

# Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht

# ZIAS

1/2019

33. Jahrgang  
Seiten 1–96

*Aus dem Inhalt*

**Social Assistance in Africa:  
The Case of Universal Social Pensions in East Africa**  
Von Tania Abbiate, Bologna

**Digital Platform Work in the Russian Federation**  
Von Olga Chesalina, München

**Eine historische Zäsur in der sozialen Sicherung Italiens:  
der lange Weg zu einer allgemeinen Mindestsicherung**  
Von Eva Maria Hohnerlein, München

**Problematik der sozialen Absicherung der informellen Pflegepersonen:  
polnische Lösungen in europäischer Perspektive**  
Von Daniel Eryk Lach, Poznań

**Maßnahmen zur Steigerung des Schutzniveaus im singapurischen  
Arbeitsrecht – Ein Update**  
Von Pascal Brinkmann, Singapur

**Veränderte Familienstrukturen und Soziale Sicherheit.  
Konferenz des Europäischen Instituts für Soziale Sicherheit (EISS)  
26.–27. September 2019, Zürich**  
Von Prof. Dr. Hans-Joachim Reinhard, Fulda



C.F. Müller

# Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS)

---

Heft 1, 33. Jahrgang 2019, Seiten 1–96

## Inhalt

### Abhandlungen

<b>Social Assistance in Africa: The Case of Universal Social Pensions in East Africa</b> <i>Von Tania Abbiate, Bologna</i> .....	1
<b>Digital Platform Work in the Russian Federation</b> <i>Von Olga Chesalina, München</i> .....	18
<b>Eine historische Zäsur in der sozialen Sicherung Italiens: der lange Weg zu einer allgemeinen Mindestsicherung</b> <i>Von Eva Maria Hohnerlein, München</i> .....	30
<b>Problematik der sozialen Absicherung der informellen Pflegepersonen: polnische Lösungen in europäischer Perspektive</b> <i>Von Daniel Eryk Lach, Poznań</i> .....	58
<b>Maßnahmen zur Steigerung des Schutzniveaus im singapurischen Arbeitsrecht – Ein Update</b> <i>Von Pascal Brinkmann, Singapur</i> .....	85
<b>Veränderte Familienstrukturen und Soziale Sicherheit. Konferenz des Europäischen Instituts für Soziale Sicherheit (EISS) 26.–27. September 2019, Zürich</b> <i>Von Prof. Dr. Hans-Joachim Reinhard, Fulda</i> .....	90
<b>Mitarbeiter dieses Heftes</b> .....	96

---

### Ausblick auf die nächsten Hefte

Peter Herrmann (Berlin): Unberechenbarkeit als höchster Zustand der Unsicherheit  
Franci Avsec (Ljubljana): Beschränkter arbeitsrechtlicher Schutz in Slowenien  
Constantin Frank-Fahle (Dubai, Vereinigte Arabische Emirate) und Christina  
Hellrung, (Berlin): Integrationspolitik für einheimische Arbeitnehmer? –  
„Workforce-Nationalisation“ in den GCC-Mitgliedstaaten auf dem Prüfstand

## **Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS)**

---

Herausgegeben von

Prof. Dr. Ulrich Becker,  
Direktor am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik,  
Abteilung für ausländisches und internationales Sozialrecht

*Beirat:* Prof. Dr. *Ingwer Ebsen*, Universität Frankfurt a. M. · Prof. *Matthew W. Finkin*, University of Illinois · Prof. Dr. *Maximilian Fuchs*, Universität Eichstätt-Ingolstadt · Prof. Dr. *Thomas Gächter*, Universität Zürich · Prof. Dr. *Peter Mankowski*, Universität Hamburg · Prof. Dr. *Franz Marhold*, Wirtschaftsuniversität Wien · Prof. Dr. *Andreas Hänlein*, Universität Kassel

Mitglied der International Association of Labour Law Journals Publications  
Around the World

**Redaktionsanschriften:** Prof. Dr. Ulrich Becker, Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, Abteilung für ausländisches und internationales Sozialrecht, Postfach 34 01 21, 80098 München, Telefon (089) 3 86 02-511, e-mail: reinhard@mpisoc.mpg.de.

**Bezugsbedingungen:** Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (Zitierweise: ZIAS) erscheint halbjährlich (zwei Hefte ergeben einen Band) und ist durch den Buchhandel oder vom Verlag zu beziehen. Abonnementsbedingungen/Bezugspreise: jährlich € 178,00 (einschl. 7 % Mehrwertsteuer) zuzüglich Versandkosten ab Verlag von € 13,- Inland und € 18,- Ausland. Einzelheft € 90,00 zuzüglich Versandkosten. Der Abonnementsvertrag wird auf unbestimmte Zeit geschlossen. Kündigungen sind jeweils zwei Monate vor Ende des Bezugszeitraums möglich und dem Verlag schriftlich mitzuteilen, ansonsten verlängert sich das Abonnement um ein Jahr. Die Abonnementgelder werden jährlich im voraus in Rechnung gestellt. Über Postgiroämter und Bankinstitute ist eine Teilnahme am Lastschriftabbuchungsverfahren und vierteljährliche Abbuchung möglich. Bei Neubestellungen kann der Abonnent seine Bestellung innerhalb von sieben Tagen schriftlich durch Mitteilung an die Verlagsadresse widerrufen. Zur Fristwahrung genügt die rechtzeitige Absendung des Widerrufs (Datum des Poststempels).

**Urheber- und Verlagsrechte:** Die in der Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, bleiben vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts in irgendeiner Form – durch Fotokopie, Mikrofilm oder andere Verfahren – reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere von Datenverarbeitungsanlagen, verwendbare Sprache übertragen werden. Auch die Rechte der Wiedergabe durch Vortrag, Funk- und Fernsendedung, im Magnettonverfahren oder auf ähnlichem Wege bleiben vorbehalten.

*C. F. Müller GmbH*; Waldhofer Straße 100, 69123 Heidelberg. Anzeigen: Judith Hamm, Telefon (06221) 48 94 16. Es gilt die Anzeigenpreisliste Nr. 27 vom 1. Januar 2019. Vertrieb: Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm, Abonnentenservice, Hultschiner Str. 8, D-81677 München, Telefon (089) 21 83-71 10, Fax (089) 21 83-76 20, e-mail: aboservice@hjr-verlag.de. Satz: Strassner ComputerSatz, Heidelberg. Druck: Westermann Druck, Zwickau.

Tania Abbate, Bologna

## Social Assistance in Africa: The Case of Universal Social Pensions in East Africa

### Table of Content

- A. Introduction
- B. Social assistance: significance, trends and challenges
  - I. The Special Significance of Social Assistance in Africa
  - II. An overview of the main classification of social assistance in Africa
- C. The case of universal social pensions in East Africa
- D. Final remarks: Advantages and Challenges

### A. Introduction

Social assistance measures, like old-age universal social pensions, are living a moment of glory in the last decades, thanks to the international consensus which surrounds it. This support concerns more in general social protection as a set of policies aimed at reducing and preventing poverty and vulnerability by providing some sort of relief to the negative contingencies that occur during life-cycle more in general<sup>1</sup>.

Since the beginning of the new millennium, the topic has arose growing recognition and support by both international actors<sup>2</sup>, such as the ILO, the World Bank, the International Social Security Association, and by African States themselves, individually or within the frame of networks or regional fora<sup>3</sup>. This broad acknowledgment represents a radical shift for some agencies, such as the World Bank that in the 80s of last century proposed the Structural Adjustment Programmes as a recipe for development, consisting in a massive roll-back of the State from the social realm and in macroeconomic adjustments<sup>4</sup>. Although some authors question the real commitment for social protection arguing that it contrasts with the mainstream neo-liberal ideol-

---

1 Although the term *social protection* is preferred, encompassing a broad set of policies aimed at reducing poverty and vulnerability, sometimes the term *social security* will be used, because of its use by some leading international organizations, such as the ILO. Social security is a human right enshrined in Art. 22 of the Universal Declaration of Human Rights, as well as Art. 9 of the International Covenant of Economic, Social and Cultural Rights and other international human rights instruments.

2 M. von Gliszczynski, L. Leisering, *Constructing new global models of social security: How international organizations defined the field of social cash transfers in the 2000s*, in *Journal of Social Policy*, vol. 45 n. 2, 2016, pp. 325–343. F.-X. Merrien, *Social Protection as Development Policy: A New International Agenda for Action*, in *International Development Policy*, vol. 4, n. 2, 2013, pp. 89–106.

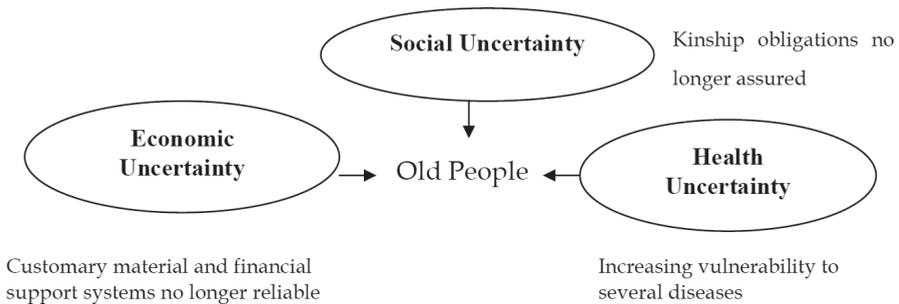
3 It is worthy to mention that since 2006, through the Livingstone Call for Action, the African Union has provided encouragement to countries to develop their own social policy frameworks. This encouragement has been reaffirmed in the AU Agenda 2030 which encourages African Governments to expand and empower social protection programs. Moreover, in 2008 the African Union adopted a Social Policy Framework which suggested a »minimum package« of social protection.

4 On SAPs see: J. Barry Riddell, *Things Fall Apart Again: Structural Adjustment Programmes in Sub-Saharan Africa*, in *The Journal of Modern African Studies*, vol. 30, n. 1, 1992, pp. 53–68.

ogy<sup>5</sup>, it is undisputable that it has received international recognition in several international documents such as the ILO Recommendation No. 202 adopted in 2012<sup>6</sup> and the UN Agenda 2030 for Sustainable Development adopted in 2015<sup>7</sup>.

This international support for social protection is motivated by the fact that, despite its primary function of reducing poverty and vulnerability, it is insufficiently developed in many areas of the world. The ILO estimates that around 70 % of the world population is not covered by any social protection scheme, thus being deprived of any mechanism able to overcome life-cycle negative contingencies. In this scenario, Sub-Saharan Africa is probably the worst performing continent, with only about 5–10 % people covered by formal social security<sup>8</sup>, and pensions are a typical scheme of which many people are deprived of<sup>9</sup>.

As a matter of fact older people are particularly vulnerable, as highlighted in Diagram 1.



*Diagram 1: Triangle of uncertainty for older people*

*Source: L. K. Keizi, Can universal pension help in reducing poverty in old age in Kenya?, Policy Working Paper, 2007, p. 7.*

5 N. Awortwi, *Politics, Public Policy and Social Protection in Africa. Evidence from Cash Transfer Programmes*, Routledge, London/New York, 2017, p. 120.

6 The ILO Recommendation aims at establishing at national level the Social Protection Floors (SPFs), which are nationally defined sets of basic social security guarantees (health care and basic income security for children, for persons in active age who are unable to earn sufficient income and for older persons), which aspire at alleviating poverty, vulnerability and social exclusion.

7 The UN Agenda 2030 for Sustainable Developments build on the Millennium Development Goals and complete what these did not achieve by fixing 17 Sustainable Development Goals and 169 targets aimed at eradicating poverty in all its forms and dimensions, including extreme poverty. The SDGs's commitments towards social protection is acknowledged by SPG Goal 1.3 which calls on States to »implement nationally appropriate social protection systems and measures for all, including social protection floors, and by 2030 achieve substantial coverage of the poor and the vulnerable«, as well as by SPG Goal 8 which aims at promoting sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all.

8 ILO, *Facts on Social Security in Africa*, Geneva.

9 C. Knox-Vydmanov, *Social protection as development policy: Social pensions in the global South*, in L. Leisering (eds), *Die Alten der Welt. Neue Wege der Alterssicherung im globalen Norden und Süden*, Campus, Frankfurt-New York, 2011, p. 281.

However, social protection schemes are not completely unknown in Africa: on the one hand, formal schemes were introduced during colonialism for the protection of the settlers and local public servants, and after independence they were kept in place and in some cases even reformed; on the other hand, informal social protection schemes exist in Africa and constitute the main source of protection for the people. Both formal and informal schemes however face challenges: the former cover just people engaged in the formal economy, while the majority of the population continues to rely on informal schemes<sup>10</sup>, while the latter are under pressure from adverse economic conditions, migration and women's entry in paid employment, HIV/Aids, and social changes<sup>11</sup>.

Because of the huge gap in protection and the structure of the labour market in the African States, social assistance as non-contributory form of social protection<sup>12</sup>, has become relevant, contributing to the alleviation of poverty and vulnerabilities<sup>13</sup>. This form of social protection is wide spreading in Africa and although obtaining reliable data on public expenditure for social protection in Africa is hard, a research shows that several African countries are spending more on social assistance than on social insurance<sup>14</sup>.

A specific form of social assistance are social pensions which have been defined as »tax-financed programmes granting periodic benefits, mainly but not exclusively in cash to older people«<sup>15</sup>. Social pensions can be means-tested, in case eligibility criteria have to be met, or universal, in case they are payable to all who met an age requirement<sup>16</sup>.

In this paper the case of universal social pensions (hereinafter: USPs) as a specific form of social assistance will be analyzed. Some sub-saharan African States have in fact introduced this social policy and it can be considered a

- 
- 10 P. Olivier, N. Smit, E. R. Kalula, *Social Security: A Legal Analysis*, LexisNexis Butterworths, Durban, 2003, p. 568. G. R. Woodman, *The Decline of Folk-Law Social Security in Common-Law Africa*, in AA.VV.(eds.), *Between Kinship and the State. Social Security and Law in Developing Countries*, Foris Publications, Dordrecht, 1988, p. 77.
  - 11 M. P. Olivier, N. Smit, E. R. Kalula, *Social Security: A Legal Analysis*, LexisNexis Butterworths, Durban, 2003, p. 568. G. R. Woodman, *The Decline of Folk-Law Social Security in Common-Law Africa*, in AA.VV (eds.), *Between Kinship and the State. Social Security and Law in Developing Countries*, Foris Publications, Dordrecht, 1988, p. 77.
  - 12 J. Tooze, *The Right to Social Security and Social Assistance: Towards an Analytical Framework*, in M. A. Baderin, R. Mccorquodale (eds), *Economic, Social and Cultural Rights in Action*, Oxford University Press, 2007, p. 336.
  - 13 An assessment made by the International Policy Centre for Inclusive Growth and the United Nations Development Programme in 2016 counts 127 programmes in 39 African countries. See: C. Cirillo, R. Tebaldi, *Social Protection in Africa: inventory of non-contributory programmes*, International Policy Centre for Inclusive Growth-United Nations Development Programme, Brasilia, 2016. See also: M. Dodlova, A. Giolbas, and J. Lay, *Non-Contributory Social Transfer Programmes in Developing Countries: A New Data Set and Research Agenda*, in *GIGA Working Paper 290*, 2016.
  - 14 J. Seekings, *Pathways to Redistribution: The Emerging Politics of Social Assistance Across the Global South*, in *Journal für Entwicklungspolitik*, vol. 28, n. 1, 2012, p. 20.
  - 15 B. H. Casey, R. McKinnon, *Social Pensions and Policy Learning: The Case of Southern Africa*, in *International Social Security Review*, vol. 62, n. 4, 2009, p. 82.
  - 16 M. U. Guven and P. G. Leite, *Benefits and Costs of Social Pensions in Sub-Saharan Africa*, World Bank, June 2016, p. 7. C. Knox-Vydanov, *Social protection as development policy: Social pensions in the global South*, cit., pp. 293–294.

proxy for reflecting on the challenges of social protection in Africa. It is worth highlighting that non-contributory social pension often cover people with disabilities, but in this cases the focus will be on old-age transfers only.

The paper is structured as follows: in Part II, some reflection on social assistance in Africa, considering its significance as well as the existence of trends and challenges will be developed; in Part III the case of universal social pensions in East Africa will be analysed; in Part IV some conclusions will be drawn, taking into consideration the potentialities and challenges of social assistance.

### **B. Social assistance: significance, trends and challenges**

By taking into consideration non-contributory benefits, a conceptual clarification should be done. In particular, it appears that a variety of terms is used to refer to these, such as social assistance measures, social welfare programs, safety nets, social transfers, antipoverty transfer programs, pro-poor programs, and social aids.

›Social assistance‹ is the term traditionally used by the ILO to refer to the non-contributory component of social protection, indicating generally means-tested or income-tested benefits addressed to the poor and vulnerable individuals and/or households. Sometimes the term is specifically used to refer to non-contributory means-tested programmes funded by Government's revenues<sup>17</sup>. According to the Oxford Handbook of Welfare, social assistance »provides a minimum income to all members of society (universal) or to a selected group (categorical) and its final function is preventing poverty«<sup>18</sup>.

In the American literature, the term ›social welfare programs‹ is preferred, indicating the forms of social interventions that are primarily concerned with promoting both the well-being of the individual and the provision of basic social needs<sup>19</sup>.

It is worth pointing out, however, that the term ›program‹ generally does not refer to legislation, but rather indicates measures introduced thanks to the funding of donors which do not bind the Government and can easily be revised. In this sense, social assistance programs are generally introduced as pilot projects, and therefore the terms ›program‹ and ›project‹ can be considered somehow synonymous.

A ›safety net‹ indicates programmes targeted to cushion poverty and provide some forms of reliefs to the most vulnerable components of society<sup>20</sup>.

17 M. Ferreira, *The Impact of South Africa's Social Pension System on Traditional Support Systems: More Generally, Should We Be Looking Backwards or Forwards in Africa?*, in *Sustainable Social Structures in a Society for All Ages*, United Nations, New York, 2002, p. 58

18 T. Bahle, M. Pfeifer, C. Wendt, *Social Assistance*, in *Oxford Handbook of Welfare*, p. 448.

19 F. Mazibuko, R. Taback, *The Principles of Welfare*, 1992, p. 6.

20 V. Monchuk, *Reducing Poverty and Investing in People. The New Role of Safety Net in Africa*, World Bank, Washington DC, 2014, p. 16.

›Social allowances‹ are non-contributory means-tested programmes addressed to specific groups (categorical) or to the whole population satisfying certain criteria (universal)<sup>21</sup>.

›Social transfers‹, ›antipoverty transfer programs‹ and ›pro-poor programs‹ are terms used to point out the final scope of these cash or in-kind transfers, which is to contrast poverty and to ensure social inclusion<sup>22</sup>.

›Social cash transfers‹ are tax-financed payments to individuals in poverty, consisting mainly of secretive social transfer programs and categorical transfers such as child allowances and non-contributory pensions<sup>23</sup>.

The term ›social aid‹ instead is generally used to indicate ›a means-tested benefit paid a person has no other funds at his disposal, and his existence as a human being would be endangered without the payment‹<sup>24</sup>.

Finally, it is worth mentioning that all these terms used to indicate non-contributory social benefits fall within the broader category of social policies, which are ›set of systematic and deliberate interventions in social realm to ensure the satisfaction of basic need and the well-being of citizens‹<sup>25</sup>.

Although these terms have their own specificities, stressing different aspects of non-contributory benefits, for the purposes of this article, they will be used interchangeably. What it is relevant to stress is that they do not constitute part of the insurance-based social security system and they guarantee some form of assistance to people who have not been employed in the formal economy and therefore do not enjoy contributory social security.

Finally, it is worth mentioning that non-contributory benefits can include different kinds of aids, such as cash transfers and in-kind transfers, as well as access to other services (e. g. non-contributory health insurance.). In this paper, attention will be reserved to USPs which provide benefit for elderly people with the only eligibility criteria of age. The first schemes of this kind were introduced in South Africa in 1928 in order to emulate the provisions already in place in European countries for white and coloured, and then in Namibia, which was under the South African control; in the Mauritius, they were introduced in 1950s as a temporary measure but never abolished. Nowadays they have been established as a national policy in a series of other countries, such as South Africa, Lesotho, Swaziland, Zanzibar, Namibia and Botswana, and as pilot projects in other countries, such as

---

21 H. Dean, *Social Rights and Human Welfare*, Routledge, London-New York, 2015, p. 92.

22 A. Barrientos, *Inequality, Poverty, and Antipoverty Transfers: Background research paper*, submitted to the High Level Panel on the Post-2015 Development Agenda, 2013, available at: [www.post2015hlp.org/the-report/](http://www.post2015hlp.org/the-report/).

23 L. Leisering, A. Barrientos, *Social citizenship for the global poor? The worldwide spread of social assistance*, in *International Journal of Social Welfare*, vol. 22, 2013, p. 51.

24 U. Becker, *The Challenge of Migration to the Welfare State*, in E. Benvenisti, G. Nolte (eds.), *The Welfare State, Globalization, and International Law*, Springer, Berlin-Heidelberg, 2004, p. 5.

25 T. A. Aina (eds), *Globalization and social policy in Africa*, CODESRIA, Dakar, 1996, p. 7. J. O. Adesina, *In search of inclusive development: introduction*, in Id., *Social policy in Sub-Saharan African context. In search of inclusive development*, Palgrave Macmillan, New York, 2007, p. 1.

Nigeria and Zambia. Finally, also in East Africa USPs are being introduced, as it will be pointed out in the next part<sup>26</sup>.

### *I. The Special Significance of Social Assistance in Africa*

In Africa, traditionally, the fundamental role of alleviation of poverty was performed by the family and the community. This model has not totally disappeared yet and continues to perform its role, even though it is undermined by urbanization and social change in general<sup>27</sup>.

The erosion of informal forms of social support, due to manifold reasons (e.g. globalization, urbanization, rural-urban migration, cultural and social change) has not been substituted by adequate formal social protection schemes as the extreme low coverage of population (around 5–10 %) witnesses.

As a consequence, a number of safety net programmes have been introduced to offer some form of relief to those in need. Most of these depend on funding from donors and have been introduced as pilot projects<sup>28</sup>. However, in some other cases, such as in the case of USPs in Southern African countries, they are financed by the State<sup>29</sup>.

The issue raises one of the most debated questions in political thought which concerns the State's engagement in social questions<sup>30</sup>. The answers covers a spectrum going from a minimal state intervention approach to a totalitarian approach, passing through the developmental state, which is a State which prioritizes a strong regulatory governance of the economy because of the faith that it will promote social development, the social democratic state, which is political system that supports economic and social intervention to promote social justice, and the collectivized approach, which characterized socialist political system and is characterized by a maximalist intervention of the State.

The African States have experienced almost all these approaches and although each country has had its own path, it is possible to draw a general trend: under colonialism, limited social services were introduced mainly to the benefit of settlers; in the first decades after independence, most of the states adopted a developmental approach, characterized by the prioritization of economic development based on the assumption that a trickle-down ef-

26 ILO, *Social Protection Floors. Volume 1: Universal Schemes*, Geneva, 2016.

27 The literature on the issue is broad. See at least: H. Spitzer, Z.M. Mabeyo, In Search of Protection. Older People and their Fight for Survival in Tanzania, DravaDiskurs, Klagenfurt/Celovec-Dar es Salaam, 2011, 18.

28 M. von Gliszczynski, L. Leisering, *Constructing new global models of social security: How international organizations defined the field of social cash transfers in the 2000s*, in *Journal of Social Policy*, vol. 45, n. 2, 2016, pp. 325–343.

29 For a general overview of universal social pensions in Southern Africa see: S. Devereux, *Social Pensions in Southern Africa in the Twentieth Century*, in *Journal of Southern African Studies*, vol. 33, n. 3, 2007, pp. 539–560. L. Pelham, *The politics behind the non-contributory old age social pensions in Lesotho, Namibia and South Africa*, in *CPRC Working Paper 83*, 2007, pp. 1–44.

30 G. K. Kieh, *Constructing the social democratic developmental state in Africa: lessons from the »Global South«*, in *Bandung: Journal of the Global South*, vol. 2, No. 2, 2015, pp. 1–14.

fect would have brought to social development. In this period, social policy initiatives in the field of education, health and price subsidies were carried on as an instrument to promote industrialization and foster nation-building, thus promoting the legitimacy of post-independence state.

In the 70s and 80s weak state capacity and ineffective statist intervention in the national economy, united to the neglect of production brought to the deterioration of the economic conditions and to the abandonment of this developmental policy with the encouragement of international organizations such as the International Monetary Fund and the World Bank. The response given to the economic crisis was strongly inspired by neo-liberalism and advocated a roll-back of State from social policies. As a consequence, privatization of social services and governmental withdrawal promoted a flowering of non-state service provisioning, with an impoverishment of colonial welfare structures and shifting of responsibility to local community and family networks.

The reduction in state spending on social services such as healthcare and education and the introduction of out-of-pocket fee payment for social programmes had disastrous effects on poor and vulnerable people, making necessary for several states to adopt compensatory social programmes to alleviate structural adjustment programs' negative effects (e. g. Tunisia, Ghana, Uganda, Zambia). Such an approach continues nowadays within the frame of the so-called »post-Washington consensus«. The Millennium Development Goals (2000–2015) and the Sustainable Development Goals (2015–2030) witness this new developmental approach that aim at providing adequate attention to human rights and gives relevance to social protection.

Unconditional pensions are a key component of social assistance and they appear particularly attractive for Africa because are able to provide a safety net for the most vulnerable people, who are deprived of any other form of social support and face age discrimination. Unconditional social pensions can also represent a means of empowerment, and can strengthen social cohesion: as a matter of fact, tax-payers might be more willing to contribute to a universal cash transfer system for older people if they are convinced that one day they will benefit from it themselves. Finally, it can be argued that they can and gives substance to constitutional democracy<sup>31</sup> and state legitimacy<sup>32</sup>.

31 It can be argued that one aspect of constitutional democracy is its social character meaning a state which is socially responsible vis-à-vis its citizens and whose policy foundations are imbued with a strong social policy content designed to respond to the broad welfare needs of the citizenry. A. Oluokoshi, *Towards the Restoration of a Social State in Africa*, in A. Triulzi, M. C. Ercolessi (eds), *State, Power, and New Political Actors in Postcolonial Africa*, Feltrinelli, Milano, 2004, p. 252.

32 As it has been highlighted: »A state that fails to provide infrastructure, education, health care or a social safety net and restricts its functions to enforcement and tax collection is unlikely to retain the popular support of its citizenry«. S. E. Laird, *Rolling Back the African State: Implications for Social Development in Ghana*, cit., p. 467. J. K. M. Johnson, J. B. Williamson, *Do universal non-contributory old-age pensions make sense of rural areas in low-income countries?*, in *International Social Security Review*, vol. 59, n. 4, 2005, p. 7. A. Barrientos, *What is the impact of non-contributory pensions on poverty? Estimates from Brazil and South Africa*, in *CPRC Working Paper No. 33*, 2003. F. Lund, *State social benefits in South Africa*, in *International Social Security Review*, vol. 46, no. 1, 1993, pp. 5–25.

It can appear paradoxically to focus on unconditional cash transfer for older persons in the youngest region of the world (64 % of the population is under 25 years old, and only 5 % are 60 or older). However, population ageing represents a challenge also in Africa: population forecasts for the United Republic of Tanzania for example estimate that the number of older people will almost quadruplicate in the next forty years.

Some studies have demonstrated good results of USPs in terms of alleviation of poverty, and indirect positive effects, such as the promotion of state accountability and transparency. However, they cannot be the sole means to eradicate poverty<sup>33</sup> and their implementation requires not only a consensus around it but the meeting of some prerequisites, namely a fiscal basis for its introduction; effective revenue-raising capacity by the state; a well-functioning administrative system to deliver the pension; and political commitment from both the government and taxpayers who fund the scheme<sup>34</sup>.

## *II. An overview of the main classification of social assistance in Africa*

Social policy scholars individuate different patterns of social assistance in Africa. One of the most relevant classification efforts is that of M. Niño-Zarazúa, A. Barrientos, D. Hulme, S. Hickey who identify two main models: the Southern Africa model, which includes Botswana, Lesotho, Mauritius, Namibia, Seychelles, South Africa and Swaziland and the Middle Africa model, comprising Eastern, Western, and Central sub-Saharan Africa<sup>35</sup>.

The Southern Africa model consists of categorical grants for older people, and more recently children, and is largely delivered by public agencies and enshrined in legislation. The influence of donors is much weaker among the countries concerned, because the countries concerned have higher levels of economic development, revenue collection capacity, and delivery capacity from public agencies. The origins of this model can be traced back to the introduction of a social pension scheme in South Africa in the late 1920s.

The Middle Africa model is more varied and lacks the degree of coherence of the Southern Africa model, especially as it involves programmes with many different orientations and designs. It also has transfers at its core, but in addition it aims to integrate service provision and utilization. The programs tend to have a shorter time horizon as well as a smaller scale; they are generally proposed as projects rather than policies. Delivery involves a variety of agencies, public organizations, NGOs, and for-profit providers.

The same authors suggest also another typology of social assistance models: one model based on age-based social transfer programs which are typical in middle income countries (MIC) and a second model based on social trans-

---

33 H. Spitzer, Z. M. Mabeyo, *In Search of Protection. Older People and their Fight for Survival in Tanzania*, cit., pp. 128–129.

34 S. Devereux, *Social Pensions in Southern Africa in the Twentieth Century*, cit., p. 556.

35 M. Niño-Zarazúa, A. Barrientos, D. Hulme, S. Hickey, *Social protection in sub-Saharan Africa: Will the green shoots blossom?*, Brooks World Poverty Institute Working Paper No. 116, 2010.

fer programs which targets extreme poverty and can be found in low income countries (LIC)<sup>36</sup>.

Similarly to the previous categorization, the MIC model is characterized by being largely managed by public agencies and embedded in legislation, while the LIC model encompasses mainly pilot projects, largely funded by international donors. What is particularly interesting, however, is that »there are signs of movement in the programs under the LIC model«<sup>37</sup>; in particular, the fact that some low income countries are adopting age-based social transfer might make thinkable the transit from a project-base to a more institutionalized approach.

Another classification is that proposed by W. Kpessa who looks specifically at pension schemes. According to the author, the welfare systems in sub-Saharan African countries are the product of interaction between pre-colonial norms, colonial influence, and post-colonial development efforts. The pre-colonial system left a legacy of ›reciprocal welfare regimes‹ which emphasize family and community as the locus of solidarity and risk pooling; the colonial system initiated ›wage-based welfare regimes‹ which apply only to people who are employed in the formal sector of the SSA economies, either by the state or by other business entities; and the independence (post-colonial) era is witnessing ›redistributive welfare regimes‹ in some countries which are defined by a state›s recognition of citizens‹ rights to old-age income security through non-contributory basic social assistance benefits<sup>38</sup>.

In most sub-Saharan countries both the ›wage-based welfare regime‹ and ›reciprocal welfare regime‹ usually co-exist within the same national jurisdiction as a result of the relative weaknesses of the state and design flaws in old-age income arrangements.

Another useful classification of social pension arrangements is proposed by A. Barrientos with regard to Asia. The author distinguishes five types of social pensions: 1) general social assistance programs providing support to all individuals and households in poverty, independently of age; 2) social assistance programs targeting older people explicitly; 3) transfers to older people as a separate program from the rest of social assistance schemes; 4) categorical pension programs providing benefits to all citizens above a particular age; 5) guaranteed minimum pensions which are normally part of contributory pension schemes.

Finally it is worth pointing out that international organizations eventually proposed a repertoire of models of social cash transfer, represented by social

---

36 M. Niño-Zarazúa, A. Barrientos, D. Hulme, S. Hickey, *Social protection in sub-Saharan Africa: getting the policy right*, in *World Development*, vol. 40, n. 1, 2012, pp. 163–176.

37 *Ivi*, p. 165.

38 *Ivi*, p. 56.

pensions, family allowances, conditional cash transfers and general households assistance<sup>39</sup>.

### C. The case of universal social pensions in East Africa

Although USPs in Africa have been introduced mainly in middle-income countries, being a feature of Southern African models and of redistributive welfare regimes, recently, some interesting developments have occurred in East Africa.

Remarkably Zanzibar introduced the Zanzibar Universal Pension (ZUP) scheme in April 2016, becoming the first country in the region in establishing such a transfer<sup>40</sup>. The ZUP consists in a cash transfer allocated to all people above 70 who have resided for at least 10 years continuously after the age of 18.

Citizens aged 70+ are eligible to register with an identity document or birth certificate that provides proof of age and residency. Older people without a valid form of ID can request for a letter of confirmation from the district commissioner. However, many older people lack adequate identity documents to prove that they have reached the age of eligibility, and this constitutes an obstacle in ensuring the principle of universality. As a matter of fact, the first evaluations of the scheme found that six months after the inception of the scheme, around one in five people over age 70 was still not getting the pension; for two-thirds of those not receiving it, issues related to identity documents were the main cause<sup>41</sup>. Despite these findings in May 2016, 21,750 people out of 25,161 over 70<sup>42</sup> received the universal pension. This suggests that approximately 86 per cent of the targeted population have been reached.

Payment is currently only disbursed through direct cash payments from pay points, with plans to include mobile money and bank accounts in the future. The scheme provides also for a mechanism for grievances: older people are able to complain at several different levels of government. Most common complaints concern issues related to payments, such as grievances about long distances to receive payments<sup>43</sup>

The Ministry of Empowerment, Social Welfare, Youth, Women and Children of Zanzibar is responsible for overseeing the overall implementation of the pension scheme, which is operationalized through local structures and face

39 M. von Gliszczynski, L. Leisering, *Constructing new global models of social security: How international organizations defined the field of social cash transfers in the 2000s*, cit., p. 331.

40 ILO, *Zanzibar implements a Universal Pension Scheme (ZUPS) in line with the ILO Recommendation 202*, 10 June 2016, [www.ilo.org/addisababa/media-centre/pr/WCMS\\_489536/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/addisababa/media-centre/pr/WCMS_489536/lang--en/index.htm).

41 C. Knox-Vydmanov, *A Model Pension Scheme in Africa*, in *AARP Journal*, <http://journal.aarpinternational.org/a/b/2017/01/zanzibar-pension-scheme>.

42 This data concerning older people aged 70+ comes from the 2012 Population and Housing Census.

43 [www.developmentpathways.co.uk/resources/how-to-support-citizens-to-make-complaints-and-claim-entitlements/](http://www.developmentpathways.co.uk/resources/how-to-support-citizens-to-make-complaints-and-claim-entitlements/).

common challenges with other African countries, such as the lack of a robust management information system and adequate verification mechanisms.

The introduction of this scheme is particularly relevant since Zanzibar is a low income county, while USPs are introduced generally in middle-income countries. It witnesses therefore that this social assistance measure can be implemented also by poor countries and not necessarily only by middle-income ones.<sup>44</sup>

Several factors supported the introduction of USPs: on the one hand, the State boasts a tradition of public responsibility towards its citizens because of the influence of British Poor Laws and that Fabian thinkers on the first President Julius Nyerere<sup>45</sup>, on the other hand some forms of religious charity, such as the Muslim zakat are developed and constitute a favourable substratum<sup>46</sup>; moreover, the the Government of National Unity offered a forum for discussion and compromise among different policy orientations; furthermore, Zanzibar has a relatively small population (1.3 million people) and the proportion of people over 60 is small (4,5 % in 2012), since life expectancy is quite low (51 years)<sup>47</sup>. Moreover, its introduction was facilitated by strong economic growth, despite weak public finances<sup>48</sup>. Finally, it cannot be denied the importance of advocacy activity to build the political will for the scheme<sup>49</sup>.

Besides these factors, a number of motivations supported the introduction of the ZUP scheme. Above all, the low number of people eligible for contributory pension<sup>50</sup>, coupled with the high level of informality (88 % of workers) and poverty (according to the Zanzibar Government, in 2016 30,4 % of population live below the basic needs poverty line, with geographical disparities)<sup>51</sup>. This situation is shared by all African countries, with no exception. Sufficient to mention here that the percentage of people covered by social security in Tanzania is less than 1 % of the entire population and about 6.5 % of the formal working population<sup>52</sup>.

Finally, also the legal framework has to be mentioned among the factors behind the introduction of the ZUP scheme: as a matter of fact, Art. 11 of

44 The Universal social pension in Zanzibar, p. 1.

45 D. Piachaud, *Fabianism, Social Policy, and colonialism : the case of Tanzania*, in D. Midgley, D. Piachaud (eds), *Colonialism and Welfare: Social Policy and the British Imperial Legacy*, Edward Elgard, Cheltenham-Northampton, 2011, pp. 131–143.

46 The tradition of public responsibility for the poor is mainly constituted by posho and zakat

47 Tanzanian National Bureau of Statistics 2011.

48 J. Seekings, *The Introduction of Old Age Pensions in Zanzibar*, CSSR Working Paper No. 393, 2016, p. 3.

49 The support activity of the Zanzibar Older People Association has to be mentioned.

50 In 2009 according to the population model of the Office of the Chief Government Statistician, the number of people above 70 years old was 20.677 out of a population of 1232,589 people. See: HelpAge, *Social Protection Policy: responses to older people's need in Zanzibar*, p. 5.

51 J. Seekings makes reference in particular to the process of deagrarianisation which characterizes Zanzibar, which is a term used to indicate a process in which the role of subsistence agriculture and kin-based redistribution and care were both declining. This process is considered by the author as leading to a growing number of poor people not being supported by extended families and peasant agriculture. J. Seekings, *The Introduction of Old Age Pensions in Zanzibar*, cit., p. 5.

52 ILO, [www.social-protection.org/gimi/gess/ShowCountryProfile.action?jsessionId=tXvqYCFfShY58Qmhnj2HnVw3XHGFSPyQktFWNS014mCfs3hJy7s!79209976?id=215](http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowCountryProfile.action?jsessionId=tXvqYCFfShY58Qmhnj2HnVw3XHGFSPyQktFWNS014mCfs3hJy7s!79209976?id=215).

1977 Constitution provides for the right to social welfare at times of old age, sickness or disability and in other cases at times of incapacity. In 2003, then, the National Ageing Policy was passed, and it is explicitly based on the UN principles for older persons providing a three tier structure of social assistance schemes, mandatory schemes and voluntary and supplementary schemes. The Government has made efforts for implementing this policy, by proclaiming for example free access to medical care at governmental hospitals, health centers, and dispensaries for »older people«<sup>53</sup>. Moreover, in Tanzania, there are 41 shelters for the older people named »Homes for the Elders«, established in under *Ujamaa* policies in the 1970s, of which 17 are run by the government and 24 are run by non-governmental institutions (mostly Christian organizations)<sup>54</sup>

However, it cannot be denied the importance played by external factors in the introduction of the scheme: in particular the non-governmental global network HelpAge<sup>55</sup> provided crucial information and assistance; also, UNICEF, consultants from the Institute of Development Studies and the European Union agency SOCIEUX assisted the formulation of Zanzibar's Social Protection Policy approved by the Government in 2014<sup>56</sup>. Quite remarkably the technical support provided by international donors is a specific feature of the introduction of social transfers in Africa, but in the case of Zanzibar it can be argued that the introduction of ZUPS was not entirely driven by external forces, since domestic factors played a role as well.

As in many other African cases, the introduction of such a scheme was preceded by the roll-on of a pilot project carried out on the mainland, the KwaWazee project (meaning »for the elderly«) implemented in North West Tanzania<sup>57</sup>. This scheme is a pension fund that provides a cash transfer to people above 60 (corresponding to the retirement age in Tanzania) based on some eligibility conditions, such as health status, lack of support and the number of grandchildren in their care.

Although ZUPS is not based on legislation, it can find a policy basis in the Zanzibar Social Protection Policy (ZSPP), approved by the Ministry of Labour, Empowerment, Elders, Youth, Women and Children in 2014. The mission of the ZSPP is to establish a social protection system for Zanzibar that improves the quality of life for all by progressively reducing poverty, allowing Zanzibaris to manage economic risks and social vulnerabilities. It identifies three main vulnerabilities with regard to elderly people: income in-

53 Y. Nakao, *Aging and Social Problems in Tanzania, a Demographically Young Country in Africa*, p. 6.

54 Ivi, 10.

55 A. Walker Bourne, M. Gorman, M. Bünte, *Non-governmental organizations: HelpAge International as a global actor*, in L. Leisering (eds), *Die Alten der Welt. Neue Wege der Alterssicherung im globalen Norden und Süden*, cit., pp. 395–425.

56 J. Seekings, *The Introduction of Old Age Pensions in Zanzibar*, cit., p. 3.

57 Universal Social Protection, *The Universal Pension Scheme in Zanzibar*, p. 2. And J. Seekings, *The Introduction of Old Age Pensions in Zanzibar*, cit. p. 16. M. Ulriksen, *The Development of Social Protection Policies in Tanzania, 2000–2016*, in *CSSR Working Paper No. 377*, 2016, pp. 14–15.

security, social stigma and abandonment, lack of identification through which they can access services<sup>58</sup>.

Despite the challenges, the Zanzibar case is portrayed as an example that USPs are feasible even for low-income countries and the scheme has been considered in line with ILO Recommendation No. 202<sup>59</sup>.

Its main weakness is the fact that is not entrenched in any legal framework. However, a Law on Older Persons is currently under discussion that will establish an Older Persons Council, and recognize among other things, social pension as a right of older people.

The lack of legal embedment of social assistance scheme is a general trend in Africa, representing one of the major flaws of social protection in the continent. Enshrining the schemes in legislation would in fact provide a benchmark through which citizens can advocate for the fulfilment of the right to social security. There is also a reduced likelihood of political changes jeopardizing the continuity of social cash transfers when it is entrenched in clear and effective legal and institutional frameworks. However, some authors express a warning about providing social protection with a legal framework: this could undermine the political patronage driver to social policies, which still constitutes one of the main driver for the introduction of pro-poor policies<sup>60</sup>. This is not necessarily a con, but it has to be kept in mind.

Following the example of Zanzibar, in the budget speech of 30 March 2017 the Kenyan Cabinet Secretary of Finance announced that in 2018 a universal social pension would have been introduced in the country<sup>61</sup>, drawing on the experience of a pilot project introduced in 2007, the Older Pension Cash Transfer (OPCT) for people with disability.

As a matter of fact, on 5th July 2017, the Ministry of East African Community, Labour and Social Protection launched a new social assistance unconditional cash transfer programme known a *Inua jamii* which targets Kenyan Citizens that are 70 years and above. The programme is aimed at delivering regular bi-monthly cash transfers of Kshs. 4,000 (*corresponding to about 32 euro*) per individual.

