

Die Gewährleistung des sozialen Existenzminimums in der Europäischen Union

Bernd Schulte

Vorbemerkung

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

zunächst darf ich auch meinerseits den Preisträgern *Daniel Eichler*, *Kartrin Stefanie Golsch* und *Stefan Weil* recht herzlich gratulieren. Sie werden sehen, dass einige ihrer Ergebnisse, die Herr Professor *Eisen* in seiner Laudatio hervorgehoben hat, auch eine Europäische Dimension haben.

Dann darf ich Herrn Universitätspräsidenten Professor Steinberg danken für seine freundlichen Worte der Vorstellung, und schließlich den Veranstaltern – und für sie stellvertretend Herrn Professor *Hauser* – recht herzlich Dank sagen für die ehrenvolle Einladung, aus diesem Anlass an diesem Tage und an diesem schönen Ort zu Ihnen zu sprechen, ist doch das akademische Leben an deutschen Universitäten gemeinhin recht prosaisch, wie ich auf Grund meiner Vergleichsmöglichkeiten nach häufigen Auslandsaufenthalten sagen kann.

Es ist nicht das erste Mal, dass ich in Frankfurt am Main zu Fragen der Sozialpolitik und des Sozialrechts das Wort ergreife, und das ist auch kein Zufall, ist doch diese Stadt wie kaum eine andere in diesem unseren Lande Zentrum sowohl praktischer sozialpolitischer Aktivitäten als auch der Wissenschaft von der Sozialpolitik. Anfang Mai des vergangenen Jahres hatte ich in einer Rede auf der Festveranstaltung zum 150jährigen Bestehen des Evangelischen Vereins für Innere Mission Frankfurt am Main zum Thema „*Kontinuität und Innovation – Der Beitrag der Diakonie zum sozialstaatlichen Handeln im vereinten Europa*“ bereits einmal Gelegenheit, auf diese Tatsache hinzuweisen – und ich darf mich ausnahmsweise gegen die Etikette einmal selbst zitieren – :

„...Die Stadt Frankfurt am Main ist nicht nur Sitz bedeutender sozialpolitischer Institutionen wie des Verbands Deutscher Rentenversicherungsträger und des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, sondern auch – an der Universität – ein Hort der Sozialpolitik und insbesondere der Armutsforschung“ (wobei in Gegenwart von Herrn Professor Döring hier die Akademie der Arbeit an der Universität noch nachzutragen wäre). Die Armutsforscher dieser (neuen) „Frankfurter Schule“ haben noch jüngst wichtige

Vorarbeiten zu dem gerade erarbeiteten ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung¹ geleistet und Expertisen dazu beigesteuert² (wobei ich an dieser Stelle die kritische Bemerkung zu der Auftraggeberin dieses Berichts und der ihm zugrunde liegenden 26 Expertisen nicht unterdrücken kann, dass hier – einmal mehr – die spezifische Problematik der Armut und sozialen Ausgrenzung von Ausländern – die im Übrigen für unterschiedliche Kategorien von Ausländern differenziert dargestellt werden müsste, da sich auch die Probleme von Armut und sozialer Ausgrenzung für Ausländer mit unterschiedlichem Rechtsstatus sehr unterschiedlich stellen – offensichtlich nicht hinreichend berücksichtigt worden sind: So gibt es zwar – zu Recht – eine eigene Expertise – von Dietrich Engels vom Institut für Sozial- und Gesellschaftspolitik (ISG) in Köln – zur Gruppe der Aussiedler,³ aber keine spezielle Untersuchung etwa Asylbewerbern oder Bürgerkriegsflüchtlingen, die gewiss zu den sozialen und insbesondere armutspolitischen Problemgruppen par excellence gehören und deren soziale Lage durch die Darstellung ihres Rechtsstatus und durch statistische Angaben zu Anzahl, finanziellem Aufwand etc. auch nicht ansatzweise adäquat erfasst wird). Soviel als Vorbemerkung.

1. Rechtsgrundlagen für Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung auf EG-Ebene

Blickt man als *Jurist* zum einen auf die armutspolitische Diskussion und zum anderen auf die Politik und dem Recht zur Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung einschließlich der Politik zur Gewährleistung des sozialen Existenzminimums sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in der Europäischen Union und ihren 15 Mitgliedstaaten, so ergibt sich ein sehr zwiespältiges Bild.

Auf der einen Seite besteht Anlass zu Zufriedenheit, haben doch die armutspolitischen Zielsetzungen gerade in jüngster Zeit auf Europäischer Ebene eine juristische Fundierung erfahren.

So wird in Art. 136 EG, welcher seit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam an die Stelle des früheren Art. 117 EGV getreten ist und die *sozialen Ziele* der Europäischen Gemeinschaft benennt, die „*Bekämpfung von Ausgrenzungen*“ explizit als eines dieser Ziele aufgeführt neben „Förderung der Beschäftigung“, „Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen“,

¹ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin 2000

² Vgl. Hauser, R./Becker, I., Einkommensverteilung im Querschnitt und im Zeitverlauf 1973 bis 1998, Frankfurt/Main, o.J. (2000)

³ Engels, D., Aussiedler in der Sozialhilfe – 1. Zwischenbericht, Köln o.J. (2000)

„angemessenem sozialen Schutz“, „sozialem Dialog“ und „Entwicklung des Arbeitskräftepotentials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau“.

Damit sind zugleich rechtliche Ungewissheiten über die Kompetenz der Gemeinschaft für Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut beseitigt worden, die in der Vergangenheit u.a. dazu geführt haben, dass der Europäische Gerichtshof vor zwei Jahren noch auf Klage des Vereinigten Königreichs einen im Jahre 1995 von der Kommission getroffenen Beschluss über Vorhaben zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung für nichtig erklärt hat.⁴

Gemäß Art. 13 EG kann der Rat überdies nunmehr im Rahmen der durch den Vertrag von Amsterdam neu auf die Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeiten auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig auch geeignete Vorkehrungen treffen,

„um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen“,

und in diesem Zusammenhang dann auch Maßnahmen ergreifen, die der Verhinderung oder Beseitigung sozialer Ausgrenzung dienen, sind doch insbesondere Angehörige ethnischer Minderheiten und Angehörige der ausländischen Wohnbevölkerung hiervon betroffen (so auch ausweislich des im Oktober 2000 vorgelegten *Sechsten Familienberichts*, der Bundesregierung *„Familien mit ausländischer Herkunft in Deutschland“*⁵ überschrieben, hingegen nicht, wie bereits betont, „ausweislich genug“ des Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung.

Der Europäische Rat von Nizza vom Dezember letzten Jahres hat bei aller berechtigten Kritik, die an seinen Ergebnissen geübt worden ist und immer noch geübt wird – so etwa wegen der uneingeschränkten Beibehaltung des Einstimmigkeitsprinzips im Bereich der sozialen Sicherheit und insbesondere auch wegen der mangelnden rechtlichen Verbindlichkeit der *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* –, gerade auch mit diesem neuen Rechtsinstrument im Hinblick auf die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausschließung und die Gewährleistung eines sozialen Existenzminimums in der Europäischen Union eine nicht unerhebliche Verbesserung gebracht.

⁴ EuGH, Urt. v. 12.5.1998, RS C-106/96 (Vereinigtes Königreich und Nordirland ./ Kommission der Europäischen Gemeinschaften), Slg. (= Allgemeine Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz) 1998, I-2745

⁵ Bundestags-Drucksache 14/4357 v. 20.10.2000

So werden in Artikel 1 der Charta – „*Die Würde des Menschen ist unverletzlich. Sie ist zu achten und zu schützen*“ – in deutlicher Anlehnung an Artikel 1 Absatz 1 Satz 1 („*Die Würde des Menschen ist unantastbar*“) des deutschen Grundgesetzes die Europäischen Organe und auch die Mitgliedstaaten, soweit sie Gemeinschaftsrecht anwenden, auf die Menschenwürde verpflichtet.

Es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert – *Peter Trenk-Hinterberger*⁶ und der einst auch hier in Frankfurt am Main lehrende *Volker Neumann*⁷ haben dies vor Jahren bereits überzeugend dargelegt –, dass dieses *Menschenwürde-Prinzip* hierzulande - auch nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung - von Bundesverwaltungsgericht und Bundesverfassungsgericht⁸ - den verfassungsrechtlichen Hintergrund für die Gewährleistung des Rechtsanspruchs auf Sozialhilfe und damit auf das soziale Existenzminimum darstellt, nimmt doch das Bundessozialhilfegesetz in Art. 2 Abs. 1 S. 2 BSHG ausdrücklich auf diesen obersten Wert der Verfassung Bezug, wenn es die *Aufgabe der Sozialhilfe* dahin bestimmt, jedermann ein menschenwürdiges Leben zu sichern.

