



Bundesverband e.V.

AWO Positionspapier: Armutsfeste Systeme der Mindestsicherung in der EU

Stand: August 2022

AWO Bundesverband e. V.

Blücherstr. 62/63
10961 Berlin
Telefon: (+49) 30 – 263 09 – 0
Telefax: (+49) 30 – 263 09 – 325 99
E-Mail: info@awo.org
Internet: awo.org

Verantwortlich: Vorstandsvorsitzende Brigitte Döcker
Ansprechpartner: Alexander Friedrich und Marius Isenberg
E-Mail: info@awo.org

© AWO Bundesverband e. V.
August 2022

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	4
Vorwort.....	6
1. Sachverhaltsdarstellung.....	8
2. Der Beitrag der EU zur Bekämpfung von Armut und zur Absicherung der Menschen in existenziellen Notlagen	9
3. Mehrwert wirksamer Mindestsicherungssysteme	12
4. Mit einer EU-Rahmenrichtlinie hin zur wirksamen Mindestsicherung	13
5. Notwendige Regelungsgegenstände einer EU-Rahmenrichtlinie	14
5.1 Armutsfestes Leistungsniveau	14
5.2 Universeller und diskriminierungsfreier Zugang	15
5.3 Aktivierende und befähigenden Aspekte	15
6. Weitere Regelungsgegenstände.....	16
7. Finanzierung wirksamer Mindestsicherungssysteme.....	16
8. Fazit.....	16

Zusammenfassung

In der Europäischen Union waren 2020 mehr als ein Fünftel der EU-Bürger*innen von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht. Die Auswirkungen der Corona-Pandemie, der Klimakrise und des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine verschärfen die Situation gerade für die am stärksten benachteiligten Personen in der EU und stellen die Mindestsicherungssysteme in den EU-Mitgliedstaaten auf eine große Bewährungsprobe.

Zwar haben alle Mitgliedstaaten soziale Mindestsicherungsinstrumente, diese unterscheiden sich jedoch im Leistungsniveau, in den Zugangsbedingungen und der tatsächlichen Inanspruchnahme sowie in Hinblick auf aktivierende und befähigende Aspekte, teils stark voneinander.

Auf EU-Ebene gibt es eine Reihe von Rechtsakten, Maßnahmen und Instrumenten zur Bekämpfung von Armut und zur Absicherung der Menschen in existenziellen Notlagen. Diese besitzen jedoch keine Rechtsverbindlichkeit, weshalb ihre Auswirkungen auf die Verbesserung der Mindestsicherung in der EU sehr begrenzt geblieben sind und bisher auch keine substanziellen Fortschritte bei der Bekämpfung von Armut vorgewiesen werden können.

Vor diesem Hintergrund setzt sich die AWO für die EU-weite Einführung einer Rahmenrichtlinie mit Grundsätzen für die soziale Mindestsicherung ein. Nur wenn jeder Mitgliedstaat verpflichtet wird, ein armutsfestes, aktivierendes und befähigendes sowie zugängliches Mindestsicherungssystem zu schaffen, können Armut und soziale Ausgrenzung in der EU wirksam bekämpft werden. Dies würde auch zur Umsetzung der Ziele der Europäischen Säule Sozialer Rechte und zur Erreichung der UN-Nachhaltigkeitsziele beitragen.

Wesentliche Regelungsgegenstände einer EU-Rahmenrichtlinie mit Grundsätzen für die soziale Mindestsicherung sind nach Auffassung der AWO Folgende:

- Mindestsicherungssysteme müssen eine **armutsfeste Höhe von Mindestsicherungsleistungen** und einen **diskriminierungsfreien und universellen Zugang** sicherstellen. Die Höhe der Mindestsicherungsleistungen sollte die europäisch definierte Armutsrisikoschwelle nicht unterschreiten.
- Mindestsicherungssysteme müssen mit **aktivierenden Arbeitsmarktmaßnahmen** für erwerbsfähige Personen und **sozialen Dienstleistungen** verknüpft werden, damit die Empfänger*innen bei der (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt unterstützt und dazu befähigt werden, in vollem Umfang an der Gesellschaft teilzuhaben. Die Arbeitsmarktmaßnahmen und sozialen Dienste sollten sich an den individuellen Bedarfen der Empfänger*innen orientieren.
- Eine armutsfeste Höhe der Mindestsicherung darf nicht durch unverhältnismäßige Sanktionen unterlaufen werden und somit existenzbedrohende Lebenslagen erzeugen. Die Ermutigung und soziale

Beteiligung der Betroffenen sollte ein wesentlicher Maßstab armutsfester Leistungen sein.

