

Wie resilient sind Wohlfahrtsstaaten in Europa? Arbeitsmarktpolitik und Alterssicherung als Krisenbewältigung



Prof. Dr. B. Ebbinghaus
LEHRSTUHL FÜR MAKROSOZIOLOGIE



Prof. Dr. Bernhard Ebbinghaus

Member of High-Level Group „The Future of Social Protection and of the Welfare State in Europe“, DG EMPL / EU Commission

FNA Jahrestagung 2024 – DRV
Berlin, 2. 2. 2024



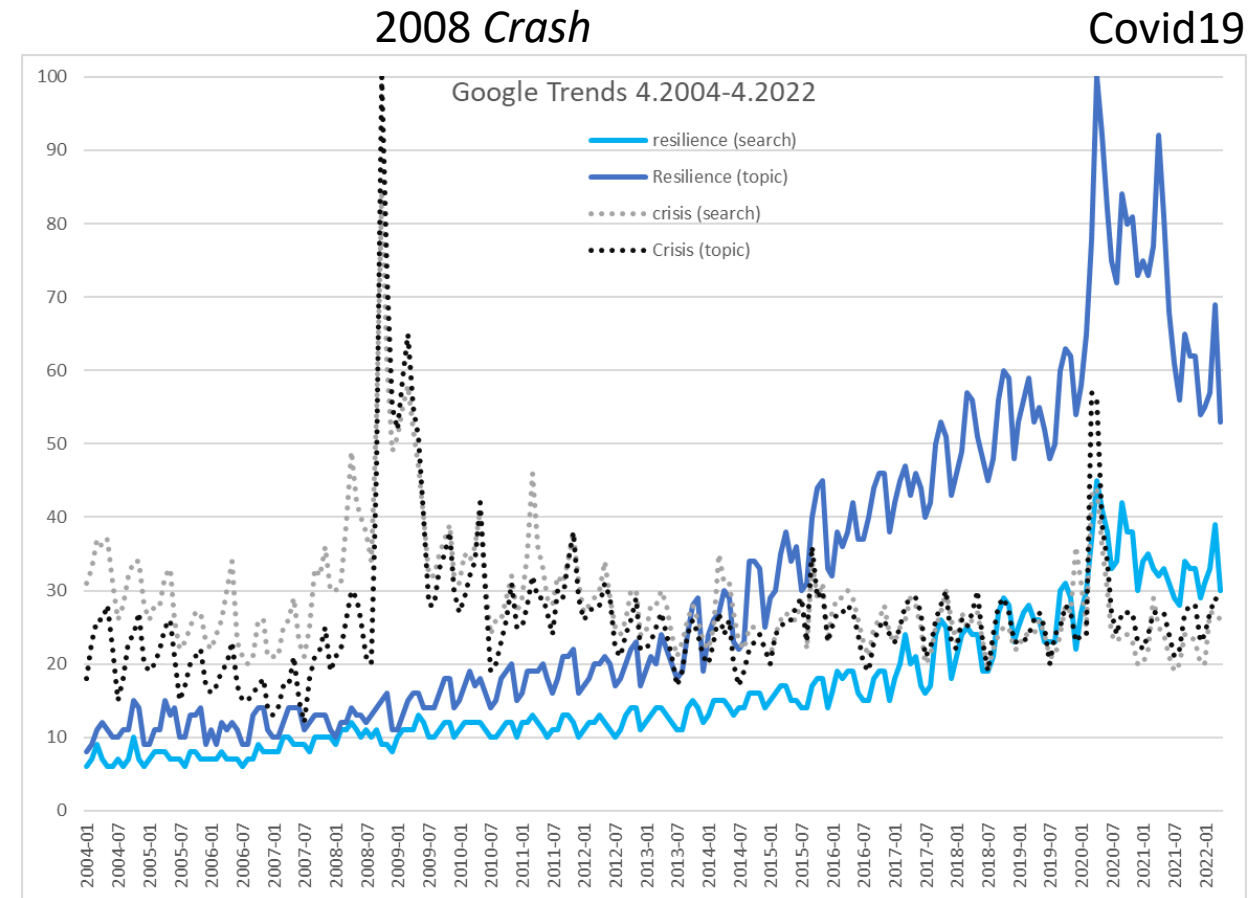
Konjunkturen von “Krise” und “Resilienz” als Konzepte seit den 2000er

“Krise”:

eine unerwartete, instabile und prekäre Situation eines Individuums, einer Organisation oder einer Gesellschaft mit kurzfristigen massiven Auswirkungen, aber auch dauerhaften Folgen

“Resilienz”:

die Fähigkeit eines Individuums, einer Organisation oder Gesellschaft, sich schnell von Schwierigkeiten zu erholen („bouncing back“) und aus dieser Erfahrung für zukünftige Herausforderungen zu lernen



Resilienz des Sozialstaates - Mechanismen

Mikroskopische (individuelle/lokale) Ansätze: Resilienz im Alltag

- Psychische Resilienz zur Bewältigung persönlicher oder familiärer Krisen
- Resilienz von Gemeinschaften: lokale Bewältigung einer Krise (z.B. Marienthal-Studie)

Makroskopische (gesellschaftliche) Ansätze: Sozialstaatliche Resilienz

- "Automatische Stabilisatoren" (Einkommenssicherung) während einer Krise
- Bereitstellung von sozialem Schutz für neue soziale Risiken

Resilienz des Sozialstaates (=Fähigkeit, eine Krise zu mildern und zu überwinden):

- **Absorption**: Fähigkeit, die Auswirkungen der Krise durch bestehende Sozialprogramme und -politiken abzufedern und diese zu verbessern und auszuweiten
- **Adaptation**: Anpassung der Sozialprogramme und -politiken an neue Situationen, was eine Ausweitung auf neue Risikogruppen und die Innovation von Instrumenten erfordert
- **Antizipation** (*foresight*): Vorbereitung auf zukünftige Krisen durch soziale Investitionen als präventive Sozialpolitik (Bsp. EU The Future of Social Protection & the Welfare State)

