

Mindestsicherungssysteme: Überblick und Entwicklungstrends im EU-Vergleich

Marcel Fink (Univ. Wien)

Internationales Symposium
„Von einer kompensatorischen zu einer emanzipatorischen
Sozialpolitik in Europa“

Wien, 14.10.2011

Inhalt

- Mindestsicherungssysteme: Elemente & (Ideal-) Typen
- Ausgestaltungsformen im internationalen Vergleich
- Jüngere Entwicklungen
- Interpretation & Ausblick

Mindestsicherungssysteme: Elemente & (Ideal-)Typen

- Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Politik ab Ende des 19. Jh.: MIS im Sinn von Social Assistance vielfach & zunehmend nur „sekundäre“ Rolle.
- Wenig Arbeiten zum konzeptionellen internationalen Vergleich von MIS; Ausnahmen: Eardley et al. 1996; Gough et al. 1997.
- Elemente:
 - *Generelle MIS*: bedarfsgeprüfte Geldleistung an *alle* Bedürftigen (unabh. vom Alter etc.).
 - *Andere bedarfsgeprüfte* (oder auch universelle) Leistungen (z.B. Familienbeihilfen).
 - *Kategoriale* Leistungen für bestimmte Gruppen (z.B. Mindestpensionen).
 - *Gebundene* Leistungen für bestimmte Zwecke (z.B. Wohnbeihilfen).

Mindestsicherungssysteme: Elemente & (Ideal-)Typen

- Typen (Gough et al. 1997; Gough 2001) (1/2):
 - *Selective welfare systems*: die meisten Programme kategorial & bedarfsgeprüft; aber relativ generös; rights-based und national integriert (AUS, NZ).
 - *Welfare states with integrated safety nets*: Generelles MIS/Social Assistance (SA) national institutionalisiert und spielt vergleichsweise große Rolle; relativ generös; rights-based (IRE, Britain, CA).
 - *Dual social assistance schemes*: im MIS-Bereich dominieren kategoriale Systeme, werden aber durch ein generelles MIS-System als weiteres Sicherheitsnetz unterstützt (FR, BE, DE).
 - *Citizenship-based but residual systems*: Generelles MIS mit relativ generösen Leistungen; spielt aber faktisch vor dem Hintergrund des breiten Ausbaus anderer sozialstaatlicher Politiken eine vergleichsweise geringe Rolle (NL, nordische Länder mit Ausnahme von NO).

Mindestsicherungssysteme: Elemente & (Ideal-)Typen

- Typen (Gough et al. 1997; Gough 2001) (2/2):
 - *Decentralized, discretionary relief*: Starke Dezentralisierung bzw. dezentraler Gestaltungsspielraum; überdurchschnittlich hohe Leistungen aber wenige BezieherInnen (AT, CH, NO).
 - *Rudimentary social assistance systems*: einige wenige kategoriale Leistungen; oft regional/lokal organisiert; oft nicht staatlich organisierte „Armenfürsorge“; geringe Leistungen und Deckungsgrad (Südeuropa inkl. Türkei).
 - *Unique case of USA*: Sehr stark basierend auf kategorialen Leistungen; häufig stark stigmatisierend; geringe Leistungen; hohe Bedeutung von work-incentives.
 - *Unique case of Japan*: Zentralisiert aber stark diskretionär (hoher Interpretationsspielraum im Rahmen der Implementierung).

Mindestsicherungssysteme: Elemente & (Ideal-)Typen

- Achtung:
 - Diese „Typen“ formulieren de facto „Idealtypen“.
 - Entwicklungen während der letzten 15 Jahre veränderten Positionierung einzelner Länder.
 - In manchen Punkten zunehmende Konvergenz (??).
 - Neue Mitgliedsländer in Mittel- und Osteuropa:
 - Auffälligstes gemeinsames Merkmal: niedriger Ausbaugrad.

Ausgestaltungsformen im internationalen Vergleich

Jüngste umfassende empirische Untersuchungen zu MIS in Europa:

Hugh Frazer/Eric Marlier (October 2009). Minimum Income Schemes Across EU Member States; Synthesis Report; Overview based on the national reports prepared by the EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion.

Synthesis report & Länderberichte:

<http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent>

Ausgestaltungsformen im internationalen Vergleich

| | | | | |
|--|---|--|-----------|---------------------|
| Uprating Is there a clear mechanism for periodic review of MIS levels? | Yes, there is a clear mechanism and it is: | | | No, it is arbitrary |
| | Regular | Fairly regular | Irregular | |
| | BE, CY, DE ⁴⁰ , DK, ES, FR, FI, HU, IE, LU, LV, NL, PT, RO, SE, UK | CZ ⁴¹ , MT ⁴² , PL, SI, SK ⁴³ | BG, LT | AT, EE, EL, (IT) |

| | | | |
|--|--|---|------------------------------------|
| Rights basis To what extent are payments paid on a rights basis (i.e. fixed criteria) or on a discretionary basis? | Strictly rights based | Predominantly rights basis but with some discretionary elements | Substantial discretionary elements |
| | BG, DK, EE, FR, HU, (IT), LU, MT, NL, RO, SK | AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, IE, LT, LV, PT, SE, SI, UK | FI, PL |

Ausgestaltungsformen im internationalen Vergleich

| | | | |
|--|--|----------------|----------------------|
| Coverage | Fairly comprehensive | Partial | Very limited |
| How extensive is the coverage of people in need? | AT, BE, CY, CZ, DE, DK, ES, FI, FR, HU, IE, LU, NL, PT, RO, SE, SK, UK | BG, MT, PL, SI | EE, EL, (IT), LT, LV |

| | | | | | |
|--|---|--|--------------|---|--|
| Adequacy Is there a mechanism based on a (set of) clearly specified indicator(s) for establishing the level of payments? | Yes, there is a clear mechanism. It is based on: | | | | No, the level of benefits is set (mainly) on a subjective or arbitrary basis |
| | Median/Mean income or % of it (e.g. national relative poverty line) | Living standards (prices, absolute poverty line, basket of goods...) | Minimum wage | Other (see footnote) | |
| | BG, (IT) | CY, CZ, DE ³⁰ , PL, RO, SE, SI | ES, MT, NL | DK ³¹ , ES ³² , FI ³³ , HU ³⁴ , LT ³⁵ , LU ³⁶ , PT ³⁷ , UK ³⁸ | |

Ausgestaltungsformen im internationalen Vergleich

| | | | |
|---|---|--|--|
| Level of governance – policy decisions At what level are policy decisions (e.g. eligibility, level, time duration) MIS taken? | Exclusively or almost exclusively national | National and regional/local jointly | Exclusively or almost exclusively regional/local |
| | BE, BG, CY, CZ, DE ⁴⁸ , DK, EE, EL, FI, FR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, SI, SK, UK | DE ⁴⁹ , ES, PL, PT, RO, SE | AT, (IT), NL |
| Level of governance – delivery What level is responsible for organising the delivery of MIS? | Exclusively or almost exclusively national | National and regional/local jointly | Exclusively or almost exclusively regional/local |
| | FR, MT, SI | DE ⁵⁰ , EL, ES, IE, LU, PT, RO, SK ⁵¹ , UK | AT, BE, BG ⁵² , CY, CZ, DE ⁵³ , DK, EE, FI, HU, (IT), LT, LV, NL, PL, SE |