- Bei der Entwicklung, Weiterentwicklung und Implementierung von Systemen der Mindestsicherung sollten die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden, die **Zivilgesellschaft, Sozialpartner und Menschen mit Armutserfahrung miteinzubeziehen**.
- Untermauert werden sollte die Rahmenrichtlinie mit **regelmäßigen Berichterstattungen durch die Mitgliedstaaten**, welche einen Informations- und Erfahrungsaustausch untereinander ermöglichen und die Fortschritte bei der Umsetzung messen.
- Es muss sichergestellt werden, dass eine europäische Richtlinie nicht zu Standardverschlechterungen in den Mitgliedstaaten führt. Mit einer **Fortschrittsklausel** würde den Mitgliedstaaten ausdrücklich empfohlen werden, Standards über die Grundsätze hinaus zu setzen.
- Um die Mitgliedstaaten bei der Implementierung und Weiterentwicklung von Mindestsicherungssystemen zu unterstützen, ist die **Anpassung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes** durch die Einführung einer „Goldenen Regel“ sinnvoll, die es den Mitgliedstaaten erlauben würde, bestimmte Arten der öffentlichen Investitionen von der Berechnung ihres öffentlichen Defizits abzuziehen. Langfristig sollte die EU die Konvergenz bei der Fortentwicklung von sozialen Mindestsicherungssystemen fördern.

Vorwort

Liebe Leser*innen,

die Arbeiterwohlfahrt setzt sich seit mehr als 100 Jahren für Menschen in Notlagen ein. „Die Zukunft ist offen, wir aber wollen sie gestalten.“ So lautet der erste Satz des Grundsatzprogramms der AWO. Der Anspruch, die Zukunft so zu gestalten, dass alle Menschen selbstbestimmt und erfüllt leben können, macht bei der AWO jedoch keinen Halt an den nationalen Grenzen. Unser Solidaritätsgedanke erstreckt sich weltweit. Im Rahmen der Europäischen Union arbeiten wir in Brüssel, wo die AWO mit einem eigenen Europabüro vertreten ist, eng mit unseren Partnerorganisationen zusammen, um eine bessere Zukunft für alle Bürger*innen Europas zu erreichen.

Bereits seit 1992 gibt es Bemühungen auf EU-Ebene, in der gesamten Union angemessene Mindestsicherungssysteme zu ermöglichen. Während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft wurde die Idee von der Schaffung eines Rechtsrahmens für angemessene Mindestsicherungssysteme in der EU wieder ins Zentrum gerückt. Die Europäische Kommission hat daraufhin Anfang 2022 ein Konsultationsverfahren für eine Ratsempfehlung für angemessene Mindesteinkommensregelungen durchgeführt. Der Vorschlag für eine Ratsempfehlung wird im dritten Quartal 2022 in Brüssel vom Rat behandelt.

Die Initiative ist ein guter und wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Aus Sicht der AWO sollte dieser aber nur ein Zwischenschritt auf dem Weg zu einem verbindlichen Rechtsrahmen sein. Dabei nehmen wir auch die deutsche Bundesregierung in die Pflicht, die sich in ihrem Koalitionsvertrag dafür ausgesprochen hat, soziale Sicherungssysteme in der EU und den Mitgliedstaaten „vertragsgemäß“ zu stärken.

Die AWO hat sich nicht nur in ihrem Grundsatzprogramm, sondern explizit aufgrund der Beschlusslage der letzten Bundeskonferenz 2021 dazu selbst verpflichtet, sich auf europäischer Ebene für die konsequente und verbindliche Umsetzung der Inhalte der Europäischen Säule sozialer Rechte einzusetzen. Besondere Schwerpunkte liegen hier auf der Verabschiedung von Grundsätzen für soziale Mindestsicherungssysteme und nationale Mindestlohnregelungen, der Bekämpfung von (Kinder-)Armut, der sozialen und gerechten Gestaltung eines dringend notwendigen ökologischen Wandels sowie auf der Stärkung der gemeinnützigen Sozialwirtschaft in Europa.

Dass die Bewältigung der großen Herausforderungen unserer Zeit nur durch gemeinsame Anstrengungen funktionieren kann, haben uns die Corona-Pandemie, die täglich sichtbaren Auswirkungen der Klimakrise und zuletzt der russische Angriffskrieg auf die Ukraine mit seinen dramatischen Folgen auf humanitärer, aber auch wirtschaftlicher Ebene klar vor Augen geführt.

Gerade vor dem Hintergrund der derzeitigen Rekordinflation zeigen wir in diesem Papier auf, welchen Beitrag eine Rahmenrichtlinie mit Grundsätzen für eine soziale

Mindestsicherung zur sozialen Aufwärtskonvergenz und zur Verbesserung des Lebens vieler Bürger*innen in der EU leisten könnte.

A handwritten signature in blue ink, consisting of the name 'Michael' followed by a stylized monogram 'MG'.

Michael Groß
Vorsitzender des Präsidiums

1. Sachverhaltsdarstellung

In der Europäischen Union (EU) waren 2020 mehr als 94 Mio. Personen (21,5 %) von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht.¹ Das bedeutet, dass mehr als ein Fünftel der europäischen Bevölkerung entweder nach der gängigen statistischen Definition armutsgefährdet sind, unter erheblichen materiellen Entbehrungen leiden oder in einem Haushalt mit sehr niedriger Erwerbsbeteiligung leben. Besonders stark von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind Kinder und Jugendliche. Aber auch Frauen, Menschen mit Behinderung und gesundheitlichen Beeinträchtigungen, und Migrant*innen sind überproportional von Armut bedroht.

