

## **Hartz IV - Ein post-industrielles Modell der Absicherung bei Arbeitslosigkeit?**

**SAMF- Jahrestagung**

Zehn Jahre “Hartz-Reformen”- was bleibt?

**Berlin, 21./22. Februar 2013**

**Regina Konle-Seidl**

**Institut für Arbeitsmarkt-  
und Berufsforschung  
(IAB)**

# Übersicht

- **Hartz IV im europäischen Kontext**
- **Hartz IV- (k)ein Modell für Inklusion?**
- **Was wird aus der Arbeitslosenversicherung?**

## Tendenzen der Absicherung bei Arbeitslosigkeit im Ländervergleich

- **Veränderungen auf post-industriellen Arbeitsmärkten**
  - Zunahme instabiler Erwerbsverläufe: Erwerbsunterbrechungen und atypische Beschäftigung
  - Trend Höherqualifizierung, Polarisierung von Erwerbsrisiken
  - Langzeitarbeitslosigkeit: Gefahr sozialer Exklusion
  
- **Diskussion um Anpassungsfähigkeit nationaler Wohlfahrtsstaaten**
  - **Kritik am Bismarkschen Sozialversicherungs-Modell**
    - wenig geeignet soziale Integration und Arbeitsmarktpartizipation zu fördern
    - zu starr, um sich an Veränderungen der Arbeitswelt und familiärer Strukturen anzupassen
  
  - **Arbeitslosenversicherung (ALV) zu selektiv und exklusiv: nicht geeignet veränderte Erwerbsrisiken adäquat abzusichern**
  
- **Aber seit Mitte der 1990er Jahre ähnliche Entwicklungen über „Wohlfahrtsregime-Grenzen“ hinweg**

## Ähnliche Entwicklungen im Ländervergleich („Triple Integration“ s. Clasen und Clegg (Hrsg.)2011)

Dimension	Indikatoren	Länder
Vereinheitlichung von Leistungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>weniger Lohnarbeitsbezogenheit in der ALV</li> <li>weniger parallele Leistungssysteme                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Herausbildung eines <b>dominanten</b> oder gar <b>einheitlichen</b> Systems</li> </ul> </li> <li>Zusammenführung von passiven und aktiven AAMP-Programmen</li> </ul>	DK, SE ,H, (B)  NL, F  <b>D (ALG II), NL</b> <b>UK :10/2013 „Universal Credit“</b>  D, UK, DK, F
Re-Kategorisierung	<ul style="list-style-type: none"> <li>Überführung von „passiven“ LB in „Arbeitslosen-Status“</li> <li>Integration von Lohnsubvention + Transferleistung</li> </ul>	UK, NL, DK, D (H)  D, UK F , SE
Aktivierung	<ul style="list-style-type: none"> <li>„work first“- Orientierung (work conditionality)</li> <li>einheitlichere Verwaltungs- und/oder veränderte Finanzierungsstrukturen</li> </ul>	(fast) überall  UK, DK, NL, F (RSA), D (ALG II)

