

## EMPFEHLUNG DES RATES

vom 24. Juni 1992

über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung

(92/441/EWG)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 235,

auf Vorschlag der Kommission <sup>(1)</sup>,nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments <sup>(2)</sup>,nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses <sup>(3)</sup>,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Stärkung des sozialen Zusammenhalts der Gemeinschaft beinhaltet die Förderung der Solidarität gegenüber den bedürftigsten und schwächsten Mitmenschen.
- (2) Die Achtung der Menschenwürde ist Teil der in der Präambel der Einheitlichen Europäischen Akte anerkannten Grundrechte, auf denen das Gemeinschaftsrecht beruht.
- (3) Ausgrenzungsprozesse und drohende Verarmung haben sich im Laufe des letzten Jahrzehnts ausgeweitet und diversifiziert, und zwar einerseits insbesondere infolge der Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt, hauptsächlich des Anstiegs der Langzeitarbeitslosigkeit, sowie andererseits aufgrund des Wandels in der Familienstruktur, insbesondere der ansteigenden Fälle von Isolation.
- (4) Es ist daher angebracht, daß mit den allgemeinen Entwicklungspolitiken, die dazu beitragen können, die festgestellten strukturellen Entwicklungen zu hemmen, spezifische, systematische und kohärente Eingliederungsmaßnahmen einhergehen.
- (5) Ebenfalls ist es daher angebracht, in der Sozialpolitik die Bestrebungen fortzusetzen und das Erreichte zu festigen, sie ferner der Multidimensionalität der sozialen Ausgrenzung anzupassen. Diese Multidimensionalität setzt voraus, daß die verschiedenen Formen der Soforthilfe mit Maßnahmen kombiniert werden, die entschieden auf eine wirtschaftliche und soziale Eingliederung der bereits ausgegrenzten bzw. der von einer Ausgrenzung bedrohten Personen abzielen.
- (6) Aufgrund unzureichender, unregelmäßig bezogener und nicht gesicherter Einkünfte ist es den Opfern dieser

Entwicklung weder möglich, sich angemessen am wirtschaftlichen und sozialen Leben der Gesellschaft, in der sie leben, zu beteiligen, noch sich erfolgreich in einen Prozeß der wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung einzureihen. Daher muß für die Bedürftigsten im Rahmen eines globalen und kohärenten Instrumentariums zur Erleichterung ihrer Eingliederung ein Anspruch auf ausreichende, feste und vorhersehbare Einkünfte geschaffen werden.

- (7) Der Rat und die im Rat vereinigten Minister für Sozialfragen haben am 29. September 1989 eine Entschließung über die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung <sup>(4)</sup> verabschiedet, in der betont wird, daß die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung als wesentlicher Bestandteil der sozialen Dimension des Binnenmarktes betrachtet werden kann.
- (8) In der auf der Tagung des Europäischen Rates in Straßburg am 9. Dezember 1989 von den Staats- und Regierungschefs von elf Mitgliedstaaten verabschiedeten Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer wird insbesondere im achten Erwägungsgrund und in den Nummern 10 und 25 folgendes erklärt:

„Die soziale Ausgrenzung ist im Geiste der Solidarität zu bekämpfen.“

„Entsprechend den Gegebenheiten der einzelnen Länder

10. hat jeder Arbeitnehmer der Europäischen Gemeinschaft Anspruch auf einen angemessenen sozialen Schutz und muß unabhängig von seiner Stellung und von der Größe des Unternehmens, in dem er arbeitet, Leistungen der sozialen Sicherheit in ausreichender Höhe erhalten;

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

25. muß jeder, der das Rentenalter erreicht hat, aber keinen Rentenanspruch besitzt oder über keine sonstigen ausreichenden Unterhaltsmittel verfügt, ausreichende Zuwendungen, Sozialhilfeleistungen und Sachleistungen bei Krankheit erhalten können, die seinen spezifischen Bedürfnissen angemessen sind.“

<sup>(1)</sup> ABl. Nr. C 163 vom 22. 6. 1991, S. 3.

<sup>(2)</sup> ABl. Nr. C 150 vom 15. 6. 1992.

<sup>(3)</sup> ABl. Nr. C 14 vom 20. 1. 1992, S. 1.

<sup>(4)</sup> ABl. Nr. C 277 vom 31. 10. 1989, S. 1.