Nach unserem Verfassungsverständnis ist die Menschenwürde mithin Grundlage menschlicher Freiheit und verlangt staatlichen Schutz, aber auch staatliche Gewährung von Mindestvoraussetzungen, „*die dem Leben eine menschenwürdige, daseinswerte Qualität geben.*“⁹ Mit der Grundrechtscharta hat dieser Gesichtspunkt gleichsam eine „Europäische Dimension“ erhalten.

2. Das Recht auf ein Mindesteinkommen im Europäischen Gemeinschaftsrecht

In der Empfehlung (92/441/EWG) des Rates vom 24. Juni 1992 über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung¹⁰ – im Folgenden verkürzt „Mindesteinkommens-Empfehlung“ genannt – wird in den Erwägungsgründen ebenfalls bereits darauf hingewiesen, dass die Achtung der Menschenwürde Teil der in der Präambel der Einheitlichen Europäischen Akte anerkannten Grundrechte der Europäischen Gemeinschaft sei, auf denen das Gemeinschaftsrecht beruhe, und wird den Mitgliedstaaten – einmal mehr allerdings lediglich rechtlich unverbindlich –

⁶ Vgl. *Trenk-Hinterberger, P.*, Würde des Menschen und Sozialhilfe, in: Zeitschrift für Sozialhilfe 80, S. 46 ff.; auch *Schulte, B./Trenk-Hinterberger, P.*, Sozialhilfe. Eine Einführung, 2. Aufl., Heidelberg 1986, S. 149 ff.

⁷ Vgl. *Neumann, V.*, Menschenwürde und Existenzminimum, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1995, S. 426 ff.

⁸ Vgl. z.B. BVerfGE 82, 60; BVerwGE 1, 159

⁹ Vgl. *Lehner, M.*, Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht, München 1993, S. 328 m.w.N.

¹⁰ ABl. EG (= Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften) Nr. I 245/46 v. 26.8.1992

empfohlen, im Rahmen eines globalen und kohärenten Instrumentariums zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung anzuerkennen, dass jeder Mensch einen grundlegenden *Anspruch* auf ausreichende Zuwendungen und Leistungen hat, um ein menschenwürdiges Leben führen zu können.

Künftig wird diese Bezugnahme auf die Menschenwürde einen konkreten Anknüpfungspunkt in der ersten Bestimmung der *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* haben, die zwar, wie bereits erwähnt, derzeit auch noch lediglich rechtlich unverbindlich ist, die jedoch bereits jetzt als Ausdruck der gemeinsamen Werte und „Grundrechtlichkeit“ der Mitgliedstaaten vom Europäischen Gerichtshof zur Auslegung des sonstigen Gemeinschaftsrechts verwandt werden (und im Übrigen in absehbarer Zeit aller Voraussicht nach wohl doch Rechtsverbindlichkeit bekommen wird, sind doch die Widerstände im Wesentlichen eines einzigen Mitgliedstaats gegen eine derartige Verbindlichkeit weniger von einem grundsätzlichen Vorbehalt gegen einen solchen Schritt bestimmt als vielmehr von „taktischen“ politischen Erwägungen diktiert, die mit dem Umstand zusammenhängen, dass die *britische* Regierung in nächster Zukunft – nach derzeitigem Erwartungshorizont am ersten Donnerstag des Wonnemonats Mai 2001 – einen Wahlkampf zu bestreiten haben wird, in dem es nicht zuletzt um die Frage des Verlustes nationaler Kompetenzen an „Europa“, d.h. die Europäische Union/Europäische Gemeinschaft gehen wird und man aus diesem Grunde auf der Insel gezögert hat, sein Plazet zu einer Stärkung der Gemeinschaftskompetenzen hier und heute, d.h. in Nizza im Dezember 2000 zu geben und damit zugleich den konservativen Europa-Kritikern und -Gegnern weitere Wahlkampfmunition zu liefern).

In Artikel 32 der Grundrechte-Charta – „*Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung*“ überschrieben – wird nicht nur niedergelegt, dass die Europäische Union

„anerkennt und achtet das Recht auf Zugang zu Leistungen zur sozialen Sicherheit und zu den sozialen Diensten, die bei Mutterschaft, bei Krankheit, bei einem Arbeitsunfall, bei Pflegebedürftigkeit oder im Alter sowie bei Verlust des Arbeitsplatzes Schutz gewährleisten, nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten“ (Absatz 1),

sondern es wird des Weiteren auch festgeschrieben, dass die Union auch

„anerkennt und achtet“ ... „das Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Wohnungsbeihilfe, die für jede Person, die nicht über ausreichende Mittel verfügt, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen soll“.

Diese letzterwähnte Bestimmung lehnt sich an die einschlägigen Vorschriften – Artikel 30 und 31 – der *revidierten Europäischen Sozialcharta* des Europarats sowie auch an Nummer 10 der *Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer* der Europäischen Gemeinschaft von 1989 an, nach deren Maßgabe

„alle, die vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, weil sie keinen Zugang dazu fanden oder sich nicht wieder eingliedern konnten, und die nicht über Mittel für ihren Unterhalt verfügen, ausreichende Leistungen empfangen und Zuwendungen beziehen können, die ihrer persönlichen Lage angemessen sind.“

Diese Charta ist seinerzeit auf Insistieren des Rates der Europäischen Gemeinschaft - und dem Vernehmen nach insbesondere auch der damaligen deutschen Bundesregierung - nicht als eine solche aller Bürger konzipiert sondern explizit eingeschränkt als eine solche „der Arbeitnehmer“ gestaltet worden, womit die Erwerbsarbeitsbezogenheit und damit zugleich auch die mangelnde Eigenständigkeit der Europäischen Sozialpolitik einmal mehr nachdrücklich bestätigt worden ist.

Ein Vergleich der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer mit der neuen *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* zeigt, dass – politisch und rechtlich – sich die Europäische Sozialpolitik im Allgemeinen und die Politik zur Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung im Besonderen mittlerweile doch ein wenig vom „Primat der Ökonomie“ emanzipiert und an Selbständigkeit gewonnen haben. Stand in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer das „Recht auf Freizügigkeit“ an der Spitze – für einen Grundrechtskatalog überraschend, angesichts der „Annex-Qualität“ der Europäischen Sozialpolitik zu den wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der Europäischen (Wirtschafts)Gemeinschaft aber konsequent –, so besteht nunmehr mit der Positionierung der „Menschenwürde“ als oberstem Leitprinzip Einklang zwischen der Mehrheit der Verfassungen der Mitgliedstaaten einerseits und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union als Teil einer künftigen Europäischen Verfassung oder eines Europäischen Grundstatuts andererseits. Dabei ist der Begriff der Verfassung, etwa mit dem ehemaligen Verfassungsrichter *Dieter Grimm*, auf von der Selbstbestimmung des Volkes getragene Rechtsinstrumente im Sinne einer „Urkunde, ... welche die Grundlagen der Herrschaftsordnung und die grundlegenden Rechte des Bürgers gegen den Staat in höchstrangigen und juristisch unabgeleiteten Rechtssätzen festlegt“¹¹ beschränkt.

¹¹ Vgl. *Grimm, D.*, Soziale Grundrechte in Europa (Vortrag auf dem Deutschen Fürsorgetag, Hamburg 2000), Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hg.), Frankfurt/Main 2001 (*Veröff. i. Vorb.*); auch *Di Fabio, U.*, Eine europäische Charta, in: *Juristenzeitung (JZ)* 55 (2000), s. 737 ff., 737

Schließlich verdient hervorgehoben zu werden, dass die im *Kapitel IV – „Solidarität“* überschrieben – zusammengefassten sozialen Grundrechte

- Artikel 25 Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in Unternehmen,
- Artikel 26 Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen,
- Artikel 27 Recht auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst,
- Artikel 28 Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung,
- Artikel 29 Gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen,
- Artikel 30 Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz,
- Artikel 31 Einklang von Familien- und Berufsleben,
- Artikel 32 Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung,
- Artikel 33 Gesundheitsschutz,
- Artikel 34 Zugang zu Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse,
- Artikel 35 Umweltschutz,
- Artikel 36 Verbraucherschutz,

bei aller viel kritisierten (immer noch) Erwerbsarbeitsbezogenheit, Unvollständigkeit und Vagheit gleichwohl deutlich über den Bestand an sozialer Grundrechtlichkeit hinausgehen, den die meisten Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten und auch das deutsche Grundgesetz enthalten (wobei allerdings zu beachten ist, dass das Bundesverfassungsgericht aus „nicht sozialen“ Grundrechten – etwa dem Menschenwürdeprinzip des Art. 1 GG, dem Grundrecht der Freiheit des Berufs (Art. 12 GG) und dem Eigentumsrecht (Art. 14 GG) – konkrete Folgerungen auch für die Festlegung sozialer Mindeststandards gezogen und damit den Mangel an expliziten sozialen Grundrechten in nicht unerheblichem Umfang kompensiert hat).

