

**MISSOC-SEKRETARIAT**

# **MISSOC-ANALYSE 2011**

## **MINDESTSICHERUNG**



**Für die Europäische Kommission  
GD Beschäftigung, Soziales und Integration**

**Vertrag Nr. VC/2010/1131**

*Mai 2011*

## Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	3
<b>Kapitel 1: Was möchte Ihr Staat gewährleisten?</b> .....	5
I.    Ansatz an das soziale Risiko und „unzureichenden Lebensstandard“ .....	5
<b>Kapitel 2: Anspruchsvoraussetzungen</b> .....	15
I.    Staatsangehörigkeit, Wohnsitz und Alter .....	15
II.   Vorhandene Mittel und Ressourcen.....	17
III.  Voraussetzungen für die Arbeitssuche und berufliche Bildung .....	18
<b>Kapitel 3: Welche Mittel stehen hierfür zur Verfügung?</b> .....	23
I.    Abbildung von Grundbesitz (Immobilien)/Kapital/Mitteln/Vermögen der Antragsteller.....	23
<b>Schlussfolgerung</b> .....	29

## Einleitung

Die Europäische Kommission und das MISSOC-Sekretariat haben für 2011 die Erstellung eines Analyseberichts über Mindestsicherung vereinbart, da die Bekämpfung der Armut auf der politischen Agenda der EU hohe Priorität genießt und zudem zu den wichtigsten Punkten der Europa-2020-Strategie zählt. Auf Bedürftigkeitsprüfungen basierende Sicherheitsnetze bilden ein zentrales Element der Strategien zur Bekämpfung der Armut.

Dieser Bericht möchte sowohl die aktuelle als auch die künftige politische Diskussion bezüglich der Bekämpfung der Armut durch ein System der Mindestsicherung in Kontext setzen. Er konzentriert sich insbesondere auf die folgenden drei Fragen: Was möchten die Mitgliedstaaten gewährleisten? Welche Anspruchsvoraussetzungen bestehen, und welche Mittel stehen für diesen Zweck zur Verfügung?

Die auf den MISSOC-Tabellen aufbauende MISSOC-Analyse zeigt, wie die regelmäßige Aktualisierung der Gesetzgebung im Bereich der sozialen Sicherung auf stärker politisch orientierte Weise genutzt werden kann. Die Analyse basiert auf den in diesen Tabellen enthaltenen Informationen; wird ein bestimmtes Land daher nicht erwähnt, kann dies zum Grund haben, dass das betreffende Element entweder dort nicht vorliegt oder dazu in der Tabelle keine Angaben gemacht wurden. Da diese Tabellen vor nur zwei Jahren im Detail überprüft wurden, konnten keine Schlussfolgerungen zu zeitlichen Entwicklungen gezogen werden. Der Berichtsentwurf wurde von Experten des MISSOC-Sekretariats [derzeit beauftragt durch die Firma Bernard Brunhes International (BBI)] in enger Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission erstellt. Die alleinige Verantwortung für den Bericht trägt jedoch das Sekretariat. Prof. Yves Jorens (wissenschaftlicher Mentor im MISSOC-Sekretariat) übernahm die Hauptverantwortung für die Erarbeitung dieses Dokuments in Zusammenarbeit mit Prof. J. Ditch.

Strategien und politische Initiativen zur Gewährleistung einer Mindestsicherung für Bedürftige bilden heute einen wichtigen Teil des sozialen Schutzes. In Anbetracht ihrer langen Geschichte, die oft in historischen Traditionen und den Prinzipien minimaler Leistungsberechtigung und verpflichtend vorgeschriebener Arbeitshausaufenthalte verwurzelt ist, verwundert es dennoch, dass zu diesem Thema keine extensiveren Recherchen vorliegen. Dies spiegelt einerseits möglicherweise die Komplexität und Vielfalt der unterschiedlichen Initiativen zum Mindesteinkommen und zur sozialen Unterstützung wider, die in den einzelnen Staaten und zum Teil auch innerhalb mancher Staaten vorliegen. Es kann aber auch Ausdruck der häufig bedingten Natur der Anspruchsberechtigung, der problematischen Interaktion mit anderen Komponenten des Sozialschutzes (einschließlich Mindestlohnbestimmungen und Leistungen der Sozialversicherung) und des raschen Wandels gesetzlicher Rahmenbedingungen sein.

Die EU hat ein wachsendes Interesse an derartigen Programmen und ist auf der Grundlage von in Rechten verankerten Chartas, Verträgen und Übereinkommen bemüht, Prinzipien der Berechtigung, des Zugangs und der Angemessenheit auszuarbeiten und weiter zu entwickeln. Zwischen dem in diesen Dokumenten erkennbaren Anspruch und ihrer sachlichen Anwendbarkeit oder Durchsetzbarkeit angesichts von Armut, Ausgrenzung und Ungleichheit ist jedoch ein Unterschied zu erkennen<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Siehe J. Veit-Wilson, „Some social policy implications of a right to social security“, in J. Van Langendonck, *The Right to Social Security* (Intersentia, Antwerpen, 2007), 57-83.

Zu den entsprechenden Erklärungen der Europäischen Union zählen u. a.:

#### *EU-Charta der Grundrechte*

Artikel II-94(3). Um die soziale Ausgrenzung und die Armut zu bekämpfen, anerkennt und achtet die Union das Recht auf soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, um allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherzustellen nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.

Die *Empfehlung der Europäischen Kommission vom 3. Oktober 2008 zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen* (C (2008) 5737) erwähnt in ihrer Präambel Folgendes:

Die *Empfehlung 92/441/EWG des Rates vom 24. Juni 1992* über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung ist nach wie vor ein Referenzwerk für Gemeinschaftsstrategien zu Armut und sozialer Ausgrenzung, das nichts von seiner Bedeutung verloren hat, wenn auch mehr getan werden muss, um sie vollständig umzusetzen.

Diese Empfehlung aus dem Jahr 1992 (die auch als Empfehlung zum Mindesteinkommen bezeichnet wird), besagt Folgendes:

(2) Die Achtung der Menschenwürde ist Teil der in der Präambel der Einheitlichen Europäischen Akte anerkannten Grundrechte, auf denen das Gemeinschaftsrecht beruht. (6) ... Daher muss für die Bedürftigsten... ein Anspruch auf ausreichende, feste und vorhersehbare Einkünfte geschaffen werden. ... I. Empfiehlt, dass die Mitgliedstaaten: A. im Rahmen eines globalen und kohärenten Instrumentariums zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung anerkennen, dass jeder Mensch einen grundlegenden Anspruch auf ausreichende Zuwendungen und Leistungen hat, um ein menschenwürdiges Leben führen zu können...; B. ... die folgenden allgemeinen Grundsätze berücksichtigen: 3. Zuerkennung dieses Anspruchs an alle Personen, die nicht selbst oder innerhalb des Haushalts, in dem sie leben, über ausreichende Mittel verfügen. Die letzte EU-Empfehlung vom 3. Oktober 2008 ruft Mitgliedstaaten auf, angemessene Formen der Einkommensunterstützung zu gewähren, die „im Rahmen eines globalen und kohärenten Instrumentariums zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung anerkennen, dass jeder Mensch einen grundlegenden Anspruch auf ausreichende Zuwendungen und Leistungen hat, um ein menschenwürdiges Leben führen zu können“.

Sie führt weiter aus, dass die Bestimmung der zur Führung eines menschenwürdigen Daseins erforderlichen Zuwendungen den Lebensstandard und das Preisniveau in den einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigen sollte. Was jedoch als ausreichend interpretiert wird, unterscheidet sich von Staat zu Staat, und kein einheitliches Niveau kann auf die gesamte Europäische Union Anwendung finden.

## Kapitel 1: Was möchte Ihr Land gewährleisten?

### I. Ansatz an das soziale Risiko und „unzureichenden Lebensstandard“

1. Bei jeder Befassung mit spezifischen Themen im Umfeld der sozialen Sicherheit/Unterstützung sollten die Darstellung und Definition des „sozialen Risikos“ und die Beschreibung von Möglichkeiten zur Überwindung bzw. zum Umgang mit diesem Risiko an erster Stelle stehen. Dies führt zur Frage, wie das Konzept „unzureichender Mittel“ in nationaler Gesetzgebung zur sozialen Sicherheit/Unterstützung beschrieben ist und welchen Ansatz die einzelstaatliche Gesetzgebung jeweils an die „Bedürftigkeit“ und „soziale Ausgrenzung“ verfolgt.

Gemäß der heutigen EU-Position berührt dies nicht nur Fragen der Menschenwürde und der Notwendigkeit bedürftigkeitsabhängiger Unterstützung, sondern auch die Möglichkeit eines erfüllten Lebens und der Teilnahme an allen Aspekten des sozialen und öffentlichen Lebens<sup>2</sup>. Im Blickfeld stehen hier neben dem Mangel an zureichenden Mitteln eventuell auch andere Komponenten wie z. B. Obdachlosigkeit, Ausgrenzung aus dem Wohnungsmarkt, Energiearmut (für Heizung, Kühlung, Heißwasser, Beleuchtung und andere unerlässliche Versorgungsbereiche des Haushalts), finanzielle Ausgrenzung und hohe Verschuldung.

Alle Staaten haben gewisse gesetzliche Regelungen getroffen, um den Mittelbedarf von Einwohnern oder Staatsbürgern zu decken, die über keine anderen Einkünfte aus Erwerbstätigkeit oder sonstigen Quellen verfügen. Derartige Initiativen, die in den vergangenen 20 Jahren insgesamt beträchtlich erweitert wurden, haben in den einzelnen Mitgliedstaaten je nach den grundlegenden Prinzipien und Anspruchsvoraussetzungen, ihrem Geldwert und ihrer Interaktion mit anderen Strategien des Sozialschutzes oder des Arbeitsmarkts unterschiedliche Reichweiten. Zudem ist der Vergleich von Systemen der sozialen Unterstützung äußerst schwierig, sogar noch problematischer als der aller anderen Zweige des Sozialschutzes: Es bestehen keine einheitlichen Definitionen, die Verantwortung für die Finanzierung, Verwaltung und Bereitstellung dieser Dienste liegt verschiedentlich auf nationaler, regionaler und kommunaler Verwaltungsebene, und in manchen Staaten kommt Nichtregierungsorganisationen (traditionell Wohlfahrtsorganisationen, aber zunehmend auch privaten Körperschaften) eine signifikante Rolle zu. Die Bedeutung dieser Systeme schwankt außerdem in Abhängigkeit vom herrschendem wirtschaftlichen Kontext und Klima, dem Niveau der Arbeitsmarktaktivität, der etwaigen Anwendbarkeit eines nationalen Mindestlohns und der Reife und Nachhaltigkeit anderer Komponenten des Sozialschutzes.

Einige vergleichende Kommentare lassen sich dennoch ableiten.

Unter der Gruppe der bedürfnis- oder einkommensabhängigen Leistungen sind verschiedene Arten der sozialen Unterstützung zu unterscheiden:

- *Allgemeine Unterstützung:* Alle (oder fast alle) Menschen, deren Einkommen unter einem definierten Mindesteinkommen liegt, erhalten im Rahmen von allgemeinen Initiativen Geldleistungen.

---

<sup>2</sup>Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung: ein europäischer Rahmen für den sozialen und territorialen Zusammenhalt KOM/2010/0758 endgültig

- *Kategoriale Unterstützung:* Bestimmte Gruppen (z. B. Menschen mit Behinderungen, Arbeitslose oder Senioren) erhalten Geldleistungen.
- *Gebundene Unterstützung:* Menschen erhalten über Geld- oder Sachleistungen Zugang zu Sachmitteln oder Dienstleistungen, z. B. durch Wohnungsbeihilfen, Unterstützung bei den Erziehungs- und Ausbildungskosten oder geförderte Schulmahlzeiten.