- (9) Die Kommission hat diesen grundlegenden Aspekt der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung in ihrem Aktionsprogramm zur Anwendung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer berücksichtigt, indem sie insbesondere auf die Bedeutung einer Gemeinschaftsinitiative hinweist, die im Geiste der Solidarität auf die am stärksten benachteiligten Bürger der Gemeinschaft, einschließlich der älteren Menschen, deren Situation allzu häufig derjenigen der vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Personen entspricht, ausgerichtet ist.
- (10) Die praktischen Maßnahmen im Rahmen der Gewährung garantierter Zuwendungen und Leistungen sind dem Bereich der sozialen Sicherung zuzuordnen. Es obliegt den Mitgliedstaaten, diesbezüglich die Rechtsnatur der Bestimmungen, mit denen diese Garantie gewährleistet werden soll, näher festzulegen, wobei diese Bestimmungen in den meisten Mitgliedstaaten nicht in den Bereich der Sozialversicherung fallen.
- (11) Bei der schrittweisen Umsetzung der Empfehlung müssen die Verfügbarkeit finanzieller Mittel, die einzelstaatlichen Prioritäten und die Ausgewogenheit innerhalb der einzelstaatlichen Systeme der sozialen Sicherung berücksichtigt werden. In den Mitgliedstaaten gibt es keine einheitliche Entwicklung im Bereich der sozialen Sicherung.
- (12) Das Europäische Parlament hat sich in seiner Entschließung über die Bekämpfung der Armut in der Gemeinschaft <sup>(1)</sup> dafür ausgesprochen, daß in allen Mitgliedstaaten ein garantiertes Mindesteinkommen als Mittel zur Eingliederung der ärmsten Bürger in die Gesellschaft eingeführt wird.
- (13) Auch der Wirtschafts- und Sozialausschuß hat in seiner Stellungnahme vom 12. Juli 1989 zur Bekämpfung der Armut <sup>(2)</sup> die Einführung eines sozialen Minimums empfohlen, das gleichzeitig ein soziales Netz für die Armen und ein für ihre Wiedereingliederung in die Gesellschaft nötiges Werkzeug darstellen soll.
- (14) Durch die Empfehlung werden die einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Vorschriften auf dem Gebiet des Aufenthaltsrechts nicht berührt.
- (15) Der Vertrag sieht für die Durchführung dieser Ziele keine anderen Aktionsmittel als die des Artikels 235 vor —

#### I. EMPFIEHLT, DASS DIE MITGLIEDSTAATEN

- A. im Rahmen eines globalen und kohärenten Instrumentariums zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung anerkennen, daß jeder Mensch einen grundlegenden Anspruch auf ausreichende Zuwendungen und Leistungen hat, um ein menschenwürdiges Leben führen zu können, und ihre Systeme der

sozialen Sicherung, sofern erforderlich, entsprechend den nachstehend dargelegten Grundsätzen und Orientierungen anpassen;

#### B. bei der Anerkennung dieses Anspruchs die folgenden allgemeinen Grundsätze berücksichtigen:

1. Bekräftigung eines auf die Achtung der Menschenwürde begründeten Anspruchs;
2. Festlegung des persönlichen Geltungsbereichs für diesen Anspruch mit Bezug auf den rechtmäßigen Aufenthalt und die Staatsangehörigkeit, im Einklang mit den einschlägigen wohnsitz- und/oder aufenthaltsrechtlichen Vorschriften und mit dem Ziel, schrittweise alle Situationen der sozialen Ausgrenzung so umfassend wie möglich gemäß den von den Mitgliedstaaten vorgesehenen Modalitäten zu berücksichtigen;
3. Zuerkennung dieses Anspruchs an alle Personen, die nicht selbst oder innerhalb des Haushalts, in dem sie leben, über ausreichende Mittel verfügen,
  - unter dem Vorbehalt, daß sich Personen, deren Alter, Gesundheitszustand und Familienstand es zuläßt, für eine Erwerbstätigkeit oder für eine Berufsausbildung zur Erlangung eines Arbeitsplatzes tatsächlich zur Verfügung halten, oder gegebenenfalls vorbehaltlich von Maßnahmen der wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung für andere Personen
  - und unbeschadet des Rechts der Mitgliedstaaten, diesen Anspruch Personen mit Vollzeitbeschäftigung und Studenten nicht zu eröffnen;
4. Zuerkennung dieses Anspruchs ohne zeitliche Begrenzung, sofern die Bedingungen dafür erfüllt sind, wobei der Anspruch in der Praxis für einen begrenzten, aber verlängerbaren Zeitraum zuerkannt werden kann;
5. ergänzender Charakter dieses Anspruchs gegenüber den bestehenden sozialrechtlichen Ansprüchen; parallel hierzu ist die Wiedereingliederung der bedürftigsten Personen in die allgemeinen Versorgungssysteme zu betreiben;
6. Stützung dieses Anspruchs durch Politiken, die auf einzelstaatlicher Ebene zur wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung der betroffenen Personen für erforderlich gehalten werden, entsprechend der Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Minister für Sozialfragen vom 29. September 1989 über die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung;

#### C. bei der Gewährung dieses Anspruchs folgende praktische Leitlinien berücksichtigen:

1. a) Unter Berücksichtigung des Lebensstandards und des Preisniveaus in dem betreffenden Mitgliedstaat ist für Haushalte unterschiedlicher Art und Größe der jeweilige

<sup>(1)</sup> ABl. Nr. C 262 vom 10. 10. 1988, S. 194.

<sup>(2)</sup> ABl. Nr. C 221 vom 28. 8. 1989, S. 10.