II. Resilienz des Sozialstaates heute: Große Rezession & Corona-Pandemie




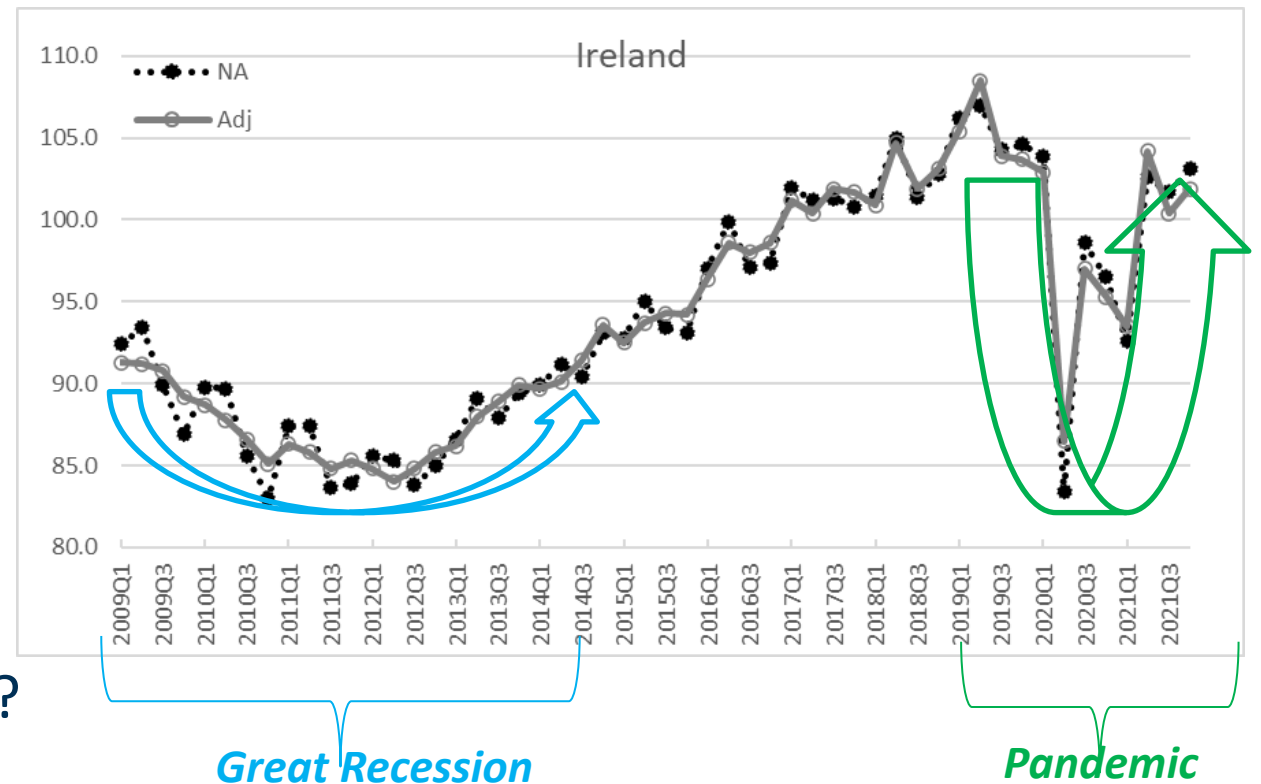
Corona Job
retention
scheme



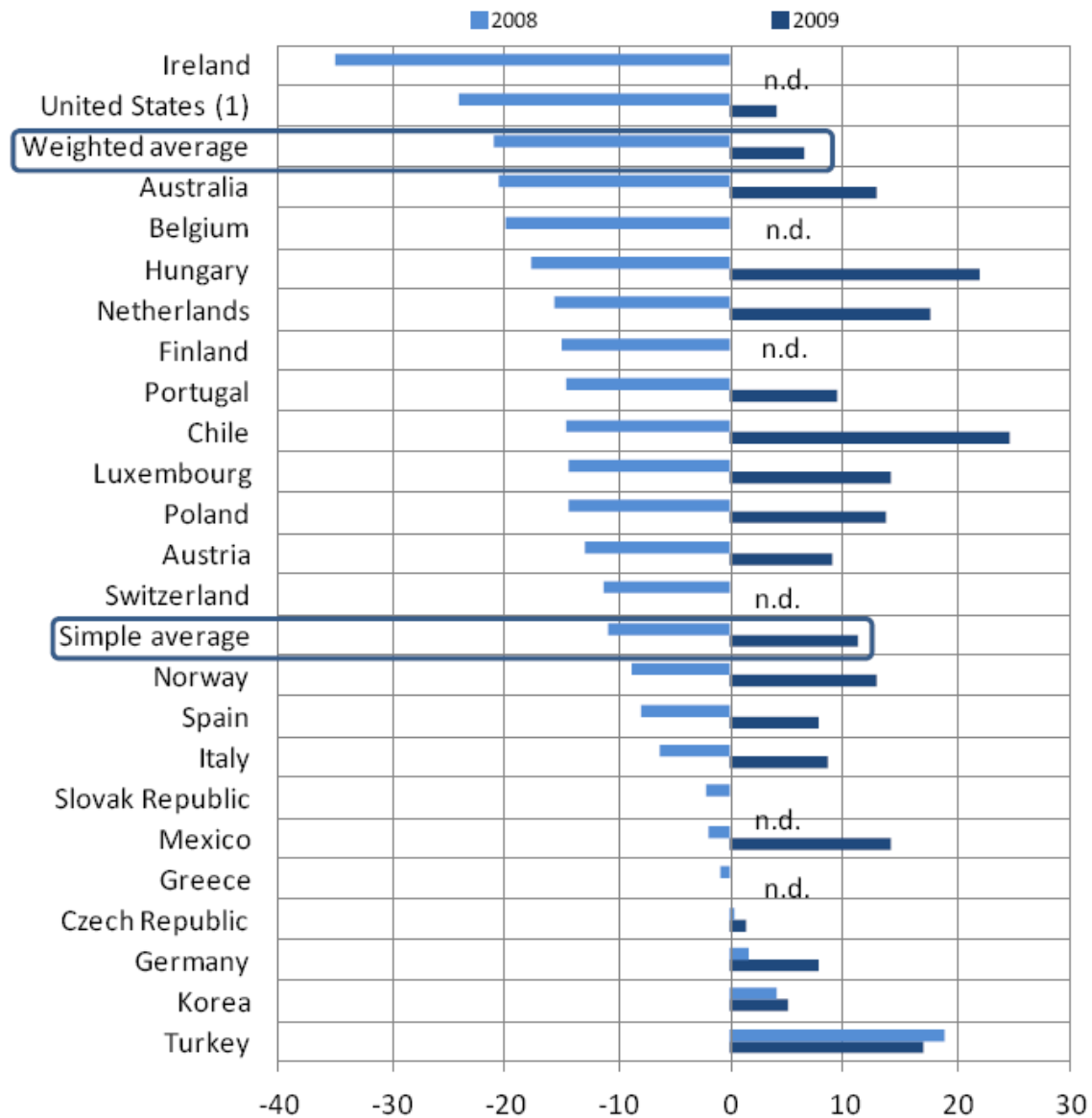
“Bouncing back” (Erholung) Große Rezession & Pandemie