Die Herausforderungen der Corona-Pandemie haben die Situation gerade für die am stärksten benachteiligten Personen in der EU noch weiter verschärft. Gleichzeitig spüren die Menschen die Folgen des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine. Die damit einhergehenden Preissteigerungen, insbesondere im Energiebereich und bei Lebensmitteln, treffen besonders diejenigen Personen und Haushalte, die ein geringes Einkommen haben und keine finanziellen Rücklagen besitzen, um diese besonderen Härten abzufedern. Dadurch geraten auch Personen und Haushalte in existenzielle Notlagen, die nach statistischer Definition nicht als armutsgefährdet gelten.

Hinzu kommen die weitreichenden Auswirkungen des Klimawandels. In der EU sind besonders die von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen schon heute den gesundheitlichen, sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Klimakrise ausgesetzt. Die Erreichung einer klimaneutralen EU erfordert weitreichende Strategien und Maßnahmen, die einen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel anstoßen. Der damit einhergehende Transformationsprozess kann zu sozialen Verwerfungen führen, falls keine sozialen Maßnahmen ergriffen werden, die besonders benachteiligte Personen wirksam unterstützen.

Die bestehenden wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten innerhalb der Mitgliedstaaten und zwischen den Regionen tragen zu einem Legitimationsverlust der EU bei und schaffen einen Nährboden für rechtspopulistische und demokratiefeindliche Bewegungen in Europa. Die zur Bewältigung der Klimakrise gebotenen Maßnahmen können diese Entwicklung weiter beschleunigen. Zudem führt die hohe soziale Ungleichheit dazu, dass Menschen aufgrund ihrer Lebensverhältnisse dazu gezwungen sind, ihre Heimat zu verlassen und in andere Mitgliedstaaten abzuwandern.

Die genannten Herausforderungen stellen die Mindestsicherungssysteme in den EU-Mitgliedstaaten auf eine große Bewährungsprobe. Zwar haben alle Mitgliedstaaten soziale Mindestsicherungsinstrumente, diese unterscheiden sich jedoch im Leistungsniveau, in den Zugangsbedingungen und der tatsächlichen

¹ [Eurostat \(2022\)](#)

Inanspruchnahme sowie in Hinblick auf aktivierende und befähigende Aspekte, teils stark voneinander.²

- Das **Leistungsniveau** der sozialen Mindestsicherung liegt in vielen Mitgliedstaaten unterhalb der Armutsschwelle und bekämpft Armut folglich nur unzureichend. In der EU liegt das Leistungsniveau in den meisten Mitgliedstaaten zwischen 20 % und 80 % der nationalen Armutsschwelle. Nur wenige Mitgliedstaaten erreichen ein Leistungsniveau, das der Armutsschwelle entspricht.
- Die **Abdeckung und Inanspruchnahme** von Mindestsicherungsleistungen weisen teils große Lücken auf. Die EU-Kommission führt an, dass durchschnittlich 35 % der von Armut betroffenen Menschen im erwerbsfähigen Alter in der EU nicht durch Mindestsicherungssysteme oder andere Sozialleistungen abgesichert sind. Gründe hierfür sind u. a., dass die betroffenen Personen oder Haushalte die Anspruchsvoraussetzungen aufgrund von aufenthalts- oder altersbezogenen **Zugangsbeschränkungen** nicht erfüllen, während andere aus Unkenntnis oder aus Angst vor Stigmatisierung keine Leistungen beantragen.
- Die Bereitstellung von Mindestsicherungsleistungen ist vielfach abhängig von der Teilnahme an aktivierenden **Arbeitsmarktmaßnahmen** und mit Sanktionsmechanismen verknüpft. Während bei Nichterfüllung von Pflichten Sanktionen verhängt werden, gibt es häufig keine individuell angepassten aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen zur (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt, die die Empfänger*innen bei der Pflichterfüllung unterstützen.
- In vielen Mitgliedstaaten mangelt es am Zugang zu befähigenden **sozialen Dienstleistungen**, die Empfänger*innen individuell und bedarfsorientiert bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft unterstützen.

2. Der Beitrag der EU zur Bekämpfung von Armut und zur Absicherung der Menschen in existenziellen Notlagen

Die soziale Ausrichtung der gemeinsamen Aktivitäten ist ein zentrales Ziel der EU. So ist im geltenden Primärrecht der EU in Art. 3 Abs.3 EUV (Vertrag über die Arbeitsweise der EU) normiert, dass die Union auf eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft hinwirkt, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt. Neben dem Unionsziel des sozialen Fortschritts sind in Art. 3 Abs. 3 EUV die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und die Förderung der sozialen Gerechtigkeit und des sozialen Schutzes als Ziele festgeschrieben.

Auf europäischer Ebene gibt es eine Vielzahl von Rechtsakten zur Bekämpfung von Armut und Absicherung der Menschen in existenziellen Notlagen, darunter:

² Aufforderung zur Stellungnahme zur Initiative „Empfehlung zum Mindesteinkommen“ (2022). Online abrufbar [hier](#).