# Hartz IV im europäischen Kontext

## Länderübergreifende Entwicklungen

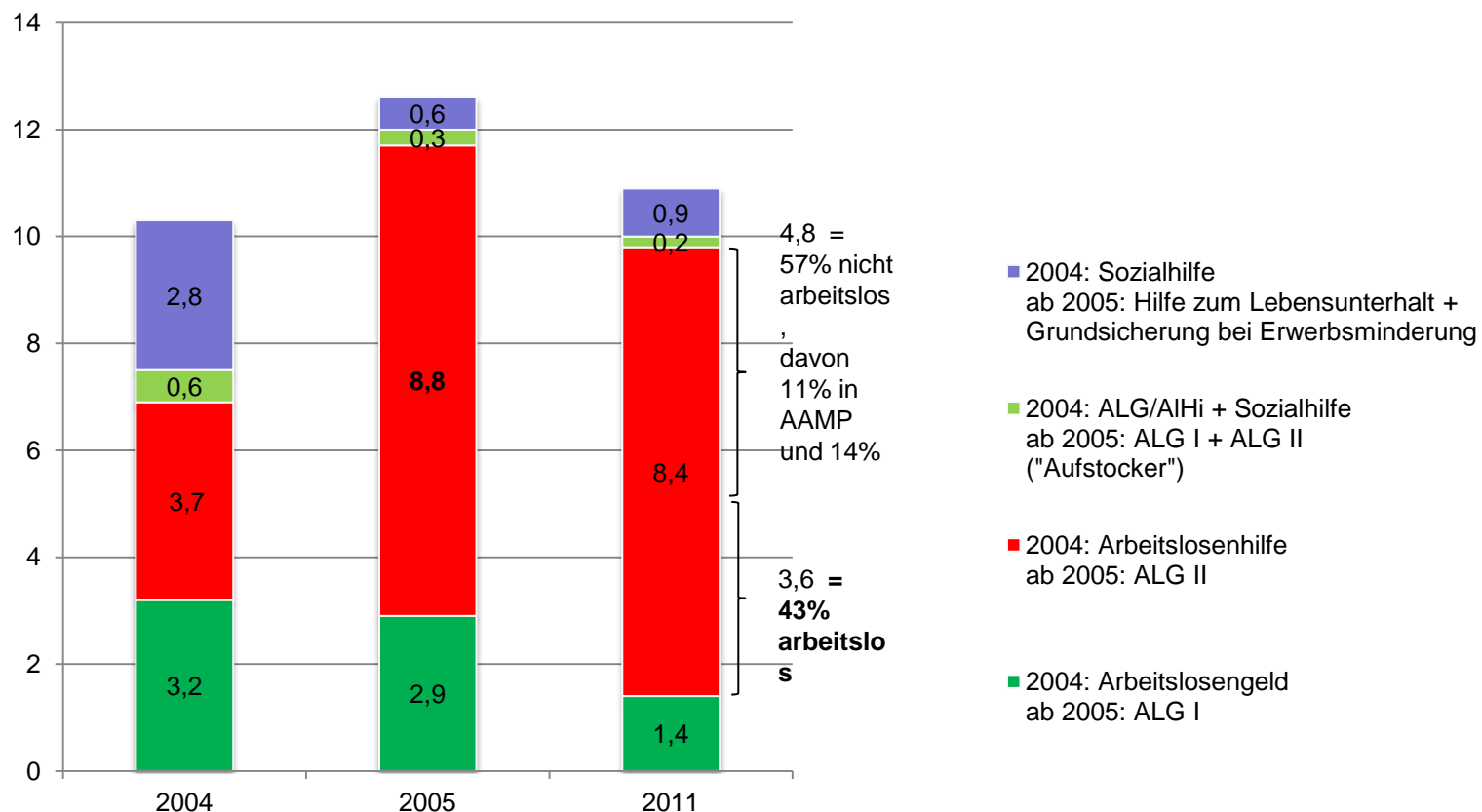
- Begrenzung des statusorientierten Leistungsbezugs: mehr Förderung von Flexibilität weniger Prämierung von Stabilität (Statuserhaltung) ;
- Ausbau „armutsfester und „beschäftigungsfreundlicher“ Grundsicherungssysteme
- Graduelle Angleichung aktiver (und passiver) Leistungen für „versicherte Insider“ und „hilfebedürftige (aktivierte) Outsider“
- Von einer selektiven zu inklusiveren Absicherung auf niedrigerem Niveau (nicht überall)

## Deutsche Besonderheiten

- Hartz IV spät aber umfassender als in anderen Ländern (Big Bang)
- Bedarfsorientiertes Grundeinkommen für eine - im internationalen Vergleich - sehr breite Bevölkerungsschicht
- Systembruch: massive Verschiebung von Lohnersatzförmigen Leistungen zu Grundsicherungsleistungen (75% aller Arbeitslosen beziehen ALG II)

## SGB II Grundsicherung: dominantes System der Absicherung von Arbeitslosen, Geringverdienern und bedürftigen Erwerbsfähigen

Anteil der Leistungsbezieher an der Bevölkerung 15-64 J



Quellen: Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt.