Beispiel: Arbeitsvolumenindex Q1.2009-

- Resilienz → “bouncing back” 
- Krisen:
 - The Great Recession (2008-) & Euro-debt crisis (2012-)
 - The Great **Pandemic** (2020-)
- Wirtschaftlicher Schock führt zu potenzieller Beschäftigungskrise
- Sozialstaatliche Reaktion: Wie widerstandsfähig sind Sozialstaaten?



Finanzmarkt-Crash 2008: Kapitalmarktrisiken der Mehrsäulenstrategie



- Rückgängige und längerfristig niedrige Nettoerenditen
- Akutes Problem für DC-Rentner
- Unterfinanzierung von Pensionsfonds (DB-Systeme)

Ebbinghaus B (2015) The Privatization and Marketization of Pensions in Europe: A Double Transformation Facing the Crisis. *European Policy Analysis* 1(1): 56-73.

Sozialstaatliche Ausgaben, Einnahmen und Schulden **Crash 2008-10**

- Höhere öffentliche **Gesamtausgaben**: ~4% BIP (2010-08)
- **Sozialausgaben**: ca. ~27% (am BIP, mehr als die Hälfte der öffentlichen Ausgaben!): EU: +2%/EZ: +4% BIP
- **Nettosozialbeiträge** (im Umlageverfahren) etwa die Hälfte der Sozialtransfers
- Die öffentliche **Verschuldung** in der EU stieg innerhalb von zwei Jahren von 2008 bis 2010 deutlich um 15,4% (EZ: +16,0% auf 85,7%)

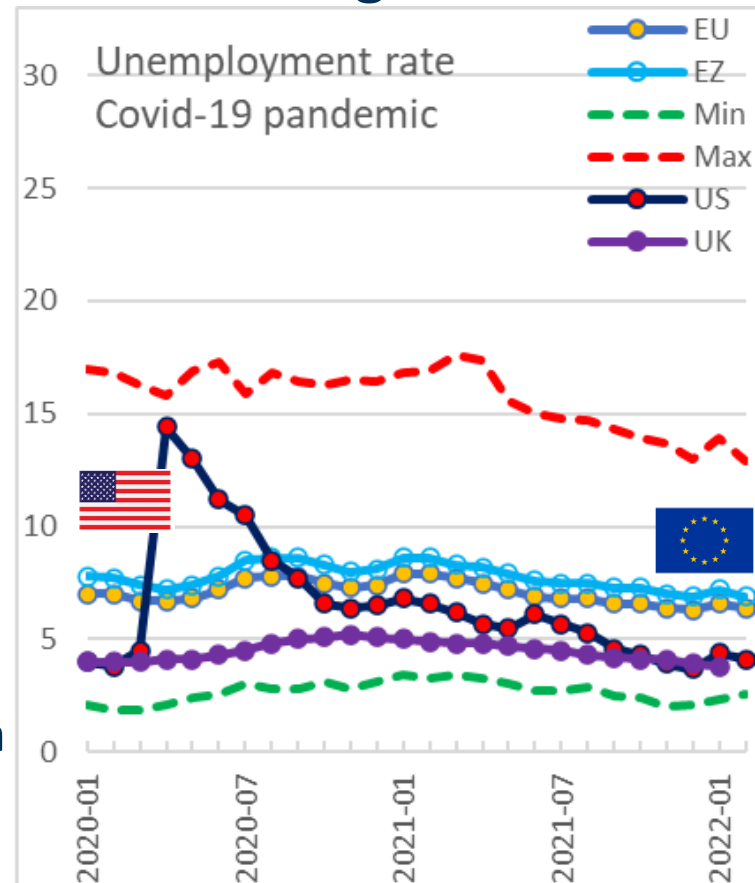
European Union & Eurozone/country in %GDP (Eurostat database)

	2008	2009	2010	(+/-)
Public Spending	46.7	50.6	50.5	+3.8
- Eurozone	46.8	50.9	50.9	+4.1
Social Expenditure	24.9	27.5	27.3	+2.5
- Ireland	20.2	24.0	24.3	+4.0
Net Soc. Contr.	14.0	..
- Eurozone	15.0	..
Public debt	65.0	[75.7]	80.4	+15.4
- Eurozone	69.7	[80.2]	85.7	+16.0

Corona-Pandemie (2020-)

- Schnelle **Ausbreitung von COVID-19** weltweit
- März 2020: Erste nationale **Lockdowns** und weitere Eindämmungsmaßnahmen
- **USA** und andere OECD-Überseeländer: Starker Anstieg der **Arbeitslosigkeit**
- **Europa**: Kurzarbeit / *Job retention* **Arbeitsplatzerhaltungsprogramme** dämpften Beschäftigungsschock ab
- Europa: moderates Wachstum der Arbeitslosigkeit, außer bei **Jugendlichen** und gefährdeten Gruppen

Arbeitslosigkeit Q1 2020 -



Absorption: Arbeitsplatzsicherung durch Kurzarbeit in der Pandemie

Figure 3: Job retention rates (% dependent labour force) in Germany, France, Italy and United Kingdom, 2020-21

