



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

FORSCHUNGSBERICHT 615

Mindestsicherungs- systeme als Elemente der Krisenresilienz in Europa

Abschlussbericht

Januar 2023

ISSN 0174-4992

Mindestsicherungssysteme als Elemente der Krisenresilienz in Europa – Abschlussbericht

I Z A Institute
of Labor Economics

Initiated by Deutsche Post Foundation

Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA)
Schaumburg-Lippe-Straße 5-9
53113 Bonn

ifo INSTITUT

ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.
Poschingerstraße 5
81679 München

Werner Eichhorst (Koordinator)
Holger Bonin
Annabelle Krause-Pilatus
Paul Marx
Mathias Dolls
Max Lay¹

Januar 2023

¹ Wir danken Johannes Brunner, Kaelan Hale, Charlotte Nenzel, Alina Sowa und Matthias Stadler für die hervorragende Unterstützung bei der Recherche.

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

Inhalt

Tabellenverzeichnis	8
Abbildungsverzeichnis	10
Abkürzungen	14
Kurzbeschreibung	16
Zusammenfassung	17
1. Einführung	19
2. Wohlfahrtsstaaten als Mechanismen der Krisenresilienz	21
2.1 Ziele und Aufgaben der sozialen Mindestsicherungssysteme	21
2.2 Wechselwirkungen mit vorgelagerten Systemen	22
2.3 Krisenreaktion und Widerstandsfähigkeit	24
2.4 Typologien von Wohlfahrtsstaaten und Mindestsicherungssystemen	25
3. Forschungsdesign und Methoden	31
3.1 Der Beitrag dieser Studie	31
3.2 Hauptforschungsfragen und Hypothesen	31
3.3 Forschungsdesign mit gemischten Methoden	33
3.3.1 Deskriptive Analyse	33
3.3.2 Multivariate Analyse	33
3.3.3 Simulationsstudien	35
3.3.4 Eingehende Fallstudien	35
3.3.5 Auswahl der Fälle für Fallstudien	36
4. Deskriptive Analyse der sozioökonomischen Ergebnisse	38
4.1 Wichtigste sozioökonomische Ergebnisse	38
4.2 Korrelationen zwischen Armutsrisiko und wirtschaftlichen Indikatoren	47
5. Multivariate Regressionsanalysen	54
5.1 Methodische Aspekte	54
5.2 Regressionsanalyse des Benchmark-Modells	56

5.3	Regressionsanalyse einschließlich Interaktionsterme	61
5.4	Fazit	68
6.	Simulationsergebnisse	69
6.1	Modell und Daten	69
6.2	Schockszenarien und Annahmen	70
6.3	Dimensionen der sozialen Widerstandsfähigkeit	73
6.3.1	Auswirkungen auf die Armutsgefährdungsquote	73
6.3.2	Stabilisierung der Einkommen	77
6.3.3	Auswirkungen auf die Ungleichheit	79
6.3.4	Auswirkungen auf die Integration in den Arbeitsmarkt	85
6.4	Fazit	89
7.	Länderfallstudien	92
7.1	Umsetzung der Fallstudien	93
7.2	Struktur der Fallstudien	94
7.3	Frankreich	96
7.3.1	Phase 1 (vor 2008)	96
7.3.2	Phase 2 (2008/09)	99
7.3.3	Phase 3 (2010-2019)	103
7.3.4	Phase 4 (2020/21)	107
7.3.5	Die wichtigsten Erkenntnisse aus dem französischen Fall	110
7.4	Spanien	113
7.4.1	Phase 1 (vor 2008)	113
7.4.2	Phase 2 (2008/09)	117
7.4.3	Phase 3 (2010-2019)	119
7.4.4	Phase 4 (2020/21)	124
7.4.5	Die wichtigsten Erkenntnisse aus dem spanischen Fall	128
7.5	Dänemark	130
7.5.1	Phase 1 (vor 2008)	130
7.5.2	Phase 2 (2008/09)	132
7.5.3	Phase 3 (2010-2019)	133
7.5.4	Phase 4 (2020/21)	138
7.5.5	Die wichtigsten Erkenntnisse aus dem dänischen Fall	139
7.6	Polen	141
7.6.1	Phase 1 (vor 2008)	141
7.6.2	Phase 2 (2008/09)	145
7.6.3	Phase 3 (2010 – 2019)	147
7.6.4	Phase 4 (2020/21)	150
7.6.5	Die wichtigsten Erkenntnisse aus dem polnischen Fall	151

7.7	Irland	153
7.7.1	Phase 1 (vor 2008)	153
7.7.2	Phase 2 (2008/09)	157
7.7.3	Phase 3 (2010-2019)	159
7.7.4	Phase 4 (2020/21)	163
7.7.5	Die wichtigsten Erkenntnisse aus dem irischen Fall	165
7.8	Vergleichende Bewertung	167
8.	Schlussfolgerungen	181
8.1	Vorgelagerte Systeme, Mindestsicherung und Krisenresilienz in verschiedenen Wohlfahrtsstaaten	183
8.2	Reformverläufe	186
8.3	Gestaltungsfragen	188
9.	Referenzen	190
10.	Anhang	200

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1	Klassifizierung der Länder nach Wohlfahrtsstaatscluster in der EU-27 und im Vereinigten Königreich	29
Tabelle 5.1	Benchmark-Ergebnisse der Arellano-Bond-Regressionen mit dem Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung als abhängige Variable und der BIP-Wachstumsrate als Maß für den Konjunkturzyklus	58
Tabelle 5.2	Benchmark-Ergebnisse der Arellano-Bond-Regressionen mit dem Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung als abhängige Variable und verschiedenen Varianten des Konjunkturmaßes	59
Tabelle 5.3	Benchmark-Ergebnisse der Arellano-Bond-Regressionen mit verschiedenen abhängigen Variablen und Depression als Konjunkturmaß	60
Tabelle 5.4	Arellano-Bond-Regressionsergebnisse mit verschiedenen abhängigen Variablen, Depression als Konjunkturmaß und Interaktionstermen mit Wohlfahrtsstaatstyp	62
Tabelle 5.5	Arellano-Bond-Regressionsergebnisse mit verschiedenen abhängigen Variablen, Depression als Konjunkturmaß und Interaktionstermen mit institutionellen Variablen	64
Tabelle 5.6	Arellano-Bond-Regressionsergebnisse mit verschiedenen abhängigen Variablen, Depression als Konjunkturmaß und Interaktionstermen mit der Nettolohnersatzrate (zwei Monate in Arbeitslosigkeit)	65
Tabelle 5.7	Arellano-Bond-Regressionsergebnisse mit verschiedenen abhängigen Variablen, Depression als Konjunkturmaß und Interaktionstermen mit der Nettolohnersatzrate (60 Monate in Arbeitslosigkeit)	66
Tabelle 6.1	Vergleich der Schockszenarien	70
Tabelle 6.2	Armutgefährdungsquoten mit 60 Prozent Armutgefährdungsschwelle	76
Tabelle 6.3	Auswirkung des MIS auf die Unterschiede im AROP ($\Delta AROP$)	77
Tabelle 6.4	Einkommensstabilisierungskoeffizienten für kleine und große Schockszenarien	81
Tabelle 6.5	Gini-Koeffizienten in den EU-Mitgliedstaaten	84
Tabelle 6.6	Langfristige Partizipationssteuersätze in den EU-Mitgliedstaaten in %	87
Tabelle 7.1	Empfängerinnen und Empfänger der wichtigsten Mindestsicherungsunterstützungssysteme in Frankreich (individuelle Empfängerinnen und Empfänger, einschließlich Haushaltsmitglieder)	102
Tabelle 7.2	Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung in Frankreich (in Mrd. EUR)	104
Tabelle 7.3	Wichtigste Entwicklungen in Frankreich, 2005-2021	112
Tabelle 7.4	Typologie der regionalen Mindestsicherungsmodelle in Spanien	116
Tabelle 7.5	Höhe der monatlichen Beträge der Mindestsicherung der Autonomen Gemeinschaften im Jahr 2007	117

Tabelle 7.6	Regionale MIS-Beträge im Verhältnis zum nationalen medianen Äquivalenzeinkommen nach Haushaltstyp (2014)	122
Tabelle 7.7	Leistungsempfängerinnen und -empfänger von regionalen Mindestsicherungsregelungen (2013)	123
Tabelle 7.8	Wichtigste Entwicklungen in Spanien, 2005-2021	129
Tabelle 7.9	Höhe und Obergrenze der Mindestsicherungsleistungen in EUR (2015) nach Art der Leistung, Alter und Familiensituation, Dänemark	137
Tabelle 7.10	Wichtigste Entwicklungen in Dänemark, 2005-2021	140
Tabelle 7.11	Wichtigste Entwicklungen in Polen, 2005-2021	152
Tabelle 7.12	Wichtigste Entwicklungen in Irland, 2005-2021	166
Tabelle 7.13	Hauptmuster der Krisenreaktionen in fünf ausgewählten Wohlfahrtsstaaten	171
Tabelle 8.1	Forschungsfragen und wichtigste Ergebnisse	183
Tabelle 10.1	Arellano-Bond-Regressionsergebnisse mit verschiedenen abhängigen Variablen, Arbeitslosenquote und Interaktionstermen mit dem Wohlfahrtsstaatstyp	213
Tabelle 10.2	Sensitivitätsanalysen der Arellano-Bond-Regressionsergebnisse mit dem Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung als abhängige Variable und verschiedenen Varianten des Konjunkturmaßes	214
Tabelle 10.3	Sensitivitätsanalysen der Arellano-Bond-Regressionsergebnisse mit dem Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung als abhängige Variable, Depression als Konjunkturmaß und Interaktionstermen mit dem Wohlfahrtsstaatstyp	215
Tabelle 10.4	Armutsgefährdungsquoten mit 50% Armutsgefährdungsschwelle	216
Tabelle 10.5	Armutsgefährdungsquoten mit 70 % Armutsgefährdungsschwelle	217
Tabelle 10.6	Dekomposition des Einkommensstabilisierungskoeffizienten im Szenario eines kleinen Schocks (Variante 1)	218
Tabelle 10.7	Dekomposition des Einkommensstabilisierungskoeffizienten im Szenario eines kleinen Schocks (Variante 2)	219
Tabelle 10.8	Dekomposition des Einkommensstabilisierungskoeffizienten im Szenario eines großen Schocks (Variante 1)	220
Tabelle 10.9	Dekomposition des Einkommensstabilisierungskoeffizienten im Szenario eines großen Schocks (Variante 2)	221

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 4.1	BIP-Wachstumsrate, 2005-2021	40
Abbildung 4.2	Arbeitslosenquote, 2005-2021	40
Abbildung 4.3	Langzeitarbeitslosenquote, 2005-2021	41
Abbildung 4.4	Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen, Alter 16-64 Jahre, 2005-2020	42
Abbildung 4.5	Armutsgefährdete Personen nach Sozialleistungen, Alter 16-64 Jahre, 2005-2021	44
Abbildung 4.6	Relative Armutsgefährdungslücke, Alter 16-64 Jahre, 2005-2021	44
Abbildung 4.7	Rate der erheblichen materiellen Entbehrung, Alter 16-64 Jahre, 2005-2020	45
Abbildung 4.8	Personen, die in Haushalten mit sehr geringer Erwerbsintensität leben, in Prozent der Gesamtbevölkerung unter 60 Jahren, 2005-2021	45
Abbildung 4.9	Armutsgefährdungsquote für Erwerbstätige, Alter 18-64 Jahre, 2005-2021	46
Abbildung 4.10	Streudiagramme des Risikos von Armut oder sozialer Ausgrenzung, des BIP-Wachstums und der Arbeitslosenquote für liberale Sozialstaatstypen	48
Abbildung 4.11	Streudiagramme des Risikos von Armut oder sozialer Ausgrenzung, des BIP-Wachstums und der Arbeitslosenquote für kontinentaleuropäische Sozialstaatstypen	49
Abbildung 4.12	Streudiagramme des Risikos von Armut oder sozialer Ausgrenzung, des BIP-Wachstums und der Arbeitslosenquote für die nordischen Sozialstaatstypen	50
Abbildung 4.13	Streudiagramme des Risikos von Armut oder sozialer Ausgrenzung, des BIP-Wachstums und der Arbeitslosenquote für die mediterranen Sozialstaatstypen	51
Abbildung 4.14	Streudiagramme des Risikos von Armut oder sozialer Ausgrenzung, des BIP-Wachstums und der Arbeitslosenquote für postsozialistische Wohlfahrtsstaatstypen	52
Abbildung 6.1	Abdeckungsquote der Leistungen der Arbeitslosenversicherung und der Mindestsicherung für Arbeitslose (Basissimulation (vor dem Schock))	73
Abbildung 6.2	Dekomposition des Einkommensstabilisierungskoeffizienten im Szenario des kleinen Schocks (Variante 1)	82
Abbildung 6.3	Dekomposition des Einkommensstabilisierungskoeffizienten im Szenario des kleinen Schocks (Variante 2)	82
Abbildung 6.4	Dekomposition des Einkommensstabilisierungskoeffizienten im Szenario eines großen Schocks (Variante 1)	83
Abbildung 6.5	Dekomposition des Einkommensstabilisierungskoeffizienten im Szenario eines großen Schocks (Variante 2)	83
Abbildung 6.6	Dekomposition der langfristigen Partizipationssteuersätze in den EU-Mitgliedstaaten	88

Abbildung 6.7	Korrelation zwischen a) Gesamtabdeckungsquoten und AROP-Raten und b) Gesamtabdeckungsquoten und Einkommensstabilisierungskoeffizienten	91
Abbildung 7.1	Strenge des Kündigungsschutzes, reguläre Arbeitsverhältnisse, 2005-2019	173
Abbildung 7.2	Strenge der Regulierung, befristete Arbeitsverhältnisse, 2005-2019	173
Abbildung 7.3	Anteil der Beschäftigten mit befristeten Verträgen, 2005-2021	174
Abbildung 7.4	Inanspruchnahme von Maßnahmen zur Arbeitserhaltung (in % der Erwerbsbevölkerung), Vergleich zwischen Finanzkrise (2008-2010) und COVID-19-Krise (2020)	174
Abbildung 7.5	Nettoersatzrate, zwei Monate Arbeitslosigkeit, alleinstehend, 100 % Durchschnittslohn, 2005-2021	175
Abbildung 7.6	Nettoersatzrate, zwei Monate Arbeitslosigkeit, alleinstehend, 67 % Durchschnittslohn, 2005-2021	175
Abbildung 7.7	Nettoersatzrate, 60 Monate Arbeitslosigkeit, alleinstehend, 67 % Durchschnittslohn, 2005-2021	176
Abbildung 7.8	Nettoersatzrate, 60 Monate Arbeitslosigkeit, Paare mit zwei Kindern, 100 % Durchschnittslohn, 2005-2021	176
Abbildung 7.9	Nettoersatzrate, 60 Monate Arbeitslosigkeit, Paare mit zwei Kindern, 67 % Durchschnittslohn, 2005-2021	177
Abbildung 7.10	Staatsausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (ALMP), in % des BIP, 2005-2019	177
Abbildung 7.11	Teilnehmende an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (ALMP), in % der Erwerbsbevölkerung (Kategorien 20-70), 2005-2019	178
Abbildung 7.12	Angemessenheit der Mindestsicherung, alleinstehende arbeitslose Personen ohne Kinder, in % der Armutgefährdungsgrenze (60% des medianen Äquivalenzeinkommens), 2005-2021	178
Abbildung 7.13	Angemessenheit der Mindestsicherung, arbeitslose Paare mit zwei Kindern, in % der Armutgefährdungsgrenze (60% des medianen Äquivalenzeinkommens), 2005-2021	179
Abbildung 7.14	Staatsausgaben für Mindestsicherung (bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen, in % des BIP, Kategorien: Arbeitslosigkeit, soziale Ausgrenzung, Wohnen, Familie/Kinder)	179
Abbildung 7.15	Empfängerinnen und Empfänger der Arbeitslosenversicherung (Pseudoanteile, in % der Arbeitslosigkeit), 2007-2018	180
Abbildung 10.1	Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen, Ein-Personen-Haushalte	200
Abbildung 10.2	Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen, Ein-Personen-Haushalte mit unterhaltsberechtigten Kindern	200
Abbildung 10.3	Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen, Haushalte ohne unterhaltsberechtigende Kinder	201
Abbildung 10.4	Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen, Haushalte mit unterhaltsberechtigten Kindern	201
Abbildung 10.5	Armutgefährdungsquote nach Sozialtransfers, Ein-Personen-Haushalte	202

Abbildung 10.6	Armutgefährdungsquote nach Sozialtransfers, Ein-Personen-Haushalte mit unterhaltsberechtigten Kindern	202
Abbildung 10.7	Armutgefährdungsquote nach Sozialtransfers, Haushalte ohne unterhaltsberechtignte Kinder	203
Abbildung 10.8	Armutgefährdungsquote nach Sozialtransfers, Haushalte mit unterhaltsberechtigten Kindern	203
Abbildung 10.9	Schwere materielle Entbehrung, Ein-Personen-Haushalte	204
Abbildung 10.10	Schwere materielle Entbehrung, Ein-Personen-Haushalte mit unterhaltsberechtigten Kindern	204
Abbildung 10.11	Schwere materielle Entbehrung, Haushalte ohne unterhaltsberechtignte Kinder	205
Abbildung 10.12	Schwere materielle Entbehrung, Haushalte mit unterhaltsberechtigten Kindern	205
Abbildung 10.13	Personen, die in Haushalten mit sehr geringer Erwerbsintensität leben, Ein-Personen-Haushalte (% der Gesamtbevölkerung unter 60 Jahren)	206
Abbildung 10.14	Personen, die in Haushalten mit sehr geringer Erwerbsintensität leben, Ein-Personen-Haushalte mit unterhaltsberechtigten Kindern (% der Gesamtbevölkerung unter 60 Jahren)	206
Abbildung 10.15	Personen, die in Haushalten mit sehr geringer Erwerbsintensität leben, Haushalte ohne unterhaltsberechtignte Kinder (% der Gesamtbevölkerung unter 60 Jahren)	207
Abbildung 10.16	Personen, die in Haushalten mit sehr geringer Erwerbsintensität leben, Haushalte mit unterhaltsberechtigten Kindern (% der Gesamtbevölkerung unter 60 Jahren)	207
Abbildung 10.17	Angemessenheit der garantierten Mindestsicherung, alleinstehende Arbeitslose Personen ohne Kinder (% des verfügbaren Medianeinkommens), 2005-2021	208
Abbildung 10.18	Angemessenheit der garantierten Mindestsicherung, alleinstehende arbeitslose Person mit zwei Kindern (% des verfügbaren Medianeinkommens), 2005-2021	208
Abbildung 10.19	Angemessenheit der garantierten Mindestsicherung, arbeitslose Paare ohne Kinder (% des verfügbaren Medianeinkommens), 2005-2021	209
Abbildung 10.20	Angemessenheit der garantierten Mindestsicherung, arbeitslose Paare mit zwei Kindern (% des verfügbaren Medianeinkommens), 2005-2021	209
Abbildung 10.21	Nettoersatzrate, 60 Monate Arbeitslosigkeit, alleinstehende Personen, 100 % Durchschnittslohn, 2005-2021	210
Abbildung 10.22	Nettoersatzrate, zwei Monate Arbeitslosigkeit, Paare mit zwei Kindern, 100 % Durchschnittslohn, 2005-2021	210
Abbildung 10.23	Nettoersatzrate, zwei Monate Arbeitslosigkeit, Paare mit zwei Kindern, 67 % Durchschnittslohn, 2005-2021	211
Abbildung 10.24	Übergänge von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung, 2011-2020	211

Abbildung 10.25 Staatsausgaben für Mindestsicherungsunterstützung (Gesamtausgaben in % des BIP, Kategorien: Arbeitslosigkeit, soziale Ausgrenzung, Wohnen, Familie/Kinder) 212

Abkürzungen

ALMP	Active Labour Market Policy (Aktive Arbeitsmarktpolitik)
ANPE	Agence nationale pour l'emploi (Frankreich)
AROP	At risk of poverty (Armutgefährdungsquote)
AROPE	At risk of poverty or social exclusion (Risiko der Armut oder sozialen Ausgrenzung)
ASS	Allocation de solidarité spécifique (Frankreich)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CSG	Contribution sociale généralisée (Frankreich)
DK	Dänemark
ECB	European Central Bank (Europäische Zentralbank)
ERTE	Expediente de Regulación Temporal de Empleo (Spanien)
ES	Spanien
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
EU	Europäische Union
EU-SILC	European Union Statistics on Income and Living Conditions (Statistik der Europäischen Union über Einkommen und Lebensbedingungen)
FAS	An Foras Áiseanna Saothair – Behörde für Ausbildung und Beschäftigung (Irland)
FR	Frankreich
IE	Irland
IMF	International Monetary Fund (Internationaler Währungsfonds)
IMV	Ingreso Mínimo Vital (Spanien)
IPREM	Öffentliches Einkommen Rate der Mehrfacheffekte (Spanien)
JI	Job Initiative (Irland)
JRC	Joint Research Centre (Gemeinsame Forschungsstelle der EU)
JSA	Jobseeker's Allowance (Irland)
JSB	Jobseeker's Benefit (Irland)
JSBE	Jobseeker's Benefit Self-Employed (Irland)
MIS	Minimum income support (Mindestsicherung)
MISSOC	Mutual Information System on Social Protection
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PL	Polen
PTR	Partizipationssteuersatz
PUP	Pandemic Unemployment Payment (Pandemie-Arbeitslosengeld, Irland)
RMA	Revenu minimum d'activité (Frankreich)
RMI	Revenu minimum d'insertion (Frankreich)

RSA	Revenu de solidarité active (Frankreich)
SE	Social Economy (Irland)
SMI	Nationaler Mindestlohn (Spanien)
SWA	Social Welfare Allowance (Irland, Polen)
TWSS	Temporary Wage Subsidy Scheme (Irland)
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Frankreich)

Kurzbeschreibung

Ziel dieser Studie ist es, die Rolle der Sozialpolitik in verschiedenen europäischen Wohlfahrtsstaaten in Bezug auf Mindestsicherung und aktive Eingliederung zu analysieren. Der Schwerpunkt liegt auf der Krisenfestigkeit, d. h. auf der Fähigkeit sozialpolitischer Maßnahmen, Armut und Ungleichheit einzudämmen und Ausgrenzung vor, während und nach wirtschaftlichen Schocks zu vermeiden. Um dieses Ziel zu erreichen, weitet die Studie ihren analytischen Fokus auf andere Ebenen des Sozialschutzes aus, insbesondere auf vorgelagerte Systeme wie Arbeitslosenversicherung, Kurzarbeit und arbeitsrechtlichen Bestandsschutz, da diese eine zusätzliche und potenziell wichtige Rolle bei der Stabilisierung von Einkommen und Arbeitsplätzen in Krisensituationen spielen. Es wird ein methodologisch gemischter Ansatz verwendet, der quantitative und qualitative Forschung kombiniert, z. B. deskriptive und multivariate quantitative Analysen, Mikrosimulationsmethoden und eingehende Fallstudien. Die Studie arbeitet konsistente Unterschiede in Bezug auf die Krisenresilienz zwischen den einzelnen Ländern und Wohlfahrtsstaatstypen heraus. Im Allgemeinen zeigen die nordischen und kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten mit starken vorgelagerten Systemen und Mindestsicherung (MIS) bessere Ergebnisse bei zentralen sozioökonomischen Ergebnissen wie Armuts- und Ausgrenzungsrisiken. Bei der Arbeitsmarktintegration offenbaren sich in Kontinentaleuropa jedoch einige Dualismen. Die Studie zeigt, dass die MIS besonders wichtig ist, wenn es Lücken in den vorgelagerten Systemen oder Fälle von schweren und dauerhaften Krisen gibt.

Zusammenfassung

Systeme der Mindestsicherung (MIS) dienen in den meisten entwickelten Wohlfahrtsstaaten als Sicherheitsnetz der letzten Instanz. In den vergangenen Jahrzehnten hat die MIS aus mehreren Gründen an Bedeutung gewonnen, nicht nur aufgrund massiver wirtschaftlicher Schocks wie der Großen Rezession von 2008 und 2009 oder der COVID-19-Krise, sondern auch aufgrund von Veränderungen auf den Arbeitsmärkten, z. B. der wachsenden Bedeutung von atypischen Arbeitsverhältnissen oder Familienstrukturen, die tendenziell zu einer stärkeren Abhängigkeit von Leistungssystemen außerhalb der Sozialversicherung führen. Gleichzeitig haben die Wohlfahrtsstaaten – zumindest bis zu einem gewissen Grad – damit begonnen, Schutzlücken in den beitragsfinanzierten Sozialversicherungssystemen zu schließen oder sich verstärkt um verlässliche nachgelagerte Sozialschutzsysteme zu kümmern, da in vielen europäischen Ländern inzwischen ein Reformtrend zur Konsolidierung differenzierter oder zuvor unvollständiger Systeme zu einem integrierten und universellen MIS-Modell besteht. Während der COVID-19-Pandemie wurde die Bedeutung von MIS und damit zusammenhängenden Ad-hoc-Maßnahmen für atypische Beschäftigte und Selbstständige noch deutlicher, während gleichzeitig Schwächen des Sozialschutzes in Bezug auf Zugänglichkeit und Großzügigkeit für besonders von der Pandemie betroffene Berufsgruppen ohne Zugang zu beitragsabhängigen Leistungen offensichtlich wurden. Um die Wirksamkeit der MIS-Systeme und die aktive Eingliederung zu verbessern, hat die Europäische Kommission kürzlich einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates über eine angemessene Mindestsicherung zur Gewährleistung einer aktiven Eingliederung vorgelegt.

Vor diesem Hintergrund leistet diese Studie in mehrfacher Hinsicht einen Beitrag zur Erweiterung der bisherigen Forschung zur Krisenresistenz von Sozialstaaten und Arbeitsmärkten. Erstens basiert sie auf der gemeinsamen Analyse von vorgelagerten Systemen wie Arbeitslosenversicherung, Kurzarbeit, arbeitsrechtlichem Bestandsschutz und den zentralen MIS-Systemen in „normalen“ und Krisenzeiten. Dadurch ergibt sich ein vollständigeres Bild der nationalen politischen Regelungen und ihrer relativen Stärken und Schwächen bei wirtschaftlichen Schocks. Zweitens ordnet sich die Studie in die vergleichende Wohlfahrtsstaatsliteratur ein, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf etablierten Typologien von Mindestsicherungssystemen liegt. Für eine ausgewählte Auswahl von Ländern werden die Veränderungen innerhalb der jeweiligen Systeme im Detail beobachtet. Drittens wählt die Studie angesichts dieses komplexen Forschungsziels einen methodologisch gemischten Ansatz, der quantitative und qualitative Forschung kombiniert, wie z. B. deskriptive und multivariate quantitative Analysen, Mikrosimulationsmethoden und eingehende Fallstudien, die alle einen starken Fokus auf Institutionen und institutionellen Wandel haben. Viertens wird in der Studie eine Längsschnittperspektive eingenommen, um insbesondere die quantitativen Ergebnisse zu interpretieren und die politischen Reaktionen und Reformverläufe über einen längeren Zeitraum von Mitte der 2000er Jahre bis zur gegenwärtigen Situation im Jahr 2022 zu verstehen. In dieser Hinsicht aktualisiert die Studie auch die bestehende Forschung mit den neuesten Beobachtungen.

In der Kombination der verschiedenen Untersuchungselemente stellt die Studie konsistente Unterschiede in Bezug auf die Krisenresilienz zwischen den einzelnen Ländern und Sozialstaatstypen fest. Im Allgemeinen weisen die nordischen und kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten mit starken vorgelagerten Systemen und MIS bessere Ergebnisse bei zentralen sozioökonomischen Ergebnissen wie Armuts- und Ausgrenzungsrisiken auf. Bei der Arbeitsmarktintegration zeigen sich in Kontinentaleuropa jedoch einige Dualismen. MIS-Systeme sind auch in liberalen Wohlfahrtsstaaten recht stark ausgeprägt. Die Studie unterstreicht, dass solche Systeme besonders wichtig sind, wenn es Lücken in den vorgelagerten Systemen oder Fälle von schweren und dauerhaften Krisen gibt. In Kontinentaleuropa und in den nordischen Ländern spielen MIS-Systeme eine wichtige Rolle bei der Stabilisierung des Einkommens und der Eingliederung, auch wenn sie insbesondere im Vergleich zur Arbeitslosenversicherung eher zweitrangig sind. MIS-Systeme sind der entscheidende

Stabilisierungsmechanismus im liberalen Typus, während sie in den südeuropäischen und postsozialistischen Modellen weniger stark ausgeprägt sind.

Die Fallstudien zeigen, dass Arbeitslosenversicherungen und MIS in allen von der Krise 2008/09 betroffenen Ländern im Laufe der Zeit eine Phase der Sparmaßnahmen durchliefen, aber später reformiert und wieder ausgebaut wurden. Das zunächst dem mediterranen Typ entsprechende MIS in Spanien wird nun stärker integriert und weicht von seinem langjährigen institutionellen Erbe ab. Die Rolle der Aktivierung – sowohl mit fordernden als auch mit fördernden Elementen – hat im Laufe der Zeit in allen Ländern an Bedeutung gewonnen. Trotz einer gewissen Konvergenz in dieser Hinsicht sind die länderübergreifenden Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der Sozialpolitik – einschließlich der vorgelagerten Systeme und der MIS – nach wie vor beträchtlich und hängen weitgehend mit dem Erbe des jeweiligen Wohlfahrtsstaatstyps zusammen.

Die verbleibenden politischen Fragen betreffen drei wesentliche Herausforderungen bei der Gestaltung der Mindestsicherung:

Erstens ist eine bessere Gestaltung der vorgelagerten Systeme zur Stabilisierung von Arbeitsplätzen, der individuellen Einkommen und schließlich des MIS nach wie vor eine zu leistende Politikaufgabe. Insbesondere die Abdeckung durch die Arbeitslosenversicherung ist in dieser Hinsicht entscheidend.

Zweitens reicht die Angemessenheit der MIS-Leistungen nicht immer aus, um die Armut im Haushalt zu überwinden und das angestrebte Sicherungsniveau zu erreichen. Es wäre wichtig, ein angemessenes Unterstützungsniveau festzulegen und es im Laufe der Zeit entsprechend anzupassen und zu erhöhen. Ein weiteres Problem im Zusammenhang mit der MIS ist der formale und faktische Zugang zu den Leistungen, d. h. es muss sichergestellt werden, dass der Leistungsumfang sowohl formal als auch in der Praxis ausreichend ist.

Drittens scheint die Steuerung der Aktivierung in vielen Ländern eine besondere Herausforderung darzustellen. Dies hängt einerseits mit dem Dualismus zwischen Arbeitslosenversicherung und MIS zusammen und andererseits mit der häufigen Einbindung von teilweise autonomen unteren Ebenen der Regionalverwaltung in Kombination mit der öffentlichen Arbeitsverwaltung oder Einrichtungen auf nationaler Ebene.

1. Einführung

Systeme der Mindestsicherung (MIS) dienen in den meisten entwickelten Wohlfahrtsstaaten als Sicherheitsnetz der letzten Instanz. In den zurückliegenden Jahrzehnten hat die MIS aus mehreren Gründen an Bedeutung gewonnen, nicht nur aufgrund massiver wirtschaftlicher Schocks wie der Großen Rezession von 2008 und 2009 oder der COVID-19-Krise, sondern auch aufgrund von Veränderungen auf den Arbeitsmärkten, z. B. der wachsenden Bedeutung von atypischen Arbeitsverhältnissen oder Familienstrukturen, die tendenziell zu einer stärkeren Abhängigkeit von Leistungssystemen außerhalb der Sozialversicherung führen. Gleichzeitig haben die Wohlfahrtsstaaten – zumindest bis zu einem gewissen Grad – damit begonnen, Schutzlücken in den beitragsfinanzierten Sozialversicherungssystemen zu schließen oder sich verstärkt um verlässliche nachgelagerte Sozialschutzsysteme zu kümmern, da in vielen europäischen Ländern ein Reformtrend zur Konsolidierung differenzierter oder zuvor unvollständiger Systeme hin zu einem integrierten und universellen MIS-Modell zu beobachten ist. Während der COVID-19-Pandemie wurde die Bedeutung von MIS und damit zusammenhängenden Ad-hoc-Maßnahmen für atypische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Selbstständige noch deutlicher, während gleichzeitig Schwächen des Sozialschutzes in Bezug auf Zugänglichkeit und Großzügigkeit für Berufsgruppen, die von der Pandemie besonders betroffen sind und keinen Zugang zu beitragsfinanzierten Leistungen haben, deutlich wurden.

In Verbindung mit aktivierenden und befähigenden Dienstleistungen für Menschen im erwerbsfähigen Alter spielt die MIS daher eine wichtige Rolle bei der Verringerung des Risikos von Armut und sozialer Ausgrenzung und unterstützt die am stärksten benachteiligten Menschen in den europäischen Wohlfahrtsstaaten. Im Zusammenspiel mit anderen Komponenten des Wohlfahrtsstaates wie progressiven Steuersystemen, anderen Transfersystemen, Kurzarbeitsregelungen und der Arbeitslosenversicherung wirkt die MIS in Krisenzeiten als wirtschaftlicher und sozialer Stabilisator.

Die Frage, welchen Beitrag MIS-Systeme zur sozialen Resilienz – insbesondere in Krisenzeiten – leisten, ist jedoch noch nicht systematisch beantwortet worden. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Großen Rezession 2008/09 und der COVID-19-Krise erörtert die vorliegende Studie die Rolle der MIS im Hinblick auf die Krisenresilienz in europäischen Wohlfahrtsstaaten seit Mitte der 2000er Jahre. Dabei wird nicht nur die Gestaltung der MIS-Systeme selbst berücksichtigt, sondern auch die Wechselwirkungen mit vorgelagerten Systemen wie Arbeitslosenversicherung, Kurzarbeit und arbeitsrechtlichem Bestandsschutz. Die Studie geht daher über die bisherige Forschung hinaus, indem sie die Interaktion von vorgelagerten Systemen und MIS im Zeitverlauf und in verschiedenen Ländern untersucht, die sich unterschiedlichen Wohlfahrtsstaatstypen zuordnen lassen. In Anbetracht ihrer komplexen Ziele stützt sich die Studie auf ein multidisziplinäres, methodengemischtes Design, das quantitative und qualitative Analysen miteinander verbindet, um die Rolle spezifischer wohlfahrtsstaatlicher und arbeitsmarktpolitischer Institutionen sowie Reformpfade herauszuarbeiten.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert. Abschnitt 2 bietet eine konzeptionelle Erörterung der potenziellen Verbindungen zwischen den verschiedenen Elementen des Wohlfahrtsstaates in unterschiedlichen Wohlfahrtsstaatstypen, wenn diese mit wirtschaftlichen Schocks konfrontiert sind. Der folgende Abschnitt 3 erläutert das Forschungsdesign. Abschnitt 4 stellt dann die deskriptiven Befunde vor, während Abschnitt 5 eine multivariate quantitative Analyse der Krisenauswirkungen und der sozioökonomischen Leistungsfähigkeit auf der Grundlage vergleichbarer Daten für alle europäischen Länder liefert. Ergänzt wird dies durch Simulationen hypothetischer wirtschaftlicher Schocks, die in Abschnitt 6 dargelegt werden. Um die Funktionsweise der wohlfahrtsstaatlichen Regelungen genauer zu verfolgen und Reformen und Anpassungen zu vertiefen, enthält Abschnitt 7

Fallstudien zu fünf ausgewählten Ländern, die verschiedene Arten von Wohlfahrtsstaaten repräsentieren. Schließlich fasst Abschnitt 8 die Ergebnisse zusammen und zieht Schlussfolgerungen.

2. Wohlfahrtsstaaten als Mechanismen der Krisenresilienz

Das Hauptziel dieser Studie besteht darin, die Rolle der Sozialpolitik in verschiedenen Wohlfahrtsstaaten in Bezug auf Mindestsicherung und aktive Eingliederung zu analysieren. Der Schwerpunkt liegt auf der Krisenresilienz, d. h. der Fähigkeit sozialpolitischer Maßnahmen, Armut und Ungleichheit einzudämmen und Ausgrenzung vor, während und nach wirtschaftlichen Schocks zu vermeiden. Um dieses Ziel zu erreichen, weitet die Studie ihren analytischen Fokus auf andere Ebenen des Sozialschutzes aus, insbesondere auf vorgelagerte Systeme wie Arbeitslosenversicherung, Kurzarbeit und arbeitsrechtlichen Bestandsschutz, da diese eine zusätzliche und potenziell herausragende Rolle bei der Stabilisierung von Einkommen und Beschäftigung in Krisensituationen spielen.

Für eine Analyse des Beitrags der Sozialpolitik zur sozialen Widerstandsfähigkeit in Krisen müssen verschiedene Elemente der wohlfahrtsstaatlichen Regelungen berücksichtigt werden. Die vorliegende Untersuchung fokussiert dabei auf die Schutzmechanismen in verschiedenen Arten von Wohlfahrtsstaaten. Sie integriert verschiedene Politikbereiche und recht unterschiedliche Literaturstränge, wie z. B. Forschungen zu Arbeitslosenversicherung, Arbeitsplatzverlust und Arbeitsmarktregulierung im weiteren Sinne sowie vergleichende Arbeiten zu MIS. Dieser Abschnitt gibt einen Überblick über die wichtigsten Forschungsstränge, die für diese Studie relevant sind.

2.1 Ziele und Aufgaben der sozialen Mindestsicherungssysteme

In den europäischen Wohlfahrtsstaaten haben MIS-Systeme in erster Linie die wichtige Funktion eines grundlegenden und letzten Sicherheitsnetzes zur Verhinderung und Reduzierung von Armut und sozialer Ausgrenzung (Nelson, 2014; Nolan, 2017; Bahle, 2019). Die Grundfunktion der sozialen Mindestsicherung besteht darin, bei unzureichenden individuellen Ressourcen – also nach einer Bedürftigkeitsprüfung – ein soziales und damit sozialpolitisch definiertes Minimum zu garantieren, um die Existenz zu sichern und Armut zu reduzieren oder zu vermeiden. Darüber hinaus sollen auch Ziele der gesellschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Eingliederung erfüllt werden, insbesondere durch die Stärkung der Erwerbsfähigkeit durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zur Überwindung und Beendigung des Bezugs von Mindestsicherungsleistungen.

Die Ziele der MIS-Systeme sind daher – im Sinne des in der EU angenommenen Grundsatzes der „aktiven Eingliederung“ – die Gewährleistung eines sozialen Minimums und die Verringerung des (relativen und absoluten) Risikos von Armut und sozialer Ausgrenzung sowie die Beendigung des Leistungsbezugs (von arbeitsfähigen Personen) durch Anreize und angemessene Unterstützungsmaßnahmen, die ihnen die Teilnahme am Arbeitsleben ermöglichen. In diesem Zusammenhang kann es zu Zielkonflikten zwischen Einkommenssicherheit und (rascher) Integration in den Arbeitsmarkt kommen.

Beide Dimensionen lassen sich als Vermeidung von wirtschaftlicher und sozialer Ausgrenzung sowie als Förderung von Eingliederung und Teilhabe definieren. Neben der individuellen Dimension der Existenzsicherung, des Einkommens und der Beschäftigungsfähigkeit weisen soziale Mindestsicherungssysteme auch eine wichtige makroökonomische und sozialpolitische Dimension in dem Sinne auf, dass sie – insbesondere in Krisenzeiten – stabilisierend wirken und zur Krisenresistenz der Sozial- und Wirtschaftsmodelle in Europa beitragen. Diese Ziele wurden kürzlich auf EU-Ebene bekräftigt und sollen zu einer Empfehlung über Mindestsicherungssysteme in der EU führen (Rat der

EU, 2020; Europäische Kommission, 2021a; Bontout und Szatmari, 2020). Ein „Vorschlag für eine Ratsempfehlung für eine angemessene Mindestsicherung zur Gewährleistung einer aktiven Inklusion“ wurde von der Europäischen Kommission im September 2022 veröffentlicht (Europäische Kommission, 2022).

So heißt es beispielsweise in Grundsatz 14 der Europäischen Säule sozialer Rechte:

„Jede Person, die nicht über ausreichende Mittel verfügt, hat in jedem Lebensabschnitt das Recht auf angemessene Mindesteinkommensleistungen, die ein würdevolles Leben ermöglichen, und einen wirksamen Zugang zu dafür erforderlichen Gütern und Dienstleistungen. Für diejenigen, die in der Lage sind zu arbeiten, sollten Mindesteinkommensleistungen mit Anreizen zur (Wieder) eingliederung in den Arbeitsmarkt kombiniert werden.“

Krisenresilienz als Kernkonzept

Für die Zwecke dieser Studie wird Krisenresilienz als die Fähigkeit des Wohlfahrtsstaates definiert, mit seinen vorgelagerten Schutzsystemen (z. B. Arbeitslosenversicherung) und MIS, ein niedriges Niveau an Einkommensarmut, materieller Deprivation, Ungleichheit und Ausgrenzung aus der Gesellschaft und dem Arbeitsmarkt zu erreichen und aufrechtzuerhalten. Als resilient gelten solche Wohlfahrtsstaaten, die in Bezug auf diese Ziele in „normalen“ Zeiten gut abschneiden, aber auch in der Lage sind, diese Ergebnisse während und nach wirtschaftlichen Schocks (relativ) stabil zu halten. Der Hauptmechanismus der Krisenresilienz wird im Rahmen dieser Untersuchung in der Fähigkeit des Wohlfahrtsstaates gesehen, das Einkommen in Krisenzeiten zu stabilisieren und den Zugang zu Arbeit zu ermöglichen.

2.2 Wechselwirkungen mit vorgelagerten Systemen

Soziale Mindestsicherungsregelungen sind in ein umfassendes institutionelles Arrangement des Arbeitsmarktes und des Wohlfahrtsstaates eingebettet, das sowohl von den Mindestsicherungsregelungen beeinflusst wird als auch Einfluss auf diese nimmt. Die jeweilige Rolle der Mindestsicherungsregelungen kann nur im Zusammenhang mit den vorgelagerten Systemen, insbesondere der Arbeitslosenversicherung, die selbst Veränderungen unterworfen ist, richtig interpretiert werden. Nach Bahle (2019) sind Mindestsicherung und vorgelagerte Sicherungssysteme als „kommunizierende Röhren“ zu verstehen.

Neben dem Rentensystem (Rentenversicherung und Grundsicherung im Alter) umfasst der vorgelagerte Schutz Regelungen des Arbeitsmarktes, insbesondere solche zum Kündigungsschutz und zur Gestaltung verschiedener Formen atypischer Beschäftigung wie befristete Arbeitsverträge, Leiharbeit, Selbstständigkeit oder Plattformarbeit. Diese Regelungen beeinflussen die Struktur des Arbeitsmarktes und die Verbreitung bestimmter Beschäftigungsformen. Die Nutzung verschiedener Formen atypischer Beschäftigung hat direkte Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme und deren Krisenreaktionen (Eichhorst, Marx und Wehner, 2017; Eichhorst und Marx, 2021).

Zum anderen ist es notwendig, sich mit dem Einkommensersatz bei Arbeitslosigkeit zu befassen. Dies betrifft in den meisten Ländern die Arbeitslosenversicherung mit ihren beitragsfinanzierten, einkommensabhängigen und befristeten Einkommensersatzleistungen. Bei langfristiger abhängiger Beschäftigung besteht in der Regel ein voller Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung,

was bei kurzfristigen abhängigen Beschäftigungszeiten oder selbstständiger Tätigkeit nicht oder nur eingeschränkt der Fall ist, wobei die Betroffenen bei mangelnden eigenen oder familiären Mitteln auf bedarfsorientierte und beitragsunabhängige MIS-Systeme als Schutz verwiesen werden. In einer Situation, in der atypische Beschäftigungsverhältnisse weit verbreitet sind und in der es Lücken in der Arbeitslosenversicherung gibt, kommt der MIS tendenziell eine größere Bedeutung zu.

Schließlich müssen Mechanismen zur Sicherung von Arbeitsplätzen durch Kurzarbeit oder ähnliche Programme wie krisenbedingte Lohnzuschüsse für Unternehmen, die mit erheblichen Umsatzeinbußen konfrontiert sind, in Betracht gezogen werden. Kurzarbeit kann als erster Schutzmechanismus zur Vermeidung von Arbeitsplatzverlusten bezeichnet werden. Typischerweise bieten Kurzarbeit und Arbeitslosenversicherung ein höheres Maß an Arbeitsplatz- und Einkommenssicherheit für Beschäftigte mit unbefristeten Arbeitsverhältnissen, die auch durch das Arbeitsrecht geschützt sind, während andere Gruppen – wie Berufsanfänger, Zeitarbeiter oder Selbstständige – nur begrenzten Zugang haben, wenn sie innerhalb eines bestimmten Zeitraums keine ausreichenden Zeiten versicherter Beschäftigung nachweisen können (OECD 2020b). Trotz aller Unterschiede in der jeweiligen nationalen Ausgestaltung sind diese Gruppen im Zweifelsfall besonders auf die Leistungen der Mindestsicherung angewiesen.

Angesichts der wachsenden Bedeutung von atypischen abhängigen Beschäftigungsverhältnissen und Selbstständigkeit, die nicht mit (ausreichenden) Ansprüchen auf Arbeitslosengeld einhergehen (vgl. z.B. Spasova et al. 2017), kommt MIS eine zentrale und wachsende Rolle innerhalb der europäischen Wohlfahrtsstaaten zu. Es besteht ein klarer Bedarf an Einkommenssicherung und Armutsbekämpfung für all jene, die von den vorgelagerten Systemen nicht adäquat erfasst werden, gleichzeitig gibt es aber – wie im Bereich der Arbeitslosenversicherung – weit verbreitete Bestrebungen, den Leistungsbezug durch entsprechende Aktivierungsmaßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu verkürzen. Diese Entwicklung hat zu Veränderungen in der Arbeitslosenversicherung geführt, die in vielen – aber nicht allen – Ländern in den letzten Jahren zumindest in Teilbereichen inklusiver geworden ist, etwa im Hinblick auf Selbstständige oder Personen mit kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen. Dabei handelt es sich keineswegs um eindeutige und einheitliche Trends, denn es sind auch gegenläufige Reformen zu beobachten, also eine stärkere Fokussierung und Beschränkung der Arbeitslosenversicherung auf die Kerngruppe der langjährig abhängig Beschäftigten. Auch die Aktivierungsmaßnahmen für die Gruppe der Arbeitssuchenden in der Arbeitslosenversicherung haben in verschiedenen nationalen und zeitlichen Kontexten unterschiedliche Formen angenommen, wobei die jeweilige Rolle von eher fördernden und fordernden Interventionen im Vordergrund steht. Die Rolle und Bedeutung des Mindestsicherungssystems hängen also nicht nur von der Gestaltung dieser Systeme selbst ab, sondern auch davon, wie effizient und integrativ diese vorgelagerten Systeme sind.

Insgesamt kann argumentiert werden, dass eine höhere Prävalenz atypischer Beschäftigung mit unvollständiger oder keiner Einbeziehung in die Arbeitslosenversicherung die Bedeutung von MIS als System der Einkommenssicherheit, der Armutsprävention und der Eingliederung erhöht. Dies ist der Kontext, in dem Reformen zur Ausweitung allgemeiner und aktivierender Mindestsicherungssysteme in vielen europäischen Ländern in den letzten Jahrzehnten interpretiert werden können (Lodemel und Trickey, 2001; Eichhorst, Kaufmann und Konle-Seidl, 2008; Marchal und Van Mechelen, 2017; Natili, 2019).

2.3 Krisenreaktion und Widerstandsfähigkeit

Die Krisenreaktion und Widerstandsfähigkeit der nationalen Arbeitsmärkte und Wohlfahrtsstaaten wird durch verschiedene interagierende Puffer bestimmt. Die vorgelagerten Systeme der Arbeitsmarktregulierung und der Arbeitslosenversicherung – einschließlich Kurzarbeit – stellen wesentliche Kontextbedingungen für die Einordnung und Analyse von Mindestsicherungssystemen im Kontext von Wirtschaftskrisen dar und beeinflussen die gesellschaftliche und wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit. Sie werden in Krisenzeiten einem Stresstest unterzogen (Bonin et al., 2021a).

Kurzarbeit – die als arbeitsmarktpolitisches Instrument zwischen Arbeitslosenversicherung und aktiver Arbeitsmarktpolitik verstanden werden kann – spielte bereits in der Finanzkrise 2008/09 eine besondere Rolle und soll den Verlust von Arbeitsplätzen in einer akuten Krisensituation vermeiden. Wie gezeigt wurde (vgl. z.B. Hijzen und Venn, 2011), konzentrierte sich die Kurzarbeit in den späten 2000er Jahren jedoch eher auf unbefristet Beschäftigte in qualifizierten Kernbelegschaften (die auch Anspruch auf Arbeitslosengeld gehabt hätten) und unterstützte vor allem diese Gruppe zusätzlich, während andere Gruppen – wie z.B. jüngere Erwerbspersonen – weniger Zugang hatten und eher arbeitslos wurden. In jüngster Zeit ist eine sehr starke Inanspruchnahme von Kurzarbeit während der COVID-19-Pandemie in verschiedenen Formen zu beobachten, entweder als Unterstützung für Arbeitgeber im Falle von Kurzarbeit oder Umsatzeinbrüchen oder als Teilarbeitslosenunterstützung. In diesem Zusammenhang wurden als Reaktion auf die Krise reguläre Systeme der Kurzarbeit geöffnet und ausgebaut oder Ad-hoc-Regelungen für die Krisenzeit eingeführt (OECD, 2020a, 2021; Bonin et al., 2021b; Eichhorst, Marx und Rinne, 2021; Ebbinghaus und Lehner, 2022). Damit kann das Risiko der Arbeitslosigkeit für viele Beschäftigte wirksam reduziert werden. Zudem fällt im Vergleich zu früheren Phasen in der jüngsten Krise nicht nur die wichtige Rolle der Kurzarbeit in fast allen Ländern auf. Dies betrifft auch den häufig zu beobachtenden Versuch, sie auf atypisch Beschäftigte wie befristet Beschäftigte, Leiharbeiterinnen und -arbeitnehmer oder (manche) Selbstständige auszudehnen, obwohl die Arbeitslosigkeits- und Einkommensrisiken für diese Gruppen besonders hoch bleiben.

Da nicht alle Erwerbstätigen gleichermaßen von der Kurzarbeit profitieren und vor Arbeitslosigkeit geschützt sind, liegt der erste Schwerpunkt der Krisenreaktionen im Sozialschutz auch auf den Systemen der Arbeitslosenversicherung. Die Arbeitslosenversicherung ist – neben der Grundsicherung und dem Steuersystem – ein wesentlicher automatischer Stabilisator, auch wenn es länderspezifische Unterschiede und diskretionäre Eingriffe gibt (Dolls, Fuest und Peichl, 2012; Dolls et al., 2022). In diesem Zusammenhang werden die Schutzlücken auch im System der Arbeitslosenversicherung deutlich, insbesondere wenn atypisch Beschäftigte in das System eintreten. Typischerweise werden in Krisenzeiten kurzfristig Ad-hoc-Leistungen gewährt oder bestehende Systeme großzügiger und inklusiver gestaltet. Aber auch dies ist nicht in allen Ländern vollständig und gleichermaßen der Fall, wobei Unterschiede in der Absicherung einzelner Gruppen fortbestehen. Gleichzeitig sind aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen aufgrund mangelnder Ressourcen und Verwaltungskapazitäten (oder – wie in der Pandemie – mangelnder Digitalisierung) oft nicht in der Lage, eine schnell wachsende Gruppe von Arbeitsuchenden in Krisenzeiten zu unterstützen, obwohl bestimmte arbeitsmarktpolitische Interventionen wie Weiterbildungsmaßnahmen gerade in Krisenzeiten wirksam wären, um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf die Suche nach neuen Arbeitsplätzen in der Erholungsphase vorzubereiten (siehe Card, Kluge und Weber, 2018). Dies zeigte sich beispielsweise auch in den ersten Jahren nach Einführung der Europäischen Jugendgarantie, die eine wirksame Unterstützung für junge Arbeitsmarkteinsteiger bieten konnte, jedoch von einer angemessenen Umsetzung und Governance abhing (Escudero und Mourelo, 2015). Aktivierungsmaßnahmen, die auf die sofortige Vermittlung von Arbeitsplätzen abzielen, sind in Krisenzeiten tendenziell weniger geeignet, da die Zahl freier Stellen begrenzt ist.

Als grundlegendes, nachgelagertes Sicherungssystem ist die soziale MIS in Krisenzeiten ebenfalls besonders gefordert. Sie hat auch eine automatische stabilisierende Wirkung, was insbesondere für die Gewährung von Transfers an jene Haushalte und Einzelpersonen gilt, die nicht über ein ausreichendes und stabiles Einkommen aus anderen Quellen wie der Arbeitslosenversicherung verfügen. Gibt es keine Mindestsicherung oder ist sie nur für bestimmte Gruppen zugänglich, fehlt ein letztes Auffangsystem im Sozialstaat und damit ein wichtiger Bestandteil der automatischen Stabilisierung. Darüber hinaus können strenge Bedürftigkeitsprüfungen und Antragsverfahren in Krisenzeiten zu existenziellen Problemen für diejenigen führen, die auf die Mindestsicherung angewiesen sind. Um den Zugang zu Mindestsicherungsleistungen zu erleichtern, wurden daher in verschiedenen Ländern – zumindest vorübergehend – Zugangshindernisse beseitigt, etwa während der COVID-19-Pandemie. Dadurch wurde es für ansonsten ungeschützte Gruppen wie Selbstständige einfacher, Leistungen zu erhalten. Es wurden auch Schritte unternommen, um verlässliche und universelle Mindestsicherungsregelungen auszubauen, zum Beispiel in Spanien. Gleichzeitig wächst aber im Zuge von Krisen auch der Bestand an Langzeitarbeitslosen mit einer gewissen Verzögerung, was dann zusätzliche Herausforderungen mit Blick auf Aktivierungsmaßnahmen für diese Personengruppe mit sich bringt (zur COVID-19-Situation vgl. z.B. Eichhorst, Marx und Rinne, 2021; OECD, 2021).

So können auch Krisen selbst institutionelle Veränderungen initiieren und auslösen. Neben den typischerweise expansiven diskretionären Maßnahmen während einer akuten Krise kann es auch in späteren Phasen zu gegenläufigen Entwicklungen kommen, etwa in Phasen sozialpolitischer Austerität im weiteren Verlauf einer Krise, wie dies beispielsweise im Nachgang der Finanzkrise in stark betroffenen Ländern beobachtet wurde (Theodoropoulou, 2018; Marchal, Marx und Van Mechelen, 2016). Dies bedeutet auch Eingriffe in die automatischen Stabilisatoren (Dolls et al., 2022) und könnte diese tendenziell schwächen. Es ist aber auch denkbar und zu beobachten, dass selbst nach Krisen „progressivere“ sozialpolitische Reformen eingeleitet und verfolgt werden, wie etwa Bemühungen um eine Verringerung der Spaltung der Arbeitsmärkte, eine inklusivere Arbeitslosenversicherung, reguläre Systeme der Kurzarbeit oder universellere MIS-Systeme. Dies kann mittelfristig auch mit einer größeren Krisenresistenz verbunden sein.

2.4 Typologien von Wohlfahrtsstaaten und Mindestsicherungssystemen

Die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung befasst sich seit langem mit der Beschreibung und Erklärung von Unterschieden in der Gestaltung der Sozialpolitik in den europäischen Ländern. Seit vielen Jahren spielt der Versuch, Länder mit ähnlichen sozialpolitischen Arrangements zu gruppieren, eine zentrale Rolle. So finden sich in der Literatur sowohl allgemeine Typologien von Wohlfahrtsstaaten als auch Versuche, insbesondere die Systeme der MIS zu Typologien zu verdichten und wesentliche Merkmale herauszustellen, die einzelne Ländergruppen charakterisieren. Die derzeit am häufigsten verwendeten Typologien (vgl. z.B. Bahle, Hubl und Pfeifer, 2011; Natili, 2019, zur Diskussion auch Bahle, 2019; Konle-Seidl, 2021) zielen daher darauf ab, bestimmte Gemeinsamkeiten von MIS herauszuarbeiten, die in Ländern mit ähnlichen wohlfahrtsstaatlichen Strukturen bestehen, die meist auch durch starke historische Bindungen und geografische Nähe gekennzeichnet sind. Damit verbunden sind typische Merkmale der Leistungsfähigkeit, Krisenresistenz und institutionellen Entwicklung. Typologien vereinfachen und stilisieren somit die empirisch beobachtbaren Komplexitäten.

Die Versuche einer Typologisierung der sozialen Mindestsicherung in den letzten zwanzig Jahren (vgl. z.B. Gough et al., 1997; Gough, 2001; Bahle, Hubl und Pfeifer, 2011; Frazer und Marlier, 2016; Natili, 2019) befassen sich im Wesentlichen mit der Ausgestaltung der sozialen Mindestsicherung im

Kontext des jeweiligen wohlfahrtsstaatlichen Arrangements, insbesondere im Verhältnis zu anderen wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssystemen. Trotz der grundsätzlichen Feststellung, dass MIS-Systeme inzwischen in allen EU-Mitgliedstaaten existieren, werden in den einzelnen Mindestsicherungssystemen die Sicherheits- und Eingliederungsziele der Mindestsicherung (und der vorgelagerten Systeme) auf unterschiedliche Weise und in unterschiedlichem Maße erreicht. Bestimmte institutionelle Arrangements führen zu bestimmten typischen Mustern der (Nicht-)Absicherung in den jeweiligen Wohlfahrtsstaaten und zu mehr oder weniger großen Unterschieden in der Absicherung einzelner Gruppen. Gleichzeitig befinden sich die MIS-Systeme in einem ständigen Wandel. Die bestehenden Institutionen des Wohlfahrtsstaates schaffen jedoch mittel- und langfristige Pfadabhängigkeiten, die bestimmte Reformen oder diskretionäre Interventionen – etwa in Krisenzeiten – nahelegen, während sie andere erschweren. Wie die Forschung betont hat, existieren MIS-Systeme zudem traditionell als nachgelagertes, residuales System, das weniger im direkten Fokus zentraler politischer Akteure und der Sozialpartner steht als andere sozialpolitische Bereiche wie die Sozialversicherung, obwohl es – als untere Grenze der Einkommenssicherheit – andere Bereiche wie den Arbeitsmarkt und dessen Lohnstruktur beeinflusst. Zudem ist die Ausgestaltung der MIS politisch umstrittener als die der Sozialversicherung, was ihre angemessene Ausgestaltung angeht, und sie sieht sich stärker mit Fragen eines angemessenen Leistungsniveaus des Existenzminimums konfrontiert, das als sozial gerecht und angemessen angesehen werden kann (Bahle, 2019).

In den letzten Jahren ist neben der Aktivierungsforschung im Bereich der Arbeitslosenversicherung die Rolle von MIS-Systemen zunehmend in den Fokus der vergleichenden Sozialpolitikforschung gerückt, insbesondere im Hinblick auf ihre Großzügigkeit, die Anforderungen an die Arbeitsmarktintegration und ihre politische Akzeptanz. Das Ziel der aktiven Eingliederung durch eine Aktivierungsorientierung verändert auch die Art und Weise, wie traditionelle MIS-Systeme funktionieren und verstanden werden (Natali, 2019; Marchal und van Mechelen, 2014). Dabei spielen sowohl politische Richtungsänderungen als auch ökonomische Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle, wie etwa der Übergang zur Austeritätspolitik in vielen europäischen Ländern zu Beginn der 2010er Jahre in der Zeit nach der Finanzkrise mit ihren zunächst sozialpolitisch expansiven Reformen. Beim Vergleich verschiedener Arten von Mindestsicherungsregelungen hat sich die empirische Forschung zu Mindestsicherungsregelungen daher zunehmend auf die Analyse von Veränderungen im Zeitverlauf konzentriert, und zwar sowohl im Hinblick auf institutionelle Reformen als auch auf Veränderungen in Funktion und Leistung, zum Beispiel als Reaktion auf spezifische nationale Probleme, die Finanzkrise 2008/09 oder die COVID-19-Pandemie.

Ungeachtet dieser Erwägungen liegt der Nutzen von Typologien darin, dass sie eine grundsätzliche Klassifizierung von Wohlfahrtsstaaten und MIS-Systemen ermöglichen, so dass Fallbeispiele für eine vertiefte Analyse besser identifiziert werden können. Im Allgemeinen unterliegen Typologien von Mindestsicherungssystemen jedoch dem Vorbehalt, dass es keinen Konsens über stabile und konsistente Typen von MIS-Systemen gibt. Wohlfahrtsstaaten unterscheiden sich auch innerhalb der diskutierten Typen oder Ländercluster mehr oder weniger stark. Darüber hinaus sind sie einem ständigen Wandel unterworfen, wobei selbst pfadabhängige Entwicklungsmuster als Reaktion auf bestimmte Problemlagen, Krisen und politische Umwälzungen aufgegeben werden können. Dies hat einige Diskussionen um traditionelle Typologien ausgelöst, etwa unter dem Eindruck der Aktivierungsstrategien der letzten Jahre.

In den letzten drei Jahrzehnten hat die Betrachtung der Clusterbildung im Wohlfahrtsstaat mit besonderem Schwerpunkt auf den MIS-Systemen zu folgender Typologiebildung geführt. Sie basiert naturgemäß auf ausgewählten Indikatoren, die zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Typologien gemessen und interpretiert werden konnten. Die Gewichtung der verschiedenen Dimensionen variiert dabei ebenso wie die Länderabdeckung.

In einem frühen Versuch klassifizierten Lødemel und Schulte (1992) Länder und ihre MIS-Systeme entlang der Dimensionen Zentralisierung, Ermessensspielraum der Sachbearbeiter, institutionalisierte Rechte und Einkommenssicherheit vs. Aktivierung. Sie bezogen sich auf die Situation in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren und klassifizierten ein institutionalisiertes Armutsregime im Vereinigten Königreich, ein differenziertes Regime in Deutschland, ein residuales Armutsregime in Norwegen sowie ein unvollständiges und differenziertes Regime in Südeuropa.

Eine Studie von Eardley et al. (1996) bezog sich auf den Umfang, die Struktur und die Großzügigkeit der MIS in den frühen 1990er Jahren in einer globalen Länderauswahl. Was die europäischen Fälle betrifft, so wurden das Vereinigte Königreich, Irland und vor allem Deutschland als integrierte Sicherheitsnetze kategorisiert, während Frankreich, Belgien, die Niederlande und Luxemburg als duale Unterstützungssysteme bezeichnet wurden (in einer Version von Gough et al. aus dem Jahr 1997 wurde Deutschland ebenfalls in die letztgenannte Gruppe eingeordnet). Rudimentäre Sozialhilfe fand sich in Südeuropa, während die nordischen Länder als residuale Unterstützungssysteme eingestuft wurden (in Gough et al. 1997 wurde auch das Vereinigte Königreich in diese Gruppe eingeordnet). Die Schweiz, Österreich und Norwegen schließlich wurden als stark dezentralisierte Systeme mit lokalem Ermessensspielraum eingestuft.

Bei einer späteren Überarbeitung durch Gough im Jahr 2001 wurden Irland und das Vereinigte Königreich als umfassende, integrative Systeme mit überdurchschnittlichen Leistungen eingestuft, während Österreich als Land mit unterdurchschnittlichem MIS-Ausmaß, durchschnittlicher Eingliederung/Ausgrenzung und durchschnittlichen Leistungen angesehen wurde. Belgien, Frankreich, Deutschland, Spanien und Italien wurden hinsichtlich des Umfangs der MIS, der durchschnittlichen Inklusion/Exklusion und der durchschnittlichen Leistungen als unterdurchschnittlich eingestuft. Griechenland und Portugal wurden als MIS mit minimalem Ausmaß und sehr geringen Leistungen eingestuft, während Dänemark, Schweden, Finnland und die Niederlande als MIS mit durchschnittlichem Ausmaß, durchschnittlicher Eingliederung/Ausgrenzung, aber mit großzügigen Leistungen betrachtet.

Hölsch und Kraus nahmen ihre Clusterbildung im Jahr 2006 vor. Im Gegensatz zu einer früheren Studie dieser Autoren (Hölsch und Kraus, 2004) konzentrierte sich ihre Studie aus dem Jahr 2006 weniger auf die Governance als vielmehr auf die Ausgaben, die Großzügigkeit der Leistungen, den Grad der Zielorientierung und die Dauer der MIS. Hier wurden Griechenland und Portugal als Länder ohne MIS eingestuft. Spanien, Frankreich und Italien wurden als regional zersplitterte Leistungssysteme klassifiziert. Belgien, die Niederlande, Österreich und Irland galten als landesweite Systeme mit unbefristeter Dauer und wenigen Leistungsempfängern, wohingegen Schweden, Dänemark, Finnland und Deutschland ähnliche Regelungen, aber mehr Leistungsempfänger aufwiesen.

Frazer und Marlier (2009) klassifizierten die Länder anhand der zwei Dimensionen (1) Ausmaß der Rolle, die MIS beim Schutz vor Armut spielen, (2) Umfang und Entwicklungsgrad der Sozialschutzsysteme. Sie sahen in Dänemark, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich eine Schlüsselrolle von MIS in umfassenden und gut entwickelten Sozialschutzsystemen, während sie in Zypern und Spanien umfassende MIS, aber einen mittleren Sozialschutz erkannten. Eine eher durchschnittliche Rolle von MIS in Verbindung mit einem hoch entwickelten Sozialschutz wurde in Belgien, Deutschland und Finnland festgestellt, während dies in Tschechien, Ungarn, Irland, Rumänien und der Slowakei mit einem mittleren Sozialschutz kombiniert wurde. Eine geringfügige oder nachgeordnete Rolle der MIS wurde schließlich, der Studie zufolge, in Österreich, Luxemburg und Malta mit einem gut entwickelten Sozialschutz kombiniert, mit einem mittleren Sozialschutz in

Ländern wie Bulgarien, Estland, Griechenland, Italien, Lettland, Polen, Portugal und Slowenien und einem schwachen Sozialschutz in Litauen.

Eine Studie von Frazer und Marlier aus dem Jahr 2016 nahm eine überarbeitete mehrdimensionale Clusterung entlang verschiedener Dimensionen vor und bewertete Veränderungen im Zeitverlauf. Die Autoren identifizierten fünf Arten von MIS: (1) Länder mit einfachen und umfassenden Systemen, die allen offenstehen, die nicht über ausreichende Mittel zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts verfügen (Belgien, Schweiz, Zypern, Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Baskenland in Spanien, Finnland, Island, einige Regionen in Italien, Liechtenstein, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Schweden, Slowenien und die Slowakische Republik); (2) einfache und nicht kategorische Systeme mit eher eingeschränkter Anspruchsberechtigung und Abdeckung (Österreich, Griechenland, einige Regionen in Spanien, Kroatien, Ungarn, Litauen, Portugal und Serbien); (3) allgemeine Systeme der letzten Instanz mit zusätzlichen kategorischen Leistungen, die die meisten Menschen, die Unterstützung benötigen, abdecken (Deutschland, zusätzliche Sozialhilfe in Finnland, einige Regionen in Italien, Lettland, Nordmazedonien, Polen und das Vereinigte Königreich); (4) Länder mit komplexen Netzen verschiedener, oft kategorischer und sich manchmal überschneidender Systeme, die die meisten Menschen, die Unterstützung benötigen, abdecken (Frankreich, Irland, Malta und Rumänien); und (5) Länder mit sehr begrenzten, teilweisen oder stückhaften Systemen, die auf enge Personengruppen beschränkt sind und viele der Menschen, die Unterstützung benötigen, nicht abdecken (Bulgarien).

Bahle, Hubl und Pfeifer (2011) legten eine breite und umfassende Typologie vor, die sich auf die Situation in den späten 2000er Jahren bezieht und sich auf Großzügigkeit, Ausgaben, Umfang und Differenzierung konzentriert. Sie sehen die kontinentaleuropäischen Länder Österreich, Belgien, die Niederlande, Frankreich und Deutschland als differenzierte MIS-Systeme mit verbleibenden letzten Sicherheitsnetzen. Lückenhafte Sicherheitsnetze in rudimentären MIS-Systemen fanden sich in Tschechien, Polen, Ungarn und der Slowakischen Republik. Residuale MIS waren in den nordischen Ländern (Dänemark, Schweden und Finnland) zu finden. Weitgehend differenzierte MIS, die auch als Sozialversicherungsersatz fungieren, wurden in Spanien, Portugal und dem Vereinigten Königreich festgestellt. Irland schließlich wurde in dieser Klassifizierung nicht mit dem Vereinigten Königreich gleichgesetzt, sondern als stark institutionalisiertes, umfassendes MIS mit kategorialen Differenzierungsfunktionen betrachtet.

Einer der jüngsten Versuche einer Typologie, die darauf abzielt, die veränderten Strukturen und die Funktionsweise von Mindestsicherungssystemen zu erfassen, wurde von Natili (2019) vorgeschlagen. Dieser Beitrag stützt sich auf eine recht komplexe multidimensionale Bewertung aktueller Informationen und Daten. Er kombiniert die institutionelle Rolle von MIS mit Daten zu Großzügigkeit und Deckung, Empfängeranteilen, Ausgaben und Aktivierung/Eingliederung sowie einer territorialen Dimension. Auf dieser Grundlage schlägt Natili vier Arten von MIS-Systemen vor: unzureichende MIS in Bulgarien, Kroatien, der Tschechischen Republik, Lettland und Italien (2018); sanktionierende MIS in Portugal, Spanien, dem Vereinigten Königreich, Estland und Litauen; schützende MIS in Deutschland, Griechenland (2017), Luxemburg, den Niederlanden und Irland; und aktivierende MIS in Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich und Schweden.

In der Literatur gibt es bislang – nicht zuletzt aufgrund der unterschiedlichen Untersuchungszeiträume – keinen Konsens über die Bedeutung der verschiedenen Dimensionen und die Clusterbildung einzelner Wohlfahrtsstaaten. Einige Länder lassen sich nur schwer einem bestimmten Wohlfahrtsstaatstypus zuordnen, obwohl sich in vielen Fällen – ungeachtet der Veränderungen im Laufe der Zeit – über die verschiedenen Typologien hinweg (mehr oder weniger) recht konsistente Cluster von Ländern identifizieren lassen, die durch geografische und historische Nähe gekennzeichnet sind. Dennoch muss die Tragfähigkeit der Typologien von MIS-Systemen im

Lichte der Veränderungen in den Wohlfahrtsstaaten regelmäßig überprüft werden, wozu diese Studie auf Basis der derzeit verfügbaren Daten und mit besonderem Augenmerk auf Krisenepisoden einen Beitrag leisten kann.

Trotz dieser Einschränkungen und erheblicher Unterschiede in der Bewertung einzelner Dimensionen wird in der jüngeren international vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung häufig zwischen fünf Typen europäischer Wohlfahrtsstaaten und ihren jeweiligen Mindestsicherungssystemen unterschieden (vgl. z.B. Bahle, Hubl und Pfeifer, 2011 und Bahle, 2019; siehe auch Konle-Seidl, 2021).

Die Typologie von Bahle, Hubl und Pfeifer (2011) bezieht sich auf die ersten Jahre des Untersuchungszeitraums der vorliegenden Studie und bildet deshalb einen nützlichen Ausgangspunkt. Sie kombiniert Kernindikatoren für Umfang, Großzügigkeit und Governance, so dass eine breitere Klassifizierung der Länder und ihrer MIS gewährleistet werden kann. Der Vorteil dieser Clusterung liegt auch darin, dass sie mit Typologien von Wohlfahrtsstaaten und Wirtschaftssystemen im weiteren Sinne kompatibel ist. Letzteres ist für den Kontext der vorliegenden Studie besonders hilfreich, da die vorliegende Studie hier auch das wirtschaftliche Umfeld und den Arbeitsmarkt untersucht. Dies lässt sich an Schröders (2009) Versuch zeigen, Varianten des Kapitalismus mit Wohlfahrtsstaatstypen zu kombinieren, oder im Hinblick auf die von Hassel und Palier (2021) vorgeschlagene neuere Typologie von Wirtschaftswachstumsregimen.

Unter Berücksichtigung der Unterschiede zwischen den Clustern und der Veränderungen im Laufe der Zeit lassen sich die folgenden fünf MIS-Typen differenzieren:

- Nordischer Typ
- Angelsächsischer (liberaler) Typ
- Südeuropäischer (mediterraner) Typ
- Postsozialistischer Typ
- Kontinentaleuropäischer Typ

Tabelle 2.1 Klassifizierung der Länder nach Wohlfahrtsstaatscluster in der EU-27 und im Vereinigten Königreich

Nordischer Typ	Liberaler Typ	Mediterraner Typ	Postsozialistischer Typ	Kontinentaleuropäischer Typ
Dänemark Schweden Finnland	Irland Vereinigtes Königreich	Italien Spanien Portugal Griechenland Malta Zypern	Polen Tschechische Republik Ungarn Slowenien Slowakei Kroatien Rumänien Bulgarien Estland Litauen Lettland	Frankreich Belgien Niederlande Österreich Luxemburg Deutschland

In den *nordischen* Ländern gelten die vorgelagerten Arbeitslosenversicherungssysteme als vergleichsweise großzügig und integrativ, so dass das nicht zentral verwaltete MIS-System keine wesentliche Rolle bei der Einkommenssicherung spielen muss, solange ein hohes Beschäftigungsniveau gewährleistet werden kann, was auch mit einer umfassenden Erfassung der

Arbeitslosen verbunden ist. Das MIS hat hier eine ergänzende Rolle. Allerdings wird auch im MIS-System, das auf Armutsvermeidung ausgerichtet ist, tendenziell ein vergleichsweise hohes Leistungsniveau angeboten.

Der *angelsächsische* Typus basiert dagegen viel stärker auf einem integrierten und zentralisierten Mindestsicherungssystem als wichtigem Element der sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit, da vorgelagerte, beitragsfinanzierte Systeme der Arbeitslosenversicherung weniger relevant und im Laufe der Zeit tendenziell erodiert sind. Daher spielen das soziale Mindestsicherungssystem und die damit verbundene Aktivierungspolitik eine zentrale Rolle bei der Einkommenssicherung und Integration für viel größere Gruppen als beim nordischen Typ.

Im *südeuropäischen* oder *mediterranen* Modell gab es traditionell nur einen begrenzten Schutz in Form einer Arbeitslosenversicherung, und die MIS-Systeme waren lange Zeit nur rudimentär – wenn überhaupt – und kategorisch differenziert, z. B. in Bezug auf ältere Menschen. Ein strikter Kündigungsschutz gewährleistete jedoch Arbeitsplatz- und Einkommenssicherheit für eine Kerngruppe von Beschäftigten um den Preis eines hohen Ausgrenzungsrisikos für jüngere Erwerbspersonen. Dieses Modell unterlag jedoch in den letzten Jahren einem erheblichen Reformdruck im Sinne einer Lockerung des Kündigungsschutzes auf der einen Seite und einer integrativeren Arbeitslosenversicherung und Mindestsicherung auf der anderen Seite. Auf diese Weise wurden bestehende Lücken in den fehlenden nationalen MIS-Systemen geschlossen oder zumindest verringert.

Obwohl die Gruppe der *postsozialistischen* Länder in sich recht groß und heterogen ist, kann sie als ein Cluster von Wohlfahrtsstaaten betrachtet werden, die über rudimentäre, aber wenig kategorisch differenzierte Mindestsicherungssysteme verfügen. Bei allen Unterschieden in diesem Cluster hinsichtlich der Strukturen und Regulierungen der nationalen Arbeitsmärkte lässt sich vereinfachend sagen, dass bei längerer Nichterwerbstätigkeit, aber auch in erstrangigen Systemen wie der Arbeitslosenversicherung, eher geringe Leistungen gewährt werden.

Der fünfte Typ ist das Modell der konservativen *kontinentaleuropäischen* Mindestsicherungssysteme. Aus historischen Gründen ist dieser Typus stark durch interne, kategoriale Differenzierungen im Schutz gekennzeichnet, zum Beispiel zwischen älteren Menschen, Familien mit Kindern und Arbeitslosen. Außerdem enthält er häufig Elemente der Arbeitslosenhilfe, die über das Niveau der MIS hinausgehen. So werden einige Gruppen stärker auf das allgemeine MIS-System verwiesen als andere.

Insgesamt bietet die Erfassung dieser verschiedenen Typen ein hohes Maß an Unterschieden und kann so die Bandbreite europäischer Mindestsicherungsmodelle theoretisch und empirisch durch ihre konkrete Ausgestaltung aufzeigen. Auch innerhalb der Länder- bzw. Typengruppen gibt es im Querschnitt sowie in der zeitlichen Entwicklung jedoch große Unterschiede. Die in der Literatur entwickelte Zuordnung zu bestimmten Typen ist daher als eine wichtige Orientierung dieser Studie zu sehen, darf aber nicht über die Komplexität in der Entwicklung und Leistungsfähigkeit der jeweiligen Mindestsicherungssysteme hinwegtäuschen.

3. Forschungsdesign und Methoden

3.1 Der Beitrag dieser Studie

Diese Studie leistet in mehrfacher Hinsicht einen Beitrag, der über die bisherige Forschung hinausweist. Erstens basiert sie auf der gemeinsamen Analyse von vorgelagerten Systemen wie Arbeitslosenversicherung, Arbeitsplatzzerhaltung, Kündigungsschutz und den zentralen MIS-Systemen in „normalen“ und in Krisenzeiten. Dadurch ergibt sich ein vollständigeres Bild der nationalen politischen Regelungen und ihrer relativen Stärken und Schwächen bei wirtschaftlichen Schocks. Zweitens reiht sich die Studie in die vergleichende Literatur zum Wohlfahrtsstaat ein, wobei der Schwerpunkt auf etablierten Typologien liegt. Für eine ausgewählte Auswahl von Ländern werden die Veränderungen innerhalb der Systeme jedoch im Detail beobachtet. Drittens wählt die Studie angesichts dieses komplexen Forschungsziels einen multidisziplinären Ansatz mit gemischten Methoden, der quantitative und qualitative Forschung kombiniert, wobei der Schwerpunkt auf Institutionen und Veränderungen liegt. Viertens wird in der Studie eine Längsschnittperspektive eingenommen, um insbesondere die quantitativen Ergebnisse zu interpretieren und die politischen Reaktionen und Reformverläufe über einen längeren Zeitraum von Mitte der 2000er Jahre bis zur aktuellen Situation zu verstehen. In dieser Hinsicht aktualisiert die Studie auch die bestehende Forschung auf die neuesten Beobachtungen.

3.2 Hauptforschungsfragen und Hypothesen

Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen und unter Bezugnahme auf bestehende Forschungsarbeiten und aktuelle Ansichten über die Rolle der verschiedenen Ebenen der Sozialschutzsysteme in der Krise versucht diese Studie, drei forschungsleitende Fragen zu beantworten, für die folgenden Hypothesen formuliert werden sollen:

1. Wie erfolgreich sind die nationalen sozialpolitischen Regelungen bei der Gewährleistung einer angemessenen Mindestsicherung und der Befähigung und (Wieder-) Eingliederung von Leistungsempfängern in den Arbeitsmarkt (d. h. bei der Umsetzung des Konzepts der aktiven Eingliederung)?

Was den institutionellen Rahmen betrifft, so erwarten wir im Einklang mit den Argumenten aus den oben genannten Forschungsarbeiten eine bessere Leistung bei der Einkommensstabilisierung, der Armutsvermeidung und der Eingliederung, wenn es starke schützende und integrative Regelungen gibt. Konkret lautet unsere Hypothese in Bezug auf diese Frage, dass in umfassenderen und großzügigeren Wohlfahrtsstaaten mit hoch entwickelten verschiedenen Ebenen des Sozialschutzes, d. h. in Bezug auf vorgelagerte Systeme und MIS, eine stärkere abfedernde Wirkung und ein geringeres Armuts- und Ausgrenzungsrisiko zu erwarten sind. Daher sollte sich der nordische oder kontinentaleuropäische Typus deutlich von anderen Wohlfahrtsstaatstypen unterscheiden, bei denen größere Schutzlücken und/oder weniger großzügige Leistungssysteme zu erwarten sind. Wir gehen auch davon aus, dass die nordischen und kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten mit Blick auf ihre umfangreichen Systeme aktiver Arbeitsmarktpolitik besser in der Lage sind, sowohl in „normalen“ als auch in Krisenzeiten eine effektive Aktivierungsstrategie zu verfolgen. Im Vergleich zu den kontinentaleuropäischen Ländern befinden sich die nordischen Länder vermutlich in einer besseren Situation hinsichtlich der aktiven Eingliederung, da sie weniger segmentierte Regelungen und eine stärkere aktive Arbeitsmarktpolitik haben.

2. Welchen Beitrag leisten die MIS zur sozialen Widerstandsfähigkeit in Krisenzeiten? Welche Unterschiede und Gemeinsamkeiten lassen sich zwischen den untersuchten Ländern feststellen und inwieweit können diese auf die unterschiedliche Rolle und Bedeutung der MIS-Systeme zurückgeführt werden?

Wir gehen davon aus, dass Sozialschutzregelungen im Allgemeinen eine wichtige Rolle bei der Abschwächung des Anstiegs der Armut- und Ausgrenzungsrisiken in Krisenzeiten spielen. Wir formulieren jedoch die Hypothese, dass die Abfederung durch MIS entscheidend wird, wenn (a) die Schutzkapazitäten der vorgelagerten Systeme wie Arbeitslosenversicherung und Arbeitsplatzertahl keine ausreichende Unterstützung bieten und/oder (b) wenn eine Rezession tatsächlich zu einem Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit (Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt) führt.

Im Einklang mit unserer Hypothese sollte die Rolle von MIS-Systemen daher in liberalen Wohlfahrtsstaaten in Krisenzeiten besonders deutlich werden, da die vorgelagerten Systeme weniger ausgeprägt sind, z. B. aufgrund einer weniger großzügigen Arbeitslosenversicherung und eines geringeren arbeitsrechtlichen Bestandsschutzes. Es wird erwartet, dass MIS-Systeme auch in den anderen Wohlfahrtsstaaten eine gewisse Rolle spielen, wenn es Schutzlücken in den vorgelagerten Systemen gibt, etwa für befristet Beschäftigte in segmentierten Arbeitsmärkten. Folglich gehen wir von erheblichen Unterschieden in der sozialen Absicherung zwischen den sozioökonomischen Gruppen aus (etwa bei Zeitarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer sowie Selbstständigen), einschließlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt über den (Wieder-)Einstieg in die Beschäftigung. Dies sollte mit einem ungleicheren Zugang zu Leistungen oder (dauerhafter) Beschäftigung in stärker segmentierten oder dualisierten Arbeitsmärkten einhergehen, insbesondere in den kontinentalen und südeuropäischen Staaten (verglichen mit dem nordischen oder liberalen Modell).

Wir gehen auch davon aus, dass die Rolle von MIS mit zunehmender Tiefe und Dauer von Krisen wachsen wird. Unter solchen Umständen wird die Einkommensstabilisierung und aktive Eingliederung durch MIS-Systeme immer wichtiger, selbst in ansonsten hoch entwickelten und umfassenden Wohlfahrtsstaaten. Dennoch dürfte die Fähigkeit der MIS-Systeme, diesen Sicherungsbedarf von ansonsten nicht geschützten Gruppen oder während und nach einem massiven wirtschaftlichen Schock zu befriedigen, von Land zu Land und von Wohlfahrtsstaat zu Wohlfahrtsstaat sowie im Zeitverlauf variieren. In der Folge könnten MIS-Systeme während und nach schweren Krisen selbst unter starkem Druck stehen.

3. Wie haben sich die MIS-Systeme seit der Finanzkrise 2008/09 im jeweiligen sozioökonomischen und politischen Kontext entwickelt? Welche Anpassungen und Reformen haben stattgefunden? Welche Entwicklungs-/Reformpfade lassen sich ausmachen? Inwieweit wurden MIS-Systeme während der Finanzkrise oder COVID-19 angepasst?

Was die Reformen des Wohlfahrtsstaates und des Arbeitsmarktes betrifft, so erwarten wir auf der Grundlage der bisherigen Forschung in den meisten Ländern und in den meisten Jahren eine starke Pfadabhängigkeit, die durch weitgehend stabile institutionelle Regelungen bedingt ist. Daher lautet unsere Forschungshypothese, dass sich ein hohes Maß an institutioneller Stabilität und eher begrenzte Reformen bestimmter Aspekte der Schutzregelungen beobachten lassen. Strukturelle Reformen sind eher zu erwarten, wenn es darum geht, die Folgen eines massiven Schocks zu bekämpfen, der mit einem massiven Anstieg der Arbeitslosigkeit oder der Abhängigkeit von Sozialleistungen verbunden ist. Wir gehen davon aus, dass Haushaltsdefizite (oder sogar externer Druck von Finanzmärkten oder supranationalen Akteuren) die Hauptantriebskräfte für Spar- und

andere Strukturreformen sein werden. Grundlegende Reformen, die das Arrangement des Wohlfahrtsstaates verändern, müssen nicht als eine große Reform durchgeführt werden, sondern können auch die Folge einer Reihe kleinerer Reformen sein. Es wird daher wichtig sein, die Reformpfade im Laufe der Zeit zu verfolgen.

3.3 Forschungsdesign mit gemischten Methoden

Diese Studie befasst sich mit der Rolle des Sozialschutzes, insbesondere der MIS und der vorgelagerten Systeme, für Armutsprävention und aktive Eingliederung. Sie geht über die bisherige Forschung hinaus, indem sie sich insbesondere auf die Rolle konzentriert, die diese Systeme in Krisenzeiten gespielt haben und wie sie als Reaktion auf Krisen angepasst wurden. Darüber hinaus erweitert die Studie die Forschung im Bereich des Sozialschutzes auf die jüngsten COVID-19-Pandemiemaßnahmen.

Um die komplexen Wechselwirkungen zwischen Schocks, Institutionen und Ergebnissen zu untersuchen, ist es sinnvoll, ein Forschungsdesign mit gemischten Methoden anzuwenden. Durch die Kombination verschiedener Ansätze der quantitativen Analyse mit qualitativer Forschung ist es möglich, (a) allgemeine Muster und statistisch signifikante Beziehungen zwischen Variablen zu erkennen und (b) die Funktion und Entwicklung spezifischer institutioneller Arrangements in verschiedenen Wohlfahrtsstaaten im Laufe der Zeit besser zu verstehen, insbesondere wenn es darum geht, Informationen über Reformen, die tatsächlichen Wechselbeziehungen zwischen wohlfahrtsstaatlichen Institutionen und sozialpolitischen Maßnahmen sowie die Umsetzung von Aktivierungsansätzen in der Praxis einzubeziehen.

3.3.1 Deskriptive Analyse

In einem ersten Schritt führen wir eine vorläufige Überprüfung der Leistungsfähigkeit der Länder durch, die zu den verschiedenen oben erörterten Wohlfahrtsstaats-Clustern gehören, und zwar auf der Grundlage einer Reihe vergleichbarer und standardisierter Ergebnisindikatoren, die auf einer gemeinsamen Definition beruhen. Dieser erste Schritt ermöglicht es, Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen und innerhalb von Clustern und in Bezug auf die verschiedenen betroffenen Teilperioden zu überprüfen. Insbesondere erwarten wir erste Hinweise auf die Beantwortung der Frage, inwieweit Länder, die demselben Wohlfahrtsstaats-Cluster angehören, ähnlich abgeschnitten haben oder ob es auch innerhalb von Ländergruppen erhebliche Unterschiede gab. In diesem Zusammenhang liefern Indikatoren zu wirtschaftlichen Schocks und Arbeitslosigkeit wichtige Informationen über Krisenzeiten, die Reaktionen der sozioökonomischen Ergebnisindikatoren auslösen.

3.3.2 Multivariate Analyse

Die multivariate Analyse zielt darauf ab, allgemeine Muster zwischen wirtschaftlichen Schocks und zentralen Ergebnisvariablen zu erkennen. Um dies zu erreichen, können zusätzlich zur deskriptiven Evidenz Regressionsanalysen auf der Grundlage der konsistenten, länderübergreifenden Zeitreihen von Zielvariablen oder Indikatoren für die Wirksamkeit der sozialen Mindestsicherung (aus EU-SILC) für die 27 EU-Mitgliedstaaten und das Vereinigte Königreich empirische Belege für statistisch signifikante Korrelationen zwischen Wachstums-/Rezessionsperioden und Arbeitslosigkeitsschocks auf der einen Seite und sozioökonomischen Ergebnissen auf der anderen Seite liefern. Der Regressionsteil befasst sich in erster Linie mit der zentralen Frage, ob die Rolle des Sozialschutzes – nicht zuletzt des MIS im Hinblick auf die Krisenresilienz – systematisch mit dem Konjunkturzyklus zusammenhängt, und zwar in Abhängigkeit von der Art des Wohlfahrtsstaats im jeweiligen Land, oder von bestimmten Gestaltungselementen des Sozialschutzes.

EU-SILC als Datenquelle für Einkommensdaten

Die Statistik der Europäischen Union über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) ist die Referenzquelle für Einkommensverteilung und soziale Eingliederung in der Europäischen Union. Anhand dieser Daten lassen sich die Leistungen der Länder in deskriptiven und multivariaten Analysen hinsichtlich der wichtigsten Ergebnisvariablen vergleichen. EU-SILC wurde erstmals im Jahr 2003 in sechs Mitgliedstaaten auf der Grundlage einer freiwilligen Vereinbarung mit Eurostat durchgeführt. Ab 2005 wurden alle Mitgliedstaaten der damaligen EU-25 erfasst. Für die späteren Beitrittsländer Bulgarien, Rumänien und Kroatien sind EU-SILC-Daten erst seit 2006, 2007 und 2010 verfügbar. Die derzeit verfügbaren Daten reichen bis 2020.

EU-SILC basiert auf der Idee eines gemeinsamen Rahmens und nicht auf der Verwendung eines einheitlichen Erhebungsinstruments. Dieser Rahmen umfasst eine harmonisierte Liste von primären (jährlichen) und sekundären (alle vier oder mehr Jahre erhobenen) Zielvariablen, die an Eurostat zu übermitteln sind, sowie gemeinsame Leitlinien und Verfahren, gemeinsame Konzepte (wie Haushalt und Einkommen) und Klassifikationen, die die Vergleichbarkeit der übermittelten Informationen maximieren sollen. Trotz dieser verbindlichen Mindeststandards gibt es erhebliche Unterschiede bei der Umsetzung von EU-SILC auf Länderebene. Diese Unterschiede betreffen z. B. die zugrundeliegenden Datenquellen (Erhebungen, Verwaltungsdaten), was zu Problemen bei länderübergreifenden Vergleichen führen kann. Um diese Probleme zu lösen, ist es ratsam, *Veränderungen* der Variablen auf Länderebene im Laufe der Zeit zu berücksichtigen, wie in den in dieser Studie verwendeten Panelanalysen (siehe Abschnitt 5), anstatt reine Niveauvariablen zu vergleichen.

Eine weitere schwerwiegende Schwierigkeit bei der Verwendung von EU-SILC für die Zwecke dieser Studie besteht darin, dass monetäre Transfers, die der MIS zuzurechnen sind, nicht ausdrücklich als Einkommensquelle erfasst werden; vielmehr müssen die Empfänger von Mindestsicherungsleistungen durch Annahmen ermittelt werden (siehe Raitano et al., 2021, die auch einige beispielhafte Analysen vorstellen). Die bestehende Ungenauigkeit in den Daten erfordert Sensitivitätsprüfungen durch Berechnung von Zielgrößen auf Basis von Mindestsicherungsleistungen unter Verwendung alternativer plausibler Zuordnungen der in EU-SILC erfassten Transferleistungen.

Eurostat meldet auch mehrere Brüche in den Zeitreihen zu EU-SILC. In vielen Fällen scheinen diese Brüche noch weitgehend mit den Trends und Niveaus der gemeldeten nationalen Zeitreihenindikatoren übereinzustimmen. In einigen Fällen weisen die Daten jedoch von einem Jahr zum nächsten erhebliche Veränderungen der Werte auf, die möglicherweise nicht mit Veränderungen der sozioökonomischen Ergebnisse zusammenhängen und daher nicht zu interpretieren sind, sondern eher mit methodischen Veränderungen zusammenhängen könnten. Um dies zu verdeutlichen, wurden die Datenpunkte in den nachstehenden Grafiken durch fette Markierungen hervorgehoben. Darüber hinaus wurden in der Regressionsanalyse Robustheitstests durchgeführt, bei denen Länder oder Jahre, die von Brüchen in den Zeitreihen betroffen sind, entfernt wurden.

Außerdem beziehen sich die in einem bestimmten Jahr erhobenen EU-SILC-Daten auf die Einkommensdaten des Vorjahres (für die meisten Variablen und Länder). Dies muss bei der Interpretation der von EU-SILC erhobenen Informationen berücksichtigt werden. Da die Mikrodaten aus EU-SILC derzeit bis 2020 verfügbar sind und das letzte Einkommen in den meisten Fällen für 2019 gemeldet wird, lassen sich angesichts dieser Datenbeschränkung keine Auswirkungen der COVID-19-Krise auf einkommensbezogene Ergebnisse – einschließlich des Armutrisikos – feststellen. Einige Indikatoren wurden für das Jahr 2021 zur Verfügung gestellt (wobei sich einige Variablen auf das Jahr 2020 beziehen), obwohl es einige erhebliche Brüche in den Zeitreihen gibt.

Ungeachtet dieser substanziellen Einschränkungen ist EU-SILC die Hauptquelle für vergleichende europäische Indikatoren zu sozioökonomischen Ergebnissen in vielen Studien der EU und bildet daher auch das Rückgrat der vorliegenden Analyse. Ergänzend zu den auf EU-SILC basierenden Indikatoren wurden zum Verständnis der wichtigsten Entwicklungen in den Länderstudien zusätzliche Indikatoren von Eurostat herangezogen, insbesondere das Bruttoinlandsprodukt (BIP) und die Arbeitslosigkeit.

3.3.3 Simulationsstudien

Um die Krisenresilienz der sozialen Sicherungssysteme – insbesondere der MIS-Systeme der für die Studie ausgewählten europäischen Länder – zu testen, können im Rahmen des Mikrosimulationsmodells EUROMOD verschiedene Arten von Stresstests durchgeführt werden. Mit Hilfe von EUROMOD können reale und hypothetische Änderungen im Steuer- und Transfersystem und deren Auswirkungen auf die verfügbaren Haushaltseinkommen für die 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union und das Vereinigte Königreich berechnet werden. Als Brutto-Netto-Rechner ermöglicht EUROMOD die Analyse der Verteilungs-, Stabilisierungs- und Aufkommenseffekte der Steuer- und Transfersysteme. Im Vergleich zu nationalen Mikrosimulationsmodellen garantiert EUROMOD durch eine harmonisierte Modellierung der jeweiligen Steuer- und Transfersysteme sowie eine einheitliche Datenbasis Konsistenz bei länderübergreifenden Vergleichen. Im Rahmen dieser Studie ermöglicht EUROMOD die Bewertung der Auswirkungen identischer Schockszenarien auf die Ergebnisse in verschiedenen Wohlfahrtsstaaten, was als direkte Schätzung der potenziellen Widerstandsfähigkeit der nationalen Systeme gegenüber einem angenommenen Arbeitslosigkeitsschock interpretiert werden kann. In diesem Sinne ergänzen die EUROMOD-Arbeiten die Regressionsanalyse, da sie die einzigartige Möglichkeit bieten, den Stabilisierungseffekt des Wohlfahrtssystems zu schätzen, wenn es mit identischen Schocks konfrontiert wird (d. h. nicht mit den verschiedenen Schocks, die in realen Daten beobachtet werden).

3.3.4 Eingehende Fallstudien

Während quantitative Analysen auf der Grundlage von deskriptiven Studien, Regressionsanalysen oder Simulationen ein allgemeines Verständnis der Beziehungen zwischen den Variablen vermitteln können, lassen sich die komplexen Zusammenhänge zwischen verschiedenen Politiken, Reformen und Ergebnissen in der Regel nicht vollständig mit quantitativen Daten allein aufdecken. Um konkrete Entwicklungen auf Länderebene zu verstehen und zu erklären, ist daher ein tieferes Verständnis des jeweiligen institutionellen Arrangements, seiner Veränderungen und der praktischen Umsetzung erforderlich. In unserem Zusammenhang ist es besonders wichtig, die Aktivierungsseite des Sozialschutzes zu beleuchten, wie sie sich im Laufe der Zeit entwickelt hat, oder die Motivation hinter bestimmten Reformen besser zu verstehen. In diesem Bereich sind quantitative Indikatoren in der Regel weitaus seltener verfügbar und hilfreich als bei den monetären Aspekten der nationalen Leistungssysteme. Daher sind eingehende Fallstudien, die verschiedene Informationen umfassen, wichtige ergänzende Elemente der empirischen Analyse, da sie Aufschluss über interne Komplexitäten und Veränderungen im Laufe der Zeit geben können, die sich hinter den aggregierten Zahlen verbergen. Unter Berücksichtigung des obigen konzeptionellen Rahmens müssen die Mindestsicherungssysteme natürlich im Gesamtkontext der nationalen sozialpolitischen Arrangements untersucht werden, wobei insbesondere die dem Mindestsicherungssystem vorgelagerten Leistungssysteme für den Zeitraum im Zusammenhang mit der Großen Rezession im Zuge der globalen Schulden- und Finanzkrise 2008/09, der anschließenden Austeritätsphase und den jüngsten wirtschaftlichen Verwerfungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie zu bewerten sind.

Aufbauend auf den einzelnen Länderfallstudien kann eine länderübergreifende vergleichende Analyse durchgeführt werden, um die Leistung der Gesamtsysteme und ihrer verschiedenen Elemente zu verstehen, die ein höheres Maß an sozialer Widerstandsfähigkeit in Zeiten der Wirtschaftskrise und danach aufweisen. Zu diesem Zweck werden die Erkenntnisse aus den quantitativen Analysen systematisch in die Interpretation der Länderfälle integriert. Der Ländervergleich soll auch Einschätzungen darüber liefern, ob sich die Sozialsysteme – und insbesondere das Mindestsicherungssystem – vor dem Hintergrund oder als Folge der Krisenerfahrungen der letzten anderthalb Jahrzehnte tendenziell angenähert oder auseinanderentwickelt haben.

3.3.5 Auswahl der Fälle für Fallstudien

Während die quantitative Analyse eine vollständige Erfassung der Länder erfordert, um die statistische Aussagekraft zu gewährleisten, ist es notwendig, im Lichte des theoretischen Rahmens und der gestellten Forschungsfragen systematisch vertiefende Fallstudien auszuwählen. Zu diesem Zweck wurden aus den fünf oben beschriebenen Wohlfahrtsstaatstypen diejenigen fünf Länder ausgewählt, die:

- die Hauptmerkmale des jeweiligen Typs deutlich darstellen,
- einschlägige Krisenreaktionen und Reformen erlebt haben,
- in der Literatur gut dokumentiert sind und
- über Länderexpertinnen und -experten ausreichend zugänglich sind.

Auf der Grundlage dieser Kriterien werden Frankreich, Spanien, Dänemark, Polen und Irland als geeignete Vertreter der jeweiligen MIS-Typen für die vertieften Fallstudien ausgewählt.

Frankreich ist ein kontinentaleuropäischer und korporatistischer Wohlfahrtsstaat, der durch eine starke Rolle der Sozialversicherung und des Einkommensschutzes im Allgemeinen sowie durch eine starke Tradition des arbeitsrechtlichen Bestandsschutzes in Verbindung mit einem dualen Arbeitsmarkt gekennzeichnet ist. Frankreich kann darüber hinaus als ein kontinentaleuropäischer Wohlfahrtsstaat verstanden werden, in dem die Leistungen in der Regel recht großzügig sind, aber oft stark zwischen verschiedenen Gruppen differenziert werden. Von der Krise 2008 bis weit in die 2010er Jahre hinein erlebte Frankreich eine Phase wirtschaftlicher Schwierigkeiten, die nur schwer zu überwinden schien, wobei sich die Reaktion der Regierung auf die Erhöhung des Leistungsumfangs und die Aktivierung der Arbeitslosen konzentrierte. In der Vergangenheit stützte sich Frankreich auf ein dualisiertes System, das „Insider“ – oder Stammbesitzungen – auf Kosten von „Outsidern“, d. h. Beschäftigten in atypischen Arbeitsverhältnissen oder Angehörigen bestimmter Gruppen (insbesondere jüngeren und befristet Beschäftigten), begünstigte.

In vielerlei Hinsicht ist *Spanien* seit langem ein typisches Beispiel für das südeuropäische oder mediterrane Wohlfahrtsmodell. Während des größten Teils des hier untersuchten Zeitraums fehlte ein umfassendes Sozialhilfeprogramm, das ein allgemeines soziales Sicherheitsnetz in Verbindung mit einer starken Integrationsleistung bot. Hinzu kam ein hochgradig dualisierter Arbeitsmarkt mit einem starken Kündigungsschutz für Festangestellte einerseits und einem starken Rückgriff auf flexible Zeitverträge andererseits. Spanien war stark von der Großen Rezession und der Eurokrise betroffen, hat aber in den letzten Jahren auch bedeutende institutionelle Reformen durchgeführt.

Dänemark repräsentiert in unserer Fallauswahl den nordischen Stil der Mindestsicherungssysteme. Es kann als klassischer Vertreter einer Symbiose aus einem flexiblen Arbeitsmarkt und einer effektiven, umfassenden und recht großzügigen sozialen Absicherung durch Leistungen der

Arbeitslosenversicherung und der aktiven Arbeitsmarktpolitik angesehen werden. Der dänische Fall ist auch aufschlussreich in Bezug auf die Veränderungen im Vergleich zum Flexicurity-Modell, das zu Beginn der 2000er Jahre stark beachtet worden war. Hier sind Einschränkungen bei den Leistungen der vorgelagerten Systeme und stärker fordernde Aktivierungsansätze zu beobachten. Bisher wurde die Rolle der MIS im dänischen Fall kaum untersucht, da die Arbeitslosenversicherung einen hohen Abdeckungsgrad erreicht, selbst im Falle von Selbstständigkeit oder hybrider Beschäftigung beispielsweise. Im nordischen Design ist sie jedoch vergleichsweise großzügig und armutsfest.

Polen ist ein Beispiel für den postsozialistischen Typus. In Übereinstimmung mit dieser Typologie gibt es in Polen keine großzügigen Sozialleistungen und eine vergleichsweise geringe, aber weitgehend nicht nach Gruppen differenzierte Absicherung. Die MIS ist in Polen im Vergleich zu anderen Ländern eher begrenzt, was angesichts der Segmentierung des polnischen Arbeitsmarktes besonders wichtig ist. Nichtsdestotrotz unterscheidet sich die wirtschaftliche Entwicklung Polens in gewisser Weise von derjenigen anderer Länder, da die Krisenphasen eher mild verlaufen sind.

Innerhalb der EU ist der angelsächsische Typus nur in *Irland* zu beobachten, wo MIS eine zentrale Rolle im gesamten sozialpolitischen Arrangement spielt und dieses auch im internationalen Vergleich stark ausgeprägt und effizient ist. Irland war ebenfalls stark von der Finanz- und Eurokrise betroffen, mit entsprechenden Auswirkungen auf die Sozialpolitik. Im Vergleich zu den anderen Ländern der Stichprobe können die irischen sozialpolitischen und arbeitsmarktpolitischen Institutionen als liberaler und weniger dualistisch beschrieben werden. Während die Sozialversicherung relativ schwach entwickelt ist, liegt der Schwerpunkt auf der bedarfsgeprüften Einkommensunterstützung in verschiedenen, recht komplexen Systemen.

4. Deskriptive Analyse der sozioökonomischen Ergebnisse

Wichtigste Ergebnisse:

Deskriptive Analysen für fünf Länder, die beispielhaft für die verschiedenen Sozialstaatstypen stehen, zeigen unterschiedliche Muster der Krisenauswirkungen nach der Großen Finanzkrise. Während die Krise alle Länder in Bezug auf den BIP-Verlust erheblich traf (mit Ausnahme einer eher leichten Auswirkung auf Polen), stiegen Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit kurz- und mittelfristig in Irland und Spanien, also einem liberalen sowie einem mediterranen Wohlfahrtsstaatstyp.

Die Auswirkungen der Krise auf Anteile der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Bevölkerung (ARPE) zeigt eine bemerkenswerte Stabilität auf niedrigem Niveau im kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaat Frankreich und im nordischen Wohlfahrtsstaat Dänemark, wohingegen die Situation in Spanien und Irland ernster war. Während Irland eine Phase hoher Anteile von Personen mit geringer Arbeitsintensität aufwies, war Spanien durch ein größeres Ausmaß an Armut im Allgemeinen und an Armut trotz Erwerbstätigkeit gekennzeichnet.

Anhand der gesamten Stichprobe europäischer Länder werden die bivariaten Korrelationen zwischen Armutsrisiko und Wachstum sowie zwischen Armutsrisiko und Arbeitslosigkeit diskutiert und grafisch dargestellt. Die Ergebnisse zeigen, dass das Armutsrisiko direkter mit der Arbeitslosigkeit als mit dem Wachstum, d. h. der Rezession als solcher, zusammenhängt.

Trotz der Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern, die zu den verschiedenen Wohlfahrtsstaatsclustern gehören, gibt es clusterspezifische Merkmale. Die wichtigste Erkenntnis ist, dass Arbeitslosigkeit in den Mittelmeerländern und den liberalen Wohlfahrtsstaaten mit ihren offensichtlich begrenzteren Pufferkapazitäten direkter in Armutsrisiken umschlägt, während diese Beziehung in Kontinentaleuropa und den nordischen Ländern mit ihren „stärkeren“ Wohlfahrtsstaaten schwächer ist. Die heterogene Gruppe der postsozialistischen Länder nimmt in dieser Hinsicht eine Zwischenstellung ein.

