

Brüssel, den 12. November 2025  
(OR. en)

14905/25

---

---

**Interinstitutionelles Dossier:  
2022/0299 (NLE)**

---

---

**SOC 727  
EMPL 485  
ECOFIN 1459**

**VERMERK**

---

Absender:	Generalsekretariat des Rates
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Betr.:	Kernbotschaften des Ausschusses für Sozialschutz zur Umsetzung der Empfehlung des Rates für eine angemessene Mindestsicherung zur Gewährleistung einer aktiven Inklusion in den EU-Mitgliedstaaten - Billigung

---

Die Delegationen erhalten anbei die Kernbotschaften des Ausschusses für Sozialschutz zur Umsetzung der Empfehlung des Rates für eine angemessene Mindestsicherung zur Gewährleistung einer aktiven Inklusion in den EU-Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine Billigung auf der Tagung des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) am 1. Dezember 2025.

Der vollständige Bericht zur Mindestsicherung (Minimum Income Report, 2025), gemeinsam erstellt vom Ausschuss für Sozialschutz und der Europäischen Kommission, findet sich in Dokument 14905/25 ADD 1; die entsprechenden länderspezifischen Analysen finden sich in Dokument 14905/25 ADD 2.

## Der Bericht zur Mindestsicherung (2025)

### Übersicht über die Umsetzung der Empfehlung des Rates (2023) für eine angemessene Mindestsicherung zur Gewährleistung einer aktiven Inklusion in den EU-Mitgliedstaaten

Gemeinsamer Bericht des Ausschusses für Sozialschutz und der Europäischen Kommission,  
Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration

#### Kernbotschaften

- 1. Im Kontext der Folgen der Lebenshaltungskosten-Krise bereitet Armut nach wie vor vielen Europäerinnen und Europäern große Sorge.** Aus einer Eurobarometer-Umfrage (2025) geht hervor, dass 84 % der Europäerinnen und Europäer darüber besorgt sind, dass zu wenige Menschen in ihrem Land den Weg aus der Armut finden.<sup>1</sup> Armut ist mit der Würde des Menschen unvereinbar. Die Armut zu bekämpfen ist nicht nur eine ethische, sondern auch eine soziale Pflicht. Zudem ist es von entscheidender Bedeutung, den sozialen Zusammenhalt zu fördern, damit das Vertrauen in politische Institutionen gewahrt bleibt und unsere Gesellschaften resilienter werden. Auch aus wirtschaftlicher Sicht ist dies durchaus sinnvoll, da eine in ausreichendem Maße mit Kompetenzen ausgestattete und qualifizierte Erwerbsbevölkerung einen Beitrag zur Stärkung unserer Wettbewerbsfähigkeit darstellt. Außerdem hat Armut einen Preis. Beispielsweis verursacht sozioökonomische Benachteiligung von Kindern den Gesellschaften jährlich Kosten in Höhe von 3,4 % ihres BIP.<sup>2</sup>
- 2. Die Empfehlung des Rates (2023) für eine angemessene Mindestsicherung zur Gewährleistung einer aktiven Inklusion bedeutet einen Meilenstein für die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in der EU.** Mit dieser Empfehlung haben sich die Mitgliedstaaten auf gemeinsame wichtige Bestandteile erfolgreicher Maßnahmen im Bereich der Mindestsicherung geeinigt, im Hinblick darauf, gemeinsam einen Beitrag zur Minderung der Armut in der EU zu leisten. Sie haben die Vorteile des Ansatzes der aktiven Inklusion bekräftigt, bei dem Einkommensunterstützung, inklusive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

---

<sup>1</sup> Eurobarometer-Sonderumfrage 559, Investing in Fairness (2025).

<sup>2</sup> OECD, The economic costs of childhood socio-economic disadvantage in European OECD countries (Die wirtschaftlichen Kosten sozioökonomischer Benachteiligung von Kindern in europäischen OECD-Ländern), 2022.

und der Zugang zu Dienstleistungen kombiniert werden. Zudem haben sie im Hinblick darauf, in allen Lebensabschnitten ein Leben in Würde zu gewährleisten, das gemeinsame Ziel festgelegt, bis 2030 schrittweise ein angemessenes Niveau an Einkommensunterstützung zu erreichen. Soziale Aufwärtskonvergenz sollte dadurch gefördert werden.