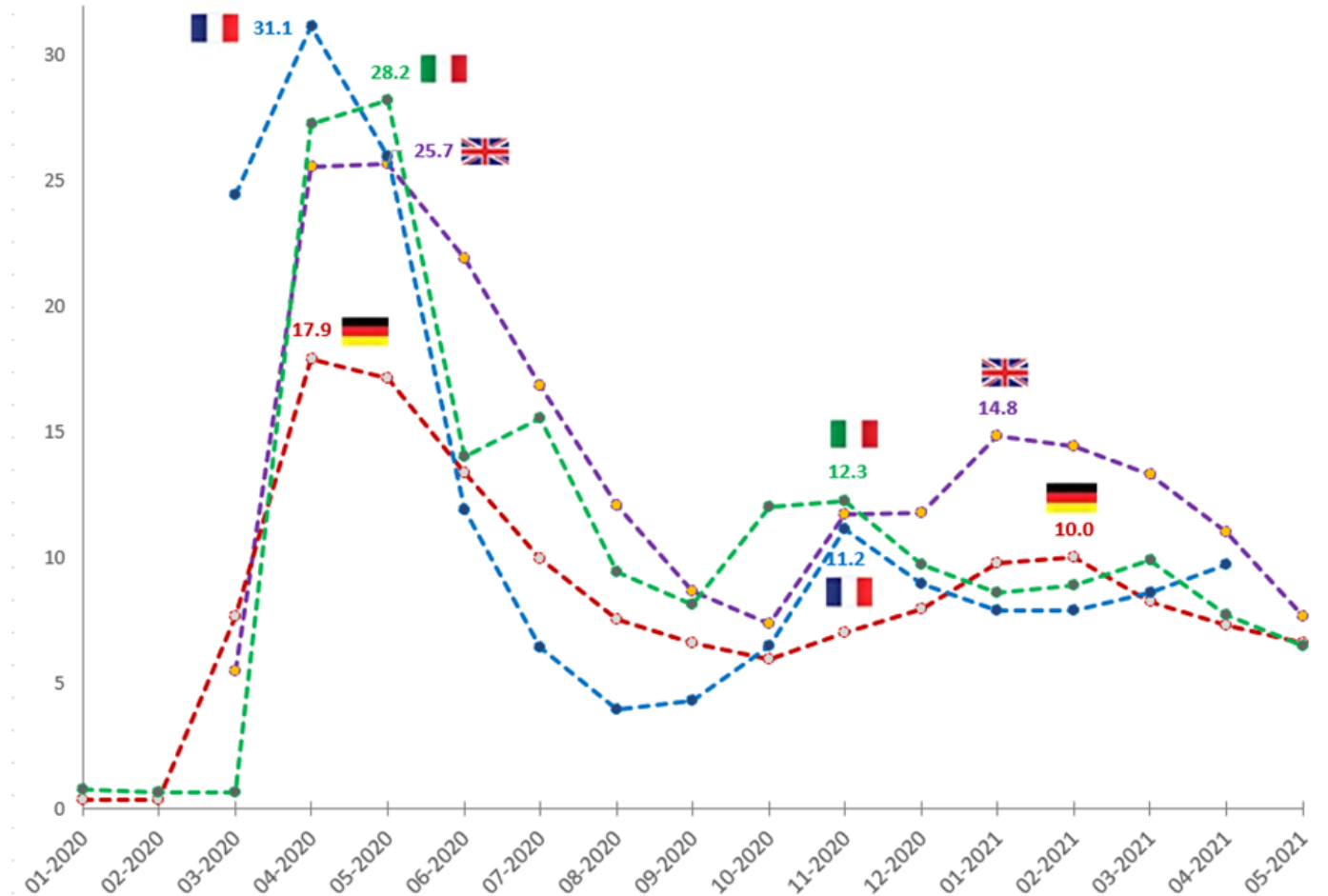
Arbeitsplatzsicherung:

Bereits **etablierte** Systeme:

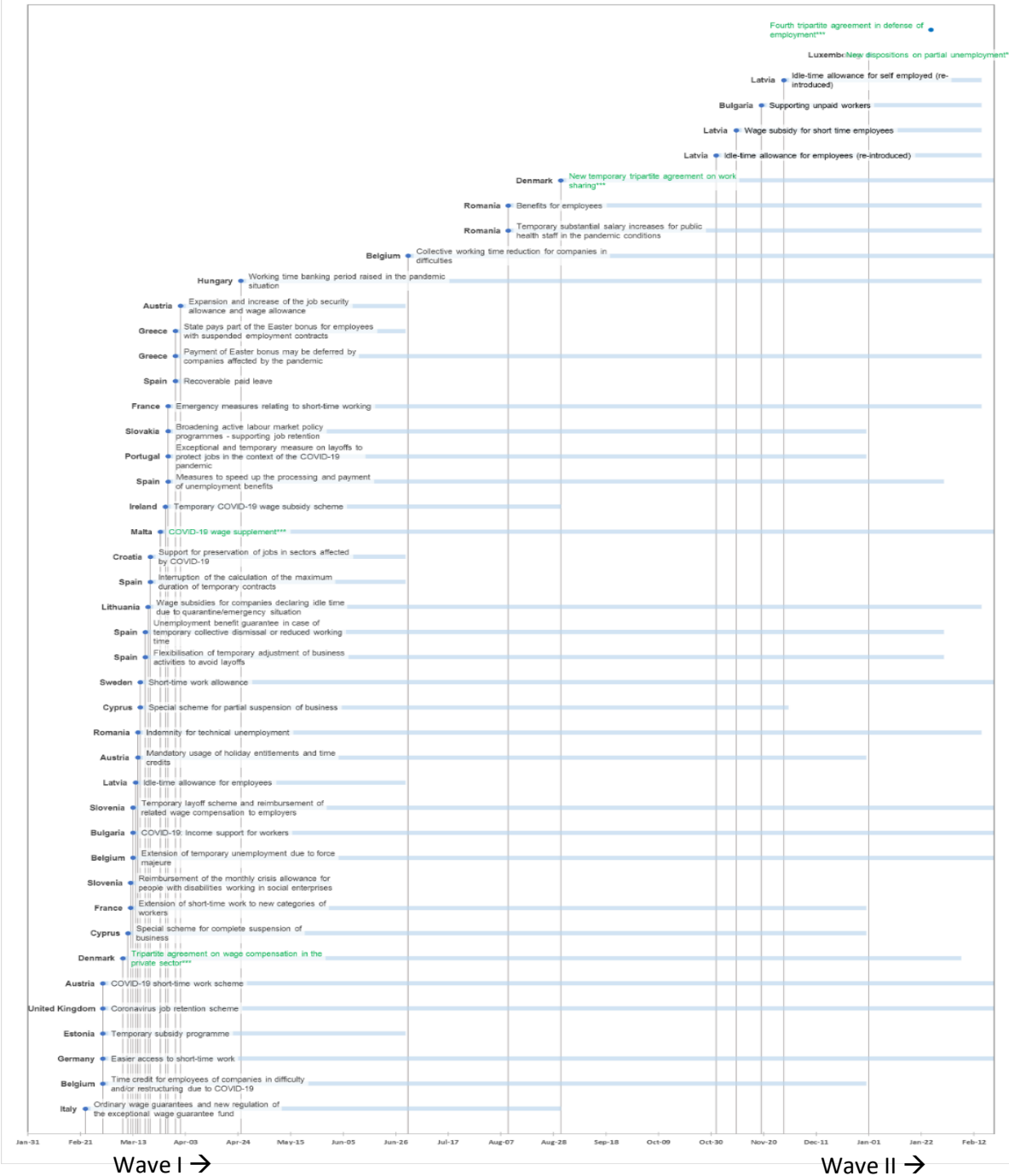
- **Deutschland:** Kurzarbeit während der Krise 2008+; Erhöhung der Dauer und Großzügigkeit während der zweiten Welle
- **Italien:** etabliertes CIG (während der Krise 2008+ verwendet); spezielle STW aufgrund von Covid auf alle Sektoren ausgeweitet
- **Frankreich:** Teilarbeitslosenregelung; verwendet während der 2008+ Krise

