen Grundlagen etwa eines Privathaushalts im Grundsicherungsbezug, sondern

um den Zugang unter anderem der Haushaltsmitglieder zu Orten (etwa einem Bürgerhaus oder Spielplätzen) und Bildungsgelegenheiten (etwa zur Haushaltsführungskompetenz oder Beratung zu Grundsicherungsansprüchen und deren Durchsetzung).

Alle skizzierten politischen Handlungsmöglichkeiten sind grundsicherungs-politisch relevant, wurden aber auf EU-Ebene bislang in ganz unterschiedlicher Intensität und Extensität kultiviert.

3.1 Europäische Regulierungen der Grundsicherung

So steht eine rechtlich bindende und systematische europäische Regulierung der Grundsicherung durch EU-Gesetzgebung bislang aus. Allerdings legen die europäischen Verträge und einschlägige Gerichtsurteile durchaus Grundlagen für ein stärkeres europäisches Engagement in diesem Bereich. Zuständigkeitsbezogen (»polity«) und politikprozessbezogen (»politics«) kann eine europäische Regulierung von Inhalten der Grundsicherungspolitik (»policy«) an folgende Grundentscheidungen anknüpfen: Nach Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV)

»bekämpft [die EU] soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz [...]. Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten« (Art. 3 EUV).

Nach Artikel 5 EUV sind dabei »der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung« und die »Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit« für EU-Maßnahmen zu beachten, ferner – nach Artikel 6 EUV – dass die »Rechte, Freiheiten und Grundsätze«, die in der Charta der Grundrechte der EU enthalten sind, und die »Verträge« (EUV und AEUV = Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) »rechtlich gleichrangig« sind.

Nach Artikel 151 AEUV verfolgen die Union und die Mitgliedstaaten gemeinsam unter anderem das Ziel eines »angemessenen sozialen Schutz[es]« zur »Bekämpfung von Ausgrenzungen«. Daher »unterstützt und ergänzt die Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten« nach Artikel 153 AEUV unter anderem auf den Gebieten »soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer« und »berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen«. Hierzu kann die EU mithilfe von schrittweise verbindlich in den Mitgliedstaaten umzusetzenden »Richtlinien« (also nicht mit unmittelbar in allen Mitgliedstaaten geltenden »Verordnungen«) Mindeststandards für die Politik in den Mitgliedstaaten setzen (Art. 153 AEUV).

Eine solche EU-Richtlinie, die von dieser durchaus umstrittenen (siehe Abschnitt 4) EU-Kompetenz zur Vereinbarung von Mindeststandards für die Grundsicherung Gebrauch machen würde, gibt es wie gesagt bislang nicht. Auch vom Geltungsbereich der EU-Verordnung 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit sind Sozialhilfesysteme laut deren Artikel 3 bislang ausgenommen.

Allerdings hat der Europäische Gerichtshof etwa im November 2018 in einer Klage gegen Österreich geurteilt, dass auch geflüchteten Menschen ein »Kernbereich« des Fürsorgerechts zu garantieren sei (EuGH 2018). Im März 2019 folgte ein Urteil zu Deutschland und Italien, dass nicht in EU-Länder abgeschoben werden darf, wenn dort das Recht auf Fürsorge derart eingeschränkt werde, dass die Wahrung der menschlichen Würde ernsthaft in Gefahr gerate (EuGH 2019). Im Juli 2020 folgte ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gegen Frankreich, dass asylsuchende Menschen nicht zu einem Leben auf der Straße gezwungen werden und ihnen nötige Mittel zum Lebensunterhalt nicht vorenthalten werden dürfen (ECHR 2020).

Einen entscheidenden präventiven Beitrag, dass trotz Erwerbsarbeit einkommensarme Menschen in den Mitgliedstaaten nicht auf Grundsicherung angewiesen sind, könnte derzeit die Annahme des Vorschlags der EU-Kommission für eine EU-Richtlinie zu Mindeststandards für Mindestlöhne leisten (EU-Kommission 2020).

3.2 Über Regulierung hinausgehende Aktivitäten, die den politischen Rahmen (»polity«) und Prozess (»politics«) gestalten

Für eine regulative EU-Grundsicherungspolitik bestehen demnach zwar Grundlagen und Anknüpfungspunkte, diese werden aber bisher nicht genutzt. Das bedeutet allerdings nicht, dass auf europäischer Ebene keine Aktivitäten festzuhalten wären, durch die die Politik angeregt, gestaltet und in Ansätzen auch koordiniert wird. Dabei geht es etwa um Anregung politischen Lernens mittels Informationsaustausch und die Abstimmung von jeweils innerstaatlich umzusetzenden Zielen.