- Die Empfehlung 92/441/EWG des Rates vom 24. Juni 1992 über die gemeinsamen Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung sowie die Empfehlung 92/442/EWG des Rates über die Annäherung der Ziele der Politiken im Bereich des sozialen Schutzes. Gegenstand der Empfehlungen sind die sozialen Sicherungssysteme der Mitgliedstaaten sowie Kriterien für eine angemessene Ausgestaltung der Systeme.
- Die Grundrechte-Charta (GR-Charta) der Europäischen Union von 2000. In Art. 34 GR-Charta ist das (Grund-)Recht auf soziale Unterstützung für alle Menschen verankert, die über nicht ausreichende Mittel für ein menschenwürdiges Leben verfügen. Bei der Umsetzung müssen die Gepflogenheiten und Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden. Die sozialen Grundrechte sollten auch von den Mitgliedstaaten als Richtschnur für die nationale Politikgestaltung angesehen werden.³
- Die Empfehlung 2008/867/EG der EU-Kommission zur aktiven Eingliederung von aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen. Die EU-Kommission empfiehlt darin eine Strategie zur sozialen Inklusion, die drei Teile umfasst: a) Angemessene Einkommensunterstützung, b) Integrative Arbeitsmärkte und c) Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen.
- Die Schlussfolgerungen des Rates vom 9. Oktober 2020 zur Stärkung der Mindestsicherung zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in der COVID-19-Pandemie und darüber hinaus, die die Mitgliedstaaten dazu auffordern, zugängliche, angemessene und befähigende Mindestsicherungssysteme auszuarbeiten. Die Mitgliedstaaten betonen darin die Notwendigkeit von Mindestsicherungssystemen zur Armutsbekämpfung und Krisenbewältigung.

Zwar sind die Empfehlungen und die Ratsschlussfolgerungen rechtlich unverbindlich, sie schaffen jedoch eine politische Verpflichtung und zeigen, dass ein politischer Konsens über europäische Grundsätze für die Mindestsicherung auf europäischer Ebene bereits erreicht wurde.

Des Weiteren gibt es auf EU-Ebene auch „weiche“ Maßnahmen und Instrumente zur Bekämpfung von Armut und zur Stärkung der sozialen Dimension, die über das Primärrecht hinausgehen, darunter:

- Die 2010 initiierte Europa-2020-Strategie für „intelligentes, nachhaltiges und inklusives Wachstum“. Diese ist Ende 2020 ausgelaufen und hatte u. a. die Zielsetzung, die von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen bis 2020 um 20 Millionen Personen zu reduzieren. Die Armut Diese Zielsetzung konnte nicht erreicht.⁴

³ Die GR-Charta von 2000 wurde 2007 in den Vertrag von Lissabon aufgenommen und erhielt mit Inkrafttreten am 1. Dezember 2009 ihre Rechtsverbindlichkeit.

⁴ Vgl. EU-Parlament (2021): Bekämpfung von Armut, sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung. Online abrufbar [hier](#).

- Die im November 2017 proklamierte Europäischen Säule Sozialer Rechte. Darin werden Grundsätze für gut funktionierende Arbeitsmärkte und stabile Sozialsysteme festgeschrieben. Die Säule umfasst insgesamt 20 Grundsätze in den drei Dimensionen „Chancengleichheit, Arbeitsmarktzugang und faire Arbeitsbedingungen“, „Sozialschutz“ und „soziale Inklusion“. In der Säule wird unter Grundsatz 14 Bezug zur sozialen Mindestsicherung genommen: „Jede Person, die nicht über ausreichende Mittel verfügt, hat in jedem Lebensabschnitt das Recht auf angemessene Mindesteinkommensleistungen, 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 Mindesteinkommensleistungen mit Anreizen zur (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt kombiniert werden“.⁵ Zwar sind die Grundsätze der Säule nicht einklagbar, jedoch haben sich die Mitgliedstaaten und die EU-Organe dazu verpflichtet, diese umzusetzen.
- Der Aktionsplan zur Umsetzung der Säule, welcher im März 2021 von der EU-Kommission vorgelegt wurde. Dieser beinhaltet konkrete Maßnahmen, mit denen gut funktionierende Arbeitsmärkte und stabile Sozialsysteme erreicht werden sollen. Außerdem beinhaltet er drei neue EU-Kernziele, denen zufolge bis 2030 mindestens 78 % der 20-64-Jährigen in einem Arbeitsverhältnis sein und mindestens 60 % der Erwachsenen an einer (Weiter-)Bildungsmaßnahme teilnehmen sowie die Anzahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen um mindestens 15 Millionen, darunter 5 Millionen Kinder, reduziert werden sollen.⁶

Die bisherigen vielfältigen Rechtsakte, Maßnahmen und Instrumente auf EU-Ebene zur Bekämpfung von Armut und zur Absicherung der Menschen in existenziellen Notlagen setzen wichtige Impulse, um die Mindestsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten zu stärken und Armut zu bekämpfen. Sie besitzen jedoch keine Rechtsverbindlichkeit, weshalb ihre Auswirkungen auf die Verbesserung der Mindestsicherung in der EU sehr begrenzt geblieben sind und bisher auch keine substanziellen Fortschritte bei der Bekämpfung von Armut vorgewiesen werden können.

