

Soziale Mindestsicherung in Europa – Effektivität und soziale Gerechtigkeit in der EU-27 im Vergleich

von Frieder Neumann

Soziale Mindestsicherung fungiert als letztes soziales Sicherungsnetz im Wohlfahrtsstaat und hat die Bekämpfung von Armut und sozialer Exklusion zur Aufgabe. Der vorliegende Beitrag befasst sich mit diesem in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung bislang wenig beachteten sozialen Netz in den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) im Jahr 2011. Ausgehend von einer überblickhaften Darstellung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden bei zentralen Eigenschaften der Systeme sozialer Mindestsicherung stehen die Effektivität dieser Leistungen bei der Bekämpfung von Armut und die Performanz der Mindestsicherung bei der sozialen Gerechtigkeit im Zentrum des Interesses.

Minimum income protection serves as the last safety net of the welfare state and is in charge of the fight against poverty and social exclusion. Largely neglected by comparative welfare state research for a long time, the present contribution is concerned with the safety net in the EU-27 in 2011. Based on an overview of the characteristics of minimum income protection by showing their similarities and differences, the analysis focusses on the effectiveness of the individual systems in fighting poverty and their performance with respect to social justice.

I. Problemaufriss

Soziale Mindestsicherung steht immer wieder im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit. Mit dem in einem Gastbeitrag für die Tageszeitung „Die Welt“ geäußerten Satz „Wer dem Volk anstrengungslosen Wohlstand verspricht, lädt zu spätrömischer Dekadenz ein“, befeuerte Guido Westerwelle, damaliger Außenminister der Bundesrepublik Deutschland und Vorsitzender der mitregierenden FDP, 2010 eine heftige Kontroverse um das Arbeitslosengeld II in Deutschland.¹ Zuvor hatte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 09. Februar 2010 die Regelsätze der sozialen Mindestsi-

1 Westerwelle, G: An die deutsche Mittelschicht denkt niemand, in: Die Welt vom 11.02.2010, verfügbar unter: <http://www.welt.de/debatte/article6347490/An-die-deutsche-Mittelschicht-denkt-niemand.html>.

cherung als nicht vereinbar mit dem in der Verfassung verankerten „Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums“ erachtet und der Politik eine Neuberechnung der Leistungen aufgetragen (BVerfGE 125, 175). Am Ende der über einjährigen Kontroverse beschloss der Gesetzgeber eine moderate Erhöhung der Regelbedarfssätze, eine neue Methode zur Bedarfsermittlung und ein Bildungs- und Teilhabepakt für Kinder und Jugendliche.

Warum erregt die soziale Mindestsicherung so starke öffentliche Aufmerksamkeit? Ein wesentlicher Grund dürfte in der Struktur und Aufgabe dieses wohlfahrtsstaatlichen Programms liegen. Soziale Mindestsicherung spannt das letzte soziale Sicherungsnetz im Wohlfahrtsstaat und gewährleistet als „Hauptinstrument der Sicherung eines Existenzminimums“ in modernen Wohlfahrtsstaaten ein bestimmtes Niveau an Ressourcen, unter das niemand fallen soll.² Sie markiert im wahrsten Sinne des Wortes „the foundation of the welfare state“.³ Ihre Bedeutung als sozialpolitisches Instrument hat in den letzten beiden Dekaden stark zugenommen. Staatlich gewährte Mindestsicherungsleistungen rücken im Kontext schwieriger ökonomischer Bedingungen ganz besonders in den Fokus: „As benefits of ‘last resort’, they are essential planks of redistribution policies and therefore of particular relevance at a time when increasing numbers of families are faced with deteriorating incomes and much-reduced prospects for sustainable self-sufficiency“.⁴ Deutlich wird dies bei einem Blick auf die jüngere Entwicklung von Armut und Arbeitslosigkeit in Europa. Ausgehend von einem ohnehin schon recht hohen Niveau und trotz insgesamt leicht verbesserter Beschäftigungssituation hat die Armutssquote in den letzten zehn Jahren und insbesondere im Zuge steigender Arbeitslosigkeit durch die Krise in Europa ab 2009 noch weiter zugenommen.

Der Forschungsstand zur sozialen Mindestsicherung war lange Zeit ein von der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung wenig beachteter Bereich der

- 2 *Leisering, L.:* Die Entstehung globaler Sozialpolitik: Sozialhilfe als Testfall, in: Obinger, H./Rieger, E. (Hg.): Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven. Festschrift für Stephan Leibfried, Frankfurt a.M./New York, 2009, 577–610, hier 582; *Lödemel, I./Schulte, B.:* Social Assistance: a Part of Social Security or the Poor Law in New Disguise?, in: European Institute of Social Security: Reforms in Eastern and Central Europe: 50 years after Beveridge, Leuven, 1992, 515–543; *Leibfried, S./Voges, W. (Hg.):* Armut im modernen Wohlfahrtsstaat, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 32 (1992), Opladen.
- 3 *Bahle, T./Hubl, V./Pfeifer, M.:* The Last Safety Net: A Handbook of Minimum Income Protection in Europe, Bristol, 2011, hier 2.
- 4 *OECD:* Employment Outlook 2009. Tackling the Jobs Crisis, Paris, 2009.

Sozialpolitik. Der überwältigende Teil der Literatur konzentrierte sich auf die Entstehung und Entwicklung des Sozialstaates allgemein und auf die Sozialversicherungen und deren Entwicklung im Besonderen.⁵ Im Fokus der empirisch-vergleichenden Forschung standen dabei zumeist die Sozialausgaben und deren Veränderung über die Zeit.⁶ Erst vor dem Hintergrund des sozialpolitischen Paradigmenwandels hin zu einer Politik der Aktivierung erfuhr die soziale Mindestsicherung etwas stärkere Aufmerksamkeit. Ausgehend von der bis heute in ihrem Umfang wegweisenden Studie von *Eardley* und Kollegen (1996), die erstmals Informationen über das letzte soziale Sicherungsnetz in 24 OECD-Staaten zusammengetragen haben, ist die Zahl der vergleichenden Studien seither stetig gestiegen.⁷ Insbesondere in den letzten fünf Jahren hat sich auch die Datenlage durch Entwicklung und Verfeinerung verschiedener Datenbanken mit Informationen zur sozialen Mindestsicherung verbessert. Auch die Berichtstätigkeit internationaler Organisationen wie OECD, ILO oder Weltbank und wissenschaftlicher Expertennetzwerke hat im Laufe der Zeit zugenommen.

Das Gros der international vergleichenden Studien fokussiert sich auf die Generosität der Mindestsicherungsleistungen und interessiert sich mehrheit-

- 5 *Alber, J.*: Vom Armenhaus zum WohlfahrtsstaatAnalysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Europa, Frankfurt a.M./New York, 1982; *Nullmeier, F./Kaufmann, F.-X.*: Post-War Welfare State Development, in: *Castles, F. G./Leibfried, S./Lewis, J./Obinger, H./Pierson, C.* (Hg.): The Oxford Handbook of the Welfare State, Oxford, 2010, 81–101.
- 6 *Wilensky, H. L.*: The Welfare State and Equality: Structure and Ideological Roots of Public Expenditures, Berkeley, 1975; *Castles, F. G.*: The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities, New York, 2004; *Castles, F. G.*: The Disappearing State: Retrenchment Realities in an Age of Globalisation, Cheltenham, 2007; *Schmidt, M. G.* (Hg.): Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil, Opladen, 2001; *Obinger, H./Wagschal, U.*: Social Expenditure and Revenues, in: a.a.O., 333–352.
- 7 *Eardley, T./Bradshaw, J./Ditch, J./Gough, I./Whiteford, P.*: Social Assistance Systems in OECD Countries, Volume I: Synthesis Report, London, 1996.; Für Studien vgl. z.B. *Guibentif, P./Bouget, D.*: Mindesteinkommen in der Europäischen Union - ein sozialpolitischer Vergleich, Lissabon, 1997; *Hölsch, K./Kraus, M.*: Poverty Alleviation and the Degree of Centralization in European Schemes of Social Assistance, in: *Journal of European Social Policy* 14/2 (2004), 143–164; *Nelson, K.*: Mechanisms of poverty alleviation: anti-poverty effects of non-means-tested and means-tested benefits in five welfare states, in: *Journal of European Social Policy* 14/4 (2004), 371–390; *Nelson, K.*: Minimum Income Protection and European Integration: Trends and Levels of Minimum Benefits in Comparative Perspective 1990-2005, in: *International Journal of Health Services*, 38/1 (2008), 103–124; *Nelson, K.*: Social assistance and minimum income benefits in old and new EU democracies, in: *International Journal of Social Welfare*, 18 (2010), 367–378; *Jansova, E./Venturini, G. L.*: Pathways of income protection. Ideal-typical configurations of minimum income scheme in the European Union, Paper presented at the 7th ESPAnet conference, 2009, verfügbar unter: <http://www.espanet-italia.net/conference2009/paper/10B%20-20%20JansovaVenturini.pdf>; *Immervoll, H.*: Minimum Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges, OECD Social, Employment and Migration Working Papers 100, Paris, 2010; *Bahle, T./Hubl, V./Pfeifer, M.*: a.a.O.; *van Mechelen, N. et al.* The CSB-Minimum Income Protection Indicators Data Set (CSB-MIPI), Antwerpen, 2011; *Marx, I./Nelson, K.* (Hg.): Minimum Income Protection in Flux, Basingstoke, 2013.

lich für deren Effektivität im Hinblick auf die Armutsbekämpfung.⁸ Institutionelle Charakteristika wie die Zugangs- und Bezugsbedingungen sowie die *governance* werden erstaunlicherweise nur vereinzelt explizit berücksichtigt.⁹ Dies trifft auch auf die Frage der Aktivierung zu, die zumeist nur allgemein vergleichend betrachtet wird.¹⁰ Der Zusammenhang zur sozialen Mindestsicherung wird diesbezüglich nur in Einzelfällen untersucht.¹¹ Ebenso überraschend wird die für die soziale Mindestsicherung fundamentale Frage der sozialen Gerechtigkeit schließlich nur äußerst selten und meist lediglich ansatzweise gestreift. Der vorliegende Beitrag betritt in dieser Hinsicht also Neuland, wobei folgende Fragen im Mittelpunkt stehen:

- (1) Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede sind in der EU-27 zwischen den verschiedenen Wohlfahrtsstaaten bei der sozialen Mindestsicherung zu beobachten?
- (2) Wie effektiv sind die einzelnen Systeme der sozialen Mindestsicherung bei der Armutsbekämpfung und wie schneiden sie in Bezug auf das Kriterium der sozialen Gerechtigkeit ab?

Basisjahr für die hier präsentierten Auszüge aus dem umfassenden Querschnittsvergleich ist das Jahr 2011. Der Beitrag gliedert sich wie folgt: Zunächst summiert er die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Mindestsicherungssystemen in Europa am Beispiel der Generosität der Leistungen und der Zugangs- und Bezugsbedingungen (Abschnitt II). Im Anschluss daran wird die Performanz der sozialen Mindestsicherung hinsichtlich der Effektivität bei der Armutsbekämpfung (Abschnitt III) und der sozialen Gerechtigkeit (Abschnitt IV) präsentiert. Ein kurzes Fazit rundet den Beitrag ab (Abschnitt V).

8 Behrendt, C.: *At the margins of the welfare state. Social assistance and the alleviation of poverty in Germany, Sweden, and the United Kingdom*, Aldershot, 2002; Hölsch, K./Kraus, M.: European schemes of social assistance: an empirical analysis of set-ups and distributive impacts, in: *International Journal of Social Welfare*, 15 (2006), 50–62; van Mechelen, N.: *Barriers to adequate social safety nets*, Antwerpen, 2009; Nelson, K.: *Social Assistance and EU Poverty Thresholds 1990–2008. Are European Welfare Systems Providing Just and Fair Protection Against Low Income?*, in: *European Sociological Review*, 2011.

9 Guibentif, P./Bouget, D.: a.a.O; Hölsch, K./Kraus, M.: a.a.O; Bahle, T./Hubl, V./Pfeifer, M.: a.a.O.
 10 Lodewel, I./Trickey, H.: *An Offer You Can't Refuse: Workfare In International Perspective*, Bristol, 2001. Serrano Pascual, A./Magnusson, L. (Hg.): *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, Brüssel, 2007; Eichhorst, W.: Activating labor market and social policies in Germany. From status protection to basic income support, in: *German Policy Studies* 6/1 (2010), 65–106.
 11 Moreira, A.: *The Activation Dilemma. Reconciling the Fairness and Effectiveness of Minimum Income Schemes in Europe*, Bristol, 2008; Immervoll, H.: a.a.O.

