



Grundsicherung in Europa

Armutsbekämpfung, Anreiz zur Lohnarbeit oder
Ermöglichung gleicher Lebenschancen?

50 Jahre Sozialautonomie Südtirol – Brixen/Bressanone, 17 Mai 2024
Kai Leichsenring

EUROPEAN CENTRE FOR SOCIAL WELFARE POLICY AND RESEARCH



coopbund
ALTO ADIGE SÜDTIROL



Überblick

- Grundsicherung im System sozialer Sicherung
 - Definitionen und Ziele
- Quantitative Ausprägung der Grundsicherung in unterschiedlichen Wohlfahrtssystemen
- Design von Grundsicherung: Armutsbekämpfung und Arbeitsanreize
- Zukunftsperspektiven

Systeme sozialer Sicherung

Charakteristika der idealtypischen Wohlfahrtssysteme in Europa

	Sozialdemokratisch (Nordisch)	Christdemokratisch (Zentraleuropa)	Neoliberal- individualistisch (Angelsächsisch)	Mediterran
Ideologie	Universelle soziale Sicherung / steuerfinanziert	Subsidiarität / Sozialversicherung	Sozialhilfe	Familienzentriert
Soziale Rechte	Universell	Normorientiert	Klientelistisch	Subsidiär
Fokus auf:				
Staat	stark	stark	schwach	schwach
Markt	schwach	schwach	stark	schwach
Familie	schwach	stark/mittel	schwach/mittel	stark
Dritter Sektor	schwach	stark	schwach	mittel
Dekommodifizierung	hoch	mittel	niedrig	mittel
Individualisierung	hoch	niedrig	hoch	niedrig

Ziele sozialer (Grund-)Sicherheit

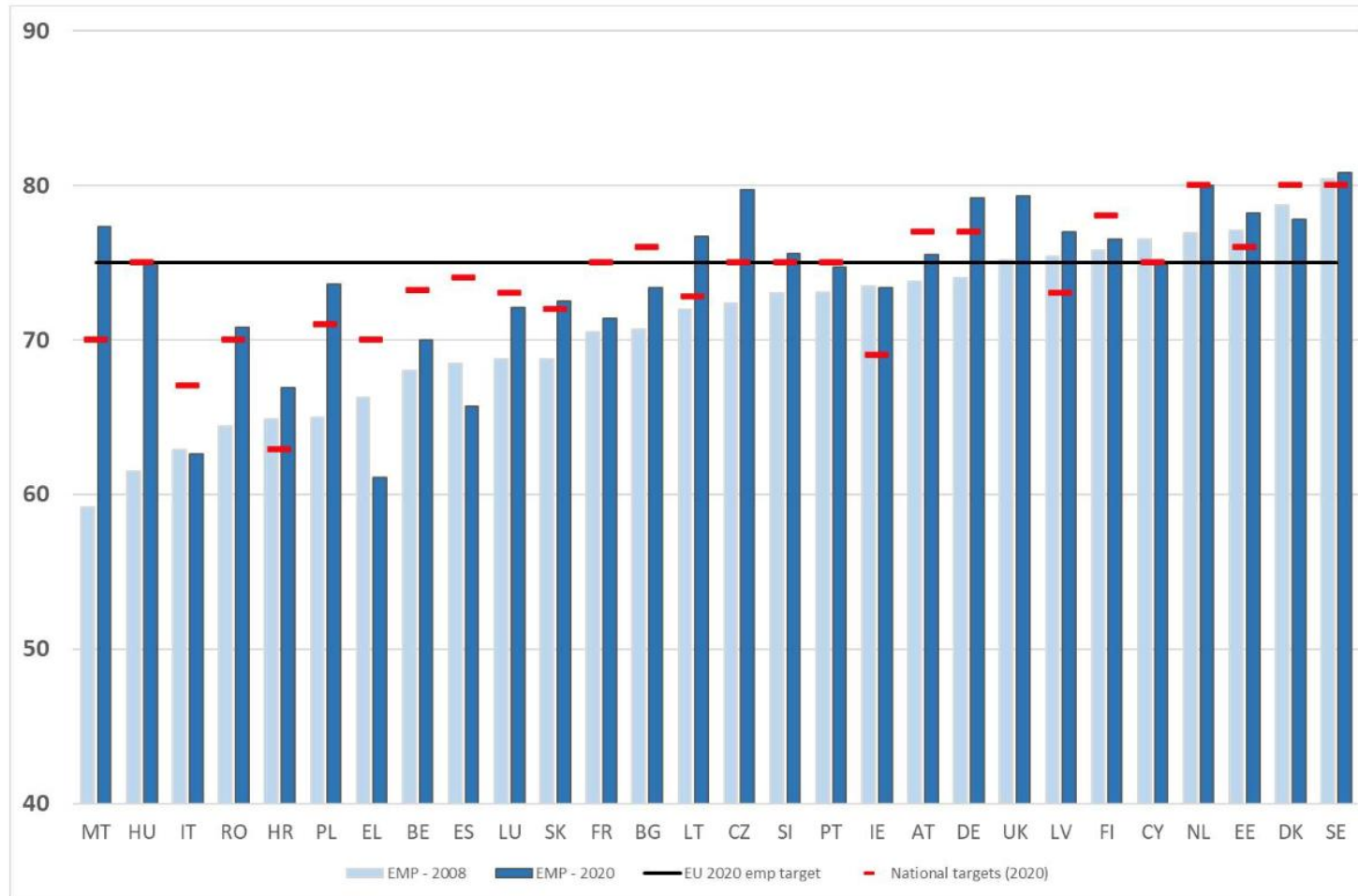
- Chancengleichheit durch Umverteilung
 - Bekämpfung von “Marktversagen”
 - Vermeidung relativer und absoluter Armut (Prävention)
 - Soziale Inklusion – vor allem durch die Herstellung von Arbeitsfähigkeit und Integration in den Arbeitsmarkt
 - Gewährung sozialer Grundrechte
 - Vereinbarkeit mit anderen sozialen Leistungen
- **Neue (zusätzliche) Ziele im Kontext der digitalen, grünen und demographisch-sozialen Transformation?**