Dies gilt auch für die 2022 von der EU-Kommission gestartete Initiative „Ratsempfehlung für Mindesteinkommen“. Sie setzt zwar richtige und wichtige Impulse für armutsfeste Mindestsicherungssysteme in allen EU-Mitgliedstaaten, durch die fehlende Rechtsverbindlichkeit besteht jedoch auch hier wieder die Befürchtung, dass sich die Effekte auf die Verbesserung der Mindestsicherung in Grenzen halten, da keine verbindlichen Mindeststandards gesetzt werden.

⁵ [EU-Kommission \(2022\)](#).

⁶ [EU-Kommission \(2022\)](#). Die AWO hat im Rahmen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zur Festlegung nationaler Ziele im Rahmen der EU-2030-Ziele durch die Bundesregierung Stellung bezogen. Online abrufbar [hier](#).

3. Mehrwert wirksamer Mindestsicherungssysteme

Die Mindestsicherung dient als soziales Auffangnetz und hat zum Ziel, das soziale Existenzminimum der Empfänger*innen zu sichern. In vielen Mitgliedstaaten ist die Mindestsicherung mit Arbeitsmarktmaßnahmen und sozialen Diensten verknüpft. Diese sind jedoch häufig unzureichend ausgestaltet, um Empfänger*innen bei der (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft individuell und bedarfsorientiert zu unterstützen. Kommen eine niedrige Inanspruchnahme und ein Leistungsniveau unterhalb der Armutsschwelle hinzu, ist die Wirksamkeit der Mindestsicherung begrenzt. Dabei hat eine wirksame Mindestsicherung eine Reihe von positiven Auswirkungen, sowohl auf die Empfänger*innen im Einzelnen als auch auf die Volkswirtschaft und die Gesellschaft insgesamt.

Aus Sicht der AWO sind wirksame Mindestsicherungssysteme in den EU-Mitgliedstaaten unabdingbar, da sie:

- vor (verfestigter) Armut und sozialer Ausgrenzung schützen. Sie fördern die Chancengleichheit, Teilhabe und Zukunftsperspektiven und ermöglichen ein Leben in Würde. Verknüpft mit individuellen bedarfsorientierten Arbeitsmarktmaßnahmen und sozialen Dienstleistungen unterstützen sie die Empfänger*innen bei der (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft.⁷
- dazu beitragen, soziale Ungleichheiten innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten abzubauen, und so die soziale Aufwärtskonvergenz und die soziale Dimension insgesamt fördern.
- eine wirtschaftliche, stabilisierende Funktion besitzen. Wirksame Mindestsicherungssysteme können Volkswirtschaften krisenfester machen, indem sie die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen in Krisenzeiten sichern. Die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Corona-Pandemie, der Klimakrise und des Angriffskrieges Russlands gegen die Ukraine zeigen deutlich, dass effiziente Stabilisierungsinstrumente benötigt werden, um konjunktur- und krisenbedingte Ungleichgewichte innerhalb der EU abzufedern.⁸
- eine wichtige Rolle bei der Bewältigung der sozialen Folgen der Klimakrise spielen. Indem sie die Folgen abfedern, leisten sie einen nennenswerten Beitrag zur sozial-ökologischen Transformation. In der Erklärung des G7-Treffens der Minister*innen für Arbeit und Beschäftigung vom 24.05.2022 wird hervorgehoben: „Universeller Zugang zu Sozialschutz ist entscheidend, um

⁷ Vgl. Schlussfolgerungen des Rates vom 9. Oktober 2020: Stärkung der Mindestsicherung zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in der COVID-19-Pandemie und darüber hinaus. Darin wird hervorgehoben: „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 [...]“

⁸ Vgl. Schlussfolgerungen des Rates vom 9. Oktober 2020: Stärkung der Mindestsicherung zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in der COVID-19-Pandemie und darüber hinaus. Darin wird hervorgehoben: „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“.

die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen zu beschleunigen“. Zudem wird der besondere Wert universeller und angemessener Sozialschutzsysteme betont, „der sich umso mehr in Zeiten von Krisen, Pandemien, verschärfter Ungleichheit, des fortschreitenden Klimawandels und der Umweltzerstörung zeigt“.⁹

4. Mit einer EU-Rahmenrichtlinie hin zur wirksamen Mindestsicherung

Aus Sicht der AWO braucht es für eine wirksame Mindestsicherung in der EU einen verbindlichen Rechtsrahmen in Form einer Rahmenrichtlinie mit Grundsätzen für die soziale Mindestsicherung. Nur wenn jeder Mitgliedstaat verpflichtet wird, ein armutsfestes, aktivierendes und befähigendes sowie universelles und zugängliches Mindestsicherungssystem zu schaffen, können Armut und soziale Ausgrenzung in der EU wirksam bekämpft werden.