Neue Programme / Innovation:

- **UK:** neues Corona Job Retention Scheme (JRS), einkommensabhängig (vgl. pauschales UK Arbeitslosengeld), verlängert trotz hoher Kosten



Own calculations based on national sources (DE: BA, FR: DARES, IT: INSP, UK: HMRC).



Adaptation: “Policy Diffusion” in der Pandemie

Employment protection and job retention schemes since Feb 2020

	LIB	CON	MED	SOC	CEE	
pre-existing		1	4	4	3	2
new		3	1	1	1	6
Share new		0.8	0.2	0.2	0.3	0.8

Erste Welle Maßnahmen:

- Frühe Maßnahmen in Italien, Belgien etc. da von Covid-19 früh und hart getroffen
- Deutschland: Verlängerung der Kurzarbeit
- UK: Corona job retention scheme (JRS)

Verbreitung in ganz Europa - EU SURE Förderung

- Mehrere Länder führen neue Programme ein
- Einige Länder mit mehreren Maßnahmen: Anpassungen, Verlängerungen
- Sozialpartnerschaftliche Vereinbarungen

Spätere Wellen:

- Weniger Maßnahmen seit Sommer 2020
- Nachzügler in Osteuropa

Einkommenssicherung im Alter (65+) in der Pandemie

- Staatliche Renten (Umlageverfahren) als **Stabilisatoren** in der Krise
- Im **EU-Durchschnitt** 2021-22 relative stabil (1,02) für alle
- Jedoch hohe **Altersarmut** (über 20%) in süd- und osteuropäischen Ländern (& Schweiz), auch im Vgl. zur **Arbeitsbevölkerung (25-54)**
- [Eurostat EU-SILC: Deutschland wegen neuer Berechnungsbasis 2020 nur bedingt vgl.bar]
- EU-SILC: at risk of poverty and social exclusion [Eurostat: ilc_peps01n]

Risk of poverty and social exclusion, aged 65+ (cf. 25-54)

	Aged 65+				25-54	Relative t
	2019	2020	2021	Covid 2020-21/2019		Workpop
Latvia	50,8	43,1	45,9	0,88	1,01	2,84
Bulgaria	47,0	49,5	45,7	1,01	0,98	1,81
Estonia	44,6	42,5	41,6	0,94	0,93	2,70
Romania	44,5	43,7	38,8	0,93	0,97	1,50
Lithuania	36,9	40,2	38,7	1,07	0,84	1,77
Croatia	32,1	32,4	33,3	1,02	0,97	2,07
Malta	30,7	28,5	29,9	0,95	1,03	1,97
Switzerland	28,2	25,4	25,1	0,90	0,93	1,86
Cyprus	24,9	22,5	20,0	0,85	0,99	1,58
Greece	20,5	19,4	19,3	0,94	0,96	0,68
Portugal	20,4	21,4	24,2	1,12	0,96	1,07
Slovenia	20,0	21,0	18,1	0,98	1,00	1,80
EU 27	19,4	20,1	19,6	1,02	1,02	0,99
Italy	19,3	19,4	18,1	0,97	1,04	0,75
Ireland	19,1	18,8	21,3	1,05	1,02	1,12
Poland	18,8	19,2	18,6	1,01	0,92	1,20
Germany	18,8	21,0	20,5	1,10	1,20	1,25
Spain	18,1	21,6	20,5	1,16	1,02	0,69
Euro area	18,0	18,7	18,7	1,04	1,05	0,91
Belgium	17,5	21,3	17,0	1,09	0,96	0,97
Czechia	17,4	15,4	11,2	0,76	0,99	1,93
Hungary	16,7	20,3	19,7	1,20	0,89	0,87
Sweden	15,3	15,6	13,1	0,94	0,96	0,89
Finland	15,0	14,5	13,1	0,92	1,01	1,22
Austria	14,5	14,7	15,0	1,02	1,00	0,91
France	13,2	12,3	13,5	0,98	1,02	0,73
Netherlands	13,2	12,4	17,2	1,12	1,01	0,94
Slovakia	12,3	12,3	13,9	1,07	1,05	0,95
Denmark	9,9	11,7	12,7	1,23	1,02	0,59
Luxembourg	9,4	7,4	9,3	0,89	1,01	0,50
Norway	8,8	8,9	7,6	0,94	1,06	0,60

