

Zugang zu Sozialleistungen: Reduzierung der Quote der Nichtinanspruchnahme

Zusammenfassung

Einleitung

Viele erhalten die Sozialleistungen, auf die sie einen Anspruch hätten, nicht. Die Leistungssysteme unterscheiden sich erheblich von einem EU-Mitgliedstaat zum anderen, wobei die „Nichtinanspruchnahme“ (oder „Nichtauszahlung“) in der gesamten EU allerdings gang und gäbe zu sein scheint. In dieser Studie wird das Ausmaß der Nichtinanspruchnahme untersucht und ein Erklärungsversuch unternommen. Außerdem befasst sich die Studie mit der Frage, wie dieses Problem gelöst werden kann; hierzu werden Fallstudien aus 10 Mitgliedstaaten vorgestellt: Belgien, Estland, Finnland, Frankreich, Italien, Niederlande, Österreich, Rumänien, Slowakei und Vereinigtes Königreich.

Dabei steht die Nichtinanspruchnahme monetärer Sozialleistungen im Mittelpunkt, mit denen Menschen in kritischen Situationen unterstützt werden, darunter Leistungen in Verbindung mit Mindesteinkommen, Wohnung, Gesundheit, Alter, Heizung, Kindern, Arbeitslosigkeit, Behinderung und Pflegebedürftigkeit. In der Studie werden der Umfang und die Anspruchskriterien für den Bezug der Leistungen, die von den Regierungen festgelegt werden, als gegeben angesehen.

Politischer Kontext

Leistungen werden von Regierungen aus bestimmten Gründen eingeführt bzw. erbracht, etwa zur Verhinderung von Armut oder zur Gewährleistung des Zugangs zu grundlegenden Gütern und Dienstleistungen. Wenn die Leistungen bei den Menschen, für die sie gedacht sind, nicht ankommen, werden diese Ziele verfehlt.

Unabhängig von den Zielen, die bei der Leistungserbringung von der Regierungen zugrunde gelegt werden, ist die Reduzierung der Quote der Nichtinanspruchnahme auch ein Beitrag zu den Zielen auf Ebene der EU. Die Europäische Kommission hat „Fairness, Armutsbekämpfung und Chancengleichheit“ in ihren integrierten Leitlinien zur Unterstützung der Strategie Europa 2020 zu einer Priorität erklärt. In diesem Zusammenhang heißt es: „Die Sozialschutzsysteme sollten so gestaltet werden, dass alle anspruchsberechtigten Personen aufgenommen werden können.“ Wenn manche einen Leistungsanspruch geltend machen, andere jedoch nicht, entsteht Ungerechtigkeit, insbesondere dann, wenn sich diejenigen, die die Leistung nicht bekommen, in äußerst prekären Situationen befinden.

Die Reduzierung der Quote der Nichtinanspruchnahme kann insofern zu den Beschäftigungszielen der Strategie Europa 2020 beitragen, als dadurch Leistungen, die zur

Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt gedacht sind, in stärkerem Maße in Anspruch genommen werden. Sie trägt aber auch zur Verwirklichung der Ziele des Sozialinvestitionspakets der EU bei. Erstens kann dadurch langfristig verhindert werden, dass höhere Kosten für die Gesellschaft und die Wirtschaft entstehen, indem der Zugang zu Versorgungsleistungen, Lebensmitteln, Wohnungen und Gesundheitsversorgung erleichtert wird. Zweitens kann die Bewältigung dieser Probleme aufgrund dessen, dass die Nichtinanspruchnahme das Ergebnis aufwändiger Antragsverfahren und unklarer Anspruchskriterien ist, dazu führen, dass die Leistungssysteme nicht nur effektiver, sondern auch effizienter werden.