## Hartz IV – (k)ein Modell für Inklusion?

### ▪ Inklusion - soziale Teilhabe und Erwerbsintegration

#### Gesellschaftliche Teilhabe

### ▪ strukturelle Verteilungswirkungen der SGB II - Leistungsreform

- gemessen an der Gesamtbevölkerung (*direkt Betroffene*) :
  - Reformgewinner - beiden (*acht*) unteren Einkommensdezile
  - Reformverlierer - 3. und 4. (*beiden oberen*) Einkommensdezile  
(*IAB-Forschungsbericht 10/2007*)
- Rückgang verdeckter Armut durch verstärkte Inanspruchnahme von Leistungen (*IAB DP 10/2011*)

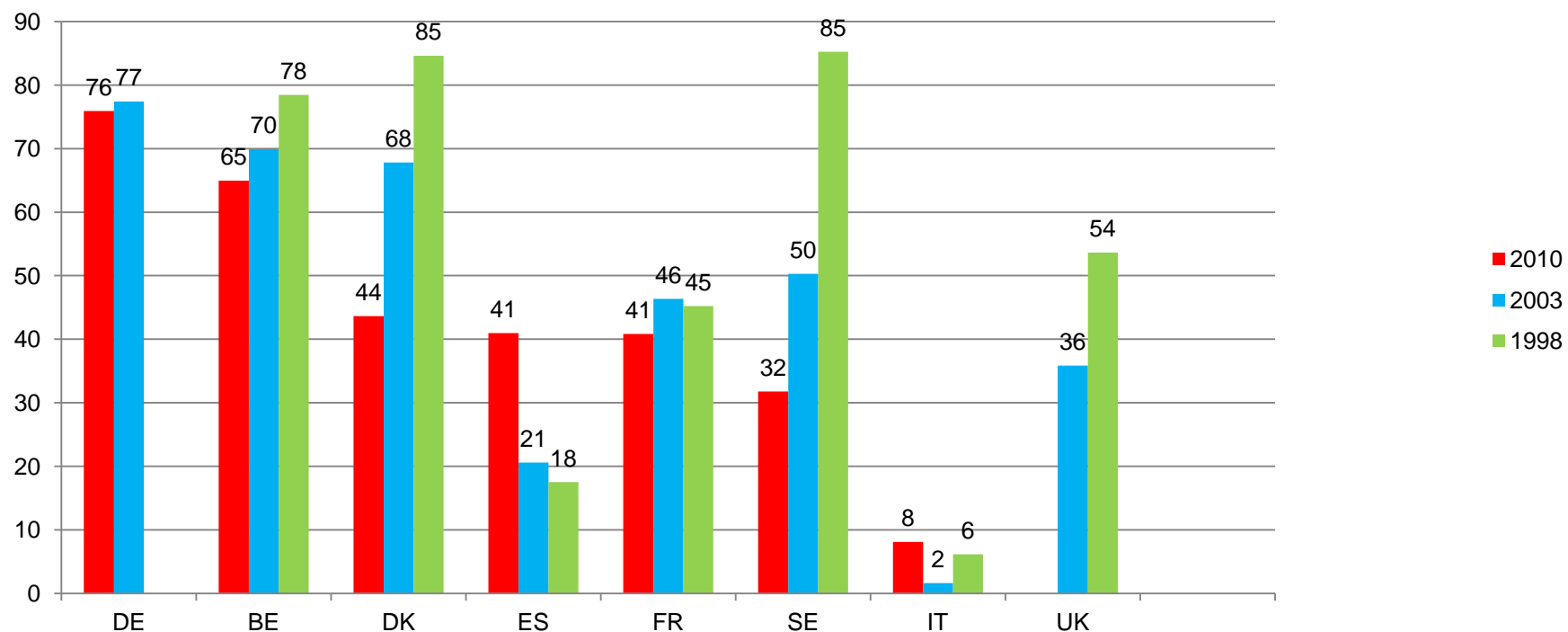
### ▪ hoher Abdeckungsgrad bei Arbeitslosigkeit