Die Ziele der Europäischen Säule sozialer Rechte

- 78% der Bevölkerung (20 – 64 Jahre) in Beschäftigung
- 60% der Erwachsenen in Fort- und Weiterbildung
- 15 Millionen weniger Menschen von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht

Beschäftigungsziele noch nicht erreicht

Beschäftigungsanteil 2008 und 2020, nationale und EU Ziele

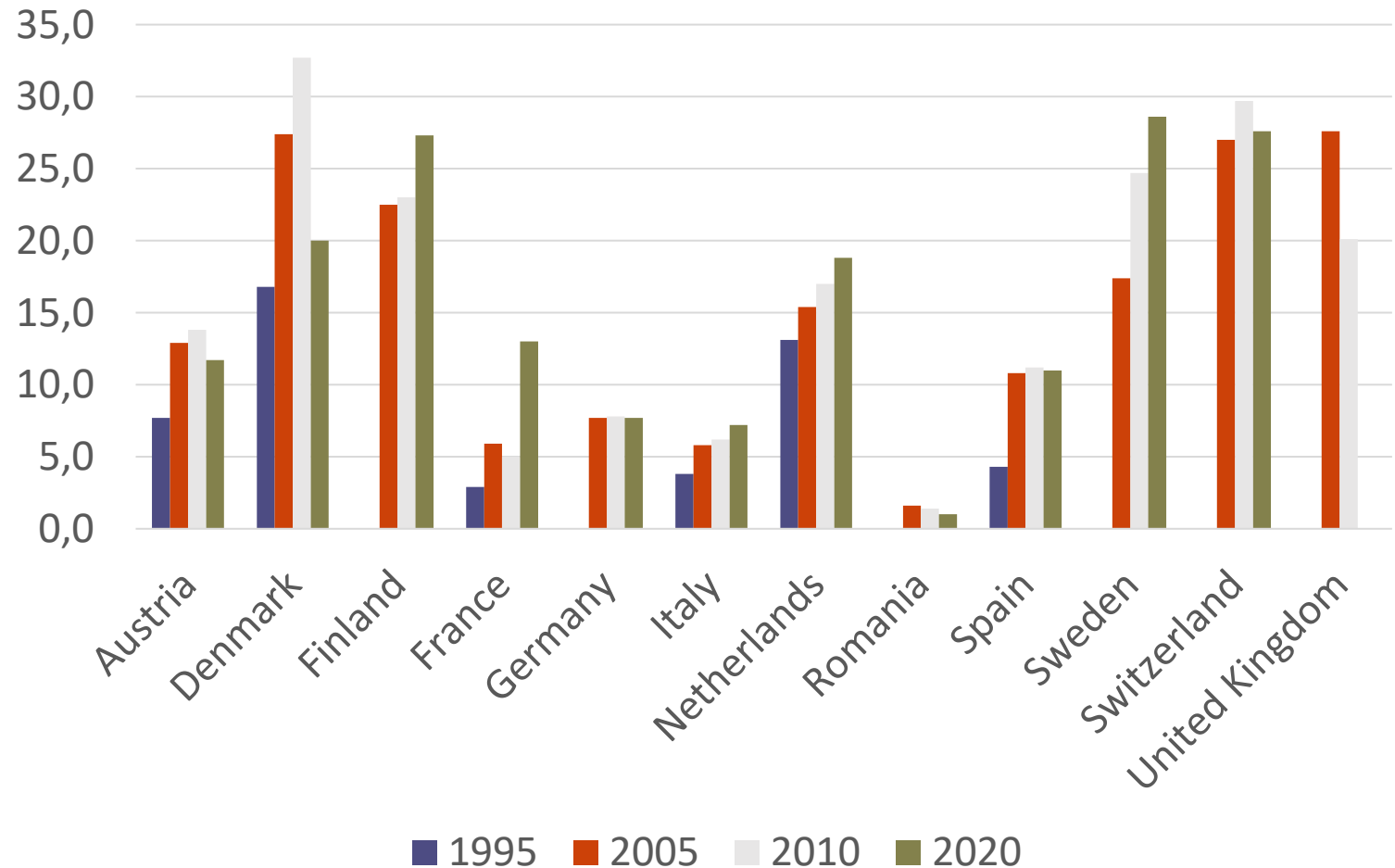


- Starke regionale Unterschiede
- “path dependency“
- Der Einfluss von Geschlechterrollen
- Anteil unbezahlter Arbeit

Lebenslanges Lernen als Erfolgsmodell?