The registration process started in summer 2017 and half a million recipients registered for it<sup>62</sup>. The scheme operates alongside the existing cash transfer programmes, such as the aforementioned Older Persons Cash transfers (OPCT), the Hunger Safety Net Programme, the Persons with severe disabilities cash transfer (PWSD-CT) and the Orphans and Vulnerable Children

58 R. M. Salum, *Social Pensions in Zanzibar*, presentation »Social protection in the United Republic of Tanzania: International Frameworks and National Policies«, 17 August 2017.

59 *Zanzibar implements a Universal Pension Scheme (ZUPS) in line with the ILO Recommendation 202*, 10 June 2016, [www.ilo.org/addisababa/media-centre/pr/WCMS\\_489536/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/addisababa/media-centre/pr/WCMS_489536/lang--en/index.htm).

60 N. Awortwi, *Politics, Public Policy and Social Protection in Africa*, cit., p. 120.

61 Before the introduction of a universal pension scheme, the country had only a means-tested social pension paying 2,000 Kenyan Shillings (corresponding to about 16 euro) a month to the poorest Kenyans over 65.

62 [www.developmentpathways.co.uk/resources/making-smart-use-of-technology-how-electronic-registration-made-kenyas-universal-pension-possible/](http://www.developmentpathways.co.uk/resources/making-smart-use-of-technology-how-electronic-registration-made-kenyas-universal-pension-possible/).

Cash Transfer (OVC) programmes, and according to the announcement, the beneficiaries will in the immediate future be entitled also to health insurance coverage through the National Health Insurance Fund<sup>63</sup>. According to the estimates about 530,000 elderly people are set to benefit from the scheme<sup>64</sup>.

The introduction of the USP in Kenya witnesses a broader commitment towards social protection. As a matter of fact, the adoption of 2010 Constitution, enshrining in Art. 43(3) the right to social security and social assistance, has promoted the adoption of various policies and legislation: in 2011 the Government passed the national social protection policy and in 2013 the Parliament passed the Social Assistance Act in order to implement the constitutional provision. The Act provides for the establishment of the National Social Assistance Authority whose function was that of coordinating social assistance programmes. The Act however has never been implemented. Finally, it is worth to remind also the National Policy on Older Persons and Ageing adopted in 2009 which outlines measures that should be undertaken to address needs of older persons, such as universal social pensions.

It is clear that the announcement of introducing USPs in 2018 fits within the context of active government engagement in the development of the legislative and policy context for social protection. Moreover, the idea of introducing USPs is not totally new: a number of reports by the Retirement Benefit Authority have recommended their adoption and in 2005 also the World Bank and the International Monetary Fund did it<sup>65</sup>.

The introduction of the USPs in Zanzibar and Kenya has to be welcomed. These experiences can represent examples for neighbouring countries, such as Uganda and Rwanda, where universal social pension in the form of a pilot project have been introduced thanks to the findings of international donors<sup>66</sup>.

#### D. Final remarks: Advantages and Challenges

Social protection and social assistance in particular are on top of international political agenda and some interesting developments are taking place in Africa. In particular, USPs are spreading along Africa. Originally implemented only in Southern Africa, these schemes are starting to be introduced also in East Africa, thus retracting, at least partially, the argument according to which these schemes can be introduced only among the wealthiest countries (middle-income countries)<sup>67</sup>. They have the potential to contribute reduc-

63 Additional KES 4,000 (USD 40) bi-monthly will be transfer for health insurance cover to the National Hospital Insurance Fund,

64 [www.capitalfm.co.ke/news/2018/03/sh30bn-set-aside-for-cash-transfers-for-elderly/](http://www.capitalfm.co.ke/news/2018/03/sh30bn-set-aside-for-cash-transfers-for-elderly/).

65 Pensions Watch, *Social protection for older Kenyans: Options for implementing the National Social Protection Policy Key lessons*, HelpAge Briefing no. 10, 2012, p. 3.

66 Remarkable in this regard are: Uganda's Senior Citizen Grant implemented since March 2011 and the Rwanda's Vision 2020 Umurenge Programme entails a direct support programme providing direct income support to the extreme poor who cannot work, in particular the elderly and people with disabilities.

67 Already the establishment of this scheme in Lesotho, which is a Least Developed Country, revised this idea.

ing poverty, enhancing the physical health and social status of older people, stabilizing incomes, promoting household food security in hard times, and supporting older people's dependents, like orphans<sup>68</sup>.

They however face many challenges. They are often financed by donors and implemented as pilot projects, thus having a temporary nature: as a matter of fact, despite growing recognition of the importance of social protection, there is still reluctance to state intervention in the social realm as a consequence of decades of neo-liberal policies which recommended the roll-back of the State<sup>69</sup>. This is witnessed by the fact that in most of the cases social assistance schemes are not enshrined in a national legislation<sup>70</sup>: this constituting a serious shortcoming since the individual's right to social benefits is more incisive when it is based on legal provisions at constitutional and ordinary level, rather than when it is defined by administrative authorities, or by policies<sup>71</sup>. This flaw is only partially overcome at supranational level, since some initiatives have been taken within the frame of the African system of protection of human rights: first of all, it has to be highlighted that art. 18 of the African Charter on Human and Peoples' Rights provides for elderly's rights' protection; moreover; secondly in 2002 the African Union Policy Framework and Plan of Action on Ageing was passed; in 2007 a working group on the rights of Older Persons and Persons with Disabilities in Africa has been created with the scope of carry out comparative research on the various aspects of human rights of older persons and people with disabilities on the continent, collect data on the matter and submit a detailed Report to the African Commission at each Ordinary Session; and finally, in January 2016 the African Union has adopted a Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Older Persons in Africa, which aims at promoting and protecting the rights of Older Persons and guaranteeing that they fully contribute and participate in society<sup>72</sup>.

USPs also require effective revenue-raising capacity by the State, and this is problematic for many African States<sup>73</sup>. Firstly, most of the workforce is engaged in the informal economy and does not pay taxes; secondly, the high level of corruption constitutes an effective deterrent for tax-payers. In such a

68 Remarkably, elderly people have become the principal breadwinners and caregivers for young children, because of HIV/AIDS pandemic, as well as of migration. HelpAge International, *Age and Security: How Social Pensions Can Deliver Effective Aid to Poor Older People and Their Families*, HelpAge International, London, 2004.

69 J. Sinclair, *Poverty: Giving Meaning to the Right to Social Assistance*, in *Stellenbosch Law Review*, vol. 23 n. 2, 2012, p. 197.

70 L. Leisering, A. Barrientos, *Social citizenship for the global poor? The worldwide spread of social assistance*, in *International Journal of Social Welfare*, vol. 22, 2013, p. 59. ILO, *Social Protection Global Policy trends 2010–2015*, Geneva, 2014, p. 37.

71 T. Dijkhoff, L. G. Mpedi, *Recommendation on Social Protection Floors and Basic Principles for Innovative Solutions: General Introduction*, in Id. (eds), *Recommendation on Social Protection Floors. Basic Principles for Innovative Solutions*, Wolters Kluwer, 2017, p. 5.

72 The text of the Protocol is available at the following link: <https://au.int/en/treaties/protocol-african-charter-human-and-peoples%E2%80%99-rights-rights-older-persons> Remarkably, it is opened for signature and ratification by Member States and it has not yet entered into force.

73 S. Devereux, *Social Pensions in Southern Africa in the Twentieth Century*, cit., p. 556.

situation, characterized by limited resources, the ruling elites determine the priorities and according to some authors have an interest in deciding who among the poor and the vulnerable groups receive social assistance, because this strengthens their possibility to get electoral support thanks to the politics of patronage<sup>74</sup>. As a matter of fact, access to social services and opportunities always reflect existing political power constellations and asymmetries within the communities. However, the universal character of social pensions can limit inequalities by providing all citizens above a certain age with the same benefit. Some studies indeed have pointed out the influence of political systems on social policy, highlighting that democratic regimes are more likely to adopt social pension<sup>75</sup>.

Moreover, problems of mistargeting and financial and administrative capacities cannot be ignored. As a matter of fact, USPs, and social assistance more in general, requires effective service delivery and good targeting of people in need, and these aspects are usually weak in many developing countries<sup>76</sup>.

Despite the manifold challenges, USPs are being introduced in a number of African States and the scholarship suggests that it is possible to distinguish several reasons for their introduction. In particular it is possible to identify demand-side drivers and supply-side drivers<sup>77</sup>. According to the first, USPs are introduced to satisfy the demand of the population for increased social protection; according to the second, social assistance serves external ends, such as the willingness to comply with international and/or political incentives.

In most of the cases the introduction of USPs is the result of the intertwining of the two drivers: in South Africa and Namibia, for example, USPs were initially introduced to serve political ends, but with the adoption of 1996 Constitution, the demand-side aspect becomes more relevant<sup>78</sup>: similarly, in Lesotho their introduction has been described as »a product of regional geopolitics and a concern for equity«<sup>79</sup>. Also in the case of Zanzibar, the introduction of the scheme has to be attributed to a combination of internal and external factors.

74 On the relevance of political regime and leadership see also N. Awortwi, *Politics, Public Policy and Social Protection in Africa*, cit., p. 120.

75 G. Carbone, *Does democratization deliver social welfare? Political regimes and health policy in Ghana and Cameroon*, in *Democratization*, vol. 19, n. 2, 2012, pp. 157–183. A. Rudolph, *Pension programs around the world: Determinants of social pension*, Courant Research Centre: Poverty, Equity and Growth Discussion Paper No. 212, 2016, pp. 1–43.

76 D. Darbon, *Peut-on relire les politiques en Afrique via les politiques publiques?*, in A. Triulzi, M. C. Ercolessi (eds), *State, Power, and New Political Actors in Postcolonial Africa*, cit., p. 190. Among the many, one problem in design and delivery of social services is that of perpetuating gender disparities. For more details on the topic see: S. Chant (eds) *Handbook of Gender*, p. 403.

77 B. H. Casey, R. McKinnon, *Social Pensions and Policy Learning: the Case of Southern Africa*, cit.

78 *ibidem* ... For a more detail analysis see: S. Devereaux, *Social Pensions in Southern Africa in the Twentieth Century*, cit., pp. 539–560.

79 *Ivi*, p. 83. See also: L. Pelham, *The politics behind the non-contributory old age social pensions in Lesotho, Namibia and South Africa*, cit., p. ?.

As a matter of fact many considerations come into play in the introduction of USPs, such as welfare consideration<sup>80</sup>, changes in demographic structures<sup>81</sup>, as well as economic interests<sup>82</sup>.

Besides the single motivations behind the introduction of USPs it is interesting to wonder about the most effective theory which explains the emergence of state-funded social welfare in Africa: among the many, it seems that the diffusion theory, according to which social institutions are culturally diffused from some societies to others is the more adapt to explain the introduction of social assistance measures<sup>83</sup>. However, also other theories have some relevance: sufficient to mention here the interest group theory, which put emphasis on lobby campaigns, such as those occurred in Zanzibar, and the citizenship theory, according to which social assistance is part of a social contract between the State and the citizens.

Finally, the influence of the international arena cannot be ignored: as a matter of fact the global favour for social protection represents an incentive to promote it. This is not the case everywhere, however, since in some cases, such as in Lesotho, the introduction of the USPs was framed by political discourses highlighting the willingness to remain independent from donor assistance<sup>84</sup>.

Whatever the reasons for the introduction of social assistance measures are, they can be seen as developments that contribute to the prioritization of the social state in Africa, meant as a socially responsible institution. As it has been already highlighted, tackling social question has several positive spillover, such as promoting state legitimacy, social cohesion, nation-building and a sense of citizenship<sup>85</sup>. Moreover, the introduction of social assistance measures, like USPs, appears more and more a necessity, due to the limited coverage of social security in Africa, and the demographic change (i. e. population aging) occurring in the world, including Africa. As a matter of fact, where the informal sector absorbs the majority of the workers, universal social pensions are the only possible policy to alleviate poverty and ameliorate the living conditions.

---

80 S. Devereux, *Social Pensions in Southern Africa in the Twentieth Century*, cit., p. 554.

81 Despite the fact that Africa host the highest number of young people, the number of elderly people is rapidly increasing. According to some estimates the number of persons aged 60 or above is still set to quadruplicate from 47.9 million in 2005 to 206.8 million by 2050. See: *Human Rights of Older People*, Springer, 2015, p. 307.

82 A. Rudolph, *Pension programs around the world: Determinants of social pension*, cit., pp. 1–43. C. Knox-Vydmanov, *Social protection as development policy: Social pensions in the global South*, cit., pp. 286–287.

83 S. Devereux, *Social Pensions in Southern Africa in the Twentieth Century*, cit., p. 540.

84 L. Pelham, *The politics behind the non-contributory old age social pensions in Lesotho, Namibia and South Africa*, cit.

85 *Ivi*, p. 29.

## **Digital Platform Work in the Russian Federation**

### **Table of Contents**

- A. Introduction
- B. Information Service?
- C. Labour Disputes
- D. Influence From Civil Law?
- E. Disguised Temporary Agency Work or Indirect Employment to Evade the Application of Labour and Social Law?
- F. Labour Protection of Digital Workers
- G. Social Protection of Digital Workers
- H. Conclusion

### **A. Introduction**

In Russia the digitalisation of economy belongs to one of the main goals of the country's strategic development to be reached by 2025.<sup>1</sup> The Strategy for the development of information society in the Russian Federation (RF) for the years 2017–2030 was adopted on 9 May 2017.<sup>2</sup> This was followed up by the Programme on the Development of Digital Economy which was approved by the government on 28 July 2017.<sup>3</sup> Sberbank expects Russia's digital economy to reach 65 trillion rubles (\$ 1.1 trillion) by 2025.<sup>4</sup>

On 25 January 2018 a parliamentary hearing on »Special features of the regulation of employment in the digital economy« was held. During the abovementioned parliamentary hearing the main focus was on the development of remote work and electronic workflow. Electronic labour books must be introduced by 2020.<sup>5</sup> The need for the introduction of an electronic workflow is explained by the following reasons: There are approximately 5 million remote employees in Russia and it is very expensive for employers to send labour documents to them; half of the remote employees are working in the shadow economy.<sup>6</sup>

---

\* Ph. D. (Minsk), LL. M. (LMU), Senior Researcher at the Max Planck Institute for Social Law and Social Policy, Munich

1 Russia's top lender expects country's digital economy to reach \$ 1.1 trillion by 2025 (15.03.2018). Available from: <http://tass.com/economy/994329> [Accessed 27 July 2018].

2 Executive Order of the President of the RF of 9 May 2017 No. 203.

3 Order of the Government of the RF of 28 July 2017 No. 1632-p on the Approval of the Program »Digital Economy of the Russian Federation«.

4 Russia's top lender expects country's digital economy to reach \$ 1.1 trillion by 2025 (15.03.2018). Available from: <http://tass.com/economy/994329> [Accessed 27 July 2018].

5 Information of the Pension Fund of the Russian Federation »About the introduction of electronic labour books by 2020«. Available from: [www.v2b.ru/documents/informatsiya-pf-rf-o-vvedenii-s-2010-goda-elektronnoy-trudovoy/](http://www.v2b.ru/documents/informatsiya-pf-rf-o-vvedenii-s-2010-goda-elektronnoy-trudovoy/) [Accessed 25 September 2019].

6 *Stoljarov*, The introduction of an electronic labour contract in the Russian Federation: the pros and cons. In: System Administrator. 2017. No. 4, pp. 13–17.

Remote work was introduced in the Russian Labour Code (LC) in 2013 (Chapter 49.1 on the Particularities of the Labour Regulations of Remote Workers). On the one hand, regulation of remote work in the LC is very advanced (for example, in some countries like Germany there is no legislation concerning telework). Remote work is defined as labour which is performed outside the employer's premises, branch office, representative office, or at another site beyond the employer's control using informational and tele-communicational networks (including the internet) for the interaction with the employer on issues related to work performance, cf. Art. 312.1 LC. The definition of remote work and the regulation of labour conditions of remote workers in the LC (remote workers stipulate their working time and rest time themselves, Art. 312.4 LC) would be theoretically suitable for the regulation of crowdwork (in cases, in which this work could be classified as a labour relation), because this definition covers work that is performed on the basis of informational and tele-communicational networks. On the other hand, the definition of remote work is very narrow and does not allow mixed forms of traditional employment and remote work.<sup>7</sup> In addition, cross-border remote work is not allowed under Russian legislation. This is justified by the argument that the employer cannot guarantee safe working conditions and labour protection outside of the RF and that Russian labour legislation is applicable only on the territory of the RF<sup>8</sup>.

Even if platform work was not discussed during the parliamentary hearing, Russia belongs to the countries where platform work is widely spread. Although, until now, no comprehensive statistical data on the total number of digital workers in Russia is available, information at the platforms' internet sites and articles related to this issue demonstrate that the number of digital workers and internet platforms are growing rapidly.

The internet platform »FL.ru« dominates in the Russian-language internet and is one of the largest freelance marketplaces in Europe and the world with more than 1.5 million registered users in 2017<sup>9</sup> (in comparison to 750 000 registered users in 2011<sup>10</sup>). Electronic freelancers (including crowdworkers) in Russia are often very well educated. The highest demand for freelancers is in the following areas: IT, marketing, promotion of goods and services, design, advertising, sales, recruitment, consulting, accounting, design and construction.<sup>11</sup> For 38 % of the Russian-speaking freelancers, self-employment is their

---

7 Gerasimova/Korshunova/Chernyaeva, New Russian Legislation on Employment of Teleworkers: Comparative Assessment and Implications for Future Development. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, 2017, No. 2, pp. 116–129.

8 Letter of the Ministry of Labour and Social Protection of 16 January 2017 No. 14-2/OOГ-245.

9 Shevchuk/Strebkov, Entrepreneurial Potential in the Digital Freelance Economy: Evidence from the Russian-Language Internet. In: Sauka/Chepurensko (eds.) *Entrepreneurship in Transition Economies*, Springer International Publishing, 2017, p. 403.

10 Shevchuk/Strebkov, Heterogeneous self-employment and work values: the evidence from online freelance marketplaces. In: Sukhodolov/Popkova/Kuzlaeva (eds.) *Internet Economy vs Classic Economy: struggle of contradictions*. Springer International Publishing, 2016, p. 145.

11 Polorotov, 41 % of office workers note an increase in the number of freelancers in Russia. Available from: [www.vedomosti.ru/management/articles/2017/05/25/691419-rost-frilanserov](http://www.vedomosti.ru/management/articles/2017/05/25/691419-rost-frilanserov) [Accessed 27 July 2018].

main source of income, while 52 % of the freelancers are dependently employed and 10 % run their own business.<sup>12</sup>

In 2018, more than 500 000 freelancers have been registered with the platform »YouDo«<sup>13</sup>, whereas about 70 000 freelancers were registered in 2016, and about 1000 in 2013.<sup>14</sup> The platform provides different services offline (work on demand) and online (crowdwork): courier services, home repair, trucking, design, web development, legal assistance, and so on. There are also platforms that have specialised on one special kind of services, e. g. courier and delivery (Peshkariki.ru) or repair services (Remontnik.Ru) (Suvorova, 2016) or cleaning services (Qlean.ru<sup>15</sup>). In the field of transportation, Yandex.Taxi appears to be a dominant player, last but not least due to its size and its own technical advantages like maps and navigation competency.<sup>16</sup> Uber entered the Russian market in 2013 and, in 2017, merged with Yandex.Taxi. A majority stake in the new joint firm (59 per cent) is owned by Yandex.Taxi.<sup>17</sup>

## B. Information Service?

The Yandex.Taxi model is slightly different from that of Uber, which mostly connects self-employed drivers with potential customers through its app. In contrast, Yandex.Taxi works with different taxi companies with 200 000 drivers across Russia.<sup>18</sup> In most cases, the drivers are not employed by the taxi companies, but just lease a car from them. This is again different from the Uber model, where the drivers own their cars.

At the same time there are a lot of similarities with the Uber model. The income of the drivers »on demand« in Russia also depends on their rating. Uber drivers who perform well (at a high level) with more than 20 orders per week, get additional payments from Uber. Yandex.Taxi drivers with a rating of 4,9 and 5 have access to a great share of orders (86 %). The rating depends on the voting of the customers, delays with orders and the results of the driver exam. If the rating is lower than 4,4 drivers can be deactivated.<sup>19</sup>

12 *Shevchuk/Strebkov*, Heterogeneous self-employment and work values: the evidence from online freelance marketplaces. In: Sukhodolov/Popkova/Kuzlaeva (eds.) *Internet Economy vs Classic Economy: struggle of contradictions*. Springer International Publishing, 2016, p. 149.

13 <https://youdo.com>.

14 *Suvorova*, Time of freelancers: how new services change the labour market (05.04.2016). Available from: [www.rbc.ru/magazine/2016/04/56ead0539a79474e4031fc91](http://www.rbc.ru/magazine/2016/04/56ead0539a79474e4031fc91) [Accessed 27 July 2018].

15 <https://qlean.ru>.

16 *Seddon*, Russian ride hailing apps power up. *Financial times* 04.12.2017. Available from: [www.ft.com/content/52e4db96-d678-11e7-8c9a-d9c0a5c8d5c9](http://www.ft.com/content/52e4db96-d678-11e7-8c9a-d9c0a5c8d5c9) [Accessed 27 July 2018].

17 *Reid*, Uber takes back seat in Russia as merger approved. *CNBC* 24.11.2017. Available from: [www.cnb.com/2017/11/24/uber-and-yandex-taxi-merger-gets-legal-approval-in-russia.html](http://www.cnb.com/2017/11/24/uber-and-yandex-taxi-merger-gets-legal-approval-in-russia.html) [Accessed 27 July 2018].

18 *Hook/Seddon*, Uber cedes control of Russian market to rival Yandex *Financial times* 13.07.2017. Available from: [www.ft.com/content/3b8a0cee-678-f11e7-8526-7b38dcaef614](http://www.ft.com/content/3b8a0cee-678-f11e7-8526-7b38dcaef614) [Accessed 27 July 2018].

19 *Romanova*, How companies – such as taxi aggregators – command the army of freelance drivers. *Vedomosti* 22.07.2015. Available from: [www.vedomosti.ru/management/articles/2015/07/23/601784-kak-kompanii-agregatori-taksi-upravlyayut-armiei-vneshtatnih-shoferov](http://www.vedomosti.ru/management/articles/2015/07/23/601784-kak-kompanii-agregatori-taksi-upravlyayut-armiei-vneshtatnih-shoferov) [Accessed 27 July 2018].

According to a new intern regulation of »Yandex.Taxi«, the platform unilaterally sets the minimum cost for the ride<sup>20</sup> and keeps drivers uninformed about the trip destination before the beginning of the ride.<sup>21</sup> The same regulations are known from the Uber model in other countries. Jeremias Prassl correctly noted that, as independent entrepreneurs, drivers should be free not to accept unprofitable work<sup>22</sup> – and one can add – should be free to set their prices. There is no category of »employee-like persons« or »economically dependent self-employed« in Russian labour and social law and economic dependence on the principal does not play any role in labour disputes relating to the existence of employment relationship.<sup>23</sup>

According to one union leader, »Yandex.Taxi« exerts control over the working conditions and determines who will get orders.<sup>24</sup> The recognition of the platforms (»Yandex.Taxi«, »Uber«, »Gett«) was requested by the trade unions on behalf of the drivers as taxi (transportation) companies, as they provide not only information services, but also impose many of the working conditions and fix the prices.<sup>25</sup>

In Russia the following business model is used: According to the agreement between a platform (in the Russian terminology »aggregator«) and the taxi company (»partner«) the partner provides transportation services. At the same time an agency contract (or sometimes a car rental contract or a transportation service contract) is concluded between the partner and the driver and all risks are shifted to the driver. This scheme allows tax evasion or avoidance for both, the platform and the partner.<sup>26</sup> According to Russian court decisions, the mere fact that the driver logged into the application and followed an information about requests (orders) thereby accepting some of them (even if not systematically), testifies to the driver's intention to carry out an entrepreneurial activity and is the reason for his/her liability in accordance with Part 1 and 2 of Art. 14.1 of the Code of Administrative Offences (carrying out an entrepreneurial activity without registration and with-

---

20 Tabunov, Drivers of »Yandex.Taxi« on strike in Novosibirsk. RBC 27.04.2018. Available from: <https://nsk.rbc.ru/nsk/27/04/2018/5ae1612c9a79477223272663> [Accessed 27 July 2018].

21 *Turkovskaja*, Strike has reached the next level: drivers of »Yandex.Taxi« require customers to withdraw from orders 28.01.2018. Available from: <https://ulpressa.ru/2018/01/28/zabastovka-vyishla-na-sleduyushhiy-uroven-voditeli-yandeks-taksi-trebuyut-ot-klientov-otkazyivatsya-ot-zakazov/> [Accessed 27 July 2018]; »Yandex. Taxi« believes that the striking drivers in Ulyanovsk are not right 23.01.2018. Available from: [www.ul.aif.ru/society/yandeks\\_taksi\\_schitaet\\_chno\\_bastuyushchie\\_voditeli\\_v\\_ulyanovske\\_ne\\_pravy](http://www.ul.aif.ru/society/yandeks_taksi_schitaet_chno_bastuyushchie_voditeli_v_ulyanovske_ne_pravy) [Accessed 27 July 2018].

22 Prassl, *Humans as a service*. Oxford University press. 2018, p. 55.

23 Lyutov/Gerasimova, The concept of employee: The position in Russia. In: Waas/van Voss (eds.) *Restatement of labour law in Europe*, 2017, p. 591.

24 Zhirnov/Krajt, Boycott of »Yandex.Taxi«. What is behind the drivers' strike (10.04.2018). Available from: <https://360tv.ru/news/tekst/taxi/> [Accessed 27 July 2018].

25 »Yandex.Taxi« and Uber will be held liable to the passengers. »Moscow 24« 19.06.2015 Available from: [www.m24.ru/articles/avtomobili/19062015/76822](http://www.m24.ru/articles/avtomobili/19062015/76822) [Accessed 27 July 2018].

26 About business risks of the partners of taxi aggregators. Available from: [www.audit-it.ru/articles/account/basis/a79/922784.html](http://www.audit-it.ru/articles/account/basis/a79/922784.html) [Accessed 27 July 2018].

out licence for transport services)<sup>27</sup>, unless he/she was hired by the transportation company as an employee.

### C. Labour Disputes

Also in Russia there are first legal disputes concerning the recognition of a labour relationship with drivers »on demand«. The Russian peculiarity is that the claims are addressed not directly to the platform, but to taxi companies (the »partners«). In one case, between a driver and the taxi company »Argon-Invest«, a contract for paid services of vehicle driving was concluded. The driver was logged in to the mobile applications of »Yandex.Taxi«, »Gett Taxi« and »Uber«. The driver was obliged to provide driving services to persons on behalf of the company who hailed rides through the mobile applications, work a certain number of hours per day and at least six shifts per week. The taxi company was obliged to pay for the services and additionally 30 per cent if the driver fulfilled his daily norm of working hours. The Court denied the existence of a labour relationship between the driver and the taxi company for the following reasons: No labour contract was concluded; an order to hire the driver was not issued; an entry about work as a driver was not made in his labour book; the driver was not given orders to perform labour duties by the company; and finally, the driver did not present enough proof of the existence of an employment relationship.<sup>28</sup> The court did not take into account the contractual regulation of the driver's working time.

In another case, in which a driver claimed the existence of an employment relationship, the driver applied for a job that was offered by »Yandex Taxi« and was invited to an interview. He signed a contract, but did not get a copy of the contract. As it turned out, no labour contract but a car rental contract with the company LLC »Spectr« had been signed. After the interview, the driver was instructed that he will get a certain car (KIA RIO) for his work, that his work schedule will be two days of work from 6 a. m. until 10 p. m. followed by two days of rest, and so on. The amount of the remuneration was also defined. An employee of the LLC »Spectr« registered him at the mobile application »Yandex.Taxi« and told him his password for the application. Despite the fact that, according to the documents, the main activity of LLC »Spectr« is transportation services, maintenance and repair of vehicles, courier activities, rental and leasing of cars, the Court came to the result (after witness testimony) that »Yandex.Taxi« and LLC »Spectr« provide only information services aimed at facilitating the matching between clients (passengers) and drivers, as well as assistance in connecting clients and drivers through the application »Yandex.Taxi«. In the Court's opinion, the fact that the driver used a car with the logo »Yandex.Taxi« did not indicate that he executed a labour function in accordance with an employment contract. The

---

27 Ruling of Moscow District Court of Saint Petersburg of 14 January 2016 on Case No. 12-250/2016.

28 Appeal Ruling of the Moscow city Court of 12 April 2018 No. 33-15213/2018.

Court denied the existence of labour relationships between the driver, LLC »Spectr« and »Yandex.Taxi«.<sup>29</sup>

In other countries the ownership of a car by Uber drivers indicates their economic independence<sup>30</sup>. In Russia drivers »on demand« in most cases even do not have their own vehicle. The controversial factor is that drivers get applications from different operators (Gett, Uber). But it has to be assessed in each individual case, depending on how many trip requests the driver accepted from another operator.<sup>31</sup>

In both of the abovementioned cases, due to the formal approach of the courts concerning the existence of an employment relationship, both the platform and the partner company could escape responsibility. The regulation of working time that indicates a personal dependency was not taken into account.

The correct classification of digital workers is an enormous challenge for jurisprudence in all countries. Russia is by far no exception. But difficulties with the right classification in Russian courts concern not only a specific issue of digital platform work, but have a systematic nature. The situation is the same not only with other relatively new phenomena in labour relations/the labour market (mobbing, sexual harassment) but also with classical phenomena/institutions of labour law (discrimination, existence of an employment relationship, dismissal, and so on). For example, mobbing and sexual harassment are not regulated in the legislation and not reflected in court decisions. Courts solve such disputes only on the basis of a formal application of the current legislation, minimizing the problem to the examination of the legality of a specific act of the employer (e. g. transfer to a far located workplace), regardless of whether this single act was part of a systematic behaviour of the employer in order to get rid of the employee.<sup>32</sup> Discrimination is also very difficult to prove if it is not verified through a specific documentary act (i. e. it was only factual discriminative behaviour), and of course documentary acts of the employer do not contain discriminative provisions.<sup>33</sup>

Russian civil procedural law does not contain any regulations on the shift of the burden of proof in labour disputes at all, particularly in cases regarding the establishment of employment relationships.<sup>34</sup> Russian scientists reported that courts have ruled in numerous cases that no employment contract was established because the evidence was insufficient to prove that an employment relationship had in fact been concluded.<sup>35</sup>

---

29 Case No. 2-4168/2017.

30 *Davidov*, The status of Uber drivers: a purposive approach, SLLERJ, 2017, No. 1–2, p. 13.

31 *Cooke*, Uber's work status appeal rejected (UK), EELC, 2018, No. 1, p. 42.

32 Creative violation of labour legislation, Available from: <http://trudprava.ru/news/ournews/1992> [Accessed 27 July 2018].

33 *Saurin*, Discrimination as a stand-alone violation of the employee's rights in the Russian and International Practice, Labor law in Russia and Abroad 2018, No. 1, pp. 56–59.

34 *Lyutov/Gerasimova*, The concept of employee: The position in Russia. In: Waas/van Voss (eds.) Restatement of labour law in Europe, 2017, p. 591.

35 *Ibid.*, p. 591.

The proposal of the German Jurists Forum<sup>36</sup> concerning the reversal of the burden of proof for the existence of an employment relationship and the proposal of Martin Risak<sup>37</sup> concerning the assumption of the employment status<sup>38</sup> by default would be a suitable first step to equalize the unequal position of the plaintiff and the defendant in labour disputes in Russia and would help to overcome the formal approach.

#### D. Influence From Civil Law?

Though the ECJ ruling in the Uber Spain case<sup>39</sup> did not concern labour issues, the judges of the Employment Appeal Tribunal in the UK reflected in their decision concerning Uber drivers of 10 November 2017 the ECJ approach that Uber is more than just an intermediary.<sup>40</sup> The arguments of the ECJ ruling in the Uber Spain case do not have any meaning for Russian courts.

The Russian customer protection law does not make a difference between aggregators, depending on what role – active or passive – they play. The term »aggregator« is defined as a marketplace and as an intermediary: The owner of the aggregator is an organization or individual entrepreneur who is an owner of a computer program and (or) a website on the Internet and who gives the consumer an opportunity with respect to a certain product (or service) to simultaneously get information about an offer of a seller (or a contractor) concerning a sales contract (or a contract of provision of paid services), conclude such a contract with the seller (or the contractor) and make an advanced cashless payment for a certain product (or service) by transferring money to the owner of the aggregator.<sup>41</sup> From this definition follows that the »aggregator« acts only as a marketplace and as an intermediary, and a civil law relationship emerges only between the client and the seller (contractor). The providers of services (taxi services, cleaning services and so on) fall within the scope of this law.

It seems that only a criterion recently developed in court decisions with regard to compensation for harm to life and health could give orientation and change the quite formal approach in labour disputes. Earlier in Russia, in the event of a car accident with a client who hailed a ride using a mobile application, in most cases only the driver (and in some cases also the partner = taxi

36 Deutscher Juristentag, Beschlüsse zum Arbeits- und Sozialrecht, Available from: [www.djt.de/fileadmin/downloads/71/161213\\_71\\_beschluesse\\_web.pdf](http://www.djt.de/fileadmin/downloads/71/161213_71_beschluesse_web.pdf) [Accessed 27 July 2018].

37 Risak, Digitalisierung der Arbeitswelt – Rechtliche Aspekte neuer Formen der Arbeitsorganisation. DRdA-Infas. 2017, No. 5, p. 338.

38 Or the assumption of the worker status by default, see House of Commons. Work and Pensions Committee. Self-employment and the gig economy (2017). Available from: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmworpen/644/644.pdf> [Accessed 27 July 2018].

39 Judgment of the Court of Justice of the European Union of 20 December 2017 in Case C-434/15.

40 Cooke, Uber's work status appeal rejected (UK), EELC, 2018, No. 1, p. 43.

41 Federal Law No. 250 of 29 July 2018 »On introducing amendments to the Federal Law about customer protection«.

company) was held responsible for the compensation for harm to life or health of the clients. In a recent judgement of the Supreme Court this practice was changed and besides the driver and the partner, the aggregator (Taxi Prestige) was also held accountable.<sup>42</sup> In this case the aggregator claimed that he only provides information services despite the fact that he had submitted the information to the Social Security Fund saying that his main economic activity is taxi services. In order to establish a general rule for such cases, the Supreme Court in Supreme Court Order of the Plenary Meeting of the Court of 26 June 2018 No. 26 has defined the criterion for the responsibility of the platforms (aggregators) in the field of passenger transportation as follows: A person, who is approached by a client for the conclusion of a contract for transportation of passengers and luggage is responsible for the client's harm occurred during the transportation if he/she has concluded a transportation contract on his/her own behalf or if, from the circumstances of the conclusion of the contract (advertising, information in the Internet, correspondence of the parties), a bone fide customer could get the impression that he has concluded a contract with this person, and the driver is his/her employee or a third person, involved in the performance of the obligations for transportation (clause 3 of Art. 307, Art. 403 of the Civil Code, Art. 8, 9 of the Consumer Protection Law).<sup>43</sup> In German civil law this criterion is called the objective standpoint of the onlooker.

As a reaction to the abovementioned ruling of the Supreme Court many aggregators explicitly laid down in their terms and conditions that they provide only information services.<sup>44</sup> At the same time, in 2017, »Yandex. Taxi« and »Uber« concluded life and health insurance contracts on a voluntary basis for passengers and drivers in all cities of Russia.<sup>45</sup> If they provided only information services, there would be no reason to conclude such contracts and change their terms and conditions.

### **E. Disguised Temporary Agency Work or Indirect Employment to Evade the Application of Labour and Social Law?**

Work on demand in the field of transportation has a lot of similarities with temporary agency work. Unlike the European model, where a platform can be compared to a temporary work agency and the client to the user<sup>46</sup>, the aggregator (platform) in Russia fulfils the function of a user undertaking who imposes the drivers to carry out rides and controls this activity; the partner company ful-

---

42 Ruling of the Supreme Court of the Russian Federation of 9 January 2018 on Case No. 5-K17-220.

43 [www.supcourt.ru/documents/own/26967/](http://www.supcourt.ru/documents/own/26967/) [Accessed 27 July 2018]; *Zanina*, Know, with whom you ride (22.06.2018). Available from: [www.kommersant.ru/doc/3663211](http://www.kommersant.ru/doc/3663211) [Accessed 27 July 2018].

44 Taxi aggregators are one step closer to responsibility (07.05.2018). Available from: [www.kommersant.ru/doc/3623080](http://www.kommersant.ru/doc/3623080) [Accessed 27 July 2018].

45 *Ignatova*, Uber insured drivers and passengers. Available from: <https://rg.ru/2018/06/20/uber-zastrahovavoditelej-i-passazhirov.html> [Accessed 27 July 2018]; At your peril: courts tackle the rights of taxi passengers. Available from: <https://pravo.ru/story/201503/> [Accessed 27 July 2018].

46 *Risak*, Fair working conditions for platform workers. Possible regulatory approaches at the EU level, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2018, p. 10.

fulfils the function of a temporary work agency and provides the aggregator with a pool of drivers; the driver fulfils the function of a temporary agency worker who finally provides the services in the interest of the aggregator. The fourth participant in this scheme is the client (passenger). The platform does not like to have a direct relationship with the driver; at the same time the partner company also tries to avoid a labour relationship with the driver. It is noted that online outsourcing can be seen as the latest stage of the »fissured workplace«.<sup>47</sup>

It is worth noting that, before temporary agency work was regulated in Russian legislation (in 2016), it was also often used to avoid both direct employment relationships and the application of certain labour law provisions, as well as the payment of taxes and social contributions<sup>48</sup>.

Besides the abovementioned problems with the legal classification of relationships (formal approach, burden of proof), the next problem (even if a court tries to respond to the avoidance of direct employment in this case, and establishes a triangular relationship between the aggregator, the partner and the driver) is that temporary agency work in Russia is regulated inconsistently and incompletely, and secondment is practically illegal. This means, at the moment it is theoretically (but not practically) conceivable that courts could come to the conclusion that a labour relationship exists only between the aggregator and the driver or between the partner and the driver.

On the one hand, according to Art. 18.1 Part 1 of the Federal Law on Employment and Art. 341.1 of the Labour Code RF, in certain cases activities involving »the assignment of employees to third parties« are allowed (meaning, it is allowed to carry out an activity on the assignment of employees, i. e. the temporary assignment of employees with their consent to a natural person or legal person who is not his/her employer in order to perform certain labour functions in the interest and under the control and supervision of the said natural or legal person). On the other hand, according to Art. 56.1 Part 1 LC RF, »temporary agency work« (i. e. work carried out by an employee on the order and for the benefit of his/her employer, and under the supervision and control of the natural or legal person who is not his/her employer) is prohibited. Based on the definitions of temporary agency work and the »assignment of employees to third parties« it can be concluded that the nature of these phenomena is one and the same. In my opinion the strict prohibition of »temporary agency work« in the LC RF is due to the fact that the majority of Russian scholars and trade unions were against permitting temporary agency work in the Russian Federation: This term and the current practices related to the use of temporary agency work acquired a negative connotation.<sup>49</sup>

The Federal Law »On Employment« and Art. 341.3 LC both provide the right to carry out secondment activities not only to private employment agen-

---

47 *Liebman*, Debating the gig economy, crowdwork and new forms of work, *Soziales Recht* 2017, No. 6, p. 226.

48 *Chesalina*, Temporary agency work in the Russian Federation, *ZIAS*, 2014, No. 1, p. 36 ff.

49 *Ibid*, p. 43.

cies, but also to other legal entities. However, Art. 341.3 LC RF provides that this right can only be exercised in accordance with a law containing specific labour regulations for temporary employees whose employer is not a private employment agency. The required federal law has not yet been passed and this activity is still considered as illegal; carrying out this activity can cause administrative liability in accordance with the Art. 5.27 of the Code of Administrative Offences (violation of labour law legislation). In the literature it was argued that one of the reasons why this law has not yet been adopted is that the definition of the «affiliated person» proposed in the draft law is very wide and ambiguous («an affiliated person, in relation to the executer, is a person who can influence the activities of the executer or of a person whose activities can influence the executer; or of a person or executer whose activities can influence a third party») and makes the unlimited assignment of employees possible and brings to naught the ban on temporary agency work.<sup>50</sup>

### **F. Labour Protection of Digital Workers**

As digital workers are considered as self-employed in Russia, they do not enjoy any labour rights. Contrary to some countries, like Spain<sup>51</sup>, there is no special law on self-employed persons that would guarantee some labour rights for the self-employed such as the right to annual leave, the right to join a union, etc.

### **G. Social Protection of Digital Workers**

In Russia, pension and health social insurance (Art. 430, 431 of the Tax Code of the RF) is compulsory for self-employed persons. They have to pay the whole sum of their contributions themselves, while, in the case of labour relations, the employer pays the whole sum of the contributions for the employees (without any participation of the latter). There are no minimum income thresholds from which on social insurance for self-employed persons becomes compulsory. The amount of the pension contributions (lump sum amount), which the self-employed have to pay, is substantially lower than the amount of the pension contributions paid by the employer for the employees respectively, the amount of the future pensions of the self-employed is also substantially lower and not sufficient to lead a decent life (being approximately below the level of the minimum wage).

Only self-employed persons who work on the basis of a commissioning contract or a civil law contract on the performance of work and (or) the provision of services, can be voluntarily insured in the social security insurance against accidents at work and occupational diseases if this is agreed upon in the contract

---

50 *Gerasimova*, Not only secondment. Available from: <http://trudprava.ru/expert/analytics/employanalyt/1206> [Accessed 27 July 2018].

51 The Self-Employed Workers' Statute (Law 20/2007).

with the client and if, in the contract, the obligation of the client to pay social insurance contributions is provided for. Other self-employed persons cannot opt for social insurance against accidents at work and occupational diseases.