4.1 Wichtigste sozioökonomische Ergebnisse

Um einen ersten Eindruck von den Auswirkungen der Krisenzeiten und den wichtigsten sozioökonomischen Ergebnissen zu gewinnen, werden in diesem Abschnitt deskriptive Zeitreihendiagramme für die Länder erstellt, die als Beispiele für die fünf Wohlfahrtsstaatstypen dienen. Dieser Schritt ermöglicht es, die Auswirkungen der Krisenverläufe auf das BIP und die Arbeitslosigkeit einerseits und die sich daraus ergebenden Schwankungen in den Niveaus und Veränderungen der Kernindikatoren für Armutsrisiko und soziale Ausgrenzung andererseits vorläufig zu bewerten. Diese Indikatoren werden dann auch für bivariate und multivariate Analysen verwendet (siehe Abschnitte 4.2, 5 und 6 unten).

Was das reale BIP betrifft, das als Hauptindikator für wirtschaftliche Schocks herangezogen wird, so war 2009 in allen Ländern ein massiver Rückgang zu verzeichnen, wobei die Krise in Irland besonders schwerwiegend war und Spanien eine lange Periode niedrigen und negativen Wachstums zu verzeichnen hatte – mit der bemerkenswerten Ausnahme Polens, das weniger betroffen war (siehe Abbildung 4.1). Mit der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 kehrte sich die Situation erneut ins

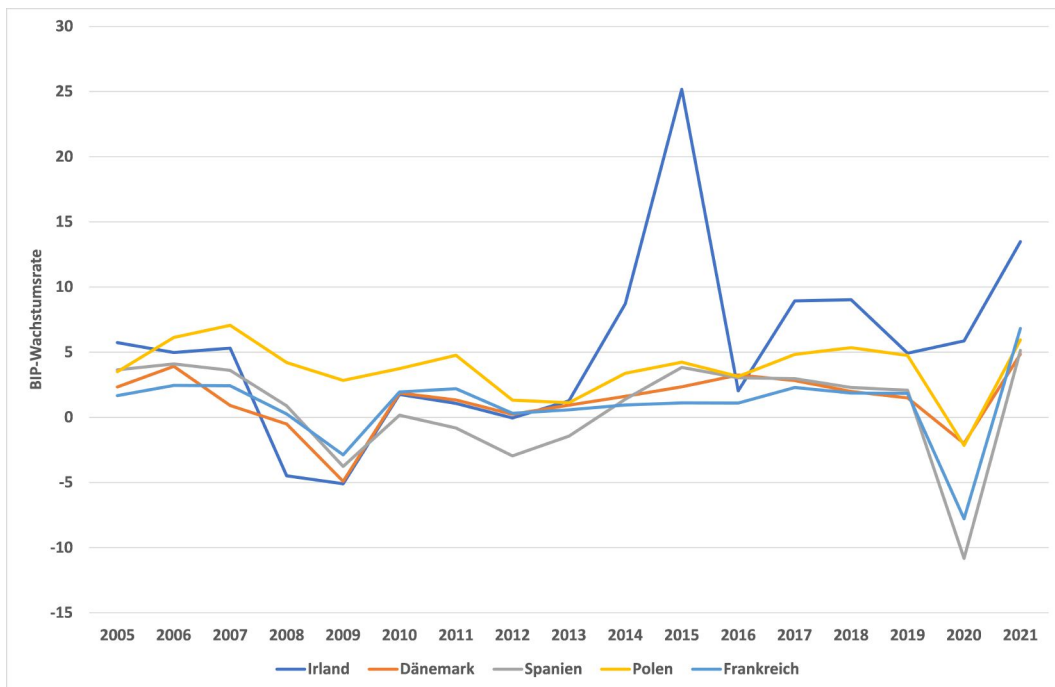
Negative, wobei die Lage in Irland, Polen und Dänemark in der ersten Phase der Pandemie eher günstig war und sich alle Länder im Jahr 2021 erholten. Ein starker Rückgang wurde erneut in Spanien beobachtet.

Schwankungen des BIP schlagen sich nicht direkt und einheitlich in Arbeitslosigkeit nieder, da Kündigungsschutz, Lohn- und Arbeitszeitflexibilität – einschließlich öffentlich geförderter Beschäftigungssicherungsprogrammen (d. h. Kurzarbeit oder Lohnzuschüsse für Arbeitgeber) – dies abmildern können. Aus der Sicht der MIS stellt sich die größte Herausforderung eindeutig dann, wenn die Arbeitslosigkeit stark ansteigt und für einige Zeit auf einem hohen Niveau bleibt, so dass immer mehr Menschen im erwerbsfähigen Alter in die Arbeitslosigkeit oder aus der Arbeitslosenversicherung (oder der Arbeitsplatzerhaltung) in die Langzeitarbeitslosigkeit fallen.

Was die allgemeine Arbeitslosenquote im Zeitraum von 2005 bis 2021 betrifft (siehe Abbildung 4.2), so ist in einigen Ländern während und nach der Großen Rezession ein massiver Anstieg zu verzeichnen. Am auffälligsten ist der massive kurz- oder mittelfristige Anstieg der Arbeitslosigkeit in Ländern, die von der Krise stark betroffen waren, wie Spanien oder Irland. Aber auch in Dänemark kam es ab 2009 zu einer erheblichen und länger anhaltenden Verschlechterung der Arbeitslosenquote. In den beiden anderen Ländern fielen die Schocks bei der Arbeitslosigkeit moderater aus. In Frankreich war die Arbeitslosigkeit trotz des wirtschaftlichen Schocks recht stabil (auf einem relativ hohen Niveau). In der zweiten Hälfte der 2010er Jahre kehrte die Arbeitslosigkeit in den meisten Ländern auf das Niveau von vor 2009 zurück. Polen entwickelte sich etwas anders und verzeichnete in den 2010er Jahren einen länger anhaltenden Rückgang der Arbeitslosigkeit. Die COVID-19-Krise wirkte sich in den Jahren 2020 und 2021 nicht so stark auf die Arbeitslosigkeit aus, was auf den massiven Einsatz von Programmen zur Arbeitsplatzerhaltung (Kurzarbeit) in Europa zurückzuführen sein dürfte.

Die Langzeitarbeitslosigkeit (Abbildung 4.3) entwickelte sich ähnlich wie die Arbeitslosigkeit, wenn auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Erwerbsbevölkerung insgesamt geringer war. Die Spitzenwerte der Langzeitarbeitslosigkeit traten erwartungsgemäß etwas später auf als bei der Arbeitslosigkeit insgesamt. Massive Probleme mit der Langzeitarbeitslosigkeit – die insbesondere die Mindestsicherung unter Druck setzten – traten in den krisengeschüttelten Ländern Irland und Spanien auf. Auch in Polen gab es in den 2010er Jahren trotz der insgesamt günstigen wirtschaftlichen Entwicklung einige anhaltende Schwierigkeiten bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt.

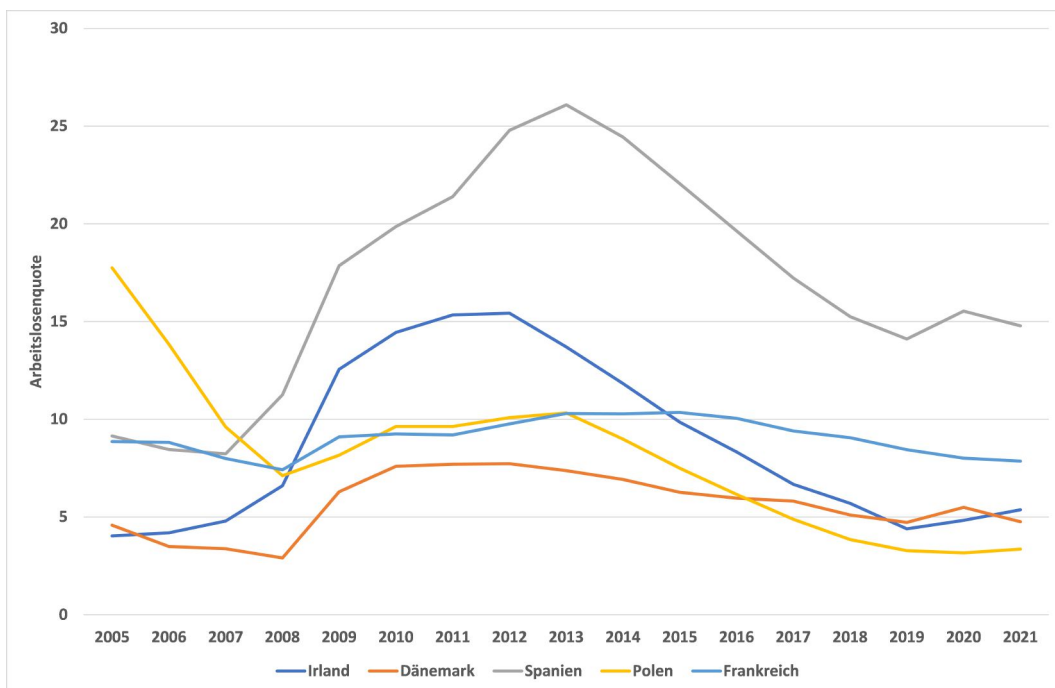
Abbildung 4.1 BIP-Wachstumsrate, 2005-2021



Quelle: OECD-Statistiken, Bruttoinlandsprodukt (Ausgabenansatz), jährliche Wachstumsraten in Prozent.

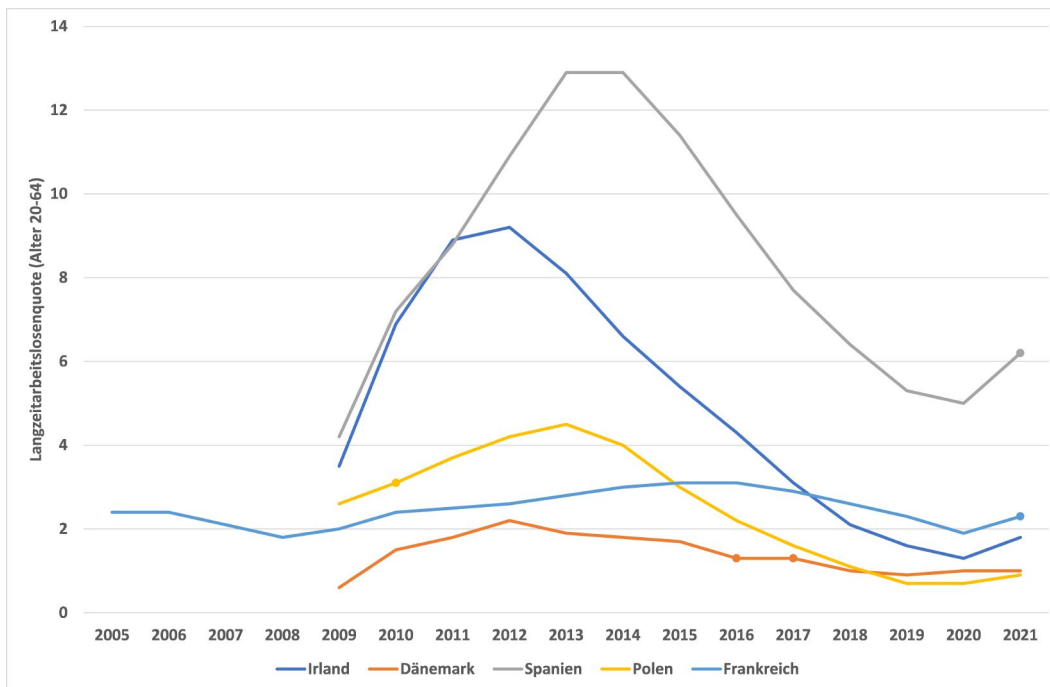
Anmerkung: Das irische BIP 2015 wurde durch eine außerordentliche Übertragung von Rechten an geistigem Eigentum nach Irland beeinflusst (OECD 2016).

Abbildung 4.2 Arbeitslosenquote, 2005-2021



Quelle: OECD-Statistiken, jährliche Arbeitslosenquoten.

Abbildung 4.3 Langzeitarbeitslosenquote, 2005-2021

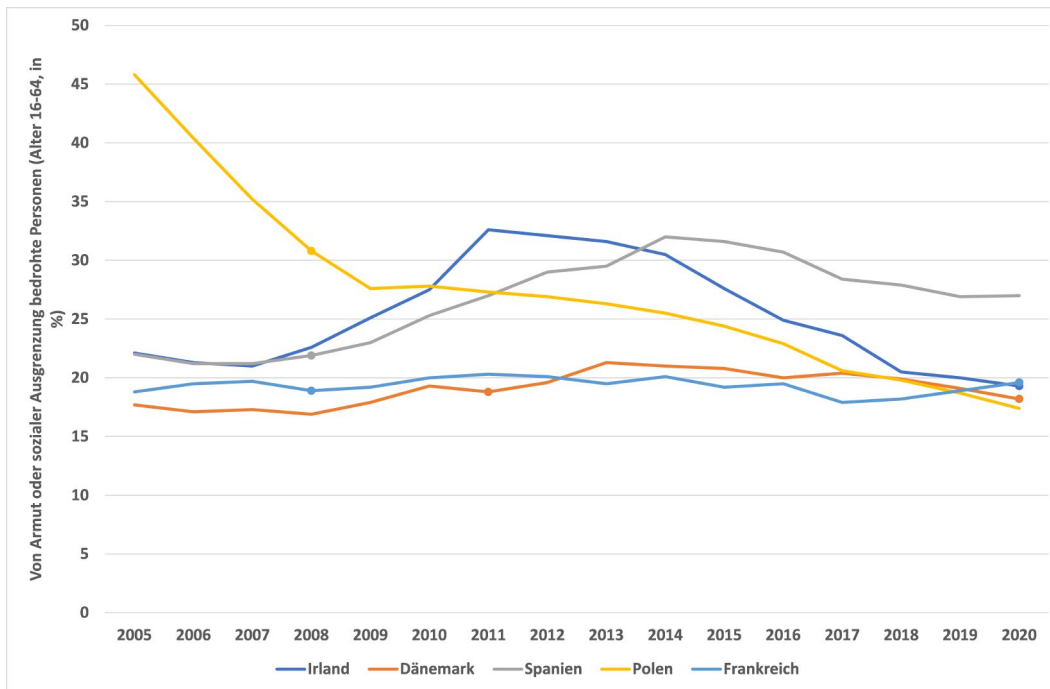


Quelle: Eurostat ([UNE LTU A](#)).

Wie in Abschnitt 2 erörtert, entwickelt sich die Arbeitslosigkeit nicht parallel zum Armuts- und Ausgrenzungsrisiko, da die Umverteilung durch sozialpolitische Maßnahmen dazu beiträgt, das Haushaltseinkommen im Falle von Arbeitsplatzverlusten zu stabilisieren. Dies gilt sowohl für die Arbeitslosenversicherung als auch für die MIS.

Ein zentraler Indikator zur Messung sozioökonomischer Ergebnisse, der für diese Studie relevant ist, ist der Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen im erwerbsfähigen Alter (AROPE). Dabei handelt es sich um einen übergreifenden und umfassenden Indikator für Armutsgefährdung, materielle Entbehrung und Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt (siehe Abbildung 4.4). Im Vergleich zur Volatilität des BIP und der Arbeitslosigkeit weist AROPE eine größere Stabilität auf, was auf die abfedernde Wirkung der europäischen Wohlfahrtsstaaten hinweist. Allerdings gibt es bemerkenswerte Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. Die Stabilität bei mäßigem oder niedrigem AROPE-Niveau war in kontinentaleuropäischen Ländern wie Frankreich und in nordischen Ländern wie Dänemark am stärksten, obwohl auch dort ein leichter Anstieg des AROPE zu verzeichnen war. Ein deutlicherer Anstieg des Armuts- und Ausgrenzungsrisikos war in Irland (relativ schnell nach 2008) und Spanien (eher mittelfristig) zu verzeichnen, d. h. in den Ländern des südeuropäischen und des angelsächsischen Clusters, die sich nach der Großen Rezession in tiefen und lang anhaltenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten befanden. Ein langfristiger Rückgang des AROPE-Anteils war in Polen zu beobachten. Insgesamt gab es mit Ausnahme von Spanien eine bemerkenswerte Konvergenz hin zu einem AROPE-Anteil im erwerbsfähigen Alter von 20 Prozent in den späten 2010er Jahren.

Abbildung 4.4 Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen, Alter 16-64 Jahre, 2005-2020



Quelle: Eurostat ([jlc_peps01](#)).

AROPE umfasst mehrere spezifische Komponenten², wobei die erste Hauptkomponente das Risiko der monetären Armut (AROP) im Verhältnis zur 60-Prozent-Schwelle des nationalen verfügbaren Median-Äquivalenzeinkommens nach Sozialtransfers ist (siehe Abbildung 4.5). Das allgemeine Bild zeigt, dass es langfristige Unterschiede zwischen den Ländern gibt (die bis zu einem gewissen Grad auch die AROPE-Unterschiede bestimmen). In Dänemark sind die Armutsquoten zu Beginn moderat, mit einem gewissen Aufwärtstrend im weiteren Verlauf. Kontinentaleuropa – vertreten durch Frankreich – weist ein mäßiges Armutsrisiko auf, wobei der Anteil der von Armut bedrohten Personen im Untersuchungszeitraum etwas gestiegen ist. Irland liegt im mittleren Bereich, mit einer volatileren und recht günstigen jüngsten Entwicklung der monetären Armut. Polen weist wiederum eine eher gleichmäßige Entwicklung auf. Im krisengeschüttelten Spanien schließlich war das Armutsrisiko recht ausgeprägt und stieg in den 2010er Jahren bis in die letzten Jahre an, was ebenfalls auf eine strukturelle Schwäche der Armutsprävention in Südeuropa hindeutet. Die „Tiefe“ der Armut, d. h. der Abstand des tatsächlichen Einkommens von der Armutsgrenze – die so genannte Armutslücke (Abbildung 4.6) – zeigt bemerkenswerte Unterschiede zwischen den Ländern. Entsprechend dem allgemeinen Muster war die Armutslücke in Spanien anhaltend hoch, Dänemark und Polen schwankten um mittlere Werte, während die Armutslücken in Irland und Frankreich gering waren.

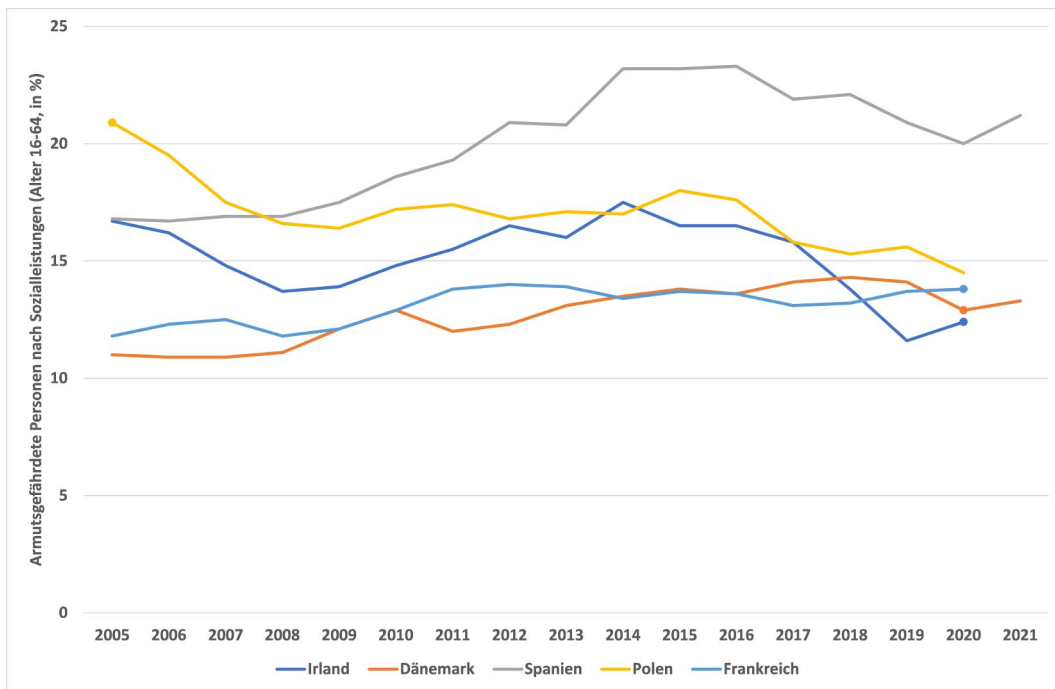
² Die Daten zu AROPE und seinen Komponenten nach Haushaltstyp sind im Anhang aufgeführt (siehe Abbildung 10.1 bis Abbildung 10.16). Die aufgeschlüsselten Zahlen bestätigen die allgemeinen Trends nach Ländern und Sozialstaatstypen. Alleinerziehende und Alleinstehende stehen vor einem überdurchschnittlichen AROPE-Risiko, während Paarhaushalte mit unterhaltsberechtigten Kindern im Durchschnitt ein geringeres AROPE-Risiko aufweisen, ähnlich wie Paarhaushalte ohne Kinder. Dies zeigt, dass in vielen Ländern der Einkommensunterstützung für Haushalte mit Kindern besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Die länderspezifischen Unterschiede sind persistent, mit einer starken Armutsprävention in Frankreich und Dänemark, wobei Polen aufholt, insbesondere bei Haushalten mit Kindern. Für Irland zeigen die Daten über den gesamten Zeitraum hinweg einen relativ hohen AROPE-Anteil bei Alleinerziehenden sowie in der ersten Hälfte der 2010er Jahre einen hohen AROPE-Anteil bei Haushalten mit Kindern. Spanien weist sehr hohe AROPE-Werte bei Haushalten mit Kindern auf (in letzter Zeit höher als in Irland) und hat Probleme mit der AROPE-Abschwächung bei Alleinerziehenden.

Der zweite Hauptpfeiler von AROPE ist die schwere materielle Entbehrung als absolutes und nicht als relatives Maß für Armut (Abbildung 4.7). Insgesamt sind die Werte inzwischen relativ niedrig und haben sich bis Ende der 2010er Jahre bei etwa fünf Prozent eingependelt, auch wenn die schwere materielle Entbehrung in Irland Anfang der 2010er Jahre anstieg. Damit zeigt diese Dimension eine stärkere positive Konvergenz zwischen den Ländern und im Zeitverlauf als AROP oder eine geringe Arbeitsintensität, welche die dritte Hauptdimension von AROPE darstellt.

Geringe Arbeitsintensität kann als eine Annäherung auf Haushalts- und Individualebene an die weitgehende Ausgrenzung von bezahlter Arbeit interpretiert werden. Abbildung 4.8 zeigt die kontinuierliche Verbesserung in Polen sowie stabile und niedrige Niveaus der geringen Arbeitsintensität in Frankreich und Dänemark, was auf die integrationsorientierten Systeme in beiden Ländern hinweist. Allerdings sah sich Dänemark Anfang der 2010er Jahre mit einigen Herausforderungen konfrontiert – wenn auch auf moderatem Niveau. Deutlich schlechter war die Situation in Spanien und Irland mit seinem massiven Anstieg der niedrigen Arbeitsintensität, der auch den gesamten irischen AROPE-Anteil nach der Großen Rezession 2008/09 in die Höhe trieb. Insgesamt sind die Unterschiede bei diesem Indikator in den meisten Ländern relativ gering (mit Ausnahme von Spanien und Irland) und haben sich gegen Ende des Zeitraums eher angeglichen. Weniger Konvergenz war eindeutig beim Anteil der von einem Armutsrisiko trotz Erwerbstätigkeit Betroffenen zu beobachten (Abbildung 4.9). Während das Armutsrisiko von Erwerbstätigen in Spanien während des gesamten Zeitraums sehr hoch war, ist die Situation in Polen im Vergleich zur Leistung dieses Landes bei anderen Indikatoren weniger positiv, und es gab keine eindeutige Verbesserung, was auf länger anhaltende Probleme mit niedrigem Arbeitseinkommen hindeutet. Die meisten anderen Länder mit unterschiedlichen Wohlfahrtsstaatstraditionen verzeichnen einen Anteil der Armutsgefährdung trotz Erwerbstätigkeit von fünf bis acht Prozent. In Dänemark und Irland ist das Problem der Armutsgefährdung trotz Erwerbstätigkeit weniger ausgeprägt.

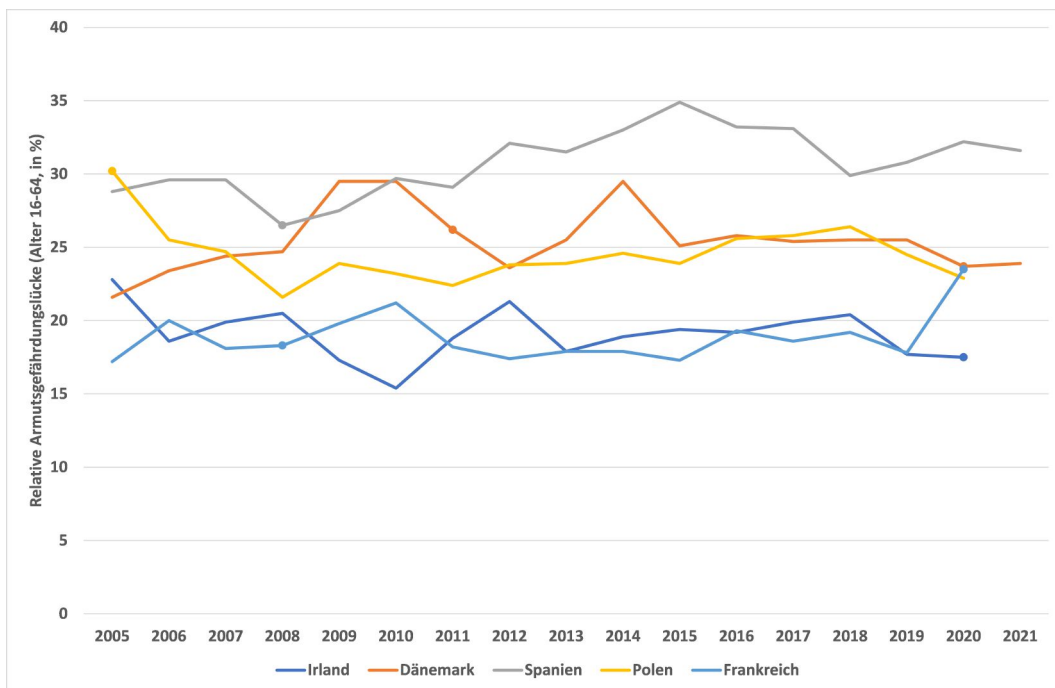
Die verschiedenen Dimensionen von AROPE und die ergänzenden Indikatoren zeigen also, dass sich hinter dem aggregierten Indikator AROPE unterschiedliche Entwicklungen verbergen können. Der vorübergehende massive Anstieg des AROPE in Irland war nicht so sehr auf monetäre Armut zurückzuführen, sondern vor allem auf eine Phase mit einem hohen Anteil von Personen mit geringer Arbeitsintensität. Diese Beobachtung erfordert eine genauere Analyse der Funktionsweise des irischen MIS-Systems, das offenbar stärker auf Einkommensunterstützung als auf Eingliederung ausgerichtet ist. Im Gegensatz dazu spiegelt der anhaltend hohe AROPE-Wert in Spanien eher ein größeres monetäres Armutsrisiko (AROP), eine größere Armutslücke und eine hohe Erwerbstätigenarmut wider, was ebenfalls ein tieferes Verständnis des spanischen MIS sowie des institutionellen Aufbaus des Arbeitsmarktes erfordert.

Abbildung 4.5 Armutsgefährdete Personen nach Sozialleistungen, Alter 16-64 Jahre, 2005-2021



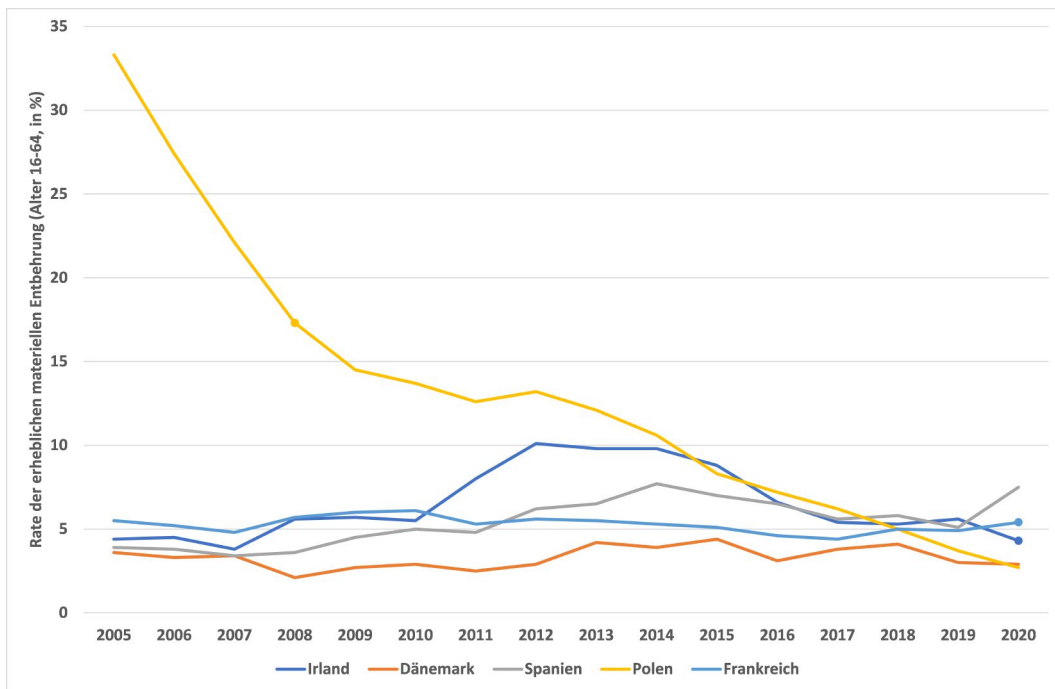
Quelle: Eurostat ([ilc li02](#)).

Abbildung 4.6 Relative Armutsgefährdungslücke, Alter 16-64 Jahre, 2005-2021



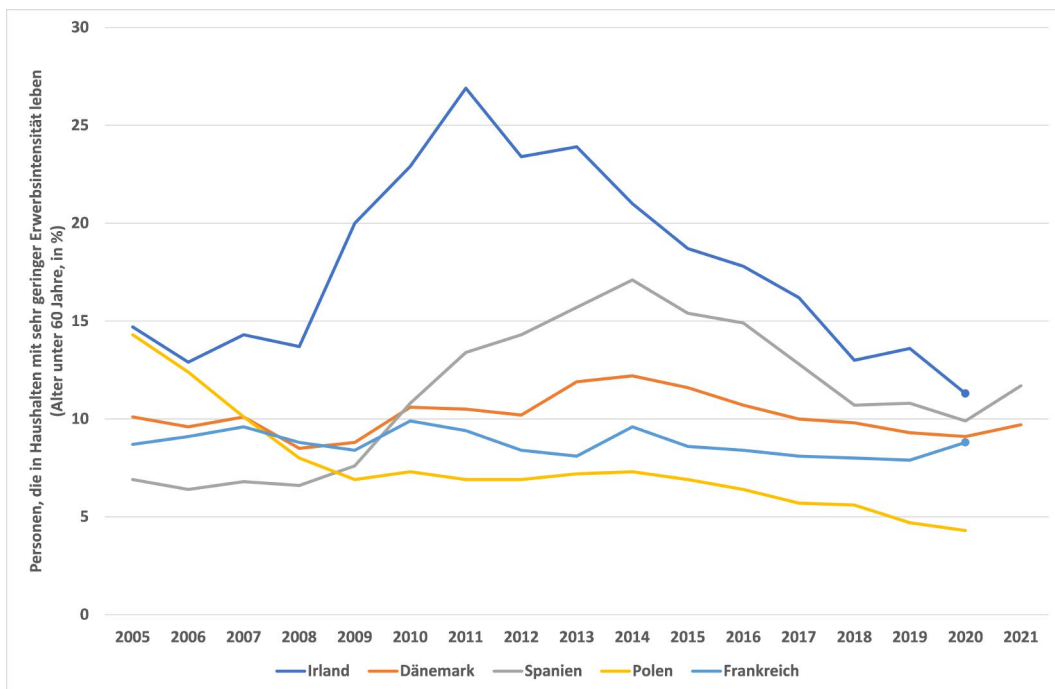
Quelle: Eurostat ([ilc li11](#)).

Abbildung 4.7 Rate der erheblichen materiellen Entbehrung, Alter 16-64 Jahre, 2005-2020



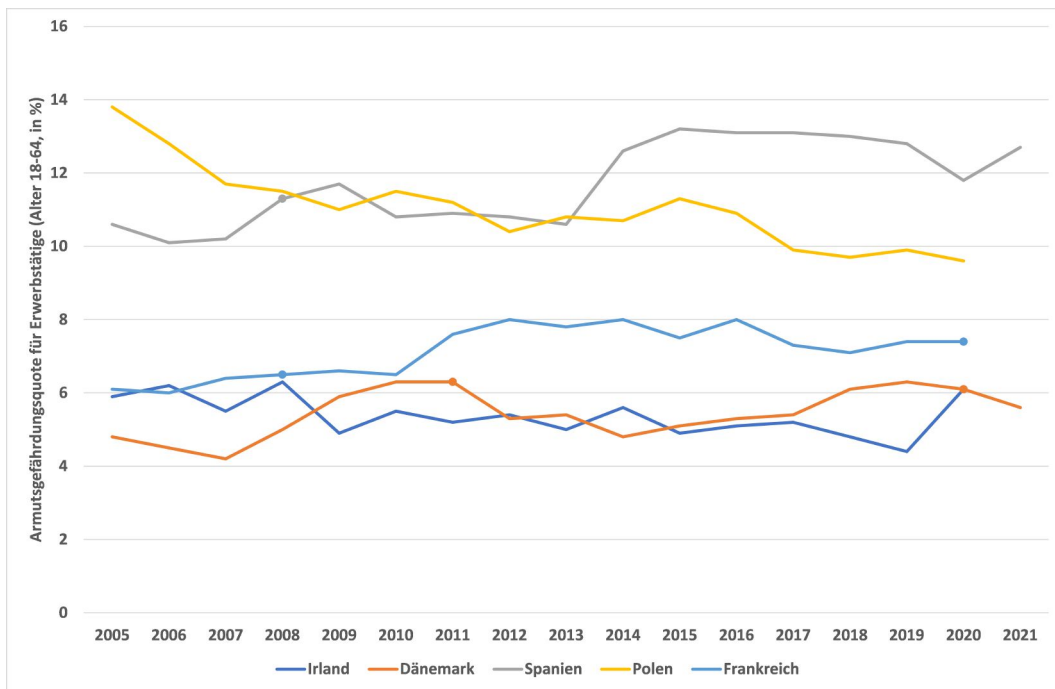
Quelle: Eurostat ([ilc_mddd11](#)).

Abbildung 4.8 Personen, die in Haushalten mit sehr geringer Erwerbsintensität leben, in Prozent der Gesamtbevölkerung unter 60 Jahren, 2005-2021



Quelle: Eurostat ([ilc_lvhl11](#)).

Abbildung 4.9 Armutsgefährdungsquote für Erwerbstätige, Alter 18-64 Jahre, 2005-2021



Quelle: Eurostat ([ilc iw01](#)).

4.2 Korrelationen zwischen Armutsrisiko und wirtschaftlichen Indikatoren

In diesem Kapitel wird der Zusammenhang zwischen einem wichtigen Armutsindikator (AROPE) und der BIP-Wachstumsrate sowie der Arbeitslosenquote grafisch dargestellt und diskutiert.³ Es wird unterstellt, dass ein positiver Zusammenhang zwischen der Arbeitslosenquote und dem Armutsrisiko besteht, so dass eine höhere Arbeitslosenquote mit einem größeren Armutsrisiko verbunden ist. Ebenso wird angenommen, dass die Beziehung zwischen der BIP-Wachstumsrate und dem Armutsrisiko in einem negativen Zusammenhang steht (eine höhere BIP-Wachstumsrate verringert das Armutsrisiko). Wie in der Beschreibung der allgemeinen Hypothesen in Kapitel 3.2 erwähnt, gehen wir jedoch von einer schwächeren Korrelation zwischen diesen wirtschaftlichen Variablen und dem Armutsrisiko in Ländern aus, die zu den kontinentalen und nordischen Wohlfahrtsstaatstypen gehören, was auf eine größere Pufferwirkung der sozialen Sicherungssysteme zurückzuführen sein sollte.

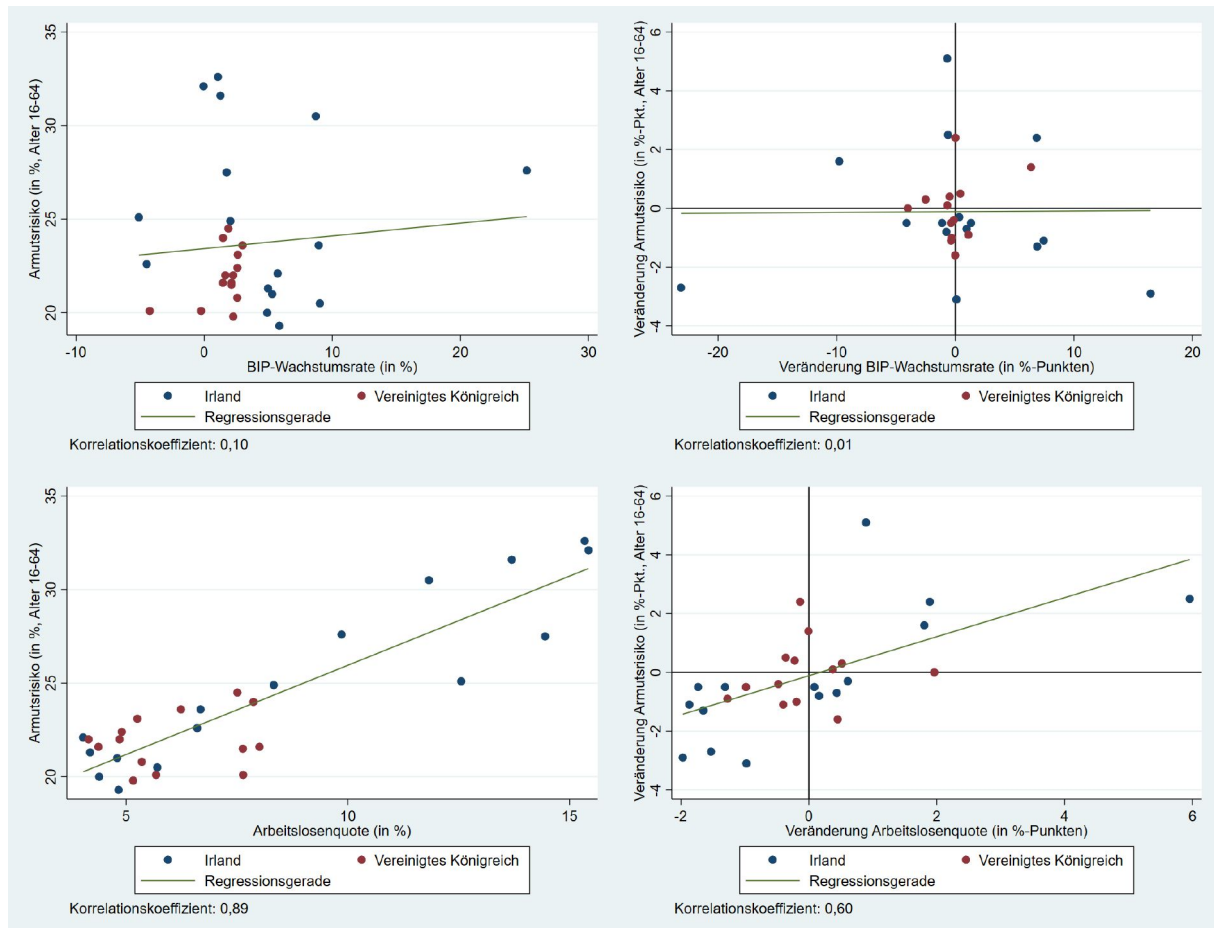
Neben den Korrelationen zwischen den Niveaus der Variablen werden auch die Korrelationen zwischen den Veränderungen von einer Periode zur nächsten dargestellt. Letztere Werte sind besser vergleichbar mit den Regressionsergebnissen aus Kapitel 5, die sich ebenfalls auf die Veränderungen der erklärenden Variablen von einem Zeitraum zum nächsten beziehen. Diese Veränderungen in den Variablen geben einen deutlicheren Hinweis auf eine Krise oder einen Schock als ein reiner Niveauvergleich. Der in den folgenden Abbildungen gezeigte Korrelationskoeffizient liegt zwischen -1 und 1, wobei die Korrelation zwischen den Variablen umso stärker ist, je näher der Korrelationskoeffizient bei 1 (oder -1) liegt. Dies lässt sich auch daran erkennen, dass die Datenwerte näher an der in den Abbildungen dargestellten Regressionslinie liegen. Je näher der Korrelationskoeffizient bei Null liegt, desto schwächer ist die Beziehung zwischen den Variablen. In diesem Fall würden die Datenpunkte viel stärker verstreut und weiter von der eingezeichneten Regressionslinie entfernt liegen. Außerdem sind diese Streudiagramme nach Arten von Wohlfahrtsstaaten getrennt, um mögliche Unterschiede zwischen diesen Ländergruppen zu erkennen (siehe Tabelle 2.1 für eine Klassifizierung dieser Gruppen). Es werden alle verfügbaren Daten für die Jahre 2005 bis 2020 verwendet. Insbesondere für zwei Wohlfahrtsstaatstypen – den liberalen und den nordischen – ist die Zahl der Beobachtungen relativ gering, da diese Wohlfahrtsstaatstypen weniger Länder umfassen (nur zwei Länder im Fall der liberalen und drei im Fall der nordischen Staaten). Bei einer geringeren Anzahl von Beobachtungen kann es schwieriger sein, systematische Muster zu erkennen. Dennoch sollten die Zahlen einen aussagekräftigen Eindruck vermitteln, insbesondere wenn man die Ergebnisse zwischen den verschiedenen Wohlfahrtsstaatstypen vergleicht. Darüber hinaus ist zu beachten, dass diese Zahlen keine kausale Beziehung zwischen den Variablen in dem Sinne aufzeigen, dass z. B. eine hohe Arbeitslosenquote ein hohes Armutsrisiko verursacht. Dahinter könnte ein kausaler Zusammenhang stehen, der sich jedoch aus diesen Zahlen nicht ableiten lässt.

Abbildung 4.10 zeigt die Streudiagramme für die beiden liberalen Wohlfahrtsstaaten Irland und Vereinigtes Königreich. Es werden vier Streudiagramme gezeigt, von denen zwei die Korrelation zwischen den Niveaus des Armutsindikators und der Wachstumsrate bzw. der Arbeitslosenquote darstellen. Die anderen beiden Diagramme zeigen die Korrelation zwischen der Veränderung des Armutsindikators und der Veränderung der Wachstumsrate bzw. der Arbeitslosenquote. Es wird deutlich, dass die Korrelation zwischen (der Veränderung der) Wachstumsrate und (der Veränderung der) Armutsgefährdung eher gering ist, mit einem Korrelationskoeffizienten von 0,1 oder weniger. Die Korrelation zwischen (der Veränderung der) Arbeitslosenquote und (der Veränderung der) Armutsgefährdung ist mit Korrelationskoeffizienten von 0,89 bzw. 0,6 wesentlich stärker. Es scheint,

³ Der Schwerpunkt liegt hier auf den Armutsindikatoren für die Erwerbsbevölkerung, die sich auf Personen im Alter von 16 bis 64 Jahren beziehen. Die Diagramme zeigen keine wesentlichen Unterschiede, wenn alle Altersgruppen berücksichtigt werden.

dass in diesen Ländern ein Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Situation und dem Armutsrisiko vor allem durch die Arbeitslosigkeit und weniger durch eine höhere oder niedrigere BIP-Wachstumsrate entsteht, auch wenn beide Wirtschaftsindikatoren wahrscheinlich miteinander korreliert sind. Die Schwankungen sowohl bei der Wachstums- als auch der Arbeitslosenquote scheinen in Irland größer zu sein als im Vereinigten Königreich.

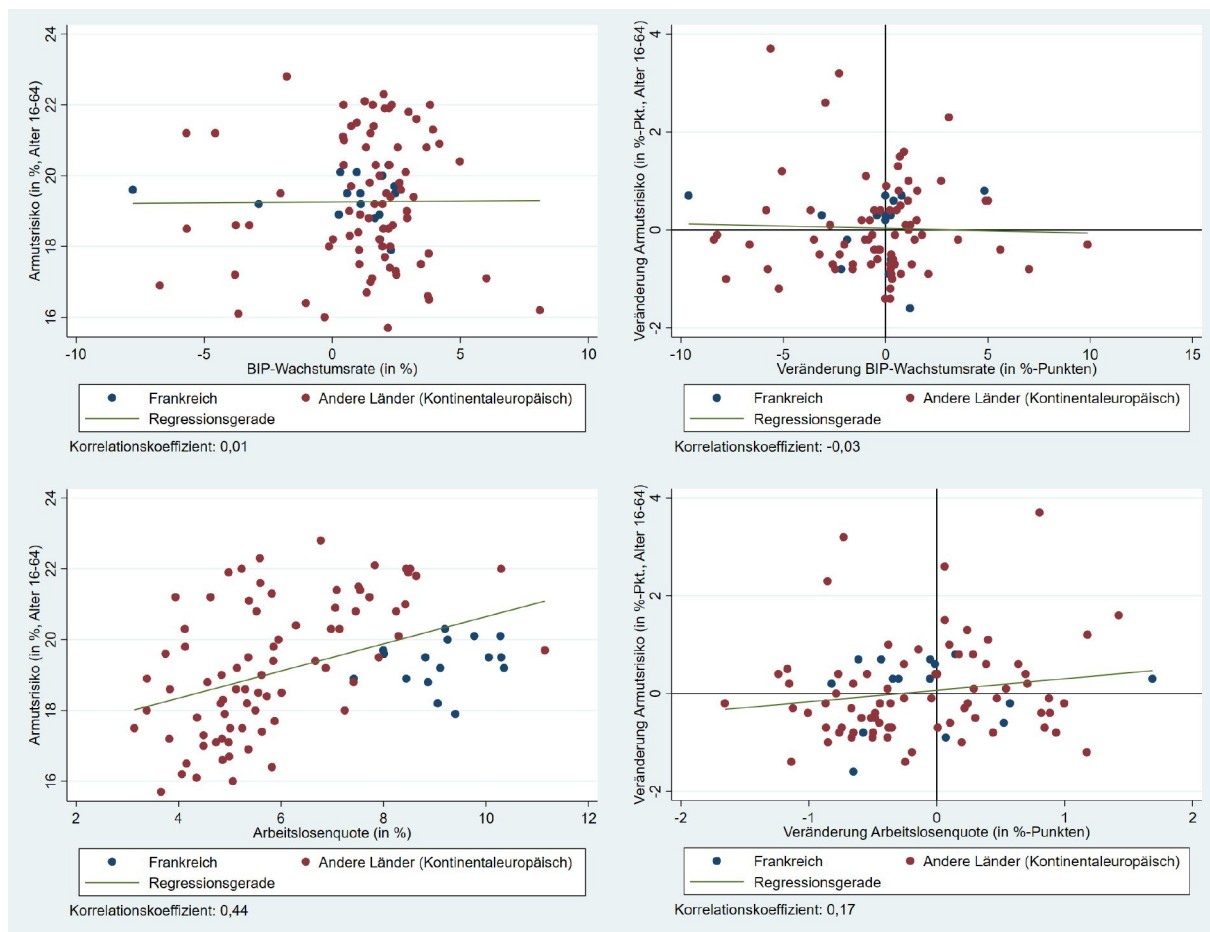
Abbildung 4.10 Streudiagramme des Risikos von Armut oder sozialer Ausgrenzung, des BIP-Wachstums und der Arbeitslosenquote für liberale Sozialstaatstypen



Quelle: Eurostat (Armutsrisiko = von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen in %, 16-64 Jahre) und OECD-Statistiken (BIP-Wachstumsrate und Arbeitslosenquote), 2005-2020.

Anmerkungen: Die Veränderung der Variablen zeigt die Veränderung von einer Periode zur nächsten bzw. die Berechnung der Variable_t – Variable_{t-1}. Der Korrelationskoeffizient kann Werte zwischen -1 und 1 annehmen und zeigt an, wie stark die Variablen auf der x-Achse und auf der y-Achse miteinander korreliert sind. Je näher der Wert bei -1 oder 1 liegt, desto stärker ist die Korrelation zwischen den Variablen. Die Regressionsgerade zeigt die linearen Vorhersagewerte aus einer Regression des (veränderten) Armutsrisikos auf die (veränderte) Wachstumsrate/Arbeitslosenquote.

Abbildung 4.11 Streudiagramme des Risikos von Armut oder sozialer Ausgrenzung, des BIP-Wachstums und der Arbeitslosenquote für kontinentaleuropäische Sozialstaatstypen

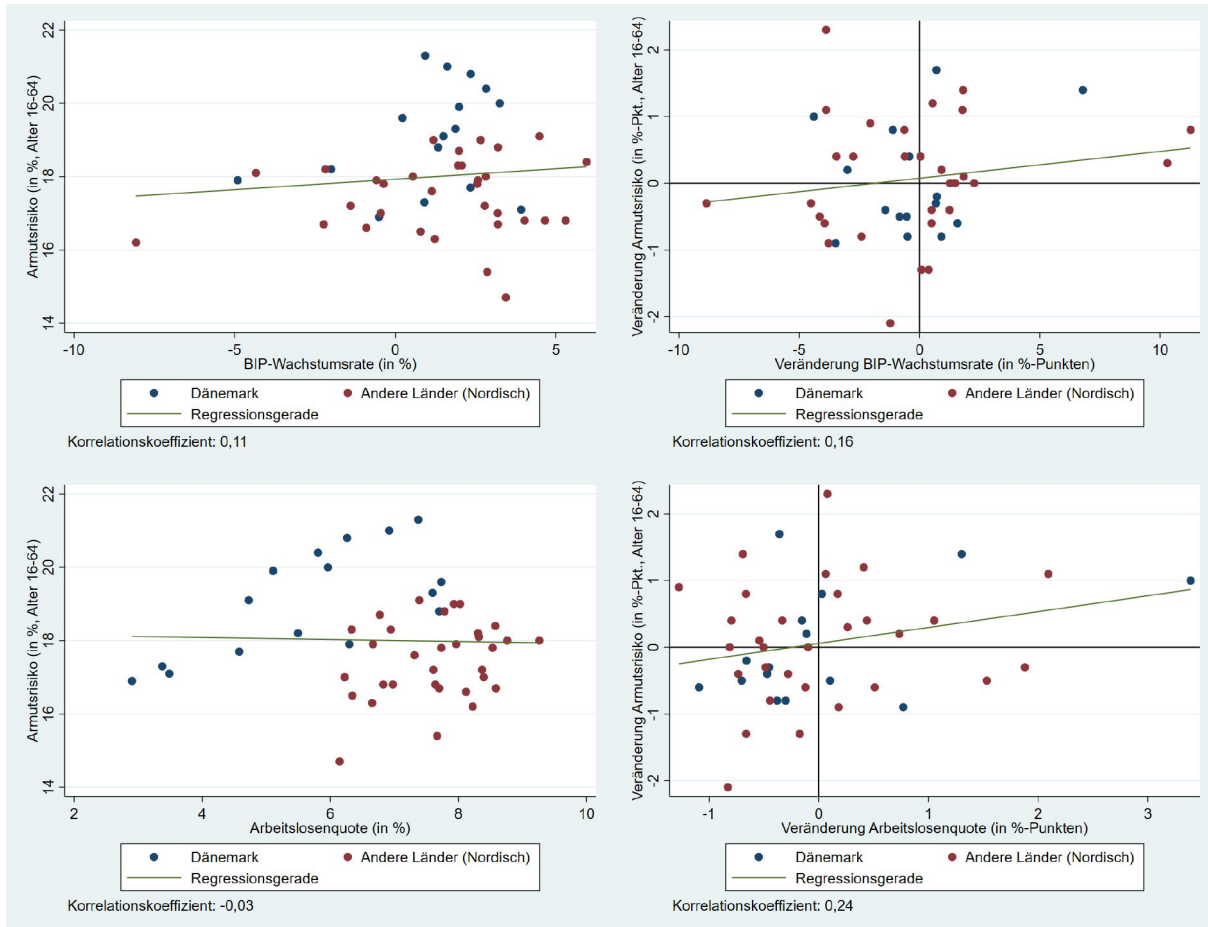


Quelle: Eurostat (Armutsrisiko = von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen in %, 16-64 Jahre) und OECD-Statistiken (BIP-Wachstumsrate und Arbeitslosenquote), 2005-2020.

Anmerkungen: Die Veränderung der Variablen zeigt die Veränderung von einer Periode zur nächsten bzw. die Berechnung der Variable: $\text{Variable}_t - \text{Variable}_{t-1}$. Weitere Länder, die zu den kontinentalen Wohlfahrtsstaaten gezählt werden, sind die Niederlande, Belgien, Österreich, Deutschland und Luxemburg. Der Korrelationskoeffizient kann Werte zwischen -1 und 1 annehmen und zeigt an, wie stark die Variablen auf der x-Achse und auf der y-Achse miteinander korreliert sind. Je näher der Wert bei -1 oder 1 liegt, desto stärker ist die Korrelation zwischen den Variablen. Die Regressionsgerade zeigt die linearen Vorhersagewerte aus einer Regression des (veränderten) Armutsrisikos auf die (veränderte) Wachstumsrate/Arbeitslosenquote.

Abbildung 4.11 zeigt die entsprechenden Streudiagramme für den kontinentaleuropäischen oder konservativen Wohlfahrtsstaatstyp, wobei hier Frankreich hervorgehoben wird. Das allgemeine Muster ähnelt dem der liberalen Wohlfahrtsstaaten insofern, als die Korrelation zwischen Armutsrisiko und Arbeitslosenquote offensichtlich stärker ist als zwischen Armutsrisiko und BIP-Wachstum. Allerdings sind beide Korrelationen für diesen Wohlfahrtsstaatstyp schwächer als beim liberalen Wohlfahrtsstaatstyp: die Korrelation mit der BIP-Wachstumsrate (bzw. deren Veränderung) ist im Wesentlichen gleich Null, die Korrelation mit der Arbeitslosenquote (bzw. deren Veränderung) liegt bei 0,44 (Niveau) und 0,17 (Veränderung). Diese schwächeren Korrelationen hängen wahrscheinlich mit der stärkeren abfedernden Wirkung der Sozialschutzsysteme in den kontinentaleuropäischen Ländern zusammen.

Abbildung 4.12 Streudiagramme des Risikos von Armut oder sozialer Ausgrenzung, des BIP-Wachstums und der Arbeitslosenquote für die nordischen Sozialstaatstypen

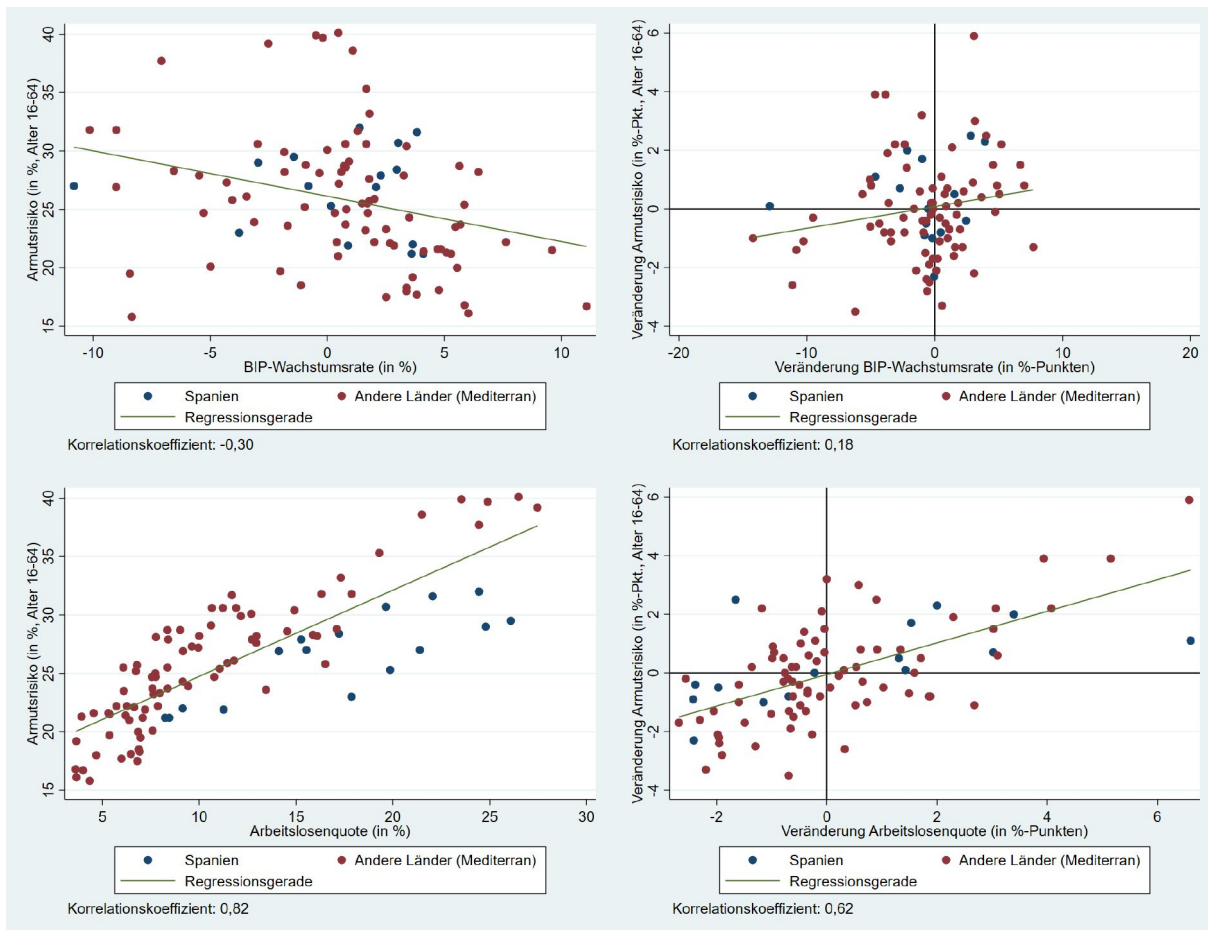


Quelle: Eurostat (Armutrisiko = von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen in %, 16-64 Jahre) und OECD-Statistiken (BIP-Wachstumsrate und Arbeitslosenquote), 2005-2020.

Anmerkungen: Die Veränderung der Variablen zeigt die Veränderung von einer Periode zur nächsten bzw. die Berechnung der Variable_t – Variable_{t-1}. Weitere Länder, die zu den nordischen Wohlfahrtsstaaten gezählt werden, sind Schweden und Finnland. Der Korrelationskoeffizient kann Werte zwischen -1 und 1 annehmen und zeigt an, wie stark die Variablen auf der x-Achse und auf der y-Achse miteinander korreliert sind. Je näher der Wert bei -1 oder 1 liegt, desto stärker ist die Korrelation zwischen den Variablen. Die Regressionsgerade zeigt die linearen Vorhersagewerte aus einer Regression des (veränderten) Armutsrisikos auf die (veränderte) Wachstumsrate/Arbeitslosenquote.

Die entsprechenden Streudiagramme für die Länder, die dem nordischen Wohlfahrtsstaatstyp angehören, sind in Abbildung 4.12 dargestellt. Die Korrelationen zwischen den Armutsindikatoren und der wirtschaftlichen Lage in diesen Ländern sind eher schwach, was mit dem vergleichsweise großzügigen Sozialleistungssystem zusammenhängen könnte, so wie es a priori angenommen wurde. Die stärkste Korrelation zeigt sich bei der Veränderung der Arbeitslosenquote und der Veränderung des Armutsrisikos mit einem Korrelationskoeffizienten von 0,24. Wird also ein Anstieg der Arbeitslosenquote von einer Periode zur nächsten beobachtet, zeigt sich auch ein leichter Anstieg des Armutsrisikos. Der entsprechende Wert für die liberalen Wohlfahrtsstaaten beläuft sich auf 0,6 und weist somit eine wesentlich stärkere Korrelation auf.

Abbildung 4.13 Streudiagramme des Risikos von Armut oder sozialer Ausgrenzung, des BIP-Wachstums und der Arbeitslosenquote für die mediterranen Sozialstaatstypen

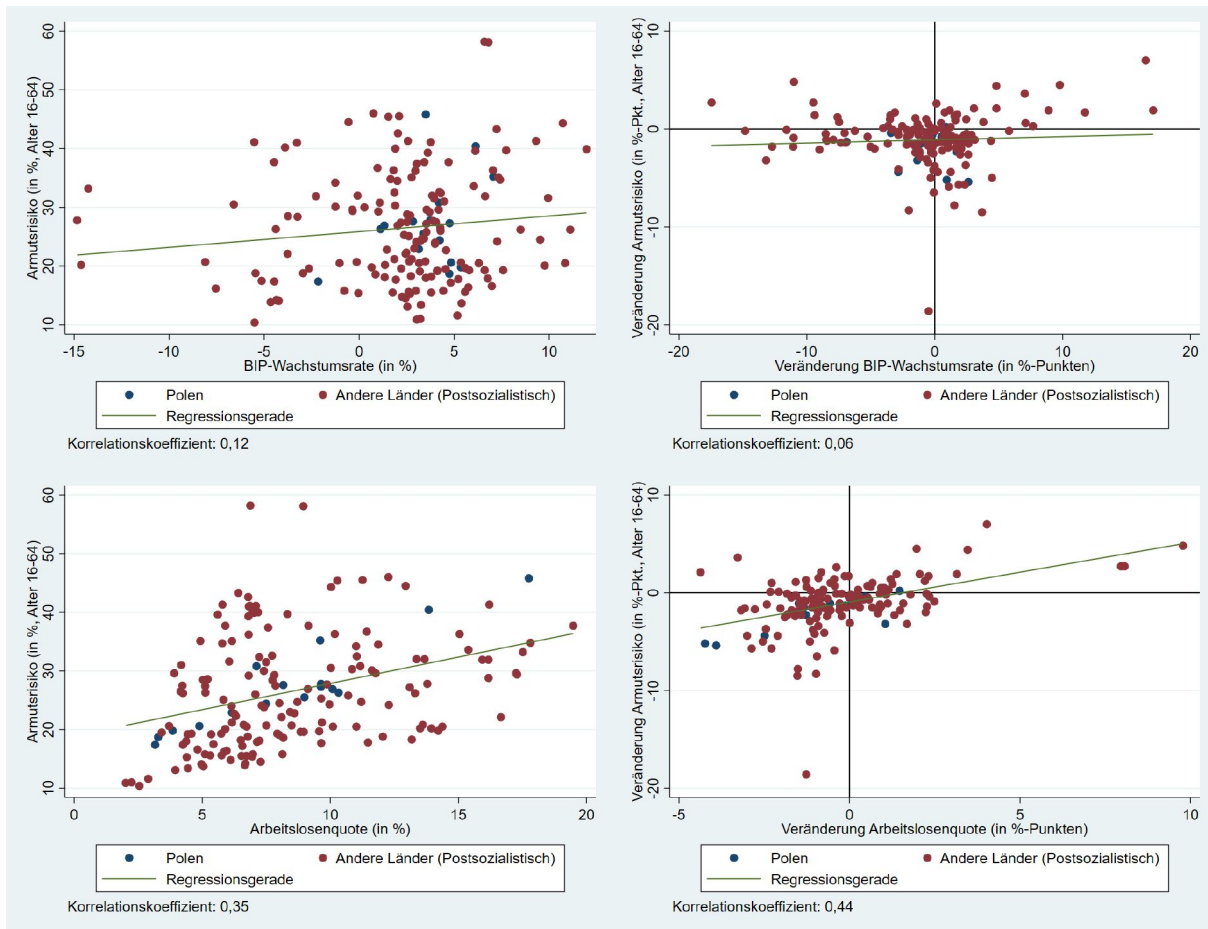


Quelle: Eurostat (Armutrisiko = von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen in %, 16-64 Jahre) und OECD-Statistiken (BIP-Wachstumsrate und Arbeitslosenquote), 2005-2020.

Anmerkungen: Die Veränderung der Variablen zeigt die Veränderung von einer Periode zur nächsten bzw. die Berechnung der Variable_t – Variable_{t-1}. Weitere Länder, die zu den mediterranen Wohlfahrtsstaatstypen gezählt werden, sind Italien, Portugal, Griechenland, Malta und Zypern. Der Korrelationskoeffizient kann Werte zwischen -1 und 1 annehmen und zeigt an, wie stark die Variablen auf der x-Achse und auf der y-Achse korreliert sind. Je näher der Wert bei -1 oder 1 liegt, desto stärker ist die Korrelation zwischen den Variablen. Die Regressionsgerade zeigt die linearen Vorhersagewerte aus einer Regression des (veränderten) Armutsrisikos auf die (veränderte) Wachstumsrate/Arbeitslosenquote.

Die Streudiagramme der mediterranen oder südeuropäischen Wohlfahrtsstaaten in Abbildung 4.13 zeigen einen recht klaren Unterschied zwischen den verschiedenen Mustern von Wachstum und Arbeitslosigkeit. Die Korrelation zwischen (der Veränderung der) Arbeitslosigkeit und (der Veränderung des) Armutsrisikos ist durchaus stark. Eine höhere Arbeitslosenquote ist in diesen Ländern mit einem höheren Armutsrisiko korreliert, und ein Anstieg der Arbeitslosenquote von einem Jahr zum nächsten geht mit einem zunehmenden Armutsrisiko einher. Die entsprechenden Korrelationskoeffizienten liegen bei 0,8 und 0,6 und sind damit vergleichbar mit der Größenordnung dieser Effekte in den angelsächsischen Ländern. Die Korrelation zwischen der Höhe der BIP-Wachstumsrate und dem Armutsrisiko ist die stärkste von allen bisher diskutierten Wohlfahrtsstaatstypen und eindeutig negativ: ein niedrigeres Niveau der Wachstumsrate ist mit einem höheren Armutsrisiko verbunden. Allerdings ist der Korrelationskoeffizient von -0,3 immer noch nicht sehr stark. Diesen Diagrammen zufolge scheint das Armutsrisiko in diesen Ländern relativ stark mit der Arbeitslosenquote der Länder zusammenzuhängen.

Abbildung 4.14 Streudiagramme des Risikos von Armut oder sozialer Ausgrenzung, des BIP-Wachstums und der Arbeitslosenquote für postsozialistische Wohlfahrtsstaatstypen



Quelle: Eurostat (Armutrisiko = von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen in %, 16-64 Jahre) und OECD-Statistiken (BIP-Wachstumsrate und Arbeitslosenquote), 2005-2020.

Anmerkungen: Die Veränderung der Variablen zeigt die Veränderung von einer Periode zur nächsten bzw. die Berechnung der Variable: $\text{Variable}_t - \text{Variable}_{t-1}$. Andere Länder, die zu den postsozialistischen Wohlfahrtsstaatstypen gezählt werden, sind die Tschechische Republik, Bulgarien, Kroatien, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Rumänien, die Slowakei und Slowenien. Der Korrelationskoeffizient kann Werte zwischen -1 und 1 annehmen und zeigt an, wie stark die Variablen auf der x-Achse und auf der y-Achse miteinander korreliert sind. Je näher der Wert bei -1 oder 1 liegt, desto stärker ist die Korrelation zwischen den Variablen. Die Regressionsgerade zeigt die linearen Vorhersagewerte aus einer Regression des (veränderten) Armutrisikos auf die (veränderte) Wachstumsrate/Arbeitslosenquote.

Schließlich sind in Abbildung 4.14 die entsprechenden Streudiagramme für den fünften Wohlfahrtsstaatstyp, die (recht große) Gruppe der postsozialistischen oder osteuropäischen Länder, dargestellt. Das bereits festgestellte typische Muster einer stärkeren Korrelation zwischen der Arbeitslosenquote und dem Armutrisiko im Vergleich zur BIP-Wachstumsrate und dem Armutrisiko wird auch in diesen Diagrammen deutlich. Der Zusammenhang zwischen Wachstum und Armutrisiko ist mit Korrelationskoeffizienten von etwa 0,1 oder weniger praktisch nicht vorhanden, während die Korrelationskoeffizienten für die Arbeitslosenquote (Niveau) 0,35 und für die Veränderung der Arbeitslosenquote 0,44 betragen. Es scheint also, dass die Beziehung zwischen der Arbeitslosenquote und dem Armutrisiko irgendwo in der Mitte zwischen den anderen Wohlfahrtsstaatstypen liegt, wobei südeuropäische und liberale Staatstypen eine stärkere Korrelation aufweisen und nordische und kontinentaleuropäische Länder eine ähnliche oder schwächere Beziehung zeigen. Dieses Ergebnis könnte auch damit zusammenhängen, dass die Gruppe der

postsozialistischen Länder größer und heterogener ist als die anderen Gruppen von Wohlfahrtsstaatstypen.

Fasst man die bivariaten Beziehungen zwischen Wachstum, Arbeitslosigkeit und Armutsrisiko (und deren Veränderungen) zusammen, so wird deutlich, dass das Armutsrisiko direkter mit der Arbeitslosigkeit als mit dem Wachstum zusammenhängt.⁴ Dies ist höchst plausibel, wenn man bedenkt, welche entscheidende Rolle ein (un)angemessener Sozialschutz bei der Stabilisierung des Einkommens spielt, wenn Menschen arbeitslos werden. Trotz einiger beobachtbarer Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern, die zu den verschiedenen Wohlfahrtsstaat-Clustern gehören, gibt es auch einige clusterspezifische Merkmale. Die wichtigste Erkenntnis ist, dass sich Arbeitslosigkeit in den Mittelmeerländern und den liberalen Wohlfahrtsstaaten mit ihren offensichtlich begrenzteren Pufferkapazitäten direkter in Armutsgefährdung niederschlägt, während diese Beziehung in Kontinentaleuropa und den nordischen Ländern mit ihren stärkeren Wohlfahrtsstaaten schwächer ist. Die große Gruppe der postsozialistischen Länder nimmt in dieser Hinsicht eine Zwischenstellung ein. Damit untermauern diese Befunde unsere Hypothesen über unterschiedliche Wohlfahrtsstaatstypen und deren Leistungsprofile.

⁴ Die Diagramme wurden auch mit dem aktuellen Armutsrisiko, der um eine Periode verzögerten Arbeitslosigkeit und der um eine Periode verzögerten BIP-Wachstumsrate erstellt. Die Ergebnisse und Interpretationen in diesen Abbildungen sind qualitativ ähnlich wie die oben dargestellten. Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

5. Multivariate Regressionsanalysen

Wichtigste Ergebnisse:

In diesem Kapitel werden multivariate Regressionen verwendet, um die Beziehung zwischen der wirtschaftlichen Lage eines Landes (insbesondere einer wirtschaftlichen Depression, aber auch einer steigenden Arbeitslosenquote) und dem Armutsrisiko zu analysieren.

Die Ergebnisse zeigen, dass der Zusammenhang zwischen der Arbeitslosenquote und dem Armutsrisiko gleich stark oder sogar stärker ist als zwischen einer wirtschaftlichen Depression und dem Armutsrisiko.

Allerdings sind die Unterschiede in dieser Beziehung zwischen den verschiedenen Sozialstaatstypen nicht sehr ausgeprägt. Institutionelle Einrichtungen wie strengere Kündigungsschutzgesetze, eine höhere Nettoersatzrate und ein höherer Anteil an Sozialleistungsausgaben können den negativen Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Lage und dem Armutsrisiko abmildern.

5.1 Methodische Aspekte

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse von Regressionsanalysen dargestellt, die den Zusammenhang zwischen wirtschaftlichen Schocks und zentralen Ergebnisvariablen bestimmen. Diese Analysen befassen sich in erster Linie mit den Schlüsselfragen einer systematischen Korrelation zwischen dem Konjunkturzyklus und dem Armutsrisiko und mit der Frage, wie verschiedene Wohlfahrtsstaatstypen diese potenzielle Beziehung abschwächen könnten. Da die in den Zeitreihendaten für nur fünf Fallstudienländer enthaltene Variation für statistisch aussagekräftige Längsschnittanalysen oder Panelschätzungen nicht ausreicht, beziehen wir alle EU-Länder (und das Vereinigte Königreich) ein, analog zu Kapitel 4.2.

In den Panel-Regressionen werden die verschiedenen Armutsmaße aus den EU-SILC-Daten als abhängige Variablen verwendet. Im ersten Schritt sind die zentralen unabhängigen Variablen Maße für die wirtschaftliche Lage.

Das im ersten Schritt geschätzte Benchmark-Modell ist wie folgt definiert:

$$\text{Armutsmaß}_{c,t} = \beta \text{Konjunkturmaß}_{c,t} + \text{zeitlich fixer Effekt } t + \text{Armutsmaß}_{c,t-1} + a_c + \text{Fehlerterm}_{c,t}$$

Die Variablen werden für ein Land c zu einem Zeitpunkt t gemessen. Die Zeitkonstante t stellt sicher, dass für Faktoren, die die abhängigen Variablen zu einem bestimmten Zeitpunkt unabhängig von länderspezifischen Bedingungen beeinflussen, wie z. B. eine globale Veränderung des Wirtschaftsklimas, kontrolliert wird.⁵ Der relevante Parameter ist β , der die Stärke der Beziehung zwischen der aktuellen länderspezifischen Wirtschaftslage und der abhängigen Variable misst. a_c ist eine zeitinvariante unbeobachtbare Komponente, die bei der ersten Differenzierung des Modells herausfällt (länderspezifischer fixer Effekt).

⁵ Es ist nicht möglich, eine Länderkonstante aufzunehmen, da zeitinvariante Faktoren, d. h. Faktoren, die sich im Laufe der Zeit nicht ändern, wie z. B. die Länderkennung, aus der Regression herausfallen.

Einige allgemeine Hinweise zu Regressionsanalysen

Die allgemeine Idee einer Regressionsanalyse besteht darin, die Beziehung zwischen einer abhängigen Variable (hier z. B. Armutsrisiko) und einer oder mehreren unabhängigen Variablen (hier z. B. ein Konjunkturmaß oder andere Variablen wie die Arbeitslosenquote) zu ermitteln, um festzustellen, wie die abhängige Variable bei Änderungen der unabhängigen Variablen variiert. Indem man mehr als eine unabhängige Variable einbezieht, ist man in der Lage, für andere Faktoren zu kontrollieren, die ebenfalls die abhängige Variable beeinflussen. Hält man alle wichtigen Faktoren konstant, kann man sich auf die relevante Relation konzentrieren, wie – in diesem Fall – zwischen Armutsrisiko und einem Konjunkturmaß, und die (fast) tatsächliche Relation zwischen diesen Variablen ermitteln. Ohne die Kontrolle anderer Faktoren würden die Ergebnisse dieses Zusammenhangs höchstwahrscheinlich verzerrt, da der Koeffizient des Konjunkturmaßes potenzielle Auswirkungen anderer Faktoren enthalten könnte, die ebenfalls mit dem Armutsrisiko zusammenhängen (z. B. die Arbeitslosenquote), und daher überschätzt werden könnte. Das Vorzeichen des Koeffizienten der unabhängigen Variablen gibt die Richtung der Beziehung an (ein negatives Vorzeichen würde z. B. darauf hindeuten, dass das Armutsrisiko abnimmt, wenn die Wachstumsrate steigt), und das Signifikanzniveau zeigt, wie belastbar dieser Befund ist (eine stärkere statistische Signifikanz weist darauf hin, dass der Zusammenhang nicht nur zufällig, sondern systematisch ist). Die Interpretation des Koeffizienten hängt davon ab, wie die abhängigen und unabhängigen Variablen gemessen werden. Handelt es sich bei den Variablen um Prozentwerte (wie es in diesem Kapitel der Fall ist), zeigt der Koeffizient – bei einer Zunahme der unabhängigen Variable um einen Prozentpunkt – die Veränderung der abhängigen Variable in Prozentpunkten an. Im Falle einer binären unabhängigen Variable, wenn eine Kategorie mit einer anderen verglichen wird – wie etwa eine negative Wachstumsrate mit einer nicht-negativen Wachstumsrate – zeigt der Koeffizient ebenfalls die Veränderung der abhängigen Variable in Prozentpunkten an.

Der Schätzungsansatz liefert somit Erkenntnisse zu der Frage: Wie stark sind die systematischen Korrelationen zwischen dem Konjunkturzyklus und den Armutsmaßen? Da der Zusammenhang zwischen der Konjunktur und den Armutsmaßen möglicherweise nicht gleichzeitig, d. h. (nur) im gleichen Zeitraum, sondern mit einer gewissen Verzögerung stattfindet, werden die Regressionen auch mit einer bzw. zwei Zeitverzögerungen des Konjunkturmaßes (also den Zeiträumen $t-1$ und $t-2$) geschätzt. Darüber hinaus stellt die verzögerte abhängige Variable eine wichtige Kontrollvariable dar, da wahrscheinlich eine gewisse Pfadabhängigkeit besteht ($\text{Armutmaß}_{c,t-1}$). Aus diesem Grund – und um die Paneldimension der Daten bestmöglich zu nutzen – wird der Arellano-Bond-Schätzer zur Schätzung eines dynamischen Panelmodells verwendet, da die Koeffizienten bei der Verwendung von Panel-Regressionen mit fixen Effekten, die eine verzögerte abhängige Variable enthalten, inkonsistent sind (Arellano und Bond, 1991; Angrist und Pischke, 2009).⁶

Die Analyse des Benchmark-Modells konzentriert sich auf verschiedene Indikatoren des Konjunkturzyklus, insbesondere auf: (1) die Wachstumsrate des realen BIP, um zu prüfen, inwieweit die einzelnen abhängigen Variablen überhaupt zyklisch sind und (2) eine Reihe von

⁶ Bei der ersten Differenzierung der obigen Gleichung wäre die *demeaned* verzögerte abhängige Variable mit dem *demeaned*-Fehlerterm korreliert, was zu inkonsistenten Schätzern in einer statischen Panel-Regression mit fixen Effekten führen würde. Der Arellano-Bond-Schätzer umgeht dieses Problem, indem er Instrumentalvariablen für die *demeaned* verzögerte abhängige Variable verwendet, und zwar die um zwei und mehr Perioden verzögerte abhängige Variable. Da es mehr Instrumente als Parameter gibt, wird für die Schätzung in der Regel das GMM-Verfahren (General Methods of Moments) verwendet.

Indikatorvariablen, die zeigen, ob (i) sich ein Land in einem zyklischen Abschwung befindet, (ii) die Wirtschaft eines Landes schrumpft und (iii) sich ein Land in einer Rezession befindet.⁷

Das Benchmark-Modell wird zusätzlich mit (verzögerten Werten der) Arbeitslosenquote sowie weiteren Kontrollvariablen wie der Erwerbsquote und dem Anteil der Selbstständigen geschätzt, um für andere wirtschaftliche Faktoren, die das Armutsrisiko beeinflussen könnten, kontrollieren zu können.

In einem zweiten Teil der Analyse wird auch der potenzielle Einfluss des Systems der MIS untersucht. Ein erweitertes statistisches Modell wird wie folgt definiert:

$$\text{Armutsmaß}_{c,t} = \beta_1 \text{konjunkturelles Maß}_{c,t} + \mu_1 \text{konjunkturelles Maß}_{c,t} \times \text{Wohlfahrtsstaatsindikator}_c + \beta_2 \text{konjunkturelles Maß}_{c,t-1} + \mu_2 \text{konjunkturelles Maß}_{c,t-1} \times \text{Wohlfahrtsstaatsindikator}_c + \text{zeitlich fixer Effekt } t + \text{Armutsmaß}_{c,t-1} + a_c + \text{Fehlerterm}_{c,t}$$

Durch die Aufnahme eines Interaktionsterms, der das Konjunkturmaß mit Maßnahmen zur Charakterisierung des Wohlfahrtsstaates eines Landes als zusätzliche erklärende Variable interagiert, kann statistisch geprüft werden, ob sich die Korrelationen zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung und den im ersten Schritt analysierten abhängigen Variablen systematisch unterscheiden, je nachdem, wie das sozialpolitische Arrangement eines Landes gegenwärtig strukturiert ist.

Die relevanten Schätzparameter sind hier μ_1 und μ_2 . Wenn diese sich signifikant von Null unterscheiden, hat die Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates einen systematischen Einfluss auf das Ausmaß, in dem die wirtschaftliche Entwicklung ein Armutsmaß beeinflusst. Dies könnte als ein mäßigender Effekt des MIS-Systems interpretiert werden, wenn μ_1 und μ_2 ein gegenteiliges Vorzeichen von β_1 bzw. β_2 haben. Die Charakterisierung des sozialpolitischen Arrangements wird durch die Zuordnung eines Landes zu einem der fünf Wohlfahrtsstaatstypen repräsentiert. Dies ermöglicht es, zu testen, ob sich die abhängigen Variablen in bestimmten konjunkturellen Situationen – insbesondere in wirtschaftlichen Krisenzeiten – systematisch anders verhalten, je nachdem, welchem Wohlfahrtsstaatstyp ein Land angehört. Wie oben im Benchmark-Modell wird auch dieses erweiterte statistische Modell zusätzlich mit (verzögerten Werten) der Arbeitslosenquote sowie der Erwerbsquote und dem Anteil der Selbstständigen geschätzt.

5.2 Regressionsanalyse des Benchmark-Modells

Im nächsten Schritt werden die Regressionsergebnisse des Basismodells (ohne Interaktionsterme mit dem Wohlfahrtsstaatstyp) dargestellt und diskutiert.⁸ Tabelle 5.1 zeigt die Ergebnisse verschiedener Spezifikationen, bei denen dem Regressionsmodell schrittweise eine Reihe von Kontrollvariablen hinzugefügt wird. Um zu erkennen, was nach jedem Schritt geschieht, werden die Ergebnisse für nur eine abhängige Variable beispielhaft dargestellt.⁹ In dieser Tabelle sind alle Koeffizienten mit

⁷ Es war auch geplant, das Niveau einer negativen Wachstumsrate und das Niveau dieser Wachstumsrate zum Quadrat als unabhängige Variablen zu verwenden, um zu prüfen, ob die Zielvariablen unterschiedlich reagieren, wenn die Schwere einer wirtschaftlichen Rezession zunimmt. Da es jedoch zu wenige Beobachtungen hierfür gibt, ist es nicht möglich, diese Art von Analyse durchzuführen.

⁸ Die hier gezeigten Regressionsergebnisse basieren alle auf Arellano-Bond-Schätzungen, die aufgrund der Einbeziehung der verzögerten abhängigen Variable und der dadurch mit anderen Modellen potenziell verzerrten Ergebnisse verwendet werden. Die Ergebnisse einer „Standard“-Schätzung mit fixen Effekten mit oder ohne Einbeziehung einer verzögerten abhängigen Variable führen jedoch zu sehr ähnlichen Ergebnissen.

⁹ Die Ergebnisse für diese schrittweise Analyse sind für die anderen abhängigen Variablen ähnlich und werden daher nicht dargestellt. Für die anderen abhängigen Variablen werden nur die Ergebnisse der Hauptspezifikation gezeigt (siehe Tabelle 5.3).

Ausnahme der Jahres-Dummyvariablen angegeben.¹⁰ Die abhängige Variable ist das Risiko von Armut oder sozialer Ausgrenzung für die 16- bis 64-Jährigen, die gleiche Variable, die in den oben diskutierten Streudiagrammen verwendet wurde. In Spalte (1) sind nur die verzögerte abhängige Variable und die BIP-Wachstumsrate enthalten. Wie erwartet, weist die verzögerte abhängige Variable eine sehr starke positive Korrelation mit dem aktuellen Wert der abhängigen Variable, dem Armutsrisiko, auf. Der Koeffizient der Wachstumsrate hat ein negatives Vorzeichen und ist hoch signifikant, was zeigt, dass ein Anstieg der BIP-Wachstumsrate von einer Periode zur nächsten mit einem Rückgang des Armutsrisikos verbunden ist.

Die Einbeziehung einer verzögerten Wachstumsrate in Spalte (2) ändert nichts an dem ersten Eindruck – auch ein verzögerter Anstieg steht in einem negativen Zusammenhang mit dem Armutsrisiko, so dass der Effekt der wirtschaftlichen Lage in gewisser Weise über die Zeit bestehen zu bleiben scheint. Bei Einbeziehung der aktuellen Arbeitslosenquote und der verzögerten Arbeitslosenquote in Spalte (3) wird der Zusammenhang zwischen der Wachstumsrate und dem Armutsrisiko deutlich schwächer, und nur der verzögerte Wert ist noch statistisch signifikant. Dasselbe gilt, wenn zwei weitere Kontrollvariablen (Erwerbsquote und Anteil der Selbstständigen) in Spalte (4) hinzugefügt werden.¹¹ Die letzten drei Spalten zeigen die entsprechenden Ergebnisse bei Hinzufügung von zwei verzögerten Werten der abhängigen Variable, der Wachstumsrate und der Arbeitslosenquote. Die Ergebnisse sind insofern relativ ähnlich, als dass insbesondere bei Hinzufügung der Arbeitslosenquote zur Regression die Koeffizienten der Wachstumsrate auf etwa die Hälfte ihrer Größe zurückgehen und weniger oder gar nicht statistisch signifikant sind. Im Allgemeinen scheint es, dass die Wirkung der Wachstumsrate mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung eintritt, während die Wirkung der Arbeitslosenquote eher gleichzeitig eintritt, da die verzögerten Koeffizienten der Arbeitslosenquote statistisch nicht signifikant sind. Der nicht verzögerte Wert der Arbeitslosenquote ist jedoch in allen Spezifikationen recht robust.

¹⁰ Es ist üblich, die Standardfehler in Panelanalysen zu clustern, um die gruppeninterne Korrelation von Clustern (wie Einzelpersonen oder in diesem Fall Länder) zu berücksichtigen. Da jedoch nur 28 Länder im Datensatz enthalten sind und die niedrigste Anzahl von Clustern üblicherweise bei etwa 40 liegt, werden keine geclusterten Standardfehler ausgewiesen (vgl. z. B. Angrist und Pischke, 2009). Daher könnten die gemeldeten Standardfehler unterschätzt und die Signifikanzniveaus überschätzt werden, so dass den Ergebnissen mit höheren Signifikanzniveaus mit mindestens zwei oder sogar stärkeren Ergebnissen mit drei Sternen (wenn der p-Wert kleiner als 0,05 oder 0,01 ist) mehr Gewicht gegeben werden sollte.

¹¹ Es werden nur die aktuellen Werte dieser Variablen einbezogen, da sie nicht im Fokus der Analyse stehen und um bei einer Regression dieses Stichprobenumfangs nicht zu viele Variablen hinzuzufügen.

Tabelle 5.1 Benchmark-Ergebnisse der Arellano-Bond-Regressionen mit dem Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung als abhängige Variable und der BIP-Wachstumsrate als Maß für den Konjunkturzyklus

Unabhängige Variablen	Abhängige Variable: Bedrohung durch Armut oder soziale Ausgrenzung (Alter 16-64)						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
BIP-Wachstumsrate	-0,141*** (0,039)	-0,122*** (0,039)	-0,069* (0,041)	-0,064 (0,040)	-0,153*** (0,034)	-0,070** (0,035)	-0,061* (0,034)
BIP-Wachstumsrate (t-1)		-0,213*** (0,037)	-0,098** (0,042)	-0,086** (0,041)	-0,197*** (0,033)	-0,079** (0,035)	-0,065* (0,035)
BIP-Wachstumsrate (t-2)					-0,127*** (0,033)	-0,043 (0,035)	-0,044 (0,035)
Arbeitslosenquote			0,361*** (0,099)	0,335*** (0,096)		0,377*** (0,090)	0,360*** (0,088)
Arbeitslosenquote (t-1)			-0,024 (0,089)	0,014 (0,089)		0,086 (0,129)	0,082 (0,126)
Arbeitslosenquote (t-2)						-0,078 (0,086)	-0,056 (0,085)
Erwerbsquote				-0,362*** (0,114)			-0,437*** (0,097)
Anteil der Selbstständigen				24,509** (12,007)			19,405* (10,550)
Bedrohung durch Armut oder soziale Ausgrenzung (t-1)	0,795*** (0,032)	0,807*** (0,032)	0,740*** (0,034)	0,677*** (0,038)	0,644*** (0,051)	0,542*** (0,050)	0,498*** (0,050)
Bedrohung durch Armut oder soziale Ausgrenzung (t-2)					0,084* (0,045)	0,102** (0,043)	0,072* (0,043)
Beobachtungen	382	382	382	382	354	354	354

Quelle: Eurostat (von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen in %, Alter 16-64) und OECD-Statistiken (BIP-Wachstumsrate, Arbeitslosigkeit und Erwerbsquote) für alle EU-Länder und das Vereinigte Königreich, 2005-2020.

Anmerkungen: Standardfehler in Klammern. Die Signifikanzniveaus werden wie folgt angezeigt: *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$. Jede Spalte steht für eine andere Regression. Jahres-Dummyvariablen sind in allen Regressionen enthalten.

Tabelle 5.2 zeigt die gleichen Arten von Spezifikationen in den sieben Spalten, aber mit verschiedenen Arten von Konjunkturmaßen. Es werden nur die Koeffizienten gezeigt, die für das Konjunkturmaß von Interesse sind. Im ersten Feld wird eine binäre Variable verwendet, die angibt, ob die Wachstumsrate negativ ist (101 solcher negativen Wachstumsraten sind in den Daten identifiziert). Diese Variable bietet eine Möglichkeit zur Annäherung an eine schrumpfende Wirtschaftslage. Die Variable „Abwärtstrend“ hat den Wert 1, wenn die Wachstumsraten in drei aufeinanderfolgenden Jahren rückläufig sind, oder anders ausgedrückt: die Wachstumsrate des aktuellen Zeitraums ist drei Jahre in Folge niedriger als die frühere (120 Abschwünge wurden ermittelt). Eine Depression ist definiert, wenn die Wachstumsraten von zwei aufeinander folgenden Zeiträumen unter einem Viertel einer Standardabweichung der durchschnittlichen Wachstumsrate dieses Landes liegen (54 derartige Depressionen wurden ermittelt).¹²

¹² Andere Definitionen einer Depression, wie z. B. die Verwendung einer halben Standardabweichung oder von drei aufeinanderfolgenden Jahren unter einer viertel Standardabweichung, führen entweder zu qualitativ sehr ähnlichen Ergebnissen oder identifizieren zu wenige Fälle.

Tabelle 5.2 Benchmark-Ergebnisse der Arellano-Bond-Regressionen mit dem Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung als abhängige Variable und verschiedenen Varianten des Konjunkturmaßes

Unabhängige Variablen	Abhängige Variable: Bedrohung durch Armut oder soziale Ausgrenzung (Alter 16-64)						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Negative BIP-Wachstumsrate (binär)	0,324 (0,354)	0,416 (0,342)	-0,176 (0,342)	-0,148 (0,342)	0,354 (0,306)	-0,420 (0,281)	-0,327 (0,282)
Negative BIP-Wachstumsrate (binär) (t-1)		1,362*** (0,340)	0,448 (0,347)	0,381 (0,349)	1,038*** (0,290)	0,054 (0,269)	0,041 (0,269)
Negative BIP-Wachstumsrate (binär) (t-2)					0,500 (0,308)	-0,187 (0,279)	-0,248 (0,277)
Abwärtstrend	-0,508** (0,251)	-0,435* (0,247)	-0,301 (0,239)	-0,219 (0,231)	-0,632*** (0,235)	-0,516** (0,201)	-0,420** (0,198)
Abwärtstrend (t-1)		-0,013 (0,249)	0,018 (0,240)	0,086 (0,232)	-0,043 (0,219)	-0,160 (0,189)	-0,119 (0,185)
Abwärtstrend (t-2)					-0,245 (0,247)	-0,171 (0,212)	-0,193 (0,207)
Depression	1,303*** (0,329)	1,159*** (0,324)	0,461 (0,335)	0,363 (0,332)	1,210*** (0,278)	0,396 (0,274)	0,368 (0,273)
Depression (t-1)		1,060*** (0,317)	0,335 (0,320)	0,209 (0,320)	0,977*** (0,266)	0,286 (0,255)	0,203 (0,254)
Depression (t-2)					1,061*** (0,274)	0,607** (0,254)	0,583** (0,255)
Beobachtungen	382	382	382	382	354	354	354
Abhängige Variable (t-1)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Abhängige Variable (t-2)					✓	✓	✓
Arbeitslosenquote			✓	✓		✓	✓
Arbeitslosenquote (t-1)			✓	✓		✓	✓
Arbeitslosenquote (t-2)						✓	✓
Weitere Kontrollvariablen				✓			✓

Quelle: Eurostat (von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen in %, Alter 16-64) und OECD-Statistiken (BIP-Wachstumsrate, Arbeitslosigkeit und Erwerbsquote) für alle EU-Länder und das Vereinigte Königreich, 2005-2020.

Anmerkungen: Standardfehler in Klammern. Die Signifikanzniveaus werden wie folgt angezeigt: *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$. Jede Spalte in jedem Panel steht für eine andere Regression. Die binäre Variable „negative BIP-Wachstumsrate“ ist gleich 1, wenn die Wachstumsrate in dem Land in dem betreffenden Jahr negativ ist, und ansonsten gleich Null. Die Variable „Abwärtstrend“ ist gleich 1, wenn die BIP-Wachstumsrate des aktuellen Zeitraums drei Jahre in Folge niedriger ist als die des vorherigen ($\text{Wachstumsrate}_t < \text{Wachstumsrate}_{t-1} < \text{Wachstumsrate}_{t-2}$). Die Variable „Depression“ ist gleich 1, wenn die Wachstumsraten von zwei aufeinanderfolgenden Perioden unter einem Viertel einer Standardabweichung der durchschnittlichen Wachstumsrate des Landes liegen. Jahres-Dummyvariablen werden in alle Regressionen einbezogen. Weitere Kontrollvariablen sind die Erwerbsquote und der Anteil der Selbstständigen.

Es ist zu beachten, dass die Vorzeichen der Koeffizienten jetzt in die entgegengesetzte Richtung zu interpretieren sind, da höhere Werte der Wachstumsrate in Niveaus auf eine bessere Wirtschaft hinweisen, während die unabhängigen Variablen in Tabelle 5.2 eine negative Wachstumsentwicklung darstellen. Der binäre Indikator für eine negative Wachstumsrate (siehe das erste Feld in Tabelle 5.2) zeigt nur über den verzögerten Wert und ohne Einbeziehung anderer Kontrollvariablen einen positiven Zusammenhang mit dem Armutsrisiko. Die Abwärtstrendvariable lässt jedoch eine andere Richtung der Beziehung erkennen, da die (nicht immer statistisch signifikanten) Koeffizienten ein negatives Vorzeichen haben. Nach drei Jahren mit konsekutiv niedrigeren Wachstumsraten scheint das Armutsrisiko zu sinken. Eine mögliche Erklärung für dieses Ergebnis ist, dass die Abwärtstrendvariable eigentlich eine Zeit nach einem Boom oder einer boomähnlichen Periode anzeigt (die Wachstumsraten sinken in drei aufeinander folgenden Zeiträumen), so dass das Armutsrisiko nach dieser besseren Wirtschaftslage trotz des Abwärtstrends relativ gering sein könnte. Die Koeffizienten für die Arbeitslosenquote (hier nicht dargestellt) sind positiv wie in Tabelle 5.1. Die Ergebnisse der Depressionsvariable ähneln denen aus Tabelle 5.1. Der Einfachheit halber wird in der

weiteren Analyse die Depression als Konjunkturmaß verwendet, da dieses Maß den tatsächlichen Krisenzeiten am nächsten kommt.

Tabelle 5.3 Benchmark-Ergebnisse der Arellano-Bond-Regressionen mit verschiedenen abhängigen Variablen und Depression als Konjunkturmaß

Abhängige Variable:	Armutsgefährdungsquote vor Sozialtransfers (Alter 16-64)		Armutsgefährdungsquote nach Sozialtransfers (Alter 16-64)		Quote der erheblichen materiellen Deprivation (Alter 16-64)		Armutsgefährdungsquote bei Erwerbstätigkeit (Alter 18-64)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Depression	0,987*** (0,218)	0,541** (0,231)	0,541*** (0,154)	0,141 (0,165)	0,643** (0,316)	-0,164 (0,317)	0,243 (0,156)	0,117 (0,166)
Depression (t-1)	0,581*** (0,220)	0,286 (0,218)	0,432*** (0,144)	0,107 (0,151)	1,003*** (0,292)	0,238 (0,295)	-0,053 (0,146)	-0,091 (0,155)
Depression (t-2)	0,084 (0,225)	-0,002 (0,237)	0,151 (0,150)	-0,038 (0,151)	0,871*** (0,307)	0,500* (0,298)	0,026 (0,153)	0,023 (0,157)
Beobachtungen	363	363	363	363	354	354	363	363
Abhängige Variable:	Relative Armutsücke (Alter 16-64)		Armutsgefährdungsschwelle (Paar mit zwei Kindern, KKS)		Haushalte mit sehr niedriger Erwerbsintensität, % der Bevölkerung unter 60		Übergang von Arbeitslosigkeit zu Beschäftigung	
	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)
Depression	-0,307 (0,366)	-0,566 (0,409)	-255,649** (123,844)	-115,750 (121,720)	0,815*** (0,190)	0,383** (0,177)	-1,937 (1,281)	-0,847 (1,485)
Depression (t-1)	0,675** (0,342)	0,344 (0,380)	-425,492*** (114,755)	-227,529** (112,871)	0,802*** (0,183)	0,362** (0,166)	-1,499 (0,950)	-1,145 (1,033)
Depression (t-2)	0,208 (0,362)	0,052 (0,387)	-272,392** (119,892)	-127,742 (114,388)	0,416** (0,191)	0,158 (0,168)	-2,100** (1,026)	-1,987* (1,032)
Beobachtungen	363	363	363	363	363	363	171	171
Abhängige Variable (t-1)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Abhängige Variable (t-2)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Arbeitslosenquote		✓		✓		✓		✓
Arbeitslosenquote (t-1)		✓		✓		✓		✓
Arbeitslosenquote (t-2)		✓		✓		✓		✓
Weitere Kontrollvariablen		✓		✓		✓		✓

Quelle: Eurostat (alle abhängigen Variablen und Anteil der Selbstständigen) und OECD-Statistiken (BIP-Wachstumsrate, Arbeitslosigkeit und Erwerbsquote) für alle EU-Länder und das Vereinigte Königreich, alle verfügbaren Jahre von 2005-2021.

Anmerkungen: Standardfehler in Klammern. Die Signifikanzniveaus werden wie folgt angezeigt: *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1. Jede Spalte in jedem Panel steht für eine andere Regression. Die Variable „Depression“ hat den Wert 1, wenn die Wachstumsraten in zwei aufeinanderfolgenden Zeiträumen weniger als ein Viertel einer Standardabweichung der durchschnittlichen Wachstumsrate des Landes betragen. Jahres-Dummyvariablen sind in allen Regressionen enthalten. Weitere Kontrollvariablen sind die Erwerbsquote und der Anteil der Selbstständigen.

Tabelle 5.3 zeigt die Ergebnisse von zwei Arten von Spezifikationen (eine mit zwei Verzögerungen und keinen weiteren Kontrollvariablen und eine mit zwei Verzögerungen und allen weiteren Kontrollvariablen) für die anderen acht verfügbaren Armutsindikatoren (mit einer ausreichenden Anzahl von Jahren), die in Kapitel 4.1 und in Abbildung 10.24 auf Grundlage der deskriptiven Zeitreihendiagramme erläutert wurden. Die Analyse dieser anderen Armutsindikatoren neben dem Indikator für das Risiko von Armut oder sozialer Ausgrenzung ergibt ein vollständigeres Bild der Beziehung zwischen der wirtschaftlichen Lage und dem Armutsrisiko, da verschiedene Dimensionen des Armutsrisikos berücksichtigt werden.¹³

¹³ Regressionen mit der abhängigen Variable der Mindesteinkommensdeckung auf der Grundlage von EU-SILC-Mikrodaten wurden ebenfalls durchgeführt, sind jedoch aufgrund einer eher geringen Zuverlässigkeit im Zusammenhang mit einer kürzeren verfügbaren Zeitreihe (die längste verfügbare Zeitreihe erstreckt sich über die Jahre 2014-2020) und einer relativ großen Zahl fehlender Daten nicht dargestellt.

Im Allgemeinen ähneln die Ergebnisse denen der bisher verwendeten abhängigen Variable (von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen) mit positiven und statistisch signifikanten Zusammenhängen zwischen einer Depression und den Armutsrisikoindikatoren, wenn nicht für andere Variablen kontrolliert wird. Nach Einbeziehung der Arbeitslosenquote in die Regressionen sind diese statistischen signifikanten Zusammenhänge überwiegend verschwunden. Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass die Armutsgefährdungsschwelle (Spalten (11) und (12)) sowie der Übergang von Arbeitslosigkeit zu Beschäftigung (Spalten (15) und (16)) „positive“ Ergebnisse in dem Sinne sind, dass das Armutsrisiko sinkt, wenn diese Werte steigen. Bei einem Ergebnis scheint eine Wirtschaftskrise keine große Rolle zu spielen, nämlich bei der Armutsgefährdungsquote für Erwerbstätige (Spalten (7) und (8)).

5.3 Regressionsanalyse einschließlich Interaktionsterme

Tabelle 5.4 zeigt die Ergebnisse des zweiten Teils der Regressionsanalyse, der zusätzliche Interaktionsterme der Depressionsvariablen und der Wohlfahrtsstaatstypen enthält. Dieser Ansatz kann dazu beitragen, zu beurteilen, ob bestimmte Arten von Wohlfahrtssystemen in Krisenzeiten eine moderierende Rolle gespielt haben. Da die Konjunkturmaße jedoch meist nicht mehr statistisch signifikant sind, wenn weitere Kontrollvariablen einbezogen werden, wird angenommen, dass die Interaktionsterme ex ante keinen starken Einfluss haben, obwohl sie theoretisch in der Lage wären, etwaige Unterschiede zwischen den Ländern aufzudecken. Die postsozialistischen Länder werden bei den Schätzungen als Referenzgruppe verwendet.¹⁴ Die Schätzungen mit den abhängigen Variablen „Armutgefährdungsquote nach Sozialtransfers“ und „Übergang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung“ ergaben keine statistisch signifikanten Ergebnisse, so dass diese Ergebnisse nicht in Tabelle 5.4 aufgeführt sind. Sie sind aber auf Anfrage erhältlich.

Die Ergebnisse der Regressionen zeigen, dass nur einige wenige Koeffizienten statistisch signifikant sind. Im Allgemeinen finden sich keine eindeutigen und robusten Ergebnisse; vielmehr lassen sich einige Tendenzen erkennen.¹⁵ Folgendes Lesebeispiel soll zum besseren Verständnis des Interaktionsterms beitragen: Der positive und signifikante Koeffizient in der zweiten Zeile in Spalte (2) in Tabelle 5.4 (Depression*Wohlfahrtsstaatstyp Liberal) bedeutet, dass in liberalen Wohlfahrtsstaatstypen, die eine Depression erleben, das Armutsrisiko signifikant höher ist als in postsozialistischen Wohlfahrtsstaatstypen, die eine Depression erleben, die ebenfalls einen positiven, aber nicht signifikanten Koeffizienten haben (Koeffizient „Depression“ in der ersten Zeile in Spalte (2)).

Bei der Betrachtung der Ergebnisse zeigt sich, dass der nicht verzögerte Koeffizient einer Depression in den liberalen Wohlfahrtsstaaten im Vergleich zu den postsozialistischen Wohlfahrtsstaaten (die ersten beiden Zeilen in Spalte (3) und (4)) eine entgegengesetzte Tendenz aufweist: in den liberalen Wohlfahrtsstaaten ist hier das Armutsrisiko im Vergleich den postsozialistischen Wohlfahrtscluster tatsächlich verringert. In den Spalten (2) und (6), dem Armutsrisiko vor Sozialtransfers und der Armutsschwelle, sind die Richtungen für liberale und osteuropäische Wohlfahrtsstaaten gleich, aber in liberalen Wohlfahrtsstaaten deutlich erhöht. Die ersten beiden Zeilen in Spalte (7) zeigen jedoch ein höheres Risiko für geringe Arbeitsintensität in liberalen Ländern als in mittel- und osteuropäischen Ländern, deren Koeffizient sogar negativ, aber nicht signifikant ist. Die Ergebnisse

¹⁴ In der Regel gibt es kein eindeutiges „Richtig“ oder „Falsch“ bei der Frage, welche Referenzgruppe verwendet werden sollte. Im Grunde ändert sich dabei nur, welche Gruppe mit welcher anderen verglichen wird, aber nicht die Interpretation der Ergebnisse an sich. Wir haben uns für eine große Referenzgruppe entschieden, um Identifikationsprobleme des Regressionsmodells zu vermeiden, und für eine Gruppe, die in Bezug auf die Beziehung zwischen wirtschaftlicher Lage und Armutsrisiko vermutlich „zwischen“ den anderen Wohlfahrtsstaatstypen liegt (siehe Kapitel 4.2).

¹⁵ Schätzungen, die nur eine Verzögerung anstelle von zwei berücksichtigen, ergeben ebenso viele oder sogar weniger statistisch signifikante Koeffizienten. Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

des Vergleichs zwischen liberalen und postsozialistischen Wohlfahrtsstaatstypen sind daher recht gemischt. Die Ergebnisse in den Spalten (1), (3) und (5) für die zweifach verzögerte Depressionsvariable zeigen, dass kontinentale und nordische Wohlfahrtsstaaten ein geringeres Armutsrisiko nach einer Depression haben als postsozialistische Wohlfahrtsstaaten. Die mediterranen Wohlfahrtsstaaten haben ein geringeres Armutsrisiko nach einer Depression in Bezug auf den AROPE-Indikator (Spalte (1)) und die Quote der schweren materiellen Deprivation (Spalte (3)), aber ein höheres Armutsrisiko nach einer schon länger vergangenen Depression bezogen auf die Armutsgefährdungsquote (letzte Zeile in Spalte (4)) im Vergleich zu den postsozialistischen Ländern.