Am 25. Januar 1999 hat die Europäische Kommission einen Bericht über die Umsetzung der „Mindesteinkommens-Empfehlung“ – *Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Umsetzung der Empfehlung 92/441/EWG vom 24. Juni 1992 über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung*¹² – vorgelegt, der die Rolle von Mindesteinkommensregelungen als Bestandteil der Sozialschutzsysteme im Kampf gegen Armut und bei der Förderung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Integration untersucht.

Dieser Bericht ist ernüchternd:

Zum einen ist die Anzahl der Empfänger von Leistungen im Bereich der Mindestsicherung seit dem Ende der 80er Jahre gestiegen – vor allem wegen der höheren und länger dauernden Arbeitslosigkeit in den 90er Jahren sowie aufgrund des Umstandes, dass mehr Personen

¹² Brüssel, den 25.1.1999 (KOM (1998) 774 endgültig).

„Brüche in ihrem sozialen Leben“ (mit den Worten des Berichts) erleiden, beispielsweise Strafvollzug, Familientrennung, erzwungene Emigration, Obdachlosigkeit, Überschuldung (wobei im Verhältnis zu ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung alleinstehende Männer und Alleinerziehende überrepräsentiert sind) –, zum anderen gibt es den Zielsetzungen der Empfehlung gegenläufige Entwicklungen in den Mitgliedstaaten, auch hierzulande.

Auch jüngst und ganz aktuell aus dem Arbeitgeberlager und der CDU/CSU erhobene Forderungen nach einer Absenkung des Sozialhilfe- (und Asylbewerberleistungs)niveaus zur Erhöhung der Arbeitsbereitschaft von Sozialhilfeempfängern (bzw. zur gleichsam „generalpräventiven“ Abschreckung von der Asylsuche in Deutschland) sowie Forderungen nach einer zeitlichen Begrenzung der Sozialhilfegewährung und die Forderung nach einer Streichung der Sozialhilfe für junge Arbeitslose, die eine Stelle ablehnen,¹³ widersprechen der „Mindesteinkommensempfehlung“.

3. Mindesteinkommensregelungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Der Ursprung der Regelungen für ein Mindesteinkommen ist auf die Anfänge der öffentlichen Unterstützung armer und bedürftiger Menschen zurückzuführen, die ihren Lebensunterhalt nicht anderweitig bestreiten konnten. Den Bedürftigen ein Mindestmaß an Mitteln zur Verfügung zu stellen, war in vor-sozialstaatlichen Zeiten, d.h. vor Ende des 19. Jahrhunderts zum einen eine moralische Pflicht und trug, zum anderen „sozial kontrollierend“ zur sozialen Stabilität bei.

In die umfassenden sozialen Schutzsysteme, die seitdem aufgebaut worden sind und die seit Ende des 2. Weltkrieges zur Reifung des Nationalstaats zum Wohlfahrtsstaat beigetragen haben, sind Mindesteinkommensregelungen bzw. Mindestsicherungselemente auf unterschiedliche Weise eingebaut:

(i) In Systemen, in denen die soziale Sicherung *erwerbsarbeitszentriert* ist und in denen historisch auf Ausübung einer Beschäftigung gründende Sicherungsformen eine Vorrangstellung einnehmen, wie dies z.B. in Deutschland, Belgien, Österreich, Frankreich, die Niederlande und Luxemburg der Fall ist, haben sich Regelungen über ein Mindesteinkommen als beitragsfreie Leistungen für Armut und Leistungen für Beschäftigungslose *außerhalb* des Systems der sozialen Sicherheit entwickelt. Mit der Verwaltung derartiger Mindesteinkommensregelungen sind die lokalen Behörden betraut. Die

¹³ Vgl. z.B. Financial Times Deutschland vom 26. Januar 2001, S. 12: „Union fordert Einschränkung bei Sozialhilfe“.

nationalen, d.h. zentralstaatlichen Behörden schalten sich in begrenztem Umfang ein, um den gemeinsamen gesetzlichen Rahmen für die unterschiedlichen Maßnahmen festzulegen.

(ii) Bei einem universeller geprägten Ansatz, der sich allgemein an den Bedürfnissen der *Bürger* orientiert und dementsprechend „*staatsbürger-*“ bzw. „*einwohnerorientiert*“ und auf Unterstützung ausgerichtet ist, wie man es vor allem von den nordischen Ländern kennt, konnten die Mindesteinkommensregelungen als den bestehenden Sozialschutzsystemen *immanente* Komponente aufgefasst werden. Dies ist in gewisser Weise auch der Fall in Irland, im Vereinigten Königreich und neuerlich auch in Portugal. Die Regelungen waren daher von vornherein integrierter, die Rolle des Staates als „Akteur“ der Armutsvermeidung und -bekämpfung ausgeprägter.

(iii) Die Mittelmeeraanrainerstaaten nehmen eine Zwischenposition ein. Die Verankerung eines Mindesteinkommens besitzt bislang dort nur einen geringeren Stellenwert; in Spanien wurde es in einigen autonomen Gemeinschaften eingeführt, in Italien lediglich auf lokaler Ebene errichtet, in Griechenland ist es völlig unbekannt. (Portugal hat allerdings, wie oben bereits angemerkt, unter ausdrücklicher Berufung auf die EG-rechtlichen Vorgaben ein nationales Mindesteinkommen eingeführt.)

Die vorstehend aufgezeigten Unterschiede spiegeln sich naturgemäß in der Verteilung der Verantwortung für die Verwendung und Finanzierung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene wider.¹⁴

Doch gibt es auch eine Reihe von Gemeinsamkeiten.

Nach ihrer Funktion bilden die Mindesteinkommensregelungen das letzte *Auffangnetz* („*safety-net*“) für diejenigen, die ihren Lebensunterhalt nicht anderweitig bestreiten können.

Der Umstand, dass die Regelungen vergleichbaren sozio-ökonomischen Veränderungen unterworfen sind und eine Antwort auf dieselbe Art von Problemen geben sollen, trägt dazu bei, dass sich die Art und Weise, wie sie umgesetzt werden, zunehmend angleicht, m.a.W. dass es auch in diesem Bereich eine *soziale Konvergenz* gibt in Gestalt einer faktischen Annäherung der Systeme.

Diese Annäherung wird befördert durch Europäische Sozialpolitik seit Beginn der 90er Jahre.

¹⁴ Vgl. zu einem Überblick Europäische Kommission, MISSOC. Soziale Sicherheit in den Mitgliedstaaten der EU und des Europäischen Wirtschaftsraums. Stand am 1. Januar 2000, S. 591 ff.

Mindesteinkommensregelungen stellen eine *differenzielle finanzielle Hilfe* zur Verfügung: Sie gleichen den Unterschied aus zwischen den eigenen Mitteln sowie gewährten Unterhalts- und Sozialleistungen des Hilfeberechtigten einerseits und dem garantierten Minimum andererseits.

Gemeinschaftsrechtliche Maßstäbe für derartige Mindesteinkommensregelungen sind der *Empfehlung des Rates vom 24. Juni 1992 über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung (92/441/EWG)*¹⁵ zu entnehmen, über die der vorstehend erwähnte Bericht der Kommission aus dem Jahre 1999¹⁶ referiert und die er erstmalig bilanziert hat.

Diese „Empfehlung“ – ein rechtlich unverbindliches Rechtsinstrument des Gemeinschaftsrechts – ist nicht zufällig nahezu zeitgleich mit der *Empfehlung des Rates vom 27. Juli 1992 über die Annäherung der Ziele und der Politiken im Bereich des sozialen Schutzes (92/442/EWG)*¹⁷ – der sog. „Konvergenz-Empfehlung“ – erlassen worden, die den Mitgliedstaaten u.a. empfiehlt, entsprechend der Empfehlung vom 24. Juni 1992 – „Mindesteinkommens-Empfehlung“ – allen Arbeitslosen, die rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ansässig sind, vorbehaltlich ihrer tatsächlichen Verpflichtbarkeit auf dem Arbeitsmarkt ein *Mindesteinkommen* zu garantieren, und entsprechend auch im Falle von erwerbsunfähiger sowie alter Menschen zu verfahren.