Sozialstaatliche Ausgaben, Einnahmen und Schulden während der **Pandemie**

- Höhere öffentliche **Gesamtausgaben**: +5,8% BIP (2020-21 vgl. 2019)
- Höhere **Sozialtransfers** (ca. 35% der öffentlichen Ausgaben) während der Pandemie: +2% BIP
- Die **Nettosozialbeiträge** (Umlageverfahren) stagnierten aufgrund der Rezession und des geringen Beschäftigungswachstums
- Öffentliche **Verschuldung** in der EU bis 2021 um 11,3 % gestiegen

European Union & Eurozone/country in %GDP (Eurostat database)

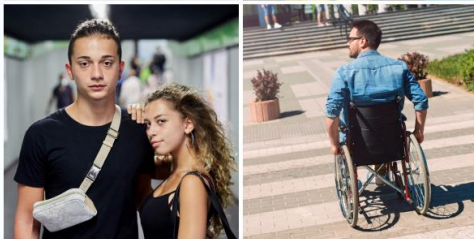
	2019	2020	2021	(+/-)
Public Spending	46.5	53.0	51.6	+5.8
- France	55.4	61.4	59.2	+5.6
Social Transfers	16.2	18.6	17.4	+1.8
- Spain	15.8	20.4	18.9	+3.8
Net Soc. Contr.	14.1	14.6	14.3	+0.35
- Eurozone	15.0	15.6	15.3	+0.45
Public debt	79.0	{86.5}	90.3	+11.3
- Eurozone	85.5	{93.7}	97.8	+12.3

Lehren aus den letzten beiden Krisen

- **Große Rezession:** Pendel oszilliert von Protektion zu Austerität
 - Kurzfristiger **Krisen-Keynesianismus** (u.a. Kurzarbeit), aber hohe Arbeitslosigkeit
 - Staatsschuldenkrise mit Troika-Interventionen, **Austerität/Sparpolitik** verschärft Krise
- **Pandemie:** Pendel schwingt zu mehr sozialer Absicherung
 - Massive **staatliche Eingriffe** in die Wirtschaft, Beschränkungen des öffentlichen Lebens, Maßnahmen zum Erhalt von Arbeitsplätzen zum Ausgleich
 - Soziale Ungleichheiten in der Krise und **langfristige Folgen** für Bildungs-, Einkommens- und Arbeitsverhältnisse
 - + **Kriseninterventionen:** kurzfristige Notfallinstrumente oder "neue Normalität"?
 - + „**Permanenter**“ **Krisenmodus:** Krieg in Ukraine, Energiekrise, Migration, Katastrophen ...
 - + Langfristiges **Lernen:** Notwendigkeit einer verstärkten Vorausschau & Planung

III. FORESIGHT: Zukunftsresilienz durch Antizipation

THE
FUTURE
OF SOCIAL
PROTECTION



AND OF THE
WELFARE
STATE
IN THE EU

Factsheet :

21 KEY STRATEGIC RECOMMENDATIONS

- A. Starting strong**
 - 1) Affordable early childhood education and care
 - 2) Income support and services to prevent child poverty
 - 3) Support to enable creating a family
 - 4) High quality jobs for the youth, complemented by financial support for further education and training
- B. Ensuring inclusive social protection and lifelong learning**
 - 5) Access to social protection for all people in employment irrespective of their status
 - 6) High quality of work throughout working life
 - 7) Opportunities for up- and re-skilling for the digital and green transitions
 - 8) Reduction of migrants through social and labour market policies
 - 9) Job-vacation schemes for all to protect income, jobs and skills during crises
- C. Supporting adequate income and high-quality care in old age**
 - 10) Flexible working time and adjusted workplaces for longer careers in good health
 - 11) Chance for everyone to earn an adequate pension, and decent minimum benefits to tackle poverty in old age
 - 12) Respite credits for care giving periods
 - 13) High-quality and affordable long-term care services
- D. Promoting inclusive and high-quality services including energy-efficient housing and transport**
 - 14) Affordable, energy-efficient and universal design housing
 - 15) Energy-efficient public transport accessible to all
 - 16) High quality and inclusive social services, better involving non-profit and social economy organisations
- E. Ensuring sustainable financing for a resilient welfare state**
 - 17) Broadening the tax base through progressive taxation on income, consumption, capital, carbon and energy
 - 18) Considering minimum tax rates on capital at EU level
 - 19) Golden rule for public finances to secure social protection and investment in social infrastructure
- F. Stepping up EU capacity to secure social protection in the future**
 - 20) Additional EU legislative initiatives to fulfil all principles of the European Pillar of Social Rights and ensure consistent enforcement across the Union
 - 21) Minimum package of social rights, based on the European Pillar of Social Rights, guaranteed at national level

The Report of the High-Level Group was released in early February.

It was presented and debated in a [launch event](#) (in Brussels and online) on 7 February.



It is available in [English](#), together with a [factsheet](#).

Presentation EU Social Protection Committee, Econ Ageing Spanish & Belgium presidency II 2023/I 2024 conferences

The future of social protection & welfare states

High-level group (outline of the report, 2/2023)

1) Expected **impacts of megatrends** on the needs for social protection and on the welfare systems and their financing.

2) Implications and policy options for

- a) the **design and scope of social protection**
- b) **financing** of social protection