Appellierend, postulierend und empfehlend

»Jeder Mensch hat ein Recht auf Grundsicherung, wenn er keine ausreichenden Mittel hat.« Dies bekennen mit Abweichungen im Wortlaut und Detail alle heutigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union unter anderem in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948, in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union aus dem Jahr 2000

sowie zuletzt in der 2017 unterzeichneten Europäischen Säule sozialer Rechte der EU.

Bereits 1992 haben sich alle damaligen Arbeits- und Sozialminister:innen wechselseitig einen detaillierten Katalog von Mindeststandards für die Grundsicherung ihrer Bürger:innen empfohlen (Rat 1992), auf deren Verabschiedung als rechtsverbindliche Richtlinie man sich nicht hatte verständigen können (Peña-Casas et al. 2013, S. 2). Individuell einklagbar sind all diese »Garantien« bislang nach keiner der genannten staatlichen Selbstverpflichtungen und Empfehlungen.

So behält etwa Artikel 34 Absatz 3 der EU-Grundrechtecharta seinen appellativen Charakter, wenn die Union nach dieser Bestimmung zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zwar »anerkennt und achtet«, dass ein »Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung« bestehe, »die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen« – allerdings nur unter der Einschränkung »nach Maßgabe des Unionsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten«. Insoweit diese Normen und Praktiken nicht bestehen, bleibt hier materiell nichts zu achten und anzuerkennen, und von »garantieren« ist nicht die Rede.

Konkret enthalten inzwischen die »länderspezifischen Empfehlungen« im Rahmen des sogenannten Europäischen Semesters mitunter Aufforderungen, in der Grundsicherungspolitik für besseren Zugang zu Leistungen, angemessene Leistungshöhen oder integrativere Hilfen zu sorgen (vgl. etwa Republic of Bulgaria 2019, S. 20 ff.; Bontout/Szatmari 2020, S. 75).

Informiert wechselseitig lernend

Beispiel für die armuts- und grundsicherungspolitische Nutzung von Informationsgenerierung, -diskussion und -verbreitung sind zunächst mehrere europäische Armutsprogramme zwischen 1975 und 1994 (Benz 2004, S. 164 ff.). Seit den späten 1990er-Jahren wurde dann in der Beschäftigungs-, Armuts- und Sozialschutzpolitik die »Offene Methode der Koordinierung« (OMK) entwickelt, über die ebenfalls Informationsgewinnung und Konsensbildung sowie die Identifizierung von Best- und Worst-Praktiken betrieben wird.

Das Statistische Amt der EU (Eurostat) informiert zu den mitgliedstaatlichen Grundsicherungssystemen mittels der systematischen Übersichten des »Mutual Information System on Social Protection in the EU Member States and the EEA« (MISSOC) und mittels statistischer Übersichten des »European System of integrated Social Protection Statistics« (ESSPROS). Hinzu kommt mittlerweile ein Benchmarking-Rahmen zum Mindesteinkommen des Ausschusses für Sozialschutz beim Rat der nationalen Fachminister:innen (Bontout/Szatmari 2020, S. 75).

Gemeinsame Ziele vereinbarend

Neben wechselseitigem Lernen setzt die »Offene Methode der Koordinierung (OMK) auch auf die Vereinbarung von gemeinsamen Zielen. Statt mittels Regulierung wird versucht, über konsensuale und dabei möglichst konkrete Ziele die Beschäftigungs-, Armuts- und Sozialpolitik der Mitgliedstaaten zu beeinflussen. In der Dekade der 2000er-Jahre firmierte dies unter dem Begriff der »Lissabon-Strategie«, in den 2010er-Jahren als »EU-2020-Strategie«, bei denen die Grundsicherungspolitik jeweils mittelbar über formulierte – und am Ende unionsweit nicht erreichte – Armutsreduktionsziele berührt war.

Die tatsächliche Verfolgung von Zielen blieb und bleibt dabei von der Bereitschaft der einzelnen Mitgliedstaaten abhängig. Zur mangelnden Zielerreichung wird unter anderem auf die Finanz- und Staatsschuldenkrise der Jahre 2008 ff. und die Fluchtbewegungen in EU-Länder in den 2010er-Jahren verwiesen. Für die laufende Dekade – die »2030-Ziele« sehen unter anderem 15 Millionen weniger armutsgefährdete Personen vor – wird bereits vorsorglich auf die schwer abzuschätzenden Folgen der Coronapandemie hingewiesen.