Tabelle 5.4 Arellano-Bond-Regressionsergebnisse mit verschiedenen abhängigen Variablen, Depression als Konjunkturmaß und Interaktionstermen mit Wohlfahrtsstaatstyp

Abhängige Variable:							
	Bedrohung durch Armut oder soziale Ausgrenzung (Alter 16-64) (1)	Armutsgefährdungsquote vor Sozialtransfers (Alter 16-64) (2)	Quote der erheblichen materiellen Deprivation (Alter 16-64) (3)	Armutsgefährdungsquote bei Erwerbstätigkeit (Alter 18-64) (4)	Relative Armutslücke (Alter 16-64) (5)	Armutschwelle (Paar mit zwei Kindern, KKS) (6)	Haushalte mit sehr niedriger Erwerbsintensität, % der Bevölkerung unter 60 (7)
Depression	0,743* (0,379)	0,382 (0,307)	0,506 (0,434)	0,446** (0,225)	-0,741 (0,562)	-85,404 (171,785)	-0,208 (0,224)
Depression*	-1,106 (0,886)	2,174*** (0,699)	-3,235*** (1,022)	-1,334** (0,528)	-1,356 (1,292)	-797,513** (391,002)	3,325*** (0,475)
Wohlfahrtsstaatstyp Liberal	-0,321 (0,701)	0,371 (0,574)	-1,100 (0,802)	-0,272 (0,409)	1,159 (1,005)	-44,600 (299,027)	0,633 (0,407)
Depression*	-0,668 (0,773)	0,175 (0,618)	-0,477 (0,887)	-0,301 (0,449)	-0,138 (1,130)	498,028 (340,499)	0,714 (0,452)
Wohlfahrtsstaatstyp Nordisch	-1,246** (0,581)	-0,536 (0,469)	-1,392** (0,671)	-0,646* (0,345)	0,476 (0,854)	-277,970 (264,223)	0,071 (0,339)
Wohlfahrtsstaatstyp Mediterran	-0,014 (0,365)	0,090 (0,295)	0,516 (0,416)	-0,458** (0,216)	-0,288 (0,534)	-29,198 (160,412)	0,106 (0,214)
Depression (t-1)	0,695 (0,848)	0,236 (0,698)	-0,514 (0,978)	0,926* (0,506)	0,072 (1,233)	-161,463 (372,239)	0,649 (0,522)
Wohlfahrtsstaatstyp Liberal	0,239 (0,680)	1,039* (0,550)	-0,600 (0,777)	0,890** (0,398)	1,272 (0,977)	-308,992 (289,380)	0,330 (0,393)
Depression (t-1)*	-0,010 (0,707)	-0,142 (0,566)	-1,045 (0,807)	0,573 (0,413)	0,860 (1,030)	-233,537 (309,325)	0,115 (0,413)
Wohlfahrtsstaatstyp Kontinental	0,196 (0,564)	0,018 (0,455)	-0,510 (0,643)	0,217 (0,334)	0,977 (0,816)	-353,312 (246,492)	0,278 (0,328)
Depression (t-1)*	1,071*** (0,345)	-0,323 (0,287)	1,094*** (0,399)	-0,037 (0,215)	0,366 (0,527)	-87,279 (160,104)	0,090 (0,212)
Depression (t-2)	-0,397 (0,862)	0,221 (0,685)	-0,305 (0,999)	0,046 (0,519)	0,520 (1,252)	-201,383 (370,149)	-0,503 (0,497)
Wohlfahrtsstaatstyp Liberal	-1,275* (0,683)	0,545 (0,554)	-1,650** (0,778)	-0,321 (0,411)	-1,125 (0,995)	-168,935 (293,691)	0,223 (0,395)
Depression (t-2)*	-1,557** (0,756)	0,497 (0,606)	-1,692* (0,871)	-0,070 (0,445)	-2,214** (1,109)	426,181 (329,853)	0,253 (0,443)
Wohlfahrtsstaatstyp Kontinental	-0,204 (0,547)	0,676 (0,451)	-0,457 (0,640)	0,725** (0,338)	0,789 (0,841)	-54,259 (246,368)	-0,254 (0,323)
Wohlfahrtsstaatstyp Nordisch							
Wohlfahrtsstaatstyp Mediterran							
Beobachtungen	354	363	354	363	363	363	363
Abhängige Variable (t-1)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Abhängige Variable (t-2)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Arbeitslosenquote	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Arbeitslosenquote (t-1)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Arbeitslosenquote (t-2)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Weitere Kontrollvariablen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Quelle: Eurostat (alle abhängigen Variablen und Anteil der Selbstständigen) und OECD-Statistiken (BIP-Wachstumsrate, Arbeitslosigkeit und Erwerbsquote) für alle EU-Länder und das Vereinigte Königreich, alle verfügbaren Jahre von 2005-2021.

Anmerkungen: Standardfehler in Klammern. Die Signifikanzniveaus werden wie folgt angezeigt: *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1. Jede Spalte steht für eine andere Regression. Die Variable „Depression“ hat den Wert 1, wenn die Wachstumsraten in zwei aufeinanderfolgenden Zeiträumen weniger als ein Viertel einer Standardabweichung der durchschnittlichen Wachstumsrate des Landes betragen. Jahres-Dummyvariablen sind in allen Regressionen enthalten. Weitere Kontrollvariablen sind die Erwerbsquote und der Anteil der Selbstständigen.

Diese Ergebnisse bestätigen zwar allgemeine Annahmen darüber, wie bestimmte Wohlfahrtsstaaten in Bezug auf ihre Wohlfahrtssysteme auch während oder nach einer Krise funktionieren, d. h. sie deuten darauf hin, dass die kontinentalen und nordischen Länder recht gut abschneiden. Die Ergebnisse scheinen allerdings nicht robust über die verschiedenen Ergebnisvariablen zu sein und sollten daher nicht als systematische Beziehungen interpretiert werden. Da die Ergebnisse im ersten Teil dieses Kapitels darauf hindeuten, dass die Arbeitslosenquote im aktuellen Kontext relevanter ist als das zyklische BIP-Maß, wurde eine weitere Analyse durchgeführt, bei der die Arbeitslosenquote mit dem Typ des Wohlfahrtsstaates interagiert. Die Interaktionsterme in dieser Analyse sind jedoch größtenteils statistisch nicht signifikant (siehe Tabelle **10.1** im Anhang). Eine unzureichende Anzahl von Beobachtungen und damit ein Mangel an statistischer Aussagekraft kann ein eher technischer Grund für die geringe statistische Signifikanz sein.

Tabelle 5.5 Arellano-Bond-Regressionsergebnisse mit verschiedenen abhängigen Variablen, Depression als Konjunkturmaß und Interaktionstermen mit institutionellen Variablen

	Abhängige Variable:			
	Armutsgefährdungsquote vor Sozialtransfers (Alter 16-64) (1)	Haushalte mit sehr niedriger Erwerbsintensität, % der Bevölkerung unter 60 (2)	Bedrohung durch Armut oder soziale Ausgrenzung (Alter 16-64) (3)	Quote der erheblichen materiellen Deprivation (Alter 16-64) (4)
Depression	3,350*** (1,118)	4,511*** (0,914)		
Depression*Kündigungsschutz	-1,052** (0,431)	-1,574*** (0,354)		
Depression (t-1)	0,115 (1,163)	0,996 (0,957)		
Depression (t-1)*Kündigungsschutz	0,058 (0,447)	-0,341 (0,371)		
Depression (t-2)	-0,375 (1,107)	-0,180 (0,952)		
Depression (t-2)*Kündigungsschutz	0,252 (0,432)	0,096 (0,370)		
Beobachtungen	260	260		
Depression			3,098*** (1,077)	3,430*** (1,258)
Depression*Sozialhilfeausgaben			-0,119*** (0,045)	-0,157*** (0,052)
Depression (t-1)			0,563 (0,986)	2,598** (1,145)
Depression (t-1)*Sozialhilfeausgaben			-0,019 (0,041)	-0,106** (0,048)
Depression (t-2)			3,224*** (0,919)	4,138*** (1,075)
Depression (t-2)*Sozialhilfeausgaben			-0,118*** (0,039)	-0,163*** (0,046)
Beobachtungen			327	327
Abhängige Variable (t-1)	✓	✓	✓	✓
Abhängige Variable (t-2)	✓	✓	✓	✓
Arbeitslosenquote	✓	✓	✓	✓
Arbeitslosenquote (t-1)	✓	✓	✓	✓
Arbeitslosenquote (t-2)	✓	✓	✓	✓
Weitere Kontrollvariablen	✓	✓	✓	✓

Quelle: Eurostat (alle abhängigen Variablen, Ausgaben für Sozialleistungen und Anteil der Selbstständigen) und OECD-Statistiken (BIP-Wachstumsrate, Arbeitslosigkeit, Erwerbsquote und EPL) für alle EU-Länder und das Vereinigte Königreich, alle verfügbaren Jahre von 2005 bis 2021.

Anmerkungen: Standardfehler in Klammern. Die Signifikanzniveaus werden wie folgt angezeigt: *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1. Jede Spalte steht für eine andere Regression. Strenge des Kündigungsschutzes (reguläre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer). Ausgaben für Sozialleistungen in % des BIP. Jahres-Dummy-Variablen sind in allen Regressionen enthalten. Weitere Kontrollvariablen sind die Erwerbsquote und der Anteil der Selbstständigen.

Tabelle 5.6 Arellano-Bond-Regressionsergebnisse mit verschiedenen abhängigen Variablen, Depression als Konjunkturmaß und Interaktionstermen mit der Nettolohnersatzrate (zwei Monate in Arbeitslosigkeit)

	Abhängige Variable:					
	Armutgefährdungsquote vor Sozialtransfers (Alter 16-64) (1)	Haushalte mit sehr niedriger Erwerbsintensität, % der Bevölkerung unter 60 (2)	Armutgefährdungsquote bei Erwerbstätigkeit (Alter 18-64) (3)	Armutgefährdungsschwelle Single (KKS) (4)	Armutgefährdungsschwelle (Paar mit zwei Kindern, KKS) (5)	Armutgefährdungsquote nach Sozialtransfers (Alter 16-64) (6)
Depression	2,151*** (0,628)	1,824*** (0,442)	0,655 (0,441)	-342,499** (150,764)	-720,313** (316,622)	
Depression*	-0,027*** (0,010)	-0,026*** (0,007)	-0,009 (0,007)	5,422*** (2,439)	11,401** (5,121)	
Netto-Ersatzrate 2 Monate Single keine Kinder						
Depression (t-1)	-0,152 (0,593)	0,653 (0,431)	-0,133 (0,416)	-370,713*** (139,441)	-779,221*** (292,838)	
Depression (t-1)*	0,006 (0,010)	-0,007 (0,007)	-0,001 (0,007)	5,522** (2,249)	11,610** (4,723)	
Netto-Ersatzrate 2 Monate Single keine Kinder						
Depression (t-2)	0,229 (0,577)	-0,170 (0,413)	1,074*** (0,411)	-91,644 (136,785)	-193,108 (287,259)	
Depression (t-2)*	-0,004 (0,009)	0,004 (0,007)	-0,019*** (0,007)	1,578 (2,233)	3,326 (4,689)	
Netto-Ersatzrate 2 Monate Single keine Kinder						
Beobachtungen	352	352	352	352	352	
Depression			1,677*** (0,626)	-321,860 (220,480)	-676,991 (463,037)	1,677*** (0,613)
Depression*			-0,025** (0,010)	4,464 (3,339)	9,389 (7,013)	-0,023** (0,009)
Netto-Ersatzrate 2 Monate Paar mit Kindern						
Depression (t-1)			-0,136 (0,589)	-628,059*** (202,172)	-1,320,323*** (424,573)	-0,118 (0,570)
Depression (t-1)*			-0,001 (0,009)	8,888*** (3,079)	18,687*** (6,467)	0,002 (0,009)
Netto-Ersatzrate 2 Monate Paar mit Kindern						
Depression (t-2)			1,779*** (0,586)	-171,937 (203,928)	-361,346 (428,258)	0,939 (0,574)
Depression (t-2)*			-0,029*** (0,009)	2,574 (3,146)	5,410 (6,606)	-0,016* (0,009)
Netto-Ersatzrate 2 Monate Paar mit Kindern						
Beobachtungen			352	352	352	352
Abhängige Variable (t-1)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Abhängige Variable (t-2)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Arbeitslosenquote	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Arbeitslosenquote (t-1)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Arbeitslosenquote (t-2)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Weitere Kontrollvariablen	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Quelle: Eurostat (alle abhängigen Variablen und Anteil der Selbstständigen) und OECD-Statistiken (BIP-Wachstumsrate, Arbeitslosigkeit, Erwerbsquote und Nettoersatzquote) für alle EU-Länder und das Vereinigte Königreich, alle verfügbaren Jahre von 2005-2021.

Anmerkungen: Standardfehler in Klammern. Die Signifikanzniveaus werden wie folgt angezeigt: *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1. Jede Spalte steht für eine andere Regression. Nettolohnersatzrate für zwei Monate Arbeitslosigkeit für einen Alleinstehenden ohne Kinder und ein Paar mit Kindern bei 100 % des Durchschnittslohns ohne Sozialhilfe und Wohngeld. Jahres-Dummyvariablen für das Jahr sind in allen Regressionen enthalten. Weitere Kontrollvariablen sind die Erwerbsquote und der Anteil der Selbstständigen.

Zur Ergänzung der Analyse des Wohlfahrtsstaatstyps wurden außerdem wichtige Variablen des institutionellen Rahmens in Interaktionstermen mit der Depressionsvariable genutzt. Diese Analysen können zusätzliche Erkenntnisse über die abfedernde Wirkung bestimmter Institutionen während oder nach einer Krisenperiode liefern. Tabelle 5.5 stellt die Ergebnisse der Interaktionsterme mit der Strenge der Arbeitgeberschutzgesetze und den Ausgaben für Sozialleistungen in Prozent des BIP dar. Tabelle 5.6 und Tabelle 5.7 zeigen die Ergebnisse der Interaktionsterme mit dem Nettolohnersatz nach zwei oder 60 Monaten Arbeitslosigkeit. In den Tabellen sind nur statistisch signifikante Ergebnisse aufgeführt (für die meisten oder viele Ergebnisvariablen wurde kein signifikanter Interaktionsterm gefunden). All diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass eine stärkere Gesetzgebung zum Kündigungsschutz, eine höhere Nettolohnersatzrate und ein höherer Anteil an Sozialleistungsausgaben die Auswirkungen einer Depression tendenziell abfedern, da die

Interaktionsterme ein negatives Vorzeichen haben (und somit das Armutsrisiko verringern), während der Depressionskoeffizient ein positives Vorzeichen hat (mit umgekehrten Vorzeichen für die Armutsrisikoschwellen, wie in den Spalten (4) und (5) in Tabelle 5.6). Diese Ergebnisse zeigen, dass die Kerninstitutionen des Wohlfahrtsstaates und des Arbeitsmarktes in der Lage sind, einen Teil des Armutsrisikos, das sich aus einer schlechten wirtschaftlichen Lage ergibt, abzumildern.

Tabelle 5.7 Arellano-Bond-Regressionsergebnisse mit verschiedenen abhängigen Variablen, Depression als Konjunkturmaß und Interaktionstermen mit der Nettolohnersatzrate (60 Monate in Arbeitslosigkeit)

Abhängige Variable:					
	Bedrohung durch Armut oder soziale Ausgrenzung (Alter 16-64) (1)	Armutsgefährdungsquote nach Sozialtransfers (Alter 16-64) (2)	Quote der erheblichen materiellen Deprivation (Alter 16-64) (3)	Armutsgefährdungsquote bei Erwerbstätigkeit (Alter 18-64) (4)	Relative Armutslucke (Alter 16-64) (5)
Depression	0,430 (0,476)	0,265 (0,274)	0,280 (0,558)	0,534* (0,282)	-0,221 (0,702)
Depression*	-0,000	-0,001	-0,013	-0,012	-0,009
Netto-Ersatzrate 60 Monate Single keine Kinder	(0,014)	(0,008)	(0,017)	(0,008)	(0,020)
Depression (t-1)	-0,477 (0,449)	-0,023 (0,259)	-0,131 (0,522)	-0,667** (0,267)	0,476 (0,667)
Depression (t-1)*	0,021	0,001	0,012	0,017**	-0,009
Netto-Ersatzrate 60 Monate Single keine Kinder	(0,013)	(0,008)	(0,015)	(0,008)	(0,019)
Depression (t-2)	1,424*** (0,444)	0,598** (0,255)	1,436*** (0,517)	0,668** (0,264)	1,476** (0,663)
Depression (t-2)*	-0,030**	-0,023***	-0,034**	-0,024***	-0,052***
Netto-Ersatzrate 60 Monate Single keine Kinder	(0,014)	(0,008)	(0,016)	(0,008)	(0,020)
Beobachtungen	343	352	343	352	352
Depression		0,284 (0,315)		0,326 (0,322)	0,161 (0,796)
Depression*		-0,000		-0,003	-0,013
Netto-Ersatzrate 60 Monate Paar mit Kindern		(0,005)		(0,005)	(0,013)
Depression (t-1)		0,264 (0,300)		-0,486 (0,305)	0,888 (0,758)
Depression (t-1)*		-0,004		0,006	-0,012
Netto-Ersatzrate 60 Monate Paar mit Kindern		(0,005)		(0,005)	(0,013)
Depression (t-2)		0,827*** (0,298)		0,846*** (0,305)	1,625** (0,764)
Depression (t-2)*		-0,017***		-0,017***	-0,032**
Netto-Ersatzrate 60 Monate Paar mit Kindern		(0,005)		(0,005)	(0,013)
Beobachtungen		352		352	352
Abhängige Variable (t-1)	✓	✓	✓	✓	✓
Abhängige Variable (t-2)	✓	✓	✓	✓	✓
Arbeitslosenquote	✓	✓	✓	✓	✓
Arbeitslosenquote (t-1)	✓	✓	✓	✓	✓
Arbeitslosenquote (t-2)	✓	✓	✓	✓	✓
Weitere Kontrollvariablen	✓	✓	✓	✓	✓

Quelle: Eurostat (alle abhängigen Variablen und Anteil der Selbstständigen) und OECD-Statistiken (BIP-Wachstumsrate, Arbeitslosigkeit, Erwerbsquote und Nettoersatzquote) für alle EU-Länder und das Vereinigte Königreich, alle verfügbaren Jahre von 2005-2021.

Anmerkungen: Standardfehler in Klammern. Die Signifikanzniveaus werden wie folgt angezeigt: *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1. Jede Spalte steht für eine andere Regression. Nettolohnersatzrate für 60 Monate Arbeitslosigkeit für einen Alleinstehenden ohne Kinder und ein Paar mit Kindern bei 100 % des Durchschnittslohns einschließlich Sozialhilfe und Wohngeld. Jahres-Dummyvariablen sind in allen Regressionen enthalten. Weitere Kontrollvariablen sind die Erwerbsquote und der Anteil der Selbstständigen.

Aus Tabelle 5.7 wird zudem ersichtlich, dass durch die Nettolohnersatzrate nach 60 Monaten Arbeitslosigkeit vor allem wirtschaftliche Krisenzeiten aus der Vergangenheit abgefedert werden, da in den meisten Fällen die Interaktionsterme mit der doppelt verzögerten Depressionsvariable ($t-2$) statistisch signifikant sind. Die Nettolohnersatzrate nach zwei Monaten Arbeitslosigkeit (ohne andere Leistungsarten), die als Arbeitslosenversicherung verstanden werden kann, hat auch kurzfristigere Auswirkungen nach einer Depression, da auch die nicht verzögerten und die einmal verzögerten Koeffizienten ($t-1$) statistisch signifikant sind (siehe Tabelle 5.6).

Um die Robustheit der Ergebnisse zu überprüfen, wurden mehrere Sensitivitätsanalysen durchgeführt. Der Problematik der Zeitreihenbrüche wurde Rechnung getragen, indem zum einen die Jahre 2020 und 2021 ausgelassen wurden, in denen es – zumindest für Deutschland – einen kritischen Zeitreihenbruch aufgrund der Einbeziehung der EU-SILC-Erhebung in den Mikrozensus gibt. Darüber hinaus meldeten auch andere Länder wie Dänemark und Irland einen Bruch in den Zeitreihen in diesen Jahren, obwohl sie in quantitativer Hinsicht weniger relevant erscheinen. Zum anderen scheinen insbesondere die von Bulgarien gemeldeten Brüche in den Zeitreihen des AROPE-Indikators in den Jahren 2008 und 2014 quantitativ relativ bedeutsam zu sein (mit Veränderungen von Jahr zu Jahr zwischen rund 17 und 32 Prozent im Vergleich zu entsprechenden Werten aus anderen Jahren, die in der Regel unter 10 Prozent liegen). Da sowohl Bulgarien als auch Rumänien und Kroatien insgesamt eine geringere Anzahl von Beobachtungen aufweisen, wurden die Schätzungen ohne diese Länder wiederholt. Drittens wurden außerdem Schätzungen ohne das Vereinigte Königreich durchgeführt, da auch hier weniger Jahre in den Daten vorliegen. Darüber hinaus wird die außergewöhnlich hohe Wachstumsrate in Irland im Jahr 2015 in einer weiteren Robustheitsüberprüfung als fehlend kodiert.

Tabelle 10.2 und Tabelle 10.3 im Anhang zeigen die Ergebnisse der Sensitivitätsanalysen. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die oben dargestellten Ergebnisse im Allgemeinen robust gegenüber den Sensitivitätsprüfungen sind, auch wenn ein paar leichte Änderungen zu erkennen sind. Beispielsweise scheint die Auswirkung des Abwärtstrends aus Tabelle 5.2 von einem der postsozialistischen Länder (entweder Bulgarien, Kroatien oder Rumänien) verursacht zu werden, da dieser Effekt bei der ersten Robustheitsprüfung nicht mehr statistisch signifikant ist (siehe Spalte (1) und (2) in Tabelle 10.2). Außerdem zeigt Spalte (2) in Tabelle 10.2, dass die Verzögerungen der binären Variable des negativen BIP-Wachstums statistisch signifikant bleiben, wenn die Arbeitslosenquote in die Schätzung einbezogen wird. Dies deutet darauf hin, dass bei dieser Art von Konjunkturmaß immer noch ein gewisser Zusammenhang mit dem Armutrisiko besteht, selbst wenn für die Arbeitslosigkeit kontrolliert wird und die drei postsozialistischen Länder nicht in der Regression berücksichtigt werden.

Tabelle 10.3 zeigt die Ergebnisse der Robustheitsprüfungen des zweiten Teils der Analyse mit der Einbeziehung von Interaktionstermen mit den Wohlfahrtsstaatstypen. Auch diese Ergebnisse scheinen im Allgemeinen robust zu sein. Lediglich die Ergebnisse für die doppelt verzögerte Depressionsvariable im untersten Teil der Tabelle weisen eine geringere statistische Signifikanz auf als die Hauptergebnisse in Tabelle 5.4, insbesondere in Spalte (1), bei Nicht-Berücksichtigung der drei postsozialistischen Länder. Dies ist höchstwahrscheinlich auf eine noch geringere Anzahl von Beobachtungen zurückzuführen, da bereits die Hauptergebnisse auf einer eher geringen Anzahl von Beobachtungen hinsichtlich der Differenzierung nach Wohlfahrtsstaatstypen und der Zugehörigkeit Bulgariens, Kroatiens und Rumäniens zur Referenzgruppe basieren und somit Vergleiche der Interaktionsterme verändern. Die Tatsache, dass diese Ergebnisse hinsichtlich ihrer statistischen Signifikanz nicht robust sind, ist nicht überraschend, da kleine Änderungen in den Daten starke Auswirkungen auf die Koeffizienten und/oder die Standardfehler haben können.

5.4 Fazit

Sowohl die deskriptive grafische Analyse in Abschnitt 4.2 als auch die deskriptiven Regressionsanalysen in diesem Kapitel haben gezeigt, dass offenbar ein gewisser Zusammenhang zwischen dem Konjunkturzyklus und dem Armutsrisiko besteht, in dem Sinne, dass eine schlechtere wirtschaftliche Lage mit einem höheren Armutsrisiko verbunden ist. Dies gilt auch für verschiedene Armutsmaße. Die Ergebnisse verdeutlichen jedoch auch, dass die Beziehung zwischen der Arbeitslosenquote und dem Armutsrisiko gleich stark oder sogar noch stärker zu sein scheint. Die deskriptive grafische Analyse zeigt besonders starke Beziehungen zwischen der Arbeitslosenquote und dem Armutsrisiko in den liberalen und mediterranen Wohlfahrtsstaaten, eine mittelstarke Beziehung in den postsozialistischen Wohlfahrtsstaaten und den kontinentalen Wohlfahrtsstaaten und eine eher schwache Beziehung in den nordischen Wohlfahrtsstaaten.

Weitere Regressionsanalysen zu den Unterschieden zwischen den Wohlfahrtsstaatstypen ergeben einige, aber keine klaren oder robusten Muster zwischen den Wohlfahrtsstaatstypen. Eine Ausnahme bilden einige statistisch signifikante Koeffizienten, die zeigen, dass die nordischen und kontinentalen Wohlfahrtsstaatstypen nach einer Depression ein geringeres Armutsrisiko haben als die postsozialistischen Wohlfahrtsstaatstypen. Ein Grund für diese eher gemischten Ergebnisse könnten (zu) heterogene Ländergruppen innerhalb der Cluster sein. Weitere Ergebnisse deuten jedoch darauf hin, dass stärkere oder großzügigere Institutionen wie strengere Kündigungsschutzgesetze, eine höhere Nettolohnersatzrate und ein höherer Anteil der Sozialleistungsausgaben mit einem niedrigeren Armutsrisiko in Zusammenhang stehen. Diese Ergebnisse bestätigen die Annahme, dass die Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates eine Rolle für das Armutsrisiko spielt. Insgesamt stehen die Ergebnisse der multivariaten Analysen im Einklang mit den Hypothesen, die in Kapitel 3.2 erläutert wurden. Da jedoch alle hier vorgestellten Ergebnisse auf einer relativ geringen Anzahl von Beobachtungen und einer eher deskriptiven als kausalen Analyse beruhen, sollten die Ergebnisse eher als Tendenzen denn als quantifizierbare Effekte interpretiert werden.¹⁶

Im Einklang mit der Hauptidee dieses Kapitels, dass Schocks bei Arbeitslosigkeit mit einem Anstieg des Armuts- und Ausgrenzungsrisikos verbunden sind und dass dieser Zusammenhang durch die Einrichtung von (a) vorgelagerten Systemen wie Kündigungsschutz und Arbeitslosenversicherung und (b) MIS und für diese Systeme mobilisierte Ressourcen vermittelt wird, werden im folgenden Kapitel verschiedene Szenarien für Schocks bei Arbeitslosigkeit simuliert. Dies ermöglicht die Bewertung der Pufferkapazitäten der nationalen Wohlfahrtsstaaten, wenn sie mit hypothetischen, aber identischen Schocks konfrontiert werden.

¹⁶ Werden die verzögerten Werte in das Regressionsmodell integriert, gelangt man näher an einen kausalen Effekt, doch es besteht keine Möglichkeit, ein kontrolliertes Experiment oder den Effekt einer Instrumentalvariable zu analysieren. Daher sollten die Auswirkungen nicht in einem numerischen Sinne interpretiert werden. Steigt beispielsweise die Arbeitslosenquote um 1 Prozentpunkt, kann daraus nicht geschlossen werden, dass dies zu einer Erhöhung des Armutsrisikos um 0,4 Prozentpunkte führt.

6. Simulationsergebnisse

Wichtigste Ergebnisse:

Es werden Mikrosimulationen auf der Grundlage von EUROMOD durchgeführt, um Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wie sich Steuertransfersysteme in Europa im Allgemeinen und MIS-Systeme im Besonderen bei vergleichbaren Schockszenarien verhalten.

Die nordischen und kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten sind in Krisenzeiten insgesamt widerstandsfähiger als die postsozialistischen, südeuropäischen und in gewissem Maße auch die liberalen Wohlfahrtsstaaten.

MIS-Systeme spielen generell eine wichtige Rolle bei der Verringerung von Armut. Allerdings ist ihr Beitrag zur Abschwächung des Anstiegs von Armut und Ungleichheit in Krisenzeiten aufgrund der geringen Angemessenheit der Leistungen im Durchschnitt eher gering.

MIS-Systeme tragen zur Stabilisierung der Haushaltseinkommen in Krisenzeiten bei, insbesondere wenn die Auswirkungen makroökonomischer Schocks länger anhalten und zu mehr und plötzlichen Arbeitsplatzverlusten führen.

6.1 Modell und Daten

Zur Ergänzung der Analyse des Beitrags von MIS-Systemen zur Krisenresilienz in Europa wird nachfolgend ihre Rolle bei der Glättung der verfügbaren Einkommen in zwei Krisenszenarien untersucht (siehe Abschnitt 6.2). Wir verwenden das EU-weite Steuer- und Transfermodell EUROMOD zur Berechnung der verfügbaren Haushaltseinkommen (siehe Sutherland und Figari, 2013; Sutherland, 2018).

EUROMOD ist das offizielle Mikrosimulationsmodell der Europäischen Kommission und wird von der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS) der Europäischen Kommission und den jeweiligen nationalen Teams entwickelt und gepflegt. EUROMOD enthält die in der EU-27 geltenden Steuer- und Transfersysteme für verschiedene Jahre und verwendet EU-SILC-Daten als Input.

Die Simulationen laufen wie folgt ab: Zunächst werden die EU-SILC-Daten in das Modell eingelesen. Anschließend werden für jeden Teil des Steuer- und Transfersystems entsprechende Veranlagungseinheiten gebildet, die Anspruchsberechtigten ermittelt und die Höhe des Transfers bzw. der zu zahlenden Einkommenssteuer für jedes Mitglied der Einheit bestimmt. Nachdem alle in Frage kommenden Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und Transfers simuliert worden sind, wird schließlich das verfügbare Einkommen berechnet.¹⁷ Wie bereits erwähnt (siehe Box in Abschnitt 3.3.2), handelt es sich bei EU-SILC um einen von Eurostat (2012) zur Verfügung gestellten harmonisierten Querschnittsdatensatz für private Haushalte in den EU-Mitgliedstaaten. Er enthält umfangreiche Informationen über die verschiedenen Einkommensquellen (z. B. Arbeitseinkommen, Kapitaleinkommen, Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit) und demografische Haushaltsdaten, die die Steuer- und Transferpolitik beeinflussen können (z. B. Familienstand, Anzahl der Kinder oder Alter).

Die Steuer- und Transfersysteme werden anhand des Rechtsstands des Jahres 2020 und auf Basis der neuesten verfügbaren EUROMOD-Version (I4.0+) simuliert. Die Simulationen werden mit den

¹⁷ Die EUROMOD-Simulationsergebnisse werden umfassend anhand administrativer Quellen validiert.

aktuellen Daten durchgeführt, die auf den EU-SILC-Daten aus dem Jahr 2019 (Einkommensbezugsjahr 2018) basieren.¹⁸ Wir verwenden ein EUROMOD-Add-on, um Arbeitsmarktübergänge zu simulieren (siehe Abschnitt 6.2).

6.2 Schockszenarien und Annahmen

Es werden zwei makroökonomische Schockszenarien modelliert, um zu untersuchen, inwieweit MIS-Systeme zur sozialen Resilienz in Krisenzeiten beitragen. Die simulierten Schocks unterscheiden sich in Größe, Dauer und in der soziodemografischen Struktur der neuen Arbeitslosen (siehe die Übersicht in Tabelle 6.1).

Zunächst wird das Szenario des kleinen Schocks wie folgt definiert: In jedem Land steigt die Arbeitslosenquote innerhalb eines Jahres um einen Prozentpunkt an. Die soziodemografischen Merkmale der Personen, die ihren Arbeitsplatz verlieren, entsprechen denen, die bereits vor dem Schock arbeitslos waren. Dieses Szenario kann als normale Konjunkturschwankung interpretiert werden.

Im Falle des großen Schocks steigt die Arbeitslosenquote innerhalb von zwei Jahren um fünf Prozentpunkte. Die soziodemografischen Merkmale der Personen, die ihren Arbeitsplatz verlieren, entsprechen denen der Erwerbsbevölkerung. Dieses Szenario steht für eine tiefe Wirtschaftskrise, in der die Arbeitslosigkeit breite Teile der (arbeitenden) Bevölkerung trifft.

Im Vergleich zu den Regressionsanalysen in Abschnitt 5 sind beide Schocks länderübergreifend vergleichbar, so dass Unterschiede zwischen den Ländern in Bezug auf die Krisenresilienz eher auf Unterschiede in der Wirksamkeit ihrer Arbeitslosenversicherung und ihrer MIS-Systeme als auf Unterschiede in der Schwere des simulierten Schocks zurückgeführt werden können. Ein Vergleich der beiden Schockszenarien ermöglicht es, Nichtlinearitäten in den Abfederungseffekten der Steuer- und Transfersysteme zu identifizieren. So ist beispielsweise zu erwarten, dass im Falle des großen Schocks eine größere Zahl von Menschen Unterstützung aus MIS-Systemen erhält, nicht nur aufgrund des stärkeren Anstiegs der Arbeitslosenquote, sondern auch aufgrund der längeren Dauer des Schocks. Eine längere Dauer des Schocks impliziert eine höhere Wahrscheinlichkeit, dass die Leistungen der Arbeitslosenversicherung im Laufe der Zeit erschöpft werden. Die Berücksichtigung unterschiedlicher soziodemografischer Strukturen der neuen Arbeitslosen im jeweiligen Schockszenario gibt Aufschluss darüber, wie restriktiv die Anspruchskriterien der jeweiligen Arbeitslosenversicherungssysteme ausgestaltet sind, wobei eine breitere Abdeckung durch jene Systeme einen geringeren Druck auf MIS-Systeme bedeutet.

Tabelle 6.1 Vergleich der Schockszenarien

	Kleiner Schock	Großer Schock
Anstieg der Arbeitslosenquote	Ein Prozentpunkt	Fünf Prozentpunkte
Dauer	Ein Jahr	Zwei Jahre
Soziodemografische Struktur von Personen, die ihren Arbeitsplatz verlieren	Entspricht der soziodemografischen Struktur der bereits arbeitslosen Personen	Entspricht der soziodemografischen Struktur der Erwerbstätigen

¹⁸ Da das Vereinigte Königreich in der Version I4.0+ nicht enthalten ist, verwenden wir hier die Modellversion I3.86+, die auf den Eingabedaten für das Vereinigte Königreich für 2018 basiert. Die Vergleichbarkeit mit anderen Ländern ist gegeben, da EUROMOD die monetären Werte hochrechnet, um sie an das betreffende Jahr anzupassen.

Für die Analyse der Einkommensstabilisierung von MIS-Systemen und des gesamten Steuer- und Transfersystems simulieren wir jeweils zwei Varianten der beiden Schocks (siehe Abschnitt 6.3 für Einzelheiten). In Variante 1 kommt es während der Dauer des Schocks zu einem stetigen Zufluss in die Arbeitslosigkeit. In Variante 2 tritt der Zustrom in die Arbeitslosigkeit im ersten Monat des Schocks ein. Das Gesamtausmaß des Schocks ist in beiden Varianten gleich (Anstieg der Arbeitslosenquote um einen Prozentpunkt im Szenario des kleinen Schocks und um fünf Prozentpunkte im Szenario des großen Schocks). Der Vergleich der beiden Varianten dient dazu, zu veranschaulichen, wie sich der Zeitpunkt des Schocks (anhaltender oder sofortiger Zustrom in die Arbeitslosigkeit) auf die abfedernde Wirkung des Steuer- und Transfersystems auswirkt. Wichtig ist, dass der Vergleich dieser beiden Varianten nur für die Analyse der stabilisierenden Wirkung des Steuer- und Transfersystems relevant ist. In allen anderen Simulationsanalysen werden nur die Ergebnisvariablen (AROP-Quote, Gini) vor und nach dem Schock miteinander verglichen.

Wir kontrollieren für die Dauer des jeweiligen Schocks und berücksichtigen somit die Auswirkungen des Auslaufens von Ansprüchen auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung. Die maximale Dauer des Leistungsbezugs in den einzelnen Ländern ist sehr unterschiedlich ausgestaltet und reicht von drei Monaten in Ungarn bis zu einem theoretisch unbegrenzten Zeitraum in Belgien. Darüber hinaus kann die Höchstdauer des Arbeitslosengeldbezugs auch innerhalb eines Landes variieren. Variablen, die die Höchstdauer des Bezugs beeinflussen, sind die Dauer der Beschäftigung oder der Beitragszeit (insgesamt oder innerhalb eines bestimmten Zeitraums vor dem Verlust des Arbeitsplatzes), das Alter des Leistungsbeziehenden und in einigen wenigen Fällen die Gründe für die Arbeitslosigkeit, der Wohnort oder der frühere Bezug von Arbeitslosengeld. Die Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld wird in jedem Land nach den in EUROMOD implementierten länderspezifischen Regeln simuliert und durch Informationen aus dem „Mutual Information System on Social Protection“ (MISSOC) ergänzt.

Um die Schockszenarien in EUROMOD zu implementieren, wird das Add-on *Labour Market Adjustment* (LMA) verwendet, das die Modellierung verschiedener Arbeitsmarktübergänge ermöglicht. Die Simulationen berücksichtigen die Übergänge von Beschäftigung in den Bezug von Leistungen der Arbeitslosenversicherung, von Beschäftigung in MIS-Systeme und vom Bezug von Leistungen der Arbeitslosenversicherung in MIS-Systeme.¹⁹ Die Übergänge werden dabei entweder als konstanter Zufluss über die Zeit oder als sofortiger Zufluss im ersten Monat des Schocks modelliert (siehe Erläuterung im ersten Absatz nach Tabelle 6.1).

In den Simulationen schließen wir alle Maßnahmen aus, die während der COVID-19-Pandemie vorübergehend eingeführt wurden, unabhängig davon, ob die Transfers als staatliche Unterstützung oder als Zahlungen der Arbeitgeber geleistet wurden. Dieser Ansatz stellt sicher, dass die in dieser Studie präsentierten Ergebnisse nicht durch diskretionäre finanzpolitische Maßnahmen verzerrt sind, die in früheren Krisen vorübergehend eingeführt wurden. Die Ergebnisse der Analyse sollen dadurch die strukturellen Stärken und Schwächen von MIS-Systemen offen legen. Darüber hinaus werden temporäre Ausgleichszahlungen, z. B. Kurzarbeitergeld, in den Simulationen nicht berücksichtigt, da die entsprechenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in aller Regel nicht als arbeitslos gelten. EUROMOD bietet standardmäßig verschiedene Einkommenskonzepte, unter denen Leistungen aus MIS-Systemen und aus Arbeitslosenversicherung zusammengefasst werden. Diese Klassifizierung wird so modifiziert, dass beitragsunabhängige Leistungen wie Arbeitslosenhilfe als MIS-Systeme betrachtet werden. Darüber hinaus weisen die Systeme der Arbeitslosenversicherung in einigen Ländern Gemeinsamkeiten mit den Mindestsicherungssystemen auf. So laufen beispielsweise in Belgien die Leistungen der Arbeitslosenversicherung prinzipiell nicht aus, sondern sinken nach drei

¹⁹ Es werden keine Übergänge von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung simuliert, da sich die Studie auf den Nettozufluss in die Arbeitslosigkeit konzentriert. Zum einen überwiegen in einer Rezession auf dem Arbeitsmarkt die Übergänge von Beschäftigung in Arbeitslosigkeit gegenüber denen von der Arbeitslosigkeit in Beschäftigung. Zum anderen würde die Komplexität des Modells bei Berücksichtigung von Übergängen von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung aufgrund zusätzlicher Annahmen, z. B. zur Arbeitszeit, und aufgrund der Notwendigkeit, Löhne für neu oder wieder beschäftigte Personen zu unterstellen, zunehmen. Diese Vereinfachung verzerrt jedoch keines unserer Ergebnisse.

Jahren des Bezugs auf einen Mindestleistungsbetrag. Solche Transfers werden jedoch als Leistungen der Arbeitslosenversicherung betrachtet, da eine Trennung der MIS-ähnlichen Merkmale von regulären Leistungen der Arbeitslosenversicherung nur begrenzt möglich ist.

Die Analyse in Abschnitt 6.3 konzentriert sich auf die verschiedenen Dimensionen der sozialen Resilienz in Krisenzeiten. Bevor wir uns der Simulation der Schockszenarien zuwenden (s.o. Tabelle 6.1), betrachten wir, inwieweit die Arbeitslosen im Status quo, d. h. *bevor* ein (simulierter) Schock die Wirtschaft trifft, von Leistungen der Arbeitslosenversicherung oder den MIS-Systemen erfasst werden. Eine solche Analyse hilft bei der Einordnung der Ergebnisse in Abschnitt 6.3, wo sich der Großteil der Analysen auf die abfedernde Wirkung der Arbeitslosenversicherung und der MIS-Systeme konzentrieren, *nachdem* die makroökonomischen Schocks eingetreten sind.

Die Abdeckungsquote ist ein weit verbreiteter Indikator zur Messung der Strenge der Anspruchsvoraussetzungen für Leistungen der sozialen Sicherung. Sie misst die tatsächliche Reichweite der Arbeitslosenversicherung bzw. der MIS-Systeme. Abbildung 6.1 zeigt den Anteil der Arbeitslosen, die von Leistungen der Arbeitslosenversicherung (blauer Balken) bzw. den MIS-Systemen (roter Balken) in den EU-Mitgliedstaaten und dem Vereinigten Königreich in der Basissimulation ohne Schock abgedeckt sind. Dabei ist zu beachten, dass diese simulierten Abdeckungsquoten leicht von den Abdeckungsquoten abweichen können, die direkt mit Erhebungsdaten wie EU-SILC berechnet werden.²⁰ Aus Gründen der Konsistenz und Vergleichbarkeit mit den im nächsten Abschnitt vorgestellten Ergebnissen – die auf simulierten Schocks beruhen (d. h., die Leistungen bei Arbeitslosigkeit und MIS werden simuliert und nicht aus den Daten entnommen) – konzentrieren wir uns auf diese simulierten Abdeckungsquoten.

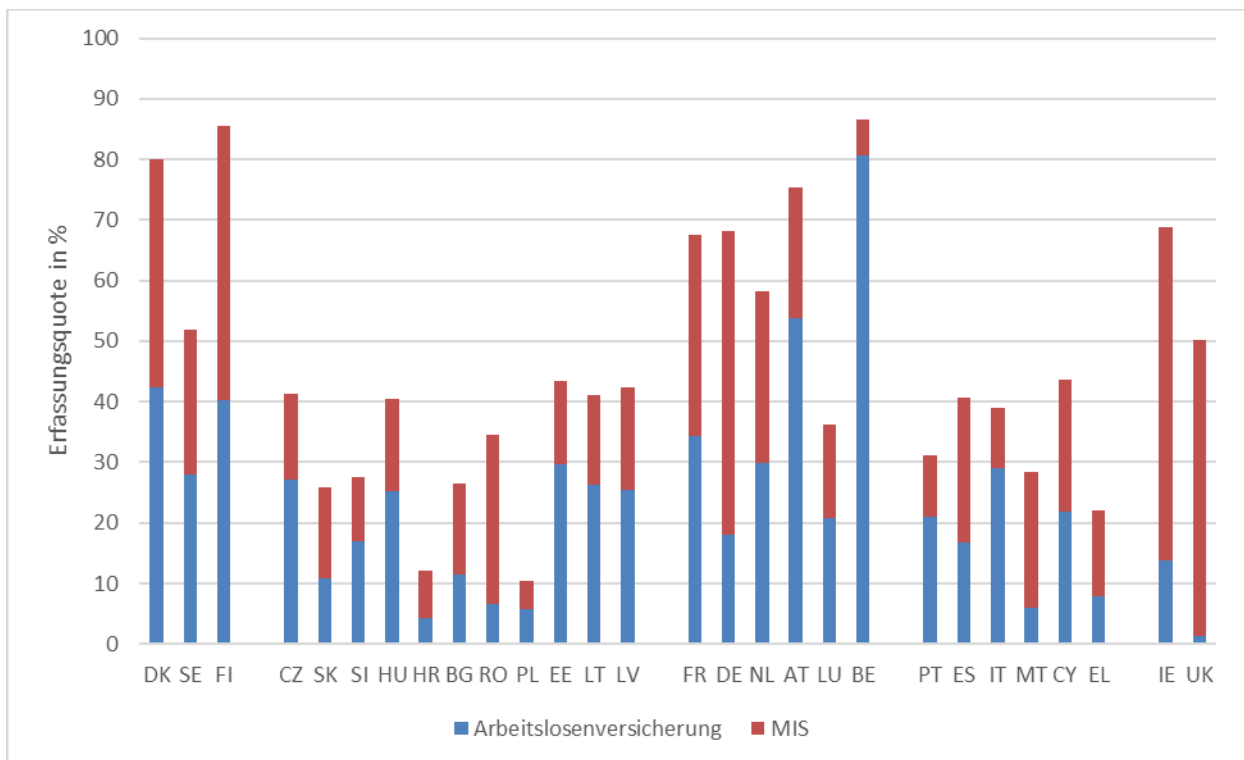
Abbildung 6.1 zeigt, dass die gesamte Abdeckungsquote für Arbeitslose sowohl zwischen den Kapitel 2.4 definierten Clustern der Wohlfahrtsstaatstypen als auch innerhalb dieser variiert. Insgesamt reicht die kombinierte Abdeckungsquote von Arbeitslosenversicherung und MIS-Systemen von etwa 10 Prozent in Polen bis zu fast 90 Prozent in Belgien und Finnland. Länder, die zu den nordischen, kontinentaleuropäischen und (in geringerem Maße) zu den liberalen Wohlfahrtsstaaten gehören, haben wesentlich höhere Gesamtabdeckungsquoten als postsozialistische oder südeuropäische Länder.

Dieses Muster gilt zumeist auch, wenn man nur die Abdeckungsquote der MIS-Systeme betrachtet. Eine Ausnahme bildet Belgien, das den höchsten Abdeckungsgrad der Arbeitslosenversicherung in allen Ländern aufweist, während der Abdeckungsgrad der MIS relativ gering ist. In den liberalen Wohlfahrtsstaaten Irland und Vereinigtes Königreich ist ein relativ großer Teil der Arbeitslosen durch MIS-Systeme abgedeckt, während die Arbeitslosenversicherung nur einen kleinen Teil der Arbeitslosen erfasst. Dies steht im Einklang mit unserer Hypothese in Abschnitt 3.2, da die vorgelagerten Systeme in diesen beiden Ländern weniger ausgeprägt sind. Im Gegensatz dazu ist in den nordischen Wohlfahrtsstaaten Dänemark und Finnland, aber auch in kontinentaleuropäischen Ländern wie Frankreich, der Anteil der Arbeitslosen, die von Arbeitslosenversicherungs- und MIS-Systemen erfasst werden, ungefähr gleich groß.

Diese Beispiele verdeutlichen, dass eine isolierte Analyse von MIS-Systemen ohne Berücksichtigung der vorgelagerten Systeme ein unvollständiges Bild der sozialen Resilienz in den verschiedenen Wohlfahrtsstaat-Clustern ergeben kann. In Abschnitt 6.4, in dem die Schlussfolgerungen aus der Simulationsanalyse gezogen werden, wird untersucht, ob höhere Abdeckungsquoten mit verschiedenen Dimensionen der sozialen Resilienz einhergehen, die im nächsten Unterabschnitt vorgestellt werden.

²⁰ Gründe für die Unterschiede sind unter anderem (Nicht-)Inanspruchnahme und Datenbeschränkungen, insbesondere bei der Simulation von Leistungen der Arbeitslosenversicherung.

Abbildung 6.1 Abdeckungsquote der Leistungen der Arbeitslosenversicherung und der Mindestsicherung für Arbeitslose (Basissimulation (vor dem Schock))



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von EUROMOD-Simulationen.

6.3 Dimensionen der sozialen Widerstandsfähigkeit

Wir konzentrieren uns in dieser Analyse auf vier Dimensionen von sozialer Resilienz: Verringerung des Risikos von Armut und sozialer Ausgrenzung, Einkommensstabilisierung, Ungleichheit und Arbeitsmarktintegration.

6.3.1 Auswirkungen auf die Armutsgefährdungsquote

Zunächst wird analysiert, wie die Steuer- und Transfersysteme im Allgemeinen und die MIS-Systeme im Besonderen zur Verringerung des Armutsrisikos beitragen. Dazu werden Armutsgefährdungsquoten in den verschiedenen Szenarien berechnet. Die Armutsgefährdungsquote (AROP-Quote) ist definiert als der Anteil der Personen, deren verfügbares Äquivalenzeinkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle liegt. Diese Schwelle wird in der Regel auf 60 Prozent des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens der privaten Haushalte festgelegt. Als Sensitivitätsprüfung berechnen wir zusätzliche Schwellenwerte bei 50 und 70 Prozent des Nettoäquivalenzeinkommens (Kneeshaw et al., 2021). Letzterer Schwellenwert wird bisweilen als „prekärer Wohlstand“ bezeichnet (BMAS, 2021). Wir berechnen die Einkommensgrenze, die die Armutsgrenze vor dem Schock definiert, und halten diese im Schockszenario konstant, um einen Vergleich mit dem Status quo zu ermöglichen.

Tabelle 6.2 zeigt die AROP-Quote mit der 60-Prozent-Schwelle für beide Schockszenarien.²¹ Bevor wir die Veränderungen bei den AROP-Quoten analysieren, ist festzuhalten, dass die AROP-Quoten der einzelnen Länder in der Ausgangssituation (d. h. vor dem Schock) erheblich variieren, wie aus Spalte 1 der Tabelle 6.2 hervorgeht und bereits für die kleinere Stichprobe in Abschnitt 4.1 zu beobachten war. Vergleicht man die Wohlfahrtsstaaten-Cluster, so findet man die niedrigsten (höchsten) AROP-Raten in den nordischen (südeuropäischen) Ländern (Mittelwerte von 10,3 und 16,5). Die Rangfolge der Wohlfahrtsstaaten-Cluster spiegelt die Rangfolge der Abdeckungsquoten aus Abbildung 6.1. Eine formale Korrelationsanalyse folgt in Abschnitt 6.4.

Als nächstes ist zu untersuchen, wie sich die AROP-Quoten in den simulierten Schockszenarien *verändern*. In allen Ländern steigen die AROP-Quoten in beiden Schockszenarien, wobei die Steigerungen zwischen 0,05 Prozentpunkten in Dänemark im kleinen Schockszenario und 5,43 in Litauen im großen Schockszenario liegen (siehe Spalten 3 und 5). In einem kontrafaktischen Szenario ohne MIS sind die AROP-Quoten sowohl im Basisszenario (Spalte 6) als auch in den Schockszenarien (Spalten 7 und 9) deutlich höher. Dies bestätigt wiederum die armutsmindernde Wirkung der MIS-Systeme sowohl bei normaler konjunktureller Lage als auch in Krisenzeiten.²²

Die Reaktion der AROP-Quote auf die Schockszenarien für die Arbeitslosigkeit ist in Kontinentaleuropa und bis zu einem gewissen Grad in den südeuropäischen und nordischen Ländern, insbesondere in Dänemark, relativ moderat. Dies steht im Einklang mit den Ergebnissen in Kapitel 5 und dem deskriptiven Teil in Kapitel 4. Stärkere Auswirkungen haben die Schocks in den postsozialistischen Ländern und den angelsächsischen Wohlfahrtsstaaten, insbesondere im Szenario des großen Schocks. Insgesamt scheint das anfängliche Verständnis der Krisenresilienz der verschiedenen Wohlfahrtsstaatstypen aus den obigen Abschnitten immer noch weitgehend gültig zu sein. Allerdings gibt es eine gewisse Heterogenität zwischen den Ländern, die demselben Cluster angehören, selbst wenn hypothetisch ähnliche Schocks modelliert werden. So ist der abfedernde Effekt in Dänemark viel stärker als in Schweden oder Finnland und in Belgien, Frankreich und Deutschland größer als in Österreich oder den Niederlanden.

Um den Beitrag von MIS zur Verringerung des Anstiegs der AROP-Raten in den beiden Schockszenarien zu ermitteln, vergleichen wir die Unterschiede zwischen dem Basisszenario (vor dem Schock) und dem Schockszenario (nach dem Schock) mit und ohne MIS. Wir berechnen die folgende Differenz der Differenzen für jedes Land:

$$\Delta_{AROP} = (AROP_{SHOCK}^a - AROP_{BASE}^a) - (AROP_{SHOCK} - AROP_{BASE})$$

Die hochgestellte Zahl a steht für das kontrafaktische Szenario ohne MIS. Die Differenz Δ_{AROP} lässt sich dahingehend interpretieren, dass sie angibt, um wie viel stärker die AROP-Quote im jeweiligen Schockszenario ohne MIS gestiegen wäre. Zunächst berechnen wir Δ_{AROP} für jedes Land getrennt und geben dann die Mittel- und Medianwerte für beide Schockszenarien und für unterschiedliche Armutsgefährdungsschwellen an.

Die Ergebnisse dieser Berechnungen in Tabelle 6.3 deuten darauf hin, dass MIS-Systeme einen weiteren Anstieg der AROP-Quoten verhindern, insbesondere in schwereren Krisen. So wären die AROP-Quoten im Szenario des großen Schocks bei Abwesenheit von MIS-Systemen stärker gestiegen. Bei einer Armutsgefährdungsschwelle von 60 Prozent wäre die kontrafaktische durchschnittliche AROP-Quote ohne MIS im Vergleich zum Szenario mit MIS im kleinen Schockszenario nicht stärker angestiegen. Allerdings hätte sich der zusätzliche Anstieg der

²¹ Ein Vergleich der in Tabelle 6.2 dargestellten AROP-Quoten mit den in externen Quellen wie EUROSTAT angegebenen Quoten zeigt, dass die AROP-Quoten in Tabelle 6.2 geringer sind. Dies steht im Einklang mit der von den nationalen EUROMOD-Teams durchgeführten Makrovalidierung, die darauf hindeutet, dass das Modell kleinere AROP-Quoten und Ungleichheitsmaße wie den GINI-Wert ausweist. Dies ist möglicherweise auf Unterschiede in den Aggregationsmethoden der Einkommenskonzepte zurückzuführen.

²² Die Ergebnisse für die alternativen Schwellenwerte für die Armutsgefährdung sind im Anhang zu finden (Abschnitt 10 unten).

durchschnittlichen AROP-Quote im kontrafaktischen Szenario ohne MIS im Szenario des großen Schocks auf 0,04 Prozentpunkte belaufen.

Die durchschnittliche abfedernde Wirkung von MIS (Δ_{AROP}) ist größer für die untere Armutsschwelle von 50 Prozent des Medians des Haushaltsäquivalenzeinkommens. Sie beläuft sich auf 0,04 Prozentpunkte im Szenario des kleinen Schocks und 0,15 Prozentpunkte im Szenario des großen Schocks. Bei einer niedrigeren Armutsschwelle liegen in der kontrafaktischen Situation ohne MIS mehr Haushalte unterhalb der Armutsgrenze, sobald der Schock eingetreten ist. Gleichzeitig ist die durchschnittliche abfedernde Wirkung von MIS bei einer Armutgefährdungsschwelle von 70 Prozent gleich Null. Unser Ergebnis der abnehmenden Wirkung von MIS-Systemen – je höher die Armutsgrenze, desto geringer die Wirkung von MIS-Systemen bei der Verhinderung eines Anstiegs der AROP-Quoten – zeigt, dass die Großzügigkeit der Leistungen des durchschnittlichen MIS-Systems in unserer Stichprobe nur dann ausreicht, um das Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung in Krisenzeiten erheblich zu senken, wenn eine Armutsschwelle von 50 Prozent verwendet wird.

Warum ist die abfedernde Wirkung von MIS im Szenario eines großen Schocks größer? Hier sind zwei gegenläufige Effekte zu beachten. Zum einen ist der Gesamtzufluss in die Arbeitslosigkeit im Szenario des großen Schocks größer als im Szenario mit kleinem Schock. Unter sonst gleichen Bedingungen führt ein größerer Zustrom in die Arbeitslosigkeit zu einem stärkeren Anstieg der AROP-Quote, da bei einer festen Armutsgrenze ein höherer Anteil der Menschen unter der Armutsgrenze liegt. Andererseits entsprechen im Szenario des großen Schocks die soziodemografischen Merkmale der Personen, die ihren Arbeitsplatz verlieren, den Querschnittsmerkmalen derjenigen, die vor dem Eintreten des Schocks beschäftigt waren. Im Gegensatz dazu ähneln die soziodemografischen Merkmale der neu arbeitslos gewordenen Personen im Falle eines kleinen Schocks den Querschnittsmerkmalen der Personen, die bereits vor dem Schock arbeitslos waren. Dies bedeutet, dass der Anteil der Personen, die ihren Arbeitsplatz verlieren und durch das Arbeitslosenversicherungssystem abgesichert sind, im Szenario des großen Schocks höher sein dürfte. Bei diesen Personen ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie unter die Armutsgrenze fallen, geringer als bei Personen, die nicht durch das Arbeitslosenversicherungssystem abgesichert sind. Unter sonst gleichen Bedingungen führt dieser Effekt zu einem geringeren Anstieg der AROP-Quote im Szenario des großen Schocks. Je nachdem, welcher der beiden Faktoren überwiegt, ist der Anstieg der AROP-Quote im Szenario des großen Schocks höher oder geringer. Die in Tabelle 6.3 dargestellten Ergebnisse zeigen, dass der Effekt des größeren Zustroms im großen Schockszenario stärker ist als der Effekt der unterschiedlichen soziodemografischen Struktur der Personen, die ihren Arbeitsplatz verlieren.

Tabelle 6.2 Armutsgefährdungsquoten mit 60 Prozent Armutsgefährdungsschwelle

Land	Kleiner Schock			Großer Schock		Baseline ohne MIS	Kleiner Schock ohne MIS		Großer Schock ohne MIS	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)		(6)	(7)	(8)	(9)
	$AROP_B$	$AROP_S$	Δ	$AROP_L$	Δ	$AROP_B^a$	$AROP_S^a$	Δ	$AROP_L^a$	Δ
Nordisch										
DK	7,14	7,19	0,05	8,26	1,12	9,84	9,89	0,05	11,45	1,61
SE	13,16	14,15	0,99	15,68	2,52	13,64	14,68	1,04	16,28	2,64
FI	10,5	12,67	2,17	13,78	3,28	11,99	13,59	1,6	14,67	2,68
Ø	10,27	11,34	1,07	12,57	2,31	11,82	12,72	0,9	14,13	2,31
Postsozialistisch										
CZ	5,89	6,55	0,66	8,38	2,49	6	6,66	0,66	8,53	2,53
SK	10,42	10,91	0,49	13,26	2,84	10,63	11,16	0,53	13,62	2,99
SI	10,21	11,03	0,82	12,5	2,29	11,3	12,14	0,84	13,57	2,27
HU	24,12	24,5	0,38	26,4	2,28	24,4	24,78	0,38	26,73	2,33
HR	19,24	19,64	0,4	20,59	1,35	19,36	19,77	0,41	20,71	1,35
BG	20,03	20,42	0,39	21,76	1,73	21,45	21,85	0,4	23,19	1,74
RO	21,52	21,81	0,29	22,96	1,44	21,66	21,96	0,3	23,09	1,43
PL	13,6	14,07	0,47	15,91	2,31	13,78	14,25	0,47	16,09	2,31
EE	12,78	13,68	0,9	15,14	2,36	13,22	14,11	0,89	15,59	2,37
LT	16,09	18,29	2,2	21,52	5,43	16,44	18,64	2,2	21,82	5,38
LV	19,64	20,66	1,02	22,34	2,7	19,82	20,84	1,02	22,53	2,71
Ø	15,78	16,51	0,73	18,25	2,47	16,19	16,92	0,74	18,68	2,49
Kontinental										
FR	12,52	12,74	0,22	14,72	2,2	14,63	14,84	0,21	16,8	2,17
DE	11,59	11,83	0,24	13,21	1,62	12,21	12,47	0,26	13,89	1,68
NL	9,15	9,62	0,47	11,18	2,03	11,08	11,58	0,5	13,26	2,18
AT	12,42	14,2	1,78	15,61	3,19	13,33	15,13	1,8	16,55	3,22
BE	10,93	11	0,07	11,57	0,64	11,88	11,95	0,07	12,55	0,67
LU	12,49	13,03	0,54	14,61	2,12	14,39	14,98	0,59	16,54	2,15
Ø	11,52	12,07	0,55	13,48	1,97	12,92	13,49	0,57	14,93	2,01
Südlich										
PT	16,66	17,1	0,44	18,97	2,31	17,82	18,28	0,46	20,12	2,3
ES	20,48	20,64	0,16	23,09	2,61	21,97	22,13	0,16	24,51	2,54
IT	18,55	18,87	0,32	20,16	1,61	19,28	19,6	0,32	20,85	1,57
MT	13,26	13,82	0,56	15,2	1,94	15,45	16,03	0,58	17,44	1,99
CY	13,82	14,81	0,99	16,85	3,03	19,22	20,25	1,03	22,44	3,22
EL	16,14	16,87	0,73	18,58	2,44	17,5	18,27	0,77	19,99	2,49
Ø	16,49	17,02	0,53	18,81	2,32	18,54	19,09	0,55	20,89	2,35
Liberal										
IE	11,46	12,52	1,06	13,87	2,41	14,5	15,54	1,04	17,11	2,61
UK	14,71	15,12	0,41	16,74	2,03	23,36	23,89	0,53	25,67	2,31
Ø	13,09	13,82	0,74	15,31	2,22	18,93	19,72	0,79	21,39	2,46
Ø	14,23	14,92	0,69	16,53	2,3	15,72	16,4	0,68	18,06	2,34
Median	13,21	14,11	0,48	15,64	2,3	14,56	15,335	0,53	16,95	2,31

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von EUROMOD-Simulationen.

Anmerkungen: Die AROP wird als der Prozentsatz der Personen mit einem Einkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle berechnet. In dieser Tabelle ist die Schwelle definiert als 60 Prozent des nationalen verfügbaren Medianhaushaltsäquivalenzeinkommens. Die Δ Spalten zeigen die Veränderung in Prozentpunkten im Vergleich zur jeweiligen Ausgangssituation.

Tabelle 6.3 Auswirkung des MIS auf die Unterschiede im AROP (Δ_{AROP})

Schwellenwert	Mittelwert		Median	
	Kleiner Schock	Großer Schock	Kleiner Schock	Großer Schock
50%	0,04	0,15	0,02	0,08
60%	0,00	0,04	0,01	0,03
70%	0,00	0,00	0,00	0,01

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von EUROMOD-Simulationen.

Anmerkungen: Die Tabelle enthält Mittel- und Medianwerte der zusätzlichen Änderung des AROP-Satzes im kontrafaktischen Szenario ohne MIS im Vergleich zum Szenario mit MIS: $\Delta_{AROP} = (AROP_{SHOCK}^{\alpha} - AROP_{BASE}^{\alpha}) - (AROP_{SHOCK} - AROP_{BASE})$ wobei Werte mit hochgestelltem α für das kontrafaktische Szenario ohne MIS stehen. Die Mittel- und Medianwerte geben an, um wie viel mehr die AROP-Sätze in einem bestimmten Schockszenario ohne MIS gestiegen wären. Die Schwellenwerte liegen bei 50/60/70 % des nationalen medianen verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommens.

6.3.2 Stabilisierung der Einkommen

Um die stabilisierende Wirkung von MIS auf die Einkommen zu analysieren, folgen wir Dolls et al. (2012) und Dolls et al. (2022) und berechnen für jedes Land einen Einkommensstabilisierungskoeffizienten. Der Koeffizient gibt an, inwieweit die beiden simulierten Schocks durch Steuer- und Transfersystem aufgefangen werden. Je höher der Koeffizient ist, desto größer ist die Schockabsorptionskapazität des Steuer- und Transfersystems. Angenommen, das Markteinkommen sinkt um 100 EUR. Ein Koeffizient von 0,4 würde dann bedeuten, dass das verfügbare Einkommen um 60 EUR sinkt und 40 Prozent des Verlustes beim Markteinkommen durch das Steuer- und Transfersystem aufgefangen wird. Der Einkommensstabilisierungskoeffizient τ^I ist formal wie folgt definiert:

$$\tau^I = 1 - \frac{\sum_i \Delta Y_i^D}{\sum_i \Delta Y_i^M} = \frac{\sum_i (\Delta Y_i^M - \Delta Y_i^D)}{\sum_i \Delta Y_i^M} = \frac{\sum_i \Delta G_i}{\sum_i \Delta Y_i^M} = \frac{\sum_i (\Delta T_i + \Delta S_i - \Delta B_i)}{\sum_i \Delta Y_i^M}$$

, wobei Y_i^D das verfügbare Einkommen der Person i ist, Y_i^M ihr Markteinkommen und G_i die Nettointervention des Staates darstellt. G_i setzt sich wiederum aus den direkten Steuern T_i , Sozialversicherungsbeiträgen S_i und Sozialleistungen B_i zusammen.

In unserer Studie fügen wir eine weitere Dekomposition von B_i hinzu, um die Auswirkungen von Mindestsicherungssystemen MIS_i von Arbeitslosenversicherungssystemen UI_i getrennt betrachten zu können. Der Einkommensstabilisierungskoeffizient kann dann wie folgt zerlegt werden:

$$\tau^I = \frac{\sum_i (\Delta T_i + \Delta S_i - \Delta UI_i - \Delta MIS_i)}{\sum_i \Delta Y_i^M}$$

τ_{TAX} , τ_{SIC} , τ_{UI} , und τ_{MIS} stellen entsprechend die Stabilisierungseffekte dar, die sich aus den verschiedenen Komponenten des Steuer-Transfer-Systems ergeben.

In beiden Schock-Szenarien betrachten wir jeweils zwei Varianten. In Variante 1 gibt es einen stetigen Zustrom in die Arbeitslosigkeit über die Dauer des Schocks (ein Jahr im Falle des kleinen Schocks und zwei Jahre im Falle des großen Schocks, siehe Tabelle 6.1). In Variante 2 kommt es zu einem plötzlichen Anstieg der Arbeitslosenquote, da alle neuen Arbeitslosen bereits im ersten Monat des Schocks ihren Arbeitsplatz verlieren. Diese beiden Varianten unterscheiden sich also durch den

Zeitpunkt des Schocks, während der Gesamtanstieg der Arbeitslosenquote in beiden Varianten gleich ist (ein Prozentpunkt im Falle des kleinen Schocks und fünf Prozentpunkte im Falle des großen Schocks, siehe Tabelle 6.1). In beiden Varianten berücksichtigen wir die maximale Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld. Diese beiden Varianten sollen die Sensitivität unserer Ergebnisse in Bezug auf den Zeitpunkt des Schocks verdeutlichen. In Variante 2 verlieren mehr Personen im Verlauf des Schocks ihren Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung, da die maximale Bezugsdauer in mehr Fällen erreicht wird. Dieser Effekt ist im Szenario des großen Schock mit der längeren Dauer ausgeprägter als im Falle des kleinen Schocks.

Die Ergebnisse der Berechnungen sind in Teil der Studie ist ebenfalls die Analyse, wie MIS-Systeme zur Abfederung des Anstiegs der Ungleichheit in den beiden Schockszenarien beitragen. Wir betrachten das gängigste Ungleichheitsmaß, den Gini-Koeffizienten. Tabelle 6.5 zeigt die Ergebnisse. In beiden Schockszenarien ist ein geringer Anstieg der Ungleichheit in allen Ländern zu beobachten. Für das kleine Schockszenario beobachten wir einen durchschnittlichen Anstieg von 0,29 Punkten, während im Falle des großen Schocks ein minimal höherer durchschnittlicher Anstieg von 0,91 festgestellt wird, beides in der Situation ohne MIS. Diese Anstiege sind recht gering, selbst im Vergleich zu den regulären Schwankungen von Jahr zu Jahr. Der Beitrag der MIS zur Abfederung des Anstiegs des Gini-Koeffizienten scheint also relativ gering zu sein, was sich dadurch erklären lässt, dass der Gini die Mitte der Einkommensverteilung am stärksten belastet, während die MIS am unteren Ende der Einkommensverteilung eine wichtigere Rolle spielt, wie zuvor für ihre Auswirkungen auf die AROP-Quoten gezeigt wurde (siehe Tabelle 6.2). Eine Ausnahme bilden die liberalen Wohlfahrtsstaaten Irland und das Vereinigte Königreich, in denen die Ungleichheit in einem Umfeld ohne MIS sowohl im Basis- als auch im Schockszenario deutlich höher ist. Dies steht im Einklang mit den MIS-Systemen, die in diesen Ländern im Vergleich zu den Arbeitslosenversicherungssystemen eine wichtige Rolle spielen, was sich in wesentlich höheren MIS-Abdeckungsquoten ausdrückt (siehe Abbildung 6.1).

Tabelle 6.4²³ und die Abbildungen 6.2 bis 6.5 zeigen die Zerlegung der Einkommensstabilisierungskoeffizienten in ihre Komponenten. Die entsprechenden Werte der Zerlegung sind im Anhang zu finden. Mehrere Ergebnisse stechen hervor. Erstens sind die Koeffizienten zur Einkommensstabilisierung im Durchschnitt bei einem kleinen Schock größer als bei einem großen Schock und bei Variante 2 (sofortiger Zustrom in die Arbeitslosigkeit) größer als bei Variante 1 (stetiger Zustrom in die Arbeitslosigkeit). Die größere abfedernde Wirkung des Steuer- und Transfersystems im Falle des kleinen Schocks lässt sich dadurch erklären, dass bei einer längeren Rezession mehr Menschen ihre Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung verlieren. Dies ist im Szenario des großen Schocks zu beobachten und bestätigt die Hypothese aus Kapitel 3.2.

Umgekehrt finden wir für beide Schockszenarien einen größeren Abfederungseffekt des Steuer- und Transfersystems in Variante 2, obwohl der Anteil der Personen, die ihre Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung verlieren, in dieser Variante aufgrund des unmittelbaren Zustroms in die Arbeitslosigkeit größer ist. Wir stellen fest, dass in Variante 1 im Durchschnitt etwa 41 Prozent des Rückgangs des Markteinkommens durch die Steuer- und Sozialleistungssysteme im Szenario des kleinen Schocks und etwa 36 Prozent im Szenario des großen Schocks aufgefangen werden. Für Variante 2 lässt sich ein Abfederungseffekt von 52 Prozent im kleinen Schock und 43 Prozent im großen Schock beobachten. Der Grund für den größeren Stabilisierungseffekt in Variante 2 liegt in der Tatsache, dass die Leistungen der Arbeitslosenversicherung im Durchschnitt länger gezahlt wird als in Variante 1 mit konstanten Zufluss in die Arbeitslosigkeit während des Schocks. Leistungen der Arbeitslosenversicherung spielen somit in Variante 2 eine größere Rolle bei der Abfederung des Schocks als in Variante 1.

Zweitens stellen wir fest, dass die abfedernde Wirkung des Steuer- und Transfersystems von Land zu Land sehr unterschiedlich ist. Die Koeffizienten reichen von 0,241 für Malta in Variante 1 des

²³ Litauen ist von der Analyse des Einkommensstabilisierungskoeffizienten ausgeschlossen, da die stabilisierenden Effekte der direkten Steuern und Sozialversicherungsbeiträge nicht simuliert werden konnten.

Szenarios eines großen Schocks bis zu 0,799 in Variante 2 des Szenarios eines kleinen Schocks für Schweden. Auch hier zeigen die Stabilisierungskapazitäten ein gewisses Muster über die verschiedenen Wohlfahrtsstaatstypen hinweg, mit einer ausgeprägteren Einkommensstabilisierung in den nordischen (Mittelwert von 0,57 in Variante 2 des großen Schocks) und den kontinentaleuropäischen Ländern (Mittelwert von 0,56 in Variante 2 des großen Schocks), wo längere Leistungen der Arbeitslosenversicherung einen erheblichen Teil der Einkommensverluste auffangen. Dies ist in den postsozialistischen (Mittelwert von 0,36 in Variante 2 des großen Schocks) und den liberalen Wohlfahrtsstaaten (Mittelwert von 0,35 in Variante 2 des großen Schocks) weniger ausgeprägt. In der letztgenannten Gruppe legt die Analyse nahe, dass MIS im Steuer- und Transfersystem des Vereinigten Königreichs eine zentralere Rolle der sozialen Sicherung spielen. Die südeuropäischen Wohlfahrtsstaaten lassen sich wiederum in Portugal, Spanien und Italien als "südwestliche" Wohlfahrtstypen unterteilen, wo die relativ lange Dauer des Arbeitslosengeldbezugs den Stabilisierungskoeffizienten beeinflusst, und in Griechenland, Zypern und Malta, wo die MIS tendenziell eine stärkere Rolle spielen.

Drittens spielen die MIS nur eine geringe Rolle bei der Stabilisierung der Einkommen, während die Leistungen der Arbeitslosenversicherung in den meisten Ländern der wichtigste Einkommensstabilisator sind. Für die relativ geringe stabilisierende Wirkung der MIS gibt es zwei Hauptgründe. Erstens sind die von den MIS gezahlten Gesamtbeträge wesentlich niedriger als die Leistungen der Arbeitslosenversicherung, die in der Regel als Anteil des früheren Arbeitseinkommens berechnet werden. Zweitens führt die Tatsache, dass Ansprüche auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung im Laufe der Zeit erlöschen, in den meisten EU-Ländern nicht zwangsläufig zum Erhalt von Leistungen der MIS-Systeme. Die meisten Systeme beurteilen die Anspruchsberechtigung auf der Grundlage des gesamten Haushaltseinkommens oder ähnlicher aggregierter Einkommenskonzepte. Selbst wenn ein Haushaltsmitglied sein Arbeitseinkommen verliert, kann das Gesamteinkommen des Haushalts immer noch zu hoch für den Bezug von MIS sein.²⁴ Dies wird durch die Tatsache unterstrichen, dass in Ländern, in denen die MIS-Abdeckungsquoten für Arbeitslose hoch sind (siehe Abbildung 6.1), auch die stabilisierende Wirkung relativ gering ist, insbesondere im Vergleich zu den Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Zugleich wird in Abschnitt 6.4 eine positive Korrelation zwischen den gesamten Abdeckungsquote der Arbeitslosenversicherung und der MIS-Systeme einerseits und den Einkommensstabilisierungskoeffizienten andererseits nachgewiesen (vgl. Abbildung 6.4).

Allerdings lassen sich unterschiedliche Auswirkungen der verschiedenen Schocks auf die stabilisierende Wirkung der MIS-Systeme feststellen. Erwartungsgemäß ist die stabilisierende Wirkung von MIS-Systemen in den großen Schockszenarien aufgrund der auslaufenden Leistungen der Arbeitslosenversicherung größer. In Variante 1 beträgt die stabilisierende Wirkung von MIS im Durchschnitt aller Länder beim kleinen Schock 1,4 Prozent und beim großen Schock rund 2 Prozent. Bei Variante 2 ist dieser Effekt noch ausgeprägter, da mehr Personen zu Beginn des Schocks arbeitslos werden und am Ende des Schocks in die Mindestsicherung fallen. In Variante 2 fangen MIS-Systeme etwa 1,7 Prozent der Einkommensverluste aufgrund von Arbeitslosigkeit beim kleinen Schock und 3 Prozent beim großen Schock ab.

6.3.3 Auswirkungen auf die Ungleichheit

Teil der Studie ist ebenfalls die Analyse, wie MIS-Systeme zur Abfederung des Anstiegs der Ungleichheit in den beiden Schockszenarien beitragen. Wir betrachten das gängigste Ungleichheitsmaß, den Gini-Koeffizienten. Tabelle 6.5 zeigt die Ergebnisse. In beiden Schockszenarien ist ein geringer Anstieg der Ungleichheit in allen Ländern zu beobachten. Für das kleine Schockszenario beobachten wir einen durchschnittlichen Anstieg von 0,29 Punkten, während im Falle des großen Schocks ein minimal höherer durchschnittlicher Anstieg von 0,91 festgestellt

²⁴ In Deutschland beispielsweise erhalten nur etwa 30 Prozent der Arbeitslosen, deren Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung im Szenario des großen Schocks ausläuft, anschließend MIS.

wird, beides in der Situation ohne MIS. Diese Anstiege sind recht gering, selbst im Vergleich zu den regulären Schwankungen von Jahr zu Jahr. Der Beitrag der MIS zur Abfederung des Anstiegs des Gini-Koeffizienten scheint also relativ gering zu sein, was sich dadurch erklären lässt, dass der Gini die Mitte der Einkommensverteilung am stärksten belastet, während die MIS am unteren Ende der Einkommensverteilung eine wichtigere Rolle spielt, wie zuvor für ihre Auswirkungen auf die AROP-Quoten gezeigt wurde (siehe Tabelle 6.2). Eine Ausnahme bilden die liberalen Wohlfahrtsstaaten Irland und das Vereinigte Königreich, in denen die Ungleichheit in einem Umfeld ohne MIS sowohl im Basis- als auch im Schockszenario deutlich höher ist. Dies steht im Einklang mit den MIS-Systemen, die in diesen Ländern im Vergleich zu den Arbeitslosenversicherungssystemen eine wichtige Rolle spielen, was sich in wesentlich höheren MIS-Abdeckungsquoten ausdrückt (siehe Abbildung 6.1).

Tabelle 6.4 Einkommensstabilisierungskoeffizienten für kleine und große Schockszenarien

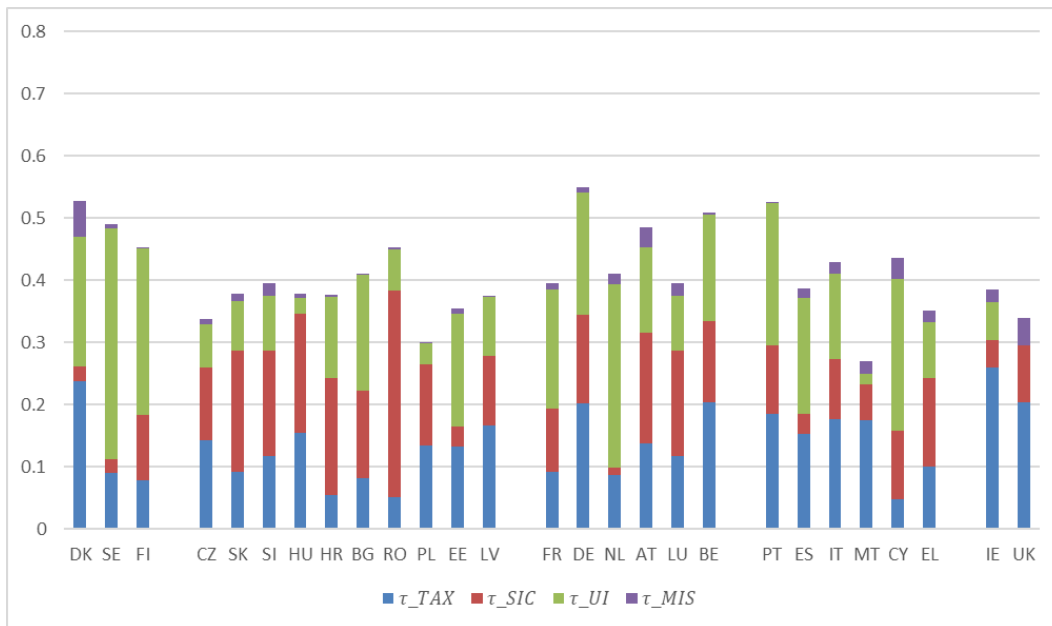
Land	τ_{KLEIN}		τ_{GROSS}	
	Variante 1	Variante 2	Variante 1	Variante 2
Nordisch				
DK	0,527	0,743	0,517	0,692
SE	0,49	0,799	0,292	0,594
FI	0,453	0,654	0,38	0,437
<i>Mittelwert</i>	<i>0,49</i>	<i>0,73</i>	<i>0,4</i>	<i>0,57</i>
Postsozialistisch				
CZ	0,337	0,373	0,32	0,338
SK	0,379	0,411	0,333	0,348
SI	0,396	0,468	0,378	0,403
HU	0,376	0,498	0,351	0,393
HR	0,376	0,498	0,351	0,393
BG	0,41	0,53	0,303	0,339
RO	0,436	0,454	0,286	0,33
PL	0,302	0,325	0,285	0,29
EE	0,355	0,506	0,323	0,399
LV	0,375	0,413	0,32	0,336
<i>Mittelwert</i>	<i>0,37</i>	<i>0,45</i>	<i>0,33</i>	<i>0,36</i>
Kontinental				
FR	0,396	0,721	0,377	0,73
DE	0,548	0,726	0,531	0,63
NL	0,412	0,573	0,341	0,308
AT	0,487	0,537	0,462	0,467
BE	0,508	0,637	0,519	0,727
LU	0,48	0,662	0,431	0,521
<i>Mittelwert</i>	<i>0,47</i>	<i>0,64</i>	<i>0,44</i>	<i>0,56</i>
Südlich				
PT	0,526	0,742	0,479	0,542
ES	0,388	0,582	0,347	0,561
IT	0,43	0,585	0,43	0,437
MT	0,271	0,283	0,241	0,255
CY	0,436	0,454	0,286	0,33
EL	0,351	0,445	0,322	0,358
<i>Mittelwert</i>	<i>0,4</i>	<i>0,52</i>	<i>0,35</i>	<i>0,41</i>
Liberal				
IE	0,385	0,421	0,362	0,369
UK	0,339	0,331	0,304	0,324
<i>Mittelwert</i>	<i>0,36</i>	<i>0,38</i>	<i>0,33</i>	<i>0,35</i>
Median	0,396	0,502	0,344	0,393
Mittelwert	0,406	0,523	0,356	0,428

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von EUROMOD-Simulationen.

Variante 1: Stetiger Zustrom in Arbeitslosigkeit während der Dauer des Schocks.

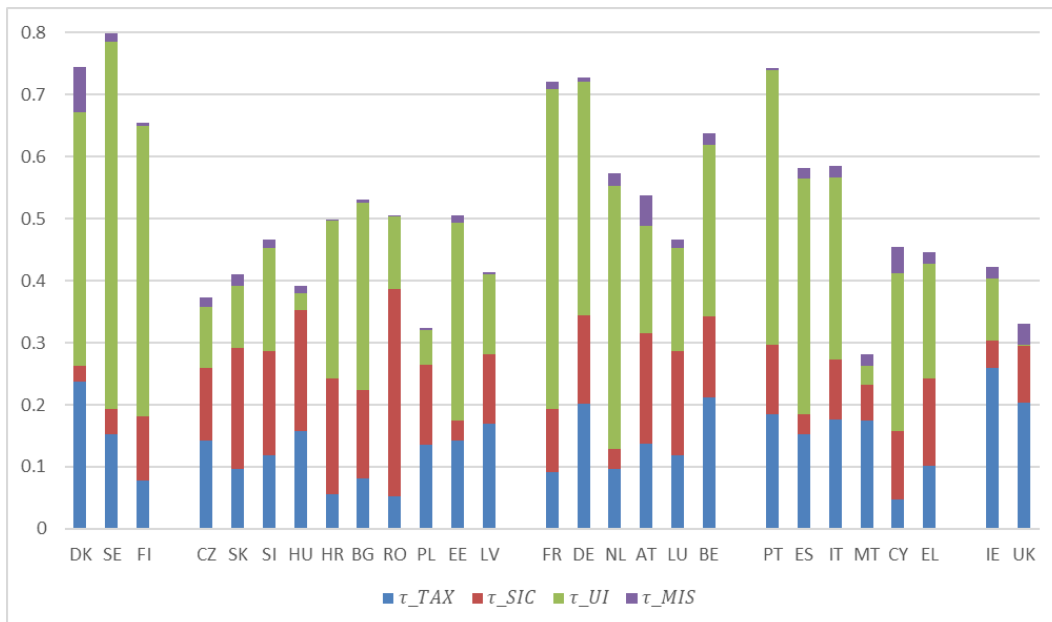
Variante 2: Plötzlicher Anstieg der Arbeitslosigkeit, neue Arbeitslose verlieren ihren Job im ersten Monat des Schocks.

Abbildung 6.2 Dekomposition des Einkommensstabilisierungskoeffizienten im Szenario des kleinen Schocks (Variante 1)



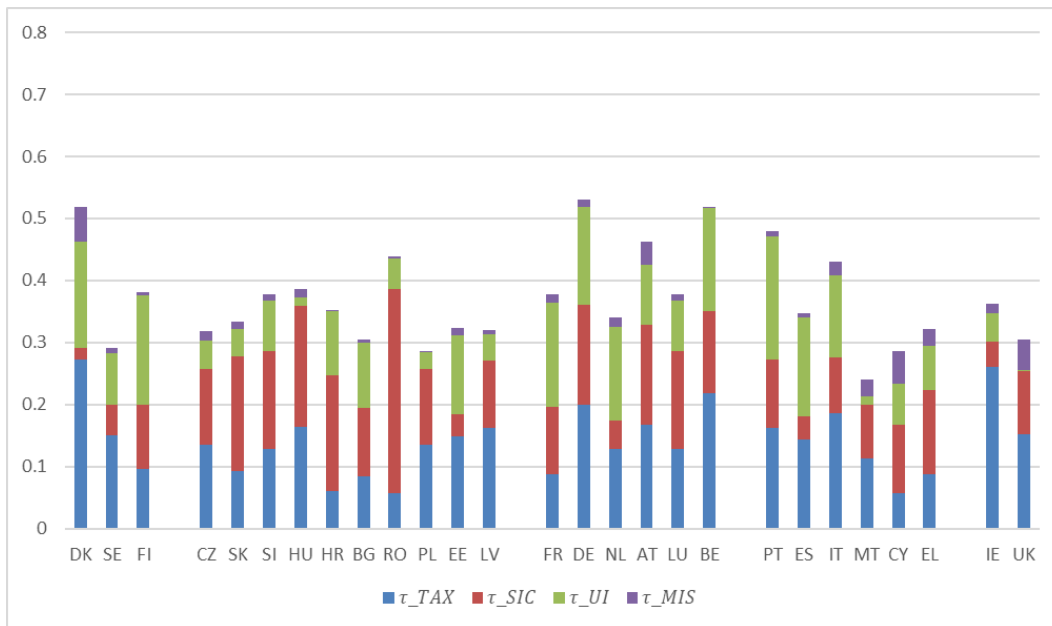
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von EUROMOD-Simulationen.

Abbildung 6.3 Dekomposition des Einkommensstabilisierungskoeffizienten im Szenario des kleinen Schocks (Variante 2)



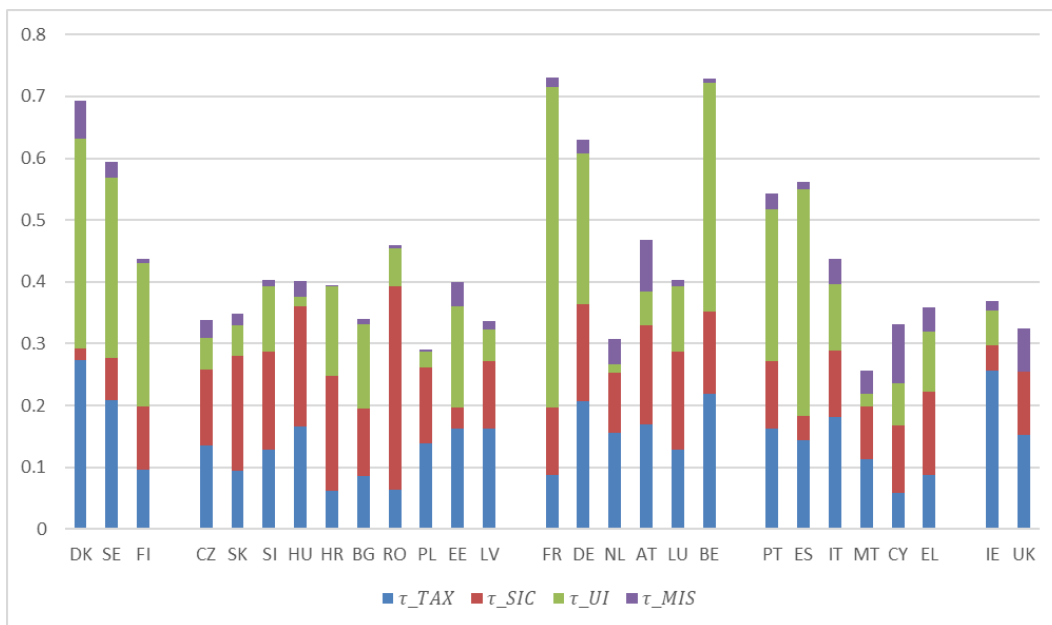
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von EUROMOD-Simulationen.

Abbildung 6.4 Dekomposition des Einkommensstabilisierungskoeffizienten im Szenario eines großen Schocks (Variante 1)



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von EUROMOD-Simulationen.

Abbildung 6.5 Dekomposition des Einkommensstabilisierungskoeffizienten im Szenario eines großen Schocks (Variante 2)



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von EUROMOD-Simulationen.

Tabelle 6.5 Gini-Koeffizienten in den EU-Mitgliedstaaten

Land	Baseline	Kleiner Schock	Großer Schock	Baseline ohne MIS	Kleiner Schock ohne MIS	Großer Schock ohne MIS
Nordisch						
DK	22,1	22,11	22,41	24,08	24,1	24,9
SE	24,77	25,11	25,6	25,82	26,27	26,85
FI	24,63	25,37	25,53	25,68	26,42	26,69
Mittelwert	23,83	24,2	24,51	25,19	25,6	26,15
Postsozialistisch						
CZ	21,75	21,97	22,55	21,86	22,13	22,82
SK	21,87	22,06	22,92	22,19	22,43	23,36
SI	22,68	22,92	23,08	23,79	24,17	24,41
HU	29,74	29,89	30,68	30,1	30,26	31,16
HR	29,56	29,67	29,81	29,98	30,12	30,27
BG	38,86	38,93	38,91	39,46	39,54	39,57
RO	31,37	31,43	31,65	31,58	31,66	31,93
PL	27,82	27,98	28,53	27,95	28,13	28,69
EE	26,33	26,57	26,94	26,81	27,12	27,6
LT	31,3	32,44	34,71	31,71	32,92	35,21
LV	33,58	33,89	34,21	33,78	34,11	34,48
Mittelwert	28,62	28,89	29,45	29,02	29,33	29,95
Kontinental						
FR	28,7	28,75	29,46	29,69	29,76	30,67
DE	25,62	25,67	26,19	26,87	26,96	27,62
NL	25,1	25,3	25,89	26,54	26,79	27,47
AT	25,33	25,81	26,16	26,83	27,61	28,29
BE	22,68	22,67	22,78	23,2	23,19	23,32
LU	25,63	25,77	25,97	27,6	27,91	28,47
Mittelwert	25,51	25,66	26,08	26,79	27,04	27,64
Südlich						
PT	32,52	32,66	33,15	33,49	33,69	34,4
ES	31,36	31,4	32,26	32,8	32,85	33,84
IT	30,46	30,55	31	31,43	31,55	32,1
MT	26,7	26,7	27,11	27,67	27,7	28,23
CY	31,09	31,32	31,7	33,15	33,58	34,24
EL	30,28	30,51	31,12	31,55	31,87	32,67
Mittelwert	30,4	30,52	31,06	31,68	31,87	32,58
Liberal						
IE	29,88	30,23	30,47	31,82	32,4	32,72
UK	30,4	30,51	31,08	35,11	35,3	36,19
Mittelwert	30,14	30,37	30,78	33,47	33,85	34,46
Mittelwert	27,93	28,15	28,64	29,02	29,31	29,93

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von EUROMOD-Simulationen.

6.3.4 Auswirkungen auf die Integration in den Arbeitsmarkt

Um die Rolle der MIS für die Integration in den Arbeitsmarkt zu untersuchen, berechnen wir die Partizipationssteuersätze (PTR) für jeden Mitgliedstaat. Die PTR kann als der Anteil des zusätzlichen Einkommens interpretiert werden, der aufgrund höherer Steuern und Sozialversicherungsbeiträge sowie geringerer Sozialleistungen beim Übergang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung verloren geht. Formal ist die Partizipationssteuerquote wie folgt definiert:

$$PTR_i = 1 - \frac{Y_h^W - Y_h^U}{E_i}$$

Dabei stellt E_i das Bruttoerwerbseinkommen der erwerbstätigen Person i dar, Y_h^W das verfügbare Haushaltseinkommen bei Erwerbstätigkeit und Y_h^U das verfügbare Haushaltseinkommen, wenn die Person i arbeitslos ist. Die Analyse wird auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit, auf Haushalte mit höchstens zwei Personen, die Erwerbseinkommen erzielen, und auf Personen zwischen 18 und 65 Jahren beschränkt.

Im Allgemeinen können die PTR als kurz- und langfristige PTR berechnet werden. Wir konzentrieren uns auf langfristige PTRs (bei denen der Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung größtenteils ausgelaufen ist), da die Auswirkungen von Mindestsicherungsregelungen auf die Anreize am extensiven Rand, überhaupt eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, untersucht werden sollen²⁵.

In Anlehnung an Jara et al. (2020) führen wir Simulationen für Situationen durch, in denen Personen erwerbstätig und arbeitslos sind. Die PTR wird berechnet, indem Personen, die derzeit erwerbstätig sind, fiktiv in die Arbeitslosigkeit versetzt werden. Dabei wird das Arbeitseinkommen auf Null gesetzt, das Arbeitseinkommen eines potenziellen Zweitverdienenden im Haushalt jedoch konstant gehalten. Schließlich wird das neue verfügbare Einkommen des Haushalts simuliert. Wir wiederholen dieses Verfahren auch für Zweitverdienende, indem wir hier das Arbeitseinkommen auf Null setzen, während es für den Erstverdienenden konstant bleibt. Dieser Ansatz wird aus zwei Gründen verfolgt: Erstens ist dieses Szenario realistischer im Vergleich zu einem Szenario, bei dem beide Haushaltsverdiener arbeitslos werden. Konstruktionsbedingt würde dann die PTR unterschätzt, da Y_h^U erheblich niedriger sein würde. Zweitens erfassen wir durch den Übergang von derzeit erwerbstätigen Personen in die Arbeitslosigkeit und die Simulation ihrer Arbeitsanreize einen größeren Teil der Erwerbsbevölkerung, als wenn nur die Arbeitsanreize für die derzeit Arbeitslosen simuliert würden. Bei dem letztgenannten Ansatz, bei dem die Übergänge in die Beschäftigung für die derzeit Arbeitslosen simuliert werden, wären starke Annahmen über ihre Löhne und Arbeitsstunden zu treffen. Diese Informationen sind für die Erwerbstätigen, für die die Beteiligungssteuersätze berechnet werden, ohne weiteres verfügbar; es müssen also keine Annahmen getroffen werden, die unsere Ergebnisse in die eine oder andere Richtung verzerren könnten.

Wir setzen nicht nur den Verdienst auf Null, sondern nehmen auch weitere Anpassungen an den Daten vor, da sich die Analyse auf die Arbeitsanreize konzentrieren soll, die sich aus den MIS-Systemen ergeben. Insbesondere werden die geleisteten Arbeitsstunden und die Monate in Beschäftigung auf Null gesetzt, so dass die Simulation einer Situation der Langzeitarbeitslosigkeit ähnelt.

Tabelle 6.6 zeigt die Mittel- und Medianwerte der langfristigen PTR für die EU-Mitgliedstaaten und das Vereinigte Königreich. Die langfristigen PTRs reichen von 52 Prozent in Dänemark bis 19 Prozent in Polen. Im Gegensatz zu den anderen Dimensionen der sozialen Resilienz sind die Unterschiede bei den langfristigen PTRs zwischen den einzelnen Wohlfahrtsstaaten nicht so stark ausgeprägt. Allerdings beobachten wir relativ hohe PTR in Ländern des kontinentalen (Mittelwert von 40 Prozent), liberalen (Mittelwert von 38 Prozent) und nordischen Typs (Mittelwert von 41 Prozent) und relativ geringe PTR in südeuropäischen (Mittelwert von 30 Prozent) und postsozialistischen Ländern

²⁵ In Anlehnung an Jara et al. (2020) beschränken wir die einzelnen PTRs auf einen Wert zwischen 0 und 150 Prozent.

(Mittelwert von 30 Prozent), wobei letztere durch erhebliche Unterschiede innerhalb der Gruppen gekennzeichnet sind. Höhere Quoten werden in der Regel als Hinweis auf geringe Anreize zur Aufnahme einer Arbeit interpretiert. Der Grund dafür ist, dass ein höherer Anteil des Bruttobeschäftigungseinkommens wegbesteuert wird und ein höherer Anteil der Sozialleistungen verloren geht.

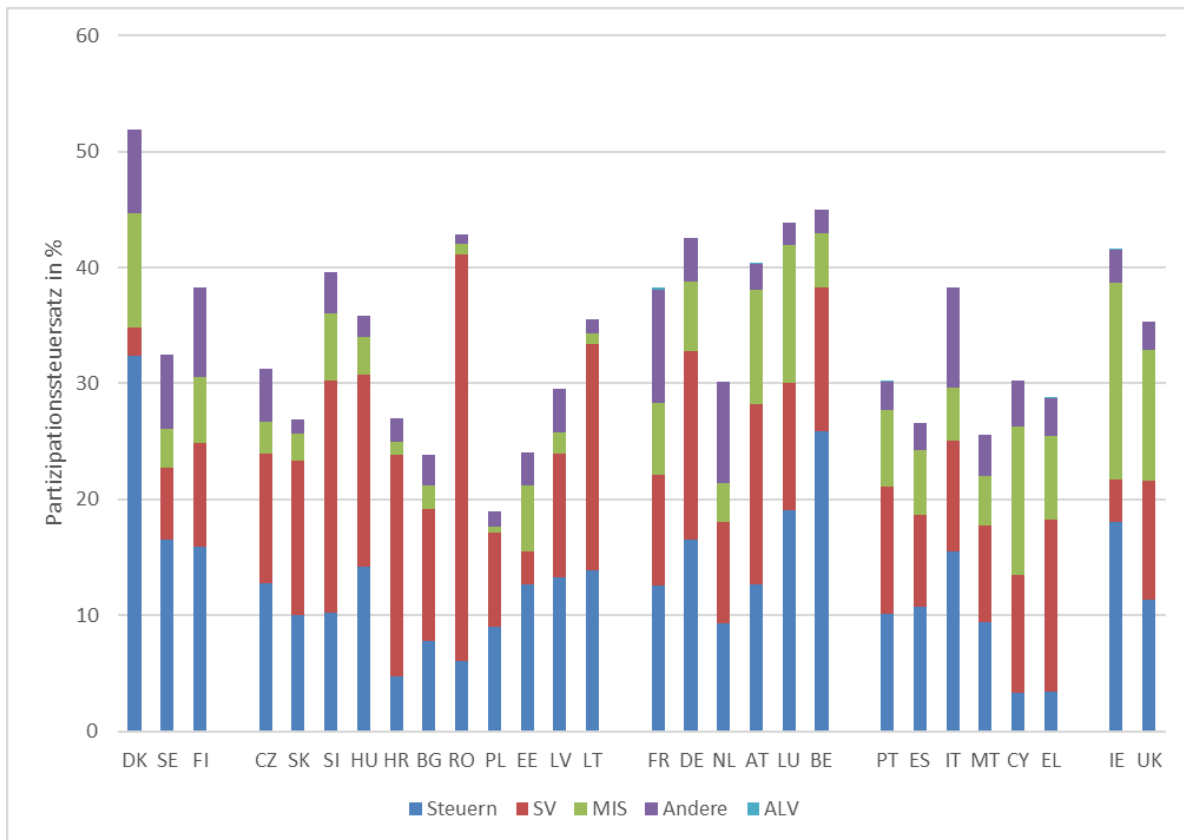
Die Anreize der verschiedenen Elemente des Steuer- und Transfersystems – und hier insbesondere die Arbeitsanreize, die sich aus den Mindestsicherungssystemen ergeben – können durch die Zerlegung der langfristigen PTR untersucht werden. Abbildung 6.6 zeigt die Zerlegung in die Auswirkungen von Steuern, Sozialversicherungsbeiträgen (SV), Arbeitslosenversicherungsleistungen (ALV), MIS und anderen Leistungen wie Familien- oder Wohngeld.

Tabelle 6.6 Langfristige Partizipationssteuersätze in den EU-Mitgliedstaaten in %

Land	Mittelwert	Median
Nordisch		
DK	51,88	46,25
SE	32,52	27,46
FI	38,25	34,9
<i>Mittelwert</i>	<i>40,88</i>	<i>36,2</i>
Postsozialistisch		
CZ	31,29	30,69
SK	26,85	27,25
SI	39,61	36,29
HU	35,81	34,5
HR	26,97	24,85
BG	23,83	22,4
RO	42,82	41,5
PL	18,91	24,59
EE	24,07	20,59
LV	29,53	28,22
LT	35,56	36,51
<i>Mittelwert</i>	<i>30,48</i>	<i>29,76</i>
Kontinental		
FR	38,28	34,5
DE	42,57	41,2
NL	30,17	28,71
AT	40,32	37,1
LU	43,89	43,59
BE	44,99	46,25
<i>Mittelwert</i>	<i>40,04</i>	<i>38,56</i>
Südlich		
PT	30,22	27,44
ES	26,55	23,1
IT	38,25	32,27
MT	25,58	22,51
CY	30,29	23,71
EL	28,73	25,66
<i>Mittelwert</i>	<i>29,94</i>	<i>25,78</i>
Liberal		
IE	41,52	42,44
UK	35,3	31,91
<i>Mittelwert</i>	<i>38,41</i>	<i>37,18</i>
Mittelwert	34,09	32,01
Median	33,91	31,3

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von EUROMOD-Simulationen.

Abbildung 6.6 Dekomposition der langfristigen Partizipationssteuersätze in den EU-Mitgliedstaaten



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von EUROMOD-Simulationen.

Die Dekomposition zeigt, dass Steuern und Sozialversicherungsbeiträge die wichtigsten Komponenten der PTR sind. Der Effekt der Zahlung höherer Steuern bei Arbeitsaufnahme ist in Dänemark und Belgien besonders ausgeprägt, während Rumänien bei den Sozialversicherungsbeiträgen sowohl in absoluten als auch in relativen Zahlen hervorsteicht. Wie erwartet ist die Rolle der Leistungen der Arbeitslosenversicherung in allen Ländern vernachlässigbar und meist gleich Null, da wir uns auf lang- und nicht auf kurzfristige PTR konzentrieren. Lediglich in Belgien, Frankreich und Portugal, wo der Bezug von Leistungen der Arbeitslosenversicherung potenziell sehr lange dauern kann, wird eine geringe anreizmindernde Wirkung des Bezugs von Leistungen der Arbeitslosenversicherung beobachtet. Es sei nochmals darauf hingewiesen, dass wir einige Elemente der Leistungen für Arbeitslosen als MIS interpretieren, insbesondere beitragsunabhängige Leistungen für Langzeitarbeitslose wie in Finnland oder Deutschland, in letzterem zählen wir beispielsweise „Arbeitslosengeld II“ zu MIS.

Die Rolle von Mindestsicherungsregelungen für Arbeitsanreize am extensiven Rand unterscheidet sich sowohl zwischen als auch innerhalb von Wohlfahrtsstaatsclustern, wenngleich die allgemeinen Muster nicht so ausgeprägt sind wie im Falle der anderen Dimensionen der Krisenresilienz. In den postsozialistischen Ländern erklären Mindestsicherungsregelungen mit durchschnittlich 2,5 Prozentpunkten (8 Prozent des gesamten Partizipationssteuersatzes) nur einen relativ geringen Teil des Partizipationssteuersatzes. Ausnahmen sind Slowenien und Estland. Diese Ergebnisse decken sich mit der Analyse der Stabilisierungsdimension, bei der wir relativ geringe Auswirkungen von Mindestsicherungsregelungen auf die Stabilisierung der Einkommen in Krisenzeiten in den postsozialistischen Ländern festgestellt haben. In der Logik der PTR bedeutet dies, dass die Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit aufgrund einer niedrigen Leistungsentzugsquote gering sind.

Auf der anderen Seite des Spektrums stehen die liberalen Wohlfahrtsstaaten, in denen der Entzug von MIS im Durchschnitt mehr als ein Drittel des gesamten Partizipationssteuersatzes ausmacht, ihr Beitrag ist somit ebenso gewichtig wie derjenige der Steuern.

Sowohl in Irland als auch im Vereinigten Königreich spielen die Leistungen der Arbeitslosenversicherung nur eine geringe Rolle im Steuer- und Transfersystem, wie die Analyse der Stabilisierungsdimension gezeigt hat. In diesen Ländern wird die Leistungslast größtenteils an die MIS-Systeme weitergegeben. In den Ländern Südeuropas (durchschnittlich 23 % des Erwerbssteuersatzes) und Kontinentaleuropas (durchschnittlich 17 % des Erwerbssteuersatzes) spielen MIS-Systeme ebenfalls eine wichtige Rolle für die Arbeitsanreize am extensiven Rand, obwohl ihre Wirkung im Vergleich zu Steuern oder Sozialversicherungsbeiträgen geringer ist. Darüber hinaus ist die Variation innerhalb der Gruppen in Bezug auf die MIS-PTR relativ groß und reicht von 12 Prozent (Italien) bis 43 Prozent (Zypern) der gesamten PTR in südeuropäischen Ländern und von 10 Prozent (Belgien) bis 27 Prozent (Luxemburg) in kontinentaleuropäischen Ländern. In der Gruppe der nordischen Wohlfahrtsstaaten macht die MIS-PTR 15 Prozent der gesamten PTR aus, wobei die MIS-PTR größer ist als die der Sozialversicherungsbeiträge.

