



MISSOC-SEKRETARIAT

MISSOC-ANALYSE 2013/1

ÜBERSICHT ÜBER DIE BEDÜRFTIGKEITSPRÜFUNG IN DEN MISSOC-LÄNDERN

November 2013

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

Vertrag Nr. VC/2012/1285

Die in dieser Publikation enthaltenen Informationen geben nicht unbedingt die Position oder Auffassung der Europäischen Kommission wieder.

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung	3
1.1 Bedeutung des Themas und Kontext des Berichts	3
1.2 Was versteht man unter Bedürftigkeitsprüfung?	4
1.3 Kurze historische Übersicht und aktueller Kontext.....	9
1.4 Methodik und Struktur des Berichts.....	12
2. DAS GRUNDPRINZIP DER BEDÜRFTIGKEITSPRÜFUNG	14
2.1 Ausrichtung auf Menschen mit hohem Hilfebedarf?	14
2.2 Potenzielle Fehleffekte der Bedürftigkeitsprüfung.....	17
3. DER UMFANG DER MITTEL: WELCHE UND WESSEN MITTEL WERDEN BERÜCKSICHTIGT?	19
3.1 Hintergrund: Beziehungen zwischen dem Umfang der bei der Bedürftigkeitsprüfung berücksichtigten Mittel und der Wohlfahrtspolitik	20
3.2 Berücksichtigte Mittel	21
3.3 Ausgeschlossene Mittel.....	25
3.4 Ansatz der Bedürftigkeitsprüfung: Einzelperson oder Familie/Haushalt.....	26
3.5 Bedürftigkeitsprüfung und Ausschöpfung anderer Ansprüche	28
4. ANALYSE DER BEDÜRFTIGKEITSPRÜFUNG NACH RISIKO UND NACH LAND 30	
4.1 Analyse nach Risiko.....	30
4.2 Analyse nach Land	33
5. EINFLUSS DER BEDÜRFTIGKEITSPRÜFUNG AUF LEISTUNGSANSPRUCH UND -HÖHE	35
5.1 „Cliff-Edge-Effekt“	36
5.2 Senkung der Leistungen	38
6. ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNG	42
<i>Anhang I - Sozialhilfe: Bei der Bedürftigkeitsprüfung berücksichtigte Mittel</i>	45
<i>Anhang II - Übersichtstabellen</i>	50

MISSOC-Analyse 2013/1

Übersicht über die Bedürftigkeitsprüfung in den MISSOC-Ländern

1. Einleitung

1.1 Bedeutung des Themas und Kontext des Berichts

Bei den europäischen Ländern, die auf die Bedürftigkeitsprüfung zurückgreifen, ist der Beweggrund und damit die Methode der Umsetzung je nach Land verschieden. Wenn man das kulturelle und politische Umfeld, die wirtschaftliche Lage und den nationalen Hintergrund der Sozialschutzstrukturen (Einfluss von Beveridge und Bismarck oder des Kommunismus in den mittel- und osteuropäischen Ländern) in der Gesamtschau betrachtet, hilft dies zu verstehen, warum nicht alle europäischen Länder die gleiche Auffassung davon haben, welche Rolle das Instrument der Bedürftigkeitsprüfung in einem Sozialschutzsystem zu spielen hat.

Die Bedürftigkeitsprüfung entwickelte sich langsam.¹ Nach den verfügbaren statistischen Daten spielt die Bedürftigkeitsprüfung im Bereich des europäischen Sozialschutzes weiter eine geringe Rolle. Im Jahr 2009 entfielen 3,2 % des BIP von EU-27 und 11,2 % der Gesamtausgaben für Sozialschutzleistungen auf alle Arten von Sozialleistungen, die nach einer Bedürftigkeitsprüfung ausbezahlt wurden.² In den europäischen Ländern fällt der Anteil der bedarfsabhängigen Leistungen sehr unterschiedlich aus. Irland (25 %) und das Vereinigte Königreich (16 %) weisen bei den gewährten bedarfsabhängigen Leistungen / Sozialleistungen die höchste Quote auf. Am anderen Ende stehen die nordischen Länder und die mittel- und osteuropäischen Länder (im Folgenden MOE-Länder) mit einer sehr niedrigen Quote (unter 5 %). Die Gruppe dazwischen besteht aus den meisten anderen westeuropäischen Ländern, obwohl es auch in dieser Gruppe beträchtliche Unterschiede gibt – die Quoten reichen von 5 bis 15 %. So liegt etwa die Quote von Belgien leicht über der Quote der nordischen Länder und der MOE-Länder, während die Quote von Frank-

¹ Siehe unten, Punkt 1.3, der einen kurzen historischen Abriss enthält.

² Eurostat, Statistics in focus, 14/2012. Vgl. auch die Zahlen im Jahresbericht des Ausschusses für Sozialschutz (SPC) (2012), Punkt 3.3.2. Nach einer Eurostat-Anmerkung zur Methodik sind bedarfsabhängige Sozialleistungen „Sozialleistungen, die explizit oder implizit vom Einkommen und/oder Vermögen des Leistungsempfängers abhängig sind, falls dieses unter einer festgesetzten Höhe liegt“.

reich fast das Niveau des Vereinigten Königreichs erreicht³. Die Veränderung im Zeitverlauf liefert kaum Informationen. Der Anteil der bedarfsgeprüften Leistungen erhöhte sich in zehn Jahren (zwischen 1990 und 2000) geringfügig, wobei die Arbeitslosenquote in diesem Zeitraum generell stabil war. Allerdings fallen die Veränderungen zwischen den europäischen Ländern sehr unterschiedlich aus. In den Niederlanden, in Finnland und Griechenland etwa erhöhte sich der Anteil der bedarfsabhängigen Leistungen stark, in Österreich, Italien, Luxemburg, Spanien und Italien ging er zurück.⁴ Zwischen 1999 und 2008 sank die Quote in fast allen Ländern erheblich. Eine Erklärung hierfür ist die Tatsache, dass die Altersrenten, die normalerweise keiner Bedürftigkeitsprüfung unterliegen, bei den gesamten gewährten Sozialleistungen eine größere Rolle spielen. Obwohl diese Zahlen vorsichtig zu interpretieren sind,⁵ geben sie doch grobe Tendenzen an und zeigen auch, dass es keinen offensichtlichen Grund gibt, warum die Bedürftigkeitsprüfung angewendet wird – oder nicht.

1.2 Was versteht man unter Bedürftigkeitsprüfung?

Der Begriff Bedürftigkeitsprüfung bleibt unklar. Es liegt, zumindest in internationalen Verträgen, keine rechtliche Definition der Bedürftigkeitsprüfung vor (1.2.1), was ein breites Spektrum an Interpretationen eröffnet. In diesem Zusammenhang ist es erforderlich, die Verbindungen zwischen Bedürftigkeitsprüfung, sozialer Sicherheit, Sozialfürsorge und universellen Leistungen zu klären (1.2.2), bevor für die Zwecke dieses Berichts eine Definition gewählt wird (1.2.3).

1.2.1 *Bedürftigkeitsprüfung und internationales Recht: der rechtliche Ansatz*

Die Bedürftigkeitsprüfung ist für die Experten der Sozialpolitik ein überaus interessantes Thema. Sie wird in zahlreichen Grundsatzpapieren diskutiert⁶ und ist ein Gegenstand der Statistik.⁷ Sie wird auch in verschiedenen Soft-Law-Instrumenten der Europäischen Union berücksichtigt.⁸ Rein rechtlich gesehen, und auf diesem Gebiet bewegt sich dieser

³ Eurostat-Statistik:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Means_tested_social_benefits_2008_as_%25TSB.PNG&filetimestamp=20110403104237

⁴ A. Math, „Cibler les prestations sociales et familiales en fonction des ressources: Eléments de comparaison européenne“, IRES: <http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/r411-2.pdf>.

⁵ Sie bedeuten nicht zwangsläufig, dass die Länder mit einer hohen Quote einen höheren Anteil an bedarfsgeprüften Leistungen bereitstellen. Wenn man die gleichen Regeln zugrunde legt, ist es tatsächlich so, dass die gesamten bedarfsgeprüften Leistungen in Zeiten von Wirtschaftskrisen steigen.

⁶ Siehe die Verweise im gesamten Bericht.

⁷ Siehe Eurostat-Definition oben.

⁸ Siehe z. B. die Empfehlung der Kommission vom 20. Februar 2013, K(2013) 778 endgültig: „Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen“; siehe auch die Empfehlung

Bericht, werden jedoch weder in den Übereinkommen der IAO noch im Europarat oder der Europäischen Union die Begriffe „Bedürftigkeitsprüfung“ oder „bedarfsabhängige Leistungen“ verwendet.

In dem IAO-Übereinkommen 102 über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit wird allerdings eine Verbindung zwischen Sozialleistungen und Mitteln hergestellt. Im Zusammenhang mit regelmäßig wiederkehrenden Zahlungen heißt es: *“Der Leistungsbetrag kann nur insoweit gekürzt werden, als die sonstigen Mittel der Familie des Leistungsempfängers vorgeschriebene namhafte Beträge oder von der zuständigen Stelle nach vorgeschriebener Regelung festgelegte namhafte Beträge übersteigen”* (Art. 67). Auch in der Europäischen Ordnung der sozialen Sicherheit (revidiert) ist vorgesehen, dass *„der Betrag der regelmäßig wiederkehrenden Zahlung (...) unter Berücksichtigung der sonstigen Mittel des Leistungsempfängers und seiner Familie berechnet werden”* kann (Art. 73). Diese Wortwahl ist interessant. Sie verknüpft die Bedürftigkeitsprüfung mit dem Leistungsbetrag, während im allgemeinen Verständnis der Bedürftigkeitsprüfung die Mittel mit dem Leistungsanspruch assoziiert werden.⁹ In den erläuternden Anmerkungen zu Artikel 73 wird darauf abgehoben, dass *„der Leistungsbetrag anhand einer durch nationale Rechtsvorschriften vorgeschriebenen Skala festzulegen ist. Behörden, die derartige Leistungen gewähren, sollten bei der Festlegung des Betrages keine Ermessensbefugnis haben. Die Leistungsempfänger müssen ab dem Zeitpunkt, an dem sie die von den nationalen Rechtsvorschriften vorgegebenen Anforderungen erfüllen, ein objektiv festgestelltes Recht auf diese Leistungen haben”*. Mit der Übertragung des Rechts auf Festsetzung des Leistungsbetrages nach den Mitteln tragen die internationalen Instrumente der sozialen Sicherheit zur Anerkennung der Bedürftigkeitsprüfung bei.

Zwischen der Bedürftigkeitsprüfung und der Sozialfürsorge/Sozialhilfe besteht eine enge Verbindung.¹⁰ Nach dem Europäischen Fürsorgeabkommen bezeichnet der Begriff „Fürsorge“ *„jede Fürsorge (...), die jeder der Vertragschließenden nach den in dem jeweiligen Teil seines Gebietes geltenden Rechtsvorschriften gewährt und wonach Personen ohne ausreichende Mittel die Mittel für ihren Lebensbedarf sowie die Betreuung erhalten, die ihre Lage erfordert”* (Art. 2(a)). In den erläuternden Anmerkungen wird hinzugefügt: Fürsorge *„umfasst die Mittel für den Lebensbedarf und die Betreuung von Personen ohne ausreichende Mittel, die deren Lage erfordert. Laut dem Europäischen Ausschuss für soziale Rechte der Europäischen Sozialcharta muss die Fürsorge unabhängig von ihrer Art, seien es Geld- und/oder Sachleistungen, so lange gewährt werden, wie die Bedürftigkeit*

der Kommission vom 3. Oktober 2008 zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen [K(2008) 5737].

⁹ Zum Konzept von Anspruch/Berechnung des Betrages in Verbindung mit der Bedürftigkeitsprüfung siehe unten, Punkt 1.2.3.

¹⁰ Siehe D. Pieters, Social security: an introduction to the basic principles, Kluwer Law Ed., S. 42.

andauert, um der betreffenden Person zu helfen, weiterhin ein würdiges Leben zu führen”. Etwas impliziter fordert die revidierte Europäische Sozialcharta von den Ländern, Maßnahmen zu ergreifen, *„um die wirksame Ausübung des Rechts auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung zu gewährleisten*” (Art. 30). Wenn in Artikel 30 nicht ausdrücklich von einer Mindestsicherung gesprochen wird, so liegt dies daran, dass dieser Schutz bereits durch Artikel 13 vorgesehen ist: Die Vertragsparteien verpflichten sich, *„sicherzustellen, dass jedem, der nicht über ausreichende Mittel verfügt und sich diese auch nicht selbst oder von anderen, insbesondere durch Leistungen aus einem System der Sozialen Sicherheit, verschaffen kann, ausreichende Unterstützung und im Fall der Erkrankung die Betreuung, die seine Lage erfordert, gewährt werden*”. In der Charta der Grundrechte der EU heißt es: *„Um die soziale Ausgrenzung und die Armut zu bekämpfen, anerkennt und achtet die Union das Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen*” (Art. 34).

Die MISSOC-Daten bestätigen, dass die europäischen Länder im Hinblick auf die Bedürftigkeitsprüfung in der Regel trennscharf zwischen sozialer Sicherheit und Sozialfürsorge/Sozialhilfe unterscheiden. In anderen Worten: Die Bedürftigkeitsprüfung erscheint insbesondere in der MISSOC-Tabelle „Mindestsicherung” (Tabelle XI), die sich auf Sozialhilfe bezieht (verstanden in dem Sinne, dass sich der Begriff „auf sämtliche von öffentlichen Stellen eingerichteten Hilfssysteme bezieht, die auf nationaler, regionaler oder örtlicher Ebene bestehen und die ein Einzelner in Anspruch nimmt, der nicht über ausreichende Existenzmittel zur Bestreitung seiner Grundbedürfnisse und derjenigen seiner Familie verfügt”¹¹). Zwei Leistungen können sogar für dasselbe Risiko gewährt werden: eine (bedarfsunabhängige) aus einem versicherungsbasierten/universellen Sozialversicherungssystem, eine andere (bedarfsabhängige) durch die Sozialhilfe. Das Konzept der „besonderen beitragsunabhängigen Geldleistung”, definiert als Leistung, die dazu bestimmt ist, *„einen zusätzlichen, ersatzweisen oder ergänzenden Schutz gegen die Risiken zu gewähren, die von den in Artikel 3 Absatz 1 genannten Zweigen der sozialen Sicherheit gedeckt sind, und den betreffenden Personen ein Mindesteinkommen zur Bestreitung des Lebensunterhalts (zu) garantieren, das in Beziehung zu dem wirtschaftlichen und sozialen Umfeld in dem betreffenden Mitgliedstaat steht*” (Verordnung 883/2004, Art. 70), spiegelt dieses Muster wider. Insgesamt ist die Bedürftigkeitsprüfung eher im Rahmen der Sozialhilfe als der sozialen Sicherheit üblich.

¹¹ Gerichtshof der Europäischen Union, Rechtssache C-140/12, Brey [2013].

1.2.2 Bedürftigkeitsprüfung, Sozialversicherung, universelle und beitragsunabhängige Leistungen

Impliziert die vorstehende Darstellung, dass die Bedürftigkeitsprüfung im Bereich der sozialen Sicherheit nichts zu suchen hat? Diese Schlussfolgerung würde die bisherige Entwicklung der Sozialversicherungssysteme außer Acht lassen. In den Sozialversicherungssystemen sind bedarfsgeprüfte Leistungen nicht ungewöhnlich. Das Konzept der sozialen Sicherheit wurde in der Tat schrittweise erweitert und kann eine Sozialfürsorge-dimension umfassen. Der Gerichtshof der Europäischen Union (im Folgenden EuGH) trägt dieser Entwicklung mit der Schaffung der Kategorie der „gemischten“ oder „hybriden“ Leistungen Rechnung. So meint der EuGH: *„Es mag (...) wünschenswert erscheinen, die gesetzlichen Systeme eindeutig danach zu unterscheiden, ob sie der sozialen Sicherheit oder der Fürsorge zuzurechnen sind. Man kann aber die Möglichkeit nicht ausschließen, dass bestimmte Rechtsvorschriften ihrem persönlichen Anwendungsbereich nach beiden Kategorien gleich nahe stehen und sich so jeder allgemeingültigen Einordnung entziehen“*¹². Eines der Ziele des Sozialschutzes besteht in der Verbesserung des Lebensstandards von Einzelnen und Familien und folglich im Abbau der sozialen Ungleichheit durch eine Umverteilung von Einkommen.¹³

A priori passt die Bedürftigkeitsprüfung nicht zu einem Versicherungsmodell. Eine Bedürftigkeitsprüfung kehrt den Grundgedanken dieses Modells vollständig um: Personen mit hohem Einkommen erhalten weniger oder gar keine Leistung. Dennoch ist ihre Einbindung in Versicherungssysteme nicht unmöglich. Dies kann den Systemen helfen, verschiedene Ziele zu erreichen: Bekämpfung von Armut und Obdachlosigkeit; Maßnahmen zur Kostenkontrolle; Förderung der Rückkehr in das Erwerbsleben oder der längeren Erwerbstätigkeit; familienfreundliche Politik usw. Betrachtet man das Ziel des Abbaus der sozialen Ungleichheit, so wäre die Folge einer rigorosen Anwendung des Versicherungsmodells, dass die Leistungsempfänger, die hohe Beiträge gezahlt haben, hohe Geldleistungen erhalten, und umgekehrt diejenigen, die niedrige Beiträge gezahlt haben, niedrige Leistungen erhalten. Zur Eindämmung dieser Folgen können verschiedene Methoden angewandt werden, etwa die Festlegung von Mindest-/Höchstbeträgen von Leistungen oder die Senkung des Prozentsatzes des angerechneten Einkommens, wenn der Leistungsempfänger in höhere Einkommensgruppen aufsteigt.¹⁴ Die Bedürftigkeitsprüfung geht noch einen Schritt weiter, wenn man Systeme der Anspruchs-/Leistungsberechnung mit Berücksichtigung der Mittel einführt, um den Schutz von Personen mit geringen Mitteln zu verbessern. In Ländern mit versicherungsbasierten Systemen ist es jedoch wahr-

¹² Rechtssache 1/72, Frilli gegen Belgien [1972].

¹³ Siehe Schlussanträge des Generalanwalts Mayras, Rechtssache 1/72.

¹⁴ Vgl. das System der „Erstversicherungssumme“, das in den USA zur Anwendung kommt: <http://www.ssa.gov/oact/cola/piaformula.html>.

scheinlicher, dass sich die Bedürftigkeitsprüfung außerhalb dieser Systeme entwickelt, sei es, weil für ein bestimmtes Risiko (z. B. Pflegebedürftigkeit) keine Versicherung vorgesehen ist oder weil alternative Leistungen angeboten werden, üblicherweise durch die Sozialhilfe.