Ausgestaltungsformen im internationalen Vergleich

| | | | |
|---|-----------------------|--|---|
| Link to employment To what extent does the MIS cover people in employment as well as those out of work? | Out of work only | Almost exclusively out of work but in some very specific cases in-work as well | In and out of work |
| | DE ⁵⁴ , IE | AT, BE, BG, DK, EL, HU, MT, SI, SK | CY, CZ, DE ⁵⁵ , EE, ES, FI, FR, (IT), LT, LU, LV, NL, PL, PT, RO, SE, UK |

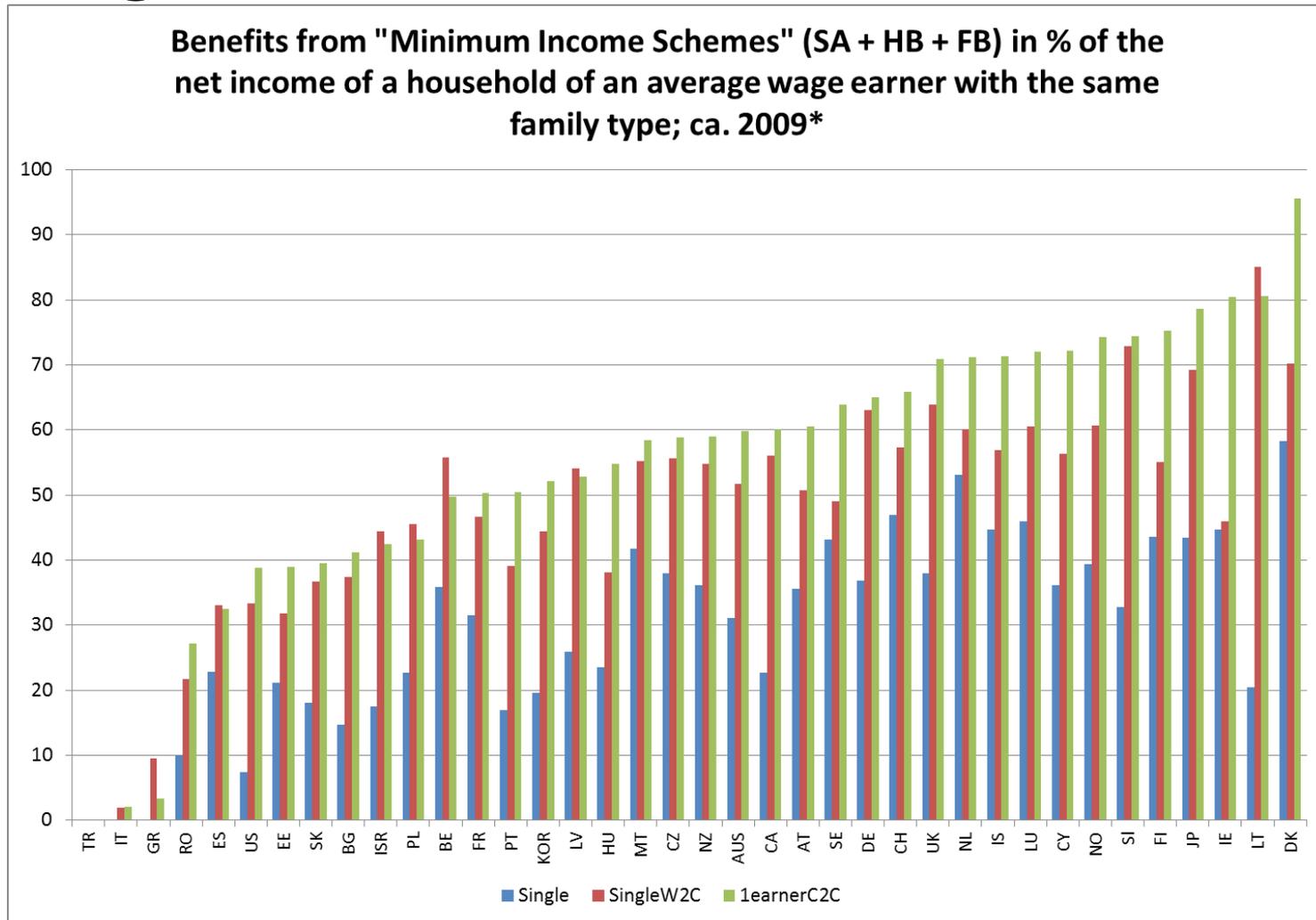
Ausgestaltungsformen im internationalen Vergleich

| | | | | |
|---|---------------------|---|--|------------------|
| Extent of role played by MIS in protecting people against poverty | | Extensiveness and degree of development of social protection system | | |
| | | Extensive and well-developed | Medium | Weak and limited |
| | Key role | DK, NL, UK | CY, ES, | |
| | Medium | BE, DE ⁵⁶ , FI, | CZ ⁵⁷ , HU, IE, RO, SK ⁵⁸ | |
| | Minor/residual role | AT ⁵⁹ , LU, MT | BG, EE, EL ⁶⁰ , (IT) ⁶¹ , LT, PL, PT, SI | LV ⁶² |

Ausgestaltungsformen im internationalen Vergleich

- Die Rolle von MIS betreffend „Armutsminderung“ basiert auf unterschiedlichen Elementen:
 - Leistungshöhe (absolut oder relativ gemessen).
 - Potentielle und effektive Reichweite von MIS (definierter AdressatInnenkreis und tatsächlich erreichter AdressatInnenkreis inkl. Frage von non-take-up).
 - Rolle anderer vorgelagerter sozialstaatlicher Leistungssysteme.
 - Besonders zur effektiven Reichweite liegen praktisch keine validen & aktuellen international vergleichbaren Daten vor!
 - ⇒ In der Folge insb. Infos zur Leistungshöhe & zur Zusammensetzung von MIS-Leistungen.
 - Berücksichtigt sind: Social Assistance (SA), Housing Benefits (HB), Family Benefits (FB).