3. Zwar **haben einige Mitgliedstaaten** – in einigen Fällen mit Unterstützung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und dem Europäischen Sozialfonds+ (ESF+) – **begonnen, die Empfehlung umzusetzen, und diesbezüglich Fortschritte erzielt**, jedoch **steht in diesem Stadium keine der Mindestsicherungsregelungen vollständig im Einklang mit den Bestimmungen der Empfehlung**. Zudem weichen, wenngleich die meisten der nationalen Reformen den Leitlinien der Empfehlung folgen, Mitgliedstaaten in einigen Fällen von den Grundsätzen der Empfehlung ab.
4. **In der Empfehlung werden zwar mehrere Ansätze zur Gewährleistung von Angemessenheit festgelegt, jedoch müssen die meisten Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen noch verstärken, um die Angemessenheit zu verbessern**. In Bezug auf die Armutsgefährdungsschwelle ist in der Empfehlung ein Ansatz skizziert. Im Durchschnitt erreichte im Jahr 2023 das verfügbare Einkommen Alleinstehender, die (mindestens) Mindestsicherung bezogen, 33,8 % des verfügbaren Medianeinkommens, wobei die Armutsgefährdungsschwelle bei 60 % des verfügbaren Medianeinkommens lag. Diese Zahl liegt bei Paaren mit zwei Kindern bei 37,9 % des verfügbaren Medianeinkommens. Etwa ein Drittel der Mitgliedstaaten verfügt über keine klare Methode für die Festlegung der Höhe der Einkommensunterstützung, und ein Drittel sieht keine regelmäßige Aktualisierung oder Indexierung vor. Anstrengungen zur Verbesserung der Methodik sowie zur regelmäßigen Indexierung oder Aktualisierung der Höhe der sollten verstärkt werden, um Angemessenheit zu gewährleisten.
5. **Sicherzustellen, dass Bedürftige Anspruch auf Leistungen haben, ist ebenso von entscheidender Bedeutung, wobei es nach wie vor Lücken bei der Abdeckung gibt**. Im Jahr 2023 bezogen in der EU 16,8 % der armen Menschen in Haushalten (quasi) ohne Erwerbseinkommen keine Sozialleistungen. Wenngleich es in allen Mitgliedstaaten weitgehend transparente Anspruchskriterien gibt, weisen diese insbesondere beim Wohnsitz, beim Alter und bei der Bedürftigkeitsprüfung Unterschiede auf. Dies deutet auf ausgeprägte und manchmal sogar wachsende Heterogenität bei der Definition der bedürftigen Gruppen hin.

6. **In allen Mitgliedstaaten liegt die Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen hoch, wodurch die Wirksamkeit von Mindestsicherungsregelungen verringert wird.** Eine Quantifizierung der Nichtinanspruchnahme ist jedoch schwierig, da es keinen einheitlichen validierten Ansatz für die Schätzung gibt. Sehr wenige Mitgliedstaaten prüfen das Niveau der Nichtinanspruchnahme regelmäßig. Schätzungen liegen, je nach Mitgliedstaat, zwischen 20 % und 50 %. Mehrere Mitgliedstaaten setzen Maßnahmen um, um die verschiedenen Ursachen der Nichtinanspruchnahme anzugehen, insbesondere durch Vereinfachung und Digitalisierung der Verfahren zur Beantragung sowie durch Erleichterung des Zugangs zu Informationen (online und offline), Zusammentragen von Daten von verschiedenen Stellen in einem umfassenden Informationssystem und Öffentlichkeitsarbeit, um potenzielle Bezugsberechtigte zu erreichen. Diese Initiativen müssen jedoch ausgeweitet werden, um die Nichtinanspruchnahme umfassender anzugehen.
7. **Die Mitgliedstaaten setzen ihre Anstrengungen zur Förderung inklusiver Arbeitsmärkte fort; unter anderem verstärken sie ihre Anstrengungen zur Gewährleistung einer mit Kompetenzen ausgestatteten und qualifizierten Erwerbsbevölkerung angesichts des Rückgangs der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter.** Reformen sind vorgeschlagen worden, um die Rolle der Mindestsicherungsleistung zur Unterstützung von Bezugsberechtigten bei der Teilnahme an aktiven Arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und der aktiven Arbeitsuche zu verbessern. Zu diesem Zweck haben Mitgliedstaaten Aktivierungsmaßnahmen erweitert und zugleich Aktivierungskriterien strikter gestaltet. Dies sollte von wirksameren aktiven Arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen begleitet sein, die sich gezielt an Bezugsberechtigte von Mindestsicherung richten und mit denen personalisierte Unterstützung bereitgestellt wird und nachhaltige Beschäftigungsergebnisse erzielt werden. Für politische Entscheidungsträger ist es wichtig, die Ursachen von Nichterwerbstätigkeit zu verstehen, um aktive Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen anzupassen und Personen in prekären Situationen zu erreichen. Sorgfältige Überwachung der strikteren Aktivierungskriterien ist erforderlich, um zu gewährleisten, dass sie nicht zu Armut und sozialer Ausgrenzung führen.