Universelle Leistungen, kurz definiert als Leistungen, die allen Staatsangehörigen/Einwohnern unter der alleinigen Voraussetzung gewährt werden, dass ein Risiko eintritt,¹⁵ sind im Prinzip nicht mit einer Bedürftigkeitsprüfung vereinbar. Dennoch hat sich die Bedürftigkeitsprüfung auch im Rahmen universell ausgerichteter Leistungssysteme entwickelt. In diesem Zusammenhang lohnt sich ein Blick auf den Mechanismus des „progressiven Universalismus“. Ohne den universellen Anwendungsbereich der Leistungen zu gefährden, wird nach diesem Ansatz der Anteil der Kosten, der vom öffentlichen System gezahlt wird, progressiv erhöht, je mehr das Einkommen des Leistungsempfängers sinkt.¹⁶ Anders gesagt, setzt der progressive Universalismus niedrigere Ansprüche für höhere Einkommensgruppen an, schließt diese Gruppen jedoch nicht unbedingt von der Leistung aus. Durch Einführung einer Bedürftigkeitsprüfung wird die Universalität der Leistung zwar verändert, aber nicht aufgehoben.¹⁷

Auch die MISSOC-Daten bestätigen, dass die Beziehung zwischen den beitragsunabhängigen Leistungen und der Bedürftigkeitsprüfung komplex ist. Obwohl einige beitragsunabhängigen Leistungen bedarfsgeprüft sind, ist dies nicht bei allen der Fall. So kennt das Vereinigte Königreich zwei unterschiedliche Kategorien beitragsunabhängiger Leistungen: zweckgebundene Leistungen (für Personen, die aufgrund ihrer Umstände zusätzliche Lasten aus ihrem Einkommen zu bewältigen haben: Behinderung, Betreuung und Mobilität sowie Arbeitsunfälle) und einkommensabhängige Leistungen. Nur die Letzteren, die für ein Mindesteinkommen von Arbeitslosen sorgen sollen, sind bedarfsgeprüft. Die gleiche Schlussfolgerung gilt für Familienleistungen, die in der Regel beitragsunabhängig und in den meisten Ländern nicht bedarfsgeprüft sind.¹⁸

¹⁵ Siehe „Is there a future for universal benefits“, Seminararbeit der London School of Economics: <http://sticerd.lse.ac.uk/seminarpapers/ses29022012.pdf>

¹⁶ Siehe OECD (2011), „Help Wanted? Providing and Paying for Long Term Care“, S. 224.

¹⁷ Siehe unten das Beispiel einer universellen Leistung, deren Höhe sich nach den Mitteln des Beziehers richtet.

¹⁸ Siehe MISSOC-Daten, Tabelle IX „Familienleistungen“, „Kindergeld, 1. Grundprinzipien“ und 5. Leistungen, Abstufung nach Familieneinkommen“ (Januar 2013).

1.2.3 *Bedürftigkeitsprüfung: eine zweifache Definition für die Zwecke des Berichts*

Um ein genaues Bild der Bedürftigkeitsprüfung in den MISSOC-Ländern zu zeichnen, wird für die Zwecke dieses Berichts auf zwei verschiedene Ansätze der Bedürftigkeitsprüfung Bezug genommen. Der Bericht beleuchtet Situationen, in welchen:

(a) der *Leistungsanspruch* explizit oder implizit davon abhängt, ob das Einkommen des Leistungsempfängers und/oder sein Vermögen unter einer bestimmten Grenze liegen;

(b) sich der *Leistungsbetrag* umgekehrt proportional nach den Mitteln des Leistungsempfängers richtet. Die Sozialleistungen sinken, wenn die Mittel steigen. Bei Personen mit hohem Einkommen kann der Leistungsbetrag sehr niedrig ausfallen oder sogar bei null liegen. Anders ausgedrückt, der Leistungsanspruch kann ab einer bestimmten Einkommenshöhe entfallen.

Jeder der beiden Ansätze weist viele spezifische Merkmale auf. Das zentrale Konzept der Mittel kann flexibel gehandhabt werden (je nach Art der berücksichtigten Mittel, je nach Anrechnung des individuellen Einkommens oder des Familieneinkommens usw.). Hinsichtlich der Berechnung der bedarfsabhängigen Leistungen erkunden die Länder mehrere Vorgehensweisen, um den Leistungsbetrag an die Mittel des Leistungsempfängers zu koppeln. Diese Themen werden im Weiteren ausführlich diskutiert.

1.3 Kurze historische Übersicht und aktueller Kontext

Die Bedürftigkeitsprüfung hat in Europa eine lange Geschichte, wie eine kurze vergleichende Darstellung mit Fokus auf die Veränderungen seit dem 19. Jahrhundert zeigt. In Irland war das erste Armengesetz (1838), das vom englischen Armengesetz von 1834 beeinflusst war, per definitionem mit einer Bedürftigkeitsprüfung verbunden. Später verhinderte die Ausweitung der Versicherung nach dem Zweiten Weltkrieg nicht die weitere Entwicklung der Bedürftigkeitsprüfung. In Irland sind ca. 25 % der Gesamtausgaben für den Sozialschutz bedarfsabhängig.¹⁹ Erst vor Kurzem führte die Fiskalkrise zu Kürzungen bei der Sozialversicherung und einem stärkeren Rückgriff auf bedarfsabhängige Leistungen.²⁰

Auch im Vereinigten Königreich hat der Versuch, Armut trotz Arbeit durch Zulagen für Beschäftigte zu überwinden, eine lange Geschichte. Die erste ‚moderne‘ Leistung wurde mit dem Old-Age Pensions Act (Altersrentengesetz) von 1908 eingeführt, das häufig als

¹⁹ Siehe Interview mit Anne McManus, MISSOC E-Newsletter, März 2013.

²⁰ M. Cousins, „Poor relief in Ireland, 1851-1914“, P. Land (Hg.), Bern, 2011; M. Cousins, „Explaining the Irish Welfare State: An Historical, Comparative, and Political Analysis“, Edwin Mellen Press, 2005.

das Gesetz genannt wird, auf dem der moderne Wohlfahrtsstaat im Vereinigten Königreich fußt. Dieses Gesetz sah eine beitragsunabhängige, bedarfsgeprüfte, das Existenzminimum sichernde Rente für Personen über 70 Jahren vor. Später wurde mit dem National Assistance Act (Sozialhilfegesetz) von 1948 die bedarfsabhängige Sozialhilfe eingeführt.²¹ In der jüngeren Geschichte führte die Tatsache, dass die Leistungsbeträge nicht im gleichen Maße wie die Einkommen angepasst wurden, dazu, dass die Zahlung bedarfsabhängiger Leistungen zwischen 1980 und 2009 um mehr als das Dreifache stiegen.²²

Im übrigen Europa hat die Bedürftigkeitsprüfung im Rahmen der Sozialhilfe deutlich zugenommen. Das Instrument der Bedürftigkeitsprüfung gewann in den 1980er-Jahren erheblich an Bedeutung, als „*sich das Gleichgewicht ... radikal zugunsten des Targeting verschob*“.²³ Laut Gilbert „*wurde die Sozialfürsorgepolitik im vergangenen Jahrzehnt [1990er-Jahre] vielerorts dahingehend umgestaltet, dass der Empfängerkreis durch das Targeting der Leistungen mittels Bedürftigkeitsprüfungen, Einkommensprüfungen, der Besteuerung von Wohlfahrtstransfers, diagnostischer Kriterien, Verhaltensanforderungen und Statusmerkmale eingeschränkt wurde*“.²⁴

In den europäischen Ländern sind jedoch divergierende Tendenzen festzustellen. In Ländern mit Versicherungshintergrund verbindet sich die Tendenz hin zu universellen Leistungen mit einem besseren Targeting, also der genaueren Zielgruppenausrichtung der Leistungen, durch die Einführung von Bedürftigkeitsprüfungen.²⁵ Obwohl die Sozialhilfe in Frankreich bereits an eine Bedürftigkeitsprüfung geknüpft war, stieg mit der Entwicklung des allgemeinen Mindesteinkommens in den frühen 1960er-Jahren²⁶ wie auch mit der Tatsache, dass mehr Menschen auf öffentliche Unterstützung angewiesen waren, der Rückgriff auf die Bedürftigkeitsprüfung signifikant. In Deutschland²⁷ wurde die Sozialhilfe früher eingeführt. Obwohl die Versicherung weiter dominant ist (1994 wurde die Pflegeversicherung eingeführt, um die Bedürftigkeitsprüfung zu vermeiden) und keine

²¹ Siehe P. Thane, „The Foundations of the Welfare State“, 1982, Harlow: Longman; S. Roberts, „Additional report on Minimum Income Schemes“, Bericht an das türkische Ministerium im Rahmen der technischen Unterstützung zum Kapazitätsaufbau im Bereich der sozialen Sicherheit in der Türkei, 2011, Ankara: Ministerium für soziale Sicherheit; S. Roberts, „A History of Policies to Reduce Poverty in the United Kingdom“ in F. Pennings and B. Darimont (Hgg.), „International Standard Setting and Innovation in Social Security“, Kluwer Law International, 2013.

²² Siehe „Report by the Comptroller and Auditor General“ des Vereinigten Königreichs, September 2011: <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc1012/hc14/1464/1464.pdf>, S. 11.

²³ T. Mkandawire, „Targeting and Universalism in Poverty Reduction“, Sozialpolitik und Entwicklung, Programmdokument Nr. 23, UNRISD, 2005.

²⁴ Gilbert, N. „Targeting Social Benefits: International Perspectives and Trends“, Transaction Publishers, 2001.

²⁵ Siehe das Beispiel von Frankreich.

²⁶ Die Mindestsicherung im Alter stammt von 1956.

²⁷ Vielen Dank an Prof. Eberhard Eichenhofer für seine informelle Unterstützung.

sprunghafte Zunahme der Bedürftigkeitsprüfung zu verzeichnen ist, tauchten in den letzten zehn Jahren bedarfsgeprüfte Leistungen auf, vor allem nach der Einführung der Grundsicherung für Langzeitarbeitssuchende, „Hartz IV“, im Jahr 2005.

In den nordischen Ländern, in denen der Universalismus tiefe Wurzeln hat,²⁸ ist die Bedürftigkeitsprüfung nicht sehr verbreitet. Wie die nordischen Länder selbst²⁹ erklären, hat jeder, der nicht in der Lage ist, für sich selbst zu sorgen, ein individuelles Recht auf Unterstützung durch den Staat. Alle haben die gleichen Rechte ungeachtet von Faktoren wie Einkommen und Vermögen. Ein entscheidender Aspekt, in dem sich das nordische System von anderen Wohlfahrtsmodellen unterscheidet, ist darin zu sehen, dass die Ansprüche nicht durch frühere Zahlungen (z. B. Sozialversicherungsbeiträge) oder den Status (z. B. Beschäftigung) erworben werden. Die Wohlfahrt wird kollektiv über Steuern finanziert, wobei die Ansprüche des Einzelnen nicht an seine Steuerzahlungen geknüpft sind.³⁰

In den MOE-Ländern trat die Bedürftigkeitsprüfung erst in jüngerer Zeit in Erscheinung.³¹ Für diese Gruppe von Ländern kann kein einheitlicher Schluss gezogen werden. Aus verschiedenen Gründen – und dazu zählen insbesondere der Stand der wirtschaftlichen Entwicklung und die politische Ausrichtung – wird jeweils ein anderer Weg eingeschlagen.³² Einige MOE-Länder, etwa die Slowakei, haben die Anspruchsvoraussetzungen für ein allgemeines Mindesteinkommen verschärft³³ oder die universellen Leistungen durch bedarfsabhängige ersetzt. Alternativ haben andere MOE-Länder die Sozialversicherung ausgebaut, was der Bedürftigkeitsprüfung weniger Raum lässt. Dies ist der Fall in Slowenien.³⁴

Trotz dieser großen Vielfalt in den europäischen Ländern ergibt sich ein gemeinsamer Nenner: Die Bedürftigkeitsprüfung ist nicht weit verbreitet. Abgesehen von potenziellen Fehleffekten, die im Bericht noch diskutiert werden,³⁵ könnten einige europäische Länder

²⁸ Auch wenn der Universalismus nicht mehr so stark zur Anwendung kommt. Siehe Sunesson, S., S. Blomberg, P.G. Edelebalk, L. Harryson, J. Magnusson, A. Meeuwissen, J. Peterson and T. Salone, „The flight from universalism“, European Journal for Social Work, 1998.

²⁹ <http://www.norden.org/en/the-nordic-region/social-policy-and-welfare>

³⁰ *Ibid.*

³¹ Für eine Übersicht vgl. J. de Frel, „Welfare State Classification: The Development of Central Eastern European Welfare States“, Master-Arbeit, Rotterdam, 2009:

<http://oaithesis.eur.nl/ir/repub/asset/6281/De%20Frel.pdf>

³² H. Fenger, „Welfare regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating post-communist countries in a welfare regime typology, Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences“, 2007: <http://journal.ciiss.net/index.php/ciiss/article/viewFile/45/37>

³³ Zum Beispiel der Slowakei siehe Z. Kusa, D. Gerbery, „Minimum Income Schemes - A Study of National Policies“, GD EMPL, April 2009.

³⁴ In Slowenien wurde die Arbeitslosenhilfe abgeschafft. Arbeitslose können entweder Arbeitslosenleistungen oder allgemeine Unterstützung beziehen.

³⁵ Siehe Punkt 2.2.

die Besorgnis haben, dass die Bedürftigkeitsprüfung die Struktur ihres Sozialversicherungssystems untergräbt. Dies gilt vor allem für Länder, die auf ein universelles oder versicherungsbasiertes Modell setzen. In Ländern mit universeller Sozialversicherung erklärt die Bindung an individuelle Rechte die Ablehnung der Bedürftigkeitsprüfung. Die jüngste Entwicklung zeigt jedoch, dass die Einstellung gegenüber der Bedürftigkeitsprüfung sehr unterschiedlich ist. Beispielsweise werden in Dänemark momentan Debatten darüber geführt, ob bestimmte universelle Leistungen beibehalten werden sollen. Im Vereinigten Königreich wurde das Kindergeld, früher eine universelle Leistung, vor Kurzem in eine bedarfsabhängige Leistung umgewandelt. Dagegen scheiterte in Frankreich und in Schweden in den 1990er-Jahren der Versuch, die Bedürftigkeitsprüfung für universelle Familienleistungen einzuführen, an der mangelnden öffentlichen Unterstützung. In einigen Ländern, in denen die Bedürftigkeitsprüfung üblicherweise eingesetzt wird, finden derzeit Diskussionen über eine Rückkehr zu universellen Leistungen statt.³⁶

Eine weitere gemeinsame Tendenz hat mit der Auszahlung der bedarfsabhängigen Leistungen zu tun. Viele Länder nutzen die Bedürftigkeitsprüfung für Leistungen, die auf kommunaler Ebene gewährt werden. Dies gilt insbesondere für Länder, in denen die Sozialhilfe bei der Armutsbekämpfung eine wichtige Rolle spielt. Diese kommunale Organisation erschwert die Analyse auf europäischer Ebene, da der Zugang zu korrekten und vollständigen Daten nicht einfach ist.

1.4 Methodik und Struktur des Berichts

In diesem Bericht soll von einem rechtlichen Standpunkt aus und anhand der MISSOC-Informationen eine Übersicht über die Bedürftigkeitsprüfung erarbeitet werden. Da es sich um einen rechtsbezogenen Bericht mit Fokus auf vergleichende Daten zur sozialen Sicherheit handelt, werden andere Themen in Bezug auf die Bedürftigkeitsprüfung nicht direkt behandelt. So werden insbesondere die Verbindungen zwischen der Besteuerung und der Bedürftigkeitsprüfung nicht erforscht. Auch auf eine sozialpolitische Analyse wird in diesem Bericht nur zurückgegriffen, wenn sie der rechtlichen Diskussion dienlich ist.

Da die MISSOC-Informationen für diesen Bericht die primäre Quelle darstellen, beschränkt sich der Umfang des Berichts auf die von MISSOC abgedeckten Risiken. Von diesen werden die Risiken, bei welchen die Bedürftigkeitsprüfung am ehesten angewandt wird – Invalidität und Alter, Krankheit (Sachleistungen), Arbeitslosigkeit, Pflege und Familie (Geldleistungen) –, in den Rahmen des Berichts einbezogen. Natürlich wird auch

³⁶ Siehe die laufenden Debatten im Vereinigten Königreich.

die Sozialhilfe behandelt. Es werden alle einschlägigen MISSOC-Tabellen herangezogen, insbesondere Tabelle XI zur „Mindestsicherung“, die – anders als die anderen Tabellen – mehrere Kategorien enthält, die sich mit der Bedürftigkeitsprüfung befassen. Tabelle XI umfasst sowohl allgemeine als auch zweckgebundene (Alter, Arbeitslosigkeit, Invalidität usw.) Leistungen mit einem Schwerpunkt auf Geldleistungen. Wohnen wird in dieser Tabelle (oder anderen MISSOC-Tabellen) nicht behandelt und ist daher aus dem Berichtsumfang ausgeschlossen. Da der Bericht auf einem „Ansatz nach Risiko“ basiert, wird die in Tabelle XI aufgenommene risikobezogene Sozialhilfe nicht unter „Mindestsicherung“, sondern unter dem entsprechenden Risiko eingeordnet. So wird etwa eine über die Sozialhilfe gezahlte bedarfsabhängige Altersrente in der Kategorie Leistungen bei Alter behandelt. Ebenso wird die Arbeitslosenunterstützung nicht unter „Mindestsicherung“, sondern unter Arbeitslosigkeit erfasst. Wenn in diesem Bericht also von „Mindestsicherung“ die Rede ist, handelt es sich dabei ausschließlich um allgemeine Sozialhilfeleistungen. Was die Pflege betrifft, hält sich der Bericht an den Anwendungsbereich von Tabelle XII: Selbst wenn die entsprechenden Leistungen mit einem anderen Risiko (Krankheit, Invalidität, Alter usw.) in Verbindung stehen und möglicherweise sogar gleichzeitig in einer anderen Tabelle erscheinen, werden sie als Pflegeleistungen beschrieben, sofern sie in Tabelle XII enthalten sind.

Da die nationalen Politiken in Bezug auf bedarfsgeprüfte Leistungen Änderungen unterliegen, ist es hilfreich, einen Vergleich zwischen den MISSOC-Daten (2012-2013) und älteren Daten (2004) zu ziehen. Dieser Vergleich wird nur angestellt, wenn es möglich ist, verlässliche Schlussfolgerungen zu ziehen.

Für die Zwecke des Berichts werden die europäischen Länder, sofern dies relevant ist, in Gruppen unterteilt, die sich an der Klassifizierung der Wohlfahrtsstaaten von Esping-Andersen orientiert³⁷. Auch wenn die Vielfalt der Sozialschutzsysteme und -strukturen die Verwendung einer solchen Klassifizierung sehr erschwert und diese zuweilen unzulänglich ist, kann sie nützlich sein, um gewisse Tendenzen herauszuarbeiten. Die Länder werden nach der folgenden Einteilung klassifiziert: Nordische Länder („sozialdemokratisch“); südeuropäische Länder („lateinisch“); mittel- und osteuropäische Länder; westeuropäische Länder („konservativ“); angelsächsische Länder („liberal“).

³⁷ G. Esping-Andersen, „The Three Worlds of Welfare Capitalism“, Cambridge, 1990, Polity Press.

2. DAS GRUNDPRINZIP DER BEDÜRFTIGKEITSPRÜFUNG

Die MISSOC-Daten zeigen, dass bedarfsabhängige Leistungen Leistungen umfassen, die für ein Ersatz Einkommen, aber auch für einen Ausgleich bei zusätzlichen Belastungen sorgen sollen. Die erste Kategorie – beitragsunabhängige Leistungen, die für ein Ersatz Einkommen sorgen sollen – kann in mehrere Unterkategorien eingeteilt werden.³⁸ Die Anwendung der Bedürftigkeitsprüfung kann unabhängig davon sein, ob die Unfähigkeit, ein angemessenes Einkommen zu erzielen, vorübergehend (Arbeitslosigkeit, Krankheit) oder dauerhaft (Behinderung, Invalidität, Pflegebedürftigkeit, Alter) ist und der Leistungsempfänger ein Arbeitseinkommen bezieht. Die Bedürftigkeitsprüfung kann auch Geldleistungen als Ausgleich für zusätzliche Belastungen betreffen. In diesem Fall wird angenommen, dass die Mittel der Person aufgrund eines besonderen Bedarfs unzureichend sind. Familienleistungen, Pflegegeld (z. B. Kostenerstattung für Dienstleistungen und Wohnungsanpassung) und Leistungen bei Arbeitslosigkeit (etwa bei Erstattung von Reise-/Fortbildungskosten) folgen diesem Muster.

