



Österreichische Gesellschaft für **Politikberatung und Politikentwicklung**

Mindestsicherung in der EU

Mag.a Elisabeth Kleinlercher, BA
Robert Pelikan, BA

Wien, Juli 2017
(Aktualisierte Fassung)

Inhaltsverzeichnis

1.	Terminologie, Grundannahmen und Ziele einer Grund- bzw. Mindestsicherung.....	3
1.1.	Mindestsicherung, Existenzgeld, Grundeinkommen: eine begriffliche Abgrenzung..	3
1.2.	Aktivierung & <i>workfare</i> als wohlfahrtsstaatliche Prämissen der Gegenwart	5
2.	Sozialstaatsstrategien in Europa	12
2.1.	Historischer Kontext: Europäische Wohlfahrtsregime.....	12
2.2.	Die soziale Mindestsicherung in ausgewählten Ländern der EU.....	17
2.2.1.	Dänemark	18
2.2.2.	Deutschland.....	21
2.2.3.	Frankreich.....	24
2.2.4.	Großbritannien.....	28
2.2.5.	Niederlande	31
2.2.6.	Österreich.....	33
2.2.7.	Schweden.....	37
2.2.8.	Spanien.....	39
3.	Das (bedingungslose) Grundeinkommen.....	44
4.	Ausblick: Auf dem Weg zu einer europäischen Grundsicherung?.....	50
	Zusammenfassung.....	55
	Abstract.....	57
	Bibliographie	58

Einleitung

Im Zuge der Transformation sozialstaatlicher Sicherungssysteme in Europa stellen nicht nur Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarkt- oder der Familienpolitik ein Abbild gängiger Leitbilder und allgemeiner wohlfahrtsstaatlicher Paradigmen dar, sondern auch die Ausgestaltung der untersten sozialen Sicherungsnetze; sprich das Vorhandensein einer Grundsicherung oder Sozialhilfe, gibt Aufschluss über allgemeine Entwicklungstrends europäischer Wohlfahrtsstaatlichkeit.¹ Während die Mindestsicherung in der Wohlfahrtsstaatsforschung lange Zeit vernachlässigt wurde, ist seit den 1990er Jahren ein Anstieg an Publikationen zu erkennen, die sich mit der Bedeutung, der Ausgestaltung und auch der vergleichenden Beobachtung von Mindestsicherungsmodellen beschäftigen.

In Österreich wurde im Jahr 2010 die Bedarfsorientierte Mindestsicherung² eingeführt, welche die Sozialhilfe ersetzen und vereinheitlichen sollte und zu erheblichen Verbesserungen führte. Der Anspruch, die Non-Take-up-Rate zu verringern, einheitliche Mindeststandards zu schaffen, die Aktivierungsrate zu erhöhen und somit eine stärkere (Re-)Integration zu fördern, konnte laut ersten Evaluierungen erreicht werden.³

Trotz des Erfolges der bundesweiten Bedarfsorientierten Mindestsicherung war diese in den einzelnen Bundesländern dennoch unterschiedlich hoch und unterschiedlich ausgestaltet. Hinzu kommt, dass die bundesweite Übereinkunft seit dem 01.01.2017 nicht mehr existiert, was zu noch mehr Divergenz in den Mindestsicherungssystemen der Bundesländer geführt hat: in Burgenland, Oberösterreich und Niederösterreich müssen sich Personen fünf der letzten sechs Jahre in Österreich aufgehalten haben. Bis dies erreicht ist, ist mit deutlich niedrigeren Leistungen zu rechnen. Und die Mindestsicherung ist für Familien noch oben hin gedeckelt.

Ziel dieser Untersuchung ist es, im europäischen Vergleich festzustellen, welche Modelle es gibt, wie diese ausgestaltet sind und welche Trends zu beobachten sind. Damit soll gezeigt werden, wie sich das unterste soziale Netz in anderen Ländern gestaltet und wie Österreich in einem Vergleich, sowohl in Hinblick auf die Höhe der Leistungen, aber auch die Anspruchsvoraussetzungen, abschneidet. Aufbauend auf

1 „Sozialstaat“ und „Wohlfahrtsstaat“ werden in der vorliegenden Arbeit synonym verwendet. In der wissenschaftlichen Lehre gibt es unterschiedliche Ansichten zur begrifflichen Unterscheidung dieser beiden Termini. (siehe dazu etwa Zapka 2012: 90ff.)

2 Im Folgenden auch als BMS abgekürzt.

3 Zu nennen sind hier nicht nur das Monitoring der Armutskonferenz vom August 2012, sondern auch Riesenfelder, Bergmann und Sorgers Studie über die Auswirkung der Einführung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung auf die Wiedereingliederung der LeistungsbezieherInnen ins Erwerbsleben vom September 2012 und die Evaluierung zur Umsetzung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung des Österreichischen Komitees für Soziale Arbeit vom November 2012. Aufgrund des kurzen Nachbeobachtungszeitraums ist aber noch keine umfassende Bewertung der BMS möglich.

dem theoretischen Fundament einer Analyse zentraler Begrifflichkeiten, Grundannahmen und Zielen einer Grund- und Mindestsicherung, welche auch den Trend zu einem Mehr an *workfare*, also aktivierenden Maßnahmen des Sozialstaates nachzeichnen soll, folgt diese Arbeit einer Systematisierung unterschiedlicher Modelle von Grundsicherungen in ausgewählten Ländern der Europäischen Union. Auf diesem Weg soll ein Überblick über diverse konzeptuelle Herangehensweisen in Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden, Österreich, Schweden und Spanien geschaffen werden. Berücksichtigt werden dabei allgemeine Grundprinzipien der sozialen Mindestsicherung, deren Höhe und Dauer und letztendlich, wie es sich mit etwaigen anderen Zusatzleistungen und der Besteuerung verhält. Dabei ist es unerlässlich, die einzelnen Länder in den theoretischen Kontext der Wohlfahrtsstaatsforschung zu setzen und die soziale Mindestsicherung vor dem Hintergrund der unterschiedlichen sozialen Sicherungssysteme und deren Ursprünge zu diskutieren. Die Auswahl der Länder spiegelt dabei unterschiedliche wohlfahrtsstaatliche Traditionen und Pfadabhängigkeiten wider.

Trend zu
workfare,
also aktivie-
renden
Maßnahmen

Ein wesentlicher Bestandteil in der Debatte um die Transformation und Umgestaltung des Wohlfahrtsstaates im 21. Jahrhundert ist auch das Grundeinkommen. Dieses Konzept wird in Kapitel 4 erörtert werden. Abschließend soll danach gefragt werden, welche Rolle das Fortschreiten der Europäischen Integration für die sozialen Sicherungssysteme und damit auch konkret die soziale Mindestsicherung spielt, und ob es, gerade in Zeiten wirtschaftlicher Probleme, realistisch anmutet, von einer Harmonisierung sozialer Grundsicherungsmodelle zu sprechen.

Wien, Juli 2017

1. Terminologie, Grundannahmen und Ziele einer Grund- bzw. Mindestsicherung

Um eine Konzeptualisierung unterschiedlicher Grundsicherungsmodelle erst möglich zu machen, dient dieses Kapitel dazu, sich mit terminologischen Feinheiten, den Grundannahmen und Zielen einer Grund- bzw. Mindestsicherung auseinanderzusetzen, sprich mit deren Bedeutungsinhalt. Im Rahmen der sozialen Sicherungssysteme gibt es unterschiedliche Termini, welche versuchen, die soziale Absicherung von Individuen zu beschreiben. Sie unterscheiden sich jedoch in wesentlichen Merkmalen voneinander. Häufig kommt es zu einer Überschneidung von Begrifflichkeiten, welche unterschiedliches meinen, aber synonym verwendet werden. Im Anschluss soll in diesem Kapitel auf aktuelle Entwicklungen in der Sozialpolitik eingegangen werden. Dabei spielen die Begriffe *workfare* und Aktivierung als neue Instrumente und Strategien zur Minderung von Arbeitslosigkeit und einer raschen (Rück-) Führung in den Arbeitsmarkt im Zuge einer Transformation der wohlfahrtsstaatlichen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik eine zentrale Rolle.

1.1. Mindestsicherung, Existenzgeld, Grundeinkommen: eine begriffliche Abgrenzung

„Unter sozialer Grund- oder Mindestsicherung versteht man Hilfeleistungen für Personen, die entweder nicht in der Lage sind, ihren eigenen Lebensunterhalt auf dem Niveau des soziokulturellen Existenzminimums aus eigenem Einkommen, Vermögen oder Ansprüchen gegen Dritte (insbes. gegen die Sozialversicherung) zu bestreiten, oder die nicht in der Lage sind, sich in besonderen Notlagen aus eigenen Mitteln und Kräften zu helfen.“⁴

Eine Grund- oder Mindestsicherung⁵ ist also eine bedarfsorientierte Leistung des Sozialstaates, welche garantieren soll, dass alle Bürger eine materielle Lebensgrundlage haben, welche dem Existenzminimum entspricht, wenn diese nicht aus eigenem Einkommen oder Vermögen bezogen werden kann. Die unterschiedlichen Sozialsicherungssysteme können auch hinsichtlich des Alters eine Grundsicherung bereitstellen, da Erwerbsunfähigkeit nicht alleine auf dem Verlust des Arbeitsplatzes

4 Lampert und Althammer 2007: 354.

5 Die Begriffe „Grundsicherung“ und „Mindestsicherung“ werden in der vorliegenden Arbeit synonym verwendet.

gegründet sein kann, sondern auch andere Quellen (z.B. Alter) haben kann. Luise Gubitzer und Peter Heintel meinen, „Grundsicherungsmodelle bauen auf dem bestehenden Beschäftigungs- und Sozialsystem auf und beinhalten eine bessere Koppelung von sozialer Sicherheit, Einkommen und Erwerbsarbeit [...]. Erwerbsarbeit hat Vorrang vor dem Bezug der Grundsicherung.“⁶ Blaschke sieht die Grundsicherung „faktisch als staatliche Reparatur- und Ersatzsysteme für Markteinkommensausfälle.“⁷

Eine Grund- bzw. Mindestsicherung kann unterschiedlich ausgestaltet sein und entweder „ein ganzes Bündel von staatlichen Transferleistungen, angefangen beim Arbeitslosengeld und Notstandshilfe und fortgesetzt mit der Sozialhilfe, ersetzen, oder [...] in die einzelnen Fäden des bestehenden sozialen Netzes eingewoben sein.“⁸ Dabei sollte die Mindestsicherung also eine zentrale Staatsaufgabe darstellen, durch welche die innere Sicherheit, aber auch Freiheit der Bürger gewährleistet werden soll, um einen „heilen Staat“ zu garantieren. „Funktionsfähig wiederum ist die Gesellschaft dann, wenn sie in Frieden und Sicherheit sich entfalten und florieren kann, wobei Sicherheit immer schon nicht nur die unmittelbare körperliche Sicherheit [...], sondern auch soziale Sicherheit war.“⁹

In den meisten Fällen stellt die Mindestsicherung das letzte soziale Sicherungsnetz dar; sie ist also subsidiär und kommt erst zum Tragen, wenn alle anderen sozialen Unterstützungsleistungen ausgeschöpft sind, „although in some cases, the MI benefit supplements other benefits when these are set below the guaranteed level of income.“¹⁰ Hier muss angemerkt werden, dass ein wesentlicher Teil jener Bevölkerungsgruppe, die als „extrem arm“ (40 % des Medianeinkommens) eingestuft wird, in manchen Ländern nicht anspruchsberechtigt ist.¹¹

Die Grund- und Mindestsicherung ist von der Idee des Grundeinkommens klar abzugrenzen, auch wenn und gerade weil es häufig zu Überschneidungen der beiden Konzepte kommt. Von einigen Autoren, wie etwa Ullrich (2005), wird das Grundeinkommen etwa als Grundsicherungsmodell verstanden, was durchaus plausibel ist, wenn man sich an eine klare Definition hält. Der Idee des Grundeinkommens kommt seit den 1980er Jahren wieder verstärkt Aufmerksamkeit zuteil. Seit einigen Jahren wird sie von unterschiedlichen Akteuren wie Parteien, Gewerkschaften, als auch der Wirtschaft und der Sozial- und Politikwissenschaft wiederbelebt und stellt eine revolutionäre Idee dar, welche eine Neugestaltung des Sozialstaates fern marktlibera-

Grundsicherung versus Grundeinkommen

6 Gubitzer und Heintel 1998: 38.

7 Blaschke 2010: 23.

8 Kneihs 2008: 58.

9 Kneihs 2008: 60.

10 Figari et al. 2013: 5.

11 vgl. Figari et al. 2013: 10.

ler Forderungen nach sich ziehen will. Als Grundeinkommen wird eine monetäre Transferleistung bezeichnet, welche nicht nur Existenz sichernd sein soll, sondern auch jedem Individuum zustehen soll, also nicht bedarfsorientiert ist und keinen Zwang zur (Wieder-) Aufnahme der Erwerbsarbeit beinhaltet.¹² Es unterscheidet sich also durch seine Bedingungslosigkeit von Konzepten sozialer Mindestsicherung, welche zumeist an diverse Konditionalitäten geknüpft sind. „Der emanzipatorische Anspruch des Grundeinkommens als Gegensatz zum staatlichen ‚Fordern und Fördern‘ der Grundsicherung ist der wesentliche ideelle Unterschied beider Konzepte.“¹³ Die Begriffe Bürgergeld, Existenzgeld, negative Einkommenssteuer und Sozialdividende meinen Konkretisierungen eines Grundeinkommens und werden in Kapitel 4 weiter behandelt.

1.2. Aktivierung & *workfare* als wohlfahrtsstaatliche Prämissen der Gegenwart

Im Zuge weitreichender gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Veränderungen stand auch der Wohlfahrtsstaat in den vergangenen Jahren bzw. Jahrzehnten einem zunehmenden Transformationsdruck gegenüber. Soziale Sicherungssysteme und weitgehende Vollbeschäftigung, wie es der Fordismus vorgesehen hatte, mussten mehr und mehr einem Wandel der Beschäftigungsformen weichen und zunehmende Deregulierung führte zu Veränderungen, welche im Weiteren auch Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme hatten. Der Wohlfahrtsstaat und vorhandene sozialstaatliche Rezepte befinden sich seither in der Krise.

Sowohl eine steigende Einkommensungleichheit, als auch eine wachsende Armutsgefährdung und Arbeitslosenzahl können heute in den Ländern der Europäischen Union beobachtet werden. So werden auch die Verpflichtungen des Staates zunehmend neu gedacht. Die Gewerkschaften, welche maßgeblich am Auf- und Ausbau der Wohlfahrtsstaaten beteiligt waren, haben in manchen Ländern bisher nur mäßig auf die Transformationen der Sozial- und Wirtschaftssysteme reagiert. So meint Schulze, sie hätten vorwiegend an traditionellen Zielen, wie etwa Vollbeschäftigung, aber auch einem hohen sozialen Schutz festgehalten, und jene Gruppen nicht mobilisieren können, die potentielle neue Mitglieder darstellen würden, also etwa Teilzeitbeschäftigte und Frauen.¹⁴ Diese „neue“ Rolle der Gewerkschaften steht in engem Zusammenhang mit der Krise des Sozialstaates, zumindest für jene Länder, in denen die Gewerkschaften eine maßgebliche Rolle beim Aufbau desselben spielten,

¹² vgl. Blaschke 2010: 17.

¹³ Worschech 2008: 18.

¹⁴ vgl. Schulze 2012: 97.

etwa in Deutschland oder Dänemark.¹⁵

Bieling konstatiert: „Im Zeichen der marktliberalen Reformdynamik, die seit den 1980er und 1990er Jahren die europäischen Wirtschafts- und Sozialräume erfasst hat, ist die wachsende Bedeutung von Re-Kommodifizierungsprozessen und Workfare Elementen nicht zu übersehen. Viele der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Reformen zielen explizit darauf, den Druck zur Arbeitsaufnahme – strukturell oder administrativ – zu erhöhen.“¹⁶

Druck zur
Arbeitsauf-
nahme wird
erhöht

Im engeren Rahmen der sozialpolitischen Aufgaben von Wohlfahrtsstaaten hat das Konzept der sozialen Exklusion, welches sich mit Ausgrenzungs- und Einbindungsmechanismen (zu welchen auch die oben genannte workfare-Strategie gezählt werden kann) beschäftigt, in den letzten Jahren in der Sozialpolitikforschung merkbare Aufmerksamkeit erlangt. Das Konzept der *social exclusion* soll hier nicht weiter behandelt werden, es soll jedoch angemerkt werden, dass der Staat in diesem Konzept sowohl als Bekämpfer sozialer Exklusion angesehen wird, jedoch auch als Verursacher: „So sind einerseits im Wohlfahrtsstaat bestimmte Standards sozialer Teilhabe institutionalisiert, die seine Rolle als Inklusionsinstanz begründen. [...] Andererseits wirkt der Wohlfahrtsstaat als Ganzer – ebenso wie die einzelnen Institutionen, die ihn ausmachen – nicht allein als Inklusionsinstanz, sondern ist ebenso Instanz der Kommodifizierung der Arbeitskraft, der sozialen Kontrolle und Disziplinierung sowie der Stratifizierung.“¹⁷

Sozialstaat
fördert In-
klusion wie
auch Exklu-
sion

Hinsichtlich dieser Dualität findet sich der Wohlfahrtsstaat selbst als Akteur, welcher sowohl Inklusion, aber auch Exklusion fördert („Doppelwesen der Sozialpolitik“ von Eduard Heimann). Dabei wird mit Inklusion nicht nur die materielle Teilhabe impliziert, sie beinhaltet vielmehr auch immaterielle Teilhabe an diversen Lebenschancen, um gesellschaftliche Erwartungen und Anforderungen auch tatsächlich einlösen zu können.¹⁸ So kann auch die Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme und genauer die Grund- bzw. Mindestsicherung zwar durchaus als Instrument sozialer Inklusion gesehen werden, Untersuchungen zeigen aber, dass Aktivierung nicht zwangsläufig zu sozialer Inklusion führt, sondern dass es zentral ist, wie diese Aktivierungsmaßnahmen ausgestaltet sind, d.h. „[o]ne has to define how to implement activation policies in reality.“¹⁹

Eine Strömung, welche sich mit Exklusions- und Inklusionsmechanismen befasst, favorisiert aktivierende Maßnahmen des Staates. Dabei wird davon ausgegangen, dass soziale Exklusion primär durch den Ausschluss aus der Erwerbsarbeit hervor-

¹⁵ vgl. ebd.

¹⁶ Bieling 2009: 13.

¹⁷ Mohr 2007: 49.

¹⁸ Zapka 2012: 92.

¹⁹ Leibetseder und Kranewitter 2012: 458.

gerufen wird, was wiederum bedeutet, dass es die zentrale Aufgabe des Staates sein soll, zu „fördern und fordern“ und somit *welfare to work*, also aktivierende Maßnahmen bereitzustellen, welche eine (Wieder-) Eingliederung in den Arbeitsmarkt ermöglichen und somit sozialer Exklusion entgegenwirken. Diverse Autoren wie etwa Dingeldey (2007) beschäftigen sich mit den unterschiedlichen Schlagwörtern, welche dieses neue Paradigma aktivierender Politik genauer voneinander abzugrenzen versuchen. Auf diese unterschiedlichen Erläuterungen („workfare“, „enabling“, „social investment state“) soll jedoch hier nicht näher eingegangen werden. Im Rahmen dieser Arbeit erscheint die folgende Definition von Dimmel ausreichend konkret: „Als ‚Workfare‘ oder auch ‚Welfare-to-Work‘ kann jede staatliche Politik verstanden werden, die darauf abzielt, vor allem langzeitarbeitslose, arme und daher sozialhilfanspruchsberechtigte Personen, die grundsätzlich als vermittlungsfähig angesehen werden können, unter Androhung oder Einsatz von Zwangsmitteln sowohl im Arbeitslosenversicherungssystem (Notstandshilfe) als auch in der Sozialhilfe wieder zurück in ein Lohnarbeitsverhältnis ungeachtet der damit verbundenen Erwerbs- und Einkommenschancen zu bringen.“²⁰

In diesem Zusammenhang erlebte das Konzept der *workfare* und der Aktivierung in den vergangenen drei Jahrzehnten – ausgehend von US-amerikanischen Reformen und der „Dependency-These“²¹ – einen Aufschwung.

Maßnahmen der Aktivierung durchziehen heute nicht mehr nur die Arbeitsmarktpolitik, sondern auch die Sozialpolitik in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. „Mit dem Leitbild des ‚aktiven Staates‘ teilt der ‚aktivierende Staat‘ die Einsicht, dass ein Markt für Arbeitskraft nicht ohne politische Regulierung bestehen kann, dass staatliche Sozialpolitik nicht allein marktkorrigierend, sondern notwendig auch marktschaffend wirkt.“²²

EU: Leitbild
des aktivie-
renden Sozi-
alstaates

Diese Konzepte wurden vor allem in den 1990er Jahren firmiert und von Akteuren wie der OECD und der EU vorangetrieben und „für die Reformdebatte der Sozialhilfe und der immer stärker mit ihr verknüpften (lokalen) Arbeitsmarktpolitik zentral.“²³ So wurden in den 1990er und 2000er Jahren in fast allen europäischen Staaten Reformen hinsichtlich der Arbeitslosenversicherung durchgeführt, welche zum Ziel hatten, „die Bezieher staatlicher Unterstützungsleistungen (wieder) in den Arbeitsmarkt zu integrieren und so den Bezug von Arbeitslosenunterstützung oder Sozialhilfe zu beenden.“²⁴ Diese Modelle „bestehen im Kern in einer neuartigen Konditio-

20 Dimmel 2009: 35.

21 Hierbei wird angenommen, dass Langzeitarbeitslose in eine ausgeprägte Passivität verfallen und jeglicher Anreiz wieder eine Beschäftigung aufzunehmen, nach und nach verkommt. (vgl. Schwarze 2012: 202)

22 Brütt 2009: 72.

23 Schwarze 2012: 194.

24 Mohr 2007: 186.

nalisation des Leistungsbezugs, durch die der Anspruch auf sozialstaatlich verbrieftes ‚Rechte‘ an die Erfüllung neuer ‚Pflichten‘ wie aktive Arbeitssuche oder Teilnahme an Qualifizierungs- und v.a. Beschäftigungsmaßnahmen geknüpft wird.“²⁵ Aktivierung kann sich aber auch im Sinne der „doppelten Aktivierungsstrategie“ auf die Verwaltung beziehen und nicht nur auf den Leistungsempfänger.²⁶ Es können aber dennoch unterschiedliche Aktivierungsregime ausgemacht werden. Inwiefern diese ausgestaltet sind, hängt von den jeweiligen wohlfahrtsstaatlichen Traditionen ab. Schwarze beschreibt diese Divergenz wie folgt: „Es zeichnen sich [...] ein national spezifischer Mix im Verständnis und in den Programmen einer ‚aktivierenden Sozialpolitik‘ ab, der sich als Leitbildkonfiguration aus historischen Ursprüngen, aus internationalen Empfehlungen und Richtlinien, nationaler Gesetzgebung und zentralstaatlichen Förderprogrammen sowie aus lokal beschlossenen und kommunal ergänzend finanzierten Aktivierungsprogrammen und der je lokalen Praxis zusammenbindet.“²⁷

So verfolgt etwa Großbritannien ein eher liberales Programm sozialstaatlicher Aktivierung, bei welchem Einschnitte bei mindestsichernden Leistungen beobachtet werden können, während in Schweden Armut vor allem als strukturelles Problem angesehen wird und somit Arbeitslose eine weitgehend höhere Autonomie haben und nicht so stark diszipliniert werden.²⁸ Bieling merkt an, dass „für die nationalen Regierungen Workfare-Elemente, d.h. Maßnahmen einer stärkeren Konditionierung sozialer Anrechte und einer damit verbundenen Arbeitsverpflichtung“²⁹ zunehmend an Bedeutung gewinnen, was deshalb erstaunlich ist, als dass „Bezieher von Sozialhilfe [...] – insbesondere in den ersten beiden Jahren des Sozialhilfebezugs – in durchaus hohem Maße als ‚aktive Bürger‘ handlungsfähig und in der Regel *keine* passiven Versorgungsempfänger“³⁰ sind. Anlehnend an die „Dependency-These“, welche zuvor bereits erörtert wurde, beinhaltet die Inanspruchnahme von Sozialhilfe meist negative Konnotationen und die Beschäftigung mit diesem letzten sozialen Sicherungsnetz „erfolgt seit einigen Jahren entweder zunehmend unreflektiert oder gezielt ideologisch geprägt“³¹ wie etwa die Diskussionen um die bedarfsorientierte Mindestsicherung in Österreich zeigen.