The social insurance covering temporary incapacity for work and maternity in Russia is employment-based and tailored to salaried employment. The self-employed can opt into this insurance, however, there is no point in doing so. Sickness benefits and maternity benefits for the self-employed are calculated on the basis of the minimum wage of 11 280 roubles (approximately 160 Euro since 1 January 2019<sup>52</sup>), while for the employees these benefits are calculated on the basis of the employee's average monthly wage (in 2019 in the city of Moscow the average wage was 96 030 roubles, approximately 1367 Euro<sup>53</sup>, in the whole of Russia 47 700 roubles, approximately 680 Euro<sup>54</sup>). Self-employed persons will only get sickness benefits and maternity benefits if they paid social contributions during the previous year.<sup>55</sup>

The excessive spread of informal work also causes a deficiency in the access to social protection for the self-employed. The share of the self-employed in the shadow economy in 2016 was equivalent to 21.2 per cent of the total number of employed people in Russia (15.4 million persons).<sup>56</sup> The spreading of mobile, internet and cloud technologies favours the increase of the informal economy.<sup>57</sup> The legislator tries to fight the shadow economy by introducing privileged tax schemes for self-employed persons. Since 1 January 2017, certain cases were established in item 70 of Art. 217 of the Second Part of the Tax Code according to which a »freelancer« can provide services with regard to personal, domestic and (or) other similar needs without state registration as an individual entrepreneur: tutoring; cleaning, housekeeping, services concerning supervision and the care of children, of sick persons, persons who have reached the age of 80 years, as well as other persons in need of constant external care according to the decision of a medical organization. For these freelancers »tax holidays« have been introduced for two years, which means that their income of the years of 2017 and 2018 is exempt from taxation if they do not hire employees and if they notify tax authorities about the aforementioned kinds of activities. As of 1 July 2019, only 3914 self-employed persons were registered by tax authorities.<sup>58</sup> Recently the tax holidays have

52 Federal Law No. 481 of 25 December 2018 »About the amendment of Art. 1 of the Federal Law about the minimal wage«.

53 Astahov, The average salary in Moscow has exceeded 96 thousand roubles. Available from: <https://news.ru/economics/srednyaya-zarplata-v-moskve-prevysila-96-tysyach-rublej/> [Accessed 25 September 2019].

54 Poor Russia: The most common wage exposed. Available from <https://www.gazeta.ru/Business/2019/07/23/12516355.shtml?updated> [Accessed 25 September 2019].

55 Federal Law No. 255 of 29 December 2006 »About compulsory social insurance for the case of temporary incapacity to work and maternity« (Art. 1.2; 2; 4.5).

56 Egorova, Informal economy in Russia grows to record levels. (01.05.2017). Available from: [www.rbth.com/business/2017/05/01/informal-economy-in-russia-grows-to-record-levels\\_751891](http://www.rbth.com/business/2017/05/01/informal-economy-in-russia-grows-to-record-levels_751891) [Accessed 27 July 2018].

57 Ibid.

58 The Federal Tax Authority. Available from: [https://www.nalog.ru/rn77/related\\_activities/statistics\\_and\\_analytics/selfemployed/](https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/selfemployed/) [Accessed 25 September 2019].

been prolonged until 31 December 2019.<sup>59</sup> It is doubtful whether such regulations will be effective. On the one hand, since there are no legal sanctions for the violation of the obligation of freelancers to notify tax authorities, most individuals have no incentives to do so voluntarily and pay taxes in the foreseeable future. Furthermore, the trust in the social state has only recently been seriously undermined by the pension reform of 2018 from 55 to 63 for woman, and from 60 to 65 for men. In particular, the retirement age was raised.<sup>60</sup>

## H. Conclusion

Looking at the current legislation and the materials of the parliamentary hearing, it seems that the digitalisation of economy in a broad sense is an important issue in Russia and at the same time digital platform work is not relevant in this context. Looking deeper, analysing court decisions and current practices, similar problems can be identified in other countries. At the same time, it is a Russian peculiarity that the labour legislation is inconsistent and incomplete on many issues and that courts follow very formal approaches in labour disputes. Without changing the criteria for the existence of an employment relationship and without overcoming the formal approach it is impossible to address such a dynamic issue as platform work. Unfortunately, the main focus of the legislator is rather on formalities – such as the electronic documentation of labour relations – than on the real challenges of platform economy for labour and social law.

In such a situation, platform workers (especially workers on demand) will bear all risks and be classified as self-employed. This means that the problem is reduced to the guarantees of labour and especially social protection of the self-employed and informal work. Although the self-employed in Russia have formal access to pension and health insurance, there is a gap in the formal access to social insurance against accidents at work and occupational diseases (except for some groups of self-employed persons and even for them depending on the cooperation of their clients), and there are large gaps in effective access to pension insurance (low level of expected pensions) and to social insurance in the case of temporary incapacity for work and maternity (low level of benefits, waiting period). In this situation where the level of guaranteed social protection is very low and there is no regulatory stability in every field of law (tax law and social law, e. g. the raising of the expected pension age<sup>61</sup>), it is doubtful that informal work can be tackled.

---

59 The tax holidays for self-employed people have been prolonged by year-end 2019. Available from: <https://www.eg-online.ru/news/385928/> [Accessed 25 September 2019].

60 Federal Law No. 350 of 3 October 2018 »About amendments in several legislative acts of the Russian Federation concerning entitlement and payment of pensions«.

61 According to the latest WHO data published in 2018 life expectancy in Russia is: Male 66.4, female 77.2 and total life expectancy is 71.9 which gives Russia a World Life Expectancy ranking of 105. Available from: [www.worldlifeexpectancy.com/russia-life-expectancy](http://www.worldlifeexpectancy.com/russia-life-expectancy) [Accessed 27 July 2018].

Eva Maria Hohnerlein, München

## **Eine historische Zäsur in der sozialen Sicherung Italiens: der lange Weg zu einer allgemeinen Mindestsicherung**

### **Inhaltsübersicht**

- A. Einführung
- B. Armutsrisiken in Italien
- C. Der verfassungsrechtliche Rahmen
- D. Die Entwicklung des Rechts auf Existenzsicherung
  - I. Die Phasen experimenteller Gesetzgebung
    - 1. Die frühe Phase (1998–2002)
    - 2. Die spätere Phase (ab 2008)
  - II. Das Inklusionsgeld (Reddito di Inclusione)
  - III. Das neue Bürgergeld von 2019
    - 1. Regelungszwecke und Kernelemente
    - 2. Persönliche Voraussetzungen
    - 3. Kriterien der Bedürftigkeit
    - 4. Leistungen, Leistungsdauer, Bezugsmodalitäten (Art. 3)
    - 5. Pflichten der Leistungsbezieher
    - 6. Leistungsrechtliche und strafrechtliche Sanktionen (Art. 7)
    - 7. Monitoring, Evaluierung und Koordinierungsaufgaben (Art. 10)
- E. Fazit und Ausblick
- F. Anhang

*Trotz gravierender Armutsphänomene, insbesondere im Süden des Landes, führte Italien als letzter Mitgliedstaat der Europäischen Union erstmals im Jahr 2017 Regelungen für ein allgemeines, bedürftigkeitsabhängiges Mindestsicherungssystem ein, das neben bescheidenen monetären Leistungen auch Aktivierungsmaßnahmen für den Arbeitsmarkt oder zur sozialen Eingliederung umfasste. Im Frühjahr 2019 trat mit dem Bürgergeld ein neu konzipiertes, bedürftigkeitsabhängiges System einer universellen Grundsicherung für Menschen unterhalb der Armutsgrenze in Kraft. Die Reform von 2019 trägt zu einer sozialrechtlichen Modernisierung des Landes bei, bleibt jedoch kontrovers, zumal ihre Ausgestaltung und Umsetzung zahlreiche Fragen aufwerfen.*

### **A. Einführung**

Seit der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise ist das Thema Armut und soziale Ausgrenzung verstärkt in das Zentrum politischer und wissenschaftlicher Debatten gerückt. Die seit 2017 in kurzem Abstand eingeführten Mindestsicherungssysteme sind mit einer nationalen und internationalen Reformdiskussion verknüpft, die in ihrem Kern auf zwei sehr unterschiedliche Instrumente Bezug nehmen. Gemeint ist zum einen das Instrument eines Grundeinkommens, das in der Zahlung einer Geldleistung für alle Mitglieder einer bestimmten Gemeinschaft besteht, die weder an Bedürftigkeitskriterien

noch an sonstige Bedingungen gebunden ist. Das zweite Instrument ist ein selektives Mindestsicherungssystem, das Menschen aus einer bestimmten existentiellen Mangelsituation befreien soll. Damit ist noch nichts über das Niveau der jeweiligen Existenzsicherung gesagt, nämlich ob sie sich auf die Sicherung des bloßen Überlebens beschränkt oder darüber hinaus auch Bedürfnisse der sozialen, kulturellen und politischen Teilhabe in der Gesellschaft mitumfasst.

Italien kann auf eine lange Tradition beitragsfinanzierter Sozialversicherungssysteme zurückblicken. Die Einführung einer allgemeinen Mindestsicherung, obgleich auf nationaler<sup>1</sup> wie auch auf europäischer Ebene,<sup>2</sup> wiederholt gefordert, blieb beispielloses Stückwerk. Jahrzehntlang blieb die finanzielle Mindestsicherung auf bedürftige Senioren und Erwerbsunfähige beschränkt. Demgegenüber ignorierte die staatliche Gesetzgebung die lückenhafte Sicherung für alle anderen Personengruppen unterhalb der Armutsgrenze. Nach Griechenland<sup>3</sup> war Italien das letzte Land in der EU ohne ein universelles Mindestsicherungssystem für die gesamte Bevölkerung.

Auch die Absicherung bei Verlust des Arbeitsplatzes war lange Zeit höchst fragmentarisch und abgesehen von einigen privilegierten Sektoren im Umfang äußerst bescheiden.<sup>4</sup> Ähnliches gilt für das System der Familienleistungen. Insofern hängen die Defizite in der sozialrechtlichen Absicherung Italiens nicht nur mit der lückenhaften Mindestsicherung zusammen, sondern auch mit Sicherungsdefiziten bei Arbeitslosigkeit, einem hochgradig segmentierten Arbeitsmarkt, in dem Beschäftigungsrisiken stark von Alter, Geschlecht und Wohnort bestimmt werden, und nicht zuletzt mit der unzureichenden Unterstützung für Familien mit Kindern.

Traditionell werden diese Sicherungsdefizite durch eine ausgeprägte Familiensolidarität, zivilgesellschaftliches Engagement und durch Beschäftigung in der weit verbreiteten Schattenwirtschaft abgemildert. Im Übrigen sind bedürftige Familien, die ihren Lebensunterhalt nicht aus eigener Kraft sicherstellen können, auf regionale Mindestsicherungsprogramme angewiesen, die von den Kommunen verwaltet werden. Diese Programme zeichnen sich durch starke Unterschiede im Schutz für verschiedene einkommensschwache Bevölkerungsgruppen aus und tragen insoweit wenig zur Überwindung der regionalen Disparitäten bei.

---

1 Vgl. den Abschlussbericht der Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (sog. Onofri-Bericht) vom 28.02.1997 oder die Vorschläge der Allianz gegen die Armut in Italien, in AA.VV., *Il reddito di inclusione sociale – La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*. Bologna 2016.

2 Vgl. Empfehlung des Europäischen Rats (92/441/EWG) vom 24.06.1992; vgl. zuletzt auch die kritischen Analysen des Europäischen Sozialschutzausschusses von 2018, in: European Commission (Hg) *Social Protection Committee Annual Report 2018*, Brüssel 2018.

3 Griechenland hatte bereits 2017 ein landesweites Solidaritätseinkommen implementiert.

4 Große Sicherungsdefizite bestehen für Personen ohne formellen oder nur mit prekärem Zugang zum Arbeitsmarkt. Zum Problem der working poor in Italien vgl. Barbieri, *Il lavoro povero in Italia: determinanti strutturali e politiche di contrasto*, in *Lavoro e diritto* 1/2019, 5 ff. Die gesamte Ausgabe ist dem Thema »La povertà nonostante il lavoro« (Armut trotz Arbeit) gewidmet.

## B. Armutsrisiken in Italien

Bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung steht Italien vor umfangreichen Herausforderungen, wie sich aus den europäischen wie den italienischen Armutsindikatoren ergibt. So liegt der Anteil der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen bei knapp unter 30 % und damit über dem europäischen Durchschnitt; über 1,8 Mio. Familien (7 %) mit insgesamt 5 Mio. Personen leben unter der Schwelle absoluter Armut, über 3 Mio. Familien (11,8 %) in relativer Armut<sup>5</sup>. Die Armutsgefährdung hängt auch mit der eher bescheidenen Absicherung für Arbeitslose zusammen: Das Arbeitslosengeld ist bei 1300 € gedeckelt, ein Bezug ist wegen prekärer und befristeter Beschäftigungsverhältnisse oft nur über wenige Wochen oder Monate möglich.<sup>6</sup> Dramatische Negativrekorde erreicht die Arbeitslosenquote unter den jüngeren Italienern der Altersgruppe 15–34 Jahre (20,3 %) und vor allem bei den unter 25-Jährigen (33,2 %).<sup>7</sup> Neben Arbeitslosigkeit ist zunehmend auch geringe Arbeitsintensität aufgrund von unfreiwilliger Teilzeitarbeit ein Armutsrisiko.

**Absolute Armut** wird berechnet auf der Basis einer Einkommensschwelle entsprechend den monatlichen Mindestausgaben für den Erwerb eines Korbs an Waren und Dienstleistungen, der im italienischen Kontext für eine Familie mit bestimmten Merkmalen als notwendig/essentiell für einen gerade noch annehmbaren Mindestlebensstandard (»*minimamente accettabile*«) angesehen wird (mit regionalen Differenzierungen). Bei der Berechnung werden die Ausgaben für außergewöhnlichen Erhaltungsaufwand der Wohnung, Prämien für Lebensversicherung, Darlehenszinsen und Rückzahlung von Darlehen abgezogen. Familien, deren monatliche Ausgaben unter den ermittelten Werten liegen oder den Schwellenwert nicht übersteigen, werden als absolut arm klassifiziert. Entsprechend den Konsumausgaben unterschiedlicher Familientypen ermittelt das Statistikamt (Istat) für die unterschiedlichen Regionen und Gemeindegrößen die jeweiligen Einkommensschwellen absoluter Armut. So ergab sich für das Jahr 2016 als absolute Armutsgrenze etwa für einen Erwachsenen (18–59 Jahre), der alleine lebt, ein Betrag von 817,56 € im Monat, wenn er in einer Metropolregion im Norden des Landes wohnt, 733 € bei Wohnsitz in einer kleinen Gemeinde des Nordens, und 554 € bei Wohnsitz in einer kleinen Gemeinde im Mezzogiorno.<sup>8</sup>

Die Zahl der hiernach als absolut arm bezeichneten Personen ist seit der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise stark gestiegen. Der dramatische

5 Daten für 2018, vgl. Istat, Statistiche Report. Le statistiche dell'Istat sulla povertà, Anno 2018, 18.06.2019. Vor allem kinderreiche Familien (mit 5 oder mehr Mitgliedern) und Familien mit einem Elternteil sind überproportional von absoluter Armut betroffen. Die Armutsschätzungen beruhen auf repräsentativen Umfragen zu den Konsumausgaben der Haushalte.

6 Die gesetzlich festgelegte Dauer entspricht der Hälfte der Anzahl der wöchentlich gezahlten Beiträge der letzten vier Jahre vor der Entlassung (maximal also 2 Jahre).

7 Gegenüber einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote von 10,4 % nach den provisorischen Daten für das erste Quartal 2019, vgl. Istat, Flash. I trimestre 2019. Il Mercato del Lavoro, 13.06.2019, S. 6, [www.istat.it/it/files/2019/06/Mercato-del-lavoro-I-trim-2019-1.pdf](http://www.istat.it/it/files/2019/06/Mercato-del-lavoro-I-trim-2019-1.pdf).

8 Vgl. Istat, Statistiche Report. La Povertà in Italia. Anno 2017, 26. Juni 2018, S. 7.

Anstieg trifft vor allem Familien mit drei oder mehr Kindern. Auffällig hoch ist die Armutsgefährdung in reinen Migrantenfamilien, die im Durchschnitt mehr Kinder haben und häufiger zur Miete wohnen. Inzwischen sind Minderjährige mit einem Anteil von 12,6 % die am stärksten durch absolute Armut gefährdete Bevölkerungsgruppe (1,26 Mio. Kinder), gefolgt von den jungen Erwachsenen der Altersgruppe 18–34 mit einem Anteil von ca. 10 %. In geographischer Hinsicht konzentriert sich absolute Armut nach wie vor auf die südlichen Regionen des Landes und auf die kleineren Gemeinden.<sup>9</sup>

**Relative Armut** wird nach den durchschnittlichen monatlichen Verbrauchsausgaben pro Kopf bemessen. Die Schwelle für einen Zwei-Personenhaushalt lag 2017 bei 1085,22 € im Monat.<sup>10</sup> Für Haushalte mit abweichender Zusammensetzung wird die relative Armutsschwelle mit Hilfe einer Äquivalenzskala ermittelt. Auch der Indikator für relative Armut betrifft überproportional die ausländische Wohnbevölkerung (31,7 %).<sup>11</sup>

### C. Der verfassungsrechtliche Rahmen

Italien weist in seiner wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung einige Besonderheiten auf, die auch verfassungsrechtlich geprägt sind. So enthält die Verfassung von 1947 einerseits verschiedene ausformulierte soziale Rechte, die die Bevölkerung in sozial relevanten Notlagen schützen sollen, aber auch grundlegende Strukturprinzipien, die für moderne Systeme mit komplexen Maßnahmen zur Bekämpfung und Überwindung von Armut besondere Bedeutung erlangen.

Unter den ausformulierten sozialen Grundrechten ist zentraler Ausgangspunkt Art. 38 Abs. 1 und 2. Nach Art. 38 Abs. 1 Verf. hat »jeder arbeitsfähige Staatsbürger, dem die zum Lebensunterhalt erforderlichen Mittel fehlen, Anspruch auf Unterhalt und Fürsorge.« Die Verfassung erwähnt hier ausdrücklich nur die bedürftigen Staatsbürger, die nicht arbeitsfähig sind. Demgegenüber haben die Arbeiter bei Unfällen, Krankheit, Arbeitsunfähigkeit und im Alter sowie bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit Anspruch auf die Bereitstellung angemessener Mittel zur Sicherstellung ihrer Versorgung (Art. 38 S. 2). Für Erwerbstätige ist damit bei Eintritt der klassischen sozialen Risiken der Erwerbsgesellschaft ein Recht auf eine angemessene Versorgung artikuliert, das über das Recht auf Unterhalt und Fürsorge hinausgeht. Über diesen Wortlaut hinaus hat die Verfassungsrechtsprechung festgestellt, dass auch das Fehlen ausreichender Eigenmittel aufgrund von Beschäftigungslosigkeit in den Schutzbereich von Art. 38 fällt. Allerdings sind Art. 38 Abs. 1 und Abs. 2 so allgemein formuliert, dass sich daraus weder eine Untergrenze für den Umfang noch die Modalitäten der Leistungen ableiten lassen. Vielmehr geht es um die

9 Istat, La povertà in Italia, Anno 2018, 18.06.2019 zu den Armutsquoten im Jahr 2018.

10 Ein Einpersonenhaushalt gilt als relativ arm bei einem durchschnittlichen Monatseinkommen von unter 640 €, bei einer Familie mit beiden Eltern und einem Kind liegt die relative Armutsschwelle bei einem durchschnittlichen monatlichen Nettoeinkommen von unter 1400 €.

11 Istat, La Povertà in Italia, Anno 2018, 18.06.2019, S. 8.

Unterscheidung zwischen zwei Sicherungsmodellen: steuerfinanzierte Sozialhilfesysteme und beitragsfinanzierte Sozialversicherungssysteme.<sup>12</sup> Weitere soziale Rechte wie das Recht auf Gesundheit (Art. 32)<sup>13</sup> und die besondere Unterstützung von Familie und Mutterschaft als staatliche Aufgabe (Art. 31)<sup>14</sup> sind in eigenständigen Normen verankert. Allerdings erschöpfen sich die verfassungsrechtlichen Grundlagen gerade bei der Mindestsicherung nicht in den konkretisierten sozialen Grundrechten.

Für die modernen, teilhabeorientierten Mindestsicherungssysteme kommt den allgemeinen grundlegenden Bestimmungen der Verfassung eine überragende Bedeutung zu. Die zentralen Grundsatznormen insoweit sind Art. 1 (Italien ist eine auf Arbeit gegründete Republik), Art. 3 Abs. 2 (Es ist Aufgabe der Republik, die Hindernisse wirtschaftlicher und sozialer Art zu beseitigen, die durch faktische Einschränkung der Freiheit und Gleichheit der Staatsbürger **der vollen Entfaltung der Person** und der wirksamen Teilnahme aller arbeitenden Menschen an der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Gestaltung des Landes im Wege stehen) und Art. 4 (Der Staat erkennt allen Staatsbürgern das Recht auf Arbeit zu und fördert die Bedingungen, durch die dieses Recht verwirklicht werden kann. Jeder Staatsbürger hat die Pflicht, je nach seiner Befähigung und in freier Wahl einen Beruf auszuüben oder eine sonstige Aufgabe wahrzunehmen, welche zum materiellen und geistigen Fortschritt der Gesellschaft beiträgt).<sup>15</sup>

Auch die Sicherung eines menschenwürdigen Daseins wird explizit in den Kontext von Arbeitsbeziehungen gestellt: »Der Arbeiter hat Anspruch auf eine dem Umfang und der Art der Arbeitsleistung entsprechende Entlohnung, die in jedem Falle für die Sicherung eines freien und menschenwürdigen Daseins für ihn selbst und seine Familie ausreichen muß ...« (Art. 36). Dies bedeutet aber nicht, dass sich das Recht auf Sicherung eines menschenwürdigen Daseins auf Erwerbstätige beschränkt und Menschen ohne Erwerbsanbindung ausschließt.

Von besonderem Interesse für die Ausgestaltung eines teilhabeorientierten Mindestsicherungssystems ist insofern die verfassungsrechtlich verankerte Pflicht des Staates, die unveräußerlichen Menschenrechte des einzelnen zur

12 Zum binären Charakter der sozialrechtlichen Schutzgarantien in der Verfassung vgl. Cinelli, *Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri*, in RDSS 2019, 1–36 mit weiteren Nachweisen. Zur Reichweite der verfassungsrechtlichen Prinzipien im Hinblick auf das wachsende Phänomen der *working poor* vgl. Bozzao, *Poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele?*, in: *Lavoro e diritto*, 4/2018, 657 ff.

13 Die Republik schützt die Gesundheit, welche ein Grundrecht des einzelnen ist und im Interesse der staatlichen Gemeinschaft liegt. Sie gewährleistet die kostenlose Behandlung mittelloser Bürger. ...

14 Die Republik fördert durch wirtschaftliche und sonstige Fürsorgemaßnahmen die Familiengründung sowie die Erfüllung der den Erziehungsberechtigten obliegenden Pflichten. Dies gilt insbesondere für kinderreiche Familien. Sie schützt die Mutterschaft, die Kindheit und die Jugend, indem sie die zu diesem Zweck erforderlichen Einrichtungen begünstigt.

15 Zum Zusammenspiel dieser Grundsatznormen vgl. Tripodina, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, 2013, 86 ff.; Ravelli, *Il Reddito Mínimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, 2018, 84 ff.; Balandi, *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito*, in: *Lavoro e diritto*, 4/2018, 575 ff.; Casillo, *Reddito di inclusione e figure affini: una prospettiva di diritto della sicurezza sociale*, in: *Diritti, Lavori, Mercati*, 2018, 3, 491 ff. (501 ff).

Entfaltung seiner Persönlichkeit zu garantieren. Dies erfordert die Erfüllung der unabdingbaren Pflichten politischer, wirtschaftlicher und sozialer Solidarität. Auch wenn die italienische Verfassung nicht explizit die Achtung der Menschenwürde als zentralen Wert an den Anfang stellt, so zeichnet sie doch das Primat der menschlichen Person (entsprechend der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte), die Pflicht ungleiche Startchancen im Lebensverlauf zu verhindern, um für alle Bürger nicht nur gleiche Rechte in formaler Hinsicht, sondern auch in materieller Hinsicht zu gewährleisten, basierend auf dem Prinzip der Solidarität und der vollen Anerkennung der sozialen Grundrechte einschließlich einer menschenwürdigen Existenz. Für die Ausgestaltung der Teilhabeorientierung von Mindestsicherungssystemen ist die Grundsatznorm in Art. 3 Abs. 2 der zentrale Ankerpunkt, denn sie fordert nichts Geringeres als die Beseitigung der wirtschaftlichen und sozialen Hindernisse, die faktisch die Freiheit und Gleichheit aller Bürger beschränken, und dadurch die volle Entfaltung der menschlichen Person und die effektive Teilhabe der Arbeiter an der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Organisation des Landes verhindern. Für die Teilhabeorientierung folgt daraus, dass der Staat zu einer Sozialpolitik verpflichtet ist, die die Menschen in die Lage versetzt, ihre Fähigkeiten und Potenziale voll auszuschöpfen und die von der Gesellschaft angebotenen Ressourcen zu nutzen und sie für das eigene Wohlbefinden einzusetzen.

In kompetenzrechtlicher Hinsicht ist die Mindestsicherung in Art. 117 Verf. geregelt: Durch das Verfassungsgesetz Nr. 3/2001 vom 18. Oktober 2001 erhielt der Art. 117 folgende Fassung: „Staat und Regionen üben unter Wahrung der Verfassung sowie der aus der gemeinschaftlichen Rechtsordnung und aus den internationalen Verpflichtungen erwachsenden Einschränkungen die Gesetzgebungsbefugnis aus.

Für nachstehende Sachgebiete besitzt der Staat die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis:

m) Festsetzung der wesentlichen Leistungen im Rahmen der bürgerlichen und sozialen Grundrechte, die im ganzen Staatsgebiet gewährleistet sein müssen; ...“

Für alle Sachgebiete, die nicht ausdrücklich der staatlichen Gesetzgebung vorbehalten sind, steht den Regionen die Gesetzgebungsbefugnis zu. Nach diesen Vorgaben sind die Regionen für die Regelung von Sozialfürsorge, Mindestsicherung außerhalb von Vorsorgesystemen und für die Berufsausbildung zuständig. Die zentralstaatlichen Ebene ist bei der Mindestsicherung beschränkt auf die Festsetzung der *wesentlichen Leistungen* im Rahmen der sozialen Grundrechte, die landesweit zu gewährleisten sind.

## D. Die Entwicklung des Rechts auf Existenzsicherung

Bis in die Mitte der 1990er Jahre blieb die gesamtstaatliche Mindestsicherung auf einzelne Personengruppen begrenzt: Für bedürftige Senioren ohne Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung gab es seit 1969 eine schmale Sozialrente (*pensione sociale*)<sup>16</sup>, für erwerbsunfähige oder erwerbsgeminderte Behinderte ohne Rentenanspruch aus der Rentenversicherung Invalidenleistungen gemäß Gesetz Nr. 118/1971. Mit der Rentenreform von 1995 wurde für neue Mitglieder der gesetzlichen Rentenversicherung die frühere Mindestrente im Rahmen der Rentenversicherung abgeschafft und durch ein einheitliches Sozialgeld im Alter ersetzt. Für bedürftige Familien mit mindestens drei Kindern wurde 1998 eine spezielle Unterstützungsleistung geschaffen. Es existierte kein gesamtstaatliches Rahmengesetz zur Sozialhilfe, stattdessen gab es auf regionaler oder lokaler Ebene Sozialhilfeleistungen und soziale Dienste, die oft als Ermessensleistung gewährt wurden. Die Auszahlung war häufig ungewiss, zumal der Zugang zu den Leistungen durch haushaltspolitische Vorgaben stark beschränkt war.

### I. Die Phasen experimenteller Gesetzgebung

Die Notwendigkeit, die bestehende Lücke bei der Existenzsicherung zu schließen, ist seit vielen Jahren anerkannt.<sup>17</sup> Mit dem Rahmengesetz über ein integriertes System sozialer Interventionen und Dienste Nr. 328/2000 und der Verfassungsreform durch Verfassungsgesetz Nr. 3/2001 wurden Regelungs- und Verwaltungszuständigkeiten dezentralisiert, die erforderliche Implementierung entfiel jedoch, da zu wenig Finanzmittel zur Verfügung standen und die zentrale Ebene ihre Steuerungsfunktion bei der Schaffung eines einheitlichen landesweiten Schutzstandards nicht wahrnahm.

Verschiedene Regierungen haben seither die Einführung einer allgemeinen Mindestsicherung auf die Agenda gesetzt. Zwischen 1999–2016 kam es zu diversen sozialpolitischen Experimenten, teils auf nationaler,<sup>18</sup> teils auf regionaler Ebene.<sup>19</sup>

16 Gesetz Nr. 153/1969. Seit 1996 ersetzt durch eine Sozialhilfe im Alter (*assegno sociale*) nach Gesetz 335/1995.

17 Zu den Hintergründen der italienischen Entwicklungen s. Bozzao, *Reddito di base e cittadinanza attiva nei nuovi scenari del Welfare*, in: *Rivista Giuridica del Lavoro (RGL)*, 2014, I, 325 ff.; Bozzao, *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, in: *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali* 2012, 589 ff.; Altimari, *Tra assistenza e solidarietà: la liberazione dal bisogno nel recente dibattito politico parlamentare*, in Ferraresi (a cura di), *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, 2018, 101 ff.

18 Zu dieser Entwicklung vgl. Vincieri, *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, in: *Lavoro e diritto*, 2/2017, 301–324.

19 Pioniere regionaler Mindestsicherung waren zunächst Regionen mit Sonderstatut wie Aostatal und die autonomen Provinzen Trento und Bolzano, gefolgt von Kampanien, der Basilikata und Latium. Zu den jüngeren regionalen Leistungssystemen der Existenzsicherung vgl. Emilia-Romagna, *Legge Regionale (LR) vom 19.12.2016, Nr. 24 »Reddito di solidarietà«*; Sardinien, *LR 02.08.2016 Nr. 18, Reddito di inclusione sociale*; Friaul, *LR 10.07.2015 Nr. 15, Misura di inclusione attiva di sostegno al reddito (MIA)*; Apulien, *LR 14.03.2016, Nr. 3, Reddito di dignità (RED)*; Autonome Provinz Trento *Art. 28 Legge Provinciale Nr. 20/2016 (assegno unico)*; Aostatal, *LR 18/2015*; *LR 1/2016*; *LR 13/2017* und *DGR 1103/2017 (Inclu-*

## 1. Die frühe Phase (1998–2002)

Der ambitionierteste nationale Ansatz war mit dem Experiment einer Mindesteinkommens zur Eingliederung (*Reddito minimo di inserimento*, RMI)<sup>20</sup> verbunden, das in zwei Phasen durchgeführt wurde (zunächst in 39 Kommunen, ausgeweitet auf weitere 233 Kommunen). Das RMI-Experiment hatte aber insgesamt nur einen sehr begrenzten Wirkungsradius und erfasste lediglich 3,1 % aller Familien in den Kommunen, die an dem Pilotprojekt teilnahmen. Die Ambition des Projekts lag in der Kombination aus monetären Leistungen zur Existenzsicherung und aktivierenden Maßnahmen zur sozialen Integration. Mit personalisierten Programmen der Kommunen zielte die Maßnahme auf das Wiedererlangen, die Förderung, und Entwicklung der persönlichen Fähigkeiten von Menschen, deren Einkommen unterhalb der Armutslinie<sup>21</sup> lag. Das RMI-Experiment wurde 2001 nicht mehr erneuert und lief 2002 endgültig aus.<sup>22</sup> Das Experiment hatte erkennen lassen, dass der *workfare*-Ansatz, d. h. die Kombination aus Geldleistung und Aktivierung für den Arbeitsmarkt im italienischen Kontext aus verschiedenen Gründen schwer umsetzbar ist. Dies war neben Kostengründen ein wichtiger Faktor, weshalb die nationalen Programme zur Mindestsicherung über viele Jahre nicht strukturell verankert wurden.

Nach der Verfassungsreform von 2001, welche die »assistenza sociale« in die (ausschließliche) Zuständigkeit der Regionen verwies, verblieb dem Zentralstaat nur die Regelungszuständigkeit für die Festlegung der wesentlichen Leistungen im Rahmen der bürgerlichen und sozialen Grundrechte im Sinne von Art. 117 Abs. 2 Buchst. m) der Verfassung. Diese Zuständigkeit wurde jedoch erst in der zweiten Dekade des neuen Millenniums wahrgenommen. Die Unklarheit über die genaue Abgrenzung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Staat und Regionen war wiederholt Gegenstand kontroverser Debatten und beschäftigte auch das italienische Verfassungsgericht.<sup>23</sup> Sie trug wesentlich dazu bei, die weiteren Aktivitäten des Staates auf dem Gebiet der allgemeinen Existenzsicherung für Menschen unter der Armutsschwelle für über ein Jahrzehnt lahmzulegen. Insbesondere wurde nach der Verfassungsreform das ambitionierte Rahmengesetz über ein integriertes System sozialer Investitionen und Dienste (Nr. 328/2000), das auch eine Mindestsicherung (»*minimo vitale*«) umfasste, nicht weiter umgesetzt.

---

sione attiva e di sostegno al reddito); Molise, LR 2/2012 e Regolamento attuativo vom 13.01.2016, Nr. 1 (*Reddito Minimo di Cittadinanza* (RMC). Siehe auch Matarese, *Le misure regionali di reddito minimo*, in: Ferraresi (a cura di), *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, 2018, 51 ff.

20 D.Lgs. Nr. 237/1998 vom 18.06.1998.

21 Diese Armutsschwelle war ursprünglich (in Werten von 1998) für eine alleinstehende Person in Höhe von 500000 Lire festgelegt (D.Lgs. Nr. 109/1998 betr. den Indikator für die wirtschaftliche Situation), und wurde später mehrfach angepasst (Gesetz Nr. 488/2000; Art. Gesetz Nr. 124/2011; Gesetz Nr. 33/2017).

22 Eine Evaluierungsstudie wurde nur für die erste Phase durchgeführt und verschwand später in den Schubladen des zuständigen Ministeriums.

23 Corte cost. N. 423 vom 29.12.2004 und Corte cost. N. 10 vom 15. Januar 2010 (zur »social card«).

Stattdessen wurde zu Beginn des Millenniums eine andere Form der Mindestsicherung unter der Bezeichnung »reddito di ultima istanza«<sup>24</sup> vorgesehen, die auf regionalgesetzlicher Ebene organisiert und über die Regionen den Kommunen und Gebietskörperschaften zur Verfügung gestellt wurde. Die regionalgesetzlichen Interventionen waren im Hinblick auf Leistungen, Rechtsanspruch, Ermessen, etc. höchst unterschiedlich ausgestaltet. Auch die nachfolgenden gesamtstaatlichen Maßnahmen waren überwiegend fragmentarisch und mit sehr geringen Finanzmitteln ausgestattet.

## 2. Die spätere Phase (ab 2008)

Auf nationaler Ebene führte man in der Folgezeit zunächst eine Einkaufskarte (*carta acquisti* oder »social card«)<sup>25</sup> für besonders bedürftige Familien als kategorielle Maßnahme<sup>26</sup> auf äußerst bescheidenem Niveau ein. Die elektronisch aufgeladene Karte mit einem Guthaben von monatlich 40 € diente zum Bezahlen von Lebensmitteleinkäufen in konventionierten Geschäften, Arzneimitteln sowie von Gas- und Stromrechnungen. Die Maßnahme, die anfänglich italienischen Staatsangehörigen vorbehalten war, diente nicht der Existenzsicherung, sondern sollte den Preisanstieg für einige Güter des Grundbedarfs für spezifische Zielgruppen abmildern. Insofern ähnelte sie den US-amerikanischen food-stamps-Programmen.<sup>27</sup>

Den Weg in eine neue Phase landesweiter Pilotprojekte zur Existenzsicherung ebnete das Verfassungsgericht 2010.<sup>28</sup> Es stellte fest, dass die Gesetzgebung zum Schutz von Lebenslagen extremer menschlicher Schwäche einerseits in die regionalen Kompetenzen für Soziale Dienste und Hilfen fällt, diese Dienste und Leistungen aber im Lichte der Grundprinzipien aus Art. 2, Art. 3 Abs. 2 und Art. 38 und aus der Zuständigkeit des Staates zur Festlegung der einheitlichen Standards für grundrechtlich relevante soziale Leistungen zu konstruieren sind. Das Verfassungsgericht bestätigte damit die Pflicht des Staates, die qualitativen und quantitativen Merkmale der wesentlichen sozialen Leistungen zur Linderung von extremen Notlagen festzulegen (Corte Costituzionale 10/2010). Damit legitimierte das Gericht die staatliche Leistung der Einkaufskarte als essentielle Leistung für bedürftige Haushalte.

Als Antwort auf die Wirtschafts- und Finanzkrise wurden ab 2010 neue nationale Experimente zur Mindestsicherung konzipiert<sup>29</sup>: Unter der Bezeichnung »neue Einkaufskarte« (*Nuova carta acquisti*, NCA) führte die Regierung Letta im Sommer 2014 ein neues Leistungssystem für Familien mit Einkom-

24 Gesetz Nr. 350/2003, Art. 3 Abs. 101.

25 Art. 81 Abs. 32 Decreto – Legge Nr. 112/2008, umgewandelt durch Gesetz Nr. 133/2008.

26 Die Einkaufskarte steht bedürftigen Familien mit mindestens einem Kind unter 3 Jahren oder Senioren ab dem Alter von 65 Jahren zu.

27 Sie ist daher neben den später eingeführten Mindestsicherungssystemen in Kraft geblieben.

28 Corte cost. Nr. 10/2010 bestätigte die Zuständigkeit des nationalen Gesetzgebers zur Regelung der Einkaufskarte.

29 2012 schuf die Regierung Monti Regelungen für eine neuartige experimentelle Einkaufskarte, deren Bezeichnung zu Verwechslungen mit der früheren elektronischen Einkaufskarte einlud (Art. 60 Decreto-legge Nr. 5/2012, umgewandelt in Gesetz Nr. 35/2012. Eine Umsetzung scheiterte an Finanzierungsproblemen.

men unterhalb der absoluten Armutsgrenze mit mindestens einem Kind unter 18 Jahren ein. Es unterschied sich hinsichtlich Leistungsberechtigung, Leistungsumfang und Bedürftigkeitskriterien deutlich von der gewöhnlichen Einkaufskarte. Das Experiment wurde für die Dauer eines Jahres in 12 Großstädten mit mehr als 250 000 Einwohnern durchgeführt<sup>30</sup>. Im Hinblick auf die Ausweitung des Systems auf das gesamte Staatsgebiet sah das Stabilitätsgesetz für 2016 (Gesetz 208/2015) einen speziellen Fonds zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung im Rahmen eines Nationalen Armutsplans vor, mit dem ab 2018 ein landesweites Mindestsicherungssystem finanziert werden sollte.<sup>31</sup>

Zur Überbrückung der Zeit bis 2018 wurde die »Neue Einkaufskarte« umbenannt in »Aktive Eingliederungshilfe« (Sostegno per l'Inclusione Attiva, SIA) und ab September 2016 auf ganz Italien ausgeweitet.<sup>32</sup> Adressaten waren Familien in besonders prekären finanziellen Verhältnissen mit besonderen Bedarfen<sup>33</sup>. Die Leistung war an die Bereitschaft zur Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen gekoppelt. Dieser Workfare-Ansatz war auch Bestandteil der im Zuge einer umfangreichen Arbeitsrechtsreform eingeführten Arbeitslosenunterstützung (ASDI).<sup>34</sup> Zielgruppen dieser Maßnahme waren zum einen bedürftige Arbeitslose, deren Leistungsanspruch aus der neuen Arbeitslosenversicherung (Nuova assicurazione sociale per l'impiego, NASPI) ausgelaufen war, zum anderen bedürftige Familien mit minderjährigen Kindern, die Leistungen über die gewöhnliche *social card* bezogen hatten. Der Kreis der Leistungsberechtigten wurde in der Folge schrittweise ausgeweitet.

30 Voraussetzung war unter anderem, dass ein Familienmitglied in den vorausliegenden drei Jahren die Arbeit verloren hatte und niemand in der Familie in einem Beschäftigungsverhältnis stand (Decreto ministeriale vom 10.01.2013). Das Experiment wurde auf süditalienische und später auch auf zentral- und norditalienische Regionen ausgeweitet (D. L. Nr. 76/2013; Stabilitätsgesetz für 2014).

31 Die Ausweitung des Experiments war Gegenstand von spezifischen Empfehlungen der Europäischen Institutionen an Italien im Rahmen des Europäischen Semesters, vgl. Empfehlung des Europäischen Rates vom 08.07.2014 (2014/C 247/11), vom 12.07.2016 sowie die Mitteilung der EU-Kommission (COM (2015)85 final).

32 Art. 1 Abs. 386 Gesetz Nr. 208/2015 i. V. m. Decreto Interministeriale, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Ministero dell'Economia e delle Finanze Nr. 166 vom 26.05.2016. Die monatliche Geldleistung betrug zwischen 80 € für einen Einpersonenhaushalt und 400 € für einen Haushalt mit 5 oder mehr Personen und wurde über eine prepaid-Karte zur Verfügung gestellt, die nur für bestimmte Einkäufe, aber nicht für Online-shopping oder Bargeldabhebungen benutzt werden konnte. Die Aufladung der Karte erfolgte alle zwei Monate für die Dauer von maximal 12 Monaten, danach konnte bei fortbestehender Notlage ein neuer Antrags gestellt werden.

33 Einbezogen waren Familien mit mindestens einem Kind unter 18, oder einer behinderten Person oder einer Schwangeren. Durch interministerielles Dekret vom 16.03.2017 wurden nicht nur die Zugangsvoraussetzungen erleichtert, sondern auch ein Sonderzuschlag von 80 € im Monat für Einelternfamilien eingeführt. Vgl. Martelli, *Genere e politiche di lotta alla povertà. Una riflessione sulle misure di reddito minimo*, in RPS 1/2018, 213 ff., 224.

34 *Assegno di disoccupazione*, auf experimenteller Basis eingeführt durch D. Lgs. Nr. 22/2015, Art. 16.