Die Bedürftigkeitsprüfung hat daher einen breiten Anwendungsbereich. Auch wenn ihr Zweck von Land zu Land und sogar innerhalb der Länder selbst unterschiedlich sein mag, bleibt doch ein wichtiges gemeinsames Ziel: In einem Kontext von Haushaltszwängen wird die Bedürftigkeitsprüfung auf Leistungen zur Armutsbekämpfung angewandt, indem Personen, die als stark hilfebedürftig gelten, Unterstützung gewährt wird. Dabei stellt sich die folgende grundlegende Frage: Sollen öffentliche Sozialschutzleistungen auf stark hilfebedürftige Menschen abzielen? Und wie ist Armut zu definieren? (2.1) Diese Fragen führen zur Darlegung der Fehleffekte von Bedürftigkeitsprüfungen (2.2).

2.1 Ausrichtung auf Menschen mit hohem Hilfebedarf?

Auch wenn das Konzept des „Targeting“ nicht zur Untersuchung der Rechtslage gehört und nicht im Detail erörtert werden kann,³⁹ ist es notwendig, an dieser Stelle des Berichts auf den Begriff einzugehen.

³⁸ Leistungen für Personen, die noch nicht ins Arbeitsleben eingetreten sind oder deren Beitrags-/Versicherungszeiten für den Bezug beitragsabhängiger Leistungen nicht ausreichen; Leistungen zur Aufstockung beitragsabhängiger Leistungen; Leistungen für Personen, bei denen die Bezugsdauer beitragsabhängiger Leistungen beendet ist.

³⁹ Für Diskussionen zum Targeting siehe z. B. K. Nelson, „Universalism versus targeting: The vulnerability of social insurance and means-tested minimum income protection in 18 countries, 1990-2002“; M. Hill, „Social Policy in the Modern World“, 2006, Blackwell Publishing (insbesondere Kapitel 4); E. Jansova and G.L. Venturini, „Pathways of income protection. Ideal-typical configurations of minimum

Die Unterstützung von Bedürftigen wird häufig über ein allgemeines Leistungssystem sichergestellt, das eine Mindestsicherung gewährleisten soll. Fast alle MISSOC-Länder (mit Ausnahme von Griechenland und Italien) bieten eine solche Leistung auf nationaler Ebene. Auch für bestimmte Zweige/Risiken der Sozialversicherung können gewisse Mindesteinkommensgarantien existieren. Wie bereits erwähnt, enthalten die MISSOC-Daten Beispiele für bedarfsgeprüfte Leistungen, die nicht allein in die Mindestsicherung, sondern auch in die Absicherung von Alter, Arbeitslosigkeit, Invalidität/Behinderung, Familien oder sogar Krankheit integriert sind. In diesen Fällen wird die Bedürftigkeit ermittelt: Durch die Bedürftigkeitsprüfung zielen die Leistungen auf jene Menschen ab, die als stark hilfebedürftig gelten.⁴⁰

In diesem Zusammenhang stellt sich eine Frage: Sollen öffentliche Sozialschutzleistungen auf stark hilfebedürftige Menschen abzielen? Angesichts der anhaltenden schweren Wirtschaftskrise wird diese Frage noch heikler. Dass die Kontrolle der öffentlichen Ausgaben (an denen der Sozialschutz einen großen Anteil hat) für die EU-Länder eine vordringliche Notwendigkeit darstellt und die Marktwirtschaft nicht in der Lage ist, Arbeitslosigkeit und Armut zu beseitigen, mag dazu beitragen, dass die Zuweisung öffentlicher/kollektiver Mittel auf dem Prüfstand steht. Auch die Frage der Gerechtigkeit ist zu überdenken. Die Weltbank, die OECD und die Europäische Kommission haben Reformen bestimmter Bereiche der Sozialpolitik angeregt mit dem Ziel, die Bedürftigsten zielgerichteter zu unterstützen.⁴¹

Die Ausrichtung einer bestimmten Leistung auf niedrige Einkommensgruppen erfolgt in der Regel dadurch, dass das System auf höheren Einkommensebenen (mehr oder weniger stufenweise) eingestellt wird.⁴² Der Rückgriff auf das Targeting ist jedoch ein heikles Unterfangen.⁴³ Die Konzentration der Sozialleistungen auf Teile der Bevölkerung mit geringe(re)n Mitteln ist Gegenstand von Debatten und kann Probleme aufwerfen. Die britische Perspektive ist ein gutes Beispiel für die Schwierigkeiten, die entstehen können. Eine unabhängige britische Institution betont, „der zentrale Kompromiss (liegt) zwischen einem verschärften Targeting von Leistungen (oft in Verbindung mit höherer Design-

income scheme in the European Union“; „Is there a future for universal benefits“, Seminararbeit der London School of Economics.

⁴⁰ Siehe R. Mackay, „The New-Zealand model: targeting in an income-tested system“, ISSA. Siehe auch Y. Jorens, „Mindestsicherung“, MISSOC-Analyse 2011.

⁴¹ Siehe H. Immerwoll, „Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges“, OECD, 2009, S. 29; Atkinson, „On Targeting Social Security: Theory and Western Experience with Family Benefits“, Arbeitspapier des Welfare State Programme Nr. 99, ESRC und STICERD, 1993; aus jüngerer Zeit siehe Mitteilung der Europäischen Kommission vom 20. Februar 2013, KOM(2013) 83 endgültig, „Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt – einschließlich Durchführung des Europäischen Sozialfonds 2014-2020“.

⁴² „Indicators of Unemployment and Low-Wage Traps“, OECD.

⁴³ Zu einer allgemeinen Darstellung der verschiedenen Targeting-Methoden siehe R. Mackay, op. cit.

komplexität) und anderen Effekten, etwa Inanspruchnahmequoten, Verwaltungskosten und Arbeitsanreizen”.⁴⁴

Die Beziehungen zwischen Bedürftigkeitsprüfung und Targeting können komplex sein. Das Targeting kann für den Leistungsanspruch⁴⁵ wie für den Leistungsbetrag gelten. In letzterer Hinsicht ist das Targeting mit dem „progressiven Universalismus” vereinbar,⁴⁶ bei dem die Leistungen einer Bedürftigkeitsprüfung unterliegen, ohne dass sie ihre universelle Geltung verlieren. Stellen wir uns ein System vor, in dem die Antragsteller für den Zweck einer Leistung für alle Einwohner entsprechend der Höhe ihrer Mittel in drei Gruppen eingeteilt werden. Die Antragsteller aus der Gruppe mit den niedrigsten Mitteln erhalten die höchste Leistung; die Antragsteller aus der Gruppe mit den zweitniedrigsten Mitteln erhalten die zweithöchste Leistung; die Antragsteller aus der dritten Gruppe erhalten die niedrigste Leistung. In diesem Beispiel erhalten die Mitglieder der Gruppe mit den höchsten Mitteln eine Leistung, selbst wenn sie nicht bedürftig sind;⁴⁷ bei den Antragstellern aus der niedrigsten Gruppe zielt die Leistung darauf ab, die Bedürftigkeit zu beheben. In der Praxis gehen degressive Leistungen jedoch tendenziell mit dem Wegfall von Leistungsansprüchen ab einer bestimmten Einkommensobergrenze einher; das heißt, Personen der höchsten Einkommensgruppe verlieren ihren Leistungsanspruch;⁴⁸ in diesem Fall ist es keine universelle Leistung mehr.

Selbst wenn das Konzept der Bedürftigkeit je nach Wohlstand eines Landes und im Hinblick auf ideologische oder kulturelle Dimensionen unterschiedlich ist, steht die Bedürftigkeitsprüfung mit der Ausrichtung auf bedürftige Bevölkerungsschichten in Verbindung. Der Begriff Bedürftigkeit wurde traditionell mit Armut assoziiert. Und wie definiert man Armut? Die Frage wird kontrovers diskutiert,⁴⁹ und auch ihre konkrete Bewertung wirft Probleme auf. Wie viele Länder legt die EU eine Armutsgrenze fest, indem sie davon ausgeht, dass ein Haushalt mit einem Einkommen unterhalb einer Schwelle, die auf 60 % des „nationalen medianen Äquivalenzeinkommens“ festgesetzt ist, als ‚armutsgefährdet‘ gilt.

⁴⁴ Siehe Report by the Comptroller and Auditor General des Vereinigten Königreichs, op. cit.

⁴⁵ Vgl. z. B. Tschechische Republik, wo der Anspruch auf Kindergeld (*Přídavek na dítě*) auf Familien mit einem Einkommen beschränkt ist, das unter dem 2,4-Fachen des Existenzminimums für Familien liegt (MISSOC-Daten, Januar 2013).

⁴⁶ Zu diesem Konzept siehe oben, Punkt 1.2.2.

⁴⁷ Für eine fundierte Darstellung des Modells der Senkung der Leistungen siehe unten, Punkt 5.2.

⁴⁸ Vgl. das Beispiel der italienischen Familienleistungen, deren Höhe sich umgekehrt proportional zum Familieneinkommen verhält und in Einkommensstufen von ca. €100 gestaffelt ist. Familien (bestehend aus vier Familienmitgliedern) mit einem Einkommen über €74.218,01 wird keine Leistung gezahlt (MISSOC-Daten, Januar 2013).

⁴⁹ Siehe z. B. P. Spicker, „Charles Booth - the examination of poverty“, in *Social Policy and Administration* 24 (1) (1990): S. 21-38; S. Roberts (2013), op. cit.

Aus den MISSOC-Daten geht hervor, dass die europäischen Länder die so genannte „relative Armutsgrenze“ favorisieren, indem sie eine offizielle administrative Armutsgrenze festlegen.⁵⁰ Ein Bedürftiger kann eine Person sein, die nicht über die Mittel verfügt, um ein würdiges Leben zu führen, und nicht in der Lage ist, ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln zu bestreiten (AT, BE). Bedarf bezieht sich auf einen gesellschaftlich annehmbaren Lebensstandard (CY), der den Grundbedarf des täglichen Lebens und die Wohnung umfasst (CZ, UK), egal ob es sich um dauerhaften oder zeitweiligen Bedarf handelt (FI). Der Bedarf kann auch die Sicherstellung der Teilhabe am gesellschaftlichen und kulturellen Leben einbeziehen (DE). Mindeststandards können für Nahrung, Kleidung, persönliche Hygiene, Haushaltsgegenstände, Heizung und Strom sowie den persönlichen Bedarf für eine angemessene Teilhabe am gesellschaftlichen Leben festgelegt werden (AT, EE). Der Bedarf kann „Spiel und Freizeit oder Verbrauchsgüter“ wie Zeitungen, Fernseh- und Telefongebühren umfassen (SE).

2.2 Potenzielle Fehleffekte der Bedürftigkeitsprüfung

Die Relevanz der Bedürftigkeitsprüfung wird in Europa diskutiert. In Ländern mit einer universellen oder Versicherungstradition wird die Bedürftigkeitsprüfung manchmal als Prozess betrachtet, der die Grundlagen der sozialen Sicherheit untergräbt. Vor allem in Zeiten von Wirtschaftskrisen und Haushaltskürzungen wird die Effizienz der Bedürftigkeitsprüfung im Vergleich mit versicherungsbasierten oder universellen Modellen hinterfragt.⁵¹ Wird mit der Bedürftigkeitsprüfung das Ziel einer besseren Umverteilung der Mittel erreicht? Diese Frage kann nicht eindeutig beantwortet werden. Untersuchungen zeigen, dass die Ergebnisse ebenso von den Ländern wie auch von der Art und Weise abhängen, in der die Bedürftigkeitsprüfung mit anderen politischen Maßnahmen (Arbeitsmarkt, Besteuerung usw.) in Wechselwirkung tritt.⁵² Der Bezug bedarfsabhängiger Leistungen ist zudem keine Garantie dafür, dass man der Armut entkommt, zumal deren Höhe und Berechnungsmethode großen Einfluss darauf haben, ob dieses Ziel erreicht werden kann.⁵³

⁵⁰ Zu den Begriffen relative und absolute Armut siehe unten, Punkt 3.1.

⁵¹ Etwa in der Debatte über Universalismus/Bedürftigkeitsprüfungen, siehe K. Nelson, op. cit.

⁵² W. Van Ginneken, „Poverty, human rights and income security in Europe“, BIEN-Kongress, München, 14.-16. September 2012: http://www.bien2012.org/sites/default/files/paper_282_en.pdf

⁵³ Vgl. etwa W. Korpi und J. Palme, „The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries“, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.111.2584&rep=rep1&type=pdf>; C. Behrendt, „Effectiveness of Means-tested Transfers in Western Europe: Evidence from the Luxembourg Income Study“, Universität Konstanz, 1999. Zum Beispiel Bulgariens siehe I. Tasseva, „Evaluating the Performance of Means-Tested Benefits in Bulgaria“, ISER Working Paper Series 2012-18: <https://www.iser.essex.ac.uk/publications/working-papers/iser/2012-18.pdf>. Der Autor merkt an, dass „die

Vom Standpunkt der Leistungsempfänger betrachtet, scheint die Prüfung tatsächlich einige Schwächen aufzuweisen. An dieser Stelle ist auf die geringe Inanspruchnahme hinzuweisen.⁵⁴ Die Anwendung der Bedürftigkeitsprüfung kann in der Tat zu dem kontraproduktiven Ergebnis führen, dass wirklich bedürftige Personen von der Inanspruchnahme ihrer Rechte abgehalten werden. Wenn man außerdem den Zugang zu Leistungen, insbesondere für Nicht-Einwohner, sehr komplex gestaltet, indem man zusätzliche (und aufwändige) Informationen von den Antragstellern fordert, die schwierige administrative Verfahren durchlaufen müssen, bringt die Bedürftigkeitsprüfung zusätzliche Belastungen für die Antragsteller mit sich – mit der Gefahr von Ermessens- oder Willkürentscheidungen. Zum Teil wird argumentiert, dass Leistungen für die Armen „arme“ Leistungen in dem Sinne sein können, dass die Qualität der Abwicklung gering ist. Zudem kann der Fokus auf die wirklich Bedürftigen die „trotz Arbeit armen“ Leistungsempfänger davon abhalten, in besser bezahlte Stellen zu wechseln oder mehr Stunden zu arbeiten. Die so genannte „Armutsfalle“ ist unter Forschern ein konstantes Thema der Analyse. Überdies kann die Konzentration der Leistungen auf wirklich Bedürftige die Leistungsempfänger davon abhalten, ins Erwerbsleben zurückkehren, und daher „Nichterwerbstätigkeitsfallen“ begünstigen.⁵⁵ Auch auf die Gefahr von „Sparfallen“ wird hingewiesen: Wer weiß, dass er möglicherweise Anspruch auf bedarfsgeprüfte Leistungen hat, wird davon abgehalten, freiwillig Ersparnisse zu bilden⁵⁶ (aber dies gilt auch für universelle Systeme). Durch die Konzentration der Leistungen auf die einkommensschwache Bevölkerung besteht die Gefahr, dass die Armut der Leistungsempfänger gefestigt oder gar verschlimmert wird.⁵⁷

Von den Sozialversicherungsträgern wird die Bedürftigkeitsprüfung oft mit einem höheren Betrugs- und Fehlerrisiko in Verbindung gebracht. Aus dem Vereinigten Königreich wird berichtet, dass zwischen 2003 und 2009 Steuern in Höhe von £ 9 Milliarden zu viel

Programme einen sehr kleinen Teil der Haushalte mit Einkommen unter der relativen Armutsgrenze erreichen. Außerdem zeichnen sich die Transfers durch eine sehr hohe Nichtinanspruchnahme und die Einbeziehung nicht anspruchsberechtigter oder nicht armer Bezieher aus. Die Armutsquote sinkt in geringem Maße bei den Leistungsbeziehern, und doch sind die Auswirkungen nicht ausreichend, um die Armut insgesamt zu beeinflussen oder zu bewirken, dass die Leistungen ihre eigentlichen Ziele erreichen”.

⁵⁴ Daten, die die Inanspruchnahme bedarfsgeprüfter Leistungen mit jener universeller Leistungen vergleichen, belegen diese Aussage.

⁵⁵ Für eine umfassende Definition von Armuts- und Nichterwerbstätigkeitsfallen siehe „Indicators of Unemployment and Low-Wage Traps“, OECD, S. 9:

<http://www.oecd.org/els/socialpoliciesanddata/30975741.pdf>

⁵⁶ „What should be the role of means-testing in state pensions?“, University of Essex, November 2005, siehe S. 10:

https://www.pensionspolicyinstitute.org.uk/uploadeddocuments/PPI_Nuffield_seminar_5_main_paper_Nov_05.pdf.

⁵⁷ H. Bolderson, D. Mabbett „Cost containment in complex social security systems: The limitations of targeting“, International Social Security Review, 1996-1.

erstattet wurden.⁵⁸ Wenn die Antragsteller falsche oder unvollständige Informationen angeben, kann dies tatsächlich zu überhöhten Zahlungen führen. Da die Anwendung der Bedürftigkeitsprüfung komplex ist, verursacht sie den Behörden, die für die Ermittlung der Leistungsberechtigung und -höhe zuständig sind, zusätzliche Verwaltungskosten. Zusatzkosten entstehen ferner durch nachträgliche administrative Kontrollen, die auch Vor-Ort-Inspektionen umfassen können.⁵⁹

Einige Kritiker schließlich beziehen sich auf eher ideologische Aspekte. Die Fokussierung der Leistungen auf die wirklich Bedürftigen könne den „Sozialvertrag“ gefährden und langfristig die Stabilität der Systeme beeinträchtigen, falls die Mittel- und Oberschicht ihre Unterstützung verweigert. Wenn die höheren Einkommensgruppen weniger Leistungen erhalten, könnten sie sich letztlich dagegen sträuben, das Gros der Steuern zu zahlen. Die Kritik an der Bedürftigkeitsprüfung kann auch in einer allgemeinen Ablehnung der sozialen Fürsorge zum Ausdruck kommen: Sie erhöhe die Abhängigkeit des Einzelnen vom Staat und widerspreche daher dem Grundsatz des „Selbsterhalts“. Allerdings gilt dies ebenso für universelle Leistungen. Die Bedürftigkeitsprüfung wird zudem wegen ihrer „stigmatisierenden Wirkung“ kritisiert: Das Targeting armer Menschen beeinträchtigt deren Würde.⁶⁰

3. DER UMFANG DER MITTEL: WELCHE UND WESSEN MITTEL WERDEN BERÜCKSICHTIGT?

Die erläuternden Anmerkungen der Europäischen Ordnung der sozialen Sicherheit (revidiert) sehen vor, dass *„anhand nationaler Rechtsvorschriften festzulegen ist, was unter ‚Mittel des Leistungsempfängers und seiner Familie‘ zu verstehen ist“*. Der Begriff Mittel kann tatsächlich sehr weit gefasst sein. Welche Kategorien von Mitteln werden berücksichtigt (3.2), wenn eine Leistung an eine Bedürftigkeitsprüfung gebunden ist, und welche nicht (3.3)? Die Analyse des sachlichen Anwendungsbereichs ist durch eine Untersuchung des persönlichen Anwendungsbereichs zu ergänzen: Wessen Mittel werden berücksichtigt, nur die Mittel des Antragstellers oder auch die Mittel von Personen, die mit ihm verwandt sind (3.4)? Und selbst wenn die Bedürftigkeitsprüfung bestanden ist, unterliegt die Zahlung der Leistung grundsätzlich der Ausschöpfung anderer Ansprüche

⁵⁸ Siehe „Report by the Comptroller and Auditor General“ des Vereinigten Königreichs, op. cit., S. 4.