8. **Finanzielle Anreize, mit denen zur Aufnahme einer Beschäftigung ermutigt werden soll, sind in allen Mitgliedstaaten in die Mindestsicherungsregelungen aufgenommen worden; dennoch bestehen nach wie vor Lücken bei der Kapazität der Regelungen, Bezugsberechtigte zu unterstützen, sobald diese eine Beschäftigung aufnehmen.** In bestimmten Ländern führen mehr geleistete Arbeitsstunden nicht immer zu mehr verfügbarem Einkommen. Zusätzliche nichtfinanzielle Faktoren, beispielsweise die Verfügbarkeit von Ausbildung am Arbeitsplatz sowie hochwertige Beschäftigungsmöglichkeiten sind von entscheidender Bedeutung für die Erleichterung der Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Für einen erfolgreichen Übergang in die Beschäftigung ist eine schrittweise Einstellung der Rechte auf Sozialleistungen erforderlich; daneben müssen sowohl finanzielle als auch nichtfinanzielle Anreize geboten werden.
9. **Einige Mitgliedstaaten haben starkes Engagement bei der Erleichterung des Zugangs zu unterstützenden und wesentlichen Dienstleistungen gezeigt.** Zahlreiche Reformen sind zwar gebilligt worden, in einigen Ländern kann es jedoch sein, dass bestimmte Dienstleistungen für Bezugsberechtigte von Mindestsicherung aufgrund von Hindernissen wie Verfügbarkeit, Erschwinglichkeit oder geringer operativer Kapazitäten nicht leicht zugänglich sind. Erhebliche Lücken bestehen nach wie vor in Bereichen wie dem Zugang zu Kinderbetreuung, Gesundheitsversorgung, Wohnraum und Internetkonnektivität. Zudem fehlen in zahlreichen Mitgliedstaaten die Qualitätsstandards für die Dienstleistungen.
10. **Pläne für die soziale Inklusion werden typischerweise erarbeitet, nachdem eine Analyse des individuellen Bedarfs durchgeführt worden ist, um eine angemessene Mischung aus sozialen Diensten und aktiven Arbeitsmarktdiensten bereitzustellen.** Während etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten gezielte Pläne für die soziale Inklusion für Personen, die Mindestsicherung beziehen, eingeführt hat, gibt es nur in sechs Ländern – im Einklang mit der Empfehlung des Rates – entsprechende Rechtsvorschriften, diese Pläne innerhalb von drei Monaten bereitzustellen. Die Quote der Bezugsberechtigten, die tatsächlich von diesen Plänen erreicht werden, liegt nach wie vor niedrig.

11. **Starke Mindestsicherungsregelungen benötigen wirksame, partizipative und umfassende Governance-Prozesse.** Dafür sind operative Kapazitäten in ausreichendem Maße ebenso erforderlich wie Zusammenarbeit und Einbeziehung von Interessenträgern und die Festlegung robuster Überwachungs- und Bewertungsmechanismen. Bei der Gestaltung der Mindestsicherungsregelungen gibt es, je nach den nationalen Traditionen, Unterschiede. Robuste Governance-Mechanismen können dazu beitragen, Fragmentierung, Überschneidungen und Lücken zu verhindern, womit gewährleistet wird, dass die Bedürfnisse der am stärksten gefährdeten Gruppen berücksichtigt werden, unabhängig von der Gesamtstruktur des Sozialleistungssystems.
12. **Angesichts dieser Elemente ist der Ausschuss für Sozialschutz der Auffassung, dass weitere Anstrengungen erforderlich sind, um die Lücken, die im ersten gemeinsamen Bericht der Kommission und des Ausschusses für Sozialschutz über die Umsetzung der Empfehlung festgestellt wurden, anzugehen.** Damit soll ein Beitrag zu den Anstrengungen zur Bekämpfung von Armut und zur Verwirklichung des Ziels der EU, die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen bis 2030 um mindestens 15 Millionen zu verringern, geleistet werden. Dadurch wird zur Verbesserung der Resilienz unserer Gesellschaften und der Wettbewerbsfähigkeit unserer Volkswirtschaften beigetragen. Im Hinblick darauf, einen Beitrag zu diesen Anstrengungen zu leisten, werden die Kommission und der Ausschuss für Sozialschutz weiterhin die Maßnahmen der Mitgliedstaaten unterstützen und überwachen, insbesondere indem im Jahr 2028 ein neuer Bericht veröffentlicht wird, der Benchmarking-Rahmen für die Mindestsicherung fortlaufend verbessert wird und das Lernen voneinander im Ausschuss für Sozialschutz und in den Arbeitsgruppen (beispielsweise im Rahmen des Netzwerks für Mindestsicherung, MINET) erleichtert wird. Zudem sollen mit der geplanten ersten EU-Strategie zur Bekämpfung der Armut konkrete Initiativen vorgelegt werden, um ein erneuertes Engagement zur Bekämpfung von Armut in der EU zu unterstützen.