Die europaweite Einführung einer Rahmenrichtlinie würde auch dazu beitragen, den Grundsatz 14 der Europäischen Säule Sozialer Rechte spürbar umzusetzen und das selbst gesetzte Armutsbekämpfungsziel zu erreichen, die von Armut betroffenen Menschen in der EU bis 2030 um 15 Millionen zu senken. Ebenso würde auch die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen beschleunigt werden, insbesondere Ziel 1 „Keine Armut“ und Ziel 8 „Weniger Ungleichheit“.

Die Rechtfertigung für das Tätigwerden im Bereich der Mindestsicherung erhält die EU durch ihr Primärrecht, die GR-Charta von 2000 und die Europäische Säule Sozialer Rechte. Strittig ist jedoch, ob eine Rechtsgrundlage für eine verbindliche EU-Rechtsvorschrift existiert.

Es liegen wissenschaftliche Gutachten vor, die im bestehenden Primärrecht der EU Rechtsgrundlagen für die Einführung einer EU-Rahmenrichtlinie erkennen.¹⁰ Bestärkt werden diese Stimmen durch den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA), der eine EU-Rahmenrichtlinie als konkrete Initiative für die Stärkung der Mindestsicherung empfiehlt.¹¹

Als Rechtsgrundlage wird dabei häufig Art. 153 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der EU) herangezogen, welcher Regelungskompetenzen im sozialen Bereich beinhaltet.¹² Die AWO stützt sich auf **Art. 153 Abs. 1 lit. h) AEUV** als eine geeignete Rechtsgrundlage für die Verabschiedung einer Rahmenrichtlinie per Mehrheitsbeschluss, die schrittweise durch die Mitgliedstaaten umzusetzen ist. Die

⁹ G7 Treffen der Ministerinnen und Minister für Arbeit und Beschäftigung, Erklärung: Just transition: Make it work. Sicherung menschenwürdiger und hochwertiger Arbeit in ökologischen Wirtschaftssystemen, 2022. Online abrufbar [hier](#)

¹⁰ Vgl. Dr. Benjamin Benz, Gutachten: Ausgestaltung eines europäischen Rechtsrahmens für Mindestsicherung, 2019; vgl. Dr. Thorsten Kingreen, Rechtsgutachten: Ein verbindlicher EU-Rechtsrahmen für soziale Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten, 2017.

¹¹ Vgl. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, Stellungnahme: Für eine europäische Rahmenrichtlinie zum Mindesteinkommen, SOC/584, 2019. Online abrufbar [hier](#).

¹² Artikel 153 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union betrifft die Rolle der EU bei der Unterstützung der Tätigkeit der Mitgliedstaaten in den Bereichen Förderung der Beschäftigung, Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials und Bekämpfung von Ausgrenzung.

Norm dient der Wiedereingliederung von aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen. Die sprachliche Beschränkung „berufliche Eingliederung“ in der deutschen Sprachfassung des AEUV sollte jedoch nicht zu kurz gefasst werden. In der englischen sowie in weiteren Versionen des AEUV wird der Begriff „Integration“ genutzt, der nach Auffassung der AWO den aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personenkreis erweitert und sowohl erwerbsfähige als auch nichterwerbsfähige Personen darunter fassen lässt.

Die AWO weist darauf hin, dass die Rahmenrichtlinie lediglich dazu dienen sollte, Mindeststandards zu setzen, die weniger leistungsfähige Mitgliedstaaten nicht überfordern und leistungsstarke Mitgliedstaaten nicht daran hindern, ein höheres Schutzniveau zu gewährleisten. Die Art und Weise zu ändern, wie Mindestsicherungssysteme in den EU-Mitgliedstaaten funktionieren, wäre nicht zielführend. Zur Wahrung der Subsidiarität sollte die konkrete inhaltliche Ausgestaltung der sozialen Mindestsicherung weiterhin bei der nationalen Gesetzgebung liegen.

- Den Mitgliedstaaten bleibt es im Wesentlichen selbst überlassen, das konkrete Existenzminimum unter Berücksichtigung der Bedingungen im jeweiligen Staat zu bestimmen.
- Die Mitgliedstaaten entscheiden über das Verfahren zur Ermittlung des Existenzminimums (sofern es effektiv und transparent ist).
- Die Mitgliedstaaten entscheiden über sonstige, für den Rechtsbereich relevante Strukturen, etwa die Behördenzuständigkeiten und die Verwaltungsverfahren.

5. Notwendige Regelungsgegenstände einer EU-Rahmenrichtlinie

Nach Auffassung der AWO können auf europäischer Ebene Grundsätze verbindlich geregelt werden, die ein Mitgliedstaat mindestens erfüllen muss, um ein menschenwürdiges und armutsfestes Leben für alle Bürger*innen zu ermöglichen. Dabei sollten auch die vorhandenen europäischen Rechtsakte, welche in Kapitel 2 genannt werden, berücksichtigt werden.