## II. Das Inklusionsgeld (*Reddito di Inclusione*)

Im Zuge der anhaltenden Wirtschaftskrise hat die Armutsgefährdung der Familien so stark zugenommen, dass der Ausbau des Mindestsicherungssystems seit 2016 die sozialpolitische Agenda nachhaltig bestimmte. Mit einem am 25.03.2017 in Kraft getretenen Ermächtigungsgesetz (*legge delega*) und der dazu ergangenen Verordnung mit Gesetzeswirkung (*decreto legislativo, d. lgs.*) zur Umsetzung des Gesetzes über die Bekämpfung der Armut, die Neuordnung der Fürsorgeleistungen und die Stärkung der sozialen Interventionen und Dienste führte Italien ein integriertes Unterstützungssystem für Menschen unter der absoluten Armutsgrenze ein.<sup>35</sup>

Das seit 1. Januar 2018 ausgezahlte Inklusionsgeld umfasste neben einer bescheidenen monatlichen Geldleistung eine Aktivierungskomponente mit einem individuell abgestimmten Projekt zur sozialen Aktivierung und Eingliederung in die Arbeitswelt, das alle Mitglieder der Familie/Haushaltsgemeinschaft einbeziehen und die Familie zur finanziellen Unabhängigkeit führen sollte. In einer ersten Übergangsphase war das an enge Bedürftigkeitskriterien gebundene Leistungssystem allerdings noch an bestimmte familiäre Voraussetzungen gekoppelt und insoweit zu Beginn als kategorielle<sup>36</sup> Maßnahme konzipiert, die zwei frühere kategorielle Mindestsicherungsleistungen – die bisherige SIA-Leistung und die Arbeitslosenhilfe ASDI – ersetzte. Ab 1. Juli 2018 wurden die kategoriellen Einschränkungen beseitigt.

Ein Kernelement des neuen Inklusionsgeldes und der damit verbundenen Dienste und Interventionen zur Überwindung von Armut (auch durch integrierte Angebote in Abstimmung mit den Regionen) bestand darin, dass die Leistungen als sog. »wesentliche Leistungen« (*livelli essenziali delle prestazioni, LEP*) im Sinne der Verfassung definiert wurden, die landesweit einheitlich zu gewährleisten sind (Art. 2 Abs. 13 D. Lgs. 147/2017). Mit der Neuregelung sollte die Regierung die bisherigen Instrumente zur Bekämpfung von Armut in einem kohärenten System vereinheitlichen und die regionalen Unterschiede abbauen. Die Leistung betrug für einen Single-Haushalt 187,50 EUR, für einen Haushalt mit 6 oder mehr Personen maximal 540 € pro Monat.<sup>37</sup> Der verfügbare Betrag wurde auf einer Debit-Karte gutgeschrieben, 50% des Betrags wurden bar ausgezahlt. Wie schon die früheren »Einkaufskarten« war die REI-Karte für Einkäufe des Grundbedarfs, Energiekosten und Arzneimittel verwendbar.

35 Decreto n. 147/2017 i. V. m. Gesetz Nr. 33/2017, in der modifizierten Fassung durch das Haushaltsgesetz für 2018 (Legge di Bilancio 2018, Nr. 205 vom 27.12.2017). Vgl. dazu Gadaleta, La via italiana al reddito minimo: il tortuoso sentiero del reddito di inclusione nel d.lgs. n. 147/2017, in: Ferraresi (a cura di) Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica, 2018, 25–49.

36 Nutznießer waren zunächst hauptsächlich Familien mit minderjährigen Kindern, sowie Schwangere, Menschen mit Behinderung und Arbeitslose über 55 Jahren. Diese Einschränkungen entsprachen den zuvor bestehenden Maßnahmen in Gestalt der SIA-Leistung und der Arbeitslosenhilfe ASDI.

37 Bilanzgesetz für 2018. Ursprünglich war der monatliche Höchstbetrag auf 485 Euro (für 5 Personen) begrenzt, was der Höhe der Sozialunterstützung im Alter (*assegno sociale*) mit einem Jahreswert von 5824 EUR, im Monat ca. 485 EUR entsprach.

Die monatliche Geldleistung war allerdings bei weitem zu gering, um materielle Deprivationslagen absoluter Armut zu überwinden, zumal die Dauer des Leistungsbezugs zeitlich auf maximal 18 Monate beschränkt war. Erst nach einer Pause von sechs Monaten konnte die Geldleistung ein weiteres Mal beantragt werden. Zur Finanzierung wurde ein nationaler Fonds eingerichtet, der nach dem Haushaltsgesetz für 2018 mit insgesamt 2 Mrd. € dotiert war.<sup>38</sup> Das Programm zur Armutsbekämpfung sollte zunächst mindestens 400.000 Haushalte erreichen, was rund 1,5 Millionen Menschen entsprach. Ab Juli 2018 vergrößerte sich die Zahl der Leistungsberechtigten zwar auf 2,5 Mio. Personen, aufgrund der Unterfinanzierung blieben indes immer noch 2,5 Millionen Menschen unterhalb der Armutsgrenze ohne Unterstützung. Weitgehend ausgeschlossen vom Leistungsbezug blieb die ausländische Wohnbevölkerung, unter der absolute Armut besonders verbreitet ist. Ihr Zugang zu den Mindestsicherungsleistungen war an eine doppelte Zugangsvoraussetzung geknüpft: Wohnsitz in Italien seit mindestens 24 Monaten und eine langfristige Aufenthaltsberechtigung nach EU-Recht.<sup>39</sup> Unabhängig von diesem Mindestsicherungssystem existierten 2018 für Bezieher von Sozialversicherungsrenten und anderen Renten weiterhin zahlreiche tradierte Leistungen zur Aufstockung der Rente.<sup>40</sup> Das Inklusionsgeld wurde 2019 durch das neue Bürgergeld mit geänderten Voraussetzungen ersetzt, während die Bürgerrente eine weitere Form der Mindestsicherung im Alter darstellt.

### III. Das neue Bürgergeld von 2019

Nach den Parlamentswahlen vom Juni 2018 vereinbarte die neue Koalitionsregierung die Einführung eines deutlich großzügigeren »Bürgergelds« (Reddito di Cittadinanza, RdC) und einer neuen »Bürgerrente« für Personen ab dem Alter von 67 Jahren (Pensione di Cittadinanza, PdC).<sup>41</sup> Es handelte sich um das zentrale sozialpolitische Wahlversprechen der 5-Sterne-Bewegung. Die Umsetzung dieses Wahlversprechens grenzt angesichts der hohen Staatsverschuldung und der anhaltenden haushaltspolitischen Engpässe, aber auch wegen des Widerstands des Koalitionspartners Lega an ein kleines Wunder. Nach zähen Haushaltsverhandlungen mit der EU verabschiedete die Koalitionsregierung im Januar 2019 ein komplexes Gesetzesdekret, das den gesamten ersten Abschnitt mit 13 umfangreichen Artikeln dem neuen Bürger-

38 Davon entfielen 1,7 Mrd. € auf die Grundausrüstung, und 0,3 Mrd. € auf Mittel zur Stärkung der Dienstleistungen zur Aktivierung.

39 Richtlinie 2003/109/EG vom 25.11.2003 über die Rechtsstellung von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen. Sie regelt den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen, die nicht EU-Bürger oder Angehörige von EU-Bürgern sind und die sich über fünf Jahre rechtmäßig in demselben EU-Land (außer Dänemark, Großbritannien und Irland) aufgehalten haben.

40 Vgl. Relazione Annuale del Presidente INPS, Rom 04.07.2018, S. 10 f. Für diese privilegierten Leistungen galten zudem unterschiedliche Einkommensgrenzen, die unabhängig von den Kriterien des ISEE-Indikators zur Bewertung der wirtschaftlichen Situation (*Indicatore della Situazione Economica Equivalente*) teilweise individuell, teilweise im Ehepaarkontext definiert waren, sodass auch Personen oberhalb der für bedürftige Familien geltenden Armutsgrenze begünstigt wurden. Zum ISEE-Indikator siehe unten Fn. 50.

41 Vgl. Contratto per il Governo del cambiamento (Vertrag für Regierung des Wandels) vom 17.05.2018, zwischen Movimento 5 Stelle (M5S) und der rechten Lega.

geld widmet (Decreto-Legge 4/2019)<sup>42</sup>. Nach der verfassungsrechtlich vorgesehenen Umwandlung in ein förmliches Parlamentsgesetz (Gesetz Nr. 26 vom 28.03.2019)<sup>43</sup> gilt das neue Leistungssystem ab April 2019.<sup>44</sup>

## 1. Regelungszwecke und Kernelemente

Wie schon zuvor das Inklusionsgeld und andere Vorläufermaßnahmen umfasst das neue Bürgergeld neben einer Geldleistung eine Aktivierungskomponente zur Aufnahme einer Ausbildung bzw. zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Dabei steht der beschäftigungspolitische Aspekt an vorderster Stelle (Art. 1): Das Bürgergeld ist als grundlegende Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik definiert, welche das Recht auf Arbeit garantieren soll, und erst an zweiter Stelle werden die Bekämpfung der Armut, der Ungleichheit und der sozialen Ausgrenzung<sup>45</sup> und andererseits das Recht auf Information, Bildung und Ausbildung, sowie auf Kultur als Regelungszweck genannt. In welchem Verhältnis die verschiedenen Ziele zueinander stehen, bleibt offen. Das Gesetz verzichtet auf eine Definition von Armut<sup>46</sup>. Die genannten Ziele sollen durch Geldleistungen in Kombination mit Politiken zur sozialen Eingliederung von Personen verwirklicht werden, die durch Marginalisierung in Gesellschaft und Arbeitswelt gefährdet sind (Art. 1 Abs. 1 S. 1).

Oberste Maxime ist es jedenfalls, die Bedürftigen wieder oder erstmals in das Erwerbsleben einzugliedern. Deshalb sollen die bislang wenig effizienten Arbeitsvermittlungszentren ausgebaut und personell aufgestockt werden.<sup>47</sup>

42 D. L. Nr. 4/2019 (sog. »Decreto«), recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni. Neben Bürgergeld und Bürgerrente als Prestigevorhaben der M5S enthält das Gesetz auch Neuregelungen für den erleichterten Zugang zu Frührenten als dem wichtigsten sozialpolitischen Wahlversprechen der Lega.

43 Legge 28 marzo 2019, n. 26. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni. Die modifizierte Fassung trat am 30. März 2019 (am Tag nach der Veröffentlichung im Amtsblatt) in Kraft. Soweit nachfolgend Vorschriften ohne weitere Spezifizierung zitiert werden, ist dieses Leistungsgesetz gemeint. Zur vollständigen Implementierung sind diverse Ministerialdekrete und andere Rechtsakte (etwa zur Abstimmung mit den Regionen) erforderlich.

44 Die ersten Auszahlungen waren für den 27. April 2019 terminiert, Anträge konnten ab März 2019 gestellt werden.

45 In der ursprünglichen Gesetzesvorlage war das Bürgergeld als »einzige Maßnahme zur Bekämpfung von Armut, Ungleichheit und von sozialer Ausgrenzung« bezeichnet. Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ist eines der Ziele im Rahmen der Europa 2020-Strategie. Nach dieser Zielvorgabe soll die Anzahl der Personen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind, EU-weit um mindestens 20 Mio. abnehmen, Italien hat sich selbst das Ziel einer Verringerung um 2,2 Mio. Menschen gesetzt. Während in der EU der Armutsindikator zwischen 2008 und 2017 um 2 Mio. Menschen gesunken ist, hat sich der Indikator für Italien verschlechtert, da die Anzahl der von Armut bedrohten Menschen im genannten Zeitraum von 15 Mio. auf 17,4 Mio. Personen gestiegen ist.

46 Im Gegensatz dazu das Gesetz zum Inklusionsgeld: Es definierte Armut als eine Lebenslage der Familiengemeinschaft, deren wirtschaftliche Lage durch das Fehlen der Summe an Gütern und Dienstleistungen gekennzeichnet ist, die für ein Leben in Würde erforderlich sind.

47 Zum Problem der infrastrukturellen Voraussetzungen der Aktivierungskomponenten, der Abstimmung zwischen unterschiedlichen Regelungsebenen der Arbeitsmarktpolitik, sowie der Eingliederungszuschüsse an Arbeitgeber, deren Höhe vom nicht verbrauchten Bürgergeld eines bedürftigen Arbeitssuchenden abhängt, vgl. Sandulli, Nuovi modelli di protezione sociale fra istanze risalenti e pretese recenti: profili di criticità e problemi di finanziamento, in: Studi in onore di Roberto Pessi, 2019 (*im Druck*). Kritisch zu den Tendenzen einer einseitigen Verstärkung der Aktivierungskomponenten und der Verschärfung der

Entsprechende Mittel zur Stärkung der kommunalen Sozialdienste sind dagegen nicht eingeplant. Wie schon das Inklusionsgeld und zuvor die SIA-Leistung ist auch das Leistungssystem Bürgergeld als »wesentliche Leistung« im Sinne von Art. 117 Verfassung definiert. Allerdings steht diese Leistung unter dem Vorbehalt der verfügbaren Mittel (»nei limiti delle risorse disponibili«).

Den Regionen kommt eine wichtige Rolle bei der Implementierung des nationalen Bürgergelds zu. Sie sollen sich insbesondere um die Zusammenarbeit zwischen den sozialen Diensten und anderen Organen sowie den für die Arbeitsmarktengliederung zuständigen Ämtern und anderen sozialpolitischen Akteuren (im Bereich Bildung, Wohnungspolitik, Gesundheit) kümmern. Das neue System setzt damit komplexe administrative Verfahren und die Abstimmung zwischen verschiedenen Zuständigkeitsebenen voraus. Nach den Erfahrungen mit dem Inklusionsgeld bestehen berechtigte Zweifel, ob und wann die Implementierung dieser komplexen Vorgaben landesweit gelingen kann.<sup>48</sup>

Als besondere Leistungsform des Bürgergelds wird die *Bürgerrente* für Seniorenhaushalte definiert (Art. 1 Abs. 2). Voraussetzung ist das Erreichen des gesetzlichen Renteneintrittsalters von mindestens 67 Jahren. Bei einem Paarhaushalt müssen beide Personen die Altersvoraussetzung erfüllen. Andernfalls ist der Zugang zur Bürgerrente nur eröffnet, wenn die Senioren ausschließlich mit mindestens einer schwer behinderten oder pflegebedürftigen Person im Haushalt leben.<sup>49</sup> Diese Bedingung schränkt den Kreis des berechtigten Personenkreises im Vergleich zur Sozialhilfe im Alter erheblich ein.

Das Gesetz unterscheidet zwischen Antragsteller und den Begünstigten der Leistung im Rahmen der Familiengemeinschaft (*nucleo familiare*). Unter Familiengemeinschaft versteht man eine Gesamtheit von Personen, die durch Ehe, Lebenspartnerschaft (*unione civile*), Verwandtschaft, Schwägerschaft, Adoption, Vormundschaft oder affektive Bande verbunden sind, ihren gemeinsamen Wohnsitz und gewöhnlichen Aufenthalt in der gleichen Gemeinde haben und zusammenleben. Mit Einführung des Bürgergeldes wurde der bisherige Begriff der Familiengemeinschaft als Adressat bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen nach den Regeln für den Indikator zur Bewertung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (ISEE)<sup>50</sup> modifiziert: Auch nach einer Trennung oder

---

Konditionalitäten und Sanktionen vgl. Bolzoni/Granaglia, Attivazione e politiche di contrasto alla povertà, Osservatorio internazionale per la coesione e l'inclusione sociale, Quaderni della coesione sociale N. 01/2018; Siza, Il reddito di cittadinanza fra neoassistenzialismo e condizionalità, in: Prospettive Sociali e Sanitarie Nr. 2/2019, 1 ff.

48 Zur Evaluierung der vorhergehenden Mindestsicherungssysteme vgl. Leone (a cura di) Rapporto di valutazione: dal SIA al REI, Alleanza contro la povertà, Roma, 2017; Leone, Cosa abbiamo imparato dalla valutazione del SIA per la messa a regime del REI, in Prospettive Sociali e Sanitarie Nr. 1/2018, 3–7.

49 Für diese Familiengemeinschaften entfallen die Aktivierungskomponenten, im Übrigen gelten die gleichen Bedingungen wie für das Bürgergeld, soweit nichts anderes bestimmt ist.

50 *Indicatore della Situazione Economica Equivalente*. Die ISEE-Erklärung wird von den Sozialleistungsbehörden, Gemeinden und Steuerbeistandszentren (CAF) ausgestellt und stellt eine Bewertung der finanziellen Verhältnisse des Antragstellers im Familienkontext dar. Der Bewertungsmaßstab wurde 1998 eingeführt und durch Dekret des Ministerpräsidenten (d. p. c. m.) Nr. 159 vom 05. 12. 2013 umfassend neu geregelt. Zum ISEE vgl. Fares, Prestazioni sociali tra garanzie e vincoli, 2018, 255 ff.; Buoso, Legalità e accesso alle prestazioni sociali agevolate: l'indicatore della situazione economica equivalente, in Rivista Giuridica del Lavoro, 2/2015, 389 ff.

Scheidung verbleiben Ehepartner in der bisherigen Familiengemeinschaft, wenn sie – z. B. aus ökonomischen Gründen – weiter die gleiche Wohnung bzw. die gleiche Immobilie bewohnen<sup>51</sup>. Dies erschwert die ökonomische Selbständigkeit geschiedener Frauen. Volljährige Kinder, die nicht bei ihren Eltern leben, gehören grundsätzlich zur Familiengemeinschaft der Eltern, sofern sie unter 26 Jahre alt, unterhaltsabhängig im Sinne des Einkommenssteuerrechts, unverheiratet und kinderlos sind. Die genannten Einschränkungen bei der Definition von Familiengemeinschaft reduzieren die Zahl der leistungsberechtigten Haushalte und den Umfang der Leistungsansprüche.

## 2. Persönliche Voraussetzungen

Das neue Bürgergeld wie auch die Bürgerrente sind generell an eine Mindestaufenthaltsdauer im Land von mindestens 10 Jahren geknüpft, wovon die letzten beiden Jahre zusammenhängend sein müssen. Die Leistung können italienische Staatsangehörige und aufenthaltsberechtigte<sup>52</sup> Unionsbürger sowie deren Familienangehörige beantragen. Drittstaatsangehörige sind antragsberechtigt, wenn entweder sie selbst einen Aufenthaltstitel für einen langfristigen Aufenthalt haben oder ein Familienangehöriger von ihnen über ein Aufenthaltsrecht oder einen langfristigen Aufenthaltstitel verfügt. Neben diesen gesetzlichen Zugangsbeschränkungen aufgrund von Wohnsitzklausel und Aufenthaltstitel sind zahlreiche ausländische Familien aus Drittstaaten durch eine nachträglich eingefügte Sonderregelung de facto vom Bürgergeld ausgeschlossen: Sie müssen sowohl die Erfüllung der Bedürftigkeitskriterien<sup>53</sup> als auch die Zusammensetzung ihrer Familiengemeinschaft durch eine ins Italienische übersetzte und legalisierte Bescheinigung der zuständigen Behörde im Herkunftsland nachweisen (Art. 2 Abs. 1-bis D. L. 4/2019).<sup>54</sup>

Mitglieder der Familiengemeinschaft, die ihren Arbeitsvertrag ohne zwingenden Grund gekündigt haben, unterliegen einer 12-monatigen Sperrfrist ab dem Datum der Kündigung, die den Anspruch auf das Bürgergeld ausschließt. Der Bezug von Arbeitslosengeld aus der Arbeitslosenversicherung ist hingegen kein Ausschlussgrund, soweit die Bedürftigkeitskriterien erfüllt sind. Keinen Leistungsanspruch haben Personen, die bestimmten strafprozessualen Sicherungsmaßnahmen unterliegen oder in den letzten 10 Jahren vor Antragstellung rechtskräftig zu einer Haftstrafe wegen Terrorismusdelikten, Massaker oder schwerem Betrug zur Erlangung öffentlicher Leistungen verurteilt wurden.

---

51 Zwei separate Familiengemeinschaften setzen zwei unterschiedliche Adressen voraus. Im Fall einer Trennung und/oder Scheidung nach dem 01.09.2018 muss der Wohnsitzwechsel zudem durch die örtliche Polizei nachgewiesen werden. Die entsprechenden Antragsverfahren werden gemäß einem Rundschreiben des Leistungsträgers INPS vorerst ausgesetzt.

52 Einfache Aufenthaltsgenehmigung oder dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung.

53 Gemäß Art. 2 Abs. 1 b D. L. 4/2019, siehe unten.

54 Ausnahmen von diesem Erfordernis sind zugunsten anerkannter Flüchtlinge sowie aufgrund von internationalen Übereinkommen vorgesehen. Eine weitere Ausnahme ist vorgesehen, wenn die Beschaffung der Bescheinigungen im Heimatland objektiv unmöglich ist. Die Liste der betroffenen Länder sollte in einem Ministerialdekret bis 18.07.2019 festgelegt werden. Die entsprechenden Antragsverfahren werden gemäß einem Rundschreiben des Leistungsträgers INPS vorerst ausgesetzt.

### 3. Kriterien der Bedürftigkeit<sup>55</sup>

In die Bewertung fließen Einkommen, Vermögen, die Anzahl der Familienmitglieder sowie die Zusammensetzung der Familiengemeinschaft ein. Die Zugangsschwelle für den Bezug des Bürgergelds ist anhand verschiedener Bedürftigkeitskriterien bestimmt:

1. Der gültige Indikator für die ökonomische Situation der Familie – ISEE – darf den Wert von 9360 € nicht übersteigen.<sup>56</sup>
2. Die Jahreseinkommensgrenze für die Familiengemeinschaft liegt bei 6000 € (7560 € im Fall der Bürgerrente). Diese Grenze steigt auf 9360 €, falls die Familie gemäß Eigenerklärung (*Declarazione Sostitutiva Unica, DSU*)<sup>57</sup> zur Miete wohnt. Zum relevanten Einkommen zählen alle Einkünfte gem. Art. 4 Abs. 2 der ISEE-Verordnung, eingeschlossen bedürftigkeitsabhängige Sozialleistungen. Ausgenommen sind behinderungsspezifische Sozialleistungen und Leistungen bei Pflegebedürftigkeit, aber speziell beim Bürgergeld auch die Familienleistung für Neugeborene (Bonus Bebe)<sup>58</sup>, das bisherige Inklusionsgeld, regionale Sozialleistungen nach entsprechenden Vereinbarungen, sowie das Bürgergeld selbst.
3. Der Wert des Immobilienvermögens (ohne das selbstbewohnte Wohneigentum) darf 30000 nicht übersteigen.
4. Der Wert des beweglichen Vermögens darf 6000 € nicht übersteigen<sup>59</sup>, zusätzlich von 2000 € für jedes weitere Haushaltsmitglied nach dem ersten, bis zu einer Obergrenze von 10000 €. Diese Vermögensschwelle erhöht sich um jeweils 1000 € für jedes weitere Kind nach dem ersten Kind, und um weitere 5000 € für jedes Familienmitglied mit Behinderung, bzw. um 7500 € für jedes schwer behinderte oder pflegebedürftige Mitglied nach Maßgabe der ISEE-Regeln.

55 Die Voraussetzung der Bedürftigkeit wird anhand des ISEE-Index – des Indikators zur wirtschaftlichen Lage bezogen auf die Familiengemeinschaft ermittelt. Er berücksichtigt Einkommen, Vermögen und Immobilienbesitz einer Familie.

56 Beim ISEE-Indikator wird zwischen dem gewöhnlichen Indikator und dem laufenden Indikator unterschieden, denen unterschiedliche Berechnungszeiträume zugrunde liegen und eine unterschiedliche Gültigkeitsdauer haben. Der gewöhnliche Indikator wurde auf der Grundlage der Einkünfte und des Vermögens des vorvergangenen Jahres ermittelt, der aktuelle Indikator erlaubt es, eine Verringerung der Einkünfte (um über 25 %) und den Verlust des Arbeitsplatzes zu berücksichtigen. Die bestehenden Regeln wurden durch D. L. Nr. 34/2019, umgewandelt durch Gesetz Nr. 58/2019 modifiziert, um den Zugang zum Bürgergeld für jene Personen zu erleichtern, deren Einkommenssituation sich erst kurzfristig verschlechtert hat.

57 Diese Eigenerklärung wird v. a. beim Antrag auf eine ISEE-Bescheinigung verwendet. Dies ist im Kontext des Bürgergeldes kritisch, da nach Untersuchungen der italienischen Zollbehörden ca. 60 % der Eigenerklärungen falsch sein sollen.

58 Der Bonus Bebe ist eine Neugeborenenzulage, die durch das Stabilitätsgesetz für 2015 (Art. 1 Abs. 125–129 Gesetz Nr. 190/2014) für Geburten von Januar 2015 bis Dezember 2017 eingeführt wurde. Die monatliche Zulage von 80 € wurde bis zum dritten Geburtstag eines neu geborenen Kindes sowie bei Aufnahme eines Adoptivkindes oder Pflegekindes an Familien mit einem ISEE-Jahreseinkommen von unter 25000 € gezahlt. Familien in besonders prekären Einkommensverhältnissen (Jahreseinkommen unter 7000 €) erhielten die Zulage in doppelter Höhe (160 € monatlich). Die Zulage wurde für die Jahre 2018 und 2019 verlängert und ab 2019 für Zweitkinder um 20 % erhöht (auf monatlich 96 € oder 192 €, je nach Einkommen).

59 7560 € bei der Bürgerrente.

5. Keines der Familienmitglieder darf Eigentümer oder in sonstiger Weise Verfügungsberechtigter eines PKWS mit Erstzulassung innerhalb der letzten 6 Monate vor Antragsstellung oder eines Motorrades bis zu 1600 ccm oder eines Mopeds bis zu 250 ccm mit Erstzulassung innerhalb der letzten 24 Monate sein. Ausgenommen sind Fahrzeuge, für die Steuererleichterungen wegen einer Behinderung gewährt werden. Kein Familienmitglied darf zudem Eigentümer eines Sportbootes oder einer Yacht sein.

Familieneinkommen unter dem Jahreswert von 6000 € wird mit dem Parameter entsprechend der Äquivalenzskala für das Bürgergeld multipliziert. Danach erhält das erste Mitglied der Familiengemeinschaft den Wert 1, jedes weitere volljährige Mitglied wird mit 0,4 gewichtet, jedes minderjährige Mitglied mit 0,2. Allerdings ist der Parameter bei einer oberen Grenze von maximal 2,1 bzw. maximal 2,2 bei Anwesenheit von schwerbehinderten oder pflegebedürftigen Personen in der Familie gedeckelt. Bei der Äquivalenzskala werden nicht mitgerechnet: Personen in Haft, Personen in Pflegeheimen oder in stationären Einrichtungen, für die der Staat die vollen Kosten trägt, sowie Personen, die vorbeugenden Sicherungsmaßnahmen unterliegen oder die für bestimmte schwere Vergehen<sup>60</sup> rechtskräftig verurteilt sind.

Der Nachweis der Bedürftigkeit erfolgt über eine Erklärung zum ISEE, die teilweise vom Sozialleistungsträger INPS vorausgefüllt ist, teilweise auf den eigenen Angaben der Antragsteller beruht.

#### 4. Leistungen, Leistungsdauer, Bezugsmodalitäten (Art. 3)

Die Leistungshöhe des Bürgergeldes hat sich gegenüber dem vorherigen System des Inklusionsgeldes mehr als verdoppelt. Die Geldleistung setzt sich aus zwei Komponenten zusammen: einem Grundbetrag, der bis zu 6000 € im Jahr bzw. 500 € monatlich für einen Single-Haushalt (gegenüber nur 187,50 € monatlich nach dem Inklusionsgeld) erreichen kann, und einem Betrag für die Wohnkosten je nach Wohnsituation: Mietkosten werden mit einem Zuschuss von bis zu 280 € monatlich (3360 € p. a.) unterstützt, Raten für Immobiliendarlehen mit einem Zuschuss von bis zu 150 € im Monat (1800 € p. a.). Der Höchstbetrag für Einzelpersonen beläuft sich damit auf 9360 € netto im Jahr. In bestimmten Branchen liegen die Verdienste deutlich unter diesem Betrag.<sup>61</sup>

Im Fall der Bürgerrente erhöht sich der Grundbetrag zur Existenzsicherung auf bis zu 7560 € p. a., zuzüglich einer Mietkomponente von maximal 1800 € p. a. Vorhandene Einkünfte werden mit dem Bürgergeld verrechnet bzw. auf den Betrag des Bürgergeldes aufgestockt. Während der Zuschuss zu den Wohnkosten für alle Familienkonstellationen gleich bleibt, kann sich der Grundbetrag je nach Zusammensetzung der Familiengemeinschaft durch Multiplikation mit den Parametern der bürgergeldspezifischen Äquivalenz-

<sup>60</sup> Nach Art. 7 Abs. 3 des D. L. 4/2019.

<sup>61</sup> Von den rund 15 Mio. Voll- und Teilzeitbeschäftigten im privaten Sektor (ohne Landwirtschaft und Beschäftigung in Haushalten) verdienen 4,3 Mio. weniger als 10000 € brutto im Jahr.

skala (Art. 2 Abs. 4) erhöhen, ist aber bei einem Wert von 2,1 gedeckelt. Für die Bemessung des Grundbetrags gelten die gleichen Skalenwerte wie bei den Bedürftigkeitskriterien.<sup>62</sup> Personen, die in einer Haftanstalt oder in einer stationären Pflegeeinrichtung oder einem Heim untergebracht sind, für die die öffentliche Hand vollständig die Kosten übernimmt, werden nicht mitgerechnet. Eine Kürzung des anwendbaren Parameters tritt außerdem ein, falls ein Mitglied der Familiengemeinschaft einer Sicherheitsmaßnahme unterzogen oder rechtskräftig wegen Straftaten zur missbräuchlichen Erlangung des Bürgergelds bzw. bestimmter schwerer Straftaten nach Art. 7 Abs. 1–3 verurteilt wurde.

Falls eines der Familienmitglieder schwer behindert oder pflegebedürftig ist, erhöht sich der maximale Wert der Äquivalenzskala auf 2,2. Der monatliche Grundbetrag steigt damit auf maximal 1050 € für einen Haushalt mit 6 oder mehr Personen, bzw. die monatliche Gesamtleistung mit Mietzuschuss auf 1330 €. <sup>63</sup> Die starke Deckelung der Leistungen führt dazu, dass Einpersonenhaushalte vergleichsweise gut abgesichert werden, während die Existenzsicherung für kinderreiche Familien nicht gewährleistet ist. Diese sind auch dadurch benachteiligt, dass für Wohnkosten lediglich ein Fixbetrag vorgesehen ist, der nicht nach dem angemessenen Wohnbedarf im Hinblick auf größere Familiengemeinschaften differenziert. Das Gesetz sieht keine regulären Mehrbedarfe für bestimmte Situationen (z. B. Alleinerziehung; besondere Diäterfordernisse) vor. Falls die zur Finanzierung zur Verfügung stehenden Mittel nicht ausgeschöpft werden, können ergänzend nicht-monetäre Leistungen (vergünstigte Tarife im öffentlichen Verkehr, Hilfe zum Wohnen, zur Bildung und zum Gesundheitsschutz) erbracht werden. Außerdem haben die Leistungsbezieher Anrecht auf Rabatte bei Strom- und Gastarifen.

Das Bürgergeld wird bei der erstmaligen Bewilligung für 6 Monate bei einer Gesamtleistungsdauer von bis zu 18 Monaten gezahlt, soweit die Leistungsvoraussetzungen erfüllt sind. Nach dieser Bezugsdauer wird das Bürgergeld für einen Monat eingestellt und kann anschließend neu beantragt werden (Art. 3 Abs. 6). Die Bürgerrente wird unbefristet gewährt.

Die Aufnahme einer Beschäftigung soll durch besondere Freigrenzen bei der Anrechnung von Erwerbseinkommen gefördert werden. Einkünfte aus abhängiger Beschäftigung führen zu einer Neubemessung des Bürgergeldes ab dem Monat nach Eintritt der Änderung, wobei nur 80 % des Arbeitslohns berücksichtigt werden, bis wieder eine neue ISEE-Erklärung vorliegt (Art. 3 Abs. 8). Bei Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit bleibt das Bürgergeld

---

62 Siehe oben. Die Skalenwerte sind gegenüber den »normalen« ISEE-Äquivalenzskalen abgesenkt. Die Bedarfe von Minderjährigen jeglichen Alters werden nur mit der Hälfte des Skalenwerts für Erwachsene gewichtet.

63 In der Praxis der ersten Wochen nach Einführung des Bürgergeldes waren bereits 60 % der für 2019 erwarteten Anträge (750 000) positiv beschieden. Knapp 48 % der Personen, die Bürgergeld erhalten, sind Single. Der durchschnittlich bewilligte Monatsbetrag für Auszahlungen ab 20.04.2019 betrug 520 €. Vgl. *La Repubblica*, 26.04.2019, S. 25 und 13.05.2019, S. 10. Nach einer weiteren Auswertung der bewilligten Leistungen bis Ende Mai 2019 ergab sich für das Bürgergeld ein durchschnittlicher Monatsbetrag von 540 €, für die Bürgerrente ein Monatsbetrag von 210 €.

während der ersten beiden Monate ungekürzt (Art. 3 Abs. 9). Danach wird die Leistung jedes Quartal entsprechend den im vorangegangenen Quartal erzielten Einkünften aktualisiert.

Neben den Geldleistungen zur Mindestsicherung sind monetäre Anreize für Arbeitgeber in Gestalt von Beitragserleichterungen vorgesehen, wenn sie einen Leistungsbezieher mit einem Vollzeitvertrag<sup>64</sup> unbefristet einstellen (Art. 8 Abs. 1). Es handelt sich im Wesentlichen um eine finanzielle Entlastung für Arbeitgeber, deren Höhe nicht vom Lohn sondern vom Betrag des nicht verbrauchten Bürgergeldes abhängt.<sup>65</sup> Als weiterer monetärer Anreiz für Leistungsbezieher, die in den ersten 12 Monaten eine selbständige Tätigkeit aufnehmen oder einen Betrieb oder eine Arbeitsgenossenschaft gründen, sieht das Gesetz eine zusätzliche Förderung durch eine Einmalzahlung von sechs Monatsraten des bewilligten Bürgergeldes (bis zu 780 € pro Monat) vor (Art. 8 Abs. 4). Daneben sollen die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und eine intensiviertere Arbeitsvermittlung mithilfe sog. Vermittlungsgutscheine (Art. 9) zusätzlich gefördert werden.<sup>66</sup>

Zuständig für die Leistungsbewilligung ist der Sozialleistungsträger INPS. Die Anträge können entweder bei den Postämtern oder elektronisch auf der Website der Regierung oder bei bestimmten, vom INPS beauftragten Steuerbeistandsämtern (CAF) gestellt werden.

Der verfügbare Betrag wird auf eine besondere Debit-Karte (*Carta RdC*)<sup>67</sup> aufgeladen, die die Post ausgibt. Eine Bargeldabhebung ist nur bis zu 100 € im Monat, multipliziert mit dem Wert der jeweils anwendbaren Äquivalenzskala, möglich (maximal 210 € bzw. 220 €). Der überwiegende Teil des Grundbetrags dient zum Kauf von Gütern des Grundbedarfs, für Medikamente, und für Energiekosten und ähnliche Wohnnebenkosten über die Debitkarte. Die elektronische Karte erlaubt es den Behörden zu kontrollieren, ob das Geld wirklich nur für lebensnotwendige Dinge ausgegeben wird. Über die Karte wird auch der jeweilige Zuschuss zur Miete oder zur Abzahlung des Kredits für das erste Wohneigentum gezahlt. Eine ungewöhnliche Regelung ist die Leistungskürzung, falls die Leistung nicht innerhalb einer bestimmten Frist verbraucht wird (Art. 3 Abs. 15). Danach wird das Bürgergeld, wenn es nicht innerhalb des Folgemonats nach der Aufladung verbraucht wurde, im nachfolgenden Monat um 20 % des nicht verbrauchten Anteils gekürzt. Alle 6 Monate wird zudem nicht verwendetes Guthaben bis auf eine Monatsrate gekürzt, sodass keine Ersparnisse oder Rücklagen angesammelt werden können. Diese Einschränkung der persönlichen Handlungsautonomie ist ange-

64 Arbeitsvertrag oder Ausbildungsvertrag.

65 Diese Vorschrift dürfte sich tendenziell eher zulasten von besonders schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen auswirken. Sie tritt neben zahlreiche andere Möglichkeiten der Beitragserleichterungen für Arbeitgeber, die das italienische Recht bereithält.

66 Die Vermittlungsgutscheine (*Assegno di ricollocazione, Adr*) sind im Rahmen von Art. 23 des D.Lgs. Nr. 150/2015 vorgesehen und sollen für Bezieher des Bürgergeldes nur befristet bis zum 31. 12. 2021 gelten.

67 Art. 5 Abs. 6 D. L. Nr. 4/2019 i. V. m. dem Dekret des Arbeitsministeriums und des Finanzministeriums vom 19. 04. 2019 zur Verwendung der Debitkarte. Danach ist der Einsatz der Karte im Ausland oder für online-Käufe untersagt.

sichts der fehlenden Berücksichtigung von Mehrbedarfen und der Leistungspause nach 18 Monaten schwer nachvollziehbar. Das Gesetz regelt nicht, wer Inhaber bzw. verfügungsberechtigte Person der RdC-Karte in einer Familiengemeinschaft ist. Lediglich bei der Bürgerrente ist die hälftige Aufteilung zwischen den Berechtigten gesetzlich vorgesehen.

## 5. Pflichten der Leistungsbezieher

Das Leistungssystem verlangt von den Beziehern die Erfüllung zahlreicher Pflichten. Ausführlich geregelt sind Mitteilungspflichten<sup>68</sup> und insbesondere Pflichten im Zusammenhang mit dem Bemühen um Arbeitsaufnahme und Aktivitäten zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit durch Aus- und Fortbildung (Art. 4). Die Verpflichtungen zur Aktivierung (sog. »Antisofa-Regelungen«) sind ziemlich restriktiv.

Eine zentrale Voraussetzung ist die Abgabe einer Erklärung zur unmittelbaren Arbeitsbereitschaft als erster Schritt zur Aktivierung.<sup>69</sup> Die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme und zu gemeinnütziger Arbeit war für Bezieher bestimmter Leistungen bei Arbeitslosigkeit schon früher vorgeschrieben. Erstmals mit dem Inklusionsgeld (ReI) wurde diese Art der Konditionalität auch für Leistungen zur allgemeinen Mindestsicherung verpflichtend eingeführt.<sup>70</sup> Neu ist der Einsatz einer speziellen **digitalen Plattform** für die Erklärung der Arbeitsbereitschaft innerhalb von 30 Tagen nach Bewilligung der Geldleistung (Art. 4 Abs. 4 i. V. m. Art. 6 Abs. 2), die einen Datenaustausch zwischen der zentralen Arbeitsagentur ANPAL, regionalen Arbeitsvermittlungszentren und anderen beteiligten Akteuren ermöglichen soll. Alternativ können die örtlichen Arbeitsvermittlungszentren entsprechend den Modalitäten des Gesetzes zur Umsetzung des sog. *Jobs Act* (Art. 19 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1 D.Lgs. Nr. 150/2015) die Erklärung zur Arbeitsbereitschaft entgegennehmen. Die Erklärung müssen alle volljährigen Mitglieder der Familiengemeinschaft abgeben, soweit nicht besondere Befreiungsgründe gem. Art. 4 Abs. 2 vorliegen.<sup>71</sup> Die Erklärung erstreckt sich auf die Bereitschaft zur Teilnahme an einem personalisierten Programm zur beruflichen und zur sozialen Eingliederung, das u. a. gemeinnützige Arbeiten, berufliche Requalifizierung, oder den Abschluss einer Ausbildung umfassen kann (Art. 4 Abs. 1 ff.).<sup>72</sup>

68 Änderungen in der Zusammensetzung der Familiengemeinschaft, die sich auf die Höhe der Leistung auswirken, sind innerhalb von 2 Monaten durch eine neue DSU-Erklärung mitzuteilen (Art. 3 Abs. 12). Änderungen im Einkommen oder Vermögen sind in der Regel innerhalb von 15 Tagen mitzuteilen, in einigen Fällen betreffend das bewegliche Vermögen allerdings erst bis zum 31. Januar des Folgejahres (Art. 3 Abs. 8, 9 und 11).

69 *Dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro*, DID.

70 Entsprechende Aktivierungspflichten waren auch in der Pilotphase des RMI vorgesehen.

71 Befreit sind Mitglieder, die bereits beschäftigt sind oder einen regulären Ausbildungskurs absolvieren, sowie Mitglieder, die über 65 Jahre alt sind oder eine direkte Rente oder eine Bürgerrente beziehen sowie behinderte Mitglieder (Art. 4 Abs. 2). Darüber hinaus können Mitglieder mit Betreuungspflichten gegenüber Kinder unter 3 Jahren oder gegenüber schwer behinderten oder pflegebedürftigen Personen von der Arbeitsbereitschaft befreit werden (Art. 4 Abs. 3).

72 Einzelheiten der Konditionalitäten zur »Aktivierung« im Rahmen einer beruflichen und sozialen Eingliederungsvereinbarung siehe unten.

Die Arbeitsvermittlungszentren sollen elektronisch über die Zusammensetzung der Familiengemeinschaften informiert werden, die einen positiven Bescheid des Sozialleistungsträgers INPS erhalten haben. Das örtliche Arbeitsvermittlungszentrum soll innerhalb von 30 Tagen ab Leistungsbewilligung alle nicht gesetzlich von der Arbeitsbereitschaft freigestellten Mitglieder der Familiengemeinschaft einberufen, um die Bedingungen für deren berufliche Eingliederung zu prüfen. Zentral geht es um den Abschluss einer sog. Arbeitsvereinbarung (*Patto per il lavoro*, Art. 4 Abs. 7) zwischen den volljährigen Leistungsbeziehern und dem Arbeitsvermittlungszentrum oder einem akkreditierten privaten Vermittlungsdienst.<sup>73</sup> Kritische Fälle, z. B. Familien mit komplexen Armutslagen oder mit Mitgliedern, deren Arbeitslosigkeit seit mehr als zwei Jahren andauert, werden an die kommunalen Sozialdienste im Hinblick auf eine multidimensionale Begutachtung weiterverwiesen. In solchen Fällen tritt an die Stelle der Arbeitsvereinbarung eine **Vereinbarung zur sozialen Eingliederung** (*Patto per l'inclusione sociale*), die auch Maßnahmen zur Heranführung an Arbeit beinhalten kann (Art. 4 Abs. 12).<sup>74</sup> Sowohl die Vereinbarung zur Arbeit wie die Vereinbarung zur sozialen Eingliederung, die damit zusammenhängenden Förderleistungen und die multidimensionale Evaluierung der Armutslage werden als wesentliche Leistungen im Sinne des Verfassungsrechts definiert, aber auch sie stehen unter dem Vorbehalt der verfügbaren Mittel (Art. 4 Abs. 14). Zur Implementierung der beiden Vereinbarungen sollen zwei unterschiedliche digitale Plattformen geschaffen werden.<sup>75</sup>

Darüber hinaus ist die verpflichtende Teilnahme an gemeinnützigen kulturellen, sozialen, künstlerischen, ökologischen u. ä. Projekten der Kommunen im Umfang von bis zu acht Wochenstunden entsprechend der beruflichen oder anderweitig erworbenen Fähigkeiten vorgeschrieben, soweit keine Gründe für eine Freistellung vorliegen und sofern die Kommunen entsprechende Projekte bereit stellen. Leistungsbeziehende, die nicht zur Teilnahme an gemeinnützigen Arbeiten verpflichtet sind, können auf freiwilliger Basis teilnehmen. Mit Zustimmung der Betroffenen kann die gemeinnützige Wochenarbeitszeit auf bis zu 16 Stunden erhöht werden (Art. 4 Abs. 15). Formen und Charakteristika für die Durchführung solcher Projekte sollen noch durch Dekret des Arbeitsministers näher bestimmt werden.