Im Hinblick auf Transfers, die weder zur Arbeitslosenversicherung noch zu MIS gehören, sind in einigen Ländern, z. B. in Frankreich, den Niederlanden oder Italien, recht hohe Beiträge zu beobachten. Wir interpretieren diese Werte so, dass sie auf Wechselwirkungen von beispielsweise Familien- oder Wohngeld mit Sozial- oder Arbeitslosenleistungen zurückzuführen sind.

Es ist zu betonen, dass hohe (niedrige) PTR nicht unbedingt bedeuten, dass die Arbeitsanreize niedrig (hoch) sind. Unsere Analyse der PTR berücksichtigt nicht die Aktivierungsmaßnahmen, die in diesem Zusammenhang eine entscheidende Rolle spielen und in den Fallstudien eingehender analysiert werden. Die PTR erfassen vielmehr reine monetäre Anreize zur Arbeitsaufnahme, nicht aber andere Instrumente zur Förderung der Arbeitsmarktintegration, insbesondere Aktivierungsmaßnahmen wie Umschulungen oder Weiterbildungsmaßnahmen.

6.4 Fazit

Die Ergebnisse aus der Simulation makroökonomischer Schocks, die die europäischen Arbeitsmärkte treffen, deuten darauf hin, dass das Steuer- und Transfersystem – insbesondere Leistungen der Arbeitslosenversicherung und der Mindestsicherungssysteme – in Krisenzeiten in mehrfacher Hinsicht zur sozialen Resilienz beiträgt. Der jeweilige Beitrag der Mindestsicherung ist jedoch relativ gering, insbesondere im Vergleich zu anderen Komponenten des Steuer- und Transfersystems wie der Arbeitslosenversicherung.

Über die verschiedenen Wohlfahrtsstaats-Cluster hinweg lässt sich feststellen, dass Länder, die dem nordischen und dem kontinentalen Typus angehören, tendenziell widerstandsfähiger sind als die anderen Typen – ein Ergebnis, das die ursprünglichen Annahmen bestätigt. Dies hängt mit der Gestaltung der Sozialpolitik zusammen, wobei erstens ein stark entwickeltes Arbeitslosenversicherungssystem und zweitens MIS in Betracht kommen. Infolgedessen weisen diese beiden Ländergruppen typischerweise starke Einkommensstabilisierungskoeffizienten und eine geringere Auswirkung eines Schocks auf das Armutsrisiko auf. Dies gilt auch und insbesondere für Dänemark und Frankreich, die sehr starke Stabilisierungskapazitäten aufweisen und im folgenden Abschnitt eingehend untersucht werden. In den postsozialistischen Ländern, in Südeuropa und in den angelsächsischen Wohlfahrtsstaaten, zu denen jeweils Polen, Spanien und Irland – die Länder der anderen Fallstudien – gehören, schlagen sich Schocks stärker in Armutsrisiken und Einkommensverlusten nieder. In der angelsächsischen Gruppe ist die MIS von größerer Bedeutung als in den anderen Clustern, wodurch insgesamt eine mittlere Einkommensstabilisierung erreicht wird. Der Anstieg der Ungleichheit, gemessen am Gini-Koeffizienten, ist relativ moderat, ebenso wie der Beitrag der MIS zur Abfederung dieses Anstiegs in Krisenzeiten. Eine Ausnahme hierbei bildet die

angelsächsische Gruppe. Die Ergebnisse für die angelsächsische Gruppe stützen eine der Hypothesen in Kapitel 3.2, dass in Fällen, in denen vorgelagerte Systeme wie die Arbeitslosenversicherung nicht ausreichend funktionieren, die MIS in Krisenzeiten zu einer stärkeren Widerstandsfähigkeit beitragen.

Die Analyse der Dimension der Arbeitsmarktintegration auf der Grundlage der Berechnung von Partizipationssteuersätzen zeigt, dass der Beitrag der MIS zu den Arbeitsanreizen am extensiven Rand zwischen den einzelnen Ländern und Wohlfahrtsstaatstypen stark variiert. Während die Negativanreize zur Arbeitsaufnahme durch den Entzug von MIS in den postsozialistischen Ländern gering sind, beobachten wir in den nordischen, kontinentalen und vor allem angelsächsischen Wohlfahrtsstaaten hohe Beiträge von MIS zu den Beteiligungssteuerquoten. Es ist wichtig anzumerken, dass es in der Literatur keinen Konsens darüber gibt, ab welchem Niveau eine PTR als „zu hoch“²⁶ oder nachteilig für Arbeitsanreize definiert wird. Zu beachten ist auch, dass sich unsere Analyse auf langfristige und nicht auf kurzfristige PTRs konzentriert, da das Ziel darin bestand, die Arbeitsanreize zu analysieren, die sich aus den MIS-Systemen ergeben. Wichtig ist, dass die PTR nur monetäre Anreize zur Aufnahme einer Arbeit erfasst. Andere Instrumente, die von den PTR nicht erfasst werden, insbesondere Aktivierungsmaßnahmen, könnten für die Förderung der Beschäftigung bedeutsamer sein. Darüber hinaus könnte es zu Zielkonflikten zwischen den PTR als Indikator für Arbeitsanreize und den anderen hier untersuchten Maßstäben für soziale Widerstandsfähigkeit kommen. Selbst wenn man zustimmt, dass eine Senkung der PTR sich günstig auf die Arbeitsanreize auswirkt, würde dies auf Kosten einer geringeren Fähigkeit gehen, die Haushaltseinkommen zu stabilisieren und Armut und soziale Ausgrenzung im Falle von Arbeitslosigkeit zu verhindern.

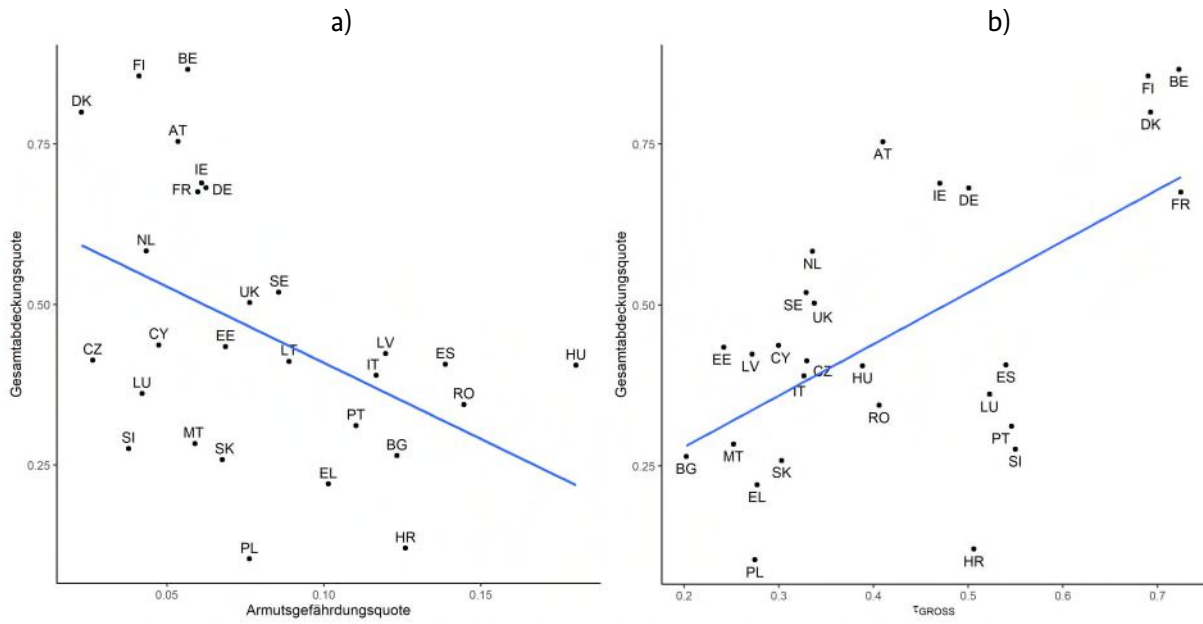
Abschließend kehren wir zu der Frage zurück, inwieweit die in Abschnitt 6.3 untersuchten Schlüsselindikatoren sozialer Resilienz mit den zu Beginn dieses Kapitels diskutierten Abdeckungsquoten übereinstimmen (vgl. Abbildung 6.1). Abbildung 6.7 zeigt die Beziehung zwischen den Gesamtabdeckungsquote (MIS + ALV) einerseits und der AROP-Quote (vgl. Abschnitt 6.3.1) und dem Einkommensstabilisierungskoeffizienten (vgl. Abschnitt 6.3.2) auf der anderen Seite. In Panel (a) dokumentieren wir eine starke negative Korrelation zwischen den Abdeckungsquoten und den AROP-Quoten, während Panel (b) zeigt, dass Abdeckungsquoten und Einkommensstabilisierungskoeffizienten positiv korreliert sind (Variante 2 des großen Schocks)²⁷. Diese Ergebnisse veranschaulichen, dass höhere Abdeckungsquoten mit einer verbesserten sozialen Widerstandsfähigkeit einhergehen. Eine politische Schlussfolgerung, die aus diesen Ergebnissen gezogen werden kann, ist, dass Armut und soziale Ausgrenzung sowie die Einkommensstabilisierung im Falle makroökonomischer Schocks durch eine Lockerung der Anspruchsvoraussetzungen für die Arbeitslosenversicherung und die MIS-Systeme angegangen werden können.

Um die komplexe Funktionsweise der verschiedenen institutionellen Arrangements – einschließlich des umfassenderen Aufbaus der vorgelagerten Systeme – aufzuzeigen, werden im folgenden Abschnitt fünf ausgewählte Länder, die zu den verschiedenen Wohlfahrtsstaat-Clustern gehören, in qualitativen Fallstudien umfangreicher untersucht. Dies ermöglicht unter anderem auch eine genauere Einordnung der Veränderungen von Qualität und den politischen Reformen der einzelnen Steuer- und Transfersysteme im Laufe der Zeit.

²⁶ Siehe Jara et al. (2020) für eine Diskussion.

²⁷ Ein ähnlicher, aber weniger ausgeprägter Zusammenhang ist beim Vergleich von Erfassungsquoten und Gini-Koeffizienten zu erkennen. Dies lässt sich dadurch erklären, dass der Gini-Koeffizient empfindlicher auf Veränderungen in der Mitte der Einkommensverteilung reagiert, während die Deckungsraten der Arbeitslosenversicherung und der MIS-Systeme größere Auswirkungen auf das untere Ende der Einkommensverteilung haben.

Abbildung 6.7 Korrelation zwischen a) Gesamtdeckungsquoten und AROP-Raten und b) Gesamtdeckungsquoten und Einkommensstabilisierungskoeffizienten



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von EUROMOD-Simulationen.

7. Länderfallstudien

Wichtigste Ergebnisse:

Fallstudien können zeigen, wie Länder, die für fünf verschiedene Wohlfahrtsstaatstypen stehen, auf die seit Mitte der 2000er Jahre erlebten Krisenzeiten reagiert haben. Sie können die komplexen Beziehungen zwischen vorgelagerten Schutzinstitutionen und MIS erhellen. Darüber hinaus sind sie besonders geeignet, um institutionelle Reformen im Detail zu verfolgen.

In einer vergleichenden Betrachtung lassen sich zwar die unterschiedlichen Merkmale der verschiedenen Wohlfahrtsstaatsmodelle weiterhin erkennen. Die in die Auswahl einbezogenen Länder haben jedoch als Reaktion auf die Krisenerfahrungen im untersuchten Zeitraum beträchtliche Reformen durchgeführt, die die Sozialpolitik und die Arbeitsmarktregelungen verändern. Man kann erkennen, dass innerhalb des gegebenen institutionellen Erbes der Wohlfahrtsmodelle wichtige Schritte in Richtung einer stärker aktivierungsorientierten Sozialpolitik unternommen wurden. Dort, wo sie existierten, wurden Dualismen auf dem Arbeitsmarkt und im Wohlfahrtsstaat angegangen, obwohl die nationalen Unterschiede immer noch erheblich sind.

Der kontinentaleuropäische Wohlfahrtsstaat in Frankreich konnte während des gesamten Zeitraums eine starke Einkommensstabilisierung und Armutsvermeidung gewährleisten. Dies wurde trotz langfristiger Probleme mit hoher Arbeitslosigkeit und einem geteilten Arbeitsmarkt erreicht. Die Dualismen auf dem Arbeitsmarkt und in der Sozialpolitik wurden immer wieder thematisiert, aber nicht vollständig gelöst, was mit der Schaffung einer starken MIS einschließlich der Leistungen für Erwerbstätige einher ging. Die Überwindung grundlegender Unterschiede in der Beschäftigung und die Umsetzung wirksamerer Eingliederungsmaßnahmen sind jedoch nach wie vor ein offenes Problem.

Spanien sah sich 2008/09 mit einem massiven wirtschaftlichen Schock konfrontiert, der nur zum Teil durch die Stabilisierungsmechanismen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung und der begrenzten regionalen MIS aufgefangen werden konnte. Dies führte zu einer dauerhaften Verschlechterung der Situation und zu einer tiefen Haushaltskrise. In der anschließenden Sparphase wurden Schritte unternommen, um die starken Arbeitsmarktdualismen abzubauen – vor allem durch die Deregulierung des Kündigungsschutzes – und den Sozialschutz zu stärken. Am wichtigsten ist die Einführung einer nationalen MIS im Jahr 2020, mit der das institutionelle Arrangement in Richtung eines universelleren Systems umgestaltet wird.

Dänemark bot ursprünglich eine großzügige Einkommensunterstützung, vor allem in Form von Arbeitslosenunterstützung, aber auch von MIS und umfassender aktiver Arbeitsmarktpolitik. Das Land war stark von den Arbeitsplatzverlusten nach 2008 betroffen, die eine Reihe sparorientierter Maßnahmen auslösten, die zu Leistungskürzungen, strengerer Aktivierung und geringeren Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik führten. In diesem Sinne wich es bis zu einem gewissen Grad vom Erbe des nordischen Wohlfahrtsstaates ab, weist aber immer noch eine recht günstige Gesamtleistungsfähigkeit bei den wichtigsten Ergebnissen auf. Das MIS ist im Laufe der Zeit etwas stärker fragmentiert worden, wobei Jüngere und Migranten unterschiedlich behandelt werden.

Polen hat während des Beobachtungszeitraums einen wirtschaftlichen Aufholprozess vollzogen. Das Land war von der Krise 2008 weit weniger betroffen und konnte seine fiskalischen Kapazitäten nutzen, um die Sozialpolitik, insbesondere im Bereich der Familienförderung, auszubauen. Darüber hinaus ist das Land einige seiner tiefgreifenden Arbeitsmarktdualismen angegangen. Wie aus der Perspektive des Wohlfahrtsregimes zu erwarten war, bleiben jedoch die Großzügigkeit der Leistungen und die Abdeckung hinter den anderen Fällen zurück.

Zur Bewältigung der Finanzkrise, die das Land am stärksten traf, musste sich Irland massiv auf seine mittleren Stabilisierungskapazitäten verlassen, die der MIS-zentrierte Wohlfahrtsstaat bieten konnte. Die fiskalischen Spannungen der frühen 2010er Jahre lösten eine Welle von sparorientierten Reformen bei den Sozialleistungen und der traditionellen aktiven Arbeitsmarktpolitik aus. Dies ebnete auch den Weg für den recht späten Einstieg in Aktivierungsmaßnahmen, ebenfalls mit dem Ziel, die Sozialausgaben und die geringe Arbeitsintensität in der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zu senken.

Dieser Abschnitt nimmt für fünf exemplarische Staaten (Frankreich, Spanien, Dänemark, Polen und Irland), die verschiedene Wohlfahrtsstaatstypen repräsentieren, eine Bewertung hinsichtlich ihrer institutionellen Regelungen, Reformen und ihrer Performanz im Verlauf von wirtschaftlichen Schocks in den 2000er Jahren vor. Anhand der deskriptiven Analysen (Abschnitt 4.1 und 4.2), der Regressionsergebnisse (Abschnitt 5.2) und Simulationen (Abschnitt 6) hat sich gezeigt, dass es relevante Unterschiede zwischen den Wohlfahrtsstaat-Clustern (wie auch innerhalb der Cluster) gibt, die ohne einen genaueren Blick auf die nationalen Systeme und ihre Entwicklung im Laufe der Zeit als Reaktion auf die Krisenerfahrungen und die damit verbundenen Reformen kaum interpretiert werden können. Daher besteht das Hauptziel der Fallstudien darin, die institutionellen Details zu untersuchen, die die Stabilisierung und Widerstandsfähigkeit beeinflussen, und festzustellen, ob Krisenerfahrungen zu institutionellen Veränderungen geführt haben, die möglicherweise größere Auswirkungen auf die Grundstrukturen dieser Regelungen hatten oder nicht.

7.1 Umsetzung der Fallstudien

Die Länderfallstudien stützen sich auf drei Arten von Informationen. In einem ersten Schritt wurde eine umfassende Dokumentenanalyse mittels Desk Research durchgeführt. Diese konzentrierte sich auf

- Beschreibungen der bestehenden institutionellen und rechtlichen Struktur der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit und insbesondere der Mindestsicherungssysteme, einschließlich Informationen über die Einzelheiten der Regelungen in Informationssystemen wie MISSOC, sowie über die Veränderungen in den Systemen während des Untersuchungszeitraums;
- verfügbare Evaluierungsberichte und akademische Forschungsarbeiten über die Wirksamkeit und Effizienz der nationalen Sozialschutzsysteme insgesamt und ihrer einzelnen Komponenten sowie über wesentliche Änderungen und Reformen der Schutzsysteme;
- bestehende Länderfallstudien und internationale Vergleichsstudien über Systeme der sozialen Sicherheit und Mindestsicherung, die die ausgewählten Fallstudienländer abdecken.

In diesem ersten Schritt wurden Statistiken und andere quantitativ ausgerichtete Informationen einbezogen, die sich als Indikatoren für die Gestaltung und Leistung der Systeme der sozialen Sicherheit und insbesondere der MIS-Systeme eignen. Wann immer verfügbar, wurden bevorzugt Zeitreiheninformationen über den Untersuchungszeitraum herangezogen, die eine Bewertung der Veränderungen in den nationalen Systemen oder der Leistung der Systeme unter verschiedenen wirtschaftlichen Bedingungen ermöglichen. In vielen Dimensionen lieferten die aus EU-SILC abgeleiteten Indikatoren sowie die oben genannten Ergebnisse der EUROMOD-Simulation wichtige Bezugspunkte für die Interpretation der Länderfälle. Bei den institutionellen Indikatoren wurde auf standardisierte, vergleichbare Indikatoren wie die OECD-Indikatoren zum Arbeitsmarktregulierung oder die Nettoersatzquoten bei Arbeitslosigkeit zurückgegriffen. In dieser Hinsicht beziehen sich die Fallstudien auf die große Anzahl von Zeitreihen für entsprechende Indikatoren, die über die Länder

hinweg konsistent vergleichbar sind, wie im deskriptiven Teil gezeigt und für die multivariate Analyse verwendet wurde.

Die auf diese Weise gewonnenen Informationen reichten jedoch nicht aus, um ein hinreichend differenziertes Bild von der Situation und den Entwicklungen der nationalen Regelungen zu gewinnen, insbesondere im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit in Krisenzeiten oder während und nach Reformepisoden. So lassen sich beispielsweise der Umgang mit formalen Aktivierungsanforderungen in der Verwaltungspraxis oder die Motivationen für die Inangriffnahme von Reformen und deren Folgen allein auf der Basis der Dokumenten- und Datenanalyse nicht vollständig oder inkonsistent klären. Aus diesem Grund wurden im Rahmen der Studie 25 halbstrukturierte Interviews mit Länderexpertinnen und -experten durchgeführt. Die durch Desk Research gewonnenen Informationen wurden zur Erstellung des Interviewleitfadens für die Interviews genutzt. Aus Gründen der Vertraulichkeit werden die Erkenntnisse aus den Experteninterviews in den Haupttext integriert, ohne sie oder die befragten Personen direkt zu erwähnen.²⁸

7.2 Struktur der Fallstudien

Um die Forschungsfragen dieser Studie systematisch beantworten zu können, benötigen die Fallstudien ein einheitliches Analyse- und Bewertungsraster, das eine Vergleichbarkeit gewährleistet. In diesem Raster werden vier Dimensionen als wesentlich für die Bewertung der Leistung von nationalen sozialen Mindestsicherungssystemen im Allgemeinen und insbesondere in Krisenzeiten angesehen:

- allgemeine Kontextbedingungen,
- institutionelle Strukturen,
- Verwaltungspraxis,
- Leistung und Zielerreichung.

Hinsichtlich der nationalen Rahmenbedingungen für die Mindestsicherung wurden zunächst die Grundzüge der wirtschaftlichen Entwicklung im ausgewählten Betrachtungszeitraum erhoben, um wirtschaftliche Schwächephasen und insbesondere krisenbedingte Veränderungen zu identifizieren, die sich auf den Bedarf an verlässlichen Mindestsicherungsleistungen ausgewirkt haben und Reformbedarf aufzeigen bzw. Anpassungen in der Sozialpolitik bewirken könnten.

Zweitens wird die Entwicklung der Regulierung des Arbeitsmarktes sowie die Ausbreitung verschiedener Beschäftigungsformen mit unterschiedlichem Zugang zur Arbeitslosenversicherung – also dem wichtigsten der sozialen Mindestsicherung vorgelagerten System – berücksichtigt. Eine besondere Rolle spielen dabei die Voraussetzungen für den Erwerb von Ansprüchen auf Arbeitslosengeld, z.B. in Abhängigkeit von der Art des Arbeitsvertrages, Mindestbeschäftigungszeiten oder Verdienstuntergrenzen, sowie Leistungen zum Ausgleich von Einkommensverlusten bei Kurzarbeit. Auf die Details der vorgelagerten Systeme wird insoweit eingegangen, als sie für das Verständnis der Funktions- und Leistungsfähigkeit der sozialen Grundsicherung, insbesondere in wirtschaftlichen Krisenzeiten, wichtig sind.

²⁸ Insgesamt wurden 25 Interviews in den fünf Ländern durchgeführt, an denen Expertinnen und Experten aus der universitären Forschung und von unabhängigen Forschungsinstituten ebenso beteiligt waren wie Expertinnen und Experten aus Ministerien oder regierungsnahen Denkfabriken. Die meisten Interviews wurden online über Zoom geführt, einige per E-Mail. In einigen Fällen wurde dem Forschungsteam zusätzliches Material aus nationalen Quellen zur Verfügung gestellt. Im Einzelfall wurden noch offene Fragen im Anschluss an das Interview per E-Mail geklärt.

In Bezug auf die institutionellen Strukturen der Mindestsicherung werden deren Ziele, Verortung und Umfang im Gefüge des jeweiligen nationalen Wohlfahrtsstaates analysiert, wofür zum Teil auch international vergleichbare quantitative Indikatoren zur Verfügung stehen. Im Einzelnen wird Folgendes abgebildet:

- die Zugangskriterien, insbesondere die Eingrenzung des Kreises der Begünstigten;
- die Ausgestaltung der Geldleistungen der sozialen Mindestsicherung und der ergänzenden Geldleistungen;
- der Grad der Einkommenssicherheit oder der Armutsbekämpfung, differenziert nach Haushaltstypen (insbesondere Alleinstehende, Alleinerziehende, Paarhaushalte und Familien) und Lebenssituationen;
- die Mechanismen zur Festlegung und Anpassung der Höhe der Leistungen;
- die Aktivierungsanforderungen, wie z. B. die Konditionalität des Leistungsbezugs im Hinblick auf die Arbeitssuche oder die Teilnahme an aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen, aber auch der Einsatz von Arbeitsanreizen, insbesondere durch Leistungen bei Erwerbstätigkeit und Einkommensvergünstigungen;
- die Erreichbarkeit der für die Auszahlung der Transferleistungen zuständigen Verwaltung sowie die Qualität des begleitenden Angebots an unterstützenden sozialen oder aktivierenden arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen.

Darüber hinaus wurden, soweit möglich, Informationen darüber gesammelt, wie die Verwaltungspraxis der sozialen Mindestsicherung funktioniert, d. h. wie effektiv die zuständigen institutionellen Strukturen arbeiten und wie vorhandene Spielräume innerhalb der Rahmenbedingungen von den verantwortlichen Akteuren genutzt werden, wobei wir uns auch auf das in den Interviews geäußerte Expertenurteil stützen. In diesem Zusammenhang wurden die folgenden Punkte als besonders relevant erachtet:

- die Art und Intensität der Aktivierung in der Praxis;
- Ausgaben für Transferzahlungen und verschiedene begleitende Dienstleistungen zum Zwecke der Aktivierung; sowie
- die Entwicklung der Zahl und Struktur der Leistungsempfänger.

Wie oben deskriptiv gezeigt, lassen sich Leistung und Zielerreichung nationaler MIS-Systeme insbesondere daran messen, wie gut die Zielgruppen tatsächlich erreicht werden, d. h. an den Quoten der Inanspruchnahme bzw. Nichtinanspruchnahme von Leistungen durch die formal Anspruchsberechtigten. Neben Unterschieden in den Zugangswahrscheinlichkeiten kann auch eine nicht bedarfsgerechte Leistungshöhe das Erreichen der mit der Mindestsicherung verbundenen sozialen Ziele verhindern. Schutzlücken, die sich aus dem Zusammenspiel beider Faktoren ergeben, lassen sich anhand des Ausmaßes bestimmen, in dem die durchschnittliche Armutslücke (d. h. der Abstand des verfügbaren Einkommens von der Armutgefährdungsschwelle) oder die AROP-Quote durch das soziale Mindestsicherungssystem verringert wird, oder anhand des Ausmaßes, in dem das Schutzsystem zu einer Verringerung der Zahl der Haushalte oder Personen mit schwerwiegenden materiellen Entbehrungen beiträgt, die als Proxy für die absolute Armut interpretiert werden kann. Die Kombination verschiedener Armutsmaße ist wichtig, weil sie verschiedene Facetten der Leistung von sozialen Mindestsicherungssystemen aufzeigt, wie in Kapitel 4. Außerdem wurde eine dynamische Perspektive gewählt. Bei dieser Perspektive kann die Leistung eines Mindestsicherungssystems auf der Grundlage von Studien und Expertenmeinungen insbesondere daran gemessen werden, wie gut es den Bedürftigen gelingt, aus dem Leistungsbezug auszusteigen und ein Einkommen zu erzielen, das das Risiko von Armut oder absoluter Armut und sozialer Ausgrenzung überwindet.

Diese Studie über Krisenreaktionen von vorgelagerten und MIS-Systemen kann keine erschöpfende Beschreibung der komplexen und sich ständig verändernden rechtlichen Landschaft der Sozialschutzsysteme in den fünf Ländern liefern. Es war notwendig, den Schwerpunkt auf die Merkmale der sozialpolitischen Regelungen zu legen, die in der Literatur und während der Expertengespräche als am relevantesten für das Thema der Krisenreaktionen identifiziert wurden, was zwangsläufig selektiv ist.

7.3 Frankreich

Frankreich gilt als kontinentaleuropäischer Wohlfahrtsstaat mit einer starken Fähigkeit zur Einkommensstabilisierung bei Arbeitslosigkeitsschocks. Diese Feststellung wird durch unsere quantitative Analyse in Abschnitt 6 bestätigt und von der Literatur (Bargain et al., 2017) sowie von Experteneinschätzungen geteilt. Wie in Abschnitt 4.1 gezeigt wurde, war Frankreich Ende der 2000er Jahre zwar von einem relativ starken wirtschaftlichen Schock betroffen, doch führte dies nicht zu einer starken negativen Reaktion in Form von (zusätzlicher) Arbeitslosigkeit und einer signifikanten Verschlechterung der Armut- oder Ausgrenzungsrisiken.

Dieser Abschnitt befasst sich mit der Regulierung des französischen Arbeitsmarktes und dem komplexen Sozialschutzsystem, um die wichtigsten institutionellen Merkmale zu ermitteln, die dieses Ergebnis erklären können. In Übereinstimmung mit den Typologien von Wohlfahrtsstaaten und MIS erwarten wir eine herausragende Rolle von Arbeitslosenversicherung und MIS, aber auch von Fragmentierung, Dualismus und Deckungslücken in Frankreich als einem kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaat und Arbeitsmarkt, da diese Trennungen eines der Merkmale zur Identifizierung dieses Typs darstellen. Wie sich zeigt, ist ein Großteil der französischen Erfahrung auf beträchtliche Ausgaben für Unterstützungssysteme für Erwerbstätige und Nicht-Erwerbstätige zurückzuführen, die im Laufe der Zeit großzügiger und zugänglicher gemacht wurden. Nichtsdestotrotz gibt es trotz zahlreicher Reformschritte, die sich mit Fragen der Abdeckung und des Dualismus befassen, nach wie vor Probleme mit der Arbeitsmarktintegration und der Segmentierung des Arbeitsmarktes, die den Zugang zu stabilen und besser bezahlten Arbeitsplätzen für Arbeitsmarkteinsteiger und diejenigen, die aus den Leistungssystemen ausscheiden sollen, erschweren.

7.3.1 Phase 1 (vor 2008)

7.3.1.1 Wirtschaftliches Umfeld

Im Vorfeld der Großen Rezession hatte Frankreich lange Zeit ein stetiges BIP-Wachstum verzeichnet. Die relativ hohen Arbeitslosenzahlen (ca. 9 Prozent) waren kurz vor der Rezession rückläufig und erreichten ihren Tiefpunkt bei etwa 7 Prozent (Askenazy, 2018). Gegen Ende des 20. Jahrhunderts und zu Beginn des 21. Jahrhunderts tendierte die französische Arbeitsmarktpolitik dazu, ein dualisiertes System der Arbeit zu etablieren, bei dem die Beschäftigten im Kern des Arbeitsmarktes besseren Zugang zu Absicherung und Unterstützung haben als andere Gruppen (Caune und Theodoropoulos, 2018). Diese für kontinentaleuropäische Länder recht typische Trennlinie ist entscheidend für das Verständnis der Funktion der französischen politischen Reaktionen und nachfolgenden Reformen im hier untersuchten Zeitraum.

7.3.1.2 Arbeitsmarktregulierung und Arbeitslosenversicherung

In Frankreich gibt es seit langem einen dualisierten Arbeitsmarkt mit stark regulierten Arbeitsverhältnissen (siehe Abbildung 7.1 und Abbildung 7.2 unter Bezugnahme auf den OECD-Gesamtindex des Kündigungsschutzes und der Regulierung befristeter Verträge) und eine tiefe Kluft

zwischen unbefristeten und befristeten Verträgen. Dies legt ein starkes Gewicht auf nicht standardisierte Arbeitsformen, insbesondere in Bezug auf neue und eher kurze Zeitverträge mit begrenzten Übergangsmöglichkeiten zu unbefristeten Verträgen (Caune und Theodoropoulou, 2018; Palier und Thelen, 2010). Dennoch kam es bereits in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre zu einer allmählichen Schwächung des Kündigungsschutzes auch für Stammbeschäftigten mit unbefristeten Verträgen, z. B. mit dem 2008 eingeführten Grundsatz der „rupture mutuelle“ (einvernehmliche Kündigung) (Béthoux und Laroche, 2021; Eichhorst und Marx, 2021). Der Grundsatz des ausgehandelten Kündigungsschutzes wurde später, z. B. im Jahr 2013, erneut gestärkt. Darüber hinaus bot Frankreich im Laufe der Zeit einen besseren Zugang zur Arbeitslosenversicherung, aber auch eine größere Flexibilität für Arbeitgeber und zusätzliche Optionen für befristete Verträge.

Neben dem dualen Regulierungsmuster im Arbeitsrecht zeichnete sich Frankreich auch durch ein traditionell dualisiertes Modell der Arbeitslosenunterstützung und eine starke Abhängigkeit von subventionierten Formen der befristeten Beschäftigung im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus (Caune und Theodoropoulou, 2018; Clegg, 2011) und tut dies größtenteils auch weiterhin. Tatsächlich hatten die Leistungen bei Arbeitslosigkeit seit 1984 die Form eines formalen zweistufigen Systems, das (a) eine beitragsabhängige Arbeitslosenversicherung (die von den Sozialpartnern verwaltet wird) und (b) ein steuerfinanziertes Solidaritätssystem mit allgemeiner MIS und Arbeitslosenhilfe, wie unten beschrieben, kombiniert.

Was die französische Arbeitslosenversicherung ARE („aide au retour à l'emploi“) betrifft, so zeigen internationale Vergleiche relativ großzügige Leistungen mit einer recht hohen Obergrenze in diesem Zeitraum, so dass der Status von Hochverdienern recht gut abgesichert war und ist (siehe auch die recht hohen Nettolohnersatzraten der Arbeitslosenversicherung in Abbildung 7.5, Abbildung 7.6 und zusätzlich Abbildung 10.22 und Abbildung 10.23 im Anhang). Im Gegensatz zu vielen anderen europäischen Ländern basiert die Arbeitslosenversicherung in Frankreich auf Sozialpartnervereinbarungen, die alle zwei bis drei Jahre erneuert werden müssen und vom Staat formell genehmigt werden (Clegg, Heins und Rathgeb, 2022). Diese Vereinbarungen definieren die Parameter der Leistungen der Arbeitslosenversicherung im französischen System und die zu erhebenden Beiträge – alles innerhalb des gesetzlichen Rahmens. Experteninnen und Experten bezeichnen dieses System als recht prozyklisch, da es keine Ersparnisse aus Überschüssen bildet, sondern dazu neigt, die Beiträge in guten Zeiten zu senken, während es in und nach Rezessionen Defizite und Schulden aufbaut (siehe z. B. Cahuc, Carcillo und Landais, 2021).

Die Abdeckung der Sozialversicherung erwies sich in Frankreich im 20. Jahrhundert mit der Zunahme von atypischen Beschäftigungsverhältnissen in einem dualen Arbeitsmarkt als Problem. Der Anteil der Menschen, die in atypischen Beschäftigungsverhältnissen arbeiten, hat in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen, wofür die bestehenden Sozialversicherungssysteme nicht ausreichend gerüstet waren. Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen und solche mit geringeren Beiträgen zu den Sozialversicherungsfonds waren trotz ihrer Gefährdung tendenziell nicht abgesichert (Caune und Theodoropoulou, 2018). Wie angesichts des kontinentaleuropäischen institutionellen Erbes zu erwarten war, ist die begrenzte Deckung durch die Arbeitslosenversicherung ein langjähriges Problem, das zu nachfolgenden Reformen führte. So haben die Sozialpartner bereits 2008 eine neue Formel für das Verhältnis zwischen den Beitragszeiten in der Arbeitslosenversicherung und den Leistungsdauern ausgehandelt, die bis zu einer maximalen Leistungsdauer von 24 Monaten (36 Monate für über 50-Jährige) in einem Verhältnis von eins zu eins stehen sollen. Gleichzeitig wurde die Mindestzugehörigkeitsdauer (d. h. die erforderliche Beschäftigungszeit) auf nur vier Monate in einem 28-monatigen Bezugszeitraum reduziert. Nach Clegg et al. (2022) führte die „pseudo-aktuarielle“ Logik des Eins-zu-eins-Modells zu einer Umverteilung der Leistungsausgaben von Versicherten mit längerer Beitragsdauer zu denjenigen in instabileren Arbeitsverhältnissen. Dies kann als einer der

ersten Schritte gesehen werden, um die Arbeitslosenunterstützung in Frankreich weniger dualistisch, d. h. umfassender zu gestalten, indem Personen, die nicht in einem dauerhaften oder langfristigen Beschäftigungsverhältnis stehen, besser erfasst werden. Die Erleichterung des Zugangs zur Arbeitslosenversicherung für kurzfristig Beschäftigte verstärkte jedoch auch die Anreize für Arbeitgeber und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, ein solches Modell zu nutzen, wodurch die Dualisierung des Arbeitsmarktes indirekt vertieft wurde, wie Expertinnen und Experten feststellen.

In diesem Politikbereich wurde in Frankreich, insbesondere in den 2000er Jahren, im Einklang mit den Reformtrends in anderen Ländern ein zunehmender Schwerpunkt auf die Aktivierung von Arbeitslosen gelegt. Dazu gehörten personalisierte Integrationspläne („plan d'action personnalisé“) und ein Beschäftigungsbonus („prime pour l'emploi“). Die „prime pour l'emploi“, eine Steuergutschrift, sollte den Eintritt in den Arbeitsmarkt fördern, aber die Inanspruchnahme war aufgrund der Ausgestaltung dieses Programms als jährliche Steuergutschrift begrenzt. Beide Reformen wurden 2001 eingeführt und gingen mit strengeren Kriterien für eine angemessene Beschäftigung („offre raisonnable d'emploi“) einher (Caune und Theodoropoulou, 2018). In diesem Sinne kam es in den 2000er Jahren in Frankreich zu einer teilweisen Wende hin zu einer stärker aktivierungsorientierten Politik.

7.3.1.3 Mindestsicherungssysteme und Reformen

Im Einklang mit der Tradition des segmentierten kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaates stützte sich Frankreich (und tut dies immer noch) auf ein komplexes und fragmentiertes MIS-System mit einer speziellen Solidaritätsleistung als einer Art Arbeitslosenhilfe („allocation de solidarité spécifique“, ASS), und allgemeiner Sozialhilfe („revenu minimum d'insertion“, RMI), wobei letztere seit 1988 eingeführt und später reformiert wurde. Darüber hinaus gibt es verschiedene kategoriale Mindestsicherungsleistungen, was ganz in der Tradition der kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten steht.

Die ASS wurde 1984 eingeführt und blieb während des gesamten Zeitraums bestehen. ASS ist eine Arbeitslosenunterstützung, die auf individueller Ebene (nicht auf Haushaltsebene) auf ihre Bedürftigkeit geprüft wird und als Teil der „solidarischen“ Ebene der französischen Sozialpolitik steuerfinanziert ist. Sie steht ehemaligen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu, deren Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung erloschen ist. Sie setzt daher eine mindestens fünfjährige Beitrags- und Beschäftigungszeit voraus und hängt von der Verfügbarkeit für Arbeit ab, obwohl die Aktivierung von ASS-Empfängern nach Angaben von Expertinnen und Experten in der Praxis nie relevant war. ASS bietet eine pauschale Leistung für verlängerbare Zeiträume von sechs Monaten, die vom familiären Kontext abhängt und im Gegensatz zur französischen Arbeitslosenversicherung ARE nicht einkommensabhängig ist (siehe Eichhorst et al., 2020). Während des gesamten Zeitraums war die ASS weiterhin ein wichtiges Leistungssystem vor allem für ältere Langzeitarbeitslose. ASS-Empfänger erwerben weiterhin Rentenansprüche (im Gegensatz zu anderen MIS-Leistungsempfängern). Wie Expertinnen und Experten feststellen, gab es keine politische Initiative zur Abschaffung der ASS oder zur Stärkung der Aktivierungsseite der ASS.

Das RMI hingegen war das wichtigste MIS, das den meisten Personen im erwerbsfähigen Alter über 25 Jahren zur Verfügung stand; jüngere Personen erhielten es nur, wenn sie Kinder hatten. Dieses System bot Leistungen für Personen ohne Einkommen oder Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung. Im Vergleich zu den später eingeführten Systemen war das RMI ein eher restriktives letztes Sicherheitsnetz, da es eine Reihe von Bedingungen enthielt, nämlich die Verfügbarkeit für eine Arbeit innerhalb von drei Monaten nach der ersten Auszahlung, die Tatsache, dass man nicht erwerbstätig war, keine Schul- oder Berufsausbildung absolviert hatte und nicht in

einem gemeinsamen Haushalt mit einer Person lebte, die diese Bedingungen nicht erfüllte. RMA – eine überarbeitete Form von RMI, die ab 2004 eingeführt wurde – legte mehr Gewicht auf die Anforderungen der Arbeitssuche. In diesem Zeitraum wurde ein neues MIS-System – RSA („Revenu de solidarité active“) – zwei Jahre lang getestet. Das Mindestsicherungsmodell RSA sollte das bestehende RMI-System bis 2009 ersetzen und wird in Abschnitt 7.3.2 ausführlicher erörtert.

7.3.1.4 Ergebnisse

Trotz eines eher mittleren Niveaus der Gesamtbeschäftigungsquote, eines dualisierten Arbeitsmarktes und einer relativ hohen Arbeitslosigkeit zeigten die wichtigsten Ergebnisvariablen ein eher geringes Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung (siehe Abschnitt 4.1) in Frankreich zu Beginn unserer Beobachtung. Dieses recht günstige allgemeine Profil hat sich in den folgenden Zeiträumen gehalten. Dies deutet darauf hin, dass die Abfederungs- oder Umverteilungskapazitäten des französischen Wohlfahrtsstaates – insbesondere die Arbeitslosenversicherung und das MIS-System – recht stark waren (und sind), während die Integration in den Arbeitsmarkt (und die anschließenden Übergänge in dauerhafte Arbeitsplätze) weniger erfolgreich war. Die problematische Situation junger Menschen auf dem französischen Arbeitsmarkt ist seither eine anhaltende Schwäche.

7.3.2 Phase 2 (2008/09)

7.3.2.1 Wirtschaftliches Umfeld

Frankreich erlebte in den Jahren 2008 und 2009 zwei aufeinanderfolgende Jahre mit rückläufigem BIP, schaffte es aber, die Wirtschaftsleistung bis 2010 zu stabilisieren und 2012 wieder zu wachsen (Caune und Theodoropoulou, 2018). Dennoch drohte Frankreich aufgrund seines hohen öffentlichen Defizits von 7,2 Prozent im Jahr 2009 das europäische Verfahren bei übermäßigem Defizit. Die hohe Arbeitslosigkeit und die Segmentierung des Arbeitsmarktes waren weiterhin die Hauptprobleme Frankreichs. Dies ging vor allem zu Lasten junger Menschen, die häufig in befristeten Arbeitsverhältnissen standen, während Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit unbefristeten Verträgen besser vor Arbeitsplatzverlusten geschützt waren. Aufgrund der starken Konjunkturabhängigkeit des französischen Wohlfahrtsstaates, insbesondere der Arbeitslosenversicherung, führte der Abschwung zu einem starken Anstieg der Ausgaben bei gleichzeitiger Verknappung der Mittel (Coquet, 2015). Dieses Problem trat auch in den nachfolgenden Phasen stärker in den Vordergrund und führte später zu Eingriffen in die Governance der französischen Sozialversicherung.

7.3.2.2 Arbeitsmarktregulierung und Arbeitslosenversicherung

Frankreich trat in die Krise mit einem Kernsegment des Arbeitsmarktes ein, das einerseits durch einen relativ strengen Kündigungsschutz und andererseits durch eine recht großzügige Arbeitslosenversicherung geschützt war. Kurzarbeitsregelungen gab es in Frankreich zwar schon lange, aber sie funktionierten nur unter bestimmten Umständen. Als Reaktion auf die Große Rezession von 2008/09 wurden diese Programme erweitert und umbenannt. Was zuvor als Teilarbeitslosigkeit bekannt war, wurde als Teilaktivität („activité partielle“) und Langzeitteilaktivität („activité partielle de longue durée“) gewissermaßen neu erfunden. Die Auswirkungen dieser Regelung waren begrenzt und betrafen lediglich 1 Prozent der Erwerbstätigen, aber das Konzept der Kurzarbeit wurde sowohl 2009 als auch 2013 entscheidend gestärkt.

Frankreichs Reaktion auf die Krise im Bereich der sozialen Sicherheit bedeutete eine bemerkenswerte Abkehr von seiner eher konservativen Ausrichtung auf die Kerngruppen des Arbeitsmarktes (Caune

und Theodoropoulou, 2018; Clegg, 2011). Im Jahr 2009 wurde die Arbeitslosenunterstützung für Beschäftigte mit begrenzten Beitragszahlungen, insbesondere für junge Menschen, erhöht, was den Weg für weitere Reformen in dieser Richtung ebnete. Dies lief im Wesentlichen auf eine Umschichtung der Leistungen hinaus, wobei die Großzügigkeit für bislang weniger abgesicherte Arbeitskräfte erhöht und die Großzügigkeit für die Kerngruppe verringert wurde – eine bemerkenswerte Abkehr vom vorherigen Paradigma, aber eine Fortsetzung der ersten Schritte, die in den vorangegangenen Jahren unternommen worden waren (Clegg, 2011).

Mit dem Anhalten der Krise liefen jedoch für immer mehr Arbeitslose die Leistungen aus. Wie schon in früheren Perioden war Frankreichs beitragsabhängiges System der Arbeitslosenversicherung während des Abschwungs besonders anfällig für Verluste der wirtschaftlichen Tragfähigkeit (Coquet, 2015). Während der Krise sanken die für das System zur Verfügung stehenden Mittel drastisch, was vor allem darauf zurückzuführen ist, dass es von Beiträgen des privaten Sektors abhängig ist. Viele hatten keinen Anspruch auf andere Systeme, was durch die Einführung von befristeten Notleistungen („aide exceptionnelle pour l'emploi“) behoben werden sollte. Gleichzeitig wurde im Frühjahr 2009 und zu Beginn der 2010er Jahre versucht, das Angebot an subventionierter Beschäftigung und Ausbildung, insbesondere für junge Menschen, zu verbessern.

In Frankreich war 2008 schließlich auch ein Jahr historisch bedeutsamer struktureller Veränderungen in der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik, die sich sowohl auf die Arbeitslosenversicherung als auch auf die MIS auswirkten. Diese wichtigen Strukturreformen wurden vor der Krise konzipiert, aber letztlich in den Krisenjahren 2008 und 2009 umgesetzt. Daher können sie nicht als Krisenreaktionen im direkten Sinne eingestuft werden. Was vor allem die Arbeitslosenversicherung betrifft, war die Schaffung des „Pôle Emploi“ die wichtigste Reform, um die Zersplitterung zwischen der Verwaltung der Arbeitslosenversicherung und der öffentlichen Arbeitsverwaltung zu überwinden, ein Thema, das seit vielen Jahren auf der Tagesordnung stand. In dieser integrierten Agentur wurden die bisherige Leistungsverwaltung (UNEDIC) und die öffentliche Arbeitsvermittlung (ANPE) in einer einzigen Organisation zusammengefasst. Diese Reform schränkte die Rolle der Sozialpartner bei der Steuerung der aktiven Arbeitsmarktpolitik (aber noch nicht in der Arbeitslosenversicherung selbst) effektiv ein, da sie auch die von den Sozialpartnern betriebenen sektoralen und regionalen Einheiten, die innerhalb der Arbeitslosenversicherung bestanden, abschaffte (Clegg, Heins und Rathgeb 2022). Das Hauptziel dieser neuen Agentur war es, die Kapazitäten für die Aktivierung von Arbeitsuchenden zu stärken sowie die Kosten der öffentlichen Arbeitsverwaltung zu senken und sie effizienter zu gestalten (Caune und Theodoropoulou, 2018). Nach Ansicht von Expertinnen und Experten hat die neue Verwaltungsstruktur der Aktivierungsmaßnahmen zu einer kohärenteren Umsetzung für Personen im Arbeitslosengeldbezug geführt, weniger jedoch für Personen im MIS (die nur teilweise von „Pôle Emploi“ betreut werden, wie weiter unten gezeigt wird).

7.3.2.3 Mindestsicherungssysteme und Reformen

Die Schaffung des „Pôle Emploi“ erfolgte mehr oder weniger parallel zu einer anderen grundlegenden Reform des Leistungssystems: Am 1. Juli 2009 wurden das RMI-System und das API-System für Alleinerziehende durch das neue System RSA ersetzt, das bereits in den Jahren zuvor als wichtiger Schritt der MIS-Reform betrachtet und konzipiert wurde. Seitdem ist RSA das wichtigste allgemeine MIS-System für Menschen im erwerbsfähigen Alter in Frankreich. Das RSA war teilweise bereits während einer Pilotphase auf regionaler Ebene vor Beginn der Krise 2008/09 eingeführt worden. Ursprünglich war das System für erwerbstätige Geringverdiener und für Arbeitslose konzipiert (Clegg, 2011), wodurch die Komplexität und Fragmentierung der französischen Regelung in gewissem Maße reduziert wurde. Die erstgenannte Gruppe kam in den Genuss einer faktisch

dauerhaften und – im Vergleich zum vorherigen „prime pour l'emploi“ – großzügigeren Leistung für Erwerbstätige („RSA activité“), während Arbeitsuchende eine Leistung für Nicht-Erwerbstätige („RSA socle“) erhielten, die im Wesentlichen dem vorherigen RMI entsprach. Im Gegensatz zu den ursprünglichen Plänen, RSA auf über 25-Jährige und unter 25-Jährige mit Kindern zu beschränken, steht das RSA seit 2010 auch unter 25-Jährigen zur Verfügung, sofern sie innerhalb der letzten drei Jahre bereits zwei Jahre (Vollzeitäquivalent) gearbeitet haben („RSA jeunes“). Im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung werden die RSA-Zahlungssätze gekürzt, wenn andere Einkommensquellen vorhanden sind, z. B. ARE-Leistungen, Kindergeld oder Wohngeld.

„RSA activité“ war eine erneuerte Leistung für Erwerbstätige, die das Haushaltseinkommen berücksichtigte, während die bestehende „prime pour l'emploi“ als individualisierte Leistung für Erwerbstätige (Steuergutschrift) fortgesetzt wurde. Allerdings wurden Geringverdiener bereits im Januar 2016 in ein spezielles System mit Leistungen für Erwerbstätige („prime d'activité“, siehe unten) überführt. Insgesamt nahm die Inanspruchnahme dieser Regelungen in den 2010er Jahren zu (siehe Tabelle 7.1), während die Angemessenheit der Leistungen über den gesamten Zeitraum relativ stabil bei 80 Prozent der 60-Prozent-Armutsgrenze blieb, wie in Abbildung 7.12 und Abbildung 7.13 dargestellt).²⁹

Insgesamt erhöhte sich die Zahl der Personen, die Anspruch auf Unterstützung haben, durch eine starke Ausweitung der Abdeckung auf armutsgefährdete Arbeitslose und Erwerbstätige erheblich. Die wichtigste Auswirkung des RSA bestand also darin, dass der Pool potenzieller Leistungsempfänger durch die Einführung einer größeren Leistung für Erwerbstätige erheblich vergrößert wurde. Dies kann als eine politische Reform zur Stabilisierung der Beschäftigung (im unteren Lohnsegment) mit massiven öffentlichen Ausgaben interpretiert werden.

Das RSA ist zwar die bekannteste, aber bei weitem nicht die einzige bedarfsabhängige Leistung zur Einkommensunterstützung; vielmehr stellen Expertinnen und Experten fest, dass es bis heute fünfzehn verschiedene Systeme gibt, darunter zehn MIS-Systeme für unterschiedliche Zielgruppen. Dies entspricht noch immer der kontinentaleuropäischen Tradition der kategorialen Leistungen und wurde bisher politisch nicht aufgegriffen. Einige dieser Leistungen können je nach Haushalt und individueller Situation miteinander kombiniert werden. Neben dem RSA, dem allgemeinen Unterstützungssystem für arme Menschen im erwerbsfähigen Alter, und ASS, das nur für ehemalige Beschäftigte zur Verfügung steht, gibt es wichtige weitere gezielte Leistungen für Menschen mit Behinderungen (AAH, „allocation aux adultes handicapés“) und für Rentner ab 65 Jahren („minimum vieillesse“), aber auch für Erwerbsunfähige, Studierende usw. Darüber hinaus gibt es in Frankreich eine Wohnbeihilfe („allocation logement“).

²⁹ Alternative Maßstäbe für die Angemessenheit der Leistungen bezogen auf das verfügbare Medianeinkommen finden sich im Anhang (Abbildung 10.17 bis Abbildung 10.20). Diese Zahlen sind insgesamt niedriger.

Tabelle 7.1 Empfängerinnen und Empfänger der wichtigsten Mindestsicherungsunterstützungssysteme in Frankreich (individuelle Empfängerinnen und Empfänger, einschließlich Haushaltsmitglieder)

	2010	2012	2014	2016	2018	2020
Individuelle Begünstigte						
Nur RSA socle	1.168.200	1.273.500	1.422.300	1.359.100	1.338.600	1.455.500
Nur RSA activité	460.000	466.700	535.700	-	-	-
Kombination von RSA socle + activité	205.600	224.000	268.300	-	-	-
Kombination von RSA und prime d'activité	-	-	-	328.700	358.000	391.600
RSA socle (insgesamt)	1.373.800	1.497.500	1.690.600	1.687.800	1.696.600	1.847.100
Nur prime d'activité	-	-	-	2.233.800	2.683.200	4.035.100
Prime d'activité einschließlich Kombination mit RSA socle	-	-	-	2.562.500	3.041.300	4.426.700
Zahlen einschließlich Partner und Kinder im Haushalt						
Nur RSA socle	2.321.800	2.526.400	2.809.500	2.689.800	2.609.100	2.782.000
Nur RSA activité	1.087.600	1.121.600	1.298.000	-	-	-
Kombination von RSA socle + activité	464.700	510.300	620.400	-	-	-
Kombination von RSA und prime d'activité	-	-	-	730.900	787.400	850.300
RSA (Sockel)	2.786.500	3.036.700	3.429.900	3.420.700	3.396.500	3.632.200
Nur prime d'activité	-	-	-	4.386.800	5.420.400	7.841.600
Prime d'activité einschließlich Kombination mit RSA socle	-	-	-	5.117.700	6.207.800	8.691.900

Anmerkung: Bruch in der Zeitreihe im Jahr 2016.

Quelle: Direction de la recherche, des études de l'évaluation et des statistiques (2022).

Die Einführung des RSA verlief jedoch nicht ohne Schwierigkeiten. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit während der Großen Rezession führte zu begrenzten Aktivierungsergebnissen, da das System in der Anfangsphase im Wesentlichen nicht auf die Bewältigung dieser Fallzahlen vorbereitet war (Caune und Theodoropoulou, 2018). Darüber hinaus ist die Umsetzung von Aktivierungsmaßnahmen innerhalb des RSA dezentralisiert, da einige RSA-Begünstigte von der regionalen Verwaltung (auf der Ebene der „Départements“), einige von „Pôle Emploi“ oder in einer Kombination aus beiden betreut werden, was auf die unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit zwischen der Departementebene und „Pôle Emploi“ zurückzuführen ist. Bisher gibt es keine landesweite Überwachung oder Konvergenz der Verwaltung, aber die verfügbaren Informationen deuten darauf hin, dass RSA-Bezieherinnen und Bezieher in den einzelnen Regionen unterschiedlich behandelt werden, z. B. in Bezug auf den Zugang zu unterstützenden Dienstleistungen, Hilfe bei der Arbeitssuche oder die Anwendung von Integrationsvereinbarungen.

7.3.2.4 Ergebnisse

Der Kündigungsschutz, eine gewisse Inanspruchnahme von Kurzarbeit und Maßnahmen zur Ausweitung des Versicherungsschutzes bei Arbeitslosigkeit trugen dazu bei, den potenziellen Zustrom zur MIS in Frankreich angesichts der Finanzkrise abzuschwächen. Die Bemühungen, den Abdeckungsgrad zu erhöhen und insbesondere die Situation gefährdeter Gruppen zu verbessern, erbrachten unterschiedliche Ergebnisse. Einerseits führte das RSA zu einer massiven Erhöhung der Zahl der Leistungsberechtigten und der „Pôle Emploi“ zu einer Konsolidierung des zuvor vielfältigen Unterstützungssystems. Andererseits blieb die Jugendbeschäftigung auch in den folgenden Jahren ein Schwachpunkt, und der konjunkturabhängige Sozialstaat wurde weiterhin durch ein wachsendes Haushaltsdefizit behindert. Darüber hinaus hatte das RSA anfängliche Schwierigkeiten aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit, auch wenn dies der allgemeinen Resilienz der französischen Regelung weitgehend förderlich war. Die Gesamtindikatoren für die Armutsergebnisse wurden durch die

Rezession 2008/09 jedoch nicht stark beeinträchtigt, was auf die starken Umverteilungskapazitäten der französischen Regelungen hindeutet.

7.3.3 Phase 3 (2010-2019)

7.3.3.1 Wirtschaftliches Umfeld

Nach anfänglichen wirtschaftlichen Einbrüchen kehrte Frankreich ab 2010 zu einer positiven Wachstumsrate zurück. Nach einem Rückgang bei den Beschäftigungszahlen blieb die Arbeitslosigkeit gemessen an der Zahl der Beschäftigten stabil, bevor sie 2013 zurückging. Angesichts des zyklischen Charakters der französischen Versicherungs- und MIS-Systeme geht der massive Stabilisierungseffekt tendenziell mit hohen Haushaltsdefiziten während und nach akuten Krisenzeiten einher. Dies führte zu einer Austeritätsphase mit Kürzungen der öffentlichen Ausgaben, die auf die Schließung des Haushaltsdefizits abzielten und zur Entlassung von rund 100.000 Staatsbediensteten führten (Caune und Theodoropoulou, 2018). Im Wesentlichen verfolgte Frankreich in dieser Zeit zwei getrennte, aber miteinander verbundene Ziele: die Förderung des Wirtschaftswachstums und eine stärkere Aktivierung der Arbeitslosen. Dennoch erlebte das Land einen eher langwierigen und langsamen Aufschwung, wobei sich die Jugend in einer besonders schwierigen Lage befand. Die Jugendarbeitslosigkeit blieb hoch und zwang viele in befristete Verträge mit abnehmender Dauer (Caune und Theodoropoulou, 2018; Ashkenazy, 2017; Fontaine und Malherbet, 2016).

7.3.3.2 Arbeitsmarktregulierung und Arbeitslosenversicherung

Im Jahr 2013 wurde durch eine Reihe von Reformen ein weiterer Schwerpunkt auf Verhandlungen auf Unternehmensebene über Umstrukturierung und Beschäftigungssicherung gelegt. Im Rahmen dieser Reformen wurde versucht, die Ausbreitung prekärer Arbeitsverhältnisse, insbesondere von Kurzzeitverträgen, zu begrenzen. Zu diesem Zweck wurden die Sozialversicherungsbeiträge für solche Verträge erhöht. Das klassische duale französische System wurde somit weiter verfestigt. Darüber hinaus gab es im Herbst 2017 eine weitere Reform des Kündigungsschutzes, die die Entschädigung bei ungerechtfertigter Entlassung reduzierte und die Einstellung und Entlassung auf Arbeitgeberseite erleichterte, einschließlich einer stärkeren Betonung dezentraler Tarifverhandlungen (Béthoux und Laroche 2021). Diese Reform kann im Einklang mit früheren Schritten in diese Richtung gesehen werden, die darauf abzielten, den individuellen Kündigungsschutz zu schwächen und die Nutzung von kurzen befristeten Verträgen zu erschweren.

Die politischen Rahmenbedingungen waren jedoch weiterhin etwas unklar. Aufbauend auf einigen früheren Reformen in dieser Richtung führte eine Vereinbarung zwischen den Sozialpartnern im Jahr 2014 zur Einführung eines Systems so genannter „wiederaufladbarer“ Arbeitslosengeld-Leistungen, was im Wesentlichen bedeutet, dass nicht in Anspruch genommene Leistungen der Arbeitslosenversicherung für nachfolgende Beschäftigungszeiten angesammelt werden, wobei die Mindestarbeitszeit, die erforderlich ist, um neue Ansprüche auszulösen, auf nur 104 Stunden bezahlter Beschäftigung festgelegt wurde. Auf diese Weise konnten Versicherte auf nicht in Anspruch genommene Leistungen zurückgreifen, wenn sie erneut arbeitslos wurden. Dies diente dem zusätzlichen Zweck, die Attraktivität der Rückkehr in den Beruf zu erhöhen, schuf aber auch Anreize, in derartigen kurzen Zeitverträgen zu arbeiten. Diese recht kostspielige Maßnahme wurde durch verlängerte Karenztage für diejenigen finanziert, die nach einer Entlassung größere Abfindungen erhielten (Caune und Theodoropoulou, 2018; Clegg, Heins und Rathgeb, 2022). Aufgrund der Reformen hat sich die Leistungsabdeckung, d. h. der Anteil der Arbeitslosen, die in Frankreich Leistungen der Arbeitslosenversicherung erhalten, deutlich erhöht, trotz des hohen Anteils an

befristeten Verträgen von kurzer Dauer, die ansonsten ausgeschlossen wären (Immervoll et al., 2022). Nach den so genannten Pseudo-Abdeckungsquoten, die das Verhältnis zwischen den Empfängerinnen und Empfängern von Arbeitslosenversicherungsleistungen und den Arbeitslosen anhand von Registerdaten aus nationalen Quellen ermitteln und als Näherungswert für den Abdeckungsgrad der Arbeitslosenversicherung verwendet werden können, wies Frankreich in den 2010er Jahren vor Dänemark den höchsten Abdeckungsgrad auf (siehe z. B. Abbildung 7.15). Dies wird durch hohe Abdeckungsquoten der Arbeitslosenunterstützung auf der Grundlage von EU-SILC-Daten zum Leistungsbezug unter Arbeitslosen bestätigt. In Verbindung mit dem recht großzügigen Leistungsniveau erklärt dies auch den starken und dominanten Stabilisierungseffekt der Arbeitslosenunterstützung in Frankreich (siehe Abbildung 6.4 und Abbildung 6.5).

Besonders interessant ist, dass gegen Ende des Zeitraums ab 2019 Selbstständige, die ihr Unternehmen aufgaben, eine besondere Leistung namens ATI („allocation des travailleurs indépendants“) erhalten konnten, die über die allgemeine Sozialsteuer in Frankreich finanziert wurde. Um diese Leistung in Anspruch nehmen zu können, musste das Unternehmen zuvor mindestens zwei Jahre lang existieren und eine Bedürftigkeitsprüfung bestehen (Eichhorst et al., 2020). Nach Ansicht von Expertinnen und Experten führte dies zu einer recht restriktiven Regelung. Darüber hinaus wurde ARE auch dann gewährt, wenn Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer freiwillig kündigten, um ein individuelles berufliches Projekt („project professionnel“) zu starten und dabei Unterstützung und Beratung zu erhalten. Gleichzeitig wurde die vorbereitende Ausbildung für neu eingestellte Mitarbeiter verstärkt.

Tabelle 7.2 Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung in Frankreich (in Mrd. EUR)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Einnahmen	31,855	32,466	33,233	33,936	34,52	35,146	36,364	38,322	39,2	35,8	40,1
Ausgaben	33,419	35,193	37,23	37,746	38,769	39,503	39,874	40,126	41,1	53,2	49,4
Außerordentliche Posten	-0,895	-0,038	0,2	0,071	-0,154	0,045	0,066	0,022			
Insgesamt	-2,459	-2,765	-3,797	-3,739	-4,403	-4,312	-3,444	-1,782	-1,9	-17,4	-9,3
Verschuldung	-11,026	-13,791	-17,588	-21,327	-25,73	-29,957	-33,549	-35,53	-36,8	-54,6	-63,6

Quelle: UNEDIC, 2022.

Trotz der Tradition der eher exklusiven kontinentaleuropäischen Systeme der Arbeitslosenversicherung gehörte Frankreich in diesem Zeitraum zu den am wenigsten restriktiven Ländern in Europa (OECD, 2020b, Clegg, Heins und Rathgeb, 2022), was die hohe Abdeckung erklären kann. Wie Clegg et al. (2022) feststellten, machten die von befristet Beschäftigten gezahlten Beiträge im Jahr 2016 nur 12 Prozent der Einnahmen aus, während die Leistungen für Personen, die nach einem befristeten Vertrag arbeitslos geworden waren, 40 Prozent aller Ausgaben der Arbeitslosenversicherung erreichten. Da die französische Arbeitslosenversicherung im Laufe der Zeit inklusiver wurde, wurde sie auch teurer, was wiederum Schritte in Richtung einer strengeren Aktivierung und einige Kürzungen der Großzügigkeit auslöste. Tatsächlich führte ein langjähriges und zunehmendes Haushaltsdefizit zu wachsenden Schulden bei der Arbeitslosenversicherung, die in Tabelle 7.2 ersichtlich werden und für die der Staat der Sozialversicherung bürgte. Dies wiederum setzte einen stärkeren Impuls für die Umsetzung von Sparmaßnahmen. Frankreich sah sich veranlasst, die Leistungen für die Kerngruppen des Arbeitsmarktes zu kürzen, indem die Wartezeit für die Leistungsberechtigten verlängert wurde. Langfristig betrachtet bedeutete dies eine teilweise Abkehr von dem historisch dualisierten System mit außerordentlich großzügigen Leistungen für Arbeitsmarktsinsider (Caune und Theodoropoulou, 2018).

Um die Arbeitslosenversicherung zu stabilisieren, wurde 2018 ein Teil der allgemeinen Sozialabgabe CSG („contribution sociale généralisée“), die auf das Arbeitseinkommen erhoben wird, verwendet, um die Arbeitnehmerbeiträge zu ersetzen. Die Verwendung der CSG zur teilweisen Finanzierung der Arbeitslosenversicherung bedeutete bereits eine teilweise Verlagerung von den Beiträgen hin zum Steuersystem mit einer stärkeren Rolle des Staates, wodurch das System eher dreigliedrig statt zweigliedrig wurde. Dies wurde besonders deutlich, als die Regierung ein Schreiben über die Hauptschwerpunkte für die formell autonomen Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern für den Zeitraum 2019-2022 herausgab. Auf diese Weise schränkte die Regierung den Spielraum der Sozialpartner bei der Gestaltung der Arbeitslosenversicherung immer mehr ein und erließ ab 2019 sogar direkte Dekrete, da die Verhandlungen nicht in dem von der Regierung gewünschten Sinne abgeschlossen werden konnten (Cahuc, Carcillo und Landais, 2021). In diesem Sinne führte der finanzielle Druck auf die französischen Sozialversicherungen zu einer Änderung des Steuerungsmodus, der die Rolle der Sozialpartner einschränkte und die Regierung in eine zentrale Position brachte.

7.3.3.3 Mindestsicherungssysteme und Reformen

Was die wesentlichen Änderungen im MIS betrifft, so wurde 2016 eine neue Leistung für Erwerbstätige mit geringem Einkommen eingeführt, der so genannte Aktivitätsbonus („prime d'activité“). Mit ihm wurden zwei frühere Beschäftigungsbonusregelungen („RSA activité“ und „prime pour l'emploi“) zu einer einzigen Maßnahme zusammengefasst, deren Ziel es ist, Anreize für Arbeitslose zu schaffen, damit diese wieder eine Arbeit aufnehmen (Legros, 2015). Die „prime d'activité“ kombiniert Leistungen für Erwerbstätige für Haushalte und für Einzelpersonen. Sie war bereits bei ihrer Einführung Teil des RSA, wurde nun aber erweitert, um die Arbeitsanreize zu verstärken und die Stigmatisierung zu vermeiden, die sich aus der Integration von Leistungen für Erwerbstätige in die armutsverhindernde Hilfe RSA ergibt. Technisch gesehen handelt es sich um eine bedarfsabhängige Leistung für Erwerbstätige, die nur wenige Stunden oder zu einem geringen Lohn arbeiten. Das RSA kann daher mit der Prime kombiniert werden, und beide werden von der CAF, der „Caisse des allocations familiales“, verwaltet. Im Vergleich zur „prime pour l'emploi“ (die eine jährliche Steuergutschrift war) sieht die „prime d'activité“ eine stärkere und monatliche Unterstützung für Erwerbstätige vor. Insgesamt ist die „prime d'activité“ großzügiger als die früheren Regelungen, und sie wurde als Reaktion auf die Proteste der „Gilets Jaunes“ weiter ausgebaut.

Insgesamt wird dieses System von Expertinnen und Experten als recht umverteiltend und großzügiger als die früheren Leistungen für Erwerbstätige angesehen. Im Laufe der Zeit wurde die individuelle Erwerbskomponente (zugunsten von Personen mit niedrigem Einkommen) erweitert. Neben einem festen Grundbetrag (der von der Haushaltszusammensetzung abhängt) wird eine degressive Einkommensaufstockung für Verdienste zwischen dem 0,5- und 1,5-fachen des monatlichen gesetzlichen Mindestlohns gewährt (d. h. es werden keine sehr niedrigen Verdienste in geringfügigen Beschäftigungen unterstützt). Das Leistungsniveau ist niedriger als beim RSA für Arbeitslose (das bei Arbeitsaufnahme verloren geht). Dies schafft negative Anreize für die schrittweise Aufnahme einer Arbeit. Es gibt jedoch keine allgemeine Bewertung der Mobilitätseffekte dieses Systems in Bezug auf den Übergang in nicht subventionierte Arbeitsplätze. Während Leistungen bei Erwerbstätigkeit die Aufnahme bestimmter Tätigkeiten erleichtern und Fehlanreize hoher Partizipationssteuersätze damit tendenziell verringern können, haben frühere Studien zu PPE und „RSA activité“ Probleme beim Übergang zu substanziellerer Beschäftigung aufgezeigt. „Prime d'activité“ ist zwar ein wichtiges Unterstützungsprogramm für Erwerbstätige und trägt tendenziell zur Verringerung der Armutsgefährdung trotz Erwerbstätigkeit bei, doch gibt es Hinweise darauf, dass etwa ein Viertel der Anspruchsberechtigten das Programm nicht in Anspruch nimmt.

In Frankreich ist in den letzten Jahren ein allgemeiner Trend zu niedrigeren Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik und einer stärkeren Betonung allgemeiner Subventionen zu beobachten, einschließlich des Aktivitätsbonus und der dauerhaften Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung für Niedriglohnjobs. Gleichzeitig hat man sich von der langjährigen Tradition der subventionierten befristeten Arbeitsplätze und Ausbildungsverträge im privaten und öffentlichen Sektor, die in früheren Jahrzehnten sehr verbreitet waren, verabschiedet und den Schwerpunkt stärker auf die Arbeitssuche und die Finanzierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung zur Verbesserung ihrer Dienstleistungen gelegt.

Expertinnen und Experten zufolge scheint die Aktivierung in RSA im Vergleich zur Aktivierung von versicherten Leistungsempfängerinnen und -empfängern nicht stringent und universell zu sein, da sie immer noch sehr stark von der lokalen Umsetzung abhängt. Nur etwa 50 Prozent der Arbeitssuchenden in RSA haben tatsächlich eine vertragliche Eingliederungsvereinbarung mit der Verwaltung durch die regionale Verwaltung der „Départements“ oder „Pôle Emploi“, und die konkrete Struktur der Aktivierungssteuerung variiert von Region zu Region, was auf administrative Zwänge und Koordinierungsprobleme hinweist (Cour des Comptes, 2022). Grundsätzlich sollte die Bewertung der individuellen Beschäftigungshindernisse von den „Départements“ vorgenommen werden, wobei die am besten geeigneten Personen an die allgemeine aktive Arbeitsmarktpolitik und die Arbeitsvermittlung durch den „Pôle Emploi“ verwiesen werden, während die schwieriger zu vermittelnden Personen eine intensivere Unterstützung durch die von den „Départements“ bereitgestellten sozialen Unterstützungsdienste (Sozialarbeiter) erhalten würden. Da die Verwaltung des RSA in den Zuständigkeitsbereich der lokalen Behörden fällt, müssen diese auch für die Finanzierung des RSA sorgen (teils aus eigenen Mitteln, teils aus Beiträgen des Staates), Unterstützungsmaßnahmen leiten und verwalten, die Einhaltung der gegenseitigen Verpflichtungen kontrollieren und sicherstellen und Betrug bekämpfen. Diese Regelung leidet unter Finanzierungsproblemen, da vor und nach COVID-19 die Zahl der Begünstigten weiter gestiegen ist, ohne dass die Mittel und Einnahmen entsprechend erhöht wurden, wodurch der Aktivierungsanteil innerhalb von RSA verdrängt wurde (Cour des Comptes, 2022).

Im Jahr 2019 wurden in Frankreich Ausgaben für bedürftigkeitsabhängige Leistungen in Höhe von 28,3 Milliarden Euro (+2,9 Prozent in einem Jahr) oder 1,2 Prozent des BIP verzeichnet. Soziale Mindestleistungen und andere beitragsunabhängige Sozialleistungen (z. B. Wohngeld, Familienbeihilfe, Jugendgarantie und Aktivitätsprämie) machten im Jahr 2018 40 Prozent des verfügbaren Einkommens armer Haushalte aus. Laut einem Regierungsbericht haben sie zusammen mit den direkten Steuern die Armutsquote um 7,5 Prozentpunkte gesenkt: 14,8 Prozent der Großstadtbevölkerung sind arm, verglichen mit 22,3 Prozent ohne Umverteilung (DREES, 2021).

7.3.3.4 Ergebnisse

Die Arbeitslosenquote in Frankreich blieb während des größten Teils der 2010er Jahre hartnäckig hoch, die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden pro Kopf blieb recht niedrig, und das Wachstum war moderat (Gazier, 2019). Dennoch waren die sozioökonomischen Indikatoren Frankreichs in diesem Zeitraum im internationalen Vergleich insgesamt sehr stabil. Im Vergleich zu anderen Ländern ist die starke Umverteilungskapazität des französischen Steuer- und Transfersystems hervorzuheben, das das Armuts- und Ausgrenzungsrisiko in diesem Zeitraum in Schach halten konnte. Die verstärkte dauerhafte Subventionierung von Niedriglöhnen oder nicht dauerhafter Beschäftigung durch den französischen Sozialstaat kann als ein Grund dafür erachtet werden, dass die Armutsgefährdung im erwerbsfähigen Alter in Frankreich trotz schwieriger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen nicht stärker zugenommen hat (Askenazy und Palier, 2018). Dies lässt sich als der französische Ansatz

interpretieren, hohe Beschäftigungsquoten (im unteren Segment des Arbeitsmarktes) mit einer begrenzten Lohnungleichheit in Einklang zu bringen.

Trotz weiterer Reformen im Bereich des Arbeitsrechts der Gestaltung der Sozialleistungen konnte Frankreich in diesem Zeitraum seine langjährigen Dualismen auf dem Arbeitsmarkt und in der Sozialpolitik nicht überwinden. Während der Leistungsumfang auf hohem Niveau gehalten und sogar erhöht werden konnte, ist der Erfolg bei der nachhaltigen Integration und Aktivierung eher begrenzt. Generell ist die unzureichende Mobilität von Einstiegsjobs, die oft sehr kurzfristig vergeben werden, zu regulären Arbeitsplätzen in Frankreich seit langem ein Problem, das auf die Praktiken der Arbeitgeber und einige negative Nebenwirkungen der Ausweitung der Sozialleistungen in diesem Bereich zurückzuführen ist. Ein zweites großes Problem ist das Fehlen einer stringenten Umsetzung der Aktivierung auf der Ebene des RSA. Hier scheinen administrative Komplexität zwischen den Regierungsebenen und Finanzierungsfragen in Bezug auf Verwaltung und unterstützende Dienstleistungen eine besondere Herausforderung darzustellen (Eydoux, 2015).

7.3.4 Phase 4 (2020/21)

7.3.4.1 Wirtschaftliches Umfeld

Am Vorabend der COVID-19-Krise kämpfte Frankreich mit denselben Problemen, mit denen es schon seit 2008 konfrontiert war. Vor allem die Arbeitslosigkeit und die Zunahme von Kurzzeitverträgen brachten weiterhin viele Erwerbstätige, insbesondere junge Menschen, in eine schwierige Situation. Während der Pandemie hat sich die Arbeitslosenquote in Frankreich im Vergleich zu anderen Ländern nur wenig verändert, zeitweise war sie sogar rückläufig. Dennoch ist die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden stark zurückgegangen, was auf die Konzentration Frankreichs auf Kurzarbeitsregelungen hindeutet (Europäische Kommission, 2021, S. 33).

7.3.4.2 Arbeitsmarktregulierung und Arbeitslosenversicherung

Das Instrument der Kurzarbeit hatte zwar schon länger Bestand, doch war es 2008/09 in Frankreich nur in geringerem Umfang genutzt worden. Während der COVID-19-Pandemie setzte Frankreich jedoch sehr stark auf den Erhalt von Arbeitsplätzen durch Kurzarbeit. Dieser Trend war in vielen verschiedenen Ländern über alle Wohlfahrtsstaats-Cluster hinweg zu beobachten, aber Frankreich war eines der Länder mit dem höchsten Anteil an Kurzarbeitern in den Spitzenmonaten im zweiten Quartal 2020, was dazu beitrug, die registrierte Arbeitslosigkeit recht stabil zu halten (siehe Abbildung 7.4). Um dies zu erreichen, wurde zu Beginn der Krise die Kurzarbeit („activité partielle“, siehe Abschnitt 7.3.2.2) dahingehend reformiert, dass die Leistungen großzügiger ausfielen und die Anspruchsvoraussetzungen gelockert wurden, so dass auch größere Gruppen von atypisch Beschäftigten einbezogen wurden, und zwar weg von einem System, das wie in der Vergangenheit nur die Stammebelegschaft schützt (Cahuc et al., 2021). Das seit langem bestehende System der Teilarbeitslosigkeit wurde erweitert, um bestimmte gefährdete Gruppen besser abzudecken. Die Kurzarbeit wurde später im Jahr 2020 teilweise abgeschafft, aber es wurde eine neue Langzeit-Kurzarbeiterregelung eingeführt, um Entlassungen in Unternehmen, die sich in größeren Schwierigkeiten befinden, zu vermeiden oder aufzuschieben (Cahuc 2022).

Für Personen, die ihren Arbeitsplatz und ihr Einkommen verlieren, führte Frankreich im März 2020 außerdem Maßnahmen zur Einkommensersatzleistung ein, um den Versicherungsschutz auf diejenigen auszuweiten, deren Versicherungszeit ansonsten auslaufen würde. Der Anspruchszeitraum für Leistungen der Arbeitslosenversicherung wurde verlängert, um die Deckung für Personen in atypischen Arbeitssituationen zu erhöhen (siehe auch OECD, 2020, FR). Frühere

Verschärfungen der Anspruchsvoraussetzungen für die Arbeitslosenunterstützung wurden zudem vorübergehend reduziert, um den Auswirkungen der Pandemie Rechnung zu tragen (Europäische Kommission, 2021, S. 95). Darüber hinaus wurden weitere für dieses Jahr geplante Reformen der Arbeitslosenunterstützung und der Aktivierungsmaßnahmen verschoben. Insgesamt wurden im Jahr 2020 nach offiziellen Angaben rund 185 Mrd. EUR für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (außerhalb des MIS) ausgegeben, davon 76 Mrd. EUR für Leistungen der Arbeitslosenversicherung und Kurzarbeit, 73 Mrd. EUR für allgemeine Lohnkostenzuschüsse, 19 Mrd. EUR für öffentlich geförderte Weiterbildung und 11 Mrd. EUR für Leistungen für Erwerbstätige („prime d'activité“). Dies zeigt die Hauptrolle der Arbeitslosenversicherung und der Kurzarbeit während der Pandemie, aber auch die seit langem bestehende Priorität der französischen Arbeitsmarktpolitik, die Beschäftigung durch Subventionen zu unterstützen, nicht zuletzt durch die Reduzierung der Arbeitgeberbeiträge (DARES 2022).

Darüber hinaus hat Frankreich nach der anfänglichen, aber begrenzten Ausweitung der Leistungen der sozialen Sicherheit auf Selbstständige, die ihr Unternehmen 2019 aufgeben (ATI), die Ausweitung der sozialen Sicherheit auf Selbstständige ab Januar 2022 weiter erleichtert, da die ATI-Leistung kaum in Anspruch genommen wurde (nur etwa 900 Fälle) und angesichts der Erfahrungen mit der Notwendigkeit, das Einkommen von Selbstständigen während COVID-19 zu stabilisieren (Eurofound 2022a). Jetzt gelten für Selbstständige, die Leistungen beantragen, weniger strenge Kriterien für die Anspruchsberechtigung.

Einige seit langem geplante Reformen wurden nach einigen Verzögerungen tatsächlich umgesetzt, um Haushaltsprobleme in der Arbeitslosenversicherung zu lösen. Insbesondere wurde der Mindestbeschäftigungsnachweis für die Verlängerung der Arbeitslosenunterstützung auf sechs Monate (statt wie bisher auf vier) angehoben, und die Leistungshöhe wurde für Hochverdiener nach neun (und später bereits nach sieben) Monaten Arbeitslosigkeit gesenkt. In sieben Sektoren wurde eine Erfahrungsbewertung des Arbeitgeberbeitrags zur Arbeitslosenversicherung eingeführt (gültig ab Juli 2021), um Anreize für eine stabilere Beschäftigung zu schaffen. Vor allem aber werden die Leistungen der Arbeitslosenversicherung jetzt auf der Grundlage des durchschnittlichen Monatsverdienstes und nicht mehr nur auf der Grundlage der geleisteten Arbeitstage berechnet, was die Höhe der Leistungen für Personen mit kurzen Beschäftigungszeiten verringert und frühere Schritte in die entgegengesetzte Richtung umkehrt. Daher wurde nach einigen Jahren die recht großzügige Einbeziehung von befristeten Vertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer mit unterbrochenen Beschäftigungsverhältnissen zurückgefahren. Expertinnen und Experten zufolge bestand die Hauptmotivation darin, die Quersubventionierung der befristeten Beschäftigung zu verringern und die Externalisierung der Kosten in diesem Beschäftigungsmodell zu begrenzen. Insgesamt zielen diese Reformen darauf ab, die Haushaltslage des Arbeitslosenversicherungsfonds zu verbessern.

Da 2022 eine neue Vereinbarung der Sozialpartner über die Gestaltung der Sozialversicherung abgeschlossen werden muss, ist die Debatte über die Governance der Sozialversicherung noch nicht abgeschlossen. Dies könnte zu einer stärkeren Kontrolle durch das Parlament und einer engeren Einbindung der französischen Sozialversicherung in den Staatshaushalt führen, was den Spielraum der Sozialpartner bei der Entscheidung über die Gestaltung der Sozialversicherung weiter einschränken würde. Ein Hauptproblem sind die angehäuften Schulden der Sozialversicherung von mehr als 60 Mrd. EUR, einschließlich der Kosten der Pandemie (UNEDIC, 2022).

7.3.4.3 Mindestsicherungssysteme und Reformen

Ende 2019 bezogen in Frankreich 4,3 Millionen Menschen eine Mindestsozialleistung, eine Zahl, die im Vergleich zu Ende 2018 leicht gestiegen ist (+1,2 Prozent). Einschließlich Ehegatten und unterhaltsberechtigter Kinder waren kurz vor der COVID-19-Krise rund 6,9 Millionen Menschen von allen sozialen Mindestleistungen erfasst, d. h. 10 Prozent der Bevölkerung. Im Jahr 2020 wirkte sich die Gesundheitskrise auf die Zahl der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger aus. Die Zahl der individuellen Bezieherinnen und Bezieher von Mindestsozialleistungen stieg um 4,3 Prozent und erreichte Ende 2020 4,48 Millionen. Was die wichtigsten Systeme RSA und „prime d'activité“ betrifft, so zeigen die Zahlen für 2020, dass fast 2,1 Millionen Erwachsene (einschließlich Ehegatten und unterhaltsberechtigter Kinder: fast 3,9 Millionen Menschen) RSA erhielten (5,7 Prozent der Bevölkerung) und fast 8,9 Millionen Menschen (einschließlich Ehegatten und Kinder) unter den Aktivitätsbonus „prime d'activité“ fielen, was 13 Prozent der französischen Bevölkerung entsprach. Nahezu jeder fünfte Haushalt, der RSA-Sozialhilfe erhielt, profitierte auch von der Aktivitätsprämie (Cour des Comptes, 2022).

Im Allgemeinen wurden sowohl ASS als auch RSA während COVID-19 ohne wesentliche Änderungen fortgesetzt. Allerdings gab es während der Krise einige Ad-hoc-Zahlungen, insbesondere eine einmalige Zahlung für RSA-Empfängerinnen und Empfänger und eine Notfallunterstützung für Solo-Selbstständige (und Kleinunternehmen) außerhalb der ständigen sozialpolitischen Regelung (siehe Eurofound, 2022b; OECD, 2020, FR). Die RSA ist nach wie vor die wichtigste und allgemeine MIS-Leistung für Erwachsene ab 25 Jahren, mit einer gewissen Ausdehnung auf jüngere Menschen, wenn sie in jungen Jahren mindestens zwei Jahre Vollzeitbeschäftigung (oder eine gleichwertige Beschäftigung) nachweisen können oder wenn sie ein Kind erwarten bzw. bereits Eltern sind; es wurden jedoch spezielle Leistungen für junge Menschen eingeführt, da diesem Thema mehr Aufmerksamkeit geschenkt wurde („garantie jeunes“, ab 2022 umgewandelt in „contrat d'engagement des jeunes“).

Unter Berücksichtigung der Entwicklung der französischen MIS in den letzten zehn Jahren stellen die Expertinnen und Experten fest, dass die Höhe der RSA-Leistungen zwar von der Haushaltszusammensetzung abhängt, die Kombination mit anderen bedürftigkeitsabhängigen Leistungen jedoch manchmal komplex zu berechnen ist. In Kombination mit dem „prime d'activité“ führt die Aufnahme einer Beschäftigung in den meisten Fällen zu einer Erhöhung des Nettoeinkommens, außer in einigen Konstellationen, in denen der Entzug anderer bedürftigkeitsabhängiger Leistungen, z. B. Wohngeld, zu Einkommenseinbußen führt, wenn mehr verdient wird. Expertinnen und Experten stellen fest, dass die Struktur des Leistungsbezugs angesichts von fünfzehn verschiedenen bedürftigkeitsabhängigen sozialen Mindestleistungen komplex bleibt. Der RSA ist zwar die zentrale und allgemeine MIS-Leistung, wird aber nur von der Hälfte der Leistungsempfängerinnen und -empfänger in Anspruch genommen. Dennoch gibt es Schätzungen, dass die Nichtinanspruchnahme der RSA bei fast einem Drittel liegt (Bargain et al., 2017).

Als Reaktion darauf befassen sich die aktuellen politischen Debatten mit der Frage der Altersgrenze von 25+ in RSA und der regional ungleichen Umsetzung der Aktivierungsseite (Cour des Comptes, 2021). Dies könnte den Weg für eine systematischere Aktivierung von RSA-Empfängerinnen und Empfänger durch eine bessere Integration der verschiedenen zuständigen Stellen und Regierungsinstanzen ebnen.³⁰ Es würde auch eine Neugestaltung der derzeitigen Finanzierungskanäle für RSA bedeuten, die die regionalen Einheiten („Départements“) stark unter Druck setzen, da sie für den Anstieg der RSA-Fallzahlen nicht vollständig entschädigt wurden, was wiederum die Ausgaben

³⁰ Derzeit wird über die Schaffung einer neuen, stärker integrierten Einheit namens „France Travail“ diskutiert.

und die Personalausstattung für Aktivierungszwecke einschränkt. Außerdem wird allgemein die Auffassung vertreten, dass es sinnvoll wäre, die Vielzahl der bedürftigkeitsgeprüften Leistungen in Frankreich zu vereinfachen, indem mehr universelle Leistungen und identische Schwellenwerte für die Bedürftigkeitsprüfung eingeführt werden. Darüber hinaus besteht eine gewisse Problemwahrnehmung über die Notwendigkeit, die Aktivierung und Qualifizierung von Nichterwerbstätigen und Geringverdienern zu verstärken, was im Gegensatz zu der starken politischen und finanziellen Priorität von Subventionen verschiedener Art steht, die zur Unterstützung von Beschäftigungsmustern für Geringverdiener bereitgestellt werden.

7.3.4.4 Ergebnisse

Obwohl die Langzeitarbeitslosigkeit in Frankreich in diesem Zeitraum über dem EU-Durchschnitt lag, blieb sie im Vergleich zu vielen anderen Mitgliedstaaten niedrig (Europäische Kommission, 2021, S. 84). Der Anteil der von Armut bedrohten Menschen in Frankreich ist im Vergleich zu den Vorjahren gestiegen, allerdings nur geringfügig, und liegt weiterhin unter dem EU-Durchschnitt (Europäische Kommission, 2021, S. 98). Dies deutet auf die anhaltend hohe Fähigkeit des französischen Systems hin, das Einkommen zu stabilisieren. Die Aufnahme einer Beschäftigung und der Übergang in ein stabiles Beschäftigungsverhältnis stellen eher eine anhaltende Herausforderung dar, weil – wie die Sachverständigen feststellen –, die Segmentierung des französischen Arbeitsmarktes fortbesteht, die trotz erheblicher Bemühungen um eine Reform der Regulierung von Arbeitsverträgen und der Gestaltung der Leistungssysteme nicht wirksam rückgängig gemacht werden konnte.

7.3.5 Die wichtigsten Erkenntnisse aus dem französischen Fall

Während des gesamten Zeitraums wies Frankreich aufgrund seines Steuer- und Sozialleistungssystems eine starke Umverteilungskapazität auf. Dies bestätigt unsere ursprüngliche Erwartung bezüglich des kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaatstyps, dass der französische Wohlfahrtsstaat in der Lage sein sollte, Armuts- und Ausgrenzungsrisiken sowie Ungleichheit zu begrenzen. Die verlässliche Einkommensstabilisierung auch in Krisenzeiten ist auf die Ausgestaltung von Arbeitslosenversicherung und MIS zurückzuführen. Beide bieten in der Regel eine relativ großzügige Einkommensunterstützung und erreichen einen hohen Abdeckungsgrad, neben einer stabilen Beschäftigung für die Kernbelegschaften. Die Arbeitslosenversicherung spielt aufgrund ihres hohen Abdeckungsgrads und ihrer Großzügigkeit eine besonders wichtige Rolle, da sie dazu beiträgt, Ungleichheit und Armut in nicht so schweren Krisenzeiten wie in Frankreich einzudämmen – aber auch die MIS spielt in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle. Dies wurde durch Kündigungsschutz und Kurzarbeit (insbesondere in jüngster Zeit) unterstützt. In dieser Hinsicht sind Armut und Ausgrenzung in Frankreich weniger konjunkturabhängig, aber es gibt anhaltende Probleme mit mittleren Beschäftigungsniveaus, sowie Schwierigkeiten beim Eintritt in den Arbeitsmarkt und der Aufwärtsmobilität, insbesondere bei jungen Menschen.

Im Laufe der Zeit wurden jedoch Schritte unternommen, um den seit langem bestehenden Dualismus in der Sozialpolitik und der Arbeitsmarktregulierung in Frankreich auszugleichen, ohne diese für kontinentaleuropäische Verhältnisse typische Kluft vollständig zu überwinden. Die französische Arbeitslosenversicherung ist inklusiver geworden, während der Schutz von Arbeitsmarktinsidern, d. h. von Beschäftigten mit festem Arbeitsplatz und hohem Einkommen, in der Arbeitslosenversicherung und in der Gesetzgebung zum Kündigungsschutz bis zu einem gewissen Grad zurückgegangen ist. Dies ging einher mit (eher erfolglosen) Bemühungen, die starke Abhängigkeit von kurzen Zeitverträgen zu begrenzen. Das Mindestsicherungssystem ist immer noch zersplittert, da es für einige Zielgruppen kategoriale Systeme gibt, doch wurde das Hauptssystem RSA im Beobachtungszeitraum erweitert – nicht zuletzt mit einem starken Fokus auf dauerhafte Leistungen

für Erwerbstätige, um Arbeitsanreize zu verstärken. Auf diese Weise konnten in begrenztem Umfang mehr Menschen in bezahlte Arbeit gebracht und zugleich Niedriglöhne und Armut trotz Erwerbstätigkeit eingedämmt werden.

Insgesamt scheinen das französische Mindestsicherungssystem und das breitere sozialpolitische Arrangement jedoch stärker auf die Einkommensstabilisierung ausgerichtet zu sein als auf die Aktivierung und den Eintritt in nicht subventionierte und dauerhafte Arbeitsplätze. Während Frankreich der Unterstützung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (und Arbeitsplätzen) am unteren Ende der Einkommens-/Lohnverteilung große Aufmerksamkeit widmet und umfangreiche Mittel dafür bereitstellt, um eine starke Lohn- und Einkommensstreuung zu vermeiden, scheint die Aufwärtsmobilität durch Qualifizierung und ergänzende Aktivierungsmaßnahmen weniger wirksam zu sein. Der kontinentaleuropäische Wohlfahrtsstaat Frankreich weist somit weiterhin bemerkenswert starke Umverteilungskapazitäten auf, hat sich aber zumindest teilweise von seinem stark dualisierten Modell der sozialen Sicherung und der Arbeitsmarktregulierung entfernt. Dies könnte nun als ein modifiziertes kontinentaleuropäisches Modell bezeichnet werden.

Tabelle 7.3 Wichtigste Entwicklungen in Frankreich, 2005-2021

	Vor 2008	Große Rezession	Sparmaßnahmen/ Erholung	COVID-19
Wirtschaftliches Umfeld	Stabiles Wachstum und stetig sinkende Arbeitslosigkeit.	Ein moderater Anstieg der Arbeitslosigkeit ging mit dem Wirtschaftsabschwung einher.	Langsame wirtschaftliche Erholung, aber anhaltend hohe Arbeitslosigkeit.	Durch Langzeitarbeitslosigkeit und nicht-traditionelle Arbeit sind viele von der Wirtschaftskrise betroffen.
Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktregulierung	Großzügige Leistungen, aber mit stark dualisierter und gebrochener Anspruchsberechtigung zwischen den Gruppen.	Vermehrte Inanspruchnahme von Kurzarbeit und Abkehr von der ausschließlichen Konzentration auf die Kernbevölkerung. Das Austrocknen der Finanzierung belastete die Leistungen der Arbeitslosenversicherung.	Die Leistungen für die erwerbstätige Kernbevölkerung wurden gekürzt und die Deckung erhöht, wodurch der duale Charakter des Systems verringert wurde.	Inanspruchnahme von Kurzarbeit und begrenzte Erhöhung der Leistungen zum Ausgleich von Ausfallzeiten. Neue Welle von UI-Reformen.
Systeme zur Unterstützung des Mindesteinkommens	Systeme, die auf Beiträgen oder fehlender Anspruchsberechtigung basieren. Schrittweiser Übergang zu einer stärkeren Aktivierung.	Konsolidierung der früheren Verwaltung zur Förderung der Aktivierung. Ausweitung der Anspruchsberechtigung.	Ausweitung der Leistungen für Erwerbstätige, jedoch mit Einschränkungen für den Wechsel zu besser bezahlten Arbeitsplätzen.	Beibehaltung des Status quo mit der Einführung einiger einmaliger Leistungszahlungen; wachsende Aufmerksamkeit für die Jugend.
Ergebnisse	Geringes Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung trotz hoher Arbeitslosigkeit, insbesondere bei jungen Menschen.	Relativ stabile sozioökonomische Ergebnisse während der Krise, besondere Probleme bei der Abdeckung von Jugendlichen.	Die Arbeitslosigkeit blieb anhaltend hoch, aber das Steuer- und Sozialleistungssystem sorgte für eine starke Umverteilung, wenn auch nur mit begrenztem Erfolg bei der Aktivierung und Integration in den Arbeitsmarkt.	Relativ stabile Situation.

7.4 Spanien

In dieser Auswahl von Fallstudien repräsentiert Spanien den südeuropäischen oder mediterranen Wohlfahrtsstaatstyp. Er zeichnet sich dadurch aus, dass er sich traditionell stark auf den Kündigungsschutz und weniger auf die soziale Absicherung stützt. Daher können Schocks bei Arbeitslosigkeit in dem Maße aufgefangen werden, wie es weiterhin stabile Arbeitsplätze gibt, aber für diejenigen, die keinen festen Arbeitsplatz haben, besteht im Allgemeinen ein hohes Einkommensrisiko aufgrund der begrenzten Rolle der Einkommensstabilisierung durch das Steuer-/Sozialleistungssystem (siehe auch die Berechnungen in Abschnitt 6). Es gibt zudem einen klaren Dualismus zwischen einer ausgebauten Arbeitslosenversicherung und fragmentierten, weniger entwickelten MIS-Systemen, was die Rolle der Arbeitslosenversicherung bei der Stabilisierung des Einkommens in Krisenzeiten unterstreicht. In Spanien gab es während des größten Teils des untersuchten Zeitraums kein nationales MIS-System. Dies steht in besonders starkem Gegensatz zu den kontinentaleuropäischen Systemen, wie das Beispiel Frankreichs im vorangegangenen Abschnitt verdeutlicht. Spanien wurde von der Krise 2008 und 2009 sowie der anschließenden Double-Dip-Rezession sehr hart getroffen und verzeichnete während einer langwierigen, bis in die 2010er Jahre anhaltenden Erholungsphase einen starken mittelfristigen Anstieg von Arbeitslosigkeit und Armut. Dadurch geriet das recht anfällige und fragmentierte sozialpolitische System massiv unter Druck. In der Fallstudie wird die Rolle der Arbeitsmarktregulierung, der Arbeitslosenversicherung und der MIS in Spanien seit Mitte der 2000er Jahre nachgezeichnet, wobei insbesondere die jüngste Umgestaltung der MIS-Einrichtung hervorgehoben wird, die eine Abkehr vom traditionellen institutionellen Arrangement darstellt.

7.4.1 Phase 1 (vor 2008)

7.4.1.1 Wirtschaftliches Umfeld

Spanien erlebte von 1990 bis zur Großen Rezession eine sehr lange Phase starken BIP- und Beschäftigungswachstums (Guillén und Begega, 2019), vergleichbar mit der dynamischen Entwicklung in Irland (siehe Abschnitt 7.7). Dies trug zu einem massiven Anstieg des Pro-Kopf-BIP bei und ermöglichte den recht späten Ausbau des spanischen Wohlfahrtsstaates. Spanien konnte 2007 mit 8 Prozent einen Rekordtiefstand bei der Arbeitslosigkeit erreichen. Ein Teil dieser Entwicklung war auf einen Immobilienboom zurückzuführen, und das damalige Wirtschaftsmodell war durch ein geringes Produktivitätswachstum, eine frühe Deindustrialisierung und eine Ausweitung der befristeten Beschäftigung in kleinen Unternehmen zu niedrigen Arbeitskosten gekennzeichnet (Guillén und Begega, 2019).

7.4.1.2 Arbeitsmarktregulierung und Arbeitslosenversicherung

Viele Jahrzehnte lang war der spanische Arbeitsmarkt durch einen strengen Kündigungsschutz für Festangestellte geprägt (siehe Abbildung 7.1), der ihr Entlassungsrisiko verringerte, aber das Risiko der Arbeitslosigkeit auf diejenigen abwälzte, die nicht in der Lage waren, in ein festes Arbeitsverhältnis einzutreten. Spanien wies bereits vor der Großen Rezession den größten Anteil an befristeten Arbeitsplätzen und eine hohe Jugendarbeitslosigkeit in Westeuropa auf (siehe Abbildung 7.3). In gewisser Weise war dieser Dualismus noch tiefgreifender als im französischen Fall.

Bevor das erste regionale MIS-System im Baskenland eingeführt wurde (siehe nächster Abschnitt), wurde die Arbeitslosigkeit nur in der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenhilfe behandelt. Im Laufe der Zeit wurde dieser zentrale Mechanismus der sozialen Sicherheit dahingehend angepasst, dass die Anforderungen an die Arbeitslosenversicherung angehoben wurden, während die

Arbeitslosenhilfe erweitert wurde. Die Arbeitslosenversicherung und die bedürftigkeitsabhängige Arbeitslosenunterstützung (im spanischen Kontext als Arbeitslosenhilfe bezeichnet) mussten eine wichtige Rolle bei der Abfederung der Auswirkungen von Arbeitslosigkeitsphasen spielen. Arbeitslose wechselten in der Regel von der Arbeitslosenversicherung in die Arbeitslosenhilfe und dann in ein regionales Mindestsicherungssystem, je nach Leistungsdauer. Arbeitslose mussten für jedes System einen neuen Antrag stellen – häufig wurden Leistungen nicht in Anspruch genommen.

Die beitragsabhängige Arbeitslosenversicherung gibt es in Spanien seit den 1980er Jahren. Die Arbeitslosenversicherung steht registrierten Arbeitslosen zwischen 16 und 65 Jahren offen, die verfügbar sind und aktiv nach Arbeit suchen. Sie dürfen ihren vorherigen Arbeitsplatz nicht freiwillig verlassen haben. Als Aktivierungsmaßnahme wird eine Zusage für eine Tätigkeit verwendet.

Im Jahr 2005, aber auch später, wurde der für den Bezug von Versicherungsleistungen erforderliche Mindestbeitrag auf 360 Tage in den sechs Jahren vor Eintritt der Arbeitslosigkeit festgelegt. Die Leistungshöhe betrug 70 Prozent des durchschnittlichen Bruttoverdienstes der letzten 180 Tage, wobei 70 Prozent des Referenzverdienstes für einen Zeitraum von maximal 180 Tagen gezahlt wurden, danach 50 Prozent des Referenzverdienstes für die restliche Leistungsdauer der Leistungen. Im Jahr 2005 waren es 70 Prozent des Referenzverdienstes für einen Zeitraum von maximal 180 Tagen, danach 60 Prozent des Referenzverdienstes für die restliche Leistungsdauer. Die Absenkung von 70 Prozent auf 60 Prozent wurde 2012 auf 50 Prozent verschärft (OECD, 2005/2011/2012/2020, ES).

Die spanische Arbeitslosenhilfe war (und ist) für Arbeitslose im erwerbsfähigen Alter verfügbar, die keine Ansprüche auf Arbeitslosenunterstützung geltend machen können oder diese ausgeschöpft haben und eine Reihe von Kriterien erfüllen, insbesondere in Bezug auf Alter und Familie (OECD 2020, ES). Die Antragsteller erhalten nach einer anfänglichen Wartezeit von einem Monat sowohl Arbeitslosenhilfe als auch Sozialversicherungsbeiträge für Gesundheitsschutz, Familienschutz und Rente. Im Gegensatz zu Frankreich beispielsweise ist die Dauer der Arbeitslosenhilfe in Spanien in Abhängigkeit von der Beschäftigungsdauer, dem Alter und der Familie begrenzt. Im Allgemeinen dauert die Unterstützung sechs Monate, und die Höchstdauer beträgt 30 Monate für bestimmte Fälle mit familiären Verpflichtungen. Es gab und gibt mehrere Arbeitslosenzuschüsse in Verbindung mit der Arbeitslosenhilfe für verschiedene Gruppen. Beispiele für spezifische Subventionsarten waren solche für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über 52 Jahre, für Personen, die aus dem Gefängnis entlassen wurden, oder für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über 45 Jahre, die ihre 24-monatige Arbeitslosenunterstützung ausgeschöpft haben. Es gab auch die Möglichkeit, die Arbeitslosenhilfe durch das regionale Einkommenssystem aufzustocken. Ein weiteres Programm für Langzeitarbeitslose ist das aktive Eingliederungseinkommen („Renta Activa de Inserción“, RAI), das seit 1994 in Spanien existiert. Es unterstützt Langzeitarbeitslose bei der Rückkehr in den Beruf, wenn sie keinen Zugang zu Arbeitslosenversicherung oder Sozialhilfe haben. Die Antragsteller müssen zwischen 45 und 65 Jahre alt sein, und die RAI-Leistung ist für eine Höchstdauer von elf Monaten vorgesehen (OECD 2020, ES). Die Einzelheiten der Leistung wurden bis 2005 jährlich geändert, dann wurde das System dauerhaft eingeführt (OECD, 2007, ES).

7.4.1.3 Mindestsicherungssysteme und Reformen

Bis zur Reform 2020, mit der das nationale MIS-System „Ingreso Mínimo Vital“ eingeführt wurde (siehe Abschnitt 7.4.4), gab es MIS-Systeme in Spanien nur auf regionaler Ebene (OECD 2020, ES), wo sie ein Leistungsniveau von etwa 60 Prozent für Alleinstehende und etwa 40 bis 50 Prozent für

Familien in Bezug auf die Armutsgrenze von 60 Prozent (siehe Abbildung 7.12 und Abbildung 7.13) erreichten.³¹

Um die Entwicklung des spanischen MIS bis zur Einführung eines nationalen Systems im Jahr 2020 zu verstehen, ist die chronologische Entwicklung der regionalen Systeme von wesentlicher Bedeutung. In den 1990er Jahren erhielten die Autonomen Gemeinschaften in Spanien im Rahmen eines Dezentralisierungsprozesses die Zuständigkeit für die Sozial- und Beschäftigungshilfe sowie für beitragsunabhängige Leistungen. Erst zu diesem Zeitpunkt begannen die Regionen mit der Umsetzung ihrer Programme für Mindestsicherung („Rentas Minimias de Inserción“). Die befragten Länderexpertinnen und -experten betonen die Vielfalt der regionalen Programme und die unterschiedlichen Fähigkeiten dieser Programme seit ihrer Einführung. Aufgrund ihrer starken Haushalts- und Steuerautonomie wurden das Baskenland und Navarra als die Regionen Spaniens mit den stärksten Regelungen bezeichnet. Dieses Erbe wirkt sich auf die aktuelle Situation und möglicherweise die Zukunft der regionalen MIS in Spanien aus.

Das Ziel der Mindestsicherung, die soziale Eingliederung der Empfängerinnen und Empfänger, kann mit dem damaligen französischen RMI verglichen werden. Trotz ähnlicher Ziele waren sie jedoch unterschiedlich aufgebaut (AIREF, 2019). Eine Typologie der regionalen Mindestsicherungsprogramme, die sich auf Informationen von Aguilar, Gaviria und Laparra (1995) aus dem Jahr 1995 stützt, zeigt drei Ebenen der Abdeckung und der Schutzintensität von Mindestsicherungsprogrammen (vgl. auch Arriba und Moreno, 2002; 2005). In dieser Typologie wurden drei Gruppen gebildet:

- (a) eine echte Mindestsicherungsregelung im Baskenland;
- (b) eine zweite Gruppe von Mindestsicherungsleistungen mit gesetzlichen Beschränkungen; und
- (c) eine dritte mit begrenzter Reichweite und Intensität (siehe Tabelle 7.4).