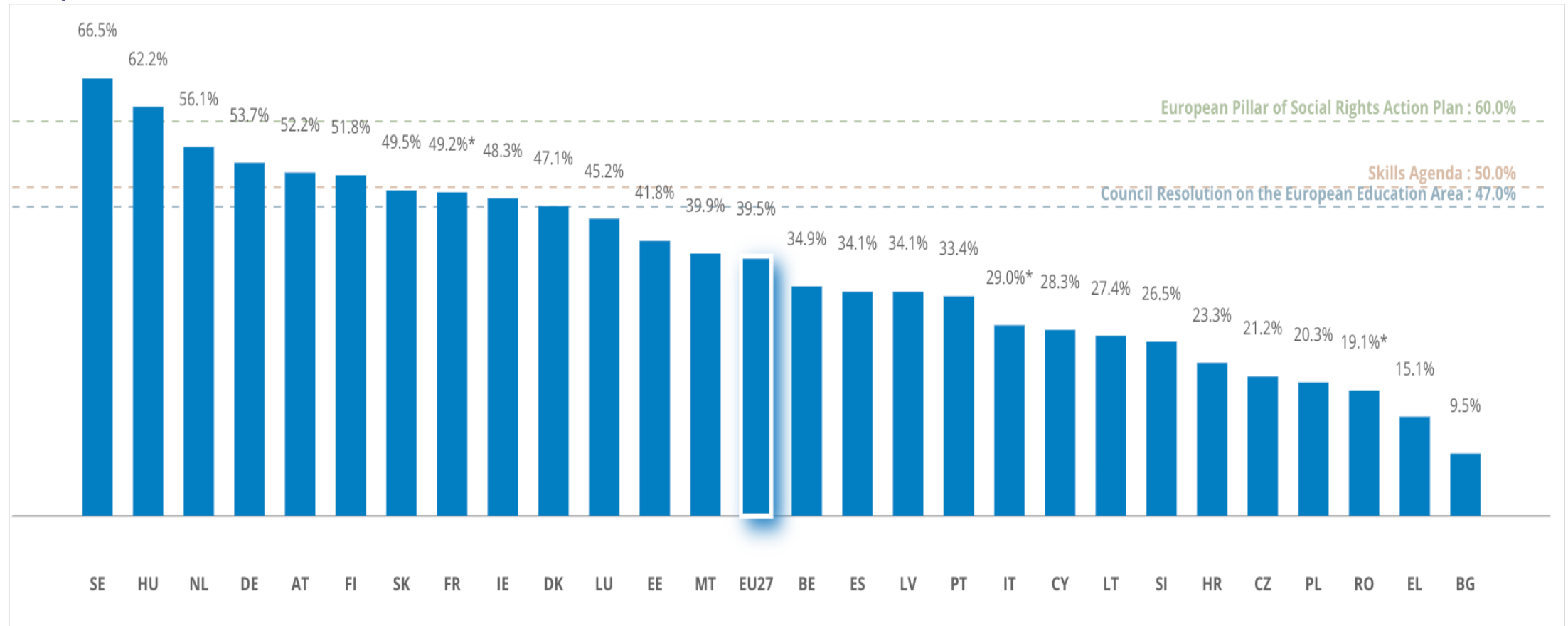
- „Wer hat, dem wird gegeben“
- Mehrheit der Angebote wird von jenen genutzt, die bereits gute Ausbildung haben
- Wenige Möglichkeiten einer „zweiten (oder dritten...)“ Chance

Anteil der Bevölkerung in Maßnahmen der Weiterbildung (lebenslanges Lernen), ausgewählte Länder, 1995-2020



Wenig Fortschritte bei der Erreichung der EU Ziele

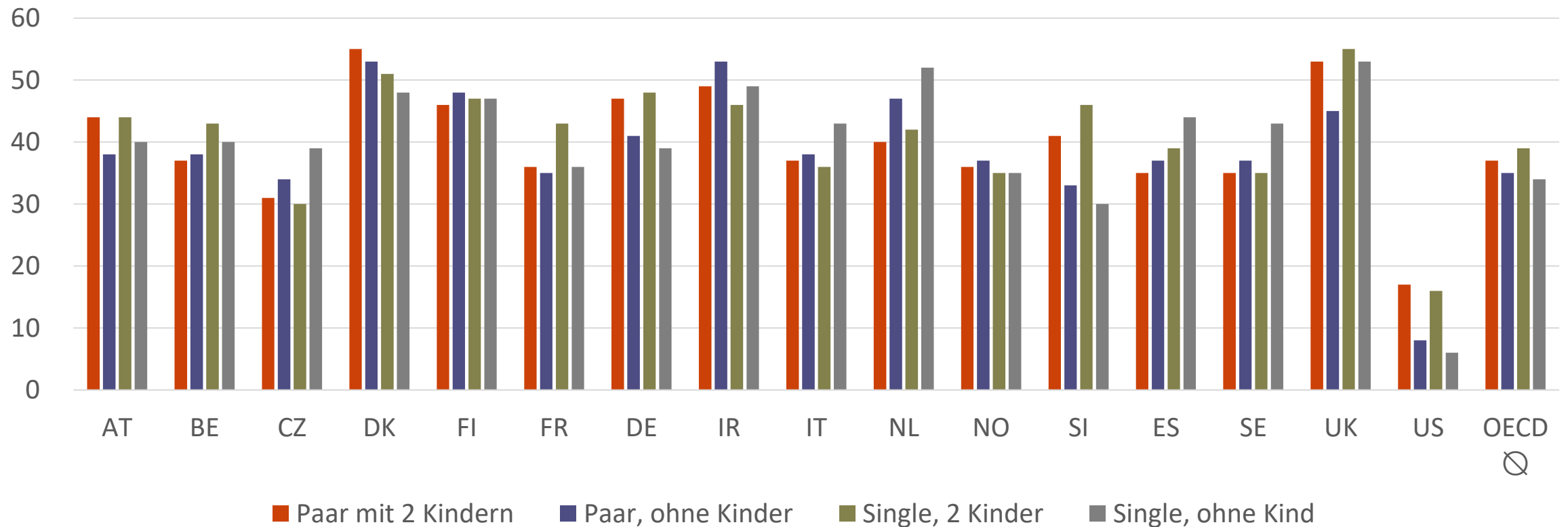
Anteil der Erwachsenen (25-64 Jahre) mit Bildungserfahrungen während der letzten 12 Monate in Prozent, EU, 2022



Quelle: Cedefop, 2024.