Innerhalb dieses Rahmens lassen sich bei Initiativen zur Mindestsicherung drei übergeordnete Ziele erkennen: Erstens die Vermeidung außergewöhnlicher Härte auf der Grundlage von Prinzipien der sozialen Gerechtigkeit und politischen Umsicht. Der Versuch einer Festlegung der zu gewährenden Mindestsicherung wirft sowohl theoretische als auch methodologische Probleme auf. Hier werden unterschiedliche Ansätze verfolgt, von denen sich einige auf die Analyse von Budgeterhebungen und Lebenshaltungskostenmaßnahmen und andere auf verschiedene Maßnahmen der Armutsbekämpfung stützen. Alle sehen technische Anpassungen über Äquivalenzskalen vor, um Haushalte unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung zu berücksichtigen. Zweitens die Verhinderung von Ausgrenzung und Marginalisierung durch den Einsatz sozialer Unterstützung, um positive bzw. negative Verhaltensweisen zu ändern oder beeinflussen: durch die Förderung von persönlichem Wachstum und Eigenständigkeit für verbesserte soziale Integration, Kohärenz und Solidarität oder durch die Minimierung negativer Anreize für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (Prinzip minimaler Leistungsberechtigung). Schließlich werden alle dieser Initiativen im Bewusstsein der Notwendigkeit, Kosten und Ausgaben zu dämpfen, angeboten.

Während der vergangenen zwei Jahrzehnte wurden verschiedene Versuche unternommen, nationale Systeme der sozialen Unterstützung zu klassifizieren oder gruppieren<sup>3</sup> (Eardley, 1996; Ditch & Barnes, 1995; Ditch, 1998; Ditch & Oldfield, 1999). Die verschiedenen, bei der Festlegung von Zuteilungen angewandten Kriterien beinhalten u. a. eine Prüfung der erklärten/expliciten politischen Zielsetzungen, Anspruchsvoraussetzungen, Regeln für die Bedingtheit und den Wert der Leistungen. Die Zugehörigkeit zu einer Kategorie kann sich im Lauf der Zeit ändern; die aktuellste Prüfung der Grundlagen für die Einordnung in Kategorien stammt von Frazer & Marlier (2009), die Folgendes feststellen:

„Auf der Grundlage von Sachverständigenberichten lassen sich die Initiativen der Mitgliedstaaten zur Mindestsicherung lose in vier breite Gruppen einteilen. Erstens bieten einige Staaten relativ einfache und umfassende Initiativen (AT, BE, CY, CZ, DE, DK, FI, NL, PT, RO, SI, SE), die Menschen offen stehen, die ihren Unterhalt aus eigenen Mitteln nicht ausreichend bestreiten können. Zweitens verfügen einige Staaten (EE, HU, LT, LV, PL, SK) zwar über eher einfache, nicht kategoriale Initiativen, aber diese sind mit relativ eingeschränkter Anspruchsberechtigung und Deckung bedürftiger Menschen verbunden, oft aufgrund des niedrigen Niveaus, an dem die Bedürftigkeitsprüfung ansetzt. Drittens gibt es Staaten (ES, FR, IE, MT, UK), die ein komplexes Netz unterschiedlicher, oft kategorialer und manchmal überlappender Initiativen entwickelt haben, das im Lauf der Zeit zur effektiven Abdeckung der meisten der dringend Bedürftigen geführt hat. Viertens verfügen einige Staaten (BG, EL, IT) über sehr eingeschränkte, partielle oder fragmentierte Vorkehrungen, die effektiv auf relativ

---

3E. Eardley, JR. Bradshaw, JS. Ditch, I. Gough & P. Whiteford, „Social Assistance in OECD Countries (Synthesis Report) 1996“, *DSS Research Series* 46 HMSO, London; H. Barnes, „Social Assistance: Coverage, Finance and Administration“ in W. van Ginneken, *Social Protection in Europe: Issues in Financing and Coverage* (Internationales Arbeitsamt, Genf, 1995), 145-173; „Linking work and welfare: the structure and dynamics of social assistance in European Union Countries“, in M. Heikkilä (Hrsg.), *Linking Welfare and Work: The European Debate*, (European Foundation, Dublin, 1998); N. Oldfield, „Social Assistance: Recent Trends and Themes“, (1999) *Journal of European Social Policy* (1), 65-76; John Veit-Wilson <http://www.adequateincome.eu/doc/Myths-and-Realities.pdf>

eng begrenzte Gruppen beschränkt sind und viele der Menschen nicht abdecken, die am dringendsten Einkommensunterstützung benötigen<sup>4</sup>.“

Eine zentrale politische Herausforderung an die Mindestsicherung ist die Verhinderung oder Linderung von Armut. Obwohl die Mindestsicherung häufig dieser Zielsetzung dient, ist ihre Effektivität sowohl fragwürdig als auch uneinheitlich. Der Versuch, Armut oder Angemessenheit zu definieren, ist äußerst problematisch, und zudem besteht ein überraschender Mangel an kohärenten Daten zu vereinbarten oder gemeinsamen Armutsschwellen. Eine zusammenfassende Analyse verfügbarer Daten zeigt, dass sich Initiativen der Mindestsicherung direkt oder indirekt auf die Armut auswirken können. Initiativen der Mindestsicherung entfalten zwar in der Herausführung einer großen Anzahl von Bedürftigen aus der Armut nur eine relativ geringe Wirkung, aber sie mildern die Intensität und unmittelbaren Auswirkungen der Armut. Dies ist teilweise auf finanzielle Einschränkungen zurückzuführen: Die kumulativen Kosten der Herausführung eines großen Teils der Bevölkerung eines Staats aus der Armut gelten als prohibitiv. Es kommen jedoch auch andere wichtige Faktoren zum Tragen: Leistungsniveaus sind so strukturiert, dass sie Anreize für Sparsamkeit beibehalten und eine Teilnahme am Arbeitsmarkt fördern.

Die Bereitstellung angemessener Einkommensunterstützung bildet in der Strategie aktiver Eingliederung nur eine von drei Komponenten: Flankierend bestehen Verbindungen zur Förderung integrativer Arbeitsmarktprogramme mit Betonung auf Aus- und Weiterbildung sowie der Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen (Kinderbetreuung, Gesundheitsversorgung und Wohnungswesen). Es gibt Anzeichen, dass die Verbindungen zur ersten Komponente enger sind als zur zweiten.

Auf den folgenden Seiten wird auf einige dieser Komponenten detaillierter eingegangen.

**2.** Vor dem tatsächlichen Vergleich der Initiativen der Mitgliedstaaten sollte geprüft werden, ob alle Mitgliedstaaten mit Initiativen für die soziale Unterstützung oder Mindestsicherung an sich vertraut sind. Jeder EWR-Mitgliedstaat scheint diesbezüglich über mindestens eine Initiative zu verfügen, außer Griechenland (EL), wo es keine solche allgemeine oder spezifische Initiative gibt. Griechenland sieht jedoch beitragsunabhängige Leistungen in Form eines Mietzuschusses vor, der an finanziell schwache, nicht versicherte, allein oder in einem Paar lebende Senioren im Alter von über 65 Jahren bezahlt wird, sofern diese über keinen Immobilienbesitz verfügen (Wohnungsbeihilfe von monatlich 362 Euro).

Außer Griechenland verfügen alle Mitgliedstaaten über eine gewisse „abstrakte“ Beschreibung oder Berechtigung eines „unzureichenden Lebensstandards“, die im Wesentlichen dasselbe Spektrum von Situationen abdeckt. Die folgende Tabelle bietet einen kurzen Überblick ohne Berücksichtigung spezifischer Initiativen, Ursachen oder Bedingungen für eine Anspruchsberechtigung:

---

4H. Frazer & E. Marlier (2009) „Minimum Income Schemes Across EU Member States“; Synthesebericht für das EU-Netzwerk unabhängiger ExpertInnen im Bereich soziale Eingliederung, erhältlich unter: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/>, 8

Tabelle 1: Überblick über (abstrakte) Definitionen

<b>EWR-Mitgliedstaat</b>	<b>Abstrakte (und in einigen Fällen gekürzte) Beschreibung eines „unzureichenden Lebensstandards“</b>
IS	Personen, die ihren eigenen Lebensunterhalt nicht bestreiten können
BG	Personen, die keinen die grundlegenden Bedürfnisse abdeckenden Lebensstandard verwirklichen können
CY	<i>„Schlechter“ oder „nicht angemessener“ Lebensstandard</i>
CZ	Geringes Einkommen und mangelnde Möglichkeit, die Lage aus eigenem Bemühen zu verbessern
BE	Personen ohne zureichende Mittel oder die Möglichkeit, diese durch persönliche Bemühungen oder auf andere Weise zu beschaffen / bedürftige Personen
DK	Personen, die aufgrund bestimmter Umstände nicht über ausreichende Mittel verfügen, um Anforderungen zu decken
EE	Sicherung der Mittel bis zum Existenzminimum
FI	Personen ohne ausreichende Mittel, um den Lebensbedarf zu decken
EL	Keine Initiative(n), keine Definition(en)
HU	Personen ohne zureichende Mittel für ihren Lebensunterhalt
IT	Personen oder Familien, die sozioökonomischer Hilfe bedürfen
LT	<i>„Zureichende Mittel für den Lebensunterhalt“</i>
LV	Bedürftige Haushalte
NO	Personen, die aus Erwerbstätigkeit oder der Stellung wirtschaftlicher Ansprüche nicht über ausreichende wirtschaftliche Mittel zur Deckung ihrer grundlegenden Bedürfnisse verfügen
RO	Grundlegende Bedürfnisse
SE	Personen oder Familien, die vorübergehend nicht über ausreichende Mittel verfügen, um den Lebensbedarf zu decken (oder an anderer Stelle: Bedürftige)
SK	Personen, die ihre grundlegenden Lebensverhältnisse nicht aufrecht erhalten können
CH	(Situation, in der die anerkannten Ausgaben das festgestellte Einkommen übersteigen)
MT	Personen, die ihren Unterhalt aufgrund von Krankheit oder Arbeitslosigkeit nicht selbst bestreiten können
UK	Personen, deren Einkommen unter einer Mindestgrenze liegt / einkommensschwache Personen
NL	Personen, die ihren eigenen Lebensbedarf oder den ihrer Familie nicht oder nicht ausreichend bestreiten können oder die von einer derartigen Situation bedroht sind
SI	Personen und Familien, die vorübergehend nicht in der Lage sind, für ihr Existenzminimum ausreichende Mittel zu sichern
IE	Personen ohne ausreichende Mittel
PL	Probleme, die Personen oder Familien nicht überwinden können
ES	Personen in bestimmten Situationen der Bedürftigkeit
AT	Personen, die ihre Lebenshaltungskosten nicht bestreiten können
LU	Soziale Ausgrenzung; die Initiative möchte ausreichende Mittel für einen angemessenen Lebensstandard und Maßnahmen für berufliche und soziale Eingliederung bereitstellen
PT	Situation sozioökonomischen Mangels
FR	Die Initiative möchte ein angemessenes Einkommen sicherstellen, berufliche Aktivität fördern und soziale Ausgrenzung bekämpfen.
DE	Erwerbs(un)fähige bedürftige Personen, die kein ausreichendes Einkommen



	erwirtschaften, um die Bedürfnisse ihrer Haushaltseinheit zu decken
LI	Personen, die für ihre angemessene Existenz Hilfe benötigen, sofern sie nicht in der Lage sind, sich selbst oder ihre Familienmitglieder zu unterhalten

3. Bei genauerer Betrachtung dieser verschiedenen nationalen Definitionen stellt man fest, dass die Begriffe „(un)zureichende Mittel“ und „Bedürftige“ immer wieder vorkommen. Es stellt sich hier die Frage, wie die einzelnen Mitgliedsstaaten diesen Gedanken in ihren eigenen, nationalen Initiativen aufgreifen und präzisieren. Hierbei sind mehrere Ansätze denkbar: „Bedürftigkeit“ und „unzureichende Mittel“ können in Zahlen und bezifferte Grenzwerte oder in einzelne Maßnahmen wie die Deckung verschiedener Kosten und Ausgaben übergeleitet werden.