- Absicherung von instabil Beschäftigten; positive Wirkung als automatischer Stabilisator in der Krise
- verfügbare Einkommen der privaten Haushalte in Wirtschafts- und Finanzkrise stabil ; + 4% zwischen 2005 - 2010; untere 40% profitierten am meisten

## D - Hoher Abdeckungsgrad bei Arbeitslosigkeit

### Leistungsempfängerquote

Anteil der Arbeitslosen (ILO-Konzept) mit staatlicher Arbeitslosenunterstützung (in %)



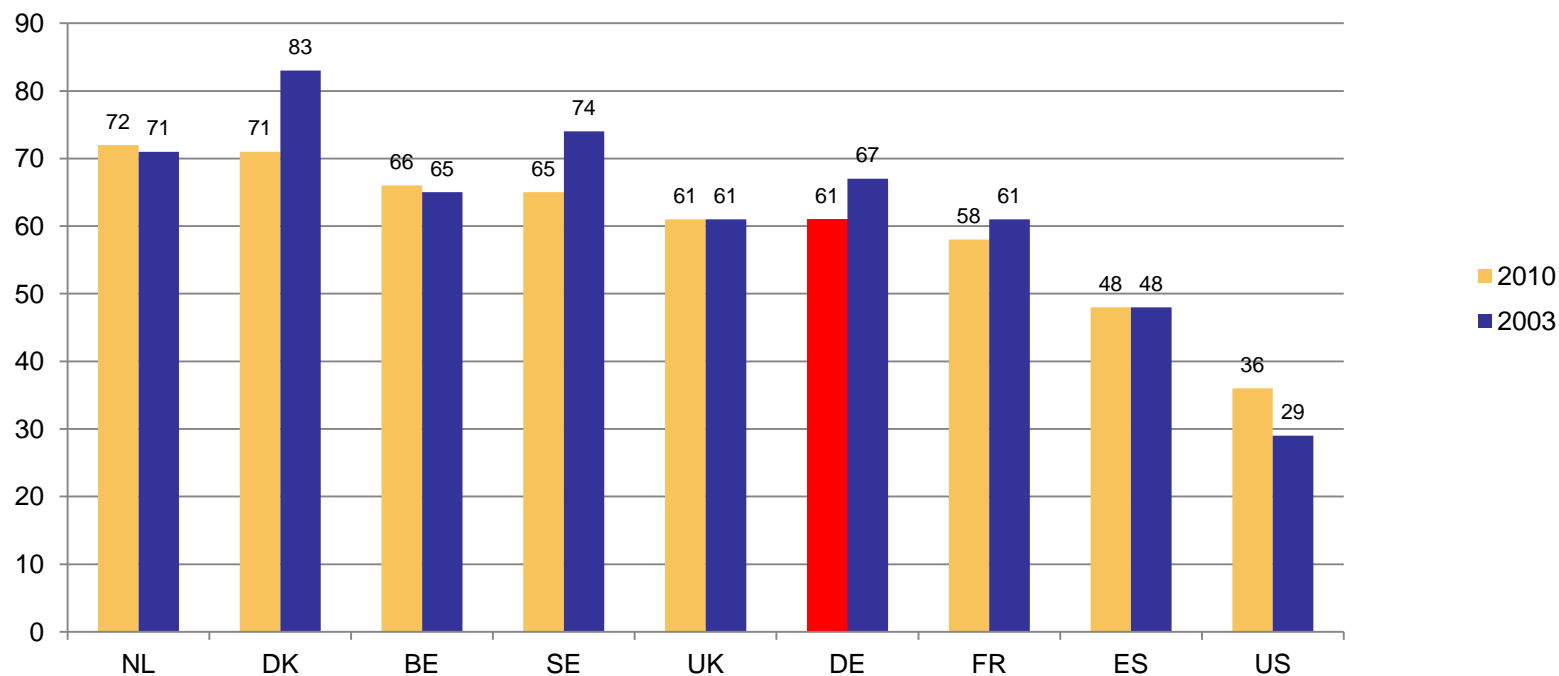
Quelle: European Labor Force Survey 2010, 2003, 1998