II. Gemeinsamkeiten und Unterschiede der sozialen Mindestsicherung in der EU-27

1. Das Konzept sozialer Mindestsicherung¹²

Soziale Mindestsicherung bezeichnet ganz allgemein den Teil des Systems der sozialen Sicherung, der mit der Bekämpfung von Armut und sozialer Exklusion betraut ist und grundsätzlich der ganzen Bevölkerung einen – politisch definierten – Mindesteinkommensstandard garantiert.¹³ Im modernen Sozialstaat hat sie eine Schlüsselstellung inne: „A right to a minimum income is [...] not only the cornerstone to a modern system of social protection, but also of the modern European Welfare State“.¹⁴ Es gibt jedoch keine allgemeingültige Definition der sozialen Mindestsicherung. In einem empirisch breiten Verständnis umfasst der Begriff alle bedürftigkeitsgeprüften Sozialleistungen (Geld- und Sachleistungen) und gehört damit zu dem wohlfahrtsstaatlichen Bereich, der idealtypisch auch als Fürsorge bezeichnet wird (vgl. Tab. 1).

Innerhalb der bedürftigkeitsgeprüften Sozialleistungen differenziert man generell zwischen *allgemeinen* Leistungen, die für die ganze Bevölkerung zugänglich sind (z.B. allgemeine Sozialhilfe), *gruppenspezifischen*, d.h. kategorialen Leistungen, die sich an bestimmte soziale Gruppen richten (z.B. Arbeitslosenhilfe) und *zweckgebundenen* Leistungen, die auf eine bestimmte Lebenssituation zugeschnitten sind (z.B. Wohngeld, Familien- und Gesundheitsleistungen).¹⁵ Soziale Mindestsicherung wird hier definiert als steuerfinanzierte und bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistung, die als letztes wohlfahrtsstaatliches Auffangnetz unabhängig von Beitragszahlungen allen Bürgern, deren Einkommen mit Berücksichtigung etwaiger anderer Sozialleistungen unter einer politisch bestimmten Schwelle liegt, ein Mindesteinkommen unter der Maßgabe von Aktivierung und auf der Basis eines Rechtsanspruchs garantiert.

12 Datenbasis für diesen Beitrag sind neben eigenen Recherchen vor allem die MISSOC-Datenbank der Europäischen Kommission, die Datenbank und Informationen aus der Reihe „Taxing Wages“ der OECD sowie Länderberichte im Rahmen der von der Europäischen Kommission in Auftrag gegeben Studie „Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment of Social Inclusion“ (vgl. Frazer, H./Marlier, E.: *Minimum Income Schemes Across EU Member States. Synthesis-Report, EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion*, Brüssel, 2009.).

13 Veit-Wilson, J.: Setting adequacy standards: How governments define minimum income, Bristol, 1998; Cantillon, B. et al.: The Evolution of Minimum Income Protection in 15 European Countries, 1992-2001, Antwerpen, 2004; Buhr, P.: Zwischen Armutvermeidung und Aktivierung: Sozialhilfesysteme in westlichen Ländern, in: Obinger, H./Rieger, E. (Hg.): Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven. Festschrift für Stephan Leibfried, Frankfurt a.M./New York, 2009, 545-575;

14 Lödemeier, I./Schulte, B.: a.a.O, hier 526.

15 Eardley, T. et al.: a.a.O, hier: 26-28.

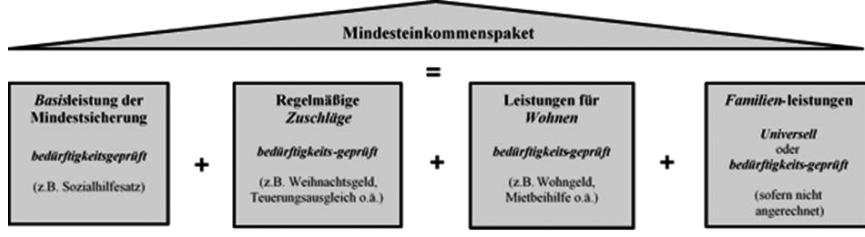
Tabelle 1: Taxonomie von Sozialleistungen

| Leistungsart | Geldleistungen | Sachleistungen ¹⁶ | Sozialpolitischer Idealtyp |
|------------------------------|---|---|----------------------------|
| Universell | <ul style="list-style-type: none"> • Garantierende einkommensunabhängige Familienleistungen (z.B. Kindergeld) | <ul style="list-style-type: none"> • Gesundheitsleistungen (nationaler Gesundheitsdienst) • soziale Dienstleistungen (Arbeitsvermittlung) | Versorgung |
| Beitragsbezogen | <ul style="list-style-type: none"> • Sozialversicherungen (z.B. Altersrente, Arbeitslosengeld, Krankengeld) | <ul style="list-style-type: none"> • Gesundheitsleistungen (für Versicherte und deren Familie) | Versicherung |
| Bedürftigkeitsgeprüft | <ul style="list-style-type: none"> • Allgemeine Sozialhilfe • Kategoriale Hilfen (z.B. Arbeitslosenhilfe, Sozialrente o.ä.) • Wohngeld • einkommensabhängige Familienleistungen • Steuerkredite | <ul style="list-style-type: none"> • Gesundheitsleistungen (für Bedürftige in Verbindung mit sozialer Mindestsicherung) • soziale Dienstleistungen (Beratung, Weiterbildung, Training) • Schulmittagessen für bedürftige Kinder, • Nothilfe (Nahrungsmittelgutscheine, Kleidung, Wohnungs-ausstattung etc.) | Fürsorge |

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Im Zentrum stehen grundsätzlich die Systeme der allgemeinen Sozialhilfe beziehungsweise deren Äquivalente für die erwerbsfähige Bevölkerung. In zweierlei Hinsicht geht die Analyse allerdings darüber hinaus. Zum einen findet keine Beschränkung auf die Basisleistungen der Sozialhilfe statt. Das Mindesteinkommenspaket wird als Nettobetrag aus Basisleistung der Sozialhilfe, regelmäßigen Zuschlägen, Wohngeld und Familienleistungen berechnet (vgl. Abb. 1). Zum anderen werden für die Analyse sozialer Gerechtigkeit auch die kategorialen Leistungen (z.B. Hilfen für alte und behinderte Menschen) berücksichtigt.

Abbildung 1: Das Mindesteinkommenspaket



Quelle: Eigene Darstellung.

16 Sachleistungen (*benefits in kind*) beziehen sich auf die Bereitstellung bzw. Finanzierung einer bestimmten Leistung (z.B. einer medizinischen Behandlung) (vgl. Leisering, L./Buhr, P./Traiser-Diop, U.: Soziale Grundsicherung in der Weltgesellschaft. Monetäre Mindestsicherungssysteme in den Ländern des Südens und des Nordens, Bielefeld, 2006, hier 71).

2. Allgemeiner Überblick

Ein allgemeines Mindestsicherungssystem existiert bis auf Griechenland in allen EU-Mitgliedstaaten. Dieses System fungiert als letztes soziales Auffangnetz und kann auch als Differentialleistung zur Aufstockung ungenügender Ressourcen aus Erwerbsarbeit oder anderen Sozialleistungen in Anspruch genommen werden. Daneben gibt es in fast allen EU-Ländern eine unterschiedliche Anzahl an kategorialen Mindestsicherungssystemen für spezifische Bevölkerungsgruppen wie etwa Erwerbsfähige, Alte oder Behinderte, die besondere Leistungen und Bezugsbedingungen enthalten. Einzig die Mehrzahl der osteuropäischen Staaten (CZ, LV, RO, SI, SK) besitzt ein einheitliches Mindestsicherungssystem ohne separate Leistungsbereiche für bestimmte Bevölkerungsgruppen. Regelungen zur Übernahme von anfallenden *Wohnkosten* der Mindestsicherungsempfänger existieren in knapp drei Viertel der europäischen Staaten. Lediglich sieben Länder (BE, BG, LT, HU, NL, PT, RO) gewähren diese Leistung nicht. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass diese Staaten bis auf Ungarn entweder die Kosten für die Unterkunft explizit durch die Grundleistungen der allgemeinen sozialen Mindestsicherung abdecken (BE, NL, PT) oder einen Heizkostenzuschuss, eine Energiebeihilfe oder ähnliches bezahlen (BG, LT, RO), so dass die mit Wohnen verbundenen Kosten zumindest teilweise übernommen werden. *Familienleistungen* werden für die Empfänger sozialer Mindestsicherung in unterschiedlicher Form (universell oder einkommensabhängig) grundsätzlich von allen Staaten gewährt. In zwölf der 27 EU-Mitgliedsländer – acht davon aus den neuen osteuropäischen EU-Staaten – werden diese Leistungen jedoch als Einkommen auf den Grundbetrag der Mindestsicherung angerechnet. Ein weiterer Leistungsbereich ist die kostenlose *Gesundheitsversorgung* für Bezieher von Leistungen der sozialen Mindestsicherung. Nur in vier Staaten (BG, EE, NL, LT) müssen auch die Empfänger von Mindesteinkommensleistungen prinzipiell einen Beitrag für ihre Krankheitskosten leisten, wobei dort bis auf Estland aber auch Beihilfen in Notsituationen gewährt werden. Einen Sonderfall stellt Tschechien dar, das eine geringe Eigenbeteiligung an den Krankheitskosten von den Leistungsbeziehern verlangt. Schließlich ergänzen *zusätzliche zweckgebundene Leistungen* in Form von regelmäßigen Boni, Zulagen oder Beihilfen den Grundbetrag der sozialen Mindestsicherung. Unter den genannten Zwecken und Motiven, die zu solchen Zusatzleistungen berechtigen, befinden sich Krankheit, Behinderung und Pflege (nahezu alle Staaten), Weihnachten (CY, FR) und Ostern (CY), Mobilität (BG, EE, LU, SE), Aktivität auf dem Arbeitsmarkt (FR, NL, SK), Bewerbungskostenaufwand (CZ), Teuerungsausgleich (LU), eine ärztlich verordnete,

bestimmte Ernährungsweise (CZ, IE, CY), Kosten, die im Zusammenhang mit dem Schulbesuch von Kindern durch Schulmittagessen, Schulmaterialien und Ähnliches entstehen (BE, DE, IE, LT, LU, PL). Darüber hinaus gehören zu den zusätzlichen Leistungen auch *einmalige, zweckgebundene Zuwendungen*, die sich an der konkreten Lebenssituation der betroffenen Mindestsicherungsbezieher orientieren und der Deckung spezifischer und nicht regelmäßiger Bedarfe dienen. Eine solche Unterstützung gibt es mit Ausnahme Spaniens in mehr oder weniger umfangreicher Form in allen EU-Staaten, beispielsweise als Nothilfe oder auch Soforthilfe für außerplanmäßige Anschaffungen (z.B. Kühlschrank, Grundausrüstung mit Möbeln o.ä.).

Einen Sonderfall unter den 27 EU-Mitgliedstaaten stellt in jeder Hinsicht Griechenland dar, das kein allgemeines Mindestsicherungssystem besitzt. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der schweren ökonomischen Krise bemerkenswert. „The Greek State has failed, thus far, to develop a ‘minimum Social Safety Net’ for all those in need“, stellen Länderexperten fest.¹⁷ Menschen ohne Erwerbseinkommen in besonders schwierigen Lebenslagen, die noch nicht ausreichend lang gearbeitet haben oder die Höchstdauer für den Bezug von Arbeitslosengeld überschritten haben, können sich nicht auf ein staatliches Mindesteinkommen stützen, sondern sind auf andere Sozialleistungen angewiesen.¹⁸ In Griechenland existiert insofern kein letztes soziales Auffangnetz zum Schutz vor Armut und sozialer Ausgrenzung. Das Land wird daher nicht für die Analyse berücksichtigt.

3. Generosität

Wie hoch ist das Niveau des staatlich garantieren Mindesteinkommens in den einzelnen Wohlfahrtsstaaten der EU? Und wie unterscheiden sich die Leistungen der sozialen Mindestsicherung in den 27 Mitgliedstaaten der EU? Zur Messung der Leistungshöhe wird die Methode der Modellhaushalte verwendet. Diese hat sich in der

17 Ziomas, D./Bouzas, N./Spyropoulou, N.: Greece: Minimum Income Schemes. A study of national policies, Europäische Kommission, Generaldirektion für Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit, 2009, hier 3.