Table 2: Interpretation eines „unzureichenden Lebensstandards“ in den einzelnen Mitgliedstaaten

Klassifizierung			EWR-Mitgliedstaaten
Einkommensabhängiger Ansatz: Bei der Bestimmung der Bedürftigkeit dient ein bezifferter Grenzwert oder Standard als Maß.	Fixes Existenzminimum	(Explizite) Verknüpfung mit der Höhe von Arbeitslosenleistungen	DK
		(Explizite) Verknüpfung mit der Höhe von (Alters-)Rentenleistungen	HU, LT, LV
		(Explizite) Verknüpfung mit der Höhe des Mindestlohns	/
		Sonstiger fixer Standard (Armutsgrenze, Existenzminimum)	BG, CY, CZ, BE, EE, FI, LT, LV, RO, SK, MT, UK, NL, SI, IE, PL, PT, DE, LI, LU
	Sonstiges oder variables Minimum	Unterscheidung nach örtlichen Gesichtspunkten	IT
		Unterscheidung nach örtlichen Gesichtspunkten, aber mit zentralen Richtlinien	IS, NO
		Unterscheidung nach sachlichen Gesichtspunkten	FR
		Kombination aus einer Unterscheidung nach örtlichen und sachlichen Gesichtspunkten	ES
Einkommensunabhängiger Ansatz	Deckung von Ausgaben und Kosten für bestimmte Grundbedürfnisse (z. B. Lebensmittel, Getränke, Bekleidung...)	Fixes Minimum	EL, SE, CH
		Sonstige oder variable Minima	AT

Tabelle 2 zeigt, dass die meisten EWR-Mitgliedstaaten ein gesetzlich vorgegebenes Minimum für Einkommen/Mittel beibehalten, das vorab (auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene) vom Gesetzgeber oder von der Regierung festgelegt wird. Zumeist besteht keine explizite Verknüpfung mit anderen Leistungen der sozialen Sicherheit oder Unterstützung, wenn auch manche Staaten Bezug nehmen auf Leistungen für Arbeitslose (DK: 60 oder 80 %, je nach Familienzusammensetzung) oder Altersrenten (HU: 80, 90, 95, 100 oder 130 % der Mindestaltersrente; LT: die spezifische Initiative der Sozialrenten hängt vom Betrag der Sozialversicherungsrente ab; LV: Gemeinden können ein Mindesteinkommen festsetzen, das über der nationalen Garantie liegt, aber nicht mehr als 50 % der Mindestleistung für Empfänger von Alters- und Erwerbsunfähigkeitsrenten betragen darf). Es verwundert etwas, dass kein Existenzminimum mit einem nationalen Mindestlohn verknüpft ist, z. B. für Angestellte.

Manche Mitgliedstaaten kennen kein allgemeines Mindesteinkommen, sondern arbeiten mit verschiedenen Mindestwerten. Der Grund hierfür kann in der territorialen Verteilung rechtlicher Befugnisse gesehen werden. In Italien (IT) z. B. hat die nationale Ebene (seit 1998) gesetzgeberische Funktionen auf die Regionen, Gemeinden oder kommunalen Körperschaften übertragen. In Norwegen (NO) und Island (IS) sind regionale Behörden zur Bestimmung eines Existenzminimums befugt, obwohl einzuhaltende Richtlinien auf zentralstaatlicher Ebene festgelegt werden. Ein weiterer Grund, aus dem ein Mitgliedstaat keinen einheitlichen Mindestlebensstandard vorsieht, ist die funktionelle Verteilung von Kompetenzen, insbesondere das Vorhandensein (nur) spezifischer Initiativen, die bestimmte soziale (Teil-)Risiken abdecken (Alter, Stellensuche und Arbeitslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit ...). Dies ist in Frankreich (FR) der Fall. In Spanien stellt die Mindestsicherung eine Kombination aus territorialer und funktioneller Differenzierung dar: Dieser Mitgliedstaat verfügt über keine allgemeine Initiative, sondern nur spezifisch über zentral oder regional organisierte Leistungen.

Im Gegensatz zu Mitgliedstaaten, die mit dem Konzept einer bestimmten „Existenzbemessungsgrenze“ arbeiten, gibt es auch einige Staaten, die bezüglich des Konzepts der Bedürftigkeit einen anderen Ansatz verfolgen. Manche Mitgliedstaaten erstatten nur bestimmte Ausgaben und Kosten, die für einen angemessenen Lebensstandard als wesentlich betrachtet werden. Griechenland (EL) wurde oben bereits erwähnt; dort existiert eine „Initiative“, die nur eine feste Wohnungsbeihilfe vorsieht. Schweden (SE) organisiert seine Initiative der sozialen Unterstützung über Leistungen, die Ausgaben für Lebensmittel, Bekleidung und Schuhe, Spiel und Freizeit, Einwegartikel, Gesundheit und Hygiene, eine Tageszeitung, Telefon- und Fernsehgebühren decken. Für angemessene Ausgaben für Wohnung, private Stromversorgung, Fahrwege zur und von der Arbeit, Haushaltsversicherungen sowie die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft und die Arbeitslosenversicherung sind Zuzahlungen vorgesehen. In der Schweiz (CH) umfasst das System im Wesentlichen Zusatzleistungen zu den Initiativen der ersten Säule; es bezieht sich auf eine „Situation, in der die anerkannten Ausgaben das festgestellte Einkommen übersteigen“. In Österreich (AT) werden (auf lokaler Ebene von den Ländern festgelegte) Basissätze für Lebensmittel, Kleiderpflege, Körperhygiene, Heizung und Beleuchtung, kleinere Haushaltsgeräte und persönliche Bedürfnisse für eine angemessene Aus- und Weiterbildung und die Teilnahme am sozialen Leben festgesetzt. Vom Basissatz nicht gedeckte Bedürfnisse (Wohnung, Kleidung usw.) werden von zusätzlichen Geld- oder Sachleistungen abgedeckt.

**4.** Wie bereits im vorherigen Absatz kurz erwähnt, hängen Konzeption und Struktur von Initiativen der Mitgliedstaaten für ein Mindesteinkommen von der gesetzlichen Organisation und der zuständigen legislativen Ebene ab (nicht von der Verwaltungs- oder Exekutivebene) sowie vom

etwaigen Vorhandensein allgemeiner und spezifischer Initiativen. Die folgende Klassifizierung kann zur Kenntnis genommen werden:

Tabelle 3: Gesetzliche und strukturelle Organisation des Mindesteinkommens

Klassifizierung		EWR-Mitgliedstaaten
Allgemeine Initiative(n)	Gesetzgebung auf zentraler Ebene	CZ, NO, RO, SE, SK, MT
	Gesetzgebung auf lokaler oder regionaler Ebene	/
	Zweiteiliges territoriales System	LV
Spezifische Initiative(n)	Gesetzgebung auf zentraler Ebene	EL, HU, CH, UK, PL, FR, DE
	Gesetzgebung auf lokaler oder regionaler Ebene	AT
	Zweiteiliges territoriales System	ES
Kombination allgemeiner und spezifischer Initiative(n)	Gesetzgebung auf zentraler Ebene	BG, CY, DK, EE, FI, LT, SI, IE, LU, PT, LI
	Gesetzgebung auf lokaler oder regionaler Ebene	IT
	Zweiteiliges territoriales System	IS, BE, NL

Die Tabelle weist eine deutliche Spaltung zwischen Mitgliedstaaten mit einem *allgemeinen* Mindesteinkommen und Staaten mit mehreren *spezifischen* Initiativen aus. Sie bietet jedoch nur eine relativ vereinfachte Darstellung und Klassifizierung der in den Mitgliedstaaten verfügbaren Initiativen; jedes der sehr vielfältigen Systeme weist seine eigenen Charakteristiken auf, die eine Klassifizierung manchmal schwierig gestalten. Lettland (LV) zum Beispiel verfügt über eine allgemeine, beitragsunabhängige, in zentraler (nationaler) Gesetzgebung verankerte Mindestsicherung. Das Kabinett setzt zwar ein garantiertes Mindesteinkommen fest, aber Gemeinden können von diesen nationalen Richtlinien abweichen und ein höheres Niveau ansetzen, das jedoch nicht über 50 % der Mindestleistung für Empfänger von Alters- und Erwerbsunfähigkeitsrenten liegen darf. Dies spiegelt ein gewisses Maß an Austausch auf nationaler und kommunaler politischer Ebene wider. Auch in Norwegen (NO) lässt sich ein ähnlicher Ansatz beobachten: Gesetzlich wird für die Mindesthöhe der Leistung kein Fixbetrag festgelegt. Das norwegische Arbeitsministerium gibt für die angemessene Höhe der sogenannten Existenzbeihilfe Richtlinien vor.

Auf den ersten Blick zeigt die Tabelle auch einige „außergewöhnliche“ Systeme, wenn diese auch größtenteils auf die Staatsstruktur des jeweiligen Mitgliedstaats, sein Verfassungsrecht und seine Kompetenzaufteilung zurückzuführen sind. In Italien (IT) wurde die gesetzgeberische Kompetenz von der nationalen Ebene auf die Regionen und/oder Gemeinden übertragen, was zu einem Mosaik aus verschiedenen lokal anwendbaren Initiativen allgemeiner oder spezifischer Natur führt. Eine territoriale Diversifizierung ist insbesondere in Staaten mit föderaler Struktur erkennbar. In Belgien (BE) werden Leistungen im Allgemeinen auf Bundesebene organisiert; die Behindertenpolitik fällt jedoch auch und zum größten Teil in den Kompetenzbereich anderer Körperschaften auf Bundes-, Regional- und Kommunalebene. In Spanien (ES) verteilt sich die Kompetenz für spezifische Initiativen über die nationale und regionale Ebene. In Österreich (AT) unterliegt das garantierte Mindesteinkommen verschiedenen Rechtsakten und Regelungen der neun Länder.

5. Der nächste Punkt von Interesse bezieht sich auf die Art der Leistungen. Wie gehen Mitgliedstaaten das soziale Risiko an: Erbringen sie Geldleistungen oder Dienste bzw. Zugang zu Diensten (Sachleistungen) oder eine Kombination? Auch hier ergeben sich Unterschiede.

a. Geldleistungen oder Sachleistungen.

*Tabelle 4: Überblick über Leistungsarten*

Klassifizierung	EWR-Mitgliedstaaten
(Ausschließlich) Sachleistungen	/
(Ausschließlich) Geldleistungen	IS, BG, CZ, BE, DK, EE, FI, HU, LT, NO, SE, SK, CH, MT, UK, NL, SI, IE, PL, ES, LU, PT, FR, DE, LI, (EL)
Kombination aus oder Wechsel zwischen Geld- und Sachleistungen	CY, IT, LV, RO, AT

Keiner der Mitgliedstaaten implementiert ein System, das *nur* Sachleistungen vorsieht. Dies ist in Anbetracht des Ziels eines *garantierten Mindesteinkommens* nicht überraschend. Die überwiegende Mehrheit der in den einzelnen Staaten verwirklichten Systeme basiert auf dem Prinzip der Geldleistungen. Wie bereits oben erwähnt, sieht Griechenland (EL) keine der beiden Leistungen vor, sondern leistet nur Wohnungs- und Heizbeihilfen (die als nicht zielgebundene Geldleistungen betrachtet werden könnten).