Gemeinsame Charakteristika der Mindesteinkommens-Systeme in den Mitgliedstaaten lassen sich wie folgt „vor die Klammer“ ziehen:

(1) Die Bedarfs- und Leistungssätze dieser Systeme legen

„unter Berücksichtigung des Lebensstandards und des Preisniveaus in dem betreffenden Mitgliedstaat ... für Haushalte unterschiedlicher Art und Größe den Betrag der Leistungen fest, die als ausreichend zur Deckung derjenigen Bedürfnisse angesehen werden, die unbedingt erfüllt werden müssen, wenn die menschliche Würde gewahrt werden soll.“

In der Praxis der Mitgliedstaaten wird i.d.R. entsprechend verfahren, wobei die Leistungshöhe politisch vorgegeben wird, künftig unter Bezugnahme auf bestimmte Vergleichsgrößen oder Rahmenbedingungen und sozio-ökonomisch u.ä. Entwicklungen.

(2) Die *Leistungsgewährung* ist *zeitlich unbegrenzt*, sofern die Voraussetzungen erfüllt sind (wobei der Leistungsanspruch in der Praxis freilich auch nach Maßgabe der

¹⁵ ABl. EG Nr. I 245/46 vom 26. August 1992.

¹⁶ S. oben u. 12.

¹⁷ ABl. EG L 245/49 v. 26.8.1992.

„Mindesteinkommens-Empfehlung“ für einen begrenzten, aber verlängerbaren Zeitraum zuerkannt werden kann).

(3) Darüber hinaus sind diese Beiträge ggf. zu *ergänzen*, um besonderen Bedürfnissen Rechnung zu tragen, wobei z.T. auch eigenständige Leistungssysteme derartigen spezifischen Bedürfnissen – z.B. Behinderung – Rechnung tragen.

(4) Bei der *Festlegung der Leistungsbeträge* ist auf angemessene *Indikatoren* Bezug zu nehmen, wie z.B. die Statistik der durchschnittlich verfügbaren Einkommen in dem betreffenden Mitgliedstaat, die Verbrauchsstatistik der Haushalte, der gesetzliche Mindestlohn, soweit vorhanden, oder das Preisniveau.

(5) Schließlich sind Modalitäten für die regelmäßige *Überprüfung* dieser Beträge gemäß denselben Indikatoren vorzunehmen, damit die Deckung der Bedürfnisse gewährleistet bleibt und die Leistungen regelmäßig angepasst werden an veränderte Bedingungen, wie z.B. den Anstieg der Lebenshaltungskosten.

(6) Bei der Anerkennung des Rechtsanspruchs auf das Mindesteinkommen ist Ausgangspunkt die *Fundierung auf der Achtung der Menschenwürde*.

(7) Zu diesen Vorgaben steht die Umschreibung des *persönlichen Geltungsbereichs* der Systeme allerdings in einem Spannungsverhältnis insofern, als die Festlegung des persönlichen Geltungsbereichs für diesen Anspruch auch nach den entsprechend restriktiven Vorgaben der „Mindesteinkommens-Empfehlung“ und damit der EG-rechtlichen Vorgabe

„mit Bezug auf den rechtmäßigen Aufenthalt und die Staatsangehörigkeit, im Einklang mit den einschlägigen wohnsitz- und/oder aufenthaltsrechtlichen Vorschriften, und mit dem Ziel, schrittweise alle Situationen der sozialen Ausgrenzung so umfassend wie möglich gemäß den von den Mitgliedstaaten vorgesehenen Modalitäten“

erfolgen soll.

Die Empfehlung belässt den Mitgliedstaaten überdies ausdrücklich das Recht, den Anspruch nicht für Personen mit Vollzeitbeschäftigung und Studenten zu eröffnen und trägt damit entsprechenden Einschränkungen in den Mindesteinkommens-Systemen einiger Mitgliedstaaten – etwa dem income-support-system im Vereinigten Königreich – Rechnung.

4. EG-rechtliche Vorgaben und nationale Mindesteinkommensregelungen

Ein Wesensprinzip der Sozialhilfe ist nämlich ihre *Universalität*, die sich in personeller, sachlicher und instrumenteller Hinsicht entfaltet:

- in *personeller* Hinsicht folgt aus dem Universalitätsprinzip die Garantie einer menschenwürdigen Lebensführung für jedermann, der sich auf dem jeweiligen Staatsgebiet tatsächlich aufhält, u.a. unabhängig von seiner Staatsangehörigkeit und seinem sozio-ökonomischen Status;
- in *sachlicher* Hinsicht folgt daraus, dass die durch die Sozialhilfe abzudeckenden Bedarfssituationen nicht abschließend geregelt sind, das Leistungsspektrum der Sozialhilfe mithin gleichsam „offen“ ist¹⁸ und der Sozialhilfe die allgemeine „Letztzuständigkeit“ zur Gewährleistung des sozio-kulturellen Existenzminimums zukommt;
- in *instrumenteller* Hinsicht, dass die Hilfe sich an der Besonderheit des Einzelfalls (§ 3 BSHG) zu orientieren hat und deshalb auch in Bezug auf Leistungsformen und sonstige Leistungsmodalitäten letztlich „offen“ ist.

Beispielsweise in Deutschland wird *de lege lata* das Universalitätsprinzip der Sozialhilfe in personeller Hinsicht dadurch eingeschränkt, dass in § 120 BSHG zwischen *deutschen Staatsangehörigen* und bestimmten Gruppen von *Ausländern* differenziert wird:

Gemäß § 120 Abs. 2 S. 4 BSHG kann bei Asylsuchenden und ihnen gleichgestellten Ausländern i.S.d. § 120 Abs. 2 BSHG die Hilfe auf das zum Lebensunterhalt Unerlässliche eingeschränkt werden und steht die Gewährung sonstiger Hilfen im Ermessen des Trägers der Sozialhilfe („*kann* gewährt werden“); Ausländern, die sich einer ausländerrechtlich bestehenden Beschränkung des räumlichen Aufenthaltrechts zuwider aufhalten, darf nur die unabweisbar gebotene Hilfe gewährt werden.

Diese Regelung ist in der Vergangenheit *sozialhilfepolitisch* bereits deshalb umstritten gewesen, weil sie eine Ausgestaltung des Sozialhilferechts darstellt, die letztlich ausländerpolitisch motiviert ist und nicht zuletzt darauf abzielt, gleichsam „generalpräventiv“ von der Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen dadurch abzuhalten, dass diese Leistungen weniger „attraktiv“ ausgestaltet werden.

Sozialhilferechtlich ist dies zum einen deshalb fragwürdig, weil die Regelung das sozialhilferechtliche *Bedarfsdeckungsprinzip* tangiert, demzufolge dem Hilfsbedürftigen diejenige Hilfe gewährt werden muss, die er nach den sozialhilferechtlich anerkannten

¹⁸ Vgl. § 27 Abs. 2 S. 1 BSHG („*andere soziale Lebenslagen*“, Hervorhebung: B. Schulte).

Maßstäben benötigt, ohne dass nach der Ursache der Hilfsbedürftigkeit oder der Person des Hilfsbedürftigen gefragt wird; zum anderen begegnet die Regelung deshalb Bedenken, weil sie auch darauf abzielt, Personen, die sich noch außerhalb der Bundesrepublik Deutschland befinden, von der Einreise abzuhalten, und die von der Regelung Betroffenen damit zum Objekt staatlichen Handelns in Gestalt einer bestimmten Ausländerpolitik gemacht werden, was dem Menschenbild des Art. 1 GG widerspricht.

Grundsätzlich ist es dem Gesetzgeber anheimgestellt, ob und wie er bestimmte Sachverhalte regelt, er hat m.a.W. auch im Bereich der Sozialgesetzgebung weitgehende Gestaltungsfreiheit. Allerdings ist der Gesetzgeber nach Maßgabe des Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. dem Sozialstaatsgrundsatz (Art. 20 GG) gehalten, nicht Gleiches ungleich oder Ungleiches willkürlich gleich zu behandeln; es gilt mithin das Willkürverbot.

Eine Herabstufung der Leistungen bzw. eine Herausnahme bestimmter Personengruppen aus dem Bundessozialhilfegesetz bedarf deshalb einer Begründung, die dem Bedarfsprinzip adäquat ist – die im Übrigen auch mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben („Menschenwürdeprinzip“ des Art. 1 GG) – und die darüber hinaus dartut, inwieweit der Lebensbedarf der Betroffenen von demjenigen der übrigen Bedürftigen abweicht.