Aktivierung wird unterschiedlich interpretiert und umgesetzt

Wie auch der Ländervergleich später zeigen wird, kann aber bereits jetzt gesagt werden, dass Aktivierung in allen acht Ländern festgestellt werden kann, aber „un-

25 Griesser 2009: 3.

26 vgl. Schwarze 2012: 201.

27 Schwarze 2012: 229–230.

28 Amparo Serrano Pascual arbeitete unterschiedliche Aktivierungsregime heraus und schaffte somit eine hilfreiche Typologie [Serrano Pascual, Amparo (2007) „Activation Regimes in Europe: A Clustering Exercise.“ In: Serrano Pascual, Amparo und Lars Magnusson (Hrsg.) Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe. Brüssel, 275–316.]

29 Bieling 2009: 20.

30 Schwarze 2012: 200.

31 Schwarze 2012: 211.

terschiedlich interpretiert und politisch umgesetzt³² wird. Somit gibt es weite und enge Konzepte von Aktivierung, welche bis zur Streichung von sozialstaatlichen Leistungen reichen.³³ Zunehmend sind sozialstaatliche Unterstützungsleistungen also auch ökonomisch-restriktiv, da sie den Zugang zu Leistungen einschränken, wenn nicht gar unterbinden. Die Analyse der sozialen Mindestsicherungsmodelle in ausgewählten Ländern der EU, welche in Kapitel 4 im Zentrum steht, wird zeigen, dass man in Hinsicht auf *welfare* und *workfare* durchaus bereits jetzt von einem „grundlegenden Funktionswandel des Sozialstaates“³⁴ sprechen kann. Nicht nur Arbeitslosenleistungen, sondern auch der Großteil der sozialen Mindestsicherungen in den europäischen Ländern weisen heute eine aktivierende Dimension auf³⁵ und sind an diverse Bedingungen geknüpft. Zentral dabei ist es, die Abhängigkeit vom Staat gering zu halten und Eigeninitiative zu fördern. In den vergangenen Jahren kann also ein Trend hin zu mehr Aktivierung zur Reintegration in den Arbeitsmarkt festgestellt werden.

aktivierende Dimension von Arbeitslosen- und Mindestsicherungsleistungen

Um aktivierende Maßnahmen und *workfare*-Politik somit auch kritisch zu hinterfragen, soll Bütt zitiert werden. Er sieht in den Politikentscheidungen zu *workfare* und Aktivierung eine Fehleinschätzung diverser struktureller Entwicklungen, welche so nicht abgefangen werden können: „Der Optimismus der Politik der Mindestsicherung im aktiven Sozialstaat beruhte auf der prognostischen Fehlleistung, Massenarbeitslosigkeit nicht für möglich zu halten. Überschätzt wurde die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes sowie die Leistungsfähigkeit der Arbeitsmarktpolitik und davon abgeleitet des vorgelagerten Sozialversicherungssystems. *Workfare*-Politik als Mindestsicherung leidet an Selbstüberschätzung. Ihr Optimismus beruht auf der prognostischen Prämisse, dass es ihr nachhaltig oder doch immer wieder gelänge, erwerbsfähige Hilfsbedürftige entweder durch ein Drängen zur Selbsthilfe in den Arbeitsmarkt zu reintegrieren oder im Sinne eines *market-workfare* die Nachfrage nach Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich anzuregen.“³⁶

Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte wurde überschätzt

Untersuchungen zeigen aber, dass eine Reintegration nicht immer nachhaltig vonstatten geht. So beobachten Leibetseder und Kranewitter in einer Untersuchung dreier österreichischer Städte und deren Aktivierungsprogramme, dass Aktivierung nicht immer zu anhaltender Inklusion führt, sondern die Teilnehmer diese Programme vielmehr als „permanent entry“ verstehen, ihnen ein permanenter Verbleib

32 Fink 2011: 37.

33 Über die Performanz aktivierender Regime kann hier nicht weiter Stellung genommen werden. Es gibt jedoch kritische Stimmen, welche *workfare*, die sich an einem aktiven Zwang orientiert, Arbeitslose wieder in den Erwerbsmarkt zu integrieren und keinerlei Blick auf die Qualität dieser Arbeit wirft, als Politik betrachtet, die soziale Probleme nicht zu lösen, sondern zu verschlimmern vermag (vgl. dazu etwa Handler 2004).

34 Griesser 2009: 4.

35 vgl. Castegnaro et al. 2011: 27.

36 Brütt 2009: 78.

in Beschäftigung aber oftmals verwehrt bleibt.³⁷ Die aktivierende Dimension einer Mindestsicherung bedeutet also nicht gleichsam Inklusion. Auch Amétépé, der sich mit dem garantierten Mindesteinkommen in Luxemburg beschäftigte, meint, dass die Wirksamkeit eines solchen wesentlich von der Inanspruchnahme desselben abhängig ist.

Diverse Untersuchungen beschäftigen sich mit dem Phänomen des Non-Take-up, bei welchem die Leistungen von Anspruchsberechtigten aus unterschiedlichen Gründen nicht in Anspruch genommen werden. Die Ursachen für die Nichtinanspruchnahme sind dabei auf unterschiedliche Faktoren zurückzuführen, die mit „dem Aufwand für Informationsbeschaffung und Antragstellung, mit der Angst vor Stigmatisierung und mit der geografischen Verteilung der entsprechenden Ämter im Land“ zusammenhängt.³⁸ Gerade deshalb sind regelmäßige Evaluierungen wichtig, um herauszufinden, auf welche Faktoren die Nichtinanspruchnahme einer Mindestsicherung zurückzuführen ist, um somit die Effektivität der Ausgestaltung dieser Leistung bewerten zu können. In Deutschland etwa wird die Non-Take-up-Rate der sozialen Mindestsicherung sehr hoch eingeschätzt. So kam das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zum Schluss, dass immerhin jeder Dritte, also zwischen 34 und 44 Prozent³⁹ auf Hartz IV verzichtet, obwohl Anspruch auf diese Leistung bestünde. Die Verfasser der Studie meinen außerdem, „dass zum einen eine geringe erwartete Anspruchshöhe oder –dauer wesentliche Gründe für die Nichtinanspruchnahme darstellen. Ebenso dürften Kosten der Inanspruchnahme (Antragstellung, Offenlegung persönlicher Verhältnisse, Auflagen im Rahmen von Eingliederungsvereinbarungen, etc.) eine wichtige Rolle spielen. Schließlich können Scham, Stigmatisierungseffekte, Wertvorstellungen oder schlicht Unwissen Ursachen dafür sein, dass einkommensarme Haushalte keine Ansprüche anmelden.“⁴⁰

Aber auch in einem Bericht, der vom Europäischen Parlament in Auftrag gegeben wurde, wird angemerkt, dass man noch zu wenig über die Gründe für die Nichtinanspruchnahme der sozialen Mindestsicherung in den einzelnen Mitgliedstaaten weiß. „Reasons for this [for the non-take-up rate] are linked to individual perceptions and behaviours, and can also be explained by the programme design and necessary administration process for obtaining income support, which might facilitate or make it more difficult to claim it.“⁴¹ Im Allgemeinen sind Publikationen und Daten zu den Gründen für die Nichtinanspruchnahme im Bereich der Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union eher dürftig. Deshalb hat das Netzwerk nationaler unabhängiger Experten im Bereich der sozialen Inklusion der Europäi-

Gründe für häufige Nichtinanspruchnahme sind wenig bekannt

37 vgl. Leibetseder und Kranewitter 2012: 457.

38 Amétépé 2012: 125.

39 Eine Schwankungsbreite besteht aufgrund der Schwierigkeit der Messung.

40 Bruckmeier et al. 2013: 8.

41 Castegnaro et al. 2011: 51.

schen Union bereits 2009 dazu aufgerufen, das Ausmaß und die Gründe für die Nichtinanspruchnahme der Grund- bzw. Mindestsicherung genauer zu beobachten, also einen Monitoring-Prozess einzuleiten.⁴²

Die Mindestsicherung ist ein zentraler Mechanismus, um Armut und soziale Exklusion zu bekämpfen, indem sie eine Absicherung des Existenzminimums garantieren soll, denn der Sozialstaat „ist zur Aufrechterhaltung und Sicherung von Teilhabechancen in unserer Gesellschaft unverzichtbar.“⁴³ In der vorliegenden Arbeit kann eine genaue Analyse der Inklusionsmechanismen europäischer Staaten und deren Sicherungssystemen nicht erfolgen. Unterschiedliche wohlfahrtsstaatliche Leistungen tragen unterschiedliches zu gesellschaftlicher Inklusion bei. Dazu können auch das Gesundheitssystem, die familienbezogenen Leistungen und das Rentensystem gezählt werden. In dieser Arbeit können all diese Bereiche der sozialen Sicherungssysteme nicht behandelt werden. Es sollen die unterschiedlichen Konzepte von Grundsicherungen beschrieben werden.

42 vgl. Frazer/Marlier 2009: 13.

43 Tálos 2012: 8.

2. Sozialstaatsstrategien in Europa

Trotz unterschiedlicher Konzepte kam es bisher zu keinerlei Harmonisierung der Grundsicherungsmodelle in den EU-28. Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union können im Bereich der Sozialpolitik weitgehend autonom agieren. Die Sozialpolitik ist als wesentlicher Bestandteil europäischer Wohlfahrtsstaaten ein Bereich, welcher trotz der zunehmend fortgeschrittenen europäischen Integration größtenteils noch national gedacht und geformt wird. Somit kann im engen Rahmen der Ausgestaltung von sozialen Mindestsicherungen für die EU-28 gesagt werden, dass Abram de Swaans These („welfare states are national states“) in diesem engen Politikbereich immer noch Gültigkeit hat, auch wenn diverse Konvergenzentwicklungen beobachtbar sind. Eine Analyse der Grundsicherungsmodelle aller Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ist hier nicht möglich. Die einzelnen Wohlfahrtsstaaten haben sich aus unterschiedlichsten Historien und gesellschaftlichen und sozialpolitischen Rahmenbedingungen entwickelt. Deshalb wurden für diesen Beitrag jene Länder ausgewählt, die bereits auf eine lange Tradition sozialer Sicherung zurückblicken können. Im ersten Teil dieses Kapitels geht es um die Grundlagen und einen Überblick über die gängigen konzeptionellen Ansätze der Wohlfahrtsstaatsforschung, um die ausgewählten Länder Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Österreich, Schweden und Spanien⁴⁴ besser einordnen zu können. Dies erscheint deshalb unerlässlich, da die unterschiedlichen Traditionen und Leitbilder Einfluss auf die Ausformung und Ausprägung des sozialen Sicherungssystems und somit auch auf die soziale Mindestsicherung haben. Ferner kann danach gefragt werden, ob man in den Ländern von einer Weiterentwicklung des bestehenden Leitbildes sprechen kann, oder ob ein wohlfahrtsstaatlicher Wandel beobachtet werden kann.

2.1. Historischer Kontext: Europäische Wohlfahrtsregime

Im Rahmen der Wohlfahrtsstaatsforschung ist es in den vergangenen Jahrzehnten zu einem beträchtlichen Anstieg an Publikationen gekommen, welche sich mit Typologien und Modellen von Wohlfahrtsstaaten bzw. -regimen befassen. Nicht nur hinsichtlich ihres akademischen Wertes sind solche Analysen unerlässlich, sondern

⁴⁴ Spanien bildet im Rahmen dieser Untersuchung einen Sonderfall, da das Land zwar nicht auf eine lange Tradition sozialer Sicherung zurückblicken kann, jedoch ein sehr markantes Beispiel aufweist, durch welches gezeigt werden kann, wie heterogen die Sicherungssysteme in Europa (noch) sind.

auch rein praktisch bieten sie Erklärungen über Möglichkeiten, Grenzen, Pfadabhängigkeiten und weitere wichtige Determinanten, durch welche sich Wohlfahrtsstaaten unterscheiden oder auch ähneln. Dabei wurde die Debatte sowohl durch die Internationale Hypothese (spricht den Einfluss von Globalisierung und Europäischer Integration), als auch der Theorie „wonach die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates stark von den historisch eingeschlagenen Pfaden bestimmt ist“⁴⁵ und Sozialpolitik „ursprünglich im nationalen Kontext entwickelt und auch ebenda spezifiziert geformt worden“⁴⁶ ist, ergänzt. Außerdem orientieren sich die europäischen Sozialstaaten auch an ihren jeweiligen Wirtschaftsmodellen, „was sich sowohl auf die materielle Höhe der sozialen Sicherung, als auch auf den Grad der Dekommodifizierung, die Art der Finanzierung, die strukturelle Verteilung der Sicherungsbedürfnisse auf die verschiedenen Notlagen und deren Institutionalisierung bezieht.“⁴⁷

19. Jh.: Sozialpolitik als Reaktion auf Mobilisierung der Arbeiterklasse

Jens Alber versuchte, die allgemeine Dynamik des Wohlfahrtsstaates und dessen Entwicklung nachzuzeichnen. Dabei unterscheidet er drei Phasen. Sozialpolitische Maßnahmen wurden vor dem Ersten Weltkrieg vor allem von autoritären Regimen eingeführt, um die Arbeiterklasse bei Laune zu halten und deren Mobilisierung zu verhindern. Später waren es vor allem Regierungen in parlamentarischen Demokratien, welche die Stimmen der Arbeiterschaft durch eine Erweiterung sozialer Sicherungssysteme gewinnen wollten. In der Zwischenkriegszeit lässt sich eine Ausweitung dieser Maßnahmen vor allem in jenen Nationalstaaten feststellen, in denen sozialistische bzw. sozialdemokratische Parteien an der Macht waren. Eine zunehmende Abhängigkeit der Sozialpolitik von wirtschaftlichen und weniger politischen Entwicklungen kann man vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg konstatieren. Diese Zeit wird auch als „goldenes Zeitalter“ des Wohlfahrtsstaates bezeichnet, da es zu zahlreichen Ausbaumaßnahmen kam. Dabei zeigen sich im weiteren Verlauf immer mehr Vergleichsmomente der Sicherungssysteme in Westeuropa.⁴⁸

Seit den 1970er Jahren steht der Wohlfahrtsstaat und dessen Verfasstheit im Zentrum kritischer Diskussionen und ist nicht nur durch Orientierungslosigkeit, sondern auch Rückbau gekennzeichnet. Dabei kann man heute zahlreiche Veränderungen in den Wohlfahrtsstaaten erkennen, welche im Zuge des Postfordismus unter anderem den steigenden Zwängen der Globalisierung geschuldet sind und den Wohlfahrtsstaat vor neue Probleme und Herausforderungen stellt. Auch diese Entwicklungen werden von neueren konzeptuellen Ansätzen berücksichtigt.

Seit den 1970er Jahren ist Sozialstaat in Diskussion

Die einzelnen Wohlfahrtsstaaten und deren Ausgestaltung hinsichtlich ihrer sozialen Sicherungssysteme unterscheiden sich also hinsichtlich unterschiedlicher Determi-

45 Schmid 2010: 91.

46 Zapka 2012: 87.

47 Heise und Lierse 2011: 3.

48 vgl. Alber in Schmid 2010: 91–92.

nanten und Entwicklungspfade maßgeblich voneinander, auch wenn diverse Autoren von zunehmender Konvergenz sprechen. Gleichzeitig sind auch Ähnlichkeiten zu finden, welche einen Vergleich sinnvoll machen und nach einer Systematisierung verlangen. Dabei sollen hier nun zentrale Vorschläge zur Erfassung von charakteristischen Merkmalen der Wohlfahrtsstaaten dargestellt werden. Ursprünglich orientierte man sich in Bezug auf die Analyse von Wohlfahrtsstaaten vor allem an quantitativen Daten wie etwa der Höhe der Sozialausgaben. Gøsta Esping-Andersen wählte im Jahr 1990 einen eher analytisch-empirischen Zugang und versuchte sich an einer quantitativ-qualitativen Einordnung von Wohlfahrtsstaaten. Dabei typisierte er in *The Three Worlds of Welfare Capitalism* drei Wohlfahrtsstaatsregime. Er wendet seinen Blick von Annahmen über Staatsausgaben ab und richtet seine Aufmerksamkeit auf die Rolle von Familie, Staat und Markt, die soziale Stratifizierung und den Grad der Dekommodifizierung.⁴⁹

Drei Typen
von Wohl-
fahrtsstaa-
ten

Eine der drei Welten ist der liberale Wohlfahrtsstaat (z.B. Großbritannien), welcher durch einen geringen Dekommodifizierungs- und Stratifizierungsgrad gekennzeichnet ist und in welchem die freie Rolle des Marktes und der Familie betont werden. Soziale Leistungsansprüche sind nicht nur sehr gering, sondern auch mit einem negativen Stigma behaftet.

Die sozialdemokratische Idee (z.B. Schweden) basiert auf dem Prinzip der Gleichheit und dem Anspruch auf soziale Bürgerrechte für alle. Es ist also universalistisch; der Dekommodifizierungseffekt ist sehr stark ausgeprägt. „Allgemeines Ziel der Skandinavien richtet sich auf die optionale Durchsetzung einer interpersonalen Gleichheit auf höchstem Niveau.“⁵⁰

In den konservativen Wohlfahrtsregimen, zu welchen Esping-Andersen Deutschland und Österreich zählt, interveniert der Staat aus paternalistischen Gründen sehr stark. „Er ist ferner stark lohn-, arbeits- und sozialversicherungszentriert, d.h. soziale Rechte sind an Klasse und Status gebunden. Entsprechend ist die Warenförmigkeit der Arbeitskraft nur in mittlerem Maße gemildert“, meint Schmid.⁵¹

Esping-Andersens Theorie dient auch heute noch als Standardwerk in der Wohlfahrtsstaatsforschung, auch wenn sie vielfach kritisiert bzw. ergänzt wurde.⁵² So wurden die drei Welten um zwei weitere Typen erweitert, nämlich den mediterranen/südeuropäischen Typ (z.B. Spanien) und den postsozialisti-

49 Mit Dekommodifizierung meint Esping-Andersen die Unabhängigkeit von den Zwängen des Arbeitsmarktes, sprich die Entkoppelung von Leistungen des Sozialstaates von der Erwerbsarbeit und dem Verständnis der Arbeitskraft als Ware. („De-commodification occurs, when a service is rendered as a matter of right, and when a person can maintain the livelihood without reliance on the market.“ Esping-Andersen: 21-22.)

50 Zapka 2012: 98.

51 Schmid 2010: 101.

52 So wurde auch das Forschungsdesiderat der feministischen Wohlfahrtsstaatsforschung in den letzten Jahren mehr und mehr berücksichtigt, bei welchem die Rolle der Geschlechterverhältnisse ins Zentrum der Analyse gerückt wird.

schen/mitteleuropäischen Typ (z.B. Ungarn). Für Spanien ist dabei folgendes zu konstatieren: „Das postautoritäre Wohlfahrtsstaatsmodell reflektiert den Umstand, dass der junge spanische Wohlfahrtsstaat in die Krise geraten ist, bevor es ihn überhaupt richtig gegeben hat. Das führt einerseits zu einer Normalisierung dahingehend, dass eine massive Liberalisierung des Arbeitsmarktes und der Aufbau eines demokratischen Wohlfahrtsstaates erfolgt sind. Unter dem Druck der Weltwirtschaft ist letzterer freilich mit massiven sozialpolitischen Lücken versehen, was durch die starke Fragmentierung der Sicherungs- und Privilegiensysteme, die noch aus der frankistischen Ära stammen, verschärft wird.“⁵³ Neuere diskussionswürdige Ansätze sprechen auch von einem südeuropäischen Wohlfahrtsstaatsmodell oder einer „extended family of Mediterranean welfare states.“⁵⁴

Eine ebenso wichtige Systematisierung, welche trotz ihres veralteten Status noch immer Anwendung findet, ist die Einteilung nach Bismarck und Beveridge. Dabei sind Beveridge-Systeme eher fürsorgeorientiert. Das Bismarck-Modell stellt ein Sozialversicherungsmodell dar, welches sich an den Säulen Versicherung, Fürsorge und Versorgung orientiert.

Der dritte Ansatz welcher hier noch kurz angesprochen werden soll, ist die neuere Debatte um den Übergang von einem keynesianischen Wohlfahrtsstaat zu einem schumpeterianischen *workfare state*. Ersterer zeichnete sich durch eine starke gewerkschaftliche Organisation, hohes Wachstum, einen regulierten Finanzsektor und korporatistische Vereinbarungen aus, investierte in Sozialausgaben und wies einen hohen Grad an Dekommodifizierung auf. Der Schumpeterianische *workfare state* hingegen will Rationalisierung (also einen schlanken Staat). Die Kürzung von Sozialausgaben und Privatisierungen seien ein wirksamer Weg dorthin; der Grad der (Re-)Kommodifizierung ist hoch.⁵⁵ Man könnte also von einer zunehmenden Ökonomisierung der Sozialpolitik sprechen, durch welche nahezu alle Lebensbereiche neu strukturiert werden.⁵⁶ Auch Bieling meint, dass „[i]m Zeichen der marktliberalen Reformdynamik, die seit den 1980er und 1990er Jahren die europäischen Wirtschafts- und Sozialräume erfasst hat, [...] die wachsende Bedeutung von Re-Kommodifizierungs-Prozessen und Workfare-Elementen nicht zu übersehen“ ist.⁵⁷

Hinsichtlich der unterschiedlichen Typologisierungen und Erklärungsmuster, welche genannt wurden, muss darauf hingewiesen werden, dass die unterschiedlichen Regimetypern Idealtypen darstellen und im Sinne einer universalistischen und durch und durch fehlerfreien Darstellung nie zur Gänze abgebildet werden können. Die

53 Schmid 2010: 247.

54 Gal 2010. Eingeeordnet werden dabei Zypern, Griechenland, Israel, Italien, Malta, Spanien, Portugal und die Türkei.

55 vgl. Schmid 2010: 112.