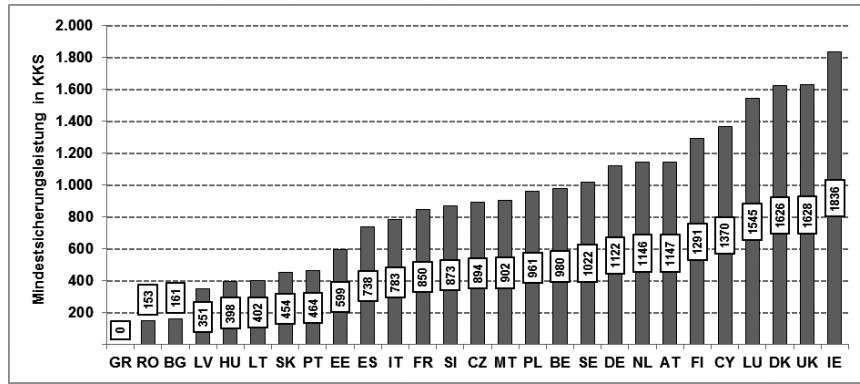
18 Das letzte sozialstaatliche Sicherungsnetz besteht in Griechenland hauptsächlich aus dem relativ leicht zugänglichen Arbeitslosengeld, das jedoch – bei entsprechend verschärften Erwerbstätigkeitsvoraussetzungen – nur für maximal zwölf Monate in Anspruch genommen werden kann. Junge Menschen im Alter bis 29 Jahren bekommen die Leistung sogar nur für maximal fünf Monate und außerdem zu einem reduzierten Satz. Im Anschluss daran folgt dann die Arbeitslosenhilfe, die jedoch auf Menschen im Alter von mehr als 45 Jahren beschränkt ist und ebenso für höchstens zwölf Monate bezahlt wird. Auch das Wohngeld ist grundsätzlich an vorherige Beitragszahlungen an die Sozialversicherung gekoppelt. Die Familienleistungen werden nicht universell gewährt, sondern stehen nur Arbeitnehmern zu, d.h. ihr Bezug ist an die Teilnahme am Arbeitsmarkt gekoppelt.

Forschung weithin etabliert.¹⁹ Die Methode zeichnet sich dadurch aus, bestimmte Modellhaushalte festzulegen, für die das Mindesteinkommenspaket unter Berücksichtigung der geltenden Rechtslage nach der oben beschriebenen Logik berechnet wird.²⁰ Sieben Haushaltskonstellationen wurden für eine Simulation herangezogen.²¹ Aus Platzgründen können hier nur die Ergebnisse das durchschnittliche Mindesteinkommenspaket präsentiert werden. Die Leistungshöhe für die Personen und Haushalte im erwerbsfähigen Alter besteht aus der Summe der maximal möglichen Geldleistungen in einer Situation ohne Rückgriff auf eigenes Einkommen und Vermögen sowie andere Sozialleistungen. Hinsichtlich der Wohnsituation wird von einer privat gemieteten Wohnung in der Hauptstadtregion ausgegangen.²²

Blickt man auf die Generosität im Durchschnitt aller sieben Haushaltskonstellationen (vgl. Abb. 2), stehen die zu Tage geförderten Ergebnisse für das Niveau der sozialen Mindestsicherung ebenfalls quer zu den klassischen Sozialstaatstypen, wie sie im Gefolge der Arbeiten von *Esping-Andersen* in der Wohlfahrtsstaatsforschung verwendet werden.²³

- 19 Eardley, T. et al.: a.a.O; Gough, I.: The Polical Economy of the Welfare State, London, 1979; Adema, W.: a.a.O; Frazer, H./Marlier, E.: a.a.O; Immervoll, H.: a.a.O; Nelson, K.: Social assistance and minimum income benefits in old and new EU democracies, a.a.O.; van Mechelen, N et al.:a.a.O.
- 20 Die Methode der Modellhaushalte geht auf Jonathan Bradshaw zurück (vgl. Bradshaw, J.: The level of social ssistance in 18 countries, in: Benefits, 12 (1995), 16–20; Bradshaw, J. et al.: Support for Children: a Comparison of Arrangements in 15 countries, DSS Research report 21, 1993, London.). Der Vorteil dieser Methode besteht in ihrer Transparenz und Einfachheit (vgl. Figari, F. et al.: Coverage and Adequacy of Minimum Income schemes in the European Union, *ISER Working Paper Series* 37, 2010; Figari, F. et al.: Are European Safety Nets Tight Enough?, *Gini Discussion Paper* 2, 2011; ; van Mechelen, N et al.: a.a.O., hier 17). Die Simulationsergebnisse für die verschiedenen Haushalte sind verständlich und gut nachvollziehbar. Auf der Basis offen gelegter Annahmen werden vergleichbare und zuverlässige, reproduzierbare Daten zur Höhe der Mindestsicherungsleistungen generiert (vgl. Eardley, T. et al.: a.a.O., hier 109.). Die Methode liefert allerdings kein detailgenaues und realistisches Abbild der tatsächlichen Situation im Sozialstaat, sondern gibt Auskunft darüber, wie das System in der jeweiligen Situation idealerweise funktionieren *sollte*. Genau daran ist die vorliegende Studie mit dem Schwerpunkt auf den beiden Fragen nach der Effektivität der sozialen Mindestsicherung bei der Armutbekämpfung sowie der sozialen Gerechtigkeit interessiert.
- 21 (1) Alleinstehende Person, 20 Jahre; (2) Alleinstehende Person, 40 Jahre; (3) Paar, 30 Jahre; (4) Paar, 1 Kind (6 Jahre); (5) Paar, 2 Kinder (6 und 14 Jahre); (6) Alleinerziehende Person, 1 Kind (6 Jahre); (7) Alleinerziehende Person, 2 Kinder (6 und 14 Jahre).
- 22 Die Berechnung des Wohngeldes basiert auf den gesetzlichen Regelungen der nationalen Wohngeldsysteme. Wo keine konkreten Angaben zur Höchstmiete oder zur gesetzlichen Höchstmiete oder zur angemessenen Miete für die jeweilige Haushaltskonstellation gemacht werden und die Höhe des Wohngelds von der tatsächlichen Miethöhe abhängt, werden Wohnkosten in Höhe von zwei Dritteln der Durchschnittsmiete in den Außengebieten der jeweiligen Hauptstadt angenommen. Die Quadratmeterpreise für die Durchschnittsmiete sind dem Immobilienportal globalpropertyguide.com entnommen. In Bezug auf die Größe der Wohnung wird der gesetzlich vorgeschriebene Quadratmeterumfang, sofern angegeben, bei der Berechnung der Wohnkosten zugrunde gelegt. Ansonsten wird von folgenden Wohnungsrößen ausgegangen: 35m² (Single), 45m² (2 Personen), 60m² (3 Personen), 75m² (4 Personen).
- 23 Esping-Andersen, G.: The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge, 1990; Esping-Andersen, G.: Social Foundations of Postindustrial Economies, Oxford, 1999.

Abbildung 2: Durchschnittliches Mindesteinkommenspaket, 2011



Anmerkung: Durchschnittswert (ungewichtet) für alle sieben Haushaltsskonstellationen; Einheit: Euro-Kaufkraftstandard (KKS).

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung

Zwar befinden sich mit Irland und Großbritannien zwei liberale Wohlfahrtsstaaten, die stark auf bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen setzen und in denen die soziale Mindestsicherung eine bedeutende strukturelle Rolle spielt, an der Spitze. Dass sie bei der Generosität aber vor allen anderen Sozialstaaten liegen, ist aufgrund der für diese Länder diagnostizierten geringen Dekomodifizierung freilich nicht unbedingt zu erwarten. Ebenso verhält es sich mit dem Abschneiden der skandinavischen Sozialstaaten, und hier insbesondere Schwedens, das deutlich hinter seinen skandinavischen Brüdern Dänemark und Finnland zurückbleibt und insgesamt nur auf den zehnten Platz kommt. Die Generosität des Mindesteinkommenspaketes lässt sich dabei kaum mit der gewöhnlich als hoch, wenn nicht gar sehr hoch eingestuften Dekomodifizierung und den weit ausgebauten sozialen Rechten in Einklang bringen.²⁴ Daran ändert auch die eher geringe strukturelle Bedeutung der sozialen Mindestsicherung nichts. Dasselbe gilt für einige konservative Wohlfahrtsstaaten, allen voran Frankreich, das ein unerwartet geringes Leistungsniveau aufweist. Umgekehrt mutet dagegen das gute Abschneiden der beiden noch jungen EU-Mitgliedstaaten Polen und Tschechien, die vor Frankreich und allen süd- und osteuropäischen Wohlfahrtsstaaten liegen, durchaus überraschend an. Insgesamt betrachtet zeichnet sich die soziale Mindestsicherung durch große Unterschiede bei der durchschnittlichen Leistungs-

24 Vgl. Scruggs, L./Allan, J.: Welfare State Decommodification in 18 OECD Countries: A Replication and Revision, in: Journal of European Social Policy 16/1 (2006), 55–72.

höhe in den europäischen Wohlfahrtsstaaten aus, die sich nicht in das bekannte Muster der klassischen Sozialstaatstypen einfügen.

4. Zugangs- und Bezugsbedingungen

Bei den Regelungen des Zugangs und Bezugs von Leistungen der sozialen Mindestsicherung unterscheiden sich die europäischen Wohlfahrtsstaaten ebenfalls erheblich voneinander. Gemeinsamkeiten gibt es lediglich bei der Frage der *Staatsangehörigkeit* – bis auf Malta gewähren alle EU-Staaten Angehörigen anderer EU-Staaten und Nationalitäten dem Grunde nach soziale Mindestsicherung – sowie beim Kriterium eines *festen Wohnsitzes* im Bezugsland. Die Unterschiede beginnen jedoch schon bei den konkreten Bedingungen, die daran geknüpft sind. So verlangt etwa Dänemark einen festen Wohnsitz in sieben der letzten acht Jahre und ist damit der Mitgliedstaat mit den striktesten Bestimmungen neben Finnland, das fünf Jahre Aufenthalt vorschreibt. Ganz anders ist die Rechtslage dagegen in Großbritannien, wo lediglich der tatsächliche Aufenthalt entscheidend ist. Auch die Slowakei und Rumänien haben mit dem Vorliegen des bloßen Aufenthaltes vergleichsweise wenig anspruchsvolle Regelungen. Von ähnlich großer Bedeutung wie die Wohnsitzregelung ist das *Alter* für den Zugang zu Mindestsicherungsleistungen. Sechs der 27 EU-Mitgliedstaaten schließen junge Menschen vom Leistungsbezug aus und gewähren ein eigenständiges Mindesteinkommen erst ab 21 (NL) beziehungsweise sogar 25 Jahren (BE, DK, DE, IE, UK).

Ebenso stark fallen die Unterschiede bei der *Einkommens- und Vermögensprüfung* aus (vgl. Tab. 2). Bei der Mehrheit der EU-Staaten fällt die *Einkommensprüfung* sehr streng aus, das heißt eventuell hinzuverdientes Geld wird nach sehr strengen Maßstäben auf die Mindestsicherungsleistungen angerechnet. Besonders restriktiv sind die Regeln zur Anrechnung von Einkommen zum Beispiel in Bulgarien oder Schweden, wo erzieltes Einkommen jeder Art ohne Freibetrag vollständig auf die Mindestsicherungsleistungen angerechnet wird.