Wichtigste Erkenntnisse

Erfassung der Quote der Nichtinanspruchnahme

In dieser Studie werden aktuelle Schätzungen der Nichtinanspruchnahme in 16 Mitgliedstaaten erfasst, die sich im Hinblick auf ihre wohlfahrtsstaatliche Gestaltung erheblich voneinander unterscheiden. In der Studie heißt es, dass die Nichtinanspruchnahme in den übrigen 12 Mitgliedstaaten mit großer Wahrscheinlichkeit ebenfalls ein Problem darstellt. Schätzungen zufolge gibt es in jedem der genannten Mitgliedstaaten mindestens eine Leistungsart, die mehr als ein Drittel der Menschen, die einen Anspruch darauf hätten, nicht erhalten. Die Nichtinanspruchnahme stellt in Bezug auf ein breites Leistungsspektrum ein Problem dar und ist nicht auf bedürftigkeitsorientierte Leistungen beschränkt.

Erklärungen für die Nichtinanspruchnahme

Die Nichtinanspruchnahme durch Menschen in kritischen Situationen in völlig unterschiedlichen Zusammenhängen kann vor allem durch folgende Faktoren erklärt werden:

- Mangel an Informationen: Mangel an Wissen oder falsche Vorstellungen von der Leistung, dem Anspruch oder dem Antragsverfahren;
- Kostenaufwand oder Komplexität des Zugangs: Hemmschwellen aufgrund der Komplexität des Antragsverfahrens oder mangelnde Ressourcen wie Zeit, die Fähigkeit, sich im System zurechtzufinden, oder die Fähigkeit, sich zum Fürsorge- oder Arbeitsamt zu begeben;
- soziale Hindernisse: Stigma oder empfundenes Stigma – manchmal in Verbindung mit den Bedingungen, die an eine Leistung oder an das Antragsverfahren geknüpft sind, Stolz oder mangelndes Vertrauen in Institutionen.

Empfehlungen für die Politik

Die Vielzahl der Gründe für die Nichtinanspruchnahme legt nahe, dass auch die Vorgehensweisen zur Bewältigung des Problems der Nichtinanspruchnahme möglicherweise genauso vielfältig sein und mehrere Strategien gleichzeitig verfolgt werden müssen. Aus den Fallstudien lassen sich gewisse Erkenntnisse ziehen, die nachstehend näher beschrieben werden.

Verbesserung der Verwaltungsverfahren

- Leistungen sollten möglichst automatisch ausgezahlt werden, ohne dass dies explizit beantragt werden muss. Die Einrichtung, die Zugriff auf die entsprechenden Daten zur Bewertung des Anspruchs hat, kann die Leistungsauszahlung möglicherweise auch am besten verwalten. Ansonsten können Datenbanken so verknüpft werden, dass die Privatsphäre geschützt wird.
- Durch einfache, transparente, stabile und leicht zugängliche Leistungskriterien kann die Nichtinanspruchnahme ebenfalls verringert werden. Politische Entscheidungsträger sollten sich jedoch vor dem Umkehrschluss hüten; denn wenn die Leistungskriterien nur dadurch gekennzeichnet sind, dass sie einfach und die Daten problemlos verfügbar sind, wird das mit der Leistung verfolgte Ziel möglicherweise verfehlt.
- Proaktive Verwaltungssysteme können bei der Reduzierung der Quote der Nichtinanspruchnahme eine wichtige Rolle spielen, indem Menschen, die möglicherweise einen Leistungsanspruch besitzen, benachrichtigt werden. Dazu gehört auch, dass eine Information erfolgt, wenn bestimmte Lebensumstände eintreten oder wenn die Anspruchskriterien sich ändern.
- Die meisten Leistungssysteme wurden konzipiert, bevor die Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) im großen Stil genutzt wurden, und sie wurden nur schrittweise und allmählich angepasst. Wenn die Systeme insgesamt im Zusammenhang mit IKT neu durchdacht werden, werden dadurch Anträge möglicherweise überflüssig, oder die Systeme lassen sich proaktiver gestalten.
- Durch Online-Antragsverfahren kann die Quote der Nichtinanspruchnahme ebenfalls verringert werden, wenn der Kostenaufwand für die Anträge aufgrund der Zeitersparnis und der nicht mehr notwendigen Anfahrt zum Amt sinkt; dadurch können auch die Verwaltungskosten verringert werden. Gruppen ohne Zugang zu IKT müssen allerdings auch weiterhin unterstützt werden.
- Antragsverfahren, die über das Sozialamt eingeleitet werden, sind stigmatisierungsanfällig: neben der Möglichkeit, Anträge online zu stellen, könnte die Entkoppelung der Leistungsanträge von der Sozialhilfe eine Lösungsmöglichkeit darstellen.
- Menschen, die ihre Ansprüche nicht geltend gemacht haben, können wichtige Informationen dazu bereitstellen, wie Antragsverfahren zugänglicher gemacht werden können.
- Die Nichtinanspruchnahme sollte als Standardkomponente bei einer Folgenabschätzung von Leistungen angesehen werden.