56 vgl. Butterwegge 2012: 370.

57 Bieling 2009: 13.

historischen Ursprünge und sozioökonomischen Pfadabhängigkeiten sind wichtig, um diverse Entwicklungen und Maßnahmen verstehen, kausal erklären, und so hilfreiche Typologien erstellen zu können, doch es existieren maßgebliche Überschneidungen. Auch Mohr meint, dass Systematisierungen Gefahr laufen, „einzelne Funktionslogiken sozialstaatlicher Intervention zu hypostasieren und dadurch den Blick auf andere Systeme und Funktionslogiken bzw. auf Interaktion zwischen ihnen zu verstellen. Jedes sozialstaatliche Institutionenarrangement weist eine Mischung verschiedener Systemlogiken auf.“⁵⁸ So zeigt etwa das Bismarck-Modell mehr und mehr Veränderungstendenzen in struktureller Hinsicht auf, weshalb manche bereits von einem „Ende der Bismarck-Tradition“⁵⁹ sprechen. Zudem spielt die zeitliche Determinante eine wesentliche Rolle hinsichtlich unterschiedlicher Gestaltungsmöglichkeiten und Opportunitätsstrukturen. „Der Wohlfahrtsstaat ist demnach in seiner Entwicklung nur partiell determiniert und muss im historisch-vergleichenden Kontext gesehen werden. Sein Auf- und Ausbau wird geprägt durch politische Interessengruppen, nationale spezifische Konfigurationen und variierende Muster der Staatsorganisation.“⁶⁰

Ein wesentlicher Kritikpunkt an den oben genannten Typologien wird von Schwarze (2012) angeführt, der sich mit der Sozialhilfe in Schweden und Deutschland auseinandersetzt und meint, dass wohlfahrtsstaatliche Einordnungen bzw. Erklärungsmuster für die Sozialhilfe nur bedingt anwendbar bzw. aussagekräftig sind, zumal für Schweden und Deutschland in seiner Untersuchung trotz der unterschiedlichen Einordnung wesentliche Gemeinsamkeiten festzustellen sind. Es müssen also jedes Mindestsicherungsmodell für sich betrachtet werden und auch lokale Unterschiede genauer herausgearbeitet werden, da diese sich als „teilweise sehr heterogen erweisen.“⁶¹

Im Folgenden soll ein Teil der sozialen Sicherungssysteme in Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden, Österreich, Schweden und Spanien genauer betrachtet werden, nämlich die Ausgestaltung der sozialen Mindestsicherung. Im Rahmen der Untersuchung hat sich herausgestellt, dass es in manchen Ländern zu einem Abweichen von den jeweiligen wohlfahrtsstaatlichen Traditionen gekommen ist und etwa liberale Elemente zunehmend auch in konservative oder sozialdemokratische Wohlfahrtsregime übernommen wurden.

58 Mohr 2007: 79.

59 vgl. Klenk, Nullmeier und Haarmann 2009.

60 Schmid 2010: 90.

61 Schwarze 2012: 198.

2.2. Die soziale Mindestsicherung in ausgewählten Ländern der EU

Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen, sowie das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Verwitwung, im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.

Art. 25 (1) Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Allgemein ist hinsichtlich der folgenden Konkretisierung und Erklärung unterschiedlicher Mindestsicherungsmodelle anzumerken, dass in den einzelnen Ländern maßgebliche Unterschiede auszumachen sind, und es unterschiedliche Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Mindestsicherung gibt, wie etwa Alter, Wohnsitz und Aufenthaltsdauer, und welche anderen bzw. ob überhaupt andere Sozialleistungen in Anspruch genommen werden. Zudem sind fast alle Leistungen, welche eine Grundsicherung darstellen, an aktivierende Maßnahmen gebunden, sprich an Programme, welche eine möglichst schnelle (Wieder-) Einführung in den Arbeitsmarkt fördern sollen. Außerdem soll darauf hingewiesen werden, dass die einzelnen Grundsicherungen in den jeweiligen Ländern unterschiedlich bezeichnet werden und es (größtenteils) keine einheitlichen Termini gibt und unterschiedliche Ansätze beobachtet werden können, also unterschiedliche Leistungen, welche eine soziale Mindestsicherung darstellen. Um den Überblick weiter zu gliedern, soll(en) die jeweilige(n) Grundsicherung(en) der einzelnen Länder in Hinblick auf deren Grundprinzipien, Voraussetzungen und Bedingungen (begünstigter Personenkreis, Staatsbürgerschaft, Wohnsitz, Alter, Einkommen), Dauer, Höhe und sonstigen Bedingungen untersucht werden.⁶² Eingebettet wird diese Analyse in eine kurze und knappe Darstellung der jeweiligen Pfade sozialer Sicherung und der politischen Gelegenheitsstrukturen und Akteurskonstellationen in Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden, Österreich, Schweden und Spanien.

EU: sehr unterschiedliche Bezeichnungen und Ausformungen der Grundsicherung

⁶² Die zentralen Daten zu den Mindestsicherungsmodellen in den einzelnen Ländern wurden aus der Datenbank MISSOC bezogen (Stand: Jänner 2013), einem System der Europäischen Union zur gegenseitigen Information über nationale Systeme sozialer Sicherheit, aus welcher Tabellen zur sozialen Mindestsicherung generiert wurden (vgl. http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch_de.jsp). Etwaige zusätzliche Quellen sind als solche kenntlich gemacht.

2.2.1. Dänemark

Als Land mit langer sozialdemokratischer Regierungstradition ab 1924 hatte Dänemark bereits in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts ein ausgeprägtes System sozialer Sicherung. Die ursprünglich freiwillig angelegten Versicherungen, welche mehr und mehr vom Staat unterstützt wurden, wurden in Pflichtversicherungen umgewandelt.⁶³ Des Weiteren wurde unter den sozialdemokratischen Regierungen ein ausgeprägtes Sozialsicherungsnetz geschaffen. Zurückzuführen ist dies auf die starken Zunftstrukturen und den hohen Organisationsgrad der Arbeiterschaft, welche sich in Gewerkschaften zusammenschloss.⁶⁴ Zwar wurden in Hinsicht auf die Wirtschaft liberale Ideen betont, doch resultierte dies nicht in einem lückenhaften Ausbau des Wohlfahrtsstaates bzw. einer Unterordnung des Sozialen. Diese Mischung aus liberalen und sozialdemokratischen Elementen sieht man auch in der Finanzierung der Sozialversicherung, welche nicht über Beiträge, sondern über Steuern funktioniert. Dies ist, wie auch in den anderen skandinavischen Ländern kulturell-politisch akzeptiert, da eine größere Verflechtung von Privatem und Öffentlichem besteht, als dies in den anderen Wohlfahrtssystemen (liberal und konservativ) der Fall ist.

In den 1980er Jahren sah sich auch Dänemark wirtschaftlichen Problemen gegenüber, welche viele Menschen, trotz der positiven Einstellung gegenüber dem Staat und dessen Eingriffen, auf die überbordende Bürokratie und die Leistungen des Wohlfahrtsstaates zurückführten. Auch Schulze meint, „[d]ie angebotsorientierte Wirtschaftspolitik erwies sich [...] als kostenintensiv und garantierte in Zeiten der Krise und der Globalisierung keine niedrige Arbeitslosigkeit oder gar Vollbeschäftigung.“⁶⁵ Als zwischen 1982 und 1993 eine bürgerliche Regierung an der Macht war, versuchte man dem entgegenzuwirken, was jedoch nicht in einem Rückbau des Wohlfahrtsstaates resultierte, sondern in einem Aufrechterhalten vorhandener institutioneller Gegebenheiten. Ein solches Agieren wird oft darauf zurückgeführt, dass Dänemark ein universalistisches Paradigma verfolgt, in welchem jeder Bürger das Recht auf soziale Transferleistungen vom Staat hat.

Als 1993 erneut die Sozialdemokratie in die Regierung gewählt wurde, versuchte man durch die Einführung aktivierender Maßnahmen die Arbeitslosigkeit zu verringern. Dabei legte man den Fokus nicht nur auf eine rasche Eingliederung in den Arbeitsmarkt, sprich auf vermittelnde Maßnahmen, sondern auch auf Programme, welche zu einer Erhöhung der Qualifizierung führ(t)en. Neben diesen restriktiven

63 Dies gilt für die Unfallversicherung (1916), die Rentenversicherung (1921/22) und die Krankenversicherung (1933). Die Arbeitslosenversicherung ist bis heute noch freiwillig.

64 vgl. Schmid 2010: 148.

65 Schulze 2012: 90.

Maßnahmen wurden jedoch auch sozialpolitisch „expansive“, dekommodifizierende Leistungen eingeführt, welche einen vorübergehenden Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt ermöglichten, wie das *Sabbatical* oder der Weiterbildungsurlaub. Diese Leistungen wurden jedoch von den Folgeeregierungen zuerst eingeschränkt und schließlich vollständig gekürzt.

In den 2000er Jahren, in welchen eine Mitte-Rechts-Regierung an die Macht gelangte (2001–2011) fallen „eine Vertiefung aktivierender Elemente“⁶⁶ und Kürzungen im Bereich der Sozialhilfe auf, was in Zusammenhang mit einem verstärkten Missbrauchsvorwurf an Migranten zu sehen ist.⁶⁷ Das dänische Sicherungssystem unterliegt somit seit den 1990er Jahren einer ständigen Transformation und wird heute von vielen Seiten als europäischer Musterfall für „Flexicurity“⁶⁸ gesehen. Die Umgestaltungsprozesse ab 2001 sahen jedoch „substanzielle Kürzungen und ausgeweitete Bedingungen in der Sozialhilfe“⁶⁹ vor. In den letzten Jahren fanden weitere Veränderungen im Bereich der Mindestsicherung statt, die weiter in Richtung *workfare* bzw. Weiterbildung gehen.

Grundprinzipien der sozialen Mindestsicherung⁷⁰

Hinsichtlich der Absicherung für soziale Notfälle spricht man in Dänemark vom sozialen Beistand oder der Sozialhilfe (*Kontanthjælp*). Dabei sollen jene Personen unterstützt werden, welche aus Gründen der Krankheit oder Arbeitslosigkeit keine Möglichkeit haben, sich selbst (und ihre Familie) aus eigenen Kräften und finanziellen Möglichkeiten zu erhalten. Rechtsgrundlage dafür war das Gesetz Nr. 190 vom 24. Februar 2012 über eine aktive Sozialpolitik. Ausführungsorgan für Geldleistungen und Aktivierungsmaßnahmen, an welche die Sozialhilfe gekoppelt ist, ist die Gemeinde. 2014 wurde die Mindestsicherung für alleinstehende Personen unter 30 und mit nicht mehr als einer Grundschulausbildung abgeschafft. Die Leistungen wurden durch ein Stipendium für Studierende oder angehende Studierende ersetzt. Eine weitere Möglichkeit, die Mindestsicherung zu erhalten, ist eine Berufsausbildung zu beginnen oder an „Aktivierungsaktivitäten“ teilzunehmen.

Der Anspruch auf Sozialhilfe besteht nicht mehr unabhängig von der Staatsbürgerschaft. In den letzten Jahren wurden Leistungen für Flüchtlinge gekürzt, sie sind

66 Ebd.

67 Seit den 1990er Jahren steht die Immigrationsdebatte in Dänemark im Vordergrund und wurde vor allem von der Dänischen Volkspartei, welche zwischen 2001 und 2011 duldende Kraft der rechts-liberalen Regierung war, besetzt. So wurden etwa ab 2002 „Sozialhilfeleistungen für Personen mit Migrationshintergrund generell substanziell gekürzt.“ (Fink 2009: 63)

68 Das Flexicurity-Modell wurde von den Niederlanden übernommen und meint eine Lockerung des Kündigungsschutzes, welcher mit hohen Transferleistungen für Arbeitslose bei gleichzeitiger Unterstützung durch aktivierende Maßnahmen zur Rückführung in den Erwerbsmarkt geknüpft ist.

69 Fink 2009: 65.

70 vgl. Europäische Kommission 2017: Dänemark.

niedriger für Personen, die nicht sieben der letzten acht Jahre in Dänemark verbracht haben. Die einzige Ausnahme bilden EU-Bürger. Seit dem Jahr 2016 gibt es zudem eine Deckelung auf Leistungen der Sozialhilfe. Durch eine Bedürftigkeitsprüfung werden Eigentum, Vermögen, Einkommen und andere Leistungen festgestellt. Verfügt der Antragsteller über ausreichend Eigentum oder Vermögen, so wird keine Sozialhilfe ausbezahlt. Ansprüche auf Leistungen anderer sozialer Sicherungssysteme müssen vor Bezug der Sozialhilfe geltend gemacht werden. Des Weiteren ist die Gewährung von Sozialhilfe an die Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen gebunden. Empfänger, welche dazu in der Lage sind, sind zur aktiven Arbeitssuche verpflichtet. Bei Nichtinanspruchnahme der Maßnahmen bzw. Fernbleiben von Programmen oder Arbeit wird die Sozialhilfe für die Zeit des jeweiligen Angebotes gestrichen.

Höhe, Dauer, Zusatzleistungen und Besteuerung

Die Höhe der Sozialhilfe ist in Dänemark einheitlich geregelt und errechnet sich aus dem Höchstbetrag der Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosenleistungen. Dabei erhält etwa ein*e Alleinstehende*r 60% des Höchstbetrages. Ein*e Alleinerziehende*r erhält 80 % des Höchstbetrages. Hat ein Ehepaar ein Kind, so steigert sich dies um 20 %, sprich die Familie erhält 2 x 80 % des Höchstbetrages. Einem kinderlosen Paar stehen 2 x 60 % des Höchstbetrages zu. Für Menschen unter 25 Jahren gibt es Sondersätze.⁷¹ Die Sozialhilfe wird jährlich der allgemeinen Preisentwicklung angepasst. Daraus ergeben sich folgende monatlichen Höchstbeträge⁷² (Stand: Juni 2017):

- ❖ Alleinerzieher*in (über/unter 30 und nicht verheiratet): € 1.992 (DKK 14.808)
- ❖ Alleinerzieher*in (unter 30 und verheiratet): € 1332 (DKK 9.902)
- ❖ Alleinstehende über 30 oder 25 mit mehr als Grundschulausbildung: € 1.499 (DKK 11.143)
- ❖ Alleinstehende zwischen 25–30 mit Grundschulausbildung oder weniger: € 821 (DKK 6.106)
- ❖ Alleinstehende unter 25 mit mehr als Grundschulausbildung: 1) alleine lebend: € 966 (DKK 7.181); 2) bei den Eltern lebend: € 466 (DKK 3.466)
- ❖ Alleinstehende unter 25 mit Grundschulausbildung oder weniger (Stipendium): 1) alleine lebend: € 821 (DKK 6.106); 2) bei den Eltern lebend: € 354 (DKK 2.631)

Nach 6 Monaten, in welchen die Sozialhilfe bezogen wurde, findet für Personen unter 25 Jahren eine Begrenzung statt. Dabei gibt es jedoch trotzdem Zuschläge für Personen im Alter über 25 Jahren mit besonderen Ausgaben für Unterhalt oder Un-

⁷¹ Auch für Paare mit Kindern aus früherer Ehe gibt es eigene Regelungen.

⁷² Ohne Wohngeld

terkunft, als auch für besondere Einzelfälle mit außerordentlichem Bedarf. Zudem werden Zuschläge für individuelle Jobtrainings gewährleistet, welche als Ausgleich für die Kosten dienen, welche sich aus dieser Teilnahme ergeben. Zusätzlich zur sozialen Mindestsicherung kann Wohngeld beantragt werden. Dessen Gewährung wird nach einer objektiven Berechnung auf Grundlage von Wohnungskosten, Haushaltseinkommen, Wohngebiet und Zusammensetzung des Haushaltes einschließlich der anwesenden Kinder entschieden. Die Sozialhilfe unterliegt in Dänemark außerdem der Besteuerung.

2.2.2. Deutschland

Deutschland gilt als Beispiel für die Tradition des Bismarckschen Wohlfahrtssystems und gehört nach Esping-Andersens Typologie zu den konservativen Wohlfahrtsstaaten.

Die Anfänge sozialstaatlicher Sicherung in Deutschland reichen bis ins 19. Jahrhundert zurück (1883 entstand die Krankenversicherung). Das Sozialversicherungswesen, welches der damalige Reichskanzler Bismarck in Hinblick auf die Transformation wirtschaftlicher und sozialer Verhältnisse während der industriellen Revolution und den daraus resultierenden vermehrten gesellschaftlichen Spannungen einführte, war stark leistungs- und beitragszentriert. Es war also nicht als Grundsicherung für alle gedacht, sondern stark erwerbsarbeitszentriert. Die vier Säulen, auf welchen dieses System basierte (Krankenversicherung, Unfallversicherung, Rentenversicherung und Arbeitslosenversicherung), bestehen bis heute. Erweiterungen können vor allem in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg beobachtet werden. Erst mit der Wirtschaftskrise 1973/74 kam es zu Einschnitten und einem finanziellen Rückbau im Bereich der sozialen Sicherungssysteme, welche jedoch seit den 1980er Jahren im Bereich der Sozial- und Familienpolitik wieder ausgebaut wurden (wie etwa die Einführung der Pflegeversicherung 1995 zeigt). Schmid konstatiert zu dieser Zeit eine ambivalente Politik im Bereich der sozialen Sicherungssysteme.⁷³ Mit der rot-grünen Koalition nach 1998 wurden Reformen eingeleitet, mit welchen auch in Deutschland ein Schritt hin zu aktivierenden Maßnahmen beobachtet werden kann und somit eine erste Orientierung weg vom normativen Modell des konservativen Wohlfahrtsstaates. Hanesch meint „[d]ie Aktualität der Armutsthematik ist vor allem darauf zurückzuführen, dass vor dem Hintergrund eines beschleunigten wirtschaftlichen und sozialen Wandels einerseits und einer Neustrukturierung der sozialen Sicherungssysteme andererseits materielle Existenzrisiken im letzten Jahrzehnt zu-

73 vgl. Schmid 2010: 130.

genommen haben.“⁷⁴ Zu den angedeuteten Reformen zählte auch die Einführung des Gesetzespakets Hartz IV, welches heute die Sozialhilfe ersetzt und das unterste Netz der sozialen Sicherung zurück auf die zentralstaatliche Ebene führt⁷⁵ und neben Leistungskürzungen auch ein Mehr an rekommodifizierenden Effekten von *workfare* mit sich brachte („Fordern und Fördern“). Brütt meint, dass die *workfare*-Politik in Deutschland auf einer Kombination aus Anreizpolitik und Paternalismus basiert.⁷⁶ Dies ist in Deutschland insofern interessant, als dass, wie Schwarze anmerkt, ohnehin aktive Leistungsbezieher noch stärker konditionalisiert wurden.⁷⁷

Senghaas-Knobloch konstatiert für Deutschland, dass es durch die Einführung der „Hartz-Gesetze“ zwar „zu einem Abbau der registrierten Arbeitslosigkeit gekommen [ist], aber bis heute nicht zu einem nennenswerten Anstieg der existenzsichernden, sozialversicherten Vollzeitbeschäftigung, welche die Referenzfolie für die Regelungen im Sozialschutz bildet.“⁷⁸

Hartz IV:
weniger
Arbeitslo-
sigkeit,
kaum mehr
existenzsi-
chernde Jobs

Grundprinzipien der sozialen Mindestsicherung⁷⁹

In Deutschland existieren drei unterschiedliche Sozialleistungen zur Sicherstellung des soziokulturellen Existenzminimums für Hilfsbedürftige, welche kein oder nicht genug Einkommen erzielen, um den finanziellen Bedarf ihrer Bedarfsgemeinschaft zu decken. Das sind die (1) Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU), die (2) Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und (3) die Grundsicherung für Arbeitssuchende (Arbeitslosengeld II, ALG II). Die Hilfe zum Lebensunterhalt und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sind Leistungen der Sozialhilfe und werden von den Kommunen verwaltet. Sie erfüllen dieselbe Funktion, jedoch unterscheiden sie sich hinsichtlich des begünstigten Personenkreises. Für das Arbeitslosengeld II sind die Bundesagentur für Arbeit und die kommunalen Träger zuständig.

Hilfe zum Lebensunterhalt/Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung: Diese Leistungen stehen nicht erwerbsfähigen Personen oder einzelnen Mitgliedern einer Haushaltsgemeinschaft zu. Anspruch haben Staatsangehörige, Angehörige von Vertragsstaaten mit Fürsorgeabkommen und Asylberechtigte. Flüchtlinge und Asylwerber erhalten reduzierte Leistungen. Am 11. November 2014 hat der EuGH zudem entschieden, dass EU-MigrantInnen, die nicht aktiv eine Arbeit suchen, keine Sozialleistungen (Hartz IV) erhalten können. Ein tatsächlicher Aufenthalt in Deutschland muss jedenfalls gegeben sein. Für die Hilfe zum Lebensunterhalt sind keinerlei Altersbedingungen erforderlich. Ab dem 65. Lebensjahr oder bei

⁷⁴ Hanesch 2010: 169.

⁷⁵ vgl. Schwarze 2012: 224.

⁷⁶ vgl. Brütt 2009: 73.

⁷⁷ Schwarze 2012: 200.

⁷⁸ Senghaas-Knobloch 2011: 28.

⁷⁹ vgl. Europäische Kommission 2017: Deutschland.

dauerhafter Erwerbsminderung bzw. Erwerbsunfähigkeit ab dem 18. Lebensjahr wird die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gewährt. Des Weiteren werden Bedürftigkeitsprüfungen in Hinsicht auf Eigentum, Vermögen, Einkommen und sonstige Ansprüche durchgeführt. Sowohl die Hilfe zum Lebensunterhalt als auch die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist an aktivierende und begleitende Maßnahmen geknüpft, insofern Leistungsberechtigte in der Lage sind, einer zumutbaren Tätigkeit nachzugehen.

Grundsicherung für Arbeitssuchende: Anspruch auf ALG II haben erwerbsfähige Hilfsbedürftige und ihre Angehörigen. Die Staatsbürgerschaft spielt grundsätzlich keine Rolle. Ausgenommen sind aber etwa Ausländer (und ihre Familienangehörigen), welche in Deutschland weder Arbeitnehmer noch Selbstständige sind, noch aufgrund des Freizügigkeitsgesetzes der Europäischen Union freizügigkeitsberechtigt sind, und zwar für die ersten drei Monate des Aufenthaltes. Ansonsten steht das ALG II jenen BürgerInnen zu, welche ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben. Zudem müssen AntragstellerInnen zwischen 16 und 65 bzw. 67 Jahre alt sein. Auch beim Arbeitslosengeld II werden Eigentum, Vermögen wie auch Einkommen und sonstige Leistungen auf ihre Verwertbarkeit überprüft. Die Grundsicherung für Arbeitssuchende ist auch in Deutschland an aktivierende Maßnahmen geknüpft. Der Leistungsempfänger muss alles versuchen, um seine Hilfsbedürftigkeit zu beenden oder zu verringern und soll somit möglichst schnell wieder in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden. Dabei schließt der Hilfsbedürftige bei der Grundsicherungsstelle eine Eingliederungsvereinbarung ab (ähnlich wie in Großbritannien).