Im Fall der Arbeitsvereinbarung sind die Leistungsbezieher zusätzlich folgenden Pflichten unterworfen: Zusammenarbeit mit dem Arbeitsvermittlungszentrum zur Festlegung und Erfüllung der Pflichten im Rahmen der Arbeits-

---

73 Die in Art. 4 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 6 des D. L. Nr. 4/2019 erwähnten digitalen Plattformen waren bei Inkrafttreten des Gesetzes noch nicht vorhanden, sodass in der ersten Anwendungsphase allenfalls Arbeitsvereinbarungen nach Art. 19 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1 des D. Lgs. Nr. 150/2015 möglich waren.

74 Für die zur Umsetzung der Vereinbarung zur sozialen Eingliederung beteiligten Akteure und Maßnahmen wird auf die nach dem Inklusionsgeld (ReI) vorgesehenen Interventionen verwiesen (Art. 4 Abs. 13 i. V. m. Art. 6 D. Lgs. 147/2017). Diese speziellen Maßnahmen zur Überwindung von Armutslagen können ggf. auch für Leistungsbezieher mit einer beruflichen Eingliederungsvereinbarung aktiviert werden.

75 Eine davon soll bei der nationalen Arbeitsagentur ANPAL angesiedelt sein und die Aktivitäten der Arbeitsvermittlungszentren koordinieren, die zweite beim Arbeits- und Sozialministerium, zur Koordinierung der Kommunen. Diese Datenbanken sind Instrumente zum umfänglichen Datenabgleich und Datenaustausch zwischen den beteiligten Akteuren auf zentraler und dezentraler Ebene (Art. 6 Abs. 1).

vereinbarung, insbes. die Registrierung auf der elektronischen Plattform der nationalen Arbeitsagentur ANPAL und tägliche Recherche; aktive Suche nach neuen Stellenangeboten entsprechend dem vereinbarten Wochenplan; Teilnahme an Kursen zur Ausbildung oder Requalifizierung oder zur Firmengründung; Teilnahme an Vorstellungsgesprächen und Eignungstests; Annahme von mindestens einem von drei Stellenangeboten an zumutbarer Arbeit, wobei nach 12 Monaten Leistungsbezug die erste zumutbare Arbeitsstelle angenommen werden muss (Art. 4 Abs. 8).

Die Kriterien für zumutbare Arbeitsangebote (*offerta di lavoro congrua*) wurden speziell für Bezieher von Bürgergeld im Vergleich zu den allgemeinen Regeln für Arbeitslose deutlich verschärft<sup>76</sup>. Maßgebliche Kriterien bleiben zwar die Höhe der Vergütung, die Kohärenz mit den beruflichen Erfahrungen und Fähigkeiten sowie die Entfernung vom Wohnsitz<sup>77</sup>. Für Bezieher von Bürgergeld gelten nun besonders gravierende Entfernungsregeln, die sich mit der Dauer des Leistungsbezugs verschärfen, um den Druck zur raschen Annahme einer Arbeitsstelle zu erhöhen:

Während der ersten 12 Monate ist ein Jobangebot zumutbar, wenn die Arbeitsstelle bis zu 100 km (statt 50 km) vom Wohnsitz des Berechtigten entfernt liegt, oder wenn die Arbeitsstelle in durchschnittlich 100 Minuten mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreichbar ist. Dies gilt auch, wenn in der Familiengemeinschaft behinderte Personen oder minderjährige Kinder leben. Beim zweiten Arbeitsangebot vergrößert sich die zumutbare Distanz auf 250 km vom Wohnsitz, auch bei Anwesenheit minderjähriger Kinder in der Familie, während im Fall von behinderten Personen in der Familie die zumutbare Distanz auf 100 km vom Wohnsitz beschränkt bleibt. Beim dritten Arbeitsangebot ist grundsätzlich keinerlei geographische Begrenzung mehr vorgesehen, außer es sind behinderte Personen (100 km) oder minderjährige Kinder (250 km) in der Familiengemeinschaft zu berücksichtigen. Nach Ablauf der ersten 12 Monate gelten die Zumutbarkeitskriterien von 250 km bzw. 100 km Entfernung (bei behinderten Menschen in der Familiengemeinschaft) bereits ab dem ersten Arbeitsangebot. Wesentliche Verschärfungen treten ein, wenn das Bürgergeld nach Ablauf einer 18-monatigen Bezugsdauer erneut beantragt wird. In diesem Fall entfällt jede geografische Begrenzung bereits ab dem ersten Arbeitsangebot, d. h. die Arbeitsangebote können sich auf das gesamte Staatsgebiet erstrecken. Lediglich bei Anwesenheit einer schwer behinderten Person in der Familie ist auch bei Zweitanträgen die Entfernung vom Wohnsitz auf maximal 100 km begrenzt. Bei minderjährigen Kindern in der Familie wird differenziert: Beim ersten Arbeitsangebot ist eine Entfernung

---

76 Art. 25 D. Lgs. Nr. 150/2015 i. V. m. Art. 9 und 9-bis des D. L. Nr. 4/2019.

77 Zumutbar ist ein Arbeitsangebot nach den allgemeinen Regeln in den ersten 12 Monaten der Arbeitslosigkeit bis zu einer Entfernung von 50 km oder der Erreichbarkeit der Arbeitsstelle innerhalb von durchschnittlich 80 Minuten mit öffentlichen Verkehrsmitteln; dauert die Arbeitslosigkeit über ein Jahr, so erhöht sich die zumutbare Entfernung auf 80 km vom Wohnsitz oder auf die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln in durchschnittlich 100 Minuten. Ist die Arbeitsstelle nicht mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreichbar, so reduziert sich die zugemutete Distanz vom Wohnort um jeweils 30%. Vgl. ANPAL, Beschluss (Delibera) vom 20.02.2018.

von 100 km oder eine Anreise innerhalb von 100 Minuten mit öffentlichen Verkehrsmitteln zumutbar, ab dem zweiten Arbeitsangebot eine Entfernung bis zu 250 km. Diese Regeln implizieren einen Zwang zur Trennung der Familie oder zu einem Umzug an einen neuen Wohnort, was speziell für kinderreiche oder alleinerziehende Familien mit hohen Begleitkosten verbunden sein kann (Fahrtkosten, teure Wohnung, Wegfall des sozialen Umfeldes mit informellen Unterstützungs- und Betreuungsmöglichkeiten ...). Bei Annahme einer Arbeitsstelle, die mehr als 250 km vom Wohnort entfernt liegt, wird das Bürgergeld temporär zum Ausgleich für die anfallenden Transferkosten weitergezahlt.<sup>78</sup> Gleichwohl ist nicht auszuschließen, dass die Familien vor diesem als pervers bezeichneten Mechanismus kapitulieren und ihren Leistungsantrag zeitnah wieder zurücknehmen.<sup>79</sup>

Hinsichtlich der Entlohnung setzt Zumutbarkeit voraus, dass mindestens die kollektivvertraglichen Mindestlöhne gezahlt werden und dass der Lohn mindestens 10 % über dem für eine Einzelperson möglichen Höchstbetrag liegt, d. h. ein monatlicher Mindestlohn von 858 € erzielt wird.<sup>80</sup> Zumutbar sind generell unbefristete Arbeitsverhältnisse, die Mindestdauer bei Befristungen und Zeitarbeitsverträgen beträgt drei Monate. Hinsichtlich des Arbeitsumfangs gilt als zumutbar eine vollzeitige Beschäftigung oder eine Beschäftigung im Umfang von mindestens 80 % des letzten Arbeitsverhältnisses. Die Zumutbarkeitskriterien sind in den Anforderungen an kinderreiche und alleinerziehende Familien in hohem Maß familien- und kinderfeindlich. Die Familien werden genötigt, extreme Entfernungen zu einem Arbeitsplatz in Kauf zu nehmen, der womöglich nicht einmal den Existenzbedarf der Familie gewährleistet, und im Zweifel die schützenswerten Interessen von Kindern völlig außer Acht lässt.

## 6. Leistungsrechtliche und strafrechtliche Sanktionen (Art. 7)

Das Gesetz scheint die Kenntnis sämtlicher Mitwirkungs- und Meldepflichten stillschweigend vorauszusetzen, jedenfalls ist eine schriftliche Belehrung der Leistungsbezieher nicht explizit vorgeschrieben. Bei Meldeverstößen und bei verweigerter Mitwirkung an aktivierenden Maßnahmen im Rahmen einer Arbeitsvereinbarung ist als leistungsrechtliche Sanktion, die vom Leistungsträger INPS verfügt wird, keine gestaffelte Leistungskürzung vorgesehen, sondern gleich der Wegfall der gesamten Leistung für mindestens einen Monat, bzw. im Wiederholungsfall für zwei Monate. Eine prozentuale Kürzung der Leistung wird bei Nichtverbrauch des gewährten Guthabens innerhalb der vorgegebenen Frist vorgenommen.<sup>81</sup>

78 Für die Dauer von drei Monaten, bzw. von 12 Monaten, wenn in der Familiengemeinschaft minderjährige Kinder oder Behinderte leben, Art. 4 Abs. 10.

79 Bezeichnenderweise stellte der Sozialleistungsträger INPS bereits im Juli 2019 spezielle Formulare zum nachträglichen Verzicht auf das Bürgergeld zur Verfügung.

80 Ursprünglich war der für Arbeitslose geltende höhere Mindestverdienst von 20 % über der jeweiligen Unterstützungsleistung vorgesehen.

81 Siehe oben.

Das Gesetz führt erstmals drakonische Strafmaßnahmen bei Leistungsbruch bzw. Leistungsmissbrauch in einem Mindestsicherungssystem ein. Die strafrechtlichen Sanktionen erstrecken sich auch auf sozialwidriges Verhalten durch unterlassene Mitteilungen sowie auf die Verurteilung wegen bestimmter schwerer Straftaten, verbunden mit der Rückforderung zu Unrecht bezogener Leistungen und ggf. nachfolgender Leistungssperre: Bei vorsätzlich falschen Angaben in Bezug auf das Einkommen (auch aus Schwarzarbeit), gefälschten Dokumenten oder wahrheitswidrigen Bescheinigungen sowie bei unterlassenen obligatorischen Mitteilungen drohen nicht etwa Geldbußen, sondern Haftstrafen zwischen 2 und 6 Jahren (Art. 7 Abs. 1). Bei Verstoß gegen die Mitteilungspflichten zu Änderungen des Einkommens, des Immobilienvermögens etc. innerhalb der gesetzlichen Fristen, die zu einem Widerruf oder einer Kürzung der Leistung führen, droht Gefängnis zwischen 1 und 3 Jahren (Art. 7 Abs. 2). Die genannten Strafraumen scheinen unverhältnismäßig hoch, nicht nur im Vergleich zur Steuerhinterziehung, die aufgrund der verbreiteten Praxis von besonderen Amnestien nur selten hinter Gittern endet, sondern auch im Vergleich etwa zur Strafandrohung bei fahrlässiger Tötung, für die nur zwischen sechs Monaten und 5 Jahren Haft angedroht ist. Bei rechtskräftiger Verurteilung wegen der genannten Vergehen sowie bei Verurteilung wegen bestimmter besonders schwerer Straftaten (im Kontext von Mafia- oder terroristischen Aktivitäten oder bei terroristischen Anschlägen) wird die Leistungsbewilligung rückwirkend aufgehoben, die bezogenen Beträge sind zurückzuzahlen. Nach dem Widerruf der Leistungsbewilligung kann erst nach Ablauf von 10 Jahren ein neuer Antrag gestellt werden (Art. 7 Abs. 3). Ob ein so langfristiger Leistungsausschluss gerade nach verbüßten Haftstrafen die Eingliederung in die Arbeitswelt unterstützt, darf bezweifelt werden.

Leistungsrechtliche Sanktionen zur Disziplinierung der gesamten Familiengemeinschaft sind vorgesehen, sobald ein einziges erwachsenes Mitglied der Familie sich nicht regelkonform verhält (Art. 7 Abs. 5): Die Zahlung des Bürgergeldes entfällt ex nunc, wenn ein Mitglied der Familiengemeinschaft die Erklärung zur Arbeitsbereitschaft nicht abgibt, die berufliche oder soziale Eingliederungsvereinbarung nicht unterschreibt, ohne Grund nicht an Bildungs- und Qualifizierungsinitiativen oder ähnlichen aktivierenden Maßnahmen bzw. an von der Wohnortgemeinde eingeführten gemeinnützigen Projekten teilnimmt, nicht mindestens eine von drei zumutbaren Arbeitsangeboten (bzw. im Fall des verlängerten Bezugs die erste zumutbare Arbeitsstelle) annimmt, oder Änderungen in der Einkommenssituation bei selbständiger Erwerbstätigkeit nicht fristgerecht übermittelt, hierzu wahrheitswidrige Angaben macht oder Änderungen in der Zusammensetzung der Familiengemeinschaft nicht mitteilt. Wegfall der Leistung zieht als weitere Sanktion nach sich, dass das Bürgergeld erst wieder nach Ablauf von 18 Monaten beantragt werden kann. Damit wird die Familiengemeinschaft für das Fehlverhalten einzelner Mitglieder zur Verantwortung gezogen.

Eine gestaffelte Streichung der Monatsraten ist als Sanktion bei unentschuldigten Meldeversäumnissen gegenüber den Arbeitsvermittlungszentren oder

den kommunalen Sozialdiensten, fehlender Teilnahme an Maßnahmen zur beruflichen Orientierung und bei Pflichtversäumnissen im Rahmen eines personalisierten Projekts zur sozialen Eingliederung (*Patto di inclusione*) auch nur eines von mehreren Mitgliedern der Familiengemeinschaft vorgesehen. Beim ersten Meldeversäumnis wird eine Monatsrate gestrichen, beim zweiten Mal zwei Monatsraten und bei nochmaliger Wiederholung drei Monatsraten. Bei fehlender Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen eines Mitglieds werden beim ersten Mal zwei Monatsraten gestrichen, im Wiederholungsfall wird die Leistung eingestellt. Bei Verstößen gegen Aktivierungspflichten im Rahmen einer sozialen Eingliederungsvereinbarung ist der Leistungsentzug etwas milder ausgestaltet und setzt eine förmliche Erinnerung an die eingegangenen Pflichten voraus. Danach ist die Kürzung zwischen 2 Monatsraten nach der ersten und 6 Monatsraten nach einer dritten förmlichen Erinnerung gestaffelt, und erst ab der vierten förmlichen Erinnerung wird die Leistung ganz entzogen (Art. 7 Abs. 9).

#### 7. Monitoring, Evaluierung und Koordinierungsaufgaben (Art. 10)

Das Arbeits- und Sozialministerium ist für das Monitoring der Implementierung des Bürgergelds verantwortlich und soll anhand der von den digitalen Plattformen gesammelten Informationen jährlich einen Bericht zur Umsetzung des Bürgergelds vorlegen, der auf der Internetseite des Ministeriums zu veröffentlichen ist. Im Zuge der Umwandlung des DL 4/2019 in ein förmliches Gesetz wurden umfangreiche Regelungen zur Evaluierung des Bürgergelds durch das Ministeriums aufgenommen (Art. 10 Abs. 1-bis). Die Evaluierung erfolgt im Rahmen einer wissenschaftlichen Forschung, an der neben dem Ministerium und der nationalen Arbeitsagentur auch das nationale Forschungsinstitut zur Analyse der staatlichen Politiken sowie unabhängige Experten beteiligt sind. Für die Evaluierung sollen repräsentative Surveydaten erhoben. Schließlich obliegt dem Ministerium auch die Koordinierung der Umsetzung des Bürgergeldes, wofür eine besondere Dienststelle zur Information, Förderung, Beratung und technischen Unterstützung eingerichtet wird.

### **E. Fazit und Ausblick**

Das Ziel einer allgemeinen Existenzsicherung ist nun im italienischen Recht strukturell verankert, jedoch werfen die bisher verwirklichten Lösungen und die überstürzte Einführung des Bürgergelds verschiedene Fragen auf. Sie betreffen die Finanzierungsgrundlagen, die Höhe der Leistungen, den Leistungszugang nach Wohnsitzdauer und aufenthaltsrechtlichem Titel, aber auch die vorgesehenen Aktivierungsmaßnahmen zur beruflichen und sozialen Eingliederung in einem wirtschaftlichen Umfeld, in dem der Anteil der Familien in sehr prekären finanziellen Verhältnissen zugenommen hat und immer mehr auch Arbeiterfamilien betrifft, zumal die südlichen Regionen seit Jahrzehnten eine hohe strukturelle Arbeitslosigkeit, insbes. unter Jugendlichen aufweisen.

Anders als es der Name suggeriert, handelt es sich beim Bürgergeld nicht um ein bedingungsloses Grundeinkommen, sondern im Gegenteil um ein an

strenge Gegenleistungen geknüpftes Mindesteinkommenssystem. Als Gegenleistung für das steuerfinanzierte Bürgergeld wird u. a. Bürgerarbeit als Dienst an der Gesellschaft im Umfang von bis zu acht Wochenstunden verlangt, die den persönlichen Fähigkeiten entsprechen soll. Unabhängig davon ist die Teilnahme an Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung und die Bereitschaft zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit vorgeschrieben. Höchstens drei Stellenangebote dürfen abgelehnt werden. Bei Familien mit multidimensionalen und komplexen Armutslagen ist die Teilnahme an Maßnahmen zur sozialen Eingliederung unter der Verantwortung der örtlichen Sozialdienste vorgesehen. Inwieweit sich die Kooperation und Abstimmung zwischen den unterschiedlichen Akteuren, die bei den personalisierten Projekten zur beruflichen und sozialen Eingliederung involviert sind, im Vergleich zur Vergangenheit verbessert, bleibt abzuwarten.

Angesichts der hohen Zahl an Familien, die ihr Leben unter der Grenze absoluter Armut fristen, ist das Bürgergeld eine sozialpolitisch längst überfällige Leistung. Im Gegensatz zu früheren Mindestsicherungssystemen ist das Leistungssystem finanziell deutlich besser ausgestattet. Gleichwohl wird es in verschiedener Hinsicht die Erwartungen nur begrenzt erfüllen. Das Gesetz enthält eine Vielzahl von Vorschriften, die den Schutz für besonders von Armut betroffene Teile der Bevölkerung *de jure* oder *de facto* ausschließen oder beschränken. Dazu gehören in erster Linie kinderreiche Familien und Migrantenfamilien aus Nicht-EU-Staaten. Problematisch ist für Nicht-EU-Bürger, die sich legal in Italien aufhalten und einen signifikanten Anteil unter den absolut Armen bilden, vor allem die Pflicht zur Vorlage kostspieliger und womöglich schwer zu beschaffender Dokumente aus dem Herkunftsland. Die Wohnsitzklauseln könnten den Zugang zum Bürgergeld speziell für Obdachlose oder ehemals obdachlose Personen schwierig gestalten.

Fraglich ist die Bedarfsorientierung des Systems. Zum einen sind die Leistungen für alleinstehende Personen im Vergleich zu Familien mit Kindern vergleichsweise hoch. Zum anderen sind für bestimmte familiäre oder gesundheitliche Sonderbedarfe weder pauschalisierte noch konkrete Mehrbedarfe anerkannt. Das gilt auch für Mietkosten und Mietnebenkosten. Neben den massiven leistungsrechtlichen Sanktionen, die von einer mehrmonatigen Leistungssperre bis zu einem langfristigen Zugangsverbot reichen, sind u. a. Kürzungen wegen nicht fristgerechtem Verbrauch der Geldleistung oder die zwangsweise Bezugspause von einem Monat vor einem Wiederholungsantrag doch recht ungewöhnlich. Verwunderlich ist auch, dass die Leistungen unter einem generellen Finanzierungsvorbehalt stehen, und gegebenenfalls nachträglich gekürzt werden können.

Die massive Workfare-Programmatik entspricht zwar den zeitgenössischen wohlfahrtsstaatlichen Ansätzen in vielen europäischen Ländern. Allerdings bleibt ihre Wirksamkeit fraglich in einem Land wie Italien, dem es seit Jahrzehnten nicht gelungen ist, Arbeitsplätze in den südlichen Landesteilen zu schaffen und die jüngere Generation dort in existenzsichernde Erwerbsprozesse einzubinden. Die Sanktionsregelungen muten insgesamt sehr drakonisch an, und zeugen von einem starken Misstrauen des Gesetzgebers

gegenüber den potentiellen Leistungsbeziehern. Ob Sanktionen wirklich die erwünschten Ergebnisse zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt bringen, erscheint im Hinblick auf Erfahrungen in anderen Ländern eher fraglich. So stehen in Deutschland die Sanktionsregelungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende auf dem verfassungsgerichtlichen Prüfstand und verschiedene Sozialverbände fordern Reformen auf diesem Gebiet.<sup>82</sup>

Vor diesem Hintergrund drängt sich der Eindruck auf, dass das überaus detaillierte System an Sanktionen mit Leistungsentzug bei Fehlverhalten eines einzelnen Familienmitglieds die Verantwortung für prekäre Lebenslagen letztlich den bedürftigen Familien zuweist. Zugleich legt das Bürgergeldsystem ein Adult-worker-Modell als zentrales Leitbild zugrunde, das in vielen Fällen nicht den italienischen Familienrealitäten entspricht, gesellschaftlich wertvolle Arbeit außerhalb von bezahlter Erwerbsarbeit nicht angemessen würdigt und die Interessen schwächerer Familienmitglieder außer Acht lässt. Das Leistungssystem erzeugt erheblichen Druck zur Annahme von Arbeitsstellen in großer Entfernung vom Familienwohnsitz. Die damit einhergehende Zwangsmobilität, die unzureichende Berücksichtigung der Bedürfnisse von Kindern in diesem Kontext, sowie der massive Einsatz elektronischer Plattformen mit ihren Möglichkeiten, »anomales Konsumverhalten« der Leistungsbezieher, oder den nicht fristgerechten Verbrauch des Guthabens zu kontrollieren, führen letztlich dazu, Freiheitsräume der durch Armut marginalisierten Bevölkerungsgruppen sehr stark einzuschränken.

Selbst wenn die Umsetzung der Maßnahmen am Ende weniger streng sein mag, als es der Wortlaut befürchten lässt, so lässt das Gesetz zum Bürgergeld die Konturen eines neuen Wertesystems mit zwei Leitgedanken erkennen: Einerseits ist der Zugang zu essentiellen Leistungen und Diensten verstärkt in die Verantwortung der Leistungsbezieher verwiesen, und hängt somit von ihrem individuellen Wohlverhalten ab. Personen, die sich im Sinne des Mindestsicherungssystems unverantwortlich oder gar sozial schädlich verhalten, verlieren ihre Rechte. Andererseits zeigt sich als Leitgedanke das Prinzip der Reziprozität dergestalt, dass Leistungsbezieher, soweit kein Befreiungsgrund vorliegt, der Gemeinschaft eine Gegenleistung entsprechend ihren Fähigkeiten im Rahmen von gemeinnützigen Projekten zurückgeben sollen. Dieser Gedanke mag zwar die gesellschaftliche Akzeptanz des Mindestsicherungssystems fördern. Auch könnte er Ausdruck einer erwünschten Teilhabeorientierung sein. Gleichwohl erscheint die Ausgestaltung problematisch, weil es an einer fairen Balance zwischen den Leistungen und Pflichten fehlt. So steht zu befürchten, dass die Aktivierungsmechanismen Menschen vom Leistungsbezug ausschließen, die besondere Begleitung und Unterstützung benötigen.

Angesichts der bislang noch fehlenden Infrastrukturen zur Umsetzung großer Teile der Aktivierungsmaßnahmen und der damit verbundenen Sanktionen, angefangen von einem funktionsfähigen Verwaltungsapparat zur Arbeitsvermittlung mit geschultem Personal und den entsprechenden Datenbanken, könnte

---

82 Vgl. die Richtervorlage beim Bundesverfassungsgericht, Az. 1 BvL 7/16.

das neue Bürgergeld womöglich für einige Zeit tatsächlich als ein Grundeinkommen fungieren, das v. a. den südlichen Regionen und Frauen zugutekommt. Bei der Einführung des Bürgergeldes stand im Vordergrund, umgehend Geld zu verteilen, während der Ausbau der Infrastruktur eine geordnete Koordinierung aller beteiligten Akteure noch geraume Zeit in Anspruch nehmen dürfte. Insgesamt bleibt die künftige Entwicklung des Mindestsicherungssystems nicht zuletzt im Hinblick auf Finanzierungsvorbehalte und Fiskalzwänge aus Brüssel wegen der ungebremsten Staatsverschuldung Italiens ungewiss.

### F. Anhang

#### *Bürgergeld: monatliche Beträge für unterschiedl. Familienkonstellationen*

Familien-gemeinschaft (Mitglieder) (vj. = volljährig, mj. = minderjährig)	Aufstockungs-betrag bis zu (€/Monat)	Zuschuss f. Miete (bei Wohneigentum mit Zahlungsverpflichtungen aus Darlehensvertrag 150 €/Monat)	Gesamt-betrag in €/Monat	Skala (max. 2,1: max. 2,2 bei Schwer-behinderung oder Pflege-bedürftigkeit)
1	500	280	780	1
1 vj. + 1 mj.	600	280	880	1,2
2 vj.	700	280	980	1,4
1 vj., 2 mj.	700	280	980	1,4
2 vj., 1 mj.	800	280	1080	1,6
3 vj.	900	280	1180	1,8
1 vj., 3 mj.	800	280	1080	1,6
2 vj., 2 mj.	900	280	1180	1,8
3 vj., 1 mj.	1000	280	1280	2,0
4 vj.	1050	280	1330	2,1
2 vj., 3 mj.	1000	280	1280	2,0
3 vj., 2 mj.	1050	280	1330	2,1
2 vj., 4 mj.	1050	280	1330	2,1

*Anmerkung: für jedes volljährige Mitglied nach dem ersten + 0,4; für jedes minderjährige Mitglied + 0,2. Die Obergrenze steigt auf 2,2 (statt 2,1) bei Anwesenheit von schwer behinderten oder pflegebedürftigen Angehörigen in der Familiengemeinschaft.*

#### *Bürgerrente*

	Aufstockung bis zu €/Monat	Zuschuss zur Miete in €/Monat	Gesamtbetrag in €/Monat	Skala (max. 2,1–2,2)
1 Mitglied, 67+ Jahre, ohne Wohneigentum	630	150	780	
2 Mitglieder 67+ Jahre	882	150	1032	1,4

## **Problematik der sozialen Absicherung der informellen Pflegepersonen: polnische Lösungen in europäischer Perspektive**

### **Inhaltsübersicht**

- A. Einführung
- B. Leistungen für die informellen Pflegepersonen in ausgewählten EU-Staaten
  - I. Deutschland
  - II. Frankreich
  - III. Italien
  - IV. Niederlande
  - V. Norwegen
  - VI. Österreich
  - VII. Schweden
  - VIII. Schweiz
  - IX. Spanien
  - X. Tschechische Republik
- C. Polnische Lösungen
- D. Schlussbemerkungen

*Gegenstand des Aufsatzes sind Fragen der sozialen Absicherung von informellen Pflegepersonen. Der Autor beschreibt die in ausgewählten europäischen Staaten existierenden Lösungen, um vor diesem Hintergrund die in Polen geltenden Vorschriften darzustellen und Vorschläge zu ihrer Umgestaltung und Ergänzung zu formulieren, damit sie den durch die demografischen Prozesse hervorgerufenen gesellschaftlichen Bedürfnissen besser gerecht werden. Schlüsselwörter: Langzeitpflege, informelle Pflegepersonen, soziale Absicherung*

### **Social security of the informal carers of the dependent persons**

*The subject of this study are the problems concerning to the social security of informal carers of dependent persons. The author discusses the solutions adopted in selected European states, as a basis for the presentation of the polish regulations and postulates their transformation so that they better meet social needs caused by the demographic developments. Key words: long-term care, informal carers, social security*

### **A. Einführung**

In Polen werden, so wie in anderen europäischen Staaten auch, pflegebedürftige Menschen vor allem durch die nächsten Angehörigen gepflegt. Pflegepersonen sind Kinder, Ehegatten, viel seltener Bekannte oder Nachbarn, ganz marginal das Personal der Sozialhilfe<sup>1</sup>. Hierbei muss angemerkt werden,

---

<sup>1</sup> Vgl. Pączkowska, M., Samopomoc, pomoc i opieka społeczna [Selbsthilfe, Hilfe und soziale Hilfe] [in:] Ha-lik, J., Starzy ludzie w Polsce. Społeczne i zdrowotne skutki starzenia się społeczeństwa [Alte Menschen in

dass die Gewährung der Langzeitpflege von Familienmitgliedern mit einer ganzen Reihe von Problemen verbunden ist. Eines der wichtigsten ist dabei die Frage der sozialen Absicherung der informellen Pflegepersonen, die wegen der Notwendigkeit der Pflege ihre Erwerbsaktivität nicht aufgenommen oder darauf verzichtet haben. Dieses Problem wurde schon sowohl in der polnischen<sup>2</sup>, als auch in der ausländischen Literatur<sup>3</sup> angesprochen.

Hintergrund ist der Umstand, dass in den europäischen Staaten historisch bedingt verschiedenste Lösungen entwickelt worden sind, um das Problem der Organisation und Finanzierung von Leistungen für pflegebedürftige Menschen zu lösen<sup>4</sup>. Zuletzt wurde eine umfangreiche Studie dazu am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik in München durchgeführt<sup>5</sup>, wobei zu einigen Ländern auch der Schutz informeller Pflegepersonen einbezogen wurde.

Bezugnehmend auf diese Studie einerseits und auf die Anlage der einschlägigen polnischen Regelungen andererseits kann als Ausgangspunkt der vorliegenden Ausarbeitung die Hypothese formuliert werden, wonach die sozialrechtlichen Interessen informeller Pflegepersonen in Polen nur in einem subjektiv und objektiv begrenzten Umfang sichergestellt werden. Diese Hypothese soll im Folgenden überprüft werden. Dazu werden die in Polen entwickelten Lösungen der sozialen Absicherung informeller Pflegepersonen vor dem Hintergrund der Erfahrungen von anderen, in der MPI-Studie bespro-

---

Polen. Gesellschaftliche und gesundheitliche Folgen der Gesellschaftsalterung], Warszawa 2002, S. 61–62; Gębska-Kuczerowska, A., Miller, M. i Zbonikowski, A., Problemy starości i starzenia się spostrzegane wspólnie [Gegenwärtige Alters- und Alterungsprobleme], *Zdrowie Publiczne* Nr. 5/1999, S. 189–192; Bień B., Rodzina w opiece nad człowiekiem starszym – sytuacja w Polsce i w Europie [Familie und die Pflege über alte Menschen – Situation in Polen und Europa] [in:] *Jakrzewska-Sawińska A., Multidyscyplinarne aspekty opieki geriatryczno-gerontologicznej* [Multidisziplinäre Aspekte der geriatrisch-gerontologischen Versorgung], Poznań 2007, S. 26; Błędowski, P., Potrzeby opiekuńcze osób starszych [Pflegebedarf älterer Menschen] [in:] *Mossakowska, M., Więcek, A. Błędowski, P., Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludności w Polsce* [Medizinische, psychologische, soziologische und wirtschaftliche Aspekte der Bevölkerungsalterung in Polen], Poznań 2012, S. 451–458; Colombo, F., Llana-Nozal, A., Mercier, J., Tjadens, F., Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care, 2011, S. 86–91; Reinhard, H.-J., Comparison, [in:] *Becker, U., Reinhard, H.-J. (Hrsg.), Long-Term Care in Europe. A Juridical Approach*, 2018, S. 581.

2 Vgl. Kotowska I., Sztanderska, U., Wóycicka, I., Między domem a pracą. Rekomendacje [Zwischen Zuhause und Arbeit. Empfehlungen], Warszawa 2007, S. 8; Bakalarczyk R., Deficyt bezpieczeństwa emerytalnego opiekunów osób niesamodzielnych jako skutek dezaktywizującego zawodowo systemu opieki w Polsce [Defizyt der Rentensicherheit den informellen Pflegepersonen als Folge der beruflich deaktivierenden Pflegesystems in Polen], *Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka* Nr. 4/2017.

3 Becker, U., Lauerer, L., Zur Unterstützung von Pflegepersonen – Reformnotwendigkeiten und Optionen, in: *BMFSFJ, Zeit für Verantwortung im Lebensverlauf – Politische und rechtliche Handlungsstrategien*, 2011, S. 121 ff.; Reinhard, H.-J., Comparison [in:] *Becker, U., Reinhard, H.-J. (Fn. 1)*, S. 581, 595 ff.; Colombo, F., Llana-Nozal, A., Mercier, J., Tjadens, F. (Fn. 1), S. 97; Stöckl, E., Die Reform der österreichischen Pflegesicherung. Europäische Pflegesicherungsmodelle im Vergleich, Wien 2011, S. 75–81; Wallner S., Eine Zukunft der Pflege und Betreuung in Österreich – Bausteine einer kleinen sozialpolitischen Realutopie [in:] *Pfeil, W. J., Zukunft der Pflege und Betreuung in Österreich*, Wien 2007, S. 54; Brosius-Gersdorf, F., Kompensowanie w systemach emerytalnych okresów poza zatrudnieniem poświęconych opiece nad dziećmi i chorymi członkami rodziny [Kompensation der Zeiträumen der Pflege über Kinder und Kranken in den Rentensystemen], *Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka* Nr. 1/2018.

4 Jorens, Y., Spiegel, B., Coordination of Long-term Care Benefits – current situation and future prospects, 2011, S. 16–18.

5 Becker, U., Reinhard, H.-J. (Fn. 1).

chenen, europäischen Staaten dargestellt und analysiert. In diesem Zusammenhang sollen auch Vorschläge zu einer Umgestaltung und Ergänzung der polnischen Regelung formuliert werden, damit diese den sich demografisch bedingt wandelnden gesellschaftlichen Bedürfnissen und den Bedürfnissen der informellen Pflegepersonen bezüglich ihrer sozialen Absicherung besser als derzeit gerecht werden.

Diesen Zielen gemäß sind die folgenden Ausführungen in zwei Hauptteile gegliedert. Im ersten werden die Leistungen für informelle Pflegepersonen in ausgewählten EU-Staaten dargestellt (unten, 2.). Zunächst werden die umfangreichsten Vorschriften der deutschen Pflegeversicherung präsentiert, welche, neben den Leistungen für Pflegebedürftige auch die für Pflegepersonen regeln. Dann folgt eine Darstellung der französischen, italienischen, niederländischen und norwegischen Lösungen, danach der österreichischen Vorschriften, welche das System der Vorsorge für pflegebedürftige Personen ergänzen. Anschließend wird auf die in Schweden, Schweiz, Spanien und Tschechien für Pflegepersonen gedachten Unterstützungsinstrumente eingegangen. Im zweiten Hauptteil werden die polnischen Vorschriften über den Einschluss der Leistungnehmer von Familienleistungen und Sozialhilfe in die Renten-, und Krankenversicherung erörtert (unten, 3.). Bemerkungen und Postulate *de lege ferenda* an den polnischen Gesetzgeber werden in Schlussbemerkungen präsentiert (unten, 4.).

## **B. Leistungen für die informellen Pflegepersonen in ausgewählten EU-Staaten**

### *I. Deutschland*

Die Regelung von Leistungen für informelle Pflegepersonen im Rahmen des Systems der Pflegeversicherung ist neben den Geld- und Sachleistungen für pflegebedürftige Menschen ein Modellansatz für die soziale Absicherung von informellen Pflegepersonen. Die Leistungen für Pflegepersonen sind im Vierten Abschnitt des Elften Buches des Sozialgesetzbuches umfassend geregelt.

§ 19 SGB XI definiert eine Pflegeperson als Person, die nicht erwerbsmäßig<sup>6</sup> einen Pflegebedürftigen im Sinne des § 14 SGB XI in seiner häuslichen

---

6 In der deutschen Literatur wurde bemerkt, dass die Erwerbsmäßigkeit der Pflegetätigkeit bzw. ihr Fehlen ein unscharfes Abgrenzungskriterium ist, weil eine allgemein gültige Definition dieses Begriffs fehlt. Bezugnehmend auf die Vorschrift von § 3 Abs. 2 SGB VI schrieb P. Udsching, dass die Zahlung eines Entgelts der Stellung als Pflegeperson zumindest solange nicht entgegensteht bis dieses dem Umfang des für die Pflegetätigkeit entsprechende Pflegegeld nicht übersteigt, vgl.: Udsching, P., Schütze, B., SGB XI. Soziale Pflegeversicherung. Kommentar, München 2018, S. 174–175; Ehmann, F., Karmanski, C., Kuhn-Zuber, G., Gesamtkommentar Sozialrechtsberatung: SRB, 2018, § 44 Rd. 9. Andernfalls tritt die allgemeine Versicherungspflicht abhängig Beschäftigter in der gesetzlichen Rentenversicherung, wobei der Pflegebedürftige der Arbeitgeber und die Pflegeperson Arbeitnehmer ist, vgl. Knickrehm, S., Kreikebohm, R., Waltermann, R., Kommentar zum Sozialrecht 2017, § 44 Rd. 7; Kraher, U., Planholz, M., Sozialgesetzbuch XI. Soziale Pflegeversicherung. Lehr- und Praxiskommentar, 2018, § 44 Rd. 15; Krauskopf, D., Soziale Krankenversicherung, Pflegeversicherung, 2018, § 44 Rd. 15.

Umgebung pflegt. In Bezug auf die Leistungen zur sozialen Sicherung nach § 44 SGB XI wird weiterhin vorausgesetzt, dass die Pflegeperson eine oder mehrere pflegebedürftige Personen wenigstens zehn Stunden wöchentlich, verteilt auf regelmäßig<sup>7</sup> mindestens zwei Tage in der Woche, pflegt.

§ 44 SGB XI regelt in seinem ersten Absatz die Leistungen zur Rentenversicherung für Pflegepersonen. Der Begriff der Pflegeperson wird in § 19 SGB XI<sup>8</sup> legal definiert. Die Beiträge an den zuständigen Träger der gesetzlichen Rentenversicherung werden durch die für den Pflegebedürftigen zuständige Pflegekasse und durch ein privates Versicherungsunternehmen<sup>9</sup> entrichtet, wenn die Pflegeperson eine pflegebedürftige Person mit mindestens dem Pflegegrad 2 pflegt und regelmäßig nicht mehr als 30 Stunden wöchentlich erwerbstätig ist. Die Beitragsentrichtung zur gesetzlichen Rentenversicherung durch die Pflegekasse und das private Versicherungsunternehmen dient der sozialen Absicherung der Pflegeperson, indem die durch eine Pflege Tätigkeit eintretende Lücke in der Erwerbsbiographie ausgeglichen wird. Hierfür besteht keine Notwendigkeit, wenn die Pflegeperson aufgrund einer Vollzeiterwerbstätigkeit die Möglichkeit hat, sich selbst gegen die von der gesetzlichen Rentenversicherung versicherten Risiken abzusichern<sup>10</sup>. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass die Pflegeperson nicht verpflichtet ist ihre Vollzeiterwerbstätigkeit ganz aufzugeben oder begrenzen muss. Die Absicherung der Pflegeperson in der gesetzlichen Rentenversicherung ist davon unabhängig, ob ein Versicherungsverhältnis bereits begründet war. Die Pflichtbeitragszeiten aus der Pflegeversicherung können für sich allein bereits Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung begründen<sup>11</sup>. Die Höhe des Beitrages ist gemäß § 166 Abs. 2 S. 1 SGB VI vom Pflegegrad des Pflegebedürftigen und ggf. Art der in Anspruch genommenen Leistungen<sup>12</sup> abhängig. Unbeachtlich demgegenüber sind z. B. die Qualifikationen der Pflegeperson oder deren frühere Einkünfte. Die Vorschrift des § 166 Abs. 2 S. 1 SGB VI präzisiert für die einzelnen Pflegegrade einen Prozentsatz (zwischen 18,9 % und 100 %) der Bezugsgröße, der das Durchschnittsentgelt der gesetzlichen Rentenversicherung im vorvergangenen Kalenderjahr, aufgerundet auf den nächsthöheren, durch 420 teilbaren Betrag (§ 18 SGB IV)<sup>13</sup> ist.

7 Die Regelmäßigkeit wird allerdings weit ausgelegt: Ehmann, F., Karmanski, C., Kuhn-Zuber, G. (Fn. 6), § 44 Rd. 23.

8 In den weiteren Absätzen des § 44 SGB XI ist weiterhin folgendes geregelt: die Situation von Pflegepersonen, die wegen einer Pflichtmitgliedschaft in einer berufsständischen Versorgungseinrichtung in ihrer Pflege Tätigkeit von der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung befreit sind oder wären (Abs. 2), das Meldeverfahren und die Mitteilungspflicht (Abs. 3 und 4), die Ermittlung und Benachrichtigung des Dienstherrn (Abs. 5) und die Fragen der Mehrfachpflege (Abs. 1 S. 3 ff., Abs. 6).

9 Vgl. Knickrehm, S., Kreikebohm, R., Waltermann, R. (Fn. 6), § 44 Rd. 8; Krauskopf, D. (Fn. 6), § 44 Rd. 26.

10 Udsching, P., Schütze, B., (Fn. 6), S. 367.

11 Körner, A., Leitherer, S., Mutschler, B. (Hrsg.), Kasseler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht. SGB XI, 2018, § 44 Rd. 3.