Tabelle 2: Einkommens- und Vermögensprüfung bei der sozialen Mindestsicherung, 2011

| | Restriktiv | Mittel | Großzügig |
|--------------------------|--|--|--------------------|
| Einkommensprüfung | BG, EE, ES, IT, LV, LT, MT, AT, PL, RO, SI, SE, UK | BE, DK, DE, IE, CY, LU, HU, NL | CZ, FR, PT, SK, FI |
| Vermögensprüfung | BG, DK, EE ^a , LT, PT ^b , SE | BE, CZ, DE, IE, CY, LV ^c , LU, HU, MT, NL, AT, RO ^d , SI, SK, FI, UK | ES, IT, FR, PL, |

Anmerkungen: Einkommensprüfung: Restriktiv=kein Freibetrag oder geringer Freibetrag unter 10% des Einkommens; Mittel=Freibetrag 10 bis 29% des Einkommens; Großzügig=Freibetrag 30% und mehr des Einkommens; Berechnung Freibetrag: Grundfreibetrag + (Einkommen - Grundfreibetrag) * (1 - a), wobei a=Anrechnungsrate und Einkommen=Höhe des Mindesteinkommenspakets; Vermögensprüfung: Restriktiv = Anrechnung Eigenheim (ggf. mit Freibetrag) und KFZ und Vermögensfreibetrag < 2500 Euro; Mittel = Eigenheim oder KFZ anrechnungsfrei oder teilweise anrechnungsfrei und Vermögensfreibetrag > 2500 Euro; Großzügig: Eigenheim sowie ggf. weitere Immobilien anrechnungsfrei, KFZ anrechnungsfrei und Vermögensfreibetrag > 10000 Euro; a: restriktiv wegen erheblichem Ermessensspielraum; b: Freibetrag nur für Immobilie; c: auch weiterer Grundbesitz ist anrechnungsfrei; d: Gegenstände des täglichen Grundbedarfs anrechnungsfrei.

Quelle: Eigene Darstellung

In fünf EU-Staaten wird dagegen äußerst großzügig mit eigenen Einkommen aus Erwerbsarbeit umgegangen (CZ, FR, PT, SK, FI). Die *Vermögensprüfung* erweist sich in den meisten EU-Staaten aufgrund recht großzügiger Regeln beim Besitz von Immobilien und durch eine weniger strenge Anrechnung von Ersparnissen als moderat. Lediglich vier Länder (ES, IT, FR, PL) gehen noch deutlich darüber hinaus und stellen nahezu das gesamte vorhandene Vermögen von der Anrechnung auf das Mindesteinkommen frei. Frankreich bleibt auch mit Blick auf die Vermögensprüfung in der Gruppe der Länder mit großzügigen Regelungen. Dort werden weder das eigene Kraftfahrzeug noch sämtliche Immobilien, die der Antragsteller besitzt, berücksichtigt. Auch die Ersparnisse verbleiben zu 97% beim Leistungsbezieher. Auf der anderen Seite besitzen sechs andere EU-Länder (BG, DK, EE, LT, PT, SE) wiederum äußerst restriktive Regelungen zur Vermögensanrechnung, die auch die selbst bewohnte Immobilie berücksichtigen.

Auch der Blick auf die Aktivierungsinstrumente fördert große Unterschiede zwischen den europäischen Wohlfahrtsstaaten zu Tage. So zeigen sich die Regelungen zur Arbeitsbereitschaft in sechs EU-Staaten (BG, CZ, DK, RO, LU, HU) als besonders restriktiv, da der Leistungsbezug von bestimmten Arbeitserfordernissen als Gegenleistung abhängig gemacht wird. Relativ moderat fallen diese Regelungen dagegen in sechs anderen EU-Mitgliedstaaten aus (IE, IT, CY, AT, SI, UK), während der große Rest der EU-Länder sich dazwischen bewegt. Anders stellt sich die Lage bei den Sanktionen dar. Hier wenden zwölf Wohlfahrts-

staaten (CZ, DK, EE, CY, LV, LT, LU, NL, PL, PT, RO, SE) sehr strenge Regeln an und sind bei Pflichtverletzungen der Leistungsbezieher rasch mit dem Entzug der gesamten Leistungen zur Hand. Sieben andere Länder (BE, DE, IE, ES, FR, MT, UK) haben dagegen ein stark ausdifferenziertes Sanktionsinstrumentarium mit weniger strengen Strafen.

Tabelle 3: Charakteristika sozialer Mindestsicherung in Europa, 2011

| Land | Nachrangigkeit ^a | Ausgaben in % des BIP, 2010 ^b | Reichweite in % der Bevölkerung ^c | Generosität absolut, in KKs (Rangplatz) ^d | Kostenlose Versorgung im Krankheitsfall | Anzahl Mindestsicherungssysteme und Zulagen ^e | Einkommensprüfung ^f | Vermögensprüfung ^f | Arbeitsbereitschaft ^f | Sanktionen ^f | Positive Arbeitsanreize | Ermessensspielraum | Modus der Leistungsanpassung |
|-----------------|-----------------------------|--|--|--|---|--|--------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------|--|
| BE | 1 | 1,03 | 0,7 | 980 (11) | ✓ | + | - | - | - | - | ✓ | - | Inflationsentwicklung (ab 2%) |
| BG | 4 | 0,26 | 0,6 | 161 (25) | - | +++ | -- | -- | -- | - | - | ✓ | Regierungsbeschluss (abhängig von fiskalischer Lage) |
| CZ | 4 | 0,34 | 1,7 | 894 (14) | ✓/- | ++ | - | - | -- | -- | ✓ | - | Inflationsentwicklung (höher als 5%) |
| DK | 2 | 1,63 | 2,6 | 1626 (3) | ✓ | + | -- | - | -- | -- | ✓ | - | Lohnentwicklung (Basis für allgemeinen Anpassungssatz) |
| DE | 3 | 0,81 | 5,8 | 1122 (9) | ✓ | +++ | -- | -- | -- | - | ✓ | - | Rentenentwicklung; Verbraucherstichprobe |
| EE | 3 | 0,20 | 1,5 | 599 (19) | - | ++ | -- | -- | -- | -- | - | ✓ | Regierungsbeschluss |
| IE | 4 | 0,94 | 4,3 | 1836 (1) | ✓ | +++ | -- | -- | - | - | - | - | Budgetgesetz |
| GR ^d | ... | 1,00 | ... | 738 (18) | ✓ | +++ | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| ES | 2 | 0,46 | 0,2 | 850 (16) | ✓ | ++ | -- | - | -- | - | ✓ | ✓ | Allgemeine wirtschaftliche Entwicklung |
| FR | 1 | 1,59 | 2,2 | 783 (17) | ✓ | +++ | - | - | -- | - | ✓ | ✓ | Verbraucherpreisindex |
| IT | 4 | 0,10 | ... | 1370 (5) | ✓ | +++ | -- | - | - | -- | ✓ | ✓ | Entwicklung Mindestrente |
| CY | 5 | 2,65 | 3,0 | 351 (24) | ✓ | + | -- | -- | -- | -- | - | - | Verbraucherpreisindex |
| LV | 4 | 0,38 | 1,2 | 351 (24) | ✓ | + | -- | -- | -- | -- | - | ✓ | Regierungsbeschluss (abhängig von fiskalischer Lage) |

| Land | Nachrangigkeit ^a | Ausgaben in % des BIP. 2010 ^b | Reichweite in % der Bevölkerung ^c | Generosität „absolut“, in KKS (Rangplatz) ^d | Kostenlose Versorgung im Krankheitsfall | Anzahl Mindestsicherungs- systeme und Zulagen ^e | Einkommensprüfung ^f | Vermögensprüfung ^g | Arbeitsbereitschaft ^f | Sanktionen ^f | Positive Arbeitsanreize | Ermessensspielraum | Modus der Leistungsanpassung |
|------|-----------------------------|---|---|---|--|---|--------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------|---|
| LT | 5 | 0,72 | 1,2 | 402 (22) | - | + | -- | -- | -- | -- | - | - | Regierungsbe- schluss (unregel- mäßig, an Preis- entwicklung orientiert) |
| LU | 3 | 0,80 | 2,8 | 1545 (4) | ✓ | + | -- | -- | -- | -- | ✓ | - | |
| HU | 4 | 0,64 | 1,5 | 398 (23) | ✓ | +++ | -- | -- | -- | -- | ✓ | ✓ | Entwicklung Mindestrente |
| MT | 5 | 0,48 | 4,1 | 902 (13) | ✓ | +++ | -- | -- | -- | - | ✓ | - | Entwicklung Mindestlohn (2/3 des Anstiegs) |
| NL | 1 | 2,44 | 2,1 | 1146 (8) | - | + | -- | -- | -- | - | ✓ | ✓/- | Entwicklung Mindestlohn |
| AT | 1 | 0,43 | 2,3 | 1147 (7) | ✓ | ++ | -- | -- | - | -- | - | - | Entwicklung Ausgleichszulagen richtsatz |
| PL | 5 | 0,20 | 3,5 | 961 (12) | ✓ | + | -- | - | -- | -- | - | ✓ | Regierungsbe- schluss (alle 3 Jahre, Orientierung an Schwellenwert für Sozialleistun- gen) |
| PT | 2 | 0,34 | ... | 464 (20) | ✓ | + | - | -- | -- | -- | ✓ | - | Sozialrente |
| RO | 5 | 0,30 | 1,4 | 153 (26) | ✓ | + | -- | -- | -- | -- | ✓ | - | Verbraucherpreis- index |
| SI | 3 | 0,59 | 5,8 | 873 (15) | ✓ | + | -- | -- | - | -- | - | - | Preisentwicklung Warenkorb (Grundgüter) |
| SK | 4 | ... | 7,0 | 454 (21) | ✓ | + | - | -- | -- | -- | ✓ | - | Entwicklung Nettoeinkommen Geringverdiener |
| FI | 1 | 1,24 | 6,5 | 1291 (6) | ✓ | ++ | - | -- | -- | -- | ✓ | ✓ | Volksrente |
| SE | 3 | 1,17 | 4,6 | 1022 (10) | ✓ | ++ | - | - | -- | -- | ✓ | ✓ | Verbraucherpreis- index |
| UK | 5 | 1,72 | 4,0 | 1628 (2) | ✓ | +++ | - | -- | - | - | ✓ | - | Preisentwicklung |

Anmerkungen: a: Skala von 1= hoch bis 5= gering, subjektive Einstufung auf Basis der Dichte des Sozialsystems und der Arbeitsmarktlage; b: Quelle: OECD; c: Quelle: Europäische Kommission 2009, eigene Berechnungen; d: ungewichteter Durchschnitt der sieben untersuchten Haushaltskonstellationen; e: + = gering (1-3), ++ = mittel (3-6), +++ = hoch (mehr als 6); f: --- = restriktiv, -- = mittel, - = weniger restriktiv; g: Griechenland besitzt kein allgemeines Mindestsicherungssystem.

Quelle: EU-Missoc 2011, eigene Recherchen.

III. Effektivität der sozialen Mindestsicherung in Europa

Die sozialwissenschaftliche Analyse der Effektivität von Sozialleistungen bei der Bekämpfung von Armut kennt mehrere Herangehensweisen zur Messung von Effektivität.²⁵ In diesem Beitrag wird Effektivität der sozialen Mindestsicherung bei der Armutsbekämpfung durch die Adäquanz der Leistungen gemessen. Hierzu wird das Mindesteinkommenspaket mit der Armutsgrenze im jeweiligen Land verglichen und als deren prozentualer Anteil ausgedrückt. Diese Methode ist in der jüngeren international vergleichenden Forschung weit verbreitet.²⁶ Der Vorteil bei diesem Effektivitätsmaß besteht darin, dass es eine Aussage über das Potenzial der sozialen Mindestsicherung zur Bekämpfung von Armut erlaubt. Reichen die gesetzlich gewährten Leistungen der sozialen Mindestsicherung im jeweiligen Land aus, um die Menschen aus der Armut zu holen? Diese Kernfrage lässt sich durch den Rückgriff auf die Armutsgrenze beantworten.

Im *europäischen Durchschnitt* der sieben untersuchten Haushaltskonstellationen (vgl. Abb. 3) fällt auf, dass die strenge Armut (40%-Schwelle) zwar sehr zuverlässig durch die Leistungen der sozialen Mindestsicherung bekämpft wird. Die Effektivität liegt hier bei 133%. Das relative Armutsrisko (60%-Schwelle) bleibt aber deutlich bestehen. Im europäischen Mittelwert beträgt die Höhe des durchschnittlichen Mindesteinkommenspaketes gerade einmal 89% der Armutsriskogrenze. Blickt man auf die durchschnittliche Effektivität für die einzelnen Haushaltskonstellationen, ist festzustellen, dass die Effektivität höher ausfällt, wenn Kinder im Haushalt leben. Außerdem steigt das Schutzniveau auch mit der Zahl der Kinder leicht an.