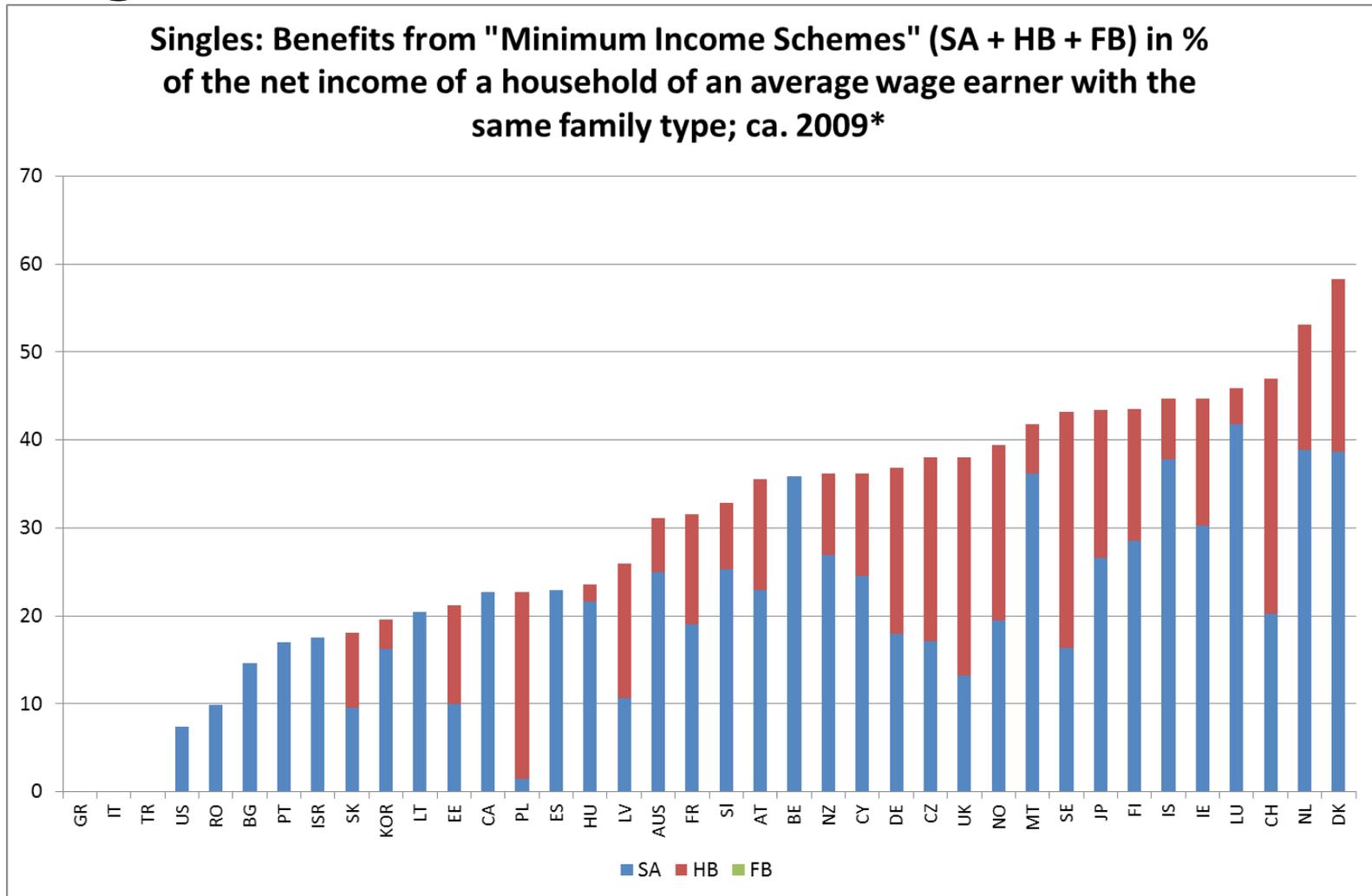
Leistungsniveaus im internationalen Vergleich



Source: National datafiles of OECD Benefits and Wages & own calculations.

* TR: 2008; CY: 2007.

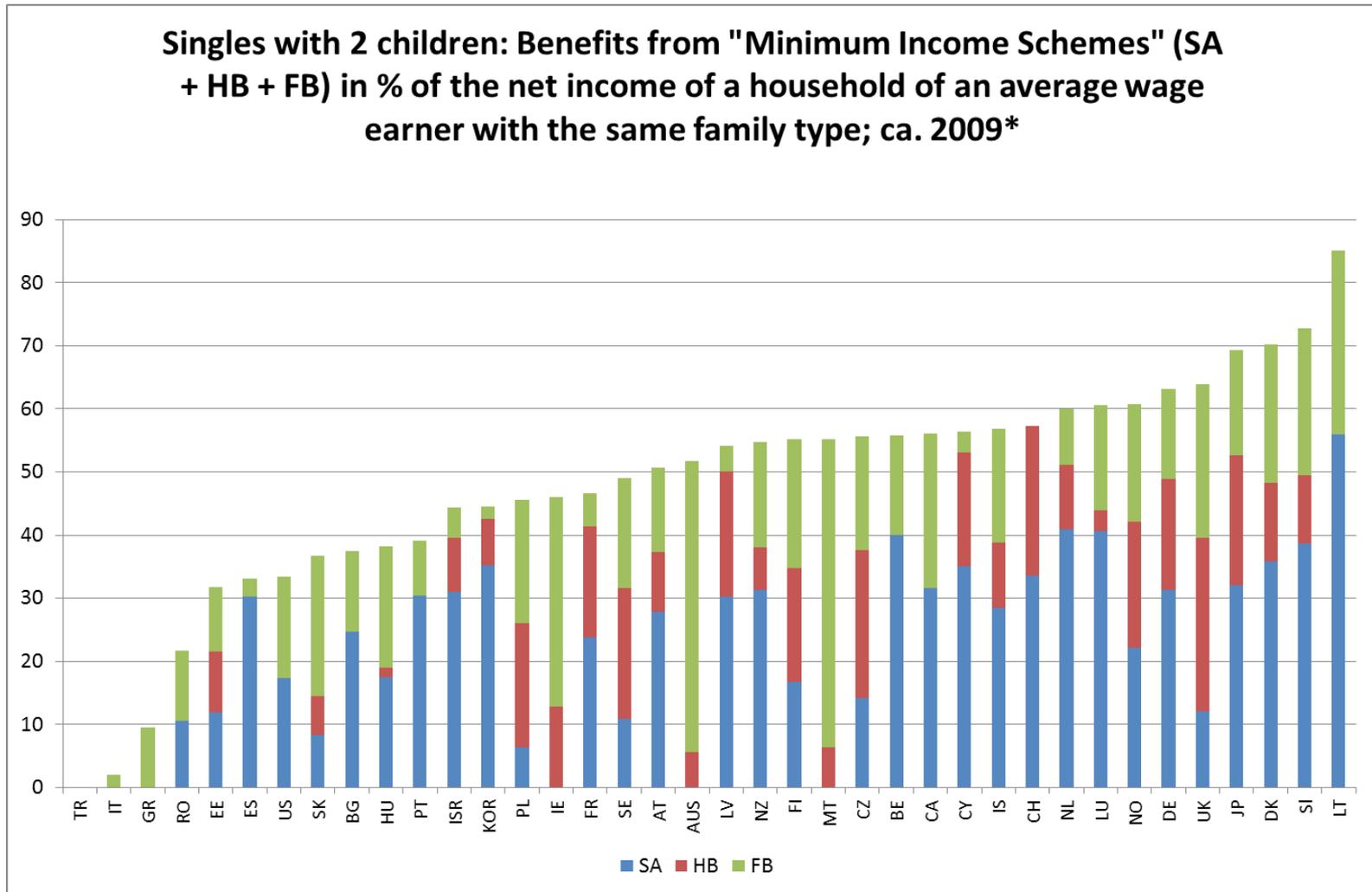
Leistungsniveaus im internationalen Vergleich



Source: National datafiles of OECD Benefits and Wages & own calculations.

* TR: 2008; CY: 2007.