⁵⁹ Siehe „Report by the Comptroller and Auditor General“ des Vereinigten Königreichs, op. cit.

⁶⁰ T. Mkandawire (op. cit.) schreibt: *„Ideologien spielen bei der Wahl der Instrumente, die zur Behebung der Probleme der Armut, Ungleichheit und Unsicherheit eingesetzt werden, eine wichtige Rolle“* und fügt hinzu: *„Der fachliche Charakter des Arguments kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass Werturteile letztlich von Bedeutung sind, nicht nur wenn es darum geht, die Bedürftigen und deren Wahrnehmung zu bestimmen, sondern auch die Art der Kosten und Vorteile der gewählten Ansätze zu gewichten. Eine derartige Gewichtung spiegelt häufig die eigene ideologische Prädisposition wider“*.

(3.5). Bevor wir uns mit diesen Themen befassen, ist es hilfreich, die Beziehungen zwischen dem Umfang der bei der Bedürftigkeitsprüfung berücksichtigten Mittel und der Wohlfahrtspolitik allgemein darzulegen (3.1).

3.1 Hintergrund: Beziehungen zwischen dem Umfang der bei der Bedürftigkeitsprüfung berücksichtigten Mittel und der Wohlfahrtspolitik⁶¹

Die Methode, die bei der Berücksichtigung (oder Nichtberücksichtigung) der Mittel angewandt wird, hängt von den Zielen ab, die mit den bedarfsabhängigen Leistungen verfolgt werden, aber nicht nur. Die MISSOC-Daten deuten darauf hin, dass einige Mittel bei der Bedürftigkeitsprüfung nur teilweise berücksichtigt oder ganz außer Acht gelassen werden. Die Wahl des Mittelumfangs kann von den zuständigen Behörden mit verschiedenen Gründen gerechtfertigt werden:

- Unabhängig davon, ob mit der Leistung „absolute Armut“⁶² oder „relative Armut“⁶³ abgewendet werden soll, hat der Umfang der Mittel zumindest zum Teil mit der Vorstellung vom Lebensstandard zu tun. Was versteht man unter einem bestimmten Lebensstandard? Der Begriff ist offensichtlich dehnbar. So gehen einige Länder davon aus, dass die Wohnung ein Mittel darstellt, das in die Bedürftigkeitsprüfung einzubeziehen ist, während andere sie ausschließen.⁶⁴ Und Vermögenswerte wie Autos oder Arbeitsmittel werden von den Ländern ganz, teilweise oder gar nicht berücksichtigt;⁶⁵
- die bedarfsabhängigen Leistungen **sollten nicht den Zielen entgegenstehen, die mit anderen Leistungen oder der Sozialpolitik verfolgt werden.** Beispielsweise können die Länder Leistungen/Vorteile in Verbindung mit Alter, Behinderung oder Ausbildung aus dem Umfang der Mittel ausschließen;
- eine bedarfsabhängige Leistung **ist möglicherweise mit anderen bedarfsabhängigen Leistungen zu koordinieren.** Um eine inkohärente Kumulierung von

⁶¹ Für eine Darlegung der Ziele einer Mindestsicherung siehe Y. Jorens, MISSOC-Analyse 2011.

⁶² Nach einer Definition der UNESCO wird bei der absoluten Armut die Armut im Verhältnis zu dem Geldbetrag gemessen, der erforderlich ist, um grundlegende Bedürfnisse wie Nahrung, Kleidung und Unterkunft zu befriedigen; das Konzept der absoluten Armut befasst sich nicht mit allgemeineren Fragen wie der Lebensqualität oder dem Niveau der Ungleichheit in der Gesellschaft insgesamt. Siehe <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/poverty/>.

⁶³ Die UNESCO definiert relative Armut als Armut im Verhältnis zum wirtschaftlichen Status anderer Mitglieder der Gesellschaft: Menschen sind arm, wenn sie in einem gegebenen gesellschaftlichen Kontext den vorherrschenden Lebensstandard unterschreiten.

⁶⁴ Siehe unten, Punkt 3.2.

⁶⁵ Siehe unten, Punkt 3.2.

- Leistungen zu vermeiden, können die Länder ein „Antikumulierungssystem“ auf die bedarfsabhängigen Leistungen anwenden. Umgekehrt können einige Mittel aus dem Umfang ausgeschlossen werden, weil sie bereits für den Zweck einer anderen bedarfsabhängigen Leistung berücksichtigt wurden. Die Wechselwirkung bedarfsabhängiger Leistungen ist eine der problematischsten Fragen, mit denen einige Länder konfrontiert sind;⁶⁶
- mit bedarfsabhängigen Leistungen können **andere Ziele als mit der Bereitstellung eines Mindesteinkommens verfolgt werden**. Wenn etwa mit einer Leistung unter anderem das Ziel verfolgt wird, die Rückkehr in das Erwerbsleben zu fördern, werden einige Mittel nicht der Bedürftigkeitsprüfung unterzogen. Dies kann Erwerbseinkommen oder Vermögenswerte betreffen, die für die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit erforderlich sind;
 - negative Nebeneffekte, etwa Verwaltungskosten, müssen vermieden werden. Der Ausschluss einiger Mittel, vor allem, wenn ihr Wert sehr gering oder schwer zu ermitteln ist, oder deren Berücksichtigung anhand einer „Pauschalbewertung“ verringert den **Verwaltungsaufwand**. Durch Vermeidung zusätzlicher Komplexität im Antragsprozess wird die Quote der Leistungsanspruchnahme erhöht.

3.2 Berücksichtigte Mittel⁶⁷

Die Bedürftigkeitsprüfung kann mehr als nur eine Einkommensprüfung sein.⁶⁸ Entsprechend den MISSOC-Daten können die Mittel nach der folgenden Struktur kategorisiert werden: Arbeitseinkommen und andere Einkommen (3.2.1); bewegliches und unbewegliches Vermögen (3.2.2). In diesem Bericht werden auch die Beziehungen zwischen dem Umfang der berücksichtigten Mittel und den damit einhergehenden Risiken untersucht (3.2.3).

3.2.1 Arbeitseinkommen und andere Einkommen

Beim allgemeinen Mindesteinkommen wird das Arbeitseinkommen von allen MISSOC-Ländern berücksichtigt. In den meisten Fällen wird das gesamte Einkommen – entweder brutto oder netto – berücksichtigt (z. B. CZ, LU, LV, NO, PL, SK). Manchmal wird nur ein Teil der Einkünfte herangezogen (z. B. BE, CY, LI, LU, NL, SK, PT), ein Selbstbehalt

⁶⁶ Für UK siehe „Report by the Comptroller and Auditor General“ des Vereinigten Königreichs, op. cit.

⁶⁷ Zu diesem Thema: D. Pieters, op. cit., S. 44.

⁶⁸ D. Pieters, op. cit., S. 44. Für eine Übersicht über die bei der Sozialhilfe berücksichtigten Mittel siehe Anhang I.

angewandt (z. B. UK) oder Einkommen unter einem bestimmten Betrag nicht angerechnet (z. B. DK). Das Einkommen von Kindern kann ausgeklammert werden – abhängig davon, ob sie unterhaltsberechtig sind (z. B. CY, FI).

Auch andere Einkommensquellen können herangezogen werden. So wird die übliche Wohnung berücksichtigt, falls sie zur Erzielung von Einkommen genutzt werden kann (z. B. BG, CY). Einkommen aus Eigentum (insbesondere Mieten) wird bei den Mitteln angerechnet (z. B. BE, FR, LV, MT, PT). In Bezug auf ausstehende Hypotheken konnte keine bestimmte Regelung gefunden werden. Selbst Vermögen, das eine Einkommensquelle darstellen kann, ist berücksichtigungsfähig, es sei denn, es dient dem üblichen Bedarf der Familie (z. B. BG). Einige Länder berücksichtigen alle Einkommensarten (z. B. LV, NL, NO).

Auch Leistungen der sozialen Sicherheit können als Einkommensquellen gelten. Es können alle Leistungen angerechnet werden (z. B. CZ, IT, LV, NO, RO), aber die meisten Länder nehmen einige Leistungen aus den Gesamtmitteln, die der Bedürftigkeitsprüfung unterliegen, aus (z. B. DE, FR, LI, LT, PT). Die Art der ausgeschlossenen Leistungen ist unterschiedlich:

- Familien-/Mutterschaftsleistungen (z. B. BE, FI, FR, IE, HU, MT, PL);
- Unterhaltsvorschüsse (z. B. BE);
- Behindertenbeihilfen und Leistungen für besonders gefährdete Gruppen (z. B. CY, DK, EE, IE, FI, HU);
- Arbeitslosenleistungen (z. B. LU, PT).

Es fällt schwer, hinter diesen Daten ein Grundprinzip zu entdecken. Obwohl das übergeordnete Ziel die Berücksichtigung der tatsächlichen Einkommenssituation des Antragstellers zu sein scheint, werden Arbeitseinkommen und Mittel aus Leistungen der sozialen Sicherheit nicht gleich behandelt. Während in der Regel alle Einkommensarten angerechnet werden, ist dies bei der sozialen Sicherheit nicht der Fall. Dieser Unterschied kann durch verschiedene Faktoren gerechtfertigt werden. Beispielsweise können Leistungen der sozialen Sicherheit bestimmte Ziele verfolgen, was erklärt, dass sie in voller Höhe behalten werden können.

3.2.2 Unbewegliches und bewegliches Vermögen

Vermögen umfasst unbewegliche Sachen oder Immobilien (Wohnungen, Zweitwohnungen, Häuser, Apartments, Grundstücke etc.) und bewegliches Vermögen. Diese zweite

Kategorie umfasst alle Arten von Eigentum, die nicht als unbewegliche Sachen oder Immobilien definiert sind.

Wenn ein allgemeines Mindesteinkommen beantragt wird, stellt sich die Frage, in welchem Maße **Wohnungen und andere Immobilien** in die Bedürftigkeitsprüfung einbezogen werden. Viele Länder nehmen die üblicherweise selbst genutzte Wohnung aus (z. B. CY, CZ, IE, LV, MT, PL, PT, RO, SK, SI, UK), sofern einige Bedingungen erfüllt sind. Einige Länder berücksichtigen das gesamte Eigentum (z. B. AT, BE, FI, DK, EE, LT, LU, SE) unter Anwendung verschiedener Methoden. Es kommt auch vor, dass ein Teilwert der Immobilie einbezogen wird (z. B. BE, IE). Ein weiteres Anspruchskriterium kann die Größe der Immobilie sein. So kann die Leistung abgelehnt werden, wenn in einem Haushalt mehr als ein Raum Wohnfläche pro Person zur Verfügung steht (z. B. BG) oder die Wohnfläche eine angemessene Größe übersteigt (z. B. DE, HR, SI). Auch der Wert der Immobilie kann als Kriterium herangezogen werden: Übersteigt er eine bestimmte Höhe, wird er bei der Bedürftigkeitsprüfung berücksichtigt (z. B. HU, PT).

Im Hinblick auf **Vermögenswerte, die über die üblicherweise selbst genutzte Wohnung hinausgehen**, also eine Zweitwohnung oder weitere Immobilien, so sind diese ein Grund für die Ablehnung der Leistung, und zwar unabhängig davon, ob sie erworben wurden oder eine Schenkung sind und wo die Immobilien sich befinden (z. B. BG, CY, HR, IE, LU, MT, UK). Eine Zweitwohnung wird jedoch nicht immer in die Gesamtmittel einbezogen (z. B. MT). Manchmal geben Länder ausdrücklich an, dass das gesamte bewegliche und unbewegliche Vermögen angerechnet wird (z. B. EE, DE).

Bewegliches Vermögen (wie oben definiert) wird üblicherweise berücksichtigt, aber es können Obergrenzen und Ausnahmen zur Anwendung kommen. So wird bewegliches Vermögen bei den Mitteln berücksichtigt, wenn es eine bestimmte Schwelle überschreitet (z. B. DK, LV, PL, SI). Es kommt auch vor, dass nur ein Prozentsatz dieses Vermögens berücksichtigt wird (z. B. BE, FR, MT, PT). Es kann von den Gesamtmitteln ausgenommen werden, wenn es den Grundbedarf deckt (z. B. RO). In einigen Fällen wird die Leistung abgelehnt, wenn der Gesamtwert des beweglichen Vermögens eine bestimmte Obergrenze übersteigt (z. B. CY). Einige bewegliche Vermögenswerte können aus dem Mittelumfang ausgeschlossen werden, etwa normale Wohnausstattung, Maschinen und Geräte (einschließlich Kraftfahrzeugen) für die Erwerbstätigkeit, Kraftfahrzeuge, die für die Beförderung von Kindern und Behinderten verwendet werden, oder Ansparbeträge einer privaten Rentenversicherung und andere Ersparnisse unterhalb einer bestimmten Grenze (z. B. CZ, DE). Die Ersparnisse können als Teil des berücksichtigten beweglichen Vermögens deklariert werden (z. B. UK, LU, IE). Ein Prozentsatz des Bargeldes (z. B. BE) oder das Bargeld ab einem bestimmten Betrag (z. B. CZ) sowie Investitionen, Beteiligungen oder Dividenden (z. B. IE, LT, LU, UK) können ebenfalls angerechnet werden.

Der Person gehörende Fahrzeuge werden einbezogen (z. B. EE, HR, HU) oder auch nicht (z. B. SI). Ein Land (LU) gibt an, dass bewegliches Vermögen nicht berücksichtigt wird.

Die Suche nach vorhandenen Mitteln führt einige Länder (z. B. FR, PL) dazu, den tatsächlichen Lebensstandard zu berücksichtigen, sofern eine Diskrepanz zum gemeldeten Einkommen vorliegt.

Wiederum fällt es schwer, bei der Bedürftigkeitsprüfung allgemeine Schlussfolgerungen zur Berücksichtigung von Vermögen durch die MISSOC-Länder zu ziehen. Obwohl die Grundidee die Berücksichtigung aller Mittel ist, beziehen die Länder auch andere Überlegungen ein, etwa den Schutz der Grundrechte (Recht auf angemessene Wohnung) oder die Tatsache, dass einige Vermögenswerte nicht verfügbar sind oder dass sie erforderlich sind, damit der Leistungsempfänger wieder Tritt fassen und die Armut überwinden kann.

3.2.3 Umfang der Mittel im Verhältnis zu den Risiken

Es ist zu prüfen, ob der bei der Bedürftigkeitsprüfung berücksichtigte Umfang der Mittel nach den Bereichen der sozialen Sicherheit oder der Sozialhilfe unterschiedlich ist. Dazu folgen einige allgemeine Bemerkungen.

Bei der **Pflegebedürftigkeit** ist es wahrscheinlich, dass sich die berücksichtigten Mittel nach der internen Organisation dieses Risikos richten: Je nachdem, ob sie als Risiko an sich betrachtet oder in das System der Leistungen bei Krankheit oder Alter integriert wird, kann der Umfang der Mittel variieren. Die MISSOC-Daten enthalten wenige Beispiele dazu, wie der Umfang der Mittel im Zusammenhang mit bedarfsabhängigen Pflegeleistungen angewandt wird. In einigen Ländern wird ein bestimmter Vermögensbetrag ausgenommen (z. B. IE), während in anderen Ländern alle Mittel berücksichtigt werden (z. B. HR, IT) oder das Vermögen eine Obergrenze (z. B. BE, ES, SK, UK) nicht überschreiten darf. Der Begriff „Einkommen“ kann sich auf das gesamte steuerpflichtige Einkommen beziehen (z. B. BE). Die Bedürftigkeitsprüfung kann auf dem Wert des Eigentums basieren (z. B. LT). Ziel der Bedürftigkeitsprüfung kann es sein, nicht den Leistungsanspruch, sondern den Leistungsbetrag zu ermitteln (z. B. FR).

Bei den **Familienleistungen** fällt es schwer, aussagekräftige Schlussfolgerungen zu ziehen. Ein Land (PT) gibt an, dass eine zu erfüllende Bedingung darin besteht, dass der Wert des beweglichen Vermögens eine bestimmte Obergrenze nicht übersteigt.

Bei der **Arbeitslosenunterstützung** kann eine Bedürftigkeitsprüfung im Rahmen der Sozialhilfe zur Anwendung kommen. Erwerbseinkommen und einige Leistungen können angerechnet werden, während andere Leistungen (z. B. FI) sowie Vermögen und Immobilien nicht berücksichtigt werden (z. B. EE). Der Wert des beweglichen Vermögens darf in einigen Fällen eine bestimmte Obergrenze nicht übersteigen (z. B. PT).

Bei **bedarfsabhängigen Altersrenten** greifen einige Länder (z. B. FR) auf eine Liste der berücksichtigten Mittel zurück: andere Leistungen bei Alter, Erwerbseinkommen, Einkommen aus beweglichem oder unbeweglichem Vermögen (einschließlich Schenkungen von Vermögen in den zehn Jahren vor dem Leistungsanspruch), Behindertenbeihilfe. Ersparnisse unter einer bestimmten Obergrenze werden ignoriert oder nur teilweise angerechnet (z. B. UK). Einkommen und Ersparnisse können auch nach einer gleitenden Skala berücksichtigt werden (z. B. UK). Der Rentenbetrag wird zuweilen nicht vollständig angerechnet (z. B. BE). Es kann ein Prozentsatz des Bargeldes und des Immobilienvermögens angerechnet werden (z. B. BE). Zusätzlich zur vorgenannten Liste können die folgenden Mittel angerechnet werden: Arbeitseinkommen, Leistungen der sozialen Sicherheit, Wert des Kapitals (etwa Ersparnisse, Investitionen, verfügbares Bargeld und Eigentum, aber nicht die selbst genutzte Immobilie der Person), Einkommen aus selbst genutzten Immobilien. Das gesamte Kapital aus den verschiedenen Quellen wird addiert, und anhand einer speziellen Formel werden dann die wöchentlichen Mittel aus dem Kapital berechnet (z. B. IE). Für **Invaliditätsrenten** gelten im Allgemeinen die gleichen Regeln wie für Altersrenten (z. B. FR).

3.3 Ausgeschlossene Mittel

Die meisten Länder schließen einen Teil der Mittel des Antragstellers bei der Bedürftigkeitsprüfung aus. Bei der **Mindestsicherung** sind dies neben dem Arbeitseinkommen und den Leistungen der sozialen Sicherheit⁶⁹ mehrere Arten von Mitteln:

- Geldeinlagen und Ersparnisse, eventuell bis zu einem bestimmten Betrag (z. B. BG, DE)
- Leistungen von karitativen Einrichtungen (z. B. AT, CY, LT) oder aus der Sozialhilfe (z. B. BE, HR)
- Als Kapital gewährte Leistungen (z. B. DK, FR)
- Schadensersatz für Personenschäden (z. B. DK, HR, SI)
- Ausbildungsförderung (z. B. EE, HR, LT, RO, SI, SK)
- Hilfen im Zusammenhang mit Aktivierungsmaßnahmen (z. B. SK)
- Angemessene Gegenstände des täglichen Lebens (z. B. AT, DE, EE, FI, RO, SE)
- Mittel zur Befriedigung „intellektueller/kultureller“ Bedürfnisse (z. B. AT)

⁶⁹

Siehe oben, Punkt 3.2.1.