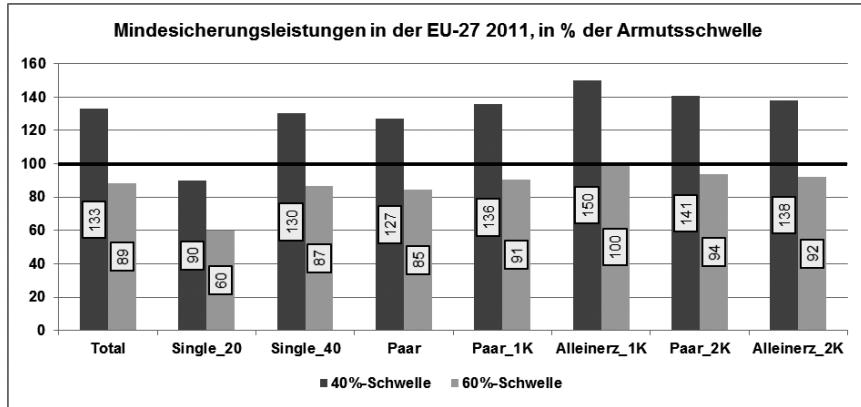
Allerdings wird im EU-Durchschnitt einzig für Alleinerziehende nicht nur strenge Armut, sondern auch das Armutsrisko eliminiert. Die vergleichsweise hohen Mindestsicherungsleistungen sind darauf zurückzuführen, dass knapp die Hälfte der EU-Staaten Zuschläge für Alleinerziehende bei den Basis- und/oder Familienleistungen gewährt. Auf der anderen Seite sticht die schlechte Effektivität für junge alleinstehende Menschen ins Auge. Sie beträgt nur 90% für die strenge Armut, gemessen an der 60%-Schwelle für das Armutsrisko sogar nur 60%. Die europäischen Wohlfahrtsstaaten schränken ihre Mindestsicherungsleistungen für diese Bevölkerungsgruppe mitunter sehr stark ein. Mehr als ein Drittel der EU-

25 Vgl. dazu grundlegend *Behrendt, C.:* At the margins of the welfare state, a.a.O.

26 Vgl. z.B. *Hölsch, K./Kraus, M.:* Poverty Alleviation and the Degree of Centralization in European Schemes of Social Assistance, a.a.O.; *Immervoll, H.:* Minimum Income Benefits in OECD Countries, a.a.O.; *Nelson, K.:* Social Assistance and EU Poverty Thresholds 1990–2008, a.a.O.; *Bahle, T./Hubl, V./Pfeifer, M.:* a.a.O.; *van Mechelen, N./Marchal, S.:* Struggle for Life: Social Assistance Benefits, 1992–2009, in: *Marx, I./Nelson, K. (Hg.):* Minimum Income Protection in Flux, Basingstoke, 2013, 28–53.

Staaten gewährt jungen Menschen geringere Leistungen als älteren. Luxemburg verwehrt ihnen den Zugang sogar komplett.

Abbildung 3: Effektivität der sozialen Mindestsicherung im EU-Durchschnitt, 2011



Anmerkung: Werte oberhalb der 100%-Linie bedeuten, dass die Mindestsicherung über der jeweiligen Armutsschwelle liegt und entsprechende Armut erfolgreich vermieden wird; „total“ entspricht dem ungewichteten Mittelwert der sieben Haushaltstypen.

Quelle: Eigene Berechnungen

Blickt man auf den Durchschnitt der sieben untersuchten Haushaltstypen in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten, zeigen sich erhebliche Divergenzen in Bezug auf die Effektivität des letzten sozialen Netzes (vgl. Abb. 4). In Bezug auf die Armutsriskoschwelle in Höhe von 60% des mediangemittelten Äquivalenzeinkommens reicht die Bandbreite von einer Effektivität von gerade einmal 33% in Bulgarien bis hin zu 151% in Polen. Die Spannweite beträgt dementsprechend stolze 119%. In Hinblick auf die Grenze strenger Armut in Höhe von 40% des mediangemittelten Äquivalenzeinkommens fällt die Polarisierung bei der Effektivität sogar noch stärker aus (50% in Bulgarien gegenüber 226% in Polen). Auffällig ist, dass es insgesamt nur sechs der 27 EU-Mitgliedstaaten schaffen, das Armutsrisko mit ihren Mindestsicherungsleistungen zu beseitigen. Darunter sind neben den beiden angelsächsischen Sozialstaaten und dem skandinavischen Dänemark mit Polen und Tschechien überraschenderweise auch zwei osteuropäische Wohlfahrtsstaaten und der baltische Staat Estland. Polen führt das Klassement sogar sehr deutlich an und liegt mit seinem durchschnittlichen Mindesteinkommenspaket um etwas mehr als die Hälfte über der Armutsriskogrenze

des Landes. Dieser Befund ist insofern äußerst interessant und außergewöhnlich, als beide Länder in den existierenden Studien des internationalen Vergleichs nicht zur Spitzengruppe zählen.²⁷ Erklären lassen sich diese Ausreißer aber zumindest partiell mit dem hier verwendeten Mindestsicherungskonzept, das alle regelmäßigen Geldleistungen konsequent mit in die Betrachtung aufnimmt. Im Fall Polens dürfte die Höhe des Mindesteinkommenspaketes und damit auch dessen Effektivität allerdings aufgrund der gewählten Methode zur Ermittlung der Wohnkosten für das Wohngeld etwas überschätzt werden.²⁸ Außerdem herrscht in Polen ein erheblicher Ermessensspielraum bei der Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen und der Gewährung von Mindestsicherungsleistungen, der sich auch auf die jeweils genehmigte Höhe der Leistung erstreckt.

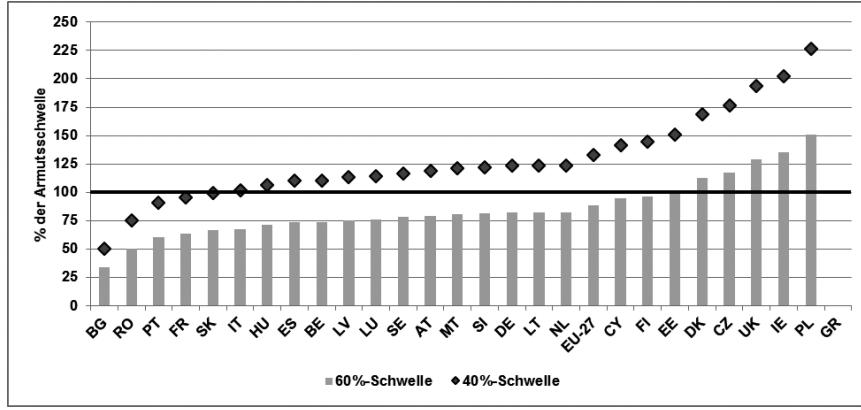
Auf dem zweiten Platz liegt Irland (135%), das sich wie das drittplatzierte Großbritannien (129%) mit seinem letzten sozialen Netz ebenfalls als äußerst effektiv bei der Bekämpfung von Armut entpuppt. Danach folgen mit einem schon beträchtlichen Abstand von mehr als 10% Tschechien und Dänemark (118% bzw. 113%). Gerade noch hoch genug, um das Armutsrisiko zu eliminieren, sind die Mindestsicherungsleistungen in Estland, das auf 100% kommt. Danach beginnt mit Zypern und Finnland, die beide noch recht nahe an 100% herankommen, der große Rest der EU-Staaten mit einer weniger effektiven sozialen Mindestsicherung. Auf die beiden Länder folgt eine große Gruppe von neun Staaten mit einem Mindesteinkommenspaket zwischen 75% und 85% der Armutsrisikogrenze. In dieser Gruppe befinden sich die meisten kontinentaleuropäischen Länder (NL, DE, AT, LU, BE), aber auch einige osteuropäische Staaten (LT, SI, LV) und Malta. Im letzten Drittel der Effektivitätstabelle finden sich schließlich alle südeuropäischen Sozialstaaten (ES, IT, PT), die restlichen osteuropäischen Wohlfahrtsstaaten (HU, SK) mit dem klaren Schlusslicht Bulgarien (33%) sowie – durchaus überraschend – Frankreich (64%) wieder. Als Spezialfall ist Italien zu werten, dessen zugrunde liegende Daten mangels eines nationalen Mindestsiche-

27 Vgl. z.B. *Immervoll, H.: Minimum Income Benefits in OECD Countries*, a.a.O; *van Mechelen, N./Marchal, S.: a.a.O*

28 Die Ermittlung der Wohnkosten beruht auf Schätzungen der tatsächlichen Wohnkosten (zwei Drittel der Durchschnittsmiete in einem Außenbezirk der Hauptstadt) und führt dadurch vermutlich zu einer Überschätzung der Wohnkosten. In Polen ist es grundsätzlich nicht unüblich, Empfänger von Leistungen der sozialen Mindestsicherung in Sozialwohnungen unterzubringen, wodurch sich die Wohnkosten und damit auch das monetär ermittelte Mindesteinkommenspaket nicht unwesentlich reduzieren würden. Da diese Möglichkeit aber in der Praxis aufgrund fehlender Sozialwohnungen an seine Grenzen stößt (vgl. dazu *Woycicka, I.: Poland. Minimum Income Schemes. A Study of National Policies*, Brüssel, 2009.), erscheint die hier gewählte Kalkulation nach Gesetzeslage auf Basis von Annahmen zu den tatsächlichen Wohnkosten gerechtfertigt.

rungssystems regionale Zahlen aus der Region Latium darstellen und daher nur mit großer Vorsicht betrachtet werden sollten.²⁹

Abbildung 4: Effektivität der sozialen Mindestsicherung in Europa, 2011



Anmerkung: Dargestellt ist die Effektivität für den ungewichteten Durchschnitt der sieben untersuchten Haushaltsskonstellationen.

Quelle: Eigene Darstellung

Bei der hier vorgestellten Effektivitätsanalyse muss allerdings konzediert werden, dass sich die gewählte Messmethode im Gesamtergebnis bei der Effektivität der sozialen Mindestsicherung klar widerspiegelt. Unter den ersten 10 Plätzen bei der Effektivität befinden sich sieben Staaten, deren Wohnkosten auf der Grundlage der tatsächlichen Ausgaben für die Miete beziehungsweise den nationalen Vorgaben zur angemessenen Höhe der Wohnkosten berechnet sind (PL, IE, UK, CZ, EE, FI, DE). Sowohl Polen als auch Tschechien schneiden unter Verwendung der OECD-Daten aus der Datenbank *Benefits and Wages* mit pauschalisierten Wohnkosten in Höhe von 20% des Haushaltseinkommens sowie der auf Expertenumfragen basierenden Daten von *Eardley* und Kollegen (1996) und *Nelson* (2007) deutlich schlechter ab und schaffen es mit ihrem Mindesteinkommenspaket nicht, die Armut effektiv zu bekämpfen.³⁰ Nichtsdestotrotz dürfen die hier vorgestellten Ergebnisse mit ihrer einheitlichen und transparenten Vorgehensweise zur Berechnung der Wohnkosten aufgrund der genaueren Berücksichtigung der jeweiligen Rechtslage für die Gewährung von Wohngeld bei Mindestsicherungsbezug durchaus ein feineres Bild der

29 Das letzte soziale Netz wurde in Latium aus fiskalpolitischen Gründen nach 2011 außerdem nachhaltig verändert und später sogar zur Disposition gestellt, sodass ab 2011 in keiner Weise mehr von einer universellen Mindestsicherung gesprochen werden kann.