Es gibt nur wenige Mitgliedstaaten, die sowohl Geld- als auch Sachleistungen erbringen. Die Bereitstellung von Sachleistungen ist als Folge einer dezentralisierten Staatsstruktur zu erklären (in der oft verschiedene Initiativen auf kommunaler und regionaler Ebene vorliegen, z. B. in Italien und Österreich). In Zypern (CY) nehmen Sachleistungen die Form kostenloser medizinischer Behandlung an.

b. Die MISSOC-Tabellen geben die Auffassung der Mitgliedstaaten bezüglich Geldleistungen wider. Diese Geldleistungen sind entweder als „Mindesteinkommen“ im engeren Sinne des Wortes zu verstehen oder (ausschließlich) als Erstattung von Ausgaben, die für den Lebensbedarf als wesentlich erachtet werden<sup>5</sup>.

Innerhalb des Segments „reiner“ Geldleistungen (Einkommensersatz) nutzen einige Mitgliedstaaten sogenannte Aufstockungsleistungen, d. h. Geldleistungen, die zusätzlich zu anderen Zahlungen erbracht werden (oft Sozialleistungen der ersten Säule oder Einkommen aus eigener Erwerbstätigkeit oder Sozialhilfe).

*Tabelle 5: Geldleistungen*

Klassifizierung	EWR-Mitgliedstaaten	
Geldleistungen als garantiertes Mindesteinkommen im engeren Sinn	Pauschalzahlungen oder variable Geldbeträge	IS, BG, CZ, BE, DK, FI, HU, LV, RO, SK, MT, NL, SI, IE, PL, LU, DE, ES
	Aufstockungsleistungen	CH
	Kombination aus Geld- und Aufstockungsleistungen	CY, EE, LT, UK, PT, LI, FR
Geldleistungen (ausschließlich) als Erstattung oder Beitrag zum Lebensbedarf (außer Wohn- und Heizkosten, medizinische Kosten oder sonstige zusätzliche Erstattungen)		NO, SE, AT

<sup>5</sup>Ausgenommen Wohnungs- und Heizbeihilfen, Beiträge zu medizinischen Kosten und weitere Erstattungen, die in der Analyse separat behandelt werden (siehe unten).

Zur Vervollständigung dieser Tabelle ist anzumerken, dass Italien (IT) in ihr nicht eingeordnet werden kann, da in diesem Staat verschiedene Initiativen auf regionaler und kommunaler Ebene bestehen.

Die Schweiz (CH) ist der einzige Mitgliedstaat, der (nur) Aufstockungs-Geldleistungen bereitstellt. Diese stellen Zusatzleistungen der ersten Säule dar.

Manche Mitgliedstaaten kombinieren Geldleistungen (häufig im Rahmen von allgemeinen, beitragsunabhängigen Initiativen der Mindestsicherung) und Aufstockungsleistungen. Einige zufällig ausgewählte Beispiele gewähren einen besseren Einblick in diese Aufstockungsleistungen:

#### *Geldleistungen zur Aufstockung von Sozialleistungen:*

- Zypern (CY): „Besondere Rentenzulage“, deren Betrag von der Höhe der (allgemeinen oder sozialen) Rente des Empfängers abhängt.
- Estland (EE): „Pauschal-Arbeitslosenunterstützung“, ein steuerfinanziertes System der sozialen Unterstützung für die Erwerbsbevölkerung, das eine pauschale Arbeitslosenunterstützung (2,11 Euro/Tag) bereitstellt.
- Portugal (PT): „Solidarzulage für ältere Menschen“, eine Zuzahlung für Senioren, die unabhängig davon geleistet wird, ob sie eine beitragsfinanzierte Rente erhalten.

#### *Geldleistungen zur Aufstockung von Einkommen (aus eigener Erwerbstätigkeit):*

- Frankreich (FR): „besondere Solidaritätsbeihilfe“, die erwerbsfähigen Menschen ein Mindesteinkommen garantiert. Die Beihilfe wird in voller Höhe ausbezahlt, wenn das Einkommen unter einem bestimmten Grenzwert liegt; über diesem Grenzwert liegende Einkünfte werden differentiell aufgestockt.
- Vereinigtes Königreich (UK): „Einkommensbeihilfe“: bedürftigkeitsabhängige, steuerfinanzierte Initiative zur finanziellen Unterstützung von Menschen, die nicht Vollzeit arbeiten, die sich nicht als arbeitslos melden müssen und deren Einkommen aus allen Quellen unter einer festgelegten Mindestgrenze liegt.

In Norwegen (NO), Schweden (SE) und Österreich (AT) wird im Gegensatz hierzu soziale Unterstützung durch die Übernahme bestimmter, klar definierter und abgeschätzter Ausgaben geleistet. Die betreffenden Ausgaben sind in diesen drei Mitgliedstaaten ähnlich; sie beinhalten z. B. die alltäglichsten Lebenshaltungskosten wie Lebensmittel und Getränke, Kleidung und Schuhe, Hygieneartikel, Fernsehlizenz, Tageszeitung, Telefonkosten, Ausgaben für die Teilnahme an Freizeitaktivitäten und Transportkosten. Die Liste zu erstattender Ausgaben im schwedischen (SE) System beinhaltet sogar Haushaltsversicherung und - vielleicht bemerkenswerterweise - die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft sowie eine Arbeitslosenversicherung.

c. Neben einem garantierten Mindesteinkommen sehen die meisten Initiativen auch flankierende Maßnahmen, Leistungen oder Dienstleistungen vor, die für die Deckung bestimmter *zusätzlicher* Ausgaben bestimmt sind (d. h. *neben* den bereits durch diese Initiativen gedeckten Ausgaben, die ausschließlich auf dem Erstattungsprinzip basieren; dies ist in NO, SE und AT der Fall). Die folgende Tabelle zeigt einen Überblick (ohne Berücksichtigung dessen, ob Ausgaben über Sachleistungen (Dienste) oder Geldleistungen gedeckt werden):

Tabelle 6: Zusätzliche Erstattungen (Kosten)

<b>(Voll oder teilweise) gedeckte Ausgaben und Beihilfen</b>	<b>EWR-Mitgliedstaaten</b>
Wohn- (und Heiz)beihilfen	IS, BG, CY, CZ, BE (Heizung: <i>stookoliefonds</i> ), DK, FI, HU, LT, LV, NO, RO, SE, SK, MT, UK, NL, SI, IE, PL, ES, AT, LU, FR, DE, LI
Beihilfe für die Ausstellung eines Personalausweises	BG
Reisebeihilfe	BG, IE
Kinderbetreuung	CY
Besondere Rechte in der Gesundheitsversorgung (medizinisch und/oder pharmazeutisch)	IS, BG, CY, CZ, BE, DK, FI, HU, LV, NO, RO, SE, SK, MT, UK, SI, IE, PL, AT, LU, PT, FR, LI
Beihilfe für Alleinlebende	IE
Mietbeihilfe / Beihilfe zu Hypothekenzinsen	IE
Beihilfe zu Stromkosten	IE
Fernsehlizenz, Telefongrundgebühr	IE
Beihilfen und Leistungen für Schwangere	DE, SK
Zusätzliche Leistungen für Schulbildung	DE
Ausgaben für Familienförderung	DK
Ausgaben für Aktivierung und berufliche Bildung	DK

6. Ein letzter, hier anzumerkender Punkt betrifft die Frage, ob der jeweilige Betrag einer *periodischen Prüfung und Anpassung (Indexierung)* unterliegt.

Die meisten Mitgliedstaaten sehen eine automatische Anpassung gemäß dem Verbraucherpreisindex oder der Anhebung der verwandten Leistung vor. In manchen Staaten (CZ, LU, CH, BE) findet eine Anpassung nur statt, wenn der Verbraucherpreisindex um einen bestimmten Prozentsatz steigt. Manche Staaten (IS, LT, EE) nehmen eine Anpassung in unregelmäßigen Abständen nach einer entsprechenden Regierungsentscheidung vor; in anderen wiederum (BG, LV) hängt eine Anpassung von den verfügbaren Haushaltsressourcen ab. Die Abstände zwischen regelmäßigen Anpassungen schwanken zwischen sechs Monaten (SI, NL), einem Jahr (fast alle Staaten), bis zu zwei Jahren (CH) oder drei Jahren (PL); auch unregelmäßige Abstände finden Anwendung (IS, LT, EE).

## Kapitel 2: Anspruchsvoraussetzungen

### I. Staatsangehörigkeit, Wohnsitz und Alter

**7. Staatsangehörigkeit.** Die Mehrheit der EWR-Mitgliedstaaten sieht bei der Beantragung der Leistungen keine Bedingungen bezüglich der Staatsangehörigkeit vor. Einige relevante Ausnahmen sind jedoch erwähnenswert.

Spanien (ES) verfügt über eine spezifische Initiative (*Mindestsicherung für im Ausland wohnhafte spanische Staatsangehörige und Rücksiedler*), deren Leistungen nur spanische Staatsangehörige in Anspruch nehmen können. Diese Initiative dient dem Export der Leistungen, die im Ausland wohnhafte spanische Staatsangehörige beanspruchen können.

Die MISSOC-Tabellen zeigen weiter, dass der Umfang der Initiativen mindestens in manchen Mitgliedstaaten auf Staatsangehörige und diesen gleichgestellte Personen beschränkt ist. In diese letzte Kategorie fallen zumeist Asylbewerber und Flüchtlinge, Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz (alle aufgrund der Genfer Konvention), Staatenlose, Angehörige anderer Staaten, mit denen der Mitgliedstaat eine Gegenseitigkeitsvereinbarung abgeschlossen hat, sowie ausländische, aufgrund von Staatsverträgen oder EU-Richtlinien assimilierte Staatsangehörige. Dies ist z. B. in Österreich (AT), Belgien (BE) und Deutschland (DE) der Fall. In Belgien (BE) schreibt die nationale Gesetzgebung vor, dass andere EU-Staatsangehörige seit mindestens drei Monaten aufenthaltsberechtigt sein müssen. Manche Staaten wenden unter Beibehaltung derselben Kategorien Erfordernisse bezüglich Wohnsitz (und nicht Staatsangehörigkeit) an; dies ist in der Tschechischen Republik (CZ), Ungarn (HU) und Luxemburg (LU) der Fall.

**8. Wohnsitz.** In der Regel verlangen fast alle Mitgliedstaaten einen rechtmäßigen Wohnsitz. Länge, Intensität und Modalitäten dieses Status eines rechtmäßigen Wohnsitzes sind zwischen den einzelnen EWR-Mitgliedstaaten unterschiedlich. Die folgende Tabelle zeigt eine vereinfachte Klassifizierung:

Tabelle 7: Wohnsitzerfordernisse

Klassifizierung (rechtmäßiger Wohnsitz)		EWR-Mitgliedstaat
Ständiger Wohnsitz		CZ, FI, LT, LV, CH, MT, SI, PL, BE
Keine spezifischen Verpflichtungen bezüglich des Wohnsitzerfordernisses		IS (neue Unterstützung), BG (Leistung für Langzeitarbeitslose), CY, IT, NO, RO, SE, SK, EE, NL, AT, PT, LI
Spezifische Modalitäten bezüglich des Wohnsitzerfordernisses	„Gewöhnlicher“ Wohnsitz	CY (Rentenprogramm), UK, IE, DE
	„Dauerhafter und effektiver“ Wohnsitz	FR
	Langzeitwohnsitz (spezifische Anzahl von Monaten oder Jahren)	IS, BG, DK, HU, CH (Ausländer), ES, LU, LI (Ausländer)

Aus Gründen der Vollständigkeit merken wir an, dass Griechenland (EL) in der Tabelle nicht erwähnt wird, da dieser Staat über keine Initiative der Mindestsicherung verfügt.