- Berufsbedingte Kosten (z. B. FI, SI)
- Unternehmensanteile (z. B. BG)

Bei **anderen bedarfsgeprüften Leistungen** ist es wahrscheinlich, dass die Liste der ausgeschlossenen Mittel je nach Leistung variiert:

- Bei **Pflegebedürftigkeit** sieht ein Land (FR) den Ausschluss einer begrenzten Zahl von Leistungen vor: Wohngeld, Sterbegeld, Zahlungen nach einem Arbeitsunfall. Die Liste deckt sich nicht mit derjenigen der Mindestsicherung;
- Bei der **Arbeitslosenunterstützung** können einige Leistungen der sozialen Sicherheit (z. B. EE), unter anderem Kindergeld, Wohngeld, Hinterbliebenenrenten (z. B. FI, FR), aus der Bedürftigkeitsprüfung ausgenommen werden. Vormalig beitragsabhängige Arbeitslosenleistungen sowie Unterhalt können ausgeschlossen sein (z. B. FR). Bestimmte Renten, geringfügige Einkommen, von NRO erhaltene Mittel werden nicht angerechnet (z. B. DE);
- Bei **Altersrenten** können folgende Mittel ausgeschlossen werden: Familienleistungen und Wohngeld, Militäraltersrenten, Wert einer selbst genutzten Immobilie, Unterstützung durch Angehörige aufgrund einer Unterhaltsverpflichtung (z. B. FR). Einige Leistungen (etwa Wohngeld, Behindertenbeihilfe) zählen nicht als Einkommen (z. B. UK). Einkommen aus Erwerbstätigkeit (aber nicht Selbstständigkeit) werden bis zu einem bestimmten wöchentlichen Betrag nicht angerechnet (z. B. IE). Der Wert einer selbst genutzten Immobilie wird bei der Bedürftigkeitsprüfung nicht berücksichtigt (z. B. IE);
- Für **Invaliditätsrenten** gelten die gleichen Regeln wie für Altersrenten (z. B. FR).

3.4 Ansatz der Bedürftigkeitsprüfung: Einzelperson oder Familie/Haushalt

Bei der Bedürftigkeitsprüfung können die Mittel einer Einzelperson oder eine Kombination der Mittel des Einzelnen und der Familie/des Haushalts zugrunde gelegt werden. Bei den von den Ländern angewandten Lösungen kommt es darauf an, inwieweit die öffentliche Unterstützung eine Erstunterstützung oder subsidiär zur Unterstützung durch die Familie oder andere Verwandte ist. Die Lösungen können auch durch geschlechtsspezifische Erwägungen beeinflusst sein, die in diesem Bericht nicht diskutiert werden.⁷⁰ Der „subsidiäre Ansatz“ impliziert, dass die soziale Unterstützung nur geleistet wird, wenn der Be-

⁷⁰ Die Tatsache, dass das Einkommen des Partners des Antragstellers berücksichtigt wird, kann für den Zweitverdiener einen Negativanreiz zur Erwerbsarbeit darstellen.

darf nicht durch ein anderes Familienmitglied oder einen Verwandten gedeckt werden kann.

Vom Ziel der Armutsbekämpfung und der Bedarfsdeckung her betrachtet, haben sowohl der individuelle wie der kollektive Ansatz Vor- und Nachteile.⁷¹ Der Vorteil einer Bewertung der Mittel des Haushalts/der Familie liegt darin, dass arme Familien anvisiert werden und keine Leistungen an Familien gezahlt werden, in denen nur ein Mitglied oder einige Mitglieder individuell (aber nicht zusammen) arm ist/sind. Aufgrund der subsidiären Mechanismen des Zivil- und Sozialversicherungsrechts wird das Ziel einer gerechten Einkommensverteilung eher mit einem Haushalts-/Familienansatz erreicht. Der Prozess der Bewertung der kollektiven Mittel ist jedoch komplex und betrugs- und fehleranfälliger. Er ist auch weniger relevant, wenn mit der bedarfsabhängigen Leistung das Ziel einer Rückkehr ins Erwerbsleben verfolgt wird: Die Tatsache, dass die Mittel des Haushalts eine bestimmte Obergrenze überschreiten, kann zur Folge haben, dass die Familie nicht an Aktivierungsmaßnahmen teilnehmen kann. Anders gesagt, mit dem kollektiven Ansatz werden Einzelne nicht nach ihrem persönlichen Bedarf, sondern nach ihrer Familiensituation behandelt.

Laut den MISSOC-Daten wird dieser kollektive Ansatz bei der Festlegung der zu berücksichtigenden Mittel von den meisten der antwortenden Länder favorisiert. Dies hat damit zu tun, dass die öffentliche Unterstützung in der Regel subsidiär ist. Zur **Mindestsicherung** geben mehrere Länder an, dass das Familien- oder Haushaltseinkommen berücksichtigt wird (z. B. AT, BE, BG, DK, EE, FI, FR, HR, LV, NL, PT, SE, SK). Zu den „Familienmitgliedern“ zählen der Ehegatte, der Partner in einer Lebenspartnerschaft oder jeder andere Partner (z. B. FR) oder auch nur der Ehegatte (z. B. MT). Die Tabellen geben keinen Aufschluss darüber, wie unverheiratete Paare behandelt werden. Die Frage des von Kindern erzielten Einkommens wird behandelt: In einigen Ländern wird es nicht herangezogen (z. B. SE), in anderen wird es nach bestimmten Alterskriterien angerechnet (z. B. NL). Von keinem Land wird ausdrücklich angegeben, dass nur die Mittel des Antragstellers berücksichtigt werden. Was das bewegliche Vermögen angeht, geben zwar einige Länder an, dass das Vermögen der ganzen Familie (z. B. CY, EE, FI, FR, PL) oder das Einkommen des Ehegatten angerechnet wird (z. B. DK), doch bei den meisten Ländern ist dies nicht klar. Wenn der kollektive Ansatz angewandt wird, bleibt der Begriff der Familie weitgehend undefiniert. Bei Immobilieneigentum geben einige Länder an, dass das Eigentum des Ehegatten (z. B. DK), der Familie (z. B. ES, FI, HU, PL) oder des Haushalts (z. B. FR, MT) berücksichtigt wird.

Auch bei den **anderen Risiken** ist der kollektive Ansatz vorherrschend. Dies gilt nicht für bedarfsgeprüfte Pflegeleistungen (z. B. BE, CY, FR, HR, IE, SI). Bedürftigkeitsprü-

⁷¹ Siehe „Report by the Comptroller and Auditor General“ des Vereinigten Königreichs, op. cit.

fungen können sehr weit reichend sein und selbst auf Verwandte angewandt werden, die nicht im gleichen Haushalt leben. Aus nahe liegenden Gründen ist der kollektive Ansatz auch bei den Familienleistungen dominierend (z. B. CY, CZ, DK, ES, HR, LT). Bei der Arbeitslosenunterstützung ist die Tendenz weniger offensichtlich: Während einige Länder eine Bewertung der Mittel der Familie/des Haushalts anwenden (z. B. AT, ES, FR, PT, UK), beschränken andere Länder die Bedürftigkeitsprüfung auf den individuellen Antragsteller (z. B. EE) oder folgen einem hybriden Muster (z. B. FI: das Einkommen des Ehegatten wird nur berücksichtigt, wenn es einen bestimmten Betrag übersteigt). Bei bedarfsgeprüften Alters-/Invaliditätsrenten überwiegt die Haushalts-/Familienmethode (z. B. AT, BE, FR, IT, MT). In den universellen Systemen wird der Leistungsanspruch eher anhand der individuellen Mittel festgestellt, aber ohne Bedürftigkeitsprüfung.

Ausgehend von den MISSOC-Daten, können wir auch auf die weitere Frage nach dem Leistungsempfänger eingehen: Ist es die einzelne Person oder deren Haushalt? Während der „Haushaltsansatz“ beim Targeting armer Familien oder von Familien generell effizienter ist und dem subsidiären Ansatz der öffentlichen Unterstützung entspricht, ist der „individuelle Ansatz“ mehr der Situation des Einzelnen angepasst, insbesondere wenn die Bedürftigkeitsprüfung mit Aktivierungsmaßnahmen mit dem Ziel der Arbeitsaufnahme verbunden sind.⁷² Bei der **Mindestsicherung** bestätigen die MISSOC-Daten die unterschiedlichen Ansätze der Länder. Sie können in drei Gruppen unterteilt werden: 1) Einige Länder gehen von einem individuellen Anspruch aus (z. B. FI, NL, SE, UK); 2) eine andere Gruppe von Ländern setzt einen Anspruch der Familie/des Haushalts an (z. B. DK, FR, MT); 3) eine begrenzte Zahl von Ländern folgt einem Mischsystem, d. h. in einigen Fällen wird der Anspruch als individuell, in anderen als kollektiv betrachtet (z. B. BE). Es überrascht nicht, dass die nordischen Länder zu der Gruppe mit dem „individuellen Anspruch“ gehören, zumal die universellen Systeme auf Einzelpersonen ausgerichtet sind. Entsprechend weisen einige Autoren darauf hin, dass *„das skandinavische Wohlfahrtsmodell überwiegend individualistischer Natur ist“*.⁷³

3.5 Bedürftigkeitsprüfung und Ausschöpfung anderer Ansprüche

Die Tatsache, dass eine Person die Bedürftigkeitsprüfung bestanden hat, bedeutet nicht zwangsläufig, dass ihr die Leistung auch gewährt wird. Neben anderen Bedingungen, die zu erfüllen sind, insbesondere wenn sich die Leistung auf ein bestimmtes Risiko bezieht,

⁷² G. Allègre, „Le RSA: redistribution vers les travailleurs pauvres et offre de travail“, OFCE, Sciences Po Paris: http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=REOF_118_0033

⁷³ Siehe H. Ervasti *et al.*, „Nordic social attitudes in a European perspective“, Edward Elgar Publishing, 2008, S. 6.

ist es von Interesse zu überprüfen, inwieweit die Ausschöpfung anderer Ansprüche den Anspruch auf bedarfsabhängige Leistungen oder deren Berechnung beeinflusst.

Im Hinblick auf die **Mindestsicherung** sind die Reaktionen der MISSOC-Länder eindeutig: Die bedarfsabhängigen Leistungen werden nur gewährt, wenn andere Ansprüche voll ausgeschöpft sind. Sie sollten das letzte Mittel sein; sie stellen ein Sicherheitsnetz dar und sind subsidiär. Vom Antragsteller kann verlangt werden, „ausstehende Forderungen“ beizutreiben (PT). Die Verpflichtung, andere Ansprüche auszuschöpfen, entspricht Artikel 13 der Europäischen Sozialcharta (revidiert), der vorsieht, dass *„die Vertragsparteien (sich verpflichten), sicherzustellen, dass jedem, der nicht über ausreichende Mittel verfügt und sich diese auch nicht selbst oder von anderen, insbesondere durch Leistungen aus einem System der Sozialen Sicherheit, verschaffen kann, ausreichende Unterstützung und im Fall der Erkrankung die Betreuung, die seine Lage erfordert, gewährt werden“*.

Der Umfang der Ansprüche, die auszuschöpfen sind, wird jedoch flexibel gehandhabt.

In einigen Ländern ist der Anspruch auf andere Sozialleistungen auszuschöpfen (z. B. AT, CZ, HR, LT, LU). Besonderes Augenmerk kann dabei auf die Ausschöpfung von Rentenansprüchen in allen Systemen (z. B. BE) oder von Rechten der sozialen Sicherheit in allen Systemen (z. B. DK, EE, HR, IE, IS, LI, LV, PL, SK) gelegt werden. Die Ausschöpfung kann Ansprüche betreffen, die nichts mit der sozialen Sicherheit zu tun haben. Bevor ein Antragsteller Anspruch auf Mindestsicherung hat, kann verlangt werden, dass er Unterhaltsverpflichtungen, einschließlich zivilrechtlicher Ansprüche, seitens anderer Personen oder Einrichtungen ausschöpft (z. B. BE, BG, CZ, DE, FI, FR, LI, LV, NL, NO).

In einigen wenigen Fällen müssen die Ansprüche nicht voll ausgeschöpft werden. Es wird nicht immer verlangt, dass die Person, die eine Leistung beantragen will, zuvor ihre zivilrechtlichen oder Unterhaltsansprüche ausschöpft (z. B. CH, HU). Dies wird z. T. auch dann nicht gefordert, wenn die Ausschöpfung in der Praxis unmöglich oder unrealistisch ist (z. B. AT, FR). Es ist nicht immer erforderlich, Leistungen der sozialen Sicherheit auszuschöpfen.⁷⁴ Einige Länder berichten, dass keine Ausschöpfungsbedingung angewendet wird (z. B. RO). Vor der Klärung des Anspruchs auf andere Leistungen kann auch eine Zwischenzahlung erfolgen (UK).

⁷⁴ Siehe oben, Punkt 3.2.1.

4. ANALYSE DER BEDÜRFTIGKEITSPRÜFUNG NACH RISIKO UND NACH LAND

Welche Schlussfolgerungen ergeben sich, wenn man den Rückgriff auf die Bedürftigkeitsprüfung nach Risiko (4.1) und nach Land (4.2) untersucht?

4.1 Analyse nach Risiko⁷⁵

Die Analyse nach Risiko zeigt einige Tendenzen auf (4.1.1). Die augenscheinliche allgemeine Stabilität zwischen 2004 und 2012 mag einige andere Veränderungen verschleiern (4.1.2).

4.1.1 Tendenzen nach Risiko

Aus den MISSOC-Daten geht hervor, dass die europäischen Länder außer bei der **Mindestsicherung** nicht häufig auf die Bedürftigkeitsprüfung zurückgreifen. Wie häufig die Bedürftigkeitsprüfung angewandt wird, hängt jedoch von der Art der Leistung ab.

Die **Arbeitslosenunterstützung** unterliegt kaum der Bedürftigkeitsprüfung, zumal die meisten Arbeitslosenleistungen nach beitragsbasierten Versicherungssystemen gewährt werden. Eine Bedürftigkeitsprüfung bei Arbeitslosigkeit findet sich überwiegend nur in Ländern mit einem System der Arbeitslosenunterstützung, nach dem Leistungen in einigen Fällen erst nach Ausschöpfung versicherungsbasierter Ansprüche bei Arbeitslosigkeit gewährt werden. Überdies ist es wahrscheinlicher, dass die Unterstützung für Arbeitslose über die Mindestsicherung geleistet wird, die nicht auf Arbeitssuchende als solche ausgerichtet ist (z. B. DK, IS, IT, LI, LT, LV, NO, PL, RO, SE, SI, SK).⁷⁶ Tatsächlich werden Arbeitslose, die keinen Anspruch (mehr) auf beitragsabhängige Leistungen haben, in vielen Ländern nicht als Arbeitssuchende, sondern als Bedürftige betrachtet.

Bei den **Pflegeleistungen** ist eine genaue Analyse schwierig, und diese wird weiter dadurch erschwert, dass keine gemeinsame Definition und häufig keine spezifischen Rechtsvorschriften vorliegen. In den Ländern, in denen die Pflegebedürftigkeit einem anderen Versicherungssystem zugerechnet wird (z. B. BG, EL), findet keine Bedürftigkeitsprüfung statt, wobei es jedoch Ausnahmen gibt (z. B. IT, LV). In den Ländern, die ein

⁷⁵ Für eine Übersicht siehe Anhang II.

⁷⁶ Siehe auch Bericht des SPC 2012 (op. cit.), in dem es heißt, dass „es eine Bewegung von den Arbeitslosenleistungen hin zu den Sozialhilfesystemen gibt, vielleicht aufgrund der Langzeitarbeitslosigkeit oder der verkürzten Bezugsdauer von Arbeitslosenleistungen“.

versicherungs- oder steuerbasiertes universelles System vorhalten (z. B. DK, FI, IS, LU, NL, NO, SE), wird die Bedürftigkeitsprüfung normalerweise nicht angewandt, auch wenn Ausnahmen gemeldet werden (z. B. HR, MT). In einigen anderen Ländern ohne separates Pflegeversicherungssystem (z. B. CY, FR, HU, LV) oder mit Ergänzung der Versicherung durch Sozialhilfe (z. B. BE, PL, PT, RO, SI) kann eine Bedürftigkeitsprüfung zur Anwendung kommen. In Abhängigkeit von den Mitteln des Leistungsempfängers kann im Pflegebereich eine Kostenbeteiligung verlangt werden (z. B. CY, DK, FI, FR, HU, LT, LU, MT, NL, NO, PL, SI, SK, UK). Einige Länder halten ein duales System aus Versicherung und Unterstützung vor, wobei einige Leistungen bedarfsgeprüft sind, andere nicht (z. B. DE, IE, SK). Dabei fällt auch auf, dass in vielen Ländern nur ein Teil der Leistungen bedarfsgeprüft ist, während andere pflegebezogene Leistungen keiner Bedürftigkeitsprüfung unterliegen.⁷⁷

Die Tatsache, dass **Familienleistungen** Teil der familienpolitischen Maßnahmen sind, erklärt, warum hier nur wenige Länder die Bedürftigkeitsprüfung anwenden.⁷⁸ Wenn es ausschließlich um Geldleistungen geht, findet die Bedürftigkeitsprüfung häufiger in Ländern statt, die ein breites Spektrum an Familienleistungen bieten: In einigen von ihnen (z. B. AT, CY, DK, FR, NL, UK) kann die Bedürftigkeitsprüfung tatsächlich zum Einsatz kommen. Aber die Bedürftigkeitsprüfung wird manchmal auch in Ländern mit einem begrenzten Spektrum an Familienleistungen angewandt (z. B. HR). Bei den Leistungen für Kindererziehung und -betreuung wird seltener auf die Bedürftigkeitsprüfung zurückgegriffen: Nur einige Länder bestätigten dies bei Kindererziehungsleistungen (z. B. AT, DE, LU, PL, UK) und Kinderbetreuungsbeihilfen (z. B. DE, FI, FR, UK). Statt bedarfsabhängige Familienleistungen zu gewähren, können die Länder auch alle (z. B. EL, IS) oder einige (z. B. AT, EE, FI, HU) Familienleistungen der Einkommensteuer unterziehen.

Bei den **Alters- und Invaliditätsrenten** besteht die Schwierigkeit der Analyse darin, dass nicht alle europäischen Länder separate Systeme für bedarfsabhängige Alters-/Invaliditätsrenten vorhalten,⁷⁹ und dass oft ergänzende Leistungen bereitgestellt werden, die potenziell bedarfsabhängig sind (z. B. kostenlose oder ermäßigte Fahrkarten, Brennstoffbeihilfen). Dennoch sehen die Länder viele Möglichkeiten vor, eine angemessene oder Mindestalters- oder -invaliditätsrente zu gewährleisten. Dies kann durch die Zahlung einer Mindestrente aus dem Versicherungssystem erreicht werden. Ferner ist dies durch bedarfsabhängige Leistungen möglich, die nicht auf ältere Menschen ausgerichtet sind, sondern von allen Einwohnern, einschließlich Rentnern, beantragt werden können (z. B.

⁷⁷ Siehe Anhang II.