³¹ Daten der OECD basierend auf dem regionalen System von Madrid, das im Vergleich zu anderen Regionen Spaniens ein durchschnittliches Niveau der Einkommensunterstützung bietet.

Tabelle 7.4 Typologie der regionalen Mindestsicherungsmodelle in Spanien

Erfassungsgrad und Schutzintensität	Mindestsicherung	Sozialhilfe-Programme	Geschützte soziale Beschäftigung
Hoch	Baskenland		
Mittel	Madrid Katalonien Navarra	Aragon* Galicien Murcia* La Rioja*	Asturien Kastilien-La Mancha
Niedrig		Balearen Kanarische Inseln Kantabrien Kastilien und León Valencia Extremadura	Andalusien

* Die geringe Höhe der Leistungen wurde bis zu einem gewissen Grad durch andere Subventionen für die Familienintegration kompensiert.

Quelle: Aguilar, Gaviria und Laparra (1995).

Nachdem das Baskenland 1989 sein regionales MIS eingeführt hatte, verbreiteten sich Mindestsicherungsmodelle in den Autonomen Gemeinschaften. Im Laufe der Zeit wurden die MIS konsolidiert und zwischen 1990 und 2000 ausgeweitet. In dieser Phase erfolgte auch eine Rationalisierung der Systeme im Hinblick auf eine größere Effizienz und eine weitere Dezentralisierung der Systeme. Von 2000 bis 2008 wurde die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung mit der Lissabon-Strategie, den nationalen Reformplänen und den Plänen zur sozialen Eingliederung verknüpft. Dies bot die Möglichkeit, die verschiedenen Regelungen und die verschiedenen Regierungsebenen zu koordinieren. Doch selbst bei einem breiteren Zugang zu MIS in den Regionen arbeiteten die Systeme nach unterschiedlichen Logiken der Bedürftigkeit oder Aktivierung, wobei einige diese beiden Ansätze kombinierten. Cabrero (2009) beschreibt diese drei Elemente der Bedürftigkeit, der Aktivierung und des institutionellen Rahmens als einen Spannungspunkt für die spanische MIS und bringt dies mit der Fähigkeit des Systems in Verbindung, Schutz und soziale Eingliederung zu bieten. Die Expertinnen und Experten heben hervor, dass sich der Aufbau der regionalen MIS zwischen 2000 und 2007 änderte, als die Regionen begannen, die Anforderungen zu lockern und den Abdeckungsgrad ihrer MIS zu erweitern.

Als letztes Sicherheitsnetz spielte das MIS-System in den Autonomen Gemeinschaften eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Armut. Neben dem Abdeckungsgrad und der Höhe der Leistungen ist dies bereits an der Zahl der Leistungsempfängerinnen und -empfänger abzulesen. Nur das aktive Eingliederungseinkommen RAI hat seit seiner Einführung ein ähnliches, kontinuierliches Wachstum erfahren (von etwa 50.000 im Jahr 1995 auf 100.000 im Jahr 2008, gefolgt von einem steilen Anstieg danach). Wie Cabrero (2009) erwähnt und die obige Typologie nahelegt, war die Anwendung der Mindestsicherungsmodelle in den Autonomen Gemeinschaften nicht homogen: Ein Unterschied besteht in der Dauer der Sicherungsleistungen. Deren Dauer war auf 6, 12 oder 24 Monate begrenzt, und nur im Fall von Kastilien und León, Madrid und dem Baskenland war der Mindestsicherungsbezug nicht zeitlich begrenzt (AIReF 2019 – Los programas de rentas minimas en España). Die Unterschiede in der Ausgestaltung des MIS betrafen nicht nur die Dauer, sondern auch den Abdeckungsgrad und die Höhe der Leistungen.

Ein Vergleich der regionalen MIS-Leistungen ist nicht einfach, da die Autonomen Gemeinschaften unterschiedliche Referenzindikatoren zur Verknüpfung ihrer Leistungen verwendeten (IPREM und SMI sind die gemeinsamen Indikatoren; IPREM = öffentliche Einkommensrate mit Mehrfacheffekten, SMI = nationaler Mindestlohn). Der von Cabrero durchgeführte Vergleich anhand der IPREM, des Mindestlohns und der Armutsgrenze zeigt erhebliche Unterschiede in den Leistungsniveaus der regionalen MIS (siehe Tabelle 7.5). Folglich gab (und gibt) es erhebliche Unterschiede in der Großzügigkeit der verschiedenen regionalen spanischen MIS-Systeme. Die Systeme im Baskenland und in Navarra waren (und sind) bei der Verringerung des Armutsrisikos am wirksamsten – die meisten anderen Regionen sind in dieser Hinsicht unterlegen (Hernández et al., 2022).

Tabelle 7.5 Höhe der monatlichen Beträge der Mindestsicherung der Autonomen Gemeinschaften im Jahr 2007

Region	Monatlicher Betrag, EUR	% Mindestlohn	% IPREM	% Armutsgrenze	Anzahl der Begünstigten
Andalusien	353,77	53%	71%	58%	18.838
Asturien	396,67	60%	80%	66%	6.399
Baskenland	585,62	88%	117%	g98%	36.004
Kastilien und León	374,40	56%	75%	62%	2.147
Madrid	340,00	51%	68%	57%	8.681
Murcia	300,00	45%	60%	50%	286

Quelle: Übernommen nach Cabrero 2009.

7.4.1.4 Ergebnisse

Die Wachstumsphase der 2000er Jahre war durch eine deutliche Verbesserung der notorisch schwierigen Arbeitsmarktsituation in Spanien gekennzeichnet, d. h. durch einen Rückgang der Arbeitslosigkeit auf ein Rekordtief, während der Arbeitsmarkt und der Wohlfahrtsstaat im Einklang mit dem südeuropäischen Erbe weiterhin stark dualisiert waren. Die Armuts- und Ausgrenzungsrisiken sowie die Armutslücke waren jedoch nach wie vor erheblich (siehe Abbildung 4.4 und Abbildung 4.6) im Vergleich zu den anderen Ländern in unserer Stichprobe, was die Grenzen des südeuropäischen Wohlfahrtsstaates in Spanien aufzeigt. Am bemerkenswertesten war das Fehlen eines nationalen MIS-Rahmens in einer Situation, in der die regionalen Systeme große Unterschiede in Bezug auf Leistungshöhe und -umfang aufwiesen.

7.4.2 Phase 2 (2008/09)

7.4.2.1 Wirtschaftliches Umfeld

Spanien erlebte nach dem Platzen der Immobilienblase und dem damit verbundenen Zusammenbruch des Bausektors einen massiven wirtschaftlichen Schock, wie in Kapitel 4 dargestellt. Dies führte zu einer tiefen und langen Rezessionsphase bis 2010 und mündete in eine Staatsschuldenkrise. In Spanien wirkte sich der Rückgang des BIP stark auf die Beschäftigung aus, was auf eine starke und unmittelbare Umsetzung des wirtschaftlichen Schocks in eine Beschäftigungskrise hindeutet (wie in Abschnitt 4.2 und in den EUROMOD-Simulationen gezeigt wurde), die bei einem wirtschaftlichen Schock nur begrenzte Deckungs- und Stabilisierungskapazitäten zeigten (siehe auch Guillén und Begega, 2019). Zwar gab es zu Beginn der

Rezession eine „keynesianische“ Nachfragepolitik, doch hatte diese nur begrenzte Auswirkungen und führte zu einem massiven Anstieg der Staatsverschuldung.

7.4.2.2 Arbeitsmarktregulierung und Arbeitslosenversicherung

Der spanische Arbeitsmarkt litt vor allem unter dem massiven Wegfall von befristeten Arbeitsplätzen, was einmal mehr den starken Dualismus zwischen unbefristeten und befristeten Verträgen in Spanien zu dieser Zeit verdeutlicht. Dies führte in der Anfangsphase der Rezession zu einigen Notmaßnahmen. Als Reaktion darauf gab es eine zusätzliche beitragsunabhängige Sonderleistung für Personen in Ausbildung, die ihre Versicherungsleistungen ausgeschöpft hatten (Guillén und Begega, 2019). Sie wurde in den Folgejahren unter verschiedenen Bezeichnungen erneuert.

In Spanien wurde das Kurzarbeitergeld erstmals in den 1980er Jahren eingeführt. Bis zur Krise 2008 gab es nur sehr geringe Änderungen. In diesem Zeitraum war die Voraussetzung für die Gewährung von Kurzarbeitergeld eine Reduzierung der Arbeitszeit um ein Drittel und eine entsprechende Lohnkürzung. Die Zahlungen konnten zwischen 75 und 220 Prozent des nationalen Mindestlohns betragen und wurden zwei Jahre lang gezahlt. Als Reaktion auf die Krise ermöglichte eine Reform von 2009 einen 50-prozentigen Aufschlag auf die Zahlungen im Falle einer vorübergehenden Aussetzung, doch diese Leistung lief Ende desselben Jahres aus (Europäische Kommission, 2010). Die finanziellen Anreize für Arbeitgeber wurden 2009 erhöht (Arroz et al., 2018).

Um einige der unmittelbaren Einkommensschocks abzufedern, wurden nach 2008 zeitlich befristete Programme eingeführt, die auf diejenigen abzielten, die den Zugang zur zeitlich befristeten Arbeitslosenhilfe verloren hatten. Dabei handelte es sich um Aktivierungsprogramme mit Leistungen im Inneren. Spanien führte befristete, beitragsunabhängige Hilfsprogramme ein, wie z. B. das Befristete Programm zum Schutz und zur Eingliederung in die Arbeitslosigkeit (PRODI), das Programm zur beruflichen Umschulung für Personen, die ihren Anspruch auf Arbeitslosenschutz verloren haben (PREPARA), und das Programm zur Aktivierung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (PAE), wenn auch mit begrenzter Wirkung auf Arbeitslosigkeit, Ausbildung und Aktivierung (Guillén und Begega, 2019; Jansen, 2016). Nach einem Urteil des spanischen Verfassungsgerichts 2014/2015, dass es sich hierbei um Aktivierungsmaßnahmen handele und diese in die regionale Zuständigkeit fallen müssten, liefen diese Programme aus.

7.4.2.3 Mindestsicherungssysteme und Reformen

Das fragmentierte regionale MIS-System wurde während der langwierigen Krise in Spanien auf die Probe gestellt. Die Zahl der Leistungsempfänger stieg seit den 1990er Jahren weiter an und liegt nun bei rund 100 000 Haushalten. Die Erfassung der gefährdeten Haushalte in den einzelnen Autonomen Gemeinschaften war ungleichmäßig verteilt; auf das Baskenland, Andalusien, Katalonien und Madrid entfielen fast 75 Prozent der armutsgefährdeten Haushalte (AIReF 2019). Einige Autonome Gemeinschaften versuchten, sich während der Krise an die neuen Bedürfnisse anzupassen, so dass sowohl die Deckung als auch die Leistungen zunahmen. Dies steht im Gegensatz zu der schwächeren Reaktion auf die vorangegangene Krise von 1992/94, was auf eine besser etablierte Verwaltung, größere Budgets sowie eine stärkere soziale und politische Unterstützung schließen lässt. Unterdessen erlebten die Mindestsicherungssysteme nach der Krise einen starken Zustrom von Leistungsempfängerinnen und -empfänger, was sie vor Herausforderungen stellte (AIReF 2019). Obwohl die relativ stabile und widerstandsfähige Arbeitslosenversicherung und die befristete Arbeitslosenhilfe die erste Hauptlast der Arbeitslosigkeit trugen, erreichten die Antragsteller schließlich die regionalen MIS, die nicht darauf vorbereitet waren, diese massive Nachfrage nach Einkommensunterstützung zu bewältigen.

7.4.2.4 Ergebnisse

Die wichtigsten Ergebnisindikatoren begannen sich 2009 dramatisch zu verschlechtern, beginnend mit der Arbeitslosigkeit, in deren Folge aber auch mit einem starken Anstieg der Armuts- und Ausgrenzungsrisiken (wie in Abbildung 4.2 dargestellt) sowie einer massiven Armutslücke, Armutsgefährdung trotz Erwerbstätigkeit und einer geringen Bindung eines großen Personenkreises an den Arbeitsmarkt (siehe Abbildung 4.9). All diese negativen Entwicklungen setzten sich in der ersten Hälfte der 2010er Jahre fort. Dies zeigte deutlich die strukturelle Schwäche des stark dualisierten Arbeitsmarktes und des spanischen Wohlfahrtsstaates mit einem hohen Anteil an krisenanfälligen befristeten Arbeitsplätzen sowie einem unterentwickelten und fragmentierten MIS-System.

7.4.3 Phase 3 (2010-2019)

7.4.3.1 Wirtschaftliches Umfeld

Nach der akuten globalen Finanzkrise geriet Spanien in eine längere Staatsschuldenkrise, die 2012/13 Unterstützung durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) erforderte, während auch die Rezession bis 2013 andauerte. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern und ähnlich wie Irland litt Spanien in den frühen 2010er Jahren weiterhin stark. Die Arbeitslosigkeit – insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit – stieg steil an und erreichte 2013 einen Wert von 27 Prozent; gleichzeitig schrumpfte das Angebot an Zeitverträgen. Der Übergang zur Sparpolitik begann 2010 und wurde nach 2012 bis 2014 mit massiven und dauerhaften Auswirkungen auf die Beschäftigung im privaten und öffentlichen Sektor, auf Renten und Vorruhestandsregelungen sowie auf die Löhne, einschließlich des Einfrierens des Mindestlohns, verschärft. Die hohe Arbeitslosigkeit hielt an. Im Vergleich zu den anderen Ländern in unserer Auswahl war die Erholung in Spanien langwieriger und setzte angesichts der Double-Dip-Rezession nach 2008 später ein.

7.4.3.2 Arbeitsmarktregulierung und Arbeitslosenversicherung

Die 2010er Jahre waren geprägt von Versuchen, externer Flexibilität von Unternehmen (in Form von Arbeitsplatzabbau) durch die Förderung von betriebsinterner Flexibilität (z. B. durch Anpassung der Arbeitszeit) zu begegnen. Während in Spanien die externe Flexibilität dominierte – insbesondere unter Verwendung von Zeitverträgen als wichtigstem Puffer –, war die Arbeitsplatzerhaltung durch Kurzarbeit für Festangestellte grundsätzlich möglich, wurde aber zwischen 2008 und dem Ende der Rezession nicht so stark genutzt wie in anderen Ländern (Arranz et al., 2018). In den 2010er Jahren wurden als Reaktion auf die „exzessive“ externe Flexibilität nach 2008 politische Reformen durchgeführt, um die interne Flexibilität der Unternehmen zu stärken und damit auch eine bessere Grundlage für Arbeitszeitanpassungen zu schaffen. Gleichzeitig wurden strukturelle Änderungen in Bezug auf die Kündigungsschutzgesetze vorgenommen. In diesem Sinne löste die Finanzkrise einen strukturellen Wandel der vorgelagerten Systeme in Spanien aus. Dies betraf jedoch nicht nur Versuche zur Stärkung der internen Arbeitsflexibilität.

Was die Arbeitslosenversicherung anbelangt, so wurde im Laufe der Zeit ein Rückgang des Versicherungsschutzes bei langer Arbeitslosigkeit beobachtet, der von 2008 bis 2017 von 70 auf 54 Prozent sank (nach einem Höchststand von 82 Prozent im Jahr 2009), aber es gab keine größeren politischen Einschnitte (Guillén und Begega, 2019). Im Vergleich dazu war der Abdeckungsgrad der Arbeitslosenunterstützung in Spanien immer noch beträchtlich und recht umfassend (siehe auch Immervoll et al., 2022 und den Beitrag der Arbeitslosenunterstützung zur Einkommensstabilisierung in Spanien, dargestellt in Abbildung 6.5). Besonders erwähnenswert ist, dass Spanien 2010 ein

spezielles Arbeitslosensystem für Selbstständige geschaffen hat, das 2019 obligatorisch wurde. Dieses System mit der Bezeichnung RETA wird durch Beiträge finanziert und bietet Leistungen im Falle einer Unternehmensschließung. Bezogen auf die Aktivierung wurden in dieser Phase deutliche Anreize für die befristete Einstellung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern geschaffen (siehe Abbildung 7.11), die von Expertinnen und Experten als weniger förderlich für die Festanstellung eingestuft werden.

Die Zeit nach der Krise war zudem durch weitere und umfangreiche Reformen des Kündigungsschutzes in Spanien gekennzeichnet, die auf früheren Reformen aufbauten, mit denen versucht wurde, den anhaltenden Dualismus auf dem spanischen Arbeitsmarkt zu bekämpfen. In den 1990er und 2000er Jahren waren bereits mehrere Reformen verabschiedet worden, insbesondere die Schaffung und Ausweitung einer weniger stark regulierten Art von unbefristeten Arbeitsverträgen zwischen 1997 und 2006 in Verbindung mit einigen Einschränkungen für befristete Arbeitsverträge. Eine besonders intensive Debatte entstand jedoch im Anschluss an die Wirtschaftskrise 2008/09, die den Boden für eine weitere Deregulierung der Kündigungsvorschriften bereitete. Die wichtigsten Strukturreformen des Kündigungsschutzes in Spanien wurden in den Jahren 2010 und 2012 vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosigkeit und starker Bedenken hinsichtlich der Einschätzung der spanischen Wirtschaft durch die Finanzmärkte durchgeführt (Eichhorst und Marx, 2021). Die spanische Reform aus dem Jahr 2010 verringerte die Beschränkungen für Einzelentlassungen von Festangestellten, indem sie die Gründe für gerechtfertigte Kündigungen erweiterte und präziserte, um den Ermessensspielraum der Richter in Gerichtsverfahren zu begrenzen. Zwei Jahre später wurde die Entschädigung für ungerechtfertigte Entlassungen von 45 auf 33 Tage pro Jahr der Betriebszugehörigkeit bis zu einer Höchstgrenze von 24 statt 42 Monaten reduziert. Außerdem wurde der Anspruch der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf Lohnnachzahlung für die Dauer des Gerichtsverfahrens im Zusammenhang mit der Entlassung abgeschafft. Die Arbeitgeber wurden von der Auflage entbunden, Entlassungen als ultima ratio zu dokumentieren, die Probezeit in kleinen Unternehmen wurde auf ein Jahr verlängert, und die Notwendigkeit einer behördlichen Genehmigung von Massenentlassungen wurde abgeschafft. Gleichzeitig wurde die Attraktivität befristeter Arbeitsverträge für Arbeitgeber durch finanzielle Anreize in Form einer Abfindung für auslaufende Verträge verringert.

Darüber hinaus wurde viel später ein außerordentliches bedürftigkeitsabhängiges Arbeitslosengeld („Subsidio extraordinario por desempleo“) für Langzeitarbeitslose als Reaktion auf das Auslaufen bestimmter Leistungen im Jahr 2018 verabschiedet (OECD, 2019, ES).

Insgesamt hat Spanien in dieser Phase versucht, sich von einem stark dualisierten Arbeitsmarkt- und Sozialschutzsystem in der mediterranen Tradition zu lösen und ein umfassenderes vorgelagertes System zu schaffen, das den seit langem bestehenden Dualismus beim Kündigungsschutz zumindest teilweise ausgleicht.

7.4.3.3 Mindestsicherungssysteme und Reformen

Ganz im Gegensatz zu den bedeutenden Reformbemühungen bei den vorgelagerten Systemen waren die 2010er Jahre durch einen fortgesetzten Flickenteppich regionaler MIS-Systeme gekennzeichnet. Da die MIS-Systeme das letzte Sicherheitsnetz für Menschen sind, die den Zugang zur Arbeitslosenversicherung oder zu anderen Unterstützungsleistungen verlieren, waren sie Anfang der 2010er Jahre mit einem massiven Zustrom konfrontiert. Nach einer Phase der Stabilität vor der weltweiten Krise 2008 stiegen die Ausgaben bis 2010 sprunghaft an. Während sie danach rasch wieder zurückgingen, galt dies für die Zahl der Leistungsempfängerinnen und -empfänger erst ab 2012 nach den ersten Anläufen zu einer wirtschaftlichen Erholung. Doch dieser Rückgang war von

kurzer Dauer –angesichts der langwierigen Erholung und der Erschöpfung der vorgelagerten Systeme stieg die Zahl der Leistungsempfängerinnen und -empfänger schon bald wieder stetig an (AIRef 2019). Während die Regionen eine höhere Nachfrage nach Mindestsicherungsleistungen verzeichneten, waren ihre finanziellen Möglichkeiten begrenzt. Die bestehenden MIS-Systeme auf regionaler Ebene waren daher von Sparmaßnahmen betroffen, wobei es zwischen den Regionen große Unterschiede in Bezug auf Großzügigkeit, Anforderungen usw. gab (Guillén und Begega, 2019). Zugleich schränkten die Regionen den Zugang zu den MIS wieder ein, nachdem sie ihn in einem Klima der Ausweitung kurz vor der Großen Rezession gelockert hatten.

Folglich wiesen die regionalen MIS-Systeme in den 2010er Jahren weiterhin große Unterschiede auf (Rey, 2014). Das andalusische „Ingreso Mínimo de Solidaridad“ beispielsweise bot 2013 einen Grundbetrag von 400,09 EUR, der sich für jedes Kind bis auf 645,30 EUR (oder 100 % des Mindestlohns) erhöhte. Es hatte eine Laufzeit von 6 Monaten und enthielt keine ergänzenden Details. Im Gegensatz dazu bot das „Salario social básico“ in Asturien einen höheren Mindestbetrag von 442,96 EUR bis zu 730,88 EUR, hatte keine Beschränkungen und hing nur davon ab, dass die Antragsteller die Voraussetzungen erfüllten. Hierfür gab es eine jährliche Bewertung. Wenn eine Person mit einem Grad der Behinderung von 45 Prozent, einem Alter von unter 24 oder über 64 Jahren oder eine Person, die rechtlich als „abhängig“ eingestuft wurde, in der wirtschaftlich unabhängigen Haushaltseinheit lebte, erhöhte sich der Grundbetrag um 5 Prozent pro Wohneinheit (nicht pro Person). Der Betrag war begrenzt, wenn zwei „Einheiten“ in einem Haushalt lebten (das 1,75-fache ihres Anteils, falls einer). Die „Renta de Garantía de Ingresos: Renta Básica para la inclusión y protección social“ im Baskenland war sogar noch weitaus großzügiger, denn sie bot einen Grundbetrag von 662,51 EUR bis zu einem Höchstbetrag von 941,06 EUR. Zu diesen Beträgen kamen zusätzliche Wohnbeihilfen in Höhe von bis zu 250 EUR pro Monat hinzu (abgesehen von Hypothekenzahlungen) oder in besonderen Fällen sogar noch mehr. Die Dauer der baskischen MIS betrug 24 Monate. Auch in Madrid gab es keine zeitliche Begrenzung für die „Renta Mínima de Inserción“, und es wurde jährlich geprüft, ob die Voraussetzungen erfüllt waren. Allerdings war die Höhe der Leistungen in Madrid eher niedrig und reichte von 375,55 EUR bis 532,51 EUR (entspricht 100 % IPREM). Da kein Mindestbetrag festgelegt war, wurde die Differenz zum Einkommen der Familie unter Berücksichtigung der Familienzusammensetzung gezahlt.

In den meisten Autonomen Gemeinschaften wurden die Leistungen im Verhältnis zu einem bestimmten Index nach einer von drei Methoden festgelegt. Die meisten Regionen verwenden den IPREM und indexieren das Leistungsniveau der Mindestsicherung als Prozentsatz dieses Indexes. Eine zweite Gruppe von Regionen indexiert ihre MIS anhand eines Prozentsatzes des Mindestlohns (Andalusien, Navarra, das Baskenland und Melilla). Eine dritte Gruppe schließlich verwendet diffusere Indexierungsmechanismen, die mit der Inflation (Asturien), der Entwicklung der beitragsunabhängigen Rentenleistungen (Balearen) oder der wirtschaftlichen Entwicklung (Katalonien) zusammenhängen. Diese Indexierung kann auch mit dem nationalen medianen Äquivalenzeinkommen verglichen werden, um einen Bezugspunkt zu haben (siehe Tabelle 7.6).

Tabelle 7.6 Regionale MIS-Beträge im Verhältnis zum nationalen medianen Äquivalenzeinkommen nach Haushaltstyp (2014)

Autonome Gemeinschaft	Einzelperson	Zwei Erwachsene mit zwei abhängigen Kindern
Asturien	43,63%	67,16%
Andalusien	39,41%	54,63%
Baskenland	61,00%	86,60%
Kastilien und León	41,96%	62,91%
Madrid	36,99%	52,43%
Murcia	29,55%	43,81%

Quelle: Rodríguez-Cabrero, Arriba, Marbán und Montserat 2015.

Neben der Großzügigkeit sind auch die Anspruchsvoraussetzungen ein wichtiges Element für die Gestaltung und Anpassung der regionalen MIS. Ein allgemeiner Überblick über diese Bedingungen aus dem Jahr 2014 zeigt, dass die Empfängerinnen und Empfänger in der Regel erst mit 25 Jahren einen Antrag auf MIS stellen konnten und sich 12 bis 24 Monate lang bei der Gemeinde als Einwohner anmelden mussten, wobei in einigen Regionen sogar 36 Monate erforderlich waren. Der Zugang zu Mindestsicherung war nicht von einer Region zur anderen übertragbar. Im Falle eines Umzugs begann das Verfahren von vorn und konnte zum Wegfall von Leistungsansprüchen führen. Das Erfordernis, für einen ausreichend langen Zeitraum im kommunalen Register eingetragen zu sein, um Anspruch auf Mindestsicherung zu haben, bedeutete somit, dass viele Menschen Gefahr liefen, ihre Leistungen zu verlieren, wenn sie umzogen oder außerhalb ihrer Region nach Arbeit suchten. Dies könnte ein Faktor gewesen sein, der die Anpassung des spanischen Arbeitsmarktes nach dem Krisenschock behindert hat, wie Expertinnen und Experten argumentieren. Ein weiteres Hindernis bei der Arbeitssuche bestand darin, dass in einigen Autonomen Gemeinschaften eine Erwerbstätigkeit während des Leistungsbezugs nicht mit der MIS vereinbar war. Die beiden letztgenannten Anforderungen könnten die Menschen von der Arbeitssuche abgehalten haben (Rey, 2014).

Eine Möglichkeit, Menschen wieder in Beschäftigung zu bringen, ist die Aktivierung. Beispiele für Aktivierungsmaßnahmen in den Autonomen Gemeinschaften im Jahr 2013 waren Vereinbarungen zur aktiven Eingliederung (Baskenland) oder individualisierte Pläne zur Integration oder Eingliederung (Asturien, Kastilien und Leon, Madrid und Murcia). Zu den Maßnahmen gehörten auch die Arbeitsvermittlung (Asturien und Murcia) oder ähnliche Arbeitsmarktmaßnahmen (Madrid). Insgesamt gab es eine Kluft zwischen (sozialen) Integrationsmaßnahmen und Aktivierungsmaßnahmen, die im Rahmen der regionalen MIS eingesetzt wurden. Einige Expertinnen und Experten geben an, dass diese Trennung seit der Einführung des ersten regionalen MIS bestand. In einigen Regionen lag der Schwerpunkt eher auf dem Einkommenstransfer als auf der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung durch Aktivierung und Integration, was sich darin äußerte, dass die Zugangsbedingungen entweder ein soziales Recht waren oder strengen Aktivierungsanforderungen entsprachen. Ungeachtet der verfügbaren Aktivierungsmaßnahmen schien es zu diesem Zeitpunkt, d. h. nach der Finanzkrise, die den spanischen Arbeitsmarkt unter extremen Druck gesetzt hatte, im ganzen Land an aktiven Eingliederungsstrategien oder zumindest an deren praktischer Anwendung zu mangeln. Selbst wenn die Aktivierungsmaßnahmen eingesetzt wurden, gab es nur wenige Folgenabschätzungen oder die Auswirkungen waren nicht schlüssig, argumentieren die Expertinnen und Experten. Die Aktivierung hing auch von den Haushaltsmitteln und der Zahl der Empfängerinnen und Empfänger ab. Das Europäische Netzwerk zur Armutsbekämpfung führte eine Umfrage zum Thema Aktivierung in Spanien durch. 78 Prozent der Befragten gaben an, dass es in ihrer Region keine aktive Eingliederungsstrategie gebe, und 22 Prozent erklärten, dass zwar eine aktive Strategie existiere, diese aber nur teilweise umgesetzt werde (Rey, 2014).

Darüber hinaus wurden die regionalen MIS, die zuvor einen expansiven Kurs verfolgten, nach der Krise von 2008 restriktiver gehandhabt. Die befragten Expertinnen und Experten verweisen etwa auf das Beispiel Navarra: dort wurde als zusätzliche, nicht näher ausgeführte Bedingung für den Zugang zur regionalen MIS eingeführt, „sozial ausgegrenzt“ zu sein sein muss, wodurch sich in der Praxis der Spielraum für eine restriktivere Umsetzung in Einzelfällen erhöhte. Im Baskenland wurden die Leistungsbeträge gekürzt, um sich an die Sparmaßnahmen anzupassen.

Eine Momentaufnahme der Armutsindikatoren im Jahr 2013 zeigt, dass es in Spanien unterschiedliche Niveaus des Schutzes vor Armut gab. Die AROPE-Quoten wiesen für Andalusien einen Höchstwert von 38,3 Prozent und für Navarra ein Minimum von 14,5 Prozent auf. Das Baskenland und Navarra wiesen die höchsten Deckungsquoten auf, die mit einer geringeren relativen Armut und niedrigeren AROPE-Quoten in Zusammenhang stehen. Niedrige Bezugsquoten fielen auch in den anderen Autonomen Gemeinschaften mit hohen AROPE-Quoten zusammen (Rey, 2014). Die Quoten für die ausgewählten spanischen Regionen sind in Tabelle 7.7 dargestellt. Sie reichen von 1,66 pro 1.000 Einwohner in Murcia bis zu 34 pro 1.000 Einwohner im Baskenland. Die Zahl der Leistungsempfängerinnen und -empfänger ist in allen fünf ausgewählten Regionen um 86 bis 364 Prozent gestiegen (Rey, 2014).

Tabelle 7.7 Leistungsempfängerinnen und -empfänger von regionalen Mindestsicherungsregelungen (2013)

Autonome Gemeinschaft	Bezugsraten (pro 1.000 Einwohner)	Empfänger 2013	Empfänger 2008	2013-2008 Veränderung
Asturien	11,43	12.205	6.575	86%
Andalusien	6,60	55.711	18.392	203%
Baskenland	34,00	74.528	39.715	88%
Kastilien und León	4,12	10.372	2.235	364%
Madrid	3,05	19.780	10.445	89%
Murcia	1,66	2.441	369	562%

Quelle: Nach Rey, 2014.

Angesichts des Mangels an verlässlichen Einkommensbeihilfen, der sich in der ersten Hälfte des Jahres 2010 deutlich offenbarte, wurde das Thema der Gestaltung von MIS um das Jahr 2015 herum zum ersten Mal zu einem nationalen politischen Thema. Die politischen Parteien unterbreiteten verschiedene Vorschläge wie eine erste Version des IMV, eine allgemeine Anwendung des baskischen Modells in Spanien, eine Negativsteuer auf Einkommen und eine bessere Koordinierung der regionalen MIS. In einer Studie aus dem Jahr 2019 wurden neben den regionalen Unterschieden und der mangelnden Deckung in den regionalen MIS drei Kernprobleme festgestellt: Fragmentierung, geringe Leistungen und Deckungslücken, die dazu führen, dass einige Bevölkerungsgruppen nicht geschützt sind (AIREF, 2019). Bis dahin waren die MIS der Regionen die einzigen allgemeinen, nicht kategorisch begrenzten Instrumente gegen das Armutsrisiko. Eine mögliche Lösung für einige dieser Probleme wurde 2019 in Form der IMV als nationales Mindestsicherungssystem erneut vorgeschlagen, jedoch nicht vor der Pandemie eingeführt (siehe nächster Abschnitt).

7.4.3.4 Ergebnisse

Angesichts der Sparmaßnahmen, des langwierigen Aufschwungs und der begrenzten Fähigkeit, Einkommensverluste aufzufangen, war dieser Zeitraum durch ein hohes Maß an Armutsrisiken und finanzieller Not gekennzeichnet. Diese nahm in Spanien bis Mitte der 2010er Jahre weiter zu (Guillén und Begega, 2019). Sie betraf vor allem Arbeitslose, während sich Festangestellte und Rentnerinnen und Rentner in einer eher komfortableren Lage befanden. Die Armut nahm bis 2014 zu, was auf eine sehr starke Übertragung des wirtschaftlichen Niedergangs auf die Armut als mittelfristige Folge der Rezession und des regional fragmentierten und insgesamt begrenzten MIS-Systems hindeutet. Diese Schwäche wurde jedoch Mitte der 2010er Jahre zum Thema politischer Reformen.

Die verzögerte Erholung wirkte sich sehr unterschiedlich auf die Haushalte mit oder ohne Kinder aus. Andere Wirtschafts- und Arbeitsmarktergebnisindikatoren für Spanien zeigten Anzeichen einer Erholung um die Mitte der 2010er Jahre. Der Übergang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung nahm seit 2013 bis 2019 zu (Abbildung 7.5), deutlich mehr Menschen konnten die Arbeitslosigkeit verlassen (OECD 2021b, Abb. 1.2 B). Der Rückgang der Arbeitslosigkeit ging mit einem Rückgang der Ausgaben für garantierte MIS ab 2011 einher, der sich zwischen 2017 und 2019 abschwächte (Abbildung 7.19). Trotz des stetigen Wachstums und der sinkenden Arbeitslosigkeit wurden die strukturellen Probleme des spanischen Wohlfahrtsstaates und Arbeitsmarktes nicht gelöst. Langzeitarbeitslosigkeit, eine eher passive Ausrichtung der Sozialpolitik und ein Mangel an aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen wurden größte Herausforderungen angesehen, ebenso wie der anhaltende Dualismus zwischen unbefristeten und befristeten Arbeitsverträgen und die geringen Übergänge zwischen den Segmenten (Sanz-de-Galdeano und Terskaya, 2020; Dolado et al., 2021).

7.4.4 Phase 4 (2020/21)

7.4.4.1 Wirtschaftliches Umfeld

Einmal mehr war Spanien im Verlauf der Pandemie von einer schweren Krise betroffen, die mit einem Rückgang des BIP und einem Anstieg der Arbeitslosigkeit als Reaktion auf COVID-19 und strenge Eindämmungsmaßnahmen einherging. Auch hier zeigten sich die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt insbesondere im Verlust befristeter Arbeitsverträge, trotz der Reformen zur Überwindung der tiefen Spaltung des spanischen Arbeitsmarktes in den 2010er Jahren (Ramos 2021).

7.4.4.2 Arbeitsmarktregulierung und Arbeitslosenversicherung

Auf der politischen Ebene war die Krisenreaktion während der COVID-19-Pandemie deutlich anders. Dies kann als ein Lernprozess aus den früheren Krisenerfahrungen interpretiert werden. Im Gegensatz zur Finanzkrise 2008/09, die aufgrund der Dominanz der externen Flexibilität – insbesondere durch den Wegfall befristeter Arbeitsverträge – schwerwiegende Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit in Spanien hatte, waren die Kapazitäten für die interne Flexibilität auf Unternehmensebene nun von größerer Bedeutung. Dies gilt insbesondere für Arbeitszeitanpassungen durch die spanische Version der Kurzarbeit, die auf den bereits in den 2010er Jahren unternommenen Reformschritten aufbauen konnte. In Spanien wurde die seit 1995 bzw. 2012 geltende Verordnung über „Expedientes de Regulación Temporal de Empleo“ (ERTE) zu Beginn der COVID-19-Krise erweitert. ERTE umfasste nun weitere Gruppen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, deren Arbeitszeit unabhängig von der Dauer der Beitragszahlungen reduziert oder ausgesetzt wurde, sowie zusätzliche Sektoren, die von einem Rückgang der Nachfrage und der Einnahmen betroffen waren und denen Eindämmungsmaßnahmen auferlegt wurden (ohne dass sie formell geschlossen wurden). Dies implizierte einen massiven Einsatz der Arbeitsplatzhalterhaltung in Spanien während COVID-19 (siehe Ramos, 2021, und OECD, 2020, ES sowie Abbildung 7.4).

Außerdem wurden Maßnahmen ergriffen, um denjenigen, die ihren Arbeitsplatz verloren haben, zusätzliche Unterstützung zu gewähren. Während die spanische Arbeitslosenversicherung in normalen Zeiten eine Beitragszeit von 360 Tagen innerhalb von sechs Jahren vorschreibt, galten während der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 besondere Regelungen. Die normalen Regeln für die Mindestbeitragszeit zum Arbeitslosengeld wurden für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausgesetzt, die aufgrund von COVID-19 beurlaubt wurden oder deren Arbeitszeit vorübergehend reduziert wurde. Die Vorschriften über die Mindestbeitragszeit wurden auch für so genannte „intermittierende Festangestellte“ ausgesetzt, deren Arbeit unterbrochen wurde oder die aufgrund von COVID-19 nicht an ihren Arbeitsplatz zurückkehren konnten. Sie konnten für maximal 90 Tage Leistungen der Arbeitslosenversicherung beantragen, auch wenn sie die Mindestbeitragszeit nicht erfüllt hatten. Ähnliche Notfallmaßnahmen galten für darstellende Künstler (OECD, 2020, ES). Als Reaktion auf COVID-19 wurde außerdem jeder Leistungsbezug zwischen dem 18. März und dem 30. September 2020 nicht auf die Höchstdauer der Arbeitslosenunterstützung angerechnet. Diese Verlängerung galt jedoch nicht für Personen, die bereits vorher arbeitslos waren. „Zeitweilig unbefristet Beschäftigte“, die keine ausreichenden Beiträge gezahlt hatten, konnten bis zu 90 Tage lang Leistungen der Arbeitslosenversicherung erhalten (OECD, 2020, ES).

Zu den weiteren gezielten und zeitlich begrenzten politischen Maßnahmen gehörten eine außerordentliche Leistung für Selbstständige – einschließlich saisonaler Selbstständiger –, die von der Aussetzung der Wirtschaftstätigkeit betroffen waren, eine Ausweitung der Arbeitslosenunterstützung auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die während der Probezeit entlassen wurden, sowie auf diejenigen, die den Arbeitsplatz wechselten (International Monetary Fund, 2021). Darüber hinaus gab es eine befristete monatliche Beihilfe für befristet Beschäftigte, deren Vertrag (mit einer Laufzeit von mindestens zwei Monaten) während des ersten Ausnahmezustands auslief und die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld hatten. Alles in allem war die spanische Krisenbewältigung durch den Einsatz von vorgelagerten Systemen wie Kurzarbeit und Ad-hoc-Maßnahmen in der Arbeitslosenversicherung gekennzeichnet, um Arbeitsplätze und Einkommen zu stabilisieren und damit auch den Druck auf die Arbeitslosenhilfe und die MIS in der Anfangsphase der Krise zu verringern.

7.4.4.3 Mindestsicherungssysteme und Reformen

Im Zusammenhang mit COVID-19 – aber wie oben beschrieben bereits vorher geplant – führte Spanien als Reaktion auf die Krise eine bemerkenswerte Reform durch (OECD, 2020, ES). Im Juni 2020 wurde das „Ingreso Mínimo Vital“ (IMV) eingeführt, ein neues nationales MIS-System. Wie in den meisten europäischen Ländern bietet es ein beitragsunabhängiges, steuerfinanziertes soziales Minimum, das von einer Bedürftigkeitsprüfung abhängt, bei der (auf Haushaltsebene) Ersparnisse und andere Einkommensquellen berücksichtigt werden. Weitere Voraussetzungen sind das Alter (23-65 Jahre bzw. 18+ mit Kindern) und die aktive Arbeitssuche. IMV ist nicht steuerpflichtig, kann aber mit anderen Sozialleistungen und Arbeitseinkommen kombiniert werden. Dies ist wahrscheinlich eine der umfassendsten Sozialreformen, die in Europa in diesem Zeitraum zu beobachten waren, und sie hat die MIS-Landschaft in Spanien grundlegend verändert. Allerdings ist es noch zu früh, um zu beurteilen, wie das IMV die bestehenden regionalen MIS langfristig verändern wird. In jedem Fall hat Spanien mit der IMV-Reform einen entscheidenden Schritt zur Überwindung des südeuropäischen Erbes eines fragmentierten und rudimentären MIS-Systems unternommen.

Die Reform führte im Wesentlichen zu einer Vereinheitlichung der Bedingungen der verschiedenen regionalen Regelungen, aber auch die Dauer und Großzügigkeit der neuen Regelung bedeutete in den meisten Regionen eine Verbesserung gegenüber dem Status quo (Bengochea, 2021). Im Rahmen der

neuen IMV-Regelung wird das garantierte Jahreseinkommen für einen einzelnen Leistungsempfänger auf 100 Prozent des Betrags der beitragsunabhängigen Renten gemäß dem jährlichen Gesetz über den allgemeinen Staatshaushalt festgesetzt: Im Jahr 2020 betrug der jährliche Betrag des garantierten Einkommens für einen einzelnen Leistungsempfänger 5.538 EUR. Dies entsprach 61,4 Prozent der relativen Armutsgrenze (2019). Somit entspricht der jährliche Leistungsbetrag für denselben individuellen Leistungsempfänger der Differenz zwischen dem tatsächlichen Einkommen und dem vollen Satz von 5.538 EUR: Für Alleinerziehende wurden Zuschläge gewährt (22 Prozent) und 30 Prozent für jedes weitere Haushaltsmitglied bis zu einer maximalen Erhöhung von 220 Prozent (Raitano et al., 2021). Während also ein alleinstehender Erwachsener rund 5.500 EUR pro Jahr erhalten konnte, konnten Familien bis zu 12.000 EUR erhalten (Ramos, 2021). Wie bereits bei den regionalen MIS (zumindest formal) ist auch die IMV-Leistung an die Teilnahme an Aktivierungsprogrammen geknüpft, die sich mit der Integration in den Arbeitsmarkt und der sozialen Eingliederung befassen. Um potenzielle Nichterwerbstätigkeitsfallen zu überwinden, kann die IMV auch als Leistung für Erwerbstätige gezahlt werden.

Das neue IMV wird durch Eingliederungs- und Aktivierungsmaßnahmen ergänzt und erfordert zu seiner Umsetzung die Zusammenarbeit mit autonomen Regionen und Gemeinden (OECD, 2020, ES), da die Aktivierungsmaßnahmen in den Händen der regionalen Behörden bleiben. Nach Ansicht von Expertinnen und Experten mangelt es noch immer an einer allgemeinen Koordinierung zwischen der öffentlichen Arbeitsverwaltung und der IMV-Administration.

Anfängliche Prognosen gingen davon aus, dass das IMV mehr als 2 Millionen individuelle Empfängerinnen und Empfänger erreichen würde. Doch im September 2021, über ein Jahr nach der Einführung, lag die Gesamtzahl der Anträge immer noch deutlich unter dieser Zahl. Obwohl die Zahl der Anträge hoch war (1,5 Millionen), wurden nur 337.000 von ihnen bewilligt und rund 975.000 abgelehnt (siehe unten). Bisher haben also etwa 800.000 Menschen von der Reform profitiert (Ramos, 2021). Diese Diskrepanz zwischen den ursprünglichen Ambitionen und den tatsächlichen Zahlen (sowie zwischen Anträgen und Bewilligungen) könnte darauf hindeuten, dass die Förderkriterien zu streng sind und angepasst werden müssen (AIReF, 2022). Eine weitere Möglichkeit ist, dass das Antragsverfahren angesichts der mehrstufigen Struktur der MIS in Spanien (die einen Koordinierungsrahmen zwischen der Zentralregierung, den Regionen und den Gemeinden erfordert) recht bürokratisch und schwerfällig ist. Unsere Länderexpertinnen und -experten verweisen in Bezug auf das IMV darauf, dass der Zugang zu den Leistungen auf der Grundlage des Vorjahreseinkommens berechnet wird. Daher werden Situationen, in denen Menschen im letzten Jahr ein ausreichendes Einkommen hatten, im Anschluss jedoch starke finanzielle Einbußen verzeichnen mussten, vom IMV nicht angemessen behandelt. Dies kann sowohl zu einer Unter- als auch zu einer Überbezahlung führen. Diese Art der Bewertung des Zugangs zur IMV erschwert auch die Integration mit dem bestehenden regionalen MIS, so die Expertinnen und Experten. Außerdem scheinen Informationsbarrieren berechnete Personen davon abzuhalten, die Leistung überhaupt zu beantragen (Bengochea, 2021). Trotz dieser Umsetzungsprobleme deutet eine vorläufige Bewertung der neuen Leistung darauf hin, dass sie einen spürbaren Beitrag zur Linderung von Armut und Ungleichheit während der Pandemie in Spanien geleistet hat.

Die unabhängige „Behörde für Steuerverantwortung“ in Spanien (AIReF) veröffentlichte im Juli 2022 ihre erste Bewertung des IMV-Systems (AIReF, 2022). Dieser Bericht kommt zu dem Schluss, dass das IMV die Deckung (im Vergleich zum Status quo mit nur regionaler MIS) um etwa 250.000 Haushalte erhöhen und die Situation derjenigen verbessern würde, die zuvor nur durch die regionale MIS abgedeckt waren und nun IMV beantragen können. Nur etwa 65 Prozent der potenziellen IMV-Empfängerinnen und Empfänger konnten zuvor die MIS in Anspruch nehmen, so dass das IMV die Abdeckung für die Menschen in den Autonomen Gemeinschaften, die zuvor nur über eine begrenztes

MIS verfügten, erheblich verbessert. Während das IMV etwa 52 Prozent der von Armut betroffenen Haushalte (700 000 Haushalte) abdecken dürfte, würden 8 Prozent der Haushalte, die nicht durch das IMV abgedeckt sind, weiterhin durch das bestehende regionale MIS-System abgesichert. Die verbleibenden 40 Prozent (~537.000 Haushalte) könnten (teilweise) abgedeckt werden, wenn die Autonomen Gemeinschaften ihre Mittel nutzen, die sie durch Einsparungen bei den MIS-Ausgaben seit der Einführung des nationalen IMV gewonnen haben. 33 Prozent der von Armut betroffenen Haushalte, die nicht durch das IMV abgedeckt sind, erfüllen nur das Einkommenskriterium und 30 Prozent das Vermögenskriterium nicht. Das IMV in Verbindung mit dem MIS sollte diesen Empfängerinnen und Empfängern helfen, 80 Prozent der Armutsgrenze zu erreichen, während Haushalte von Alleinerziehenden dank des IMV die Armutsgrenze erreichen würden. Mit Kosten in Höhe von mindestens 2,8 Mrd. EUR würden laut Bericht die Ausgaben in den regionalen Haushalten gesenkt, da 65 Prozent der Begünstigten zuvor für das bestehende regionale MIS in Frage gekommen wären und nun das IMV erhalten würden, wodurch Mittel aus diesen Programmen frei würden (AIREF, 2022). Die Kosten zur Bekämpfung der Armut würden sich auf zusätzliche 2,2 Milliarden Euro belaufen.

Im Dezember 2021 lagen die ersten Ergebnisse des IMV vor: Das IMV erreichte 40 Prozent der anvisierten Haushalte (284.000 von 700.000) und erreichte damit eine Verringerung der Armutsintensität um 32 Prozent des vollen Potenzials. Gleichzeitig wurden 56 Prozent des Budgets für das IMV verwendet. Abgesehen von den rund 975.000 abgelehnten IMV-Anträgen (bis Dezember 2021) wegen Nichterfüllung des Einkommens- und Zusammenlebenskriteriums macht die Nichtinanspruchnahme rund 57 Prozent der Zielhaushalte aus. Faktoren für die Nichtinanspruchnahme sind das Vorhandensein einer Form von Einkommen, der Bezug von Arbeitslosenunterstützung oder die Höhe des Haushaltseinkommens. Das Ministerium für Eingliederung, soziale Sicherheit und Migration hat eine Reihe von Maßnahmen und Pilotprojekten gefördert, um die Nichtinanspruchnahme zu analysieren und zu verringern (AIREF, 2022).

Trotz der begrenzten Datenverfügbarkeit können die folgenden Feststellungen getroffen werden: In den autonomen Gemeinschaften mit begrenztem MIS scheint die Auswirkung des IMV darin zu bestehen, dass das frühere regionale MIS durch das IMV ersetzt wird (z. B. in Madrid und einigen Regionen in Südspanien). In den Regionen mit stärkerer MIS hat das IMV bisher nur geringe Auswirkungen gehabt. Für Regionen wie das Baskenland könnte es sogar noch mehr Gründe geben, ihre regionalen MIS-Systeme nicht durch das föderale IMV zu ersetzen, da die MIS Teil der regionalen Identität sein kann. Dies zeigt, wie unterschiedlich die regionalen MIS-Systeme auf die Einführung des IMV reagieren, indem sie entweder durch das IMV ersetzt werden oder beides beibehalten wird, wie im Fall des Baskenlandes, wo die regionalen MIS-Vorteile das derzeitige Niveau des IMV übertreffen. Die Überarbeitung der MIS-Systeme ist noch im Gange, so dass sich noch kein harmonisiertes System herausgebildet hat.

7.4.4.4 Ergebnisse

Im Gegensatz zu der Rezession, die Ende der 2000er Jahre begann und Spanien schwer traf, scheinen die sozioökonomischen Ergebnisse im Pandemieverlauf bisher recht stabil zu sein. Dies könnte darauf hindeuten, dass die krisenbedingten Stabilisierungsmaßnahmen, einschließlich der stärkeren Rolle öffentlich geförderter Arbeitszeitverkürzungen und erweiterter vorgelagerter Systeme, intensiv genutzt wurden. Auch wenn es noch zu früh ist, um der Einführung des neuen IMV-Systems eine größere Rolle zuzuschreiben, erscheint es plausibel, dass die zusätzlichen Mittel, die für das IMV bereitgestellt wurden, die Stabilisierungskapazitäten des spanischen MIS-Systems gestärkt und einige Lücken in der regionalen MIS-Landschaft geschlossen haben.

7.4.5 Die wichtigsten Erkenntnisse aus dem spanischen Fall

Diese Fallstudie zeigt, dass das spanische Kündigungs- und Sozialschutzsystem, das durch die südeuropäische Kombination einer fragmentierten und schwachen MIS mit einem vergleichsweise starken System des Kündigungs- und Arbeitslosenschutzes für Festangestellte im Gegensatz zu befristet Beschäftigten gekennzeichnet ist, während und nach der Finanzkrise massiv unter Druck geriet. Spanien war davon besonders betroffen, da sich die Wirtschaftskrise in eine Staatsschuldenkrise verwandelte, was im Falle Spaniens zu einer Double-Dip-Rezession führte. Es folgten Sparmaßnahmen im Bereich der sozialen Sicherung und strukturelle Veränderungen im langjährigen Muster des Kündigungsschutzes. Im Verlauf der Krise wurde deutlich, dass weder die relativ umfassende Arbeitslosenversicherung noch die bestehende Mindestsicherung, die sich hauptsächlich auf die verschiedenen regionalen MIS-Systeme stützte, ausreichte, um Einkommen zu stabilisieren und Armut einzudämmen. Unter starkem internem und externem Druck wandte sich Spanien von seinem institutionellen Status quo und dem Erbe des mediterranen Wohlfahrtsstaates ab und versuchte, eine umfassendere Arbeitslosenversicherung sowie ein ausgewogeneres und flexibleres Modell des Kündigungsschutzes einzuführen. Während der COVID-19-Krise konnte das Land mehr Unterstützung durch Kurzarbeit leisten als zehn Jahre zuvor, und es war in der Lage, ein nationales MIS-System einzurichten, das derzeit umgesetzt wird und Spanien näher an den europäischen Mainstream heranführt. In diesem Sinne wurde der spanische Wohlfahrtsstaat auf institutioneller Ebene modernisiert, wobei man sich vom südeuropäischen Erbe entfernte und sich mehr in Richtung kontinentaleuropäischer Modelle, z. B. Frankreich, bewegte. Trotz dieser Bemühungen um eine Reform des Wohlfahrtsstaates und des Arbeitsmarktes scheint es schwierig zu sein, die seit langem bestehenden Muster des Arbeitsmarktes und des sozialpolitischen Dualismus zu überwinden. Spanien hat nach wie vor massive Probleme mit der Arbeitsmarktintegration von Personen, die versuchen, über Zeitverträge (wieder) in den Arbeitsmarkt einzutreten. Das letztgenannte Phänomen ist aber französischen Situation recht ähnlich.

Tabelle 7.8 Wichtigste Entwicklungen in Spanien, 2005-2021

	Vor 2008	Große Rezession	Sparmaßnahmen/ Erholung	COVID-19
Wirtschaftliches Umfeld	Starkes Wachstum von BIP und Beschäftigung, aber wirtschaftlich anfällig.	Großer und lang anhaltender Wirtschaftsabschwung mit besonders starken Auswirkungen auf Arbeitsplätze und Beschäftigung.	Eine schwere Arbeitslosenkrise, eine lang anhaltende Rezession und eine Staatsschuldenkrise hatten tiefe Auswirkungen.	Der Verlust von befristeten Verträgen führte zu einem starken Rückgang des BIP.
Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktregulierung	Ein strenger Kündigungsschutz führte zu einem hohen Anteil an befristeten Verträgen und Jugendarbeitslosigkeit.	Ausweitung des Kurzarbeitergeldes und Einführung begrenzter zusätzlicher UI-Leistungen.	Deregulierung des Kündigungsschutzes zur Verbesserung der Flexibilität des Arbeitsmarktes. Einführung eines neuen UI-Systems für Selbstständige.	Ausweitung der Leistungsansprüche als Reaktion auf eine Pandemiekrise.
Systeme zur Unterstützung des Mindesteinkommens	Begrenzte Leistungen für bestimmte Gruppen, die jedoch durch erhebliche regionale Unterschiede gekennzeichnet sind.	Anhaltende regionale Fragmentierung der MIS-Systeme.	Einführung vorübergehender Unterstützungsleistungen, um die Belastung der lokalen MIS-Systeme auszugleichen.	Einführung eines nationalen MIS-Systems, das die verschiedenen lokalen Systeme ersetzt oder ergänzt.
Ergebnisse	Der Anstieg der Arbeitslosigkeit entsprach nicht den relativ hohen Armutsaussichten in Spanien.	Es kam zu einer Verschlechterung der Beschäftigungs- und Armutssituation.	Das hohe Armutsniveau ist darauf zurückzuführen, dass Spanien nicht in der Lage war, die Auswirkungen der Krise abzufedern.	Stabilere Aussichten im Vergleich zur letzten Krise, aber es ist noch zu früh, um die Auswirkungen des neuen MIS-Systems zu beurteilen.

7.5 Dänemark

Dänemark, das einen umfassenden und traditionell recht großzügigen nordischen Wohlfahrtsstaat repräsentiert, wurde ebenfalls stark von der Krise 2008/09 getroffen, wie in Abschnitt 4 gezeigt. Im Gegensatz zu Spanien, aber eher im Einklang mit Frankreich, wurde die direkte Verbindung zu Arbeitslosigkeit und Armutsrisiken aufgrund der starken Stabilisierungskapazitäten des dänischen bzw. nordischen Wohlfahrtsstaatsarrangements, wie in den Kapiteln 5 und 6 dargelegt, stärker abgemildert. Das Ausmaß der Krise setzte jedoch auch Dänemark in der ersten Hälfte der 2010er Jahre stark unter Druck. Dies führte zu einer mittelfristigen, aber insgesamt moderaten Verschlechterung der im Allgemeinen recht günstigen wichtigsten sozioökonomischen Ergebnisse wie Beschäftigungsrückgang, relativ hohe Arbeitslosigkeit und steigende Armutszahlen. Dies konnte offensichtlich auch im dänischen Fall nicht vollständig aufgefangen und abgefedert werden. In diesem Abschnitt wird die Rolle, die die verschiedenen Ebenen der Absicherung in Dänemark gespielt haben, näher beleuchtet, und es werden die wichtigsten Reformen der 2010er Jahre beschrieben. Die anfänglichen theoretischen Erwartungen in Bezug auf den dänischen Fall – als typisches Beispiel für einen nordischen Wohlfahrtsstaat – sind wie folgt: Dänemark sollte über ein deutlich besseres vorgelagertes Sozialschutzsystem verfügen, das die MIS auf eine marginale Rolle zurückdrängt. Dies wurde bereits in Abschnitt 6 und dem Befund einer starken Einkommensstabilisierung in Dänemark durch soziale Absicherung in Krisenzeiten bestätigt. Es wird auch erwartet, dass das System in Bezug auf den Zugang zum sozialen Schutz weniger segmentiert ist. Darüber hinaus sollte Dänemark über eine besser entwickelte Aktivierungspolitik und erfolgreichere Integrationsmaßnahmen verfügen als die anderen Länder. Schließlich wurde eine pfadabhängige Logik angenommen, so dass die Unterschiede zwischen Dänemark und den anderen Fällen während des gesamten Beobachtungszeitraums bestehen bleiben sollten. Wie dieser Abschnitt zeigt, hat Dänemark jedoch einige Reformen durchgeführt, die die weit verbreitete Vorstellung von einem großzügigen, universellen und befähigenden Wohlfahrtsstaat in Frage stellen.

7.5.1 Phase 1 (vor 2008)

7.5.1.1 Wirtschaftliches Umfeld

Bis zur Großen Rezession war die dänische Wirtschaft durch niedrige Arbeitslosigkeit, eine hohe Erwerbsbeteiligung und eine relativ geringe Einkommensungleichheit gekennzeichnet. Diese starke Performanz hat dazu beigetragen, dass ein hoch entwickelter und ressourcenintensiver Wohlfahrtsstaat in Bezug auf monetäre Leistungen und Dienstleistungen im Sinne des dänischen Flexicurity-Modells dauerhaft bestehen konnte. Der Schwerpunkt lag dabei auf der Kombination von flexiblem Arbeitsrecht, einer starken aktiven Arbeitsmarktpolitik, Bildung und sozialer Absicherung durch großzügige und umfassende Leistungen.

7.5.1.2 Arbeitsmarktregulierung und Arbeitslosenversicherung

Dänemark trat in den untersuchten Zeitraum mit seinem seit langem bestehenden Flexicurity-Arrangement ein. Es umfasst eine flexible gesetzliche Regelung von Entlassungen (siehe Abbildung 7.1), verbunden mit einem geringen Anteil befristeter Beschäftigung (Abbildung 7.3), aber hoher Mobilität auf dem Arbeitsmarkt. Dieser „liberale“ Aspekt wurde mit einer starken Rolle der Tarifverhandlungen, einer starken Betonung des Einkommensschutzes (vor allem durch eine umfassende Arbeitslosenversicherung) und massiven Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik kombiniert (Abbildung 7.10), um Mobilität, Beschäftigungsfähigkeit und Beschäftigungssicherheit zu gewährleisten (Bredgaard und Madsen, 2018; Goul Andersen, 2019; Andersen, 2017).

Die Logik der dänischen Arbeitslosenversicherung ist durch ihren freiwilligen, aber dennoch umfassenden Charakter gekennzeichnet. Nach Angaben der OECD für das Jahr 2005 (OECD, 2005, DK) – und in den Folgejahren – waren rund 90 Prozent der Erwerbstätigen versichert (siehe auch Daten zum Versicherungsschutz in Kapitel 6). Wie in den meisten Arbeitslosenversicherungssystemen war (und ist) die Höhe der Leistungen in der dänischen Arbeitslosenversicherung an das frühere Einkommen gekoppelt, unterlag aber einer weiterhin niedrigen Leistungsobergrenze, so dass Geringverdiener eine höhere Ersatzquote als Versicherte mit mittlerem oder hohem Einkommen erhalten (siehe Abbildung 7.5 und Abbildung 7.6). Tatsächlich wurde der Einkommensersatz bis zur relativ niedrigen Leistungsobergrenze von (damals) 440 EUR pro Woche (2005) für bis zu vier Jahre im Jahr 2005 zu 90 Prozent gewährt (dies galt ab 2007 nur noch für Arbeitslose über 60 Jahre und wurde für jüngere Menschen auf 2,5 Jahre gesenkt). Das dänische System der Arbeitslosenunterstützung ist also weniger statuserhaltend als beispielsweise das französische System, dafür aber recht universell. Allerdings müssen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Dänemark im letzten Jahr vor der Arbeitslosigkeit freiwilliges Mitglied einer Arbeitslosenversicherung sein und über ihren Mitgliedsbeitrag zu dieser Kasse beitragen. Die Arbeitslosenversicherung steht auch Absolventen von Berufsausbildungen (unter 18 Jahren) offen. Daher gelten bestimmte Mindestanforderungen hinsichtlich der Beitragszeiten, im Allgemeinen zwölf Monate Vollzeitarbeit innerhalb der letzten 36 Monate. Die Sozialleistungen in Dänemark waren (und sind) jedoch steuerpflichtig und unterliegen bestimmten Sozialabgaben. Eine erneute Anspruchsberechtigung trat in dieser Phase bereits nach 26 Wochen Erwerbsarbeit ein. Für junge Erwerbstätige und Berufsanfänger galten niedrigere Sätze. Angesichts der generell niedrigen Leistungsobergrenze wird das dänische System der Arbeitslosenunterstützung mitunter als Quasi-Pauschalmodell betrachtet. Im Vergleich zu kontinentaleuropäischen Ländern schuf die Kombination aus niedrigem Kündigungsschutz und einer universellen, aber nicht übermäßig großzügigen Arbeitslosenversicherung einen Arbeitsmarkt mit höherer Mobilität und geringerer Arbeitsplatzstabilität sowie – zumindest für hoch- und mittelqualifizierte Erwerbspersonen – starken Anreizen zur Arbeitsaufnahme.

Für ältere Beschäftigte ab 60 Jahren mit langer Beschäftigungsdauer gab es die Möglichkeit des Vorruhestands. Für Arbeitslose mit dauerhaft eingeschränkter Arbeitsfähigkeit, denen der Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt nicht gelingt, gab es ein befristetes Arbeitslosengeld, bevor flexible befristete Arbeitsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt wurden.

7.5.1.3 Mindestsicherungssysteme und Reformen

Im Einklang mit der Erwartung, dass die nordischen Modelle weniger auf unterschiedliche Leistungen für verschiedene Gruppen ausgerichtet sind, gab es Mitte der 2000er Jahre (und später) keine Arbeitslosenhilfe für Langzeitarbeitslose mit einer früheren Beschäftigung (OECD, 2005, DK). Während des gesamten Zeitraums bildete die Sozialhilfe in Dänemark das wichtigste Sicherheitsnetz unterhalb der Arbeitslosenunterstützung. Sie wurde von den lokalen Behörden verwaltet, während die Höhe der Leistungen durch nationale Richtlinien festgelegt wurde. Die vor Mitte der 2000er Jahre durchgeführten Reformen sorgten dafür, dass die Sozialhilfe in der Regel niedriger war als die Arbeitslosenversicherung. Die Sozialhilfe in Dänemark wurde an ein „soziales Ereignis“ wie Arbeitslosigkeit geknüpft (wenn auch nicht an ein niedriges Einkommen als solches), stand aber im Allgemeinen nicht für Erwerbstätige zur Verfügung; vielmehr wurde von den Sozialhilfebeziehenden erwartet, dass sie so bald wie möglich eine Arbeit aufnehmen (und aus dem Leistungsbezug ausscheiden).

Die Sozialhilfe in Dänemark wurde (und wird immer noch) auf individueller Ebene berechnet und erreichte etwa 80 Prozent der maximalen Arbeitslosengeldhöhe für Leistungsempfängerinnen und -empfänger mit Kindern und 60 Prozent für solche ohne Kinder. Damit wird die Anforderung der Angemessenheit der 60-Prozent-Median-Einkommensgrenze besser erfüllt als in vielen anderen

Ländern (siehe Abbildung 7.12 und Abbildung 7.13). Die Leistungsobergrenze wurde nach sechs Monaten des Sozialhilfebezugs gesenkt. Auf das Arbeits- oder Aktivierungseinkommen wurde eine Einkommensprüfung angewandt. Wie das Arbeitslosengeld war (und ist) auch die Sozialhilfe steuerpflichtig. Für junge Menschen und Ehepaare galten besondere Sätze, aber auch für sie wurden die Leistungen nach sechs Monaten gekürzt. Es gab eine Sonderregelung zur Deckung der Wohnkosten für Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger, die sich vom allgemeinen Wohngeld unterschied.

Durch eine wichtige Strukturreform im Jahr 2007 wurde die Rolle der Kommunen bei der Verwaltung der Sozialhilfe angepasst. Die Kommunen haben in Dänemark traditionell eine große Autonomie bei der Umsetzung von Maßnahmen. Auf den ersten Blick erhielten die Kommunen mehr Kompetenzen in der Arbeitsmarktpolitik. Während sie früher nur für nicht versicherte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Sozialhilfe erhielten, zuständig waren, mussten sie nun eine umfassendere Beschäftigungspolitik für alle Arbeitsuchenden (in den neu geschaffenen *Jobcentern*) entwickeln. In der Praxis bedeutete dies schärfere Kompromisse, da die Kommunen einen ausgeglichenen Haushalt vorweisen müssen. Die Tatsache, dass die Finanzierung der allgemeinen und beruflichen Bildung für Arbeitsuchende nun mit anderen Aufgaben (in den Bereichen Gesundheit, Kinderbetreuung und ältere Menschen) konkurrierte, schränkte die Möglichkeiten für Investitionen in diesem Bereich ein. Darüber hinaus hat die Zentralregierung bei der Zuweisung ihrer Mittel wirtschaftliche Anreize in Form von Sanktionen für nicht in Beschäftigung gebrachte Arbeitsuchende eingebaut. Der Anteil an den Ausgaben für Leistungszahlungen, den die Kommunen aus staatlichen Mitteln erhielten, hing stark von der Zeit ab, die Arbeitslose im System verbrachten. Dadurch wurde es immer attraktiver, die Leistungbeziehende in eine Beschäftigung zu drängen, anstatt einen kostspieligen langfristigen Ansatz für ihre Integration zu verfolgen. Weishaupt et al. (2022) zufolge erklärt diese Reform zumindest teilweise den Rückgang der humankapitalorientierten aktiven Arbeitsmarktpolitik in Dänemark im Laufe der Zeit.

7.5.1.4 Ergebnisse

Dänemark wies eine niedrige Armutsquote und eine insgesamt unterdurchschnittliche Ungleichheit auf, was auf den hoch entwickelten Wohlfahrtsstaat und ein hohes Maß an Arbeitsmarktintegration der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zurückzuführen war, wie die Zahlen in Abschnitt 4.1 zeigen. In diesem Zeitraum war die Flexicurity-Regelung auch deshalb tragfähig, weil genügend Mittel für aktive und passive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Verfügung standen, die zu hoher Beschäftigung und niedriger Arbeitslosigkeit führten. In dieser Hinsicht kann die Strukturreform am Ende des ersten Zeitraums als eine wichtige Verlagerung hin zu weniger großzügigen Maßnahmen angesehen werden, auch wenn die Vorkrisenmuster immer noch weitgehend mit den ursprünglichen Erwartungen übereinstimmen.

7.5.2 Phase 2 (2008/09)

7.5.2.1 Wirtschaftliches Umfeld

Dänemark wurde von der Großen Rezession schwer getroffen, nicht zuletzt aufgrund des Platzens der nationalen Immobilienblase (Bredgaard und Madsen, 2018; Goul Andersen, 2019). Infolgedessen kam es zu einem massiven Rückgang des BIP um 6 Prozent im Jahr 2009 und zu einem erheblichen Anstieg der Arbeitslosigkeit auf 8 Prozent im Jahr 2012 (von weniger als 4 Prozent im Jahr 2008). Die starke Bewegung aus der Beschäftigung in die Arbeitslosigkeit kann als Kehrseite eines flexiblen Arbeitsmarktes mit relativ schwachem Kündigungsschutz und ohne (umfangreiche) Maßnahmen zur Arbeitsplatzhaltung gesehen werden (Bredgaard und Madsen, 2018). Dies ist ein gemeinsames Merkmal mit Irland und Spanien.

7.5.2.2 Arbeitsmarktregulierung und Arbeitslosenversicherung

Grundsätzlich mussten sich arbeitslose Mitglieder von Arbeitslosen-Fonds bei der öffentlichen Arbeitsverwaltung melden und für eine Beschäftigung verfügbar sein. Die Arbeitslosen-Kassen waren verpflichtet, arbeitslose Mitglieder jeden dritten Monat zu befragen, um ihre Verfügbarkeit für eine Arbeit zu prüfen. Seit Januar 2008, d. h. vor der Rezession, mussten sich Arbeitslose in den Systemen der Arbeitslosenversicherung auch einmal pro Woche digital auf einer Jobbörse anmelden, um ihre Arbeitsbereitschaft zu bestätigen. Wenn Arbeitslose ihren Arbeitsplatz freiwillig aufgegeben hatten, wurde eine Wartezeit von drei Wochen eingeführt (OECD, 2008, DK).

7.5.2.3 Mindestsicherungssysteme und Reformen

Das bestehende System wurde während der akuten Krise beibehalten. Zwar wurden strengere Verfügbarkeitskriterien für Paarhaushalte eingeführt, die Sozialhilfe beantragen (OECD, 2008, DK), doch wurden größere Reformen erst eingeführt, nachdem die Auswirkungen der Krise voll zum Tragen gekommen waren (siehe unten). Im dänischen Fall konnten daher größere Reformen in der MIS erst mit einiger Verzögerung beobachtet werden, was durchaus der Erwartung entspricht, dass die regulären Pufferkapazitäten im Versicherungssystem von vornherein funktionierten.

7.5.2.4 Ergebnisse

Rückblickend war die Finanzkrise ein massiver Schock für das dänische Sozialmodell. Aufgrund des begrenzten Umfangs des Kündigungsschutzes und der Kurzarbeit kam es zu einem relativ starken Anstieg der Arbeitslosigkeit. Dies führte in der Folge zu einem relativ anhaltenden Anstieg der Armut, wenn auch auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau.

7.5.3 Phase 3 (2010-2019)

7.5.3.1 Wirtschaftliches Umfeld

In Dänemark hielt die hohe Arbeitslosigkeit bis zu einem Höchststand im Jahr 2012 an, und die Beschäftigungsquote blieb selbst Mitte der 2010er Jahre niedriger als vor der Krise (Bredgaard und Madsen, 2018). Die Auswirkungen der Großen Rezession auf den Arbeitsmarkt waren in Dänemark stärker und somit potenziell langanhaltender als erwartet und gravierender als in vielen anderen EU-Mitgliedstaaten. Zudem stieg die Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit stärker an. Das bedeutet, dass die Fähigkeit des dänischen Arbeitsmarktes zur (Wieder-)Eingliederung von Erwerbspersonen nach der Großen Rezession geschwächt wurde – während die Segmentierung zu Lasten der schwächeren Gruppen zunahm. Dies ist ein unerwartetes Muster, das normalerweise nicht mit dem nordischen Wohlfahrtsmodell in Verbindung gebracht wird. Dennoch gab es, wie Andersen (2017) argumentiert, ein kontinuierlich hohes Maß an Mobilität, das für viele zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt beitrug, und die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit war relativ kurz. Ein stabilerer Aufschwung setzte erst Mitte der 2010er Jahre ein.

7.5.3.2 Arbeitsmarktregulierung und Arbeitslosenversicherung

In den 2010er Jahren wurden die Leistungsbedingungen der Arbeitslosenversicherung in Dänemark verschärft und waren zu diesem Zeitpunkt die strengsten in unserer Länderstichprobe (siehe Immervoll und Knotz, 2018). Die maximale Leistungsdauer der Arbeitslosenversicherung wurde ab 2010/11 von vier auf zwei Jahre reduziert (OECD, 2010, DK; Bredgaard und Madsen, 2018; Goul Andersen, 2019). Die Mindestbeschäftigungszeiten, die für die erneute Gewährung von Leistungen

der Arbeitslosenversicherung erforderlich sind, wurden von 26 auf 52 Wochen verdoppelt. Im gleichen Zeitraum wurde das Erfordernis der Vollzeitbeschäftigung in ein Erfordernis der geleisteten Arbeitsstunden umgewandelt, und zwar sowohl für die erstmalige als auch für die erneute Anspruchsberechtigung (1.924 Arbeitsstunden innerhalb von drei Jahren, was einer Vollzeitbeschäftigung von etwas weniger als einem Jahr entspricht). Damit wurden die Anspruchsvoraussetzungen deutlich verschärft und die Anspruchsdauer verkürzt. Es ist erwähnenswert, dass es vor den 1990er Jahren keine Höchstdauer für den Leistungsbezug gab, so dass diese Schritte im dänischen Kontext als starke Kürzungen angesehen werden müssen. Diese Reformen erschwerten den Bezug von Arbeitslosengeld und bedeuteten eine Abkehr von der Situation vor der Krise.

Die Reformen begannen sich auszuwirken, und mehr Empfängerinnen und Empfänger als erwartet schöpften ihre Leistungen tatsächlich aus (50-70.000 Personen verloren ihren Anspruch auf Versicherungsleistungen in den Jahren 2013 bis 2015), während sie aufgrund der Bedürftigkeitsprüfung keinen Anspruch auf Sozialhilfe hatten (Bredgaard und Madsen, 2018; Goul Andersen, 2019). Die Regierung reagierte auf diese Situation mit wiederholten befristeten Verlängerungen des Leistungszeitraums. Dies konterkarierte die ursprünglichen Ziele der Reform zumindest während der harten Zeit nach der Krise. Die Situation führte auch zu Gewerkschaftsinitiativen zur Stärkung der Kündigungsschutzgesetze, um Arbeitsplätze zu stabilisieren und die wahrgenommene (und tatsächliche) Arbeitsplatzunsicherheit zu mindern. Zudem wurde die Verschiebung des Vorruhestandsalters und des regulären Rentenalters beschleunigt, wobei einige Anreize für den freiwilligen Vorruhestand geschaffen wurden (Goul Andersen, 2019).

Darüber hinaus blieb der bereits vor der Krise beobachtete langfristige Rückgang der Nettoersatzrate in der dänischen Arbeitslosenversicherung bestehen (Bredgaard und Madsen, 2018). Die Ersatzrate blieb (nur) für Geringverdiener hoch, war aber im internationalen Vergleich insgesamt immer noch recht großzügig. Insgesamt war dies eine Zeit der strengeren Aktivierung, aber auch der Ausweitung der Ausbildung in der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Bredgaard und Madsen, 2018).

Im Jahr 2017 wurde das Mindeststundenerfordernis für den Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung in ein Verdienstkriterium umgewandelt, das eine mindestens zwölfmonatige Beschäftigung bis zu einer bestimmten Verdienstgrenze voraussetzt; es besteht nun auch die Möglichkeit eines Teilzeitarbeitsmodells (OECD, 2017, DK).

In der zweiten Hälfte der 2010er Jahre verlagerten sich die Reformen insgesamt weg von Sparmaßnahmen hin zu Anpassungen mit dem Ziel, das System transparenter und anreizkompatibler zu machen. Ein Reformpaket aus dem Jahr 2017 mit diesem Ziel berücksichtigte Erkenntnisse aus der Verhaltensökonomie und der „Nudging“-Forschung. So wurde beispielsweise die Berechnung des Arbeitslosengeldhöhe auf der Grundlage der zwölf Monate mit dem höchsten Einkommen innerhalb der letzten 24 Monate vorgenommen. Damit sollte sichergestellt werden, dass niemand dafür bestraft wird, dass er oder sie vor Beginn der Arbeitslosigkeit eine befristete, gering bezahlte Arbeit angenommen hat. Diese Reform hatte zur Folge, dass mehr Arbeitslose nach der Reform einen höheren Leistungsbetrag erhielten.

Ferner wurde der Leistungszeitraum 2017 mit zwei Jahren innerhalb eines Dreijahreszeitraums fortgesetzt, was durch eine neue Option ergänzt wurde, den Leistungszeitraum um bis zu ein Jahr zu verlängern, indem man während des Leistungszeitraums sechs Monate lang arbeitet. Die geleisteten Arbeitsstunden wurden nun in einem „Beschäftigungskonto“ erfasst (auf das Arbeitslose zugreifen und es einsehen können), das im Verhältnis 1:2 (jede geleistete Stunde ergibt einen neuen

Leistungsanspruch) gegen Arbeitslosengeld eingetauscht werden kann. Dies bedeutet, dass „jede Arbeitsstunde zählt“, um die Leistungsdauer zu verlängern. Das Hauptziel dieser einfachen Regel und des individuellen Kontos war es, die Vorteile der Arbeitsaufnahme für Arbeitslose und Fallbearbeitende transparenter zu machen.

Eine weitere Änderung betrifft die Einführung von Karenztagen. In Dänemark wurden diese Tage vom Beginn des Leistungsbezugs auf den dritten Monat verschoben. Nach jeweils vier Monaten ohne Beschäftigung verlieren die Arbeitslosen einen Tag des Leistungsbezugs (der ursprüngliche Plan der Reformkommission sah zwei Tage alle drei Monate vor). Damit war die Erwartung verknüpft, durch die Wartetage die kurzfristigen Präferenzen (und die Verlustaversion) zu beeinflussen, um die Arbeitslosen dazu zu bringen, kürzere Beschäftigungszeiten während des Leistungsbezugs zu akzeptieren. Die Karenztage können vermieden werden, wenn die Arbeitslose im Durchschnitt eine Woche pro Monat arbeiten. Die Bewertung der Beschäftigungseffekte ist nicht eindeutig, da die Reformeffekte nur schwer von der positiven makroökonomischen Entwicklung nach 2017 zu trennen waren. Die Reform scheint jedoch zu mehr subjektiver Sicherheit von Arbeitslosen und einem besseren Verständnis der Verfahren geführt zu haben, was dem Ziel eines transparenteren und berechenbareren Systems entspricht (Dänische Agentur für Arbeitsmarkt und Personalbeschaffung 2022).

Versicherte Arbeitslose, die ihren Anspruch auf Arbeitslosengeld bis zur zweiten Jahreshälfte 2013 ausgeschöpft hatten, hatten Anspruch auf Sonderbildungsgeld, wenn sie dem Arbeitsmarkt weiter zur Verfügung standen und einen speziellen Schulungs-/Bildungsplan akzeptierten. Eine befristete Sonderleistung wurde Personen gewährt, die im ersten Halbjahr 2014 und vor Ende des ersten Halbjahres 2016 ihren Anspruch auf Arbeitslosengeld und/oder Sonderschulgeld ausgeschöpft hatten. Sie war auf Mitglieder einer Arbeitslosenkasse beschränkt, die als arbeitsuchend gemeldet und für eine Beschäftigung verfügbar waren (OECD, 2014, DK). Sowohl die spezielle Bildungsleistung als auch die befristete Sonderleistung machten 60 Prozent des Höchstsatzes der Arbeitslosenversicherungsleistung für Kinderlose und 80 Prozent für Personen mit Kindern aus. Die Dauer der besonderen bildungsbezogenen Leistung betrug sechs Monate und wurde bis Ende 2014 schrittweise abgebaut. Die befristete Sonderleistung wurde 2014 für bis zu 1¼ Jahre gewährt und dann schrittweise verkürzt und bis Ende 2017 eingestellt. Die Gesamtdauer des Arbeitslosengeldes, des Sonderbildungsgeldes und des befristeten Sondertransfers durfte maximal vier Jahre betragen.

In Dänemark gab es bereits eine freiwillige Versicherung für Selbstständige gegen Arbeitslosigkeit („opt-in“), die 2017 mit Wirkung ab Mitte 2018 neu gestaltet wurde (Kvist, 2017; Mailand und Larsen, 2018). Selbstständige haben Zugang zum allgemeinen Arbeitslosenversicherungssystem in Dänemark (MISSOC, 2021). Das neue Arbeitslosenversicherungssystem kann als eine Versicherung gegen den Verlust des Arbeitseinkommens unabhängig vom Status verstanden werden (Kvist, 2017). Selbstständige müssen ihre gesamte selbstständige Tätigkeit aufgeben, um Leistungen bei Vollzeitarbeitslosigkeit zu erhalten (MISSOC, 2021). Selbstständige in Dänemark müssen außerdem mindestens ein Jahr lang Mitglied der Arbeitslosenkasse gewesen sein, um Anspruch auf Arbeitslosengeld zu haben. Sie müssen zudem ein Arbeitseinkommen nachweisen, das sowohl Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit als auch Einkommen aus einer Beschäftigung umfasst (MISSOC, 2021).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in diesem Zeitraum verschiedene liberalisierende Elemente eingeführt wurden. Diese zeigen, dass das dänische System des Arbeitslosenschutzes nicht durch eine übermäßig starke Pfadabhängigkeit gekennzeichnet ist. Als jedoch die Auswirkungen der Sparmaßnahmen (in Verbindung mit den starken Auswirkungen der Krise) zu einer schrumpfenden Deckung führten, wurde das System angepasst, um seine traditionell gute relative Leistung

wiederherzustellen. Nichtsdestotrotz war das System am Ende des Zeitraums deutlich weniger großzügig als in den 2000er Jahren.

7.5.3.3 Mindestsicherungssysteme und Reformen

Während dem dänischen MIS-System in der Analyse des Wohlfahrtsstaates im Vergleich zur Sozialhilfe und ihren Reformen insgesamt wenig Aufmerksamkeit gewidmet wurde, änderte sich dieser Schwerpunkt in den 2010er Jahren, als die dänische Sozialhilfe im Einklang mit dem insgesamt restriktiveren sozialpolitischen Kurs gestrafft und „aktiviert“ wurde. Zunächst gab es jedoch im Jahr 2011 – zusammen mit den Reformen der Arbeitslosenversicherung – eine bemerkenswerte expansivere Reform auch in der Sozialhilfe:

- die Starthilfe für Migranten wurde durch eine reguläre Sozialhilfe ersetzt,
- die kumulative Obergrenze für die Unterstützung von Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger wurde aufgegeben,
- die Anforderung von 450 Stunden nicht subventionierter Arbeit für Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger entfiel.

In der Zeit zwischen 2014 und 2016 gab es jedoch eine Reihe von Reformen, die bewusst in Richtung einer stärkeren Einschränkung gingen (Kvist, 2016). Die 2014 in Kraft getretene Reform basierte auf der Prämisse, dass das dänische Sozialhilfesystem der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt nicht förderlich ist. Um Anreize für die Aufnahme einer Ausbildung oder einer Arbeit zu schaffen, wurde die Sozialhilfe in drei verschiedene Systeme unterteilt: allgemeine Sozialhilfe („kontanthjælp“), Ressourcenprogrammleistung („ressourceforløbsydelse“) und Bildungshilfe („uddannelseshjælp“). Ein viertes System, die Integrationshilfe („integrationsydelse“), wurde (von der neuen, von der Dänischen Volkspartei unterstützten Regierung) im September 2015 eingeführt und ersetzte die Starthilfe.

Mit der Reform von 2014 wurden viele Antragsteller, die jünger als 30 Jahre sind, faktisch von der Sozialhilfe ausgeschlossen und stattdessen zwei neue Leistungen für diese Gruppe geschaffen. Die Hilfe zur Ausbildung unterstützt Antragstellende, die jünger als 25 Jahre sind und über keinen Bildungsabschluss verfügen. Die Leistung des „Ressourcenprogramms“ unterstützt Antragsteller mit zusätzlichen (z. B. gesundheitlichen) Integrationshindernissen. Allgemeine Sozialhilfe gibt es für Personen, die älter als 30 Jahre sind, oder für jüngere Menschen, die eine Ausbildung haben oder an Aktivierungsmaßnahmen teilnehmen. Die Eingliederungshilfe ist eigentlich für Zugewanderte gedacht (formell für Personen, die weniger als sieben der letzten acht Jahre in Dänemark gelebt haben).

Ein wichtiges Ziel, das der Fragmentierung des MIS-Systems zugrunde liegt, ist im Allgemeinen die Differenzierung des Leistungsniveaus. Die Reformen haben zu deutlich niedrigeren Sätzen für Empfängerinnen und Empfänger unter 30 Jahren und für Asylsuchende geführt (Kvist, 2016). Darüber hinaus wurde mit der Reform von 2016 eine Obergrenze für den Gesamtbetrag der verschiedenen Leistungen (Sozialhilfe, Wohngeld usw.) eingeführt, was den einschränkenden Charakter der Reformen verstärkt, wie in Tabelle 7.9 deutlich wird. Während die Höhe der Leistungen im neuen System von einer Reihe von Kriterien abhängt, veranschaulicht die Tabelle das Ausmaß der Differenzierung bei der Größzügigkeit. Auch dies kann angesichts der eher universellen nordischen Wohlfahrtsstaatstradition als eine Kurskorrektur angesehen werden.

Tabelle 7.9 Höhe und Obergrenze der Mindestsicherungsleistungen in EUR (2015) nach Art der Leistung, Alter und Familiensituation, Dänemark

	Sozialhilfe > 30 Jahre		Sozialhilfe < 30 Jahre		Hilfe zur Ausbildung / Integrationsleistung	
	Höhe	Obergrenze	Höhe	Obergrenze	Höhe	Obergrenze
Alleinstehend ohne Kinder	1,454	1,759	937	1,346	797	1,293
Alleinstehend mit zwei oder mehr Kindern	1,932	2,062	1,847	2,022	1,593	1,926
Zusammenlebend und verheiratet ohne Kinder	1,454	1,454	937	1,253	797	1,201
Zusammenlebend und verheiratet mit zwei oder mehr Kindern	1,932	1,932	1,847	1,633	1,593	1,552

Quelle: Kvist (2016), S. 11.

Mit der Reform 2016 werden insbesondere auch die Aktivierungs- und Arbeitsanforderungen stark verschärft, was als ein Schritt zur Verringerung der im Leistungssystem eingebauten (wahrgenommenen) Arbeitsanreize interpretiert werden kann. Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger (nicht aber Ausbildungs- und Eingliederungshilfe) müssen im Vorjahr 225 Stunden gearbeitet haben, um einen vollen Anspruch auf den weiteren Leistungsbezug zu haben. Erfüllt eine Person in einem Haushalt mit mehreren Leistungsbeziehenden die 225-Stunden-Anforderung nicht, werden die Leistungen für diese Person vollständig gestrichen. Bei Alleinstehenden werden die Leistungen gekürzt. Für die Verweigerung von Aktivierungsmaßnahmen gibt es ähnliche Sanktionen.

Die oben beschriebenen wirtschaftlichen Anreize für die Kommunen, Arbeitslose in Beschäftigung zu bringen (in Form von Erstattungen der Zentralregierung in Abhängigkeit von der Dauer des Leistungsbezugs), bestehen weiterhin. Der finanzielle Rahmen bedeutet auch, dass die Zentralregierung den dänischen Aktivierungsansatz trotz des dezentralen Charakters der Beschäftigungspolitik in eine einheitliche Richtung lenken kann. Die genaue Ausgestaltung des Finanzrahmens und die sich daraus ergebenden Anreize werden jedoch ständig angepasst und sind Gegenstand von Experimenten (in der Regel in engem Austausch zwischen der Regierung, den Kommunen und den Sozialpartnern). Unseren Interviews zufolge bietet das System immer noch genügend Flexibilität, um den verschiedenen Beschäftigungshindernissen gerecht zu werden und langfristige Lösungen zu finden. Dennoch ist klar ersichtlich, dass die Anreizstruktur in Dänemark einen „work-first“-Ansatz fest implementiert hat. Das bedeutet, dass das dänische System inzwischen eindeutig der Beratung, Vermittlung und den Ausbildungsstrategien den Vorrang gibt, die zu einer (schnellen) Integration in den regulären Arbeitsmarkt führen. Dies ging zu Lasten von Programmen für geschützte Beschäftigung oder Ausbildungsprogrammen, die auf eine allgemeine Höherqualifizierung ohne Verbindung zu einem Arbeitgeber abzielen. Während sich die Kommunen beispielsweise früher auf ihre eigenen Ausbildungszentren stützten, setzen sie jetzt vorrangig auf die Ausbildung am Arbeitsplatz, mitunter in Kombination mit Lohnzuschüssen.

Während die unmittelbaren Auswirkungen der auf den Abbau von Arbeitsplätzen ausgerichteten Arbeitslosenversicherungsreform durch eine verzögerte Umsetzung und einige zusätzliche befristete Leistungen auf Sozialhilfeniveau (wie oben beschrieben) abgeschwächt wurden, konnte in Dänemark eine stärkere Abhängigkeit von der Sozialhilfe beobachtet werden (Goul Andersen, 2019). Insgesamt sind die hohen Ersatzraten in Dänemark in diesem Zeitraum etwas zurückgegangen (siehe z. B. Abbildung 10.21). Der massive Rückgang bei Paaren mit Kindern (siehe Abbildung 7.8 und

Abbildung 7.9) steht im Zusammenhang mit der Reform von 2015, mit der – wirksam ab Oktober 2016 – die kumulative Leistungsobergrenze (oder Kappungsgrenze) wieder eingeführt und die Arbeitsanforderungen (225 Stunden pro Jahr) für beide Partner verschärft wurden, was zu Leistungskürzungen führte, wenn diese Anforderung nicht erfüllt wird (siehe Mailand und Larsen, 2018). Dies wurde auch durch den Rückgang der Angemessenheit der Leistungen in der zweiten Hälfte der 2010er Jahre deutlich, wie in Abbildung 7.12 und Abbildung 7.13).

7.5.3.4 Ergebnisse

Dieser Zeitraum kann als eine lange Phase der Rückkehr zu besseren sozioökonomischen Ergebnissen in Dänemark bezeichnet werden. Schließlich kehrten einige Ergebnisvariablen in der späteren Phase der 2010er Jahre auf ein Niveau zurück, das mit der Situation vor 2009 vergleichbar war, während dies bei anderen nicht der Fall war, z. B. beim Armutsrisiko (siehe Abbildung 4.5). Dieser relative Rückgang erfolgte jedoch vor dem Hintergrund einer insgesamt günstigen Entwicklung in Bezug auf Ungleichheit und Ausgrenzung, unter anderem aufgrund der starken Umverteilungskapazitäten des dänischen Wohlfahrtsstaates und der damit verbundenen hohen Sozialausgaben, während die Angemessenheit der Leistungen ebenfalls auf einem relativ hohen Niveau blieb.

7.5.4 Phase 4 (2020/21)

7.5.4.1 Wirtschaftliches Umfeld

Auch Dänemark war von der weltweiten Pandemie betroffen, doch den vierteljährlichen BIP-Daten zufolge verzeichnete Dänemark im Jahr 2020 nur einen relativ geringen Rückgang der Wirtschaftstätigkeit mit nur einem Quartal mit negativem BIP-Wachstum.

7.5.4.2 Arbeitsmarktregulierung und Arbeitslosenversicherung

Während der Pandemie gab es keine dauerhaften Änderungen bei der Arbeitslosenversicherung. Was den Erhalt von Arbeitsplätzen betrifft, so hat Dänemark einerseits eine neue und zeitlich begrenzte krisenbedingte Kurzarbeitsregelung („lønkompensationsordninger“) geschaffen und andererseits eine seit langem bestehende Teilzeit-Freistellungsregelung („arbejdsforderling“) angepasst (Drahokupil und Müller, 2021; Larsen und Ilsoe, 2021). Dies bedeutet auch, dass Arbeitsplatzerhaltungsprogramme und Kurzarbeit in Dänemark während COVID-19 eine größere Rolle spielten als während der Großen Rezession (Cahuc, 2019).

7.5.4.3 Mindestsicherungssysteme und Reformen

Das dänische Sozialhilfesystem ist in diesem Zeitraum stabil geblieben. Einzelpersonen können Sozialhilfe erhalten, wenn sie weiterhin die Kriterien für den Bezug von Versicherungsleistungen erfüllen (z. B. Verfügbarkeit für Arbeit oder, im Falle von Krankheit oder Behinderung, für Rehabilitation). In Paarhaushalten müssen beide Partner für eine Beschäftigung verfügbar sein. Die dänischen Sozialhilfeleistungen werden immer auf individueller Basis berechnet und erreichen bei Empfängerinnen und Empfängern über 30 Jahren mit Kindern etwa 80 Prozent des maximalen Arbeitslosengeldes, bei Erwachsenen ohne Kinder 60 Prozent; Einkommen und Ersparnisse des Einzelnen und des Haushalts werden berücksichtigt (Bedürftigkeitsprüfung), für Alleinerziehende und jüngere Leistungsempfängerinnen und -empfänger gelten besondere Sätze. Für bedürftige Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger gibt es ein besonderes Wohngeld. Seit der letzten Reform werden die Leistungssätze nach einem Jahr gekürzt, wenn die Leistungsbeziehenden in diesem Zeitraum nicht mindestens 225 Stunden gearbeitet haben. Für Alleinstehende beträgt diese Kürzung

etwa sieben Prozent (in der Anfangsphase der Pandemie ausgesetzt). Im Frühjahr 2020 wurde auch die Tätigkeit der öffentlichen Arbeitsverwaltung unterbrochen (OECD, 2020b).

7.5.4.4 Ergebnisse

Bei den armutsbezogenen Indikatoren, die in Abschnitt 4.1 gezeigt wurden, ergab es in Dänemark (noch) keine größere Reaktion, was zumindest für 2020 das positive Leistungsprofil bestätigt.

7.5.5 Die wichtigsten Erkenntnisse aus dem dänischen Fall

Wie in unseren Erwartungen formuliert, trat Dänemark in die Krise 2008/09 mit einem ausgebauten und integrativen Wohlfahrtsstaat ein. Die Krise hatte erhebliche Auswirkungen auf die sozioökonomischen Ergebnisse in der ersten Hälfte der 2010er Jahre. Obwohl im Vergleich zu den anderen untersuchten Ländern insgesamt auf noch recht niedrigem Niveau, stiegen die Arbeitslosigkeit und das Armutrisiko an und blieben für einige Zeit auf einem relativ hohen Stand. Der flexible Arbeitsmarkt in Dänemark mit seinem sehr begrenzten Kündigungsschutz hat stärker als erwartet unter der Krise gelitten. Als Reaktion auf politischer Ebene waren die 2010er Jahre durch eine Abfolge von Krisenmaßnahmen einerseits und strukturellen Veränderungen im Sinne einer Sparpolitik andererseits gekennzeichnet. Dadurch wurden die MIS und die Arbeitslosenversicherung restriktiver, exklusiver (fragmentierter) und aktivierender, während die traditionell hohen Ausgaben für befähigende aktive Arbeitsmarktmaßnahmen gekürzt wurden. In diesem Sinne ist der nordische Wohlfahrtsstaat Dänemark im Laufe der Zeit „fordernder“ geworden, indem er die Transfergrößzügigkeit verringerte und die Arbeitsanforderungen zugleich verschärfte. Dies stellt die pfadabhängige Logik in Frage, nach der das nordische Modell durch einen stabilen politischen Ansatz gekennzeichnet ist, der zu einer überdurchschnittlichen Leistung führt. In gewisser Weise hat Dänemark seine Vorteile, die es von anderen Ländern unterscheidet, teilweise verloren. Zwar wurde die Arbeitslosenversicherung angepasst und ihr Abdeckungsgrad erweitert, doch sind die Übergänge von der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung in Dänemark häufiger als in anderen Ländern (siehe Abbildung 10.24). Im Laufe der Zeit hat sich Dänemark jedoch vom idealtypischen nordischen Modell, wie es in den 2000er Jahren wahrgenommen und bezeichnet wurde, entfernt.

Tabelle 7.10 Wichtigste Entwicklungen in Dänemark, 2005-2021

	Vor 2008	Große Rezession	Sparmaßnahmen/Erholung	COVID-19
Wirtschaftliches Umfeld	Starke Wirtschaftsleistung und hohes Beschäftigungsniveau.	Der flexible Arbeitsmarkt und das Platzen der Immobilienblase führten zu einem wirtschaftlichen Abschwung und steigender Arbeitslosigkeit.	Der lang anhaltende wirtschaftliche Abschwung führte zu einer schlechten Beschäftigungslage.	Relativ geringe Auswirkungen : nur ein negatives Quartal.
Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktregulierung	Starke Betonung der Flexicurity; einkommens- statt statusabhängige Leistungen.	Strenge Anforderungen an die Verfügbarkeit.	Umfassende Kürzung des Leistungsanspruchs und entsprechende Senkung der Ersatzraten.	Einführung befristeter Zahlungen, aber keine dauerhaften Änderungen der UI.
Systeme zur Unterstützung des Mindesteinkommens	Deckte die Lücken des UI-Systems.	In diesem Zeitraum gleichbleibend. Einige geringfügige Anpassungen der Anforderungen an die Verfügbarkeit.	Die Wiedereinführung der Leistungsobergrenze führte zu geringeren Ersatzquoten.	Allgemeine Beibehaltung des bisherigen Status quo.
Ergebnisse	Niedrige Armuts- und Ungleichheitswerte.	Der begrenzte Kündigungsschutz und die unzureichende Inanspruchnahme von Kurzarbeit führten zu einem Anstieg der Armut und zu einem allgemeinen Schock für das dänische System.	Langfristige Erholung auf das Vorkrisenniveau.	Minimaler Anstieg der Armutsindikatoren, was auf ein positives Leistungsprofil hinweist.

7.6 Polen

Polen wurde als ein Land in Mitteleuropa identifiziert, das als postsozialistisches Wohlfahrtsstaatsmodell mit einem eher reduzierten Niveau an sozialem Schutz und Einkommensstabilisierung eingestuft werden kann, was auch durch die Simulationsergebnisse zu geringer Großzügigkeit und Abdeckung in Kapitel 6 bestätigt wird. Wie die in Abschnitt 4.1 vorgestellten Daten zeigen, war Polen in den letzten zwei Jahrzehnten weniger stark von wirtschaftlichen Schocks betroffen als die anderen Länder in unserer Auswahl. In Anbetracht dieses langfristigen wirtschaftlichen Aufholprozesses waren die (begrenzteren) Abfederungskapazitäten des Wohlfahrtsstaates daher nicht so entscheidend für die Entwicklung wie in anderen Ländern. Das Profil Polens weist jedoch auch einen hohen Anteil an Beschäftigten mit niedrigem Einkommen und Armutsgefährdung trotz Erwerbsarbeit auf, wie in der deskriptiven Analyse deutlich wurde. In diesem Abschnitt wird untersucht, wie und inwieweit dies zu spezifischen mittel- und langfristigen Änderungen im polnischen Sozialschutzsystem und in den Arbeitsmarktinstitutionen geführt hat. In Anbetracht des wirtschaftlichen Aufholprozesses, den Polen eingeschlagen hat, lassen sich – wenn überhaupt – eher Reformen erwarten, die sich von den Reformen in Ländern unterscheiden, die eine tiefe Krise und eine Phase der Sparmaßnahmen durchlaufen haben, da der fiskalische Spielraum in Polen im Laufe der Zeit eher gewachsen als geschrumpft ist.

7.6.1 Phase 1 (vor 2008)

7.6.1.1 Wirtschaftliches Umfeld

Ganz im Gegensatz zu den späteren Verbesserungen begann Polen das 21. Jahrhundert mit einer extrem hohen Arbeitslosigkeit, die sich jedoch bis 2008 umkehrte. Dieser Trend galt sogar für Gruppen, die in anderen Ländern häufig besonders gefährdet waren, d. h. für ältere und jüngere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Gleichzeitig nahm jedoch die atypische Beschäftigung zu (Lewandowski und Magda, 2018). Die Leistungsauszahlungen stiegen in diesem Zeitraum stetig an (OECD, 2006, 2007, 2008, PL).

7.6.1.2 Arbeitsmarktregulierung und Arbeitslosenversicherung

Das wichtigste Element des Einkommenschutzes in Polen ist das Arbeitslosengeld, eine beitragsabhängige, aber bedarfsabhängige Leistung. Nach Ansicht von Expertinnen und Experten ist diese Transferleistung die wichtigste und lässt sich als Äquivalenz zu einer Arbeitslosenversicherung einstufen. Die Mittel für diese Leistung fließen in den Arbeitsfonds und werden dann an die örtlichen Arbeitsämter verteilt, die für die Verwaltung der Gelder zuständig sind. Die Beiträge zum Arbeitsfonds werden für die einzelnen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von ihren Arbeitgebern geleistet. Für Selbstständige sind die Beiträge zum Arbeitsfonds lediglich fakultativ, wie die nationalen Sachverständigen erklären. 2004 wurde das Gesetz über Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktinstitutionen verabschiedet. Dieses Gesetz diente in erster Linie der Umstrukturierung des organisatorischen Teils der Arbeitslosenversicherung, lagerte aber auch die Erbringung von Dienstleistungen wie die aktive Unterstützung bei der Arbeitssuche aus (Kalužná, 2009).

Nach Angaben von MISSOC bestanden die Leistungen bei Arbeitslosigkeit (und bestehen auch weiterhin) in Polen im Wesentlichen aus diesem pauschalen Arbeitslosengeld (mit einigen Abweichungen, siehe unten) und einer einkommensbezogenen Vorruhestandsleistung. Das Arbeitslosengeld erfuhr jedoch in diesen Jahren eine stabile jährliche Erhöhung, da die Leistungsbeträge an den Verbraucherpreisindex gebunden waren. Das Gesetz über Beschäftigungsförderung und Arbeitseinrichtungen wurde 2007 geändert, um die

Beschäftigungsleistungen auf Personen auszuweiten, die nach einer Inhaftierung arbeitslos sind. Grundsätzlich stand die Leistung Männern im Alter von 18 bis 65 Jahren und Frauen im Alter von 18 bis 60 Jahren zu. Es galt eine Anwartschaftszeit von 365 Arbeitstagen in den letzten achtzehn Monaten. Die Antragsteller mussten arbeitslos und bereit und in der Lage sein, eine geeignete Beschäftigung aufzunehmen – die Ablehnung einer zumutbaren Beschäftigung würde dazu führen, dass dem Empfänger die Leistungen für 90 Tage gestrichen werden. Es gab keine Anforderungen für die Arbeitssuche, aber die Begünstigten mussten sich zu bestimmten Zeiten bei ihrem örtlichen Arbeitsamt melden, um die Arbeitsbereitschaft zu bestätigen. Personen mit mehr als 2 Hektar Ackerland und Personen mit einem Einkommen von mehr als der Hälfte des Mindestlohns waren von den Leistungen ausgeschlossen. Die Dauer der UI-Leistungen hing von der Höhe der Arbeitslosigkeit in einem bestimmten Gebiet ab: sechs Monate, wenn die Gesamtarbeitslosigkeit unter 150 Prozent des Landesdurchschnitts lag, und zwölf Monate, wenn sie über 150 Prozent lag, oder wenn der Antragsteller über eine ausreichende Anwartschaftszeit verfügte. Für Teilarbeitslose gab es keine Leistungen. Seit 2007 waren die UI-Leistungen für Gruppen wie Personen unter 25 Jahren und Langzeitarbeitslose auf eine Dauer von sechs Monaten begrenzt (OECD, 2010, PL).

Die Zahlungen im Rahmen des Arbeitslosengeldes werden vor dem Hintergrund des so genannten Basis-Arbeitslosengeldes (BUA) berechnet. Im Jahr 2005 belief sich die BUA auf 504,20 PLN monatlich. Die BUA wird dann mit den Arbeitsjahren des Empfängers abgeglichen, um die Gesamtauszahlung zu ermitteln. Bei ein bis fünf Arbeitsjahren werden 80 Prozent der BUA ausgezahlt, bei 5 bis 20 Jahren 100 Prozent und bei mehr als 20 Jahren 120 Prozent. Die BUA ist an die Verbraucherpreise gekoppelt und wird folglich jährlich erhöht (OECD, 2005, PL). Für die Gewährung von Leistungen im Rahmen dieses Systems sind verschiedene lokale Bezirksarbeitsämter zuständig. Diese Ämter hatten jedoch in der Regel mit Personalmangel zu kämpfen und hatten häufig Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, so dass die Effizienz der Arbeitsämter je nach Bezirk unterschiedlich ausfiel (Sztandar-Sztanderska, 2009). In Polen konzentrierte sich die Aktivierung von Arbeitslosen traditionell auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und Schulungen. Die polnische Regierung stellte umfangreiche Mittel für die Berufsausbildung und die Bereitstellung von Arbeitsplätzen für Arbeitslose zur Verfügung (Wisniewski und Maxim, 2013). Polen gab im Jahr 2005 rund 1,9 Mrd. PLN für aktive Arbeitsmarktpolitik aus, was etwa einem Drittel aller Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen entspricht (Wisniewski und Maxim, 2013).

Die Vorruhestandsbeihilfe diente älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die kurz vor dem Rentenalter standen, ihren Arbeitsplatz verloren hatten und in den letzten sechs Monaten arbeitslos waren. Die Anspruchsberechtigung richtete sich nach dem Alter und den Versicherungsbeiträgen der Antragstellenden. Es gab (und gibt) keine spezielle Leistung für Alleinerziehende, aber Teile der Kinderbetreuungskosten können vorübergehend erstattet werden, wenn ein arbeitsloser Elternteil eine Arbeit oder Ausbildung aufnimmt (OECD, 2018, PL).

Der polnische Arbeitsmarkt ist von einer grundlegenden Segmentierung geprägt. Ein großer Teil der polnischen Arbeitskräfte ist entweder befristet beschäftigt oder selbstständig. Mitte der 2010er Jahre machten befristet Beschäftigte und Selbstständige jeweils einen von fünf polnischen Erwerbstätigen aus (Spasova et al., 2017, siehe auch Abbildung 7.3). Abgesehen von der Leistungsdimension hat Polen in Bezug auf die Segmentierung des Arbeitsmarktes in den 2000er Jahren ohne größere und dauerhafte Gesetzesänderungen eine der höchsten Raten an Zeitverträgen entwickelt (Eichhorst und Marx, 2021). Um jedoch eine weitere Ausweitung der befristeten Beschäftigung zu vermeiden, wurden ab 2004 nur noch zwei aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge zugelassen, deren Dauer jedoch nicht begrenzt wurde (Lewandowski et al., 2017).