Bezüglich der EWR-Mitgliedstaaten, die einen „Langzeitwohnsitz“ verlangen, sind im Vergleich die folgenden unterschiedlichen Kriterien festzustellen:

- Island (IS): Antragsteller müssen für manche Dienstleistungen seit einer bestimmten Anzahl von Jahren in der Gemeinschaft wohnhaft sein.
- Bulgarien (BG): Der Langzeitwohnsitz ist definiert als „vom Innenministerium für einen unbegrenzten Zeitraum genehmigter Aufenthalt“.
- Dänemark (DK): Die Höhe der Leistungen hängt von vergangenen Wohnzeiten ab; Antragsteller müssen während sieben der vergangenen acht Jahre in Dänemark gelebt haben, um soziale Unterstützung zu erhalten. Andernfalls erhalten Antragsteller eine geringere Startbeihilfe.
- Schweiz (CH): Domizil und ständiger Wohnsitz in der Schweiz. Ausländer müssen zudem während der zehn (Flüchtlinge und Staatenlose: fünf) Jahre unmittelbar vor dem Datum der Beantragung von Zusatzleistungen ohne Unterbrechung in der Schweiz gelebt haben.
- Spanien (ES): Antragsteller sollten für die beitragsunabhängige Altersrente zwischen dem Alter von 16 und 65 Jahren mindestens zehn Jahre lang ihren legalen Wohnsitz in Spanien haben (zwei davon unmittelbar vor dem Datum des Rentenanspruchs); für die beitragsunabhängige Erwerbsunfähigkeitsrente beläuft sich der entsprechende Zeitraum auf fünf Jahre (zwei davon unmittelbar vor dem Datum des Rentenanspruchs).
- Luxemburg (LU): Mindestwohnzeit in Luxemburg von fünf Jahren während der vergangenen 20 Jahre.
- Liechtenstein (LI): Bezüglich Zusatzleistungen fordert dieser Staat einen rechtmäßigen Wohnsitz und Aufenthalt in Liechtenstein von zehn Jahren vor Antragstellung.

**9. Alter.** Im Allgemeinen gelten in den meisten Mitgliedstaaten Mindest- und/oder Höchstaltersgrenzen, obwohl diese Grenzen zwischen den einzelnen (spezifischen) Initiativen schwanken (mit Ausnahme von Griechenland, wo keine Initiative vorliegt):

Tabelle 8: Mindestalter und Altersbeschränkungen

Klassifizierung		EWR-Mitgliedstaat
Keine Beschränkungen bezüglich eines Mindestalters (allgemeine und/oder spezifische Initiativen)		CZ, LV, NO, SE, SK, MT, SI, PL, AT, LI
Beschränkungen bezüglich eines Mindestalters	Allgemeine Initiative(n)	DK, RO
	Spezifische Initiative(n)	Alter / Vorruhestand / Langzeitarbeitslosigkeit / ...
		Sonstiges
Altersbeschränkungen bei allgemeinen und spezifischen Initiativen		CH, NL, ES, FR, DE
		IS, HU, IT (Schwankungen je nach regionaler oder kommunaler Initiative), EE, UK, IE, LU, PT, BE

Das absolute Mindestalter entspricht im Allgemeinen dem Volljährigkeitsalter (18 Jahre); manche Staaten setzen jedoch ein Alter von 16 Jahren an (z. B. FI, EE, UK). Bei spezifischen Initiativen zu Alter



/ Vorruhestand / Langzeitarbeitslosigkeit nehmen die meisten Altersbeschränkungen Bezug auf ein Alter von 65 Jahren oder das Rentenalter; in manchen Mitgliedstaaten gelten jedoch etwas abweichende Altersgrenzen, z. B.:

- Bulgarien (BG): 70 Jahre (soziale Altersrente), 60,5 Jahre (Männer) oder 57,5 Jahre (Frauen) (Leistungen bei Langzeitarbeitslosigkeit);
- Litauen (LT): 62,5 Jahre (Männer) oder 60 Jahre (Frauen) (soziale Unterstützungsrente);
- Vereinigtes Königreich (UK): 60 Jahre (Rentenbeihilfe);
- Irland (IE): 66 Jahre (beitragsunabhängige staatliche Rente).

Mit einem System, bei dem die Anwendbarkeit einer bestimmten Initiative - im Gegensatz zu den meisten anderen EWR-Mitgliedstaaten - ausdrücklich an bestimmte Richtlinien zur Aktivierung junger Menschen geknüpft ist, stellen die Niederlande (NL) eine Ausnahme dar. Die im Rahmen des Gesetzes über „Investition in die Jugend“ zahlbare Leistung deckt das Alter von 16 (Arbeits- bzw. Bildungsangebot) oder 18 (Bereitstellung von Einkommen) bis zu 27 Jahren. Dies steht im Kontrast zur im Rahmen des Gesetzes „Arbeit und soziale Unterstützung“ zahlbaren Leistung, die erst ab dem Alter von 27 Jahren beantragt werden kann.

## II. Vorhandene Mittel und Ressourcen

**10.** Alle EWR-Mitgliedstaaten gehen von der Annahme aus, dass allgemeine und/oder spezifische Initiativen zur Bereitstellung einer Mindestsicherung als letztes Auffangnetz dienen sollten und daher ergänzend oder unterstützend erbracht werden. Diese grundlegende Annahme findet ihren Ausdruck in der Verpflichtung von Antragstellern, alle sonstigen Mittel und Wege zunächst auszuschöpfen. Diese Hauptbedingung ist in der Gesetzgebung einer großen Mehrheit von Mitgliedstaaten enthalten. Antragsteller sollten daher zunächst alle anderen möglichen Leistungen der sozialen Sicherheit beanspruchen und zivilrechtliche Ansprüche usw. ausschöpfen (z. B. Alimente oder Unterhaltsforderungen).

Für dieses Prinzip gelten jedoch verschiedene Ausnahmen und Abstufungen. Manche EWR-Staaten gestatten unter bestimmten Bedingungen eine Kombination aus Leistungen der sozialen Sicherheit und sozialen Unterstützung (z. B. BG, LV, NO, SE, MT, PT)<sup>6</sup>. Andere Staaten wiederum schließen bestimmte Rechte und Ansprüche aus Eigenmitteln, Eigenkapital und eigenem Vermögen aus. Beispielsweise sind (ein Bruchteil der) Sozialleistungen bzw. Leistungen der sozialen Sicherheit (SK, EE, MT), zivilrechtliche Ansprüche (HU) und spezifisch Ansprüche auf Alimente (CH, UK, PL), ein Teil des Einkommens aus (Teilzeit-)Arbeit (NL, UK), Stipendien und Studentenförderungen (SK, EE, CH), Förderungen gemeinnütziger Organisationen (PL) sowie finanzielle Unterstützung für Kinder (IS) eventuell aus der Bedürftigkeitsprüfung ausgenommen.

Für weitere Einzelheiten siehe *infra* (Überschrift 3).

---

<sup>6</sup>Siehe auch *supra*, Tabelle 5: Geldleistungen, insbesondere die Liste der Mitgliedstaaten mit Aufstockungsleistungen und Kombinationen aus Geld- und Aufstockungsleistungen.

### III. Voraussetzungen für Arbeitssuche und berufliche Bildung

11. Die Verbindung zwischen Sozialschutz und aktiver Eingliederung wird seit vielen Jahren europaweit anerkannt. Die aktive Eingliederung von Armut bedrohter, aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzter Menschen beinhaltet ein umfassendes Maßnahmenpaket, das angemessene Einkommensunterstützung mit einer Verbindung zum Arbeitsmarkt und besserem Zugang zu Dienstleistungen verknüpft<sup>7</sup>. Die Vermeidung des Risikos der Armut und (künftigen) sozialen Ausgrenzung unterprivilegierter Menschen erfordert eine ausgewogene Mischung aus Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung unter besonderer Berücksichtigung nicht erwerbstätiger oder nur prekär beschäftigter Menschen. Um diesen Kreislauf zu unterbrechen, ist ein verbesserter Austausch zwischen der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik für mehr Wachstum und Arbeitsplätze sowie den EU-Strategien für Sozialschutz und soziale Eingliederung unerlässlich. Mitgliedstaaten sollten sich die Tatsache klarer vor Augen führen, dass Initiativen für den Sozialschutz nicht nur effektiv zur Mobilisierung erwerbsfähiger Menschen beitragen sollten, sondern auch das umfassendere Ziel eines angemessenen Lebensstandards für aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzte Menschen fördern sollten. Sozialschutzreformen sollten sich daher insbesondere auf die Erreichung eines Gleichgewichts zwischen der Förderung der Erwerbstätigkeit, der Verbesserung angemessener Sozialleistungen und der Gewährleistung besseren Zugangs zu sozialen Diensten konzentrieren, ohne Abhängigkeitsfallen zu schaffen<sup>8</sup>.

Im Allgemeinen haben sich Mitgliedstaaten den Ansatz der aktiven Eingliederung zu eigen gemacht und erkennen so deutlicher an, dass das Recht zur aktiven Teilnahme an der Gesellschaft gefördert werden muss. Daher bemühen sich die meisten Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass Wirtschafts- und Arbeitsmarktreformen von Bestimmungen zum Schutz der am meisten gefährdeten Bevölkerungsgruppen begleitet werden.

Wenn politische Entscheidungsträger in der Minderung des Risikos der sozialen Ausgrenzung effektive Fortschritte erzielen möchten, sollten sie erkennen, dass bei fehlender aktiver Unterstützung für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt die echte Gefahr besteht, dass Mindesteinkommensregelungen zur langfristigen Abhängigkeit von Sozialleistungen führen. Sie sollten jedoch auch erkennen, dass diese Regelungen allen Menschen eine angemessene Mindestsicherung bieten sollten. Ohne angemessene Einkommensunterstützung besteht die Gefahr, dass aktive Arbeitsmarktprogramme in der Verhinderung weit verbreiteter Armut erfolglos bleiben. Dies wiederum kann gesundheitliche Risiken erhöhen und Menschen dazu verleiten, unmittelbare, doch irreguläre Wege der Existenzsicherung zu verfolgen, darunter Schwarzarbeit oder sogar Kriminalität. Außerdem kann Armut erhöhte Nachfrage nach anderen Sozialprogrammen verursachen, z. B. Gesundheitsversorgung und Familienbeihilfen, auf die ein Teil der Last der Armutslinderung fallen würde. Darüber hinaus sollten sich politische Entscheidungsträger vergegenwärtigen, dass der Zugang zu sozialen Diensten eine Vorbedingung für die Verfügbarkeit für eine Erwerbstätigkeit darstellt, insbesondere für Menschen am Rande des Arbeitsmarktes. Ohne angemessene soziale Hilfestellung besteht die Gefahr, dass Aktivierungsregeln umgesetzt werden, ohne den spezifischen Bedürfnissen benachteiligter Menschen gebührend Rechnung zu tragen. Damit könnte die Effektivität dieser Regeln ernsthaft verringert werden. Schließlich besteht bei blinder Umsetzung dieser Regeln die echte Gefahr, dass die Hindernisse, die benachteiligten

---

<sup>7</sup>Siehe Empfehlung der Europäischen Kommission vom 3. Oktober 2008 zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen (C (5737) 5737).

<sup>8</sup>Gemeinsamer Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2007, vom Rat am 22. Februar 2007 angenommen, 6694/07, 5.

Gruppen die Wiedereingliederung in die Mainstream-Gesellschaft erschweren können, nicht adäquat beseitigt werden<sup>9</sup>.

Die folgende Tabelle bietet diesbezüglich Aufschluss über den Umfang, zu dem sich nationale Gesetzgebung stark an Erwerbstätigkeit und Beschäftigung orientiert, um Menschen durch die Teilnahme an wirtschaftlicher Aktivität einen Ausweg aus der Armut zu ermöglichen. Ist zwischen dem Anspruch auf eine Leistung und der „Arbeitswilligkeit“ (dargestellt anhand der Verfügbarkeit und Erwerbsfähigkeit und/oder der beruflichen Bildung und Aufnahme einer Erwerbstätigkeit) eine direkte Verbindung festzustellen? Inwiefern wird die „Arbeitswilligkeit“ als geeignetes Mittel für soziale und wirtschaftliche Eingliederung gesehen?