Beschränkung aufgrund Staatsbürgerschaft

Höhe, Dauer, Zusatzleistungen und Besteuerung

Die Höhe der allgemeinen Regelsätze (für Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und Grundsicherung für Arbeitssuchende) unterscheidet sich je nach Alter und der Stellung im Haushalt. Zudem werden diverse Ergänzungen angeboten, wie etwa Mehrbedarfszuschläge für bestimmte Gruppen (Alleinerziehende, Schwangere, ...), einmalige Leistungen (Erstausstattung für Bekleidung,...) oder Bildungs- und Teilhabepakete, um Mehrkosten für Kinder abdecken zu können. Die Regelsätze⁸⁰ (= Höchstbeträge) werden in Deutschland von den einzelnen Bundesländern festgelegt, sind seit dem 1. Jänner 2013 jedoch grundsätzlich deutschlandweit einheitlich (Stand: Juni 2017):

- ❖ Regelbedarf für Haushaltsvorstand oder Alleinstehende: € 409
- ❖ Regelbedarf für zusammenlebende Ehegatten, Lebenspartner und sonstige Partnerschaften: € 368

⁸⁰ Der Regelsatz ist ein Höchstbetrag, dessen Bemessungsgrundlage die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ist. Wohngeld bzw. Heizkostenzuschuss und etwaige Mehrbedarfe sind hier nicht inkludiert.

- ❖ Regelbedarf für Kinder bis zur Vollendung des 6. Lebensjahres: € 237
- ❖ Regelbedarf für Kinder ab Beginn des 7. bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres: € 291
- ❖ Regelbedarf für Kinder ab Beginn des 15. Lebensjahres: € 311

Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erfolgen bis zum Ende der Notlage. Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wird für 12 Monate ausbezahlt und muss dann neu beantragt werden. Das Arbeitslosengeld II wird ebenso solange ausbezahlt wie Hilfsbedürftigkeit besteht, jedoch nach 6 Monaten überprüft. Kosten für Wohnung und Heizen werden im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zur Gänze übernommen. Bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende werden die Leistungen für Heizen und Wohnen ebenso ersetzt, insofern sie angemessen sind. Die soziale Mindestsicherung in Deutschland unterliegt nicht der Besteuerung.

Niedrige
Regelsätze,
aber Wohnkosten werden übernommen

2.2.3. Frankreich

Esping-Andersen zählt Frankreich zu den kontinentaleuropäischen, sprich konservativen Wohlfahrtsregimen.⁸¹ Der Staat interveniert in diesen Staaten deutlich stärker als in liberalen Wohlfahrtsstaaten und greift vor allem was monetäre Zuwendungen betrifft stärker ins Private ein. Dennoch wird Frankreich oftmals auch als Mischtypus bezeichnet, welcher sowohl Merkmale des liberalen, als auch des sozialdemokratischen und des konservativen Modells aufweist.

Ursprünglich war die Rolle des Staates in Frankreich eher gering. Individualismus und Liberalismus als vorherrschende Ideologien mit der Betonung auf wirtschaftlicher Freiheit und individueller Entfaltung verteidigten die Ansicht, dass der Staat nicht in persönliche Bereiche wie Arbeitssituation oder Familie eingreifen sollte. Mit den wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen im Zuge der Industrialisierung hingegen wurden von der Arbeiterschaft Vereine zur gegenseitigen Unterstützung gegründet. Diese waren illegal organisiert, ebneten jedoch den Weg für die Forderung nach staatlicher Fürsorge. 1898 wurden die Vereinigungen der Arbeiter und andere private Initiativen legalisiert und vom Staat unterstützt. Zunehmend bildete sich quer durch die französische Bevölkerung eine Akzeptanz dieses (fakultativen) Versicherungsgedankens, weshalb um die Jahrhundertwende mehr und mehr Möglichkeiten vom Staat geschaffen wurden. Erst ab den 1930er Jahren ist ein umfas-

⁸¹ vgl. Esping-Andersen 1990: 27.

sender Aufbau des sozialen Sicherungssystems in Frankreich zu beobachten, welcher nach dem Zweiten Weltkrieg noch beträchtliche Erweiterungen erfahren sollte. Dies endete jedoch schließlich aufgrund heterogener Interessenkonstellationen.

Um auf eine Einordnung des französischen Modells zurückzukommen gleicht Frankreich in Hinsicht auf die Leistungs- und Finanzierungsstruktur eher Deutschland, doch zahlreiche Eigenheiten, wie etwa die Pluralität von Familienformen und die hohe Frauenerwerbstätigkeit, zeigen auch die Unterschiede zu Deutschland auf und weisen auf seine Nähe zum sozialdemokratischen Modelltyp hin. Schmid merkt an, „dass Frankreich heute ein zwar umfassendes und breit deckendes Netz an sozialer Sicherung hat, aber auch eines, das komplex und zersplittert ist und zudem von unabhängigen, ständisch organisierten Verbänden geprägt ist.“⁸² Die soziale Mindestsicherung fand ihren Ursprung in der Einführung des Mindesteinkommens zur Wiedereingliederung (1988) unter der sozialistischen Partei und basiert auch noch heute auf einer Umverteilungspolitik und dem Gedanken der gesellschaftlichen Solidarität.⁸³ Im Bereich der Sozialpolitik wurde diese ideologische Linie weiter verfolgt. Es sind jedoch Merkmale einer liberalen Arbeits- und Sozialpolitik erkennbar, welche *workfare* propagiert.

Grundprinzipien der sozialen Mindestsicherung⁸⁴

In Frankreich werden diverse sozialstaatliche Transferleistungen zur sozialen Mindestsicherung gezählt. Diese werden auf nationaler Ebene festgelegt und unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Zielsetzungen. Es handelt sich also in Frankreich um ein komplexes Netz unterschiedlicher, oftmals kategorischer Leistungen, die sich an bestimmte Zielgruppen richten.⁸⁵ Dabei sind das Aktive Solidaritätseinkommen, die Beihilfe für behinderte Erwachsene, die zusätzliche Invaliditätsbeihilfe, die Solidaritätsleistung für Ältere, die Besondere Solidaritätsleistung, die Wartezeitbeihilfe und die vorübergehende Solidaritätsleistung zu nennen.

Mischsystem aus verschiedenen Einkommen und Beihilfen

Das **Aktive Solidaritätseinkommen** (*revenu de solidarité active*, RSA) wurde im August 2015 mit dem *Beschäftigungsbonus* (*prime pour l'emploi*) zu einem einheitlichen System verbunden (*prime d'activité*), auf das auch unter 25-jährige Anspruch haben. Das RSA ist ein ergänzendes Einkommen für Personen mit unzureichendem Arbeitseinkommen, um deren Existenzsicherung zu garantieren, Exklusion zu bekämpfen und Beschäftigung zu fördern.. Darüber hinaus wird es auch an Antragsteller ausgezahlt, welche einen Mindestzeitraum an Beschäftigung und das Nicht-

82 Schmid 2010: 165.

83 Schmid 2010: 179.

84 vgl. Europäische Kommission 2017: Frankreich.

85 vgl. Castegnaro et al. 2011: 21.

erreichen der Altersbestimmungen für den Anspruch auf Altersrente (derzeit 65 Jahre) nachweisen können.

Beihilfe für behinderte Erwachsene (*allocation aux adultes handicapés*, AAH): Diese stellt eine Mindestsicherung für behinderte Erwachsene dar, welche im Alter zwischen 20 und bis zum Erreichen der Altersbestimmungen für den Anspruch auf Altersrente ausgezahlt wird.

Solidaritätsleistung für ältere Menschen (*allocation de solidarité aux personnes âgées*, AS-PA): Diese ist eine ergänzende Sozialleistung für ältere Personen, welche keine oder nicht genügend Versicherungsjahre aufweisen und die Altersbestimmungen für den Anspruch auf Altersrente erreicht haben.

Zusätzliche Invaliditätsbeihilfe (*Allocation supplémentaire d'invalidité*, ASI): Ähnlich wie die Solidaritätsleistung für ältere Menschen ist die zusätzliche Invaliditätsbeihilfe eine ergänzende Sozialleistung für Personen mit Behinderung, die keine oder nicht genügend Versicherungsjahre aufweisen. Sie darf bis zum Erreichen der Altersbestimmungen für den Anspruch auf Altersrente beansprucht werden.

Besondere Solidaritätsbeihilfe (*allocation de solidarité spécifique*, ASS): Diese soll die Sicherung eines Mindesteinkommens für erwerbsfähige Personen gewährleisten. Voller Leistungsanspruch besteht dann, wenn das Einkommen unter einen bestimmten Grenzwert fällt. Der Antragsteller darf die Anspruchsbedingungen für einen vollen Rentenbezug nicht erfüllen.

Wartezeitbeihilfe (*allocation temporaire d'attente*, ATA): Hat ein Arbeitssuchender keinen Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, so kann er Wartezeitbeihilfe beantragen.

Die französische Staatsbürgerschaft ist für den Bezug dieser Leistungen nicht erforderlich, aber AusländerInnen müssen ihren rechtmäßigen, dauerhaften und tatsächlichen Wohnsitz in Frankreich haben. Die Wartezeitbeihilfe darf auch von AsylwerberInnen, AusländerInnen mit vorübergehendem oder subsidiärem Schutz, staatenlosen Personen und Personen, welche aus dem Ausland zurückkehren und auf Wiedereingliederung warten, in Anspruch genommen werden. Weitere Bedingungen unterliegen der Bedürftigkeitsprüfung (Eigentum, Vermögen, Einkommen und andere Leistungen). Verfügt der Antragsteller über ausreichend Eigentum oder Vermögen, um seine finanziellen Bedürfnisse zu decken, so wird keine Sozialhilfe ausbezahlt. Etwaige andere Transfers aus Sozialleistungen des ersten Sicherungsnetzes haben Vorrang. Das Aktive Solidaritätseinkommen ist an die Verpflichtung geknüpft, sich eine Arbeit zu suchen und alles zu versuchen, so schnell wie möglich in den

Leistungen
unabhängig
von Staats-
bürgerschaft

Arbeitsmarkt eingegliedert zu werden.⁸⁶ Auch bei der Besonderen Solidaritätsbeihilfe, der Wartezeitbeihilfe und der Vorübergehenden Solidaritätsleistung sind (re-)aktivierende Programme zu absolvieren.

Höhe, Dauer, Zusatzleistungen und Besteuerung

Die Höhe des Betrages hängt von der Zusammensetzung des Haushaltes und dessen finanziellen Mitteln ab. Beim Aktiven Solidaritätseinkommen (Bezugszeitraum von 3 Monaten) werden folgende maximale Transferleistungen⁸⁷ gewährt⁸⁸ (Stand: Juni 2017):

- ❖ Alleinstehende: € 535
- ❖ Alleinerzieher*in mit einem Kind: € 802
- ❖ Paar mit 2 Kindern: € 1 123
- ❖ Paar mit 3 Kindern: € 1 284

Die Beihilfe für behinderte Erwachsene (Bezugszeitraum von mindestens einem Jahr und höchstens 5 Jahren oder 10 Jahren bei unveränderter Behinderung) beträgt monatlich € 810,89 (wobei es auch hier noch weitere Zulagen gibt), bei der Besonderen Solidaritätsbeihilfe (erneuerbarer Bezugszeitraum von 6 Monaten) entspricht der maximale Tagessatz € 16,32, bei der Wartezeitbeihilfe (monatlich erneuerbar bis zu höchstens 12 Monaten) entspricht er € 11,49. Im Rahmen der Solidaritätsleistung für ältere Menschen (Leistungsbezug ist möglich, solange die Bedingungen erfüllt sind) werden für Alleinstehende monatlich bis zu € 803 zur Verfügung gestellt, bei der zusätzlichen Invaliditätsbeihilfe (Leistungsbezug ist möglich, solange die Bedingungen erfüllt sind) bis zu € 405,38. Zusätzlich zu den angegebenen Leistungen kann Wohngeld beantragt werden, bei welchem der Antragsteller einer Bedürftigkeitsprüfung unterliegt, wobei finanzielle Mittel, Familienzusammensetzung, Wohnort, Miete und die Anzahl der Kinder oder unterhaltsberechtigten Personen berücksichtigt werden.

Das Aktive Solidaritätseinkommen, die zusätzliche Invaliditätsbeihilfe, die Solidaritätsleistung für ältere Menschen und die Beihilfe für behinderte Erwachsene unterliegen, anders als die Besondere Solidaritätsbeihilfe, die Wartezeitbeihilfe und die Vorübergehende Solidaritätsleistung, nicht der Besteuerung.

⁸⁶ Das RSA löste 2009 das alte System ab und hat einen stärkeren aktivierenden Charakter als es beim RMI der Fall war. (vgl. Castegnaro et al. 2011: 31)

⁸⁷ Höchstbeträge

⁸⁸ Die Beträge enthalten die Familienleistungen, jedoch nicht bestimmte besondere Leistungen.

2.2.4. Großbritannien

Großbritannien vertritt als liberaler Wohlfahrtsstaat das normative Modell des Beveridge-Typus; „soziale Anspruchsrechte gelten als nur gering entwickelt und unterliegen einer individuellen Bedürftigkeitsprüfung.“⁸⁹ Jedoch ist auch für Großbritannien zu sagen, dass es Merkmale eines konservativen und sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaates aufweist, also ebenso wie Frankreich eine Hybridform darstellt.⁹⁰

Die früh einsetzende Industrialisierung resultierte in einer Neuregelung der Armenfürsorge (1834), welche sich an einer individualistischen Grundhaltung orientieren sollte. Als Unterstützungsleistungen für bestimmte Gruppierungen wurden im weiteren Verlauf des 19. Jahrhunderts Vereinigungen und Gewerkschaften gegründet, welche jedoch primär einer wohlhabenderen Schicht zuteil wurden. In Großbritannien können erste sozialpolitische Reformen zu Anfang des 20. Jahrhunderts festgestellt werden, als die allgemeine und verpflichtende Sozialversicherung eingeführt wurde (1911).

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges kann man in Hinsicht auf das soziale Sicherungssystem von einer maßgeblichen Ausweitung sprechen, welche auf den Beveridge-Report von 1942 zurückgeht. Das heutige britische System sozialer Sicherung basiert im Wesentlichen auf den Eckpfeilern von damals.⁹¹

Wie auch in einigen anderen europäischen Ländern ist in den 1980er Jahren ein Rückbau sozialstaatlicher Leistungen zu beobachten, welcher in Großbritannien vor allem auf den Thatcherismus und die zunehmende neokonservative Kritik an den Ausgaben für den Wohlfahrtsstaat zurückzuführen ist. Ende der 1990er Jahre wurde sodann der „Dritte Weg“ von Tony Blair und New Labour eingeschlagen, welcher eine weitere Neuorientierung in der Sozialpolitik mit sich brachte. So spricht Leibetseder von einem „schleichenden Paradigmenwechsel hin zu einem aktivierenden Staat, der die Kommodifizierung der Arbeitsleistung breiterer Bevölkerungsschichten zum Ziel hat, die mit neuen Instrumenten verfolgt wird und inkrementelle Änderungen beinhaltet.“⁹² Mit dem *New Deal* wurde „welfare to work“ zum neuen Paradigma der britischen Sozialpolitik erhoben.

89 Zapka 2012: 93.

90 Schmid konstatiert folgendes: „Insofern Versicherungsleistungen gegenüber bedarfsabhängigen Fürsorgeleistungen dominieren, weist es Elemente des konservativen Wohlfahrtsstaatstypus auf“ und es ist „eine gewisse Nähe zum sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatstyps festzustellen, insbesondere aufgrund des universalen Charakters des sozialen Sicherungssystems – also der Erfassung der gesamten Bevölkerung – sowie aufgrund des hohen Stellenwertes der öffentlichen Produktion von Wohlfahrtsleistungen.“ (188).

91 vgl. Schmid 2010: 187.

92 Leibetseder 2009: 47.

Würde das britische Modell in anderen europäischen Staaten wohl kaum akzeptiert sein, so genießt es in Großbritannien aufgrund der politisch-kulturellen Wurzeln der individualistischen Idee breite Akzeptanz bei der Bevölkerung. Das Land orientiert sich so heute an der Auszahlung einer sozialen Mindestsicherung, welche sehr niedrig angesetzt und an diverse Bedingungen gebunden ist, was auf das Leitbild minimaler staatlicher Intervention zurückzuführen ist, aber auch starke Merkmale der Rekommodifizierung aufweist. Dabei bleibt das Armutsrisiko trotz allem aber ein wesentliches Problem.⁹³

Lange Tradition, aber sehr geringe Unterstützungen

Das Mindestsicherungssystem wird seit 2013 in Richtung eines Systems namens Universal Credit (UC) umgearbeitet. Das die Komplexität des derzeitigen Systems reduzieren und den Anreiz, wieder zu arbeiten, verstärken. Es soll insgesamt 6 Sozialleistungen (Jobseeker's Allowance, Housing Benefit, Working Tax Credit, Child Tax Credit, income based Employment und Support Allowance and Income Support) ersetzen und bis 2021 flächendeckend eingeführt sein. Bis heute ist UC jedoch nur in einem kleinen Umfang implementiert.⁹⁴

Grundprinzipien der sozialen Mindestsicherung⁹⁵

In Großbritannien gibt es derzeit noch unterschiedlichste Leistungen, welche der Bedürftigkeitsprüfung unterliegen und zur finanziellen Unterstützung von Personen, deren Einkommen und etwaige andere Einkünfte oder Kapital unter einem bestimmten Wert liegen, zur Verfügung stehen. Die britische Staatsbürgerschaft ist keine Voraussetzung, um diese Leistungen zu beziehen, wohl aber ein tatsächlicher Aufenthalt im Staatsgebiet. Alle Leistungen, außer der Steuergutschrift für Rentner, können ab einem Alter von 16 Jahren beantragt werden, insofern die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind. Die *Einkommensbeihilfe* (Income Support) ist ein bedürftigkeitsabhängiges, steuerfinanziertes System der finanziellen Hilfe für Personen ohne Vollzeitbeschäftigung, deren Einkommen unter eine bestimmte Grenze fällt, welche sich aber nicht arbeitslos melden müssen. Ähnlich ist auch die *Arbeitslosenbeihilfe* (*Income-based Job-seeker's Allowance*), welche ebenfalls eine bedürftigkeitsabhängige, steuerfinanzierte Maßnahme ist, jedoch für jene, deren Gesamteinkommen unter einen bestimmten Grenzwert fällt und welche arbeitslos gemeldet sind. Die *Steuergutschrift für Rentner* (*Pension Credit*) dient als Mindestsicherung für Personen über dem gesetzlichen Rentenalter von Frauen (60 Jahre). Die *Beschäftigungs- und Unterstützungsbeihilfe* (*Employment and Support Allowance, ESA*) ist eine Sozialhilfe für Personen, welche aufgrund von Krankheit oder Behinderung erwerbsunfähig sind.

Ein System unterschiedlichster Leistungen

⁹³ vgl. Mohr 2007: 78.

⁹⁴ European Parliament Report on Minimum Income 2017.

⁹⁵ vgl. Europäische Kommission 2017: Vereinigtes Königreich.

Hinsichtlich der Bedürftigkeitsprüfung gibt es ebenfalls Unterschiede zwischen den einzelnen Leistungen. Allgemein werden jedoch Einkommen, Eigentum, Vermögen und etwaige andere soziale Sicherungsleistungen berücksichtigt. Die Arbeitslosenhilfe ist an aktivierende Maßnahmen geknüpft. BewerberInnen müssen für jegliche Arbeit offen sein, sich aktiv um Arbeit bemühen und ein sogenanntes *Jobseeker's Agreement* unterschreiben, in welchem der Arbeitssuchende über die Art der Arbeit, Stunden und Aktivitäten im Rahmen der Arbeitssuche genau Protokoll führen muss. Ähnlich ist dies bei der Beschäftigungs- und Unterstützungsbeihilfe, bei welcher jene, die in Zukunft wieder arbeitsfähig sind, dazu verpflichtet sind, an Beschäftigungsaktivitäten teilzunehmen. Bei Verweigerung oder Nichtinanspruchnahme der Programme drohen Sanktionen.

Strenge
Auflagen für
Arbeitslose

Höhe, Dauer, Zusatzleistungen und Besteuerung

Eine Mindestsicherung wird dann ausbezahlt, wenn die Einkünfte des Antragstellers unter einen bestimmten Mindestsatz fallen. Die Leistungssätze (= Höchstbeiträge) werden individuell und wöchentlich ausbezahlt⁹⁶ (Stand: Juni 2017):

Auszahlun-
gen wö-
chentlich

- ❖ Alleinstehende ab 25 J.: € 82,30 (GBP 72,4)
- ❖ Alleinerzieher*in ab 18 J.: € 82,30 (GBP 72,4)
- ❖ Ehepaare, beide Partner über 18 J.: € 129,30 (GBP 113,7)
- ❖ Unterhaltsberechtigtes Kind unter 18 J.: € 75,40 (GBP 66,33)

Zudem gibt es sogenannte Zulagen in Form wöchentlicher Beiträge⁹⁷ :

- ❖ Familien: € 19,80 (GBP 17,49)
- ❖ Personen mit Behinderungen und Pflegepersonen können wöchentlich einen Betrag von € 25 (GBP 22) – € 160,70 (GBP 141,1) erhalten je nach Grad der Bedürfnisse. € 160,70 ist der Höchstbeitrag.

Die Leistungen können solange bezogen werden, solange Bedürftigkeit besteht und die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind. Neben diesen Leistungen gibt es in Großbritannien Wohngeld (*Housing Benefit*) und Beihilfe zur lokalen Steuer (*Council Benefit Tax*). Beide basieren auf einem bedürftigkeitsabhängigen System, sind steuerfinanziert und werden von den Gemeinden ausbezahlt. Einkommensbeihilfe und einkommensabhängige Beschäftigungs- und Unterstützungsbeihilfe unterliegen nicht der Besteuerung.

⁹⁶ Dabei handelt es sich um Fixbeträge; zudem gibt es differenzierte Zulagen, welche im Text angeführt sind.

⁹⁷ Ausgewählte Beispiele

2.2.5. Niederlande

In den Niederlanden kann man von zwei Phasen wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung sprechen, weshalb man auch von einem hybriden Wohlfahrtsstaatsmodell spricht, innerhalb dessen unterschiedliche sozialpolitische Ansätze aufeinandertreffen.