⁷⁸ Für eine Übersicht zu Europa siehe „Child benefits in the EU“, CPAG Poverty Magazine, 139: http://www.cpag.org.uk/sites/default/files/CPAG_Poverty139_ChildBenefitsEU.pdf

⁷⁹ Für eine Übersicht zu Europa: „Un panorama des minima sociaux en Europe“, DREES, Ausgabe 464, 2006, Paris: <http://www.drees.sante.gouv.fr/IMG/pdf/er464.pdf>

AT, LU). In einigen Fällen gelten für Ältere jedoch spezielle Regeln im Rahmen eines allgemeinen Mindestsicherungssystems, etwa durch einen zusätzlichen Leistungsbetrag bei Alter oder Invalidität (z. B. FR, SK). Einige Länder sehen eine separate bedarfsabhängige Leistung für ältere Menschen vor, die keinen Anspruch auf eine beitragsabhängige Leistung haben oder keine ausreichende beitragsabhängige Leistung erhalten (z. B. BE, BG, DE, ES, HU, IE, PT). Dies gilt auch für Invaliditätsleistungen, bei denen nur einige Länder eine spezielle bedarfsabhängige Leistung (z. B. BE, DK, ES, IE, LU, NL, PT) oder eine zusätzliche bedarfsabhängige Leistung (z. B. NO) anbieten. Die Bedürftigkeitsprüfung wird auch in Ländern mit einem Einwohnersystem angewandt: Ziel ist die Gewährung einer gesetzlichen Rente (z. B. IE, UK).⁸⁰

Bei den **Krankheitsleistungen** kommt die Bedürftigkeitsprüfung eher im Kontext von Sachleistungen zum Einsatz; dabei wird sie zuweilen mit einem System der Zuzahlung/Restzahlung gekoppelt: Die Zahlung des Restbetrages durch den Leistungsempfänger (oder seine Angehörigen) kann nach seinen finanziellen Möglichkeiten erfolgen. In diesem Zusammenhang werden verschiedene Methoden eingesetzt.⁸¹ Die Zuzahlung/Restzahlung kann sich nach dem Einkommen der Person richten (z. B. BE). Den Empfängern bedarfsgeprüfter Leistungen kann ein besserer Schutz gewährt werden (z. B. CH). Die Kostenbeteiligung darf z. T. einen bestimmten Prozentsatz des beitragspflichtigen Jahreseinkommens nicht übersteigen (z. B. LU). Vollständig abgesichert sind selbst Personen mit beschränkten Mitteln (z. B. FR, IE, IT, PT). Manchmal definiert die Bedürftigkeitsprüfung das Recht auf Versicherung: Der Zugang zu zusätzlichem Versicherungsschutz kann Personen vorbehalten sein, deren Mittel eine bestimmte Obergrenze unterschreiten (FR); der Zugang zur Grundversicherung kann auf Personen beschränkt sein, deren Mittel eine bestimmte Obergrenze unterschreiten (DE).

4.1.2 Entwicklung zwischen 2004 und 2012

Die MISSOC-Daten zeigen auf, dass in einigen Bereichen, die in den Berichtsumfang fallen, der Rückgriff auf die Bedürftigkeitsprüfung leicht zugenommen hat. Insbesondere im Bereich **Sachleistungen bei Krankheit** wandten 12 von 29 Ländern 2004 die Bedürftigkeitsprüfung an, während dies 2012 bei 14 von 32 Ländern der Fall war. Die Bedürftigkeitsprüfung wurde in einem Land (CZ) eingeführt, in dem sie 2004 nicht praktiziert wurde.

Bei den **Familienleistungen** zeigt sich der gleiche Trend: In 8 Ländern wurde 2004 auf die Bedürftigkeitsprüfung zurückgegriffen (21 von 29 Ländern meldeten keine Abhängig-

⁸⁰ Für eine Übersicht über die Bedürftigkeitsprüfung in Einwohnersystemen siehe: <http://www.dwp.gov.uk/docs/rev-res-based-pen-schemes.pdf>

⁸¹ Vgl. auch die in Kroatien geltenden Regelungen, wo für Personen mit niedrigem Einkommen zusätzliche Krankenversicherungsbeiträge aus dem Staatshaushalt gezahlt werden.

keit der Leistung vom Einkommen); 2012 war dies bei 12 Ländern der Fall (20 von 32 Ländern meldeten keine Abhängigkeit der Leistung vom Einkommen). In dieser Zeit führten zwei Länder die Bedürftigkeitsprüfung ein (LT; NL beim Kindergeld), während ein anderes Land (UK⁸²) Steuervergünstigungen auf Einkommensbasis und eine Bedürftigkeitsprüfung über die Besteuerung umsetzte. Im Jahr 2012 erwog ein Land die Einführung einer Bedürftigkeitsprüfung, beschloss jedoch letztlich unter dem Druck familienorientierter Einrichtungen, das bestehende System der universellen, bedarfsunabhängigen Familienleistungen beizubehalten (FR). Bei anderen Risiken ist die Lage stabiler.

Auch wenn für die beobachteten Veränderungen mehrere Erklärungen vorliegen mögen, kann auch der Einfluss der **Wirtschaftskrise** für die Veränderungen bei der Anwendung der Bedürftigkeitsprüfung verantwortlich gemacht werden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist es schwer zu beurteilen, ob diese Veränderungen vorübergehender oder dauerhafter Natur sind. Einige Länder haben den Zugang zu bedarfsabhängigen Leistungen erschwert, andere haben ihn dagegen vereinfacht. Beispielsweise wurde z. T. das Referenzeinkommen gesenkt (bei Familienleistungen, z. B. CZ, MT, SI). Das gleiche Ergebnis wurde mit einer Senkung der Schwellenwerte erzielt (z. B. PT). Umgekehrt wurde auch das Höchsteinkommen für den Bezug von Leistungen erhöht (bei Familienleistungen, z. B. ES, IT). Verändert wurde auch der Umfang der bei der Bedürftigkeitsprüfung berücksichtigten Mittel (für die Mindestsicherung, z. B. EE, FI, PT, SK, UK) sowie die Art der Anrechnung/Bewertung der Mittel (z. B. PT, ES).

4.2 Analyse nach Land⁸³

Es wird eine grobe Länderklassifizierung (4.2.1) vorgenommen, gefolgt von einer kurzen Analyse der Veränderungen zwischen 2004 und 2012 (4.2.2).

4.2.1 Länderklassifizierung

Selbst wenn es schwierig ist, für jedes Land verlässliche Schlussfolgerungen zu ziehen,⁸⁴ scheint es möglich, die europäischen Länder nach der Häufigkeit des Rückgriffs auf die Bedürftigkeitsprüfung grob zu klassifizieren:

- Das **Vereinigte Königreich und Irland** wenden die Bedürftigkeitsprüfung auf viele Leistungen an, wengleich diese Länder nicht systematisch demselben Mus-

⁸² Das Kindergeld wird bei Einkommen über GBP 50.000 pro Jahr steuerlich belastet.

⁸³ Für länderspezifische Statistiken zu den Ausgaben für bedarfsabhängige Leistungen siehe: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Means_tested_social_benefits_2008_as_%25TSB.PNG&filetimestamp=20110403104237

⁸⁴ Zu dieser Schlussfolgerung siehe auch A. Math, op. cit.

- ter folgen. Insbesondere bei Familienleistungen greift nur UK (seit Kurzem) auf die Bedürftigkeitsprüfung zurück;
- die **Länder des Südens** wenden sie recht häufig an, vor allem auf Familien- und Pflegeleistungen;
 - in den **MOE-Ländern** richtet sich die Anwendung der Bedürftigkeitsprüfung nach dem Risiko: Sie wird nicht auf Arbeitslosenleistungen, dafür häufiger auf Familien- und Pflegeleistungen und natürlich auf die Mindestsicherung angewandt;
 - die **westeuropäischen Länder** setzen Bedürftigkeitsprüfungen ebenso häufig ein wie die MOE-Länder, jedoch mit anderer Verteilung nach Risiko: Die Bedürftigkeitsprüfung kommt nicht bei Familienleistungen, dafür häufiger bei anderen Risiken zur Anwendung;
 - die **nordischen Länder** greifen selten auf die Bedürftigkeitsprüfung zurück. Dies gilt bei Familien- und Pflegeleistungen, wobei ein Land (FI) eine Bedürftigkeitsprüfung für Arbeitslosenleistungen vorsieht. Die Bedürftigkeitsprüfung findet breitere Anwendung bei der Festlegung einer „Grundrente“ (DK, SE, NO).⁸⁵

Dieser länderspezifische Ansatz mag nicht der richtige Weg sein, um das hinter dem Instrument der Bedürftigkeitsprüfung stehende Grundprinzip aufzudecken. Mehrere weitere Parameter können erklären, warum auf sie zurückgegriffen wird oder nicht: der Sozialversicherungskontext (universelles / versicherungsbasiertes System); die Bedeutung der Sozialhilfe; die Bedeutung der beitragsabhängigen Leistungen; die Existenz alternativer politischer Ansätze zur Armutsbekämpfung und zur Förderung der Umverteilung; widersprüchliche Ziele (z. B. Familien-/Seniorenpolitik). Weitere kontextspezifische (politische oder wirtschaftliche) Elemente erklären die von jedem Land getroffene Wahl. Beispielsweise kann es für ein Land mit einem bewährten System universeller Familienleistungen ohne Bedürftigkeitsprüfung schwieriger sein, diese Prüfung einzuführen, als für ein Land, das sein System von Familienleistungen völlig neu aufzubauen hat.

4.2.2 Entwicklung zwischen 2004 und 2012

Wenn wir auf die Daten von 2004 zurückblicken, scheint es zu keinen erheblichen Veränderungen gekommen zu sein. Dies schließt allerdings nicht aus, dass sich je nach Land einige Änderungen ergeben haben:

⁸⁵ Für eine Übersicht über die Bedürftigkeitsprüfung in Einwohnersystemen siehe: <http://www.dwp.gov.uk/docs/rev-res-based-pen-schemes.pdf>

- Das **Vereinigte Königreich und Irland** scheinen verstärkt auf die Bedürftigkeitsprüfung zurückzugreifen, zumindest im Hinblick auf Familienleistungen (UK);
- in den **Ländern des Südens** hat sich die Situation seit 2004 nicht verändert. Sie wenden die Bedürftigkeitsprüfung relativ häufig an, vorwiegend bei Familien- und Pflegeleistungen sowie Leistungen im Bereich Sozialhilfe;
- in den **MOE-Ländern** wurde die Bedürftigkeitsprüfung auf Familienleistungen ausgedehnt. Dagegen ist die Bedürftigkeitsprüfung bei Arbeitslosen- und Pflegeleistungen weniger entwickelt;
- die **nordischen Länder** sind beim Einsatz der Bedürftigkeitsprüfung generell weiterhin zurückhaltend;
- in den **westeuropäischen Ländern** ist die Lage tendenziell unverändert. Die Bedürftigkeitsprüfung kommt gewöhnlich nicht bei Familienleistungen, dafür häufiger bei anderen Risiken zur Anwendung.

Wie bereits erwähnt, werden durch die offensichtliche Stabilität beim Instrument der Bedürftigkeitsprüfung aus rechtlicher Sicht vermutlich einige nicht rechtsbezogene Änderungen verschleiert, insbesondere in Bezug auf den Einfluss der Entwicklung sozioökonomischer Faktoren (z. B. Arbeitslosenquote, Zahl der Menschen unter der Armutsgrenze, für Sozialhilfe aufgewandte Haushaltsmittel) auf den Leistungsanspruch. Auch einige rechtliche Änderungen können von Bedeutung sein, insbesondere die Einwanderungsbestimmungen. Änderungen ergeben sich auch infolge von Reformen der versicherungsbasierten oder universellen Systeme.

5. EINFLUSS DER BEDÜRFTIGKEITSPRÜFUNG AUF LEISTUNGSANSPRUCH UND -HÖHE

Der Einfluss der Bedürftigkeitsprüfung auf den Leistungsanspruch bzw. die Leistungshöhe fällt in den verschiedenen Ländern und in einigen Fällen sogar innerhalb eines Landes unterschiedlich aus. Wir untersuchen zwei Hauptmodelle der Bedürftigkeitsprüfung, den „Cliff-Edge-Effekt“ (5.1) und die Senkung der Leistungen (5.2). Der Bericht beleuchtet ferner die Entwicklung dieser Modelle zwischen 2004 und 2012 (5.3).

5.1 „Cliff-Edge-Effekt“

Was versteht man unter „Cliff-Edge-Effekt“? Nach einer kurzen Definition und einigen allgemeinen Bemerkungen (5.1.1) untersuchen wir, wie das Modell von den MISSOC-Ländern angewandt wird (5.1.2)

5.1.1 Cliff-Edge-Effekt: Definition und allgemeine Bemerkungen

Die Bedürftigkeitsprüfung ist manchmal mit einem potenziell abrupten Effekt, genannt „Cliff Edge“, verbunden. Nach diesem Modell haben Antragsteller mit einem Einkommen oder Vermögen oberhalb einer bestimmten Grenze keinen Anspruch auf Unterstützung, während Personen mit einem Einkommen oder Vermögen unterhalb dieser Grenze das komplette Paket erhalten. Folglich erhalten Personen, deren Einkommen knapp über dem Schwellenwert liegt, keine Leistung, wogegen Personen mit einem Einkommen knapp unter diesem Wert in den Genuss des vollen Leistungsumfanges kommen. Es gibt nur zwei Kategorien von Antragstellern: diejenigen mit und diejenigen ohne Anspruch auf die Leistung, und diese Kategorien sind auf jeder Seite einer Einkommensobergrenze angesiedelt. Diese Methode beruht auf der Annahme, dass eine Person bedürftig ist, wenn ihre Mittel unter dieser Obergrenze liegen, und dass andernfalls keine Bedürftigkeit besteht. Aus administrativer Sicht ist das Cliff-Edge-Modell leichter zu handhaben als ein System, in dem die Mittel der entsprechenden Person nicht den Leistungsanspruch, sondern die Leistungshöhe bestimmen. Im letzteren System verhält sich die Leistungshöhe umgekehrt proportional zu den Mitteln des Leistungsempfängers.⁸⁶

Das Cliff-Edge-Verfahren bringt eine Reihe von Nachteilen mit sich. Eines der Probleme ist die Frage der Gerechtigkeit. Zwei Antragsteller, die sich, abgesehen von einer leichten Einkommensdifferenz, in vergleichbarer Lage befinden, werden ausgesprochen ungleich behandelt, da einer die Leistung erhält, der andere aber nicht. Und diese Ungleichheit verstärkt sich noch, falls der Anspruch auf eine andere Leistung vom Anspruch auf die fragliche bedarfsgeprüfte Leistung abhängig gemacht wird. Abgesehen vom Gerechtigkeitsproblem fördert das Cliff-Edge-Verfahren Betrug. Aufgrund seiner einschneidenden Folgen verleitet das Cliff-Edge-System zum Verstoß gegen Vorschriften und, sofern das Arbeitseinkommen bei den Mitteln berücksichtigt wird, zu Schwarzarbeit. Vom administrativen Standpunkt aus betrachtet, ist das Cliff-Edge-System schlecht an Änderungen der Verhältnisse des Antragstellers angepasst. Schließlich wird durch das Cliff-Edge-System die tatsächliche Lage des Antragstellers möglicherweise nicht angemessen widerspiegelt: Wenn die Bedürftigkeitsprüfung jährlich erfolgt und die Leistung nach den Mitteln des vergangenen Jahres gewährt werden, verstärkt der „Cliff Edge“ die Diskrepanz zwischen der gewährten bedarfsabhängigen Leistung und der tatsächlichen Lage des Bezie-

⁸⁶ Siehe Punkt 1.2.3.

hers, der zum Zeitpunkt des Leistungsbezugs möglicherweise nicht mehr bedürftig ist (oder der umgekehrt zum Zeitpunkt der Ablehnung der Leistung bedürftig sein kann).

5.1.2 Anwendung des Cliff-Edge-Verfahrens durch die MISSOC-Länder

Die obige Darstellung mag erklären, warum das Cliff-Edge-Verfahren, wie es für diesen Bericht definiert wurde, in den europäischen Ländern nicht weit verbreitet ist.

Der Cliff-Edge-Effekt scheint im Falle bedarfsgeprüfter **Familienleistungen** am häufigsten zum Einsatz zu kommen. Einige Familienleistungen können abgelehnt werden, wenn das Einkommen einen festgesetzten Betrag erreicht, der nach der Familiengröße berechnet werden kann (z. B. CZ, LT). Allerdings ist hervorzuheben, dass manche Länder mehrere Arten von Familienleistungen bieten, von denen nur einige einem „Cliff Edge“ unterliegen (z. B. BE, FR). Dies gilt auch für Familienleistungen, die der Aufstockung anderer Familienleistungen dienen (z. B. NL). In diesen Fällen sind die Auswirkungen des „Cliff Edge“ weniger massiv, da Familien, deren Mittel über dem Schwellenwert liegen, weiterhin andere Familienleistungen beziehen.

Bei den **Arbeitslosenleistungen** ist bemerkenswert, dass einige wenige Länder zwar eine besondere Arbeitslosenunterstützung gewähren, die meisten dieser Länder jedoch auf eine bedarfsabhängige Pauschalleistung mit „Cliff Edge“ zurückgreifen (z. B. EE, ES, FI, IE, UK).

Bei den **Pflegeleistungen** sind Schlussfolgerungen eher schwierig, da eine Vielzahl von Leistungen unter dieses Risiko eingeordnet wird. Das Cliff-Edge-System kann angewandt werden, wenn im Rahmen der Sozialhilfe Pflegeleistungen gewährt werden (z. B. CY) oder wenn festgelegt wird, ob ein Leistungsempfänger Anspruch auf Sachleistungen oder kostenlose Dienstleistungen hat (z. B. HU).

Bei bedarfsabhängigen Leistungen, die auf **Alter/Invalidität** ausgerichtet sind, wird das Cliff-Edge-System etwas häufiger angewandt – selten bei der Grundrente (z. B. BG), häufiger jedoch bei Altersrentenzulagen (z. B. DK, NO, SE, UK).

Was die **Mindestsicherung** anbelangt, hat das Cliff-Edge-System marginale Bedeutung. Eine Minderheit von Ländern gibt an, dass der Leistungsbetrag auf einen festen Satz festgesetzt werden kann und die Leistung Personen vorbehalten ist, deren Einkommen eine bestimmte Grenze unterschreitet (z. B. PL).

5.2 Senkung der Leistungen

Das System der Leistungssenkung ist das in den europäischen Ländern bei weitem verbreitetste Verfahren. Bevor die Anwendung des Verfahrens der „Senkung der Leistungen“ durch die MISSOC-Länder untersucht wird (5.2.2), ist eine kurze Vorstellung der verschiedenen einschlägigen Verfahren, um die es hier geht, erforderlich (5.2.1).

5.2.1 Hintergrund

Die Umsetzung der Bedürftigkeitsprüfung kann auf sanfte Weise geschehen. Eine Option besteht darin, die Folgen der Tatsache, dass das Einkommen des Anspruchsberechtigten über dem Schwellenwert liegt, aufzuschieben. Die daraus folgende Sperrung oder Kürzung der Leistung wird zeitlich zurückgestellt (z. B. SI⁸⁷).

Einige Länder haben alternativ (oder zusätzlich) ein System entwickelt, mit dem versucht wird, den Cliff-Edge-Effekt bei der Bedürftigkeitsprüfung zu vermeiden, indem Mechanismen zur Senkung der Leistungen entsprechend dem verfügbaren Einkommen eingerichtet werden. Die Kopplung der Leistungshöhe an die verfügbaren Mittel erlaubt eine gerechte Umverteilung öffentlicher Mittel unter den Gruppen der Bezieher, ohne andere Ziele zu behindern. Einer der interessanten Aspekte des Senkungsverfahrens ist seine Flexibilität: Dabei werden mehrere Methoden angewandt, von denen wir die wichtigsten vorstellen wollen.⁸⁸

- Die Einführung von **Differenzialleistungen**. Ziel der bedarfsgeprüften Leistungen ist die Ergänzung der Mittel des Beziehers, damit eine Mindestsicherung für alle erreicht wird. Sofern sie auf dem Mechanismus „Euro für Euro“ basieren (ein zusätzlicher Euro Einkommen führt zur Verringerung der bedarfsabhängigen Leistung um den gleichen Betrag), erfolgt die Senkung nicht graduell. Sie wird graduell, wenn die Verringerung des Leistungsbetrags beispielsweise progressiv vorgenommen wird, was eine zeitweilige und abnehmende Kumulierung von Arbeits-einkommen und bedarfsabhängiger Leistung ermöglicht.
- Die **degressive Methode**.⁸⁹ Der Minderungssatz ist die Quote, um welche die Leistung zwecks Anrechnung der Einkünfte reduziert wird.⁹⁰ Die Leistung wird

⁸⁷ Bei der „Erwerbszulage“ ist die Schwelle höher, wenn eine Person erwerbstätig ist, d. h. die Sozialhilfe wird nicht durch jedes Einkommen unmittelbar gekürzt. Ziel ist es, für ein „Trampolin“ aus der Armut zu sorgen.