Teil der europäischen Armutsprogramme und OMK-Prozesse war und ist es, die Vernetzung von Wissenschaftler:innen, die Durchführung von Forschungs- und Evaluationsprojekten und die Organisierung von ansonsten politisch chronisch schwachen Interessenträger:innen (Winter 2019) finanziell zu fördern, damit wechselseitiges Lernen sowie die Erarbeitung, Verfolgung und Evaluation gemeinsamer Politikziele auch unter Einbezug des Wissens und der Interessen von »Expert:innen aus Erfahrung« (etwa Bezieher:innen von Grundsicherung) stattfinden kann. Hierfür unterstützt die EU-Kommission europäische Zusammenschlüsse – etwa in der Wohnungslosenhilfe sowie das »European Anti Poverty Network« – und regt hierüber auch die Etablierung nationaler Armutskonferenzen an.

3.3 Über Regulierung hinausgehende Aktivitäten, die Politikinhalte gestalten (»policy«)

Auch wenn bindende EU-europäische Regulierungen zur Grundsicherung bislang nicht bestehen, gibt es neben den skizzierten proklamatorischen, informierenden und zielvereinbarenden Instrumenten auch Programme, über die Finanzmittel eingesetzt werden, die grundsicherungspolitisch wirken und teils sogar wirken sollen.

Ökonomisch umverteiland

Eine EU-europäische Kofinanzierung regulärer mitgliedstaatlicher Sozialschutzsysteme sieht das Kapitel des AEUV zur Sozialpolitik (Artikel 151 ff.) nicht vor.

Erstmals ist jedoch jenseits einer dortigen Fundierung eine Arbeitslosenrückversicherung in fortgeschrittener Diskussion, über die in Krisenzeiten mitgliedstaatliche Versicherungssysteme, die in Bedrängnis geraten sind, durch rückzahlende europäische Hilfgelder künftig stabilisiert werden könnten.

Im Bereich der Grundsicherung plädiert etwa Martin Höpner dafür, »statt auf sanktionsbewehrte Vorgaben auf ein faires Angebot« über Strukturfondshilfen zu setzen, »das von den ärmeren Ländern abgerufen werden kann [...], aber nicht abgerufen werden muss«, wenn sie mit dieser Hilfe Standards der Grundsicherung im eigenen Land verbessern möchten (Höpner 2019, S. 2).

Auch wenn die EU keine regulären Sozialschutzsysteme in den Mitgliedstaaten kofinanziert, so unterstützt sie gleichwohl sehr begrenzt und punktuell Maßnahmen, etwa im Kontext der gemeinschaftlichen Agrarpolitik seit 1987 die Verteilung von überschüssigen Erzeugnissen an bedürftige Personen in Mitgliedstaaten, die sich an diesem Nahrungsmittelnprogramm beteiligen.

Exterritorial finanziert die EU seit 2016 zwei Grundsicherungsprogramme für eine fast 4 Millionen Menschen umfassende Zielgruppe jenseits ihrer Außengrenze, nämlich geflüchtete Menschen in der Türkei, die meist aus Syrien stammen:

»The 2 main EU's humanitarian flagship programmes in Turkey are the Emergency Social Safety Net (ESSN) and the Conditional Cash Transfers for Education (CCTE). The ESSN is a social assistance scheme that helps the most vulnerable among the refugee population meet their daily needs through cash assistance. [...] To help vulnerable refugees during the coronavirus pandemic, the EU has further adapted its [...] response to meet new challenging needs. For example, the EU provided an additional on-off ESSN cash payment to help refugees with the devastating economic impact of coronavirus.« (European Commission 2020)

Hier sollen Grundsicherungen helfen, verlässlich »negative coping mechanisms« (European Commission 2020) in Reaktion auf soziale Not und Perspektivlosigkeit zu verhindern, die EU-Interessen berühren.

Erst 2021 von den Mitgliedstaaten gebilligt wurden die Wiederaufbau- und Resilienzmittel, die vom Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs im Juli 2020 zur Bewältigung der Folgen der Coronapandemie in den Mitgliedstaaten vereinbart wurden und die teils als Kredite, teils als nicht rückzahlbare Zuschüsse für konkret von den Mitgliedstaaten vorzuschlagende Maßnahmen vorgesehen sind. Die für die Bewilligung vereinbarten Kriterien sehen grundsicherungsrelevant auch die »Übereinstimmung mit den länderspezifischen Empfehlungen« (siehe hierzu Abschnitt 3.2) und die »soziale Resilienz des Mitgliedstaates« vor (Europäischer Rat 2020, S. 6).

Infrastrukturell gestaltend

Während einzelne EU-Staaten am Mittelmeer zumindest zeitweise Schiffe als Rettungsorte und Anlandungen zu Zufluchtsorten ermöglichen, konnte man sich auf EU-Ebene bislang weder auf eine diesbezügliche Fluchtpolitik verständigen noch für alle Einwohner:innen der EU die Garantie des Rechts auf Wohnen in allen Mitgliedstaaten durchsetzen.