Aus Sicht der AWO müssen zu den Regelungsgegenständen der Richtlinie mindestens ein **armutsfestes Leistungsniveau**, ein **universeller und diskriminierungsfreier Zugang** und die **soziale, kulturelle und wirtschaftliche Aktivierung und Befähigung** von Leistungsempfänger*innen gehören.

5.1 Armutsfestes Leistungsniveau

Mit Mindestsicherungsleistungen muss grundsätzlich das Existenzminimum gesichert werden und die Empfänger*innen vor Armut und sozialer Ausgrenzung geschützt werden. Maßstab bei der Festlegung der Leistungshöhe muss die Teilhabe des Einzelnen in sozialer, kultureller und wirtschaftlicher Hinsicht sein. Die Höhe der Mindestsicherungsleistungen sollte die europäisch definierte Armutsrisikoschwelle (= 60 % des verfügbaren nationalen Medianäquivalenzeinkommens) nicht unterschreiten.

Für die Ermittlung, Anhebung und Gewährleistung des Leistungsniveaus sind auch besondere Härten zu berücksichtigen, die durch Krisensituationen wie Corona-Pandemie, Energiearmut oder Klimawandel entstehen. Es sollte regelmäßig überprüft werden, ob das Leistungsniveau vor Armut schützt und gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht und vor diesem Hintergrund auch regelmäßig an die Preisentwicklung in dem jeweiligen Mitgliedstaat angepasst werden.

Eine Rahmenrichtlinie darf hingegen nicht darauf abzielen, das gleiche Leistungsniveau in allen EU-Mitgliedstaaten festzulegen. Vielmehr sollte es das Leistungsniveau im Verhältnis zum Einkommens- und Preisniveau eines Landes betrachten.

5.2 Universeller und diskriminierungsfreier Zugang

Mindestsicherungssysteme sollten so gestaltet sein, dass ein diskriminierungsfreier und universeller Zugang für Personen zu diesen besteht, die von Armut bedroht sind. Das umfasst Personen, die erwerbslos sind oder nicht arbeiten können. Gleichzeitig sind Personen umfasst, die trotz Erwerbstätigkeit armutsbedroht sind. Eine Zugangsbeschränkung, z. B. aufgrund des Aufenthaltsstatus, ist grundsätzlich auszuschließen.

Zusätzlich müssen die Verwaltungs- und Durchführungsverfahren für Mindestsicherungssysteme so gestaltet werden, dass sie für die Leistungsberechtigten verständlich sind, die Beantragung einfach ist und sich die (potenziellen) Empfänger*innen nicht stigmatisiert oder entwürdigt fühlen. Dies würde auch die Inanspruchnahme von Leistungen fördern.

Die Digitalisierung kann in einigen Fällen den Zugang zur Mindestsicherung verbessern. Dies setzt jedoch voraus, dass sie nicht zu einer Verkomplizierung der Verfahren führt. Es muss daher darauf geachtet werden, dass die Digitalisierung nicht dazu führt, dass die Mindestsicherung für Menschen unzugänglich wird. Insbesondere dann, wenn sie nicht über (ausreichende) digitale Bildung oder Infrastruktur verfügen. In vielen Fällen ist die persönliche Vorsprache bei öffentlichen Behörden weiterhin unerlässlich, um eine ordnungsgemäße Leistungserbringung und den Zugang zur Mindestsicherung zu gewährleisten.

5.3 Aktivierende und befähigenden Aspekte

Mindestsicherungssysteme müssen mit aktivierenden Arbeitsmarktmaßnahmen für erwerbsfähige Empfänger*innen und sozialen Diensten verknüpft werden, damit die Empfänger*innen bei der (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt unterstützt und dazu befähigt werden, in vollem Umfang an der Gesellschaft teilzunehmen. Für ein menschenwürdiges Leben müssen zugängliche und kostenfreie Leistungen und soziale Dienste zur Verfügung gestellt werden, unabhängig davon, ob die Empfänger*innen erwerbsfähig sind oder nicht. Dazu gehören z. B. der Zugang zur Pflege, Gesundheit, Bildung und Kinderbetreuung. Die Arbeitsmarktmaßnahmen und sozialen Dienste sollten sich an den individuellen Bedarfen der Empfänger*innen orientieren.

Ferner darf eine armutsfeste Mindestsicherung nicht durch Sanktionen gefährdet werden und somit keine existenzbedrohenden Lebenslagen erzeugen. Die Ermutigung und soziale Beteiligung der Betroffenen sollte ein wesentlicher Maßstab armutsfester Leistungen sein.

6. Weitere Regelungsgegenstände

Neben den Regelungsgegenständen des Leistungsniveaus, der Zugänglichkeit und befähigenden und aktivierenden Aspekten, sollte eine EU-Rahmenrichtlinie mit Grundsätzen für die soziale Mindestsicherung folgende zusätzliche Aspekte regeln:

- Bei der Entwicklung, Weiterentwicklung und Implementierung von Systemen der Mindestsicherung sollten die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden, die Zivilgesellschaft, Sozialpartner*innen und Menschen mit Armutserfahrung miteinzubeziehen.
- Untermuert werden sollte die Richtlinie mit regelmäßigen Berichterstattungen durch die Mitgliedstaaten, welche einen Informations- und Erfahrungsaustausch untereinander ermöglichen und die Fortschritte bei der Umsetzung messen. Das Europäische Semester bietet dafür ein geeignetes Instrument.¹³
- Es muss sichergestellt werden, dass eine europäische Richtlinie nicht zu Standardverschlechterungen in den Mitgliedstaaten führt. Mit einer Fortschrittsklausel würde den Mitgliedstaaten ausdrücklich empfohlen werden, Standards über die Grundsätze hinaus zu setzen.