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts basierte das niederländische Sozialversicherungsmodell auf dem deutschen und österreichischen Vorbild, sprich auf dem Bismarck-schen bzw. konservativen Modell. Unklar war man sich nur darüber, ob die Wirtschaft oder der Staat die Versicherungen tragen sollte, weshalb es zur Ausbildung eines dualistischen Systems kam, „an dem der Staat und die Organisationen der Wirtschaft beteiligt waren.“⁹⁸

In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg wandte man sich den Plänen von Beveridge zu, welcher nicht nur eine Erweiterung des Versichertenkreises vorsah, sondern auch eine Erhöhung der Leistungssätze. Somit umfassten die Versicherungsleistungen nun jene Personen, welche ihren Wohnsitz in den Niederlanden hatten, und orientierten sich an einem gesetzlichen Mindestsatz und nicht mehr an Beiträgen. Dabei existierten sogenannte Volksversicherungen und klassische Arbeitnehmersicherungen nebeneinander. Diese komplexe und vielschichtige Struktur besteht auch heute noch. Der Ausbau des Wohlfahrtsstaates nach 1960 ist deshalb ein Sonderfall in Westeuropa, da hinsichtlich der parlamentarischen Dominanz die Christdemokraten dominierten und auch die Gewerkschaften und der Organisationsgrad der Arbeiterschaft nicht sehr hoch waren. In den Niederlanden ist jedoch die christliche Komponente bei konservativen Parteien zentral (Solidarität und Nächstenliebe), was bedeutet, „dass religiöse Ideologien und Leitsätze hier größeren Stellenwert besitzen und den Auf- und Ausbau des Wohlfahrtsstaates beeinflusst haben.“⁹⁹

Christliche
Motive ha-
ben lange
den Wohl-
fahrtsstaat
beeinflusst

Aufgrund wirtschaftlicher Probleme wurden in den 1980er Jahren diverse Sozialleistungen gekürzt oder gänzlich gestrichen, was zu einer finanziellen Erholung, aber auch zu einer Änderung des Leitbildes des Wohlfahrtsstaates in den Niederlanden führte. So meinen Yerkes und van der Veen, die Reformen „demonstrate a gradual shift from original policy designs to a different model of welfare [...] leading to a market-driven managed liberalization of the welfare state.“¹⁰⁰ Diese vielfachen Reformvorhaben wurden von unterschiedlichen Regierungen umgesetzt; ein Trend zu aktivierenden Maßnahmen und *workfare* war dabei auch in den Niederlanden beobachtbar. Im Jahr 1999 wurde das sogenannte „Flexicurity-Gesetz“ verabschiedet, welches sich in aktivierende arbeitsmarkt- und sozialpolitische Strategien einreichte.

⁹⁸ Schmid 2010: 203.

⁹⁹ Schmid 2010: 208.

¹⁰⁰ Yerkes und van der Veen 2011: 433.

„In den letzten Jahren wurden zwar vor allem liberale Elemente auf- und ausgebaut, [...] dennoch sind paternalistische und sozialdemokratische Elemente nicht unbedingt zurückgedrängt worden“¹⁰¹, konstatiert Schmid für das niederländische System.

Dem niederländischen Weg sozialer Sicherungen dürften jedoch weitere, gravierende Veränderungen bevorstehen, hat die Regierung schon 2013 weitere Sparmaßnahmen angekündigt und das „Ende des Wohlfahrtsstaates“¹⁰² sowie die Wandlung hin zu einer Beteiligungsgesellschaft, wo die Menschen mehr Verantwortung für sich und ihre Angehörigen übernehmen müssten.

Ende des Wohlfahrtsstaates angekündigt

Grundprinzipien der sozialen Mindestsicherung¹⁰³

Die soziale Mindestsicherung ist in den Niederlanden im Gesetz über Arbeit und Sozialhilfe geregelt. Bis zum Jahr 2012 bestand auch ein Gesetz über die Investierung in Jüngere, welches eine Einkommensvergütung wie auch Arbeits- und Bildungsangebote für Menschen zwischen 18 und 27 regelte. Dieses wurde jedoch abgeschafft und größtenteils in die allgemeine Sozialhilfe integriert. Mit Januar 2015 gab es einschneidende Veränderungen im sozialen Sektor. Es wurden viele Bereiche der Sozialpolitik von der nationalen auf die lokale Ebene verlagert. Lokale Autoritäten sind nun hauptverantwortlich für die Bereitstellung von Sozialhilfe und ähnlichen Aufgaben.

Die Sozialhilfe in den Niederlanden ist eine finanzielle Unterstützung für jene, welche die Lebenserhaltungskosten für sich selbst oder ihre Familie nicht mehr aufbringen können, und somit in ihrer Existenz bedroht sind. Diese Sozialhilfe, welche auf die lokale Ebene verlagert, aber dennoch national geregelt ist, kann durch etwaige Leistungen einzelner Gemeinden ergänzt werden. Hinsichtlich der Staatsbürgerschaft existieren keinerlei Bedingungen. Wer Sozialhilfe beantragt, muss jedoch seinen rechtmäßigen Wohnsitz in den Niederlanden haben und älter als 18 Jahre alt sein. Zusätzliche Bedingungen unterliegen der Bedürftigkeitsprüfung. Dazu gehören Kapital und alle Einkünfte. Nicht berücksichtigt werden Vermögen bis zu einer Grenze von € 11.840 für verheiratete Personen, Lebenspartner und Alleinerziehende und € 5.920 für Alleinstehende. Die Sozialhilfe ist eine ergänzende Transferleistung und dient als letztes Sicherungsnetz. Des Weiteren sind Empfänger der Sozialhilfe angehalten, sich möglichst schnell wieder ins Erwerbsleben einzugliedern und zudem „verpflichtet, dem Arbeitsvermittlungsprozess offen zur Verfügung zu ste-

Leistungen unabhängig von Staatsbürgerschaft

¹⁰¹ Schmid 2010: 220.

¹⁰² <http://www.zeit.de/news/2013-09/17/niederlande-niederlaendische-regierung-ruft-ende-es-wohlfahrtsstaates-aus-17195404> (Abrufdatum: 20.09.2013).

¹⁰³ vgl. Europäische Kommission 2017: Niederlande.

hen.“¹⁰⁴ Gesundheitliche und soziale Umstände werden dabei berücksichtigt. Bei etwaigen Schwierigkeiten helfen soziale Dienste bei der Suche nach Arbeit oder Maßnahmen. Dabei können auch Schulungen und Prämien angeboten werden. Der Antragsteller ist außerdem verpflichtet, gemeinnützige Arbeit, welche ihm zumutbar ist, zu leisten. Diese wird von der zuständigen Gemeinde zugeteilt. Verweigert der Sozialhilfeempfänger die Zusammenarbeit, wie etwa den Besuch von Schulungen, so drohen Sanktionen (Kürzung oder gänzliche Streichung der finanziellen Unterstützung).

Höhe, Dauer, Zusatzleistungen und Besteuerung

Die Standardsätze für die soziale Mindestsicherung in den Niederlanden sind an den gesetzlichen Mindestlohn gekoppelt und werden zweimal pro Jahr angepasst. Verheiratete und unverheiratete Paare erhalten 100 % des Standardsatzes¹⁰⁵, Alleinstehende 50% und Alleinerziehende 70 %. Die monatlichen Nettostandardsätze¹⁰⁶ für Personen zwischen 21 und 65 Jahren sind (Stand: Juni 2017):

- ❖ Paar (verheiratet/unverheiratet, mit oder ohne Kinder): € 1.551,60
- ❖ Alleinerziehender: € 1.086,12
- ❖ Alleinstehender: € 775,80

Zusätzlich wird eine Urlaubszulage von 8 % der jeweiligen Sätze gezahlt. Für Personen zwischen 18–20 Jahren fallen die jeweiligen Sätze niedriger aus. Von den lokalen Behörden kann Alleinerziehenden und Alleinstehenden noch ein Zuschuss von bis zu € 310,32 gezahlt werden, wenn Wohnkosten vorliegen und die Miete selbst bezahlt werden muss. Allgemein unterliegt die niederländische Sozialhilfe keiner besonderen zeitlichen Begrenzung. Hinsichtlich eines Wohnkostenzuschusses ist zu sagen, dass die pauschalierte Sozialhilfe grundsätzlich auch die Kosten für eine Unterkunft abdecken sollte. Dennoch kann eine Person Mietzuschuss beantragen. Die Leistungen der Sozialhilfe in den Niederlanden unterliegen nicht der Besteuerung.

2.2.6. Österreich

Auch in Österreich reicht das System der sozialen Sicherung, wie in Deutschland, bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts zurück. In den 1860er Jahren wurde die Armenfürsorge eingerichtet, welche jedoch ein sehr durchlässiges soziales Netz darstellte. Österreich als Bismarckscher bzw. konservativer Wohlfahrtsstaat reagier-

104 Schmid 2010: 217.

105 Auch hier handelt es sich um Höchstbeträge.

106 Ohne Familienleistungen

te Ende des 19. Jahrhunderts auf die immer brisanter werdende Arbeiterfrage und installierte mehr und mehr Regelungen zum Schutz der arbeitenden Bevölkerung. Das soziale Sicherungssystem basierte auf Beiträgen und war somit stark lohn- und arbeitszentriert, was bedeutete, dass soziale Rechte stark an Arbeit und Klasse gebunden waren.

Nach dem Ersten Weltkrieg erfolgte eine erste umfangreiche Sozialgesetzgebung: mit dem Achtstundentag, Betriebsräten, Urlaubsregelungen sowie einer Arbeitslosen- und Altersversicherung galt Österreich als sozial sehr fortschrittliches Land. Nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgte vorangetrieben durch die Sozialpartnerschaft von Wirtschaft und Gewerkschaften und insbesondere ab den 1970er-Jahren unter der sozialdemokratischen Alleinregierungen von Bruno Kreisky der fortdauernde Ausbau des Sozialstaates, weshalb man zu dieser Zeit auch erstmals von einer aktiven Arbeitsmarktpolitik sprechen kann. Der rasche Strukturwandel, welcher auch in anderen europäischen Ländern beobachtet werden kann, führte ab Mitte der 1970er Jahren auch in Österreich zu steigender Arbeitslosigkeit. Als Antwort darauf wurde die aktive Arbeitsmarktpolitik noch weiter ausgeweitet, um Erwerbslose durch neue Ansätze und Leistungen zu unterstützen, um sie wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Vor allem seit den 1990er Jahren können auch in Österreich aktivierende und restriktive Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik beobachtet werden. „Dazu gehören ein schwierigerer Zugang zu Leistungen, eine stärkere Verpflichtung zur Eigeninitiative, vermehrte Sanktionen oder die tendenzielle Senkung des Leistungsbezuges durch neue Berechnungsmodalitäten.“¹⁰⁷ Sozialleistungen wurden zu dieser Zeit auch deshalb gekürzt, weil arbeitslose Menschen zunehmend als Sozialschmarotzer bezeichnet wurden, welche sich in ihrer sozialen Hängematte ausruhen würden (so die Rhetorik der rechten Opposition). Dies war auch ein Ziel der Mitte-Rechts Regierung nach 2000, weshalb Sozialhilfeleistungen merklich gekürzt wurden. Aber auch unter der SPÖ-ÖVP-Regierung wurden ab 2008 Zumutbarkeitsbestimmungen weiter verschärft.¹⁰⁸ Es können aber auch Verbesserungen im Bereich der Sozialhilfe beobachtet werden, vor allem die Schaffung der bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) im Jahr 2010. Ziel war es, die materielle Mindeststandardleistung auf einem meist höheren Niveau als bei den bisherigen Sozialhilferichtsätzen zu vereinheitlichen und als Rechtsanspruch zu gestalten.¹⁰⁹ Sie bindet die Grundsicherung an eine stärkere Erwerbsorientierung als dies zuvor der Fall war, bezieht die BMS-Bezieher in die gesetzliche Krankenversicherung mit ein und verbessert den Zugang zu Leistungen bei einem gleichzeitigen Abbau der Non-Take-

Lange und vorbildliche sozialstaatliche Tradition

Bedarfsorientierte Mindestsicherung ab 2010

107 Stelzer-Orthofer 2011: 145.

108 Stelzer-Orthofer 2011: 150.

109 vgl. Tálos 2012: 12.

up-Rate.¹¹⁰ Vor allem auf dem Land existiert noch immer eine gewisse Scheu, die BMS zu beantragen, während dies für den städtischen Raum in geringerem Maße zu beobachten ist.¹¹¹ Nach Angaben des Sozialministeriums schwankt die Take-up-Rate zwischen 20 % in Kärnten und 77 % in Wien.¹¹² Die Nennungen zu einer missbräuchlichen Inanspruchnahme bewegen sich zwischen 0 und 5 %.¹¹³

Auch Tálos sieht in der Bedarfsorientierten Mindestsicherung ansatzweise einen „Paradigmenwechsel im Umgang mit aktuellen gesellschaftlichen Problemlagen“, doch er merkt auch an, dass „[e]rst die Rauslösung aus Sichtweisen des Missbrauchsvorbehaltes gegenüber Bezieherinnen und Beziehern [...] und eine offensive Politik der Sicherung von Teilhabechancen angesichts verstärkter sozialer Ausgrenzung [...] die sozialen Sicherungssysteme armutsfester machen und mehr Teilhabegerechtigkeit schaffen“¹¹⁴ könnten. Während in Hinblick auf die Ausgestaltung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung noch inhaltliche Verbesserungen möglich wären, fordern Stanzl und Pratscher strukturelle Reformen auf der Ebene des ersten Sicherungsnetzes, aber auch im Bereich der Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Integrationspolitik.¹¹⁵ 2016 zerbrach das System einheitlicher Mindestsätze in Österreich, weil eine neuerliche Vereinbarung der Bundesländer dazu nicht mehr zustande kam. Seither gestalten die Bundesländer die Mindestsicherung – wie zuvor die Sozialhilfe – nach eigenen Vorstellungen.

Grundprinzipien der sozialen Mindestsicherung¹¹⁶

In Österreich ersetzte die Bedarfsorientierte Mindestsicherung seit 2010 die Sozialhilfe. Sie sollte zu einer einheitlichen Regelung, also Mindeststandards in allen Bundesländern führen, was jedoch nur partiell gelungen ist. So existieren neun unterschiedliche Gesetze zur Sozialhilfe bzw. zur Mindestsicherung¹¹⁷. Seit dem 1. Jänner 2017 ist die bundesweite Übereinkunft zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung endgültig weggefallen. Trotz dieser Entwicklung gibt es immer noch zahlreiche Gemeinsamkeiten, aber eben auch Unterschiede.

Ziel der Bedarfsorientierten Mindestsicherung ist es, jene Personen finanziell zu unterstützen, welche ihren Lebensbedarf bzw. den ihrer Familie nicht selbst decken

9 unterschiedliche Regelungen in den Bundesländern

Beschränkungen hinsichtlich Staatsbürgerschaft

110 vgl. Steiner und Wakolbinger 2012: 259; Stanzl/Pratscher 2012: 16.

111 vgl. Riesenfelder 2012: 37.

112 http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20130819_OTS0009/mindestsicherungsluecke-nicht-hilfe-und-sozial-anhang (Abrufdatum: 20.09.2013).

113 vgl. Riesenfelder 2012: 38.

114 Tálos 2012: 14.

115 vgl. Stanzl/Pratscher 2012: 21.

116 vgl. Europäische Kommission 2017: Österreich.

117 So gibt es in manchen Bundesländern etwa höhere Leistungen für bestimmte Personengruppen. Zu einer eingehenden Analyse der Bedarfsorientierten Mindestsicherung und den unterschiedlichen Standards in den einzelnen Bundesländern siehe Hauenschild, Barbara (Oktober 2012) „Mindestsicherung in Österreich: Weiterhin Unterschiede zwischen den Ländern.“ Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung.

können. Sie ist ein allgemeines beitragsunabhängiges System und als subsidiäres soziales Netz anzusehen, was bedeutet, dass sie je nach Einkommen oder anderen Leistungen entweder als Differentialleistung oder in voller Höhe ausbezahlt wird. Hinsichtlich der Staatsangehörigkeit ergibt sich, anders als in den meisten anderen Ländern, welche hier als Vergleichsfälle dienen, ein anderes Bild. Grundsätzlich wird die bedarfsorientierte Mindestsicherung nur an Inländer, Konventionsflüchtlinge und EU-Bürger gewährt. Im Burgenland, in Niederösterreich und Oberösterreich müssen Personen fünf der letzten sechs Jahre in Österreich verbracht haben. Bis diese Wartezeit erfüllt ist, müssen Personen mit deutlich reduzierten Leistungen rechnen („Mindestsicherung light“). Alles was darüber hinausgeht, ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich geregelt. Erforderlich ist jedoch bundesweit ein Wohnsitz in Österreich. Alterskriterien existieren nicht. Weitere Bedingungen, welche der Bedürftigkeitsprüfung unterliegen, sind etwa Vermögen (Vermögensfreibetrag: € 4.188,8–4.222,3) und Einkommen.¹¹⁸ Die bedarfsorientierte Mindestsicherung dient als letztes soziales Netz. Ansprüche auf andere Sozialleistungen müssen gänzlich ausgeschöpft werden. Hinsichtlich der Arbeitssuche müssen sich arbeitsfähige Personen dazu bereit erklären, wieder zu arbeiten. Ausnahmen gibt es mit Rücksicht auf das Rentenalter, auf Betreuungspflichten oder Erwerbs- und Schulausbildung (Studium ausgenommen). Während diverse Sanktionsmaßnahmen mit der BMS abgeschafft wurden, kam es in einzelnen Bundesländern zur Einführung neuer Sanktionen bzw. der Verschärfung bestehender.¹¹⁹

Höhe, Dauer, Zusatzleistungen und Besteuerung

Die Mindeststandards der bedarfsorientierten Mindestsicherung orientieren sich seit Wegfall des gemeinsamen Rahmens auf unterschiedlichem Niveau (Stand: Juni 2017):

- ❖ Paare (verheiratet, unverheiratet): € 1.256 – 1.298,2
- ❖ Alleinerzieher*in +1 Kind: € 996,46 – 1.241,28
- ❖ Alleinstehende: € 838 – 977,38
- ❖ Minderjährige Kinder): € 152 – 226,2

Die zwei Ausnahmen in dieser Berechnung bilden Tirol und Vorarlberg. Hier werden die Wohnkosten bis zu einem maximalen Höchstsatz komplett übernommen. In den anderen Bundesländern sind die Kosten in den Leistungen miteinberechnet. Für Diskussionen sorgte vor allem auch die Deckelung der Leistungen für Familien bei etwa 1.500,- (im Burgenland, in Niederösterreich und Oberösterreich). Die bedarfsorientierte Mindestsicherung kann solange bezogen werden, solange Bedürftigkeit be-

¹¹⁸ Dabei können die Länder für sich regeln, ob der Vermögensfreibetrag pro Person oder pro Bedarfsgemeinschaft zu werten ist. (vgl. Armutskonferenz 2012: 8)

¹¹⁹ Armutskonferenz 2012: 37.

steht. Es ist aber gängige Praxis, eine periodische Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen durchzuführen, denn durch die „Befristung der Bewilligungen ergeben sich regelmäßige Kontrollmöglichkeiten, da bei neuen Anträgen erneut alle Unterlagen eingebracht werden müssen.“¹²⁰ In den Mindeststandards ist außerdem (in 7 der 9 Bundesländer) ein 25%iger Wohnkostenanteil enthalten. Zusätzliche Leistungen (Wohn- oder Mietbeihilfe) können dann beantragt werden, wenn die tatsächlichen Wohnkosten höher sind als der 25%ige Anteil. Außerdem werden BezieherInnen der bedarfsorientierten Mindestsicherung in die gesetzliche Krankenversicherung aufgenommen und erhalten eine e-card. Die bedarfsorientierte Mindestsicherung unterliegt nicht der Besteuerung.

2.2.7. Schweden

Schweden gilt hinsichtlich des sozialen Sicherungssystems als Idealtypus und wird von Esping-Andersen als sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaat eingeordnet, welcher einen hohen Dekommodifizierungsgrad und einen starken Universalismus aus Wertorientierung aufweist.

Ende des 19. Jahrhunderts wurden in Schweden die ersten sozialpolitischen Maßnahmen vorgenommen. Unter den Sozialdemokraten wurden vor allem ab den 1930er Jahren jene Bestrebungen deutlich, welche das schwedische Modell oft als Vorbildmodell erscheinen lassen, nämlich jene eines starken Wohlfahrtsstaates, welcher Gleichheit und Solidarität erzeugen soll und dabei gleichzeitig umfassende Sicherung generiert. Rechte auf soziale Sicherung und Transferleistungen wurden ausgeweitet.

Die Sozialausgaben erhöhten sich innerhalb von 20 Jahren (1960–1981) von 15,9 auf 33,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes.¹²¹ Während andere europäische Länder nach der Ölkrise der 1970er Jahre mit wachsenden strukturellen Problemen zu kämpfen hatten, kombinierten die schwedischen Regierungen eine aktive Arbeitsmarktpolitik mit einer Ausdehnung der öffentlichen Beschäftigung. Auch bürgerliche Regierungen rüttelten nicht am Grundmodell des schwedischen Wohlfahrtsstaates. Anders als in Großbritannien oder Deutschland basiert das Sozialversicherungssystem auf Beitrags- und Steuerfinanzierung.

In den 1990er Jahren jedoch sah sich Schweden einer Haushaltskrise gegenüber, welcher auch mit Eingriffen in das schwedische Sozialsystem begegnet wurde. Zu

¹²⁰ Riesenfelder 2012: 38.

¹²¹ vgl. Schmid 2010: 223.

Beginn des 21. Jahrhunderts wurden unter einer sozialdemokratischen Regierung die Trends des schwedischen Wohlfahrtsstaates fortgeschrieben und Leistungen des Sozialstaates entweder aufrechterhalten und in manchen Bereichen weiter ausgebaut.

Mit dem Antritt der Mitte-Rechts-Koalition 2006 hingegen fand ein Paradigmenwechsel statt. So wurden Leistungen reduziert und aktivierende Elemente inkludiert, obwohl die Empfänger in Schweden von Schwarze als ohnehin bereits „aktiv“ eingestuft wurden.¹²² Entgegen der Glorifizierung des schwedischen Modells wachsen auch hier die Einkommensunterschiede und es wird eine „Erosion des schwedischen Modells“¹²³ konstatiert. Palme, Fritzell und Bergmark bemerken dabei, „dass diese Entwicklungen im Umverteilungssystem auf eine Nutzenverlagerung zulasten der Arbeitslosen und zugunsten der Beschäftigten“¹²⁴ hinweist.

Reduzierung
der Leistungen
ab 2006

Grundprinzipien der sozialen Mindestsicherung¹²⁵

Die Sozialhilfe ist auch in Schweden als letztes soziales Netz zu sehen, sprich als nachrangige Hilfe. Sie wird von den Gemeinden verwaltet und steht jedem zu, welcher über kürzere oder längere Zeit seinen Lebensunterhalt oder jenen seiner Familie nicht mehr decken kann. Sie ist ein individuelles Recht, bei dem aber die Situation des Haushaltes mitberücksichtigt wird. Hinsichtlich der Staatsbürgerschaft und dem Alter gibt es keinerlei Bedingungen. Antragsteller müssen einen legalen (aber keinen dauerhaften) Wohnsitz in Schweden vorweisen können. Weitere Bedingungen unterliegen der Bedürftigkeitsprüfung (Eigentum, Vermögen, Einkommen und andere Leistungen). Dabei können soziale Sicherungsleistungen mit der Sozialhilfe kombiniert werden, welche aber dann vom Betrag der Sozialhilfe abgezogen werden. Solange der Leistungsempfänger arbeitsfähig ist, ist er verpflichtet, eine Arbeit zu suchen. Dabei stehen viele Arbeitsmarktmaßnahmen zur Verfügung, an welchen teilgenommen werden muss, um die Unterstützung zu erhalten.

Leistungen
unabhängig
von Staats-
bürgerschaft

Höhe, Dauer, Zusatzleistungen und Besteuerung

Die monatlichen Höchstleistungen der Sozialhilfe¹²⁶ gestalten sich wie folgt (Stand: Juni 2017):

- ❖ Paar: € 548,80 (SEK 5.370)
- ❖ Alleinstehende: € 304,50 (SEK 2.980)
- ❖ Kinder

¹²² vgl. Schwarze 2012: 200.