**12.** Die große Mehrheit der EWR-Mitgliedstaaten verknüpft den Anspruch auf Leistungen mit einem Mindestmaß an Engagement für und Bemühung um die Suche nach einer beruflichen Stellung oder beruflicher Aus- oder Weiterbildung. Luxemburg (LU) fügt hinzu, dass eine Erwerbstätigkeit nicht bereitwillig ohne gültigen Grund aufgegeben oder reduziert werden darf und Antragsteller nicht aus ernstem Grund entlassen worden sein dürfen.

(Nur) zwei Mitgliedstaaten - die Schweiz (CH) und Spanien (ES) verfügen über keine Bestimmungen in diesem Sinne. Auch die Slowakei (SK) ist aufgrund der eingeschränkten Bedeutung des Faktors „Arbeitswilligkeit“ gesondert zu nennen.

Schweiz (CH): Voraussetzungen für die Arbeitssuche, berufliche Bildung und Verhaltensanpassung sind nicht anwendbar, höchstwahrscheinlich da in diesem Staat nur spezifische Mindestleistungen (Beihilfen zu sozialen Initiativen der ersten Säule) für Senioren, Menschen mit Behinderungen und Hinterbliebene bestehen.

Spanien (ES): Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung stehen mit der Frage, ob Leistungsempfänger wirtschaftlichen Nutzen aus dem System ziehen, nicht in Verbindung.

Slowakei (SK): Für eine Anspruchsberechtigung auf (ausschließlich) das höchste Leistungsniveau des materiellen Bedarfs müssen arbeitsfähige Menschen im Erwerbsalter bereit sein, Angebote geeigneter Erwerbstätigkeit, Umschulung oder geringfügige gemeinnützige Tätigkeiten anzunehmen.

**13.** In den übrigen EWR-Mitgliedstaaten ließ sich aus den MISSOC-Tabellen ein bestimmtes Muster der Verpflichtung zur aktiven Teilnahme ableiten.

**a.** Die Gesetzgebung der meisten Mitgliedstaaten sieht eine Meldung als Arbeitssuchende(r) (bei der für die Unterstützung und Betreuung von Arbeitssuchenden zuständigen nationalen / regionalen / örtlichen Stelle, z. B. öffentliche Arbeitsämter oder -agenturen) als verpflichtend vor.

In der Regel müssen alle, die Leistungen der sozialen Unterstützung beantragen, entweder aktiv nach Einkommen aus eigener Erwerbsarbeit suchen oder mindestens für Stellenangebote zur Verfügung stehen. Alle Mitgliedstaaten konzentrieren sich primär auf den Versuch, aus einem Beschäftigungsvertrag Einkünfte zu erzielen. Das System in Deutschland (DE) beinhaltet zudem Maßnahmen der Gründungsförderung durch die Möglichkeit von Darlehen oder einmaligen Zuschüssen für den Kauf von Sachmitteln.

---

<sup>9</sup>Siehe den Synthesebericht der Kommissionsdienste über die öffentliche Anhörung zur aktiven Einbeziehung nach der Mitteilung der Kommission über eine Anhörung zu Maßnahmen auf EU-Ebene zur Förderung der aktiven Einbeziehung von arbeitsmarktfernen Personen, KOM(2006), 44 endgültig, 8.

Diese Verpflichtung bezieht sich im Allgemeinen auf die Antragsteller selbst; manche Initiativen berücksichtigen jedoch auch deren familiäre Lage. In Rumänien (RO) ist zum Beispiel ein Familienmitglied zu einer Tätigkeit für die Kommunalbehörde verpflichtet, um die soziale Eingliederung zu fördern. In den Niederlanden (NL) sollten auch die Partner von Arbeitslosen nach Möglichkeit nach Arbeit suchen. Dies gilt im Wesentlichen auch in Deutschland (DE): Erwerbsfähige Bedürftige und die mit ihnen in einer Haushaltseinheit lebenden Menschen müssen alle Möglichkeiten ausschöpfen, um ihre Bedürftigkeitslage zu beenden oder verbessern.

Bestimmte Kategorien sind von diesen Verpflichtungen jedoch zumeist ausgenommen. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um Menschen, die aufgrund von Alter, Gesundheitszustand, familiärer Lage (Betreuung von Kindern oder anderen Familienmitgliedern), Ausbildung und/oder aus Billigkeitsgründen nicht erwerbsfähig sind. Deutschland (DE) verlangt andererseits, dass sich Menschen mit verminderter Erwerbsfähigkeit dennoch um ein Erwerbseinkommen bemühen, um die bedürftigkeitsabhängige, zusätzliche Erwerbsminderungsrente beziehen zu können. Von Anspruchsberechtigten wird erwartet, dass sie eine angemessene Stelle annehmen, um trotz ihrer verminderten Erwerbsfähigkeit ein Einkommen zu erzielen. Sie sind hierzu sowie zur Teilnahme an erforderlichen Vorbereitungsmaßnahmen verpflichtet.

**b.** Die EWR-Mitgliedstaaten verlangen ein unterschiedliches Ausmaß an Engagement. Einige Beispiele veranschaulichen dies. In der Tschechischen Republik (CZ) müssen Antragsteller aktiv nach einer Erwerbstätigkeit suchen; hierzu gehört die Annahme *jeder* Beschäftigung, auch wenn sie geringer bezahlt oder zeitlich kurz befristet ist. Das System in Deutschland (DE) verlangt entsprechend, dass das Stellenangebot nicht notwendigerweise dem Ausbildungsniveau entsprechen muss oder dass das Angebot verglichen mit der vorherigen Tätigkeit einen geringeren Wert haben darf. Ein Stellenangebot kann auch dann nicht ausgeschlagen werden, wenn der Beschäftigungsort weiter vom Wohnort des Antragstellers entfernt ist als der frühere Arbeitsplatz.

In gewissem Gegensatz hierzu verpflichten die Systeme in Lettland (LV), Estland (EE), der Slowakei (SK), Malta (MT) und den Niederlanden (NL) Antragsteller zur Annahme *geeigneter* Beschäftigungsangebote. Dies unterliegt jedoch der Prüfung und (in gewissem Rahmen) dem Ermessen der zuständigen Behörden. In Liechtenstein (LI) wird bezüglich Zusatzleistungen ähnlich Bezug genommen auf „*angemessene, auf dem Arbeitsmarkt tatsächlich verfügbare Beschäftigung*“.

Die Initiative der Niederlande (NL) sieht die Möglichkeit von Prämien vor, um arbeitsmarktfernen Menschen Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung zu geben.

**c.** Wo die Arbeitssuche erfolglos zu bleiben scheint, sehen die meisten EWR-Mitgliedstaaten einen alternativen Weg vor, der hauptsächlich berufliche Aus- oder Weiterbildung beinhaltet. Manche Mitgliedstaaten geben Fristen vor, nach denen berufliche Bildungsmaßnahmen absolviert werden sollten, wo die Arbeitssuche erfolglos bleibt. In Irland (IE) müssen zum Beispiel alle, die drei Monate lang arbeitslos bleiben, am *National Employment Action Plan* teilnehmen, um ihren Eintritt oder Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt zu fördern.

Abgesehen von beruflicher Bildung verlangen oder bieten manche Mitgliedstaaten auch andere Möglichkeiten der Unterstützung, um eine Verhaltensanpassung im breiteren Sinne des Wortes herbeizuführen. Hier sind Malta (MT), Slowenien (SI) und Deutschland (DE) als Beispiele anzuführen:

- In Deutschland (DE) können örtliche Behörden Schuldenberatung, psychologische Unterstützung und Suchtberatung anbieten.
- In Malta (MT) existieren Rehabilitationsprogramme für Drogen- und Alkoholabhängige.

- In Slowenien (SI) können Ansprüche mit der Unterzeichnung von Verträgen mit der Sozialbehörde verknüpft werden, die Leistungsempfängern Verpflichtungen bezüglich der Lösung ihrer sozialen Probleme (Rehabilitation, gesundheitliche Behandlung usw.) auferlegen.

Dieser vertragliche Ansatz ist auch in anderen Mitgliedstaaten wie Luxemburg (LU) erkennbar: Dort wird eine Eingliederungsbeihilfe gewährt, wenn der Leistungsempfänger einen Eingliederungsvertrag unterschreibt und an einer Eingliederungsmaßnahme teilnimmt. Der Eingliederungsvertrag wird unter Berücksichtigung der gesundheitlichen, sozialen, Bildungs-, beruflichen und finanziellen Situation des Antragstellers mit Blick auf ein berufliches und/oder soziales Eingliederungsprojekt aufgesetzt.

**d.** Manche Staaten gehen noch einen Schritt weiter und beziehen auch die öffentliche Verwaltung und öffentliche Stellen mit ein, um eine Aktivierung zu erreichen (sofern berufliche Weiterbildung erfolglos bleibt). Manche Maßnahmen sind verpflichtend, während andere freiwillig absolviert werden:

- Norwegen (NO): Der Arbeits- und Wohlfahrtsdienst kann Bedingungen für den Bezug von finanziellen Leistungen der sozialen Unterstützung festsetzen, darunter auch Arbeit für die Gemeinde.
- Rumänien (RO): Ein Familienmitglied ist unter bestimmten Bedingungen zu einer Tätigkeit für die Kommunalbehörde verpflichtet, um die soziale Eingliederung zu fördern.
- Bulgarien (BG): Für den Bezug der monatlichen sozialen Unterstützungsleistung müssen Arbeitslose an von der Kommunalverwaltung organisierten Programmen zur Bereitstellung von sozialen Diensten oder Umweltschutzprogrammen im Zusammenhang mit der Verstärkung und Hygiene in bevölkerten Gebieten teilnehmen. Die Mindestdauer dieser Beschäftigung beträgt 14 Tage bei 4 Stunden Arbeitszeit pro Tag.
- Belgien (BE): Öffentliche Sozialhilfzentren (ÖSHZ) können Leistungsempfängern eine Beschäftigung vorschlagen und als ihr Arbeitgeber fungieren, um ihnen die Sammlung beruflicher Erfahrung oder die Schaffung der Anspruchsvoraussetzungen für Arbeitslosenleistungen zu ermöglichen. ÖSHZ können diese Personen Dritten zur Verfügung stellen, auch aus dem privaten Sektor, und sogar im Rahmen verschiedener Aktivierungsmaßnahmen oder im Kontext der Arbeitslosigkeit einen Teil des Lohns bzw. Gehalts übernehmen.

In den Niederlanden (NL) können arbeitslose oder nicht in der Ausbildung befindliche Jugendliche im Rahmen des Gesetzes über Investition in die Jugend die Kommunalbehörde bitten, ihnen ein Arbeits- oder Ausbildungsangebot zu machen; sie sind hierzu jedoch nicht verpflichtet. Die Kommunalbehörde wiederum ist verpflichtet, ihnen ein derartiges Angebot zu machen.