7. Finanzierung wirksamer Mindestsicherungssysteme

Häufig sind Mitgliedstaaten mit mangelndem Sozialschutz genau diejenigen, die keinen finanziellen Spielraum für die Erhöhung ihrer Sozialausgaben haben. Um die Mitgliedstaaten bei der Implementierung und Weiterentwicklung von Mindestsicherungssystemen zu unterstützen, ist die Anpassung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes durch die Einführung einer „Goldenen Regel“ sinnvoll. Sie würde es den Mitgliedstaaten erlauben, bestimmte Arten der öffentlichen Investitionen von der Berechnung ihres öffentlichen Defizits abzuziehen (z. B. bei kindlicher Früherziehung, Fortbildung und aktiver Arbeitsmarktpolitik, bei erschwinglichem und angemessenem Wohnraum). Langfristig sollte die EU die Konvergenz bei der Fortentwicklung von sozialen Mindestsicherungssystemen fördern.

8. Fazit

Die Krisen der letzten Jahre haben den wirtschaftlichen Druck für armutsgefährdete und von Armut betroffene Menschen in der EU noch weiter erhöht. Die finanziellen Mehrbelastungen durch gestiegene Energiekosten und die hohe Inflation ziehen sich bis in die Mittelschichten der europäischen Mitgliedstaaten. Mehr und mehr Menschen in Europa laufen täglich Gefahr, aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie und der Preissteigerungen in Armut zu geraten. Daher ist es umso

¹³ Nähere Informationen zum Europäischen Semester sind online abrufbar [hier](#).

wichtiger, dass soziale Auffangnetze in ganz Europa armutsfest gestaltet werden und auch entsprechende Mindestsicherungssysteme etabliert und verbessert werden.

Wie in vorliegendem Positionspapier aufgezeigt wurde, gibt es bereits seit 30 Jahren Bemühungen in der EU, einen Rechtsrahmen für wirksame Mindestsicherungssysteme zu schaffen. Der Fortschritt in dieser Angelegenheit ging, gelinde gesagt, nur schleppend voran.

Durch die Proklamation der Europäischen Säule Sozialer Rechte, die soziale Dimension des „Green Deal“ aber auch die in der EU verfolgte Umsetzung der 17 Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen ist wieder etwas mehr Bewegung in die Sache gekommen.

Die 2022 von der EU-Kommission initiierte „Ratsempfehlung für Mindesteinkommen“ setzt zwar richtige und wichtige Zeichen und Anreize für armutsfeste Mindestsicherungssysteme in allen EU-Mitgliedstaaten. Diese geplanten Leitlinien sind jedoch nicht rechtsverbindlich. Die AWO fordert daher die Schaffung eines verbindlichen Rechtsrahmens in Form eines Richtlinienvorschlags mit Grundsätzen für die soziale Mindestsicherung.

Ein positives Signal ist die bereits am 7. Juni 2022 erlangte Einigung zwischen Rat und Europäischem Parlament zu einer Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der EU. Auch hier hat der deutsche Ratsvorsitz im Jahr 2020 Initiative gezeigt, um einen entsprechenden Richtlinienvorschlag auf den Weg zu bringen.

Die erzielte Einigung zeigt auf, dass auf EU-Ebene Verbesserungen erreicht werden können, ohne die bestehenden sozialstaatlichen Systeme, die mitunter sehr unterschiedlich sind, zu verändern. So können jene Länder wie Österreich, wo die Löhne durch Tarifverträge festgelegt werden, genauso wie jene Mitgliedstaaten, wo gesetzliche Mindestlöhne festgelegt sind, die Richtlinie umsetzen, ohne an ihren sozialstaatlichen Systemen etwas zu verändern.

Eine Vereinheitlichung der Sozialsysteme in der EU steht nicht im Raum und wird auch nicht von der AWO gefordert. Vielmehr soll die EU-Gesetzgebung dazu beitragen, Rahmenbedingungen und Mindeststandards zu schaffen. Die Schaffung einer Richtlinie für Mindestlöhne war hier ein wichtiger erster Schritt. Jedoch müssen für eine wirkungsvolle Armutsbekämpfung neben Mindestlöhnen auch armutsfeste Mindestsicherungssysteme geschaffen werden, um Menschen in allen Lebenslagen ausreichend vor Armut zu schützen. Daher fordert die AWO eine rechtsverbindliche Rahmenrichtlinie mit Grundsätzen für die soziale Mindestsicherung, die allen Bürger*innen der EU ein existenzsicherndes Leben ermöglichen würde.