Die EU betreibt jedoch auch infrastrukturell zumindest punktuell über Projektförderungen grundsicherungsrelevante Politiken. So fördert sie seit 2014 über den »Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen« (EHAP; gestützt auf Artikel 175 AEUV) insbesondere lokale Projekte für Personen, die keinen Zugang zu hinreichenden Grundsicherungen haben (EP/Rat 2014). In Deutschland sind dies vor allem wohnungslose Personen und neu zugewanderte Unionsbürger:innen, die über die EHAP-Projekte ausdrücklich keine materiellen Leistungen erhalten, sondern etwa mittels der Förderung aufsuchender Sozialarbeit (Streetwork) leichteren Zugang zu sozialen Hilfseinrichtungen und Diensten (BMAS o.J.).

Pädagogisch wirkend

Mit EHAP-Projektmitteln werden auch Beratungsdienstleistungen zu Angeboten etwa der Sprachförderung oder der medizinischen Beratung und zu Freizeitangeboten für Kinder gefördert (BMAS o.J.). Unter anderem im Internet klärt die EU Bürger:innen über ihre Grundsicherungs- und weitergehenden Sozialschutzansprüche bei Beschäftigungsaufnahme in anderen EU-Staaten oder Wohnortverlagerung auf (EU o.J.). Stärker auf die Gesamtbevölkerung und das nationale wie internationale politische Agenda-Setting sind etwa die »Europäischen Jahre« gerichtet, so im Jahr 2010 zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung.

Zum Status quo lässt sich damit festhalten: Es gibt auf EU-Ebene zahlreiche appellative Erklärungen und Empfehlungen, insuläre ökonomische, ökologische und pädagogische Interventionen sowie vereinzelt verbindliche juristische Einzelfallentscheidungen. Was es bislang nicht gibt, ist die politische Verständigung über regulative verbindliche Mindeststandards zur Ausgestaltung der Grundsicherungssysteme und darüber, was diesbezüglich aus den Kriterien der Menschenwürde und der »nicht ausreichenden Mittel« folgt. Damit bauen wir bislang an einem europäischen Haus und Sozialmodell weitgehend ohne grundsicherungspolitisches Fundament, ohne »letztes Netz« (Benz 2019).

Dabei gibt es inzwischen neben verbindlichen Neuverschuldungs- und Defizitkriterien im Euroraum und EU-weit geltenden Mindestmehrwertsteuersätzen

auch Beispiele für die europäisch verbindliche Verständigung auf Mindestleistungsstandards im sozialpolitischen Bereich. So wurde 2019 per Richtlinie ein EU-weiter Rechtsanspruch auf einen mindestens zehntätigen Vaterschaftsurlaub geschaffen, für den eine Geldleistung mindestens in Höhe des jeweils nationalen Krankengelds zu zahlen ist (EP/Rat 2019). Grundsicherungspolitisch ist EU-Europa hingegen regulativ noch auf dem Stand, zwar den Zugang zu einem Basiskonto auch für obdachlose Menschen zu garantieren, nicht aber einen Zahlungseingang darauf.

4. Europäische Regulierung der Grundsicherung über verbindliche Mindeststandards?

Eine tatsächlich europaweit abgestimmte garantierte Grundsicherung in den Mitgliedstaaten müsste Gegenstand von EU-Verordnungen oder EU-Richtlinien sein. Zur Grundsicherung wurden inhaltliche Aspekte bereits in der Empfehlung von 1992 (siehe Abschnitt 3.2) in rechtlich unverbindlicher Weise detailliert ausformuliert, etwa zum individuellen Rechtsanspruch und Widerspruchsmöglichkeiten, zur Differenzierung der Leistungshöhe nach mitgliedstaatlich unterschiedlichem Lebensstandard und Anzahl der Haushaltsmitglieder, zur regelmäßigen Anpassung der Leistungshöhe nach transparenten Kriterien und zur Verknüpfung mit sozialen Diensten und Eingliederungshilfen in den Arbeitsmarkt. Umgekehrt kann eine solche Regulierung den Mitgliedstaaten weitreichende Spielräume garantierend belassen, etwa zur Verortung der Finanzierungs- und Verantwortungs- und Verwaltungsverantwortung auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene (zu zahlreichen weiteren Regulierungsgegenständen und -vorschlägen verschiedener Autor:innen vgl. Benz 2019, S. 27).

Inzwischen sprechen sich etwa das Europäische Parlament, der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und verschiedene Parteien – in Deutschland etwa Die Linke, die SPD und Bündnis 90/Die Grünen – für rechtsverbindliche europäische Mindeststandards in der Grundsicherung aus (Benz 2019, S. 20 ff.). Es gibt also Gegenbewegungen zum Sozialdumping-Druck auf die Mindestsicherungssysteme und ihre Berechtigten und damit zu Interessenträger:innen, die das »Europäische Sozialmodell« im Binnenmarkt grundsicherungspolitisch möglichst unkonkret und faktisch allein in nationaler Zuständigkeit belassen wollen.