## Geringeres Absicherungsniveau für Langzeitarbeitslose

### Nettolohnersatzrate nach 60 Monaten Arbeitslosigkeit

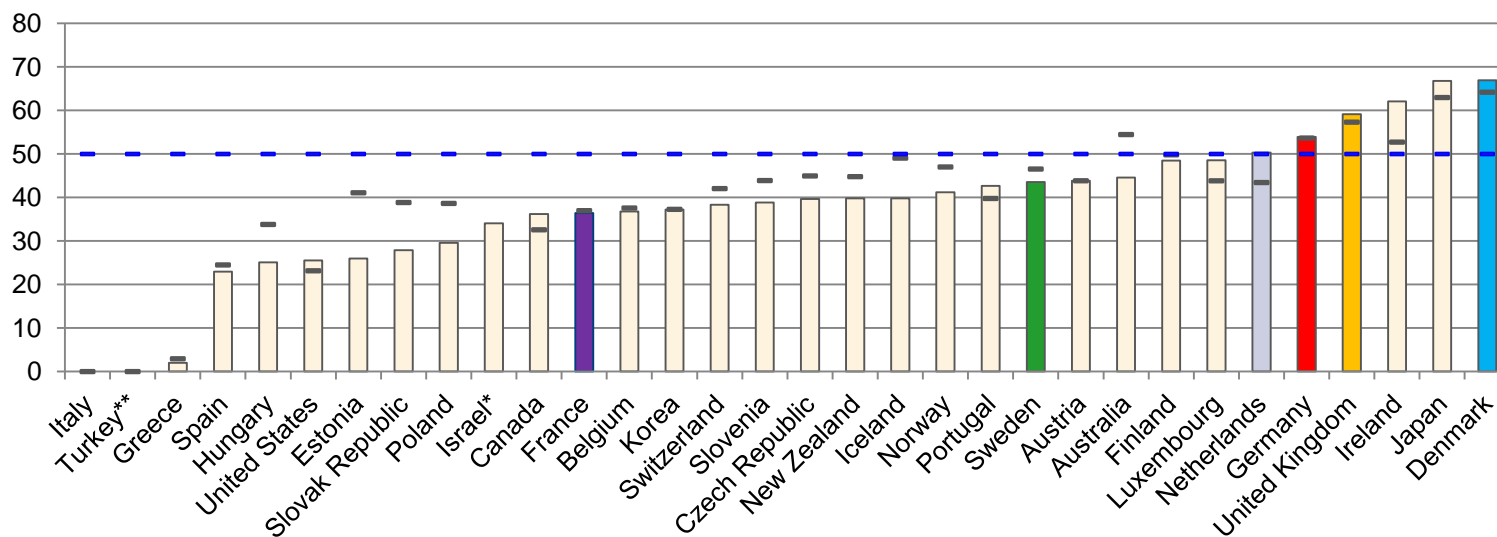
Durchschnitt über vier Familientypen und zwei Verdienstebenen (100 bzw. 67 Prozent des durchschnittlichen Nettoeinkommens) einschl. Wohngeld und ergänzende Leistungen, Angaben in Prozent.



Quelle: OECD

## Nettoeinkommen aus Mindestsicherung, 2005 und 2010 in % des HH-Medianeinkommens

Alleinstehende: 46%  
Alleinerziehende, 2 Kinder: 54%  
**Paar-HH mit 2 Kindern: 54%**



Quelle: OECD

□ 2010 (↑)

■ 2005

— Poverty threshold (50% of median income)