Bereitstellung der richtigen Information zur richtigen Zeit

- Eine Information über die verschiedenen Leistungen und Anspruchskriterien ist nicht immer ausreichend. Manchmal ist es vielleicht erforderlich, auch darüber zu informieren, wo und wie bestimmte Leistungen beantragt werden müssen, oder Menschen aktiv bei der Beantragung zu unterstützen oder ihnen die Möglichkeit zu geben, mehr über Ansprüche allgemein in Erfahrung zu bringen.
- Die Verbreitung genauer Informationen auch über nicht bestehende Leistungsansprüche sowohl für potenzielle Leistungsempfänger als auch für Dienstleister, die Menschen weiterverweisen, können helfen, Verwaltungskosten einzusparen und Frustrationen infolge abschlägig beschiedener Anträge sowie Beurteilungsfehler zu vermeiden.
- Leistungen, für die auf lokaler Ebene ein Leistungsanspruch besteht, werden möglicherweise nicht in Anspruch genommen, wenn sie Teil einer komplexen, fragmentierten Leistungsstruktur sind. Neben lokalen Websites können nationale Websites, auf denen Menschen ihren Anspruch auf kommunale Leistungen überprüfen und Anträge stellen können, den Zugang zu den Leistungen verbessern.
- Kreativität ist gefragt, wenn Menschen, die ihre Ansprüche nicht geltend gemacht haben, erreicht werden sollen; dabei muss mehr getan werden, als nur diejenigen zu kontaktieren, die bereits mit den öffentlichen Stellen in Verbindung stehen. Auch wenn zunächst nur eine kleine Zahl von Menschen erreicht wird, kann dies aufgrund des Multiplikatoreffekts den Einsatz von Ressourcen rechtfertigen, denn die Informationen dringen in neue soziale Netzwerke vor.
- Es ist wichtig, Kommunalverwaltungen für diese Thematik zu sensibilisieren, denn sie kennen die besonders gefährdeten Gruppen, die Leistungen in ihren Gemeinden nicht in Anspruch nehmen, eher. Für sie kann es möglicherweise einen besonderen Anreiz darstellen, die Quote der Nichtinanspruchnahme unter ihren Bürgern zu verringern, wenn die Leistungen durch die regionale oder nationale Regierung finanziert werden.
- Kontakte zwischen der öffentlichen Verwaltung, den lokalen Dienstleistern und Nichtregierungsorganisationen (NRO) sowie Gewerkschaften und Arbeitgebern können Menschen dabei unterstützen, ihre Leistungsansprüche geltend zu machen.
- Es ist wichtig, dass Organisationen wie Anbieter von Sozialwohnungen, Versorgungsunternehmen Telekommunikationsanbieter und Krankenversicherungen sich dessen bewusst sind, dass ihre Kunden möglicherweise einen Anspruch auf Leistungen haben, den sie nicht geltend machen. Durch die Bewältigung des Problems der Nichtinanspruchnahme können Zahlungsrückstände, das Sperren von Anschlüssen, Räumungsklagen oder den Wegfall des Versicherungsschutzes verhindert werden.

Weitere Informationen

Der Bericht „Access to social benefits: Reducing non-take-up“ (Zugang zu Sozialleistungen: Reduzierung der Quote der Nichtinanspruchnahme) ist abrufbar unter <http://eurofound.europa.eu/publications>.

Weitere Informationen erhalten Sie bei Hans Dubois, Forschungsbeauftragter, unter hdu@eurofound.europa.eu.