Unter Fürsprecher:innen und Gegner:innen europäischer Grundsicherungsregulierung ist die nötige Rechtsgrundlage, an die für eine Richtlinie anzuknüpfen wäre, durchaus umstritten:

- Fokussiert man Grundsicherungssysteme als Sozialschutzsysteme (so etwa Kingreen 2017), bietet sich Artikel 153, Absatz 1, Buchstabe c im Vertrag über die Arbeitsweise der EU an. Hiernach sind Mindeststandards auf Vorschlag der EU-Kommission per Richtlinie möglich, allerdings mit der hohen Hürde eines einstimmigen Beschlusses des Rates aller 27 nationalen Arbeits- und Sozialminister:innen. Das Europäische Parlament, der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen sind vor Beschlussfassung lediglich anzuhören. Gegebenenfalls könnten auch einzelne Zweige der Sozialhilfe und Systeme wie das Asylbewerberleistungsgesetz von den Mindeststandards der im AEUV verankerten Richtlinie erfasst sein (Kingreen 2017, S. 25 f.).
- Sieht man Grundsicherungssysteme hingegen (so etwa Gorjão-Henriques/Sousa Ferro/ Brito Camacho 2010; van Lancker/Aranguiz/Verschueren 2020) primär als wesentliches Element einer Politik zur Integration von Personen, die vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind (Art. 153 Abs. 1 lit. h AEUV), kann der Rat die Richtlinie – wiederum nur auf Vorschlag der EU-Kommission – mit mindestens 15 hinreichend bevölkerungsstarken seiner 27 Mitglieder (Art. 16 Abs. 4 EUV) und nur zusammen mit dem Europäischen Parlament (Art. 294 AEUV) erlassen. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen sind auch hier anzuhören.
- Keine regulierenden, sondern nur wechselseitiges Lernen fördernde und zielvereinbarende Maßnahmen sind möglich, so man die beiden oben genannten Buchstaben in Artikel 153 Absatz 1 AEUV für nicht tragfähig hält, um eine Mindeststandards setzende EU-Richtlinie zu legitimieren, sondern nur die Buchstaben j (Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung) und/oder k (Modernisierung der Sozialschutzsysteme). Diese Ansicht vertritt etwa die Gruppe der Arbeitgeber:innen im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (vgl. EWSA 2019, S. 4 und 15).

Nachdem der Rat die EU-Kommission auf Initiative der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im Oktober 2020 aufgerufen hat, den bestehenden Rahmen an EU-Aktivitäten zur Grundsicherung in den Mitgliedstaaten weiterzuentwickeln (Rat 2020), hat die Kommission im Frühjahr 2021 den Vorschlag einer erneuten Ratsempfehlung für 2022 angekündigt. Bemerkenswert hierbei ist, dass sich Nicolas Schmit, der amtierende EU-Kommissar für Beschäftigung und Soziales, für die Verständigung auf eine Richtlinie ausgesprochen hatte (Schmit 2020, 12:52–15:13), nachdem seine Vorgängerin im Amt, Marianne Thyssen, noch 2016 vor dem EU-Parlament bekundet hatte, sie sehe keine Kompetenzgrundlage für rechtlich bindende EU-Maßnahmen zur Grundsicherung (EP 2017, S. 41).

Neben der EU-Kommission – und je nach Gesetzgebungsverfahren auch dem EU-Parlament – sind auf jeden Fall die im Rat der Arbeits- und Sozialminister:innen versammelten Mitgliedstaaten zentrale Akteure, die einen appellativen Empfehlungs- oder regulierenden Richtlinienvorschlag der EU-Kommission auch scheitern lassen könnten. Die Erzielung von einstimmiger Zustimmung ist hier auch nach dem erfolgten Austritt des Vereinigten Königreichs kaum zu erwarten. Für eine Mehrheitsentscheidung müssten immer noch hinreichend viele Nationalregierungen gewonnen werden.

Hier deutet sich eine unsichere und vielschichtige Interessenlage an. Zwischen dem Vereinigten Königreich einerseits, das bislang meist verlässlich europäische Sozialstandards abgelehnt hat, und den Sozialminister:innen von Italien, Portugal und Spanien andererseits, die öffentlich eine Grundsicherungsrichtlinie fordern (Mendes Godinho/Iglesias/Catalfo 2020), finden sich ungeachtet der Zustimmung aller Nationalregierungen zur Grundrechtecharta und zur Säule sozialer Rechte verschiedene Positionen:

- EU-skeptische, konservative und rechtsliberale Parteien und Regierungen, die EU-europäische Sozialstandards eher ablehnen;
- skandinavische Länder, die EU-Sozialstandards gegenüber ebenfalls skeptisch sind, so sie früher oder später einheimisch höhere Standards infrage stellen könnten;
- Koalitionsregierungen mit unterschiedlichen Positionen, etwa in Österreich, wo die Grünen europäische Rechtsvorschriften für »angemessene Mindesteinkommenssysteme in allen europäischen Ländern« fordern (Die Grünen 2019, S. 19). Wird sich das grün geführte Sozialministerium aber im Rahmen einer konservativ geführten Regierung in Brüssel tatsächlich für bindende Mindeststandards einsetzen?