30 Vgl. *Bahle, T./Hubl, V./Pfeifer, M.*: a.a.O., hier 162.

Wirklichkeit zeichnen.³¹ Insgesamt betrachtet bestätigen sich jedoch im Wesentlichen die in der vergleichenden Forschung gut dokumentierten Unterschiede bei der sozialen Mindestsicherung in Bezug auf die Adäquanz der Leistungen.³²

Tabelle 4: Rangplätze bei der Effektivität der sozialen Mindestsicherung

| Land | Haushaltskonstellation | | | | | | | |
|------|------------------------|-----------|-----------|------|---------|--------------|---------|--------------|
| | total | Single_20 | Single_40 | Paar | Paar_1K | Alleinerz_1K | Paar_2K | Alleinerz_2K |
| PL | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 |
| IE | 2 | 5 | 2 | 1 | 2 | 3 | 3 | 3 |
| UK | 3 | 9 | 3 | 6 | 4 | 2 | 2 | 1 |
| CZ | 4 | 2 | 5 | 4 | 5 | 4 | 4 | 4 |
| DK | 5 | 13 | 10 | 3 | 3 | 5 | 5 | 5 |
| EE | 6 | 7 | 12 | 7 | 6 | 6 | 6 | 6 |
| FI | 7 | 4 | 8 | 5 | 7 | 9 | 7 | 10 |
| CY | 8 | 6 | 9 | 9 | 9 | 8 | 8 | 7 |
| NL | 9 | 16 | 6 | 8 | 12 | 7 | 17 | 13 |
| LT | 10 | 14 | 21 | 20 | 8 | 13 | 9 | 11 |
| DE | 11 | 23 | 15 | 11 | 10 | 10 | 10 | 8 |
| SI | 12 | 11 | 19 | 16 | 13 | 11 | 11 | 9 |
| MT | 13 | 3 | 7 | 14 | 20 | 12 | 20 | 16 |
| AT | 14 | 17 | 14 | 15 | 14 | 15 | 15 | 12 |
| LU | 16 | 26 | 13 | 10 | 11 | 18 | 12 | 17 |
| SE | 15 | 10 | 18 | 17 | 16 | 21 | 13 | 15 |
| LV | 17 | 12 | 20 | 18 | 15 | 19 | 16 | 14 |
| ES | 19 | 20 | 11 | 13 | 18 | 17 | 18 | 20 |
| BE | 18 | 8 | 16 | 21 | 22 | 14 | 22 | 19 |
| IT | 21 | 22 | 4 | 12 | 23 | 16 | 24 | 22 |
| HU | 20 | 18 | 23 | 23 | 17 | 23 | 14 | 18 |
| SK | 22 | 15 | 22 | 19 | 19 | 22 | 21 | 23 |
| FR | 23 | 24 | 17 | 22 | 24 | 20 | 23 | 21 |
| PT | 24 | 19 | 24 | 24 | 21 | 24 | 19 | 24 |
| RO | 25 | 21 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 |
| BG | 26 | 25 | 26 | 26 | 26 | 26 | 26 | 26 |
| GR | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |

Anmerkung: Die Länder sind in absteigender Reihenfolge sortiert nach der Summe der Rangplätze aller Haushaltskonstellationen.

Quelle: Eigene Darstellung.

31 Auch Van Mechelen/Marchal (2013) schlagen einen ähnlichen Weg ein und ziehen Daten zu den durchschnittlichen Wohnkosten aus der EU-weiten Haushaltsbefragung EU-SILC heran (vgl. van Mechelen, N. et al.: a.a.O. für die Ausführungen zur Methodik).

32 Vgl. z.B. Immervoll, H.: Minimum Income Benefits in OECD Countries, a.a.O; van Mechelen, N./Marchal, S.: a.a.O

Die aufgezeigten Unterschiede zwischen den europäischen Wohlfahrtsstaaten bei der Fähigkeit ihrer sozialen Mindestsicherungssysteme, die Leistungsempfänger vor Armut zu schützen, erweisen sich unter Heranziehung des Variationskoeffizienten als nicht unerheblich. Dieser liegt bei der hier vorgestellten Effektivitätsanalyse bei 30,4%. Die durchschnittliche Abweichung vom Mittelwert bei der Effektivität beträgt also fast ein Drittel.

Selbst wenn man den Extremfall Polen aufgrund der vermutlich überschätzten Hilfen bei den Wohnkosten ausklammert, beläuft er sich immer noch auf 27,5%. Dies ist ein deutliches Indiz dafür, dass im Bereich der sozialen Mindestsicherung – zumindest was die Effektivität bei der Armutsbekämpfung anbelangt – bei weitem nicht von einer Europäisierung des Wohlfahrtsstaates gesprochen werden kann. Die ermittelten Ergebnisse fügen sich zudem nicht den bekannten Mustern der klassischen Wohlfahrtsstaatstypologien nach *Esping-Andersen*.³³ Beim letzten sozialen Netz zeichnen sich keine klaren Ländergruppen entlang der etablierten Sozialstaatstypen ab. So finden sich bei der Effektivität in der Spitzengruppe wohlfahrtstypologisch sehr unterschiedlichen Länder wie Dänemark, Irland und Polen wieder. Gleichzeitig schneiden Frankreich, die Slowakei und Italien – drei Staaten, die bisher nicht durch starke Gemeinsamkeiten in der Sozialpolitik aufgefallen sind – bei der Effektivität der Armutsbekämpfung ihrer Mindestsicherungssysteme sehr ähnlich oder sogar nahezu identisch ab. Im Bereich der sozialen Mindestsicherung scheinen damit grundsätzlich andere Mechanismen am Werk zu sein, die eine klaren Zuordnung zu bekannten Wohlfahrtsstaatskategorien einen Riegel vorschieben.

Untermauern lässt sich dieser Befund beim Blick auf die weitergehende tabellarische Zusammenfassung der Ergebnisse zur Effektivität der sozialen Mindestsicherung. In Tabelle 4 sind die Rangplätze für das durchschnittliche Mindesteinkommenspaket sowie die einzelnen Haushaltskonstellationen aufgelistet. So ist – mit jeweils umgekehrten Vorzeichen – für die von Esping-Andersen als konservativ eingestuften Wohlfahrtsstaaten Deutschland und Belgien eine sehr unterschiedliche Effektivitätsbilanz zu verzeichnen. Zwischen der besten und der schlechtesten Platzierung liegen in den beiden Ländern 15 (DE) beziehungsweise 14 (BE) Plätze. Während Deutschland aber bei den jungen Alleinstehenden seine schlechteste Platzierung (23) einfährt und bei den Alleinerziehenden mit zwei Kindern am besten abschneidet (Platz 8), ist die Situation in Belgien geradezu

33 *Esping-Andersen, G.: The Three Worlds of Welfare Capitalism, a.a.O; Esping-Andersen, G.: Social Foundations of Postindustrial Economies, a.a.O.*

umgekehrt. Das Land weist eine relativ gute Effektivität seiner Mindestsicherungsleistungen für junge Singles auf (Platz 8), kommt für Paare mit einem oder zwei Kindern aber nicht über den 22. Rang hinaus und schneidet für Alleinerziehende mit Kindern ebenfalls nicht sonderlich gut ab (Platz 19).

V. Soziale Gerechtigkeit der Systeme sozialer Mindestsicherung in Europa

Die Analyse der sozialen Mindestsicherung im Hinblick auf das Kriterium der sozialen Gerechtigkeit stellt eine Institutionenanalyse dar. Sie integriert Aspekte der normativen politischen Theorie in die vergleichende Analyse des Wohlfahrtsstaates und steht damit in der Tradition von Forschungsarbeiten, die normative Leitideen in Institutionen des Wohlfahrtsstaates rekonstruieren.³⁴ Soziale Gerechtigkeit ist als normatives Ideal dem Wohlfahrtsstaat geradezu einprogrammiert. Der Sozialstaat besteht aus „established normative arrangements“, die in ganz besonderer Weise Bezug nehmen auf Normen sozialer Gerechtigkeit.³⁵ Die sozialen Sicherungssysteme beantworten im demokratischen Wohlfahrtsstaat die Kernfrage der sozialen Gerechtigkeit – wem steht was aus welchen Gründen zu? – und nehmen damit „möglicherweise am stärksten auf Gerechtigkeitsfragen Bezug“.³⁶

Das Konzept der sozialen Gerechtigkeit zeichnet sich durch verschiedene Dimensionen aus, die in den verschiedenen Gerechtigkeitstheorien der politischen Philosophie verankert sind.³⁷ Jede einzelne Dimension von Gerechtigkeit betont inhaltlich einen bestimmten Rechtfertigungsgrund, zum Beispiel Gleichheit, Leistung oder Bedarf, hinter der eine Idee für die Ausgestaltung der Grundstruktur der Gesellschaft steht. Folgende sechs Gerechtigkeitsdimensionen wurden für die Analyse der sozialen Mindestsicherung berücksichtigt: (1) Verteilungsgerechtigkeit, (2) Leistungsgerechtigkeit, (3) Bedarfsgerechtigkeit, (4) Chancengerechtigkeit, (5) Generationengerechtigkeit und (6) Geschlechtergerechtigkeit. Aus Platzgründen können die einzelnen Dimensionen in ihrem Bezug zur sozial-

34 Z.B. *Blasche, S./Döring, D. (Hg.): Sozialpolitik und Gerechtigkeit*, Frankfurt a.M./New York, 1998; *Merkel, W.: Soziale Gerechtigkeit und die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus*, in: *Berliner Journal für Soziologie*, 2 (2001), 135–157; *Möhle, M.: Vom Wert der Wohlfahrt. Normative Grundlagen des deutschen Sozialstaats*, Wiesbaden, 2001; *Mau, S.: The Moral Economy of Welfare States. Britain and Germany Compared*, London/New York, 2003.

35 *Rothstein, B.: Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge, 1998, hier 17.

36 *Liebig, S. et al. (Hg.): Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften*, Frankfurt a.M., 2004, hier 9.

37 Zum Konzept der sozialen Gerechtigkeit mit seinen verschiedenen Gerechtigkeitsdimensionen und deren Verankerung in der Gerechtigkeitstheorie sei auf Neumann (2009, 2012) verwiesen.

len Mindestsicherung hier nicht näher ausgeführt werden. Hierzu sei auf den Analysemaßstab in Tabelle 5 verwiesen, wo Ausführungen zu Konzept, Operationalisierung und Messung enthalten sind. Das Messkonzept basiert auf dem Punktzuweisungsverfahren und orientiert sich an dem von *Munck und Verkuilen* (2002) für die Messung von Demokratie geforderten Konzeptbaum.³⁸ Mit einer klaren Trennung in sechs analytisch verschiedene Dimensionen werden Redundanzen und Überlappungen zwischen verschiedenen Dimensionen vermieden, ohne dabei das Messkonzept durch eine Masse an Indikatoren und Subkategorien zu überladen. Pro Gerechtigkeitsdimension kann ein Land auf maximal fünf Punkte kommen. Die Länderergebnisse sind in Tabelle 6 dargestellt.

Tabelle 5: Konzept zur Messung der sozialen Gerechtigkeit bei der sozialen Mindestsicherung

| Gerechtigkeitsdimension (theoretische Verortung) | Operationalisierung (Indikatoren) | Messung |
|---|--|--|
| Verteilungsgerechtigkeit (liberaler Egalitarismus; Wohlfahrtsegalitarismus) Maximierung der am schlechtesten gestellten Personen durch hohe Generosität der Mindestsicherungsleistungen und Rechtsanspruch | Effektivität bei der Armutsbekämpfung | Effektivität >100 → 4 Punkte 100>Effektivität>75 → 2 Punkte 75>Effektivität>50 → 1 Punkt Effektivität<50 → 0 Punkte |
| | Abwesenheit von Ermessensspieldraum | Ja → 1 Punkt Nein → 0 Punkte |
| Leistungsgerechtigkeit (Libertarianismus) Stärkung von Arbeitsanreizen und Reziprozität | Lohnabstand | Prozentpunktdifferenz aus Höhe des Mindesteinkommenspaketes in % des Durchschnittslohns und Niedriglohn für eine alleinstehende Person (67% des Durchschnittslohns); ordinale Variable mit 3 Ausprägungen; Schwellenwerte bei 25 und 50% des Niedriglohns: > 33,5% → 1 Punkt 16,75 bis 33,5% → 0,5 Punkte 0 bis 16,75% → 0 Punkte |
| | Restriktivität der Einkommensanrechnung | Weniger strikt → 0,5 Punkte Mittel → 0,25 Punkte Strikt → 0 Punkte |
| | Vorhandensein positiver Arbeitsanreize | Ja → 0,5 Punkte Nein → 0 Punkte |
| | Restriktivität der Arbeitsbereitschaft | Strikt → 1 Punkt Mittel → 0,5 Punkte Weniger strikt → 0 Punkte |
| | Strenge der Sanktionen | Strikt → 1 Punkt Mittel → 0,5 Punkte Weniger strikt → 0 Punkte |
| Bedarfsgerechtigkeit (Non-Egalitarismus; katholi- | Anzahl der verschiedenen Mindestsicherungssysteme und regelmäßi- | 1-3 Leistungen → 0,5 Punkte 4-6 Leistungen → 1 Punkt |

³⁸ *Munck, G. L. / Verkuilen, J.:* Conceptualizing and Measuring Democracy. Evaluating Alternative Indices, in: *Contemporary Political Studies*, 35/1 (2002), 5-34.