Grundsicherung und Armutsvermeidung

Anteil des Einkommens von Haushalten, die auf Grundsicherung angewiesen sind, am Medianeinkommen, ausgewählte Länder, in Prozent, 2022



Quelle: OECD

Einkommensabhängige Mindestsicherung im europäischen Vergleich

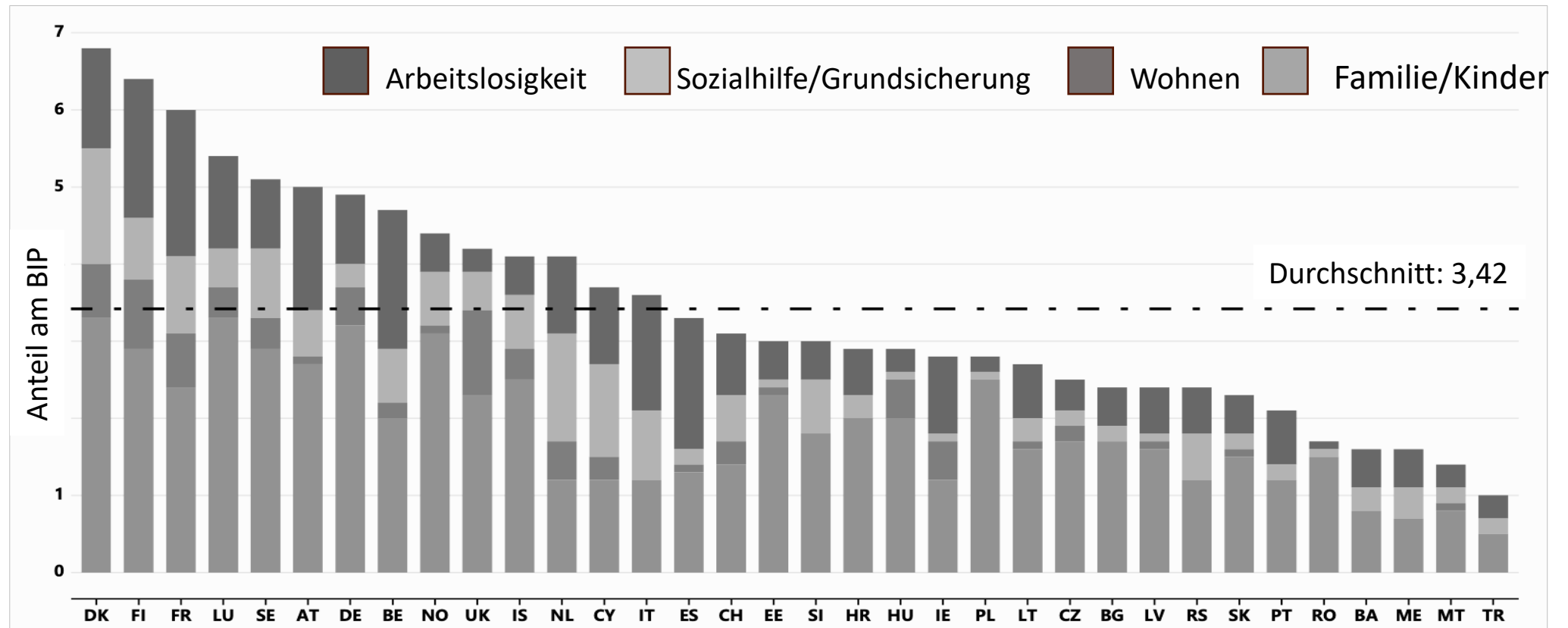
Einkommensgeprüfte soziale (Geld-)Leistungen für Personen im Erwerbsalter, die keinen Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen haben

- Umfassende Modelle, die Subsistenz garantieren, z.B. im Verhältnis zu einem definierten Warenkorb für verschiedene Haushaltsformen (CY) oder zum Medianeinkommen (NL)
- Modelle mit beschränktem Zugang und Geltungsbereich, die z.T. große Teile der Bevölkerung mit Armutsrisiko ausschließen (CR, PT) oder auf Aufenthaltsdauer abstellen (AT)
- Modelle mit besonderer Berücksichtigung bestimmter Haushaltskategorien, z.B. Kinder und Familiengröße (DE, PL)
- Modelle mit komplexen und teilweise überlappenden Anspruchsvoraussetzungen (FR)

Grundsicherung in der Praxis

Leistungen der Grundsicherung in Europa

Anteil der Ausgaben für Arbeitslosigkeit, Sozialhilfe, Wohnen und Familie am BIP in Europa in Prozent, 2018