**e.** Fast alle Mitgliedstaaten sehen in ihren Initiativen Sanktionen vor und bestrafen so „unwilliges Verhalten oder unwillige Einstellung“. Definition und Beschreibung eines derartigen Verhaltens (bzw. mangelnder Aktivitäten) sind in den Initiativen der einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich, sind aber ansonsten eng mit der Natur der anwendbaren Sanktionen verbunden. In Bulgarien (BG) führt die Verweigerung einer Teilnahme an von der Verwaltung organisierten Programmen zur Streichung der finanziellen sozialen Unterstützung. Andere Mitgliedstaaten lassen der zuständigen Regierungsebene bei der Beurteilung individueller Fälle einen Ermessensspielraum. Die Rechtsakte sehen entweder eine Blankettnorm vor oder fassen die Gründe und Situationen zusammen, die zur wahrscheinlichen Verhängung von Sanktionen führen. Beispiele der ersten Kategorie finden sich in Zypern (CY, Verweigerung von Aus- oder Weiterbildung oder Ablehnung eines Stellenangebots kann zur Streichung öffentlicher Unterstützung führen), Dänemark (DK, Verweigerung *ohne hinreichenden*

*Grund* kann zum Aussetzen der Leistung führen) und Polen (PL, die *ungerechtfertigte Verweigerung* einer Erwerbstätigkeit durch Arbeitslose kann einen Grund für die Ablehnung oder Streichung von Geldleistungen der sozialen Unterstützung darstellen). Ungarn (HU) lässt sich andererseits der zweiten Kategorie zuordnen: Der Anspruch auf Leistungen endet (automatisch), wenn der/die Betreffende aus eigenem Verschulden aus dem Register der Arbeitssuchenden gestrichen wird, ein echtes Stellenangebot ausschlägt oder illegal arbeitet (die Leistung wird beim ersten Verstoß einen Monat lang ausgesetzt, beim zweiten gestrichen) oder nicht nachweisen kann, dass er/sie im vergangenen Jahr mindestens 30 Tage lang einer Erwerbstätigkeit nachgegangen ist oder an einer Aus- oder Weiterbildung oder einem Arbeitsmarktprogramm teilgenommen hat.

Das Spektrum der Sanktionen unterscheidet sich ebenfalls von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat<sup>10</sup>. Sie betreffen oft die Ablehnung oder Streichung von Leistungen und Beihilfen (z. B. EE, SI, LT, CZ), die Streichung oder Löschung (BG, CY, HU) oder Aussetzung von Leistungen (LT, DK) oder die Senkung der Leistungshöhe (LV, IE) usw.

---

<sup>10</sup>Die MISSOC-Tabellen zeigen nicht immer die möglichen, für die Initiative eines Mitgliedstaats typischen Sanktionen.

## Kapitel 3: Welche Mittel stehen hierfür zur Verfügung?

### I. Abbildung von Grundbesitz (Immobilien) / Kapital / Mitteln / Vermögen der Antragsteller

**14.** Im breitesten Sinne umfasst die Schätzung und Beurteilung des Vermögens (die sogenannte Bedürftigkeitsprüfung) die folgenden Komponenten:

- dingliche Rechte/Ansprüche (Immobilien, Grundbesitz, andere dingliche Rechte usw.),
- persönliche Gegenstände (bewegliche Vermögenswerte, verfügbares Kapital usw.),
- Einkommen und (andere) Leistungen (Vergütung aus Erwerbstätigkeit sowie andere Leistungen, z. B. Leistungen aus Familien- oder Sozialversicherungsrecht, Geld- und/oder Sachleistungen),
- Ausschöpfung anderer Ansprüche (z. B. familienrechtlicher Ansprüche),
- mögliche Freistellung bestimmten Einkommens und Vermögens.

**15.** Der Großteil der Mitgliedstaaten gestattet es Antragstellern, bestimmte Sachwerte (bewegliches und unbewegliches Vermögen) zu besitzen oder zu behalten. Im Allgemeinen gilt bei der Beantragung von Leistungen, dass Antragsteller für sich selbst und ihre jeweilige Haushaltseinheit die Wohnung behalten dürfen, in der sie leben. Die „Familienwohnung“ ist zumeist von der Bedürftigkeitsprüfung ausgeschlossen. Dies ist zum Beispiel in Zypern (CY), der Slowakei (SK), im Vereinigten Königreich (UK), in Slowenien (SI), Irland (IE), Deutschland (DE), Malta (MT) und Liechtenstein (LI) ausdrücklich der Fall. Die Modalitäten und die Weise, wie dies in der Gesetzgebung Ausdruck findet, unterscheiden sich jedoch. Hier einige Beispiele zur Veranschaulichung:

In einigen Mitgliedstaaten wird dieses Prinzip folgendermaßen ausgedrückt: „Antragsteller sollten keine unbeweglichen (oder beweglichen) Vermögenswerte besitzen, die als Einkommensquelle dienen können, außer denjenigen Vermögenswerten, welche die üblichen Bedürfnisse der Familie decken“. Dies ist in Bulgarien (BG) und Zypern (CY) der Fall. Eine alternative Formulierung - ein Beispiel aus der Gesetzgebung Norwegens (NO) - lautet: „Die Erteilung finanzieller Unterstützung kann vom Verkauf von Immobilien (z. B. Ferienhäusern) abhängig gemacht werden, die für die Existenz des/der Betroffenen nicht wesentlich sind“. Andere Mitgliedstaaten berücksichtigen bei der Bewertung eine „subjektive Komponente“. In Polen (PL) werden Immobilien im Allgemeinen nicht berücksichtigt, außer in Fällen *eklatanter Missverhältnisse* zwischen dem Einkommensniveau und dem materiellen Status der betreffenden Person/Familie. Eine ähnliche Komponente findet sich im System Deutschlands (DE), wo folgende Vermögenswerte ausgenommen sind: eine Wohnung *angemessener Größe*, in welcher der Antragsteller lebt, sowie Sachwerte und Rechte, sofern deren Kapitalisierung offenkundig ineffizient wäre und für die betreffende Person eine zusätzliche Härte bedeuten würde.

Andere Mitgliedstaaten wenden Regeln an, die etwas flexibler zu sein scheinen. In Malta (MT) sind die folgenden Sachwerte von der Vermögensprüfung ausgenommen: Wohnhaus/Wohnung, privates Kraftfahrzeug, Garage für private Nutzung und (sogar) ein Sommerwohnsitz. Auch unbewegliches Vermögen, das gewinnbringend genutzt wird, z. B. an Dritte vermietete Immobilien, ist von der Vermögensprüfung ausgenommen und unterliegt nur der Einkommensprüfung. In der Tschechischen Republik (CZ) sind für eine Erwerbstätigkeit genutzte Immobilien ebenfalls von der Bedürftigkeitsprüfung ausgenommen.

Dies steht im Gegensatz zu Mitgliedstaaten, in denen stringenter Regeln und Prinzipien Anwendung finden. In Schweden (SE) werden prinzipiell alle Immobilien berücksichtigt, ungeachtet ihrer Art und Herkunft. Der Verkauf von Vermögenswerten kann verlangt werden, ehe soziale Unterstützung gewährt wird. Unter bestimmten Bedingungen kann es vorkommen, dass Antragsteller ihr Haus verkaufen und in eine kostengünstigere Unterkunft umziehen müssen. Das Hauptprinzip ist jedoch, dass die Leistung bei vorübergehender Bedürftigkeit ohne den Verkauf von Vermögenswerten erbracht werden kann. In Finnland (FI) werden Immobilien im Besitz der Person (Familie) ohne Relativierung berücksichtigt.

Andere Mitgliedstaaten wie die Schweiz (CH) setzen prozentual zu berücksichtigende Anteile an den Sachwerten einer Person fest, z. B. 6,66 % des unbeweglichen Vermögens.

Eine abschließende Feststellung: Manche Mitgliedstaaten, darunter Bulgarien (BG) schließen ausdrücklich bestimmte landwirtschaftliche Sachwerte wie z. B. landwirtschaftliche oder handwerkliche Geräte aus. In Litauen (LT) wiederum werden anmeldepflichtige landwirtschaftliche Geräte, Vieh, Geflügel, Tiere und Bienenstöcke bei der Bedürftigkeitsprüfung berücksichtigt. In Irland (IE) sind persönlich genutzte Sachwerte wie z. B. landwirtschaftliche Betriebe und Geschäftsräume ebenfalls von der Bedürftigkeitsprüfung ausgenommen. Diese ausdrücklichen Nennungen lassen sich eventuell durch die landwirtschaftliche Tradition dieser Mitgliedstaaten und die Bedeutung der Landwirtschaft erklären.

**16.** Die Bewertungsgrundlage für privates Vermögen und die Frage, ob Kapital Dritter (Ehepartner, Partner, Kinder, sonstige Personen) bei der Bedürftigkeitsprüfung und der Bemessung von Leistungen ebenfalls herangezogen wird, bilden interessante Vergleichspunkte.

Im Allgemeinen beziehen sich fast alle EWR-Mitgliedstaaten entweder auf Antragsteller selbst (als Einzelpersonen) oder - in Erweiterung - meistens auf andere Personen, die zur Haushaltseinheit oder zum Haushalt von Antragstellern gehören. Die Benennung und Auslegung dieser Gruppe und der Beteiligten unterscheidet sich dennoch von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Eine Übersicht verschafft Einblick in diese Thematik.

Table 9: Überblick über die Interpretation der Haushaltseinheit

<b>EWR-Mitgliedstaat</b>	<b>Definition der Haushaltseinheit (anwendbar auf die allgemeine Initiative des Mitgliedstaats)</b>
IS	Antragsteller, Partner und Kinder bis zum Alter von 18 Jahren
BG	„Familie“, zu der Partner, minderjährige Kinder und volljährige Kinder bis zum Alter von 20 Jahren gehören, sofern sie die Schule besuchen
CY	„Familienmitglieder“, einschließlich des Haushaltsvorstands und abhängiger, unter demselben Dach lebender Personen
CZ	„Gemeinsam bewertete Personen“, d. h. alle im gleichen Haushalt lebenden Personen
BE	Alleinstehende Person, mit ihr lebende Personen (Partner oder Lebensgefährte sowie in manchen Fällen erwachsene Verwandte ersten Grades in auf- oder absteigender Linie)
DK	Antragsteller, Ehepartner und Kinder des Antragstellers bis zum Alter von 18 Jahren
EE	Als Familienmitglieder gelten in Ehe- oder Lebensgemeinschaft in derselben Wohnung lebende Personen, ihre Kinder und von ihnen unterhaltenen Eltern oder andere Personen, die eine oder mehrere Einkommensquellen gemeinsam oder mit



	einem gemeinsamen Haushalt nutzen (d. h. Haushaltseinheit).
FI	Antragsteller, Ehepartner oder Lebensgefährte und minderjährige Kinder, sofern diese Personen im selben Haushalt leben
EL	Keine Initiative(n), keine Definition(en)
HU	Verbrauchseinheit, bestehend aus dem ersten Erwachsenen, dessen Ehepartner oder Lebensgefährten und Kind(ern)
IT	Unterschiedlich je nach regionalen/kommunalen Definitionen
LT	„Familie“, d. h.: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ehepartner oder eine aus einem erwachsenen Mann und einer erwachsenen Frau ohne Heirat bestehende Lebensgemeinschaft sowie eine verheiratete Person, bei der die Kinder nach einer Trennung der Partner aufgrund einer gerichtlichen Entscheidung leben, oder eines der Elternteile,</li> <li>• ihre Kinder unter dem Alter von 18 Jahren,</li> <li>• unverheiratete und nicht mit einer anderen Person zusammenlebende Personen im Alter von 18 bis 24 Jahren: Vollzeitschüler und -studierende an allgemeinbildenden Schulen und anderen Instituten der formellen Bildung</li> </ul>
LV	Einzelperson oder einzelner Haushalt. Ein „Haushalt“ besteht aus dem Antragsteller, seinem Partner und in derselben Wohnung lebenden Personen, für die Ausgaben für Lebensmittel geteilt werden.
NO	Antragsteller, Partner und abhängige Kinder
RO	Einzelperson oder Familie. „Familie“ ist definiert als: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ehemann und Ehefrau oder Ehemann, Ehefrau und unverheiratete, unterhaltsberechtignte Kinder, die im Haushalt zusammen leben und diesen gemeinsam verwalten,</li> <li>• unverheirateter Mann und Frau und unverheiratete, unterhaltsberechtignte Kinder, die im Haushalt zusammen leben und diesen gemeinsam verwalten,</li> <li>• Geschwister ohne Kinder, die den Haushalt ohne gemeinsames Domizil oder gemeinsamen Wohnsitz mit den Eltern gemeinsam verwalten,</li> <li>• alleinstehende Person und unterhaltsberechtignte Kinder, die im Haushalt zusammen leben und diesen gemeinsam verwalten.</li> </ul>
SE	Einzelperson oder Haushalt. Ein „Haushalt“ ist eine auf das Konzept der Kernfamilie aufgebaute Einheit, d. h. nur Eltern und Kinder (Großeltern und andere unter demselben Dach lebende Personen werden nicht berücksichtigt).
SK	Antragsteller und im gemeinsamen Haushalt lebende Person(en)
CH	Ehepartner/eingetragene Lebenspartner und Personen mit Kindern
MT	Haushaltsvorstand, erster abhängiger Erwachsener und (vorbehaltlich bestimmter Bedingungen) im Haushalt lebende Kinder
UK	„Familie“, d. h. im gleichen Haushalt lebende Personen
NL	Antragsteller, Partner und Kinder unter 18 Jahren
SI	Familieneinheiten und Alleinstehende. Eine Familieneinheit umfasst folgende Personen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Antragsteller,</li> <li>• Partner oder Lebensgefährte des Antragstellers,</li> <li>• Kinder oder Stiefkinder des Antragstellers für die Dauer der Unterhaltsverpflichtung,</li> <li>• Eltern und Stiefeltern, verwaiste Enkelkinder, Neffen und Nichten des Antragstellers, sofern eine Unterhaltsverpflichtung besteht.</li> </ul>
IE	Einzelperson, Erwachsener und abhängige Kinder
PL	Einzelperson oder Haushalt (d. h. alle in einem gemeinsamen Haushalt lebende Personen)

