

## Internationale Entwicklungen

**Marcel Fink**

Wien, 18.05.2010

Information und Austausch zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung  
unter besonderer Berücksichtigung der Umsetzungspraxis der TEPs



**bmask**  
BUNDESMINISTERIUM FÜR  
ARBEIT, SOZIALES UND  
KONSUMENTENSCHUTZ



**universität  
wien**  
Institut für Staatswissenschaft

### Inhalt

1. Europäische Programmatik
2. Mindestsicherungssysteme: Überblick und Entwicklungstrends
3. Fallbeispiele für „Aktivierung“: DK, NL, SE, UK
4. Fazit

## 1. Europäische Programmatik

### **Schlussfolgerungen des Rates über gemeinsame Grundsätze für die aktive Eingliederung zugunsten einer wirksameren Armutsbekämpfung (17.12.2008):**

„The Council of the European Union [...] endorses the aim of designing and implementing *comprehensive and integrated national strategies* to promote the active inclusion of people excluded from the labor market,

# combining *adequate income support*,

# *inclusive labor markets*

# and *access to quality services.*”

### **Ähnlich:**

Empfehlung 92/441/EWG des Rates vom 24. Juni 1992 über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung.

Mitteilung der Kommission über eine Empfehlung [...] zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen [3.10.2008; KOM(2008) 639 endg.].

## 2. Mindestsicherungssysteme: Überblick und Entwicklungstrends

### **EU-Vergleich: Beträchtliche organisatorische und inhaltliche Differenzierung von Mindestsicherungssysteme**

# **Zugang/Deckungsgrad:** umfassend in den meisten Ländern; nur partiell in BG, MT, PL, SI; sehr geringe Deckung in EE, EL, LT, LV und IT.

# **Festlegung Niveau:** sehr unterschiedliche Modelle: Median-Haushaltseinkommen; absolute Armutsgrenzen (Warenkörbe); Mindestlohn; mehr oder minder „objektiv“ politisch festgesetzte Niveaus; „willkürlich“ festgesetzte Niveaus.

# **Anpassung von Niveaus:** objektiviert regelmäßig, objektiviert unregelmäßig, „willkürlich“.

# **Rechtsanspruch:** Klarer Rechtsanspruch; Rechtsanspruch mit faktischem Ermessensspielraum; kein Rechtsanspruch (breiter Ermessensspielraum bei Zuerkennung).

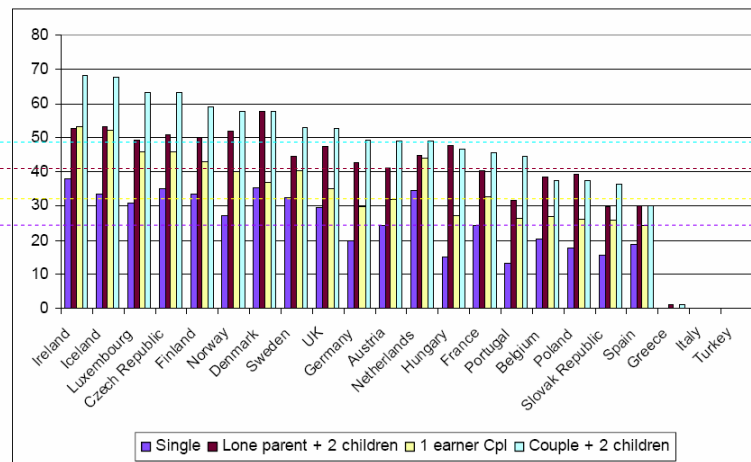
# **Politische Entscheidungsebene:** Weitgehend nationalstaatlich; Nationalstaat und subnationale Einheiten gemeinsam; weitgehend subnational.

# **Implementierung:** Weitgehend nationalstaatlich; Nationalstaat und subnationale Einheiten gemeinsam; weitgehend subnational.