Quelle: IMF, 2021

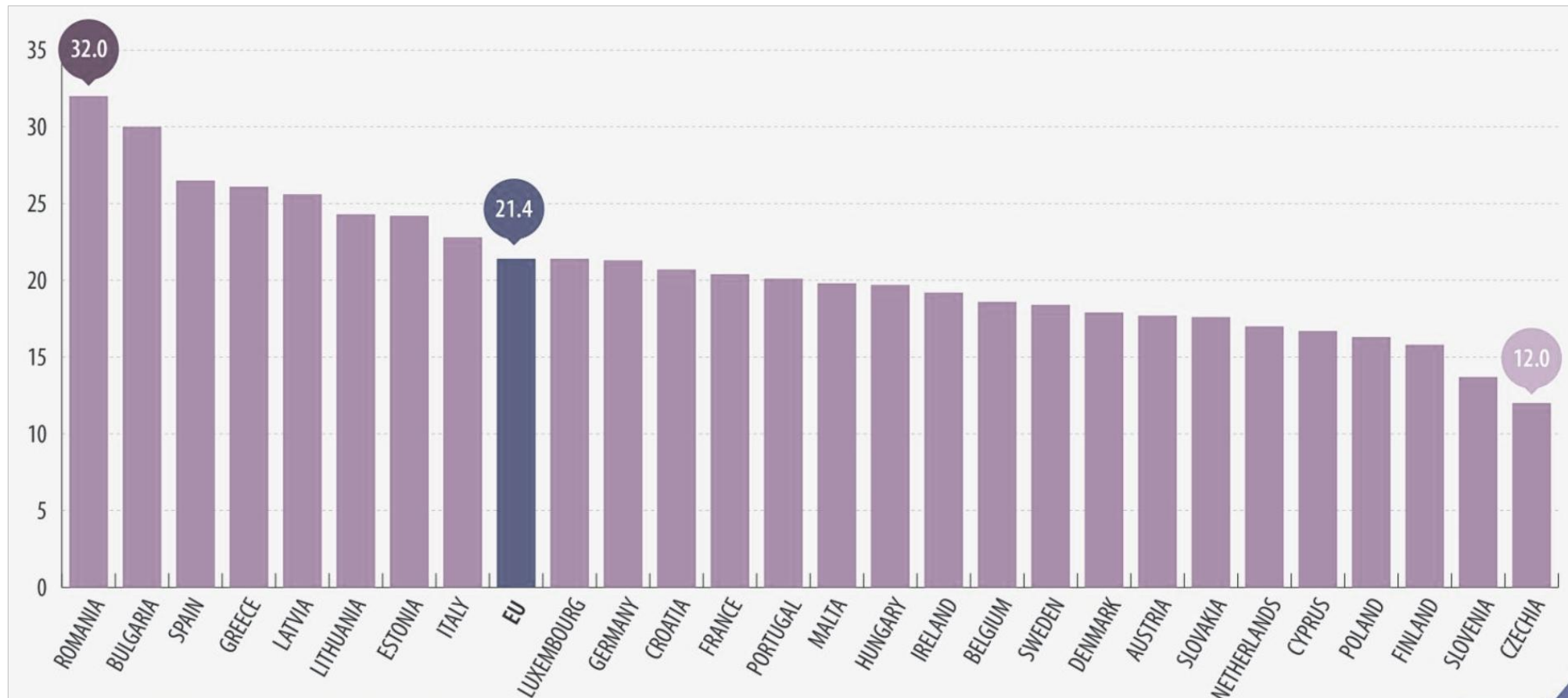
Die Kosten des Fehlens sozialer Sicherung

- Unterschiedliche Ebenen:
Von staatlichen Unterstützungssystemen bis zu Familien (verkehrte Subsidiarität?)
 - Unterschiedliche Kosten:
 - Gefährdung von sozialen, politischen, ökonomischen Teilhabechancen durch chronische soziale Exklusion
 - Verlust ökonomischer Produktivität durch Armut und Arbeitslosigkeit bei steigenden Lohnkosten und langfristig höheren Kosten für Sozial- und Gesundheitssysteme
 - Vergeudung von Humankapital durch mangelnde Investitionen in jüngere Generationen, Gesundheit, Ausbildung etc.
 - Verlust von „Sozialkapital“: Druck auf Familien, Verlust von Vertrauen, Solidarität, sozialem Zusammenhalt, Legitimitätsverlust (politische Kosten)
- **Zugang zu sozialer Sicherung als Investition in Bürger:innen, soziale Gerechtigkeit und soziale Kohäsion (return on investment)**

Herausforderungen

Fehlende Mindestsicherung erhöht Armutsgefährdung

Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung gefährdeten Personen, EU 2023



Anreizsysteme und widersprüchliche Ziele

- „Workfare vs Welfare“, aber: Fokus auf Arbeitsanreize durch niedrige Mindestsicherung gefährdet Armutsbekämpfung (Kritisch: Definition von Arbeitsfähigkeit)
- Reduktion falscher Anreize durch Lohnzuschüsse oder graduelle Reduktion von Mindestsicherung (Verminderung der Gefahr von Einkommensverlust durch Erwerbsaufnahme)
- Prinzipien zur Bewertung von Mindestsicherungssystemen:
 - Angemessenheit der Leistung (im Verhältnis zum Medianeinkommen)
 - Klare und rechtlich abgesicherte Zugangskriterien (Einkommengrenzen, Regress, Vermögensanrechnung) und Antragsprozeduren, inkl. Regelung fachlicher und geographischer Mobilitäts- und Zumutbarkeitskriterien bzw. individueller Problemlagen
 - Integration von Mindestsicherung und Programmen aktiver Arbeitsmarktpolitik