Art. 120 BSHG beruht auf dem sog. Aufenthaltsprinzip i.V.m. der Ausländereigenschaft dergestalt, dass für die Zuerkennung eines Anspruchs auf Sozialhilfe der Umstand maßgeblich ist, dass sich ein Ausländer überhaupt auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland aufhält. Ausländer, welche diese Voraussetzungen erfüllen, haben Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt sowie auf solche Hilfen in besonderen Lebenslagen, welche – wie z. B. die Krankenhilfe – dazu dienen, einen gleichfalls notwendigen Lebensbedarf, der bei der Verwirklichung bestimmter sozialer Risiken auftritt (z.B. Krankheit), zu befriedigen. (In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die verfassungsrechtliche Garantie des sozio-kulturellen Existenzminimums und das Leistungsspektrum des Bundessozialhilfegesetzes nicht deckungsgleich sind: das Spektrum der Leistungsarten der Hilfe in besonderen Lebenslagen geht nämlich bewusst über das Existenzminimum hinaus und deckt auch qualifizierte Bedarfssituationen für Personen ab, die nicht „existenziell bedürftig“ sind; allein diejenigen Hilfen, die zum „existenziellen Kern“ des von der Menschenwürde her Gebotenen gehören, werden von der verfassungsrechtlichen Garantie erfasst.)

Vor diesem rechtlichen Hintergrund begegnet das *Asylbewerberleistungsgesetz* rechtlichen – und insbesondere auch verfassungsrechtlichen – Bedenken:

Während in Deutschland lebende Ausländer grundsätzlich wie Deutsche bei Sozialhilfebedürftigkeit einen Anspruch auf Leistungen der Sozialhilfe haben, erhalten Asylbewerber und andere Ausländer, die nicht über einen verfestigten Aufenthaltsstatus verfügen, seit dem 1. November 1993 anstelle der Sozialhilfe Leistungen nach dem *Asylbewerberleistungsgesetz* (AsylbLG).

Auch diese Leistungen werden bedarfsabhängig und bedarfsgeprüft gewährt, d.h. die in den persönlichen Anwendungsbereich dieser Regelung fallenden Personen haben Einkommen und Vermögen vorrangig einzusetzen.

Die Grundleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sind im Vergleich zu den Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz niedriger, weil sich – so die Begründung des Gesetzgebers – Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz typischerweise in der Bundesrepublik Deutschland nur vorübergehend aufhalten, so dass ihnen keinerlei Leistungen zur Integration in die deutsche Gesellschaft gewährt werden müssen.

Auch die über die *allgemeine Hilfsbedürftigkeit* bei *besonderer Hilfsbedürftigkeit* gewährten besonderen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sind im Vergleich zu den Leistungen der Hilfe in besonderen Lebenslagen eingeschränkt.

Seit dem 1. September 1998 stellt sich das Asylbewerberleistungsgesetz wie folgt dar:

Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten Asylbewerber, Bürgerkriegsflüchtlinge und vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer.

Die Sicherung des Lebensunterhalts erfolgt für die Dauer von drei Jahren in erster Linie durch *Sachleistungen*. Bei einer nur ausnahmsweise zugelassenen Unterbringung außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen können die Leistungen, soweit den Umständen nach erforderlich, auch in Form von Wertgutscheinen, anderen vergleichbaren unbaren Abrechnungen oder auch in Gestalt von Geldleistungen gewährt werden. Die Leistungsberechtigten erhalten zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens einen – geringen – monatlichen Geldbetrag.

Der Umfang der Leistungen im *Krankheitsfall* ist gegenüber der Krankenhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz eingeschränkt. Erforderliche ärztliche und zahnärztliche Behandlungen werden nur bei akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen gewährt; eine Versorgung mit Zahnersatz erfolgt nur, soweit dies im Einzelfall aus medizinischen Gründen unaufschiebbar ist.

Halten sich Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz länger als drei Jahre im Bundesgebiet auf, kommt unter bestimmten Voraussetzungen die Gewährung von Leistungen entsprechend dem höheren Leistungsniveau des Bundessozialhilfegesetzes in Betracht.

Die Festsetzung der Grundleistungen, die deutlich niedriger sind als diejenigen des Bundessozialhilfegesetzes, entbehrt einer sachlichen, an der verfassungsrechtlichen Vorgabe, das soziale Existenzminimum zu gewährleisten, orientierten und damit in Einklang stehenden Begründung.

Die in der Gesetzesbegründung getroffene Feststellung, der vorgesehene Umfang der Leistungen sei im Hinblick auf die Ziele der Neuregelung für eine vorübergehende Zeit zumutbar und ermögliche ein Leben, das durch die Sicherung eines Mindestunterhalts dem Grundsatz der Menschenwürde gerecht werden sollen, wird nicht unter Bezugnahme auf den konkreten Bedarf der betroffenen Personengruppen, etwa nach Maßgabe eines speziellen Bedarfsbemessungsschemas, exemplifiziert. Insbesondere wird nicht klar, wieso „für eine vorübergehende Zeit“ ein geringerer Bedarf bestehen soll; sollte aufgrund der fehlenden und nicht anzustrebenden sozialen Einbindung des betroffenen Personenkreises ein geringer Bedarf bestehen, so wäre dies eingehender zu begründen.

Der Übergang von Geld- auf Sachleistungen kehrt das bisherige Regel-Ausnahme-Verhältnis des Bundessozialhilfegesetzes um. Der Ausschluss der Möglichkeit, durch die Verwendung von Geldleistungen wirtschaftlich disponieren und seine persönlichen Lebensverhältnisse gestalten zu können, hat einen erheblichen Autonomieverlust der Betroffenen zur Folge und schränkt ihre Lebensführung entscheidend ein. Diese Einschränkung tritt zu derjenigen hinzu, die mit dem Aufenthalt in Einrichtungen ohnehin verbunden ist.

Auch für die Bemessung von Sachleistungen, Wertgutscheinen und Geldleistungen fehlt es an einer Begründung für die Differenzierung, die zwischen Haushaltsvorständen, Haushaltsangehörigen bis zur Vollendung des 7. Lebensjahres und Haushaltsangehörigen vom Beginn des 8. Lebensjahres an vorgenommen wird.

Das Europäische Gemeinschaftsrecht geht als supranationales („überstaatliches“) Recht dem nationalen Recht und mithin auch den Regelungen des Bundessozialhilfegesetzes vor.

Dies bedeutet u.a., dass *Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union* gemäß Art. 7 Abs. 2 Verordnung (EWG) Nr. 1612/68, der die Gleichstellung von Arbeitnehmern aus Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft mit inländischen

Arbeitnehmern auch in Bezug auf “sonstige soziale und steuerliche Vergünstigungen” vorgibt, sozialhilferechtlich gleichgestellt werden.

EU-ausländische *Arbeitnehmer* erhalten mithin unter den gleichen Voraussetzungen wie Deutsche Hilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz.

Dies wird insbesondere relevant im Hinblick auf ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt, die dann zu zahlen ist, wenn das Arbeitseinkommen nicht bedarfsdeckend ist.

Aufgrund des primären Gemeinschaftsrechts – Art. 43 EG (Niederlassungsfreiheit) – kann man argumentieren, dass *Selbständige* eine entsprechende sozialhilferechtliche Gleichstellung beanspruchen können.

Hingegen gibt es keine sozialhilferechtliche Gleichstellung für *nichterwerbstätige Personen*, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaates sind, da die Freizügigkeit dieses Personenkreises nicht wie diejenige der Erwerbstätigen uneingeschränkt gewährleistet ist, sondern lediglich vorbehaltlich eines Nachweises ausreichenden sozialen Schutzes bei Krankheit sowie der Glaubhaftmachung hinreichender finanzieller Mittel zur Deckung des Lebensunterhalts mit der Folge, dass nichterwerbstätige Personen, die ihren Lebensunterhalt nicht bestreiten können und deshalb gehalten sind, in ihrem Aufenthaltsstaat – beispielsweise in Deutschland – um Sozialhilfeleistungen bzw. sonstige Mindesteinkommens-Leistungen nachzusuchen, ihres Aufenthaltsstatus’ verlustig gehen und ausgewiesen werden können.

Auch erwerbstätige Personen sind im Übrigen nur so lange sozialhilfeberechtigt, als sie – z.B. als Arbeitnehmer – diesen spezifischen Status haben; arbeitslose Arbeitnehmer sowie arbeitssuchende Arbeitnehmer laufen mithin Gefahr, nach Ablauf der Berechtigung zum Leistungsbezug bzw. nach einer bestimmten Frist der “Sucharbeitslosigkeit” ihren Arbeitnehmerstatus und ihr Aufenthaltsrecht einzubüßen und damit zugleich ihren EG-rechtlichen Anspruch auf Leistungen der Sozialhilfe (Art. 7 Abs. 2 VO 1612/68) zu verlieren.