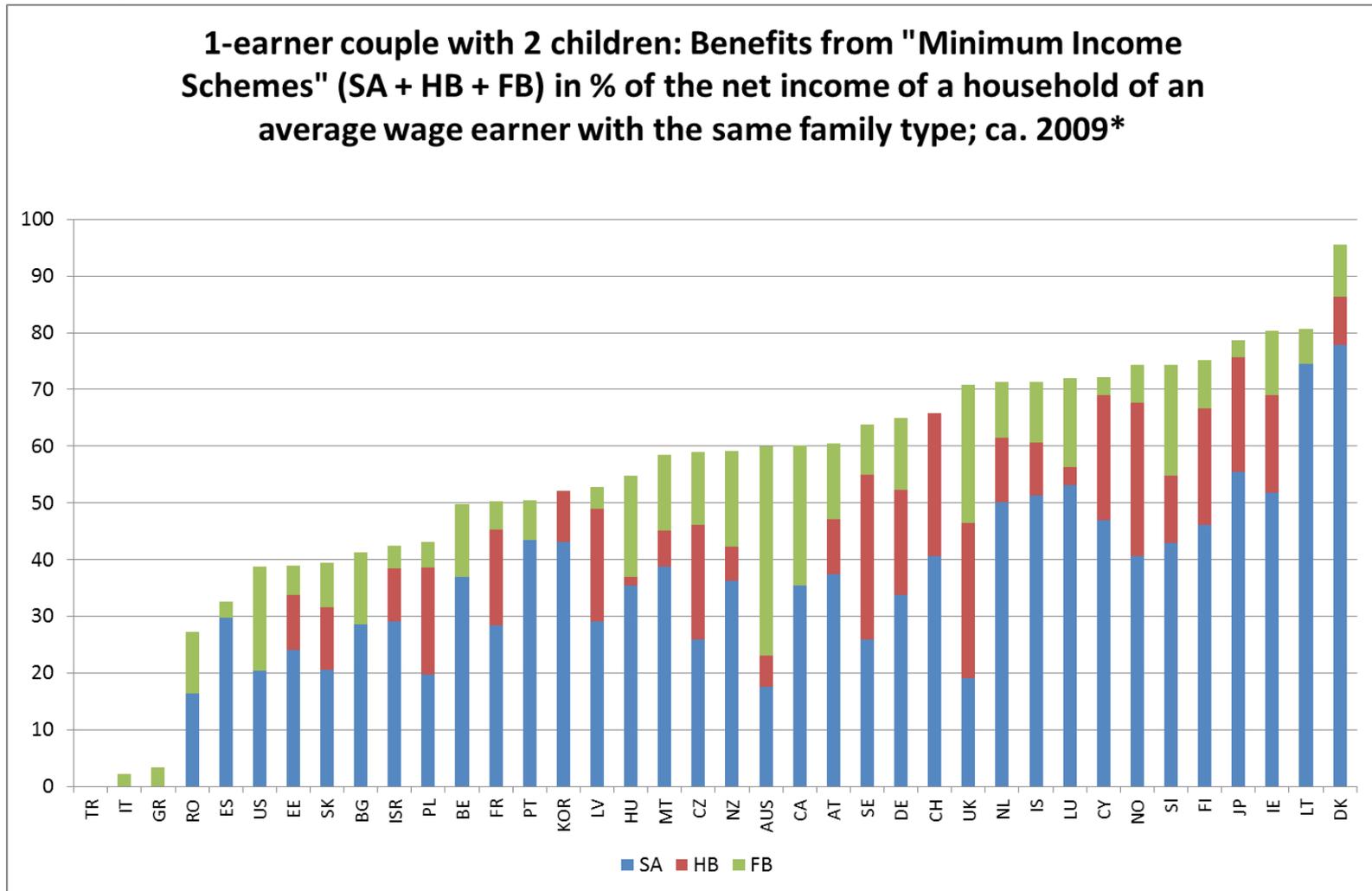
Leistungsniveaus im internationalen Vergleich



Source: National datafiles of OECD Benefits and Wages & own calculations.

* TR: 2008; CY: 2007.

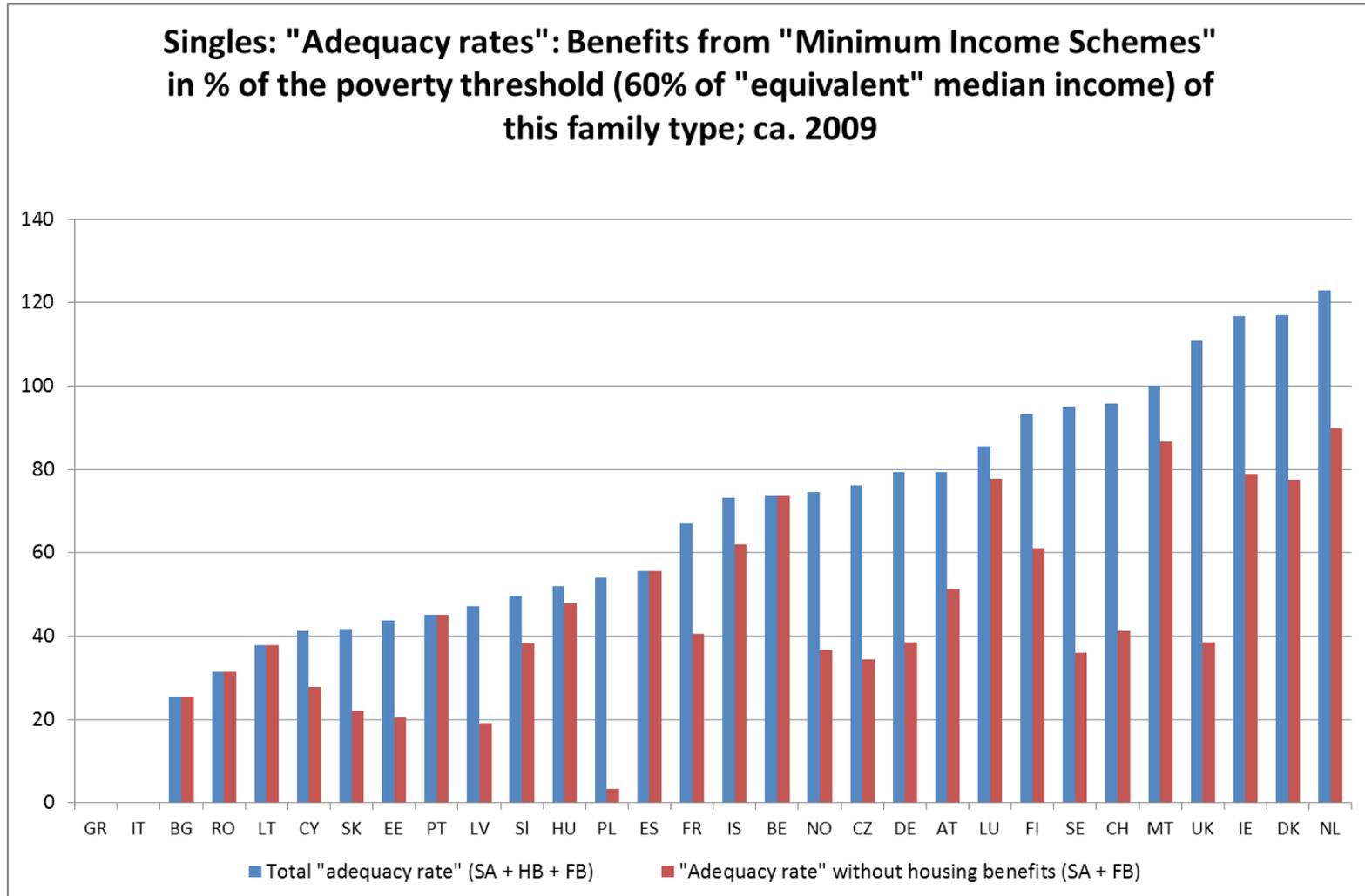
Leistungsniveaus im internationalen Vergleich



Source: National datafiles of OECD Benefits and Wages & own calculations.