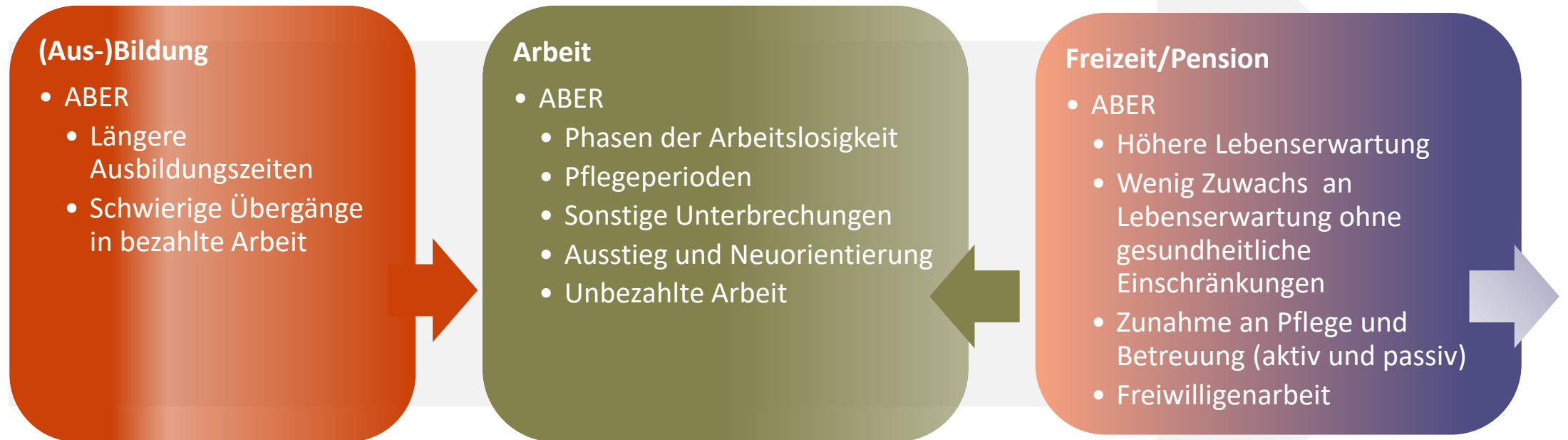
Diskriminierung durch erwerbsarbeitszentrierte soziale Sicherungssysteme

- Festgelegte Kriterien der sozialen Sicherung nach Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt (abgestuft nach sozialer „Verdiensthafteigkeit“ und „Bedarf“)
 - Kriegsopfer, Arbeitslose nach langer Versicherungsdauer (kurzfristig), Alterspension (chronologisches Alter), Arbeitsunfallopfer, behinderte Menschen (Kinder) ...
 - Bei Sachleistungen: Zuzahlung, Sozialhilfe-Logik, intransparente Bedarfskriterien, reaktiv statt präventiv ...
 - Unterschiedliche Anwartschaft, Höhe der Leistung, Dauer, Frage der Arbeitsbereitschaft ...

Zunehmend schwierigere Übergänge im Lebenslauf

- Widrige Bedingungen beim Arbeitseinstieg je nach Lebenslage
 - Abnehmende Arbeitsplatzsicherheit, eingeschränkter Zugang zu sozialer Sicherung (Arbeitslosengeld, Mindestsicherung)
 - Anstieg des Anteils von Jugendlichen, die nicht in Beschäftigung, Bildung oder Ausbildung sind (NEETs)
 - Ungleichheiten aufgrund familiärer Benachteiligungen, bei Behinderungen
 - Mehr Mobilität, neue Familienformen
- Schwierigkeiten beim Wiedereinstieg aus (unbezahlter) Familienarbeit
- Herausfordernde Gestaltung der Verlängerung des Arbeitslebens
 - Reicht der demographische Faktor in der Pensionsformel?