Angesichts dieser recht restriktiven Gemeinschaftsrechtsregelung besteht auch im Hinblick auf die bevorstehende Erweiterung der Europäischen Union um die mittel- und osteuropäischen Nachbarstaaten keine Gefahr eines “Sozialhilfe-Tourismus”, sind doch nach dem Gesagten lediglich solche Personen EG-rechtlich sozialhilfeberechtigt, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen.

Immerhin liegt es in der “Logik” der mit dem Vertrag von Amsterdam eingeführten *Unionsbürgerschaft*, die insbesondere das Recht auf Freizügigkeit einschließt, dass diese Freizügigkeit jedem Unionsbürger uneingeschränkt – entgegen dem vorstehend beschriebenen

geltenden sekundärem Gemeinschaftsrecht – zugestanden wird, mit der Folge, dass er auch in seinem betreffenden Aufenthaltsstaat Sozialhilfe bzw. Mindesteinkommen beanspruchen könnte. (Es ist bemerkenswert in diesem Zusammenhang, dass der Wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums der Finanzen in einem noch nicht veröffentlichten Gutachten¹⁹ zu den Auswirkungen der Freizügigkeit nach der sog. Osterweiterung auf die Sozialschutzsysteme der Bundesrepublik Deutschland sich *de lege ferenda* dafür ausspricht, den künftigen Unionsbürgern auch einen uneingeschränkten Anspruch auf Mindesteinkommens- bzw. Sozialhilfeleistungen zu gewähren, wobei negative Konsequenzen für die Sozialhilfehaushalte der Mitgliedstaaten und damit auch der deutschen Kommunen dadurch ausgeschlossen werden sollen, dass nach Maßgabe eines – mit geltendem EG-Recht freilich nicht zu vereinbarendes – sog. „Prinzips“ der „verzögerten Integration“ eine Integration künftiger Wanderarbeitnehmer in die Europäische Gemeinschaft erst nach einem Zeitraum von fünf Jahren erfolgen wird.)

In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten wird die *Verfügbarkeit für eine Beschäftigung oder eine Ausbildung* als Leistungsvoraussetzung für Mindesteinkommensregelungen vorgesehen; als Ausnahmen gelten gemeinhin Krankheit, Behinderung und die Versorgung von (Klein-) Kindern oder pflegebedürftigen oder behinderten Personen.

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten kennt auch *soziale Integrationsmaßnahmen*, die zumeist mit Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen verbunden sind.

Zumeist sehen sie auch Maßnahmen vor, die darauf abzielen, letztlich die Leistungsempfänger in den Arbeitsmarkt (wieder-)einzugliedern.

Ferner werden vor allem von den Kommunen gemeinnützige Aufgaben wie die Pflege öffentlicher Orte und Gebäude, Umweltschutz, gemeinschaftliche Dienstleistungen, Tätigkeit in Krankenhäusern und sonstigen sozialen Einrichtungen u.a. angeboten; die Teilnehmer an derartigen Maßnahmen erhalten zusätzlich zum Mindesteinkommen eine Zulage oder zumindest eine Erstattung der ihnen entstehenden Kosten.

Während die Teilnehmer an derartigen Maßnahmen i.d.R. nicht in das System der sozialen Sicherheit – namentlich nicht in die Sozialversicherungssysteme – integriert werden, geschieht das dort, wo von den Behörden solche Arbeitsplätze geschaffen werden, die auf einem Arbeitsvertrag beruhen und eine Eingliederung in das Sozialschutzsystem vorsehen, wie der „*empleo social*“ in Spanien, z.T. die „Hilfe zur Arbeit“ in Deutschland, der „*emploi*

¹⁹ Anmerkung des Herausgebers: Inzwischen veröffentlicht als Gutachten erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2000): Freizügigkeit und soziale Sicherung in Europa, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, H. 69, Bonn.

solidarité“ und „*emploi consolidé*“ in Frankreich, das „*job training*“ bei öffentlichen Arbeitgebern in Dänemark, die „*affectations temporaires indemnisées*“ in Luxemburg, die „*community employment programmes*“ in Irland oder der „*banenpool*“ („job pool“) in den Niederlanden.

Darüber hinaus gibt es unterschiedliche finanzielle Anreize für *Arbeitgeber* – Zuschüsse oder auch die Senkung von Sozialabgaben im Rahmen befristeter Arbeitsverträge u.a. –, Bezieher von Mindesteinkommensleistungen einzustellen.

Es ist allerdings zu konstatieren, dass der Erfolg dieser Maßnahmen insgesamt sehr begrenzt ist.

5. Perspektiven der Mindestsicherung in der Europäischen Union

Vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen in Bezug auf die Umsetzung der Mindesteinkommens-Empfehlung in den Mitgliedstaaten drängt sich nunmehr die Frage auf, *wie* sich dieses Europäische Rechtsinstrument überhaupt *in der Praxis* ausgewirkt hat, ja *ob* es sich überhaupt ausgewirkt hat. (Als einer derer, die damals – 1991 – diese Empfehlung in einer von der EG-Kommission eingesetzten Arbeitsgruppe mit ausgearbeitet haben, bin ich natürlich bei der Beantwortung der Frage voreingenommen).

Immerhin:

„Mindesteinkommen“ und „Sicherung des Existenzminimums“ sind durch dieses Rechtsinstrument thematisiert worden – gewiss weniger in den Staaten wie Deutschland, die bereits über eine entsprechende Mindestsicherung verfügten, als vielmehr dort, wo ein entsprechendes Defizit festzustellen war, d.h. insbesondere in den romanischen Ländern.

Portugal hat unter Berufung auf diese Empfehlung ein entsprechendes Mindestsicherungssystem vor wenigen Jahren eingeführt, und auch in Spanien lassen sich Einflüsse auf regionaler Ebene – in den *Comunidades Autónomas* – nachweisen.

Entsprechendes gilt – noch mehr – für die *Beitrittskandidaten-Staaten in Mittel- und Osteuropa*, für welche die Verpflichtung, eine soziale Mindestsicherung vorzusehen, zum sozialpolitischen ‚*acquis communautaire*‘ gehört, den zu übernehmen sie sich verpflichtet haben.

Darüber hinaus aber – und das ist für uns hierzulande gewiss sehr viel wichtiger – hat sich die aktuelle Europäische Sozialpolitik dem Thema zugewandt.

Die Mitteilung der Europäischen Kommission, „*Eine konzertierte Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes*“²⁰, welche darauf abzielt, der Gesamtherausforderung der Modernisierung durch Aufstellung einer Agenda für eine verstärkte Zusammenarbeit zu begegnen, beruht auf folgenden vier Hauptzielen:

- „*dafür zu sorgen, dass Arbeit sich lohnt und dass das Einkommen gesichert ist;*
- *dafür zu sorgen, dass die Renten sicher sind und die Rentensysteme langfristig finanzierbar;*
- *die soziale Eingliederung zu fördern; und*
- *eine hohen Qualitätsansprüchen genügende und langfristig finanzierbare Gesundheitsversorgung zu sichern“.*

Im Übrigen wird in Anlehnung an die Beschäftigungsstrategie, die mittlerweile im sog. Beschäftigungstitel des EG-Vertrages – *Titel VIII. Beschäftigung* (Art. 125 – 130 EG) – eine rechtliche Verankerung erfahren hat, darauf hingewiesen, dass dem *Sozialschutz* eine Schlüsselrolle bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und der Förderung der sozialen Eingliederung zukommt.

Die Sozialschutzsysteme müssen insbesondere Leistungen zur *Gewährleistung eines Mindesteinkommens* sowie den Zugang zur Wohnraum- und Gesundheitsversorgung eröffnen.

Außerdem sollen sie eine möglichst umfassende Teilnahme am Leben ermöglichen.

Bei Personen, die zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in der Lage sind, sollen entsprechende Maßnahmen vor allem eine *Eingliederung in den Arbeitsmarkt* aktiv unterstützen.

Aus Leistungen zur Mindestsicherung und ergänzende Maßnahmen bestehende wirksame Sicherheitsnetze sollen die Armut und soziale Ausgrenzung von Einzelpersonen und Familien wirksam bekämpfen.

Es muss ein Beitrag zu einem umfassenden, integrierten Ansatz zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung geleistet werden, bei dem alle relevanten Strategien und Akteure einbezogen werden.

Zur Erarbeitung einer – der Beschäftigungsstrategie nachgebildeten – konstatierten *Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes* hat die Europäische Kommission vorgeschlagen, dass die Mitgliedstaaten hochrangige Beamte ernennen, die bei diesem Prozess als Ansprechpartner fungieren.