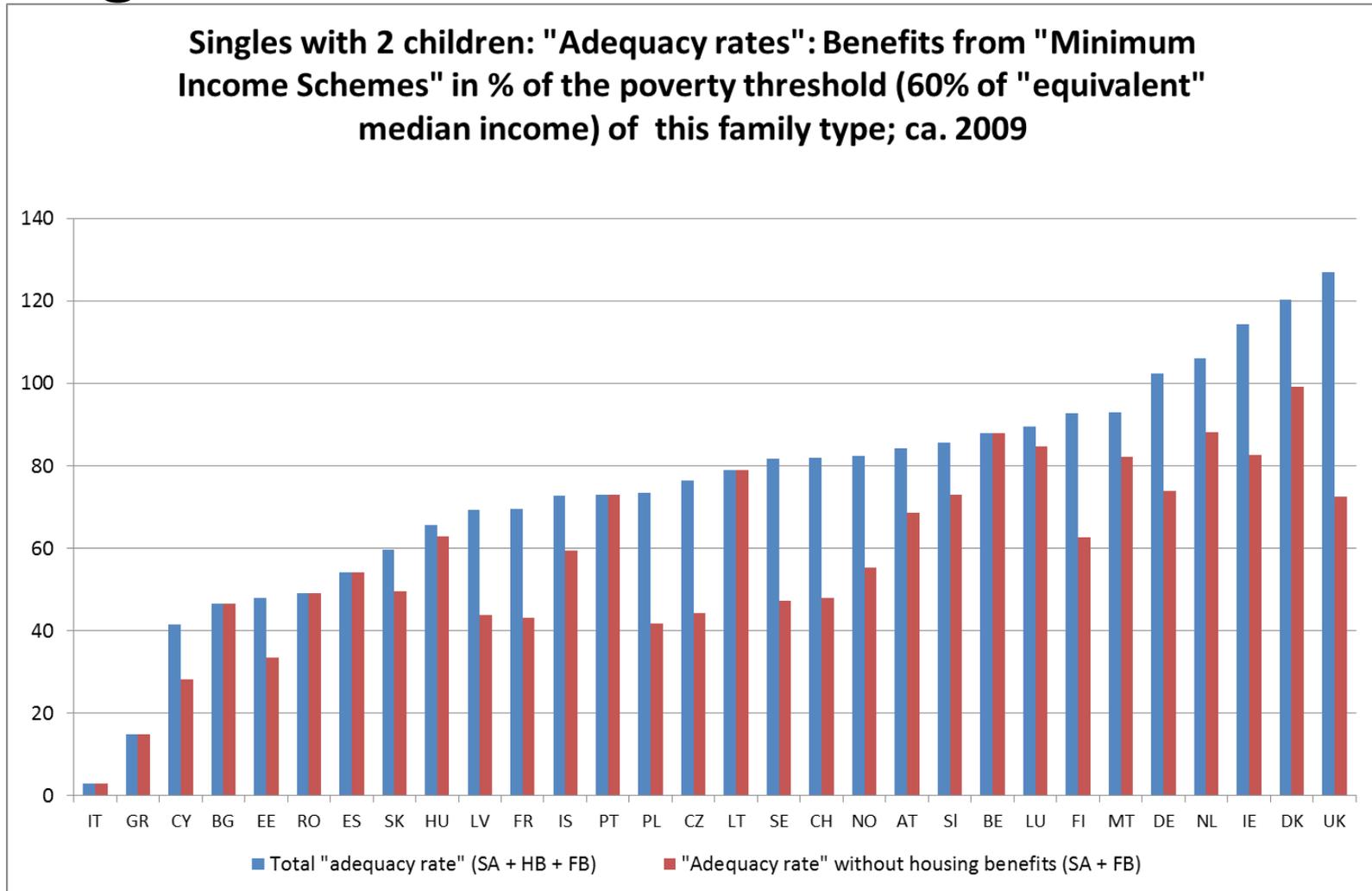
* TR: 2008; CY: 2007.

Leistungsniveaus im internationalen Vergleich



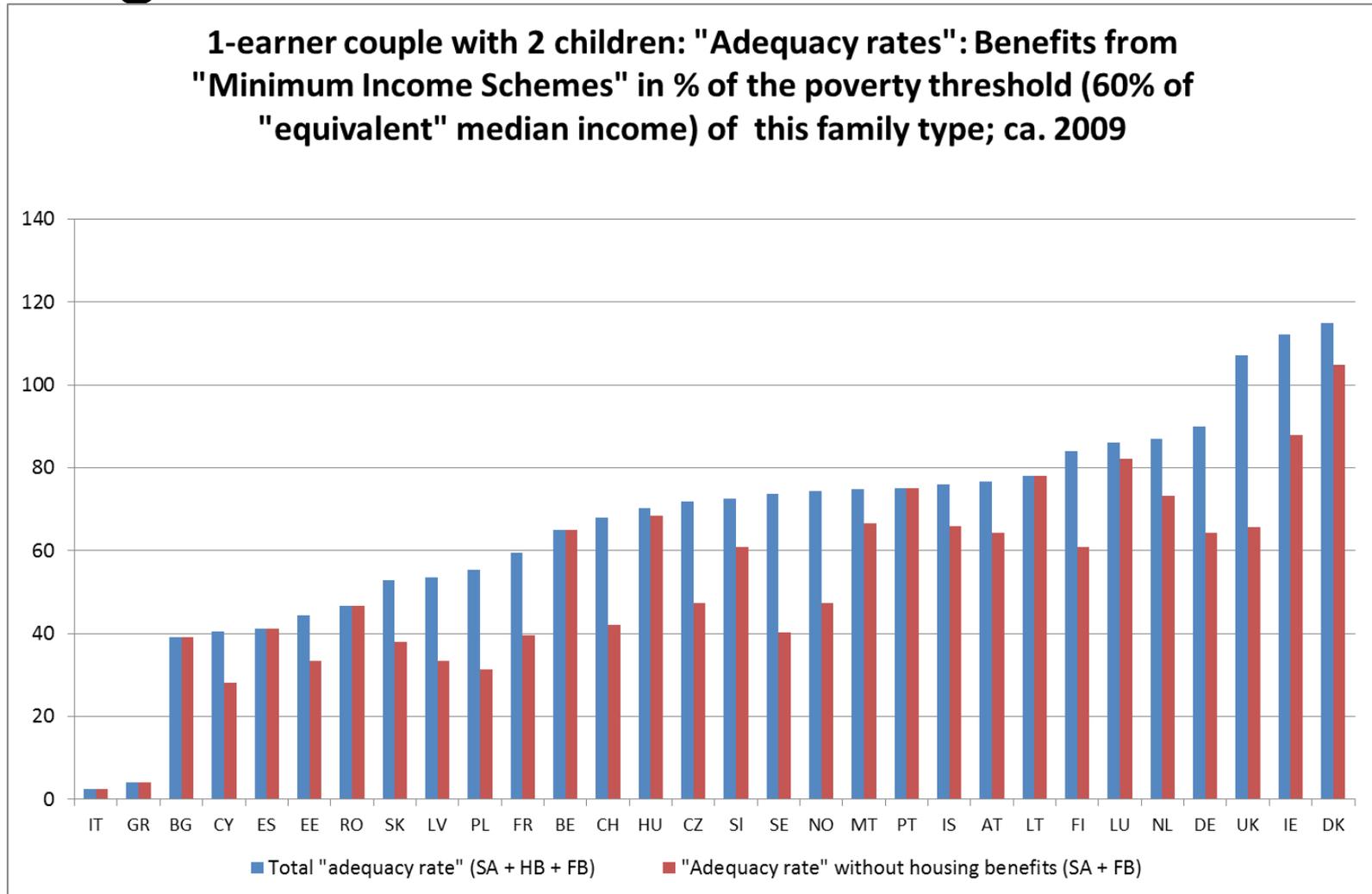
Source: National datafiles of OECD Benefits and Wages; Eurostat/EU-SILC & own calculations.