¹²³ Schmid 2010: 239.

¹²⁴ Palme, Fritzell und Bergmark 2009: 49.

¹²⁵ vgl. Europäische Kommission 2017: Schweden.

¹²⁶ Ohne Familienleistungen

- 0–1 Jahr: € 190 (SEK 1.860)
 - 1–2 Jahre: € 214,60 (SEK 2.100)
 - 3 Jahre: € 189 (SEK 1.850)
 - 4–6 Jahre: € 214,60 (SEK 2.100)
 - 7–10 Jahre: € 274,90 (SEK 2.690)
 - 11–14 Jahre: € 318,80 (SEK 3.120)
 - 15–18 Jahre: € 361,80 (SEK 3.540)
 - 19–20 Jahre: € 364,80 (SEK 3.570)
- ❖ Für gemeinsame Haushaltsausgaben wird je nach Größe ein Zuschlag gewährt
- 1 Person: € 97 (SEK 950)
 - 2 Personen: € 108,80 (SEK 1.060)
 - 3 Personen: € 135,90 (SEK 1.330)
 - 4 Personen: € 155,30 (SEK 1.520)
 - 5 Personen: € 177,80 (SEK 1.740)
 - 6 Personen: € 202,30 (SEK 1.980)
 - 7 Personen: € 219,70 (SEK: 2.150)

Zur Deckung von Kosten für Unterkunft, Fahrten zur Arbeit, Haushaltsversicherung, Gewerkschaftsbeiträge oder Beiträge zu einer Arbeitslosenversicherungskasse kann zusätzlich noch Hilfe beantragt werden. Die Leistungen unterliegen weder einer zeitlichen Begrenzung noch der Besteuerung.

2.2.8. Spanien

Spanien stellt hier, wie bereits eingangs erwähnt, einen Sonderfall dar. Das soziale Sicherungssystem ist eindeutig jünger und gilt als noch nicht so ausgereift wie in den anderen europäischen Staaten, welche hier behandelt wurden. Dies hat natürlich auch Auswirkungen auf Ursprünge und Entwicklungslinien des sozialen Sicherungssystems. Aufgrund dieser markanten Unterschiede schien es besonders interessant, auch ein „postautoritäres Wohlfahrtsregime“¹²⁷ mit in die Untersuchung sozialer Mindestsicherungen aufzunehmen.

Die Sozialgesetzgebung in Spanien erfolgte Anfang des 20. Jahrhunderts, war aber äußerst fragmentiert und schloss nur wenige Menschen ein. Unter der frankistischen Diktatur stand Sozialpolitik „vor allem im Dienste der Stabilisierung des Regimes,

Kurze und wenig ausgeprägte sozialstaatliche Tradition

¹²⁷ Lessenich 1994.

die weitere sozialpolitische Gesetzgebung und die Ansätze ökonomischer Liberalisierung in der Spätphase der Diktatur änderten hieran nichts.“¹²⁸

Mit dem Ende des Frankismus wurde versucht, das System der sozialen Sicherung neu zu regeln, was zur Einführung einer neu geschaffenen Arbeitslosenversicherung führte, welche zu dieser Zeit in anderen europäischen Ländern bereits eine Selbstverständlichkeit war. Gemeinsam mit dem Aufbau eines demokratischen Staates wurde soziale Sicherung mehr und mehr institutionalisiert, gleichzeitig aber dual organisiert, sprich als Mischsystem mit privaten und öffentlichen Komponenten. Während man sich zu Beginn der (Neu-) Gestaltung des Sicherungssystems am deutschen Fall, sprich dem Beitragsprinzip orientierte, nahm man später mehr und mehr liberale Momente auf, welche eher dem Beveridge-Modell entsprechen würden.

Bereits während der 1980er Jahre hatte auch Spanien mit einer hohen Arbeitslosenrate zu kämpfen, was zu einem Prozess der Flexibilisierung und zu Ausgabenkürzungen unter einer sozialistischen Regierung führte. Dies reichte jedoch nicht aus, um das Defizit zu senken. Dieser Weg wurde in den 1990er Jahren unter einem konservativen Ministerpräsidenten verschärft, um den Staatshaushalt in Hinblick auf die Maastricht-Kriterien zu sanieren. „Rationalization, increased efficiency and cost-control are the processes characterizing reform in this period.“¹²⁹ Im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts erfolgte zwar teilweise ein Ausbau des sozialen Sicherungsnetzes, doch letzteres ist, im Vergleich zu den anderen europäischen Staaten, welche hier behandelt wurden, noch sehr unterentwickelt. Allgemein kann die Ressourcenknappheit des spanischen Wohlfahrtsstaates für die Finanzierung des sozialen Sicherungssystems folgendermaßen begründet werden: „Late industrialisation, labour market segmentation and a large shadow economy, a recent memory of [...] non-democratic regimes and weak central states with ineffective public bureaucracies have implications for the funding, structuring and functioning of welfare states.“¹³⁰ Und ob eine Expansion der sozialen Sicherung in Spanien realistisch ist, bleibt angesichts der verschärften Austeritätspolitik zu bezweifeln.

Grundprinzipien der sozialen Mindestsicherung¹³¹

Personen, welche sich in einer Situation besonderer Bedürftigkeit wiederfinden, können in Spanien steuerfinanzierte und beitragsunabhängige Leistungen beanspruchen. Die *Beitragsunabhängige Altersrente* – und die *Beitragsunabhängige Invaliditätsrente* sind in Spanien regional organisiert und in den einzelnen Autono-

Mischsystem
aus Renten
und Mindestleistungen

¹²⁸ Schmid 2010: 242.

¹²⁹ Guillén und Alvaréz 2004: 294.

¹³⁰ Gal 2010: 289.

¹³¹ vgl. Europäische Kommission 2017: Spanien.

mien unterschiedlich ausgestaltet. Zentral organisiert sind die *Arbeitslosenhilfe*¹³² und die *Mindestleistung für im Ausland wohnhafte spanische Personen und Rückkehrer*. Alle Leistungen hängen von einer Bedürftigkeitsprüfung (Eigentum, Einkommen, Vermögen,...) ab.

Beitragsunabhängige Altersrente (Pensión de jubilación no contributiva): Unabhängig von der Staatsbürgerschaft können alle Personen über 65 Jahren, welche sich für mindestens 10 Jahre zwischen einem Alter von 16 und 65 (davon 2 Jahre vor Beantragung) in Spanien aufgehalten haben, die Beitragsunabhängige Altersrente beantragen.

Beitragsunabhängige Invaliditätsrente (Pensión de invalidez no contributiva): Unabhängig von der Staatsbürgerschaft können alle Personen im Alter zwischen 18 und 65 Jahren, die sich mindestens 5 Jahre (davon 2 Jahre vor Beantragung der Leistung) in Spanien aufgehalten haben, die Beitragsunabhängige Invaliditätsrente beantragen. Dabei muss die Behinderung oder Krankheit einen Grad von 65% überschreiten.

Mindestleistung für im Ausland wohnhafte spanische Personen und Rückkehrer (Prestación por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior y retornados): Sie wird für im Ausland wohnhafte spanische Staatsbürger jährlich von der Auswanderungsbehörde festgelegt. Für die Inanspruchnahme für im Ausland wohnhafte spanische Personen gelten in Hinsicht auf das Alter dieselben Bedingungen wie bei der Beitragsunabhängigen Altersrente und der Beitragsunabhängigen Invaliditätsrente. Rückkehrer müssen über 65 Jahre alt sein.

In den letzten Jahren wurden noch drei weitere nationale Mindestsicherungsprogramme eingeführt die auf Langzeitarbeitslose, Personen mit familiären Verpflichtungen und Hilfsbedürftige gerichtet sind.

Aktives Integrationseinkommen (Renta Activa de Inserción, RAI), ein Programm für die Weiterbildung bei Personen, die kein Arbeitslosengeld mehr erhalten (***Programa de recualificación profesional de las personas que agoten la protección por desempleo, Prepara***) und das Aktivierungsprogramm (***Programa Extraordinario de Activación para el Empleo, PAE***). Während das RAI vor der Wirtschaftskrise 2010 implementiert wurde, wurde das Prepara Programm 2011 und das PAE 2015 implementiert. Ziel der drei Programme ist die Garantie eines Mindesteinkommens und die Reintegration in den Arbeitsmarkt. Die Programme behalten starke *workfare* Elemente und Prepara und PAE sind nur solange in Kraft, bis die Arbeitslosenrate unter 18 % sinkt.

¹³² Die Arbeitslosenhilfe ist eine Leistung bei Arbeitslosigkeit, welche nicht dezidiert als soziale Mindestsicherung beschrieben werden kann. Aufgrund dieser Unbestimmtheit soll sie hier nicht weiter untersucht werden.

Höhe, Dauer, Zusatzleistungen und Besteuerung

Ein Antragsteller wird dann als bedürftig angesehen, wenn das Gesamtjahreseinkommen niedriger ist als die geschätzten Ganzjahresleistungen (€ 5.150,60). Wenn der Antragsteller mit Familienangehörigen lebt, werden die Jahreseinkünfte der gesamten Haushaltseinheit einberechnet. Die Höhe der finanziellen Leistungen ist wie folgt ausgestaltet (Stand: Juni 2017):

- ❖ Beitragsunabhängige Altersrente¹³³: bis zu € 367,90 pro Monat (14 Zahlungen)
- ❖ Beitragsunabhängige Invaliditätsrente: bis zu € 367,90 pro Monat (14 Zahlungen)
 - Dabei wird der Rentenbetrag um 50 % erhöht, wenn der Invaliditätsgrad 75 % oder mehr beträgt und Unterstützung von anderen Personen benötigt wird.
- ❖ Mindestleistung für im Ausland wohnhafte spanische Personen: wird von der Auswanderungsbehörde festgelegt
- ❖ Rückkehrer: bis zu € 367,90 pro Monat (12 Zahlungen)
- ❖ Aktives Integrationseinkommen (*Renta Activa de Inserción, RAI*): € 426 pro Monat (11 Zahlungen) und kann drei mal verlängert werden
- ❖ Programm für Weiterbildung bei Personen die kein Arbeitslosengeld mehr erhalten (*Programa de recualificación profesional de las personas que agotan la protección por desempleo, Prepara*): € 400 oder € 450 pro Monat je nach familiären Verpflichtungen (6 Zahlungen). Nicht verlängerbar.
- ❖ Aktivierungsprogramm (*Programa Extraordinario de Activación para el Empleo, PAE*): € 426 pro Monat (6 Zahlungen). Nicht verlängerbar.

Zusätzlich kann Wohngeld beantragt werden, wenn der Leistungsempfänger Anspruch auf eine Beitragsunabhängige Altersrente oder eine Beitragsunabhängige Invaliditätsrente hat, kein Wohnungseigentümer ist und kein Verwandter dritten Grades des Eigentümers. Das Wohngeld beträgt pro Jahr € 525 (Stand: Juni 2017). Eine Heizungszulage gibt es nicht. Weder die Beitragsunabhängige Altersrente, noch die Beitragsunabhängige Invaliditätsrente oder die Mindestleistung für im Ausland wohnhafte spanische Personen und Rückkehrer unterliegen der Besteuerung, besondere zeitliche Begrenzung gibt es ebenso keine. RAI, Prepara und PAE unterliegen auch keiner Besteuerung, jedoch sind sie zeitlich begrenzt.

¹³³ Es existieren Ausnahmeregelungen hinsichtlich der Zahl der Begünstigten, welche sich durch einen besonderen Rechenschlüssel ergeben (siehe MISSOC-Spanien). Bei den Angaben handelt es sich hier außerdem um Höchstbeträge.

Mindestsicherungssysteme in Europa – eine Übersicht:

(Beträge in Euro pro Monat oder Woche)

	DK	D	F	GB	NL	Ö	SCHW	SPAN
Höchstbetrag Einzelperson	1.499,-/M	409,-/M	535/M	82,3,-/W	775,8/M	838- 977,38/M	304,5,- /M	367,90/M
Höchstbetrag Kind	493,-/M	237,- bis 311,-/M	267/M	75,4-/W		152- 226,2/M ¹³⁴	189,- bis 364,8,- /M	
Höchstbetrag Alleinerzieher/in	1.992,-/M		802/M		1.086,12/ M	996,46- 1.241,28/ M		
Höchstbetrag Ehegatte/in		368,-/M		64,6-/W			274,4	
Höchstbetrag Familien			2 Kinder: 1.123/M 3 Kinder: 1.284/M	1 Kind 204,7-/W	1.551,6/M	1.417- 1.729,98/ M	ohne Kind. 548,8,- /M	
Zusätzliche Leistungen für Wohnaufwand	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein
Staatsbürgerschaft	Alle	nur D, EU, Asylbe- rechtigte	Alle	Alle	Alle	nur Ö, EU, Asylbe- rechtigte	Alle	Alle
Gebunden an Wiedereingliederung in Arbeitsmarkt	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein

¹³⁴ In einzelnen Bundesländern höhere Beträge

3. Das (bedingungslose) Grundeinkommen

Im Rahmen der Diskussionen um die Transformation und Umwandlung des Sozialstaates entwickelten sich nicht nur Debatten hinsichtlich diverser Änderungen innerhalb der einzelnen Sozialsysteme, sondern auch die Idee des Grundeinkommens als Antwort auf prekäre Beschäftigung, Langzeitarbeitslosigkeit und die Pluralisierung von Familienformen wurde wieder aufgegriffen.¹³⁵

Unter einem Grundeinkommen wird eine monetäre Transferleistungen bezeichnet, welche nicht nur Existenz sichernd sein soll, sondern auch jedem Individuum zustehen soll, nicht bedarfsorientiert ist und keinen Zwang zur (Wieder-) Aufnahme der Erwerbsarbeit beinhaltet.¹³⁶

Es unterscheidet sich also durch seine Bedingungslosigkeit von Konzepten sozialer Mindestsicherung, welche zumeist an diverse Bedingungen geknüpft sind. Auch Rätz und Krampertz sehen in einem bedingungslosen Grundeinkommen eine staatliche Geldzahlung, welche individuell ist, ohne Bedürftigkeitsprüfung und ohne Arbeitszwang in Existenz sichernder Höhe und an alle, welche sich in dem Staat aufhalten, ausgezahlt wird.¹³⁷

Zusammengefasst können drei Prinzipien des Grundeinkommens identifiziert werden, drei „negative Freiheiten“, nämlich die Freiheit von Unterhaltsbeziehungen, die Freiheit von Bedürftigkeitsprüfungen und die Freiheit von Arbeitszwängen.¹³⁸ Dabei soll das Grundeinkommen also als individuelle und dauerhafte Existenzsicherung ein selbstbestimmtes Leben fern der Zwänge der bezahlten Erwerbsarbeit ermöglichen, und ist dadurch von jeglichen Formen der Arbeitslosenunterstützung oder der Sozialhilfe (und so eben auch von Grund- und Mindestsicherung) abzugrenzen.

„Vertreter von Grundeinkommensmodellen sehen vor allem in der Aufhebung des ‚Erwerbsarbeitszwanges‘ und in einer effektiven, alle Armutformen gerecht werdenden Armutspolitik die Stärken dieser Form der Grundsicherung.“¹³⁹ Zudem könnten Sozialleistungen transparenter gestaltet werden und durch eine Zusammenlegung wesentlich einfacher strukturiert werden, was Verwaltungskosten sparen würde. „Das Grundeinkommen könnte Sozialhilfe, Arbeitslosengeld II, Ausbildungsförderung, Kindergeld, Wohngeld, eine Vielzahl von sozialpolitisch motivierten

135 Lessenich verweist etwa darauf, dass die Veränderungen im Rahmen von Hartz IV die Debatte um ein bedingungsloses Grundeinkommen in Deutschland neu entfachte. (2009: 4).

136 vgl. Blaschke 2010: 17.

137 Rätz und Krampertz 2011: 11.

138 Lessenich 2009: 17.

139 Ullrich 2005: 151.

Steuervergünstigungen einschließlich dem Grundfreibetrag der Einkommensteuer und Teile von Zweigen der Sozialversicherung ersetzen und so zu einer einfacheren und in sich schlüssigeren Form sozialer Absicherung führen“ konstatiert Kumpmann etwa für Deutschland.¹⁴⁰

Da der Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit aber nicht auf der Grundeinkommensdebatte liegt, sie jedoch aus Diskussionen um soziale Sicherung nicht mehr wegzudenken ist, soll in diesem Kapitel lediglich ein kurzer Überblick über Idee, Wurzeln und ausgewählte Grundeinkommensmodelle gegeben werden.

Konzepte und Ideen um die Einführung eines Grundeinkommens reichen weit zurück. So schlug bereits Thomas Paine 1796 eine Einmalzahlung an jeden Bürger vor. Auch im 19. Jahrhundert finden sich zahlreiche Vordenker, welche einen Lebensunterhalt für alle propagieren und als universelles Recht ansahen (Charles Fourier). Der Belgier Joseph Charlier forderte 1848 in seiner Monographie *Lösung des Sozialproblems* ein sogenanntes „Minimum“, sprich eine finanzielle Leistung, welche von den Vertretern der Regierung festgelegt werden sollte und jedem Bürger ausgezahlt werden sollte.¹⁴¹ Trotz diverser Vorschläge blieb das Grundeinkommen zu dieser Zeit eine Idee, welche nicht umgesetzt werden konnte.

Schon im
18. Jh. an-
gedacht

Auch im 20. Jahrhundert wurden Konzepte für ein Grundeinkommen ausgearbeitet, konnten aber ebenfalls trotz diverser Versuche gesellschaftspolitisch nicht durchgesetzt werden. Einer dieser Vorschläge, welcher auch heute noch oft genannt wird und in abgeschwächter Form bzw. in Form etwa in Großbritannien umgesetzt wurde, ist die negative Einkommenssteuer. Milton Friedman, ein konservativer Ökonom, sprach 1962 von einer negativen Einkommenssteuer für Personen mit nur sehr geringem oder gar keinem Einkommen. Diese war jedoch so niedrig angesetzt, dass sie nicht als Existenz sichernd angesehen werden konnte. Die negative Einkommenssteuer ist eine staatliche Transferleistung, welche jedoch wieder abnimmt, sobald Einkommen erzielt wird, und in das Steuersystem integriert ist. Friedmans Idee bildet zwar einen möglichen Ansatz, ist aber eher mit einer bedarfsorientierten Mindestsicherung zu vergleichen als mit einem bedingungslosen Grundeinkommen.

In den 1980er Jahren richtete sich (wohl aufgrund der tiefgreifenden Veränderungen im Zuge sozioökonomischer Wandlungsprozesse und der steigenden Arbeitslosigkeit) erneut vermehrt Aufmerksamkeit auf die Diskussion um ein bedingungsloses Grundeinkommen, weshalb diese sowohl von Wissenschaftlern, Aktivisten, als auch Politikern wieder aufgenommen wurde. Davon zeugt etwa die Gründung von B.I.E.N, dem *Basic Income Earth Network* (ursprünglich als *Basic Income European Network*

140 sw2006: 596.

141 BIEN, „History of Basic Income“ 2013 < <http://www.basicincome.org/bien/aboutbasicincome.html#history>>.

gegründet), welches die Idee des Grundeinkommens seit 1986 verbreitet und versucht, weltweit zu propagieren.

Von den großen ideologischen Strömungen wurde die Idee des Grundeinkommens nicht berücksichtigt und stellt auch heute eine Idee dar, welche zwar überall aufzutreten scheint, jedoch in kaum einer Bewegung, Partei oder politischen Strömung fest verankert ist. Neuere Ansätze um ein bedingungsloses Grundeinkommen, dessen Umsetzung und Finanzierung, kommen heute sowohl von Politikern, als auch Aktivisten, Wissenschaftlern und aus der Privatwirtschaft. Das Finanzierungsproblem des Grundeinkommens ist dabei wohl eines der zentralsten Argumente von Seiten der Skeptiker.¹⁴² Für Eicker-Wolf stellt das Grundeinkommen etwa ein wenig durchdachtes Modell dar, welches unvorhergesehene ökonomische Implikationen mit sich bringen könnte, die aber trotz diverser Simulationsergebnisse problematisch sein könnten.¹⁴³ Er sieht nicht nur in der Finanzierbarkeit eines bedingungslosen Grundeinkommens ein Problem, sondern fragt auch danach, „welche Wirkungen sich für die Beschäftigung und das Sozialprodukt ergeben – denn von der Höhe der Produktion, also dem Bruttoinlandsprodukt, hängt der allgemeine Wohlstand einer Gesellschaft ab.“¹⁴⁴

Idee wurde von großen politischen Bewegungen kaum übernommen

Ebenso mannigfaltig sind aber auch die Befürworter des Grundeinkommens und deren vielschichtige Argumente, welche einerseits einen humanitären, andererseits auch einen ökonomischen, liberalen Ansatz vertreten. Der Unternehmer Götz Werner – der Gründer der dm-Drogerie-Märkte – etwa sieht in einem bedingungslosen Grundeinkommen die Möglichkeit, die materielle und kulturelle Entwicklung des Einzelnen zu schützen, mehr Unabhängigkeit zu garantieren und somit die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern, da jene Produkte teurer würden, welche im Rahmen schlechter Arbeitsverhältnisse hergestellt werden. Weitere positive Entwicklungen wären jene auf Kaufkraft, Export bei einem gleichzeitigen Abbau von Bürokratie. Die Finanzierung soll durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer und die Streichung aller sonstigen derzeitigen Sozialleistungen garantiert werden. Über die Höhe des Grundeinkommens macht Götz hingegen keine Angaben.¹⁴⁵

Argumente und Ideen für ein Grundeinkommen

Karl Reitter, ein österreichischer Sozialwissenschaftler, schlägt die Ausweitung bereits bestehender Sozialleistungen vor, wie etwa dem Kindergeld oder auch die Einführung einer obligatorischen Altersrente in der Höhe eines Grundeinkommens. Für ihn wäre es denkbar, „das Grundeinkommen derart einzuführen, indem bestehende

142 vgl. etwa Kumpmann 2010.

143 vgl. Eicker-Wolf 2013: 176.

144 Eicker-Wolf 2013: 174.

145 vgl. Unternimm die Zukunft < <http://www.unternimm-die-zukunft.de/de/zum-grundeinkommen/>>.

Transfers ausgeweitet und die Bedingungen dafür nach und nach gelockert werden.“¹⁴⁶

Ein anderes Konzept, das Solidarische Bürgergeld, wurde von Dieter Althaus (CDU), dem ehemaligen Ministerpräsidenten von Thüringen, vorgeschlagen. Dabei soll jedem Erwachsenen ein Bürgergeld von € 600 ausbezahlt werden, Kindern bis 18 Jahren eine Summe von € 300. Auch Rentner sollen Anspruch auf ein Grundeinkommen von € 600 haben (ab dem 67. Lebensjahr). Weitere Leistungen zum Bürgergeld sind bedarfsabhängig. Althaus schlägt allgemein einen Wechsel des Systems vom Beitragsprinzip weg vor. „Sämtliche Sozialversicherungsbeträge entfallen, Arbeitgeber bezahlen eine Lohnsummensteuer in der Höhe von 10 bis 12 % des Lohns, allerdings wird eine Einkommenssteuer von 50 % erhoben, die mit dem Bürgergeld verrechnet wird.“¹⁴⁷

Auch Diskussionen um eine Kindergrundsicherung, ein Kindergeld und einen Kinderzuschlag wurden von den deutschen Volkswirten Irene Becker und Richard Hauser angestoßen, die Reformvorschläge für Deutschland erarbeiteten. Mit diesen Maßnahmen könnte nicht nur die Kinderarmut, sondern die Familienarmut verringert werden.¹⁴⁸ Eine Variante sieht eine Leistung von € 454/Monat und pro Kind vor, während eine höhere Variante von einer monatlichen Unterstützungsleistung von € 502 ausgeht. Dazu meint Hauser, „[e]ine unbedingte, zu versteuernde Kindergrundsicherung in dieser Höhe würde das soziokulturelle Existenzminimum von Kindern in unteren Einkommenschichten und bei Beziehern von ALG II und anderen Mindestsicherungsregelungen gewährleisten.“¹⁴⁹ Gleichzeitig würden andere Leistungen bzw. Zuschläge entfallen.