12 Ausschließlich entweder Pflegegeld nach § 37 SGB XI, Kombinationsleistungen nach § 38 SGB XI oder Pflegesachleistungen nach § 36 SGB XI.

13 Vgl. Knickrehm, S., Kreikebohm, R., Waltermann, R. (Fn. 6), § 44 Rd. 9, Krahmer, U., Plantholz, M. (Fn. 6), § 44 Rd. 30–31.

Gemäß § 44 Abs. 2a SGB XI sind die Pflegepersonen im Sinne des § 19 SGB XI, die einen Pflegebedürftigen mit mindestens Pflegegrad 2 pflegen, während der pflegerischen Tätigkeit nach Maßgabe des § 2 Abs. 1 Nr. 17 SGB VII in den Versicherungsschutz der gesetzlichen Unfallversicherung einbezogen. Auch in diesem Fall wird vorausgesetzt, dass die Pflegeperson eine oder mehrere pflegebedürftige Personen wenigstens zehn Stunden wöchentlich, verteilt auf regelmäßig mindestens zwei Tage in der Woche, pflegt. Sonst bezieht sich der Gesetzgeber jedoch nicht auf die Größe (Ausmaß) der eventuellen Erwerbstätigkeit der Pflegeperson<sup>14</sup>. Dadurch soll nicht etwa erreicht werden, dass die Zeit der Pflegetätigkeit berücksichtigt wird, um Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung zu begründen, sondern dass der Schutz der Unfallversicherung und der Begriff der »versicherten Tätigkeit« auf die Pflegetätigkeit, die oft nicht nur mit emotionaler, sondern auch mit rein körperlicher Belastung bzw. Anstrengung verbunden ist<sup>15</sup>, erweitert wird.

Es ist dabei natürlich problematisch, wie die versicherten Pflegetätigkeiten von allgemeinen hauswirtschaftlichen Tätigkeiten abzugrenzen sind. In der Literatur wird gefordert, dass bestimmte Tätigkeiten nur dann versichert sind, wenn sie überwiegend dem Pflegebedürftigen zugutekommen<sup>16</sup>. Versicherten Tätigkeiten sollen folglich mit der Pflege in einem zeitlichen, örtlichen und funktionellen Zusammenhang stehen<sup>17</sup>.

Versichert sind ferner Wegeunfälle, wenn der Pflegebedürftige und die Pflegeperson nicht im selben Wohngebäude wohnen. Ist das nicht der Fall, besteht der Versicherungsschutz allerdings nur auf solchen Wegen außerhalb des Hauses, die allein zum Zweck einer pflegerischen Maßnahme zurückgelegt werden (z. B. Einkauf für den Pflegebedürftigen, Begleitung zu Arztbesuch u. a.). Unfallversicherungsschutz besteht ferner auch bei der Teilnahme an Pflegekursen, aber nur für Personen, die bereits als Pflegepersonen tätig sind<sup>18</sup>. Abgesichert sind auch die Berufskrankheiten im Sinne von § 9 SGB VII. In der Literatur wurde in diesem Kontext auf orthopädische Krankheiten infolge der mit Pflege verbundenen körperlichen Anstrengungen und Hautkrankheiten,

---

14 Udsching, P., Schütze, B. (Fn. 6), S. 371.

15 Dies hat nicht nur mit dem Alter der Pflegepersonen zu tun, sondern auch mit dem Fehlen der professionellen Vorbereitung bzw. Schulung, vgl. Reinhard, H.-J., Comparison [in:] Becker, U., Reinhard, H.-J. (Fn. 1), S. 596, Skuban, R., Pflegesicherung in Europa. Sozialpolitik im Binnenmarkt, Wiesbaden 2004, S. 63.

16 Hinsichtlich der Problematik der Abgrenzung von Pflegetätigkeiten zu allgemeinen hauswirtschaftlichen Tätigkeiten vgl.: Leube, K., Unfallversicherung häuslicher Pflegepersonen, Neue Zeitschrift für Sozialrecht 1995, S. 344–345; Kasseler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht (Fn. 11), § 44 Rd. 13; Krahrmer, U., Plantholz, M. (Fn. 6), § 44 Rd. 49; Krauskopf, D. (Fn. 6), § 44 Rd. 40–42; Ehmman, F., Karmanski, C., Kuhn-Zuber, G. (Fn. 6), § 44 Rd. 26.

17 Die versicherte Tätigkeit erfasst alle pflegerischen Maßnahmen, die in den von § 14 Abs. 2 SGB XI genannten Bereichen anfallen und Hilfe bei der Haushaltsführung im Sinne des § 18 Abs. 5a S. 3 Nr. 2 SGB XI, vgl. Krauskopf, D. (Fn. 6), § 44 Rd. 40–42. In der Literatur wurde auch angemerkt, dass sich der Schutz der Unfallversicherung sonst auf die Tätigkeiten bezieht, die in direktem Zusammenhang mit einer Pflegetätigkeit stehen, wie z. B. einem demenzkranken Pflegebedürftigen hinterherzulaufen, der aufgrund von Wahnvorstellungen auf die Straße läuft, oder das Abholen eines Rezepts für den Pflegebedürftigen beim Arzt und das Einlösen in der Apotheke, vgl. Krahrmer, U., Plantholz, M. (Fn. 6), § 44 Rd. 54.

18 Krahrmer, U., Plantholz, M. (Fn. 6), § 44 Rd. 54.

z. B. infolge einer Unverträglichkeit von für Pflege erforderlichen Mitteln, hingewiesen<sup>19</sup>.

Der Unfallversicherungsschutz von Pflegepersonen beginnt unmittelbar mit dem Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen (§ 2 Abs. 1 Nr. 17 SGB VII) – eine Antragsstellung ist also nicht erforderlich. Nach § 129 Abs. 1 Nr. 7 SGB VII sind für Pflegepersonen die Unfallversicherungsträger im kommunalen Bereich zuständig. Die Beiträge für Pflegepersonen werden, gemäß § 185 Abs. 2 SGB VII, nicht erhoben. Nach der Literatur beruht die Beitragsfreiheit auf dem öffentlichen Interesse an den Pflegetätigkeiten und der Förderung der Pflegetätigkeit im häuslichen Bereich als einer herausragenden sozialen, uneigennütigen Aufgabe<sup>20</sup>. Die Aufwendungen für diese Versicherten werden entsprechend der in diesen Vorschriften festgelegten Zuständigkeiten auf das Land, die Gemeinden oder die Gemeindeverbände umgelegt und sind aus Steuermitteln zu finanzieren<sup>21</sup>. Gleichwohl haben die Versicherten Anspruch auf alle Leistungen, die im Dritten Kapitel des SGB VII vorgesehen sind<sup>22</sup>.

Weiterhin sind Pflegepersonen, die einen Pflegebedürftigen mit mindestens Pflegegrad 2 pflegen und die Voraussetzungen des § 19 SGB XI erfüllen, während der pflegerischen Tätigkeit nach Maßgabe des § 26 Abs. 2b SGB III nach dem Recht der Arbeitsförderung versichert (§ 44 Abs. 2b SGB XI). Nach § 26 Abs. 2b SGB III ist hierfür jedoch zusätzlich erforderlich, dass Pflegepersonen nur dann versicherungspflichtig sind, wenn sie unmittelbar<sup>23</sup> vor Beginn der Pflegetätigkeit versicherungspflichtig waren oder Anspruch auf eine laufende Entgeltersatzleistung nach diesem Buch hatten. Die Beiträge an die Bundesagentur für Arbeit sind von den Pflegekassen und die privaten Versicherungsunternehmen, bei denen eine private Pflege-Pflichtversicherung durchgeführt wird, sowie die sonstigen in § 347 Nr. 10 Buchstabe c SGB III genannten Stellen für die Pflegeperson zu entrichten. Näheres zu den Beiträgen und zum Verfahren regeln die §§ 345, 347 und 349 SGB III. Es ist dabei vor allem anzumerken, dass nach § 345 Nr. 8 SGB III als die Beitragsgrundlage von Pflegepersonen ein Arbeitsentgelt in Höhe von 50 % der monatlichen Bezugsgröße gilt; dabei ist die Bezugsgröße für das Beitrittsgebiet maßgebend, wenn der Tätigkeitsort im Beitrittsgebiet liegt<sup>24</sup>. Pflegepersonen sind dann in das Leistungssystem der Arbeitsförderung einbezogen und haben Anspruch auf alle Leistungen nach § 3 SGB III<sup>25</sup>. Vor allem als Berufsrückkehrende können sie sämtliche zu ihrer Rückkehr in die Erwerbstätigkeit notwendigen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung erhalten. Dazu gehören insbesondere Beratung und Vermittlung sowie die Förderung der berufli-

19 Krauskopf, D. (Fn. 6), § 44 Rd. 43.

20 Krauskopf, D. (Fn. 6), § 44 Rd. 45.

21 Krahmer, U., Plantholz, M. (Fn. 6), § 44 Rd. 57.

22 Knickrehm, S., Kreikebohm, R., Waltermann, R. (Fn. 6) § 44 Rd. 20.

23 Es wurde angenommen, dass zwischen Aufnahme der Pflegetätigkeit und der Versicherungspflicht bzw. dem Bezug der Entgeltersatzleistung nicht mehr als ein Monat liegt, Krahmer, U., Plantholz, M. (Fn. 6) § 44 Rd. 61, Ehmann, F., Karmanski, C., Kuhn-Zuber, G. (Fn. 6), § 44 Rd. 27.

24 Krahmer, U., Plantholz, M. (Fn. 6), § 44 Rd. 67.

25 Krahmer, U., Plantholz, M. (Fn. 6), § 44 Rd. 67.

chen Weiterbildung durch Übernahme der Weiterbildungskosten (§ 8 Abs. 2 SGB III)<sup>26</sup>. Die Höhe des Arbeitslosengeldes wird nach den fiktiven beitragspflichtigen Einnahmen (Arbeitsentgelt in Höhe von 50 % der monatlichen Bezugsgröße) berechnet<sup>27</sup>.

Die informelle Pflegetätigkeit vermittelt keinen eigenen Anspruch auf eine Krankenversicherung. Es ist aber zu konstatieren, dass die überwiegende Mehrheit der Pflegepersonen entweder wegen ausgeübter Erwerbstätigkeit versichert ist oder die Familienversicherung nutzt. Sollte keine der beiden Möglichkeiten in Frage kommen, kann sich die Pflegeperson freiwillig versichern, wobei die Erfüllung von weiteren Voraussetzungen abhängig ist. Nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 und 2 SGB V kann die Pflegeperson der Versicherung beitreten, wenn sie als Mitglied aus der Versicherungspflicht ausgeschieden ist und in den letzten fünf Jahren vor dem Ausscheiden mindestens vierundzwanzig Monate oder unmittelbar vor dem Ausscheiden ununterbrochen mindestens zwölf Monate versichert war, oder wenn ihre Familienversicherung erloschen ist oder nur deswegen nicht besteht, weil die Voraussetzungen des § 10 Abs. 3 SGB V vorliegen, wenn sie oder der Elternteil, aus dessen Versicherung die Familienversicherung abgeleitet wurde, die in Nummer 1 genannte Vorversicherungszeit erfüllen<sup>28</sup>. Freiwillige Mitglieder der Krankenversicherung müssen jedoch selbst die Beiträge bezahlen, wobei die Beitragsbelastung die gesamte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des freiwilligen Mitglieds berücksichtigt soll (§ 240 Abs. 1 S. 2 SGB V). Dies bedeutet hingegen für hochqualifizierte Pflegepersonen, dass sie einen relativ hohen Beitrag leisten müssen.

In diesem Zusammenhang ist auch auf § 44a SGB XI hinzuweisen, der die zusätzlichen Leistungen bei Pflegezeit und kurzzeitiger Arbeitsverhinderung regelt. Nach § 3 Abs. 1 PflegeZG sind Beschäftigte von der Arbeitsleistung vollständig oder teilweise freizustellen, wenn sie einen pflegebedürftigen nahen Angehörigen in häuslicher Umgebung pflegen, wobei die Pflegezeit für jeden pflegebedürftigen nahen Angehörigen höchstens sechs Monate beträgt (§ 4 Abs. 1 PflegeZG). Die arbeitsrechtlichen Regelungen werden durch die ergänzenden Versicherungsleistungen der Pflegeversicherung flankiert: Beschäftigte, die nach § 3 PflegeZG von der Arbeitsleistung vollständig freigestellt wurden oder deren Beschäftigung durch Reduzierung der Arbeitszeit zu einer geringfügigen Beschäftigung im Sinne des § 8 Abs. 1 Nr. 1 SGB IV wird, erhalten auf Antrag Zuschüsse zur Kranken- und Pflegeversicherung. Zuschüsse werden gewährt, soweit im Einzelfall keine beitragsfreie Familienversicherung möglich ist sowie für eine damit in Zusammenhang stehende Pflege-Pflichtversicherung (§ 44a Abs. 1 SGB XI). Nicht zuschussfähig sind selbstverständlich andere Pflichtversicherungen<sup>29</sup>. Hiervon sind die Instrumente der Förderung der pflegebedingten Freistellung von der Arbeitsleistung

26 Kasseler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht (Fn. 11), § 44 Rd. 14.

27 Kraher, U., Plantholz, M. (Fn. 6), § 44 Rd. 65.

28 Udsching, P., Schütze, B. (Fn. 6) S. 378–379.

29 Krauskopf, D. (Fn. 6) § 44a Rd. 17.

nach § 3 des Gesetzes über die Familienpflegezeit – ein zinsloses Darlehen als Lohnausgleich – zu unterscheiden.

Das Pflegezeitgesetz sieht außerdem vor, dass die Beschäftigten das Recht haben, bis zu zehn Arbeitstage der Arbeit fernzubleiben, wenn dies erforderlich ist, um für einen pflegebedürftigen nahen Angehörigen in einer akut aufgetretenen Pflegesituation eine bedarfsgerechte Pflege zu organisieren oder eine pflegerische Versorgung in dieser Zeit sicherzustellen (§ 2 Abs. 1 PflegeZG). Dafür hat eine Beschäftigte oder ein Beschäftigter im Sinne des § 7 Absatz 1 PflegeZG, die oder der für diesen Zeitraum keine Entgeltfortzahlung vom Arbeitgeber und kein Kranken- oder Verletztengeld bei Erkrankung oder Unfall eines Kindes nach § 45 SGB V oder nach § 45 Absatz 4 SG VII beanspruchen kann, Anspruch auf einen Ausgleich für entgangenes Arbeitsentgelt (Pflegeunterstützungsgeld) für bis zu insgesamt zehn Arbeitstage. Das Pflegeunterstützungsgeld wird auf Antrag von der Pflegekasse oder dem Versicherungsunternehmen des pflegebedürftigen nahen Angehörigen in der Höhe des Krankengeldes bei Erkrankung des Kindes (also von 70 % bis 100 % [abhängig von weiteren Umständen] des ausgefallenen Nettoarbeitsentgelts aus beitragspflichtigem Arbeitsentgelt der Versicherten, § 45 Abs. 2 S. 3–5 SGB V) gewährt. Es ist darauf hinzuweisen, dass aus dem Pflegeunterstützungsgeld die Beiträge zur Arbeitslosen-, Renten- und Krankenversicherung zu entrichten sind<sup>30</sup>.

## II. Frankreich

Die französischen Vorschriften hinsichtlich des sozialen Risikos der Pflegebedürftigkeit sind grundsätzlich nur an die pflegebedürftigen Menschen selbst gerichtet. Im Gesetz über Sozialmaßnahmen und Familien (*Code de l'action sociale et des familles – CASF*) sind die Leistungen für ältere Personen vorgesehen, die aufgrund ihres physischen oder psychischen Zustandes nicht mehr selbstständig sind (Art. L232-1-L232-11 CASF). Die »Autonomieleistung« (*allocation personnalisée d'autonomie*) kann als Geld- oder Sachleistung zuerkannt werden, wobei die Geldleistung auch der Vergütung einer informellen Pflegeperson dienen kann (Art. L232–15 CASF). Diese Person wird dann als Beschäftigte/r nach dem vereinfachten Beschäftigungsverhältnis (*emploi-service universel*) gemäß Art. L1271–1 des Arbeitsgesetzbuches (*Code du travail*) eingestellt und damit auch sozialrechtlich abgesichert. Hervorzuheben ist jedoch, dass es nicht erlaubt ist Ehe- oder Zivilpartner als informelle Pflegeperson einzustellen<sup>31</sup>. Dadurch ist diese Gruppe von informellen Pflegepersonen sozialrechtlich viel schlechter gestellt als in Deutschland.

30 Udsching, P., Schütze, B. (Fn. 6), S. 380.

31 Kaufmann, O., Long-Term Care Benefits Under the French Social Protection System [in:] Becker, U., Reinhard, H.-J. (Fn. 1), S. 104.

### III. Italien

In der begrenzt zur Verfügung stehenden Literatur wird darauf hingewiesen, dass die informelle Pflege in Italien äußerst wichtig ist. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die reduzierten Kapazitäten von Familienmitgliedern der pflegebedürftigen Personen vor allem mit Hilfe von gering bezahlten Migranten aus osteuropäischen Ländern ausgeglichen werden<sup>32</sup>. Die an informelle Pflegepersonen gerichteten Sozial- und Unterstützungsleistungen werden vor allem durch die einzelnen Regionen organisiert und finanziert. Im Piemont wurden die Pflegeleistungen von informellen Pflegepersonen mit wesentlichen Leistungen der Sozialhilfe gleichgestellt und werden nun folglich als solche den Familien zurückerstattet<sup>33</sup>. Dadurch werden die Kosten der Pflege rechtlich berücksichtigt, sodass die Pflegepersonen sozial abgesichert sind, wenn auch nur begrenzt. In den meisten Regionen (Emilia-Romagna, Marche, Abruzzen, Apulien, Lombardei) beziehen sich die Unterstützungsleistungen vor allem auf die Schulung des Pflegepersonals (Sprach- und Rechtskurse) und die Verbesserung seiner Qualifikationen (Pflegekursen, Consulting, psychologische Hilfe u. a.)<sup>34</sup>.

Grundsätzlich unterstützt der italienische Gesetzgeber die informellen Pflegepersonen mit den Urlaubsregelungen des Arbeitsrechts. Hierbei geht es vor allem um Pflegeurlaub nach dem Rahmengesetz über die Unterstützung, die soziale Integration und die Rechte von Menschen mit Behinderungen (*Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*)<sup>35</sup>. Ferner wurden auch die Vorschriften über den Elternurlaub geändert, sodass der Sonderpflegebedarf von behinderten Kindern berücksichtigt wird. In der Perspektive dieses Aufsatzes ist wichtig, dass die Zeiträume der unterschiedlich bezahlten Urlaubstage als Beitragszeiten in der Rentenversicherung gelten. Leider werden die Beiträge nicht bezahlt, wenn ein unbezahlter Urlaub beansprucht wird, oder wenn eine Pflegeperson die Arbeit wegen der Notwendigkeit der Pflege einstellt<sup>36</sup>. Diese Situation ist nicht nur im Vergleich zur deutschen Rechtslage sehr ungünstig. In der Literatur wurde deswegen angemerkt, dass die Familienmitglieder von Pflegebedürftigen mit Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind<sup>37</sup>.

---

32 Hohnerlein, E.-M., Long-Term Care Benefits and Services in Italy [in:] Becker, U., Reinhard H.-J. (Fn. 1), S. 297.

33 Hohnerlein, E.-M., Long-Term Care Benefits and Services in Italy [in:] Becker, U., Reinhard H.-J. (Fn. 1), S. 300.

34 Hohnerlein, E.-M., Long-Term Care Benefits and Services in Italy [in:] Becker, U., Reinhard, H.-J. (Fn. 1), S. 300–301.

35 Gesetz Nr. 104/1992.

36 Hohnerlein, E.-M., Long-Term Care Benefits and Services in Italy [in:] Becker, U., Reinhard, H.-J. (Fn. 1), S. 299.

37 Hohnerlein, E.-M., Long-Term Care Benefits and Services in Italy [in:] Becker, U., Reinhard, H.-J. (Fn. 1), S. 303.

#### IV. Niederlande

Das 1968 eingeführte niederländische System der Versicherung von besonderen Krankenkosten (*Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, AWBZ*) war von Anfang an nur ein Teil des Gesundheitsversorgungssystem<sup>38</sup>. Daran änderte auch das Gesetz über Langzeitpflege (*Wet Langdurige Zorg, WLZ*), das am 01.01.2015 in Kraft trat<sup>39</sup>, nichts. Jedoch wurden im Jahr 2007 als Folge des Gesetzes über soziale Unterstützung (*Wet maatschappelijke ondersteuning, WMO*) die Gemeinden verpflichtet, den Bewohnern bestimmte soziale Leistungen, die früher im Rahmen der Versicherung von besonderen Krankenkosten garantiert waren, zu gewährleisten.

Die Rolle der informellen Pflegepersonen im niederländischen System war von Anfang an sehr bedeutsam. In den Vorschriften des Gesetzes über Langzeitpflege wurde die informelle Pflege in Art. 1.1.1. legal definiert. Informelle Pflegeperson (*mantelzorger*) ist eine natürliche Person, die unmittelbar aufgrund einer sozialen Beziehung zur pflegebedürftigen Person Pflege leistet, ohne dass diese Pflege professionell oder gewerblich ausgeübt wird. Wenn es um die Leistungen geht, die zugunsten informeller Pflegepersonen vorgesehen sind, ist auf die Entlastungsleistungen (u. a. Aufenthalt in einer Einrichtung einschließlich Verpflegung) hinzuweisen (Art. 3.1.1. Buchst. g *WLZ*), die jedoch nicht gewährt werden, wenn die pflegebedürftige Person ein persönliches Budget als Grundleistung gewählt hat. Aktuell sieht das Gesetz keine unmittelbar an informelle Pflegepersonen gerichteten Leistungen vor. Nur in den Jahren von 2010 bis 2015 war in Vorschriften des *WMO* ein Pflegegeld für Pflegepersonen vorgesehen, welches die aus pflegerischen Tätigkeiten resultierenden Kosten decken sollte. Seit dem Jahr 2015 wird die Unterstützung von informellen und freiwilligen Pflegepersonen den Kommunen überlassen<sup>40</sup>. Art. 2.1.6. *WMO* berechtigt die Legislative die Gemeinden Verordnungen (*verordening*) zu erlassen, in welchen die jährliche Leistung (*expressis verbis*) »Zeichen der Anerkennung« – *blijk van waardering*) präzisiert wird.

In diesem Zusammenhang muss aber darauf hingewiesen werden, dass in der Literatur hierzu folgendes angemerkt wurde: »In den Niederlanden gilt die Familie als »natürlicher« Versorger für Kinder, während der Staat als Verwalter für ältere Menschen gilt«<sup>41</sup>. Genereller gesagt gilt in den Niederlanden (so wie auch in skandinavische Staaten) die formelle Pflege als relativ wichtig, wobei die informelle Pflege als unwichtig angesehen wird. Im so genannten skandinavischen Modell trägt der öffentliche Sektor die Hauptverantwortung für pflegebedürftige Personen<sup>42</sup>.

38 Skuban, R. (Fn. 15), S. 161–162, Stöckl E. (Fn. 3), S. 115.

39 Dijkhoff, T, Long-Term Care in the Netherlands [in:] Becker, U., Reinhard, H.-J. (Fn. 1), S. 325–327.

40 Dijkhoff, T, Long-Term Care in the Netherlands [in:] Becker, U., Reinhard, H.-J. (Fn. 1), S. 338.

41 Francesca, B, Plantenga, J., Comparing care regimes in Europe, *Feminist Economics* Nr. 3/2004, S. 101.

42 Skuban, R. (Fn. 15), S. 194, Mot E., *The Dutch system of long-term care*, 2010, S. 36.

### V. Norwegen

Das in Norwegen geltende System der Sicherung von Pflegebedürftigkeit beruht einerseits auf Geldleistungen der Sozialversicherung und andererseits auf Sach(Gesundheits- und Pflege)leistungen, die von den Kommunen organisiert und finanziert. Hierbei ist zu beachten, dass in Norwegen, so wie in anderen skandinavischen Ländern auch<sup>43</sup>, die Sicherung der Pflege und Hilfe für pflegebedürftige Mitglieder der Gesellschaft generell als Verpflichtung und Aufgabe der Kommunen verstanden wird<sup>44</sup>. Dennoch spielt auch in Norwegen die informelle Pflege eine bedeutsame Rolle. Daher sind verschiedene Unterstützungsleistungen und -maßnahmen vorgesehen, die den pflegenden Familienmitgliedern helfen sollen. Von den Kommunen sind beispielsweise die Leistungen der Ersatzpflege (*Avlastningstiltak*) zu organisieren (§ 3-6 des Gesetzes über kommunale Gesundheits- und Pflegedienste, *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester*), die ähnlich wie auch die häusliche Pflege bei Verhinderung der Pflegeperson gemäß § 39 SGB XI, darauf ausgerichtet sind, die Pflegepersonen zu entlasten, ihnen Erholung zu ermöglichen, sodass sie sich um ihre eigenen Bedürfnisse kümmern können, und ihnen die Teilnahme am sozialen Leben zu ermöglichen.

In der norwegischen Sozialversicherung sind grundsätzlich zwei Arten von Geldleistungen vorgesehen. Mit dem »Hilfegeld« (*Hjelpstønad*) soll die Pflegezeit bezahlt werden. Vorausgesetzt wird, dass der Hilfebedarf einen Umfang hat, der einer Vergütung entspricht, die mindestens der Höhe des festgelegten Satzes für die Zusatzleistung entspricht (§ 6-4 des nationalen Versicherungsgesetzes, *Lov om folketrygd*). Wesentlich bedeutender für diesen Aufsatz sind jedoch die Leistungen, die nach dem 16. Kapitel des nationalen Versicherungsgesetzes (*Lov om folketrygd*) ehemaligen Familienpflegepersonen (*familiepleier*) gewährt werden. Sie dienen u. a. der Einkommenssicherung für alle Versicherten (d. h. in Norwegen wohnhafte Personen, vgl. § 2-1 vom *Lov om folketrygd*), die Familienpflegepersonen waren und sich nach Beendigung des Pflegeverhältnisses nicht selbst aus Existenzmitteln sichern können (auch nicht auf der Grundlage ihrer eigenen Ressourcen – § 16-6 vom *Lov om folketrygd*). In Bezug auf Familienpflegepersonen setzt das Gesetz voraus, damit ein naher Angehöriger, der eine Rente aus dem staatlichen Versicherungssystem bezogen hat oder Mitglied der Sozialversicherung war, über mindestens 5 Jahre gepflegt worden ist und dass diese Pflege notwendig war. Bezüglich der Pflegeperson wird verlangt, dass die Pflege die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verhindert hat (§ 16-5 vom *Lov om folketrygd*). Die Leistungen des 16. Kapitels des Versicherungsgesetzes (*Lov om folketrygd*) werden ehemaligen Pflegepersonen gewährt. Um diese Leistungen in Anspruch zu nehmen, muss die Pflege bereits abgeschlossen sein. Ansonsten muss die ehe-

43 Weber, S., Long-Term Care Benefits and Services in Sweden [in:] Becker, U., Reinhard, H.-J. (Fn. 1), S. 513; Skuban, R. (Fn. 15), S. 194.

44 Weber, S., Long-Term Care Benefits and Services in Norway [in:] Becker, U., Reinhard, H.-J. (Fn. 1), S. 354.

malige Pflegeperson mindestens drei Jahre lang vor der Aufnahme der Pflege­ tätigkeit und auch zum Zeitpunkt der Antragsstellung Mitglied des nationa­ len Versicherungssystems sein (§ 16-2 und 16-3 vom *Lov om folketrygd*). Eine sehr wichtige und außergewöhnliche Voraussetzung gemäß § 16-4 des Versicherungsgesetzes (*Lov om folketrygd*) ist, dass die pflegenden Angehörigen im Zeitpunkt der Antragstellung und mindestens fünf Jahre während ihrer Pflege­ tätigkeit unverheiratet waren. Als Leistung kommt eine Rente oder eine Übergangsleistung in Betracht, wobei ihre Höhe auf der Grundlage des Arbeitseinkommens gekürzt wird, das die Pflegeperson erhalten hat oder erhalten könnte. Bei der Ermittlung des zu erwartenden Einkommens wird unter anderem das Alter, die Qualifikationen, die Ausbildung, der berufliche Hinter­ grund, die Arbeitsmöglichkeiten von zu Hause aus und die Arbeitsmöglich­ keiten an anderen Orten, an denen es sinnvoll ist, dass der Betroffene eine Arbeit annimmt, berücksichtigt (§ 16-8 vom *Lov om folketrygd*). Die Leis­ tungen haben auch einen subsidiären Charakter. Gemäß § 16-10 des Versi­ cherungsgesetzes (*Lov om folketrygd*) stehen diese einer ehemaligen Pfl­ egeperson nicht zu, wenn diese 67 Jahre alt ist, eine Altersrente erhält, einen Anspruch auf Invaliditätsrente hat, eine vertragliche Rente (AFP) aus einer staatlichen Rentenversicherung oder eine vertragliche Rente nach Kapitel 4 des AFP-Subventionsgesetzes erhält.

Wenn es um den Zugang zum System der Gesundheitsversorgung geht, dann muss angemerkt werden, dass in Norwegen ein System des Gesund­ heitsdienstes existiert<sup>45</sup>. Das Gesetz über kommunale Gesundheits- und Pfl­ egedienste (*Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester*) statuiert die Ge­ samtverantwortung der Gemeinde für Gesundheitsdienste. Das heißt, dass die Gemeinde sicherzustellen hat, dass Personen, die sich in der Gemeinde aufhalten, die erforderlichen Leistungen in Anspruch nehmen können. Diese Gemeindeverantwortung umfasst folglich alle Patienten- und Nutzergruppen, einschließlich Personen mit somatischen oder psychischen Erkrankungen, Verletzungen oder Leiden, Drogenmissbrauchsproblemen, sozialen Pro­ blemen oder Funktionsstörungen (§ 3-1 *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester*), also auch informelle Pflegepersonen während und nach Been­ digung der Pflege­ tätigkeit.

## VI. Österreich

Die Basis für den Aufbau des Systems der Vorsorge für pflegebedürftige Personen und der damit zusammenhängenden sozialen Absicherung von Pfl­ egepersonen ist die sog. Pflegevereinbarung vom 6. Mai 1993<sup>46</sup>. In Art. 7 der Vereinbarung hat sich der Bund verpflichtet, eine sozialversicherungsrecht­ liche Absicherung der pflegenden Personen zu ermöglichen. Grund hierfür war

45 Mehr dazu: Sell, C., Die rechtliche Ausgestaltung des norwegischen Gesundheitssystems, 2008.

46 Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder für pflegebedürftige Personen samt Anlagen, Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich Nr. 866/1993.

das Ausmaß und die Bedeutung der informellen Pflege<sup>47</sup>. Es ist festzustellen, dass die in Österreich gefundenen Lösungen sich von den in der deutschen Pflegeversicherung garantierten Leistungen für Pflegepersonen unterscheiden und grundsätzlich die Möglichkeit der Selbst(weiter)versicherung begrenzen. Hierbei ist aber auch anzumerken, dass sich im Laufe der Zeit die Vorschriften in Richtung des stärkeren Schutzes der Pflegepersonen entwickelt hat, vor allem hinsichtlich der Frage der Finanzierung der freiwilligen oder fortgesetzten Versicherung<sup>48</sup>.

Generell unterscheiden die österreichischen Vorschriften zwei Gruppen von Pflegepersonen, die die begünstigenden Lösungen der Selbst(weiter)versicherung in Anspruch nehmen können. Zum ersten geht es um Personen, die ein behindertes Kind pflegen. Für diese Personen wird die erhöhte Familienbeihilfe im Sinne des § 8 Abs. 4 des Familienlastenausgleichsgesetzes (FLAG) gewährt. Zum zweiten geht es um Personen, die einen nahen Angehörigen oder eine nahe Angehörige<sup>49</sup> mit Anspruch auf Pflegegeld mindestens in Höhe der 3. Stufe nach § 5 des Bundespflegegeldgesetzes (BPGG) oder den Bestimmungen eines Landespflegegeldgesetzes<sup>50</sup> pflegen.

Die Vorschriften des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (ASVG)<sup>51</sup> ermöglichen beiden Gruppen von Pflegepersonen die Selbstversicherung in Rahmen der Pensionsversicherung. § 18a ASVG, der die Selbstversicherung in der Pensionsversicherung für Zeiten der Pflege eines behinderten Kindes betrifft, setzt voraus, dass die Pflege höchstens bis zur Vollendung des 40. Lebensjahres des Kindes dauert, »in häuslicher Umgebung« stattfindet und »unter überwiegender Beanspruchung der Arbeitskraft« der Pflegeperson ausgeübt wird<sup>52</sup>. Seit 2015 wird die gänzliche Beanspruchung der Arbeitskraft

47 Pfeil, W., Die Pflegevorsorge in Österreich, [in:] Sieveking, K, Soziale Sicherung bei Pflegebedürftigkeit in der Europäischen Union, Baden-Baden 1998, S. 62–63.

48 Stöckl, E. (Fn. 3), S. 78–81, Stöckl, E., Pflegenden Angehörige, Salzburg 2017, S. 5

49 Nach § 123 Abs. 7a und 7b des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (ASVG) gelten folgende Personen als Angehörige: die/der Ehegattin/Ehegatte, eingetragene/r Partnerin/Partner und Personen, die mit der pflegebedürftigen Person in gerader Linie oder bis zum vierten Grad der Seitenlinie verwandt oder verschwägert sind, ferner Wahl-, Stief- und Pflegekinder sowie Wahl-, Stief- und Pflegeeltern. Als Angehörige/r gilt auch eine mit der/dem Versicherten nicht verwandte Person, die seit mindestens zehn Monaten mit ihm/ihr in Hausgemeinschaft lebt und ihm/ihr seit dieser Zeit unentgeltlich den Haushalt führt, wenn eine/ein im gemeinsamen Haushalt lebende/r arbeitsfähige/r Ehegattin/Ehegatte oder eingetragene/r Partnerin/Partner nicht vorhanden ist. Die Angehörigeneigenschaft bleibt auch dann gewahrt, wenn die als Angehörige/r geltende Person nicht mehr in der Lage ist, den Haushalt zu führen. Angehörige/r aus diesem Grund kann nur eine einzige Person sein.

50 Pfeil, W. (Fn. 47), Pfeil W., Benefit Structures for Persons Dependent on Long-Term Care in Austria [in:] Becker, U., Reinhard, H.-J. (Fn. 1), Stöckl, E. (Fn. 3).

51 Dies betrifft auch andere Gesetze aus dem Bereich der Sozialversicherung, die an bestimmte Berufsgruppen gerichtet sind: Bauern-Sozialversicherungsgesetz (BSVG) und Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz (GSVG).

52 Gemäß § 18a Abs. 3 ASVG wird eine überwiegende Beanspruchung der Arbeitskraft im Sinne von Abs. 1 jedenfalls dann angenommen, wenn das behinderte Kind das Alter für den Beginn der allgemeinen Schulpflicht noch nicht erreicht hat und ständiger persönlicher Hilfe und besonderer Pflege bedarf, es während der Dauer der allgemeinen Schulpflicht wegen Schulunfähigkeit entweder von der allgemeinen Schulpflicht befreit ist oder ständiger persönlicher Hilfe und besonderer Pflege bedarf oder es nach Vollendung der allgemeinen Schulpflicht und vor Vollendung des 40. Lebensjahres dauernd bettlägerig ist oder ständiger persönlicher Hilfe und besonderer Pflege bedarf.

nicht mehr verlangt: es wurde die Möglichkeit der Erwerbstätigkeit neben der Pflege geschaffen, ohne dass diese die Selbstversicherung ausschließen würde<sup>53</sup>. Außerdem muss die Pflegeperson während Zeitraumes der Pflege ihren Wohnsitz im Inland haben. Hinsichtlich der Pflege naher Angehöriger (§ 18b ASVG) gelten grundsätzlich die gleichen Voraussetzungen (abgesehen vom Kriterium des Alters der pflegebedürftigen Person). In Bezug auf die Voraussetzung der »erheblichen« Beanspruchung der Arbeitskraft wird in der Rechtsprechung und Literatur angenommen, dass im Hinblick auf die wöchentliche Normalarbeitszeit von 40 Stunden und dem Wortlaut der Vorschrift, wonach die Beanspruchung »erheblich«, also von einigem Gewicht, aber weniger als »überwiegend« sein muss, ab einem durchschnittlichen Pflegeaufwand von mindestens 14 Stunden wöchentlich bzw. 60 Stunden monatlich von einer »erheblichen« Beanspruchung der Arbeitskraft auszugehen ist<sup>54</sup>. Je Pflegefall kann nur eine Person selbstversichert sein. Von größter Bedeutung sind die Vorschriften des § 77 ASVG, wonach für die nach § 18a ASVG Selbstversicherten die Beiträge zu zwei Dritteln aus Mitteln des Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen<sup>55</sup> und zu einem Drittel aus Mitteln des Bundes zu tragen sind (§ 77 Abs. 7 S. 2 ASVG) und für die nach § 18b Selbstversicherten die Beiträge zur Gänze aus Mitteln des Bundes zu tragen sind (§ 77 Abs. 8 ASVG). Die monatliche Beitragsgrundlage für die Selbstversicherten nach § 18a ASVG und nach § 18b ASVG ist der Betrag nach § 44 Abs. 1 Punkt 18 ASVG, z. Z. 1776,70 EUR (§ 76b Abs. 5 ASVG)<sup>56</sup>.

In § 17 ASVG wurde zudem die Möglichkeit der Weiterversicherung in der Pensionsversicherung<sup>57</sup> vorgesehen. Nach § 77 Abs. 6 ASVG sind die Beiträge auch für Weiterversicherte nach § 17 ASVG, die aus der Pflichtversicherung ausgeschieden sind, um einen nahen Angehörigen oder eine nahe Angehörige mit Anspruch auf Pflegegeld von mindestens in Höhe der 3. Stufe nach § 5 BPGG oder nach den Landespflegegeldgesetzen in häuslicher Umgebung zu pflegen, zur Gänze aus Mitteln des Bundes zu tragen. Eine derartige Beitragstragung durch den Bund kommt je Pflegefall nur für eine einzige Person in Betracht und erfolgt auch während eines zeitweiligen stationären Pflegeaufenthaltes der pflegebedürftigen Person. Vorausgesetzt wird aber, dass die Pflege unter gänzlicher (und nicht nur überwiegender, wie im § 18b ASVG) Beanspruchung Arbeitskraft der Pflegeperson ausgeübt wird.

53 Sonntag, M., ASVG Allgemeines Sozialversicherungsgesetz – Jahreskommentar, 2018, S. 128.

54 VwGH vom 19.01.2017, Ro 2014/08/0084, Sonntag, M. (Fn. 53), S. 130.

55 Vgl. § 39 FLAG.

56 Vgl. auch § 28 Abs. 6 BSVG und § 33 Abs. 9 GSVG.

57 Gem. § 17 Abs. 1 ASVG müssen Pflegepersonen Personen sein, die (a) aus der Pflichtversicherung oder der Selbstversicherung gemäß § 16a ASVG aus einer nach früherer gesetzlicher Regelung ihr entsprechenden Pensions- oder Renten- Versicherung oder aus der Pensionsversicherung für das Notariat ausgeschieden sind oder ausscheiden werden und die (b) in den letzten 24 Monaten vor dem Ausscheiden mindestens zwölf oder in den letzten fünf Jahren vor dem Ausscheiden jährlich mindestens drei Versicherungsmonate in einer oder mehreren gesetzlichen Pensionsversicherungen erworben haben oder die aus einer Versicherung nach Z 1 lit. a einen bescheidmäßig zuerkannten Anspruch auf eine laufende Leistung, ausgenommen auf eine Hinterbliebenenpension, hatten.

Bezüglich des Systems der Arbeitsförderung soll erwähnt werden, dass die für die Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld notwendige Rahmenfrist sich um diejenigen Zeiträume verlängert, in denen der Arbeitslose im Inland einen nahen Angehörigen (eine nahe Angehörige) mit Anspruch auf Pflegegeld, mindestens in Höhe der Stufe 3 gemäß § 5 (BPGG) nach den Bestimmungen der Landespflegegeldgesetze in häuslicher Umgebung gepflegt hat und gemäß § 18b ASVG oder § 77 Abs. 6 ASVG oder § 28 Abs. 6 BSVG oder § 33 Abs. 9 GSVG in der Pensionsversicherung versichert war, oder ein behindertes Kind gepflegt hat und entweder gemäß § 18a ASVG oder gemäß § 8 Abs. 1 Z 2 lit. g ASVG, § 3 Abs. 3 Z 4 GSVG oder § 4a Z 4 BSVG in der Pensionsversicherung versichert war (§ 15 Abs. 3 Ziff. 4 und 5 Arbeitslosenversicherungsgesetz – AIVG).

Das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz sieht überdies für die beiden Gruppen von Pflegepersonen die Möglichkeit der Selbstversicherung (auf Antrag) in der Krankenversicherung vor. Vorausgesetzt wird, dass sie nicht bereits in der Krankenversicherung pflichtversichert oder nicht anspruchsberechtigte Angehörige einer in der Krankenversicherung pflichtversicherten Person sind (§ 16 Abs. 2a und 2b ASVG). Seit 2016 werden für beide Gruppen der Pflegepersonen Ausnahmen von der Sperrfristregelung sowie der in der Selbstversicherung in der Krankenversicherung geltenden Wartezeitregelung geschaffen. Damit ist diese Form der Selbstversicherung auch unmittelbar im Anschluss an eine Pflichtversicherung nach dem GSVG/BSVG oder eine Selbstversicherung nach dem GSVG möglich. Die Leistungen sollen sofort und nicht erst nach Ablauf einer Wartezeit in Anspruch genommen werden können<sup>58</sup>. Für die nach § 16 Abs. 2a und 2b ASVG Selbstversicherten gilt dieselbe Beitragsgrundlage wie für Studierende (§ 76 Abs. 1 Z 2 in Verbindung mit § 16 Abs. 2 ASVG). Anders als in Deutschland sind die Beiträge zur Gänze aus Mitteln des Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen zu tragen (§ 77 Abs. 7 S. 1 ASVG). In der Literatur wurde aber bemerkt, dass – laut einer entsprechenden Ermittlung durch den Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger – in diesem Zusammenhang von einer äußerst geringen Anzahl betroffener Personen auszugehen ist, da die bestehenden Regelungen des § 123 ASVG und der Parallelbestimmungen in den Sondergesetzen (§ 78 BSVG i § 83 GSVG) sowie des Krankenversicherungsschutzes auf Grund des Bezuges einer Leistung der bedarfsorientierten Mindestsicherung einen nahezu lückenlosen Schutz bieten. Es ist aber auch hervorzuheben, dass die Volksanwaltschaft aufgezeigt hat, dass Personen, die einen Angehörigen, der selbst anspruchsberechtigter Angehöriger eines Versicherten ist (etwa die Ehegattin eines Versicherten), pflegen, keinen Anspruch auf eine beitragsfreie Krankenversicherung haben. Gerade für diese bleibt unter anderem die Möglichkeit der Selbstversicherung in der Krankenversicherung nach § 16 Abs. 2b ASVG<sup>59</sup>.