Hinzu kommen

- eher wenig am Thema interessierte Länder, weil dort kein hinreichender Problemdruck gesehen wird oder es als politisch heikel erscheint – etwa mit seinen Bezügen zur EU-Binnenwanderung aus Armutsgründen und zur Flucht-/Asylpolitik –;
- wegen Neuwahlen zeitweise kaum sprachfähige Regierungen, etwa während der zuletzt über einjährigen Bemühungen um eine Koalition in Belgien;
- Länder wie Bulgarien, Griechenland und Rumänien, für die schrittweise erhöhte EU-weite Mindeststandards erhebliche Mehraufwendungen, umge-

kehrt aber ansonsten nicht zu erwartende finanzielle Umsetzungshilfen bedeuten könnten;

- Länder bzw. Regierungen, in denen sich einflussreiche Politiker:innen schon häufiger für europäische Sozialstandards und die Solidarität zwischen Mitgliedstaaten in sozialen Fragen eingesetzt haben – so etwa in Luxemburg der langjährige christdemokratische Regierungschef und spätere EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker und der sozialdemokratische Außenminister Jean Asselborn –, freilich ohne dass damit bereits Gewissheit über die Position des Landes im konkreten Fall bestünde.

Erfahrungen aus früheren Prozessen und mit dem komplexen Entscheidungssystem der EU sprechen auch hier eher für nur zum Teil verhärtete Pro- und Kontra-Positionen, teils aber auch für fragile, irritierbare Interessenbalancen bei einzelnen Akteur:innen (vgl. hierzu Eichener 2000), aber nicht für ein Vorhaben, dessen Scheitern oder Gelingen bereits vorab vorhersagbar ist.

Falls die nötige Einstimmigkeit oder Mehrheit im Rat nicht herstellbar sein sollte, aber ein Teil der Mitgliedstaaten sich gleichwohl wechselseitig Mindeststandards in der Grundsicherung garantieren will, bliebe im Rahmen der EU noch die sogenannte »Verstärkte Zusammenarbeit« (siehe etwa den »Schengenraum«) und jenseits der EU entweder das Instrument bi- oder multilateraler Verträge oder eine an das Europäische Fürsorgeabkommen von 1953 anknüpfende Initiative im Europarat. In bestimmten Fallkonstellationen können juristische Klagen weiterhin eine Option zur Klärung und Durchsetzung von grundsichernden Mindeststandards für Einwohner:innen der Mitgliedstaaten sein.

5. Fazit

Einer Lesart der Kompetenzgrundlagen für EU-europäische Politik zufolge kann diese lediglich gegenseitiges Lernen mittels Peer-Reviews und Kennzahlen sowie unverbindliche gemeinsame Zielsetzungen anregen. Dies gilt, so man glaubt oder behauptet, sich grundsicherungspolitisch allein auf Buchstabe j und k des für sozialpolitische Fragen einschlägigen Artikels 153 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU berufen zu können. Unter der Bedingung einstimmiger Entscheidungen im Rat der nationalen Arbeits- und Sozialminister:innen sind hingegen schrittweise einzuführende Mindeststandards für die Grundsicherung von Personen möglich, die die sozialrechtliche Eigenschaft als (ehemalige) Arbeitnehmer:innen erfüllen (Art. 153 lit. c AEUV; vgl. Kingreen 2017).

Per Mehrheitsentscheidung erscheint eine europäische Regulierung über Mindeststandards für die Grundsicherung bei Anknüpfung an Buchstabe h auch für weitere klassische Bereiche der Sozialhilfe möglich. Dies gilt, so man auch deren Leistungsberechtigte (sachlich korrekt!) als Personen begreift, die aus dem Arbeitsmarkt teilweise (»working poor«) oder bei Nichterwerbsfähigkeit vollständig ausgegrenzt sind, und Sozialhilfe- oder Asylbewerberleistungen ferner (ebenfalls sachlich korrekt!) als Instrumente ansieht, die nicht nur die Existenzsicherung zum Ziel haben, sondern auch auf eine (Re-)Integration in die Gesellschaft und – wo immer möglich und politisch gewollt – berufliche (Wieder-)Eingliederung zielen (Benz 2019).