Leistungsniveaus im internationalen Vergleich



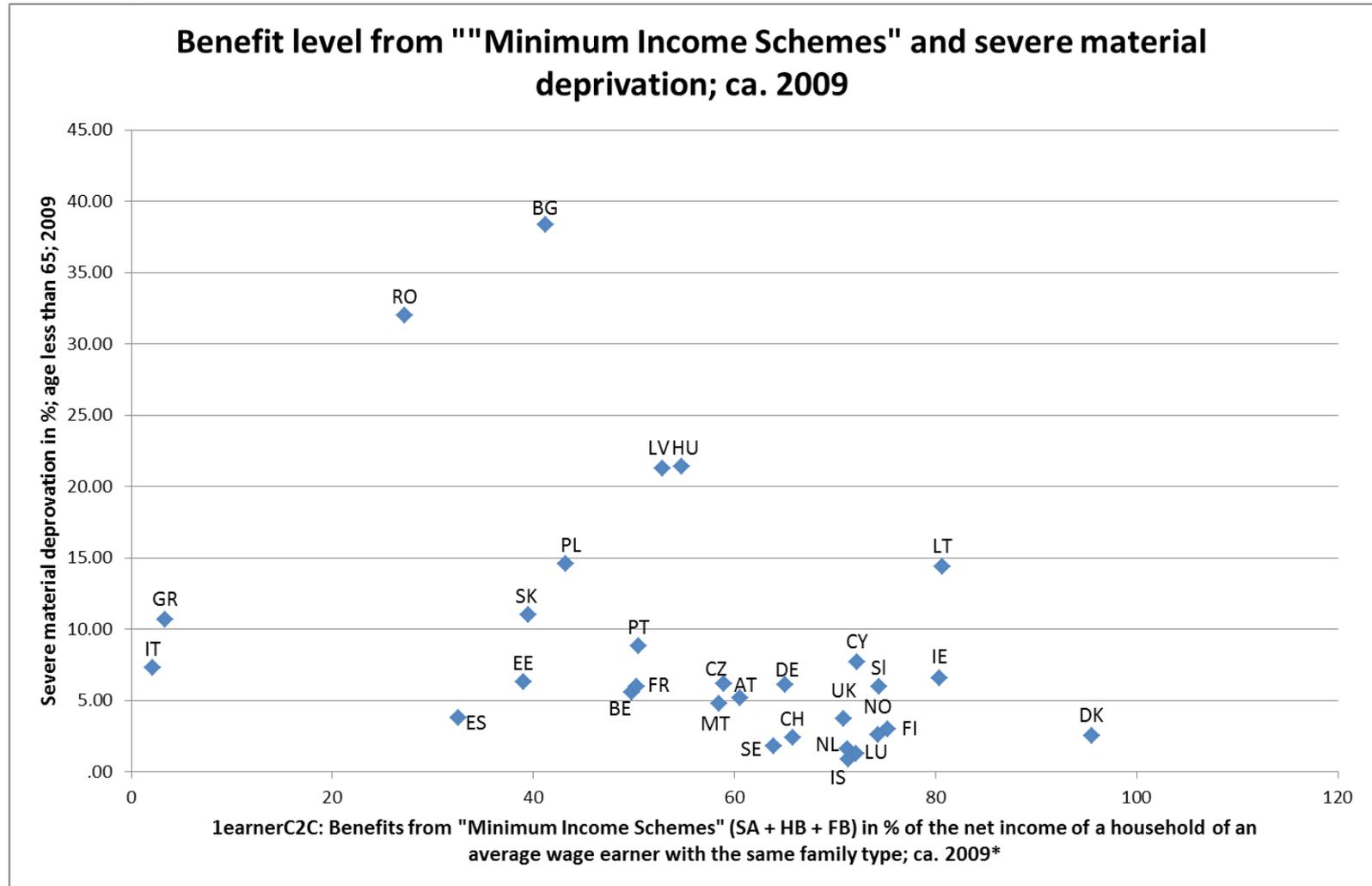
Source: National datafiles of OECD Benefits and Wages; Eurostat/EU-SILC & own calculations.

Leistungsniveaus im internationalen Vergleich



Source: National datafiles of OECD Benefits and Wages; Eurostat/EU-SILC & own calculations.

Leistungsniveaus im internationalen Vergleich



Source: National datafiles of OECD Benefits and Wages; Eurostat/EU-SILC & own calculations.

Jüngere Entwicklungen

- Verschärfung der Zugangsvoraussetzungen oder der Interpretation von Zugangsvoraussetzungen im Rahmen der Implementierung (z.B. Dauerhaftigkeit des Aufenthaltes, striktere Bedarfsprüfung, striktere Bindung an „Arbeitswilligkeit“) (z.B. DK, SE, BG, PT, SI, PO, FI, EE, RO). Z. T. einher gehend mit einer zunehmenden Ausdifferenzierung von Leistungsniveaus.
- Ausbau akkordierter „aktivierender“ Maßnahmen; zum Teil unter „Öffnung“ traditioneller Maßnahmen der PES (z.B. DE, BE, AT, FR, PO, LT) (häufig aber ohne substantielle Aufstockung der entspr. finanziellen Ressourcen).
- Trend in Richtung „in-work-benefits“ (zeitlich begrenzt oder unbegrenzt in Form von „working tax credits“) (z.B. UK, IRE, CZ).