58 Sonntag, M., (Fn. 53), S. 117–118; Poperl, R., ASVG-Sozialversicherungs-Handbuch in zwei Teilen, 2018, § 16 Rd. 4.

59 Poperl, R. (Fn. 58), § 16 Rd. 4.

Abschließend ist noch anzumerken, dass § 19 ASVG, welcher die Selbstversicherung in der Unfallversicherung regelt, sich nicht auf die Pflegepersonen bezieht. Diese genießen also – anders als in der deutschen Pflegeversicherung – gar keinen Unfallversicherungsschutz.

### VII. Schweden

In der Literatur wurde festgestellt, dass in Schweden der Anteil der informellen Pflege ebenfalls relativ hoch ist, obwohl grundsätzlich weder Kinder gegenüber Eltern noch Ehegatten untereinander hierzu gesetzlich verpflichtet sind. Trotzdem wurden in den letzten Jahren, wegen der »Wiederentdeckung des Konzepts der Familie«, bestimmte Leistungen als Anreiz für Familienmitglieder von pflegebedürftigen Personen, die die Pflege Tätigkeit aufnehmen, eingeführt<sup>60</sup>. In diesem Zusammenhang ist Kapitel 5 § 10 des Gesetzes über soziale Dienste (*Socialtjänstlag*) zu nennen, wonach der Sozialausschuss verpflichtet ist, den informellen Pflegepersonen zwecks Entlastung Unterstützung zu gewähren. Diese allgemeine Regelung bildet die Grundlage für unterschiedliche Pflegearten wie beispielsweise der Kurzzeitpflege zu Hause (*Avlösning i hemmet*), der Kurzzeitpflege im Pflegeheim (*Avlösning via boende*) oder in Einrichtungen der Tages- oder Nachtpflege (*Avlösning via dag-/nattverksamhet/dagvard*). Als Form der finanziellen und folglich auch sozialen Sicherung kommt auch die »Einstellung der (pflegenden) Angehörigen« (*Anhöriganställning*) durch die Kommune in Betracht. Im Jahre 2006 waren nur 1900 Personen auf dieser Rechtsgrundlage eingestellt und nach Angaben der Literatur sinkt diese Zahl<sup>61</sup>.

Von größter Bedeutung sind die in den Vorschriften des Gesetzes über soziale Versicherung (*Socialförsäkringsbalk, SFB*) vorgesehenen Leistungen. Hier ist vor allem das Pflegepersonengeld (*närståendepenning*) zu nennen. Gemäß Kapitel 47 § 3 SFB hat eine versicherte Person, die einen nahen schwerkranken Angehörigen pflegt, Anspruch auf diese Leistung für die Zeit, in der er oder sie im Zusammenhang mit der Pflege keine Erwerbstätigkeit ausübt, jedoch nicht länger als 100 Tage (Kapitel 47 § 8 SFB). Vorausgesetzt ist, dass die pflegebedürftige Person gemäß den Bestimmungen des SFB versichert ist, im Inland betreut wird und der Pflege zugestimmt hat. Die Höhe der Leistung hängt davon ab, ob die Pflegeperson ihre Beschäftigung vollständig eingestellt hat, oder die Pflege Tätigkeit nur ein Teil des Arbeitstages in Anspruch nimmt (Kapitel 47 § 11 SFB).

Ein versicherter Elternteil hat auch Anspruch auf ein Pflegegeld (*omvårdnadsbidrag*) für ein versichertes Kind, wenn davon ausgegangen werden kann, dass das Kind mindestens sechs Monate lang aufgrund einer Behinde-

60 Weber, S., Long-Term Care Benefits and Services in Sweden [in:] Becker, U., Reinhard, H.-J. (Fn. 1), S. 514–515.

61 Weber, S., Long-Term Care Benefits and Services in Sweden [in:] Becker, U., Reinhard, H.-J. (Fn. 1), S. 516.

rung Pflege und Aufsicht benötigt (Kapitel 22 § 3 SFB). Die Einstellung der Erwerbstätigkeit ist aber nicht vorausgesetzt.

Bemerkenswert ist, dass das Pflegepersonengeld nach Kapitel 47 und das Pflegegeld nach Kapitel 22 als Sozialleistungen bezüglich der Rentenrechnungsgrundlage als Erwerbseinkommen gezählt werden (Kapitel 59 § 13 SFB).

Das Gesetz sieht auch die Unterstützungsbeihilfe für behinderte Menschen vor, die persönliche Unterstützung für ihre Grundbedürfnisse benötigen (*assistansersättning till en funktionshindrad som behöver personlig assistans för sina grundläggande behov*). Gemäß Kapitel 51 § 2 SFB kann der Versicherte, der unter Abschnitt 1 des Gesetzes über die Unterstützung und Betreuung bestimmter behinderter Personen (*lag om stöd och service till vissa funktionshindrade*) fällt, für sein tägliches Leben eine Unterstützungsbeihilfe für die Kosten der persönlichen Unterstützung erhalten. Die pflegebedürftige Person muss aber im Rahmen der vorgesehenen Grundbedürfnisse durchschnittlich mehr als 20 Stunden pro Woche persönliche Betreuung bedürfen (Kapitel 51 § 3 SFB). Die Leistung kann nicht nur direkt der pflegebedürftigen Person bezahlt werden, sodass sie die Pflegeperson selbst vergütet. Nach Kapitel 51 § 19 SFB kann die Versicherungskasse, auf Antrag des Versicherten, die Unterstützungsbeihilfe auch einer anderen Person, die den Versicherten gepflegt hat, auszahlen. Die Leistung wird nicht für den Zeitpunkt gewährt, indem die pflegebedürftige Person in einer stationären Einrichtung betreut wird, in einer Wohngemeinschaft wohnt oder an Kinderbetreuung, Schule oder täglichen Aktivitäten gemäß Kapitel 9 des Gesetzes über die Unterstützung und Betreuung bestimmter behinderter Menschen teilnimmt (Kapitel 106 § 24–25 SFB).

In Schweden gibt es, so wie in Norwegen auch, ein System des Gesundheitsdienstes. Nach dem Kapitel 8 § 1 des Gesetzes über Gesundheit und medizinische Versorgung (*Hälso- och sjukvårdslag*) sichert die Kommune allen Bewohner, also auch informellen Pflegepersonen während und nach Beendigung der Pflegetätigkeit, die Gesundheitsversorgung.

### VIII. Schweiz

In der Schweiz ist die Rentenversicherung von informellen Pflegepersonen aufgrund einer sog. Erziehungsgutschrift<sup>62</sup> oder einer sog. Betreuungsgutschrift<sup>63</sup> teilweise abgesichert (Art. 29sexies und Art. 29septies des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung – AHVG). Die Erziehungsgutschrift und die Betreuungsgutschrift entsprechen dem Betrag der dreifachen minimalen jährlichen Altersrente gemäß Artikel 34 AHVG

---

62 Versicherten wird für diejenigen Jahre eine Erziehungsgutschrift angerechnet, in welchen ihnen die elterliche Sorge für mindestens ein Kind zusteht und dieses die das 16. Altersjahr noch nicht vollendet hat.

63 Für Versicherte, die Verwandte in auf- oder absteigender Linie oder Geschwister mit einem anerkannten Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), der Invalidenversicherung (IV), der obligatorischen Unfallversicherung oder der Militärversicherung für mindestens mittlere Hilflosigkeit betreuen.

im Zeitpunkt der Entstehung des Rentenanspruchs. (Art. 29sexies Abs. 2 und Art. 29septies Abs. 4 AHVG). Die pflegenden Verwandten, denen Ehegatten, Schwiegereltern und Stiefkindern gleichgestellt sind, müssen Anspruch auf Anrechnung einer Betreuungsgutschrift jährlich schriftlich anmelden (Art. 29septies Abs. 1 AHVG). Weitere Unterstützungsmaßnahmen, sowohl sozial- als auch steuerrechtlicher Natur, können durch einzelne kantonale Gesetze vorgesehen werden<sup>64</sup>.

In Bezug auf die Gesundheitsversorgung soll darauf hingewiesen werden, dass die schweizerische soziale Krankenversicherung die Leistungen nicht nur bei Krankheit, sondern auch bei Unfall (soweit dafür keine Unfallversicherung aufkommt) und Mutterschaft gewährt (vgl. Art. 1a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) und Art. 3–5 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG)). Wichtig ist, dass Versicherungspflicht sich auf jede Person mit Wohnsitz in der Schweiz bezieht (Art. 3 KVG) und von jeder nach dem Gesetz obligatorisch versicherten Person jährlich ein Beitrag in Form einer Kopfpauschale für die allgemeine Krankheitsverhütung zu erheben ist (Art. 20, Art. 61 KVG). Dies betrifft dann auch die informellen Pflegepersonen. Eine Sonderregel betrifft nur Kinder und sog. junge Erwachsene: Für diese ist der Versicherer verpflichtet eine niedrigere Prämie als für die übrigen Versicherten festzusetzen (Art. 61 Abs. 3 KVG). Dennoch sieht Art. 65 KVG vor, dass die Kantone den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen gewähren. Sie bezahlen den Beitrag für die Prämienverbilligung direkt an die Versicherer, bei denen diese Personen versichert sind. Nach Art. 65 Abs. 3 KVG sorgen die Kantone dafür, dass bei der Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen, insbesondere auf Antrag der versicherten Person, die aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse berücksichtigt werden. Dadurch besteht die Möglichkeit, dass z. B. die besondere Situation von informellen Pflegepersonen, die ihre Erwerbstätigkeit aufgegeben haben, um nahe Angehörige zu pflegen, zu berücksichtigen.

### *IX. Spanien*

Sehr interessant ist auch die Situation in Spanien. Das Gesetz 39/2006 über die Förderung der persönlichen Autonomie und Pflege für pflegebedürftige Menschen (*Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*) sah unter anderem vor, dass die pflegebedürftige Person die Leistungen aus dem Gesetz auch dann – jedoch »ausnahmsweise« – erhalten kann, wenn er/sie von einer informellen Pflegeperson (vgl. Art. 2 Punkt 5 des Gesetzes 39/2006) gepflegt wird. Vorausgesetzt wurde aber, dass angemessene Bedingungen für das Zusammenleben und die Bewohnbarkeit der Wohnung im Rahmen des individuellen Pflegeplans festgelegt wurden (Art. 14 Abs. 4 des Gesetzes 39/2006). Ferner wur-

---

64 Bischofberger, I., Landolt, H., Social Security and Long-Term Care Dependency in Switzerland [in:] Becker, U., Reinhard, H.-J. (Fn. 1), S. 564–565.

den Unterstützungsmaßnahmen für die informellen Pflegepersonen vorgesehen: Schulungsprogramme, Informationen und Maßnahmen zur Teilnahme an den Ruhezeiten (Art. 18 Abs. 4 des Gesetzes 39/2006) sowie die Leistungen der teilstationären Pflege (Art. 25 Abs. 3 des Gesetzes 39/2006). Wichtig ist, dass mit Art. 18 Abs. 1–3 des Gesetzes 39/2006 die Möglichkeit eröffnet wurde, dass die informellen Pflegepersonen wegen der ausgeübten Pflegetätigkeit sozialversichert wurden, wobei diese aber selbst die gesetzlich festgelegten Bestimmungen hinsichtlich der Mitgliedschaft, der Registrierung und der Sozialversicherungsbeiträge einhalten müssen. In der »Vierten Zusatzbestimmung« des Gesetzes 39/2006 wurde die Regierung verpflichtet die informellen Pflegepersonen in das System der sozialen Sicherheit aufzunehmen<sup>65</sup>.

Dieses Gesetz wurde um ein Königliches Dekret 615/2007 über die soziale Sicherheit von Pflegepersonen (*Real Decreto 615/2007, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia*) ergänzt, wonach die informellen Pflegepersonen (Ehepartner, Verwandte, Verschwägerter oder »Adoptivverwandte« bis zum dritten Verwandtschaftsgrad) in den Geltungsbereich des allgemeinen Sozialversicherungssystems (Alters- und Invaliditätsrentenversicherung, Unfallversicherung und Krankenversicherung) einbezogen wurden (vgl. Art. 1 und 3 des Dekretes 615/2007). In diesem Zusammenhang ist auch ein Königliches Dekret 73/2009 über die Leistungen nach dem Gesetz 39/2006 (*Real Decreto 73/2009, sobre las prestaciones económicas de la Ley 39/2006*) zu erwähnen, wonach die vom Grad der Pflegebedürftigkeit abhängigen Pflegeleistungen die Basis für die Berechnung von Sozialversicherungsbeiträgen gebildet haben, wenn die Pflege von informellen Pflegepersonen im familiären Umfeld durchgeführt wurde. Die Beiträge, einschließlich des Beitrags für die berufliche Ausbildung, waren nach dem Dekret 73/2009 direkt vom Institut für ältere Menschen und Soziale Dienste (*Instituto de Mayores y Servicios Sociales – IMSERSO*) für die allgemeine Kasse der sozialen Sicherheit abzuführen.

Diese für die informellen Pflegepersonen sehr günstige Lösung wurde aber im Jahr 2012, mit dem Hinweis auf die Rezession als Folge der wirtschaftlichen Krise des Jahres 2008, aufgegeben<sup>66</sup>. Schon in der Präambel des Königlichen Dekretes 20/2012 über Maßnahmen zur Gewährleistung der Haushaltsstabilität und zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit (*Real Decreto-ley 20/2012, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad*) wurde erwähnt, dass es sehr wichtig ist, dass die soziale Absicherung von informellen Pflegepersonen modifiziert wird. Nach der »Siebten zusätzlichen Bestimmung« des Dekretes wurden die in Art. 18

65 Vgl. Mondéjar Peña, M. I., La figura del cuidador no profesiona en la Lay 36/2009, do 14 de diciembre, de de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia [in:] Mondéjar Peña, M. I.; Pichard, M.; Hernández Ibáñez, C.; Ginebra Molins, M. E.; Pilar Ferrer Vanrell, M.; Combret, J. Bravo de Mansilla, G. C.; de Amunátegui Rodríguez, C.; Ángeles Zurilla Cariñana, M.; Grimaldi, M., Familia y discapacidad, 2010, S. 197 ff.

66 Reinhard, H.-J., Social Protection Against the Risk of Long-Term Care Dependency in Spain [in:] Becker, U., Reinhard, H.-J. (Fn. 1), S. 486.

des Gesetzes 39/2006 genannten Leistungen für die informellen Pflegepersonen eingestellt. Wiederum die »Achte zusätzliche Bestimmung« sieht vor, dass die soziale Versicherung der informellen Pflegepersonen nun eine freiwillige Versicherung ist und die Beiträge von dem Versicherten selbst zu bezahlen sind.

### *X. Tschechische Republik*

In der Studie »Long-Term Care in Europe« wurde die Tschechische Republik als »no promised land for carers and persons dependent on long-term care« bezeichnet<sup>67</sup>. Dem ist auch im Hinblick auf die soziale Absicherung von informellen Pflegepersonen zuzustimmen. Wenn es beispielweise um die Rentenversicherung geht, dann sind die informellen Pflegepersonen nur sehr begrenzt abgesichert. Nach § 5 Abs. 2 Buchstabe d des Gesetzes über Rentenversicherung (*Zákon 155/1995 o důchodovém pojištění*) sind auch Personen versichert, die eine pflegebedürftige Person unter 10 Jahren pflegen (betreffend Begriff der Pflegebedürftigkeit und deren Stufen vgl. § 8 des Gesetzes über soziale Dienste [*Zákon 108/2006 o sociálních službách*]). In die Rentenversicherung sind allerdings nur Pflegepersonen einbezogen, die Kinder zwischen dem 4. und 10. Lebensjahr pflegen. Die Pflege von Kindern bis zum 4. Lebensjahr bildet einen separaten Versicherungsanspruch gemäß § 5 Abs. 2 Buchstabe c des Gesetzes 155/1995, wobei die Pflegebedürftigkeit in diesem Fall nicht vorausgesetzt wird.

In jedem anderen Fall gilt nach § 12 des Gesetzes 155/1995 der Zeitraum, in dem die Person in der Personenversicherung gemäß § 5 Absatz 2 des Gesetzes 155/1995 versichert ist als Ersatzversicherungszeit. Vorausgesetzt wird jedoch, dass die Pfl egetätigkeit im Hoheitsgebiet der Tschechischen Republik ausgeübt wurde und die darauf folgende Versicherungszeit mindestens ein Jahr bestanden hat<sup>68</sup>. Die Mindestberechnungsgrundlage der Alters- und Invaliditätsrente des nach § 5 Abs. 2 Buchstabe d des Gesetzes 155/1995 Versicherten ist in § 19a des Gesetzes 155/1995 geregelt. Grundsätzlich muss der Versicherte mindestens eine Versicherungszeit von 15 Jahren erworben haben. Seit dem 31. Dezember 2006 bildet es den Betrag des Pflegegeldes (nach dem Gesetz über soziale Dienste, 108/2006) für die Person, die den Versicherten persönlich gepflegt hat. Die Summe dieser Beträge wird pro Kalenderjahr zur jährlichen Bemessungsgrundlage des Versicherungsnehmers für das jeweilige Kalenderjahr addiert (§ 19a Abs. 3 des Gesetzes 155/1995).

Die informellen Pflegepersonen sind aber weder obligatorisch noch freiwillig krankenversichert (vgl. § 2 und 5 des Krankenversicherungsgesetzes, *Zákon 187/2006 o nemocenském pojištění*).

67 Koldinska, K., Stefko, M., The Czech Republic: No Promise Land for Carers and Persons Dependent on Long-Term Care [in:] Becker, U., Reinhard, H.-J. (Fn. 1).

68 Koldinska, K., Stefko, M., The Czech Republic: No Promise Land for Carers and Persons Dependent on Long-Term Care [in:] Becker, U., Reinhard, H.-J. (Fn. 1), S. 75–77.

Nach § 41 Abs. 3 des Arbeitsförderungsgesetzes (*Zákon 435/2004 o zaměstnanosti*) gilt die Zeit für die Pflege einer pflegebedürftigen (mit der Pflegestufe II–IV) nahen Person als Arbeitszeit, die für Erwerb des Anspruchs auf Arbeitslosengeld oder Umschulungsunterstützung vorausgesetzt wird<sup>69</sup>.

### C. Polnische Lösungen

Einführend ist darauf hinzuweisen, dass *de lege lata* in Polen die Folgen der Verwirklichung des Risikos der Pflegebedürftigkeit vor allem im Rahmen des Systems der Familien- und Pflegeleistungen kompensiert werden, das aber kaum mit dem umfangreichen System der deutschen Pflegeversicherung oder Vorsorge für pflegebedürftige Personen in Österreich vergleichbar ist<sup>70</sup>. Es geht vielmehr um ein Unterstützungssystem, das im Familienleistungsgesetz (FLG) und dem Gesetz über Feststellung und Auszahlung der Leistungen für Pflegepersonen (FALPG) geregelt ist<sup>71</sup>. Die Hauptvoraussetzung für die Inanspruchnahme der in den Vorschriften dieser Gesetze vorgesehenen Leistungen ist, dass die Pflegeperson seine/ihre Erwerbstätigkeit wegen der Notwendigkeit einen Angehörigen zu pflegen vollständig aufgegeben hat, d. h. das die Pflegeperson ihr laufendes Arbeitsverhältnis beendet oder ein Arbeitsverhältnis nicht aufgenommen hat. Der Begriff der Erwerbstätigkeit ist hierbei weit zu verstehen: nach Art. 3 Nr. 22 FLG umfasst Erwerbstätigkeit alle Formen der Beschäftigung (Arbeits- oder Dienstverhältnis, Auftrag, Werkvertrag, Mitgliedschaft in einer landwirtschaftliche Arbeitsgemeinschaft) wie auch die Ausführung der selbstständigen landwirtschaftlichen- oder gewerbliche Tätigkeit<sup>72</sup>.

In Bezug auf die Rentenversicherung der informellen Pflegepersonen gelten die Vorschriften des Art. 6 Abs. 2a–2c des Gesetzes über das System der Sozialversicherungen (SVSG). Danach bezahlt das Exekutivorgan der Kommune (je nach der Größe der Gemeinde: Vogt, Bürgermeister oder Präsident) die Beiträge für die Personen, die die nach dem Familienleistungsgesetz (FLG) oder dem Gesetz über die Feststellung und Auszahlung der Leistungen für Pflegepersonen (FALPG) vorgesehenen Leistungen erhalten. Die Beitragsgrundlage ist hierbei die Höhe der jeweiligen Leistung (Pflegeleistung, besondere Pflegeleistung oder Pflegepersonenleistung). Der Beitrag wird so lange bezahlt bis die Mindestversicherungszeit erreicht wird. Die Mindestversicherungszeit beträgt für Frauen 20 Jahre und für Männer 25 Jahre. Dabei geht es aber nicht um einen eigenen Versicherungsanspruch, sondern nur um die eventuelle Ergänzung von früheren Versicherungszeiten oder des Aufbaus

69 Koldinska, K., Stefko, M., The Czech Republic: No Promise Land for Carers and Persons Dependent on Long-Term Care [in:] Becker, U., Reinhard, H.-J. (Fn. 1), S. 75.

70 Zum Beispiel ist der persönliche Geltungsbereich wegen des Einkommenskriteriums begrenzt, sonst sind nur sehr niedrige Geldleistungen vorgesehen.

71 Vgl. Przybyłowicz, A., The Legal Position of Persons Dependent on Long-Term Care in the Republic of Poland [in:] Becker, U., Reinhard, H.-J. (Fn. 1).

72 Lach, D.E., Niesamodzielność jako ryzyko socjalne [Pflegebedürftigkeit als soziales Risiko], Poznań 2018, S. 148.

der Mindestversicherungszeit. Der Beitrag ist nicht zu bezahlen, wenn die Pflegeperson aus einem anderen Anspruch pflichtversichert ist.

In Anbetracht, dass in den Gesundheitssystemen, die als Sozialversicherungssystem organisiert sind, für informelle Pflegepersonen grundsätzlich nur die Möglichkeit einer freiwilligen Krankenversicherung besteht, ist es bemerkenswert, dass der polnische Gesetzgeber eine ganz andere Lösung gefunden hat. Die polnische Lösung zur sozialen Absicherung von informellen Pflegepersonen knüpft an den – historisch bedingten – allgemeinen Charakter des polnischen Systems der Gesundheitsversorgung an. Im Laufe der Gespräche des Runden Tisches im Jahre 1989 wurde beschlossen, dass trotz des Übergangs vom staatlichen Gesundheitsdienst zur Krankenversicherung nach wie vor alle Bürger Zugang zum Gesundheitsversorgungssystem haben sollten. Demzufolge wurde in der polnischen Verfassung von 1997 nicht nur ein allgemeines Recht auf Schutz der Gesundheit (Art. 68 Abs. 1), sondern auch die Verpflichtung der öffentlichen Gewalt allen Staatsangehörigen, unabhängig von deren wirtschaftlichen Situation, den gleichen Zugang zum Gesundheitssystem, das aus öffentlichen Mitteln finanziert wird, zu gewähren (Art. 68 Abs. 2) verankert<sup>73</sup>.

Nach Art. 66 Abs. 1 Nr. 28–28b des Gesetzes von Leistungen der Gesundheitsfürsorge<sup>74</sup>, die aus den öffentlichen Mitteln finanziert sind (LGFG), sind Pflegepersonen, die eine Pflegeleistung, eine besondere Pflegeleistung oder eine Pflegepersonenleistung beziehen, daher in der Krankenversicherung pflichtversichert, sofern kein anderer Pflichtversicherungsanspruch besteht. Auch in diesem Fall bildet die Höhe der jeweiligen Leistung die Beitragsgrundlage und der Beitrag wird durch das Exekutivorgan der Kommune bezahlt (Art. 81 Abs. 8 Nr. 9, 9b und 9c LGFG).

Letztlich sind aus diesem Grund ca. 132 000 der informellen Pflegepersonen, die zum Bezug der Familien- und Pflegeleistungen berechtigt sind<sup>75</sup>, in der Rentenversicherung versichert. Allerdings sind nur ca. 70 000 informelle Pflegepersonen auch in das System der Gesundheitsversorgung einbezogen<sup>76</sup>.

Diese Lösungen werden durch die Vorschriften des Sozialhilfegesetzes (SHG) ergänzt. Nach Art. 42 Abs. 1 SHG bezahlt die zuständige Sozialhilfebehörde einen Rentenversicherungsbeitrag für die Person, die ihre Erwerbstätigkeit aufgibt, um unmittelbar hieran einen langfristig beziehungsweise

73 Vgl. Lach, D. E., Organisation, Akteure und Rechtsverhältnisse im polnischen System der Gesundheitsfürsorge, ZIAS2016, S. 290.

74 Zum Begriff: Lach, D. E. (Fn. 73), ZIAS 2016, S. 289–290; Lach, D. E. Grundriss des polnischen Systems der öffentlichen Gesundheitsfürsorge [in:] Lach, D. E., Becker, U., Die öffentliche Gesundheitsversorgung in Polen. Verfassungsrechtliche Vorgaben und das System der Gesundheitsfürsorge, Baden-Baden 2017, S. 109–111.

75 Wie schon erwähnt sind die Leistungen als Unterstützungsleistungen zu verstehen. Sie sind nicht an die Pflegebedürftigen gerichtet, sondern zielen darauf ab, die Einkommenssituation der Familie der Pflegeperson, die ihre Erwerbstätigkeit aufgegeben hat um die pflegebedürftige (expressis verbis: behinderte) Person zu pflegen, zu verbessern.

76 Beneficjenci świadczeń rodzinnych w 2016 r. [Beneficiären von Familienleistungen in 2016], 2017, S. 6–8.

schwer kranken Angehörigen, Eltern oder Geschwister, mit denen die Person nicht zusammen wohnt, persönlich zu pflegen. Die Beitragsgrundlage ist in diesem Fall das Einkommen eines Familienmitglieds, soweit dieses Einkommen nicht höher als 150 % des Einkommens eines anderen Familienmitglieds ist, und die Pflegeperson nicht aus einem anderen Anspruch pflichtversichert ist oder die Leistungen nicht von der Rentenversicherung bezieht. Auch Arbeitnehmer können während eines unbezahlten Urlaubes nach Art. 42 Abs. 1 SHG versichert sein. Bemerkenswert ist, dass der Beitrag auch dann zu bezahlen ist, wenn die Pflegeperson mit dem Pflegebedürftigen nicht verwandt, sondern verschwägert ist: beispielsweise für den Fall, dass Schwiegereltern gepflegt werden.

Bezugnehmend auf die Voraussetzung der »Aufgabe der Beschäftigung« im Sozialhilferecht ist anzumerken, dass im Lichte der Vorschrift des Art. 6 Nr. 11 SHG der Begriff der Beschäftigung sich nicht nur auf die arbeitsrechtlichen Beschäftigungsverhältnisse begrenzt, sondern auch die selbstständige Gewerbetätigkeit umfasst. Eine eventuelle Erwerbstätigkeit aufgrund von Auftrag, Werkvertrag u. a. steht dem Einbezug in die Rentenversicherung aufgrund Art. 42 Abs. 1 SHG nicht im Wege – anders, als dies bei der Familien- und Pflegeleistungen der Fall ist<sup>77</sup>. Andernfalls soll die Pflegeperson, für welche die Beiträge zu entrichten sind, die Beschäftigung freiwillig aufgegeben haben, dies ist beispielsweise dann nicht der Fall, wenn die Pflegeperson auf Grund der ungünstigen Situation auf dem Arbeitsmarkt keine Beschäftigung gefunden hat. Für die Pflegeperson, die aus dem Arbeitsverhältnis ausscheidet, muss somit die Möglichkeit bestehen, dass sie aufgrund ihrer Qualifikation eine Arbeitsstelle finden kann, jedoch bedingt durch die Pflegebedürftigkeit eines Angehörigen dazu gezwungen ist ihre eigenen beruflichen oder wirtschaftlichen Ziele aufzugeben<sup>78</sup>. Sofern der Rentenversicherungsbetrag vom Träger der Sozialhilfe zu entrichten ist, ist nur er für den Zeitraum der Ausübung der Pflege zu tragen und nicht länger als es für das Erreichen der Mindestversicherungszeit (für Frauen 20 Jahre und für Männer 25 Jahre) notwendig ist.

Sofern es um das Recht auf Leistungen aus dem System der Gesundheitsversorgung geht, es ist darauf hinzuweisen, dass der Bezug des Sozialhilfegeldes ein separater Versicherungsanspruch (Art. 66 Abs. 1 Nr. 26 LGFG) ist. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass eine Person die Leistungen der Sozialhilfe in Anspruch nimmt grundsätzlich zu einem nichtversicherten »Leistungsberechtigten« gemäß Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 LGFG wird. Leistungsberechtigt ist eine Person, die ein Recht auf die aus öffentlichen Mitteln finanzierten Leistungen der Gesundheitsfürsorge hat. Nach dem Gesetz sind auch Personen leistungsberechtigt, die keinen Versicherungsanspruch haben, die polnische Staatsangehörigkeit besitzen oder als Ausländer in der Republik Po-

77 Sierpowska, I, *Pomoc społeczna. Komentarz* [Soziale Hilfe. Kommentar], Warszawa 2017, S. 199–200, Maciejko, W., Zaborniak, P., *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz* [Sozialhilfegesetz. Kommentar], Warszawa 2013, S. 194.

78 Vgl. Urteil des polnischen Verwaltungsgerichtshofes vom 17.05.2010, I OSK 123/10.

len den Flüchtlingsstatus, subsidiärer Schutz oder eine befristete Aufenthalts-erlaubnis erhalten und ihren Wohnsitz in Polen haben, deren Einkünfte die Kriterien von Art. 8 des SHG nicht überschreiten und zusätzlich die Voraussetzungen für die Erteilung der Sozialhilfe nach Art. 7 SHG erfüllt sind (sog. Risiko den schweren Lebenssituationen). Zudem dürfen diese Personen nicht in der Lage sein, ihre schwierige Lebenssituation auf der Grundlage ihrer eigenen Ressourcen zu überwinden (Art. 12 SHG). Indem die ärmsten Bürger, die keine Beitragspflicht haben, in das System der Gesundheitsversorgung einbezogen werden, folgt der Gesetzgeber dem Verfassungsgebot, die Leistungen der Gesundheitsfürsorge für alle Bürger, unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Situation, gleichermaßen zugänglich zu machen (Art. 68 Abs. 2 der polnischen Verfassung). Im Unterschied zu den Versicherten werden die Leistungen für diese Berechtigten nicht aus den Mitteln des Gesundheitsfonds (NFZ), sondern aus der Staatskasse finanziert<sup>79</sup>.

In Bezug auf den Unfallversicherungsschutz könnte man *prima facie* vor dem Hintergrund des Art. 12 Abs. 1 SVSG annehmen, dass wegen der Beitragsentrichtung für die Rentenversicherung die informelle Pflegepersonen – Bezieher von Familien-, Pflege- oder Sozialhilfeleistungen – auch in der Unfallversicherung eingeschlossen sind. Dies ist aber nicht der Fall: In Art. 6 Abs. 2a–2c SVSG und Art. 42 Abs. 1 SHG ist lediglich die Beitragsentrichtung geregelt, um die Mindestversicherungszeit von 20 Jahren für Frauen und 25 Jahren für Männer zu erreichen. Allein die Ausübung der Pflege (Pflege-tätigkeit) bildet keinen Versicherungsanspruch im Katalog des Art. 6 Abs. 1 SVSG. Es ist somit festzustellen, dass die Pflegepersonen nicht der Pflichtrentenversicherung unterliegen. Demzufolge findet Art. 12 Abs. 1 SVSG, wonach die pflichtrentenversicherten Personen folglich auch der Pflichtunfallversicherung unterliegen, keine Anwendung. Es ist dabei auch darauf hinzuweisen, dass weder in den Vorschriften des Sozialversicherungsgesetzes noch in den Vorschriften des Sozialhilfegesetzes ein Rechtssubjekt bestimmt worden ist, das den Unfallversicherungsbeitrag für Pflegepersonen entrichten soll. Der Gesetzgeber hat für Pflegepersonen auch keine Möglichkeit für eine freiwillige Unfallversicherung geschaffen<sup>80</sup>.

Die Berücksichtigung der Zeiträume der Ausübung der Pflege von informellen Pflegepersonen in das System der Arbeitsförderung findet dadurch statt, dass die Zeiträume des Bezugs von Pflegeleistungen, insbesondere der Pflegeleistung oder der Pflegepersonenleistung, für den Zeitraum angerechnet werden, der für die Inanspruchnahme des Arbeitslosengeldes vorausgesetzt wird. Es ist aber erforderlich, dass der Anspruch zu den Familien- und Pflegeleistungen aufgrund des Todes des Pflegebedürftigen, der gepflegt worden ist, nicht mehr besteht (Art. 71 Abs. 2 Nr. 9 des Gesetzes von Arbeitsförderung und Arbeitsmarktinstitutionen – AFG). Ist dies nicht der Fall, sind

79 Zum Begriff: Lach, D. E. (Fn. 73), ZIAS 2016, S. 293; Lach, D. E. (Fn. 74), S. 118.

80 Gudowska, B., Strusińska-Żukowska, J., *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz* [Gesetz über System der sozialen Versicherungen. Kommentar], Warszawa 2014, S. 326.

die Zeiträume der Ausübung der Pflege für den Erwerb von Leistungen in Rahmen des Systems der Arbeitsförderung unbeachtlich. Arbeitsfondbeiträge haben die gleiche Beitragsgrundlage wie Rentenversicherungsbeiträge, allerdings werden Arbeitsfondbeiträgen nicht von den Familien- und Pflegeleistungen umfasst (vgl. Art. 104 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. b, c und ca AFG). Die aktiven Formen der Arbeitsförderung sind für alle Arbeitslosen, unabhängig vom Grund ihrer Arbeitslosigkeit und somit auch für ehemalige Pflegepersonen, zugänglich.

#### D. Schlussbemerkungen

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die polnische Lösung hinsichtlich der sozialen Absicherung informeller Pflegepersonen einen, relativ umfassenden Schutz bietet, insbesondere auch im Vergleich mit der deutschen und österreichischen Rechtslage. Bezogen auf dem Einschluss der informellen Pflegepersonen in das System der Gesundheitsversorgung könnten die polnischen Regelungen sogar als Vorbild in Europa dienen. Dennoch gibt es Gründe, eine Reform dieser Regelungen zu fordern. Das gilt sowohl bezogen auf die Voraussetzungen des sozialen Schutzes als auch auf dessen Umfang.

Zunächst ergibt sich ein Reformbedarf aus der Voraussetzung, dass die Inanspruchnahme der Familien- und Pflegeleistungen und folglich auch die Beitragsentrichtung für die Rentenversicherung und das System der Gesundheitsversorgung durch Pflegepersonen von der vollständigen Aufgabe der Erwerbstätigkeit abhängig ist. Damit bleibt informellen Pflegepersonen die Möglichkeit der Ausübung einer zumindest geringfügigen, kurzfristigen oder gelegentlichen Erwerbstätigkeit selbst dann verschlossen, wenn diese mit der Pflegetätigkeit zu vereinbaren wäre. Deshalb ist der im Schrifttum geäußerten Ansicht zuzustimmen, wonach der Gesetzgeber eine langfristige Entfremdung der Pflegepersonen vom Arbeitsmarkt mit allen seinen negativen sozialen und wirtschaftlichen Folgen bewirkt<sup>81</sup>. *H.-J. Reinhard* schrieb sogar zutreffend von einem Risiko der sozialen Exklusion<sup>82</sup>. Dazu kommt die Situation auf dem Arbeitsmarkt: Angesichts des zu beobachtenden Defizits von Arbeitskräften ist die gesetzliche Forderung, jede Erwerbstätigkeit gänzlich aufzugeben, wirtschaftlich nicht rationell.

Unter Rückgriff auf die ausländischen Erfahrungen sollte man das Niveau der Absicherung am Grad der Pflegebedürftigkeit gemessen abstufen<sup>83</sup>, sodass eine Einbindung in die Rentenversicherung beispielsweise einen bestimmten Grad der Pflegebedürftigkeit oder einen bestimmten Zeitumfang der Pflege voraussetzt. Das sollte auch dann gelten, wenn die Aufnahme der Erwerbs-

---

81 Bakalarczyk, R., Wybrane problemy zabezpieczenia społecznego osób opiekujących się niesamodzielnymi bliskimi – wyzwania dla Sejmu VIII kadencji [Ausgewählte Probleme der sozialen Sicherung von informellen Pflegepersonen – Herausforderungen für den Sejm der VIII. Legislaturperiode], *Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka* Nr. 3/2016, S. 49; Bakalarczyk, R. (Fn. 2), S. 6 ff.

82 Reinhard, H.-J., Comparison [in:] Becker, U., Reinhard, H.-J. (Fn. 1), S. 598.

83 Lach, D. E. (Fn. 72), S. 92–109.

tätigkeit nur begrenzt möglich und nicht weiterhin ausgeschlossen ist. Dann könnte auch das zur Beitragsbemessung dienende Einkommen aus der Erwerbstätigkeit mit den Beiträgen ergänzt werden, welche sich aus dem Grad der Pflegebedürftigkeit oder Zeitumfang der Pflege ergeben. Dies ist umso wichtiger, wenn sich die Leistungen der Rentenversicherung, so wie in Polen, nach der Höhe der Beiträge richten, also die künftige Leistung unmittelbar von den einbezahlten Beiträgen abhängig ist und dementsprechend eine Einstellung der Erwerbstätigkeit im besten Fall<sup>84</sup> zur Folge hat, dass die Rente eine Mindestrente wird.

In diesem Kontext sollte man auch überlegen, ob der Erwerb des Rechtes an den Familien- und Pflegeleistungen vom Einkommenskriterium abhängig sein sollte. Es erscheint vorzugswürdig, dass *de lege ferenda* die Überschreitung des Einkommenskriteriums nur mehr die Höhe der Leistungen beeinflusst. Das könnte so erfolgen, wie es schon in Bezug auf das Familiengeld geregelt wurde (Art. 5 Abs. 3a FLG), wo der Grundsatz 1 zu 1 gilt (1 Zloty über dem Einkommenskriterium führt zu einer Kürzung der Leistung um 1 Zloty)<sup>85</sup>.

Auch die Begrenzung des Kreises von potentiell Berechtigten zu den Familien- und Pflegeleistungen (und folglich zur sozialen Absicherung) auf die nahen Familienmitglieder ist kritisch zu bewerten. Sie schließt nämlich alle anderen informellen Pflegepersonen aus: Schwägernte, Verwandten in der Seitenlinie, aber auch Nachbarn oder Freunde<sup>86</sup>. In diesem Zusammenhang muss angemerkt werden, dass in Anbetracht des vorgesehenen demografischen Wandels (in Polen sollen im Jahr 2050 auf 100 Personen im Alter zwischen 15–64 ca. 60 Personen im Alter über 65 Jahren kommen) die Rolle der informellen Pflegepersonen außerhalb der Familie wahrscheinlich bedeutsamer wird, nicht zuletzt wegen der sog. Singularisierung der Älteren und im Lichte der Einrichtung von Wohngemeinschaften<sup>87</sup>. Im Ergebnis spricht das für die Forderung, den Kreis der Personen mit Zugang zu den Familien- und Pflegeleistungen (und folglich zu der sozialen Absicherung) zu erweitern.

Notwendig ist es ferner, einen Schutz für informelle Pflegepersonen im Hinblick auf die Gefahr eines Unfalls bei oder im Zusammenhang mit der Durchführung von Pflegetätigkeiten zu gewährleisten. Dabei könnte man zwei Möglichkeiten erwägen: Zum einen können die Pflegepersonen – so wie es in der deutschen Pflegeversicherung geregelt wurde – in das System der Unfallversicherung eingeschlossen werden, wobei der Beitrag von den aktuellen Beitragszahlern der Rentenversicherung zu entrichten wäre. Zum anderen wäre eine Erweiterung des Katalogs denkbar, der in Art. 2 des Gesetzes über die Unfallversorgung hinsichtlich solcher Unfälle, die in besonderen Umstän-

84 Wenn zusätzliche Voraussetzungen des Alters (die Mindestrente richtet sich nämlich nur an die sog. älteren Versicherten, die vor dem 1.1.1949 geboren wurden) und der Beitragsjahre erfüllt sind, vgl. Art. 87 Abs. 1 des polnischen Rentenversicherungsgesetzes.

85 Lach, D. E. (Fn. 72), S. 165.

86 Bakalarczyk, R. (Fn. 81), S. 50; Lach, D. E. (Fn. 72), S. 163–164.

87 Dalichau, G., Förderung neuer Wohnformen – ambulant betreute Wohngruppen nach dem PNG, Gesundheit und Praxis Nr. 2/2013.

den entstanden sind, vorgesehen ist. Dieses Gesetz regelt die Leistungen der sozialen Entschädigung; in Anbetracht der sozialen Rolle und der Bedeutung der informellen Pflege scheint es gerechtfertigt, die Unfälle und Berufskrankheiten, die im Zusammenhang mit der Ausübung der Pflege entstanden sind, in seinem Rahmen abzusichern.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die in Art. 71 Abs. 2 Nr. 9 *in fine* AFG bestimmte Voraussetzung, wonach eine informelle Pflegeperson das Recht auf das Arbeitslosengeld nur dann erwerben kann, wenn der Verlust ihres Rechtes zu den Familien- und Pflegeleistungen durch den Tod des Pflegebedürftigen, der gepflegt war, verursacht wurde, zu rigoros erscheint. Man sollte die Fälle einbeziehen, in denen ein Wechsel in der Person des/der Pflegebedürftigen stattfindet, z. B. aufgrund besonderer emotionaler oder physischer Anstrengung, wegen einer Erschöpfung der Pflegeperson oder auf Wunsch des/der Pflegebedürftigen. Das ist umso wichtiger, als es im polnischen Recht an einer Regel wie dem § 39 SGB XI fehlt, der Pflegepersonen die Möglichkeit zu einem Urlaub und damit eine gewisse Entlastung einräumt.