# **In-work-benefits:** Nur out-of-work; vor allem out-of-work aber in spezifischen Einzelfällen auch in-work; **out-of-work und in-work.**

## 2. Mindestsicherungssysteme: Überblick und Entwicklungstrends

Net incomes on social assistance (including housing benefit) as a % of the average wage - 2007



Source: UK independent experts' analysis of OECD *Benefits and Wages* data base

## 2. Mindestsicherungssysteme: Überblick und Entwicklungstrends

### Entwicklungstrends:

# Verschärfung der Zugangsvoraussetzungen oder der Interpretation von Zugangsvoraussetzungen im Rahmen der Implementierung (z.B. Dauerhaftigkeit des Aufenthaltes, striktere Bedarfsprüfung, striktere Bindung an „Arbeitswilligkeit“) (z.B. DK, SE, BG, PT, SI, PO, FI, EE, RO).

# Ausbau akkordierter „aktivierender“ Maßnahmen; zum Teil unter „Öffnung“ traditioneller Maßnahmen der PES (z.B. DE, BE, AT, FR, PO, LT).

# Trend in Richtung „in-work-benefits“ (zeitlich begrenzt oder unbegrenzt in Form von „working tax credits“) (z.B. UK, IRE, CZ).

# Versuche der verstärkten Koordination:

- Am stärksten verbreitetes Modell: nationale Rahmengesetzgebung plus regionale/lokale Umsetzung (häufig unter Einbeziehung der Gemeinden).

-Trend Richtung Etablierung von one-stop-shops (z.B. NO, DK, PO).

- ⇔ Versuche der Koordinierung unterschiedlicher Akteure auf lokaler Ebene (PES, Gemeinden, Gesundheitssystem) (z.B. SE, NO, DK, PO).

### 3. Fallbeispiele für Aktivierung: DK, NL, SE, UK

#### Dänemark

|                        |  |
|------------------------|--|
| Zuständigkeit          | Integrierte Jobcenter (2007: Zusammenlegung kommunaler und staatlicher Jobcenters; Reduzierung der Zahl der Gemeinden und Regierungsbezirke; 91 Jobcenters in vier Beschäftigungsregionen). Zweckgebundene Finanzierungsanteile des Gesamtstaates. |
| Zielgruppen            | Versicherte Arbeitslose und erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger   |
| Beginn der Aktivierung | Personen unter 30: nach spätestens 13 Wochen; über 30: nach spätestens 9 Monaten.  |
| Dauer                  | i.d.R. insg. 18 Monate.  |
| Umfang                 | Unter 30 und keine „anderen sozialen Probleme“: Mind. 30 Stunden / Woche; andere Gruppen: keine Vorgabe.   |
| Inhalt                 | a) Beratung und Qualifizierung; b) Praktika bei privaten Unternehmen; c) Praktika bei öffentlichen Unternehmen.  |
| Wichtige Trends        | Trend Richtung „kostengünstige Maßnahmen“: Unterstützung bei und Überwachung der Arbeitssuche: Counseling & Monitoring.  |

### 3. Fallbeispiele für Aktivierung: DK, NL, SE, UK

#### Niederlande

|                        |  |
|------------------------|--|
| Zuständigkeit          | Kommunale Jobcenter; nach Zuweisung durch die CWI (131 staatliche Arbeitsmarktbehörden, die seit 2002 als „Poortwachter“ fungieren). |
| Zielgruppen            | Erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger/innen (Differenzierung / Zuweisung durch CWI).  |
| Beginn der Aktivierung | I.d.R. sofort: „Sofortangebote“ und „Zugangsaktivierung“: „Work First“ für 6-8 Wochen.   |
| Dauer                  | „Maatwerk Trajecte“ mit einer Dauer von bis zu 18 Monaten.   |
| Umfang                 | Unter 30 und keine „anderen sozialen Probleme“: Mind. 30 Stunden / Woche; andere Gruppen: keine Vorgabe.                             |
| Inhalt                 | a) Beratung, Qualifizierung, Stabilisierung b) gemeinnützige Arbeit; c) subventionierte Beschäftigung.                               |
| Wichtige Trends        | Trend Richtung „Work First“; zunehmende Ausdehnung der Zielgruppe (Abschaffung von Ausnahmen).                                       |