Jüngere Entwicklungen

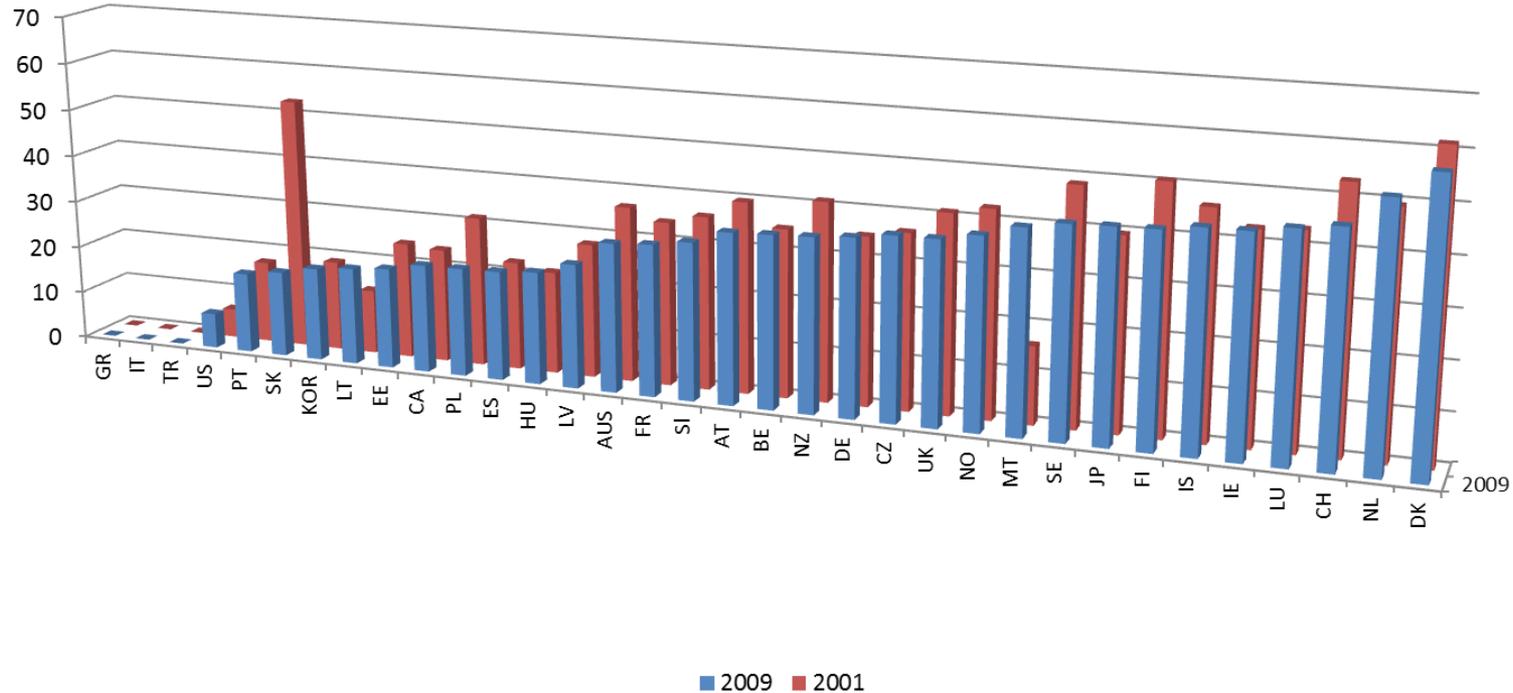
- Versuche der verstärkten Koordination:
 - Am stärksten verbreitetes Modell: nationale Rahmengesetzgebung plus regionale/lokale Umsetzung (häufig unter Einbeziehung der Gemeinden).
 - Trend Richtung Etablierung von „one-stop-shops“ (z.B. NO, DK, PO).
 - Versuche der Koordinierung unterschiedlicher Akteure auf lokaler Ebene (PES, Gemeinden, Gesundheitssystem) (z.B. SE, NO, DK, PO).

Jüngere Entwicklungen

- Über die letzten 10 Jahre: Tendenz zu einer Absenkung der relativen Leistungsniveaus (im Vgl. zu Nettoeinkommen Erwerbstätiger).

Jüngere Entwicklungen

Singles: Benefits from "Minimum Income Schemes" (SA + HB + FB) in % of the net income of a household of an average wage earner with the same family type; ca. 2009* & 2001**

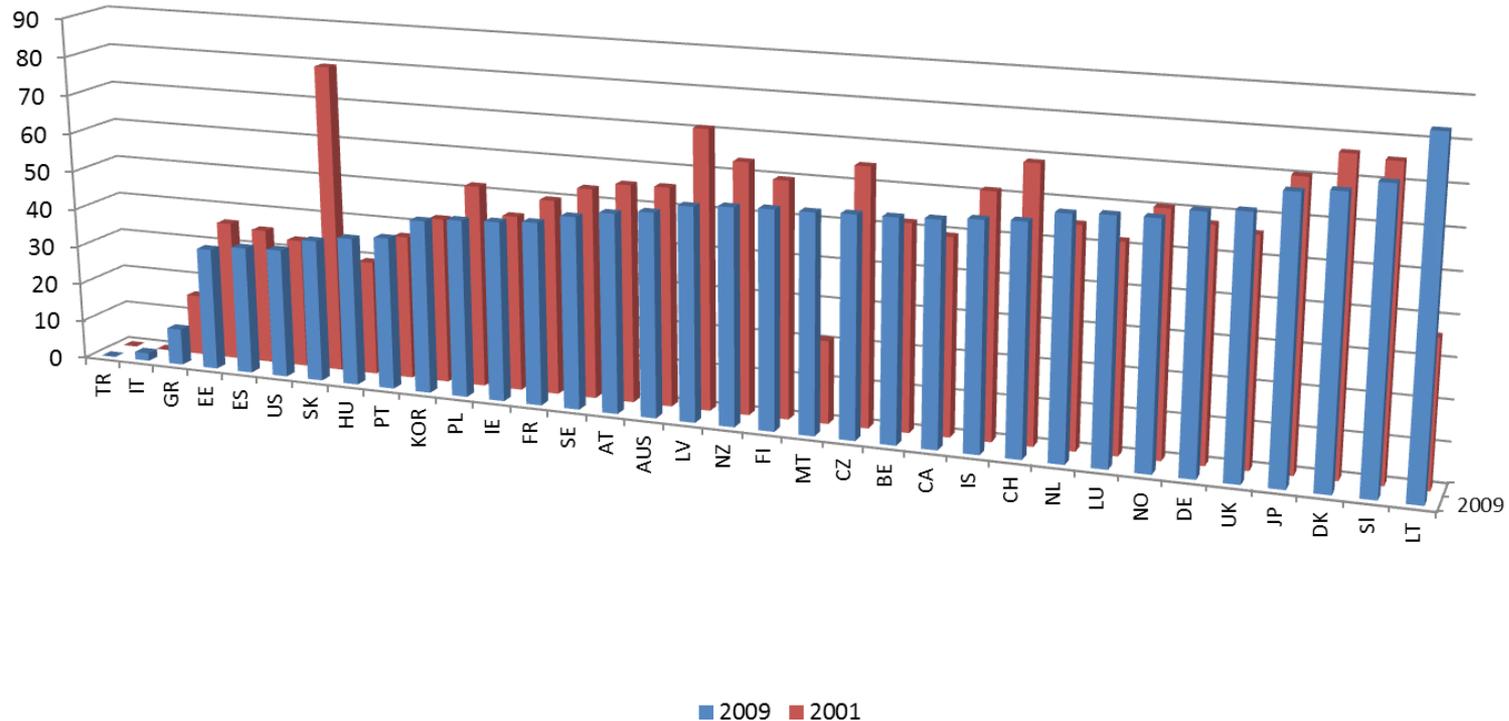


Source: National datafiles of OECD Benefits and Wages & own calculations.