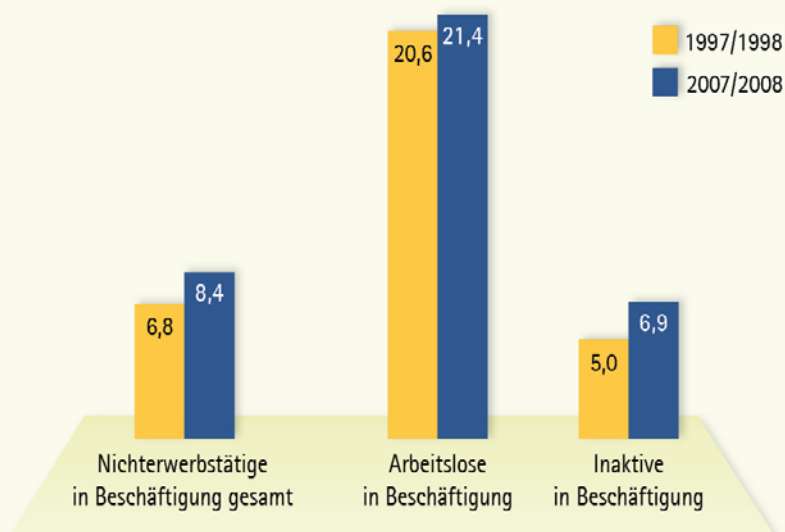
## Inklusion: Absicherungsniveau armutsvermeidend?

- relative Definition von Armutsrisiko gibt keine Information über den Grad individueller Bedürftigkeit (soziokulturelles Existenzminimum)
- eher ein Maßstab für Ungleichheit
- **Summarische Verteilungs- und Armutsmaße zeigen kein konsistentes Bild**  
(*EU-SILC, SOEP*)
  - Armutsgefährdungs-Quote (Schwelle 60%) seit 2007 relativ stabil
  - aber im europäischen Vergleich überdurchschnittlich hoch bei Erwerbsstatus „Arbeitslosigkeit“ und in HH mit sehr niedriger Erwerbstätigkeit
  - finanzielle Situation wird von Betroffenen allerdings als relativ gut eingeschätzt
  - seit 2007 abnehmende Einkommensungleichheit (Nettoäquivalenz-Einkommen auf Haushaltsebene) bei weiterhin steigender Lohnungleichheit

## Inklusion durch Erwerbsintegration

### Übergang von Nichterwerbstätigkeit in Beschäftigung

1997/1998 und 2007/2008, Übergangsraten (Durchschnittswerte für zehn EU-Länder)  
in Prozent



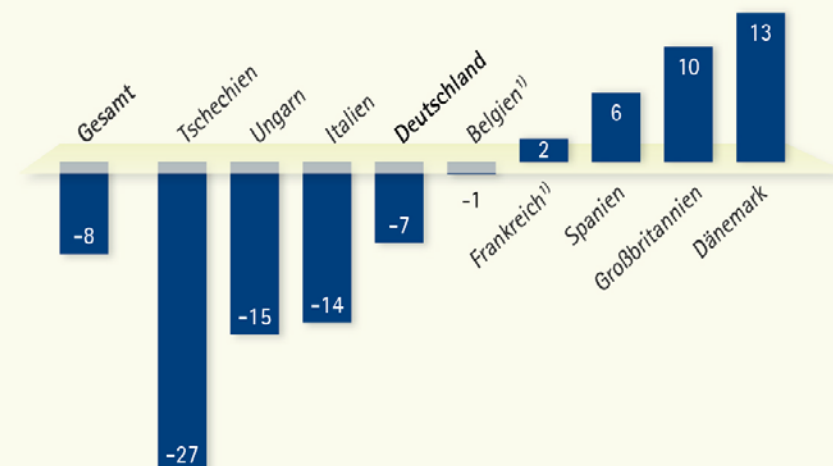
Lesebeispiel: Die Wahrscheinlichkeit, dass jemand im Zeitraum 1997/1998 aus Nichterwerbstätigkeit in Beschäftigung wechselt, betrug 6,8 Prozent. Zehn Jahre später war sie um 1,6 Prozentpunkte auf 8,4 Prozent gestiegen.

Quelle: European Labour Force Survey und Mikrozensus, eigene Berechnungen.