3) Develop key strategic **recommendations** for the future of social protection

Demographic changes

Changing world of work

Digitalisation

Green transition

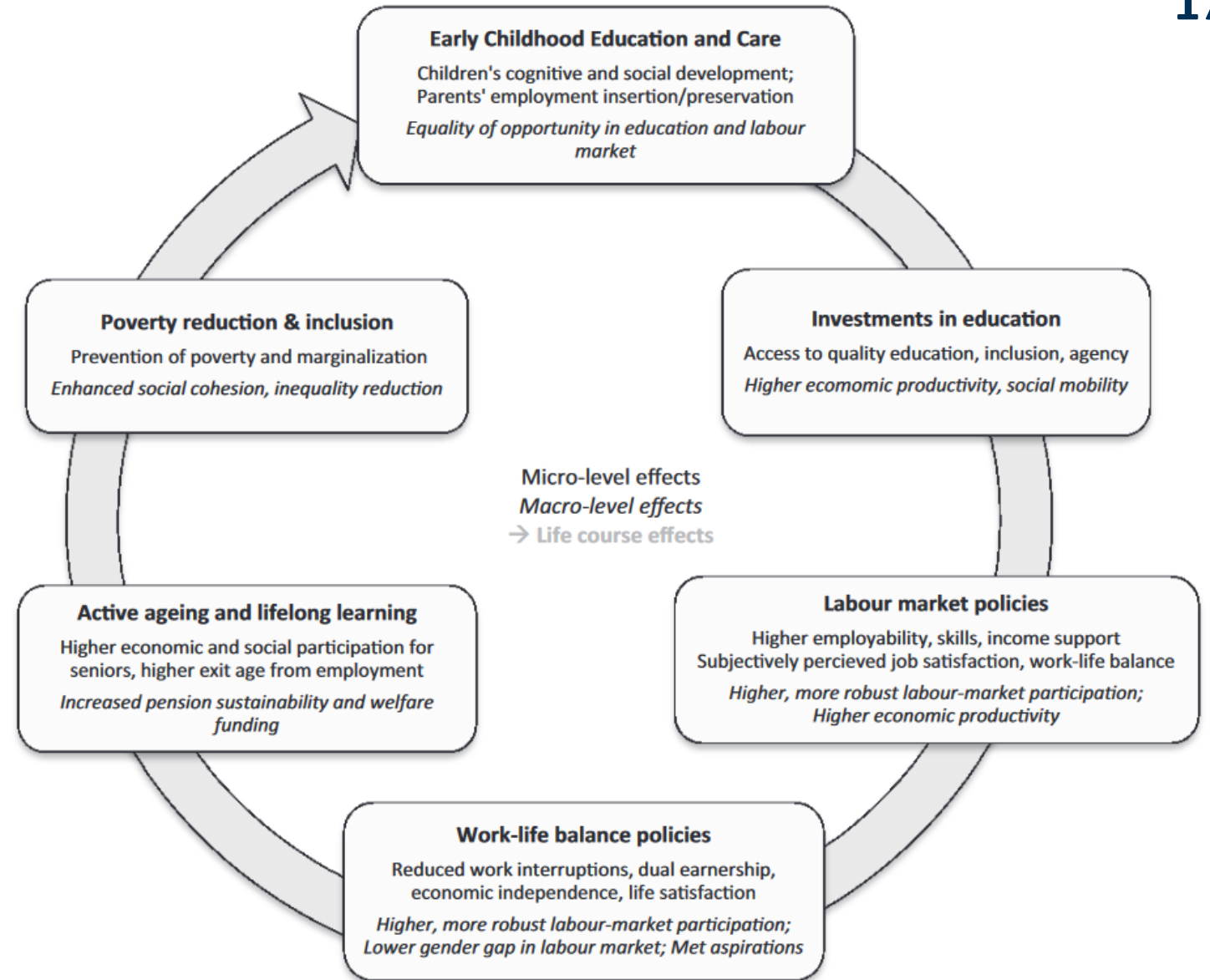
Life-course approach:

- 1) **Childhood / young people**
- 2) **Working age**
- 3) **Old age**

Recommendations:

- *Life-course related*
- *Horizontal issues*
- *EU governance*

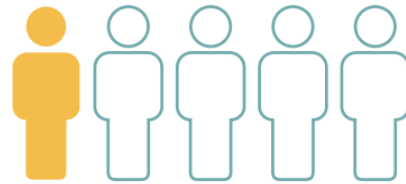
The Social investment life-course multiplier at a micro and macro level



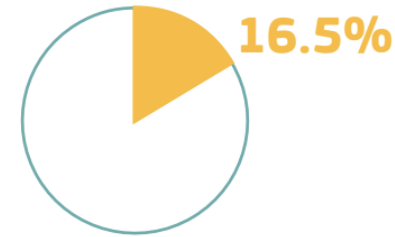
Source: A. Hemerijck, S. Ronchi, I. Plavgo, Social investment as a conceptual framework for analysing well-being returns and reforms in 21st century welfare states, *Socio-Economic Review*, 2022, <https://doi.org/10.1093/ser/mwac035>

KEY FIGURES IN THE EU

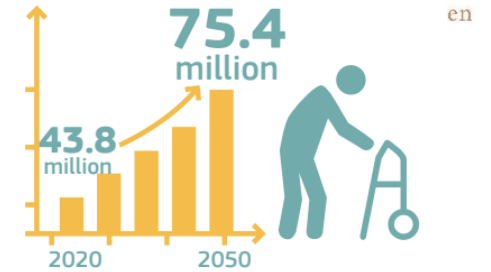
1. Risks along the life cycle:



19.5% of children were at risk of poverty in 2021.

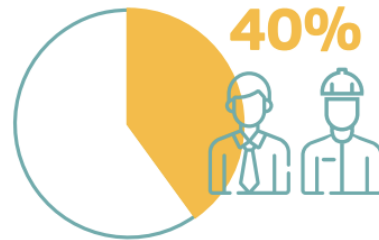


16.5% of 20-34 year-olds were neither in employment nor in education and training in 2021.



The number of persons aged 75+ is expected to rise, increasing demand for pensions health and long-term care.

2. Changing world of work:



40% of workers are in non-standard forms of work (temporary, part-time or self-employment) that can limit their access to social protection.



Over two thirds (18 million) of the 27 million self-employed in the EU worked on their own with no employees in 2021.



9% of workers were at risk of poverty in the EU in 2021.