Auch das in Abschnitt 2 angesprochene europäische Richterrecht und die wiederholt auf EU-Ebene von Rat, Kommission und Parlament »proklamierten Grundsicherungsgarantien« – nicht nur beschränkt auf Arbeitnehmer:innen – sprechen für die Plausibilität dieser Lesart. Eine solche Fundierung EU-europäischer Regulierung der mitgliedstaatlichen Grundsicherungspolitik könnte mit redistributiven Programmatiken (Höpner 2019) und solchen zum Einbezug von Personen, die auch im engeren Sinne nicht vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind (van Lancker/Aranguiz/Verschueren 2020), verbunden werden.

Der wissenschaftliche, juristisch-praktische und politische Kampf liegt darin begründet, dass die europäischen Verträge zumindest keine eindeutigen Aussagen zur Frage grundsicherungspolitischer Kompetenzen auf EU-Ebene enthalten. Andere Regulierungs- und Redistributionsfragen zeigen allerdings, dass diese »Offenheit« der Verträge keineswegs grundsicherungsspezifisch ist. So deuten auch die Ablehnung gemeinsamer Schuldenaufnahme bei der »Griechenland-Rettung« und ihre Annahme beim »Corona-Wiederaufbauprogramm« oder die Fundierung der bezahlten Vaterschaftsmonate über Art. 153 Abs. 1 lit. i AEUV statt lit. c (siehe Abschnitt 3.3) eher auf den Modus »Wer nicht will, findet Gründe – wer will, findet Wege« hin.

Fraglich bleibt nach den Erfahrungen der letzten drei Dekaden, ob und wie Europa mittels alternativer Handlungsansätze und ohne eine auch auf EU-europäischer Ebene regulierende Grundsicherungspolitik – mit den begrenzten Effekten etwa der appellierenden Empfehlung von 1992 bis 2030 – zu einer Weltregion werden soll, die die Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung bis 2030 tatsächlich und verlässlich erreicht. Wie soll sich Europa ohne eigenes soziales Fundament glaubhaft für einen sozialen Basisschutz auch in anderen Weltregionen einsetzen, und was will Europa grundsicherungslosen Menschen und marktradikalen rechts- und linksextremen Kritiker:innen von Sozialstaatlichkeit und europäischer Integration glaubwürdig antworten (Benz 2021)?

Literatur

- Bäcker, G./Naegele, G./Bispinck, R. (2020): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, Band 1, 6. Auflage, Wiesbaden.
- Benz, B. (2004): Nationale Mindestsicherungssysteme und europäische Integration, Wiesbaden.
- Benz, B. (2019): Ohne Fundament? Perspektiven verbindlicher EU-Mindeststandards für die Mindestsicherung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Benz, B. (2021): Wohlfahrtsstaatlichkeit und Soziale Arbeit in machtresearchen-theoretischer Perspektive, in: Kraus, B./Krieger, W. (Hrsg.): Macht in der Sozialen Arbeit. Interaktionsverhältnisse zwischen Kontrolle, Partizipation und Freisetzung, 5. Auflage, Detmold, S. 225–252.
- BMAS = Bundesministerium für Arbeit und Soziales (o.J.): Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen in Deutschland (EHAP), www.bmas.de/DE/Themen/Soziales-Europa-und-Internationales/Europaeische-Fonds/EHAP/ehap.html (Abruf am 30.10.2020).
- Bontout, O./Szatmari, K. (2020): Benchmarking von Mindesteinkommen zur Förderung der Aufwärtskonvergenz, in: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): Deutschlands Vorsitz im Rat der Europäischen Union Juli–Dezember 2020. Begleitband des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Berlin, S. 72–77.
- Die Grünen (2019): Mutig für Europa! Wahlprogramm zur Europawahl 2019, Wien.
- ECHR = European Court of Human Rights (2020): Inhuman and degrading living conditions of homeless asylum-seekers without any means of subsistence: violation of Convention, Press Release ECHR 202 (2020), 2 July 2020, Straßburg.
- Eichener, V. (2000): Das Entscheidungssystem der Europäischen Union. Institutionelle Analyse und demokratietheoretische Bewertung, Opladen.
- EP = European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy (Hrsg.) (2017): Minimum Income Policies in EU Member States, Study for the European Parliament's Committee on Employment and Social Affairs, Brüssel.
- EP/Rat = Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union (2014): Verordnung (EU) Nr. 223/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zum Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen, Abl. Nr. L 72 vom 12.3.2014, S. 1–41.
- EP/Rat = Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union (2019): Richtlinie (EU) 2019/1158 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni

- 2019 zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/18/EU des Rates, Abl. Nr. L 188 vom 12.7.2019, S. 79–93.
- EU = Europäische Union (o.J.): Arbeiten im Ausland, https://europa.eu/youreurope/citizens/work/work-abroad/index_de.htm (Abruf am 30.10.2020).
- EuGH = Gerichtshof der Europäischen Union (2018): Urteil vom 21. November 2018 in der Rechtssache C-713/17, Verfahren Ahmad Shah Ayubi gegen Bezirkshauptmannschaft Linz-Land, Luxemburg.
- EuGH = Gerichtshof der Europäischen Union (2019): Pressemitteilung Nr. 33/19 vom 19. März 2019, Luxemburg.
- EU-Kommission = Europäische Kommission (2020): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, COM(2020) 682 final, Brüssel.
- Europäischer Rat (2020): Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020) – Schlussfolgerungen, EUCO 10/20, Brüssel.
- European Commission (2020): European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations. Turkey. Factsheet (last updated 26/08/2020), Brüssel.
- EWSA = Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2019): Für eine europäische Rahmenrichtlinie zum Mindesteinkommen. Initiativstellungnahme, angenommen auf der 541. Plenartagung am 20. Februar 2019, Brüssel.
- Gorjão-Henriques, M./Sousa Ferro, M./Brito Camacho, A. (2010): An EU Directive on Adequate Minimum Income: a legal assessment, Lissabon.
- Hartlapp, M. (2019): Revisiting patterns in EU regulatory social policy: (still) supporting the market or social goals in their own right?, in: Zeitschrift für Sozialreform 65(1), S. 59–82.
- Höpner, M. (2019): Eine Strategie für das »Soziale Europa«, www.mpifg.de/people/mh/paper/2019%20Hoepner%20Strategie%20fuer%20das%20Soziale%20Europa.pdf (Abruf am 14.7.2021).
- Juncker, J.-C. (2014): Zeit zum Handeln – Erklärung in der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vor der Abstimmung über die neue Kommission, Straßburg, 22. Oktober 2014, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_14_1525 (Abruf am 14.7.2021).
- Kaufmann, F.-X. (1982): Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention, in: Kaufmann, F.-X. (Hrsg.): Staatliche Sozialpolitik und Familie, München/Wien, S. 49–86.
- Kingreen, T. (2017): Ein verbindlicher EU-Rechtsrahmen für soziale Grundversicherungssysteme in den Mitgliedstaaten, Rechtsgutachten für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Forschungsbericht 491, Regensburg.

- MAGS = Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2020): Sozialbericht NRW 2020. Armuts- und Reichtumsbericht, Düsseldorf.
- Mendes Godinho, A./Iglesias, P./Catalfo, N. (2020): Rumo a um rendimento mínimo europeu, in: Público, 8. Mai 2020.
- Peña-Casas, R./Ghailani, D./Sabato, S./Nicaise, I. (2013): Towards a European minimum income, Final Report, EESC, Contribution Workers' Group, Brüssel.
- Rat = Rat der Europäischen Gemeinschaften (1992): Empfehlung 92/441/EWG des Rates vom 24.6.1992 über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung, Abl. Nr. L 245 vom 26.8.1992, S. 46–48.
- Rat = Rat der Europäischen Union (2020): Stärkung der Mindestsicherung zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in der COVID-19-Pandemie und darüber hinaus, Schlussfolgerung des Rates vom 9. Oktober 2020, Brüssel.
- Republic of Bulgaria, Ministry of Finance (2019): Europe 2020: National Reform Programme. 2019 Update, Sofia.
- Schmidt, S. K. (2019): Ein Kampf der Staatsgewalten? Die schwierige soziale Absicherung des europäischen Freizügigkeitsregimes, in: Zeitschrift für Sozialreform 65(1), S. 29–57.
- Schmit, N. (2020): mündlicher Beitrag, in: Alexandru, V./Mendes Godinho, A./Heil, H./Schmit, N./Walker, N. (Moderation): Minister:innen und Stakeholder im Dialog: Das soziale Europa in der Diskussion, Dokumentation der Konferenz »Soziales Europa – Starker Zusammenhalt«, veranstaltet vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin, 16. September 2020, www.bmas.de/DE/EU-Ratspraesidentschaft/SozialesEuropa-Konferenz/panel-artikel-4.html (Abruf am 29.10.2020).
- van Lancker, A./Aranguiz, A./Verschuere, H. (2020): Making the case for an EU framework directive on minimum income. Expert study, commissioned by EAPN, www.eapn.eu/wp-content/uploads/2020/10/EAPN-european-minimum-income-eu-framework-expert-study_October-2020-4734.pdf (Abruf am 14.7.2021).
- Winter, T. von (2019): Schwache Interessen in Gesellschaft und Staat, in: Toens, K./Benz, B. (Hrsg.): Schwache Interessen? Politische Beteiligung in der Sozialen Arbeit, Weinheim/Basel, S. 26–35.