### 3. Fallbeispiele für Aktivierung: DK, NL, SE, UK

#### Schweden

|                        |  |
|------------------------|--|
| Zuständigkeit          | Kommunen (seit 2001 <i>Möglichkeit</i> der Kommunen zu Aktivierung; Zusatzartikel zum Sozialgesetz)  |
| Zielgruppen            | Nicht unmittelbar „arbeitsnahe“ Sozialhilfeempfänger/innen; genauere Definition im Ermessen der kommunalen Betreuer/innen.   |
| Beginn der Aktivierung | Nicht genau festgelegt; in ALV: Spätestens nach 300 Tagen Bezug (seit 2007; davor: nach 24 Monaten).   |
| Dauer                  | Prinzipiell unbegrenzt.  |
| Umfang                 | Wird im Einzelfall festgelegt.   |
| Inhalt                 | a) Beratung und Betreuung b) Training und Weiterbildung; c) subventionierte Beschäftigung.   |
| Wichtige Trends        | Trend Richtung Ausweitung der Zielgruppen; Diskussionen über weitere Schritte der „Vereinheitlichung“ (?) ⇔ große Unterschiede zwischen Kommunen (ca. 800 Einzelprojekte). |

### 3. Fallbeispiele für Aktivierung: DK, NL, SE, UK

#### UK

|                        |   |
|------------------------|---|
| Zuständigkeit          | Jobcenter Plus (Zusammenführung Sozialämter und PES ab 2001)  |
| Zielgruppen            | BezieherInnen von JSA; auf <i>freiwilliger</i> Basis: Alleinerziehende, Ältere (50+), Erwerbsgeminderte, Partner/innen von JSA-Bezieher/innen                                       |
| Beginn der Aktivierung | Unter 25: nach 6 Monaten Leistungsbezug; 25-50: nach 18 Monaten Leistungsbezug.   |
| Dauer                  | I.d.R. mehrere Monate: Ausbildung: bis zu 12 Monate; sonst: 13 bis 26 Wochen plus intensive „Nachbetreuungsphase“ 6-13 Wochen.  |
| Umfang                 | I.d.R. vollzeitig.  |
| Inhalt                 | a) Beratung und Betreuung b) Training und Weiterbildung; c) subventionierte Beschäftigung in öffentlichen oder privaten Unternehmen d) gemeinnützige Arbeit.                        |
| Wichtige Trends        | Trend Richtung Ausweitung der Zielgruppen: Alleinerziehende; Personen mit geminderter Erwerbsfähigkeit.<br>Große / steigende Bedeutung von in-work-benefits / finanziellen Anreizen |

## 4. Fazit

# Im EU-Vergleich erheblicher Grad an inhaltlicher und organisatorischer Differenzierung der von MI-schemes.

# Starker Trend in Richtung Stärkung „aktivierender“ Elemente in MI-schemes (Vorreiter: DK, NL, UK; dann DE, SE jüngst auch z.B. FR).

# Ausbau aktivierender Elemente geht häufig mit organisatorischen Neuerungen einher: „Integrierte“ Modelle (z.B. UK, DK) vs. „koordinierte“ Modelle (z.B. NL, (SE)); Anpassung häufig als schrittweiser / längerfristiger Prozess.

# Trend in Richtung einer zunehmenden Ausweitung der Zielgruppe (UK, NL: nun auch Personen mit verminderter Erwerbsfähigkeit; Stichwort Invaliditätspensionen).

# Aktivierung zwischen Selektionsinstrumentarium („wirk first“) und Förderung von individuellen Verwirklichungschancen: Entwicklungsrichtung nicht gänzlich einheitlich, aber z.B. DK und NL: Entwicklung eher Richtung Selektionsinstrument (?).