- Betrag der Zuwendungen festzulegen, die als ausreichend zur Deckung derjenigen Bedürfnisse angesehen werden, die unbedingt erfüllt werden müssen, wenn die menschliche Würde gewahrt werden soll.
- b) Um besonderen Bedürfnissen Rechnung zu tragen, sind die Beträge anzupassen oder zu ergänzen.
  - c) Bei der Festlegung der Beträge ist auf angemessene Indikatoren Bezug zu nehmen, wie z. B. die Statistik der durchschnittlich verfügbaren Einkommen in dem betreffenden Mitgliedstaat, die Verbrauchsstatistik der Haushalte, der gesetzliche Mindestlohn, soweit vorhanden, oder das Preisniveau.
  - d) Für Personen, deren Alter und Gesundheitszustand eine Erwerbstätigkeit zulassen, sollte weiterhin ein Anreiz bestehen, sich um eine Arbeitsstelle zu bemühen.
  - e) Es sind Modalitäten für die regelmäßige Überprüfung dieser Beträge gemäß diesen Indikatoren vorzusehen, damit die Deckung der Bedürfnisse gewährleistet bleibt.
2. Den Personen, deren persönliches Einkommen oder deren Haushaltseinkünfte unter den auf diese Weise festgelegten, angepaßten oder ergänzten Beträgen liegen, ist eine finanzielle Ausgleichshilfe zu gewähren, durch die sie über diese Beträge verfügen können.
  3. Es sind die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, damit, was den Umfang der gewährten finanziellen Unterstützung betrifft, bei der Anwendung der geltenden Bestimmungen im Bereich des Steuerrechts, der zivilrechtlichen Verpflichtungen und der Sozialversicherung berücksichtigt wird, welches Maß an Zuwendungen und Leistungen vorhanden sein sollte, um ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen.
  4. Es sind alle Vorkehrungen zu treffen, um für die Betroffenen angemessene soziale Begleitmaßnahmen sicherzustellen, die insbesondere Maßnahmen und Dienstleistungen wie Betreuung, Information und Rechtsbeistand umfassen.
  5. Für Personen, deren Alter und Gesundheitszustand eine Erwerbstätigkeit zulassen, sind — nötigenfalls auch hinsichtlich der Berufsausbildung — Bestimmungen zu erlassen, die ihre Eingliederung bzw. Wiedereingliederung ins Erwerbsleben wirksam unterstützen.
  6. Es sind die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit die bedürftigsten Personen wirklich über diesen Anspruch unterrichtet werden.
- Die Verwaltungsverfahren für die Gewährung des Anspruchs und für die Prüfung der Einkünfte und der sozialen Lage sind soweit wie möglich zu vereinfachen.
- Ferner sind gemäß den einzelstaatlichen Vorschriften und der sozialen Lage nach Möglichkeit Einspruchsverfahren bei dritter unabhängiger Stelle, z. B. bei den Gerichten, einzuführen, auf die die Betroffenen ohne größere Umstände zurückgreifen können;
- D. diese Garantie von Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der Sozialhilfe gewährleisten.
- Die Kosten der Maßnahmen sind entsprechend den nationalen Rechtsvorschriften und Verfahren zu finanzieren, ihre Einzelheiten, ihre Verwaltung und ihre Durchführung entsprechend zu handhaben;
- E. die in dieser Empfehlung vorgesehenen Maßnahmen ab sofort schrittweise durchführen, so daß nach fünf Jahren Bilanz gezogen werden kann, und dabei
    - den verfügbaren wirtschaftlichen Ressourcen und Haushaltsmitteln sowie den von den einzelstaatlichen Behörden festgelegten Prioritäten und der Ausgewogenheit innerhalb der Systeme der sozialen Sicherung Rechnung tragen und
    - gegebenenfalls den Anwendungsbereich nach Alterskategorien oder Familiensituation differenzieren;
  - F. geeignete Maßnahmen treffen,
    - um systematisch über die tatsächlichen Modalitäten des Zugangs der betroffenen Bevölkerungsgruppen zu diesen Maßnahmen einzuholen und
    - eine methodische Bewertung ihrer Durchführung und ihrer Auswirkungen vorzunehmen,
- II. UND FORDERT ZU DIESEM ZWECK DIE KOMMISSION AUF,
1. in Verbindung mit den Mitgliedstaaten einen systematischen Informations- und Erfahrungsaustausch sowie die kontinuierliche Bewertung der getroffenen nationalen Vorkehrungen anzuregen und zu organisieren;
  2. dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Wirtschafts- und Sozialausschuß in regelmäßigen Abständen einen Bericht vorzulegen, in dem auf der Grundlage der der Kommission von den Mitgliedstaaten gelieferten Angaben die bei der Durchführung der Empfehlung erzielten Fortschritte und die dabei festgestellten Hindernisse beschrieben werden.

Geschehen zu Luxemburg am 24. Juni 1992.

*Im Namen des Rates*  
*Der Präsident*  
 José da SILVA PENEDA