Was die Selbstständigkeit betrifft, so wurde mit dem Gesetz vom 13. Oktober 1998 über das System der Sozialversicherung eine funktionelle Unterscheidung zwischen Selbstständigen im Agrarsektor und Selbstständigen in allen anderen Sektoren eingeführt. Im Allgemeinen genießen Selbstständige seither das gleiche oder ein ähnliches Leistungsniveau und den gleichen Versicherungsschutz wie alle anderen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, wenn auch mit höheren individuellen Beiträgen anstelle von Zahlungen des Arbeitgebers. Beschäftigte in der Landwirtschaft sind jedoch vollständig von den Leistungen der Sozialversicherung ausgeschlossen. Die Rechtsgrundlage für dieses System ist laut MISSOC seit 1998 nicht wesentlich geändert worden.

Ein weiteres bemerkenswertes Merkmal des polnischen Arbeitsmarktes ist die weit verbreitete Praxis der so genannten zivilrechtlichen Verträge für befristete Tätigkeiten. Dabei handelt es sich um eine Kategorie von Erwerbstätigen, die sich in der Grauzone zwischen abhängiger und selbstständiger Arbeit bewegen. Nichtsdestotrotz werden Erwerbstätige, die zivilrechtliche Verträge abschließen, formal als Selbstständige eingestuft und fallen somit nicht unter wesentliche Teile der Arbeits- und Sozialversicherungsvorschriften, was sie für Arbeitgeber relativ flexibel und billig macht. Sie werden häufig für quasi-abhängige Tätigkeiten eingesetzt und in der Arbeitskräfteerhebung oft als befristet Beschäftigte erfasst. Lewandoski und Magda (2018) stellen fest, dass zivilrechtliche Verträge einen eher kleinen, aber wachsenden Anteil der Verträge in Polen ausmachen. Leider gibt es keine Aufzeichnungen, die zivilrechtliche Verträge von anderen befristeten Verträgen unterscheiden (Lewandowski und Magda, 2018). Wie bereits erwähnt, werden die Beiträge für das Arbeitslosengeld in der Regel vom Arbeitgeber im Namen seiner Beschäftigten gezahlt; bei Selbstständigen oder Personen mit zivilrechtlichen Verträgen müssen diese Zahlungen von den Auftragnehmern geleistet werden und sind fakultativ. Aus diesem Grund – und wegen eines allgemeinen Mangels an Vertrauen in das Sozialsystem – neigen nach Ansicht von Expertinnen und Experten viele Erwerbstätige in diesen Gruppen dazu, nicht in der Arbeitslosenversicherung versichert zu sein oder keine Leistungen zu beantragen, selbst wenn sie Anspruch darauf hätten. Dies gilt auch für diejenigen, die kleine landwirtschaftliche Betriebe besitzen und dort arbeiten. In diesem Sinne führt der segmentierte polnische Arbeitsmarkt zu großen Absicherungslücken in den vorgelagerten Systemen.

7.6.1.3 Mindestsicherungssysteme und Reformen

Die MIS in Polen hat die Form einer breiten Palette von Leistungen, die unter dem Oberbegriff Sozialhilfe zusammengefasst werden. Diese Zahlungen werden auch als Social Welfare Allowance (SWA) bezeichnet. Das polnische SWA-System unterscheidet zwischen temporären und permanenten MIS-Systemen. Die ständigen Systeme sind für Personen bestimmt, die dauerhaft erwerbsunfähig sind, d. h. für ältere oder behinderte Menschen. Diese Systeme sind unbefristet und haben einen festen Auszahlungssatz. Die befristeten Systeme sind theoretisch für Personen gedacht, die vorübergehend arbeitsunfähig sind, bieten aber auch Schutz für Personen, die unter allgemeinen Armutbedingungen leiden – die Auszahlung der Leistungen hängt vom Familieneinkommen ab. Beide Systeme dienen im Wesentlichen als Auffangbecken und decken sehr unterschiedliche Teile der von Armut bedrohten Personen ab. Die Anspruchsberechtigung orientiert sich daran, ob die garantierte monatliche Einkommensgrenze (MISSOC, 2021; OECD, 2008, PL) unterschritten wird. Dieselbe garantierte Einkommensgrenze wird zur Anpassung der Höhe der Zahlungen herangezogen. Das festgelegte monetäre Niveau der Mindestsicherungsleistung wird als Referenzwert verwendet. Für Alleinstehende betragen die Mindestleistungen 30 Prozent der Differenz zwischen dem garantierten Leistungsniveau und dem Einkommen des Antragstellers. Für Familien lag der Betrag damals bei 20 Prozent der gleichen Differenz, mit späteren Erhöhungen (OECD, 2005, PL).

Im Rahmen des polnischen SWA gibt es zusätzlich zu den ständigen und befristeten Regelungen eine Reihe von Zusatzzahlungen. Die größten davon sind die Geburtszulage und die

Mutterschaftsurlaubszahlungen. Die Geburtzulage ist eine einmalige Zahlung, die bei der Geburt eines Kindes gezahlt wird und 2005 500 PLN betrug (OECD, 2005, PL). Ab 2006 wurde dieser Betrag auf 1.000 PLN als Einmalzahlung angehoben (OECD, 2010, PL). Hinzu kommt das Kinderbetreuungsgeld im Falle eines Mutterschaftsurlaubs. Damals betrug es 400 PLN pro Monat und dauerte in der Regel zwei Jahre, konnte aber in besonderen Fällen auf 36 bis 72 Monate verlängert werden (OECD, 2005, PL).

Familienleistungen sind im polnischen Sozialsystem von besonderer Bedeutung. Diese Leistungen werden allen Personen mit Kindern unter 18 Jahren oder 21 Jahren in aktiver Ausbildung bzw. 24 Jahren, wenn das Kind in aktiver Ausbildung und behindert ist, gewährt (OECD, 2009, 2010, PL). Vor 2006 wurde die Leistung pro Kind ausgezahlt: monatlich 43 PLN für das erste und zweite Kind, 53 PLN für das dritte und 66 PLN für weitere Kinder. Nach 2006 wurde der Auszahlungsmechanismus jedoch auf das Alter der einzelnen Kinder umgestellt. Die neuen Leistungen betragen 44 PLN monatlich für Kinder im Alter von 0 bis 5 Jahren, 56 PLN monatlich für Kinder im Alter von 5 bis 18 Jahren und 65 PLN für Kinder im Alter von 18 bis 24 Jahren (OECD, 2006, PL, S. 11). Das Wohngeld ist eine völlig eigenständige Leistung, mit der Personen unterhalb einer bestimmten Einkommensgrenze bei der Bezahlung von Wohnraum unterstützt werden sollen. Bei Alleinstehenden muss das Einkommen unter 160 Prozent der monatlichen Mindestrente liegen; bei Familien liegt es bei 110 Prozent des gleichen Pro-Kopf-Einkommens innerhalb der Familie, um anspruchsberechtigt zu sein. Die Zugangskriterien sind im Laufe der Zeit immer großzügiger geworden (OECD, 2005, PL). Die polnische Politik sieht eine „angemessene“ Größe der Unterkunft vor. Die Größe einer Wohnung darf die festgelegten angemessenen Beträge um nicht mehr als 30 Prozent überschreiten. Das Wohngeld entspricht also den erwarteten Wohnkosten abzüglich des erwarteten Beitrags (OECD, 2005, PL). Seit 2005 scheint es keine größeren Änderungen an diesem Kalkül gegeben zu haben (OECD, 2005, 2010, 2018, PL). Seit 2004 liegt die Verwaltung des Wohngeldes in der Verantwortung der einzelnen Gemeinden (OECD, 2010, PL).

Was die Selbstständigen betrifft, so ist der Unterschied zwischen Landwirten und allen anderen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Rahmen der MIS-Systeme weniger deutlich. Während Landwirte vollständig vom Anspruch auf normale Sozialversicherungsleistungen ausgeschlossen sind, haben sie im Allgemeinen dieselben Rechte auf MIS wie andere Kategorien von Selbstständigen. Selbstständige erhalten insgesamt den gleichen MIS-Schutz wie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, aber Leistungen bei Krankheit und Mutterschaft sind für Selbstständige fakultativ; diese Systeme beruhen auf individuellen Opt-in-Versicherungsfinanzierungssystemen (MISSOC, 2021). Unsere Sachverständigen wiesen darauf hin, dass Landwirte (insbesondere diejenigen, die kleine Parzellen bewirtschaften) im Vergleich zur übrigen polnischen Bevölkerung in der Regel unter erheblicher materieller Entbehrung und Armut leiden.

Im Jahr 2004 wurde das Sozialhilfegesetz (Wolniak, 2020) verabschiedet, das den Auszahlungsbetrag für Erwerbstätige erhöhte und einen Standardleistungssatz festlegte, aber wenig zur Verbesserung der Deckung beitrug (Wóycicka, 2009). Dieses Gesetz ist seither in Kraft, wurde aber nach Angaben der befragten Expertinnen und Experten mehrmals geändert, insbesondere im Hinblick auf eine unterschiedliche Dauer der Versicherungsleistungen für Mütter oder für Arbeitslose in Regionen mit hoher Arbeitslosenquote.

Während die polnische Gesetzgebung die Bedingungen und Anforderungen der MIS-Systeme festlegt, ist die nationale Regierung nicht für die Bereitstellung der Leistungen zuständig (Wolniak, 2020). Die Bereitstellung von Sozialhilfemaßnahmen war (und ist) die Domäne verschiedener lokaler Organisationen, einschließlich kommunaler Sozialhilfezentren und privater Gruppen wie der

katholischen Kirche. Die Einzelheiten der verfügbaren MIS-Programme hängen davon ab, welche Kommune diese Programme anbietet (Wolniak, 2020).

Unsere Expertinnen und Experten weisen darauf hin, dass die Höhe der Leistungen zwar im Laufe der Zeit angepasst wird, der Zeitpunkt und die Höhe jedoch bis zu einem gewissen Grad willkürlich sind. Größere Änderungen der Leistungen und ihrer Ziele sind oft mit einem aktuellen politischen Ziel verbunden. Auch die Art der Leistungen hängt von politischen oder demografischen Zielen ab, d. h. der Schwerpunkt liegt stärker als in anderen europäischen Ländern auf geburten- und familienbezogenen Leistungen, um dem Rückgang der Geburtenrate entgegenzuwirken. Diese Art von direkten Geldtransfers ist viel häufiger als aktive Arbeitsmarktpolitik oder andere Aktivierungsmaßnahmen.

7.6.1.4 Ergebnisse

Trotz des EU-Beitritts Polens und der damit einhergehenden Reformen hatten diese Systeme nur geringe Auswirkungen auf die Armut. Die Armutsgrenze im MIS-System sorgte für eine sehr niedrige Deckung, und die Leistungen waren nicht sehr großzügig (Wóycicka, 2009). Insoweit bestätigen sich unsere Simulationsergebnisse. Insbesondere der garantierte Mindestbetrag, wie er im SWA-System vorgesehen ist, wurde als unwirksam kritisiert, da er so niedrig ist, dass er nur die Ärmsten erreicht (Wóycicka, 2009). In der Tat machten die besonders Armen einen großen Teil der MIS-Empfängerinnen und Empfänger aus (Szulc, 2012). Dies bestätigt die anfänglichen Erwartungen hinsichtlich des begrenzten Charakters der MIS und anderer Maßnahmen zur Einkommensabsicherung in einem postsozialistischen Land.

Trotz der Probleme mit dem Erfassungsgrad und der Angemessenheit des polnischen Sozialleistungssystems verbesserten sich die sozioökonomischen Ergebnisse erheblich, da sich Polen in diesem Zeitraum allgemein von früheren wirtschaftlichen Schwierigkeiten erholte. In den späten 1990er und frühen 2000er Jahren hatte Polen stark unter einer schlechten Wirtschaftsleistung und hoher Arbeitslosigkeit gelitten. Nach den frühen 2000er Jahren führte das Wirtschaftswachstum (und die Auswanderung) jedoch zu einem raschen Rückgang der Arbeitslosigkeit, was wiederum das private Einkommen in Polen erhöhte und die Nachfrage nach Leistungen verringerte (Lewandowski und Magda, 2018). Dies zeigt sich auch in Abbildung 4.7. Allerdings wurden atypische Arbeit und Selbstständigkeit in diesem Zeitraum immer häufiger (Brzezinski, 2015). In diesem Sinne war Polen zu dieser Zeit durch wirtschaftliche Dynamik, eine duale Struktur des Arbeitsmarktes und eher unzureichende Leistungssysteme gekennzeichnet.

7.6.2 Phase 2 (2008/09)

7.6.2.1 Wirtschaftliches Umfeld

Im Vergleich zu anderen Ländern in unserer Auswahl erlebte Polen nach der Krise von 2008 nur einen leichten wirtschaftlichen Abschwung, wie aus den oben dargestellten BIP-Wachstumszahlen ersichtlich ist. Die Arbeitslosigkeit stieg in diesem Zeitraum zwar an, verfehlte aber das Niveau, das sie in den 2000er Jahren erreicht hatte (Lewandowski und Magda, 2018). Folglich war die politische Reaktion in Polen eher begrenzt und konzentrierte sich auf Aktivierungsmaßnahmen.

7.6.2.2 Arbeitsmarktregulierung und Arbeitslosenversicherung

Das Gesetz vom 19. Dezember 2008 war eine wichtige Reform, die sich auf zahlreiche Aspekte der polnischen Arbeitslosenversicherung und der ALMP-Landschaft auswirkte. Das Gesetz wies die örtlichen Arbeitsämter an, sich individueller auf besonders langzeitarbeitslose Personen zu konzentrieren, und die Zugangsberechtigung für Praktika oder Berufsausbildungsprogramme wurde erheblich erweitert. Die Unterstützungsleistungen für Personen bis 25 Jahre, die eine Berufsausbildung absolvieren, wurden von 40 Prozent des Arbeitslosengeldes auf 100 Prozent erhöht (Gajewski, 2015). Der Bezug von Arbeitslosengeld wurde an die Bedingung geknüpft, dass man sich nicht geweigert hatte, an einer Aktivierungsmaßnahme teilzunehmen. Auch der Subvention von Arbeitszeitverkürzung in Höhe von 70 Prozent des Arbeitslosengeldes wurde eine größere Bedeutung beigemessen (Gajewski, 2015). Das polnische Anti-Krisen-Paket von 2009 sah eine begrenzte Subventionierung der Arbeitsentgelte im Falle eines Arbeitszeitwegfalls vor. Dabei handelte es sich allerdings nur um einen teilweisen Ausgleich (Stelina, 2014). In den Jahren 2008 und 2009 stiegen die Leistungszahlungen weiter an, und es gab keine wesentlichen Änderungen bei der Anspruchsberechtigung oder der Dauer (OECD, 2008, 2009, 2010, PL). Insgesamt spielte die Kurzarbeit, obwohl sie verfügbar war, in Polen keine große Rolle – was zum Teil auch auf die geringen Auswirkungen der Krise zurückzuführen war.

7.6.2.3 Mindestsicherungssysteme und Reformen

Mit dem Anti-Krisen-Paket wurden in diesem Zeitraum Steuergutschriften für die private Bereitstellung von Sozialhilfeleistungen eingeführt (Strzelecki und Wyszynski, 2016). Die Leistungen im Rahmen der Familienbeihilfe wurden 2009 um etwa 40 Prozent angehoben (OECD, 2010, PL), und die Gesamtsozialhilfeleistungen stiegen weiter an, wie sie es bereits in den Jahren vor der Krise getan hatten (OECD, 2009, PL). Insgesamt scheinen sich die Maßnahmenpakete weniger auf MIS-Programme an sich als vielmehr auf die Unterstützung von Arbeitgebern konzentriert zu haben, um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Arbeit zu halten (Strzelecki und Wyszynski, 2016). Im Oktober 2008 wurde im Rahmen der Familienleistungen ein neuer Zuschlag eingeführt. Kinder und Alleinerziehende konnten nun Zahlungen bis zu 500 PLN monatlich erhalten, wenn das Pro-Kopf-Einkommen der Familie 725 PLN pro Monat nicht überstieg (OECD, 2010, PL).

7.6.2.4 Ergebnisse

Die Anfangsphase der Krise 2008/2009 verlief für Polen sehr mild. Die Arbeitslosigkeit begann noch nicht zu steigen, und das Land geriet nicht in eine Rezession. Wie zuvor dienten die bestehenden MIS- und Arbeitslosenversicherungs-Programme dazu, Einkommensverluste für viele der ärmsten Menschen in Polen zu verhindern (Brzezinski, 2015). Die politischen Veränderungen während und nach der Krise waren minimal, und Polen konnte die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen, die andere europäische Länder erlebten, weitgehend vermeiden (OECD, 2009, PL). Dies ist jedoch höchstwahrscheinlich das Ergebnis einer günstigeren wirtschaftlichen Entwicklung und einer geringeren Intensität des wirtschaftlichen Schocks von 2008 im Vergleich zu den Stabilisierungskapazitäten des Systems. Diese waren zwar sehr begrenzt, wurden aber auch weniger benötigt als in anderen Ländern.

7.6.3 Phase 3 (2010 – 2019)

7.6.3.1 Wirtschaftliches Umfeld

Die Arbeitslosigkeit blieb zunächst konstant, stieg dann in den Jahren nach der Krise an und ging in der zweiten Hälfte der 2010er Jahre wieder zurück. Das Wirtschaftswachstum setzte sich fort, wenn auch recht schleppend (Lewandowski und Magda, 2018).

7.6.3.2 Arbeitsmarktregulierung und Arbeitslosenversicherung

Das anfängliche wirtschaftliche Ergebnis der Krise (eine große Anzahl von Entlassungen in bestimmten Sektoren) bedeutete, dass Polen mit einer größeren Anzahl von Arbeitslosen konfrontiert wurde, so dass die primäre Strategie die Wiedereingliederung der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt war. Zu diesem Zweck wurde 2010 die bisherige pauschale Auszahlung der Arbeitslosenunterstützung in ein degressives System umgewandelt, um Anreize für eine rechtzeitige Rückkehr ins Arbeitsleben zu schaffen. Die Leistungen wurden nun nach den ersten drei Monaten um 21 Prozent pro Monat gekürzt. Dies erklärt den Anstieg der Nettoersatzquoten für Personen in den ersten Monaten der Arbeitslosigkeit in Polen (siehe Abbildung 7.5 und Abbildung 7.6). Darüber hinaus wurden die Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik in allen Förderbereichen um 50 Prozent gekürzt (Strzelecki und Wyszzyński, 2016). Personen unter 25 Jahren durften nach 2010 bis zu zwölf Monate lang Leistungen der Arbeitslosenversicherung beziehen, sofern sie einen Ausbildungsplatz gefunden hatten. Dennoch gab es Bestrebungen, junge Menschen von der Sonderbehandlung wegzubringen und sie in die Leistungen für die allgemeine Bevölkerung einzubeziehen (OECD, 2010, PL).

Eine Änderung des Gesetzes über Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktinstitutionen aus dem Jahr 2014 zielte darauf ab, die Aktivierungsmaßnahmen für Personen unter 30 Jahren zu verbessern. Dazu gehörte die Einführung von Finanzmitteln zur Deckung der Kosten für Schulungen oder Lehrstellen sowie die Rückerstattung von Arbeitgeberbeiträgen im Gegenzug für die Beschäftigung einer zuvor arbeitslosen Person für mindestens achtzehn Monate. Die Zeit, die den lokalen Arbeitsämtern zur Verfügung stand, um eine Arbeit oder Ausbildung für Arbeitslose zu finden, wurde von sechs auf vier Monate verkürzt (OECD, 2015, PL).

Um die von der polnischen Regierung angestrebte stärkere Aktivierung der Arbeitskräfte zu erreichen, wurden vier verschiedene Programme („Gutscheine“) eingeführt:

1. **Ausbildungsgutschein:** wird Arbeitslosen gewährt, die eine beschäftigungsrelevante Ausbildung oder Schulung absolvieren. Die maximal mögliche Leistungshöhe entspricht dem Durchschnittsgehalt, d. h. die Leistung wird bis zu einem durchschnittlichen Monatsgehalt ausbezahlt, aber nicht darüber hinaus.
2. **Praktikumsgutschein:** garantiert die Vermittlung in ein Arbeitsverhältnis für insgesamt sechs Monate. Der Arbeitgeber des betreffenden Arbeitsplatzes erhält eine Prämie in Höhe von 1.500 PLN mit der Maßgabe, dass die betreffende Person für weitere sechs Monate (insgesamt zwölf Monate) als Praktikant oder Praktikantin beschäftigt wird.
3. **Beschäftigungsgutschein:** erstattet den Arbeitgebern die Lohnkosten für ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Diese Erstattungen gelten für zwölf Monate. Danach ist der Arbeitgeber verpflichtet, die betreffende Person für mindestens sechs weitere Monate zu beschäftigen.
4. **Niederlassungsgutschein:** Unterstützung für Arbeitslose, die in einem neuen Gebiet eine Beschäftigung aufnehmen. Die Auszahlungen können bis zum Doppelten des Durchschnittslohns betragen, sind aber zur Deckung der Wohnkosten gedacht. Um förderfähig zu sein, muss der neue Arbeitsplatz ein monatliches Gehalt bieten, das

mindestens dem Mindestlohn entspricht. Darüber hinaus muss die Person mindestens sechs Monate an dem neuen Arbeitsplatz bleiben und mindestens 80 Kilometer von ihrem früheren Wohnort entfernt wohnen (OECD, 2014, PL).

Madoń et al. (2021) zufolge waren diese Ausbildungsgutscheine bei der Verbesserung der Beschäftigungsergebnisse für junge Menschen weitgehend wirksam. Nach den jüngsten verfügbaren Daten von Sachverständigen lag die Höchstzahl der Arbeitslosen, die solche Gutscheine nutzten, in den Jahren 2020 und 2021 bei etwa 10-12.000 (von etwa 1 Million registrierten Arbeitslosen), wobei zwei Drittel von ihnen einen Niederlassungsgutschein und etwa 20 Prozent einen Ausbildungsgutschein nutzten.

Die polnischen Lohnersatzquoten waren in diesem Zeitraum eher instabil. Die Leistungsauszahlungen und die Anspruchsberechtigung wurden 2010 angehoben, allerdings nur für die ersten drei Monate des Leistungsbezugs. Danach gingen die Auszahlungen zurück. Außerdem wuchs der Mindestlohn in diesem Zeitraum tendenziell schneller als die Leistungssätze (Gajewski, 2015, S. 39). Abbildung 10.22 zeigt die Volatilität, die sich aus den zeitlichen Unterschieden zwischen Löhnen und Leistungsniveaus ergibt, und spiegelt auch die plötzlichen Erhöhungen der Sozialleistungsniveaus wider, die angesichts der bestehenden Vorschriften für die Anhebung der Leistungen einmal alle drei Jahre erfolgen und zu Erhöhungen der Auszahlungssätze führen (OECD, 2014, 2017, PL).

Abgesehen von den Reformen der Arbeitslosenversicherung und der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurde 2015 die Regelung für befristete Arbeitsverträge verschärft, so dass seit 2016 eine Höchstdauer von 36 Monaten gilt und drei aufeinanderfolgende befristete Verträge zulässig sind. Um den „Missbrauch“ von zivilrechtlichen Verträgen zu minimieren, wurden im selben Jahr die Arbeitgeber verpflichtet, Sozialversicherungsbeiträge für einen „Mandatsvertrag“ (umowa zlecenie) zu zahlen, die im Verhältnis zum Mindestlohn berechnet werden, unabhängig von der tatsächlichen Vergütung. Für solche Verträge gilt seit Mitte 2016 der Mindest(stunden)lohn (Lewandowski et al., 2017). Dies lässt sich als Ansatz deuten, die Abhängigkeit von zivilrechtlichen Verträgen auf dem polnischen Arbeitsmarkt zu verringern.

7.6.3.3 Mindestsicherungssysteme und Reformen

Die Leistungssätze für die befristete Sozialhilfe wurden in den 2010er Jahren stetig erhöht. Im Jahr 2009 hatten Alleinstehende Anspruch auf eine Leistung in Höhe von 35 Prozent der Differenz zwischen dem festgelegten Mindestsatz und dem tatsächlichen Einkommen (OECD, 2010, PL). Bis 2019 wurde dieser Betrag auf maximal 100 Prozent der gleichen Differenz erhöht (OECD, 2019, PL). In ähnlicher Weise stieg der Anteil der Familien an dieser Differenz von 25 Prozent (OECD, Polen, 2010) auf 50 Prozent (OECD, 2019, PL). Allerdings durften die Auszahlungen während dieses Zeitraums 418 PLN pro Monat nicht überschreiten (OECD, 2010, 2019, PL).

Im Jahr 2009 wurde eine Reform verabschiedet, mit der die vorzeitigen Rentenansprüche abgeschafft wurden. Dies bedeutete, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nun die zusätzlichen fünf Jahre bis zum gesetzlichen Rentenalter abwarten mussten, um Leistungen zu erhalten (Strzelecki und Wyszynski, 2016). Die Vorruhestandsrente, eine separate Leistung, war von dieser Änderung nicht betroffen (OECD, 2010, PL). Die Abschaffung der Frührente führte zu einem längerfristigen Anstieg der Arbeitslosigkeit und erhöhte die Nachfrage nach anderen MIS-Systemen (Strzelecki und Wyszynski, 2016).

Die meisten der 2010er Jahre waren jedoch von der Einführung und Ausweitung von Geldtransfers für Familien geprägt, die auch die Großzügigkeit der Unterstützung für Haushalte (mit Kindern) in

Polen veränderten. Im Jahr 2013 wurde die einmalige Zahlung der Geburtsbeihilfe auf Eltern mit einem monatlichen Einkommen von weniger als 1922 PLN abzüglich der Beiträge zu Steuern und Versicherungen/MIS-Systemen beschränkt (OECD, 2012, PL). Dies bedeutete, dass die Geburtsbeihilfe – die zuvor universell war – nicht mehr gleichermaßen für alle neuen Eltern zur Verfügung stand. Außerdem wurde im Juni 2013 ein formelles Elternurlaubssystem eingeführt, das neuen Eltern 26 Wochen bezahlten Urlaub bietet. Das neue System trat neben den bereits bestehenden Mutterschaftsurlaub und den bereits bestehenden Anspruch auf 36 Wochen unbezahlten Elternurlaub. Es sieht einen bezahlten Urlaub vor, der den Eltern jedoch nur für das erste Lebensjahr des Kindes zur Verfügung steht, im Gegensatz zu den ersten fünf Wochen des unbezahlten Urlaubs. In diesem Zeitraum wurde auch ein „besonderes Betreuungsgeld“ eingeführt – diese Leistung beläuft sich auf 520 PLN pro Monat für diejenigen, die ihre Arbeit aufgeben müssen, um ein behindertes Familienmitglied zu pflegen. Die Leistung enthält Einkommenskriterien, nämlich ein maximales Einkommen von 664 PLN ab 2014 (OECD, 2014, PL).

Ab Januar 2016 wurde ein neues Elterngeld eingeführt. Die neue Leistung richtet sich an Eltern in einer Familie, die sonst keine Leistung erhalten. Sie ist nicht bedürftigkeitsabhängig und beträgt 1.000 PLN pro Monat. Die Leistung wird für 52 Wochen nach der Geburt des ersten Kindes und 71 Wochen für jedes weitere Kind gewährt (OECD, Polen, 2018). Im Jahr 2017 wurde außerdem das Programm „Family 500 Plus“ eingeführt. Dieses Programm bot eine bedürftigkeitsgeprüfte, beitragsunabhängige Leistung für Personen mit Kindern unter 18 Jahren. Ursprünglich bestand eine Bedürftigkeitsprüfung, welche bewertete, ob eine Familie unter einer bestimmten Einkommensgrenze verdiente, aber diese Bedürftigkeitsprüfung wurde 2019 abgeschafft (OECD, 2019, PL). Darüber hinaus wurde 2018 das Programm „Good Start“ eingeführt. Dabei handelt es sich um eine beitragsunabhängige Leistung ohne Bedürftigkeitsprüfung. Die Leistung bietet Familien mit schulpflichtigen Kindern zu Beginn eines jeden Schuljahres eine bescheidene Unterstützung (OECD, 2019, PL).

Alles in allem führten diese familien- und kinderbezogenen Leistungsreformen zu höheren Ersatzquoten und einer höheren Angemessenheit der Leistungen für Familien in Polen, wie in Abbildung 7.8, Abbildung 7.9 und Abbildung 7.13 ersichtlich.

7.6.3.4 Ergebnisse

Der Arbeitsmarkt blieb flexibel (Strzelecki und Wyszynski, 2016), aber die Leistungen waren weiterhin nicht sehr großzügig, was sich in Form von ökonomischen Risiken unverhältnismäßig stark auf Menschen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen auswirkte (Brzezinski, 2015). Bei den Zahlen auf Makroebene war dies jedoch weniger offensichtlich, da Polen nicht mit einer massiven Wirtschaftskrise zu kämpfen hatte wie die anderen Länder in unserer Stichprobe. Vielmehr dominierte der allgemeine wirtschaftliche Aufschwung das Bild, reichte aber nicht aus, um Probleme wie Armutsgefährdung trotz Erwerbstätigkeit zu überwinden. Aktive Eingliederungsmaßnahmen blieben eher begrenzt. Dennoch zeigt das in diesem Zeitraum eingeführte Gutscheinsystem Anzeichen für positive Beschäftigungswirkungen, zumindest für jüngere Erwerbstätige (Madoń et al., 2021). Man kann wohl behaupten, dass der Schwerpunkt der polnischen Regierung in diesem Zeitraum (im Vergleich zu früheren Phasen) einerseits mehr auf der Aktivierung von Arbeitslosen und andererseits mehr auf Geldtransfers an Familien lag, die tendenziell eher unklare Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung haben. Bei den Kernindikatoren konnte Polen seinen Aufholprozess aus den 2000er Jahren fortsetzen und sich den anderen Ländern in unserer Stichprobe annähern, was vor allem auf seine wirtschaftlichen Fortschritte zurückzuführen ist. Was die Leistungserbringung betrifft, so ist die Ausweitung der kinderbezogenen monetären Transfers für die polnische Entwicklung in diesem Zeitraum bemerkenswert und unterscheidet sich deutlich von den Reformen in den anderen untersuchten Ländern.

7.6.4 Phase 4 (2020/21)

7.6.4.1 Wirtschaftliches Umfeld

Die Pandemie führte zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit, insbesondere bei jungen Menschen (*Selected aspects of the labour market in Poland*, 2021). Polen war jedoch nicht so stark betroffen wie andere EU-Länder (Europäische Kommission, 2021).

7.6.4.2 Arbeitsmarktregulierung und Arbeitslosenversicherung

Auch hier spielte der Arbeitsplatzertand, der in Polen als zeitlich befristete Lohnsubvention umgesetzt wurde, in Polen in den Jahren 2020 und 2021 hinsichtlich der Ausgaben und der Inanspruchnahme nur eine geringe Rolle, da den Arbeitgebern nur begrenzte Unterstützung zur Verfügung stand. Unter den fünf untersuchten Ländern war die polnische Politik zur Arbeitsplatzertand die am wenigsten bekannte (Drahokupil und Müller, 2021).

Eine Maßnahme, die im Jahr 2020 eingeführt wurde, war die „Stillstandsbeihilfe“. Diese Leistung wurde speziell für Selbstständige und Personen mit zivilrechtlichen Verträgen gewährt, die aufgrund der Pandemie nicht arbeiten konnten. Sie betrug 80 Prozent des Mindestlohns nach polnischem Recht, d. h. maximal 2.080 PLN pro Monat im Jahr 2020. Darüber hinaus führte die Regierung den Touristengutschein ein, der eine zusätzliche Leistung zum Programm „Family 500 Plus“ für den ausschließlichen Zweck des Tourismus in Polen darstellt (OECD, 2020, PL).

Eine wichtige Leistung, die in diesem Zeitraum eingeführt wurde, war die Solidaritätsbeihilfe (OECD, 2020, PL). Die Leistung ist nicht bedürftigkeitsgeprüft und technisch gesehen nicht beitragspflichtig, setzt aber dennoch voraus, dass die Antragstellenden 60 Tage lang Beiträge in den Arbeitsfonds eingezahlt haben. Es handelt sich um eine Leistung, die in erster Linie für diejenigen gedacht ist, die ihren Arbeitsplatz aufgrund der COVID-19 verloren haben – auch diejenigen, die bereits arbeitslos waren, können diese Leistung beantragen, die dann jedoch alle anderen Leistungen ersetzt, die diese Person bereits bezog. Die Leistung belief sich auf 1.400 PLN pro Monat und war von Juni bis August 2020 verfügbar. Unsere Expertinnen und Experten weisen darauf hin, dass Gruppen wie Frauen und junge Menschen in der Gruppe der Empfängerinnen und Empfänger dieser Leistung überrepräsentiert waren, da sie über keinen Anspruch auf andere Leistungen verfügten. Die Anspruchsvoraussetzungen waren hier deutlich weiter gefasst als bei anderen Leistungen.

7.6.4.3 Mindestsicherungssysteme und Reformen

Reformen der MIS-Systeme wurden für diesen Zeitraum nicht gemeldet. Stattdessen erließ Polen günstige Gesetze für Arbeitgeber, um das Beschäftigungsniveau zu halten (Stelina, 2021). Selbstständig Erwerbstätige wurden für einen Zeitraum von drei Monaten von den Sozialversicherungsbeiträgen befreit. Für diejenigen, deren Kinder aufgrund von Pandemieeinschränkungen nicht mehr zur Schule gehen konnten, wurde eine befristete Leistung gewährt (Florczak, 2020; OECD, 2020, PL).

7.6.4.4 Ergebnisse

Der COVID-19-Krisenschutzschild scheint bei der Eindämmung des Anstiegs der Arbeitslosigkeit in Polen wirksam gewesen zu sein. Wie zuvor neigte die Regierung dazu, ihren Schwerpunkt auf aktive Arbeitsmarktmaßnahmen und Ad-hoc-Einkommensunterstützungsprogramme zu verlagern, anstatt dauerhafte Maßnahmen zur Stärkung der Mindestsicherungssysteme einzuführen (Stelina, 2021). Gruppen, die normalerweise von der polnischen Sozialstruktur ausgeschlossen gewesen wären,

wurden (zumindest für kurze Zeit) durch die Einführung der Solidaritätsbeihilfe integriert. Auf politischer Ebene entspricht dies im Großen und Ganzen den Krisenreaktionen in anderen Ländern.

7.6.5 Die wichtigsten Erkenntnisse aus dem polnischen Fall

Der postsozialistische Wohlfahrtsstaat in Polen entwickelte sich im Vergleich zu den anderen Ländern in unserer Stichprobe etwas asynchron. Vor allem spielten Krisenzeiten eine geringere Rolle. Dies bedeutete auch, dass die eher schwachen Stabilisierungskapazitäten des polnischen Wohlfahrtsstaates – aufgrund der geringen Großzügigkeit und des geringen Abdeckungsgrads einerseits und der Arbeitsmarktdualismen andererseits – nicht in demselben Maße auf die Probe gestellt wurden wie in den anderen Ländern unserer Auswahl. Daher war die Bewältigung der Folgen der Finanzkrise in Polen in den 2010er Jahren nicht das Hauptthema. Vielmehr konnte Polen, ausgehend von einem begrenzten Sozialschutzsystem mit geringem Abdeckungsgrad und niedrigen Leistungen sowie einem eher dualisierten Arbeitsmarkt mit beachtlichen Segmenten niedriger Löhne und geringer Arbeitsplatzstabilität, in wirtschaftlicher Hinsicht deutlich aufholen. Diese insgesamt positive Entwicklung gab Polen die Möglichkeit, in den 2010er Jahren eine andere sozialpolitische Agenda zu verfolgen. Das Fehlen eines schweren wirtschaftlichen Schocks und einer anschließenden Verschlechterung der Situation auf dem Arbeitsmarkt schuf den steuerlichen Spielraum für eine teilweise Ausweitung der Sozialpolitik und einen gewissen Versuch, den dualen Charakter des polnischen Arbeitsmarktes zu verringern. All dies geschah jedoch im Rahmen der seit langem bestehenden institutionellen Strukturen der Arbeitslosenversicherung (Beihilfe) und der MIS, so dass die Grundstrukturen bestehen blieben. Ein Hauptaugenmerk der polnischen Sozialpolitik lag in den 2010er Jahren auf Familienleistungen, aber auch – in gewissem Maße – auf der Straffung der Aktivierungsmaßnahmen. Während die Betonung der Familienpolitik im polnischen Kontext ein Spezifikum darstellt, entspricht die Hinwendung zur Aktivierung eher dem allgemeinen europäischen Trend. Dennoch ist es sinnvoll, Polen als postsozialistischen Wohlfahrtsstaat von anderen Typen abzugrenzen. Anhand dieser Fallstudie ist es jedoch nicht möglich zu beurteilen, inwieweit die polnische Erfahrung typisch für die Gruppe der postsozialistischen Länder ist. Tatsächlich ist diese Gruppe in institutioneller Hinsicht und hinsichtlich der Krisenanfälligkeit recht heterogen.

Tabelle 7.11 Wichtigste Entwicklungen in Polen, 2005-2021

	Vor 2008	Große Rezession	Sparmaßnahmen /Erholung	COVID-19
Wirtschaftliches Umfeld	Zunehmend sinkende Arbeitslosigkeit, allgemeines Wirtschaftswachstum.	In den ersten Jahren relativ unberührt, dann aber leichter Anstieg der Arbeitslosigkeit.	Umkehrung des Anstiegs der Arbeitslosigkeit, Rückkehr zu insgesamt günstigen Bedingungen.	Relativ geringe wirtschaftliche Auswirkungen.
Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktregulierung	Schrittweise Ausweitung der Anspruchsberechtigung, der Dauer und des Umfangs der Leistungen. Progressive Zunahme der atypischen Beschäftigung ohne entsprechende Gesetzesänderungen.	Allgemeine Ausweitung der Leistungen. Besonderes Augenmerk auf Langzeitarbeitslose und von Arbeitsausfall Betroffene. Nutzung von Kurzarbeit und Ausfallgeld.	Stärkere Betonung von Aktivierungs- und Workfare-Maßnahmen, um die große Zahl von Arbeitslosen nach der Krise zu bewältigen. Aufgestockte Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik und Aktivierungsmaßnahmen, z. B. Praktika und Berufsausbildung.	Minimale Änderungen. Einige geringfügige Änderungen der Politik für Selbstständige, die aufgrund der Pandemie ihre Arbeit verloren haben.
Systeme zur Unterstützung des Mindesteinkommens	Geringe Großzügigkeit bei den Zahlungen, aber relativ allgemeine Abdeckung. Geringfügige Erhöhungen und Anpassungen der Zahlungen in diesem Zeitraum.	Einführung neuer Zuschläge und Erhöhung bestehender Zahlungsregelungen.	Einschränkung und Abschaffung ausgewählter Leistungen, aber Einführung anderer neuer Leistungen und allgemeine Anhebung des Leistungsniveaus.	Minimale Änderungen zugunsten einer Konzentration auf die Entlastung der Arbeitgeber.
Ergebnisse	Großes Wirtschaftswachstum, aber eine geringe MIS-Abdeckung bedeuteten minimale Auswirkungen auf die Armutsquote.	Minimale Änderungen der Rechtsvorschriften. Die bestehenden Regelungen haben viele Menschen vor den Auswirkungen der Krise geschützt.	Anstieg der Schlüsselindikatoren aufgrund des Wirtschaftswachstums, aber die Leistungen sind weiterhin nicht sehr großzügig. Beschleunigte Umstellung auf aktive Arbeitsmarktpolitik.	Politische Maßnahmen schützten die Bevölkerung vor krisenbedingten Auswirkungen. Kontinuierliche Verlagerung auf aktive Arbeitsmarktpolitik und Aktivierung.

7.7 Irland

In Irland kam eine Phase dynamischen Wachstums mit der Großen Rezession und einer massiven Finanz- und Haushaltskrise in den späten 2000er und frühen 2010er Jahren abrupt zum Stillstand. Dadurch gerieten die mittleren Pufferkapazitäten eines liberalen Wohlfahrtsstaates wie des irischen – der sich stark auf MIS stützt – unter massiven Druck, als die Arbeitslosigkeit dramatisch anstieg. Dies führte auch zu einer recht schnellen und massiven Verschlechterung der wichtigsten sozioökonomischen Ergebnisse nach der Krise (siehe Abschnitt 4.1). Insbesondere die niedrige Arbeitsintensität wurde in der irischen Nachkrisen-Phase als Hauptproblem identifiziert und nicht die monetäre Armut. Wie dieser Abschnitt zeigt, führte der sehr hohe fiskalische Druck der frühen 2010er Jahre in Irland – ähnlich wie in Spanien – zu einer anschließenden Umstrukturierung des sozialen Sicherungssystems. Entsprechend der Einstufung Irlands als liberaler Wohlfahrtsstaat mit starkem Schwerpunkt auf der MIS ist zu erwarten, dass sich die Reformen in den vier untersuchten Phasen auf die Konsolidierung der Leistungs- und Aktivierungsseite der MIS-Systeme konzentrieren werden.

7.7.1 Phase 1 (vor 2008)

7.7.1.1 Wirtschaftliches Umfeld

Ähnlich wie Polen erlebte auch Irland in den frühen 2000er Jahren eine Phase raschen Wirtschaftswachstums. Obwohl es zuvor durch das Wachstum des Welthandels gestützt wurde, sorgten demografische Veränderungen für einen starken Immobilienboom, der durch ausländische Kredite finanziert wurde (Bergin und Kelly, 2018; Dukelow, 2018). Dies führte zu einer allgemeinen Verbesserung der allgemeinen Sozial- und Arbeitsmarktsituation in Irland (oft als „Keltischer Tiger“ bezeichnet). Im Einklang mit diesen wirtschaftlichen Entwicklungen ging die Zahl der Iren, die Leistungen beantragten, bis in die 2000er Jahre zurück und stagnierte dann bis kurz vor der Krise. Die beitragsabhängige befristete „Jobseeker’s Benefit“ blieb in den 2000er Jahren relativ stabil, während die bedürftigkeitsabhängige unbefristete „Jobseeker’s Allowance“ eine leichte Erhöhung erlebte. Langzeitarbeitslosigkeit und Arbeitslosigkeit von Alleinerziehenden waren in Irland in diesem Zeitraum ein Problem, wobei das irische System erhebliche Schwierigkeiten hatte, Langzeitarbeitslose zu reaktivieren (Grubb et al., 2009). Die Zahl der Leistungsempfängerinnen und -empfänger bewegte sich um das Jahr 2005 herum im Jahresdurchschnitt zwischen 150.000 und 170.000, wobei kurz vor der Krise 2008 ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen war.

7.7.1.2 Arbeitsmarktregulierung und Arbeitslosenversicherung

Das übergreifende System von Arbeitslosenversicherung und MIS in Irland wird als „Social Welfare“ bezeichnet. Innerhalb der sozialen Sicherung gibt es zwei Hauptkategorien: „Jobseeker’s Benefit“ (JSB) und „Jobseeker’s Allowance“ (JSA), die mit „Supplementary Welfare Allowances“ (SWA) kombiniert werden kann. In den Quellen werden gelegentlich auch Sozialhilfeszahlungen als SWA bezeichnet. Das bestehende Sozialhilfesystem wurde mit dem Social Welfare Consolidation Act von 2005 geschaffen (McGuinness et al., 2011).

Die Arbeitslosenunterstützung (Jobseeker’s Benefit, JSB) ist das irische beitragsgestützte Arbeitslosenversicherungssystem, das für Personen gedacht ist, die neu arbeitslos werden. Die Anspruchsberechtigung wurde in den 2000er Jahren schrittweise auf die meisten Kategorien von Beschäftigten ausgeweitet (McGuinness et al., 2011). Weitere beitragsabhängige Leistungen sind das Krankengeld für Personen, die aufgrund von Krankheit arbeitsunfähig werden, und die Invaliditätsrente für Personen, die dauerhaft erwerbsunfähig sind (Dukelow, 2018). Die frühere

Rechtsgrundlage für irische Versicherungs- und MIS-Leistungen war das Social Welfare Consolidation Act von 1993 – dieses Gesetz wurde durch den Social Welfare Consolidation Act von 2005 ersetzt (MISSOC-Tabellen, 2006, 2007, IE).

In diesem Zeitraum hatte jede Erwerbsperson zwischen 16 und 66 Jahren, die an mindestens drei der letzten sechs aufeinander folgenden Tage arbeitslos war (Sonntage wurden dabei nicht mitgezählt), Anspruch auf Arbeitslosengeld. Für die Anspruchsberechtigung waren 52 Beitragswochen seit Beginn der Erwerbstätigkeit und 39 Sozialversicherungsbeitragszahlungen im Referenzzeitraum der letzten zwei Jahren erforderlich. Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung wurden in den Jahren bis 2008 erhöht, um eine breitere Abdeckung zu erreichen; der wöchentliche Leistungssatz stieg von 148,80 EUR im Jahr 2005 auf 197,80 EUR im Jahr 2008.³² Die Leistung wurde nach einer dreitägigen Wartezeit für fünfzehn Monate gezahlt. Für Personen, die jünger als 18 oder älter als 65 Jahre waren, waren die Leistungssätze niedriger (OECD, 2007, IE). In diesem System wird zwischen befristeten und unbefristeten Arbeitsverträgen nicht sonderlich stark differenziert (Dukelow, 2018). Es gibt keine Unterschiede bei der Auszahlung von Leistungen, nachdem die Mindestanzahl von Beiträgen geleistet wurde (OECD, 2007, IE). Die Großzügigkeit der Leistungen bleibt auch bei Langzeitarbeitslosigkeit im Wesentlichen gleich (Immervoll und Scarpetta, 2012), da die zeitlich befristete „Jobseeker's Benefit“ nach Ablauf der 15 Monate in die unbefristete „Jobseeker's Allowance“ (JSA, siehe nächster Abschnitt) übergeht, die als Arbeitslosenhilfe angesehen werden kann (OECD, 2012, IE). Dennoch sind die irischen Versicherungsleistungen im Einklang mit den Erwartungen an ein liberales Wohlfahrtsstaatsmodell relativ weniger großzügig als in vielen anderen EU-Mitgliedstaaten (Papadopoulos, 2018, siehe auch Abbildung 7.5 und Abbildung 7.6).

Im Jahr 2005 gab Irland 16,7 Prozent seines BIP für Sozialausgaben aus. Auf die aktive Arbeitsmarktpolitik entfielen 3,8 Prozent der Gesamtausgaben. Auf die Systeme der sozialen Sicherung entfielen 5,4 Prozent der Ausgaben. Transferzahlungen machten weitere 8,4 Prozent der Sozialausgaben aus (Immervoll, 2009, S. 6). Irland erfasst die verschiedenen Arbeitslosen mit Hilfe des Live-Registers, einer zentralen Datenbank zur Verfolgung und Klassifizierung der verschiedenen Arten von Leistungsbeziehenden. In den Jahren 2005 bis 2007 gab es jährlich etwa 130 000 Empfängerinnen und Empfänger beider Arbeitslosenunterstützungssysteme („Jobseeker's schemes“). In der Regel gab es in jedem Jahr 20 000 mehr JSA- als JSB-Empfängerinnen und Empfänger (auf die JSA wird im nächsten Abschnitt eingegangen) (Live Register, 2005, 2006, 2007).

7.7.1.3 Mindestsicherungssysteme und Reformen

Die Konzeption und der Zustand der MIS-Systeme in Irland sind insgesamt gesehen recht komplex. Die irischen Leistungen sind so vielfältig, dass man sie als „Mischsystem“ bezeichnen könnte, das sich aus zahlreichen Akteuren des Staates und der Zivilgesellschaft zusammensetzt; es ist seit langem der Fall, dass Dienstleistungen, die in anderen Ländern traditionell vom Staat erbracht werden (Gesundheitsversorgung, Kinderbetreuung usw.), auch bedeutende Anbieter/Beitragszahler im irischen Privatsektor haben (NESC, 2005). Weder bei den MIS-Systemen noch bei den Versicherungssystemen in Irland gibt es eine scharfe rechtliche Unterscheidung zwischen verschiedenen Leistungen für unterschiedliche Kategorien von Leistungsberechtigten (Murphy und Dukelow, 2016, S. 39). Bei den MIS-Systemen war bis 2008 ein allgemeiner Trend zur Konsolidierung zu beobachten. Dies fiel zusammen mit einem stärkeren Wirtschaftswachstum in Irland, einer Verlagerung des Schwerpunkts von der Sozialversicherung auf die Sozialhilfe und einem vom Nationalen Wirtschafts- und Sozialrat (NESC) geleiteten Vorstoß, sich auf „Flexicurity“ zu konzentrieren (Keane, 2016).

³² In irischen Quellen werden die Leistungsbeträge in der Regel in Form von wöchentlichen Zahlungen angegeben und nicht wie in anderen Ländern in monatlichen Beträgen.

Neben der beitragsabhängigen Sozialversicherung gegen Arbeitslosigkeit (JSB) umfasst das irische Sozialschutzsystem eine bedürftigkeitsabhängige Sozialhilfe (z. B. Jobseekers' Allowance und Housing Benefit) und universelle Zahlungen für abhängige Kinder (Bergin und Kelly, 2018). Für alle Leistungen wird den Empfängerinnen und Empfänger ein persönlicher Leistungssatz garantiert, der im Jahr 2005 148,80 EUR betrug (OECD, 2005, IE).

Die „Jobseeker's Allowance“ in Irland ist ein bedürftigkeitsabhängiges System, das sich auf diejenigen konzentriert, die keinen Anspruch auf „Jobseekers' Benefit“ hätten oder diesen Anspruch bereits ausgeschöpft haben. Andere Leistungen im Rahmen der Sozialfürsorge zielen darauf ab, einen Wohnzuschuss (Wohngeld) zu gewähren, Familien zu unterstützen (Familieneinkommenszuschlag) oder generell diejenigen zu unterstützen, die sonst keinen Anspruch auf andere Leistungen hätten. Die staatlichen Beiträge zu diesem System waren im Vergleich zu anderen EU-Staaten vor der Großen Rezession insgesamt niedrig (Dukelow und Considine, 2009, S. 67).

Die „Jobseeker's Allowance“ wird von den befragten Expertinnen und Experten als die umfangreichste Leistung für Arbeitslose im irischen System bezeichnet. Obwohl die JSA viel mehr Empfängerinnen und Empfänger hat als die JSB, geben unsere Expertinnen und Experten an, dass der Unterschied zwischen diesen Leistungen (in Bezug auf die Höhe der Zahlungen) aus Sicht der Empfängerinnen und Empfänger so gering ist, dass viele Empfängerinnen und Empfänger oft nicht wissen, welche Leistung sie de facto beziehen.

Außerdem wurden alternative Leistungen wie die Familienbeihilfe für Alleinerziehende, die Invaliditätsbeihilfe und das Krankengeld stark in Anspruch genommen. Die Invaliditätsbeihilfe war und ist eine bedarfsabhängige, beitragsunabhängige Leistung für Personen, die aufgrund einer wesentlichen Behinderung nicht arbeiten können. Voraussetzung für den Bezug ist der Nachweis einer solchen Einschränkung. Nach Angaben von MISSOC entspricht die Höhe der Leistung der Höhe des Arbeitslosengeldes und der Beihilfe für Arbeitsuchende. Anspruchsberechtigt sind Personen im Alter zwischen 16 und 66 Jahren. Unsere Sachverständigen geben an, dass die „Disability Allowance“ (DA) gemessen an der Zahl der Leistungsempfängerinnen und -empfänger die größte Leistung für Menschen im erwerbsfähigen Alter in Irland ist. Sie steht in engem Zusammenhang mit der „Carer's Allowance“, einer bedarfsabhängigen Leistung für Personen, die sich um pflegebedürftige Personen kümmern. Die Verfolgung der Zahl der Empfängerinnen und Empfänger der Disability Allowance ist schwieriger als bei der JSB oder JSA, da die Disability Allowance nicht im Live-Register erfasst wird, sondern nur einige ältere Berichte vorliegen. Die Zahl der Empfängerinnen und Empfänger der „Disability Allowance“ ist seit mindestens 2005 jährlich stetig gestiegen. Im Jahr 2010 erreichte die Zahl der DA-Empfängerinnen und Empfänger 100.000 (Central Statistics Office Ireland (n.d. (a))).

Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern ging Irland lange Zeit nicht zur Aktivierung über, sondern verfolgte weiterhin eine eher „passive“ Sozialpolitik, die Geldleistungen und einige Arbeitsanreize durch die Nichtberücksichtigung des Einkommens vorsah. Zu diesen Bemühungen gehörte auch die „Back to Work“-Leistung, die einen degressiven Zuschlag für diejenigen vorsah, die ein Unternehmen gründeten oder eine Arbeit fanden (OECD, 2005, IE), obwohl es damals Bedenken gab, dass die Leistung zu wiederholten Phasen der Arbeitslosigkeit geführt haben könnte (Grubb et al., 2009). Vor der Krise verlagerte sich das Augenmerk der Politik auf einen besseren Schutz vor Armut, mit steigenden Ersatzquoten für Langzeitarbeitslose (Dukelow, 2018). Bis 2003 hatte Irland die Aufnahme neuer Arbeitsloser in die „Back to Work“-Leistung stark eingeschränkt. Dies scheint das Ergebnis der hohen Zahl neuer Anträge auf Erhalt dieser Transferleistung und der offensichtlichen Entwicklung eines Zyklus wiederholter Arbeitslosigkeit bei den Leistungsbeziehenden

gewesen zu sein. Die neuen Beschränkungen wurden nach 2003 leicht gelockert, aber das System wurde seitdem nicht wieder so weit verbreitet wie zuvor (Grubb et al., 2009, S. 110).

In diesem Zeitraum waren die irischen Aktivierungsmaßnahmen nicht gut integriert oder entwickelt. Der Staat gab nur wenig Geld für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen aus und konzentrierte sich auf die Ausbildung und die direkte Schaffung von Arbeitsplätzen (z. B. die so genannte Gemeinschaftsbeschäftigung). Irland behielt über einen langen Zeitraum ein eher traditionelles und fragmentiertes System bei, mit einer eher späten, partiellen und langwierigen Hinwendung zur Aktivierung seit den 1990er Jahren (Dukelow, 2018). Unseren Sachverständigen zufolge waren die bis 2010 geltenden Aktivierungsanforderungen so schwach gestaltet, dass sie in der Praxis fast nicht existierten. Die Aktivierung der irischen Arbeitskräfte seit den 1990er Jahren war in zwei verschiedene Bereiche unterteilt: Auszahlungen, die von den Leistungsbehörden geleistet wurden, und Berufsausbildung, die von der separaten Behörde für Ausbildung und Beschäftigung (FÁS) angeboten wurde. Dies steht im Gegensatz zu anderen Ländern, die diese Aufgaben schon viel früher in einer einzigen Behörde zusammengefasst haben (Dukelow, 2018, S. 200; Grubb et al., 2009). Grubb et al. (2009) diskutieren die drei folgenden öffentlichen Beschäftigungsprogramme:

- Gemeinschaftsbeschäftigung, bei der die Teilnehmenden in (befristete Beschäftigungs-) Projekte in ihrer eigenen Gemeinde vermittelt werden. Diese Projekte werden von der FÁS gesponsert und teilweise finanziert und stellten (bis 2009) in vielen Gebieten einen beträchtlichen Teil der Erwerbsbevölkerung.
- Job-Initiative (JI) und Programme der Sozialwirtschaft (SE). JI bot denjenigen, die in den letzten fünf Jahren arbeitslos waren, eine dreijährige Vollzeitbeschäftigung; JI nimmt seit 2004 keine neuen Bewerber mehr auf. SE vermittelte Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld oder Alleinerziehenden für drei Jahre in eine Beschäftigung bei verschiedenen sozialen Trägern. Der Schwerpunkt lag dabei auf der Beschäftigung in wirtschaftlich benachteiligten Gebieten oder Unternehmen. SE wurde 2004 von der FÁS in das Ministerium für Gemeinschafts-, Landwirtschafts- und Gaeltachtangelegenheiten überführt.

Vor 1998 wurden die Anforderungen für die Arbeitssuche nicht strikt durchgesetzt, und bestimmte Gruppen waren bis zum Beginn der Großen Rezession effektiv von den Anforderungen für die Arbeitssuche befreit. Wie bereits erwähnt, wurden 2003 die Mittel für Initiativen wie die „Back to Work Allowance“ gekürzt, was zu einer noch geringeren Arbeitsaktivierung führte (Grubb et al., 2009, S. 97). Personen, die an Vollzeitmaßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilnehmen, sind ebenfalls von der Verpflichtung zur Arbeitssuche befreit (Venn, 2012). Sowohl bei der „Jobseekers' Allowance“ als auch bei der Arbeitslosenunterstützung wird jedoch formell verlangt, dass der Antragsteller aktiv nach Arbeit sucht (Immervoll und Scarpetta, 2012; MISSOC-Tabellen, 2005, Irland; OECD, 2005, 2006, IE). Im Allgemeinen wurden selbst bekannte Verstöße während der gesamten 2000er Jahre eher selten sanktioniert (Cousins, 2019, S. 6), und die Aktivierungsintensität war bis etwa 2010 gering.

Reformen der Aktivierung hin zu einem aktiveren System wurden durch das hochkomplexe irische Sozialversicherungssystem und einen tiefgreifenden Arbeitskräftemangel infolge der Phase wirtschaftlicher Dynamik vor den großen Krisen behindert (Dukelow, 2018, S. 201). Tatsächlich verfügte die FÁS selbst über einige der für die Vermittlung und Ausbildung zuständigen Einrichtungen, die diese beiden Funktionen unter ihrem Dach vereinigten. Ähnlich wie die allgemeine Fragmentierung im irischen System ist dies insofern ungewöhnlich, als vergleichbare OECD-Länder die Ausbildung anderen Agenturen oder privaten Sozialpartnern überlassen. Grubb et al. (2009, S. 111) zufolge ist als Erklärung anzuführen, dass Irland als kleinerer Staat nicht die Ressourcen zur

Unterstützung mehrerer Einrichtungen einsetzen konnte und die FÁS ohnehin in direktem Kontakt mit vielen ihrer Partner stand. Während die „Back to Work“-Leistung auf der Grundlage der Leistungsdauer degressiv gestaltet, also über den Bezugsraum verringert wurde, war dies bei anderen Versicherungs- und MIS-Systemen nicht der Fall (Dukelow, 2018, S. 2018; Immervoll und Scarpetta, 2012).

Schließlich gibt es noch einige bemerkenswerte Regelungen für Familien. Das Kindergeld ist eine nicht an der Bedürftigkeitsprüfung orientierte, pauschale Leistung, die für jedes Kind einer Familie gewährt wird. Anspruchsberechtigt sind Kinder unter 16 Jahren bzw. unter 19 Jahren, wenn sie eine Vollzeitausbildung absolvieren. Ab 2006 betrug die Zahlung für die ersten beiden Kinder 150 Euro monatlich. Für alle weiteren Kinder wurde die Leistung auf 185 Euro pro Monat angehoben (OECD, 2006, IE). In diesem Zeitraum gab es auch eine Leistung für Alleinerziehende mit Kindern unter 18 bzw. unter 20 Jahren, wenn sich das Kind in Vollzeitausbildung befand. Die Leistung konnte 52 Wochen lang in Höhe von 165,80 Euro wöchentlich bezogen werden. Nach Ablauf der 52 Wochen bestand Anspruch auf ein Übergangsgeld in Höhe der Hälfte dieses Satzes für einen Zeitraum von 26 Wochen. Bezieherinnen und Bezieher von Familienleistungen für Alleinerziehende hatten Anspruch auf bestimmte Leistungen in Höhe der Hälfte des normalen Leistungssatzes (OECD, 2012, IE).

7.7.1.4 Ergebnisse

Die Gesamtentwicklung in Irland führte zu einem Rückgang der Armut von den späten 1990er bis zu den späten 2000er Jahren, aber die irische Wirtschaft blieb insgesamt eher schwach (Bergin und Kelly, 2018; National Economic and Social Council, 2020, S. 54). Die Gesamtausgaben und die Großzügigkeit der irischen Sozialhilfe- und Mindestsicherungssysteme stiegen in diesem Zeitraum im Allgemeinen an und gipfelten in einem System, das vergleichsweise recht großzügig war (Daly, 2018). Es erreichte ein recht angemessenes Leistungsniveau, das dem Dänemarks gleichkam, bevor es dann in den 2010er Jahren wieder verringert wurde (siehe Abbildung 7.12 und Abbildung 7.13). Dieser Befund unterstreicht die zentrale Stabilisierungsfunktion der MIS im liberalen Wohlfahrtsstaat Irland. In Bezug auf Aktivierung und aktive Arbeitsmarktpolitik scheint Irland in diesem ansonsten recht dynamischen Zeitraum zurückgeblieben zu sein, wobei die FÁS dazu neigte, ehrgeizigere Ziele zu setzen als erreichbar waren (Murphy, 2012). Die Mindestsicherungsleistungen machten rund 40 Prozent des mittleren Haushaltseinkommens in Irland aus. Die Leistungen belaufen sich auf einen kleinen Teil des Mindestlohns (Immervoll, 2009, S. 16). Unseren Sachverständigen zufolge führten die Jahre des „Keltischen Tigers“ zu einer mangelnden Konzentration auf die Aktivierung von Arbeitskräften, da es aufgrund der niedrigen Arbeitslosigkeit vergleichsweise weniger Menschen zu aktivieren gab.

7.7.2 Phase 2 (2008/09)

7.7.2.1 Wirtschaftliches Umfeld

Als kleine offene liberale Volkswirtschaft mit einem großen Finanzsektor und einem Immobilienboom wurde Irland von der Finanzkrise schwer getroffen (Dukelow 2018; Doorley et al. 2013). Die Krise führte zu einem massiven Rückgang der Wirtschaftstätigkeit in Irland. Die Arbeitslosigkeit stieg in dieser Zeit sehr stark an, insbesondere bei Männern und Jugendlichen (Murphy und Dukelow, 2016). Dieser massive Anstieg der Arbeitslosigkeit und der Langzeitarbeitslosigkeit dauerte bis Mitte der 2010er Jahre (Dukelow 2018). Er war mit einer Abwanderung aus dem Land verbunden, insbesondere von jungen und gut ausgebildeten Menschen. In diesem Zeitraum stieg zudem die Zahl derjenigen, die „Jobseeker’s Allowance“ beantragten, von 121.763 im Jahr 2008 auf 160.122 im Jahr 2009 (Dukelow, 2018, S. 202). Die Gesamtzahlen des Live-

Registers verzeichneten einen Anstieg von zunächst 29 Prozent von 2007 auf 2008 und dann 75 Prozent von 2008 auf 2009. Im Jahr 2009 erreichte die Gesamtzahl der Live-Register-Antragsteller 398.000, gegenüber 176.000 im Jahr 2006.

7.7.2.2 Arbeitsmarktregulierung und Arbeitslosenversicherung

Die Sparmaßnahmen begannen im Jahr 2008 mit einer Verkürzung der Leistungsdauer um drei Monate für alle Gruppen. An dieser Stelle ist anzumerken, dass der flexible Kündigungsschutz in Irland bestehende Arbeitsverhältnisse nicht in dem Maße stabilisierte, wie dies bei unbefristeten Verträgen in Kontinentaleuropa zu beobachten ist, sondern im Vergleich sehr liberal gestaltet war (Abbildung 7.1).

7.7.2.3 Mindestsicherungssysteme und Reformen

Arbeitsuchenden unter 21 Jahren wurde die „Jobseekers' Allowance“ um 50 Prozent gekürzt, bei den unter 25-Jährigen waren es 30 Prozent (Papadopoulos, 2016). Die Leistungen für neue JSA-Antragstellende unter 20 Jahren wurden um 100 Euro pro Woche gekürzt. Für alle Anspruchsgruppen wurde das Wohngeld/Mietzuschuss gekürzt, und das allgemeine Kindergeld wurde um 20 Euro pro Monat reduziert (Daly, 2018). Neuen Antragstellenden wurde ab Mai 2009 kein Rückkehrgeld mehr gezahlt (OECD, 2010, IE). Im Rentensystem konnten Kürzungen der Leistungsbeträge vermieden werden, aber das Rentenalter wurde von 66 auf 68 Jahre angehoben (Daly, 2018, S. 123). Die Anspruchsvoraussetzungen für das Krankengeld wurden verschärft und die Bezugsdauer stark verkürzt (Dukelow, 2018, S. 203). Den befragten Expertinnen und Experten zufolge lag der Schwerpunkt in dieser Zeit einer ungünstigen Arbeitsmarktsituation also eher auf Kostendämpfung als auf Arbeitsanreizen.

Die Zahl der Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosenunterstützung (beide Jobseeker's-Programme) stieg von 130.000 pro Jahr auf 235.366 im Jahr 2008 erheblich an. Üblicherweise verzeichnete JSA mehr Empfängerinnen und Empfänger als JSB im Live-Register; die Zahl der JSB-Beziehenden machte bis dahin nur 66 bis 70 Prozent der JSA-Empfängerinnen und Empfänger aus. Im Jahr 2008 nahm diese Zahl jedoch sprunghaft zu und überholte die JSA bei weitem – 121.000 JSB-Empfängerinnen und Empfänger standen in dieser Phase 113.000 JSA-Empfängerinnen und Empfängern gegenüber (siehe auch Abbildung 7.15). Aufgrund des beitragsabhängigen Charakters des JSB normalisierte sich dieses Verhältnis im Laufe der nächsten zwei Jahre wieder. Im Jahr 2010 gab es 385.000 Empfängerinnen und Empfängern beider Systeme, von denen 261.850 JSA bezogen.

7.7.2.4 Ergebnisse

Der massive Anstieg der Arbeitslosigkeit als Reaktion auf die Finanzkrise ging, wie oben dargestellt, mit einem erheblichen Anstieg der Armutsquoten in Irland einher. Alleinerziehende und junge Menschen waren besonders stark betroffen (Doorley et al., 2013). Der Anstieg der MIS-Fallzahlen verzögerte sich zwar etwas, aber die Zahl der Menschen, die auf die „Jobseeker's Allowance“ angewiesen sind, stieg zwischen 2008 und 2009 um 30 Prozent und verdreifachte sich bis 2013 (Dukelow, 2018). Gleichwohl sehen Expertinnen und Experten das MIS-zentrierte Einkommensunterstützungssystem in Irland als recht wirksam an bei der Eindämmung von Einkommensungleichheit und Armut in einem liberalen Umfeld, das von einer tiefen Krise betroffen war. Dies wird auch durch die Simulationsergebnisse in Kapitel 6 bestätigt, aus denen hervorgeht, dass die mittleren Einkommensstabilisierungskapazitäten in Irland hauptsächlich auf die MIS zurückzuführen sind. Vorgelagerte Systeme wie Kündigungsschutz und Arbeitslosenversicherung spielten eindeutig eine geringere Rolle.

7.7.3 Phase 3 (2010-2019)

7.7.3.1 Wirtschaftliches Umfeld

Irland litt unter einer schwerwiegenden Verschlechterung der öffentlichen Finanzen und einer anschließenden Staatsschuldenkrise – der schwersten unter den Ländern in unserer Auswahl – und musste von 2010 bis 2013 durch ein dreijähriges Finanzhilfeprogramm der EU, des IWF und der EZB (der „Troika“) unterstützt werden, das mit einer strengen Überwachung einherging. Dies löste Sparmaßnahmen aus, die bis 2014 andauerten. Die wirtschaftliche Erholung war schwierig und langwierig, da Irland ähnlich wie Spanien eine Double-Dip-Rezession durchlief. Als Irland begann, sich von der Großen Rezession zu erholen, hatte es immer noch erhebliche Probleme mit der Langzeitarbeitslosigkeit und der Erwerbsbeteiligung. Während die Gesamtzahl der Arbeitslosen zurückging, blieben die Langzeitarbeitslosen länger arbeitslos (NESC, 2020). In den Jahren 2010 bis 2013 wurden die höchsten durchschnittlichen jährlichen Empfängerzahlen im Live-Register verzeichnet, die sich zwischen 400.000 und 440.000 bewegten. Im Jahr 2010 stieg die Gesamtzahl der Leistungsbeziehenden im Vergleich zu 2009 um fast 11 Prozent. Diese Zahl begann nach 2013 zu sinken und ging schließlich jährlich um 10 Prozent zurück, aber die Gesamtzahl der im Live-Register erfassten Personen erreichte erst 2019 wieder das Niveau vor der Rezession.

7.7.3.2 Arbeitsmarktregulierung und Arbeitslosenversicherung

Anfang der 2010er Jahre gab es in Irland weitere Sparmaßnahmen. Bei der beitragsabhängigen Arbeitslosenunterstützung (JSB) wurden im Rahmen der Haushaltskonsolidierung Kürzungen des Leistungssatzes (2010 und 2011), der Leistungsdauer (2013) und strengere Bedingungen (2009, 2012, 2013) vorgenommen, was jedoch teilweise durch eine Erhöhung des Kindersatzes im Jahr 2010 ausgeglichen wurde; ähnliche Änderungen wurden bei der (beitragsabhängigen) Krankenunterstützung vorgenommen, wo der Zugang erschwert wurde (Dukelow, 2018, S. 203).

Die Invaliditätsrenten blieben in diesem Zeitraum stabil, und 2012 wurde die Teilinvaliditätsrente eingeführt, die dazu beitragen soll, kranke oder behinderte Menschen zu aktivieren. Im Jahr 2015 wurde mit der Familienleistung „Back to Work“ eine neue Unterstützung für Erwerbstätige eingeführt.

Insgesamt dominierten Leistungskürzungen in den beitragsabhängigen Systemen während der unmittelbaren Krise 2008/09 und der anschließenden Sparmaßnahmen in Irland. Die Aktivierung von Empfängerinnen und Empfängern von Arbeitslosenunterstützung wurde verschärft. Mit der irischen Jugendgarantie von 2014 wurde versucht, die Aktivierung von jüngeren Arbeitslosen zu intensivieren (Murphy und Dukelow, 2016). Die Kürzungen gingen vor allem zu Lasten von Teilzeitbeschäftigten, von denen viele ungeachtet der geringeren Transferansprüche aufgrund von Betreuungsaufgaben nicht in der Lage waren, eine Vollzeitbeschäftigung aufzunehmen (Dukelow, 2018). Auf die jüngsten Kohorten von Arbeitslosen wirkten sich die Leistungskürzungen hingegen günstig im Sinne einer kürzeren Dauer der Arbeitslosigkeit aus (Doris et al., 2017).

In dieser Zeit wurden in Irland für die JSB und JSA strenge Auflagen für die Arbeitssuche eingeführt. Die Ablehnung eines Arbeits- oder ALMP-Angebots konnte zum vollständigen Verlust der Leistungen führen, d. h. Antragstellende mussten angebotene Stellen annehmen, sofern sie in zumutbarer Entfernung lagen. Ausnahmen galten für den Fall, dass die neue Stelle im gleichen Bezirk schlechtere Bezahlung oder Bedingungen bot als die alte oder nicht das sonst übliche regionale Niveau erreichte.

Die Verfügbarkeit wurde durch Befragungen sieben, zwölf und fünfzehn Monate nach Beginn der Arbeitslosigkeit ermittelt (Venn, 2012, S. 19).

Für Selbstständige in Irland gibt es neben der allgemeinen bedürftigkeitsabhängigen Mindestleistung in Form der JSA (Jobseekers' Allowance) vor allem die Pflichtversicherung „Jobseeker's Benefit Self-Employed“ (JBSE) (MISSOC, 2021). Dieses Arbeitslosengeld für Selbstständige wird seit 2019 gewährt bietet eine wöchentliche Geldleistung für Personen, die ihre Selbstständigkeit verloren haben und sozialversichert sind (MISSOC, 2021). Um Anspruch auf die Leistung für Selbstständige zu haben, muss die selbstständige Tätigkeit in Irland beendet sein. Die Leistung kann jedoch mit einer Beschäftigung von bis zu drei Tagen pro Woche kombiniert werden (MISSOC, 2021). Die Antragsteller müssen ihre selbstständige Tätigkeit unfreiwillig verloren haben, nicht aufgrund einer vorübergehenden Einstellung oder saisonalen Schließung.

7.7.3.3 Mindestsicherungssysteme und Reformen

Im Jahr 2012 wurden die Familienleistungen überarbeitet, vor allem die Leistungen für Alleinerziehende. Das bisherige Übergangsgeld wurde für neue Bezieherinnen und Bezieher abgeschafft, so dass die Leistungen nach 52 Wochen vollständig eingestellt wurden. Darüber hinaus wurden Ansprüche auf Teilleistungen (wie Krankengeld, reduzierter Jobseeker's Benefit u. a.) abgeschafft (OECD, 2012, IE).

Mit einer Reform des Sozialhilfegesetzes aus dem Jahr 2013 wurden strenge Sanktionen für die Nichtaufnahme einer Arbeit eingeführt (Cousins, 2019; Murphy und Dukelow, 2013; Daly, 2018). Die Leistungssätze der „Jobseekers' Allowance“ wurden in den Jahren 2010 und 2011 um 4 Prozent gekürzt. Eine bemerkenswerte Ausnahme war der Kindersatz, der 2010 sogar erhöht wurde (Dukelow, 2018, S. 203). Im Jahr 2013 wurden die Qualifikationsanforderungen bei Arbeitslosigkeit verschärft, was mit einem höheren fiskalischen Druck auf die Sozialschutzmaßnahmen einherging (Dukelow, 2018, S. 207). Generell setzte sich in der irischen Gesellschaft die Überzeugung durch, dass der Staat vor der Krise über seine Verhältnisse gelebt hatte und dass er ein auf Arbeit ausgerichtetes Paradigma verfolgen musste (Dukelow, 2018). Die früheren altersbedingten Leistungskürzungen für junge Menschen wurden bis 2014 verlängert (Dukelow, 2018, S. 207). Irland versetzte auch Alleinerziehende in den Status von Arbeitsuchenden und führte besondere Kürzungen beim „One-Parent Family Payment“ ein (insbesondere eine niedrigere Altersgrenze für das Kind, 2012-15), während es großzügigere Einkommensanrechnungsklauseln als bei der allgemeinen „Jobseeker's Allowance“ einführt (die jedoch 2012-14 gekürzt wurde) (Cousins, 2019). Dies kann als Kürzungspolitik interpretiert werden, die darauf abzielt, die Leistungsausgaben und den Bestand an Leistungsempfängerinnen und -empfängern zu senken.

Die irische Aktivierungspolitik war lange Zeit passiv und wenig konsequent (McGann, 2021). Nach Beginn der Rezession wurden die Ausbildungsprogramme neu organisiert, um die Aktivierung und Arbeitsmarktorientierung zu fördern, was mit einem deutlichen Anstieg der Ausgaben von 2008 bis 2013 und der Teilnehmerbestände verbunden war – allerdings mit kürzeren Kursen, weniger großzügigen Leistungsniveaus und mit Outsourcing (Dukelow, 2018, S. 217). Nachfolgend sollen einige der Programme beschrieben werden, die in den 2010er Jahren umgesetzt wurden, um den unzureichenden Fokus auf die Aktivierung in Irland zu korrigieren. McGann (2021) stellt fest, dass die irische Aktivierung auch nach der COVID-19-Krise fragmentiert blieb und durch zwei wesentliche Schwachstellen gekennzeichnet war: eine schlechte Zusammenarbeit zwischen den Agenturen, die durch den Wettbewerb um marktorientierte Verträge verursacht wurde, und eine allgemein schwache Tradition der Programmevaluation. Darüber hinaus wurde das neue System als eher auf das „Ankreuzen von Kästchen“ als auf echte Beschäftigungsergebnisse ausgerichtet beschrieben, und

die Leistungsempfängerinnen und -empfänger unternahmen oft offenbar nur minimale Anstrengungen bei der Arbeitssuche (Finn, 2021). Dennoch wurde in diesem Zeitraum der irische Aktivierungskosmos erheblich erweitert (McGann, 2021).

Bei traditionellen Beschäftigungsgelegenheiten im kommunalen Kontext wurden in diesem Zeitraum die Mittel und die Laufzeit gekürzt. Um dies zu kompensieren, wurden zwei weitere Programme geschaffen: „Tús“ im Jahr 2011 und „Gateway“ im Jahr 2013. Beide Programme boten Praktika und eine Aufstockung der Leistungen im Gegenzug für 19,5 Stunden Arbeit pro Woche. Diese Programme waren besonders streng (Dukelow, 2018, S. 210). „JobBridge“ (2011-2017) war ein weiteres Programm, das Arbeitslose in Praktika vermittelte und ihnen im Gegenzug eine Aufstockung der Leistungen gewährte. Während dieses Programm wegen der geringen Qualität der Arbeitserfahrung und der unzureichenden Leistungsfinanzierung mitunter kritisiert wird (Dukelow, 2018, S. 211), berichteten die Teilnehmer über eine recht hohe Zufriedenheit, und bis zur Hälfte der Teilnehmer beendete das Programm mit einer Vollzeitbeschäftigung (Indecon, 2016).

Auf Geheiß der „Troika“ initiierte Irland 2012 seine Politik „Pathways to Work“ (PTW), die es im weiteren Verlauf wiederholt den sich veränderten Gegebenheiten anpasste. PTW war ein umfassender Versuch Irlands, seine Aktivierungsmaßnahmen mit internationalen Entwicklungen in Einklang zu bringen. Das Programm wurde und wird auf der Grundlage von „Strängen“ oder Kernsäulen der Programmziele und -funktion konzipiert. Zu Beginn des Programms gab es die folgenden fünf Aktionsbereiche:

1. **Regelmäßiger und kontinuierlicher Kontakt mit den Arbeitslosen:** Dies beinhaltete die Erstellung eines „Profils“ von Leistungsempfängerinnen und -empfängern aus dem Live-Register, um die Art und Schwere ihrer Arbeitslosigkeit zu bewerten. Diese Informationen wurden verwendet, um die Empfängerinnen und Empfänger je nach Schweregrad und Beschäftigungshistorie den entsprechenden Maßnahmen zuzuordnen.
2. **Stärkere Ausrichtung der Aktivierungsplätze und -möglichkeiten:** Dies bedeutete eine vorrangige Zuweisung von Arbeitsplätzen für die Personen mit den längsten Arbeitslosigkeitszeiten im Live-Register sowie eine Optimierung der Ressourcenzuweisung angesichts der Haushaltsbeschränkungen in der Krise. So sollte beispielsweise ein Drittel der verbleibenden Stellen im Rahmen des gemeinschaftlichen Beschäftigungsprogramms gekürzt und gezielter eingesetzt werden, um die Ziele des Programms schneller zu erreichen.
3. **Anreize für die Wahrnehmung von Chancen:** Dies führte unter anderem zu einer Umgestaltung der Leistungen des JSB und der JSA für flexibel Beschäftigte. Damit sollte vermieden werden, dass in Teilzeit gearbeitet wurde und gleichzeitig Leistungen bezogen wurden. Dieser Aktionsbereich zielte aber auch darauf ab, die Sozialhilfeleistungen für diejenigen zu erhöhen, die in Vollzeitarbeit nur ein geringes Einkommen beziehen.
4. **Anreize für Arbeitgeber, mehr Arbeitsplätze für Arbeitslose zu schaffen:** Die wichtigste Strategie dieses Aktionsbereichs war die Befreiung der Arbeitgeber von der Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen für Neueingestellte für die Dauer von achtzehn Monaten.
5. **Reform der Institutionen zur Erbringung besserer Dienstleistungen für Arbeitslose:** In diesem Bereich wurden zahlreiche Ziele und Erwartungen an den „National Employment and Entitlement Service“ (NEES) formuliert. Der NEES hatte die Aufgabe, die Interaktion mit den Leistungsbeziehenden und Arbeitsvermittlern sowie mit der Regierung zu verbessern (Government of Ireland, 2012).

Im Jahr 2016 wurde eine strategische Agenda eingeführt, die die Reichweite des Aktivierungsansatzes ausweitete. Ziel war es, den Schwerpunkt auf mehr Aktivierungsmöglichkeiten und Anreize zur Rückkehr in den Beruf zu legen, um die Abhängigkeit von der Sozialhilfe zu verringern. Die Anreize

sind seit der Krise breiter zugänglich, aber auch anspruchsvoller geworden, wodurch Irland mit anderen Ländern gleichgezogen hat (Dukelow, 2018, S. 209). Die Aktivierung kam so gesehen zwar relativ spät nach Irland, dann aber in einer recht strengen Version, angesichts der allgemeinen Sparorientierung zu dieser Zeit.

„JobPath“ ist eine weitere Möglichkeit der Aktivierung, die die irische Regierung erprobt hat. Bei „JobPath“ handelt es sich um ein Programm, bei dem zwei private Organisationen (Seetec und Turus Nua) in Zusammenarbeit mit der irischen Arbeitsverwaltung Langzeitarbeitslosen Job-Patenschaften und vorübergehende Arbeitsmöglichkeiten vermitteln. Im Gegenzug werden den Arbeitgebern kostenlose Einstellungs- und Schulungsdienste angeboten. Die Arbeitsuchenden werden nach dem Zufallsprinzip für das Programm ausgewählt. Insbesondere dieses Programm wird von McGann (2021) als eine Art versteckter Privatisierung bezeichnet. Das Programm basiert auf einer „ergebnisorientierten Bezahlung“, was bedeutet, dass die beiden beauftragten Organisationen ihre Verträge mit der Maßgabe aufrechterhalten, dass sie Ergebnisse in Form von Beschäftigung oder Zufriedenheit liefern müssen. Die geringe Bevölkerungsdichte in vielen Teilen Irlands bedeutet, dass diese Art von System zwar theoretisch vom Wettbewerb in einem marktorientierten Umfeld profitieren würde, es aber nicht viel Raum für mehr als nur einige wenige vertraglich gebundene Anbieter gibt (McGann, 2021).

McGann et al. (2020) stellen fest, dass Irlands neuer Schwerpunkt auf der Aktivierung von dem Wunsch geleitet war, die Gesamtzahl der Personen im Live-Register zu reduzieren, anstatt die Armut zu verringern. Infolgedessen wurden viele gefährdete Gruppen – insbesondere Alleinerziehende – in die Armut trotz Erwerbstätigkeit gedrängt. Ein erheblicher Teil der Alleinerziehenden, die durch diese Aktivierungsmaßnahmen in Arbeit gebracht wurden (bis zur Hälfte), musste Einkommenseinbußen und einen Anstieg der materiellen Deprivation hinnehmen (McGann et al., 2020, S. 971). Unsere Expertinnen und Experten charakterisieren das irische System der Arbeitsaktivierung ferner als auf Armutsbekämpfung und nicht auf Armutsvermeidung ausgerichtet und betonen, dass die Anreize nicht für alle gelten oder einige davon abhalten, von einer Teilzeit- zu einer Vollzeitbeschäftigung überzugehen, da ein im Großen und Ganzen großzügiges oder angemessenes (Nicht-Erwerbs-)MIS-System mit geringen Anreizen zur Ausweitung der Arbeitsmarktbeteiligung verbunden sein kann. Dies ist somit als eine der Kehrseiten des recht großzügigen irischen MIS anzusehen.

7.7.3.4 Ergebnisse

Irland verharrte in einer Zeit der Austerität, in der zwar die Sozialausgaben insgesamt massiv erhöht wurden (Murphy und Dukelow, 2013, siehe auch Abbildung 7.14), die individuellen Leistungsauszahlungen jedoch eingeschränkt wurden (Cousins, 2019; Daly, 2019). Das irische System war bei der Bewältigung von Armutproblemen wirksam, aber die langfristigen Sparmaßnahmen führten zu einem höheren Maß an Benachteiligung unter der ärmeren Bevölkerung, was zu einem Anstieg der Armut und der Ungleichheit des Wohlstands beigetragen hat (Daly, 2019). Die Arbeitslosigkeit erreichte in den Jahren nach der Krise einen Höchststand und war mit einem hohen Anteil von Haushalten mit geringer Erwerbsintensität verbunden (siehe Abbildung 4.8), ging aber nach Mitte der 2010er Jahre allmählich zurück (Bergin und Kelly, 2018). Befürchtungen hinsichtlich einer unzureichenden Kontrolle der Verteilungswirkungen zogen die Einführung von Zwangsmaßnahmen für diejenigen nach sich, die den Aktivierungsprogrammen nicht Folge leisteten hielten (Dukelow und Kennett, 2018). Dennoch blieb die Aktivierung fragmentiert und durch eine mangelhafte Koordinierung zwischen den Behörden sowie durch Versuche der Vermarktlichung von Aktivierungsanbietern gekennzeichnet (McGann, 2021). Die Aktivierungsmaßnahmen könnten bestimmte Gruppen überdies in ein höheres Maß an Armutsgefährdung trotz Erwerbstätigkeit getrieben haben (McGann et al., 2020). Aus der Retrospektive lässt sich die irische Hinwendung zur

Aktivierung als Versuch bewerten, der hohen Leistungsabhängigkeit und der geringen Arbeitsintensität in einem System entgegenzuwirken, das durch ein ausgebautes und vergleichsweise großzügiges MIS-System gekennzeichnet ist.

7.7.4 Phase 4 (2020/21)

7.7.4.1 Wirtschaftliches Umfeld

Die strengen und länger andauernden Pandemiemaßnahmen in Irland führten in dieser Zeit zu einer sehr hohen Arbeitslosigkeit. Die Auswirkungen waren asymmetrisch und betrafen vor allem Beschäftigte, die bereits höheren Risiken ausgesetzt waren. Insgesamt versuchte Irland im Verlauf der Pandemie, sein wachsendes Haushaltsdefizit mit einer hohen Zahl von Sozialhilfebeziehenden auszugleichen, vor allem durch die Aktivierung von Arbeitslosen (McGann et al., 2020). Das Live-Register verzeichnete in diesem Zeitraum einen bemerkenswerten Anstieg der Antragstellenden um 8,8 Prozent auf durchschnittlich 208 000 pro Jahr. In dieser Zahl sind jedoch die Teilnehmenden an pandemiespezifischen Programmen nicht enthalten, die sich bei Ausbruch der Pandemie auf über eine Million zusätzliche Empfängerinnen und Empfänger summierten. Damit wäre die Arbeitslosenkrise die schwerste, die Irland je erlebt hat, wenn man allein die Zahl der Leistungsempfängerinnen und -empfänger, ob vorübergehend oder nicht, zugrunde legt.

7.7.4.2 Arbeitsmarktregulierung und Arbeitslosenversicherung

Strengere Aktivierungsanforderungen ließen viele gefährdete Gruppen zurück und schienen bei der Verringerung der Armut insgesamt nicht wirksam zu sein. Während der Pandemie veranlasste die Befürchtung, dass die Rückkehr an den Arbeitsplatz erschwert werden könnte, die irische Regierung dazu, die Finanzierung von Aktivierungsmaßnahmen zu erhöhen (McGann et al., 2020). Parallel dazu wurde das „Temporary Wage Subsidy Scheme“ (TWSS) verabschiedet. Dieses Programm bot Arbeitgebern eine staatliche Lohnsubvention, solange sie ihre Arbeitskräfte behielten (Hick und Murphy, 2020). Das TWSS konnte mit einer dauerhaften Teilzeit-Freistellungsregelung kombiniert werden (Drahokupil und Müller, 2021), obwohl letztere nur eine geringe Bedeutung hatte. Für den Lohnkostenzuschuss wurde ein mittleres Ausgabenniveau erreicht, das für eine beträchtliche Anzahl von unterstützten Arbeitsplätzen mehr Mittel erforderte als die Kurzarbeit in Frankreich (aber weniger als in Spanien). Der Erhalt von Arbeitsplätzen war während COVID-19 deutlich wichtiger als während der Großen Rezession in Irland (siehe auch Abbildung 7.4).

Darüber hinaus wurde die Pandemie-Arbeitslosenunterstützung PUP geschaffen, um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die ihren Arbeitsplatz aufgrund der Pandemie verloren hatten, eine der Arbeitslosenunterstützung ähnliche Regelung zu bieten. Die Anspruchsberechtigung war recht breit gefächert: Jede Person, die ihre Beschäftigung oder selbstständige Existenz aufgrund der COVID-19-Krise verloren hatte und die Anforderungen an die Wartezeit erfüllte, hatte Anspruch auf diese Leistung (OECD, 2020, IE). Die Empfängerinnen und Empfänger konnten bis zu 350 Euro pro Woche erhalten (Hick und Murphy, 2020); die Leistung galt ursprünglich von März 2020 bis März 2021 (OECD, Irland, 2020), wurde aber bis April 2022 verlängert (Government of Ireland, 2022) und daher in die OECD-Nettoersatzratenzahlen einbezogen. Die Großzügigkeit der Regelung löste Befürchtungen aus, dass die Begünstigten davon abgehalten würden, wieder in den Arbeitsmarkt zurückzukehren (McGann et al., 2020).

7.7.4.3 Mindestsicherungssysteme und Reformen

Die Anspruchsberechtigung für die Mietzulage wurde für kurze Zeit erheblich ausgeweitet, um Zwangsräumungen in großem Umfang zu verhindern (Hick und Murphy, 2020). Darüber hinaus

wurde das Krankengeld auf 350 Euro pro Woche ausgeweitet, sofern die Antragstellenden einen entsprechenden Nachweis erbringen konnten. Die Wartezeit wurde für Personen, die mit dem Coronavirus infiziert waren, aufgehoben (Mangan, 2020).

Im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise versuchte Irland, das PTW-Programm als „Pathways to Work 2021-2025“ neu zu adjustieren. Diese neue Version des Programms setzte die alte Praxis fort, die Ziele der irischen Regierung in Form einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik zu formulieren, die sowohl für Arbeitsuchende als auch für Arbeitgeber integrativ und unterstützend ist.

Die Regierung stellte eine breite Palette von Leistungsindikatoren bereit, um das Beschäftigungsniveau der Zeit vor der Pandemie wiederherzustellen. Zu den Schlüsselindikatoren gehören die Aufstockung der Mittel für Bildungs- und Vermittlungsprogramme, die Erhöhung der Zahl der Sachbearbeitenden und die verstärkte Förderung derjenigen, die im Live-Register eingetragen sind. Besonderes Gewicht wird auf die Verringerung der Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit gelegt (Government of Ireland, 2021).

Diese neue Version des PTW setzt den irischen Trend fort, sich der Aktivierung und der zunehmenden Evaluierung von Politikansätzen zuzuwenden. Unsere Expertinnen und Experten stellen fest, dass in Irland die institutionelle Evaluierung der politischen Ergebnisse in der Vergangenheit zu wünschen übrigließ. Mit dem neuen Programm soll dies durch Maßnahmen wie eine systematische Überprüfung der Programmwirksamkeit und regelmäßige Kundenbefragungen korrigiert werden (Government of Ireland, 2021).

Was die Jugendarbeitslosigkeit betrifft, so verpflichtet sich das neue PTW zur Umsetzung der verstärkten EU-Jugendgarantie, wonach Personen unter 30 Jahren innerhalb von drei Monaten in Arbeit vermittelt werden sollen. Konkret bedeutet dies, dass monatliche Treffen zwischen Leistungsberechtigten und Fallbearbeitenden organisiert werden. Bei diesen Treffen geht es um Beratung zu Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten (Government of Ireland, 2021), aber es gibt nur wenige Anzeichen dafür, dass die von Finn (2021) beschriebene Kultur des „Abhakens“ wesentlich angegangen wird – die Regierung erwähnt gelegentlich die Personalisierung von Dienstleistungen und Maßnahmen für jeden Leistungsempfänger, aber der Mechanismus dafür wird nicht angemessen erläutert (Government of Ireland, 2021, S. 36). Darüber hinaus sollen Plätze in ALMP-Programmen speziell für junge Menschen reserviert werden, wenn auch nur in geringer Zahl (etwa 1.000) (Government of Ireland, 2021).

Darüber hinaus versucht die Regierung, die Langzeitarbeitslosigkeit in allen Gruppen durch den Einsatz von statistischen Profilen zu bekämpfen. Arbeitsuchende werden in verschiedene Risikokategorien (niedrig, mittel, hoch) eingeteilt und erhalten dementsprechend ein unterschiedliches Maß an Unterstützung. Personen mit einem geringen Risiko, langzeitarbeitslos zu werden, erhalten beispielsweise nicht die persönliche Beratung wie Personen mit einem mittleren oder hohen Risiko, während Personen mit einem hohen Risiko potenziell für eine direkte Intervention in Form einer Workfare-Vermittlung in Frage kommen, zum Beispiel im Rahmen von Community Employment und „Tús“. Das neue PTW ist in das PUP integriert, da die Regierung die Notwendigkeit erkannt hat, sich speziell um diese neue Kohorte zu kümmern (Government of Ireland, 2021).

7.7.4.4 Ergebnisse

Diese Krise führte in Irland dazu, dass die Arbeitssuche als Voraussetzung für den Erhalt von Sozialhilfe weiter zur Bedingung wurde (McGann et al., 2020). Die Gesamtergebnisindikatoren weisen im letzten Jahrzehnt immer noch erhebliche Verbesserungen auf. Irland liegt nun auch im

Durchschnitt näher bei den anderen Ländern. Bemerkenswert ist die Verbesserung der Armutsgefährdung, die auch mit einer relativ großzügigen (und wirksamen) MIS-Regelung in Verbindung gebracht werden kann, wie in den Stellungnahmen der Expertinnen und Experten betont wird. Zwar nähern sich die nominalen Leistungsniveaus erst jetzt wieder dem Niveau von vor 2008 an, doch die Expertinnen und Experten heben hervor, dass sie als Umverteilungsinstrumente und zur Verringerung der Armut weiterhin wirksam sind.

Programme wie das PUP haben offenbar wie beabsichtigt dazu beigetragen, die große Zahl der Arbeitslosen während der COVID-19-Krise abzufedern. In der Anfangsphase der Krise erlebte Irland den höchsten Stand der Arbeitslosigkeit aller Zeiten. Allerdings trugen dieselben Programme – wenn auch mit unterschiedlichen Auswirkungen auf verschiedene Gruppen – dazu bei, einen Sturz in die Armut bei denjenigen zu vermeiden, die auf eine Rückkehr ins Arbeitsleben warteten (Dwan-O'Reilly und McNelis, 2022).

Die neue PTW-Variante könnte einige seit langem bestehende Probleme der irischen Aktivierungspolitik und Maßnahmenevaluation lösen. Da die erste Bewertung der Programmergebnisse jedoch erst 2023 ansteht und das Programm erst 2021 eingeführt wurde, ist es für eine Bewertung der Wirksamkeit des Programms noch zu früh.

7.7.5 Die wichtigsten Erkenntnisse aus dem irischen Fall

Irland hat stark unter der Finanzkrise und ihren Folgen gelitten. Wie erwartet spielten die MIS-Systeme im angelsächsischen Modell in normalen Zeiten eine wichtige Rolle bei der Eindämmung von Armut und Einkommensstreuung und waren auch während der tiefen Krise nach 2008 zusammen mit der zeitlich befristeten Rolle der Arbeitslosenversicherung besonders relevant. Der massive Schock der späten 2000er Jahre setzte den irischen Wohlfahrtsstaat unter massiven fiskalischen Druck, nicht zuletzt aufgrund der negativen Entwicklung der Beschäftigung und des hohen Anteils von Menschen im erwerbsfähigen Alter, die nicht oder nur wenig arbeiteten. Diese Situation war nicht leicht zu überwinden und dauerte bis Mitte der 2010er Jahre an. Im Gegensatz zu den versicherungsorientierten Systemen in Frankreich, Spanien und Dänemark, die unterschiedliche Wohlfahrtsstaatstypen repräsentieren, war in Irland die Mindestsicherung der wichtigste Mechanismus zur Einkommensstabilisierung während der Finanzkrise, was die erwartete herausragende Rolle der bedarfsabhängigen zweiten Stufe im liberalen Wohlfahrtsstaatstyp widerspiegelt. Das irische System stellte in der Anfangsphase der Rezession ein wirksames und im Großen und Ganzen angemessenes MIS-Modell dar. Um dem massiven Anstieg der finanziellen Belastung durch die eskalierende Krise entgegenzuwirken, waren die frühen 2010er Jahre in Irland durch eine strikte Sparpolitik gekennzeichnet, mit der versucht wurde, die mit dem irischen MIS verbundenen Kosten einzudämmen. Dazu gehörten auch verstärkte Anstrengungen zur Überwindung der geringen Arbeitsintensität, die einerseits auf den anhaltenden Mangel an Arbeitsplätzen, andererseits aber auch auf hohe Leistungsbezugsquoten beim Eintritt in den Arbeitsmarkt zurückzuführen war. In einer mittelfristigen Perspektive rückte Irland jedoch von dem etablierten Modell einer eher transferlastigen Sozialpolitik ab, die keinen großen Wert auf die Aktivierung legte. Tatsächlich wurden Mitte des Jahrzehnts Versuche unternommen, Arbeitsuchende systematischer und effektiver zu aktivieren. In dieser Hinsicht wurde das MIS-zentrierte Modell des liberalen irischen Wohlfahrtsstaates letztlich durch einen Aktivierungsschwerpunkt ergänzt, der Irland näher an den europäischen Mainstream heranführte. Der Schwerpunkt der Einkommensstabilisierung durch MIS während der Krise und die anschließenden Spar- und Aktivierungsbestrebungen in diesem System bestätigen die erwartete entscheidende Rolle von MIS im angelsächsischen Umfeld im Gegensatz zu Ländern, in denen der Schwerpunkt eher auf der Arbeitslosenversicherung und damit verbundenen Reformen liegt.

Tabelle 7.12 Wichtigste Entwicklungen in Irland, 2005-2021

	Vor 2008	Große Rezession	Sparmaßnahmen/ Erholung	COVID-19
Wirtschaftliches Umfeld	Sehr hohes Wirtschaftswachstum, der "keltische Tiger".	Massiver Rückgang des BIP-Wachstums aufgrund der Krise.	Langwierige Phase wirtschaftlicher Schwäche und anhaltender Konjunkturerinbruch; langsame Erholung gegen Ende der 2010er Jahre.	Strenge Einschränkungsmaßnahmen führten zu einer Verlangsamung der Wirtschaft.
Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktregulierung	Anfänglich geringe Großzügigkeit, aber schrittweise Ausweitung der Anspruchsberechtigung im Zuge des Wirtschaftswachstums.	Auferlegung von Sparmaßnahmen; Verkürzung der Leistungsdauer in allen Gruppen, um die höhere Zahl der Leistungsempfänger zu bewältigen.	Kürzungen bei den Leistungssätzen, der Dauer und der Anspruchsberechtigung. Allgemeine Verlagerung auf intensivere Maßnahmen zur Aktivierung der Arbeitskräfte.	Verstärkte Konzentration auf Aktivierung und aktive Arbeitsmarktpolitik, um Arbeitsanreize zu schaffen. Einführung einer gezielten pandemiebezogenen Arbeitsplatz-erhaltung.
Systeme zur Unterstützung des Mindesteinkommens	Breites, oft komplexes Spektrum an unterschiedlichen Systemen. Wenig scharfe Unterscheidungen zwischen verschiedenen Gruppen. Schwache und oft unzureichend durchgesetzte Aktivierungsmaßnahmen.	Nahezu universelle Kürzungen der Anspruchsberechtigung und der Höhe der Zahlungen.	Große Umstellung auf Aktivierung und aktive Arbeitsmarktpolitik.	Durchführung einiger kleinerer Maßnahmen zur Entlastung von Mietern, Kranken usw. Allgemeine Neuausrichtung der Bemühungen auf Aktivierungsmaßnahmen.
Ergebnisse	Recht effektive Ergebnisse bei der Armutsbekämpfung. Bemerkenswerter Rückstand bei den aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen.	Die begrenzten Stabilisierungseffekte der irischen Programme führten zu einem Anstieg der Armutsquote.	Das irische System befasste sich mit Fragen der Armut, aber seine Struktur führte zu einer Zunahme der Vermögensungleichheit und der Schwere der Armut für einige. Einführung von strengeren	Verbesserung der Bedingungen für Menschen in Armut; einige Gruppen, wie z. B. ältere Menschen, erzielten bessere Ergebnisse als andere. Noch stärkere Konzentration auf die Konditionalität der Arbeitssuche.

7.8 Vergleichende Bewertung

Die Fallstudien haben die komplexen Wechselwirkungen zwischen Krisenzeiten, Kündigungsschutzregeln, Systemen der Einkommenssicherung und Reformverläufen aufgezeigt. Was die Relevanz von Wohlfahrtsstaatstypen betrifft, so konnten wir in der Tat ein hohes Maß an institutioneller Stabilität im allgemeinen Aufbau der nationalen Sozialpolitik feststellen. Die von uns dokumentierten Reformen waren zwar wichtig, führten aber nicht zu einem vollständigen und transformativen Wandel der Modelle, die in den 2000er Jahren existierten, so dass das Konzept der unterschiedlichen Wohlfahrtsstaatsmodelle immer noch sinnvoll ist. Eine mögliche Ausnahme ist das neue spanische MIS, welches das Potenzial hat, das grundlegende Arrangement dort in naher Zukunft fundamental zu verändern. Tabelle 7.13 fasst die Erkenntnisse aus den Fallstudien und die wichtigsten quantitativen Informationen aus den Kapiteln 4, 5 und 6 zusammen.

Wie im quantitativen Analyseabschnitt gezeigt und anhand der Fallstudien vertieft wurde, unterscheiden sich die Stabilisierungskapazitäten weiterhin entlang der im konzeptionellen Teil diskutierten und in unseren Hypothesen erörterten Linien. Dies kann mit dem Abdeckungsgrad und der Großzügigkeit der MIS-Systeme zusammenhängen, wie sie in den Fallstudien beschrieben wurden, aber auch mit vorgelagerten Systemen, die eine Rolle bei der Vermeidung oder dem Aufschub von Armut und Ausgrenzung spielen, wenn ein wirtschaftlicher Schock auftritt. In den nordischen und kontinentaleuropäischen Ländern (Dänemark und Frankreich) gibt es starke Puffereffekte. In Frankreich – d. h. in Kontinentaleuropa – und im nordischen Dänemark spielte die Arbeitslosenversicherung die wichtigste Rolle bei der Abfederung von Einkommensschocks, aber sie wurde auch durch recht großzügige und zugängliche MIS-Systeme ergänzt. Obwohl diese Länder (und Cluster) als krisenresistenter bezeichnet werden können, gab es in der Zeit nach der Krise einen erheblichen fiskalischen Druck, der zu einer gewissen Verschlechterung der sozioökonomischen Ergebnisse führte, insbesondere im Fall Dänemarks. Was die Stabilisierungseffekte angeht, so folgt auf diese Gruppe Irland als Vertreter des angelsächsischen Typs. Hier spielte die MIS erwartungsgemäß eine wichtige Rolle bei der Bewältigung einer tiefen Wirtschaftskrise Ende der 2000er und Anfang der 2010er Jahre, was zu starken und raschen zusätzlichen Sozialausgaben für bedürftigkeitsabhängige Leistungen führte.

In Übereinstimmung mit den verfügbaren Informationen und den Einschätzungen der Expertinnen und Experten haben die postsozialistischen und südeuropäischen Länder einen geringeren Grad an Einkommensstabilisierung erreicht. Dieser Mangel wurde in Spanien nach der Großen Rezession noch deutlicher, da die sozioökonomischen Ergebnisse über einen längeren Zeitraum negativ beeinflusst wurden. In Polen waren wirtschaftliche Schocks weniger ein Thema, da das Land eine lange Phase des Wirtschaftswachstums durchlief.

Ungeachtet der Kontinuität der allgemeinen Modelle gab es eine beträchtliche Reformdynamik, die nur durch eine eingehende Untersuchung der nationalen Fälle aufgedeckt und vollständig gewürdigt werden kann. Angesichts der Analyse von nur fünf Fällen kann jedoch nicht behauptet werden, dass diese Reformepisoden „typisch“ für den jeweiligen Wohlfahrtsstaats-Cluster sind.

Wichtige Veränderungen wurden häufig nicht durch große Reformen, sondern durch schrittweise Anpassungen innerhalb des bestehenden politischen Rahmens eingeführt. Besonders intensiv war die Reformtätigkeit als Reaktion auf wirtschaftliche Schocks, d. h. die Finanzkrise von 2008/09 und die darauf folgenden Phasen hoher Arbeitslosigkeit, zunehmender Armut und Ausgrenzung sowie wachsenden fiskalischen Drucks. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, längere Zeiträume von Reformen zu untersuchen, da sich die durch ein Krisenereignis ausgelösten Veränderungen über fünf Jahre oder mehr erstrecken können. Dies bestätigt tendenziell unsere Ausgangshypothese, dass

Wirtschaftskrisen Reformen auslösen, die den institutionellen Status quo erheblich verändern, wobei die nationale politische Dynamik eine entscheidende Rolle bei der konkreten Ausgestaltung der Reformen spielt. Trotz recht unterschiedlicher Ausgangsbedingungen und Pfadabhängigkeiten konnten wir einige Gemeinsamkeiten und ein gewisses Maß an begrenzter Konvergenz zwischen den Ländern feststellen. Es ist jedoch nach wie vor sinnvoll, zwischen verschiedenen Typen von Wohlfahrtsstaaten und deren Rahmenbedingungen zu unterscheiden und nicht von einem allgemeinen Konvergenztrend auszugehen.

Konkret durchliefen alle Länder, die von der Krise Ende der 2000er Jahre und ihren mittelfristigen Auswirkungen auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit stark betroffen waren, in der ersten Hälfte der 2010er Jahre eine Phase der Sparpolitik, um die fiskalischen Kosten der sozialpolitischen Ausgaben abzumildern (und externem Druck zu begegnen). Am auffälligsten war dies in Spanien und Irland, die als Mitglieder der Eurozone fiskalischen Risiken und Stabilisierungsbemühungen ausgesetzt waren. Ähnliche Bewegungen waren – unerwarteterweise – auch in Dänemark zu beobachten, wo der objektive Problemdruck weitaus geringer war, sowie in Frankreich, wo der seit langem bestehende Problemdruck und die Finanzierungsprobleme im Laufe der Zeit allmählich zunahmen. Betrachtet man den gesamten Zeitraum der 2010er Jahre, so sind in allen Ländern nennenswerte Reformen zu beobachten.