⁸⁸ Siehe auch P. Spicker, „An introduction to social policy“:
<http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/socialsecurity.htm>

⁸⁹ Für eine Darstellung dieses Systems und die Festlegung des Minderungssatzes siehe: J. Sefton, J. van de Ven, M. Weale, „Means Testing Retirement Benefits: fostering equity or discouraging savings?“, 2006, NIESR Discussion Papers 283, National Institute of Economic and Social Research, London:

proportional zum steigenden Einkommen des Berechtigten gesenkt. Wenn der Minderungssatz beispielsweise 60 % beträgt, heißt das, die Leistung wird für jedes zusätzliche Einkommen um 60 % gekürzt. Falls sich das Einkommen also um 100 € erhöht, werden der Leistung 60 € abgezogen.

- Die Schaffung mehrerer **Mittel-Stufen**. Jeder Stufe entspricht – umgekehrt proportional zu den verfügbaren Mitteln – ein Leistungsbetrag. Dadurch erhalten die Personen mit dem höchsten Einkommen schließlich gar keine Leistung mehr. Wie bereits erwähnt, entfällt in diesem Fall der Leistungsanspruch.

Diese Methoden, die Untermethoden aufweisen, haben verschiedene Folgen für die Form der Umverteilung zwischen den Bevölkerungsgruppen, die Armutsbekämpfung, die Aktivierungspolitik und den Verwaltungsaufwand:

- Die Differenzialmethode konzentriert sich auf die Armutsbekämpfung mit dem Ziel, das gleiche Sicherheitsnetz für alle vorzuhalten. Die Berechnung basiert auf einem Mindestreferenzeinkommen. Sie erfordert verlässliche und aktuelle Informationen zur tatsächlichen Lage der Person (oder des Haushalts). Um für die Leistungsbezieher Anreize zur Stellenaufnahme zu schaffen, ist es möglich, einen befristeten Zeitraum anzusetzen, in dem beide Einkommensquellen (Arbeitseinkommen und bedarfsabhängige Leistung) kombiniert werden können.
- Die für die degressive Methode eingesetzte Bedürftigkeitsprüfung kann ein breites Spektrum an Leistungsempfängern erfassen. An der degressiven Methode wurde unter anderem kritisiert, dass sie die Bezieher davon abhalten kann, wieder eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, da sie dadurch einen Teil ihrer Leistungen verlieren. In dieser Hinsicht ist die Differenzialmethode sogar noch drastischer, sofern sie nicht mit einem Mechanismus zur Kumulierung von Arbeitseinkommen und Leistung kombiniert wird.
- Das „Stufenverfahren“ ist ebenfalls recht differenziert und deckt eine breite Zielgruppe ab. Es werden mehrere Ziele verfolgt: Deckung des Grundbedarfs einiger Antragsteller bei gleichzeitiger Bereitstellung von Leistungen für andere Bevölkerungsgruppen (und – in einigen Fällen – die gesamte Bevölkerung). Ein weiteres Ziel ist die Umverteilung mittels Bedürftigkeitsprüfung. Wird dieses System etwa auf Familienleistungen angewandt, die den gesamten Einwohnern gewährt werden, wird das Ziel der Umverteilung mit familienpolitischen Zielen kombiniert.

http://www.niesr.ac.uk/pdf/241106_113149.pdf. Siehe auch R. Walker, Social Security and Welfare: Concepts and Comparisons, Open University Press, 2010.

⁹⁰ „Universal Credit: welfare that works“, DWP, 2010: <http://www.dwp.gov.uk/docs/universal-credit-full-document.pdf>

Aus administrativer Sicht ist dieses Verfahren schwierig umzusetzen. Es ist auch komplexer und daher für die Antragsteller schwerer zu verstehen.

Die grundlegenden Informationen, die für die Durchführung der Bedürftigkeitsprüfung von den Antragstellern gefordert werden, scheinen bei all diesen Methoden vergleichbar zu sein.

5.2.2 Anwendung des Senkungsmechanismus durch die MISSOC-Länder

Bei Leistungen im Hinblick auf eine **Mindestsicherung** führt eine Senkung der Leistungen entsprechend den verfügbaren Mitteln fast immer zu Differenzialleistungen (z. B. AT, BE, BG, CH, CY, CZ, ES, IE, IS, LU, LT, LV, MT, PL, PT, SI, UK). In Ländern, die eine Kumulierung von Erwerbseinkommen und bedarfsgeprüften Leistungen zulassen, erfolgt die Senkung graduell (z. B. FR, UK).⁹¹ Zur Berechnung des Differenzialbetrages können die verfügbaren Mittel auch mit einem „Referenzeinkommen“ (z. B. BG, LT), einem Prozentsatz der relativen Armutsgrenze (HR), dem „Mindestrentenbetrag“ (LU), dem Mindesteinkommen (SI), dem „theoretischen Betrag der Leistung bei materieller Not“ (SK) oder dem Höchstbetrag, der bei keinerlei verfügbaren Mitteln gewährt würde (FR), verglichen werden. Der Betrag kann als Differenz zwischen den Lebenshaltungskosten einer Person oder Familie und dem Einkommen dieser Person oder Familie abzüglich angemessener Wohnkosten festgesetzt werden (CZ). Er richtet sich auch oft nach der Familiengröße (z. B. HR, LI, LT, LU, MT). Einige Länder sehen vor, dass die Unterstützung verringert wird, wenn das Einkommen des Beziehers eine bestimmte Obergrenze übersteigt (z. B. ES). In einigen Fällen wird die degressive Methode angewandt (z. B. UK). Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn mit der Leistung unter anderem das Ziel verfolgt wird, Anreize für eine Rückkehr in das Erwerbsleben zu schaffen (FR).

Wie sieht es bei den **Familienleistungen** aus? Mehrere europäische Länder wenden ein System an, in dem der Leistungsbetrag nach Einkommensstufen festgelegt wird (z. B. BE, CY, HR, MT, PT, RO, SI). Dazu gibt es einige alternative Untersysteme: Es ist möglich, dass der Leistungsbetrag um einen Prozentsatz des Einkommens über der Einkommensgrenze gekürzt wird (IS, NL); eine progressive Verringerung der Unterstützung kann dort beginnen, wo das Familieneinkommen einen bestimmten Betrag übersteigt, der nach der Familiengröße oder der Anzahl der Kinder festgelegt wird (CY); oder der Leistungsbetrag kann dem Betrag der „tatsächlichen Kosten“ entsprechen, die das maßgebliche Einkommen übersteigen (CH). In den meisten Ländern fällt der Leistungsanspruch

⁹¹ Wenn das Erwerbseinkommen teilweise aus dem Umfang der Mittel ausgeschlossen ist, kann die Kumulierung indirekt ermöglicht werden. Siehe Punkt 3.2.1.

(schließlich) weg, wenn das Einkommen einen bestimmten Schwellenwert übersteigt (z. B. CY, IT, PT, NL, UK).

Bei den **Pflegeleistungen** ist die Bedürftigkeitsprüfung in einigen Ländern an die Leistungshöhe gekoppelt (z. B. FI, FR, SK): Es besteht ein umgekehrter Zusammenhang zwischen Einkommen und Leistungshöhe, jedoch nicht bis zu dem Punkt, an dem der Leistungsanspruch entfällt. So wird der Teil des Einkommens der Person, der über dem Schwellenwert liegt, von der Unterstützung abgezogen (z. B. BE). Eine weitere Möglichkeit ist die Festsetzung des Zahlbetrages anhand des Einkommens des Beziehers, um sicherzustellen, dass ihm nach Zahlung von Unterbringung und Verpflegung in der vollstationären Pflege ein Mindesteinkommen verbleibt (z. B. CZ). In einem anderen Beispiel kann die Bedürftigkeitsprüfung bei der Festlegung der Höhe der Zuzahlung durch den Leistungsempfänger herangezogen werden (z. B. HU).

Bei anderen Leistungen, insbesondere bedarfsgeprüften **Leistungen bei Alter und Invalidität**, herrscht der Mechanismus der Differenzialleistungen vor (z. B. BE, ES, FR, EL, LV, PL, UK).

Bei der **Arbeitslosenunterstützung** werden unterschiedliche Methoden angewandt. So kann der Gesamtbetrag des Überschusses über einer bestimmten Summe von der Arbeitslosenleistung abgezogen werden (UK). Oder die Leistung kann entsprechend den Mitteln des Beziehers gekürzt werden (z. B. DE, FR).

Diese Daten bestätigen das Vorherrschen des Senkungsmechanismus, wie für diesen Bericht definiert. Dies impliziert die Festlegung eines „Standards der Mindestsicherung“ als Referenz, sodass eine bedarfsgeprüfte Leistung gleichzeitig eine „Mittelobergrenze“ (für den Leistungsanspruch) und einen Leistungshöchstbetrag (der gezahlt wird, wenn die gesamten Mittel null betragen) darstellt. In einigen Fällen ist die Bedürftigkeitsprüfung jedoch nicht mit dem Leistungsanspruch verbunden: Im Kontext einer universellen Leistung kann sie der Festlegung des Leistungsbetrages dienen, der allen Einwohnern gewährt wird.

5.2.3 Veränderungen zwischen 2004 und 2012

Wenn wir einen Blick auf die Veränderungen zwischen 2004 und 2012 werfen, scheint sich eine Tendenz hin zur Anwendung des Mechanismus der Leistungssenkung (statt des Cliff-Edge-Effekts) abzuzeichnen.

Was die auf eine **Mindestsicherung** gerichteten Leistungen anbelangt, so ist die Bedürftigkeitsprüfung, die 2004 von einigen Ländern als Bedingung für den Leistungsanspruch angewandt wurde, mittlerweile zu einem Kriterium für die Festlegung des Leistungsbetrages geworden (z. B. BG, CZ, IE). Die Länder, in denen 2004 keine Mindestsicherung

existierte, haben sich für eine Senkung der Leistungen entsprechend dem verfügbaren Einkommen entschieden (z. B. HU).

Bei den **Pflegeleistungen** sind Schlussfolgerungen eher schwierig, da 2012 nur wenige Länder die Bedürftigkeitsprüfung anwandten. Von den Ländern, die auf eine Bedürftigkeitsprüfung zurückgreifen, hatte eines bereits 2004 das System der Leistungssenkung angewandt (FR). Die Bedürftigkeitsprüfung für die Berechnung von Geldleistungen wurde jedoch z. T erst kürzlich eingeführt (SK).

Bei den **Familienleistungen** war der 2012 gemeldete Senkungsmechanismus bereits 2004 angewandt worden (z. B. CY, DK, MT).

Eine ähnliche Schlussfolgerung ergibt sich bei der **Arbeitslosenunterstützung**: In den Fällen, in denen die Einkünfte bei der Leistungsberechnung berücksichtigt werden (UK), wurde diese Methode bereits 2004 eingesetzt.

6. ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNG

Die Bedürftigkeitsprüfung wird überall angewandt, kann aber dank angemessener nicht bedarfsgeprüfter Leistungen nur einen kleinen Teil der Bevölkerung betreffen. Obwohl der Bericht einige potenzielle Komplikationen aufgrund dieses Verfahrens und die Tatsache herausstellt, dass viele Länder zur Unterstützung armer Menschen und zur Deckung des Grundbedarfs auf versicherungsbasierte oder universelle Systeme zurückgreifen, wenden alle europäischen Länder die Bedürftigkeitsprüfung in gewissem Umfang an. Jedes Land folgt seinem eigenen Weg; die Vielzahl der Modelle kann durch die Wirtschafts- und Politikgeschichte, die Grundlagen der sozialen Sicherheit und der sozialen Unterstützung, das Gewicht alternativer politischer Maßnahmen gegen Armut, die Bedeutung der übrigen sozialpolitischen Maßnahmen, den politischen Kontext, die wirtschaftliche Entwicklung und so fort erklärt werden.

Es sind gemeinsame Merkmale festzustellen. Die Kernfrage der Definition des Mittelumfangs bei der Bedürftigkeitsprüfung ist eine solche Tendenz. Alle europäischen Länder sind der Ansicht, dass das Arbeitseinkommen und andere Einkommensquellen – einschließlich Leistungen der sozialen Sicherheit – anzurechnen sind, auch wenn hier und da Ausnahmen gelten mögen. In diesem Sinne können bedarfsgeprüfte Leistungen insbesondere als einkommensgeprüfte Leistungen definiert werden. Die Ansätze konvergieren auch in Bezug auf die Art der Berücksichtigung anderer (beweglicher und unbeweglicher) Vermögenswerte. Dieselbe Konvergenz gilt für den Umfang der Mittel *ratione personae*: Der kollektive Ansatz ist vorherrschend. Im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung fordert ein Großteil der europäischen Länder, dass sowohl die Mittel des Antragstellers

als auch die Mittel seiner Familie berücksichtigt werden. Neben Erwägungen zur Geschlechterdimension liegt der Vorteil dieser zusätzlichen Bewertung der Mittel des Haushalts/der Familie darin, ein besseres Targeting bedürftiger Einzelpersonen und Familien sicherzustellen. Damit wird auch die Tatsache betont, dass bedarfsorientierte Leistungen subsidiär sind.

Es überrascht nicht, dass die Bedürftigkeitsprüfung überall in Europa als Instrument der Sozialhilfe herangezogen wird, wogegen sie in versicherungsbasierten/universellen Systemen weniger zum Einsatz kommt. Es ist interessant zu beobachten, dass zwei der in diesem Bericht behandelten Risiken stärker an die Bedürftigkeitsprüfung gekoppelt sind: Familie und Krankheit (Sachleistungen). Wenn man die Entwicklungen seit 2004 betrachtet, sind es eben diese beiden Risiken, bei denen der Rückgriff auf die Bedürftigkeitsprüfung mit den meisten Veränderungen und Anpassungen einherging.⁹² Dieser Trend müsste näher untersucht werden.

Was die gesamten Veränderungen zwischen 2004 und 2012 betrifft, so haben die europäischen Länder viele Reformen der Bedürftigkeitsprüfung durchgeführt. Diese Entwicklungen sind nicht immer sichtbar, aber dennoch wichtig. So haben sich z. T. die Regeln für die Definition der Umfangs der berücksichtigten oder nicht angerechneten Mittel geändert; Schwellenwerte wurden geändert, um entweder die Gewährung bedarfsabhängiger Leistungen zu vereinfachen oder den Zugang zu erschweren. Mit anderen Worten, die Länder haben die Bedürftigkeitsprüfung als eine Möglichkeit betrachtet, neuen Herausforderungen zu begegnen.

Eine weitere gemeinsame Tendenz zeigt sich in den Auswirkungen der Leistungsschwellen. Ausgehend von der in diesem Bericht angestellten Unterscheidung zwischen der „Cliff-Edge-Methode“ und der „Senkungsmethode“ lässt sich feststellen, dass die Letztere weithin bevorzugt wird. Ziel der Senkung ist eine gerechte Umverteilung der Mittel. Sie kann auch als Instrument der Beschäftigungspolitik eingesetzt werden. In diesem Bericht werden jedoch viele Nachteile bei der Umsetzung in der Praxis aufgezeigt: hohe Verwaltungskosten, Schwierigkeit der Nutzung für Leistungsempfänger usw. Diese Nachteile halten die Länder nicht davon ab, die Methode der Leistungssenkung einzusetzen.

Die Analyse des Instruments der Bedürftigkeitsprüfung ist überaus komplex. Um dieses politische Instrument genau zu fassen und zu einem fundierten Verständnis der derzeitigen Entwicklungen zu gelangen, ist es erforderlich, sich eine allgemeine Übersicht zu verschaffen. Steuerpolitik, Wirtschaftsreformen, arbeitsrechtliche Mechanismen und Arbeitsmarktstruktur, Familien- und soziale Organisation – all dies sind nationale Ele-

⁹² Im Falle der Sachleistungen bei Krankheit wurde die Bedürftigkeitsprüfung infolge der höheren Zuzahlungen notwendig.

mente, die zu berücksichtigen sind. Alternativen zur Bedürftigkeitsprüfung wären zu erforschen. Ist beispielsweise die Besteuerung universeller Leistungen eine bessere Option als die Einführung einer Bedürftigkeitsprüfung? Diese Frage geht weit über den Umfang dieses Berichts hinaus, verdient aber eine Erwähnung. In Frankreich wurde vor Kurzem eine Debatte geführt, in deren Rahmen vorgeschlagen wurde, die Universalität von Familienleistungen beizubehalten und gleichzeitig entweder diese Leistungen in das zu versteuernde Einkommen aufzunehmen oder den Leistungsbetrag entsprechend den Mitteln festzusetzen. Letzten Endes wurde einem dritten Weg der Vorzug gegeben. Anstatt eine Bedürftigkeitsprüfung einzuführen, die aus administrativer Sicht als kostspielig eingeschätzt wurde, entschied die Regierung, andere familienbezogene steuerliche Vorteile einzuschränken. In einigen Ländern, in denen Familienleistungen nicht bedarfsgeprüft sind, werden sie bei der Einkommensteuer berücksichtigt.

Um eine vollständige Analyse vorzunehmen, sind Kenntnisse der Strukturen und der Veränderungen in der nationalen Organisation des Sozialschutzes von zentraler Bedeutung. Außerdem wären Daten erforderlich, die über den rechtlichen Bereich hinausgehen, insbesondere aus der Sozialpolitik. Wichtig wäre auch die Verwendung statistischer Daten, anhand derer man die Wirksamkeit der Bedürftigkeitsprüfung beurteilen könnte.

Was die MISSOC-Daten angeht, auf denen dieser Bericht basiert, so könnten einige Entwicklungen im Bereich Bedürftigkeitsprüfung berücksichtigt werden. Die Informationen in den MISSOC-Tabellen – selbst jenen, die sich auf spezifische Kategorien beziehen – behandeln die verschiedenen Dimensionen der Bedürftigkeitsprüfung nicht immer konsequent, etwa Fragen wie: Welche Arten von Mitteln werden berücksichtigt? Wessen Mittel werden berücksichtigt? Was geschieht, wenn die Mittelobergrenzen überschritten werden? Eine entsprechende Erweiterung der MISSOC-Informationen könnte zu Änderungen in den MISSOC-Tabellen selbst führen (etwa zur Schaffung weiterer Kategorien), aber auch zu Änderungen der Leitlinien der Korrespondenten für das Ausfüllen der Tabellen (z. B. Beschreibung einer Typologie von Mitteln). In beiden Fällen würde dies einen mehrstufigen Prozess mit sich bringen, der eine Abstimmung innerhalb des MISSOC Netzwerks und dessen Genehmigung erfordern würde.