| Gerechtigkeitsdimension (theoretische Verortung) | Operationalisierung (Indikatoren) | Messung |
|---|--|--|
| sche Soziallehre; Sozialismus) Flexibilität und Differenzierung der Leistungen nach individuellem Bedarf | ger Zusatzleistungen | > 6 Leistungen → 2 Punkte |
| | Leistungen für Kinder steigen mit Lebensalter | Ja → 1 Punkt Nein → 0 Punkte |
| | Leistungen für Erwerbsunfähige und Menschen mit Behinderung liegen höher als Regelleistungen | Ja → 2 Punkte Nein → 0 Punkte |
| <i>Chancengerechtigkeit</i> (liberaler Egalitarismus) Teilhabe an der Gesellschaft durch umfassenden Zugang zu sozialen Grundgütern (Mindesteinkommen, Gesundheitsversorgung, Arbeit und Bildung) | Mehr als 3 Monate Wohnsitzdauer als Voraussetzung für Zugang zur sozialen Mindestsicherung | Nein → 1 Punkt Ja → 0 Punkte |
| | Altersspezifischen Begrenzungen beim Zugang zur sozialen Mindestsicherung | Nein → 1 Punkt Ja → 0 Punkte |
| | Kostenlose Gesundheitsversorgung für Leistungsbezieher | Ja → 1 Punkt Nein → 0 Punkte |
| | Teilnahme an Integrationsmaßnahmen | Ja → 1 Punkt Nein → 0 Punkte |
| | Existenz eines Eingliederungsplans | Ja → 1 Punkt Nein → 0 Punkte |
| <i>Generationengerechtigkeit</i> (liberaler Egalitarismus; Libertarianismus) Gleichbehandlung heutiger und zukünftiger Generationen | Obligatorische regelbasierte Leistungsanpassung | Ja → 2 Punkte Nein → 0 Punkte |
| | Gleiche Leistungen für jüngere und ältere Menschen | Ja → 1 Punkt Nein → 0 Punkte |
| | Restriktivität der Vermögensanrechnung | Strikt → 2 Punkte Mittel → 1 Punkt Weniger strikt → 0 Punkte |
| <i>Geschlechtergerechtigkeit</i> (liberaler Egalitarismus) Berücksichtigung der besonderen Lebenssituation von Frauen und Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei Leistungsbezug | Höhere Leistungen für Alleinerziehende | Ja → 2 Punkte Nein → 0 Punkte |
| | Arbeitsbereitschaft grundsätzlich für beide Partner | Ja → 1 Punkt Nein → 0 Punkte |
| | Berücksichtigung Kindererziehung bei Arbeitsbereitschaft | Kind älter als 3 Jahre → 2 Punkte Kind jünger als 3 Jahre → 1 Punkt Nicht vorhanden → 0 Punkte |

Quelle: Eigene Darstellung; zur Ermittlung der einzelnen Länderwerte wurden die Indikatoren noch bei der Aggregation gewichtet.

Spitzenreiter dieser Betrachtung ist Großbritannien, gefolgt von Deutschland, Tschechien und Portugal. Am Ende der Tabelle stehen Italien, Polen und Estland. Betrachtet man die Gesamtleistung aller 26 untersuchten EU-Staaten für die verschiedenen Gerechtigkeitsdimensionen, ergibt sich folgendes Bild (vgl. Summenzeile in Tab. 5): die Dimension der Chancengerechtigkeit ist bei den europäischen Mindestsicherungssystemen insgesamt am stärksten ausgeprägt. Sie besitzt in der Addition der Ergebnisse über alle EU-Länder hinweg die größte Punktsumme (99) und sticht bei 130 maximal möglichen Punkten damit unter den sechs analysierten Gerechtigkeitsdimensionen klar hervor. Das bedeutet, dass die soziale Teilhabe in Form des Zugangs zur sozialen Mindestsicherung, zu kostenloser Gesundheitsversorgung bei Leistungsbezug und zur Integration in den Arbeitsmarkt durch Weiterbildung und Eingliederungspläne in Europa durch das letzte soziale Netz weitgehend gewährleistet ist. Mit einer Leistung von 86 Gesamtpunkten folgt die Bedarfsgerechtigkeit mit deutlichem Abstand auf

dem zweiten Platz. Die an die persönliche Situation angepasste Behandlung der Leistungsempfänger (ausdifferenziertes Mindestsicherungssystem mit zusätzlichen, bedarfsabhängigen Leistungen, höhere Leistungen für Menschen mit Behinderungen und für Kinder mit zunehmendem Lebensalter) erweist sich damit in der großen Mehrheit der EU-Staaten als sehr wichtig und weit verbreitet.

Tabelle 6: Ergebnisse der gerechtigkeitstheoretischen Analyse

| Land | Verteilungs- gerechtigkeit | Leistungsge- rechtigkeit | Bedarfs- gerechtigkeit | Chancen- gerechtigkeit | Generations- gerechtigkeit | Geschlechter- Gerechtigkeit | Summe |
|--------------|-------------------------------|-----------------------------|---------------------------|---------------------------|-------------------------------|--------------------------------|-------|
| UK | 5 | 1,5 | 4 | 5 | 3 | 5 | 22,5 |
| DE | 3 | 2,25 | 4 | 5 | 4 | 4 | 22,25 |
| CZ | 5 | 3 | 4 | 4 | 4 | 3 | 22 |
| PT | 2 | 3,5 | 3,5 | 5 | 4 | 3 | 21 |
| SK | 2 | 3 | 3,5 | 5 | 3 | 4 | 20,5 |
| DK | 5 | 3,25 | 3,5 | 4 | 2 | 3 | 19,75 |
| CY | 3 | 2,25 | 5 | 2 | 3 | 4 | 19,25 |
| HU | 1 | 3,25 | 4 | 4 | 4 | 3 | 19,25 |
| AT | 3 | 1 | 4 | 5 | 3 | 2 | 18 |
| LU | 3 | 3,25 | 1,5 | 3 | 2 | 5 | 17,75 |
| SI | 3 | 1 | 2,5 | 5 | 3 | 3 | 17,5 |
| SE | 2 | 3,5 | 4 | 4 | 2 | 2 | 17,5 |
| IE | 5 | 0,25 | 3 | 5 | 1 | 4 | 17,25 |
| NL | 2 | 1,75 | 1,5 | 4 | 3 | 5 | 17,25 |
| EE | 4 | 2 | 4 | 5 | 2 | 0 | 17 |
| RO | 1 | 3,5 | 1,5 | 4 | 4 | 3 | 17 |
| FR | 1 | 2,5 | 5 | 3 | 2 | 3 | 16,5 |
| FI | 2 | 2,5 | 4 | 4 | 3 | 1 | 16,5 |
| LV | 2 | 2,5 | 2,5 | 5 | 2 | 2 | 16 |
| BE | 2 | 1,75 | 4 | 3 | 3 | 2 | 14,75 |
| BG | 0 | 2,5 | 4 | 1 | 2 | 5 | 14,5 |
| MT | 3 | 2 | 2 | 3 | 3 | 1 | 14 |
| LT | 2 | 2,5 | 1,5 | 2 | 3 | 2 | 13 |
| ES | 1 | 2 | 3 | 3 | 2 | 1 | 12 |
| PL | 4 | 1,5 | 3,5 | 3 | 0 | 0 | 12 |
| IT | 1 | 1 | 3 | 3 | 2 | 0 | 10 |
| Summe | 67 | 59 | 86 | 99 | 69 | 70 | |

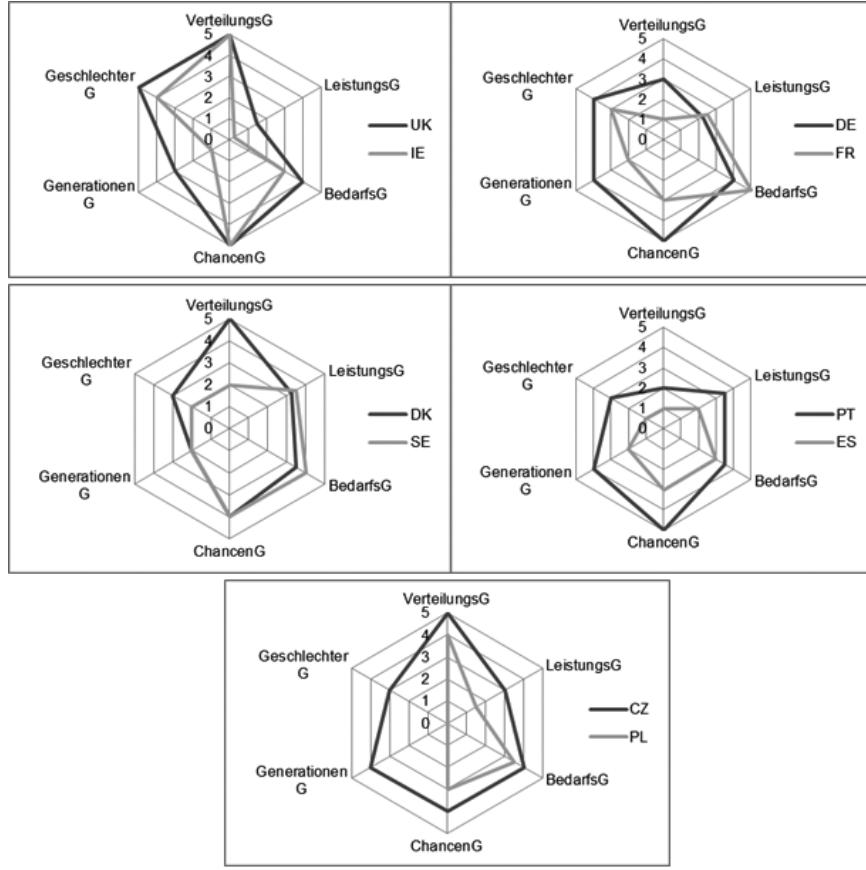
Quelle: Eigene Darstellung

Mit etwas deutlicherem Abstand folgen dann die beiden gerechtigkeitstheoretisch noch recht jungen Dimensionen der Generationen- und Geschlechtergerechtigkeit. Bei diesen nahezu gleich stark vorhandenen Dimensionen schneiden die europäischen Wohlfahrtsstaaten aber immer noch recht gut ab (69 bzw. 70 Punkte). Klare Regelungen zur Anpassung des Mindesteinkommens und höhere Leistungen für Alleinerziehende sind bei der sozialen Mindestsicherung insofern auch recht weit verbreitet in Europa. Erst auf Platz vier der Dimensionstabelle folgt die Verteilungsgerechtigkeit mit den zweitwenigsten Gesamtpunkten (67). Das hat vor allem mit der bereits angesprochenen Schwäche der Systeme bei der Bekämpfung von Armut zu tun (vgl. Abschnitt III). Nur in sechs der 26 für die Untersuchung herangezogenen europäischen Wohlfahrtsstaaten reichen die Mindestsicherungsleistungen aus, um die Menschen effektiv vor dem Risiko der Armut zu schützen. Das klare Schlusslicht bei den Gerechtigkeitsdimensionen bildet schließlich die Leistungsgerechtigkeit mit gerade einmal 59 Gesamtpunkten bei der Gerechtigkeitsbilanz. Dieses Ergebnis macht deutlich, dass bei vielen europäischen Wohlfahrtsstaaten trotz durchweg vorhandener Aktivierung noch Luft nach oben in Bezug auf die Verbesserung von Arbeitsanreizen besteht.

Ein Blick auf die Gerechtigkeitsprofile ausgewählter Länder mit Zugehörigkeit zum selben Wohlfahrtsregime (vgl. Abb. 5) bestätigt die oben bereits angedeutete Problematik, wonach sich die klassischen Sozialstaatstypen im Bereich der sozialen Mindestsicherung nicht widerspiegeln. So weisen die beiden liberalen angelsächsischen Wohlfahrtsstaaten Großbritannien und Irland eine klar unterschiedliche Gerechtigkeitsperformanz auf. Im Vergleich zum Vereinigten Königreich schwächt Irland besonders bei der Leistungs- und der Generationengerechtigkeit der sozialen Mindestsicherung. Zum einen fällt die Orientierung auf den Arbeitsmarkt geringer aus, und zum anderen unterliegen die Leistungen keiner regelgebundenen Anpassung. Ähnliche Beobachtungen ergeben sich auch für andere Länder klassischer Wohlfahrtsregime. So unterscheiden sich die konservativen Sozialstaaten Deutschland und Frankreich ebenso deutlich voneinander wie die beiden sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten Dänemark und Schweden. Bei erstgenannten Staaten übersteigt die Performanz Deutschlands diejenige Frankreichs mit Ausnahme der Bedarfsgerechtigkeit durchweg sehr eindeutig. Bei letztgenannten Ländern sticht besonders die Differenz bei der Verteilungsgerechtigkeit ins Auge. Schweden gewährt ein erheblich geringeres Mindesteinkommen als Dänemark. Besonders stark weichen auch die Gerechtigkeitsprofile der beiden post-kommunistischen osteuropäischen EU-Staaten Tschechien und Polen voneinander ab. Zwar besitzen beide wegen ihrer hohen

Generosität der Mindestsicherungsleistungen eine Stärke bei der Verteilungsgerichtigkeit. Polen koppelt sich aber durch die fehlende Berücksichtigung generationen- und der geschlechtergerechter Aspekte sehr klar von Tschechien ab.