Spanien führte bedeutende Strukturreformen in seinem stark dualisierenden Kündigungsschutz durch und durchlief Anfang der 2010er Jahre eine Phase sozialpolitischer Sparmaßnahmen, die sich auf die Leistungssysteme auswirkten. In Irland, das sich stark auf das MIS als Hauptschutzinstrument stützte, gab es während der Sparphase eine ähnliche Welle von Kürzungen, gefolgt von einer recht späten Hinwendung zu Aktivierungsmaßnahmen. Dies kann auch als eine Politik zur Entlastung der Leistungssysteme angesichts der großen Gruppe von Menschen im erwerbsfähigen Alter, die von der Beschäftigung ausgeschlossen sind oder nur geringfügig daran beteiligt sind, verstanden werden. Zuvor hatte die Aktivierung in Irland keine große Rolle gespielt. Dänemark schränkte nach der Großen Rezession die Großzügigkeit und den Zugang zu seinen Leistungssystemen ein, betonte die Arbeitsanforderungen und wandte sich zumindest teilweise von seinem langjährigen Muster der stark auf Befähigung ausgerichteten aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen ab, das als eine der Hauptsäulen seines nordischen Modells galt. Diese bedeutenden Reformen wirken sich nicht eindeutig auf die Leistung auf der Ebene der Gesamtindikatoren aus, sondern werden nur sichtbar, wenn man die Reformpfade genau verfolgt. Daher kann argumentiert werden, dass der großzügige und fördernde dänische Wohlfahrtsstaat im Laufe der Zeit restriktiver und fordernder geworden ist – im Gegensatz zu den weit verbreiteten Vorstellungen. Etwas überraschend könnte man die Entwicklung in Dänemark sogar als eine stärkere Fragmentierung oder Ausgrenzung beschreiben. Junge Menschen und Zugewanderte erhalten zunehmend gesonderte Leistungen, die zu einem geringeren Schutz führt als bei anderen Gruppen. Frankreich schließlich legte mehr Gewicht auf die Verringerung der Strenge des Kündigungsschutzes und erhöhte die Subventionen für Niedriglohnbeschäftigung, und es weitete den Arbeitslosenversicherungsschutz auf Personen mit unterbrochenen Beschäftigungszeiten aus, was jedoch zu einer immer stärkeren Abhängigkeit von kurzfristigen Zeitverträgen beigetragen haben könnte, was den traditionellen Dualismus auf dem französischen Arbeitsmarkt vertieft und weitere Reformen auslöst.

Sparmaßnahmen und Deregulierung sind nicht die einzigen relevanten Themen. Wenn wir den Zeithorizont und die Perspektive auf verschiedene Politikbereiche erweitern, können wir vielmehr eine gewisse Bewegung zur Überwindung der traditionellen Fragmentierung und Dualisierung von Arbeitsmarkt und sozialer Sicherung erkennen, insbesondere in Süd- und Kontinentaleuropa. So sind beispielsweise nicht nur in Spanien Schritte zu erkennen, den Kündigungsschutz weniger dualistisch zu gestalten, um die Segmentierung des Arbeitsmarktes zu verringern, sondern auch in Frankreich,

wo die Reformen insgesamt eher schrittweise erfolgten. Dieser schrittweise Ansatz in Frankreich ist möglicherweise darauf zurückzuführen, dass trotz des permanenten Drucks durch die hohe (Jugend-)Arbeitslosigkeit die Auswirkungen akuter Krisen und Rezessionen besser abgefedert werden, so dass weniger tiefgreifende und rasche diskretionäre Eingriffe erforderlich sind. In einigen Fällen wurde dies durch Schritte hin zu einer besseren Abdeckung von atypisch Beschäftigten, z. B. Inhabern von Zeitverträgen oder Selbstständigen, durch die Arbeitslosenversicherung ergänzt. Dies war z. B. in Dänemark und Frankreich der Fall, und auch Spanien bewegte sich in diese Richtung. In diesem Sinne wurde die Arbeitslosenversicherung auf weitere Kreise von Erwerbstätigen anwendbar, ist aber noch weit davon entfernt, universell zu sein. Dennoch kann dies als ein Schritt in Richtung zuverlässigerer vorgelagerter Systeme angesehen werden.

In den europäischen Ländern wurden nicht nur Deckungslücken in der Arbeitslosenversicherung zumindest teilweise behoben, sondern es gab auch einige Fortschritte bei der Überwindung der fragmentierten Mindestsicherungsmodelle, wo dies am dringendsten war. Das prominenteste Beispiel ist Spanien, wo 2020 zum ersten Mal ein nationales MIS-System eingeführt wurde, das eindeutig das Potenzial hat, ein angemesseneres und zuverlässigeres Mindestsicherungssystem für das ganze Land zu schaffen. Dies ist ein wichtiger Bruch mit dem südeuropäischen Erbe.

Dennoch ist der formale und faktische Zugang zu MIS in Ländern wie Dänemark oder Frankreich ein umstrittenes Thema, insbesondere im Hinblick auf junge Menschen, angesichts der Debatten über das Mindestalter für den Zugang, die Bildungsanforderungen und die niedrigeren Auszahlungsraten. Die spanische MIS-Reform kann auch als einer der wenigen Fälle angesehen werden, in denen während der COVID-19-Pandemie eine dauerhafte Änderung eingeführt wurde. Ansonsten war die Pandemieperiode 2020 und 2021 hauptsächlich durch Notmaßnahmen zur Verlängerung der Arbeitslosenunterstützung und zum Erhalt des Arbeitsplatzes sowie durch Ad-hoc-Maßnahmen, z. B. Pauschalzahlungen, für MIS-Bezieherinnen und Bezieher und Selbstständige gekennzeichnet.

Daher könnte man argumentieren, dass nach der akuten Sparphase nach der Krise auf institutioneller Ebene in verschiedenen Wohlfahrtsstaaten eine breitere Bewegung stattgefunden hat, um die seit langem bestehenden Dualismen bei sozialer Absicherung und dem arbeitsrechtlichen Bestandsschutz anzugehen. Trotz dieser Veränderungen auf institutioneller Ebene lässt sich nicht sagen, dass es sich um eine vollständige politische Umkehr handelte und dass sich die Muster des Arbeitsmarktes entsprechend dem Ziel dieser Reformen rasch verändert haben. Dies gilt insbesondere für die anhaltende Bedeutung von befristeten Verträgen, die in Ländern wie Spanien oder Frankreich trotz grundlegender und beispielloser Änderungen der Kündigungsschutzgesetze ein äußerst volatiles Segment des Arbeitsmarktes mit geringen Chancen auf eine Festanstellung darstellen. Ähnliche Phänomene lassen sich bei den zivilrechtlichen Verträgen in Polen beobachten. Die anhaltende Relevanz dieser Dualismen kann auch durch die jüngsten Erfahrungen während der Pandemie gezeigt werden. Zwar lassen sich die mittelfristigen sozioökonomischen Folgen der COVID-19-Pandemie noch nicht abschätzen, aber auf politischer Ebene waren die Reaktionen in den verschiedenen Ländern durch weitgehend vergleichbare Reaktionen gekennzeichnet. Die starke Betonung der Arbeitsplatzzerhaltung – durch Kurzarbeit und Lohnkostenzuschüsse – und die vorübergehende Erhöhung der Großzügigkeit und des Umfangs der Leistungen sind eindeutige länderübergreifende Trends. Diese Initiativen scheinen systematischer und umfangreicher zu sein als in den späten 2000er Jahren. Bislang scheint dies jedoch nicht zu dauerhaften politischen Innovationen geführt zu haben, da die meisten Krisenreaktionen in Form von Ad-hoc-Anpassungen erfolgten, die inzwischen ausgelaufen sind. Dennoch kann man davon ausgehen, dass erhebliche Lerneffekte stattgefunden haben. Diese werden wahrscheinlich die Politikgestaltung in der Zukunft prägen. In struktureller Hinsicht hat die COVID-19-Krise einmal mehr deutlich gezeigt, dass es nach wie vor Lücken beim

Zugang zu formellen und faktischen Leistungen für atypisch Beschäftigte gibt. Diese Gruppen sind direkter vom Wegfall von Arbeitsplätzen betroffen (und sie sind weniger gut in Kurzarbeit integriert).

Darüber hinaus bleibt die Ausweitung von Aktivierungsmaßnahmen (oder aktiver Eingliederung) ein allgemeiner Trend in den europäischen Wohlfahrtsstaaten, obwohl es schwierig ist, das Profil und die tatsächlichen Auswirkungen von Aktivierungsmaßnahmen in einer vergleichenden und umfassenden Weise zu bewerten. Im Allgemeinen wurde die Aktivierung während der Sparperiode in den frühen 2010er Jahren formell verstärkt. Sie zeichnete sich durch ein stärker forderndes Profil aus, indem die Kriterien für die Verfügbarkeit, die Überwachung der Arbeitssuche oder die Teilnahmeanforderungen verschärft wurden. Den Leistungsbezug an Verhaltensanforderungen zu knüpfen, ist ein langjähriger politischer Trend, der sich während des Beobachtungszeitraums fortsetzte und beschleunigte. Vor allem in Zeiten der Sparmaßnahmen ging dies auf Kosten kostspieligerer Maßnahmen, wie z. B. erweiterter Ausbildungsprogramme, insbesondere auch in Ländern wie Dänemark, wo humankapitalorientierte aktive Arbeitsmarktpolitik traditionell den Schwerpunkt bildete. Ausbildungs- und Anreizprogramme spielen jedoch nach wie vor eine wichtige Rolle, und ihr Einsatz unterscheidet sich weiterhin entlang der bekannten Linien der Wohlfahrtsmodelle. Da die Umsetzung von Aktivierungsansätzen von lokalen Akteuren (Gemeinden, Arbeitsverwaltung und deren Fallmanager) abhängt, ist es nicht immer einfach zu beurteilen, was politische Veränderungen und aggregierte Statistiken über Beschäftigungsmodelle in der Praxis aussagen.

Alles in allem sehen wir also Bewegungen innerhalb der Länder, die die fünf Wohlfahrtsstaats-Cluster repräsentieren, welche den institutionellen Status quo in Frage gestellt und zumindest teilweise verändert haben, als sie Mitte der 2000er Jahre in die Phase der Beobachtung eintraten. Obwohl es nach wie vor große Unterschiede bei den institutionellen Regelungen und der sozioökonomischen Leistung gibt, zeichnet sich ein gewisser allgemeiner Trend ab, der die Reformen der MIS und der aktiven Eingliederungspolitik bestimmt. Dazu gehören die Ausweitung der Aktivierung, die Einrichtung allgemeiner sozialer Sicherheitsnetze und die partielle Schließung von Versorgungslücken sowie aktivere Bemühungen um den Erhalt von Arbeitsplätzen in Krisenzeiten. Die Zukunft wird zeigen, ob unsere Beobachtungen Teil eines noch nicht abgeschlossenen Konvergenzprozesses in Europa in Bezug auf diese Grundsätze sind. Derzeit spiegeln die institutionellen Rahmenbedingungen noch deutlich die unterschiedlichen Hintergründe und sozioökonomischen Bedingungen in den ausgewählten Ländern wider.

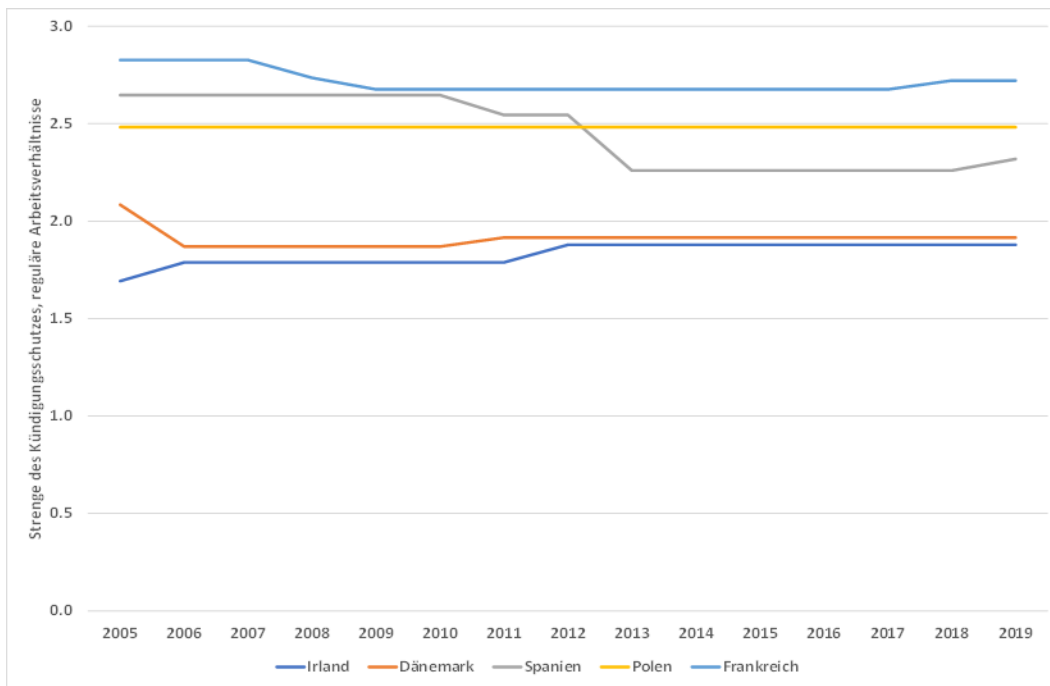
Tabelle 7.13 Hauptmuster der Krisenreaktionen in fünf ausgewählten Wohlfahrtsstaaten

	Frankreich	Spanien	Dänemark	Polen	Irland
Typus des Wohlfahrtsstaates	Kontinentaleuropäisch	Südeuropäisch	Nordisch	Postsozialistisch	Angelsächsisch
BIP-Veränderung 2008-09	-2,6	-2,9	-5,4	7	-96
Arbeitslosenquote vom Tiefpunkt bis zum Höhepunkt	7,4 (2008) + 2,9 (2013)	8,2 (2007) + 17,9 (2013)	2,9 (2008) + 4,8 (2011)	7,1 (2008) + 3,2 (2013)	4,8 (2007) + 10,6 (2012)
AROPE von niedrig bis hoch (16-64 Jahre)	18,9 (2008) + 1,4 (2011)	21,2 (2007) + 10,8 (2014)	16,9 (2008) + 4,4 (2013)	30,8 (2008) -3 (2010)	21 (2007) + 11,6 (2011)
Simulierte AROP-Änderung (großer Schock)	2,2	2,61	1,12	2,31	2,41
Einkommensstabilisierungskoeffizient (großer Schock, V2)	0,73	0,56	0,69	0,29	0,37
Beitrag von UI + MIS zur Stabilisierung (großer Schock, V2)	0,519 + 0,015	0,367 + 0,011	0,34 + 0,061	0,026 + 0,003	0,056 + 0,016
Klassifizierung	Starke Resilienz vor allem durch UI, MIS an zweiter Stelle	Starke Widerstandsfähigkeit über UI, schwächere MIS	Starke Resilienz vor allem durch UI und MIS an zweiter Stelle	Geringere Resilienz	Mittlere Widerstandsfähigkeit, aber starke MIS
Angemessenheit der Leistungen 2009 (Alleinstehende)	68,8	50,0	117,1	53,3	116,7
Angemessenheit der Sozialleistungen 2009 (arbeitsloses Paar mit zwei Kindern)	62,3	37,1	112,6	74,7	113,0
Veränderung der Ausgaben vom Tiefpunkt zum Höchststand (bedürftigkeitsabhängig)	0,2 (2007, 2009)	0,8 (2008, 2011)	0,8 (2007, 2013)	0,1 (2008, 2013)	2,2 (2007, 2011)
Wichtigste Beobachtungen	Starke Einkommensstabilisierung, aber Probleme mit dem Dualismus von Arbeitsmarkt und Sozialschutz	Massive Zunahme von Armut und Ausgrenzung in einem dualen System mit eher begrenzten Stabilisierungskapazitäten	Relative Zunahme der Ungleichheiten in einem stark umverteilenden und umfassenden Wohlfahrtsstaat	Von der Krise weniger betroffenes Land in einer langen Aufholphase, begrenzte Stabilisierung nicht	Recht starke Stabilisierung der Einnahmen durch MIS, aber massiver fiskalischer Druck im Anschluss an die akute Krise

Länderfallstudien

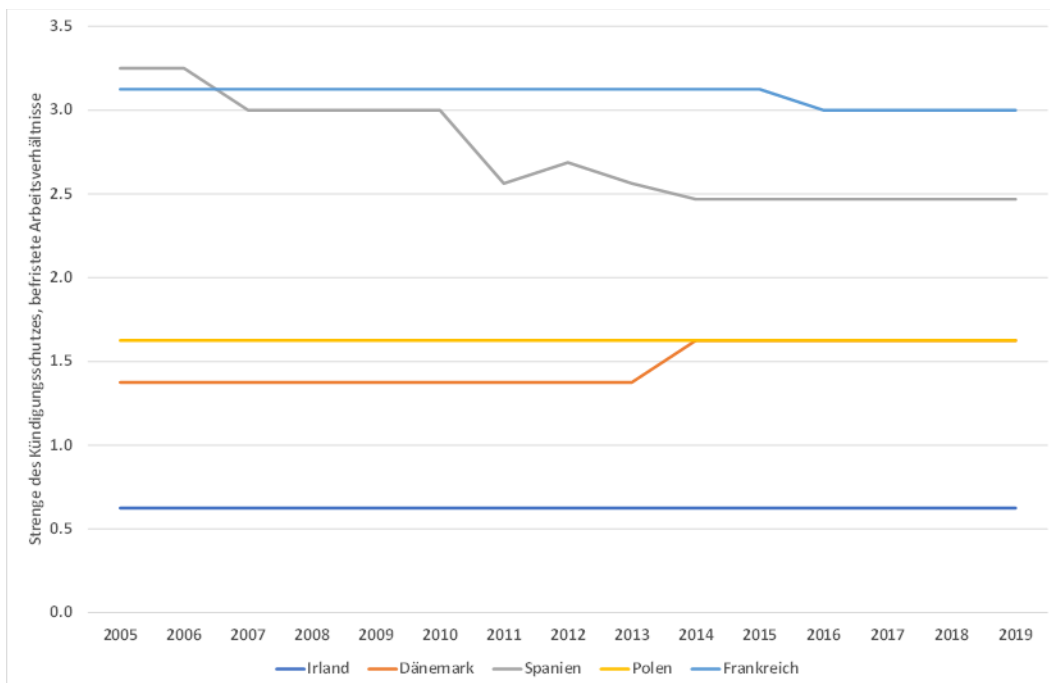
	Frankreich	Spanien	Dänemark	Polen	Irland
				stark auf dem Prüfstand	
Wichtigste Strukturreformen (2010er Jahre)	<p>Reformen des Kündigungsschutzes (schwache Entdualisierung)</p> <p>Ausweitung der Leistungen für Erwerbstätige</p> <p>Aktivierungspolitik</p> <p>Ausweitung der UI-Abdeckung</p>	<p>Tiefgreifende Austeritätsphase mit teilweise de-dualisierenden Reformen des Kündigungsschutzes und Leistungskürzungen</p> <p>Schaffung eines nationalen MIS-Systems</p> <p>Ausweitung der UI-Abdeckung</p>	<p>Sparphase mit Leistungskürzungen und Umstellung auf stärker fördernde Aktivierung</p> <p>kontinuierliche Anpassung der UI</p>	<p>Schritte zum Abbau der Dualismen auf dem Arbeitsmarkt und im Sozialschutz</p> <p>Ausweitung der Familienleistungen</p>	<p>Strenge Sparphase mit sozialpolitischen Kürzungen</p> <p>Eher späte Umstellung auf Aktivierung</p>

Abbildung 7.1 Strenge des Kündigungsschutzes, reguläre Arbeitsverhältnisse, 2005-2019



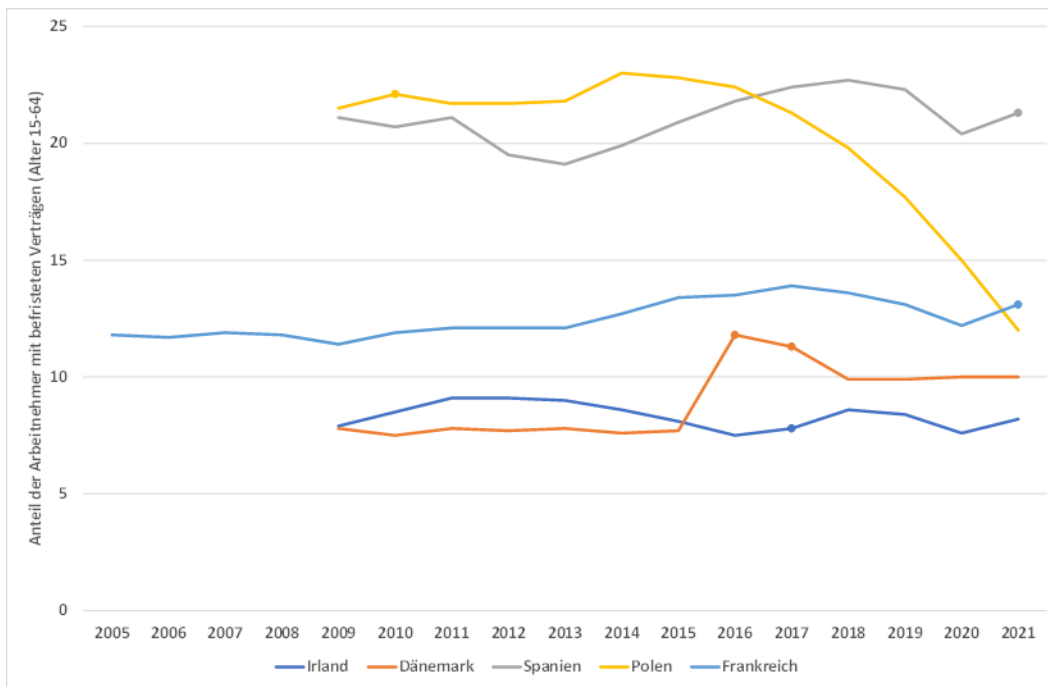
Quelle: OECD-Statistiken, OECD-Gesamtindikator zur Strenge des Kündigungsschutzes – Einzel- und Massenentlassungen (reguläre Verträge), Version 2 (1998-2019).

Abbildung 7.2 Strenge der Regulierung, befristete Arbeitsverhältnisse, 2005-2019



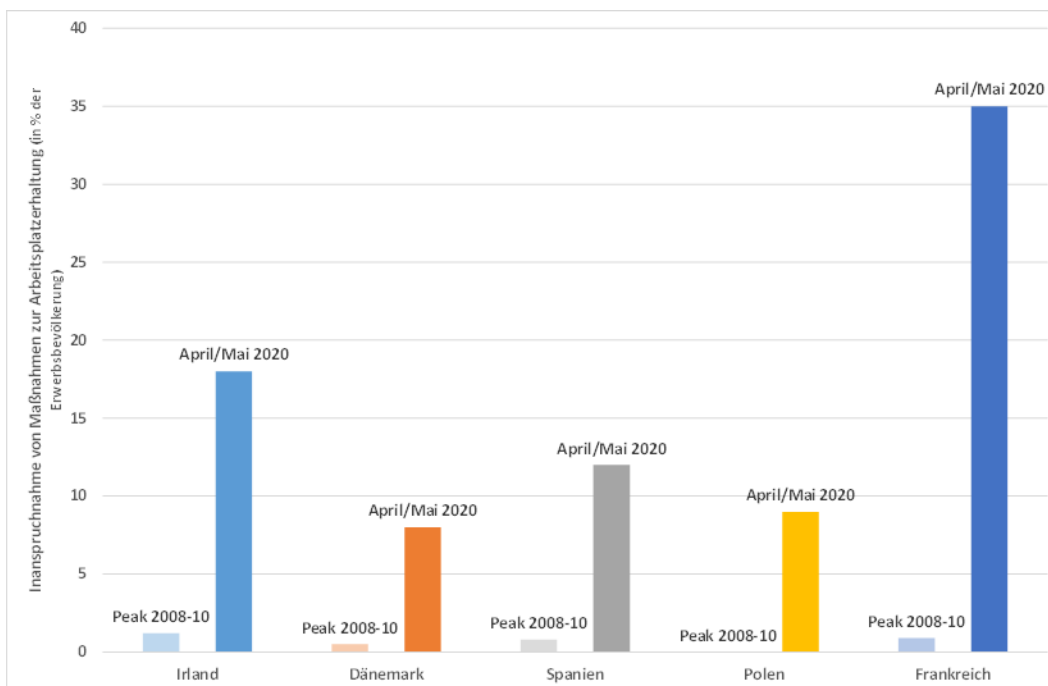
Quelle: OECD-Statistiken, OECD-Gesamtindikator zur Strenge des Kündigungsschutzes – Zeitverträge, Version 1 (1985-2019).

Abbildung 7.3 Anteil der Beschäftigten mit befristeten Verträgen, 2005-2021



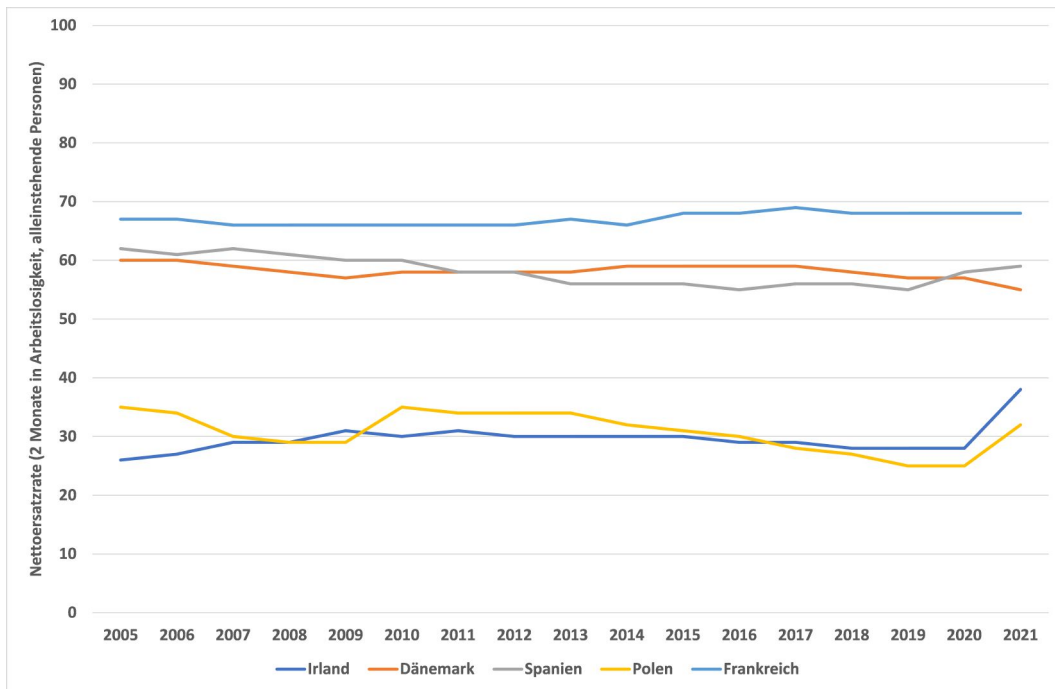
Quelle: Eurostat ([lfsi_pt_a](#)).

Abbildung 7.4 Inanspruchnahme von Maßnahmen zur Arbeitserhaltung (in % der Erwerbsbevölkerung), Vergleich zwischen Finanzkrise (2008-2010) und COVID-19-Krise (2020)



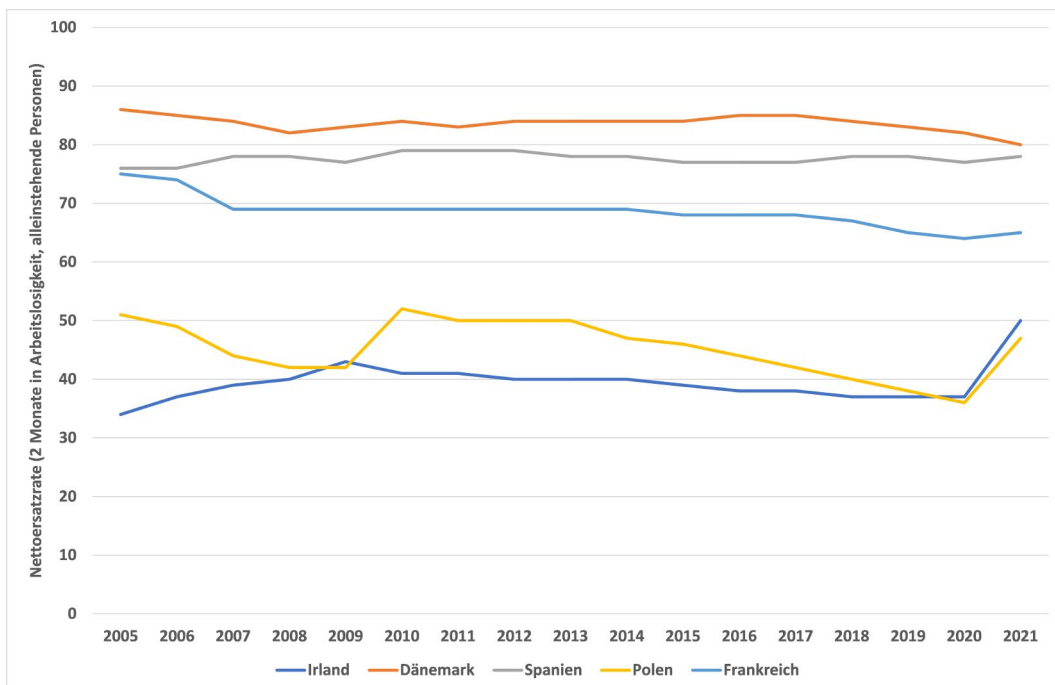
Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Daten von Ebbinghaus und Lehner (2022).

Abbildung 7.5 Nettoersatzrate, zwei Monate Arbeitslosigkeit, alleinstehend, 100 % Durchschnittslohn, 2005-2021



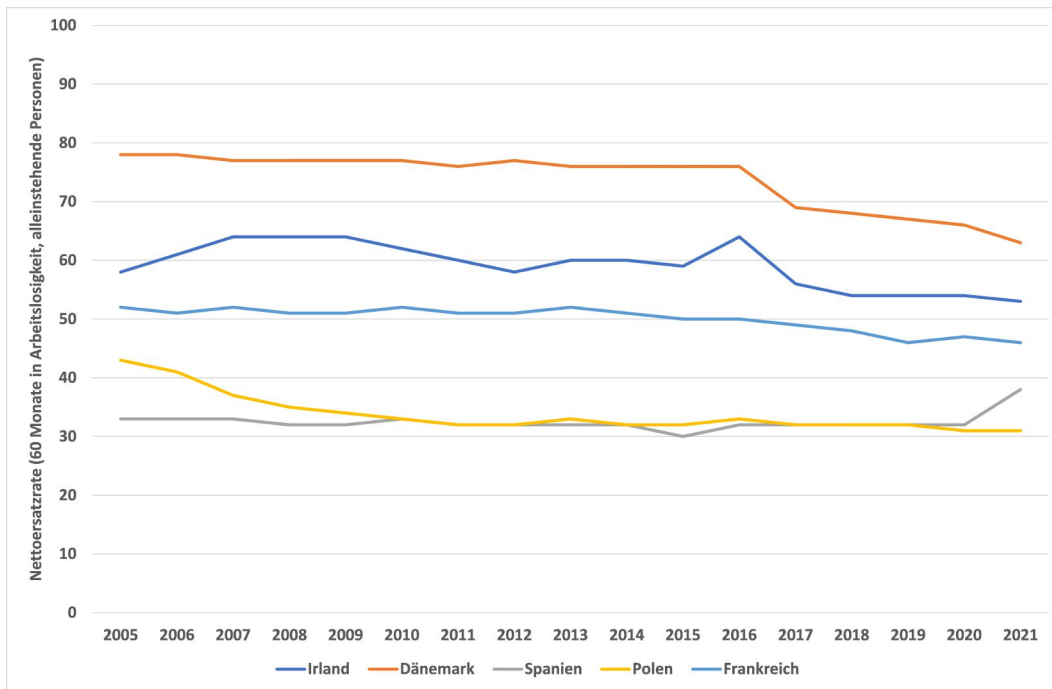
Quelle: OECD-Statistiken (Nettoersatzrate, zwei Monate Arbeitslosigkeit, Alleinstehende Personen ohne Kinder, 100 % des Durchschnittslohns, ohne Sozialhilfe und Wohngeld).

Abbildung 7.6 Nettoersatzrate, zwei Monate Arbeitslosigkeit, alleinstehend, 67 % Durchschnittslohn, 2005-2021



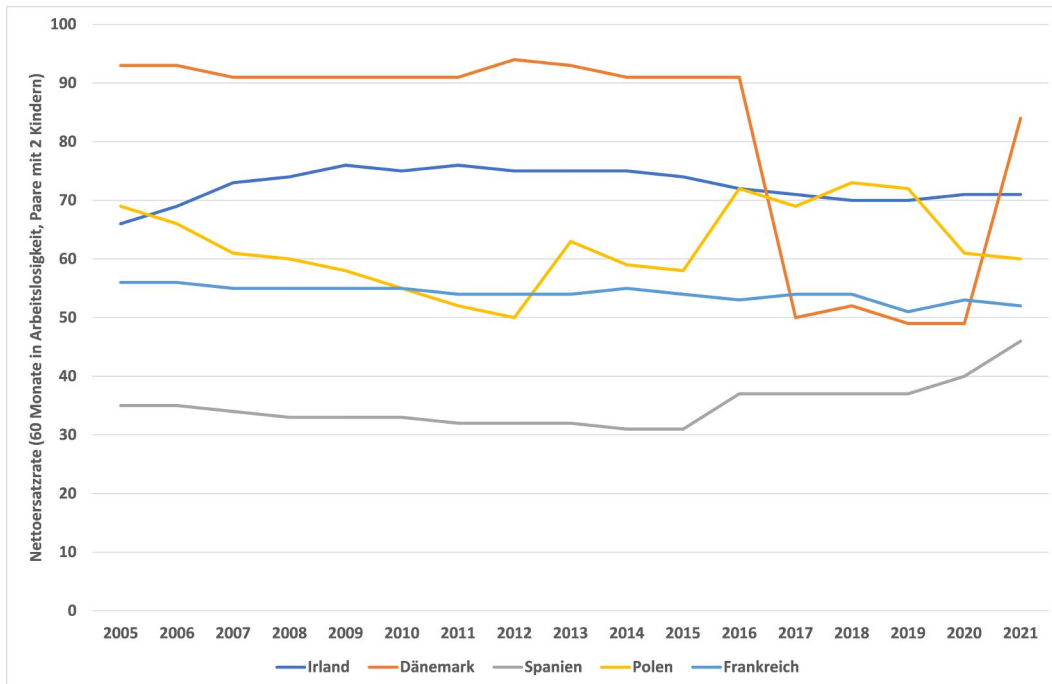
Quelle: OECD-Statistiken (Nettoersatzrate, zwei Monate Arbeitslosigkeit, Alleinstehende Personen ohne Kinder, 67 % des Durchschnittslohns, ohne Sozialhilfe und Wohngeld).

Abbildung 7.7 Nettoersatzrate, 60 Monate Arbeitslosigkeit, alleinstehend, 67 % Durchschnittslohn, 2005-2021



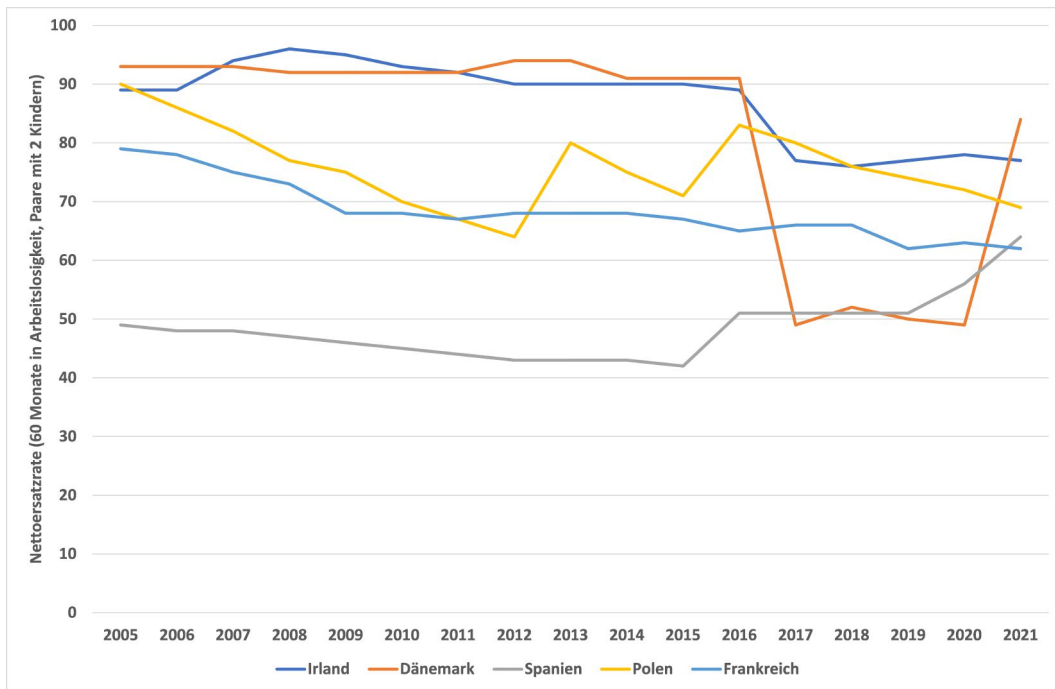
Quelle: OECD-Statistiken (Nettoersatzrate, 60 Monate Arbeitslosigkeit, Alleinstehende Personen ohne Kinder, 67 % des Durchschnittslohns, einschließlich Sozialhilfe und Wohngeld).

Abbildung 7.8 Nettoersatzrate, 60 Monate Arbeitslosigkeit, Paare mit zwei Kindern, 100 % Durchschnittslohn, 2005-2021



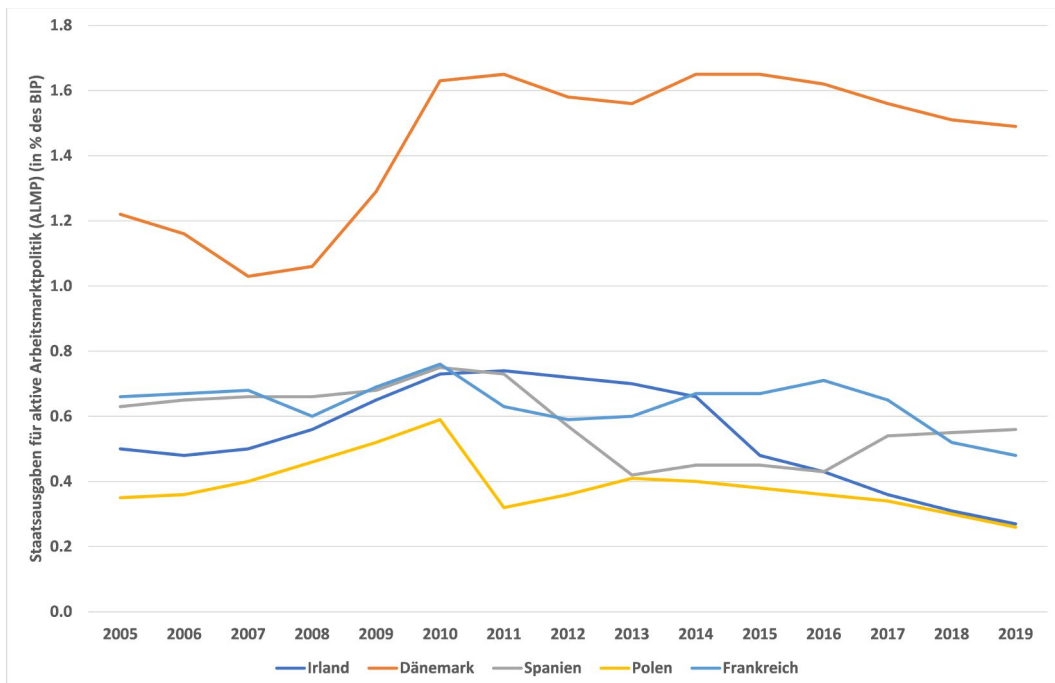
Quelle: OECD-Statistiken (Nettoersatzrate, 60 Monate Arbeitslosigkeit, Paare mit zwei Kindern, Partner ist arbeitslos, 100 % des Durchschnittslohns, einschließlich Sozialhilfe und Wohngeld).

Abbildung 7.9 Nettoersatzrate, 60 Monate Arbeitslosigkeit, Paare mit zwei Kindern, 67 % Durchschnittslohn, 2005-2021



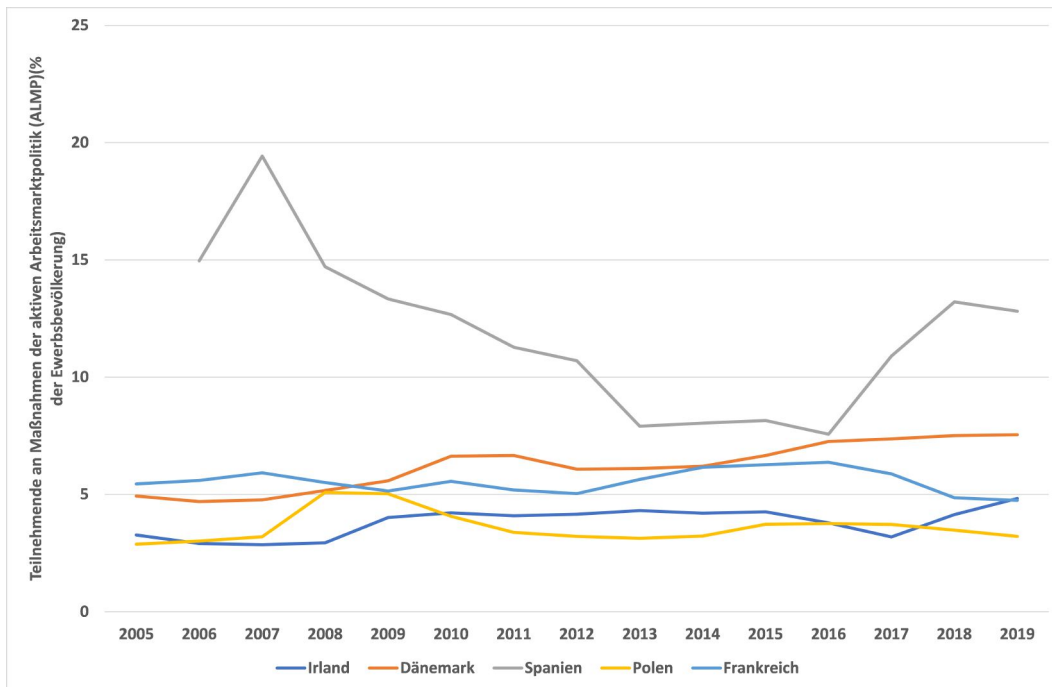
Quelle: OECD-Statistiken (Nettoersatzrate, 60 Monate Arbeitslosigkeit, Paare mit zwei Kindern, Partner ist arbeitslos, 67 % des Durchschnittslohns, einschließlich Sozialhilfe und Wohngeld).

Abbildung 7.10 Staatsausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (ALMP), in % des BIP, 2005-2019



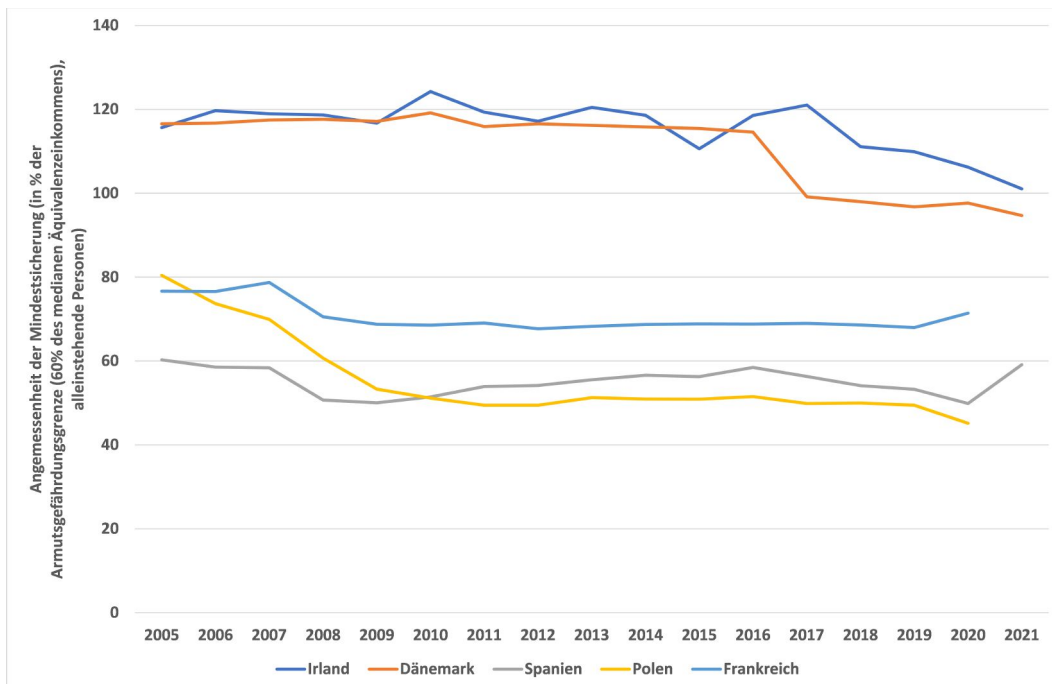
Quelle: OECD-Statistiken (Staatsausgaben für Arbeitsmarktpolitik in Prozent des BIP, aktive Maßnahmen, Kategorien 20-70).

Abbildung 7.11 Teilnehmende an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (ALMP), in % der Erwerbsbevölkerung (Kategorien 20-70), 2005-2019



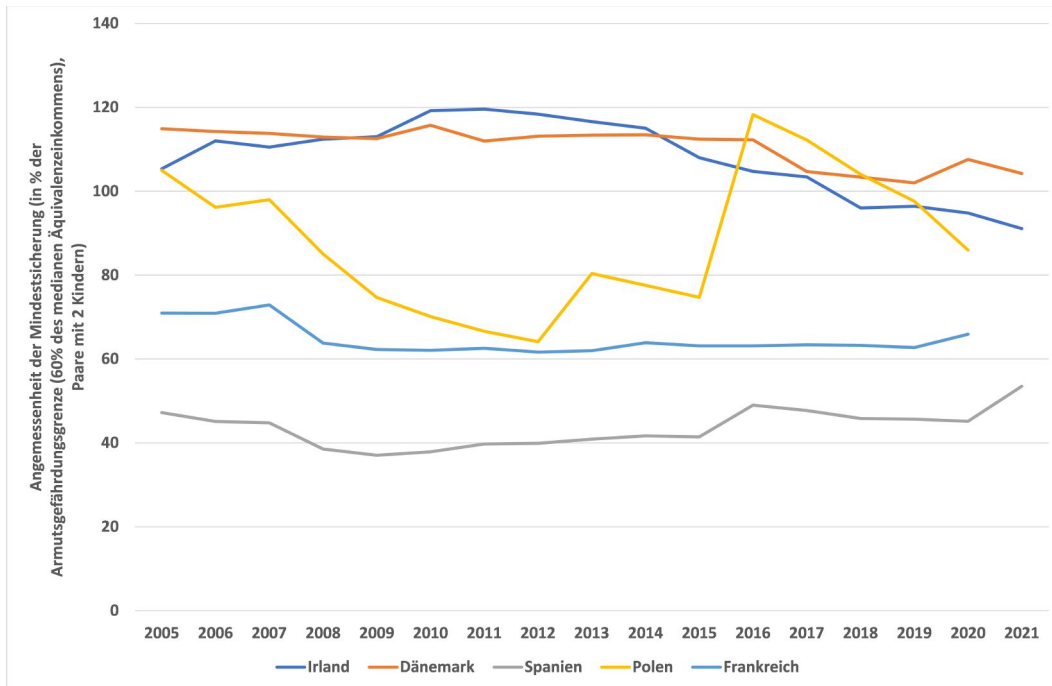
Quelle: OECD-Statistiken (Öffentliche Ausgaben und Teilnehmerbestände für ALMP, aktive Maßnahmen, Kategorien 20-70).

Abbildung 7.12 Angemessenheit der Mindestsicherung, alleinstehende arbeitslose Personen ohne Kinder, in % der Armutsgefährdungsgrenze (60% des medianen Äquivalenzeinkommens), 2005-2021



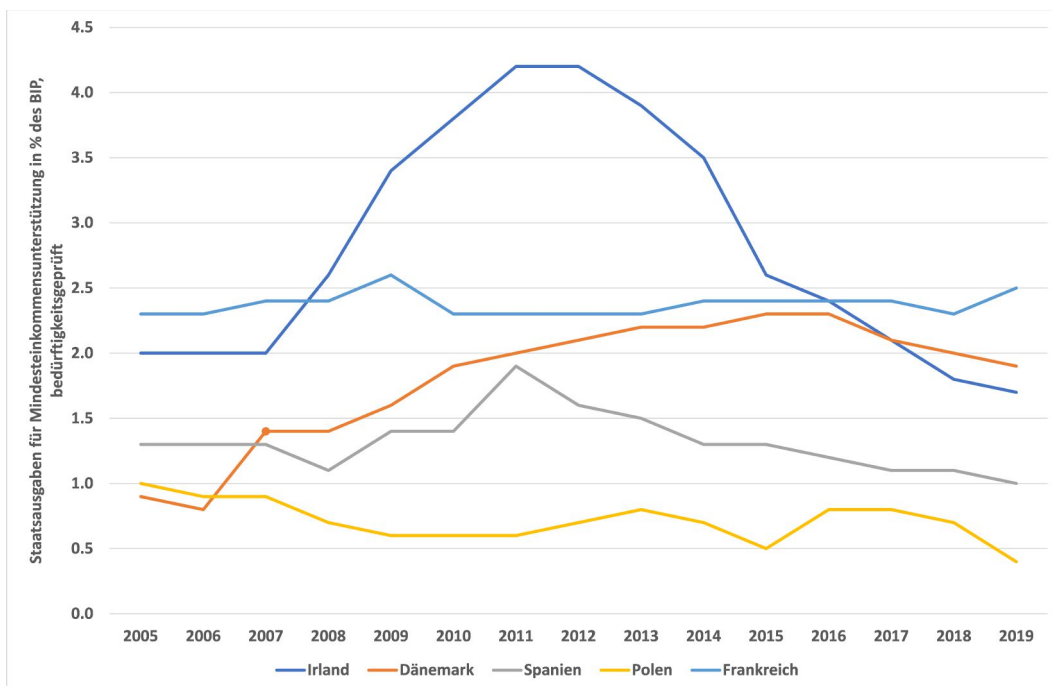
Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von OECD-Statistiken (Angemessenheit der garantierten Mindesteinkommensleistungen, GMI-Betrag in Landeswährung, Arbeitslose ohne Kinder, einschließlich Wohngeld) und Eurostat ([ilc_li01](#)).

Abbildung 7.13 Angemessenheit der Mindestsicherung, arbeitslose Paare mit zwei Kindern, in % der Armutsgefährdungsgrenze (60% des medianen Äquivalenzeinkommens), 2005-2021



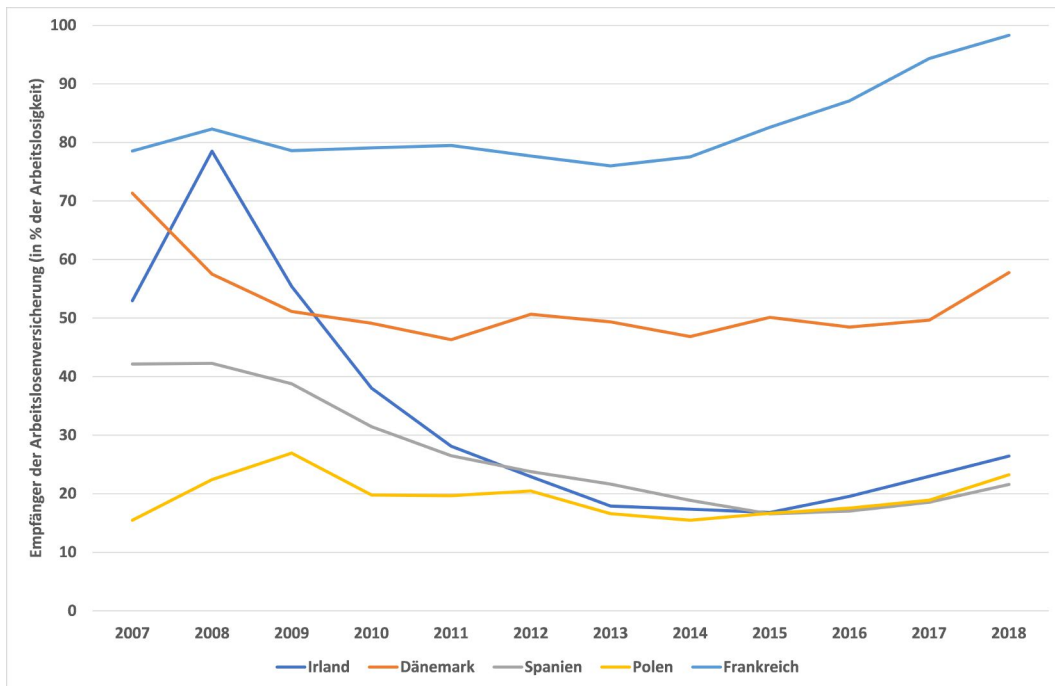
Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von OECD-Statistiken (Angemessenheit der garantierten Mindesteinkommensleistungen, GMI-Betrag in Landeswährung, arbeitsloses Paar mit zwei Kindern, einschließlich Wohngeld) und Eurostat ([ilc_li01](#)).

Abbildung 7.14 Staatsausgaben für Mindestsicherung (bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen, in % des BIP, Kategorien: Arbeitslosigkeit, soziale Ausgrenzung, Wohnen, Familie/Kinder)



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Eurostat ESSOSS-Datenbank ([SPR_EXP_GDP](#)) und Coady et al. (2021).

Abbildung 7.15 Empfängerinnen und Empfänger der Arbeitslosenversicherung (Pseudoanteile, in % der Arbeitslosigkeit), 2007-2018



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von OECD-Statistiken (Sozialleistungen und Empfängerinnen und Empfänger, einkommensbezogene Arbeitslosenunterstützung).

8. Schlussfolgerungen

Wichtigste Ergebnisse:

Es gibt durchgängig Unterschiede in der Krisenresilienz zwischen den einzelnen Ländern und Sozialstaatstypen. Im Allgemeinen weisen die nordischen und kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten mit starken vorgelagerten Systemen und MIS bessere Ergebnisse bei den wichtigsten sozioökonomischen Variablen auf, wobei die Arbeitsmarktintegration in Kontinentaleuropa einige Dualismen aufweist. MIS-Systeme sind auch in liberalen Wohlfahrtsstaaten recht stark ausgebaut.

MIS ist von besonderer Bedeutung, wenn es Lücken in den vorgelagerten Systemen oder Fälle von schweren und anhaltenden Krisen gibt. In Kontinentaleuropa und in den nordischen Ländern spielt die MIS eine wichtige Rolle bei der Stabilisierung von Einkommen und Eingliederung, die Systeme aber insbesondere gegenüber der Sozialversicherung eher zweitrangig. MIS-Systeme sind der entscheidende Stabilisierungsmechanismus im liberalen Umfeld, während sie in den südeuropäischen und postsozialistischen Modellen weniger stark ausgeprägt sind.

Im Laufe der Zeit durchliefen Arbeitslosenversicherung und Mindestsicherungssysteme in allen Fallstudienländern, die von der Krise 2008/09 betroffen waren, eine Phase der Sparmaßnahmen, wurden aber später reformiert und ausgebaut. Das mediterrane MIS-System in Spanien wird nun stärker integriert und weicht von seinem langjährigen Erbe ab. Die Rolle der Aktivierung, sowohl mit fordernden als auch mit fördernden Elementen, hat im Laufe der Zeit in allen Ländern an Bedeutung gewonnen. In dieser Hinsicht gab es eine gewisse Konvergenz.

Die verbleibenden politischen Fragen betreffen drei wesentliche Herausforderungen bei der Gestaltung:

Erstens ist eine bessere Gestaltung der vorgelagerten Systeme zur Stabilisierung der Arbeitsplätze, des individuellen Einkommens und schließlich der Entlastung der MIS nach wie vor eine politische Gestaltungsaufgabe. Insbesondere die Abdeckung durch die Arbeitslosenversicherung ist in dieser Hinsicht entscheidend.

Zweitens reicht die Angemessenheit der MIS-Leistungen nicht immer aus, um das Armutsrisiko im Haushalt zu überwinden und angestrebte Schwellenwerte zu erreichen. Es wäre wichtig, ein angemessenes Unterstützungsniveau festzulegen und es im Laufe der Zeit entsprechend anzupassen. Ein weiteres Problem im Zusammenhang mit der MIS ist der formale und faktische Zugang zu den Leistungen, d. h. es muss sichergestellt werden, dass der Leistungsumfang sowohl formal als auch in der Praxis ausreichend ist.

Drittens scheint die Steuerung der Aktivierung in vielen Ländern eine besondere Herausforderung darzustellen. Dies hängt einerseits mit dem Dualismus zwischen Arbeitslosenversicherung und MIS zusammen und andererseits mit der häufigen Einbindung von teilweise autonomen unteren Ebenen der Regionalverwaltung in Kombination mit der öffentlichen Arbeitsverwaltung oder Einrichtungen auf nationaler Ebene.

In dieser Studie wird versucht, den Beitrag der Sozialschutzsysteme, insbesondere der Mindestsicherung und der vorgelagerten Systeme wie Arbeitslosenversicherung und Arbeitsplatzertaltung, zur Krisenresilienz in europäischen Ländern zu ermitteln, die zu unterschiedlichen Wohlfahrtsstaatstypen gehören. Zu diesem Zweck verwendet die Studie ein Mixed-Methods-Design, das verschiedene Arten von quantitativen und qualitativen Daten kombiniert.

Der hier untersuchte Zeitraum (2005 bis 2022) ermöglicht eine Bewertung der empirisch beobachtbaren Auswirkungen einer großen Krise, der 2008 einsetzenden Großen Rezession, auf sozioökonomische Ergebnisse, insbesondere Armut, soziale Ausgrenzung und Arbeitsmarktintegration. Die Auswirkungen von COVID-19 lassen sich mit den verfügbaren standardisierten quantitativen Daten nicht ermitteln, sondern können bislang nur auf Maßnahmenebene nachverfolgt werden. Daher ist es noch nicht möglich zu beurteilen, inwieweit die jüngste Krise im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die hier behandelten Ergebnisvariablen mit der Großen Rezession vergleichbar ist. Es ist lediglich möglich, unterschiedliche Reaktionen auf politischer Ebene festzustellen, insbesondere eine stärkere Betonung der Ad-hoc-Stabilisierung der Einkommen gefährdeter Gruppen (die nicht durch die Arbeitslosenversicherung geschützt sind) und der Kurzarbeit, die eingeführt wurde, um einen starken anfänglichen Anstieg der Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Darüber hinaus haben wir noch keinen vollständigen Aufschwung und/oder eine eventuelle Abkehr von der Sparpolitik erlebt, was die vorherrschende politische Haltung Anfang der 2010er Jahre in den damals am stärksten betroffenen Ländern widerspiegelt. Aufgrund dieser Beschränkung auf die neuesten Daten bezieht sich die quantitative Analyse hauptsächlich auf die kurz-, mittel- und langfristigen Folgen der Großen Rezession.

Die Studie wurde durch die Notwendigkeit motiviert, den Beitrag von MIS-Systemen und vorgelagerten Systemen zur Einkommens- und Beschäftigungssicherung während und nach Krisen genauer zu untersuchen. Zu diesem Zweck wurden drei Fragenschwerpunkte beleuchtet:

1. Wie erfolgreich sind die Systeme bei der Gewährleistung eines angemessenen Mindestsicherungsniveaus und der Befähigung und (Wieder-)Eingliederung von Leistungsempfängerinnen und -empfängern in den Arbeitsmarkt (d. h. bei der Umsetzung des Konzepts der aktiven Eingliederung)?
2. Welchen Beitrag leisten die MIS-Systeme zur sozialen Widerstandsfähigkeit in Krisenzeiten? Welche Unterschiede und Gemeinsamkeiten lassen sich zwischen den untersuchten Ländern feststellen und inwieweit können diese auf die unterschiedliche Rolle und Bedeutung der MIS-Systeme zurückgeführt werden?
3. Wie haben sich die MIS-Systeme seit der Finanzkrise 2008/09 im jeweiligen sozioökonomischen und politischen Kontext entwickelt? Welche Anpassungen und Reformen haben stattgefunden? Welche Entwicklungs-/Reformpfade lassen sich erkennen? Inwieweit wurden MIS-Systeme während der Finanzkrise oder COVID-19 angepasst?

Die wichtigsten Ergebnisse zu diesen drei Fragenkomplexen sind in Tabelle 8.1 zusammengefasst und werden nachfolgend ausführlicher erläutert.

Tabelle 8.1 Forschungsfragen und wichtigste Ergebnisse

	Forschungsfrage	Wichtigste Erkenntnis
1	Erfolge bei der Einkommenssicherung und der (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt	Stärkere Gesamtleistungsfähigkeit der nordischen und kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten mit starken vorgelagerten Systemen und MIS; Arbeitsmarktintegration zeigt einige Dualismen in Kontinentaleuropa; MIS auch recht stark in liberalem Wohlfahrtsstaat
2	Beitrag der MIS	MIS von besonderer Bedeutung, wenn es Lücken in den vorgelagerten Systemen oder Fälle von schweren und anhaltenden Krisen gibt; in Kontinentaleuropa und den nordischen Ländern spiel MIS eine wichtige Rolle bei der Stabilisierung von Einkommen und Eingliederung, aber die Systeme sind eher sekundär im Vergleich zur Arbeitslosenversicherung; MIS sind entscheidende Stabilisierungsmechanismen im liberalen Modell; sie sind weniger stark im südeuropäischen und postsozialistischen Modell
3	Veränderung der MIS	Im Laufe der Zeit durchliefen die MIS-Systeme in allen von der Krise 2008/09 betroffenen Ländern eine Phase der Sparmaßnahmen, wurden aber später reformiert und ausgeweitet; das mediterrane Modell der MIS in Spanien wird jetzt stärker integriert; die Rolle der Aktivierung, sowohl mit fordernden als auch mit fördernden Elementen, hat im Laufe der Zeit in allen Ländern an Bedeutung gewonnen

8.1 Vorgelagerte Systeme, Mindestsicherung und Krisenresilienz in verschiedenen Wohlfahrtsstaaten

In Bezug auf den ersten und zweiten Fragenkomplex hat die deskriptive Analyse in Kapitel 4 erhebliche – und erwartete – Unterschiede zwischen den Ländern und Wohlfahrtsstaaten-Clustern in Bezug auf die Wirksamkeit von Einkommenschutz und aktiver Eingliederung durch MIS und vorgelagerte Systeme gezeigt.

Während die beobachtbaren Auswirkungen der Finanzkrise in den einzelnen Ländern unterschiedlich ausfielen, konnten in den am stärksten betroffenen Ländern unterschiedliche Niveaus der Einkommensunterstützung und der Eingliederung erreicht werden. In diesem Sinne zeigten die Situation vor der Krise und die Entwicklungen während und nach der Krise 2008/09 deutlich, dass stärker entwickelte Sozialschutzsysteme (z. B. in Kontinentaleuropa und den nordischen Ländern) besser in der Lage waren (und sind), die Auswirkungen einer (tiefen) Krise abzufedern. Dort spielten die vorgelagerten Systeme, insbesondere die Arbeitslosenversicherung, eine wichtige Rolle, wurden aber durch eine recht angemessenes MIS ergänzt, während sich krisengeschüttelte liberale Wohlfahrtsstaaten, wie z. B. Irland, stärker auf ihr MIS-System allein verlassen konnten und mussten. Die Fähigkeit zur Stabilisierung und Eingliederung war in den beiden anderen Ländern bzw. Wohlfahrtsstaatstypen, dem postsozialistischen Cluster und den Wohlfahrtsstaaten des Mittelmeerraums, weniger entwickelt.

In diesem Sinne konvergieren die Ergebnisse der verschiedenen in dieser Studie angewandten Methoden und bestätigen sich in der Regel gegenseitig. Bei Verwendung der gesamten

Länderstichprobe wurde aus der multivariaten Analyse (in Kapitel 5) klar, dass die Beziehung zwischen dem Arbeitslosigkeitsschock (aufgrund eines vorangegangenen wirtschaftlichen Schocks) und den Armutsergebnissen stärker und linearer zu sein scheint, wenn die Steuer- und Sozialleistungsregelungen und das Sozialschutzsystem insgesamt begrenzter und daher weniger in der Lage sind, das Einkommen zu stabilisieren, falls die Arbeitslosigkeit zunimmt oder anhält. Dies war seinerzeit eindeutig der Fall in vielen südeuropäischen und postsozialistischen Wohlfahrtsstaaten, aber auch im angelsächsischen Cluster, wo ein Anstieg der Arbeitslosigkeit direkter mit einem Anstieg der Armut- und Ausgrenzungsrisiken verbunden war, wenn auch mit einer gewissen Verzögerung, wie in den deskriptiven Zeitreihen und den Regressionen mit verzögerten Variablen zu erkennen ist. Der Zusammenhang zwischen wirtschaftlichen Schocks und Armutsschocks war in den nordischen und kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten aufgrund der stärkeren Umverteilungskapazitäten, d. h. der Kapazitäten zur Stabilisierung des Einkommens und zur Eindämmung der Armutrisiken im Falle von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit, weniger stark und daher weniger sichtbar. Die multivariate Analyse, die hauptsächlich den Zeitraum vor, während und nach der Großen Rezession abdeckt, hat einige Hinweise erbracht, dass wohlfahrtsstaatliche Regelungen eine wichtige Rolle bei der Abmilderung der Armut- und Ausgrenzungseffekte eines wirtschaftlichen Schocks spielen, indem sie das Arbeitslosigkeitsrisiko und die damit verbundenen Einkommensrisiken verringern. Die Verfügbarkeit und Großzügigkeit von Sozialleistungen spielt hier also eine Rolle – ebenso wie Maßnahmen zur Stabilisierung von Arbeitsplätzen in akuten Krisenphasen.

Diese allgemeine Beobachtung wird auch durch die Simulationsergebnisse mit EUROMOD in Kapitel 6 gestützt, welche von hypothetischen Schocks ausgehen, die in allen Ländern identisch sind. Der Vorteil dieses Analyseschrittes liegt in der Möglichkeit, eine Asymmetrie wirtschaftlicher Schocks – wie sie in den in Kapitel 5 verwendeten empirischen Daten beobachtet wurde – zu kontrollieren, indem diese durch einen vordefinierten hypothetischen (symmetrischen) Schock für alle Volkswirtschaften in Europa ersetzt werden. Nach den Simulationen mit EUROMOD erscheint die Clusterung in fünf Wohlfahrtsstaatstypen weitgehend plausibel und legitim, wobei erneut die besseren Stabilisierungskapazitäten der nordischen und kontinentaleuropäischen Cluster betont werden. Allerdings zeigen die in dieser Studie durchgeführten Simulationen erneut bemerkenswerte Unterschiede innerhalb der Ländercluster in Bezug auf die Einkommensstabilisierung und andere zentrale Ergebnisse, selbst wenn die einzelnen Länder mit identischen Schockszenarien konfrontiert werden.

Die Unterschiede auf Länderebene stehen in direktem Zusammenhang mit den Merkmalen des in EUROMOD integrierten Steuer- und Sozialleistungssystems. Aus dieser Analyse wurde auch deutlich, dass neben dem Steuersystem und den Sozialversicherungsbeiträgen auch die Arbeitslosenversicherung und die MIS eine wichtige, aber je nach Art des angenommenen Schocks und der nationalen Regelungen unterschiedliche Rolle bei der Einkommensstabilisierung spielen. Die Rolle der vorgelagerten Arbeitslosenversicherung und der sekundären MIS variiert stark zwischen den europäischen Ländern und Wohlfahrtsstaat-Clustern, wie anhand der Disaggregation der Einkommensstabilisierungsregelungen gezeigt werden konnte. In den nordischen und kontinentaleuropäischen Ländern liegt der Schwerpunkt eher auf einer umfassenden sozialen Absicherung, die bei kurzen oder kleinen Schockszenarien besonders wirksam ist, und sie wird durch recht gut entwickelte MIS-Systeme ergänzt, die bei tieferen Krisen zum Einsatz kommen. In den angelsächsischen Ländern ist die MIS das zentrale Instrument zur Einkommensstabilisierung. Die Simulationsstudien zeigen auch, dass in den Ländern mit einer starken Einkommensstabilisierung die Erwerbsbeteiligung hoch ist, was auf etwas schwächere Arbeitsanreize hindeutet, wenn die Aktivierungsmaßnahmen nicht kohärent umgesetzt werden. Im Durchschnitt haben beide Ebenen in den südeuropäischen und postsozialistischen Clustern einen geringeren Umfang, was zu einer geringeren Einkommensstabilisierung führt.

Aus institutioneller Sicht bedeutet ein wirtschaftlicher Schock eindeutig und direkt einen Armutsschock (d. h. eine Zunahme des Risikos von Armut und sozialer Ausgrenzung):

1. wenn die vorgelagerten Systeme der Arbeitslosenversicherung (einschließlich Arbeitsplatzzerhaltung oder Kurzarbeit) nur schwach entwickelt oder in Bezug auf Deckung oder Großzügigkeit begrenzt sind; und
2. wenn das MIS-System im Hinblick auf das Niveau oder den Zugang und die Aktivierung der Arbeitssuchenden unzureichend ist.

In diesem Sinne neigen die „stärkeren“ (größzügigeren und umfassenderen) nordischen und kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten dazu, Schocks besser abzufedern als angelsächsische, südeuropäische und postsozialistische Modelle. Die stärkeren Pufferkapazitäten können dazu beitragen, das Armutsrisiko unter Kontrolle zu halten und eine lange Folgeperiode mit hohem Armuts- und Ausgrenzungsrisiko zu vermeiden. An dieser Stelle erweisen sich die nordischen und kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten insgesamt als widerstandsfähiger.

Bei einer genaueren Betrachtung der einzelnen Länder ist es jedoch schwierig, die asymmetrischen Auswirkungen des Wirtschafts- und Arbeitslosigkeitsschocks nach 2008 von den länderspezifischen Merkmalen des Sozialschutzes zu trennen. So waren die Auswirkungen der Großen Rezession auf die (Wirtschafts-)Krise selbst innerhalb einer Gruppe von Ländern, die zum selben Wohlfahrtsstaaten-Cluster gehören – z. B. Dänemark vs. Schweden, Spanien vs. Italien, Irland vs. Vereinigtes Königreich – bei der Betrachtung von BIP und Arbeitslosigkeit sehr unterschiedlich.

Im Vergleich zeigen die quantitative Analyse und die Fallstudien, dass das nordische Wohlfahrtsstaatsmodell, z. B. Dänemark, trotz eines gewissen Leistungsabfalls nach der Finanzkrise und den anschließenden sparorientierten Reformen am stärksten zu sein scheint, gefolgt von Kontinentaleuropa, z. B. Frankreich, mit seinen starken Umverteilungskapazitäten. Insgesamt ist die Rangfolge der Länder nach den wichtigsten Ergebnisvariablen im Laufe der Zeit recht stabil. Dennoch hat auch in diesen Ländern der Druck auf den Wohlfahrtsstaat zugenommen. Selbst die besten Systeme waren nicht vollständig erfolgreich bei der Bereitstellung und Aufrechterhaltung angemessener Einkommensunterstützung und effektiven Eingliederungsmaßnahmen, sondern zeigten Schwächen bei der Ansprache von Zielgruppen wie jungen Menschen oder bei der nachhaltigen (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Die Länder mit einer besseren Krisenresilienz kombinieren eindeutig die Pufferkapazitäten der vorgelagerten Systeme mit zuverlässigerer MIS (und auch arbeitsrechtlichem Bestandsschutz, im französischen Fall eher als in Dänemark), wodurch die Belastung durch MIS allein verringert wird. Letzteres ist das Hauptinstrument in Irland, wo die Arbeitslosenversicherung (und der Kündigungsschutz) weniger wichtig sind.

Wie eine nähere Betrachtung der Daten für Länder wie Spanien, Irland oder Dänemark zeigt, die während der Großen Rezession und danach einen erheblichen krisenbedingten Anstieg der Arbeitslosigkeit verzeichneten, dauerte es einige Jahre, bis sich dieser Trend umkehrte. Ein deutlicher mittelfristiger Anstieg der Arbeitslosenquote war mit massiven fiskalischen und gesellschaftlichen Kosten verbunden und führte schließlich zu einem Anstieg des Anteils der Menschen in Langzeitarbeitslosigkeit und Armutsgefährdung, umso mehr, wenn die MIS-Systeme dies nicht vollständig auffangen und integrative und aktivierende Maßnahmen aufrechterhalten konnten. Dies kann die besonders schwierige sozioökonomische Lage in Spanien und Irland Anfang der 2010er Jahre erklären. Darüber hinaus stand auch Dänemark vor großen Herausforderungen für sein umfassendes, stark umverteilendes und aktivierendes Wohlfahrtsstaatssystem. Selbst starke

Wohlfahrtsstaaten können also unter starken Druck geraten, der zu einer Verschlechterung der Ergebnisse und einer Verringerung der Kapazitäten zur Gewährleistung von Aktivierung und Integration führt.

Ausgehend von der eingehenden Analyse der Situation in unserer Länderauswahl ist in Bezug auf den Aspekt der Eingliederung in den Arbeitsmarkt im Zusammenhang mit der Krisenresilienz eine gewisse Vorsicht geboten. Im Allgemeinen wiesen das nordische Dänemark und der kontinentaleuropäische Wohlfahrtsstaat Frankreich ein niedriges Niveau der Ausgrenzung von der Arbeit und eine recht starke Integration auch in dieser Dimension auf. Allerdings konnten auch in diesen Wohlfahrtsstaaten einige Probleme mit einer substanziellen und nachhaltigen Arbeitsmarktintegration in der Zeit nach der Krise in den 2010er Jahren beobachtet werden. In Dänemark war die Beschäftigungssituation in den 2010er Jahren eindeutig schwieriger als zuvor und konnte nicht leicht überwunden werden. Dies könnte zum Teil auch mit einer gewissen Abkehr von einer befähigenden aktiven Arbeitsmarktpolitik zusammenhängen, die einen Kernpfeiler des etablierten Flexicurity-Systems darstellte. Zu stark fordernde Aktivierungsmaßnahmen scheinen einer nachhaltigen Integration weniger förderlich zu sein. In Frankreich konnten die seit langem bestehenden Probleme mit der starken Abhängigkeit von befristeten Verträgen nicht wirklich überwunden werden, und das Hauptaugenmerk lag in Frankreich auf dauerhaften Unterstützungszahlungen für Geringverdiener sowie auf Arbeitgeberzuschüssen im Niedriglohnsegment, so dass die Beschäftigung und die Eingliederung in bezahlte Arbeit stabilisiert, die Aufwärtsmobilität jedoch nicht stark gefördert wurde. Es gibt auch Hinweise auf eine allgemeine Schwäche der Aktivierungsmaßnahmen für MIS-Beziehende in Frankreich, aber auch – angesichts des späten Beginns – in Spanien und Irland, obwohl es schwierig ist, ein klares Bild dieser Dimension zu zeichnen.

Insgesamt ist ein Hauptergebnis dieser Studie, dass die Profile der Umverteilungskapazitäten der nationalen Wohlfahrtsstaaten im Zeitverlauf recht stabil sind und eher die ursprüngliche Hypothese bestätigen, dass die nordischen und kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten im Vergleich zu den angelsächsischen, südeuropäischen oder postsozialistischen Arrangements über stärkere Abfederungskapazitäten verfügen. Obwohl es nach wie vor nützlich und informativ ist, fünf Wohlfahrtsstaaten-Cluster zu unterscheiden, wie wir sie im Hinblick auf die Abfederungskapazitäten verwendet haben, haben die deskriptiven, multivariaten und Simulationsanalysen auch eine beträchtliche Heterogenität innerhalb der fünf Ländergruppen ergeben. Um dies besser zu verstehen, wäre jedoch eine weitere Analyse zusätzlicher Fallbeispiele erforderlich, um festzustellen, welche Reaktionen typisch für das Cluster sind und welche Schritte eher durch länderspezifische Faktoren erklärt werden können. So wäre beispielsweise das Fortbestehen eines ausgeprägten mediterranen Clusters in Frage zu stellen, wenn andere Länder dieser Gruppe ebenfalls universellere MIS und einen gelockerten Kündigungsschutz einführen, wie dies im spanischen Fall zu beobachten war (vgl. etwa Italien). Dies würde das südeuropäische Cluster näher an die kontinentaleuropäische Gruppe heranrücken lassen. Auch die heterogene Gruppe der postsozialistischen Wohlfahrtsstaaten gilt es genauer zu untersuchen und zu prüfen, inwieweit die in Polen beobachteten Veränderungen mit den Reformen in anderen Ländern dieser Region übereinstimmen.

8.2 Reformverläufe

Zur dritten Leitfrage, die sich auf institutionelle Anpassungen und Reformen bezog, ist festzuhalten, dass die aggregierten quantitativen Indikatoren nur ein erstes vergleichendes Bild zeichnen und einige Anhaltspunkte liefern können, so dass es notwendig ist, sie durch eingehende Fallstudien zu ergänzen. Was die verschiedenen Ebenen des Sozialschutzes betrifft, so zeigen sowohl die quantitativen aggregierten Indikatoren (wie Nettoersatzquoten und Kündigungsschutzindizes) als

auch die eher qualitativen institutionellen Darstellungen aus den Fallstudien eine gewisse Stabilität in Bezug auf die Grundstrukturen in praktisch allen Ländern und über den gesamten Zeitraum hinweg. Es lässt sich jedoch argumentieren, dass die Stabilität vieler quantitativer institutioneller Indikatoren und grundlegender wohlfahrtsstaatlicher Strukturen nur ein Teil der Geschichte und eine grobe Annäherung an die Realität ist, da es in den fünf ausgewählten Ländern auch eine Reihe bedeutender Reformen gegeben hat.

Diese Reformen haben die Gestaltung der wohlfahrtsstaatlichen Regelungen in diesen Ländern verändert und zeigen eine Dynamik auf, die für die jeweiligen Cluster „typisch“ sein könnte (ohne dass sich dies anhand von nur fünf Fallbeispielen verallgemeinern ließe).

Sowohl die Arbeitslosenversicherung als auch die MIS-Systeme wurden nicht unverändert gelassen, sondern in den fünf europäischen Ländern in gewissem Umfang reformiert. In den meisten Fällen geschah dies eher innerhalb der bestehenden Strukturen als durch eine Überarbeitung der Grundstruktur. Im Nachhinein wird deutlich, dass dieser institutionelle Wandel in den Ländern am stärksten ausgeprägt war, die in den 2010er Jahren stark von der Großen Rezession und dem anschließenden fiskalischen und externen Druck betroffen waren. In diesen Fällen war die typische Reaktion eine Verlagerung hin zu Sparmaßnahmen und einer strengeren, d. h. eher fordernden als befähigenden Aktivierung (siehe Irland, Dänemark und Spanien in den frühen 2010er Jahren). Eine zweite Art von Reformen kann als eher schrittweiser, kumulativer Reformprozess in Ländern wie Frankreich oder Polen beschrieben werden (letzteres ist durch einen längeren Aufholprozess gekennzeichnet). In vielen Ländern gerieten dadurch die Nettoersatzquoten und die Angemessenheit der Leistungen unter Druck.

Abgesehen von den Sparmaßnahmen gibt es eine ganze Reihe von Beispielen für bedeutende expansive oder „progressive“ Reformen in den MIS-Systemen, z. B. in Frankreich mit dem RSA oder, in jüngerer Zeit, die Einführung des nationalen MIS-Systems IMV in Spanien im Jahr 2020 nach einer längeren Phase der Sparmaßnahmen. Nach der Sparphase Anfang der 2010er Jahre sind auf der jeweiligen nationalen Ebene einige Bemühungen zu erkennen gewesen, insbesondere die Arbeitslosenversicherung etwas universeller zu gestalten und ihren potenziellen Anwendungsbereich zu erweitern. Dies kann als Versuch gewertet werden, das vorgelagerte System zu stärken (mit der bemerkenswerten Ausnahme des arbeitsrechtlichen Bestandsschutzes für unbefristete Verträge). Insbesondere die am stärksten zersplitterten und segmentierten Systeme haben Schritte unternommen, um einen gleichberechtigteren Zugang zu Leistungen und zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen und einige der seit langem bestehenden Dualismen in der Sozialschutz- und Kündigungsschutzgesetzgebung zu beseitigen, z. B. in Frankreich und Spanien. Während der COVID-19-Pandemie wurden vorübergehend weitere Schritte unternommen, z. B. bessere Leistungen für Nichtversicherte und eine viel breitere Anwendung von Kurzarbeit, was als Lehre aus der Krise 2008/09 interpretiert werden kann. Es ist noch nicht klar, inwieweit diese Notfallmaßnahmen den Weg für längerfristige institutionelle Veränderungen ebnen, um die Krisenresistenz insgesamt zu stärken.

Auch wenn die Auswirkungen dieser Reformen auf der Makroebene oder in den verfügbaren quantitativen Indikatoren nicht direkt sichtbar sind, haben sie doch eindeutig zu anderen Regelungen geführt als im Jahr 2005. Es wären weitere eingehende Fallstudien erforderlich, um festzustellen, ob die in der kleinen Stichprobe von fünf verschiedenen Ländern beobachteten Veränderungen repräsentativ für die jeweiligen Wohlfahrtsstaat-Cluster sind und ob es eine breitere Konvergenz zwischen den Ländern und Clustern gibt. Es bleibt auch abzuwarten, inwieweit die während der COVID-19-Pandemie ergriffenen vorübergehenden Notfallmaßnahmen die Möglichkeit für signifikante und dauerhafte Änderungen eröffnen.

8.3 Gestaltungsfragen

Einige Beobachtungen in diesem Bericht, insbesondere die Ergebnisse unserer eingehenden Fallstudien, weisen auf politische Herausforderungen hin, die in den kommenden Jahren im Hinblick auf die Bereitstellung zuverlässiger Einkommensunterstützung und aktiver Integration in den europäischen Ländern erörtert und angegangen werden müssen. Dies hat zu tun mit (1) zuverlässigen und zugänglichen vorgelagerten Systemen, (2) der Angemessenheit der Leistungen und der Abdeckung in der MIS und (3) effektiven Governance-Strukturen.

Erstens ist eine bessere Gestaltung der vorgelagerten Systeme, um den Druck auf Arbeitsplätze, individuelle Einkommen und schließlich MIS zu verringern, trotz der jüngsten Schritte in diese Richtung nach wie vor eine ungelöste Aufgabe. Sowohl die Große Rezession als auch die COVID-19-Krise haben gezeigt, dass die Abfederung wirtschaftlicher Schocks durch den Erhalt von Arbeitsplätzen mittels Kurzarbeit vorzeitige Arbeitsplatz- und Einkommensverluste vermeiden kann, wenn sie rechtzeitig und mit geeigneten Instrumenten umgesetzt wird. Hier liegen die Gestaltungsfragen in der Abdeckung, der angemessenen Unterstützung und dem rechtzeitigen Auslaufen. Eine wirksame Abdeckung durch vorgelagerte Kurzarbeitssysteme und ein angemessenes Maß an Unterstützung spielen eine wichtige Rolle für die Krisenfestigkeit. Solche Programme sollten bei Bedarf schnell und auf der Grundlage von Verwaltungsroutinen zur Verfügung stehen und nicht erst im Notfall improvisiert eingeführt werden.

Darüber hinaus bleibt das seit langem diskutierte Thema eines besseren Versicherungsschutzes bei Arbeitslosigkeit insofern ein Problem, als atypisch Beschäftigte in der Regel weniger gut geschützt sind als Festangestellte. Dies gilt insbesondere für Berufsanfänger, befristet Beschäftigte mit kurzen und unterbrochenen Beschäftigungszeiten und Selbstständige in vielen Ländern. Bei diesen Gruppen sind die Beschäftigungssituation und das Einkommen in der Regel stärkeren Schwankungen ausgesetzt. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, Schutzsysteme zu entwickeln, die für sie funktionieren, ohne Anreize zu schaffen, noch stärker auf befristete Verträge oder Arbeit auf eigene Rechnung zurückzugreifen. Das bedeutet auch, dass eine Lockerung des Kündigungsschutzes zur Verringerung von Arbeitsmarktdualismen durch einen besseren Schutz seitens der Arbeitslosenversicherung ergänzt werden sollte.

Zweitens reicht die einkommensstabilisierende und eingliederungsfördernde Wirkung von MIS-Leistungen nicht immer aus, um Armuts- und Ausgrenzungsrisiken im Haushalt wirksam zu überwinden, wie Armutsrisiken auch trotz des Bezugs von Sozialleistungen oder bei schwacher Arbeitsmarktbindung zeigen. Dies hat zwei wichtige Dimensionen: die Höhe der Leistungen (Angemessenheit der Leistungen) und die Zugänglichkeit der Leistungen (Abdeckung). Einige Gruppen sind mit größeren Schwierigkeiten konfrontiert als andere. Was die Angemessenheit der Leistungen betrifft, wäre es wichtig, ein angemessenes Unterstützungsniveau festzulegen und dieses im Laufe der Zeit entsprechend anzupassen und anzuheben. Die Frage der Abdeckung durch MIS bezieht sich auf den formalen und faktischen Zugang zu Leistungen für bestimmte Gruppen, z. B. junge Menschen oder Alleinerziehende. In einigen Fällen haben wir einen formalen Ausschluss, eine differenzierte Behandlung oder eine erhebliche Nichtinanspruchnahme von MIS festgestellt, so dass ein zuverlässiger Einkommenschutz und eine Armutsvermeidung nicht immer erreicht werden. Daher ist es äußerst wichtig, die Leistungen zugänglich zu machen.

Eine starke Einkommensstabilisierung könnte jedoch die Arbeitsanreize durch hohe Partizipationssteuersätze schwächen. Die Verwirklichung der Ziele des Eintritts in den Arbeitsmarkt und der Aufwärtsmobilität bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung eines angemessenen Niveaus der Einkommensunterstützung sind nicht immer leicht miteinander zu vereinbaren und erfordern

sorgfältige Reformen der Politikgestaltung. Eine niedrige Arbeitsintensität in MIS-Haushalten könnte durch zwar durch Leistungen für Erwerbstätige bekämpft werden, doch würde dies das Risiko dauerhafter Armut trotz Erwerbstätigkeit mit sich bringen, indem sie die Aufwärtsmobilität in Richtung längerer Arbeitszeiten oder besser bezahlter Arbeitsplätze behindern, je nach Ausgestaltung solcher Systeme und der Konstellation im Haushalt. Eine bessere Alternative könnten Aktivierungsmaßnahmen sein, die auch geeignete Ausbildungs- und Beschäftigungsstabilisierungsmaßnahmen für diejenigen vorsehen, die aus dem Leistungssystem in den Arbeitsmarkt eintreten. Diese Strategie erfordert jedoch eine angemessene Finanzierung und eine wirksame Steuerung, was zum dritten politischen Hauptthema führt.

Drittens scheint die Steuerung der Aktivierung, auch wenn sie generell schwieriger zu bewerten ist, in vielen Ländern eine besondere Herausforderung darzustellen, da einerseits ein Dualismus zwischen Arbeitslosenversicherung und MIS besteht und andererseits häufig teilweise autonome untere Ebenen der Regionalverwaltung in Kombination mit der öffentlichen Arbeitsverwaltung oder nationalen Stellen beteiligt sind. Dies ist natürlich für die Aktivierung von MIS-Beziehenden von größerer Bedeutung als für Leistungsbeziehende in der Arbeitslosenversicherung, wo es in den meisten Ländern eine kohärentere Verwaltungsstruktur gibt. Typischerweise führt die Dezentralisierung der Verwaltung zu Unterschieden in der Behandlung und Unterstützung in den untersuchten Ländern.

In einigen Fällen behindert ein Mangel an Ressourcen eine gezielte und vielversprechende Unterstützung für Menschen im erwerbsfähigen Alter, die MIS-Leistungen beziehen. Die in dieser Studie gesammelten Fallstudien zeigen, dass eine aktive Eingliederung, die zu einem nachhaltigen Ausstieg aus dem Leistungsbezug führt, kohärente Zielsetzungen und eine angemessene – auch nationale – Finanzierung erfordert (die eine aktive, auf die Bedürfnisse der Kunden abgestimmte Arbeitsmarktpolitik ermöglicht) und eine effektive Koordination zwischen den verschiedenen zuständigen Stellen voraussetzt. Darüber hinaus sind in vielen Fällen das Monitoring und die wissenschaftliche Erfolgsbewertung solcher Maßnahmen deutlich ausbaufähig. In diesem Sinne zeigen die Fallstudien einige strukturelle Mängel in der bestehenden Politik zur aktiven Eingliederung auf, die leistungsfähigere Systeme behindern.

9. Referenzen

- Aguilar-Hendrickson, Manuel und Ana Arriba González de Durana (2021): El IMV y las rentas mínimas, un año después. INCOME-INN: Innovaciones en programas de garantía de rentas: políticas, pilotos y propuestas.
https://lleienel.cat/wp-content/uploads/2021/10/Post_Llei_Engel.Aguilar.Arriba.IMV_Un_ano_despues.CASTELLANO.pdf
- Aguilar, Manuel, Mario Gaviria und Miguel Laparra (1995): La caña y el pez. El salario social en las Comunidades Autónomas 1989-1994. Madrid: Fundación Foessa.
- Aidukaite, Jolanta, Steven Saxonberg, Dorota Szelewa und Dorottya Szikra (2021): Social policy in the face of a global pandemic: Policy responses to the COVID-19 crisis in Central and Eastern Europe. *Social Policy & Administration*, 55(2), 358-373.
- Andersen, Torben M. (2017): The Danish labor market, 2000-2016, *IZA World of Labor*, 404.
- Angrist, Joshua D., und Jörn-Steffen Pischke (2009): Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion. Princeton University Press.
- Anne, Denis und Yannick L'Horty (2012): The RSA (Revenu de solidarité active) and back-to-work incentives in France. *International Social Security Review*, 65(3), 77-100.
- Arellano, Manuel und Stephen Bond (1991): Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations, *The Review of Economic Studies*, 58(2), 277-297.
- Arriba, Ana und Luis Moreno (2002): Spain: Poverty, Social Exclusion and 'Safety Nets'. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC) Documento de Trabajo 02-10.
- Arriba, Ana und Luis Moreno (2005): Spain: Poverty, Social Exclusion and 'Safety Nets'. In: Ferrera, Maurizio (Hg.) Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece. London/New York: Routledge, 141-203.
- Arranz, José M., Carlos García-Serrano und Virginia Hernanz (2018): Short-Time Work and Employment Stability: Evidence from a Policy Change. *British Journal of Industrial Relations*, 56(1), 189-222.
- Askenazy, Philippe (2018): The changing of the French labor market, 2000-2017. *IZA World of Labor*, 412.
- Askenazy, Philippe und Bruno Palier (2018): France: Rising precariousness supported by the welfare state. In: Nolan, B (Hg.) Inequality and Inclusive Growth in Rich Countries. Oxford: Oxford University Press, 129-152.
- Autoridad Independiente de de Responsabilidad Fiscal/AIReF (2022): 1.ª Opinión Ingreso Mínimo Vital.
<https://www.airef.es/wp-content/uploads/2022/08/IMV/OPINION-AIREF-IMV.pdf>.
- Autoridad Independiente de de Responsabilidad Fiscal/AIReF (2019): Los programas de rentas mínimas en España, Estudio. Madrid: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.
- Ayala, Luis, José Maria Arranz, Carlos Garcia-Serrano und Lucía Martínez-Virto (2016): The income guarantee system in Spain: trends, results and necessary reforms.
<https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/contenido-actual-web/TheIncGuarantSyst-ResEjec.EN.pdf>

- Bahle, Thomas, Vanessa Hubl und Michaela Pfeifer (2011): *The Last Safety Net: A Handbook of Minimum Income Protection in Europe*. Bristol: Policy Press.
- Bahle, Thomas (2019): Soziale Mindestsicherung. In: Herbert Obinger und Manfred G. Schmidt (Hg.): *Handbuch Sozialpolitik*, 761-782. Berlin: Springer.
- Bargain, Olivier, Stéphane Carcillo, Étienne Lehmann und Yannick L'Horty (2017): Mieux lutter contre la pauvreté par des aides monétaires. *Notes du conseil d'analyse économique*, 41/2017, 1-12.
- Bengoechea, Gonzalo Gómez (2021): The impact of the COVID-19 crisis on income distribution under different protection schemes: the case of Spain. *Public Sector Economics*, 45(4), 517-541.
- Bergin, Adele und Elish Kelly (2018): The labor market in Ireland, 2000-2016. *IZA World of Labor*, 410.
- Béthoux, Élodie und Patrice Laroche (2021): Employment relations in France. In: Greg J. Bamber et al. (Hg.): *International and Comparative Employment Relations: Global Crises and Institutional Responses*, 159-182.
- Bonin, Holger, Werner Eichhorst, Annabelle Krause-Pilatus und Ulf Rinne (2021a): Corona-Pandemie: Stresstest für das System der sozialen Sicherung. IZA Research Report Nr. 109.
- Bonin, Holger, Werner Eichhorst, Annabelle Krause-Pilatus, Ulf Rinne und Vincent Jungnickel (2021b): Wirksamkeitsanalyse der Corona-Maßnahmen. IZA Research Report Nr. 110.
- Bontout, Olivier und Katalin Szatmari (2020): Benchmarking on Minimum Income Principle to Facilitate Upward Convergence, BMAS EU2020 Reader.
- Bredgaard, Thomas und Per K. Madsen (2018): Farewell flexicurity? Danish flexicurity and the crisis. *Transfer: European Review of Labour and Research* 24(4), 375-386.
- Brzezinski, Michael (2015): Income Dynamics in Poland during the Great Recession and Re-covey: The Role of Tax and Benefit System.
http://coin.wne.uw.edu.pl/mbrzezinski/research/WBIncomeDynamicsPoland_rev.pdf
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2021): Lebenslagen in Deutschland. Der sechste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.
https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/sechster-armuts-reichtumsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=6
- Cabrero, Gregorio Rodríguez (2009): Assessment of Minimum Income Schemes in Spain. European Commission: DG Employment.
<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9043&langId=en>
- Cahuc, Pierre (2022): IZA COVID-19 Crisis Response Monitoring: France.
https://www.iza.org/wc/files/downloads/iza__crisismonitor_countryreport_fr_202202.pdf
- Cahuc, Pierre (2019): Short-time work compensation schemes and employment. *IZA World of Labor*, 11.
- Cahuc, Pierre und Sandra Nevoux (2018): Inefficient short-time work. Banque de France Working Paper 693.
- Cahuc, Pierre, Stéphane Carcillo und Camille Landais (2021): Repenser l'assurance-chômage: règles et gouvernance. *Notes du conseil d'analyse économique*, 61/2021, 1-12.
- Card, David, Jochen Kluge und Andrea Weber (2018): What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. *Journal of the European Economic Association* 16(3), 894-931.

- Caune, Hélène und Sotiria Theodoropoulou (2018): French employment market policies: dualisation and destabilisation. In: Sotiria Theodoropoulou (Hg.): Labour market policies in the era of pervasive austerity. A European perspective. Bristol: Policy Press.
- Clegg, Daniel, Elke Heins und Philipp Rathgeb (2022): Unemployment benefit governance, trade unions and outsider protection in conservative welfare states. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 28(2), 195-210.
- Clegg, Daniel (2011): France: Integration versus dualization. In: Jochen Clasen and Daniel Clegg (Hg.): Regulating the Risk of Unemployment. National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe. Oxford: Oxford University Press, 33-53.
- Coady, David, Samir Jahan, Riki Matsumoto und Baoping Shang (2021): Guaranteed minimum income schemes in Europe: Landscape and design. International Monetary Fund.
<https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2021/English/wpiea2021179-print-pdf.ashx>
- Coquet, Bruno (2015): Labour market measures in France 2008-13: The crisis and beyond. International Labour Organization.
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_449923.pdf
- Cour des Comptes (2022): Le Revenu de Solidarité Active. Rapport public thématique. Évaluation d'une politique publique.
<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2022-01/20220113-rapport-RSA.pdf>
- Daly, Mary (2019): Ireland: The Welfare State and the Crisis. In *Welfare and the Great Recession: A Comparative Study* (pp. 115-131). Oxford: Oxford Academic, 115-131.
<https://doi.org/10.1093/oso/9780198830962.001.0001>
- Dänische Agentur für Arbeitsmarkt und Personalbeschaffung (2022): Evaluering af dagpengereformen – Et tryggere dagpengesystem 19-04-2022, <https://star.dk/om-styrelsen/nyt/nyheder/2022/04/evaluering-af-dagpengereformen-et-tryggere-dagpengesystem/>, Website zuletzt geprüft am 20. Dezember 2022.
- DARES (2022): Dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail .
<https://dares.travail-emploi.gouv.fr/donnees/les-depenses-en-faveur-de-lemploi-et-du-marche-du-travail>
- Direction de la recherche, des études de l'évaluation et des statistiques (2022): Minima sociaux, RSA et prime d'activité. https://data.drees.solidarites-sante.gouv.fr/explore/dataset/336_minima-sociaux-rsa-et-prime-d-activite/information/, Website zuletzt geprüft am 20. Dezember 2022.
- Dolado, Juan J., Florentino Felgueroso und Juan F. Jimeno (2021): Past, present and future of the Spanish labour market: when the pandemic meets the megatrends. *Applied Economic Analysis*, 29(85), 21-41.
- Dolls, Mathias, Clemens Fuest und Andreas Peichl (2012): Automatic stabilizers and economic crisis: US vs. Europe. *Journal of Public Economics*, 96(3), 279-294.
- Dolls, Mathias, Clemens Fuest, Andreas Peichl und Christian Wittneben (2022): Fiscal Consolidation and Automatic Stabilization: New Results, *IMF Economic Review*, 70(3), 420-450.
- Doorley, Karina, Werner Eichhorst und Michael J. Kendzia (2013): The social and employment situation in Ireland (update February 2013). IZA Research Report No. 52.
- Doris, Aedin, Donal O'Neill und Olive Sweetman (2017). Does Reducing Unemployment Benefits During a Recession Reduce Youth Unemployment? Evidence from a 50% Cut in Unemployment Assistance. IZA Discussion Paper No. 10727.

- Drahokoupil, Jan und Torsten Müller (2021): Job retention schemes in Europe: a lifeline during the Covid-19 pandemic. ETUI Research Paper – Working Paper 2021.07, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3931230>.
- DREES (2021): Minima sociaux et prestations sociales – Ménages aux revenus modeste et redistribution. Edition 2021. <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications/panoramas-de-la-drees/minima-sociaux-et-prestations-sociales-2021>
- Dukelow, Fiona (2018): No longer ‘fit for purpose’? Consolidation and catch-up in Irish labour market policy. In: Sotiria Theodoropoulou (Hg.): Labour market policies in the era of pervasive austerity. A European perspective. Bristol: Policy Press, 197-214.
- Dukelow, Fiona and Mark Considine (2009): Irish Social Policy: A Critical Introduction. Bristol: Policy Press.
- Dwan-O’Reilly, Jeff und Michael McNelis (2022): Trends in Post-PUP Employment: Examining the employment transitions of those closing their Pandemic Unemployment Payment claims. IGEEES/IGSS Working Paper. <https://assets.gov.ie/220452/f3108990-b982-40a3-9580-cf25d3cec025.pdf>
- Eardley, Tony et al. (1996): Social assistance in OECD countries: Synthesis Report. Department of Social Security Research Report No. 46. London: HMSO.
- Ebbinghaus, Bernhard und Lukas Lehner (2022) Cui bono – business or labour? Job retention policies during the COVID-19 pandemic in Europe. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 28(1), 47-64.
- Eichhorst, Werner, Paul Marx, Johannes Brunner und Jannis Kettenring (2020): A Comparative Analysis of National Unemployment Benefit Schemes. IZA Research Report No. 101.
- Eichhorst, Werner, Otto Kaufmann und Regina Konle-Seidl (Hg.) (2008): Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US. Berlin: Springer.
- Eichhorst, Werner, Paul Marx, Ulf Rinne et al. (2021): IZA COVID-19 Crisis Response Monitoring: The Second Phase of the Crisis. https://www.iza.org/wc/files/downloads/iza__crisismonitor_interimconclusion_202101.pdf
- Eichhorst, Werner, Paul Marx und Caroline Wehner (2017): Labor market reforms in Europe: Towards more flexicure labor markets? *Journal for Labour Market Research*, 51(3).
- Eichhorst, Werner und Paul Marx (2021): How stable is labour market dualism? Reforms of employment protection in nine European countries. *European Journal of Industrial Relations*, 27(1), 93-110.
- Escudero, Verónica und Elva López Mourelo (2015): The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges. International Labour Office Research Department Working Paper No. 4.
- European Commission (2021): Joint Employment Report 2021. Brussels.
- European Commission (2022): Proposal for a Council Recommendation on adequate minimum income ensuring active inclusion. COM(2022) 490 final. 28.09.22.
- Eurofound (2022a): Factsheet for case FR-2022-1/2073 – measures in France. Support plan for the self-employed. https://static.eurofound.europa.eu/covid19db/cases/FR-2022-1_2073.html

- Eurofound (2022b): Factsheet for case FR-2020-14/536 – Updated – measures in France Solidarity fund for very small companies, the self-employed and micro-entrepreneurs.
https://static.eurofound.europa.eu/covid19db/cases/FR-2020-14_536.html
- Eydoux, Anne (2015): Activating solidarity: The French reforms of minimum income schemes: a critical assessment. *Social Cohesion and Development*, 10(1), 5-20.
- Finn, Philip (2021): Navigating indifference: Irish jobseekers' experiences of welfare conditionality. *Administration*, 69(2), 67-86.
- Fontaine, Francois und Franck Malherbet (2016): *CDD vs CDI: Les effets d'un dualisme contractuel*. Presses de Sciences Po.
- Florczak, Izabela (2020): COVID-19 and Labour Law: Poland. *Italian Labour Law E-Journal*, 13(1S).
<https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/10784>
- Frazer, Hugh und Eric Marlier (2016): Minimum income schemes in Europe. A Study of National Policies. *European Social Policy Network (ESPN)*. European Commission: DG Employment, Social Affairs and Inclusion.
<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15304&langId=en>
- Gajewski, Pawel (2015): Labour Market Measures in Poland 2008-13: The Crisis and Beyond. Geneva: ILO.
- Gazier, Bernard (2019): Opportunities or tensions: Assessing French Labour market reforms from 2012 to 2018. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 35(3), 331-354.
- Gough, Ian (2001): Social assistance regimes: A cluster analysis. *Journal of European Social Policy*, 11 (2), 165-170.
- Gough, Ian, Tony Eardley, Jonathan Bradshaw, John Ditch und Peter Whiteford (1997): Social assistance in OECD countries. *Journal of European Social Policy*, 7(1), 17-43.
- Goul Andersen, Jørgen (2019): Denmark: The Welfare State as a Victim of Neoliberal Economic Failure. In: Ólafsson, Stefán, Daly, Mary, Kangas, Olli und Joakim Palme (Hg.): *Welfare and the Great Recession: A Comparative Study*. Oxford: Oxford University Press, 192-209.
- Government of Ireland (2021): Pathways to Work 2021-2025.
<https://assets.gov.ie/152608/090ec83f-7e86-4419-a63c-d3ee92bbce4a.pdf>
- Government of Ireland (2012): Pathways to Work – Government Policy Statement on Labour Market Activation.
<https://www.socialjustice.ie/system/files/file-uploads/2021-09/2012-02-23pathwaystowork.pdf>
- Government of Ireland (2022): Government sets out future of Pandemic Unemployment Payment. Press Release 21 January 2022.
<https://www.gov.ie/en/press-release/157fd-government-sets-out-future-of-pandemic-unemployment-payment/>
- Grubb, David, Shruti Singh und Peter Tergeist (2009). Activation Policies in Ireland. OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 75.
- Guillén, Ana C. und Sergio González Begega (2019): Spain: Economic Crisis and the Politics of Welfare under Austerity. In: Stefán Ólafsson, Stefán, Daly, Mary, Kangas, Olli und Joakim Palme (Hg.): *Welfare and the Great Recession: A Comparative Study*. Oxford: Oxford University Press, 97-114.