* TR: 2008; CY: 2007. ** KOR: 2002; TR, LT, EE, LV, SI, MT: 2005.

Jüngere Entwicklungen

Singles with 2 children: Benefits from "Minimum Income Schemes" (SA + HB + FB) in % of the net income of a household of an average wage earner with the same family type; ca. 2009* & 2001**

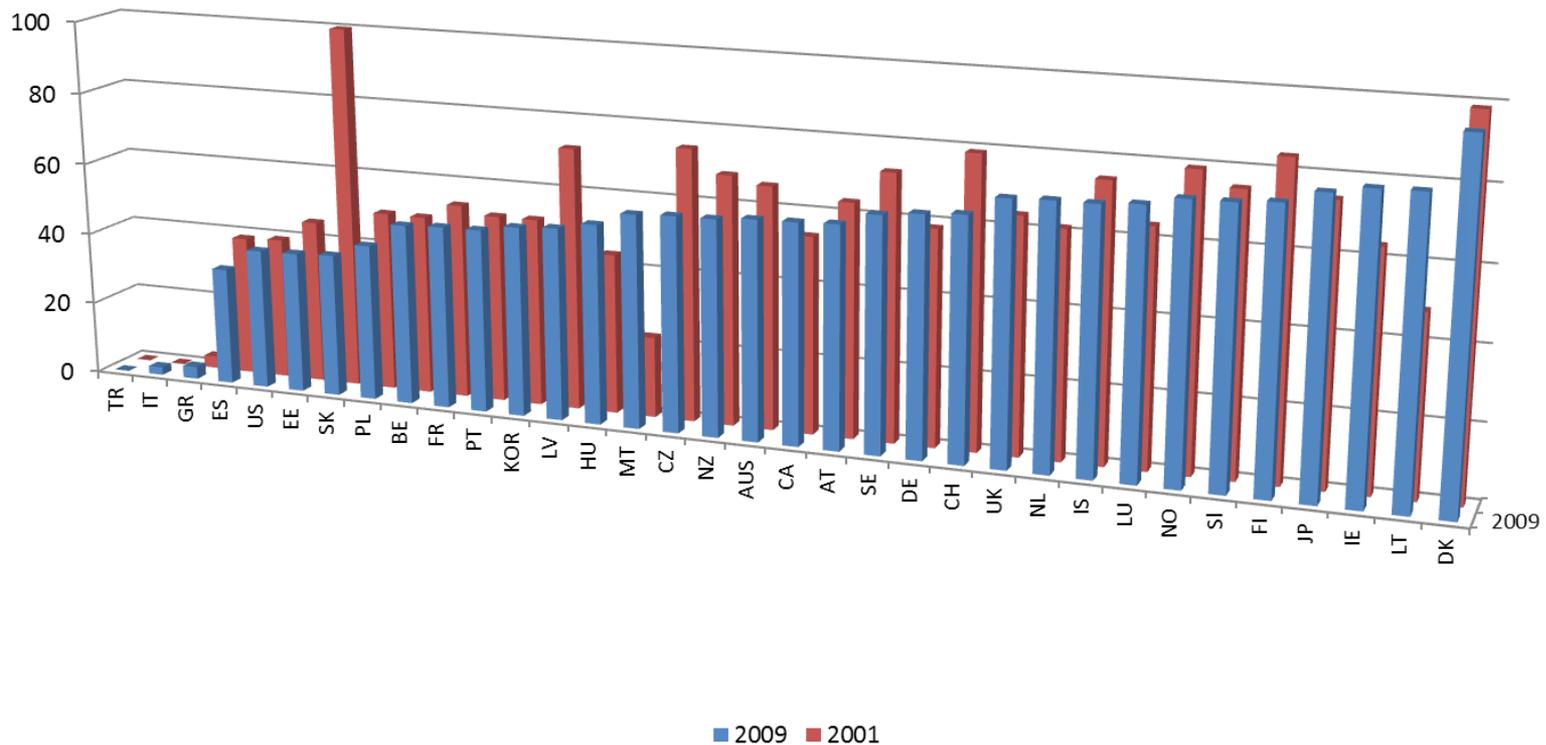


Source: National datafiles of OECD Benefits and Wages & own calculations.

* TR: 2008; CY: 2007. ** KOR: 2002; TR, LT, EE, LV, SI, MT: 2005.

Jüngere Entwicklungen

1-earner couple with 2 children: Benefits from "Minimum Income Schemes" (SA + HB + FB) in % of the net income of a household of an average wage earner with the same family type; ca. 2009* & 2001**



Source: National datafiles of OECD Benefits and Wages & own calculations.

* TR: 2008; CY: 2007. ** KOR: 2002; TR, LT, EE, LV, SI, MT: 2005.

Interpretation & Ausblick

- MIS zeigen in Europa nach wie vor einen beträchtlichen Grad der Heterogenität.
- Zugleich sind MIS auf relativ breiter Basis auf der politischen Agenda (auch auf EU-Gemeinschaftsebene).
- Dabei jedoch relativ starkes „framing“ in Richtung Fragen von „Anreizkompatibilität“, „Kosteneffizienz“ und „Aktivierung“.
- Fragen der sozialpolitischen Bedarfsgerechtigkeit vergleichsweise weniger / von weniger dominanten AkteurInnen adressiert.
- ⇒ Ein Trend in Richtung „divergente Konvergenz“ (© Seeleib-Kaiser 1999) bzw. „selektive Pfadabhängigkeit“?

Interpretation & Ausblick

- ⇒ Ein Trend in Richtung „divergente Konvergenz“ (© Seeleib-Kaiser 1999) bzw. „selektive Pfadabhängigkeit“?
 - Konvergenz bei „kostensparenden“ regulativen Maßnahmen (v.a. betreffend Konditionalitäten zum Leistungsbezug).
 - Konvergenz betreffend arbeitsrechtlicher Flexibilisierung.
 - Fast keine substantielle Erhöhung von Leistungsniveaus von MIS in Ländern mit niedrigem Ausgangsniveau (mittelfristig häufiger sogar Kürzungen); selektive Leistungskürzungen bei MIS in Ländern mit vergleichsweise hohem Ausgangsniveau.
 - Fast kein Ausbau der Mittel für ALMP in Ländern mit niedrigem Leistungsniveau; selektiver Rückbau der Mittel für ALMP in Ländern mit hohem Ausgangsniveau (z.B. DK, SE) bzw. Adaption in Richtung „kostengünstiger“ in-work-benefits.



universität
wien
Institut für Staatswissenschaft

Univ. Ass. Mag. Dr. Marcel Fink

Universität Wien
Institut für Staatswissenschaft
Hohenstaufengasse 9/7
1010 Wien

Tel. ++43/1/4277-49703

Fax. ++43/1/4277-9497

E-mail: marcel.fink@univie.ac.at

<http://www.univie.ac.at/staatswissenschaft/>

<http://homepage.univie.ac.at/marcel.fink/>