Prof. Jean-Philippe Lhernould
Akademischer Experte
MISSOC-Sekretariat

Anhang I - Sozialhilfe: Bei der Bedürftigkeitsprüfung berücksichtigte Mittel

Land	Immobilien	Bewegliches Vermögen	Arbeitseinkommen und sonstiges Einkommen	Ausschöpfung anderer Ansprüche	Ausgeschlossene Mittel
AT	Eigentumswohnungen und sonstige Immobilien werden voll berücksichtigt	Einbezogen mit Ausnahmen	Gehalt, Leistungen und Unterhaltszahlungen	Ausschöpfung von Ansprüchen auf andere Sozialleistungen und Unterhaltszahlungen	Bestimmte Einkommen, etwa Zuwendungen von karitativen Organisationen, Geldleistungen bei Pflege oder Kindergeld
BE	Volleigentum oder Nießbrauch	Prozentsatz des beweglichen Vermögens	Alle Mittel, einschließlich aller Leistungen, die nach der belgischen oder einer ausländischen Sozialgesetzgebung gezahlt werden	Ausschöpfung von Sozialleistungen	Viele Ausnahmen: Familienleistungen, Unterhaltsansprüche, Sozialhilfe usw.
BG	Unterliegen Bedingungen in Bezug auf Größe oder Status (z. B. Zweithaus)	Einbezogen, falls sie keine Einkommensquelle darstellen	Einkommen aus allen Quellen	Ausschöpfung aller Möglichkeiten des Selbstunterhalts	Firmeneigentum und -anteile, zivilrechtliche Ansprüche, Bankkonten
HR	Immobilien werden berücksichtigt: keine Geldleistungen, falls die Immobilie eine bestimmte Nutzfläche übersteigt	Bewegliches Vermögen wird berücksichtigt; keine Geldleistungen, falls die Person ein eigenes zugelassenes Fahrzeug besitzt	Einkommen aus allen Quellen (mit Ausnahmen)	Leistungsanspruch abhängig davon, dass die Person nicht in der Lage ist, durch Arbeit, Sozialleistungen, sonstiges Einkommen und Unterhaltsverpflichtungen ihren Lebensunterhalt selbst zu bestreiten	Verschiedene Sozial(hilfe)leistungen, Studienbeihilfen, gelegentliche Schenkungen usw.
CY	Das Haus des Antragstellers wird nicht berücksichtigt	Nicht anwendbar	Viele Einkommensquellen: aus Arbeit, Eigentum, Rente, Unterhaltsverpflichtungen	Die Sozialfürsorge ist subsidiär zu anderen Ansprüchen	Ein Teil des Arbeitseinkommens, einige Sozialleistungen

Land	Immobilien	Bewegliches Vermögen	Arbeitseinkommen und sonstiges Einkommen	Ausschöpfung anderer Ansprüche	Ausgeschlossene Mittel
CZ	Anhand einer Negativliste von Immobilien und Vermögenswerten	Anhand einer Negativliste von Immobilien und Vermögenswerten	Alle Einkommen außer einem bestimmten Prozentsatz des Arbeitseinkommens und der Leistungen der sozialen Sicherheit (Krankheit / Arbeitslosigkeit)	Ausschöpfung aller Sozialleistungen und zivilrechtlichen Ansprüche	Vermögenswerte, die für Wohnen und Erwerbstätigkeit genutzt werden; Kraftfahrzeug, das für die Beförderung von Kindern und Behinderten verwendet wird; Ersparnisse bis zu einer bestimmten Grenze; Prozentsatz bestimmter Einkommen
DK	Ein Teil des Immobilieneigentums wird berücksichtigt	Ein Teil des beweglichen Vermögens wird berücksichtigt	Das gesamte Einkommen wird voll berücksichtigt mit Ausnahme des Arbeitseinkommens (Teilabzug)	Ausschöpfung von Unterhaltsansprüchen und anderen Leistungen	Mittel, die für den Zugang zu Bildung, die Ausübung einer Tätigkeit, das Wohnen erforderlich sind
EE	Voll berücksichtigt	Voll berücksichtigt	Alle Einkommensquellen einschließlich Sozialleistungen	Ausschöpfung aller Einkommensquellen	Liste der nicht berücksichtigten Mittel: Studentendarlehen, einige Sozialleistungen
FI	Voll berücksichtigt	Alle leicht verwertbaren beweglichen Vermögenswerte (einschließlich Ersparnissen)	Alle Einkommen und Leistungen, sofern nicht geringfügig	Ausschöpfung zivilrechtlicher Unterhaltsansprüche	Liste der nicht berücksichtigten Vermögenswerte: Wohnung, übliche Haushaltsgegenstände
FR	Der Besteuerung unterliegende Mittel, einschließlich Einkommen aus Immobilien	Alle Einkommen, einige davon werden nach einem Pauschalssystem bewertet	Arbeitseinkommen und eine Liste von Leistungen	Ausschöpfung von Sozialleistungen	Liste der nicht berücksichtigten Mittel: Ausbildungsbeihilfen, Familienleistungen
DE	Alle Vermögenswerte außer Immobilien einer bestimmten Größe	Alle Vermögenswerte außer angemessenen Haushaltsgegenständen oder geringfügigen Werten	Alle Einkommen außer der gesetzlichen Grundrente und Renten für Schaden an Leben, Körper oder Gesundheit	Ausschöpfung von Familienleistungen	Liste gesetzlich ausgeschlossener Vermögenswerte
EL	Nicht anwendbar	Nicht anwendbar	Nicht anwendbar	Nicht anwendbar	Nicht anwendbar
HU	Ab einem bestimmten Wert voll berücksichtigt	Fahrzeuge	Alle Einkommensarten	Ausschöpfung einer Reihe von Sozialleistungen	Liste ausgeschlossener Mittel einschließlich Sozialleistungen und Fahrzeugen, die zur Beförderung von Behinderten genutzt werden

Land	Immobilien	Bewegliches Vermögen	Arbeitseinkommen und sonstiges Einkommen	Ausschöpfung anderer Ansprüche	Ausgeschlossene Mittel
IS	Je nach Kommune unterschiedlich	Je nach Kommune unterschiedlich	Einkommen und Leistungen der sozialen Sicherheit	Andere Mittel sind auszuschöpfen	Finanzielle Unterstützung für Kinder wird nicht berücksichtigt
IE	Der Wert von Immobilien mit Ausnahme selbst genutzter privater oder gewerblicher Immobilien, etwa landwirtschaftlicher Betrieb oder Firma	Bewegliches Vermögen, etwa Bargeld und Investitionen	Bewertet werden alle Einkommen außer Einkommen aus Eigentum, das auf fiktiver Basis bewertet wird	Ausschöpfung von Sozialhilfeleistungen	Ein Teil des Eigentumswerts wird nicht angerechnet, dies gilt auch für Erwerbseinkommen
IT	Je nach Kommune unterschiedlich	Je nach Kommune unterschiedlich	Je nach Kommune unterschiedlich	Je nach Kommune unterschiedlich	Je nach Kommune unterschiedlich
LV	Bewertung aller materiellen Mittel	Bewegliches Vermögen ab einem bestimmten Wert	Alle Einkommensarten	Ausschöpfung von Sozialleistungen, zivilrechtlichen Ansprüchen und Unterhaltsansprüchen	Liste ausgeschlossener Sozialleistungen
LI	Eine selbst genutzte Immobilie wird nicht berücksichtigt oder speziell bewertet	Status abhängig von der Leistung	Alle Einkommen (ganz oder teilweise), einschließlich Sozialleistungen	Ausschöpfung von Sozialleistungen, zivilrechtlichen Ansprüchen und Unterhaltsansprüchen	Liste geschützter Vermögenswerte und Einkommen für das tägliche Leben
LT	Wert der Immobilien	Liste des berücksichtigten beweglichen Vermögens	Liste der Einkommen, Mittel und Sozialleistungen	Ausschöpfung aller Möglichkeiten des Selbstunterhalts einschließlich Unterhalt	Liste ausgeschlossener Mittel (Barschenkungen, einige Sozialleistungen)
LU	Vermögen in Luxemburg und im Ausland	Alle beweglichen Vermögenswerte	Bruttoeinkommen (mit einem Abzug von 30 %)	Ansprüche auf Sozialleistungen und Unterhaltszahlungen sind geltend zu machen	Bestimmte Einkommensarten sind ausgenommen (Kindergeld, Geburtszulage)
MT	Alle Vermögenswerte außer einer selbst genutzten Immobilie	Der Wert der beweglichen Vermögenswerte, z. B. Fahrzeuge (außer dem ersten), Yachten oder Boote, Schmuck usw., wird berücksichtigt	Alle Einkommen mit einem Abzugssystem	Ausschöpfung von Leistungen der sozialen Sicherheit	Kapital bis zu einer bestimmten Obergrenze außer einer selbst genutzten Immobilie, einem privaten (ersten) Fahrzeug mit Garage, einem Sommerwohnsitz; Einkommen aus Sozialhilfezahlungen

Land	Immobilien	Bewegliches Vermögen	Arbeitseinkommen und sonstiges Einkommen	Ausschöpfung anderer Ansprüche	Ausgeschlossene Mittel
NO	Voll berücksichtigt außer einer selbst genutzten Immobilie	Alle Vermögenswerte (Bankguthaben, Ersparnisse, Lebensversicherungen usw.) werden berücksichtigt	Alle Arten von Einkommen und Einkommensunterstützung	Ausschöpfung von Sozialleistungen, zivilrechtlichen Ansprüchen und Unterhaltsansprüchen	Selbst genutzte Immobilien sind ausgenommen
PL	Immobilien werden grundsätzlich nicht berücksichtigt	Bewegliches Vermögen wird grundsätzlich nicht berücksichtigt	Das gesamte Berufseinkommen abzüglich Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen	Leistungs- und Unterhaltsansprüche sind auszuschöpfen	Ausgeschlossen: Unterhaltszahlungen, Arbeitslosenleistungen
PT	Immobilien an sich und daraus erzielte Einkünfte werden mit einer besonderen Methode berücksichtigt	Bewegliches Vermögen an sich und Erträge aus Kapital werden berücksichtigt. 5 % des Werts des beweglichen Vermögens werden als Einkommen angerechnet.	Das gesamte Haushaltseinkommen ungeachtet seiner Art und Herkunft wird berücksichtigt	Ausschöpfung von Sozialleistungen, zivilrechtlichen Ansprüchen und Unterhaltsansprüchen	Nur 80 % des Einkommens aus Arbeit wird berücksichtigt
RO	Immobilien sind in der Liste der Güter „zur Deckung des Grundbedarfs“ enthalten	Bewegliches Vermögen ist in der Liste der Güter „zur Deckung des Grundbedarfs“ enthalten	Monatliches Nettoeinkommen, etwa Lohn; Sozialleistungen; Unterhaltsleistungen	Keine Bedingungen	Immobilien und bewegliche Vermögenswerte, die in der Liste der Güter zur Deckung des Grundbedarfs enthalten sind, werden nicht berücksichtigt
SK	Immobilien werden berücksichtigt	Bewegliches Vermögen wird berücksichtigt	Alle Einkommen und Leistungen werden berücksichtigt	Alle Ansprüche auf Geld- und Sachleistungen sind auszuschöpfen	Liste der ganz oder teilweise nicht berücksichtigten Mittel: 25 % der Einkünfte, 25 % einiger Leistungen, einige Leistungen vollständig
SI	Immobilien werden berücksichtigt, mit Ausnahme einer selbst genutzten Immobilie	Bewegliches Vermögen wird berücksichtigt, mit einer Liste von Ausnahmen (Fahrzeuge, Vermögen, das für die Arbeit eingesetzt wird, usw.)	Alle Einkommen und Leistungen mit einer Liste von Ausnahmen (Ausbildungsbeihilfen, Leistungen)	Die Personen müssen ihren Anspruch auf Geldleistungen und den Anspruch auf Befreiung und Erlass im Rahmen der Sozialhilfe ausgeschöpft haben	Vgl. linke Spalten
ES	Das gesamte Vermögen aus Eigentum oder mit einem speziellen Bewertungssystem	Das gesamte bewegliche Vermögen mit einem speziellen Bewertungssystem	Alle Einkommen und Leistungen werden berücksichtigt	Ausschöpfung nicht bei allen Leistungen erforderlich	Selbst genutzte Immobilien sind ausgenommen

Land	Immobilien	Bewegliches Vermögen	Arbeitseinkommen und sonstiges Einkommen	Ausschöpfung anderer Ansprüche	Ausgeschlossene Mittel
SE	Alle Immobilien ungeachtet ihrer Art und Herkunft werden berücksichtigt	Alle beweglichen Vermögenswerte ungeachtet ihrer Art und Herkunft werden berücksichtigt	Alle Einkommen und Leistungen ungeachtet der Art und Herkunft werden berücksichtigt	Die Sozialhilfe ist komplementär zu anderen Hilfen zum Lebensunterhalt und wird als letztes Mittel gewährt (Sicherheitsnetz)	Bestimmte Güter zur Deckung des Grundbedarfs sind ausgenommen (Kleidung, Fernsehen, Mobiltelefon usw.)
CH	Eine selbst genutzte Immobilie wird nicht berücksichtigt oder speziell bewertet	Unterliegt einer speziellen Bewertung	Ein Teil des Arbeitseinkommens und der Sozialleistungen	Die Leistungen sind komplementär zu Grundrentenleistungen der 1. Säule	Liste der ausgeschlossenen Mittel: Unterhalt, Sozialhilfe, Ausbildungsbeihilfe usw.
NL	Ab einem bestimmten Betrag	Ab einem bestimmten Betrag	Gesamtes Arbeitseinkommen, aber mit Ausnahmen	Ausschöpfung aller Hilfen zum Lebensunterhalt	Ausnahmen für Kapital / Einkommen bis zu bestimmten Obergrenzen
UK	Selbst genutztes Immobilieneigentum des Antragstellers wird nicht berücksichtigt	Bargeld, Ersparnisse, Investitionen, Aktien und Anteile werden berücksichtigt	Die meisten Einkommensarten, die meisten Leistungen der sozialen Sicherheit und Renten werden voll berücksichtigt.	Ansprüche auf andere Leistungen sind auszuschöpfen	In den meisten Fällen gilt ein Selbstbehalt

Anhang II - Übersichtstabellen

A- Krankheit (Sachleistungen)

Land	Anwendung der Bedürftigkeitsprüfung (ja= X/nein=O)	Auswirkungen der Bedürftigkeitsprüfung	Veränderungen bei der Bedürftigkeitsprüfung seit 2004
AT	X	Befreiung von der Zuzahlung	
BE	X	Präferenzbehandlung	Änderung der Methode
BG	X	Befreiung von der Zuzahlung	
HR	O		
CY	X	Befreiung von der Zuzahlung	
CZ	X	Verringerung der Zuzahlung	Keine Bedürftigkeitsprüfung 2004 (keine Zuzahlung)
DK	O		
EE	O		
FI	O		
FR	X	Befreiung von der Zuzahlung	
DE	X	Mitgliedschaft	
GR	O		
HU	O		
IS	O		
IE	X	Mitgliedschaft	Einkommensobergrenze angehoben
IT	X	Befreiung von der Zuzahlung	
LV	X	Befreiung von der Zuzahlung	
LI	O		
LT	O		
LU	X	Max. Zuzahlung	Niedrigere Zuzahlung
MT	Nicht anw.	Keine Zuzahlung	
NO	O		
PL	Nicht anw.	Keine Zuzahlung	
PT	X	Befreiung von der Zuzahlung	Änderung der Methode der Bedürftigkeitsprüfung
RO	Nicht anw.	Keine Zuzahlung	
SK	O		

SI	X		
ES	0		
SE	0		
CH	X	Verringerung der Zuzahlung	
NL	0		
UK	Nicht anw.	Keine Zuzahlung	

B- Familie

Land	Anwendung der Bedürftigkeitsprüfung (ja= X/nein=O)	Auswirkungen der Bedürftigkeits- prüfung	Veränderungen bei der Bedürftigkeitsprüfung seit 2004
AT	O		
BE	O		
BG	O		Bedürftigkeitsprüfung abgeschafft
HR	X	Anspruch / Berechnung	
CY	X	Berechnung	
CZ	X	Anspruch	Änderung des Referenzeinkommens
DK	X	Berechnung	
EE	O		
FI	O		
FR	O		
DE	O		
GR	O		
HU	O		
IS	O		
IE	O		
IT	X	Berechnung	
LV	O		
LI	O		
LT	X	Anspruch	Keine Bedürftigkeitsprüfung im Jahr 2004
LU	O		
MT	X	Berechnung	Änderung des Referenzeinkommens
NO	O		
PL	O		
PT	X	Berechnung	Änderung der Einkommensgrenzen
RO	O		
SK	O		
SI	X	Anspruch / Berechnung	Änderung des Referenzeinkommens
ES	X	Anspruch	
SE	O		
CH	O		
NL	X	Anspruch / Berechnung	Bedarfsabhängiges Kindergeld 2009 eingeführt
UK	X		Keine Bedürftigkeitsprüfung im Jahr 2004

C- Alter/Invalidität

Land	Anwendung der Bedürftigkeitsprüfung (ja= X/nein=0)	Auswirkungen der Bedürftigkeitsprüfung	Änderung der Bedürftigkeitsprüfung seit 2004
AT	0		
BE	X	Separate Leistung	
BG	X	Feste Leistung	
HR	0		
CY	X	Separate Leistung/Zulage	
CZ	0		
DK	0		
EE	0		
FI	0		
FR	X	Separate Leistung/Zulage	
DE	X	Rentenzulage	
GR	0		
HU	X	Separate Leistung	
IS	X	Separate Leistung	
IE	X	Separate Leistung	
IT	Nicht anw.		
LV	0		
LI	X	Separate Leistung/Zulage	
LT	X	Separate Leistung/Zulage	
LU	0		
MT	0		
NO	0		
PL	X	Separate Leistung	
PT	X	Separate Leistung/Zulage	Änderung der Berechnungs- grundlage
RO	0		
SK	X	Rentenzulage	
SI	X	Separate Leistung/Zulage	
ES	X	Separate Leistung	
SE	0		
CH	X	Rentenzulage	
NL	0		
UK	X	Separate Leistung	Einführung einer Einkommens- schwelle

D- Pflege

Land	Anwendung der Bedürftigkeitsprüfung (ja= X/nein=O)	Auswirkungen der Bedürftigkeitsprüfung
AT	Teilweise	
BE	Teilweise	Leistungsbetrag
BG	O	
HR	X	Anspruch
CY	X	Anspruch
CZ	Teilweise	Leistungsbetrag
DK	O	
EE	O	
FI	O	
FR	Teilweise	Leistungsbetrag
DE	X	Anspruch
EL	O	
HU	Teilweise	Höhe der Zuzahlung
IS	O	
IE	Teilweise	Höhe der Zuzahlung
IT	X	Leistungsbetrag
LV	X	Leistungsbetrag
LI	X	Leistungsbetrag
LT	Teilweise	Anspruch/Betrag
LU	O	
MT	Teilweise	Leistungsbetrag
NO	O	
PL	X	Leistungsbetrag
PT	X	Leistungsbetrag
RO	Teilweise	Anspruch
SK	Teilweise	Anspruch/Betrag
SI	Teilweise	Zuzahlung
ES	X	Leistungsbetrag
SE	O	
CH	Teilweise	Anspruch
NL	O	
UK	Teilweise	Anspruch/Betrag

E- Arbeitslosigkeit

Land	Anwendung der Bedürftigkeitsprüfung (ja= X/nein=O)	Auswirkungen der Bedürftigkeitsprüfung	Veränderungen bei der Bedürftigkeitsprüfung seit 2004
AT	X	Differenzialleistung	
BE	O		
BG	O		
HR	O		
CY	O		
CZ	O		
DK	O		
EE	X	Pauschalleistung	
FI	X	Pauschalleistung	
FR	X	Differenzialleistung	Änderung der Struktur
DE	X	Differenzialleistung	Ausweitung der Bedürftigkeitsprüfung
GR	O		
HU	O		
IS	O		
IE	X	Pauschalleistung	
IT	O		
LV	O		
LI	O		Bedürftigkeitsprüfung abgeschafft
LT	O		Bedürftigkeitsprüfung abgeschafft
LU	O		
MT	X		
NO	O		
PL	O		
PT	X	Differenzialleistung	Änderung der Methode
RO	O		
SK	O		
SI	O		
ES	X	Pauschalleistung	Neue bedarfsabhängige Leistung
SE	O		
CH	O		
NL	O		
UK	X	Pauschalleistung	