

Juristische Anmerkungen zur Einführung eines europäischen Kinderkostengeldes im Sinne einer - neben den nationalen Regelungen zusätzlich geltenden, d. h. eigenständigen - europäischen Sozialleistung

Die Forderung bezüglich der Implementierung einer „childhood guarantee“ ist hinsichtlich seines theoretischen Ansatzes in der EU nicht neu; so führt die „Commission Recommendation“ vom 20.2.2013 unter anderem aus, dass es sich bezüglich der Armutsbekämpfung bei Kindern um ein Schlüsselthema („key issue“) in und für Europa handle, welches energisch angegangen werden müsse, wobei die Kommission zwar den Begriff „investing in children...“ zu Papier bringt, den entscheidenden Schritt zur Implementierung einer staatlichen Ersatzleistung (Sozialleistung) aber noch nicht gegangen ist, obwohl im Jahre 2017 das Europäische Parlament die Europäische Kommission aufgefordert hat, entsprechende gesetzgeberische Handlungen nunmehr auch auf den Weg zu bringen.

Die entsprechenden Rechtsgrundlagen hierzu finden sich an prominenter Stelle:

Durch den Vertrag von Lissabon (Art. 6 Abs. 1 des EU-Vertrages) wurde die „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ rechtskräftig. Aus Art. 3 Abs. 3 EU AEUV folgt der Auftrag der EU, soziale Ausgrenzung und Diskriminierung zu bekämpfen, sozialen Schutz zu gewährleisten und insbesondere die Rechte des Kindes zu schützen. Abs. 5 der Vorschrift fordert - insofern noch deutlicher - die „Beseitigung der Armut“, insbesondere der Kindesarmut.

Mit Art. 33 des EUV hat sich die EU ferner verpflichtet, den wirtschaftlichen und sozialen Schutz der Familie zu gewährleisten; Art. 34 des EU AEUV postuliert gar den „Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit“ nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechtes. Sie verpflichtet sich (nochmals wiederholend in Art. 34 Abs. 3 des EU AEUV) ausdrücklich und wörtlich, die

(Zitatbeginn) „...Armut zu bekämpfen, das Recht auf soziale Unterstützung zu achten und... nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften dieses auch sicherzustellen...“ (Zitatende).

Andere Rechtsquellen mit etwa gleichlautender Zielsetzung finden sich - zum Beispiel - im „Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ (UN Sozialpakt) von 1966, in welchem sich die Vertragsstaaten (die EU ist ein solcher) nicht lediglich verpflichtet hatten, soziale Rechte zu gewährleisten (vgl. etwa Art. 8 des UN-Sozialpakt), sondern sich darüber hinaus verpflichteten, derlei auch auf den Weg zu bringen.

Der gesetzgeberische Appell ist ergo unzweideutig und wurde, wie oben gezeigt wurde, folgerichtig auch erkannt.

Rechtsdogmatisch handelt es sich bei den oben angeführten Vorschriften bekanntlich zwar nicht um einklagbare Leistungsgrundrechte; sie stellen aber weit mehr als lediglich Programmsätze dar. Ihr verpflichtender und bindender Rechtscharakter ist anerkannt.

Rechtstechnisch ist das Ziel über zwei Wege zu erreichen:

- a) Ausbau und entsprechende Lenkung des europäischen Sozialfonds und/oder
- b) Gemeinschaftsrecht (Gesetzesnovelle), d. h. gesetzgeberische Maßnahmen der Gemeinschaft, welche die Voraussetzungen des Leistungsrechtes definiert.

Fraglich könnte sein, ob hiermit eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips (vgl. Art. 5 Abs. 2 des EUV) einherginge.

Die Antwort gibt das „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“, welches die Kriterien benennt, aufgrund derer sich feststellen lässt, ob ein Eingreifen auf EU-Ebene sinnvoll ist oder nicht.

In Anwendung dieser Kriterien kann festgestellt werden, dass die gesetzgeberische Maßnahme grenzüberschreitende Aspekte aufweist, die (offensichtlich und insbesondere mit Blick auf die neueren Mitgliedsstaaten nicht hinreichend) von den EU-Ländern selber geregelt werden können, ferner, dass die

gesetzgeberische Maßnahme auf EU-Ebene offenkundige Vorteile (nämlich die Verwirklichung des gesetzgeberischen Zieles - siehe oben) hätte.

Anders formuliert: Das Subsidiaritätsprinzip ermächtigt die Union, ihre Befugnisse auszuüben, wenn die Ziele einer in Betracht gezogenen Maßnahme von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und die Maßnahme auf der Ebene der Union zu einem Mehrwert führen kann.

Es kommt hinzu, dass sich die Union im Vertrag über die „Arbeitsweise der Europäischen Union“ darauf verständigt hat, hinsichtlich gesetzgeberischer Maßnahmen eine sogenannte „geteilte Zuständigkeit“ mit den Mitgliedstaaten anzunehmen, sofern es sich - zum Beispiel - um den Bereich des „sozialen Zusammenhalts“ handelt (vgl. Art. 4 II c AEUV). Rechtstechnisch unproblematisch ist, die gesetzgeberische Maßnahme unter diesen Begriff zu subsumieren, wobei der bisherige juristische Meinungsstand vor dem Hintergrund der Postulate der EU-Grundrechte (siehe oben), aber auch unter Berufung auf Art 9 AEUV, aufgebrochen wird.

(Der bisherige Meinungsstand hat dargestellt, dass eine „geteilte Zuständigkeit“ in der Sozialpolitik gemäß Art. 4 Absatz 2 b AEUV nur angenommen werden könne, sofern es sich um Aspekte handele, die in diesem Vertrag, d. h. also im AEUV, genannt seien. Der AEUV würde insoweit lediglich die Koordinierung der sozialen Sicherheit für Wanderarbeitnehmer ermöglichen (vgl. Art. 48 AEUV) sowie unterstützende Maßnahmen im Bereich der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer (vgl. Art 153 Absatz 1 c AEUV). Diese Meinung verkennt, dass es sich bei der Implementierung des gesetzgeberischen Vorhabens um ein solches handelt, welches den „sozialen Zusammenhalt in der EU“ betreffen dürfte; ferner verkennt sie den gesetzgeberischen Auftrag, welchen sich die EU selber verordnet hat).

Johannes Denzlinger
Rechtsanwalt
zugleich: Fachanwalt für Familienrecht