## Maßnahmen zur Steigerung des Schutzniveaus im singapurischen Arbeitsrecht – Ein Update

### Inhaltsübersicht

- A. Maßnahmen zur Steigerung des Schutzniveaus
  - I. Kreis der Berechtigten
  - II. Sozialleistungen
  - III. Reform des Kündigungsschutzes
- B. Ausbau des Employment Claims Tribunals
  - I. Online Express-Gericht
  - II. Aufwertung der Zuständigkeit
- C. Zusammenfassung

Der Nimbus von Singapur als moderne Großstadt und Drehscheibe für panasiatischen Geschäft ist ungebrochen. Gerade in der Digitalisierung und der Nutzung von künstlicher Intelligenz gilt Singapur weltweit als Innovator und steht hierbei im Wettbewerb mit China. Das in Kürze in Kraft tretende Freihandelsabkommen wird dabei der EU und Singapur wirtschaftlich neuen Schwung verleihen. Quelle des Fortschritts dieses rohstoffarmen Stadtstaats sind die hohe Anzahl an gut ausgebildeten Fachkräften. Für Unternehmen aus Europa ist es daher essentiell auf arbeitsrechtliche Herausforderungen in Singapur eingestellt zu sein. Gleichwohl das Arbeitsrecht in Singapur in der Vergangenheit besonders unternehmerfreundlich und liberal ausgerichtet war, konnten die Arbeitnehmer den Fokus der Regierung immer mehr in Richtung eines höheren Schutzniveaus lenken. Als Vorreiter bei Internet und Digitalisierung verfolgt die Regierung in Singapur in Kooperation mit Justiz und freier Wirtschaft aber auch den Ansatz möglichst umfassend Technologie und deren Vorteile in die Rechtspraxis einfließen zu lassen – seit Januar 2019 können Streitigkeiten vor den Employment Claims Tribunals online eingereicht, verhandelt bzw. geschlichtet werden.<sup>1</sup> Chief Justice of Singapore *Sundaresh Menon* betonte in einer Rede im Januar 2019, dass sich das Verständnis davon, wie ein Streit beigelegt werden sollte, auch durch die Technologie verändern würde.<sup>2</sup> So haben Fortschritte in den Bereichen Datenanalyse, künstliche Intelligenz und Quantencomputer begonnen, die maschinengestützte Gerichtsentscheidung zur Realität werden zu lassen.<sup>3</sup> Wurde in einem ersten Beitrag<sup>4</sup> noch die »Einführung des Employment Claims Tribunals« vorgestellt, haben

---

1 Vgl. *State Courts Singapore*, online abrufbar unter: [www.statecourts.gov.sg/CJTS#!/index1](http://www.statecourts.gov.sg/CJTS#!/index1) (19.03.2019).

2 *Menon*, Response by Chief Justice Sundaresh Menon, Opening of the Legal Year 2019, Montag, 7. Januar 2019, online abrufbar: [www.supremecourt.gov.sg/Data/Editor/Documents/chief-justice-sundaresh-menon--address-at-the-opening-of-the-legal-year-2019.pdf](http://www.supremecourt.gov.sg/Data/Editor/Documents/chief-justice-sundaresh-menon--address-at-the-opening-of-the-legal-year-2019.pdf) (19.03.2019).

3 *Menon*, Response by Chief Justice Sundaresh Menon, Opening of the Legal Year 2019, Montag, 7. Januar 2019, online abrufbar: [www.supremecourt.gov.sg/Data/Editor/Documents/chief-justice-sundaresh-menon--address-at-the-opening-of-the-legal-year-2019.pdf](http://www.supremecourt.gov.sg/Data/Editor/Documents/chief-justice-sundaresh-menon--address-at-the-opening-of-the-legal-year-2019.pdf) (19.03.2019).

4 *Brinkmann*, ZIAS 2017, 76, 85.

sich mittlerweile zahlreiche Anpassungen ergeben. Dieser Beitrag knüpft daran an und gibt als ein zweiter Teil einen Überblick über besonders relevante Änderungen und Entwicklungen im singapurischen Arbeitsrecht.

### A. Maßnahmen zur Steigerung des Schutzniveaus

Mit der am 20.11.2018 verabschiedeten Employment (Amendment) Bill 2018<sup>5</sup> ergeben sich zahlreiche Anpassungen am Employment Act (hiernach: »EA«)<sup>6</sup> und am Employment Claims Act 2016 (hiernach: »EC«) die zum April 2019 in Kraft treten.

#### I. Kreis der Berechtigten

Der EA findet nach wie vor nicht nur für singapurische, sondern auch für ausländische Mitarbeiter Anwendung. In der Vergangenheit sah das Gesetz nur eine Privilegierung von Arbeitskräften mit geringerem Einkommen vor (bis 4500 Singapur Dollar, umgerechnet etwa 3000 Euro).<sup>7</sup> Der singapurische Gesetzgeber hat den Anwendungsbereich der Normen hier ausgeweitet. Der EA bezieht nicht mehr nur einfache Arbeitnehmer, sondern auch Arbeitnehmer in leitenden Positionen ein – nunmehr sind alle Arbeitsverhältnisse, auch die von Managern und Führungskräften mit einem monatlichen Einkommen von mehr als 4500 Singapur Dollar, erfasst.<sup>8</sup> Laut Regierungsangaben umfasst diese Gruppe etwa 430 000 Menschen in Singapur.<sup>9</sup> Gleichwohl sind nach wie vor Seeleute, Hausangestellte und Beamte ausgeschlossen, da für sie aufgrund der Art ihrer Arbeit andere, spezifische Vorschriften einschlägig sind.<sup>10</sup>

#### II. Sozialleistungen

Ebenso wurde das Gesetz systematisch so angepasst, dass zahlreiche (soziale) Leistungen für alle Mitarbeiter in Singapur gelten, etwa Regeln zum Jahresurlaub, zu Krankheitstagen und zum Erziehungsurlaub. Diese Leistungen gelten für die im vorigen Abschnitt genannten Manager und Führungskräfte nunmehr von Gesetzes wegen, sodass hinsichtlich der üblichen vertraglichen Vereinbarungen Anpassungsbedarf bestehen kann. Bei Been-

5 Employment (Amendment) Bill, Bill No. 47/2018, online abrufbar unter: <https://sso.agc.gov.sg/Bills-Supp/47-2018/Published/20181002?DocDate=20181002> (18.03.2019).

6 Employment Act (Chapter 91), online abrufbar unter: <https://sso.agc.gov.sg/Act/EmA1968> (18.03.2019). Zur leichteren Unterscheidung wurde die bis zum April 2019 gültige Fassung des EA als a. F. respektive die neue als n. F. bezeichnet.

7 Section 2 (2) EA a. F.

8 Section 2 (f) Employment (Amendment) Bill.

9 *Ministry of Manpower*, Changes to the Employment Act from 1 April 2019 to cover all employees and enhance dispute resolution and provide business flexibility, online abrufbar: [www.mom.gov.sg/newsroom/press-releases/2018/1120-changes-to-the-employment-act-from-1-april-2019-to-cover-all-employees-and-enhance-dispute-resolution-and-provide-business-flexibility](http://www.mom.gov.sg/newsroom/press-releases/2018/1120-changes-to-the-employment-act-from-1-april-2019-to-cover-all-employees-and-enhance-dispute-resolution-and-provide-business-flexibility) (20.03.2019).

10 Vgl. *TAFEP/Ministry of Manpower*, Changes to the Employment Act with effect from 1 April 2019, S. 7, online abrufbar: [www.mom.gov.sg/~media/mom/documents/speeches/2018/guide-to-employment-act-changes-1-april-2019.pdf](http://www.mom.gov.sg/~media/mom/documents/speeches/2018/guide-to-employment-act-changes-1-april-2019.pdf) (20.03.2019).

digung des Arbeitsverhältnisses ist ein Verfall des Resturlaubs nicht mehr möglich.<sup>11</sup> Das Gesetz sieht vor, dass der Arbeitnehmer im Falle einer Entlassung das Recht hat, etwaigen nicht genommenen Jahresurlaub ausbezahlt zu bekommen.<sup>12</sup> Ausgenommen davon sind Fälle von Resturlaub bei fristloser Entlassung.<sup>13</sup>

### *III. Reform des Kündigungsschutzes*

Auch im Rahmen der Entlassung bzw. Kündigung ist der Gesetzgeber aktiv geworden und hat das Schutzniveau erhöht. Zunächst hat sich für Manager und Führungskräfte das verpflichtende Minimum der Dienstzeit, bevor eine Kündigungsschutzklage erhoben werden kann (bei fristgerechten Kündigungen), von einem Jahr auf sechs Monate verkürzt.<sup>14</sup>

Weiterhin wurde der Kündigungsbegriff erweitert. Zuvor waren hierunter lediglich (ordentliche oder außerordentliche) Kündigungen des Dienstvertrags eines Arbeitnehmers durch seinen Arbeitgeber verstanden.<sup>15</sup> Der Begriff der Kündigung soll in Zukunft jedoch alle unfreiwilligen Austritte erfassen. Nach der neu gefassten Definition wird unter »Entlassung« die Kündigung des Dienstvertrags zwischen einem Arbeitgeber und einem Arbeitnehmer auf Initiative des Arbeitgebers, mit oder ohne Vorankündigung und aus wichtigem oder anderem Grund verstanden.<sup>16</sup> Dabei schließt die Definition auch den Austritt eines Arbeitnehmers ein, wenn der Arbeitnehmer eine überwiegende Wahrscheinlichkeit nachweisen kann, dass er nicht freiwillig gekündigt hat, sondern aufgrund eines Verhaltens oder Unterlassens oder eines Verhaltens oder Unterlassens durch den Arbeitgeber dazu gezwungen wurde.<sup>17</sup> Ziel dieser Umstellung ist, dass der Arbeitgeber den Arbeitnehmer nicht zu einer Eigenkündigung drängen kann. Bei Aufhebungsverträgen ist demnach mit besonderer Vorsicht und Genauigkeit zu dokumentieren. Eine vorsichtige Planung zur Risikominimierung ist für den Arbeitgeber essentiell.

## **B. Ausbau des Employment Claims Tribunals**

### *I. Online Express-Gericht*

Seit dem Gesetz zu Ansprüchen aus Arbeitsverhältnissen (»Employment Claims Bill«)<sup>18</sup> verfügt Singapur über Employment Claims Tribunals, die eine Sonderstufe unter der 1. Stufe der singapurischen Gerichtsbarkeit einnehmen und eine Art »Express-Gericht« zur schnellen und kostengünstigen Streitbei-

11 Section 14 Employment (Amendment) Bill; Section 88A (8) EA n. F.

12 Section 88A (8) EA n. F.

13 Section 88A (8) EA n. F.

14 Section 2A (a) EA n. F.

15 Section 2 (1) EA a. F.

16 Section 2 (1) EA n. F.

17 Section 2 (1) EA n. F.

18 Employment Claims Act 2016 (No. 21 of 2016), online abrufbar unter: <https://sso.agc.gov.sg/Act/ECA2016> (18.03.2019).

legung darstellen.<sup>19</sup> Nach wie vor Voraussetzung für eine Anhörung vor dem Employment Claims Tribunal ist ein vorherig durchgeführtes Schlichtungsverfahren bei der Mediationsstelle Tripartite Alliance for Dispute Management. Seit Januar 2019 hat Singapur den Weg in Richtung einer noch stärkeren Einbindung von Technologie in die arbeitsrechtliche Praxis gewählt. Parteien vor Employment Claims Tribunals können ab dann Klagen und andere Dokumente online über das Gemeinschaftssystem der Gerichte (Community Justice and Tribunals System, CJTS) einreichen, Streitigkeiten verhandeln und schlichten lassen.<sup>20</sup>

Dabei zeichnet sich das System im Wesentlichen durch zwei Schlüsselfaktoren<sup>21</sup> aus:

1. »Convenience«<sup>22</sup> – Einfache Bedienbarkeit, papierfrei und 24-stündige Erreichbarkeit

Mit dem System können rund um die Uhr einfache Forderungen und Dokumente eingereicht werden sowie der Fortgang des Verfahrens überwacht werden.

2. »E-Negotiate«/»E-Mediate«<sup>23</sup>

Ohne den Besuch eines Gerichtsgebäudes können online Verhandlungen geführt und Vergleiche erzielt werden. Dies verspricht eine noch einmal erhöhte Effizienz, sodass zeitaufwändige, umständliche Wege zu Gerichten wegfallen.

## I. Aufwertung der Zuständigkeit

Diese Art Arbeitsgericht wird durch die o. g. Gesetzesnovelle weiter aufgewertet. Zuvor war die Zuständigkeit noch insoweit verteilt, als das gehaltsbezogene Streitigkeiten den Employment Claims Tribunals und Kündigungsschutzklagen (wrongful dismissal claims) dem Arbeitsministerium (Ministry of Manpower) enumerativ zugewiesen waren.<sup>24</sup> War ein Arbeitnehmer der Überzeugung er wäre ohne berechtigten Grund gekündigt worden und wollte sich gegen diese Kündigung wehren, stand ihm der Weg über das Arbeitsministerium offen. Nunmehr soll die Zuständigkeit des Employment Claims Tribunals auch alle Streitigkeiten über Entlassungen eines Arbeitnehmers ohne

19 Siehe schon *Brinkmann*, ZIAS 2017, 76, 85.

20 Vgl. *State Courts Singapore*, online abrufbar unter: [www.statecourts.gov.sg/CJTS/#/index1](http://www.statecourts.gov.sg/CJTS/#/index1) (19.03.2019).

21 *State Courts Singapore*, Using the Community Justice and Tribunals System (CJTS), online abrufbar: [www.statecourts.gov.sg/cws/ECT/Pages/Using-the-Community-Justice-and-Tribunals-System.aspx](http://www.statecourts.gov.sg/cws/ECT/Pages/Using-the-Community-Justice-and-Tribunals-System.aspx) (21.03.2019).

22 *State Courts Singapore*, Using the Community Justice and Tribunals System (CJTS), online abrufbar: [www.statecourts.gov.sg/cws/ECT/Pages/Using-the-Community-Justice-and-Tribunals-System.aspx](http://www.statecourts.gov.sg/cws/ECT/Pages/Using-the-Community-Justice-and-Tribunals-System.aspx) (21.03.2019).

23 *State Courts Singapore*, Using the Community Justice and Tribunals System (CJTS), online abrufbar: [www.statecourts.gov.sg/cws/ECT/Pages/Using-the-Community-Justice-and-Tribunals-System.aspx](http://www.statecourts.gov.sg/cws/ECT/Pages/Using-the-Community-Justice-and-Tribunals-System.aspx) (21.03.2019).

24 Siehe dazu *Brinkmann*, ZIAS 2017, 76, 83 f.

berechtigten Grund umfassen.<sup>25</sup> Demnach geht die Regierung den Weg wichtige Streitigkeiten aus einer Hand zu lösen. Folgerichtig entscheidet das Employment Claims Tribunal in nahezu sämtlichen Streitigkeiten von Arbeitnehmern, sodass zeitaufwändigere, funktional verschiedene Verfahren verhindert werden und eine prozessökonomische, höhere Spezialisierung eintritt. Dies ist für Arbeitnehmer als auch für Arbeitgeber von Vorteil. Zu beachten ist, dass es den Parteien nicht möglich ist, sich durch Rechtsanwälte in dem Verfahren vertreten zu lassen. Dies soll der Vereinfachung des Verfahrens dienen.

### C. Zusammenfassung

Die Gesetzesänderungen können nach *Otto von Giercke* als ein weiterer Tropfen sozialen Öls auf das singapurische Arbeitsrecht verstanden werden. Die Rechtsschutzmöglichkeiten werden folgerichtig ausgeweitet und damit vereinfacht. Typisch für Singapur sind dabei die scharfen Konsequenzen, die Verstöße gegen den EA nach sich ziehen. Arbeitgebern muss für die Zukunft klarwerden, dass nunmehr deutlich mehr Mitarbeiter von den Regeln des EA profitieren werden. Konsequenz ist die voranschreitende Zentralisierung der arbeitsrechtlichen Streitigkeiten bei dem Employment Claims Tribunal.

Durch die günstigeren Regeln für zahlreiche Arbeitskräfte und die Nutzung moderner Technologien zur Streitbeilegung ist insbesondere Arbeitgebern zu empfehlen sich auf die Veränderungen zeitnah einzustellen. Ratsam ist es sich mit den Neuerungen detailliert auseinanderzusetzen und den Anpassungsbedarf für relevante Arbeitsverträge zu überprüfen.

---

25 Vgl. Section 3 (a), 3 (c) and Explanatory Statement (c), Employment (Amendment) Bill.

*Prof. Dr. Hans-Joachim Reinhard, Fulda<sup>1</sup>*

## **Veränderte Familienstrukturen und Soziale Sicherheit**

Konferenz des Europäischen Instituts für Soziale Sicherheit (EISS)  
26.–27. September 2019, Zürich<sup>2</sup>

### **Inhaltsübersicht**

- A. Veränderte Familienstrukturen: die Rahmenbedingungen
- B. Veränderte Familienstrukturen und Soziale Sicherheit
- C. Veränderte Familienstrukturen jenseits der nationalen Sozialversicherung
- D. Junge Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler
  - I. Rolle der Familienpflege im niederländischen Sozialrecht
  - II. Die neue Richtlinie für die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben
  - III. Der neue Anspruch auf Freistellung für Väter in der Schweiz
  - IV. Neue Familienmodelle und Sozialrecht in Italien

Vom 26.–27. September fand die 51. Konferenz des Europäischen Instituts für Soziale Sicherheit an der Universität Zürich statt, an der, wie die Dekanin der Rechtsfakultät *Prof. Brigitte Tag* in ihrer Begrüßungsansprache ausführte, etwa 26000 Studierende eingeschrieben sind, davon ca. 6000 in Rechtswissenschaft. Der Präsident des EISS *Prof. Franz Marhold (Wirtschaftsuniversität Wien)* verlieh seiner Freude darüber Ausdruck, dass die Schweiz wieder eine stärkere Rolle im EISS spielt. Mit dem EFESE-Programm widmet sich das EISS der Förderung junger Wissenschaftler, die im Bereich des Sozialrechts forschen möchten.

### **A. Veränderte Familienstrukturen: die Rahmenbedingungen**

In seinem kurzen Einführungsreferat wies *Prof. Thomas Gächter (Universität Zürich)* auf die sich wandelnden Familienstrukturen hin, etwa durch geänderte Geschlechterrollen, bessere Ausbildung und höheres Einkommen für Frauen, Zunahme der nichtehelichen und gleichgeschlechtlichen Partnerschaften, Regenbogenfamilien andere Beschäftigungsmodelle (z. B. durch Digitalisierung) und den Einfluss der Migration. Welche wirtschaftlichen Abhängigkeiten sollten sozial abgesichert werden, welche persönlichen Umstände sollten durch das System der sozialen Sicherheit gefördert werden und sollte die soziale Sicherung weiterhin auf dem Familienrecht beruhen oder sollte man sie unabhängig davon nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den sie ersetzt definieren?

Unter dem Titel »The redistribution functions of the family and their interrelation with social security« erläuterte *Ass. Prof. Wim Van Lancker (Centre for Sociological Research, KU Leuven)*, dass die Familienfrage längst ein Bestandteil der sozialen Frage geworden ist und einen wichtigen Platz in der Debatte über

---

<sup>1</sup> Der Verfasser ist Co-Präsident der Deutschen Sektion des EISS.

<sup>2</sup> Die Folien der Beiträge können unter <http://eiss-zurich2019.ch> eingesehen werden.

die Krise und die Entwicklung der Systeme der sozialen Sicherung eingenommen hat. Es gebe einmal die Umverteilung durch die Familie und zum anderen durch Steuern und Transfers (allgemein: den Wohlfahrtsstaat). Es werde beklagt, dass der Wohlfahrtsstaat »soziales Kapital« und Solidarität innerhalb und zwischen den Familien verdränge. Es gebe aber starke Beweise für das Gegenteil: großzügigere Wohlfahrtsstaatsysteme, die den Älteren Mittel verschafften erhöhen die familiäre Solidarität. So sei die intergenerationelle Solidarität sowohl in den skandinavischen wie auch den mediterranen Wohlfahrtsstaaten groß, allerdings in verschiedenen Mustern: einmal in Geld und einmal in Zeit und es gebe Unterschiede in der Intensität der Unterstützung. Insgesamt habe sich das Armutsrisiko von den Älteren auf die Jüngeren verschoben. Die Familien würden immer individualisierter und der Einkommensschutz der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter verringere sich. Die Zielrichtung habe sich von einer Unterstützung des »breadwinner«-Modells verlagert zu einer Unterstützung der Teilnahme am Arbeitsmarkt mit Maßnahmen zur Kindererziehung und zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch steuerliche Anreize, Geld- und Dienstleistungen sowie Arbeitsfreistellungen. Die EU habe mit der »Parental leave«-Richtlinie von 2010, der »Work-life Balance«-Richtlinie von 2019 und den Barcelona-Zielen zur Kinderbetreuung von 2002 eine wichtige Rolle gespielt. Bei einem sozialen Investment müsse mehr Gewicht auf besser bezahlte, aber kürzere Arbeitsfreistellung gelegt werden als auf Leistungen an Kinder mit langen Zeiten der Freistellung. Für eine künftige Sozialpolitik müssten die diversen sich ändernden Familienmodelle mehr Beachtung finden.

## B. Veränderte Familienstrukturen und Soziale Sicherheit

Zunächst versuchte *Prof. Danny Pieters, (KU Leuven)* eine Typologie für Familienleistungen in Europa herauszuarbeiten. Er ging auf die historische Entwicklung ein und benannte verschiedene Gründe für die Einführung von Familienleistungen: die päpstliche Enzyklika »rerum Novarum« von 1891, wonach alle Arbeitnehmer einen Lohn nach ihren familiären Bedürfnissen erhalten sollten, was aber dazu führte, dass Arbeitgeber dann unverheiratete Arbeitnehmer bevorzugten oder die Stimulation der Geburtenrate und damit zugleich das Abhalten der Frauen vom Arbeitsmarkt. In neuerer Zeit gehe es zudem um die Vermeidung von Kinderarmut und sozialer Inklusion von Kindern durch Teilnahme an Ausbildung und öffentlichen Gesundheitsprogrammen. Außer der Schweiz und Liechtensteins haben alle Staaten des Europäischen Wirtschaftsraumes universelle Soziale Sicherungssysteme für Familienleistungen. Bisweilen seien Familienleistungen von Sozialhilfeleistungen nicht eindeutig abzugrenzen. Die Finanzierung sei sehr unterschiedlich, ebenso die Altersgrenzen für Kinder und die sonstigen Leistungsvoraussetzungen (z. B. Anzahl der begünstigten Kinder, familiäre Situation). Im Vergleich lasse sich im EWR nur die Gemeinsamkeit einer steuerfinanzierten Sozialleistung finden und alle Leistungen müssten immer im Zusammenhang mit anderen Unterstützungsleistungen (z. B. Steuervergünstigungen) gesehen werden.

In »Family benefit schemes in evolution? A comparative overview« wies *Terry Ward (Mutual Information System on Social Protection (MISSOC) Secretariat, Brüssel)* darauf hin, dass Familienleistungen erst in neuerer Zeit in das

MISSOC-System aufgenommen wurden. Die Vielfalt zwischen den Staaten sei enorm, wie er anhand von Vergleichstabellen illustrierte, aber es seien wenig Veränderungen mit Ausnahme der Leistungen für die Arbeitsfreistellung von Vätern, die in einigen Ländern in jüngster Zeit eingeführt wurden, zu verzeichnen.

*Prof. Ivana Vukorepa (University of Zagreb)* untersuchte die Auswirkungen veränderter Familienstrukturen auf die Renten, etwa im Bereich der intergenerationalen Solidarität bei der Finanzierung (Stichwort: Überalterung, Geburtenrückgang) und der inter- und intragenerationellen Umverteilung. Anhand der MISSOC-Tabellen sah sie weiterhin eine Notwendigkeit für Hinterbliebenenrenten. In Pay-as-you-go-Systemen gehe das gesamte angehäuften Kapital zugunsten der intergenerationalen Solidargemeinschaft verloren. In Defined-Contribution Systemen sei das akkumulierte Kapital vererbbar und werde an die Erben der Verstorbenen ausgezahlt. Es sei die Frage erlaubt, welches System »fairer« sei. Wichtig sei zudem, die Einkommenseite zu erhöhen, etwa durch Einbeziehung aller Einkommen ohne Rücksicht auf Herkunft oder Höhe in die Bemessungsgrundlage. Schließlich erscheine unausweichlich, dass das Rentenalter für kommende Generationen erhöht werden müsste.

*Ann-Helen Bay (Oslo Metropolitan University)* beschäftigte sich mit der Frage, ob mit der Vereinbarkeit von Beschäftigung und Familie ein Trend zu verzeichnen ist, der weg geht von den Familienleistungen hin zu Dienstleistungen und Freistellung von der Beschäftigung für Eltern. Traditionell bestand auch in Norwegen das Modell des männlichen Alleinverdieners, in dem Frauen gegen den Verlust des Ernährers durch abgeleitete und ergänzende Hinterbliebenenrenten gesichert waren. Seit den späten 1980er Jahren wurden Freistellungsmöglichkeiten für Eltern ausgebaut, nämlich 46 Wochen bezahlte Freistellung und eine Quote für Väter. Ebenso wird eine bezahlte Freistellung gewährt, wenn das Kind krank ist. Schließlich existieren Angebote der Unterbringung für alle Kinder ab dem ersten Lebensjahr. Der Anteil der erwerbstätigen Frauen sei daher von 43,3 % (1972) auf 65,5 % (2015) deutlich gestiegen. Bei der Rentenreform von 2011 wurden einerseits großzügige Regelungen für Kindererziehungszeiten eingeführt, andererseits Hinterbliebenenleistungen für Hinterbliebene unterhalb des Rentenalters sowie ergänzende Hinterbliebenenleistungen als Zuschlag zur Altersrente beibehalten wurden. Dieses Rätsel könne man nur mit dem traditionellen Vermächtnis erklären und mit den Umverteilungswirkungen, die die Abschaffung gesonderter Leistungen für Geschlechterrollen zeitweilig hätten. Außerdem habe die Konstellation der politischen Parteien keine andere Lösung zugelassen.

### **C. Veränderte Familienstrukturen jenseits der nationalen Sozialversicherung**

*Dr. Bernhard Spiegel (Bundesministerium für Arbeit, Soziale Angelegenheiten, Gesundheit und Verbraucherschutz, Wien)* erläuterte anhand der geschichtlichen Entwicklung und verschiedener Beispiele die Regelungen der Koordination von Familienleistungen. Ausgangspunkt war die Verordnung 3/1959, die von einem Wanderarbeitnehmer ausging, der wegen Erwerbstätigkeit in einen anderen Mitgliedstaat verzieht und die Familie weiterhin im Heimatstaat verbleibt. Inzwi-

schen habe sich die Situation stark verändert. Beide Elternteile seien sehr mobil und wanderten möglicherweise in verschiedene Mitgliedstaaten. Die Kinder verbleiben bei den Großeltern im Heimatstaat, die Eltern lassen sich scheiden, finden neue Partner und die Bindung an die Kinder wird schwächer. Die nationale Gesetzgebung könne mit diesen Konstellationen nicht umgehen. Dies könne dazu führen, dass die Wanderarbeitnehmer benachteiligt werden oder es zu Doppelleistungen komme.

Die Verordnung 883/2004 versucht, diese Diskrepanz zu lösen. Außerhalb der Europäischen Union könnten dies Sozialversicherungsabkommen regeln, doch stehen Familienleistungen gewöhnlich nicht im Fokus dieser Abkommen. Angesichts der Bandbreite von Leistungen sei es bisweilen schwierig eine Abgrenzung zu ziehen. Nach der Definition in Art. 1 (z) Verordnung 883/2004 sind »Familienleistungen« alle Sach- oder Geldleistungen zum Ausgleich von Familienlasten, mit Ausnahme von Unterhaltsvorschüssen und besonderen Geburts- und Adoptionsbeihilfen nach Anhang I. Die Mechanismen der Koordination und der Zuständigkeit folgen einem bestimmten Schema: Staat der Erwerbstätigkeit, Wohnsitzstaat, Staat der Rente gewährt. Ergeben sich Differenzen zwischen den zuständigen Staaten, ist ein Zuschlag zu entrichten. Probleme gebe es etwa bei geschiedenen oder gleichgeschlechtlichen Partnerschaften oder Patchworkfamilien. Somit müsse immer die Familie als Ganzes betrachtet werden um den zuständigen Staat herauszufinden. Problematisch sei zudem die Berechnung des Unterschiedsbetrages.

In jüngster Zeit sei deshalb unter anderem eine Diskussion über die unterschiedliche Kaufkraft der Familienleistungen entbrannt. Gerade in Mittel- und Westeuropa sind die Beträge relativ hoch und könnten etwa in Bulgarien oder Rumänien einen Gutteil des Familieneinkommens ausmachen. Österreich hat die Gesetzgebungsrunde mit einer Indexierung der Familienleistungen eröffnet. Bislang würde das dem TFEU widersprechen. Allerdings hat der Europäische Gerichtshof C-308/14 in »Commission against UK and Brexit Package« eine mittelbare Diskriminierung bei Familienleistungen durch das Erfordernis eines Aufenthaltstitels bereits gebilligt. Ebenso wird der Gerichtshof darüber entscheiden müssen, ob eine Indexierung gegen Art. 67 VO 883/2004 verstößt. Es gibt gute Argumente dafür und dagegen.

Generell erscheint eine Reform der Verordnung 883/2004 angezeigt. Die EuGH-Rechtsprechung habe die Rechtslage unübersichtlich gemacht; es gibt mehrere Dispute und ungelöste Fragen. Einige Lösungsansätze schlagen vor, die Zuständigkeit stets auf den Mitgliedstaat zu verlagern, in welchem das Kind seinen Wohnsitz hat, aber auch die Indexierung der Leistungen. Es existiert inzwischen ein Vorschlag der Kommission (vom 13.02.2016, COM (2016) 815 final) sowie eine Diskussion im Rat während der Präsidentschaft von Malta, Estland und Bulgarien. Eine Allgemeine Abstimmung im Rat am 21.06.2018 (Doc. 10295/18) endete mit 5 Gegenstimmen und 3 Enthaltungen. Im Europäischen Parlament (Berichterstatter G. Balas) gab es einen Bericht des Ausschusses für Beschäftigung und Soziale Angelegenheiten am 20.11.2018, im Plenum am 11.12.2018. Unter der rumänischen Präsidentschaft fand ein Trilog statt; es wurde hart daran gearbeitet, die unterschiedlichen Meinungen zusammenzuführen und ein Kom-

promissvorschlag für den Rat erarbeitet. Dieser wurde am 29.03.2019 mit 8 Gegenstimmen am 29.03.2019 und 3 Enthaltungen von Coreper ((Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (AStV)) abgelehnt. Es folgte der Versuch die Erste Lesung im Europäischen Parlament abzuschließen. Diese wurde nicht angenommen und die Entscheidung am 18.04.2019 mit 291 zu 284 Stimmen auf das nächste Europäische Parlament vertagt.

## D. Junge Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler

Das EISS unterstützt Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftler auf mehrfache Weise. Bei den Tagungen bietet es ihnen ein Forum, ihre Arbeiten einem wissenschaftlichen Publikum vorzustellen. Diesmal konnten vier dieser Arbeiten berücksichtigt werden.

### I. Rolle der Familienpflege im niederländischen Sozialrecht

Unter dem Titel »Family Care First – The role of family care in Dutch social security law« ging *Femke de Kievit (PhD researcher Utrecht University)* auf die Pflege nach dem Care and Social Support Act 2015 ein. Pflege bezieht sich auf Personen, die grundsätzlich noch unabhängig zuhause leben können, die aber Hilfe für Verrichtungen des täglichen Lebens benötigen. Pflege zuhause nach dem Social Support Act ist darauf ausgerichtet, dass die Selbständigkeit und ein unabhängiges Leben gewahrt bleiben. Betroffene sind gehalten sich bei ihrer Gemeinde zu melden. Es sind in erster Linie die Familien verantwortlich für die Pfleger kranker oder beeinträchtigter Verwandter. Es wird auf mehr (intergenerationeller) Solidarität gesetzt und mit der Tendenz gebrochen, dass sich die Leute erheblich auf die Regierung verlassen um Hilfe zur Pflege zu erhalten.

Personen, die zusammenleben sollten sich gegenseitig unterstützen, meist in Form von Hilfe im Haushalt. Es seien aber mittlerweile viele Gerichtsverfahren zu diesem Thema anhängig. Gebe es jemanden im Haushalt, der diese gewöhnliche Hilfe leisten könne, bestehe kein Anspruch auf einen Pflegedienst der Sozialen Sicherheit. Über all das, was über diese gewöhnliche Hilfe hinausgeht, wird ein Feststellungsverfahren durchgeführt um zu ermitteln, ob die Familie gewillt ist informelle Pflege zu leisten. Die Gemeinde kontaktiert dazu die hilfeschende Person und richtet an die Familie einen moralischen Appell informelle Pflegeleistungen zu übernehmen. Wenn sich allerdings die Familienmitglieder weigern informelle Pflegeleistungen zu erbringen, liegt es –anders als bei der gewöhnlichen Hilfe- in der Verantwortung der Gemeinde Pflegeleistungen anbieten, wodurch eine Wahlfreiheit bei der informellen Pflege gewährleistet ist. Jedoch ist anzumerken, dass die Feststellungsverfahren zum Bedarf an gewöhnlicher und informeller Hilfe sehr zeit- und kostenintensiv sind.

### II. Die neue Richtlinie für die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben

*Miguel De la Corte (Gender Equality Unit European Commission)* stellte die neue Richtlinie (EU) 2019/18/EU zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/18/EU

des Rates vom 20. Juni 2019 vor, die am 1. August 2019 in Kraft getreten ist und von die Mitgliedstaaten innerhalb von drei Jahren in nationales Recht umgesetzt werden muss. Ziel der Richtlinie ist die Verbesserung der Situation der Frauen durch bessere und gleichmäßig verteilte Maßnahmen der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben.

Besonderes Augenmerk wird auf die Rechte der Väter gelegt und Anreize für sie die Beschäftigung zu unterbrechen. Neu ist zudem der Ansatz, den gesamten Lebenszyklus einzubeziehen. Dazu wurde für Väter nunmehr auf der Ebene der EU ein recht eingeführt die Beschäftigung für 10 Arbeitstage zu unterbrechen und Leistungen wie bei Krankheit zu beziehen. Die Mindestfreistellungszeit beträgt wie bisher 4 Monate, aber nunmehr sind 2 Monate nicht zwischen den Eltern teilen übertragbar. Bislang war dies nur 1 Monat. 2 Monate müssen angemessen vergütet werden und es wird ein Recht auf flexible Inanspruchnahme eingeräumt. Für Pflegepersonen besteht nunmehr ein Anspruch auf 5 Freistellungstage im Jahr, aber es wird keine finanzielle Kompensation gewährt.

Bei Erziehung von Kindern bis zu 8 Jahren und für Pflegepersonen besteht jetzt ein Recht eine Reduzierung der Arbeitszeit zu verlangen sowie flexible Arbeitszeiten sowie Arbeit außerhalb des Arbeitsplatzes. Die Arbeitgeber müssen eine Anfrage erörtern und eine Ablehnung begründen. Es besteht Kündigungsschutz und Schutz gegen Diskriminierung. Die bisher erworbenen Rechte aus der Beschäftigung bleiben gewahrt. Da Regelungen bereits in mehreren Mitgliedstaaten bestehen sind die Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten besonders bei der Elternzeit und den flexiblen Arbeitsbedingungen hoch, weniger wegen der geringen Anzahl von Tagen und der fehlenden finanziellen Kompensation bei dem Anspruch der Freistellung wegen Pflege eines Angehörigen. Jedoch genügt eine gute Gesetzgebung allein nicht. Erforderlich sind ein Umdenken bei der Frage der Gleichstellung, ein arbeitnehmerfreundlicher Arbeitsplatz und ein Ausbau der Betreuungsdienste.

### *III. Der neue Anspruch auf Freistellung für Väter in der Schweiz*

Der Zufall wollte es, dass gerade an dem Tag, an dem *MLaw Michael E. Maier (Rechtswissenschaftliches Institut Universität Zürich)* referierte ein neues Gesetz über die Freistellung von Vätern verabschiedet wurde. Die Freistellung von Müttern wurde 1945 in einem Referendum beschlossen, aber es dauerte 60 Jahre bis am 1. Juli 2005 eine Leistung bei Mutterschaft eingeführt wurde. Die Höhe der Leistung liegt bei 80 % des vormaligen Einkommens für maximal 98 Tage (14 Wochen) ab dem Zeitpunkt der Entbindung mit einer Begrenzung auf 196 CHF. Die Mutter muss vor der Entbindung mindestens neun Monate in der Alters- und Hinterlassenenversicherung versichert gewesen sein, davon mindestens fünf Monate in einem Beschäftigungsverhältnis. Zum Zeitpunkt der Entbindung darf sie weder beschäftigt noch selbständig tätig gewesen sein.

Der Oberste Gerichtshof verneinte in einem Urteil vom 15. September 2014 (BGE 140 I 305) einen Anspruch der Väter auf eine bezahlte Freistellung mit dem Argument, dass die Regelung zugunsten der Frau auf biologischen Gegebenheiten beruhe, weil diese sich von der Entbindung erholen müssten. Gegenwärtig

gibt es für Väter nur einen bezahlten Tag der Freistellung am Tag der Geburt des Kindes (Art. 329 Abs. 3 OR).

2017 startete eine Bundesinitiative, die eine bezahlte Freistellung von mindestens vier Wochen zum Ziel hat. Wie im Fall der Freistellung wegen Mutterschaft sollte die Finanzierung über Beiträge erfolgen und die Leistungen und sonstigen Voraussetzung sollten identisch sein mit denen bei Mutterschaft. Am 27. September wurde dieser Vorschlag endgültig angenommen, aber mit dem Wermutstropfen einer Beschränkung auf zwei Wochen anstatt der angestrebten vier Wochen. Doch die Verfechter sitzen schon in den Startlöchern um bei nächster Gelegenheit eine Verlängerung durchzusetzen.

#### *IV. Neue Familienmodelle und Sozialrecht in Italien*

*Dr. Giovanna Pistore, PhD (Universität Padua)* erläuterte zunächst das Gesetz 76/2016 über die Regelung von gleichgeschlechtlichen Gemeinschaften und Regeln des Zusammenlebens. Dieses hat Auswirkungen auf Hinterbliebenenleistungen und Freistellungen für Hilfe für Personen mit Behinderungen. Gleichgeschlechtliche Verbindungen unterliegen denselben Regelungen wie Ehen, sofern eine Eintragung in einem Register erfolgt. Es entstehen aber keine rechtlichen Bindungen zu den Verwandten des anderen Partners. Hinterbliebenenleistungen werden nicht nur an den Ehegatten gewährt, sondern auch an unversorgte Eltern über 65 Jahren ohne weitere Leistungsansprüche sowie unverheiratete erwerbsunfähige Geschwister, die finanziell vom Verstorbenen abhängig waren. Hier kann es wegen des Auseinanderfallens von Familienrecht und Sozialrecht zu Diskriminierungen kommen. Eine Elterschaft gleichgeschlechtlicher Verbindungen ist ebenfalls nicht anerkannt, was zu Problemen einer Diskriminierung führen kann, wenn die pflegebedürftige Person das Kind des Partners oder der Partnerin ist oder dessen Elternteil. Insgesamt sollte im Sozialrecht von der Befarffssituation ausgegangen werden und nicht von der rechtlichen Situation, die sich aus dem Familienrecht ergibt.

### **Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dieses Heftes**

Abbate, Tania, ehem. Mitarbeiterin des Max-Planck-Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik, Abteilung für ausländisches und internationales Sozialrecht, München, Funzionario amministrativo, Ministero dell'Interno, Bologna · Brinkmann, Pascal, Rechtsanwalt, Singapur · Chesalina, Olga, Dr., Mitarbeiterin des Max-Planck-Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik, Abteilung für ausländisches und internationales Sozialrecht, München · Hohnerlein, Eva Maria, Dr., wissenschaftliche Referentin am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, Abteilung für ausländisches und internationales Sozialrecht, München · Lach, Daniel Erik, Prof. UAM Dr. habil. LL.M. (EUV), Fakultät für Recht und Verwaltung der Adam-Mickiewicz-Universität, Lehrstuhl für Arbeits- und Sozialrecht · Reinhard, Hans-Joachim, Prof. Dr., Hochschule Fulda, Dekan Sozialrecht und Privatrecht

# Arbeitsrecht INTERNATIONAL



## Arbeitsrecht INTERNATIONAL

Das Fachmodul für grenzüberschreitendes Arbeitsrecht: Mit dem großen **Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht** von **Franzen/Gallner/Oetker**; Annuß/Kühn/Rudolph/Rupp, Europäisches Betriebsräte-Gesetz; Mauer, Personaleinsatz im Ausland; Gaul/Ludwig/Forst, Europäisches Mitbestimmungsrecht; Thüsing, European Labour Law; Fuchs/Cornelissen, EU Social Security Law; Braun/Wisskirchen, Konzernarbeitsrecht und der Europäischen Zeitschrift für Arbeitsrecht (EuZA), ab 2008.

Arbeitsrecht INTERNATIONAL ist nur in Kombination mit den Modulen Arbeitsrecht PLUS | PREMIUM und OPTIMUM erhältlich.

Infos und 4-Wochen-Test: [beck-shop.de/16626379](http://beck-shop.de/16626379)

► € 59,-/Monat  
(zzgl. MwSt., 6-Monats-Abo)

┌ JETZT  
4 Wochen  
kostenlos  
testen  
[beck-online.de](http://beck-online.de) └

Verlag C.H.BECK oHG, Wilhelmstraße 9, 80801 München | 166372