Abbildung 5: Gerechtigkeitsprofile der sozialen Mindestsicherung



Quelle: Eigene Darstellung für ausgewählte Länder

Bei den südeuropäischen Ländern des „Latin Rim“ ergeben sich sogar zwischen Spanien und Portugal keine eindeutigen Gemeinsamkeiten.³⁹ Spanien schneidet durchweg schlechter ab als Portugal. Das hängt vermutlich nicht unweesentlich damit zusammen, dass Portugal seit 1997 ein universelles Mindestsicherungssystem mit klarer Ausrichtung auf die Aktivierung der Leistungsempfänger besitzt,

39 Leibfried, S./Voges, W. (Hg.): a.a.O.

während das letzte soziale Netz in Spanien nach wie vor von den autonomen Regionen kontrolliert wird und sehr unterschiedliche Regelungen an der Tagesordnung sind. Das für diese Arbeit verwendete letzte soziale Netz von Madrid zeichnet sich jedenfalls nicht durch eine besonders starke Gerechtigkeitsorientierung aus. Es kommt lediglich bei Chancen- und Bedarfsgerechtigkeit auf mittelstarke Ausprägungen. Das bedeutet, dass zumindest der Zugang zur Mindestsicherung nach dem Gesetz einigermaßen gewährleistet ist und die Leistungen partiell auf die unterschiedlichen Bedarfslagen der Menschen ausgerichtet sind.

VI. Fazit

Die soziale Mindestsicherung in Europa ist durch große Vielfalt zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten der EU gekennzeichnet. Sowohl bei der Leistungshöhe für das Mindesteinkommenspaket als auch bei den Zugangs- und Bezugsregeln für Leistungen der sozialen Mindestsicherung unterscheiden sich die europäischen Wohlfahrtsstaaten erheblich voneinander. So erweisen sich, über alle Haushaltskonstellationen hinweg betrachtet, Irland, Großbritannien, Dänemark und Luxemburg mit Abstand am großzügigsten beim Mindesteinkommenspaket. Äußerst gering fallen die Leistungen dagegen in den baltischen und südosteuropäischen Ländern aus. Hinsichtlich der Einkommensprüfung sind die EU-Staaten mehrheitlich sehr streng. Bei der Vermögensprüfung dominieren dagegen recht großzügige Regeln mit Blick auf den Besitz von Immobilien und die Anrechnung von Ersparnissen. Bei den Aktivierungsinstrumenten herrschen in Bezug auf die Arbeitsbereitschaft moderate Anforderungen vor. Einige Wohlfahrtsstaaten gehen jedoch äußerst restriktiv vor und machen den Leistungsbezug von bestimmten Arbeitserfordernissen als Gegenleistung abhängig (BG, CZ, DK, RO, LU, HU). Anders stellt sich die Lage bei den Sanktionen dar. Hier wendet eine Mehrheit der Sozialstaaten strenge bis sehr strenge Regeln an und ist bei Pflichtverletzungen rasch mit dem Entzug der Leistungen zur Hand.

In Europa herrscht eine weit verbreitete Schwäche, die Menschen mit dem zur Verfügung gestellten Mindesteinkommen effektiv vor dem Armutsrisko zu schützen. Beim Vergleich des durchschnittlichen Mindesteinkommenspaketes mit der Armutsriskogrenze schneidet Polen mit Abstand am besten ab, gefolgt von Irland, Großbritannien, Tschechien und Dänemark und Estland. Diese sechs EU-Staaten sind auch die einzigen, die mit ihrem Mindesteinkommen einen effektiven Schutz vor dem Armutsrisko bieten. Alle 21 anderen EU-Mitgliedstaaten besitzen keine armutsvermeidende soziale Mindestsicherung. Im europäischen Mittelwert beträgt die Höhe des durchschnittlichen Mindesteinkommenspaketes

89% der Armutsrisikogrenze und liegt damit klar unter der Effektivitätsgrenze von 100%. Besonders ins Auge sticht die ungewöhnlich große Varianz bei der Effektivität der sozialen Mindestsicherung. Dem Spitzenreiter Polen mit einer Effektivität von extrem hohen 151% steht das Schlusslicht Bulgarien mit gerade einmal 33% gegenüber. Dieser Befund spricht eindeutig gegen eine Europäisierung der Sozialpolitik bei der sozialen Mindestsicherung. Bestärkt wird dieses Ergebnis durch jene bei der Gerechtigkeitsperformanz. Hier herrschen ebenfalls große Unterschiede zwischen den europäischen Wohlfahrtsstaaten.

Zudem folgen die ermittelten Gerechtigkeitsprofile bei der sozialen Mindestsicherung für die einzelnen Sozialstaaten nicht der Einteilung in die bekannten Wohlfahrtswelten. Die Resultate fallen für typische Protagonisten der klassischen Sozialstaatsregimes sehr verschieden aus. Dies betrifft sowohl Deutschland und Frankreich als konservative Wohlfahrtsstaaten als auch Dänemark und Schweden als skandinavische, Großbritannien und Irland als liberale, Spanien und Portugal als südeuropäische Nachzügler und Polen und Tschechien als post-kommunistische Wohlfahrtsstaaten. Insgesamt traten aufgrund der national sehr unterschiedlichen und spezifischen Eigenschaften des Systems der sozialen Mindestsicherung bei Struktur, Generosität, Zugangsvoraussetzungen und Bezugskriterien äußerst gemischte Gerechtigkeitsprofile ohne markante Auffälligkeiten bei den Stärken und Schwächen für die sechs Gerechtigkeitsdimensionen zum Vorschein.

Die Systeme der sozialen Mindestsicherung in den EU-Mitgliedstaaten unterscheiden sich also bei der Effektivität der Armutsbekämpfung und bei der sozialen Gerechtigkeit sehr deutlich voneinander, entziehen sich aber gleichzeitig einer klaren Zuordnung zu bekannten Wohlfahrtswelten. Das Leistungsniveau bleibt in der Mehrheit der EU-Staaten unter der Armutsrisikoschwelle und eine Europäisierung der sozialen Mindestsicherung ist im Lichte der vorgetragenen Ergebnisse nicht in Sicht.

Autoren / Authors

Prof. Dr. *Frank Decker*
Institut für Politische Wissenschaft und
Soziologie
Rheinische Friedrich-Wilhelms-
Universität Bonn
Lennéstr. 25
53113 Bonn
frank.decker@uni-bonn.de

Prof. Dr. Dr. h.c. *Joachim Jens Hesse*
Internationales Institut für Staats- und
Europawissenschaften (ISE)
Matterhornstr. 90
14129 Berlin
jjhesse@internationales-institut.de

Anne Küppers, M.A.
Institut für Politische Wissenschaft und
Soziologie
Rheinische Friedrich-Wilhelms-
Universität Bonn
Lennéstr. 25
53113 Bonn
anne.kueppers@uni-bonn.de

Frieder Neumann, M.A.
Mundelsheimer Str. 5/1
71634 Ludwigsburg
frineu@gmx.de

Prof. Dr. Dres. h.c. *Fritz W. Scharpf*
Max-Planck-Institut für
Gesellschaftsforschung
Paulstraße 3
50676 Köln
scharpf@mpifg.de

Prof. Dr. *Frank Schorkopf*
Institut für Völkerrecht und Europarecht
Georg-August-Universität Göttingen
Platz der Göttinger Sieben 5
37073 Göttingen
Frank.Schorkopf@jura.uni-goettingen.de

Prof. Dr. *Georg Vobruba*
Institut für Soziologie
Universität Leipzig
Beethovenstraße 15
04107 Leipzig
vobruba@sozio.uni-leipzig.de

Autorenhinweise

Manuskripte von Aufsätzen und Berichten können in deutscher, englischer oder französischer Sprache eingereicht werden. Sie sollten der Redaktion *in dreifacher Ausfertigung* (ergänzt um eine Datei im Word-Format) zugehen und, zur Gewährleistung einer konzentrierten Diskussion, nicht mehr als 20-25 Manuskriptseiten (etwa 50.000 Zeichen einschließlich Fußnoten und Leerzeichen) umfassen. Jeder der ZSE angebotene Beitrag unterliegt einem zweifachen externen Begutachtungsprozess (Review-Verfahren).

Verlag und Redaktion übernehmen keinerlei Haftung für Manuskripte, die unverlangt eingereicht werden; sie werden zurückgeschickt, wenn Rückporto beigefügt ist. Die Annahme von Manuskripten setzt voraus, dass diese nicht gleichzeitig bei anderen Zeitschriften zur Begutachtung eingereicht oder anderwältig publiziert werden. Bei Annahme eines Beitrags überträgt der Autor dem Verlag sämtliche Rechte zur Veröffentlichung.

Hinweise zur formalen Gestaltung der Manuskripte:

- Die Autoren werden gebeten, durchgängig die *neue Rechtschreibung* zu verwenden.
 - Für alle Beiträge wird eine *deutsch- und englischsprachige Zusammenfassung (Abstract)* von in der Regel nicht mehr als 12 Zeilen (à 60 Anschläge) erbeten, die dem Beitrag vorangestellt und auch im Internet veröffentlicht wird.
 - Die *Gliederung* eines Manuskripts sollte durch römische Ziffern (I., II., III., usw.), arabische Ziffern (1., 2., 3., usw.) sowie durch Kleinbuchstaben (mit halber Klammer) bis höchstens aa), bb) erfolgen. Die beiden erstgenannten Kategorien erhalten eine eigene Überschrift in Fettdruck.
 - *Hervorhebungen* im Text werden nur durch *Kursivschrift* gekennzeichnet. *Autorennamen* sind durchgängig kursiv zu schreiben, sowohl im Text als auch in Fußnoten. Mehrautorenwerke werden durch Schrägstrich (ohne Leerzeichen) getrennt; Herausgebernamen erscheinen in Normalschrift.
 - *Fundstellennachweise* sind ausschließlich in *fortlaufend durchnummerierten Fußnoten* auszuweisen. Mehrere Literaturangaben bzw. Quellen in einer Fußnote werden durch Strichpunkt getrennt; am Ende jeder Fußnote steht ein Punkt. Gesetze und vergleichbare Rechtsnormen werden im *Fließtext* in runden Klammern nachgewiesen.
 - *Literaturangaben* werden folgendermaßen zitiert: *Autor (Nachname, abgekürzter Vorname)*: Titel, Erscheinungsort, Erscheinungsjahr. Beispiel: *Milward, A.S.: The European Rescue of the Nation-State*, 2nd ed., London u.a., 2000.
- Bei *Beiträgen in Zeitschriften und Sammelwerken* sind die entsprechenden Quellenangaben (Herausgeber, Titel, Seitenangaben, ggf. Seitenzahl bei direktem Zitat) in Normalschrift wie folgt hinzuzufügen: *Grimm, D.: Vertrag oder Verfassung*, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 6/4 (1995), 509–531; *Schmidt, M.G.: Die Europäisierung öffentlicher Aufgaben*, in: *Ellwein, T./Holtmann, E. (Hg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, 1999, 385–394, hier 390.
- Wird ein *Titel mehrfach* zitiert, so gilt ab dem zweiten Beleg: *Schmidt, M.G., a.a.O., 392*. Werden *mehrere Titel desselben Autors* zitiert, so ist der jeweilige Titel in *Kurzform* wie folgt mit anzugeben: *Milward, A.S.: The European Rescue*, a.a.O., 24.
- Untertitel* werden nur angegeben, wenn andernfalls nicht auf den Inhalt der Quelle geschlossen werden kann.
- Absätze von Paragraphen* sind mit „Abs.“ und arabischer Ziffer zu bezeichnen: Art. 53 Abs. 3 GG.
- *Tabellen* und *Schaubilder* sind mit durchnummerierten *Überschriften (in Kursivschrift)* zu versehen. Quellenangaben werden am Fuß der Tabelle angefügt.

An *English version is available on special request*.