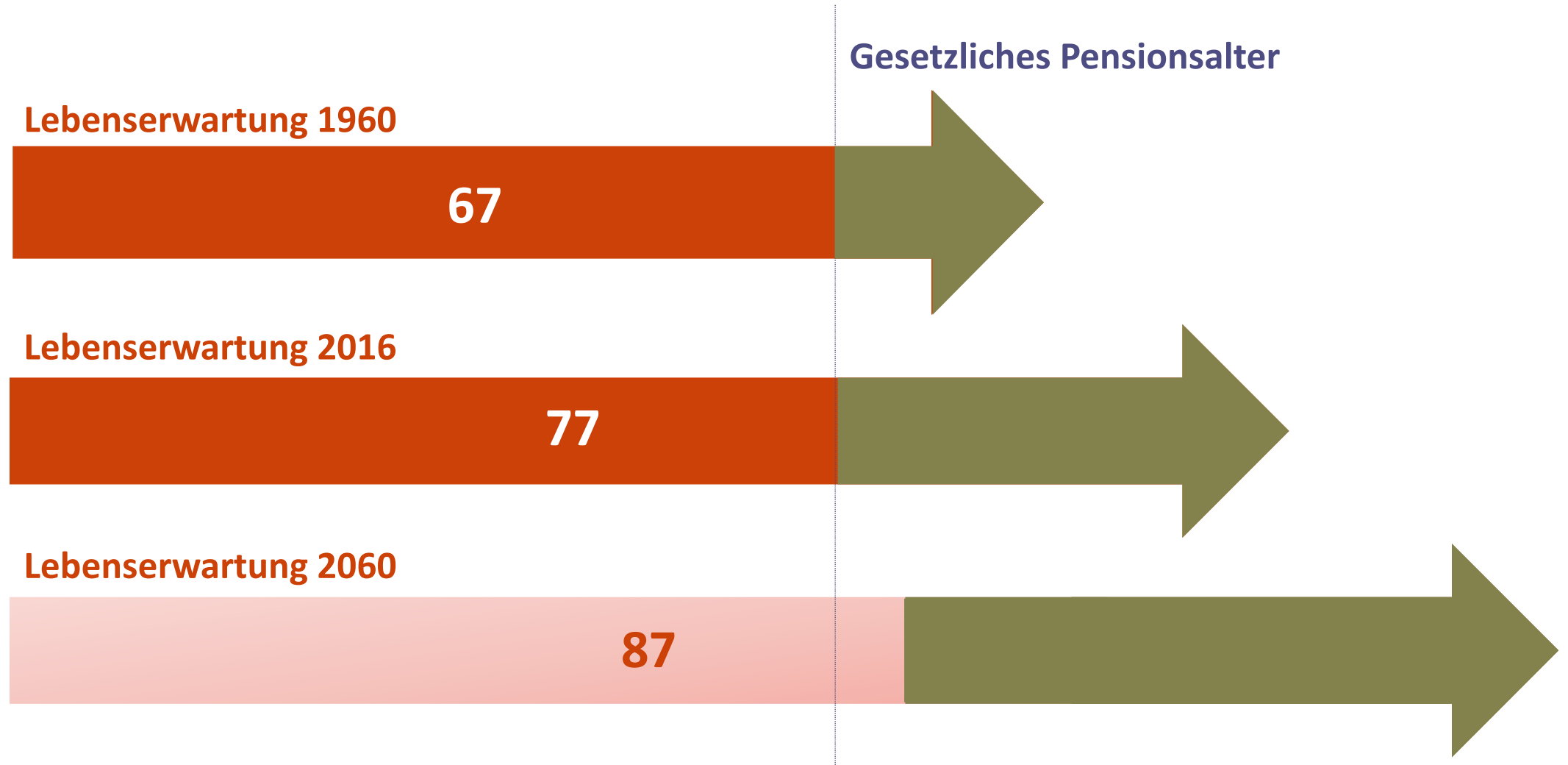
Die stetige Auflösung der traditionellen Lebenslaufgestaltung



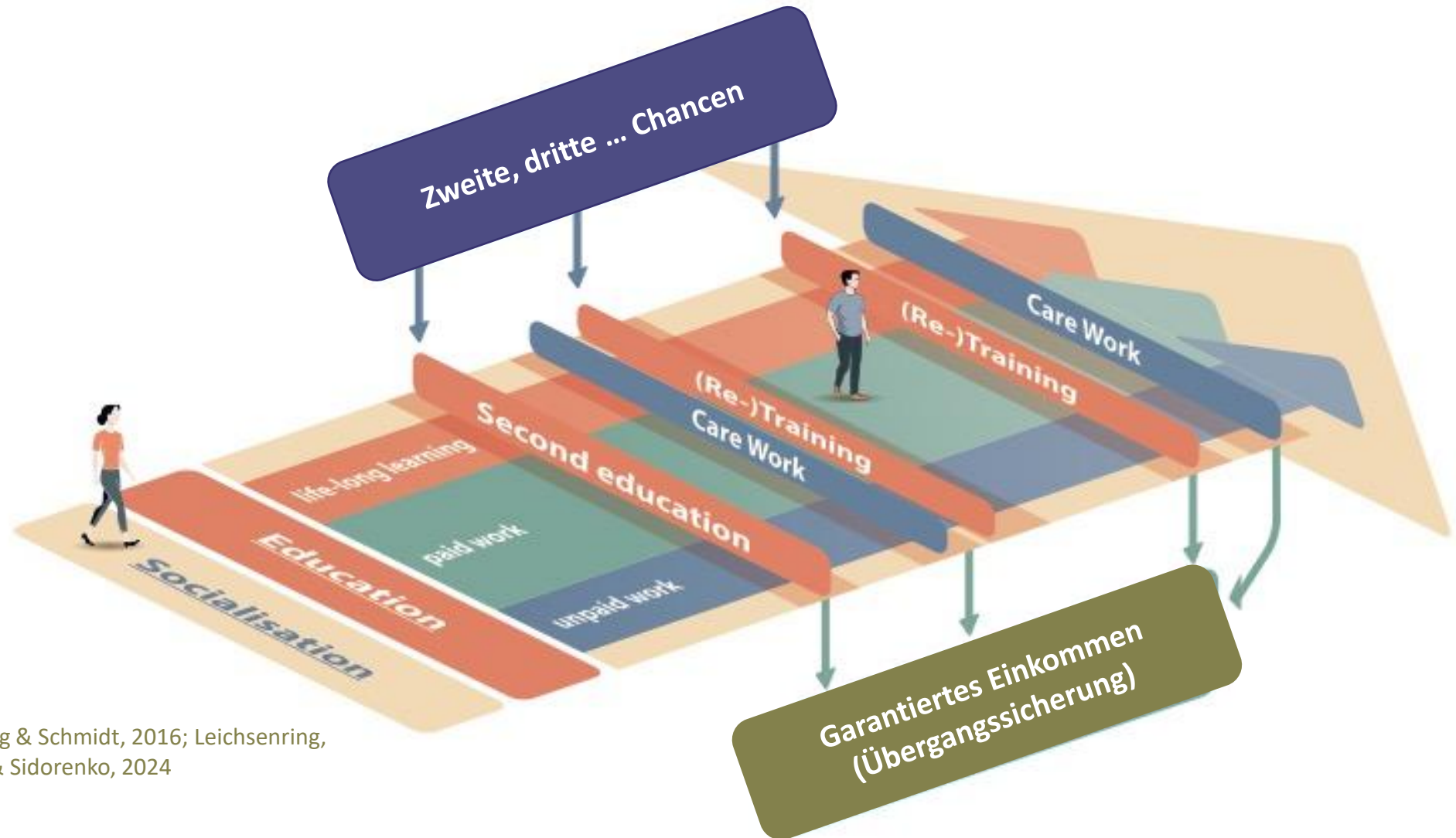
Bezahlte Arbeit als exklusives Mittel der sozialen Inklusion?