## Annex

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

Synthesis report & Länderberichte: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/minimum-income-schemes>

| Coverage  | Fairly comprehensive   | Partial  | Very limited         |   |  |
|---|--|--|----------------------|---|--|
| How extensive is the coverage of people in need?  | AT, BE, CY, CZ, DE, DK, ES, FI, FR, HU, IE, LU, NL, PT, RO, SE, SK, UK | BG, MT, PL, SI   | EE, EL, (IT), LT, LV |   |  |
| Adequacy  | Yes, there is a clear mechanism. It is based on:                       |  |                      |   | No, the level of benefits is set (mainly) on a subjective or arbitrary basis |
| Is there a mechanism based on a (set of) clearly specified indicator(s) for establishing the level of payments? | Median/Mean income or % of it (e.g. national relative poverty line)    | Living standards (prices, absolute poverty line, basket of goods...) | Minimum wage         | Other (see footnote)  |  |
|   | BG, (IT)   | CY, CZ, DE <sup>30</sup> , PL, RO, SE, SI                            | ES, MT, NL           | DK <sup>31</sup> , ES <sup>32</sup> , FI <sup>33</sup> , HU <sup>34</sup> , LT <sup>35</sup> , LU <sup>36</sup> , PT <sup>37</sup> , UK <sup>38</sup> |  |

## Annex

|  |   |   |                                    |                     |
|--|---|---|------------------------------------|---------------------|
| <b>Uprating</b><br>Is there a clear mechanism for periodic review of MIS levels?   | Yes, there is a clear mechanism and it is:                                    |   |                                    | No, it is arbitrary |
|  | Regular   | Fairly regular  | Irregular                          |                     |
|  | BE, CY, DE <sup>40</sup> , DK, ES, FR, FI, HU, IE, LU, LV, NL, PT, RO, SE, UK | CZ <sup>41</sup> , MT <sup>42</sup> , PL, SI, SK <sup>43</sup>  | BG, LT                             | AT, EE, EL, (IT)    |
| <b>Rights basis</b><br>To what extent are payments paid on a rights basis (i.e. fixed criteria) or on a discretionary basis? | Strictly rights based   | Predominantly rights basis but with some discretionary elements | Substantial discretionary elements |                     |
|  | BG, DK, EE, FR, HU, (IT), LU, MT, NL, RO, SK                                  | AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, IE, LT, LV, PT, SE, SI, UK          | FI, PL                             |                     |

## Annex

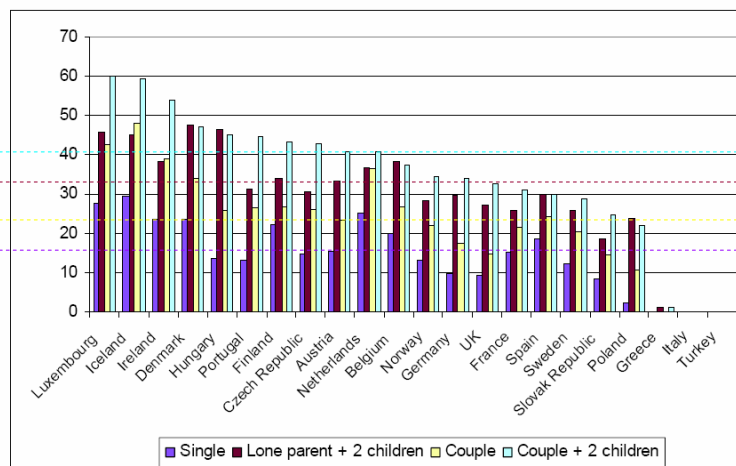
|   |   |  |  |
|---|---|--|--|
| <b>Level of governance – policy decisions</b><br>At what level are policy decisions (e.g. eligibility, level, time duration) MIS taken? | Exclusively or almost exclusively national  | National and regional/local jointly                              | Exclusively or almost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

## Annex

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

## Annex

**Net incomes on social assistance (excluding housing benefit) as a % of the average wage - 2007**



Source: UK independent experts' analysis of OECD *Benefits and Wages* data base



Univ. Ass. Mag. Dr. Marcel Fink

Universität Wien  
Institut für Staatswissenschaft  
Hohenstaufengasse 9/7  
1010 Wien

Tel. ++43/1/4277-49703

Fax. ++43/1/4277-9497

E-mail: [marcel.fink@univie.ac.at](mailto:marcel.fink@univie.ac.at)

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

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