ES	Eine Haushaltseinheit (= Wirtschaftseinheit) liegt in allen Fällen vor, in denen der Leistungsempfänger mit anderen, mit ihm blutsverwandten oder durch Heirat verwandten Personen bis zum zweiten Verwandtschaftsgrad lebt, unabhängig davon, ob diese selbst Leistungsempfänger sind.
AT	Begünstigte und abhängige, im selben Haushalt lebende Familienmitglieder
LU	„De-facto“-Gemeinschaft aller im selben Haushalt lebenden Personen. Die Haushaltsgemeinschaft umfasst alle im selben, gemeinsamen Haushalt lebende Personen, die über ein gemeinsames Budget verfügen und nicht nachweisen können, dass sie anderswo leben.
PT	Folgende, unter einem Dach lebende Personen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Leistungsberechtigter,</li> <li>• Ehe- oder Lebenspartner (seit über zwei Jahren in einer Lebensgemeinschaft lebende Person),</li> <li>• direkte oder indirekte erwachsene Verwandte oder assimilierte Personen bis zum dritten Grad,</li> <li>• direkte oder indirekte minderjährige Verwandte oder assimilierte Personen,</li> <li>• adoptierte Minderjährige, Minderjährige in Vormundschaft und Minderjährige, für die der Leistungsberechtigte aufgrund gerichtlicher Entscheidung das Sorgerecht oder die Vormundschaft hat,</li> <li>• Adoptiveltern, Vormünder und Personen, die aufgrund gerichtlicher oder vormundschaftsgerichtlicher Entscheidung das Sorgerecht für den Leistungsberechtigten haben.</li> </ul>
FR	Alle unter demselben Dach in einem Haushalt lebenden Personen. Die Grenzwerte für die Bedürftigkeitsprüfung hängen von der Zusammensetzung des Haushalts ab.
DE	Antragsteller und Ehe- oder Lebenspartner im gleichen Haushalt; für unverheiratete, zu Hause lebende Minderjährige werden auch Einkommen und Vermögen der Eltern berücksichtigt. In einer eheähnlichen Gemeinschaft lebende Personen dürfen nicht besser gestellt sein als Ehepartner.
LI	Unterstützungsbedürftige Person und mit ihr im gleichen Haushalt lebende abhängige Personen.

Diese Liste lässt einige kurze Schlussfolgerungen zu. Manche Staaten, zum Beispiel die Tschechische Republik (CZ), Österreich (AT), Liechtenstein (LI) und das Vereinigte Königreich (UK) definieren die Konzepte „Familie“, „Haushalt“ oder „Lebensgemeinschaft“ kaum, während andere die Bedeutung des Konzepts „Haushalt“ umfassend beschreiben. Dies ist z. B. in Litauen (LT), Rumänien (RO), Slowenien (SI) und Portugal (PT) der Fall: Die Initiativen dieser Mitgliedstaaten definieren explizit, in welchen Kategorien und Funktionen Personen von den betreffenden Gesetzen gedeckt sind.

Die Definitionen sind teils umfassend, teils weniger detailliert. Belgien (BE) zum Beispiel verfügt über eine variable Liste, die eine verpflichtend vorgeschriebene Personengruppe („Alleinstehende und Lebensgefährten“) sowie eine nur fakultativ zu berücksichtigende Personengruppe umfasst („erwachsene Verwandte ersten Grades in auf- oder absteigender Linie“).

Der Großteil der Mitgliedstaaten berücksichtigt den Rechtsstatus der Ehe („Ehepartner“) bei der Bestimmung der zweiten abhängigen Person nicht. Die meisten Mitgliedstaaten beziehen sich auf die reale, tatsächliche Situation und verfolgen daher eine liberalere Perspektive gegenüber der Lebensgemeinschaft. Eingetragene Lebenspartner und Partner in Lebensgemeinschaften werden ebenso berücksichtigt wie Ehepartner. Die deutsche MISSOC-Tabelle (DE) drückt dies folgendermaßen aus: *„In einer eheähnlichen Gemeinschaft lebende Personen dürfen nicht besser gestellt sein als Ehepartner.“* In einigen Mitgliedstaaten ist jedoch die eheliche Gemeinschaft

entscheidend; dies ist in Island (IS), Bulgarien (BG), Dänemark (DK), Spanien (ES) und Norwegen (NO) der Fall.

Auch andere abhängige Personen werden berücksichtigt; dies sind zumeist Kinder im Alter von bis zu 18, 20 oder 24 Jahren. Einige Initiativen erwähnen ausdrücklich Verwandte in aufsteigender Linie als mögliche Mitglieder der Haushaltseinheit (z. B. SI, PT, EE); dies ist jedoch häufig auf einen bestimmten Verwandtschaftsgrad beschränkt.

Bei einigen wenigen Initiativen sind die Antragsteller selbst für den Erhalt von Leistungen absolut entscheidend. In Malta (MT) muss zum Beispiel der Antragsteller der Haushaltsvorstand sein. In Irland (IE) wird die Grundleistung an die Einzelperson ausbezahlt; für abhängige Erwachsene und Kinder sind Zusatzleistungen verfügbar.

**17.** Die MISSOC-Tabellen zeigen, ob EWR-Mitgliedstaaten neben den oben beschriebenen Bedingungen noch andere (zusätzliche) Bedingungen anwenden. Die meisten dieser Bedingungen beziehen sich auf die klassischen Anforderungen (Bedürftigkeitsprüfung, Alter, Wohnsitz usw.), doch ist eine kleine Auswahl anderer Anforderungen eventuell erwähnenswert:

- In Bulgarien (BG) haben eingetragene Inhaber oder Teilhaber eines privatwirtschaftlichen Unternehmens keinen Anspruch auf Leistungen; dies gilt auch für Personen, die sich weigern, ihnen zugeteiltes Land im staatlichen oder kommunalen Besitz zu bearbeiten.
- In Lettland (LV) sollte die Person (bzw. der Haushalt) schuldenfrei sein.

**18.** Der letzte Punkt dieser Diskussion befasst sich mit der Frage, ob die Gesetzgebung der Mitgliedstaaten eine Rückgriffsmöglichkeit für Leistungen vorsieht.

Die meisten Staaten sehen für einen eventuellen Rückgriff eine verpflichtende Basis vor (sicherlich bei Betrug oder verfälschten Angaben); in einigen Mitgliedstaaten ist dies optional (FI, NO, SK, NL, IE). In LV findet praktisch kein Rückgriff statt, während in DE der Rückgriff außer in Fällen des Betrugs im Wesentlichen ausgeschlossen ist. Der Rückgriff bei Betrug ist in den meisten Fällen gestattet. In den meisten Mitgliedstaaten ist der Rückgriff nur auf den Leistungsempfänger selbst möglich; in einigen Staaten jedoch auch auf andere Familienmitglieder (AT, LT, NO, RO, SK, PL). Der zeitliche Rahmen für den Rückgriff liegt zwischen drei Monaten (HU) und zehn Jahren (PT). Unter bestimmten Umständen ist eine Ausnahme vom Rückgriff möglich, insbesondere bei Verwaltungsfehlern oder in Fällen, in denen ein Rückgriff den Leistungsempfänger in einem Teufelskreis erneut in die Bedürftigkeit führen würde (FI, NO, SE, CH, IE). Mehrere Staaten sehen die Möglichkeit einer ratenweisen Rückzahlung überzahlter Beträge vor.

*Table 10: Rückgriff*

Klassifizierung	EWR-Mitgliedstaat
Zwingend	BG / CY / DK / HU / LT / LU / PT / RO / SE / EE / FR / CH / UK / BE / LI / ES
- Betrug / verfälschte Informationen	SI / BG / CY / CZ / DK / FI / HU / LT / LU / NO / PT / SE / EE / FR / CH / MT / UK / DE / IE / PL /
- Optional	FI / NO / SK / NL / IE
- Kein Rückgriff	LV (in der Praxis) DE (außer in Fällen des Betrugs)
Ausnahmen	

- Härtefälle	FI / NO / SE / CH / IE
- Verwaltungsfehler	CY / MT / UK / LI (bestimmte Leistungen)
- Billigkeit	BE
- Ratenzahlung	CY / HU / LT / PL / PT / FR / UK / BE
Rückgriff auf	
- Leistungsempfänger	SI / BG / CY / CZ / FI / SE / EE / MT / UK / ES
- Leistungsempfänger plus Ehe- oder Lebenspartner / Familie	AT / LT / NO / RO / SK / PL
- Leistungsempfänger und von ihm unterhaltene Personen	BE / DE / NL / PL / LI
- Erben	AT / NL / LU / IE / CH / PL
Innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens	3 Monate: HU 3 Jahre: CZ / DK / SK 5 Jahre: RO 10 Jahre: PT Zwischen 6 Monaten und 5 Jahren: BE (je nach Leistung)

## Schlussfolgerung

Bei Initiativen zur Mindestsicherung bestehen innerhalb Europas große Unterschiede. Zur Bekämpfung des mit „unzureichenden Mitteln“ verbundenen sozialen Risikos finden verschiedene Maßnahmen Anwendung, die verdeutlichen, wie schwierig es ist, alle diese Initiativen innerhalb einer bestimmten Typologie zusammenzufassen. Auch unter Anerkennung der Vielfalt entsprechender Leistungen in Europa bleiben gemeinsame Herausforderungen bestehen, denen begegnet werden muss: die Erzielung und Aufrechterhaltung angemessener Leistungen; die Notwendigkeit kohärenter Methoden oder Mechanismen für die Anpassung von Leistungen gemäß der Lohn- und Gehaltsentwicklung oder der Inflation; die Komplexität der Initiativen und die Deckung potenziell anspruchsberechtigter Empfängergruppen; das hohe Maß der Nichteinhaltung und Nichtinanspruchnahme von Leistungen, insbesondere bei sehr gezielten und stark eingegrenzten Initiativen; das stets präsente Dilemma einer adäquaten, integrativen Mindestsicherung, die keine negativen Anreize für eine Erwerbstätigkeit schafft. Diese Herausforderungen präsentieren sich im Kontext eines konjunkturellen Abschwungs und finanzieller Zurückhaltung noch akuter.