© IAB

### Änderung der Übergangsraten von Arbeitslosigkeit in eine unbefristete Beschäftigung 2007/2008 im Vergleich zu 1997/1998

Anteile in Prozent



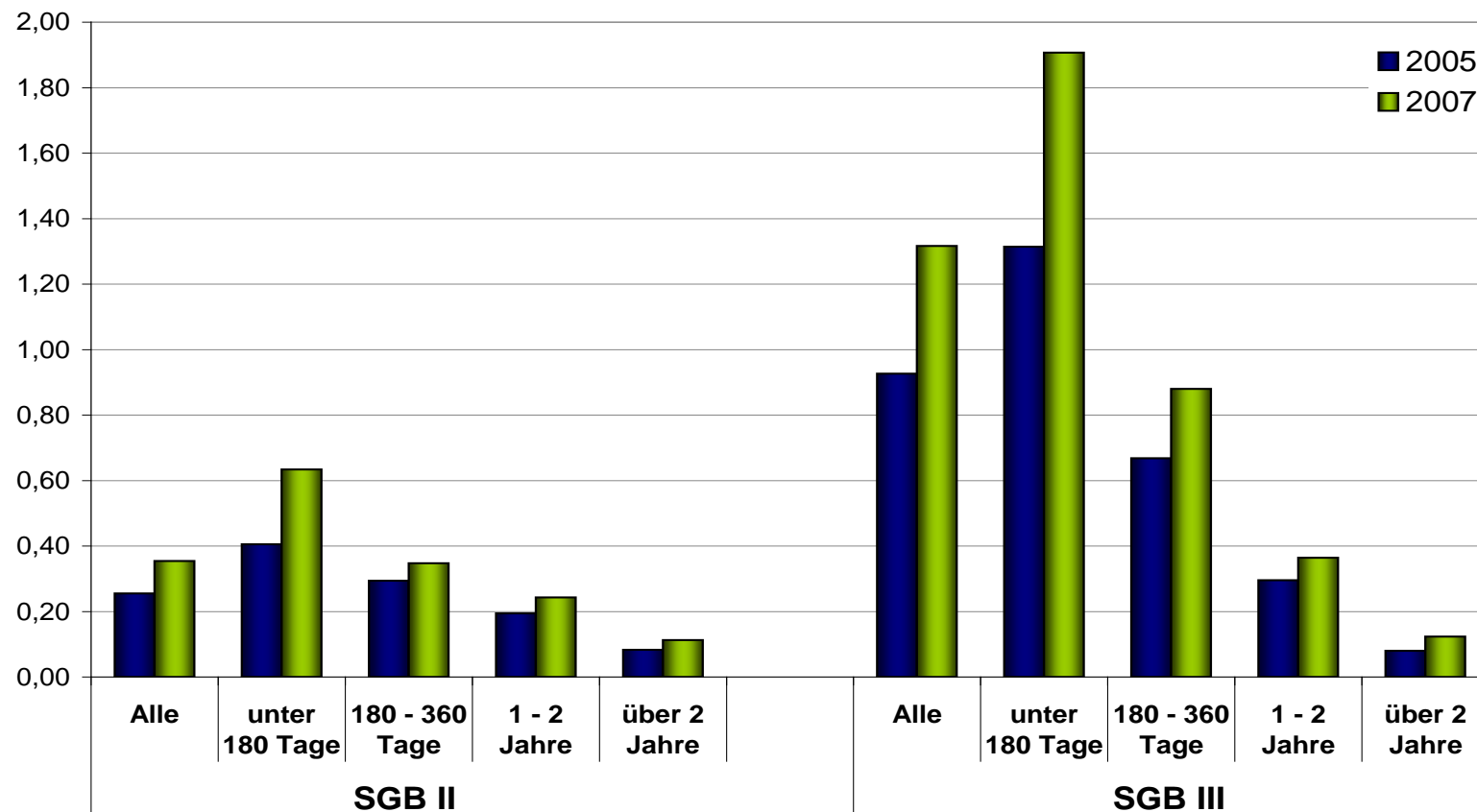
Anmerkungen: Marginale Effekte aus Probit-Regressionen; weitere Kontrollvariablen: Geschlecht, Alter, Bildung und Land (nur für Gesamtregression); ohne Polen (da die sektoralen Angaben fehlen, sind die Schätzergebnisse nicht direkt vergleichbar). Die Daten für Italien und Tschechien beziehen sich nur auf 1998, für Großbritannien nur auf 1997. Die Werte aller Vergleichsländer unterscheiden sich signifikant von den deutschen Übergangsraten.