- Unbezahlte Arbeit als „glücklicher Fund des Kapitalismus“
- Unbezahlte Haushalts- und Reproduktionsarbeit bleibt weiblich
- Freiwilligenarbeit muss begleitet werden durch Qualifizierung und unterstützende Strukturen auf lokaler Ebene

Länger leben als Chance für neue Lebenslauf-Modelle



Alt du



Quellen: Leichsenring & Schmidt, 2016; Leichsenring, 2018; Leichsenring & Sidorenko, 2024
© European Centre

Altern 4.0: Individuelle Lebensplanung und soziale Sicherungssysteme

Individuelle Lebensplanung und die Funktionsweisen sozialer Sicherungssysteme sind wesentlich miteinander verschränkt:

- Normen und Prinzipien der sozialen Sicherung beeinflussen die Konstruktion von Lebensverläufen, indem sie chronologische Altersgrenzen für Bildung und Ausbildung, aber auch für die Pensionierung festlegen
- Neue Risiken, neue Verläufe, neue Übergänge entstanden aufgrund unterschiedlicher Ansprüche im Rahmen unterschiedlicher Wohlfahrtsstaaten:
 - direkt: e.g. Beginn/Ende der Ausbildung, Pensionsalter
 - indirekt: soziale Normen bzgl. Heiratsalter, Familienethik (Pflege und Betreuung), Kinderbetreuung, geschlechtsspezifische Arbeitsteilung

Ein Recht auf „bedingtes Grundeinkommen“ zur Ermöglichung integrierter Lebensläufe

- Neue Formen von Lebens- und Erwerbsverläufen
 - Übergang von unbezahlter zu bezahlter Arbeit
 - Übergang von Bildung in Erwerbsarbeit und Weiterbildung
 - Vereinbarkeit familiärer Anforderungen und Arbeit/Freizeit
- Anreize zur Neuorientierung, zum Erwerb von Zusatzqualifikationen oder Auszeiten für Pflege und Betreuung
 - In bestimmten Abständen, Rechte und Pflichten (Bildungskonto, Einkommenssicherung)
- Neue Möglichkeiten der intergenerationalen Gerechtigkeit
 - Zweite, dritte und mehr Chancen ermöglichen

Umbau des Sozialstaats durch ein „bedingtes“ Grundeinkommen an den Übergängen im Lebenslauf

- Ungleichheit und ungleiche Chancen in den meisten Fällen als Folge von Benachteiligungen im frühen Alter und im primären Bildungszyklus
 - Das Fehlen „zweiter Chancen“ im Lebenslauf
- Stärkung von Prävention im Bereich sozialer Sicherung gefordert
 - Frühförderung, Ausbildungsgarantie (Vermeidung von NEETs), Umschulungsprogramme als Teil aktiver Arbeitsmarktpolitik, Fortbildungsprogramme, Ausbau der Elternkarenz, Pflegekarenz, ...
- Neu geschaffene Möglichkeiten im Rahmen sozialer Sicherung haben beigetragen, stärker individualisierte Lebenslauf-Modelle zu generieren
 - Ungleiche Chancen nach Herkunft, Geschlecht, Land/Region

Das „bedingte“ Grundeinkommen im Mehrebenensystem

- Auf welcher Ebene soll das Grundeinkommen reguliert werden?
 - Vor- und Nachteile regionaler/lokaler Autonomie
 - Chancengleichheit und regionale Unterschiede (Kaufkraft, Preise, Einkommen etc.)
- Stärkung von Autonomie auf Basis einer stabilen Rahmengesetzgebung
 - Koordination im Mehrebenensystem
 - Austausch und gegenseitiges Lernen (administrativ, inhaltlich)
 - Dokumentation, Begleitung und Evaluation (Qualitätssicherung)

Zusammenfassung

- Grundsicherung ist ein integraler Bestandteil von Armutsbekämpfung und bedarf dynamischer Anpassung
 - Kein „take-the-money-and-run“
- Soziale Inklusion umfasst nicht nur monetäre Leistungen für Individuen, sondern auch Maßnahmen v.a. in den Bereichen der sozialen Sicherung, Arbeitsmarkt-, Familien-, Wohn-, Gesundheits- und Bildungspolitik
 - One-stop shops mit gemeinsamer Perspektive und alternativen Angeboten
- Eine Lebenslaufperspektive auf soziale Sicherung kann helfen, auf demographische, digitale und ökologische Transformation zu reagieren
 - Neue Möglichkeiten ausschöpfen und soziale Sicherung anpassen



Weitere Informationen:
leichsenring@euro.centre.org



European Centre for Social Welfare Policy and Research

Berggasse 17, 1090 Vienna, Austria

+43 1 319 45 05-0

ec@euro.centre.org