²⁰ Brüssel, den 14.7.1999 (KOM (1999) 347 endgültig).

Auch der bereits erwähnte *Europäische Rat* von Nizza vom Dezember 2000, der u.a. die künftige „*Europäische Sozialagenda*“ gebilligt hat, hat den vom Ministerrat festgelegten Zielen für die Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung zugestimmt und die Mitgliedstaaten aufgefordert, ihre jeweiligen Prioritäten im Rahmen dieser Ziele festzulegen und bis Juni 2001 einen *Nationalen Aktionsplan* für einen Zeitraum von zwei Jahren vorzulegen sowie Indikatoren und Modalitäten für das weitere Vorgehen zu bestimmen, die eine Bewertung der Fortschritte ermöglichen sollen.

Im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung ist man gegenwärtig dabei, einen derartigen *Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung für Deutschland* zu erarbeiten.

Die *nationalen Aktionspläne zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung* sind ein Bestandteil des sog. „*offenen Koordinierungsverfahrens*“, das in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Lissabon und damit unter portugiesischer Präsidentschaft festgelegt worden ist.

Diese Pläne sollen zwar die vielfältigen nationalen Gegebenheiten und politischen Prioritäten auch in diesem Sozialpolitikfeld berücksichtigen, ihr Aufbau und Inhalt sollen zugleich jedoch eine gewisse Kohärenz erkennen lassen, um ihre Verwendung in einem Prozess des wechselseitigen Lernens zu erleichtern.

Die Aktionspläne sollen spätestens zum 1. Juni 2001 eingereicht werden, damit der Rat „Beschäftigung und Soziales“, der am 11. Juni 2001 unter schwedischer Präsidentschaft zusammentritt, eine Bilanz der erzielten Fortschritte ziehen kann.

Die Aktionspläne sollen zunächst einen Überblick über die derzeitige Situation und die wichtigsten Tendenzen in den einzelnen Bereichen geben und zugleich Bezug nehmen auf die nationalen Beiträge, die von den Mitgliedern der sog. *hochrangigen Gruppe „Sozialschutz“* im Juni 2000 vorgelegt worden sind.

Angestrebt wird eine kohärente Gesamtstrategie, die Armut und soziale Ausgrenzung bekämpfen und die Hauptziele der nationalen Aktionspläne für den Zeitraum Juli 2001 – Juni 2003 festlegen soll. Erweist es sich als gerechtfertigt, sollen diese Ziele *quantifizierte Ziele* sowie Hinweise zu den *Mitteln* umfassen, die für jedes der Hauptziele eingesetzt werden sollen.

In diesem Zusammenhang sind auch die *Akteure* zu benennen, die für einzelne Instrumente zuständig sind, d.h. die an der Entwicklung, der Umsetzung und der Überwachung der einzelnen politischen Maßnahmen beteiligt sind.

Zugleich ist diese Strategie der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung einzubetten in die – seit vergangenem Jahr stärker denn je zwischen den Mitgliedstaaten abgestimmte – Politik des Sozialschutzes i.w.S.

So ist ausdrücklich die Dimension „Gleichstellung von Männern und Frauen“ zu berücksichtigen, d.h. darauf hinzuweisen, welche Folgen die zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung getroffenen Maßnahmen für die Lage von Männern und Frauen haben.

Unter Bezugnahme auf das Ziel „Erleichterung der Beteiligung am Erwerbsleben“ sind auch insofern die in den nationalen Aktionsplänen dargestellten oder als künftige Initiativen bezeichneten Maßnahmen namhaft zu machen.

Schließlich soll deutlich gemacht werden, inwieweit das Ziel eine Beseitigung von Armut und eine Bekämpfung von Ausgrenzung in die übrigen wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen sowie in die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen Eingang gefunden hat.

Besonderer Wert wird schließlich darauf gelegt, Ergebnisindikatoren oder ggf. sonstige benutzte Überwachungsinstrumente festzulegen, damit der Fortschritt bei der Verwirklichung der einzelnen Hauptziele gemessen werden kann.

Auf europäischer Ebene wird eine Entwicklung vergleichbarer Indikatoren angestrebt.

Im Übrigen werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, Beispiele von „empfehlenswerten Verfahren“ („good“ oder „best practices“) vorzustellen, die aus bereits realisierten politischen Maßnahmen abgeleitet werden können, um derartige „practices“ gemeinschaftsweit bekannt zu machen.

Der einleitend bereits angesprochene „*Armuts- und Reichtumsbericht*“ der Bundesregierung wird bei der Erstellung des entsprechenden deutschen Aktionsplans gewiss ein nützliches Instrument sein.

Auf der anderen Seite ist vor dem Hintergrund dieser Europäischen Entwicklung einmal mehr zu bedauern, dass – soweit ersichtlich – dieser Bericht die internationale und Europäische Dimension weitestgehend ausblendet, obwohl doch die Migration und ihre Auswirkungen sowohl auf die deutsche Gesellschaft insgesamt als insbesondere auch auf die Sozialschutzsysteme vor allem angesichts der bevorstehenden sog. „Osterweiterung“ – besser:

„Mittel- und Ostererweiterung“ – der Europäischen Union im Mittelpunkt nicht nur der europapolitischen, sondern auch der allgemeinen öffentlichen Diskussion stehen.

Gleichwohl mag man letztlich ein positives Resümee ziehen:

Der Umstand, dass es nunmehr einen „regierungsamtlichen“ Armutsbericht gibt, zeigt, dass die Diskussion um die Bekämpfung der Armut auf Europäischer Ebene, die für Deutschland mit dem – wiederum in Frankfurt/Main – von *Hauser/Krupp/Cremer-Schäfer/Nouvertné* vorgelegten „Nationalen Bericht über die Armut in der Bundesrepublik Deutschland“ im Auftrag der Europäischen Kommission²¹ nicht erfolglos gewesen ist und auch die Idee eines Mindesteinkommens als sozialpolitischer und rechtlicher Konsequenz aus diesen Feststellungen steht nach wie vor auf der Tagesordnung, allerdings losgelöst von Konzepten wie demjenigen eines „garantierten Einkommens für jedermann“, „eines Bürgereinkommens (citizens' income)“, einer „Sozialdividende“ oder Ähnlichem.

Auf der anderen Seite feiert das Konzept einer *sozialen Grundsicherung*, welches bereits seit fast zwei Jahrzehnten diskutiert wird (in welcher konzeptionellen Ausgestaltung auch immer) „fröhliche Urständ“ und mag als Illustration dienen für das die Europäische Politik im Allgemeinen und die Europäische Sozialpolitik einschließlich der Mindesteinkommenspolitik im Besonderen prägende „Mehrebenen-Politik“, die aus Sicht des Gemeinschaftsrechts zu einer Aufgaben- und Zuständigkeitswahrnehmung zum einen auf nationaler, zum anderen auf supranationaler Ebene führt, während aus nationalstaatlicher Sicht hier ggf. noch zu differenzieren ist zwischen einzelnen Kompetenzbereichen im nationalen Bereich – in Deutschland beispielsweise zwischen gleichsam zentralstaatlicher Bundesebene, der Länderebene und der kommunalen Ebene, wozu insbesondere auch im Bereich der Mindestsicherung – sprich: Sozialhilfe – auch die Verbände der freien Wohlfahrtspflege als Leistungserbringer und -mittler hinzutreten.

Was die supranationale Ebene im Zusammenhang mit der einmal mehr geplanten sozialen Grundsicherung im Alter angeht, so steht spätestens seit Anfang der 90er Jahre fest, dass das gefürchtete Hindernis einer „Exportpflichtigkeit“ entsprechender Leistungen an Berechtigte in anderen Mitgliedstaaten dadurch beseitigt werden kann, dass in Anhang II a der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 unter Bezugnahme auf die Bestimmungen der Art. 4 Abs. 2 a und 10 a dieser Verordnung der „Export“ ausgeschlossen wird.²²

²¹ Vgl. *Hauser, R./Cremer-Schäfer, H./Nouvertné, U.*, Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland. Bestandsaufnahme und Sozialpolitische Perspektiven, Frankfurt 1981.

²² Vgl. zu dieser Problematik im Einzelnen *Schulte, B.*, Soziale Grundsicherung, in: Deutscher Sozialrechtsverband e.V. (Hg.), *Europäisches Sozialrecht*, Wiesbaden 1992

Damit ist ein wesentliches Gegenargument gegen die Einführung einer derartigen sozialen Grundsicherung in die gesetzliche Rentenversicherung entfallen.