THE
FUTURE
OF SOCIAL
PROTECTION



AND OF THE
WELFARE
STATE
IN THE EU

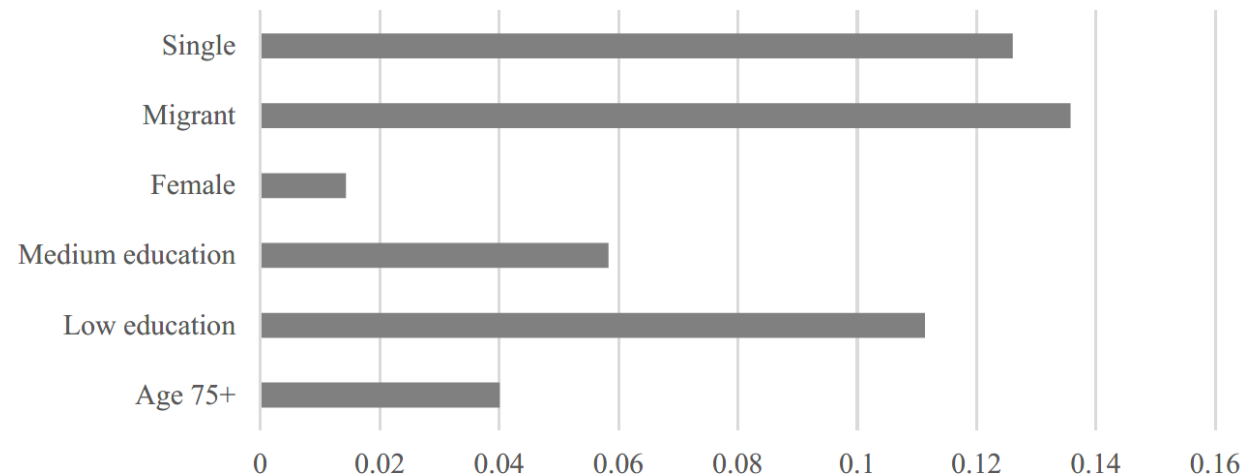
Indicators for Old Age Development and Expenditures (AWG 2021, 2019 prices), 2030 & 2070 Projections, EU 27

	2019	2030	2070	Index
Elderly (65+) as % of total population	20.4	24.4	30.3	149
Total pensions-spending (% GDP)	10.7	11.5	10.8	101
Total health and long-term care (%GDP)	8.3	8.9	10.3	124
- Health care spending (% GDP)	6.6	7.0	7.5	114
- LTC-spending (% GDP)	1.7	1.9	2.8	165
Total pensions, health & LTC (% GDP)	19.0	20.4	21.1	111
Education spending, (% GDP)	4.1	4.0	4.0	98

Source: Pacolet, Jozef; Wöss, Josef; De Smedt, Lynn; De Wispelaere, Frederic; 2021. Revisiting EU Social Monitoring: A needs-driven Approach from a Workers' Perspective. Publisher: ETUC European Trade Union Confederation; Brussels; based on 2021 Ageing report

Altersarmut: Individuelle Risikofaktoren

Figure 6. Linear probabilities of relative income poverty (50% threshold) in different elderly (65+) risk groups in 19 OECD countries, around 2015.



Multivariate Analyse von Altersarmut (50%, LIS, n=19 OECD Länder, 2010er):

- Alleinstehende (**Single**), oft Wittwe, wichtiger als Gender (**Female**) Merkmal
- Geringe oder mittlere Ausbildung (**education**) mit geringeren & weniger Beitragspunkte
- **Migration** hohes Risiko (verspäterer Wohnsitz und/oder Beiträge)
- **Viertes Alter** (75+): Kohorteneffekt?

Ausblick: soziale Sicherung nicht erst im Alter



- Alterung der Gesellschaft erfordert **erhöhte Erwerbsbeteiligung** nicht nur durch Anhebung des Rentenalters auch durch Erhöhung der Beschäftigung insgesamt
- Um Altersarmut zu vermeiden, bedarf es der **sozialen Sicherung für alle**, atypische Beschäftigung und Selbständige sollten in Vorsorge einbezogen werden
- Notwendig ist eine Anrechnung von Kinderbetreuungs- und Pflegezeiten in allen Rentensystemen sowie entsprechende „**leave policies**“ (Urlaubsregelungen)
- Um einen **späteren Ruhestandsbeginn** zu erreichen, sollte lebenslanges Lernen, flexiblere Arbeitsmodelle und altersgerechte Arbeitsplätze gefördert werden
- Für Personen, die aus gesundheitlichen Gründen nicht so lange erwerbstätig sein können, bedarf es ausreichender **Erwerbsminderungsrenten**

21 KEY STRATEGIC RECOMMENDATIONS



A. Starting strong

- 1) Affordable early childhood education and care
- 2) Income support and services to prevent child poverty
- 3) Support to enable starting a family
- 4) High quality jobs for the youth, complemented by financial support for further education and training



B. Ensuring inclusive social protection and lifelong learning

- 5) Access to social protection for all people in employment irrespective of their status
- 6) High quality of work throughout working life
- 7) Opportunities for up- and re-skilling for the digital and green transitions
- 8) Inclusion of migrants through social and labour market policies
- 9) Job retention schemes for all to protect income, jobs and skills during crises

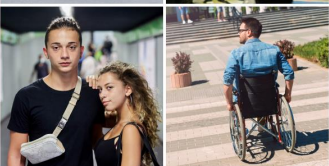


C. Supporting adequate income and high-quality care in old age

- 10) Flexible working-time and adjusted workplaces for longer careers in good health
- 11) Chance for everyone to earn an adequate pension, and decent minimum benefits to tackle poverty in old age
- 12) Pension credits for care giving periods
- 13) High-quality and affordable long-term care services



THE
FUTURE
OF SOCIAL
PROTECTION



AND OF THE
WELFARE
STATE
IN THE EU

THE
FUTURE
OF SOCIAL
PROTECTION



AND OF THE
WELFARE
STATE
IN THE EU



D. Promoting inclusive and high-quality services including energy-efficient housing and transport

- 14) Affordable, energy-efficient and universal-design housing
- 15) Energy-efficient public transport accessible to all
- 16) High quality and inclusive social services, better involving non-profit and social economy organisations



E. Ensuring sustainable financing for a resilient welfare state

- 17) Broadening the tax basis through progressive taxation on income, consumption, capital, carbon and energy
- 18) Considering minimum tax rates on capital at EU level
- 19) Golden rule for public finances to secure social protection and investment in social infrastructures



F. Stepping up EU capacity to secure social protection in the future

- 20) Additional EU legislative initiatives to fulfil all principles of the European Pillar of Social Rights and ensure consistent enforcement across the Union
- 21) Minimum package of social rights, based on the European Pillar of Social Rights, guaranteed at national level.