- Hassel, Anke und Bruno Palier (Hg.) (2021): *Growth and Welfare in Advanced Capitalist Economies: How Have Growth Regimes Evolved?* Oxford: Oxford University Press.
- Hernández, Adrián, Fidel Picos, Fidel und Sara Riscado (2022): Moving towards fairer regional minimum income schemes in Spain. *Journal of European Social Policy*, 32(4), 452-266.
- Hick, Rod und Mary P. Murphy (2021): Common shock, different paths? Comparing social policy responses to COVID-19 in the UK and Ireland. *Social Policy & Administration*, 55(2), 312-325.
- Hijzen, Alexander und Danielle Venn (2011): The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession. OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 115.
- Hölsch, Katja und Margit Kraus (2004): Poverty alleviation and the degree of centralization in European schemes of social assistance. *Journal of European Social Policy* 14(2), 143 – 164.
- Hölsch, Katja und Margit Kraus (2006): European schemes of social assistance: An empirical analysis of set-ups and distributive impacts. *International Journal of Social Welfare* 15(1), 50-62.
- Immervoll, Herwig et al. (2022): De-facto Gaps in Social Protection for Standard and Non-standard Workers: An Approach for Monitoring the Accessibility and Levels of Income Support, IZA Discussion Paper No. 15289.
- Immervoll, Herwig und Carlo Knotz (2018): How demanding are activation requirements for jobseekers. OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 215.
- Immervoll, Herwig und Stefano Scarpetta (2012): Activation and employment support policies in OECD countries. An overview of current approaches. *IZA Journal of Labor Policy*, 1(1), 1-20.
- Indecon (2016): Indecon Evaluation of JobBridge Activation Programme. Indecon International Research Economists.
<https://assets.gov.ie/88530/09a8cd23-4017-4fc2-b680-8ed4e0da415d.pdf>
- International Monetary Fund (2021): Policy Responses to COVID-19 (Spain). Policy Tracker, last updated on July 2, 2021. <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#S>, Website zuletzt geprüft am 20. Dezember 2022.
- Jansen, Marcel, Sergi Jiménez-Martín und Lucía Gorjón (2016): The Legacy of the Crisis: The Spanish Labour Market in the Aftermath of the Great Recession. *Studies on the Spanish Economy* eee2016-10, FEDEA.
- Jara, H. Xavier, Katrin Gasior und Mattia Makovec (2020): Work incentives at the extensive and intensive margin in Europe: the role of taxes, benefits and population characteristics. *Social Indicators Research*, 152(2/13), 705-778.
- Kalužná, Daniela (2009): Main features of the public employment service in Poland. OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 80.
- Keane, Eddie (2016). The flexicurity system in Ireland. *European Labour Law Journal*, 7(2), 310-320.
- Konle-Seidl, Regina (2021): Strengthening minimum income protection in the EU, European Parliament, Briefing Note, March 2021.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/662900/IPOL_BRI\(2021\)66290_0_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/662900/IPOL_BRI(2021)66290_0_EN.pdf)

- Kneeshaw, Jack, Diego Collado, Nicolo Framarin, Katrin Gasior, Holguer Xavier Jara Tamayo, Chrysa Leventi, Kostas Manios, Daria Popova und Iva Tasseva (2021): Baseline results from the EU28 EUROMOD: 2017-2020. EUROMOD Working Paper Series, EM1/21.
- Kvist, Jon (2017): A new unemployment insurance system for the future labour market. ESPN Flash Report 2017/45.
- Larsen, Trine P. und Anna Ilsøe (2021): Job retention schemes in Europe: Denmark. ETUI Working Paper No. 2021.07.
- Lewandowski, Piotr und Iga Magda (2018): The labor market in Poland, 2000-2016. *IZA World of Labor*, 426.
- Lewandowski Piotr, Gora, Marek und Maciej Lis (2017): Temporary employment boom in Poland: A job quality vs. quantity trade-off? IBS Working Paper 04/2017.
- Lødemel, Ivar und Bernd Schulte (1992): Social assistance: Apart of social security or the poor law in new disguise? in European Institute of Social Research (Hg.): Reforms in Eastern and Central Europe: Beveridge 50 Years After. Leuven: Acco, 515-538.
- Lødemel, Ivar und Heather Trickey (Hg.) (2001): An offer you can't refuse': Workfare in international perspective. Bristol: Policy Press.
- Madoń, Karol, Iga Magda, Marta Palczynska und Mateusz Smoter (2021): What Works for Whom? Youth Labour Market Policy in Poland. IZA Discussion Paper No. 14793.
- Mailand, Mikkel und Trine P. Larsen (2018): Hybrid work-Social protection of atypical employment in Denmark. WSI Study 11/2018.
- Mangan, David (2020): Covid-19 and labour law in Ireland. *European Labour Law Journal*, 11(3), 298-305.
- Marchal, Sarah, Ive Marx und Natascha Van Mechelen (2016): Minimum income protection in the austerity tide. *IZA Journal of European Labour Studies* 5:4.
- Marchal, Sarah und Natascha Van Mechelen (2017): A new kid in town? Active inclusion elements in European minimum income schemes. *Social Policy & Administration*, 51(1), 171-194.
- McGann, Michael (2021). "Double activation": Workfare meets marketisation. *Administration*, 69(2), 19-42.
- McGann, Michael, Murphy, Mary P. und Nuala Whelan (2020): Workfare redux? Pandemic unemployment, labour activation and the lessons of post-crisis welfare reform in Ireland. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 40(9/10), 963-978.
- McGuinness, Seamus, O'Connell, Philip J., Kelly, Elish und John R. Walsh (2011): Activation in Ireland: An evaluation of the national employment action plan. ESRI Research Series No. 20.
- MISSOC (2021): Social Protection for the Self-Employed.
<https://www.missoc.org/missoc-database/self-employed/>
- Murphy, M. (2012). The politics of Irish labour activation: 1980 to 2010. *Administration*, 60(2), 27-49.
- Murphy, Mary P. und Fiona Dukelow (2016): Irish Welfare State in the Twenty-First Century. Berlin: Springer.
- Natili, Marcello (2019): Worlds of last-resort safety nets? A proposed typology of minimum income schemes in Europe. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 36(1), 57-75.

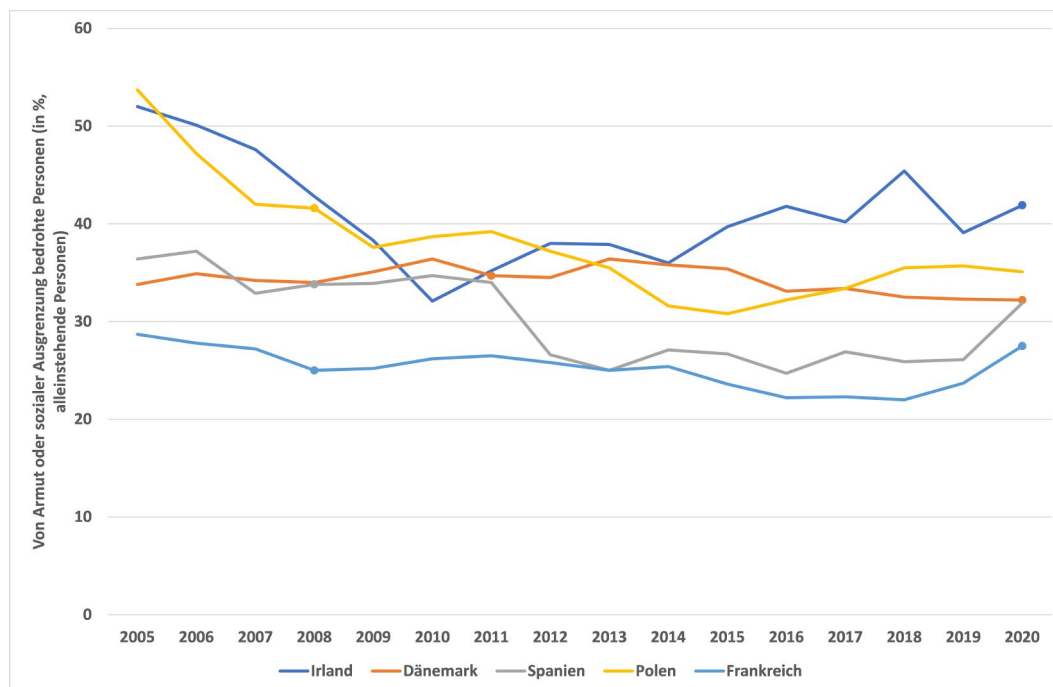
- National Economic and Social Council (2020): The Future of the Irish Social Welfare System: Participation and Protection. NESC Report No. 151.
http://files.nesc.ie/nesc_reports/en/151_Future_Social_Welfare.pdf
- Nelson, Kenneth (2014): Minimum Income Protection and European Integration: Trends and Levels of Minimum Benefits in Comparative Perspective. In: Vincente Navarro und Carles Muntaner (Hg.): The Financial and Economic Crises and their Impact on Health and Social Well-Being. New York: Baywood.
- Nolan, Brian (2017): Poverty and social exclusion in the European Union. In: Patricia Kennett und Noemi Lendvai-Bainton (Hg.): Handbook of European social policy. Cheltenham: Edward Elgar, 353-370.
- OECD (Jahr, Land): The OECD tax-benefit model for country x, year y.
- OECD (2016): Irish GDP up by 26.3% in 2015?
<https://www.oecd.org/sdd/na/Irish-GDP-up-in-2015-OECD.pdf>
- OECD (2020a): Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond (updated on 12 October 2020). Paris.
https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135415-6bardplc5q&title=Job-retention-schemes-during-the-COVID-19-lockdown-and-beyond
- OECD (2020b): OECD Employment Outlook. Paris.
- OECD (2021a): OECD Employment Outlook. Paris.
- OECD (2021b): OECD Economic Surveys Spain. Paris.
<https://www.oecd.org/economy/surveys/Spain-2021-OECD-economic-survey-overview.pdf>
- Palier, Bruno und Kathleen Thelen (2010): Institutionalizing dualism: Complementarities and change in France and Germany. *Politics & Society*, 38(1), 119-148.
- Papadopoulos, Orestis (2016): Economic crisis and youth unemployment: Comparing Greece and Ireland. *European Journal of Industrial Relations*, 22(4), 409-426.
- Raitano, Michele, Matteo Jessoula, Giovanni Gallo und Costanza Pagnini (2021): Fighting poverty and social exclusion – including through minimum income schemes, European Parliament: Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies Directorate-General for Internal Policies.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662932/IPOL_STU\(2021\)662932_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662932/IPOL_STU(2021)662932_EN.pdf)
- Ramos, Raul (2021): IZA COVID-19 Crisis Response Monitoring: Spain.
https://www.iza.org/wc/files/downloads/iza__crisismonitor_countryreport_es_202112.pdf
- Rat der Europäischen Union (2020): Stärkung der Mindestsicherung zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in der COVID-19-Pandemie und darüber hinaus. Schlussfolgerungen des Rates (9. Oktober 2020).
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11721-2020-INIT/de/pdf>
- Central Statistics Office Ireland (n.d. (a)): Recipients of Illness, Disability, Caring payments.
<https://www.cso.ie/en/statistics/socialconditions/recipientsofillnessdisabilitycaringpayments/>
- Central Statistics Office Ireland (n.d. (b)): Recipients of Unemployment and Employment Supports by Type of Payments.

- <https://www.cso.ie/en/statistics/socialconditions/recipientsofunemploymentandemployment supportsbytypeofpayments/>
- Rey, Graciale Malgesini (2014): European Minimum Income Network country report Spain – Analysis and Road Map for Adequate and Accessible Minimum Income Schemes in EU Member States. European Anti-Poverty Network (EAPN). Brussels: European Commission DG Employment and Social Affairs and Inclusion.
<https://eminnetwork.files.wordpress.com/2013/04/emin-spain-2014-en.pdf>
- Rodriguez-Cabrero, Gregorio, Ana Arriba González, Vincente Marbán, Julia Montserrat und Francisco Javier Moreno-Fuentes (2015): ESPN Thematic Report on minimum income schemes – Spain 2015. Brussels: European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion.
<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15176&langId=en>
- Sanz-de-Galdeano, Anna und Anastasia Terskaya (2020): The labor market in Spain, 2002-2018. *IZA World of Labor* 2020: 403v2.
- Schröder, Martin (2009): Integrating Welfare and Production Typologies: How Refinements of the Varieties of Capitalism Approach Call for a Combination of Welfare Typologies. *Journal of Social Policy*, 38, 19-43.
- Selected aspects of the labour market in Poland. Economic activity of the population before and during the COVID-19 pandemic period.* (2021): Statistics Poland.
<https://stat.gov.pl/en/topics/labour-market/yearbook-of-labour/selected-aspects-of-the-labour-market-in-poland-economic-activity-of-the-population-before-and-during-the-covid19-pandemic-period,6,1.html>
- Short-time working arrangements as response to cyclical fluctuations* (Occasional Papers No. 64). (2010): Brussels: European Commission DG Economic and Financial Affairs.
https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp64_en.pdf
- Spasova, Slavina, Denis Bouget, Dalila Ghailani und Bart Vanhercke (2017): Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A Study of National Policies. Brussels: European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion.
<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17683>
- Stelina, Jakub (2021): Anti-COVID labour law in Poland. *Istorie, Cultura, Cetatenie in Uniunea Europeana*, 13(1), 94-105.
- Strzelecki, Pawel und Robert Wyszynski (2016): Poland's Labour Market Adjustment in Times of Economic Slowdown – WDN3 Survey Results. National Bank of Poland Working Paper No. 233.
- Sutherland, Holly und Francesco Figari (2013): EUROMOD: the European Union tax-benefit microsimulation model. EUROMOD Working Papers EM8/13.
- Sutherland, Holly (2018): Quality assessment of microsimulation models. The case of EUROMOD. *International Journal of Microsimulation*, 11(1), 198-223.
- Sztandar-Sztanderska, Karolina (2009). Activation of the unemployed in Poland: From policy design to policy implementation. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 29(11/12), 624-636.
- Szulc, Adam (2012). Social policy and poverty: Checking the efficiency of the social assistance system in Poland. *Eastern European Economics*, 50(5), 66-92.

- Theodoropoulou, Sotiria (Hg.) (2018): Labour market policies in the era of pervasive austerity. A European Perspective. Bristol: Policy Press.
- UN (2020): Visit to Spain – Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/097/28/PDF/G2009728.pdf?OpenElement>
- UNEDIC (2022): Situation Financière de l'Assurance Chômage pour 2022-2024. June 2022.
<https://www.unedic.org/sites/default/files/2022-06/Situation%20financière%20de%20l%27Assurance%20chômage%20pour%202022-2024.pdf>
- Venn, Danielle (2012). Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 131).
- Weishaupt, Timo, Henning Jørgensen und Alexander Nunn (2022): Delivering Activation: The Perpetual Reform of Public Employment Services in Europe. In: Douglas J. Besharov und Douglas M. Call (Hg.): Work and the Social Safety Net: Labor Activation in Europe and the United States, New York: Oxford University Press, 2022.
- Wisniewski, Zenon, und Monika Maksim (2013): Active labour market policies in Poland. *CESifo Forum*, 14(1), 22-28.
- Wolniak, Radoslaw (2020): Social welfare organisation in Poland. *Scientific Papers of Silesian University of Technology – Organization and Management Series No. 143*.
- Wóycicka, Irena (2009): Poland: Minimum Income Schemes, a Study of National Policies. Gdansk Institute for Market Economics. Brussels: European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9038&langId=en>

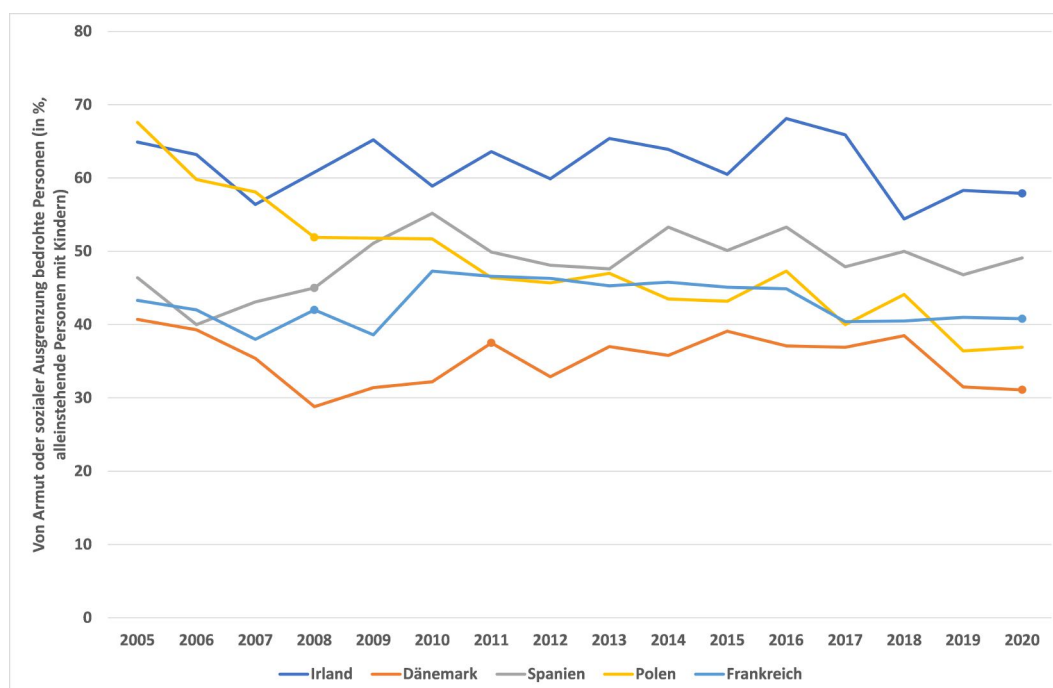
10. Anhang

Abbildung 10.1 Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen, Ein-Personen-Haushalte



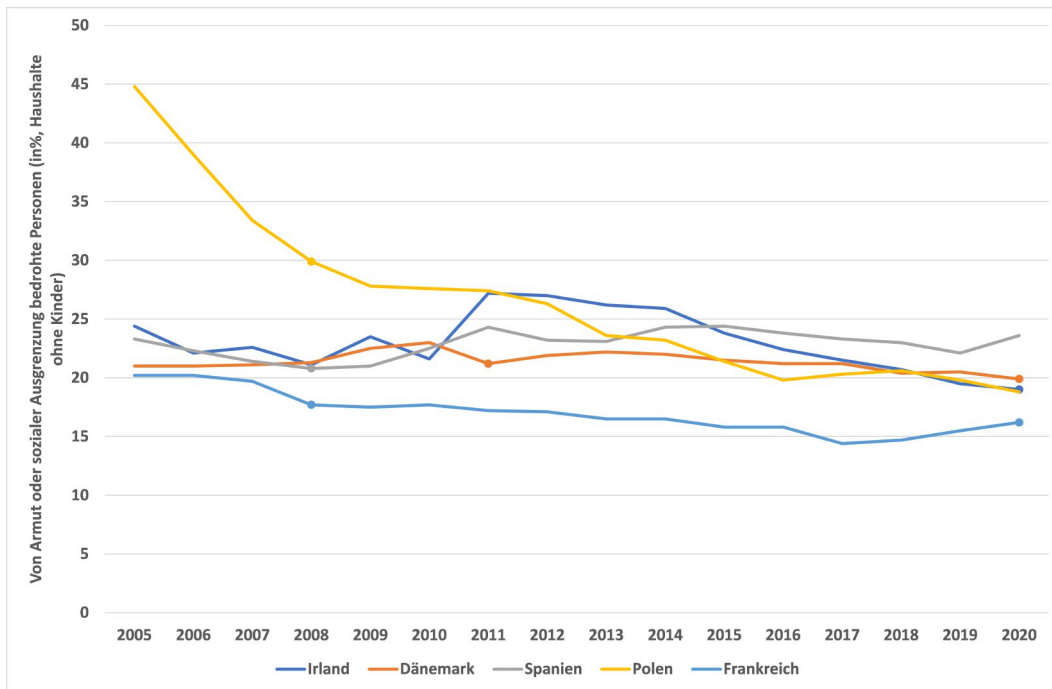
Quelle: Eurostat ([ilc_peps03](#)).

Abbildung 10.2 Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen, Ein-Personen-Haushalte mit unterhaltsberechtigten Kindern



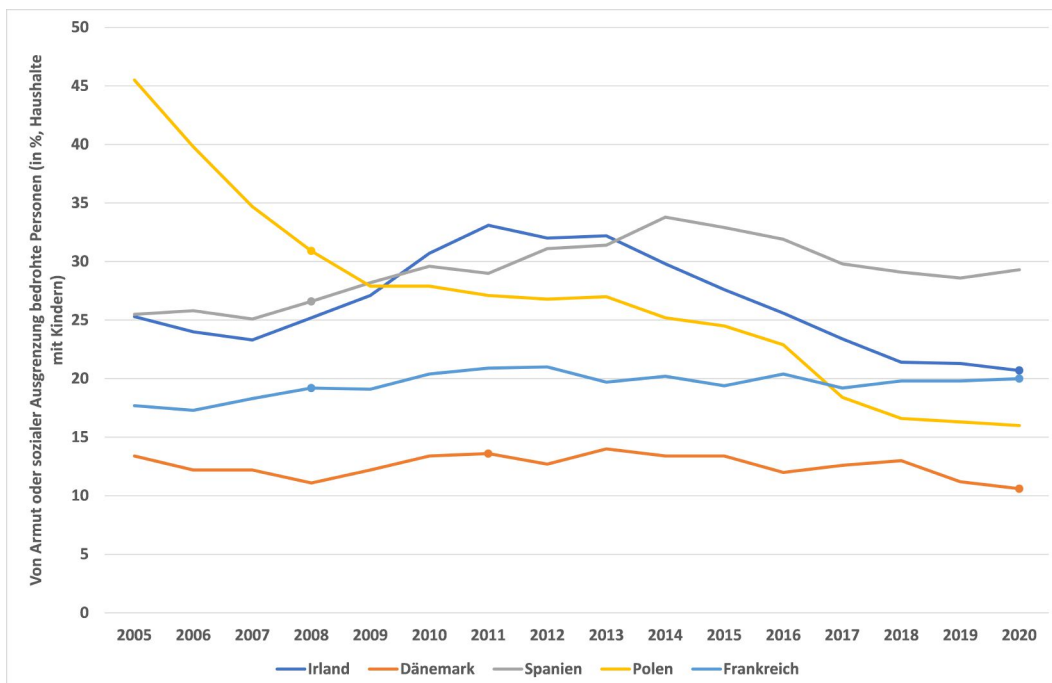
Quelle: Eurostat ([ilc_peps03](#)).

Abbildung 10.3 Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen, Haushalte ohne unterhaltsberechtigende Kinder



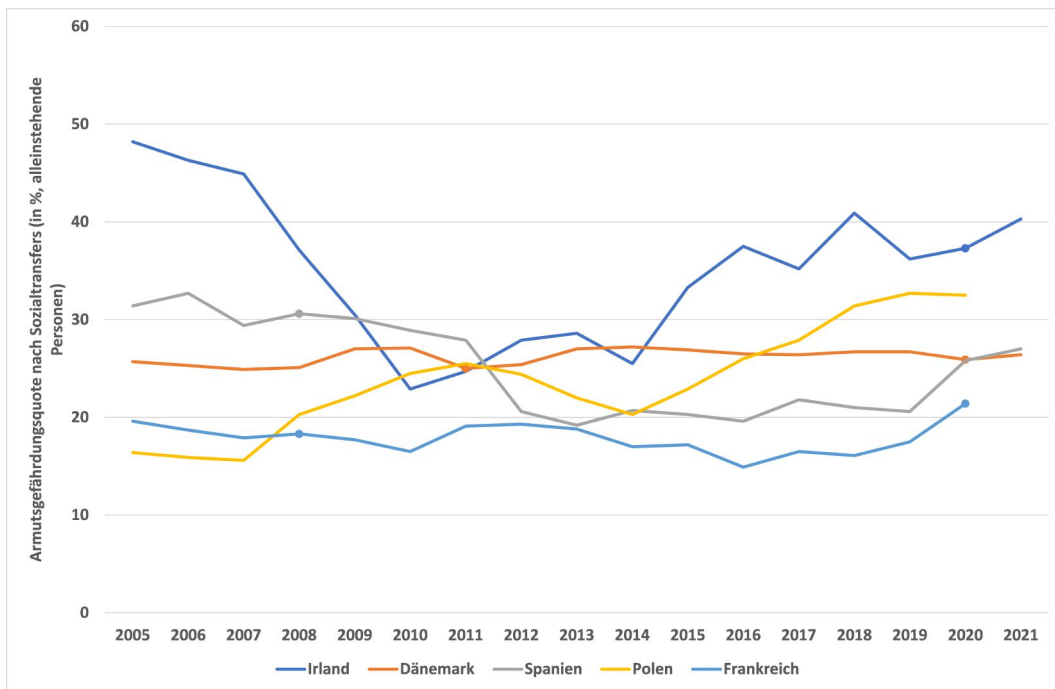
Quelle: Eurostat ([ilc_peps03](#)).

Abbildung 10.4 Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen, Haushalte mit unterhaltsberechtigenden Kindern



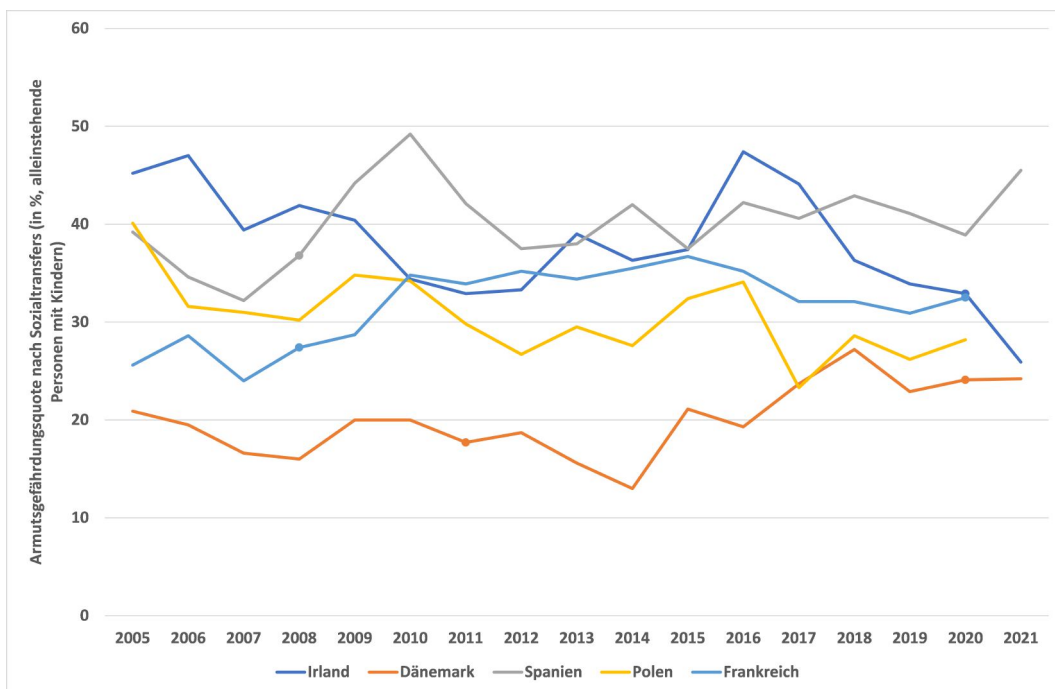
Quelle: Eurostat ([ilc_peps03](#)).

Abbildung 10.5 Armutsgefährdungsquote nach Sozialtransfers, Ein-Personen-Haushalte



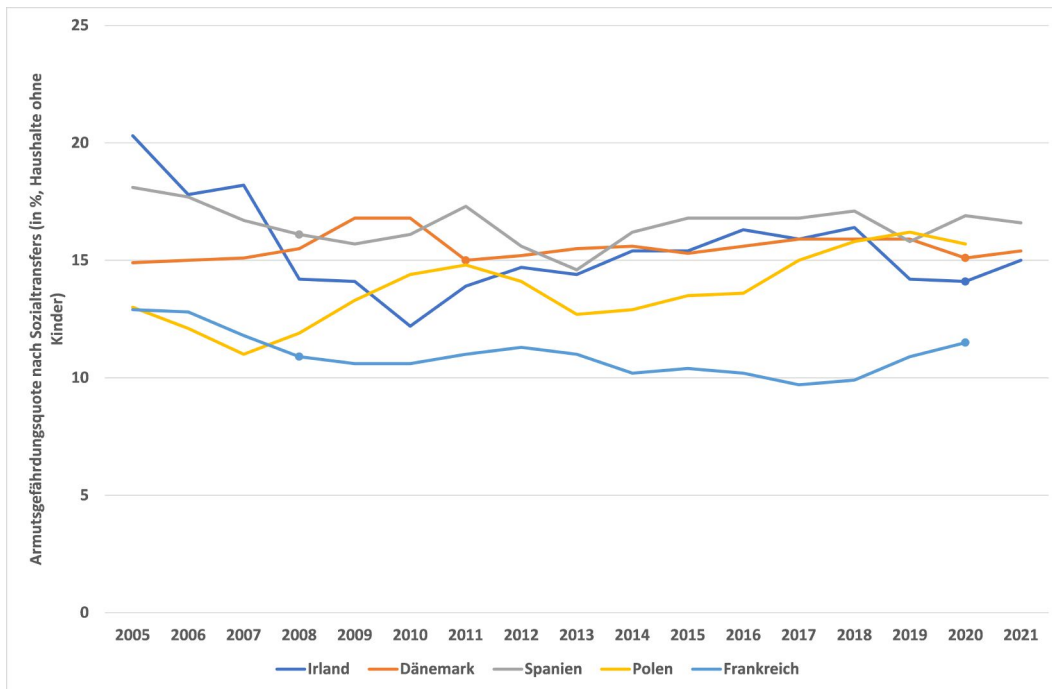
Quelle: Eurostat ([ilc li03](#)).

Abbildung 10.6 Armutsgefährdungsquote nach Sozialtransfers, Ein-Personen-Haushalte mit unterhaltsberechtigten Kindern



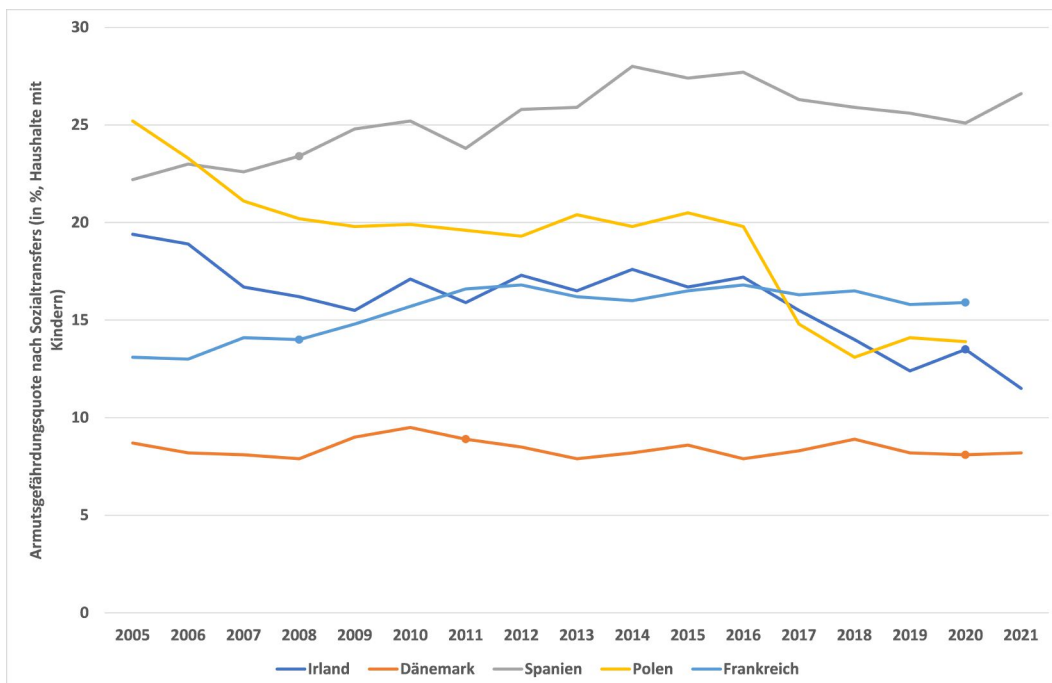
Quelle: Eurostat ([ilc li03](#)).

Abbildung 10.7 Armutsgefährdungsquote nach Sozialtransfers, Haushalte ohne unterhaltsberechtigte Kinder



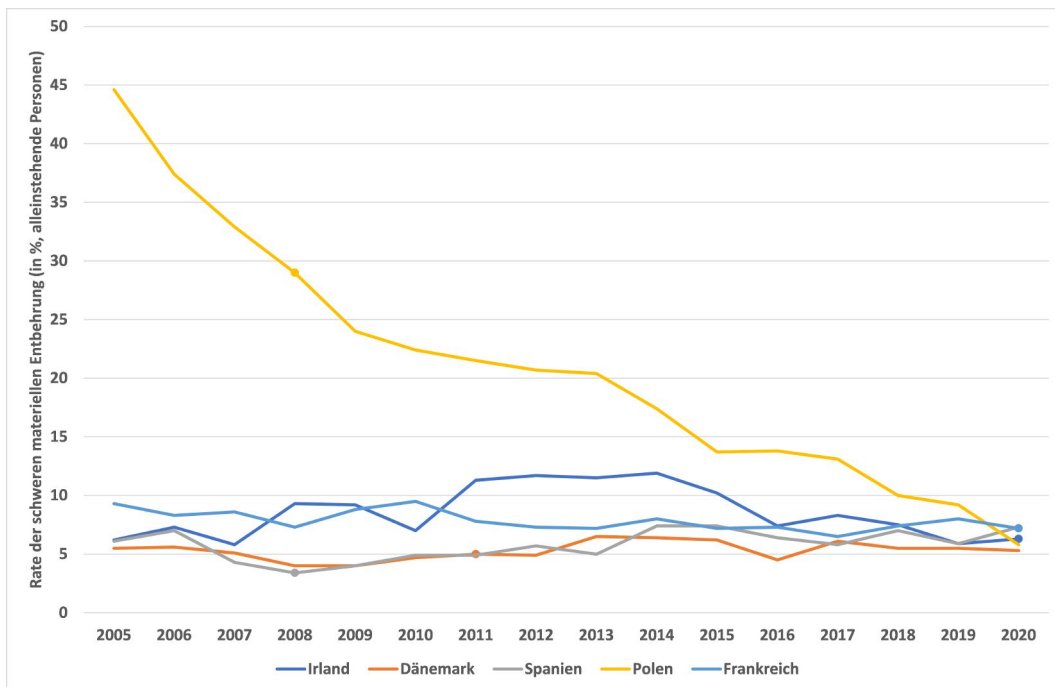
Quelle: Eurostat ([ilc li03](#)).

Abbildung 10.8 Armutsgefährdungsquote nach Sozialtransfers, Haushalte mit unterhaltsberechtigten Kindern



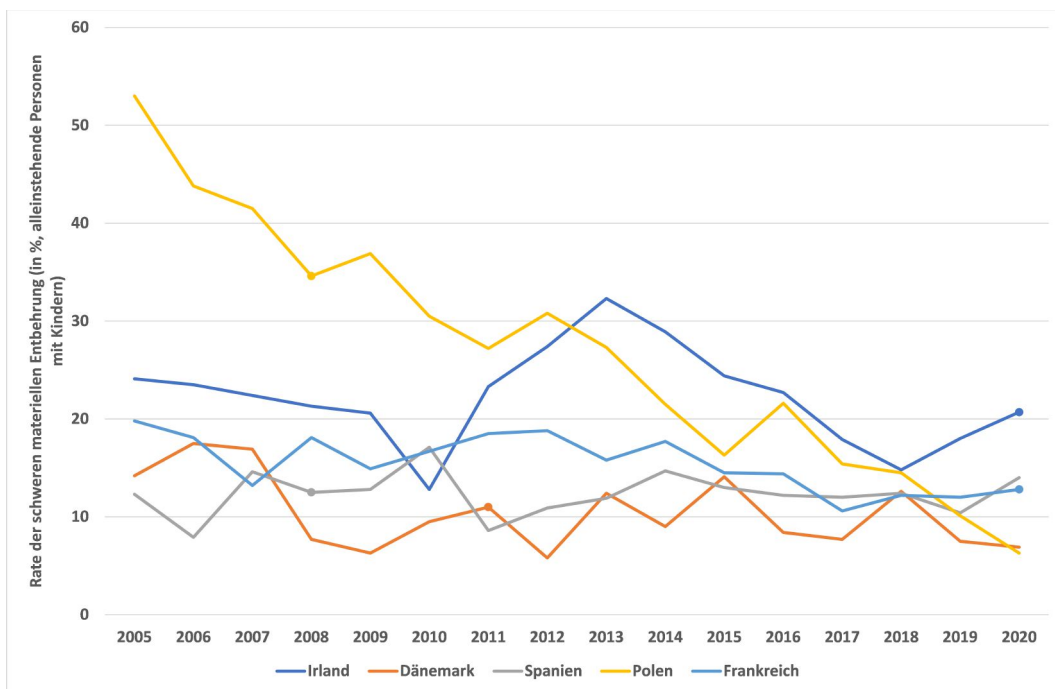
Quelle: Eurostat ([ilc li03](#)).

Abbildung 10.9 Schwere materielle Entbehrung, Ein-Personen-Haushalte



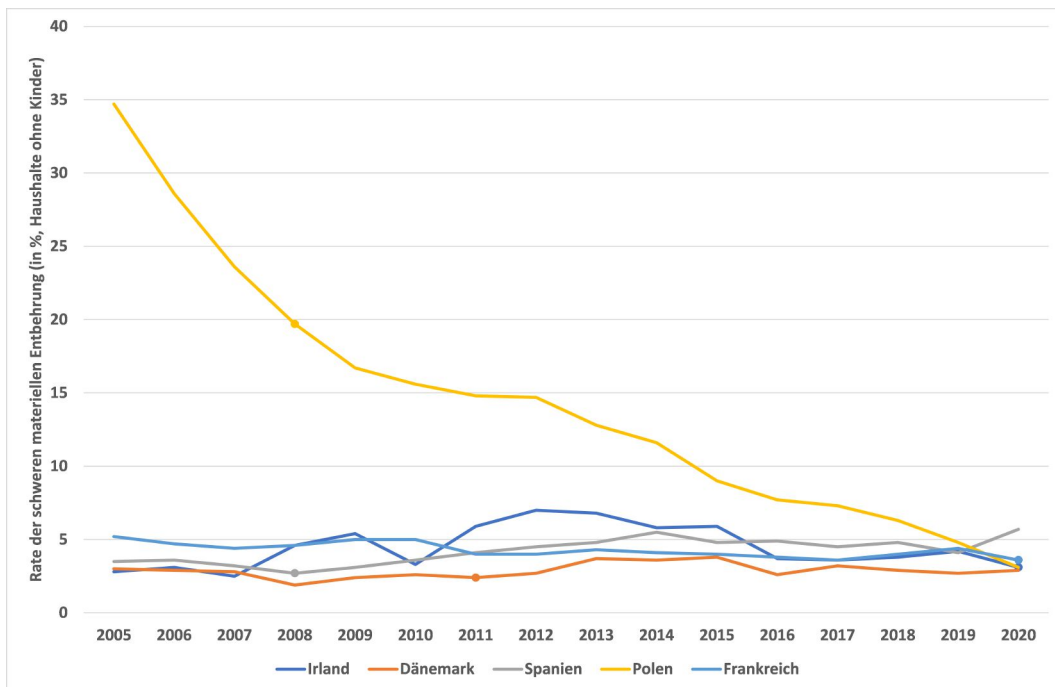
Quelle: Eurostat ([ilc_mddd13](#)).

Abbildung 10.10 Schwere materielle Entbehrung, Ein-Personen-Haushalte mit unterhaltsberechtigten Kindern



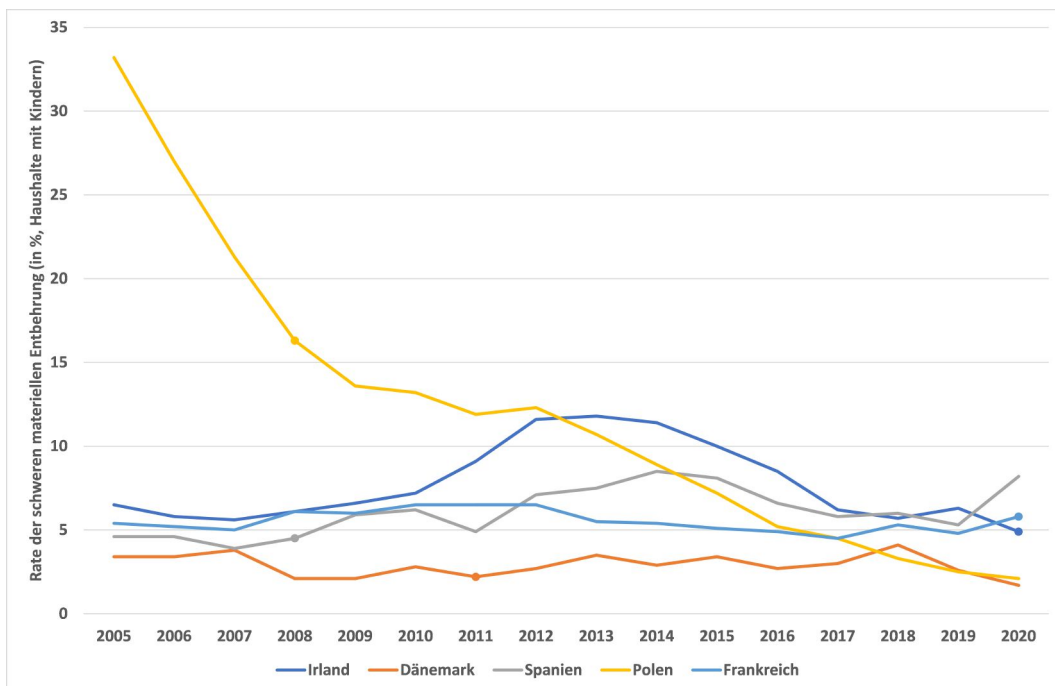
Quelle: Eurostat ([ilc_mddd13](#)).

Abbildung 10.11 Schwere materielle Entbehrung, Haushalte ohne unterhaltsberechtignte Kinder



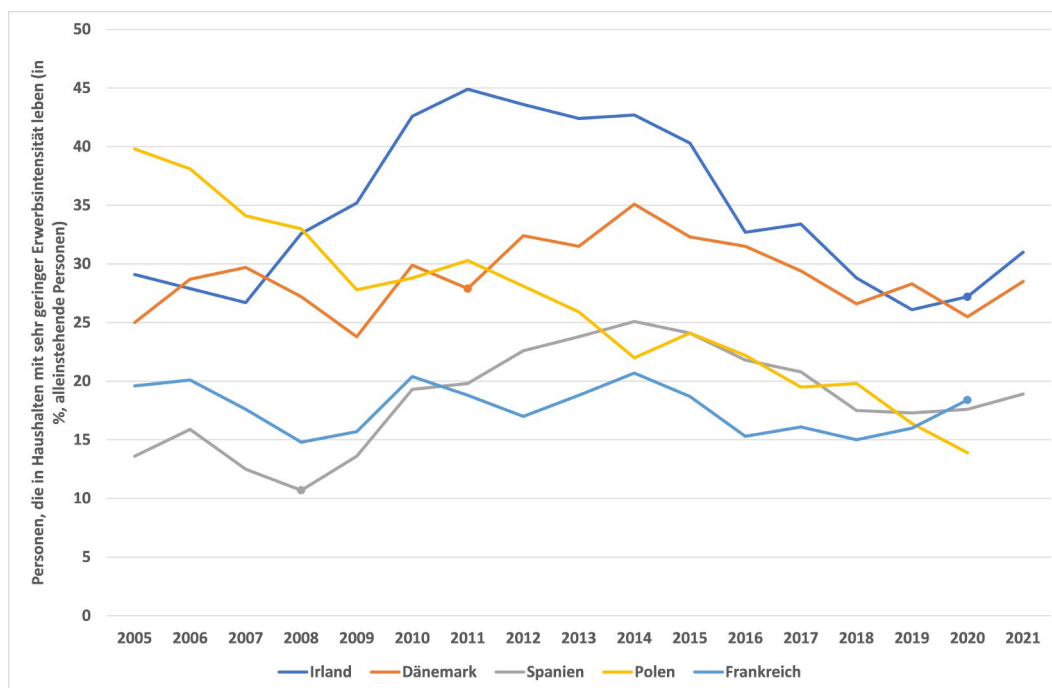
Quelle: Eurostat ([ilc_mddd13](#)).

Abbildung 10.12 Schwere materielle Entbehrung, Haushalte mit unterhaltsberechtignten Kindern



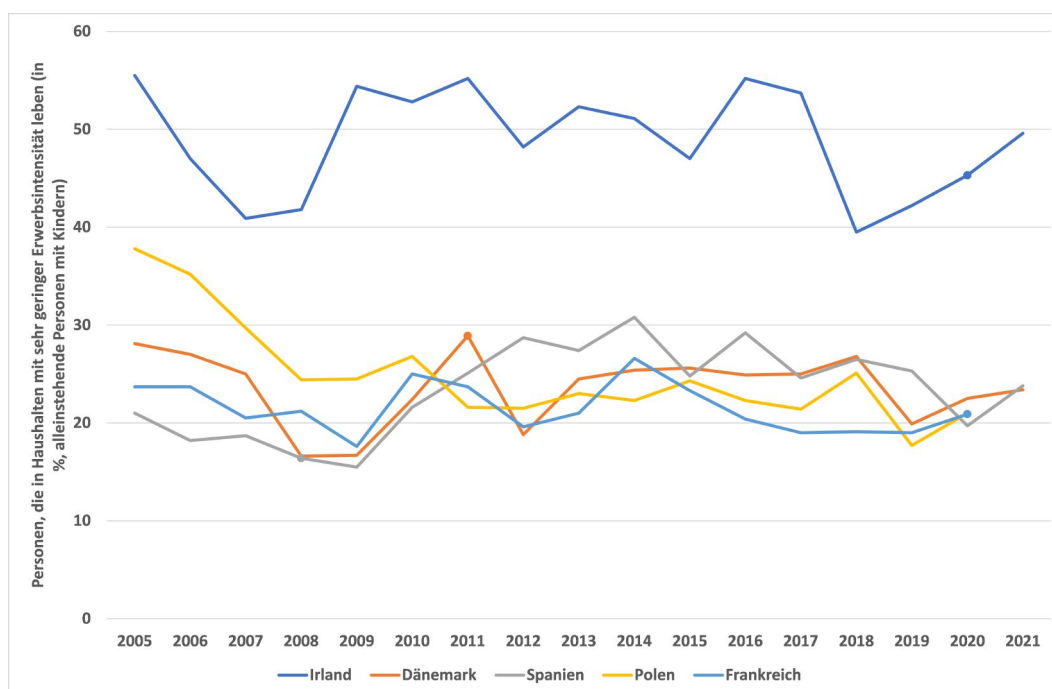
Quelle: Eurostat ([ilc_mddd13](#)).

Abbildung 10.13 Personen, die in Haushalten mit sehr geringer Erwerbsintensität leben, Ein-Personen-Haushalte (% der Gesamtbevölkerung unter 60 Jahren)



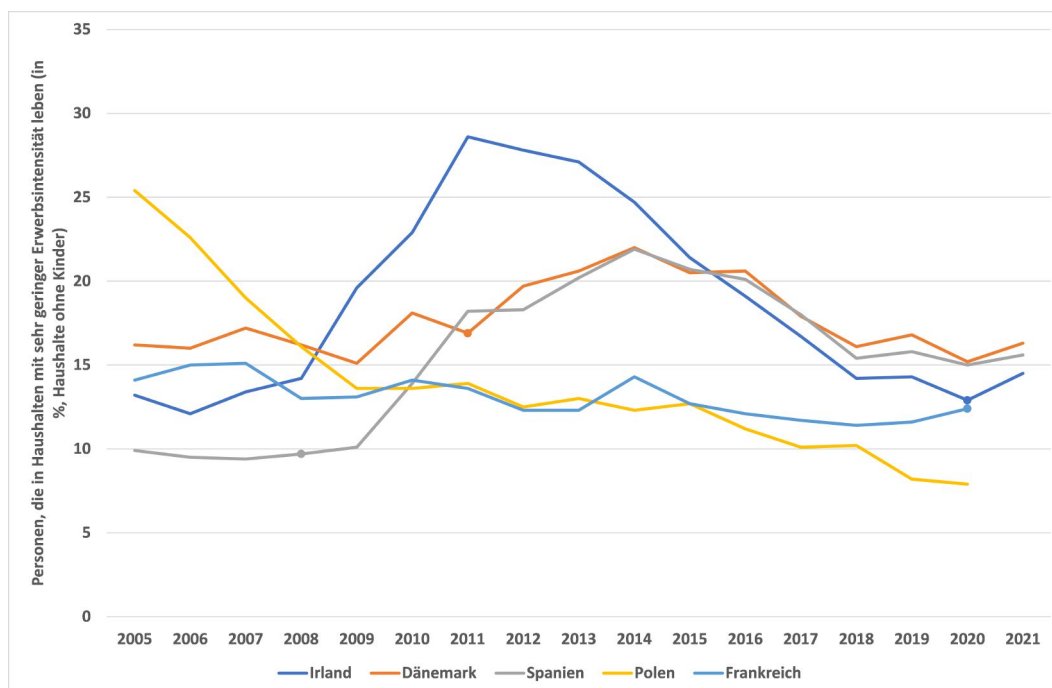
Quelle: Eurostat ([ilc lvh13](#)).

Abbildung 10.14 Personen, die in Haushalten mit sehr geringer Erwerbsintensität leben, Ein-Personen-Haushalte mit unterhaltsberechtigten Kindern (% der Gesamtbevölkerung unter 60 Jahren)



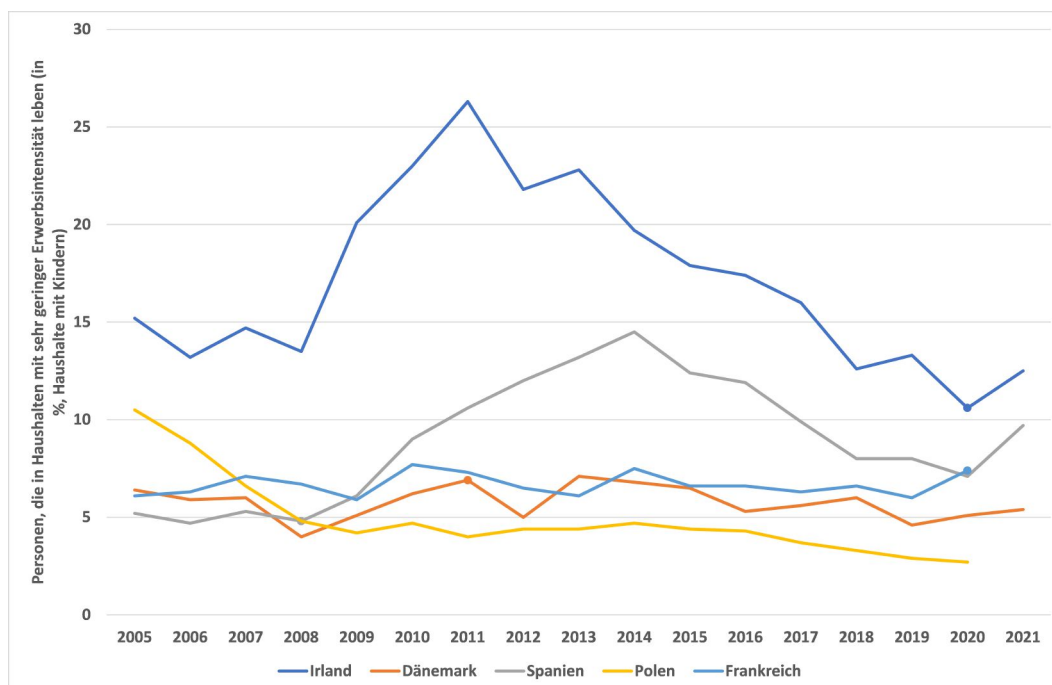
Quelle: Eurostat ([ilc lvh13](#)).

Abbildung 10.15 Personen, die in Haushalten mit sehr geringer Erwerbsintensität leben, Haushalte ohne unterhaltsberechtigende Kinder (% der Gesamtbevölkerung unter 60 Jahren)



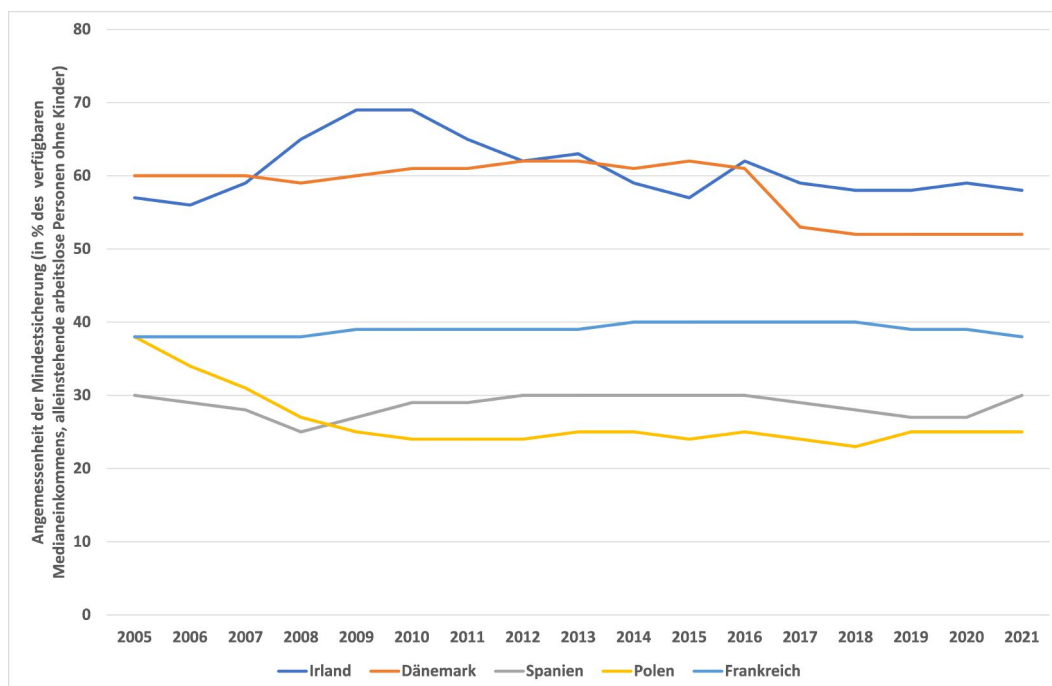
Quelle: Eurostat ([ilc lvh13](#)).

Abbildung 10.16 Personen, die in Haushalten mit sehr geringer Erwerbsintensität leben, Haushalte mit unterhaltsberechtigenden Kindern (% der Gesamtbevölkerung unter 60 Jahren)



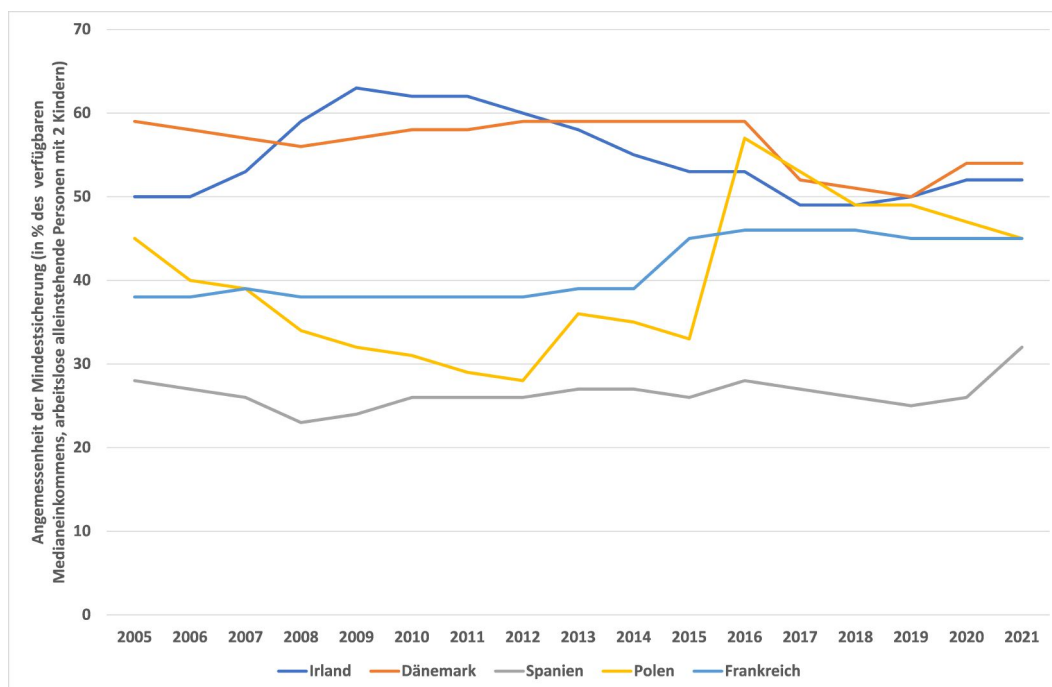
Quelle: Eurostat ([ilc lvh13](#)).

Abbildung 10.17 Angemessenheit der garantierten Mindestsicherung, alleinstehende Arbeitslose Personen ohne Kinder (% des verfügbaren Medianeinkommens), 2005-2021



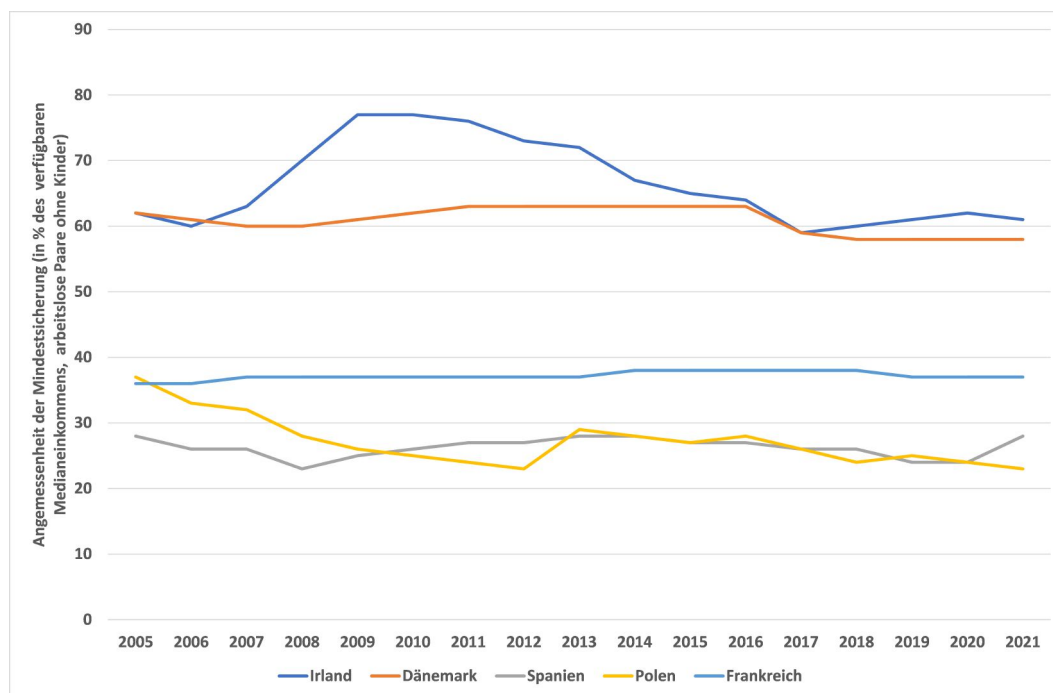
Quelle: OECD-Statistiken, Angemessenheit der Leistungen des garantierten Mindesteinkommens, GMI-Betrag in % des verfügbaren Medianeinkommens, Arbeitslose ohne Kinder, einschließlich Wohngeld.

Abbildung 10.18 Angemessenheit der garantierten Mindestsicherung, alleinstehende arbeitslose Person mit zwei Kindern (% des verfügbaren Medianeinkommens), 2005-2021



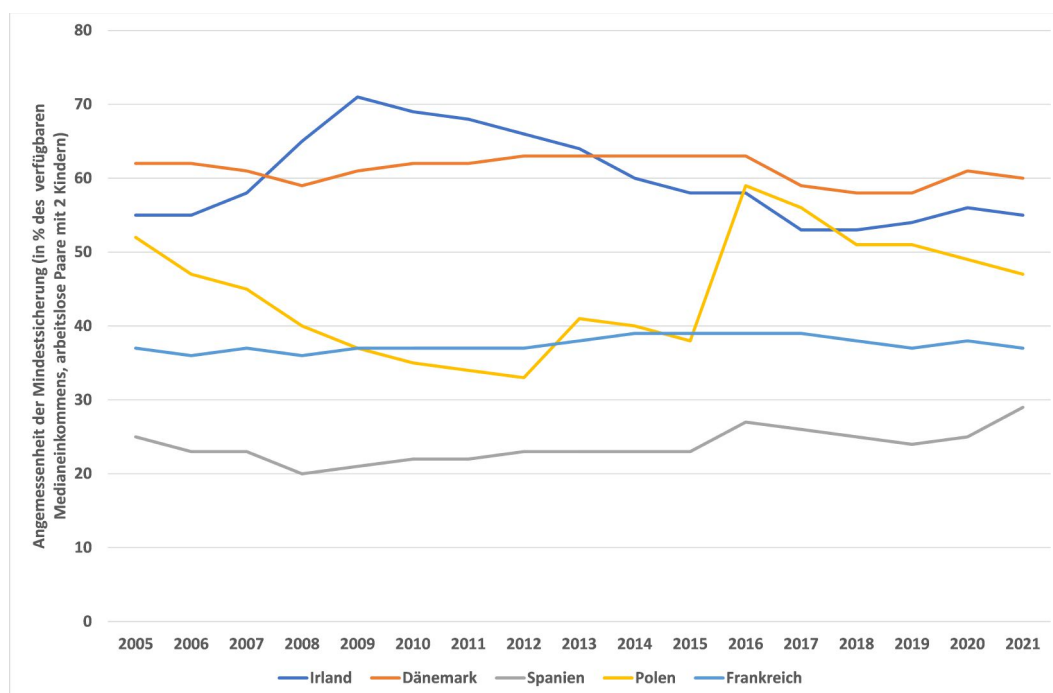
Quelle: OECD-Statistiken, Angemessenheit der Leistungen des garantierten Mindesteinkommens, GMI-Betrag in % des verfügbaren Medianeinkommens, arbeitslose Person mit zwei Kindern, einschließlich Wohngeld.

Abbildung 10.19 Angemessenheit der garantierten Mindestsicherung, arbeitslose Paare ohne Kinder (% des verfügbaren Medianeinkommens), 2005-2021



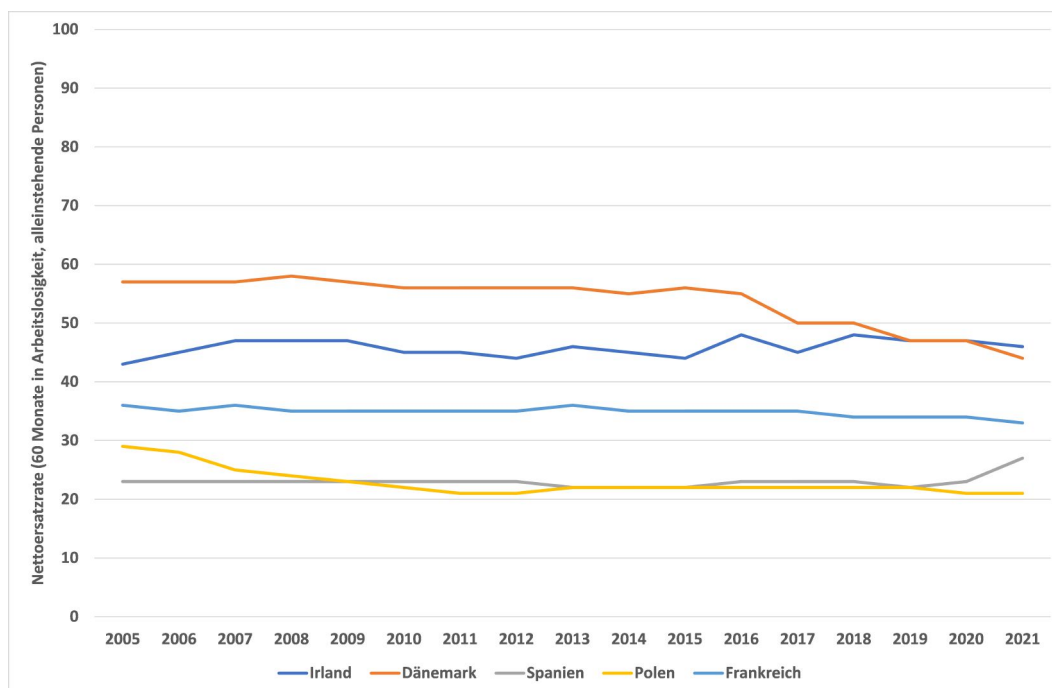
Quelle: OECD-Statistiken, Angemessenheit der Leistungen des garantierten Mindesteinkommens, GMI-Betrag in % des verfügbaren Medianeinkommens, arbeitsloses Paar ohne Kinder, einschließlich Wohngeld.

Abbildung 10.20 Angemessenheit der garantierten Mindestsicherung, arbeitslose Paare mit zwei Kindern (% des verfügbaren Medianeinkommens), 2005-2021



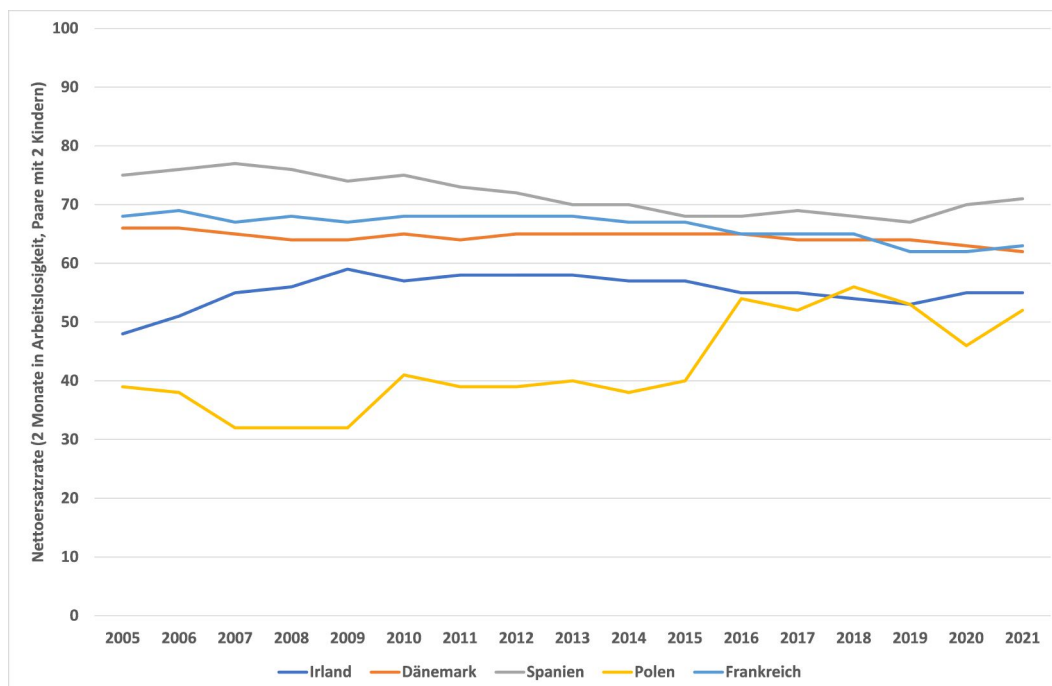
Quelle: OECD-Statistiken, Angemessenheit der Leistungen des garantierten Mindesteinkommens, GMI-Betrag in % des verfügbaren Medianeinkommens, arbeitsloses Paar mit zwei Kindern, einschließlich Wohngeld.

Abbildung 10.21 Nettoersatzrate, 60 Monate Arbeitslosigkeit, alleinstehende Personen, 100 % Durchschnittslohn, 2005-2021



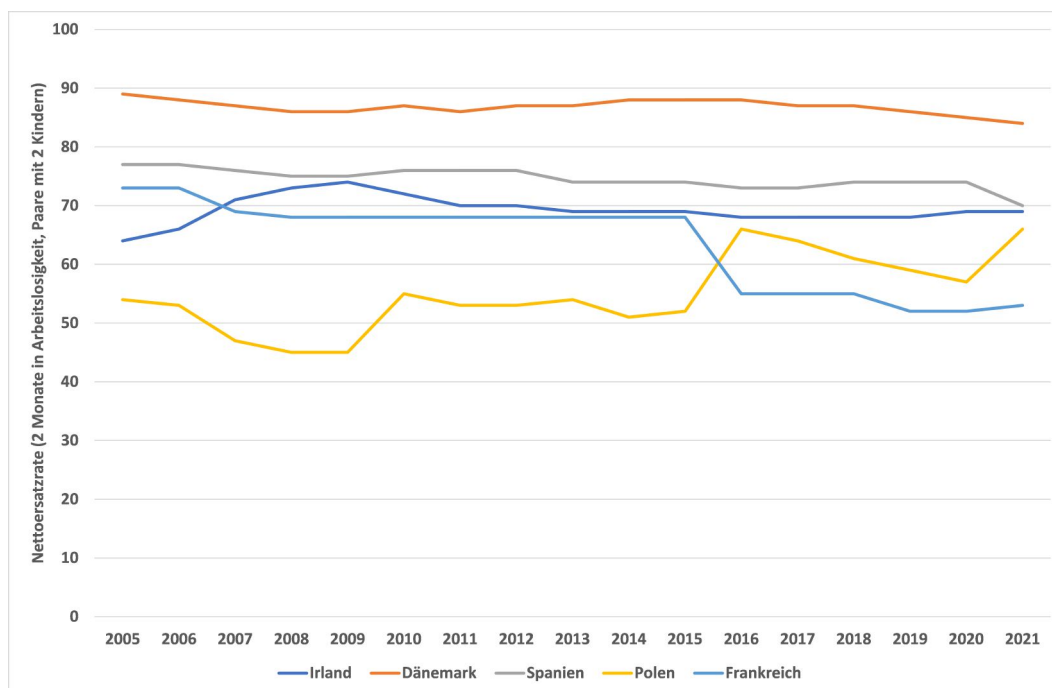
Quelle: OECD-Statistiken, Nettoersatzrate, 60 Monate Arbeitslosigkeit, Alleinstehende Personen ohne Kinder, 100 % des Durchschnittslohns, einschließlich Sozialhilfe und Wohngeld.

Abbildung 10.22 Nettoersatzrate, zwei Monate Arbeitslosigkeit, Paare mit zwei Kindern, 100 % Durchschnittslohn, 2005-2021



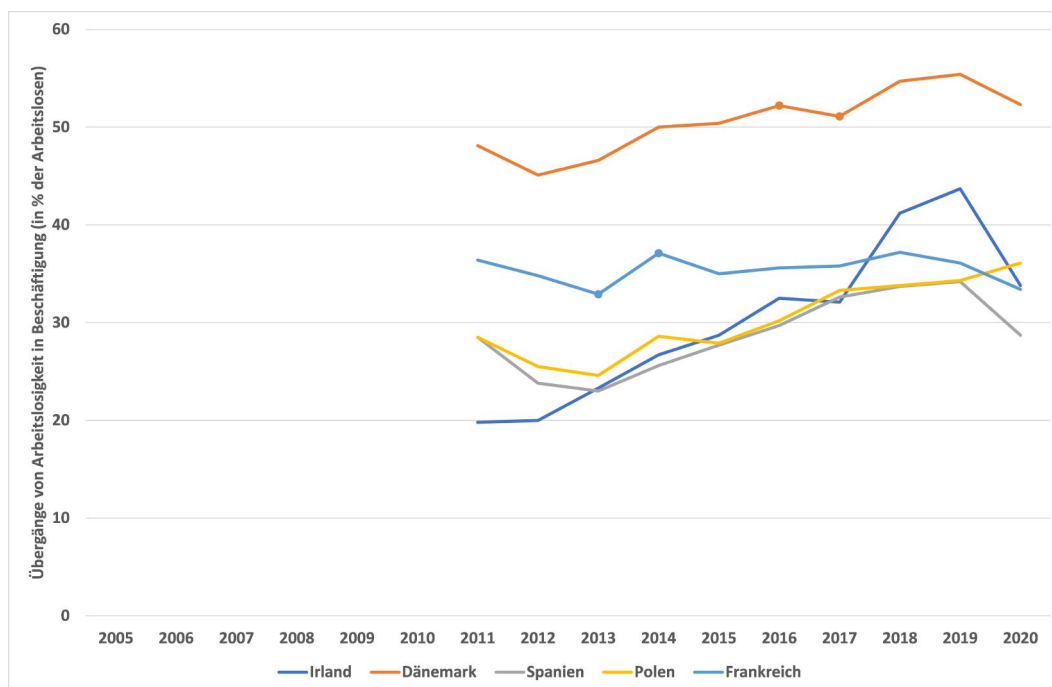
Quelle: OECD-Statistiken, Nettoersatzrate, zwei Monate Arbeitslosigkeit, Paare mit zwei Kindern, Partner ist arbeitslos, 100 % des Durchschnittslohns, Sozialhilfe und Wohngeld nicht berücksichtigt.

Abbildung 10.23 Nettoersatzrate, zwei Monate Arbeitslosigkeit, Paare mit zwei Kindern, 67 % Durchschnittslohn, 2005-2021



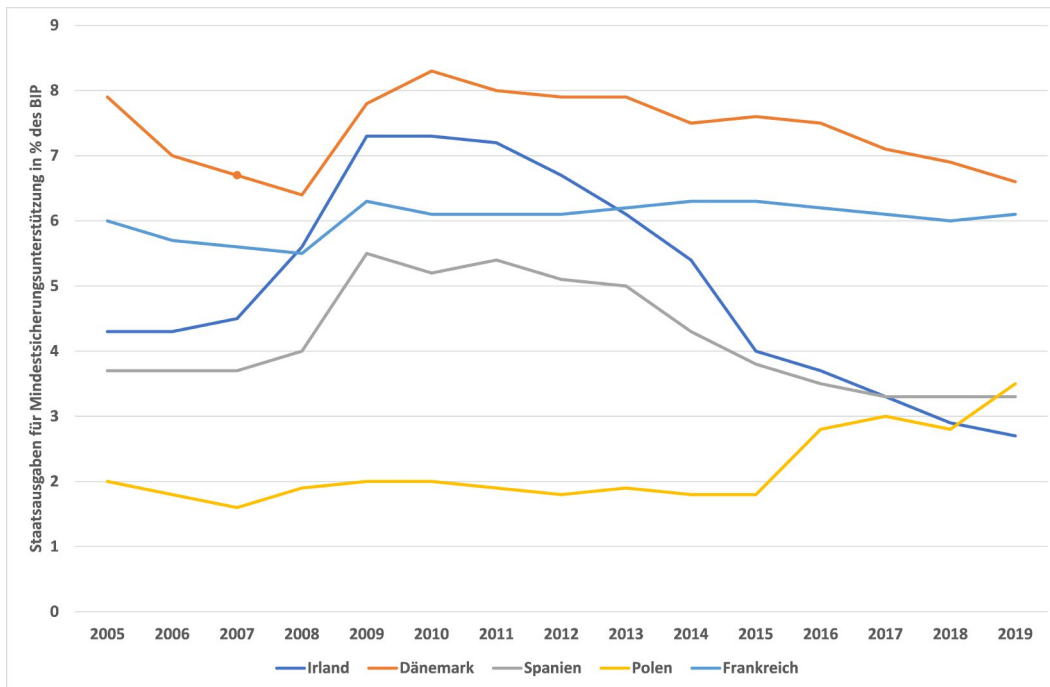
Quelle: OECD-Statistiken, Nettoersatzrate, zwei Monate Arbeitslosigkeit, Paare mit zwei Kindern, Partner ist arbeitslos, 67 % des Durchschnittslohns, Sozialhilfe und Wohngeld nicht berücksichtigt.

Abbildung 10.24 Übergänge von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung, 2011-2020



Quelle: Eurostat ([lfsi long a](#)).

Abbildung 10.25 Staatsausgaben für Mindestsicherungsunterstützung (Gesamtausgaben in % des BIP, Kategorien: Arbeitslosigkeit, soziale Ausgrenzung, Wohnen, Familie/Kinder)



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der ESSOSS-Datenbank von Eurostat ([SPR EXP SUM](#)) und Coady et al. (2021).

Tabelle 10.1 Arellano-Bond-Regressionsergebnisse mit verschiedenen abhängigen Variablen, Arbeitslosenquote und Interaktionstermen mit dem Wohlfahrtsstaatstyp

Abhängige Variable:							
	Bedrohung durch Armut oder soziale Ausgrenzung (Alter 16-64)	Armutsgefährdungsquote vor Sozialtransfers (Alter 16-64)	Armutsgefährdungsquote nach Sozialtransfers (Alter 16-64)	Quote der erheblichen materiellen Deprivation (Alter 16-64)	Armutschwelle (Paar mit zwei Kindern, KKS)	Haushalte mit sehr niedriger Erwerbsintensität, % der Bevölkerung unter 60	Übergang von Arbeitslosigkeit zu Beschäftigung
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Arbeitslosenquote	0,458*** (0,091)	0,134* (0,078)	0,151*** (0,054)	0,408*** (0,103)	-19,529 (40,209)	0,106* (0,055)	-2,783*** (0,506)
Arbeitslosenquote*	-0,130	0,572***	-0,083	-0,649**	-386,652***	0,649***	-0,888
Wohlfahrtsstaatstyp Liberal	(0,262)	(0,203)	(0,150)	(0,295)	(112,297)	(0,142)	(1,888)
Arbeitslosenquote*	-0,237	0,132	-0,082	-0,610*	-26,925	0,243	0,929
Wohlfahrtsstaatstyp Kontinental	(0,305)	(0,247)	(0,173)	(0,344)	(131,820)	(0,171)	(1,741)
Arbeitslosenquote*	-0,569*	0,014	-0,107	-0,661*	-94,390	0,062	-0,395
Wohlfahrtsstaatstyp Nordisch	(0,320)	(0,243)	(0,174)	(0,355)	(135,414)	(0,181)	(1,324)
Arbeitslosenquote*	-0,089	0,051	0,053	-0,135	-10,640	-0,041	0,633
Wohlfahrtsstaatstyp Mediterran	(0,161)	(0,128)	(0,091)	(0,183)	(70,644)	(0,092)	(0,774)
Arbeitslosenquote (t-1)	0,184	0,202*	0,066	0,200	-94,376*	0,303***	2,386***
Arbeitslosenquote (t-1)*	(0,126)	(0,104)	(0,070)	(0,143)	(54,385)	(0,074)	(0,845)
Arbeitslosenquote (t-1)*	-0,111	-0,174	0,107	-0,152	400,121**	-0,139	-1,023
Wohlfahrtsstaatstyp Liberal	(0,389)	(0,310)	(0,221)	(0,440)	(170,979)	(0,228)	(2,492)
Arbeitslosenquote (t-1)*	-0,001	-0,076	0,107	-0,084	64,951	-0,049	-3,288
Wohlfahrtsstaatstyp Kontinental	(0,373)	(0,299)	(0,213)	(0,422)	(164,746)	(0,216)	(2,722)
Arbeitslosenquote (t-1)*	-0,196	-0,441	-0,189	-0,155	55,680	-0,019	-1,727
Wohlfahrtsstaatstyp Nordisch	(0,375)	(0,282)	(0,200)	(0,419)	(154,863)	(0,205)	(2,250)
Arbeitslosenquote (t-1)*	-0,136	-0,071	-0,029	-0,227	-81,017	0,064	-1,659
Wohlfahrtsstaatstyp Mediterran	(0,247)	(0,193)	(0,136)	(0,280)	(105,273)	(0,140)	(1,159)
Arbeitslosenquote (t-2)	-0,166*	-0,229***	-0,115**	-0,178*	5,416	-0,059	-0,167
Arbeitslosenquote (t-2)*	(0,096)	(0,079)	(0,053)	(0,106)	(40,179)	(0,061)	(0,582)
Arbeitslosenquote (t-2)*	0,209	-0,182	-0,008	0,482	-114,323	-0,115	0,162
Wohlfahrtsstaatstyp Liberal	(0,263)	(0,205)	(0,152)	(0,302)	(112,161)	(0,144)	(1,570)
Arbeitslosenquote (t-2)*	-0,017	0,098	-0,004	0,173	70,647	0,056	1,464
Wohlfahrtsstaatstyp Kontinental	(0,318)	(0,246)	(0,177)	(0,361)	(130,373)	(0,176)	(1,935)
Arbeitslosenquote (t-2)*	-0,018	0,400*	-0,160	0,216	0,812	-0,094	0,939
Wohlfahrtsstaatstyp Nordisch	(0,335)	(0,243)	(0,173)	(0,367)	(135,020)	(0,178)	(2,165)
Arbeitslosenquote (t-2)*	0,100	0,045	0,003	0,122	89,702	-0,018	0,487
Wohlfahrtsstaatstyp Mediterran	(0,157)	(0,126)	(0,087)	(0,181)	(67,315)	(0,091)	(0,707)
Beobachtungen	354	363	363	354	363	363	171
Abhängige Variable (t-1)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Abhängige Variable (t-2)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Wachstumsrate	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Wachstumsrate (t-1)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Wachstumsrate (t-2)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Weitere Kontrollvariablen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Quelle: Eurostat (alle abhängigen Variablen und Anteil der Selbstständigen) und OECD-Statistiken (BIP-Wachstumsrate, Arbeitslosigkeit und Erwerbsquote) für alle EU-Länder und das Vereinigte Königreich, alle verfügbaren Jahre von 2005-2021.

Anmerkungen: Standardfehler in Klammern. Die Signifikanzniveaus werden wie folgt angezeigt: *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1. Jede Spalte steht für eine andere Regression. Jahres-Dummyvariablen sind in allen Regressionen enthalten. Weitere Kontrollvariablen sind die Erwerbsquote und der Anteil der Selbstständigen.

Tabelle 10.2 Sensitivitätsanalysen der Arellano-Bond-Regressionsergebnisse mit dem Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung als abhängige Variable und verschiedenen Varianten des Konjunkturmaßes

Unabhängige Variablen	Abhängige Variable: Bedrohung durch Armut oder soziale Ausgrenzung (Alter 16-64)							
	Robustheit 1		Robustheit 2		Robustheit 3		Robustheit 4	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
BIP-Wachstumsrate	-0,134*** (0,032)	-0,047 (0,033)	-0,153*** (0,034)	-0,061* (0,035)	-0,177*** (0,039)	-0,064 (0,040)	-0,165*** (0,035)	-0,059 (0,037)
BIP-Wachstumsrate (t-1)	-0,215*** (0,032)	-0,085** (0,034)	-0,197*** (0,033)	-0,066* (0,035)	-0,208*** (0,038)	-0,048 (0,042)	-0,186*** (0,033)	-0,056 (0,035)
BIP-Wachstumsrate (t-2)	-0,056 (0,034)	0,018 (0,034)	-0,127*** (0,034)	-0,045 (0,035)	-0,158*** (0,039)	-0,049 (0,042)	-0,126*** (0,034)	-0,035 (0,035)
Negative BIP-Wachstumsrate (binär)	0,276 (0,305)	-0,333 (0,269)	0,351 (0,312)	-0,323 (0,288)	0,313 (0,307)	-0,399 (0,280)	0,318 (0,312)	-0,382 (0,285)
Negative BIP-Wachstumsrate (binär) (t-1)	1,511*** (0,291)	0,587** (0,258)	1,083*** (0,297)	0,073 (0,276)	1,019*** (0,290)	0,003 (0,267)	1,014*** (0,288)	0,034 (0,266)
Negative BIP-Wachstumsrate (binär) (t-2)	-0,062 (0,321)	-0,543** (0,270)	0,519* (0,314)	-0,238 (0,284)	0,443 (0,310)	-0,340 (0,278)	0,543* (0,307)	-0,229 (0,276)
Abwärtstrend	-0,371 (0,245)	-0,206 (0,197)	-0,644*** (0,239)	-0,430** (0,201)	-0,659*** (0,234)	-0,450** (0,197)	-0,724*** (0,240)	-0,509** (0,249)
Abwärtstrend (t-1)	0,352 (0,228)	0,238 (0,184)	-0,088 (0,225)	-0,143 (0,190)	-0,066 (0,219)	-0,152 (0,184)	-0,281 (0,235)	-0,303 (0,200)
Abwärtstrend (t-2)	-0,338 (0,259)	-0,305 (0,209)	-0,261 (0,254)	-0,203 (0,214)	-0,291 (0,247)	-0,254 (0,207)	-0,296 (0,253)	-0,277 (0,214)
Depression	1,415*** (0,300)	0,492* (0,286)	1,253*** (0,283)	0,420 (0,279)	1,212*** (0,280)	0,295 (0,275)	1,025*** (0,262)	0,393 (0,249)
Depression (t-1)	0,835*** (0,290)	0,135 (0,262)	0,987*** (0,272)	0,225 (0,261)	0,975*** (0,271)	0,107 (0,260)	0,964*** (0,247)	0,309 (0,229)
Depression (t-2)	0,580** (0,294)	0,182 (0,261)	1,154*** (0,278)	0,683*** (0,260)	1,061*** (0,279)	0,481* (0,260)	0,714*** (0,254)	0,233 (0,233)
Beobachtungen	323	323	343	343	350	350	327	327
Abhängige Variable (t-1)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Abhängige Variable (t-2)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Arbeitslosenquote		✓		✓		✓		✓
Arbeitslosenquote (t-1)		✓		✓		✓		✓
Arbeitslosenquote (t-2)		✓		✓		✓		✓
Weitere Kontrollvariablen		✓		✓		✓		✓

Quelle: Eurostat (von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen in %, Alter 16-64) und Anteil der Selbstständigen) und OECD-Statistiken (BIP-Wachstumsrate, Arbeitslosigkeit und Erwerbsquote) für alle EU-Länder und das Vereinigte Königreich, alle verfügbaren Jahre von 2005-2020.

Anmerkungen: Standardfehler in Klammern. Die Signifikanzniveaus werden wie folgt angezeigt: *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$. Jede Spalte und auch jedes durch eine Linie geteilte Panel stellt eine andere Regression dar. Die binäre Variable „negative BIP-Wachstumsrate“ ist gleich 1, wenn die Wachstumsrate in dem Land in dem betreffenden Jahr negativ ist, und ansonsten gleich Null. Die Variable „Abwärtstrend“ ist gleich 1, wenn die BIP-Wachstumsrate der aktuellen Periode drei Jahre in Folge niedriger ist als die frühere (Wachstumsrate $<$ Wachstumsrate-1 $<$ Wachstumsrate-2). Die Variable „Depression“ ist gleich 1, wenn die Wachstumsraten von zwei aufeinanderfolgenden Perioden unter einem Viertel einer Standardabweichung der durchschnittlichen Wachstumsrate des Landes liegen. Jahres-Dummyvariablen für das Jahr werden in alle Regressionen einbezogen. Weitere Kontrollvariablen sind die Erwerbsquote und der Anteil der Selbstständigen. Robustheit 1: Schätzungen ohne Bulgarien, Kroatien, Rumänien. Robustheit 2: Schätzungen ohne das Vereinigte Königreich. Robustheit 3: Schätzungen mit Irlands Wachstumsrate 2015 als fehlend kodiert. Robustheit 4: Schätzungen ohne das Jahr 2020 (für 2021 sind zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch keine Daten für die abhängige Variable verfügbar).

Tabelle 10.3 Sensitivitätsanalysen der Arellano-Bond-Regressionsergebnisse mit dem Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung als abhängige Variable, Depression als Konjunkturmaß und Interaktionstermen mit dem Wohlfahrtsstaatstyp

Unabhängige Variablen	Abhängige Variable: Bedrohung durch Armut oder soziale Ausgrenzung (Alter 16-64)			
	Robustheit 1 (1)	Robustheit 2 (2)	Robustheit 3 (3)	Robustheit 4 (4)
Depression	0,760* (0,442)	0,776** (0,381)	0,729* (0,377)	0,856** (0,378)
Depression*	-1,144 (0,840)	-1,418 (1,155)	-1,726* (0,917)	-1244 (0,891)
Wohlfahrtsstaatstyp Liberal	0,041 (0,674)	-0,322 (0,704)	-0,217 (0,698)	-0,491 (0,604)
Depression*	-0,367 (0,751)	-0,711 (0,777)	-0,664 (0,769)	-0,659 (0,781)
Wohlfahrtsstaatstyp Nordisch	-1,015* (0,586)	-1,262** (0,583)	-1,225** (0,578)	-1,365** (0,565)
Wohlfahrtsstaatstyp Mediterran	0,044 (0,419)	0,005 (0,367)	-0,050 (0,363)	-0,067 (0,378)
Depression (t-1)	0,601 (0,808)	0,369 (1,224)	-0,536 (1,001)	0,795 (0,866)
Depression (t-1)*	0,251 (0,653)	0,222 (0,682)	0,349 (0,677)	0,506 (0,573)
Wohlfahrtsstaatstyp Liberal	-0,050 (0,688)	-0,048 (0,709)	0,011 (0,703)	0,155 (0,725)
Depression (t-1)*	0,050 (0,569)	0,200 (0,566)	0,218 (0,561)	0,298 (0,551)
Wohlfahrtsstaatstyp Nordisch	0,543 (0,403)	1,134*** (0,347)	0,961*** (0,347)	0,648* (0,349)
Depression (t-2)	-0,088 (0,815)	1,138 (1,117)	-1,342 (1,041)	0,016 (0,871)
Depression (t-2)*	-0,683 (0,656)	-1,325* (0,686)	-1,150* (0,680)	-0,889 (0,583)
Wohlfahrtsstaatstyp Liberal	-0,979 (0,734)	-1,646** (0,759)	-1,480** (0,752)	-1122 (0,770)
Depression (t-2)*	-0,038 (0,549)	-0,202 (0,549)	-0,133 (0,545)	-0,422 (0,513)
Wohlfahrtsstaatstyp Mediterran	323	343	350	327
Beobachtungen	✓	✓	✓	✓
Abhängige Variable (t-1)	✓	✓	✓	✓
Abhängige Variable (t-2)	✓	✓	✓	✓
Arbeitslosenquote	✓	✓	✓	✓
Arbeitslosenquote (t-1)	✓	✓	✓	✓
Arbeitslosenquote (t-2)	✓	✓	✓	✓
Weitere Kontrollvariablen	✓	✓	✓	✓

Quelle: Eurostat (von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen in %, Alter 16-64) und Anteil der Selbstständigen) und OECD-Statistiken (BIP-Wachstumsrate, Arbeitslosigkeit und Erwerbsquote) für alle EU-Länder und das Vereinigte Königreich, alle verfügbaren Jahre von 2005-2020.

Anmerkungen: Standardfehler in Klammern. Die Signifikanzniveaus werden wie folgt angezeigt: *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$. Jede Spalte steht für eine andere Regression. Die Variable „Depression“ hat den Wert 1, wenn die Wachstumsraten in zwei aufeinanderfolgenden Zeiträumen weniger als ein Viertel einer Standardabweichung der durchschnittlichen Wachstumsrate des Landes betragen. Dummy-Variablen für das Jahr sind in allen Regressionen enthalten. Weitere Kontrollvariablen sind die Erwerbsquote und der Anteil der Selbstständigen. Robustheit 1: Schätzungen ohne Bulgarien, Kroatien, Rumänien. Robustheit 2: Schätzungen ohne das Vereinigte Königreich. Robustheit 3: Schätzungen mit Irlands Wachstumsrate 2015 als fehlend kodiert. Robustheit 4: Schätzungen ohne das Jahr 2020 (für 2021 sind zum Zeitpunkt der Berichterlegung noch keine Daten für die abhängige Variable verfügbar).

Tabelle 10.4 Armutsgefährdungsquoten mit 50% Armutsgefährdungsschwelle

Land	Baseline		Kleiner Schock		Großer Schock		Baseline ohne MIS		Kleiner Schock ohne MIS		Großer Schock ohne MIS	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)		
	$AROP_B$	$AROP_S$	Δ	$AROP_L$	Δ	$AROP_B^a$	$AROP_S^a$	Δ	$AROP_L^a$	Δ		
Nordisch												
DK	2,28	2,26	-0,02	2,92	0,64	5,65	5,75	0,1	7,05	1,4		
SE	8,56	9,06	0,5	10,14	1,58	9,44	10,11	0,67	11,3	1,86		
FI	4,11	5,59	1,48	6,14	2,03	6,38	7,7	1,32	8,31	1,93		
Postsozialistisch												
CZ	2,63	3,09	0,46	4,39	1,76	2,83	3,28	0,45	4,67	1,84		
SK	6,76	7,23	0,47	8,88	2,12	7	7,52	0,52	9,22	2,22		
SI	3,78	4,27	0,49	5,41	1,63	6,3	6,91	0,61	7,94	1,64		
HU	18,03	18,36	0,33	19,71	1,68	18,31	18,64	0,33	20,16	1,85		
HR	12,6	12,9	0,3	13,57	0,97	12,82	13,13	0,31	13,76	0,94		
BG	12,32	12,6	0,28	13,66	1,34	13,74	14,01	0,27	15,07	1,33		
RO	14,46	14,74	0,28	15,73	1,27	14,64	14,92	0,28	15,96	1,32		
PL	7,62	7,98	0,36	9,32	1,7	7,81	8,2	0,39	9,55	1,74		
EE	6,87	7,64	0,77	8,76	1,89	7,35	8,13	0,78	9,31	1,96		
LT	8,89	11,14	2,25	13,85	4,96	9,55	11,69	2,14	14,47	4,92		
LV	11,97	12,78	0,81	14,05	2,08	12,2	13,03	0,83	14,25	2,05		
Kontinental												
FR	5,98	6,17	0,19	7,85	1,87	8,44	8,64	0,2	10,39	1,95		
DE	6,25	6,44	0,19	7,35	1,1	7,57	7,77	0,2	8,78	1,21		
NL	4,34	4,6	0,26	5,79	1,45	6,59	6,93	0,34	8,23	1,64		
AT	5,36	6,5	1,14	7,68	2,32	7,93	9,34	1,41	10,64	2,71		
BE	5,67	5,74	0,07	5,91	0,24	6,72	6,8	0,08	6,95	0,23		
LU	4,21	4,58	0,37	5,37	1,16	9,5	9,91	0,41	11,15	1,65		
Südlich												
PT	11,03	11,39	0,36	12,84	1,81	11,94	12,33	0,39	13,79	1,85		
ES	13,87	14,04	0,17	16,12	2,25	15,59	15,73	0,14	17,77	2,18		
IT	11,66	11,89	0,23	12,92	1,26	12,78	13,03	0,25	14,08	1,3		
MT	5,89	6,38	0,49	7,07	1,18	7,62	8,11	0,49	8,88	1,26		
CY	4,74	5,33	0,59	6,69	1,95	11,16	12,03	0,87	13,68	2,52		
EL	10,15	10,75	0,6	12,3	2,15	11,56	12,21	0,65	13,8	2,24		
Liberal												
IE	6,1	7,07	0,97	7,57	1,47	9,82	10,78	0,96	11,52	1,7		
UK	7,64	7,93	0,29	9,19	1,55	17,35	17,81	0,46	19,45	2,1		

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von EUROMOD-Simulationen.

Anmerkungen: Die AROP wird als der Prozentsatz der Personen mit einem Einkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle berechnet. In dieser Tabelle ist die Schwelle definiert als 50 Prozent des nationalen verfügbaren Median-Äquivalenzeinkommens eines Haushalts.

Tabelle 10.5 Armutsgefährdungsquoten mit 70 % Armutsgefährdungsschwelle

Land	Baseline	Kleiner Schock		Großer Schock		Baseline ohne MIS	Kleiner Schock ohne MIS		Großer Schock ohne MIS	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
	$AROP_B$	$AROP_S$	Δ	$AROP_L$	Δ	$AROP_B^a$	$AROP_S^a$	Δ	$AROP_L^a$	Δ
Nordisch										
DK	16,12	16,39	0,27	17,8	1,68	19,1	19,36	0,26	21,29	2,19
SE	20,9	21,78	0,88	23,72	2,82	21,14	22,02	0,88	23,99	2,85
FI	18,87	21,21	2,34	22,65	3,78	20,03	21,87	1,84	23,23	3,2
Postsozialistisch										
CZ	12,49	13,34	0,85	15,52	3,03	12,57	13,41	0,84	15,62	3,05
SK	16,58	17,24	0,66	19,81	3,23	16,74	17,4	0,66	19,98	3,24
SI	18,53	19,49	0,96	21,33	2,8	18,98	19,92	0,94	21,75	2,77
HU	29,39	29,82	0,43	31,83	2,44	29,51	29,95	0,44	32,01	2,5
HR	26,35	26,81	0,46	27,95	1,6	26,42	26,87	0,45	28,02	1,6
BG	29,35	29,91	0,56	31,29	1,94	29,61	30,17	0,56	31,55	1,94
RO	27,97	28,31	0,34	29,69	1,72	28,03	28,38	0,35	29,76	1,73
PL	21,33	21,95	0,62	24,03	2,7	21,45	22,07	0,62	24,15	2,7
EE	22,83	23,75	0,92	25,33	2,5	23,4	24,34	0,94	25,88	2,48
LT	24,53	26,81	2,28	30,09	5,56	24,96	27,24	2,28	30,42	5,46
LV	27,7	28,87	1,17	30,89	3,19	27,95	29,13	1,18	31,17	3,22
Kontinental										
FR	19,91	20,17	0,26	22,39	2,48	21,73	21,99	0,26	24,02	2,29
DE	19,82	20,13	0,31	21,64	1,82	20,15	20,46	0,31	21,99	1,84
NL	17,17	17,81	0,64	19,67	2,5	18,58	19,25	0,67	21,15	2,57
AT	21,04	22,85	1,81	24,57	3,53	21,32	23,14	1,82	24,87	3,55
BE	18,24	18,36	0,12	19,33	1,09	18,84	18,95	0,11	19,98	1,14
LU	22,02	22,55	0,53	24,5	2,48	22,76	23,29	0,53	25,24	2,48
Südlich										
PT	25,05	25,56	0,51	27,38	2,33	25,56	26,08	0,52	27,87	2,31
ES	26,95	27,24	0,29	29,91	2,96	28,01	28,29	0,28	30,81	2,8
IT	25,74	26,05	0,31	27,58	1,84	26,23	26,53	0,3	28,05	1,82
MT	23,4	24,03	0,63	25,86	2,46	25,04	25,66	0,62	27,46	2,42
CY	24,11	25,14	1,03	27,39	3,28	27,15	28,31	1,16	30,71	3,56
EL	24,07	24,92	0,85	26,74	2,67	25,39	26,26	0,87	28,09	2,7
Liberal										
IE	19,69	20,89	1,2	23,08	3,39	21,79	22,94	1,15	25,2	3,41
UK	23,81	24,34	0,53	26,28	2,47	30,59	31,19	0,6	33,11	2,52

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von EUROMOD-Simulationen.

Anmerkungen: Die AROP wird als der Prozentsatz der Personen mit einem Einkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle berechnet. In dieser Tabelle ist der Schwellenwert definiert als 70 Prozent des nationalen verfügbaren Median-Äquivalenzeinkommens eines Haushalts.

Tabelle 10.6 Dekomposition des Einkommensstabilisierungskoeffizienten im Szenario eines kleinen Schocks (Variante 1)

Land	τ_{TAX}	τ_{SIC}	τ_{UI}	τ_{MIS}
Nordisch				
DK	0,238	0,024	0,208	0,058
SE	0,09	0,022	0,372	0,007
FI	0,079	0,104	0,268	0,002
Postsozialistisch				
CZ	0,142	0,117	0,07	0,008
SK	0,092	0,195	0,08	0,012
SI	0,118	0,169	0,088	0,02
HU	0,155	0,192	0,025	0,007
HR	0,055	0,187	0,132	0,002
BG	0,081	0,142	0,186	0,002
RO	0,051	0,333	0,065	0,004
PL	0,135	0,129	0,035	0,002
EE	0,133	0,032	0,182	0,007
LV	0,167	0,112	0,094	0,002
Kontinental				
FR	0,091	0,103	0,191	0,011
DE	0,202	0,142	0,198	0,007
NL	0,087	0,011	0,296	0,017
AT	0,138	0,177	0,138	0,033
LU	0,118	0,169	0,088	0,02
BE	0,203	0,132	0,171	0,003
Südlich				
PT	0,185	0,111	0,228	0,002
ES	0,152	0,033	0,186	0,016
IT	0,177	0,096	0,138	0,019
MT	0,175	0,058	0,017	0,02
CY	0,048	0,11	0,245	0,033
EL	0,101	0,142	0,09	0,018
Liberal				
IE	0,26	0,044	0,061	0,02
UK	0,204	0,091	0,001	0,043

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von EUROMOD-Simulationen.

Tabelle 10.7 Dekomposition des Einkommensstabilisierungskoeffizienten im Szenario eines kleinen Schocks (Variante 2)

Land	τ_{TAX}	τ_{SIC}	τ_{UI}	τ_{MIS}
Nordisch				
DK	0,238	0,024	0,409	0,073
SE	0,152	0,042	0,591	0,014
FI	0,078	0,104	0,468	0,004
Postsozialistisch				
CZ	0,142	0,117	0,099	0,015
SK	0,097	0,195	0,1	0,019
SI	0,118	0,169	0,166	0,014
HU	0,158	0,194	0,027	0,013
HR	0,055	0,187	0,254	0,002
BG	0,081	0,142	0,302	0,006
RO	0,053	0,333	0,117	0,003
PL	0,136	0,129	0,056	0,003
EE	0,143	0,032	0,318	0,013
LV	0,169	0,112	0,129	0,003
Kontinental				
FR	0,091	0,103	0,514	0,013
DE	0,202	0,142	0,376	0,007
NL	0,096	0,032	0,424	0,021
AT	0,138	0,177	0,173	0,05
LU	0,118	0,169	0,166	0,014
BE	0,211	0,132	0,276	0,018
Südlich				
PT	0,185	0,111	0,444	0,003
ES	0,152	0,033	0,38	0,017
IT	0,177	0,096	0,293	0,019
MT	0,175	0,058	0,03	0,019
CY	0,048	0,11	0,254	0,043
EL	0,101	0,142	0,185	0,018
Liberal				
IE	0,259	0,044	0,1	0,019
UK	0,204	0,091	0,001	0,035

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von EUROMOD-Simulationen.

Tabelle 10.8 Dekomposition des Einkommensstabilisierungskoeffizienten im Szenario eines großen Schocks (Variante 1)

Land	τ_{TAX}	τ_{SIC}	τ_{UI}	τ_{MIS}
Nordisch				
DK	0,273	0,019	0,171	0,055
SE	0,151	0,048	0,083	0,01
FI	0,097	0,103	0,176	0,005
Postsozialistisch				
CZ	0,135	0,123	0,045	0,016
SK	0,092	0,185	0,045	0,011
SI	0,128	0,159	0,08	0,011
HU	0,164	0,195	0,014	0,014
HR	0,061	0,187	0,103	0,001
BG	0,085	0,11	0,105	0,004
RO	0,057	0,33	0,048	0,004
PL	0,135	0,123	0,026	0,002
EE	0,149	0,035	0,127	0,013
LV	0,163	0,108	0,042	0,007
Kontinental				
FR	0,088	0,108	0,168	0,013
DE	0,199	0,161	0,159	0,011
NL	0,128	0,046	0,152	0,015
AT	0,168	0,16	0,097	0,038
LU	0,128	0,159	0,08	0,011
BE	0,219	0,132	0,165	0,002
Südlich				
PT	0,162	0,11	0,199	0,009
ES	0,143	0,038	0,159	0,007
IT	0,186	0,09	0,132	0,023
MT	0,113	0,086	0,015	0,027
CY	0,058	0,109	0,066	0,054
EL	0,088	0,135	0,072	0,027
Liberal				
IE	0,26	0,041	0,046	0,015
UK	0,153	0,101	0,001	0,05

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von EUROMOD-Simulationen.

Tabelle 10.9 Dekomposition des Einkommensstabilisierungskoeffizienten im Szenario eines großen Schocks (Variante 2)

Land	τ_{TAX}	τ_{SIC}	τ_{UI}	τ_{MIS}
Nordisch				
DK	0,273	0,019	0,34	0,061
SE	0,209	0,067	0,293	0,025
FI	0,096	0,103	0,232	0,006
Postsozialistisch				
CZ	0,135	0,123	0,052	0,028
SK	0,095	0,185	0,049	0,019
SI	0,128	0,159	0,106	0,01
HU	0,166	0,195	0,015	0,025
HR	0,061	0,187	0,144	0,001
BG	0,085	0,11	0,137	0,008
RO	0,063	0,33	0,061	0,006
PL	0,138	0,123	0,026	0,003
EE	0,162	0,035	0,163	0,039
LV	0,163	0,108	0,052	0,013
Kontinental				
FR	0,088	0,108	0,519	0,015
DE	0,206	0,157	0,245	0,022
NL	0,156	0,097	0,014	0,04
AT	0,169	0,16	0,056	0,083
LU	0,128	0,159	0,106	0,01
BE	0,219	0,132	0,371	0,006
Südlich				
PT	0,162	0,11	0,246	0,025
ES	0,143	0,04	0,367	0,011
IT	0,181	0,108	0,107	0,041
MT	0,113	0,086	0,019	0,038
CY	0,058	0,109	0,069	0,095
EL	0,088	0,135	0,096	0,039
Liberal				
IE	0,256	0,041	0,056	0,016
UK	0,153	0,101	0,001	0,07

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von EUROMOD-Simulationen.

Die hier vorgestellten Ergebnisse beruhen auf EUROMOD Version I4.0+ und I3.86+. Ursprünglich vom Institut für Sozial- und Wirtschaftsforschung (ISER) gepflegt, entwickelt und verwaltet, wird EUROMOD seit 2021 von der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS) der Europäischen Kommission in Zusammenarbeit mit Eurostat und nationalen Teams aus den EU-Ländern gepflegt, entwickelt und verwaltet. Wir sind den vielen Personen zu Dank verpflichtet, die zur Entwicklung von EUROMOD beigetragen haben. Die Ergebnisse und ihre Interpretation liegen in der Verantwortung der Autoren.

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation – gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist – nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.