Zugleich ist anzumerken, dass die Einfügung einer derartigen Mindestsicherungskomponente in die gesetzliche Rentenversicherung die Bundesrepublik Deutschland in Schritt und Tritt brächte mit den Alterssicherungssystemen der anderen Mitgliedstaaten, steht doch Deutschland allein auf weiter Flur mit dem gegenwärtig praktizierten Konzept einer sozialen Mindestsicherung im Alter durch die Sozialhilfe.²³

Auf nationaler Ebene zeigen sich die Auswirkungen der Bundesstaatlichkeit und der ihr entsprechenden Zuständigkeitsverteilung von Bund und Ländern darin, dass der Teil der Rentenreform, der die Grundsicherung zum Gegenstand hat, im Bundesrat zustimmungspflichtig ist und seine politische Durchsetzbarkeit deshalb schwieriger ist, als dies bei der übrigen Rentenreform der Fall ist.

Stephan Leibfried hat in seinem Vortrag über „*Die soziale Dimension der Europäischen Integration*“ anlässlich der Verleihung der Forschungspreise 1995 der Josef Popper-Nährpflicht-Stiftung²⁴ Kritik an einem – wie er es ausgedrückt hat – „*minimalistischen Verständnis von der Rolle der Europäischen Gemeinschaft in der Sozialpolitik*“ geübt, die von der These ausgehe, der souveräne Nationalstaat lasse für eine sozialpolitische Rolle der Europäischen Union keinen Platz, und er hat demgegenüber auf die Bedeutung einer – wie er es ausdrückt – *negativen Sozialreform* hingewiesen, die dazu führe, dass die nationalen Wohlfahrtsstaaten Schritt für Schritt zu Elementen einer Mehrebenen-Politik geworden seien angesichts der Anforderungen an die ‚Marktgerechtigkeit‘ sozialpolitischer Maßnahmen; zugleich hat er im Hinblick auf eine „*positive Sozialreform*“ auf die großen Schwierigkeiten für ein derartiges Vorgehen hingewiesen: Institutionelle Vorkehrungen, die jede Reform zu einem Hindernislauf werden ließen, begrenzte fiskalische Ressourcen, eifersüchtiges Wachen der Mitgliedstaaten über Ressourcen, die ihre eigene Staatlichkeit stützten, und schließlich eine „*schiefe Ebene*“ in der Verteilung der Macht zwischen den Interessengruppen.

Wie vorstehend aufgezeigt ist mit der Etablierung der „High Level-Group“ für den Sozialschutz und dem Prozess der „offenen Koordinierung“ ein neues Kapitel Europäischer Sozialpolitik aufgeschlagen worden, welches in der Tat eine positive Sozialreform zum Gegenstand hat, und zwar nicht nur punktuell wie in der Vergangenheit – schwerpunktmäßig

²³ Vgl. zu dieser Problematik *Schulte, B.*, Praktizierte Formen der Mindestsicherung im Alter – Ein rechtsvergleichender Überblick, in: *Schmähl, W.* (Hg.), *Mindestsicherung im Alter. Erfahrungen, Herausforderungen, Strategien*, Frankfurt/Main 1993, S. 24 ff.

²⁴ Veröffentlicht in: *Josef Popper-Nährpflicht-Stiftung, Forschungspreis 1995*, Frankfurt/Main 1995, S. 95 ff.

soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, Gleichbehandlung von Männern und Frauen sowie Arbeitsschutz –, sondern sich der Politik des Sozialschutzes insgesamt annimmt.

Stephan Leibfried hat seinerzeit – ironisch an *Josef Popper* anknüpfend – resümiert, dass wir in Europa zwar – in Gestalt der vergemeinschafteten Agrarpolitik – einen „*Europäischen Nährstand*“ hätten, aber keine „*Europäische Nährpflicht*“, d.h. keine voll wirksame Europäische soziale Grundsicherung. Dieser Befund trifft immer noch zu – im Gegensatz zu 1995 bestehen nun aber konkretere Ansätze als seinerzeit für eine Europäische Mindestsicherungs- bzw. -einkommenspolitik, anknüpfend an die „*Mindesteinkommens-Empfehlung*“ aus dem Jahre 1992, ihre Evaluierung durch die Europäische Kommission 1999 und die konkrete Initiative einer „*Sozialagenda*“, die unter ihren vier Hauptzielen auch dasjenige anführt, „*die soziale Eingliederung zu fördern*“.

Es gibt vielfältige konzeptionelle und institutionelle Ausgestaltungen von Mindestsicherungssystemen, wie die mit dem Forschungspreis 1992 der Josef Popper-Nährpflicht-Stiftung ausgezeichnete Arbeit von *Joachim Weeber* – „*Monetäre Mindestsicherungsleistungen in der Bundesrepublik Deutschland*“ – ausgeführt hat.²⁵

Versteht man unter *materieller Grundsicherung* „*die staatlich garantierte Sicherung von Grundbedürfnissen, die im postulierten Recht auf Existenzsicherung bzw. der Freiheit von Not ihren Angelpunkt hat und in unterschiedlichen Ansätzen und Formen (umfassende Versorgung mit dem zur Existenz Notwendigen, garantiertes Mindest- oder Grundeinkommen, Grundsicherung gegen spezifische Risiken, bedarfsorientierte Grundsicherung) konkretisiert wird*“,²⁶ so sind es die soziale Grundsicherung im Rahmen eines in die „gehobenen Systeme der sozialen Sicherheit – z.B. in Deutschland gesetzliche Rentenversicherung – eingezogenen bedarfsorientierten „Sockel“ einerseits und die Fürsorge- bzw. Sozialhilfesysteme als „Netz unter dem Netz“ der sozialen Sicherung andererseits, die diejenigen konkreten sozialpolitischen Ansätze sind, auf denen die Garantie eines Mindesteinkommens zu realisieren versucht wird.

Stand diesbezüglich in Deutschland in der Vergangenheit die Sozialhilfe als eigenständiges Sicherungssystem im Mittelpunkt, so steht mit dem Konzept der sozialen Grundsicherung *innerhalb* der gesetzlichen Rentenversicherung nunmehr eine Ergänzung an, die einen Beitrag

²⁵ Vgl. auch *Weeber, J.*, Monetäre Mindestsicherungsleistungen in der Bundesrepublik Deutschland – Bestandsanalyse, Konzeptionen und Folgewirkungen, in: Josef Popper-Nährpflicht-Stiftung (Hg.), Forschungspreis 1992, Frankfurt/Main 1992, S. 63 ff.

²⁶ Vgl. zu dieser Definition *Tálos, E.*, Ansätze zur materiellen Grundsicherung in der Gesellschaft vor dem Hintergrund der Ideen Popper-Lynkeus, in: Josef Popper-Nährpflicht-Stiftung (Hg.), a.a.O. (Fn. 24), S. 93 ff., 93 f.

dazu leisten kann, dass die Bundesrepublik Deutschland in dem Feld der Mindestsicherung Anschluss an ihre Nachbarn erhält, sind doch – wie *Fink* bereits Ende der 80er Jahre zu Recht betont hat²⁷ - andere Europäische Länder auf diesem Gebiet weiter als die Bundesrepublik Deutschland.

Es kommt hinzu, dass die Mindestsicherung heute in allen EU-Staaten „eine strategische oder katalytische Funktion beim Umbau der jeweiligen Wohlfahrtsstaatlichkeit“ spielt und deshalb zunehmend Akzeptanz findet, werden doch Mindestsicherungen „als Bestandteil von Strategien diskutiert oder eingesetzt, die auf die Zuspitzung von Problemlagen bei einer seit den 80er Jahren gleichzeitig sinkenden Funktionsfähigkeit der bestehenden sozialen Sicherungssysteme reagieren“ und kann man deshalb auch von „einem neuen wirtschaftlichen Wert einer sozialpolitischen Strategie sprechen“, der „in der intelligenten Verknüpfung von Mindestsicherungselementen mit einer Politik der Erhöhung und Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit im EU-Europa besteht“.²⁸

²⁷ Vgl. in diesem Sinne auch *Fink, U.*, Sozialhilfe als allgemeine Grundsicherung in der Bundesrepublik Deutschland – Probleme und Entwicklungsmöglichkeiten, in: Josef Popper-Nährpflicht-Stiftung (Hg.), Forschungspreis 1988, Frankfurt/Main 1989, S. 89 ff.

²⁸ So *Ostner, I.*, Soziale Mindestsicherung und Beschäftigungsförderung in Europa – Konvergenz der Ziele, Divergenz der Lösungen, in: Schneider, H. (Hg.), Europas Zukunft als Sozialstaat, Herausforderungen der Integration, Baden-Baden 2000, S. 67 ff., 67.