Eine weitere Idee, welche im Rahmen der Einführung eines allgemeinen Grundeinkommens debattiert wird, ist die Bereitstellung einer sozialen Infrastruktur. Dabei geht es darum, unerlässliche gesellschaftlich notwendige Dinge bereitzustellen (von Seiten des Staates), wobei nicht nur Verkehr oder Bildungseinrichtungen hinzugezählt werden können, sondern auch Wohnen, Energieversorgung oder Kommunikation.¹⁵⁰ Öffentliche Dienstleistungen erfüllen diese Aufgabe vielerorts bereits. Die Liberalisierung und Privatisierung derartiger Leistungen würde dem zuwider laufen.

Die Debatten um ein Grundeinkommen sind oft begleitet von Schuldzuschreibungen an jene, welche eine finanzielle Leistung beziehen, jedoch dafür, wie ihnen vorge-

146 Reitter 2012: 58.

147 Worschech 2008: 13.

148 Die Reformvorschläge sind äußerst umfassend und komplex; beziehen sich aber lediglich auf die Bundesrepublik Deutschland. Eine umfassende Darstellung der unterschiedlichen Reformvarianten kann hier nicht erfolgen, siehe näheres dazu aber in Becker/Hauser 2010.

149 Hauser 2012: 302.

150 vgl. Rätz und Krampertz 2011: 39; Reitter 2012: 81.

worfen wird, keine Gegenleistung erbringen. Um dies zu vermeiden, sprach sich der britische Ökonom Anthony Atkinson für ein *participation income* aus. Dabei sollen jene, die ein Grundeinkommen beziehen, eine gesellschaftliche Tätigkeit, welche von Nutzen ist, ausüben. „Unter diesem Begriff ließen sich sowohl eine abhängige und eine freiberufliche Erwerbsarbeit in Form einer Voll- oder Teilzeitbeschäftigung, als auch nicht bezahlte Familien- oder Vereinstätigkeiten subsumieren.“¹⁵¹ Dabei wäre das Grundeinkommen zwar auch an eine Bedingung geknüpft, diese würde sich aber nicht nur auf die Erwerbsarbeit beziehen.

Neben den oben genannten Konzepten gibt es noch zahlreiche andere Vorschläge, welche auf nationaler Ebene gedacht werden. Diese können hier nicht weiter aufgezeigt werden. Aus feministischer Sicht sind aber noch zwei unterschiedliche Aspekte hinsichtlich der Einführung eines Grundeinkommens zu beachten. Einerseits birgt es das Potential, die Rolle der Frau nicht (mehr) an die Ehe zu koppeln, da es individuell ausbezahlt wird und so vor Abhängigkeiten schützt. Es besteht aber auch die Befürchtung, dass es durch diese finanzielle Transferleistung zu einer Retraditionalisierung kommen könnte und „Frauen wieder verstärkt in den Bereich familiärer Reproduktionsarbeit verwiesen werden.“¹⁵²

Das bedingungslose Grundeinkommen wird aber nicht nur national gedacht, da dies angesichts der Globalisierungsfrage und der Europäischen Integration zu kurz gegriffen wäre. Die deutsche Sozialwissenschaftlerin Susann Worschech spricht sich etwa für ein europäisches Grundeinkommen aus und meint, es wäre schwierig „wenn ein europäisches Land im Alleingang ein bedingungsloses Grundeinkommen einführen würde, da dies kaum abschätzbare Folgen hätte in Bezug auf Migration und auch die Frage, wo und wofür das Grundeinkommen letztlich individuell ausgegeben würde.“¹⁵³

In der Europäischen Union findet das bedingungslose Grundeinkommen (bisher) kaum Anklang. Eine 2013 gestartete Europäische Bürgerinitiative erbrachte nur rund 285.000 Unterschriften. 1 Million wären erforderlich gewesen für eine Anhörung im EU-Parlament.

Dabei gibt es auch für die europäische Ebene unterschiedliche Vorschläge. Philippe Schmitter und Michael Bauer (2001) sprechen sich für ein sogenanntes „Euro-Stipendium“ aus, bei welchem jeder Bürger, dessen Einkommen unter einem Drittel des durchschnittlichen Jahreseinkommens in der EU liegt, jährlich einen Betrag von € 1000 erhalten würde.¹⁵⁴ Vanderborcht und van Parijs plädieren für ein allgemei-

151 Vanderborcht und Van Parijs 2010: 349.

152 Pimlinger 2008: 3.

153 Worschech 2008: 28.

154 vgl. Schmitter und Bauer 2011: 61.

nes Grundeinkommen, eine „Eurodividende“, welche von Beginn an jedem EU-Bürger zukommen soll, jedoch niedriger angesetzt ist und sich nach den jeweiligen Lebenserhaltungskosten in den einzelnen Mitgliedsstaaten richten soll.¹⁵⁵ Dabei soll ein Teil durch eine Umstrukturierung von Agrarausgaben, Strukturfonds und der Mehrwertsteuer finanziert werden; ergänzend wird auch eine Besteuerung umweltfeindlicher Energien angedacht.“¹⁵⁶

Die Diskussion um ein Grundeinkommen ist wertvoll, um das Verhältnis zwischen Erwerbsarbeit, Gesellschaft und Individuum neu zu denken und neu zu regeln. Angesichts der zunehmenden Automatisierung der europäischen Wirtschaft („Arbeit und Industrie 4.0“) und der immer größeren Schwierigkeiten, Menschen in existenzsichernde Erwerbsarbeit zu bringen, wird die Diskussion um grundlegende Alternativen zur derzeitigen Verfassung von Wirtschaft, Steuern und Gesellschaft in Europa unvermeidbar bleiben. So meint auch Reitter: „Ein Konzept, welches das materielle Verhältnis zwischen Individuum und Gesellschaft neu regelt, kann niemanden ausschließen, egal in welcher konkreten Situation sie oder er sich gerade befindet. Das Grundeinkommen will das materielle Band zwischen Gesellschaft und Individuum neu regeln; eine gesellschaftliche Regelung muss per definitionem alle umfassen.“¹⁵⁷

Dabei fällt auf, dass die Debatten um ein Grundeinkommen nicht mehr nur in einem historischen oder sozialwissenschaftlichen Kontext stattfinden, sondern immer aktivistischer geführt werden und im aktuellen Diskurs der Praxisbezug im Vordergrund steht.¹⁵⁸ Dies erscheint deshalb wichtig, da die politische Realisierbarkeit davon abhängt, ob und in welcher Weise die Idee des Grundeinkommens in den Köpfen der Bevölkerung verankert ist.

155 vgl. van Parijs und Vanderborght 2001: 345.

156 Vanderborght und van Parijs 2010: 355.

157 Reitter 2012: 12.

158 vgl. Vobruba 2010: 317.

4. Ausblick: Auf dem Weg zu einer europäischen Grundsicherung?

In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen und trägt zum Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger bei. Sie leistet einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und gerechtem Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen.

Artikel 3 (5) EUV

Welche Rolle spielt das Fortschreiten der Europäischen Integration für die sozialen Sicherungssysteme? Worin besteht eine europäische Sozialpolitik, die „alle sozialpolitischen Maßnahmen [...], die von Organen der Europäischen Union verbindlich für die Mitgliedsstaaten festgelegt werden und so für das jeweilige Arbeits- und Sozialrecht rechtlich relevant sind“ umfasst?¹⁵⁹

Sozialpolitik findet sich erstmals im EG-Vertrag von 1957, wobei man jedoch der Meinung war, dass eine zu strenge Regulierung bzw. ein Eingriff in die Sozialpolitik den einzelnen Mitgliedsstaaten eher schaden würde und dass sich eine europäische Sozialpolitik im Zuge der Binnenmarktintegration von selbst entwickeln würde. Eben durch diese ökonomische Komponente war die Sozialpolitik in dieser Zeit geprägt.

Die Idee, ein europäisches Sozialmodell zu konstruieren, findet sich in den späten 1980er Jahren unter Kommissionspräsident Jacques Delors. Dieser forderte neben der rein wirtschaftlichen Integration auch eine soziale Integration, um die Vollen- dung des Binnenmarktes wirksam um eine soziale Dimension zu ergänzen. Zwar wurden erste Schritte in diese Richtung in Form diverser Institutionalisierungen un- ternommen, doch Mitte der 1990er Jahre gerieten diese ins Stocken.

Delors-Idee eines euro- päischen Sozialmo- dells

Ab 1993 wurde mehr und mehr eine Modernisierung der nationalstaatlichen Siche- rungssysteme gefordert, um „den Anforderungen einer globalisierten Ökonomie gerecht zu werden“, was wiederum zeigt, dass die „Politik zur Bekämpfung von so- zialer Exklusion in der EU wirtschaftlich argumentiert wird.“¹⁶⁰

159 Klein 2013: 14.

160 Kolb 2011: 52.

Im Rahmen der Lissabon-Strategie wurde ab 2000 ein anderes Leitbild verfolgt. Nachdem zuvor ein europäischer Raum sozialer Rechte angestrebt wurde, bei welchem der Bereich des Sozialen vom Markt geschützt werden sollte, orientierte sich das neue Paradigma an der Maximierung des Humankapitals und der Wettbewerbsfähigkeit, Sozialpolitik „wird also als funktional betrachtet.“¹⁶¹ „From around 2000 and onwards, social concerns were no longer about the right to be economically compensated, but about being the target of investments seeking to develop the human potential of each and every person.“¹⁶² Lamping sieht in der Lissabon-Agenda eine stark ökonomistische Ausrichtung, eine „primär auf Wirtschaftswachstum, Haushaltskonsolidierung, Beschäftigung und Binnenmarktintegration orientierte Gesamtstrategie“, in welcher „Sozialpolitik primär am Maßstab ihres Beitrags zur Eingliederung in den Erwerbsprozess und zur Stimulierung von Wachstum gemessen wird.“¹⁶³ Als Ziele in der Lissabon-Strategie wurden auch Armutsminderung und soziale Inklusion angegeben. Diesen sollte vor allem durch einen „aktivierenden Staat“ begegnet werden. Aktive Inklusion sollte also das zentrale Mittel sein, um Armut zu bekämpfen.

Seit Lissabon 2000 ist Sozialpolitik nur mehr funktional für Wettbewerbsfähigkeit

Kranewitter und Leibetseder meinen dazu folgendes: „Betrachtet man die Argumentation auf europäischer Ebene, so wird Kritik am Sozialstaat geübt, andere strukturelle Ursachen werden aber nicht weiter hinterfragt. Wegen Barrieren und zu geringen finanziellen Anreizen, so die Europäische Kommission, seien Teile der Bevölkerung entweder nicht fähig oder nicht genügend motiviert, soziale Dienste in Anspruch zu nehmen oder sich eine Beschäftigung zu suchen. Ziele der Europäischen Union seien es, die aktive Eingliederung zu fördern, ‚to make work pay‘ und lebenslanges Lernen zu unterstützen.“¹⁶⁴

Strategien zur monetären Umverteilung wurden jedoch weitestgehend ausgespart. Auch in der sozialpolitischen Agenda 2006–2010, den Gemeinsamen Zielsetzungen des Europäischen Rates im Bereich Sozialschutz und soziale Eingliederung wurde die Debatte um eine soziale Grundsicherung kaum geführt. Es wurde lediglich erwähnt, dass direkte monetäre Leistungen im Rahmen der jeweiligen nationalen Sicherungssysteme „zugänglich, finanziell tragfähig, anpassungsfähig und effizient sein sollen.“¹⁶⁵ Die Leitlinien Aktivierung und Flexicurity werden auch in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von 2010, also der Strategie Europa 2020 aufrechterhalten.

EU-Leitlinien: Aktivierung und Flexicurity

161 Klein 2013: 18.

162 Hansen und Triantafillou 2011: 202.

163 Lamping 2010: 155.

164 Kranewitter und Leibetseder 2011: 279.

165 vgl. Fink 2011: 41.

Allgemein kann gesagt werden, dass die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union einen sehr großen Handlungsspielraum im Bereich der Sozialpolitik haben, auch wenn im Vertrag von Lissabon primärrechtliche Kompetenzen für die Europäische Union festgehalten wurden. Die Ziele, welche in Artikel 151 AEUV angeführt wurden, sind die „Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen [...], die Entwicklung des Arbeitskräftepotentials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen.“¹⁶⁶ Dabei sollen jedoch die spezifischen sozialen Sicherungssysteme aufrechterhalten bzw. modernisiert werden.

Das Europäische Parlament verabschiedete im Oktober 2010 etwa eine Resolution, in welcher angemerkt wurde, dass eine Mindestsicherung ein zentrales Mittel zur Bekämpfung von Armut wäre und sich die Mitgliedstaaten der Ausgestaltung einer solchen annehmen sollten, um die soziale Integration weiter voranzutreiben.¹⁶⁷ Es wird also betont, dass soziale Mindestsicherungen ein zentrales Element in Hinblick auf Prävention und Reduktion von Armut angesehen werden und vor allem auch in Zeiten finanzieller Krisen verstärkt eingesetzt werden sollten „as they play a counter-cyclical role by providing additional resources to strengthen demand and consumption in the internal market.“¹⁶⁸ Zudem gibt es diverse Studien der Europäischen Union, die sich mit der sozialen Mindestsicherung beschäftigen und sowohl einen Überblick über die unterschiedlichen Modelle geben, in denen aber auch Empfehlungen abgegeben werden. Auch darin wird betont, dass „[m]inimum income schemes continue to differ enormously from one Member State to another in terms of level of generosity, adequacy and eligibility criteria.“¹⁶⁹

EU-Parlament bekennt sich zur Mindestsicherung als Mittel der Armutsbekämpfung

Alternative Vorschläge, wie eben eine Grundsicherung oder ein Bürger/innengeld spielen auf europäischer Ebene nur eine marginale Rolle.¹⁷⁰

Im engeren Sinne hat die EU jedoch eine „weiche Methode“ entwickelt, um auf die nationalen Sicherungssysteme einzuwirken, nämlich die Offene Methode der Koordinierung (OMK). Dabei legt der Rat erste Leitlinien fest, welche durch diverse Indikatoren ergänzt werden. Darauf aufbauend erarbeiten die nationalen Regierungen NAPs (Nationale Aktionspläne), in welchen sie erklären, mit welchen Maßnahmen sie sich an die Erfüllung der Leitlinien annähern wollen. Ein Gemeinsamer Bericht des Rates und der Kommission bewertet das Vorgehen der einzelnen Mitgliedsstaaten dann. Die Grundidee ist also, dass sich die EU-Mitgliedsstaaten auf gemeinsame Ziele einigen und anschließend regelmäßig über die erzielten Ergebnisse und geeig-

Neu: Offene Methode der Koordinierung der Sozialpolitiken

166 Artikel 151 AEUV.

167 Europäisches Parlament 20.10.2010.

168 Castegnaro et al. 2011: 59.

169 Castegnaro et al. 2011: 57.

170 vgl. Klein 2013: 24.

nete Strategien berichten bzw. sich austauschen. Den Mitgliedsstaaten werden dabei keine verbindlichen Vorgaben gemacht. Sie sollen vielmehr voneinander lernen und durch den Vergleich mit anderen Staaten zu Reformen angespornt werden. Kritiker meinen aber auch, die OMK wäre als „Notlösung“ in jenen Politikbereichen eingeführt worden, in welchen sich die Regierungen auf keine weiterreichenden Integrationschritte einigen konnten. Auch diese Leitlinien sind aber sehr allgemein gehalten und lassen einen großen Interpretationsspielraum zu. Dabei stellt sich die berechnete Frage „ob diese ‚weichen‘ EU-Koordinierungsprozesse Veränderungen in den Politiken der Mitgliedsstaaten nach sich ziehen.“¹⁷¹ Über die tatsächliche Performanz der Offenen Methode der Koordinierung im Bereich der Sozialpolitik kann hier jedoch keine Auskunft gegeben werden. Bieling beobachtet zwar diverse Strategien der Europäischen Union, auf die nationalen Sicherungssysteme einzuwirken, er meint jedoch auch, „[d]ieser strategische Programmierungsanspruch stößt letztlich jedoch an Grenzen. Er bricht sich in der politischen Praxis vor allem an den tradierten nationalen Wohlfahrts- und Arbeitsmarktregimes sowie den bestehenden gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen und Bündniskonstellationen.“¹⁷²

Denkt man zurück an die unterschiedlichen sozialen Mindestsicherungsmodelle, so haben diese zwar eine gemeinsame aktivierende Dimension, sie unterscheiden sich jedoch immer noch wesentlich voneinander. So bestätigen auch Figari, Matsagani und Sutherland in einer Studie über die Mindestsicherung in 14 EU-Ländern, dass die Mindestsicherungsmodelle immer noch stark voneinander abweichen.¹⁷³

Hinsichtlich der Konvergenz dieser nationalen Systeme sozialer Sicherung gibt es unterschiedliche Ansätze und Theorien. Dingeldey, welche den wohlfahrtsstaatlichen Wandel in Deutschland, Dänemark und Großbritannien untersucht hat, ortet eine zunehmende Konvergenz der Systeme. „Dabei wurden in allen Wohlfahrtsstaaten dekommodifizierende Leistungen zurückgenommen, während sowohl der Arbeitszwang verschärft, als auch Maßnahmen zur Arbeitsmarktbefähigung mit dem Ziel der zunehmenden Arbeitsmarktintegration (Kommodifizierung) ausgebaut wurden.“¹⁷⁴ Die diversen Pfadabhängigkeiten der einzelnen Länder bleiben zwar *in toto* erhalten, orientieren sich aber an einem neuen wohlfahrtsstaatlichen Leitbild.¹⁷⁵ Lamping hingegen meint, dass eine europäische Sozialpolitik angesichts ihrer fehlenden Legitimierung so bald kaum umgesetzt werden kann. Er merkt an, dass „Forderungen nach einem mit substantiellen distributiven und redistributiven Rechten und Ressourcen ausgerüsteten föderalen Sozialstaat EU wenig Aussicht auf Rea-

171 Kolb 2011: 57.

172 Bieling 2009: 14.

173 vgl. Figari et al. 2013: 3.

174 Dingeldey 2007: 206.

175 vgl. ebd.

lisierung haben, da hierfür sowohl der institutionelle Rahmen als auch die Akteure fehlen.“¹⁷⁶

Angesichts der aktuellen Wirtschaftskrise und der Konsolidierungsmaßnahmen wie auch der zunehmenden Zahl an Flüchtlingen in Europa ist außerdem zu erkennen, dass es allgemein eher zu Leistungskürzungen im Bereich der Sozialpolitik kommt und jene Maßnahmen und Vorgaben der Europäischen Union umgesetzt werden, welche Ressourcen schonend sind. Doch gerade die aktuelle Krise verlangt nach fest geknüpften Sicherungssystemen, die „can act as efficient social shock absorbers and play a counter-cyclical role by boosting demand and consumption, so long as extending coverage and/or improving adequacy are part of the agenda.“¹⁷⁷

Aktuelle
Krise würde
mehr Sicherung
erfordern
anstatt
Einsparungen
in der
Sozialpolitik

Allgemeine Leitlinien werden also vorgegeben, doch diese lassen einen hohen Handlungsspielraum zu und legen die Vermutung nahe, dass angesichts der Heterogenität der unterschiedlichen Systeme sozialer Sicherung in Europa zwar diverse Annäherungen beobachtet werden können (Deutschland etwa orientierte sich mit der Neuordnung der Sozialhilfe an Modellen, die eher als liberal eingestuft werden können), doch von einer Harmonisierung der Sozialpolitik, oder konkreter, einer europäischen Grundsicherung, scheint man noch weit entfernt. So meinen auch Castegnaro, Naaf und Mesini, dass die Rolle, welche die EU in diesem Bereich spielen kann, sehr schwach ist.¹⁷⁸ Die faktische Zuständigkeit im Bereich der sozialen Sicherungssysteme liegt weiter bei den Mitgliedsstaaten und die „Frage nach der Kompetenzübertragung von Fragen der sozialen Sicherheit an die Europäische Gemeinschaft birgt wegen der unterschiedlichen Haltungen und der unterschiedlichen Konzeption der Sozialsysteme in den Mitgliedsstaaten deutlich Konfliktpotenzial.“¹⁷⁹

176 Lamping 2010: 157.

177 Figari et al. 2013: 13.

178 vgl. Castegnaro et al. 2011: 42.

179 Klein 2013: 24.

Zusammenfassung

Nach der Einführung und dem Auseinanderbrechen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung in Österreich scheint es aufgrund eines Mangels an (wissenschaftlicher) Literatur zweckmäßig, einen Blick auf Regelungen und Modelle sozialer Grundsicherungen in anderen Ländern der Europäischen Union zu werfen. Die Ausgestaltung dieser Modelle erscheint deshalb auch für Österreich interessant, da vor allem solche Länder ausgewählt wurden, welche im Sinne von Pfadabhängigkeiten des Wohlfahrtsstaates ähnliche Merkmale wie Österreich aufweisen. Es wird im europäischen Vergleich herausgearbeitet, welche Modelle es gibt, wie diese ausgestaltet sind und welche allgemeinen Trends zu beobachten sind.

Dabei gründet die Arbeit auf dem theoretischen Fundament einer Analyse der zentralen Begrifflichkeiten, Grundannahmen und Ziele einer Grund- und Mindestsicherung. Hierbei ließen sich vor allem ein Trend hin zu mehr *workfare*, sprich aktivierenden Maßnahmen mit dem substanziellen Ziel der Arbeitsaufnahme beobachten.

Eingebettet in den theoretischen Kontext der Wohlfahrtsstaatsforschung wird ein Überblick über diverse konzeptuelle Herangehensweisen in Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden, Österreich, Schweden und Spanien gegeben. Dabei kann resümiert werden, dass die einzelnen wohlfahrtsstaatlichen Wurzeln in vielen Ländern durchaus noch eine große Rolle spielen, die Systeme sich aber hinsichtlich der sozialen Mindestsicherung vor allem in Richtung Aktivierung und Rekommodifizierung bewegen. Dies ist auch in Österreich mit der Einführung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung zu beobachten, was den Transformationsdruck, unter dem sozialstaatliche Sicherungssysteme stehen, widerzuspiegeln scheint.

Allgemein ist hinsichtlich des Überblicks über die unterschiedlichen Mindestsicherungsmodelle anzumerken, dass in den einzelnen Ländern maßgebliche Unterschiede auszumachen sind, und es unterschiedliche Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Mindestsicherung gibt, wie etwa Alter, Wohnsitz und Aufenthaltsdauer, welche anderen bzw. ob überhaupt andere Sozialleistungen in Anspruch genommen werden oder aber auch wie viele Versicherungsjahre vorgewiesen werden können. Manche Länder verfügen über eine Vielzahl an Modellen, welche eine soziale Mindestsicherung darstellen und beantragt werden können, einige andere begnügen sich mit einer einheitlichen Regelung, für welche es gewisse Voraussetzungen zu erfüllen gibt. In manchen Ländern sind etwa Familienbeihilfe oder Wohngeld zusätzlich zu beantragen, in manchen sind sie bereits in die soziale Mindestsiche-

rung integriert. Aus diesem Grund ist jedes Land für sich zu betrachten, weshalb diese Arbeit den Fokus auf einen Überblick gelegt hat.

Im Rahmen der Diskussion um eine Transformation des Sozialstaates und bestehender sozialer Sicherungsnetze drängt die Idee des Grundeinkommens als Antwort auf prekäre Beschäftigung, Langzeitarbeitslosigkeit und die Pluralisierung von Familienformen mehr und mehr in den öffentlichen und wissenschaftlichen Diskurs. Die Modelle reichen dabei von einer negativen Einkommenssteuer oder einem bedingungslosen Grundeinkommen bis zu einem europäischen Grundeinkommen oder der Bereitstellung sozialer Infrastruktur von Seiten des Staates. Dabei wurde ersichtlich, dass die Diskussion immer mehr Akteure auf den Plan ruft und das Grundeinkommen zwar ideologische Grabenkämpfe auslöst, sein Potential, das Verhältnis zwischen Erwerbsarbeit, Gesellschaft und Individuum neu zu regeln, aber nicht vernachlässigt werden sollte..

Im letzten Kapitel der Arbeit wurde schließlich danach gefragt, welche Rolle das Fortschreiten der Europäischen Integration für die sozialen Sicherungssysteme und so auch die soziale Mindestsicherung spielt und ob eine europäische Mindestsicherung realistisch erscheint. Dabei zeigt sich, dass die Europäische Dimension auch in diesem Bereich nicht vernachlässigt werden darf, da sie wesentlich auf die nationalen Sicherungssysteme einwirkt, wenn auch eher indirekt und schleichend durch Leitlinien und allgemeine Vorgaben. Dabei kann resümiert werden, dass die engere Ausgestaltung der sozialen Mindestsicherung noch immer den Mitgliedsstaaten überlassen ist, auch wenn die Europäische Union eine Agenda der Aktivierung verfolgt. Eine Harmonisierung europäischer Mindestsicherungen durch die Europäische Union scheint noch in weiter Ferne zu liegen.

Abstract

Based on the theoretical analysis of central definitions, concepts and aims of basic social care which is moving more and more towards a general paradigm of workfare and activation, this paper seeks to systematize diverse concepts and models of guaranteed minimum resources in selected member states of the European Union. Therefore an overview of various conceptual approaches will be given. Within this analysis it is necessary to provide the theoretical context in which the various welfare states have developed and discuss the guaranteed minimum resources in each member state against the background of the individual social security systems and its roots. Another significant element in debating the transformation and rearrangement of the welfare state in the 21st century is the basic income which will also be accounted for in this paper. In regard to the European Integration it will finally be questioned if any ambitions towards the implementation of a European guaranteed minimum resource or a harmonization of social care can be observed.

Bibliographie

- Amétépé, Fofu (2012) „Die Wirksamkeit des garantierten Mindesteinkommens in Luxemburg.“ *Internationale Revue für Soziale Sicherheit* 65 (1), 109–128.
- Atzmüller, Roland (2011) „Überlegungen zur Krise der Solidarität: Thesen zur Entwicklung des Wohlfahrtsstaates.“ In: Christine Stelzer–Orthofer und Josef Weidenholzer (Hrsg.) *Aktivierung und Mindestsicherung: Nationale und europäische Strategien gegen Armut und Arbeitslosigkeit*. Wien: Mandelbaum Verlag, 13–29.
- Becker, Irene und Richard Hauser (2010) „Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge.“ http://www.kinderarmut-hat-folgen.de/download/Abschlussbericht_Studie_BeckerHauser.pdf (Abrufdatum: 05.08.2013).
- Bergmann, Nadja, Andreas Riesenfelder und Claudia Sorger (2012) *Auswirkung der Einführung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung auf die Wiedereingliederung der LeistungsbezieherInnen ins Erwerbsleben: Endbericht*. Wien: L&R Sozialforschung.
- Bieling Hans–Jürgen (2009) „Europäische Integration und die Reform der nationalen Wohlfahrts– Arbeitsmarkt– und Beschäftigungsregime.“ *Kurswechsel* 4, 13–23.
- BIEN (2008) „About Basic Income.“ <http://www.basicincome.org/bien/aboutbasicincome.html> (Abrufdatum: 09.08.2013).
- Blaschke, Ronald (2010) „Denk mal Grundeinkommen! Geschichte, Fragen und Antworten einer Idee.“ In: Ronald Blaschke, Adeline Otto und Norbert Schepers (Hrsg.) *Grundeinkommen: Geschichte – Modelle – Debatten*. Berlin: Karl Dietz Verlag, 9–292.
- Bruckmeier, Kerstin, Johannes Pauser, Ulrich Walwei und Jürgen Wiemers (2013) „Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht–Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung: Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens– und Verbrauchsstichprobe 2008.“ *IAB–Forschungsbericht* 5 <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2013/fb0513.pdf> (Abrufdatum: 31.07.2013).
- Brussig, Martin und Matthias Knuth (2011) „Die Zukunft der Grundsicherung – Indi-

vidualisieren, konzentrieren, intensivieren.“ *Expertise* (Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung).

Brütt, Christian (2009) „Workfare als Mindestsicherung: der Fall Deutschland.“ *Kurswechsel* 4, 68–78.

Butterwegge, Christoph (2012) *Krise und Zukunft des Sozialstaates*. 4. Aufl. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Castegnaro, Claudio, Sandra Naaf und Daniela Mesini (2011) “The role of minimum income for social inclusion in the European Union 2007–2010” *Report* <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201106/20110620ATT21867/20110620ATT21867EN.pdf> (Abrufdatum: 31.07.2013).

Die Armutskonferenz (2013) “Mindestsicherungslücke: Nicht-Hilfe und Sozialbürokratie.” *APA* *OTS* *Originaltextservice* http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20130819_OTS0009/mindestsicherungsluecke-nicht-hilfe-und-sozialbuerokratie-anhang (Abrufdatum: 20.09.2013).

Die Armutskonferenz (2012) “Monitoring ‘Bedarfsorientierte Mindestsicherung’: Analyse und Vergleich der Länderbestimmungen zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) 2011.” http://www.armutskonferenz.at/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=508&Itemid=3 (Abrufdatum: 31.07.2013).

Dimmel, Nikolaus (2009) „Sozialhilfepolitik – Welfare to Work: Policy-Wandel der österreichischen Sozialhilfepolitik?“ *Kurswechsel* 4, 35–45.

Dingeldey, Irene (2007) „Wohlfahrtsstaatlicher Wandel zwischen ‚Arbeitszwang‘ und ‚Befähigung.‘“ *Berliner Journal für Soziologie* 2, 189–209.

Eicker-Wolf, Kai (2013) „Money for nothing? – Das bedingungslose Grundeinkommen: Begründungsversuche und ihre ökonomische Bewertung.“ *Sozialer Fortschritt* 6, 172–177.

Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Europäische Kommission (2013) „Vergleichende Tabellen zur sozialen Sicherheit“ *MISSOC* http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch_de.jsp (Abrufdatum: 29.07.2013).

Europäisches Parlament (20.10.2010) „Role of minimum income in combating poverty and promoting an inclusive society in Europe.“ European Parliament Resolution 2010/2039 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2010-0375+0+DOC+PDF+V0//EN> (Abrufda-

tum: 05.08.2013).

- Figari, Francesco, Manos Matsaganis und Holly Sutherland (2013) „Are European social safety nets tight enough? Coverage and adequacy of Minimum Income schemes in 14 EU countries.“ *International Journal of Social Welfare* 22 (1), 3–14.
- Fink, Marcel (2011) „Armutsminderung durch arbeitsmarktpolitische ‚Aktivierung‘? Konzeptuelle Überlegungen und Europäische Entwicklungen.“ In: Christine Stelzer-Orthofer und Josef Weidenholzer (Hrsg.) *Aktivierung und Mindestsicherung: Nationale und europäische Strategien gegen Armut und Arbeitslosigkeit*. Wien: Mandelbaum Verlag, 30–49.
- Fink, Marcel (2009) „Aktivierung und Workfare in Dänemark: Entwicklung und Implikationen.“ *Kurswechsel* 4, 57–67.
- Frazer, Hugh und Eric Marlier (2009) „Minimum Income Schemes Across EU Member States.“ *Synthesis Report* (EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion) http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/minimum-income-schemes-across-eu-member-states_october-2009_en.pdf (Abrufdatum: 31.07.2013).
- Gal, John (2010) „Is there an extended family of Mediterranean welfare states?“ *Journal of European Social Policy* 20 (4), 283–300.
- Griesser, Markus (2009) „Editorial.“ *Kurswechsel* 4, 3–12.
- Gubitzer, Luise und Peter Heintel (1998) „Koppeln oder Entkoppeln: Grundsicherung versus Grundeinkommen.“ In: Erich Kitzmüller und Ina Paul-Horn (Hrsg.) *Alternative Ökonomie*. Wien und New York: Springer, 37–42.
- Guillén, Ana M. und Santiago Alvaréz (2004) „The EU’s Impact on the Spanish Welfare State: The Role of Cognitive Europeanization.“ *Journal of European Social Policy* 14 (3), 284–299.
- Handler, Joel (2004) *Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe: The Paradox of Inclusion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hanesch, Walter (2010) „Armutsbekämpfung in Deutschland und die Rolle der Europäischen Union.“ In: Benjamin Benz, Jürgen Boeckh und Hildegard Mogge-Grotjahn (Hrsg.) *Soziale Politik – Soziale Lage – Soziale Arbeit*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 169–191.
- Hansen, Magnus Paulsen und Peter Triantafillou (2011) „The Lisbon Strategy and the alignment of economic and social concerns.“ *Journal of European Social Policy* 21 (3), 196–209.

- Hauser, Richard (2012) „Grundsicherung zwischen Armutsvermeidung und Arbeitsanreiz: Realitäten und alternative Konzepte.“ In: Reinhard Bispinck, Klaus Gerhard Bosch und Gerhard Naegele (Hrsg.) *Sozialpolitik und Sozialstaat*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 293–307.
- Heise, Arne und Hanna Lierse (2011) „Haushaltskonsolidierung und das Europäische Sozialmodell: Auswirkungen der europäischen Sparprogramme auf die Sozialsysteme.“
Studie der Friedrich Ebert Stiftung.
- Huster, Ernst-Ulrich und Kay Bourcarde (2012) „Soziale Inklusion: Geschichtliche Entwicklung des Sozialstaat und Perspektiven angesichts Europäisierung und Globalisierung.“ In: Hans-Jürgen Balz, Benjamin Benz und Carola Kuhlmann (Hrsg.) *Soziale Inklusion: Grundlagen, Strategien und Projekte in der Sozialen Arbeit*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 13–33.
- Klein, Uta (2013) „Europäische Integration, Sozialpolitik und Gleichstellungspolitik – ein Überblick.“ In: Uta Klein (Hrsg.) *Geschlechterverhältnisse, Geschlechterpolitik und Gleichstellungspolitik in der Europäischen Union: Akteure – Themen – Ergebnisse*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2. Aufl., 14–36.
- Klenk, Tanja, Frank Nullmeier, Philine Weyrauch und Alexander Haarmann (2009) „Das Ende der Bismarck-Tradition? Soziale Selbstverwaltung zwischen Vermarktlichung und Verstaatlichung.“ *Sozialer Fortschritt* 5, 85–92.
- Kneihs, Benjamin (2008) „Mindestsicherung im Mehrebenensystem.“ *Journal für Rechtspolitik* 16, 58–67.
- Kolb, Marina (2011) „EU-Armutsbekämpfung: weiche Koordinierung ohne harte Resultate: Österreich im Fokus.“ In: Christine Stelzer-Orthofer und Josef Weidenholzer (Hrsg.) *Aktivierung und Mindestsicherung: Nationale und europäische Strategien gegen Armut und Arbeitslosigkeit*. Wien: Mandelbaum Verlag, 50–65.
- Kranewitter, Helga und Bettina Leibetseder (2011) „Verwirklichungschancen oder soziale Rechte?“ In: Christine Stelzer-Orthofer und Josef Weidenholzer (Hrsg.) *Aktivierung und Mindestsicherung: Nationale und europäische Strategien gegen Armut und Arbeitslosigkeit*. Wien: Mandelbaum Verlag, 276–295.
- Kumpmann, Ingmar (2006) „Das Grundeinkommen – Potenziale und Grenzen eines Reformvorschlags.“ *Wirtschaftsdienst* 9, 595–601.
- Kumpmann, Ingmar (2010) „Das Problem der Finanzierung eines bedingungslosen Grundeinkommens.“ In: Manuel Franzmann (Hrsg.) *Bedingungsloses Grundeinkommen als Antwort auf die Krise der Arbeitsgesellschaft*. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft, 369–391.
- Lampert, Heinz und Jörg Althammer (2007) *Lehrbuch der Sozialpolitik*. Berlin/Heidelberg/New York: Springer.

- Lamping, Wolfram (2010) „Umkämpfte Grenzen: Über das Verhältnis von Sozial- und Wirtschaftspolitik auf EU-Ebene.“ *Sozialer Fortschritt* 5, 151–158.
- Leibetseder, Bettina und Helga Kranewitter (2012) „Activation and the Austrian social assistance: permanent entry.“ *International Journal of Sociology* 32 (7/8), 448–460.
- Leibetseder, Bettina (2009) „Jobcentre Plus: Aktivierung in Großbritannien.“ *Kurswechsel* 4, 46–56.
- Lessenich, Stephan (2009) „Das Grundeinkommen in der gesellschaftspolitischen Debatte.“ *Expertisen und Dokumentationen zu Wirtschafts- und Sozialpolitik* (Bonn: Friedrich Ebert Stiftung).
- Lessenich, Stephan (2004) „'Three Worlds of Welfare Capitalism' – oder vier? Strukturwandel arbeits- und sozialpolitischer Regulierungsmuster in Spanien.“ *PVS* 35 (2), 224–244.
- Meyerrose, Hauke (2010) *Grundeinkommen: Vier Modelle im Vergleich*. Hamburg: Diplomica Verlag.
- Mohr, Katrin (2007) *Soziale Exklusion im Wohlfahrtsstaat: Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- o.V. (2013) „Europäische Bürgerinitiative für ein Bedingungsloses Grundeinkommen.“ <http://basicincome2013.eu/ubi/de/> (Abrufdatum: 06.08.2013).
- o.V. (2013) „Text der Initiative.“ <http://basicincome2013.eu/ubi/de/tekste-des-initiatives/> (Abrufdatum: 06.0.2013).
- o.V. (17.09.2013) „Niederländische Regierung ruft Ende des Wohlfahrtsstaates aus.“ *Zeit Online* <http://www.zeit.de/news/2013-09/17/niederlande-niederlaendische-regierung-ruft-ende-es-wohlfahrtsstaates-aus-17195404> (Abrufdatum: 20.09.2013).
- Palme, Joakim, Johan Fritzell und Åke Bergmark (2009) „Das Ende der Gleichheit? Der schwedische Wohlfahrtsstaat nach der Krise.“ *WSI Mitteilungen* 1, 46–51.
- Panitch, Vida (2011) „Basic Income, decommodification and the welfare state.“ *Philosophy and Social Criticism* 37 (8), 935–945.
- Pimminger, Irene (2008) „Bedingungsloses Grundeinkommen aus einer geschlechterpolitischen Perspektive.“ *Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik* (Bonn: Friedrich-Ebert Stiftung).
- Rätz, Werner und Hardy Krampertz (2011) *Bedingungsloses Grundeinkommen: woher, wozu und wohin?* Neu-Ulm: AG SPAK.
- Reitter, Karl (2012) *Bedingungsloses Grundeinkommen: INTRO. Eine Einführung*.

Wien: Mandelbaum kritik & utopie.

- Riesenfelder, Andreas (2012) „Auswirkungen der bedarfsorientierten Mindestsicherung auf die Wiedereingliederung der LeistungsempfängerInnen ins Erwerbsleben.“ In: Österreichisches Komitee für Soziale Arbeit (Hrsg.) *Evaluierung zur Umsetzung der bedarfsorientierten Mindestsicherung: Dokumentation der Jahreskonferenz 2012*. Wien: ÖKSA, 35–51.
- Riesenfelder, Andreas, Bergmann, Nadja und Claudia Sorger (2012) „Auswirkung der Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung auf die Wiedereingliederung der LeistungsbezieherInnen ins Erwerbsleben.“ *Endbericht der L&R Sozialforschung*
[http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/4/0/7/CH0023/CMS1351161543495/eb_evaluierung_bms_\(23\).pdf](http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/4/0/7/CH0023/CMS1351161543495/eb_evaluierung_bms_(23).pdf) (Abrufdatum: 06.08.2013).
- Senghaas-Knobloch (2011) „Arbeiten in der postfordistischen Dienstleistungsgesellschaft.“ *Aus Politik und Zeitgeschichte* 15, 24–31.
- Schmid, Josef (2010) *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich: Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme*. 3. Aufl. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmitt, Carina und Peter Starke (2011) „Explaining convergence of OECD welfare states: a conditional approach.“ *Journal of European Social Policy* 21 (2), 120–135.
- Schmitter, Philippe und Michael Bauer (2001) „A (modest) proposal for expanding social citizenship in the European Union.“ *Journal of European Social Policy* 11, 55–65.
- Schulze, Michaela (2012) „Unions and Welfare State after the Golden Age? Gewerkschaften und Wohlfahrtsstaaten in der Krise.“ In: Michaela Schulze (Hrsg.) *Gewerkschaften im Umbau des Sozialstaats: Der Einfluss der Dachverbände im Welfare-to-Work-Reformprozess in Dänemark, Deutschland und den USA*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 83–98.
- Schwarze, Uwe (2012) *Sozialhilfe in Schweden und Deutschland: Lebenslaufpolitik zwischen modernisierter Kommunalverwaltung und aktivierendem Wohlfahrtsstaat*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schulze, Michaela (2012) „Unions and Welfare State after the Golden Age? Gewerkschaften und Wohlfahrtsstaaten in der Krise.“ In: Michaela Schulze (Hrsg.) *Gewerkschaften im Umbau des Sozialstaats: Der Einfluss der Dachverbände im Welfare-to-Work-Reformprozess in Dänemark, Deutschland und den USA*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 83–98.
- Stanzl, Peter (2011) „Bedarfsorientierte Mindestsicherung: eine Bestandsaufnahme.“ In: Christine Stelzer-Orthofer und Josef Weidenholzer (Hrsg.) *Aktivierung und*

Mindestsicherung: Nationale und europäische Strategien gegen Armut und Arbeitslosigkeit. Wien: Mandelbaum Verlag, 201–214.

Steiner, Viktor und Florian Wakolbinger (2013) „Wage subsidies, work incentives, and the reform of the Austrian welfare system.“ *Empirica* 40, 259–285.

Stelzer–Orthofer, Christine (2011) „Mindestsicherung und Aktivierung – Strategien der österreichischen Arbeitsmarktpolitik.“ In: Christine Stelzer–Orthofer und Josef Weidenholzer (Hrsg.) *Aktivierung und Mindestsicherung: Nationale und europäische Strategien gegen Armut und Arbeitslosigkeit.* Wien: Mandelbaum Verlag, 141–156.

Stelzer–Orthofer, Christine und Josef Weidenholzer (2011) „Aktivierung – wo bleibt die Mindestsicherung?“ In: Christine Stelzer–Orthofer und Josef Weidenholzer (Hrsg.) *Aktivierung und Mindestsicherung: Nationale und europäische Strategien gegen Armut und Arbeitslosigkeit.* Wien: Mandelbaum Verlag, 7–12.

Straubhaar, Thomas (2006) „Mindestsicherung statt Mindestlohn.“ *Wirtschaftsdienst* 4, 210–211.

Tálos, Emmerich (2012) „Mehr soziale Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat – Bedarfsorientierte Mindestsicherung ein Schritt dazu?“ In: Österreichisches Komitee für Soziale Arbeit (Hrsg.) *Evaluierung zur Umsetzung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung: Dokumentation der Jahreskonferenz 2012.* Wien: ÖKSA, 7–14.

Ullrich, Carsten G. (2005) *Soziologie des Wohlfahrtsstaates: Eine Einführung.* Frankfurt a. Main: Campus Verlag.

Unternimm die Zukunft: Götz G. Werner und das Grundeinkommen (2012) „Zum Grundeinkommen.“ <http://www.unterschied-zukunft.de/de/zum-grundeinkommen/> (Abrufdatum: 09.08.2013).

Van Parijs und Yannick Vanderborght (2001) „From Euro–Stipendium to Euro–Dividend.“ *Journal of European Social Policy* 11, 342–346.

Vanderborght, Yannick und Philippe van Parijs (2010) „Das bedingungslose Grundeinkommen: Ein Blick auf seine politische Realisierbarkeit.“ In: Manuel Franzmann (Hrsg.) *Bedingungsloses Grundeinkommen als Antwort auf die Krise der Arbeitsgesellschaft.* Weilerswist: Velbrück Wissenschaft, 329–359.

Vobruba, Georg (2010) „Zielgenauigkeit versus Akzeptanz: Das Realisationsdilemma der Grundeinkommensidee.“ In: Manuel Franzmann (Hrsg.) *Bedingungsloses Grundeinkommen als Antwort auf die Krise der Arbeitsgesellschaft.* Weilerswist: Velbrück Wissenschaft, 317–328.

Worschech, Susann (2008) „Soziale Sicherheit neu denken: Bedingungsloses Grundeinkommen und bedarfsorientierte Grundsicherung aus feministischer Per-

spektive." *Policy Paper* (Band 4 der Schriften des Gunda-Werner-Instituts: Heinrich-Böll-Stiftung).

Yerkes, Mara und Romke van der Veen (2011) „Crisis and Welfare State Change in the Netherlands.“ *Social Policy and Administration* 45 (4), 430–444.

Zapka, Klaus (2012) „Wohlfahrt als normative Selbstverpflichtung der Europäischen Union“ In: Klaus Zapka (2012) *Binnenmarkt ohne Wohlfahrt? Zu den institutionellen Perspektiven eines europäischen Gemeinwohls*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 87–207.

Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung

Die "Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung" (ÖGPP) ist ein gemeinnütziger Verein, der 2001 gegründet wurde zur Förderung der Allgemeinheit auf geistigem und politischem Gebiet und sich mit grundsätzlichen Fragen der Politikberatung und Politikentwicklung sowie der Trend- und Zukunftsforschung befasst.

Die ÖGPP veröffentlicht sämtliche Arbeiten kostenlos auf ihrer Internet-Homepage www.politikberatung.or.at.

Die ÖGPP dankt allen Förderern ihrer Arbeit.