<sup>1)</sup> Nicht signifikant unterschiedlich von Null.

Quelle: European Labour Force Survey und Mikrozensus, eigene Berechnungen.

© IAB

## Übergangsraten aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung, 2005 und 2007



## Inklusion durch Erwerbsintegration

- **Abgangschancen aus Arbeitslosigkeit für alle Gruppen verbessert, aber besonders für SGB III-Arbeitslose**
- **Stärkste Wirkung von Hartz IV wohl auf Erwerbstätige und Arbeitslose, die sich gar nicht in der Grundsicherung befinden („Signalwirkung“)**
  - Angst vor sozialem Abstieg → Verhaltensänderungen: intensivere Job-Suche und höhere Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen (*IAB-KB 19/2007*)
- **Mehr Menschen in Beschäftigung, aber auch mehr in instabiler Beschäftigung**
  - aber i.V. zu atypisch Beschäftigten fühlen sich Arbeitslose noch weniger in Gesellschaft integriert (*IAB-KB 4/2011*)

## Hartz IV- (k) ein Modell?

- **Hohe soziale Kosten** (deshalb wohl auch kein wirkliches Vorbild für andere europäische Länder)
- **Universellere Ausrichtung der Absicherung bei Arbeitslosigkeit hat sich in der Krise bewährt**
  - i. V. zu anderen Ländern bessere Absicherung von instabil Beschäftigten
- **Aktivierung zeigt Wirkung, aber Effekte auf Wiedereingliederung begrenzt**
- **Wechselwirkungen : Hartz IV und „Unordnung auf dem Arbeitsmarkt“**
  - Beitrag zum Wachstum des Niedriglohnssektors/Lohnungleichheit geringer als vielfach angenommen
  - Altersarmut?

## Wechselwirkungen Grundsicherung/Arbeitslosenversicherung

- **Verbesserungen im System der Grundsicherung und**
  - bessere Abstimmung mit anderen Sozialleistungen (Wohngeld, Kinderzuschlag)
  - bessere (Nach-)Betreuung
  - „ALG II activité“ – Differenzierung in Grundsicherung für Erwerbstätige (Kombilohn *nach Einführung eines allg. Mindestlohnes*) und Erwerbslose
  
- **Verbesserungen im System der Arbeitslosenversicherung**
  - ALV institutionell relativ stabil
  - ohne ALV Überforderung der Grundsicherung
  - universelle, aber allein auf Mindestleistungen beschränktes Sicherungssystem („Britisches Modell“) widerspricht normativen Grundlagen des deutschen Sozialstaates
  - ALV Reformoptionen vor trilateralem Zielkonflikt: sozialer Schutz - Anreizkompatibilität - Finanzierung (Abgaben- und Steuerlast)



# ALV- Reformoptionen

## (1) großzügigere Ausgestaltung

- **Verbesserung des Zugangs**
  - bei Rahmenfrist 3J/Anwartschaftsdauer 12/6 M: ein Siebtel bis ein Drittel der zusätzlichen Arbeitslosengeld-I-Bezieher müsste trotzdem mit Arbeitslosengeld II aufstocken (IAB-KB 19/2012)
  - „französische Verhältnisse“ (Rahmenfrist 28 M/Anwartschaftsdauer 4M): 8% zusätzliche Bezieher von ALG I, allerdings nur kurze Anspruchsdauer (5 Mo), wenn Relation von Beitrags- zu Leistungszeit (2:1) unverändert
- **längere Bezugsdauer**
  - empirische Evidenz für negative Wirkung auf Arbeitslosigkeitsdauer

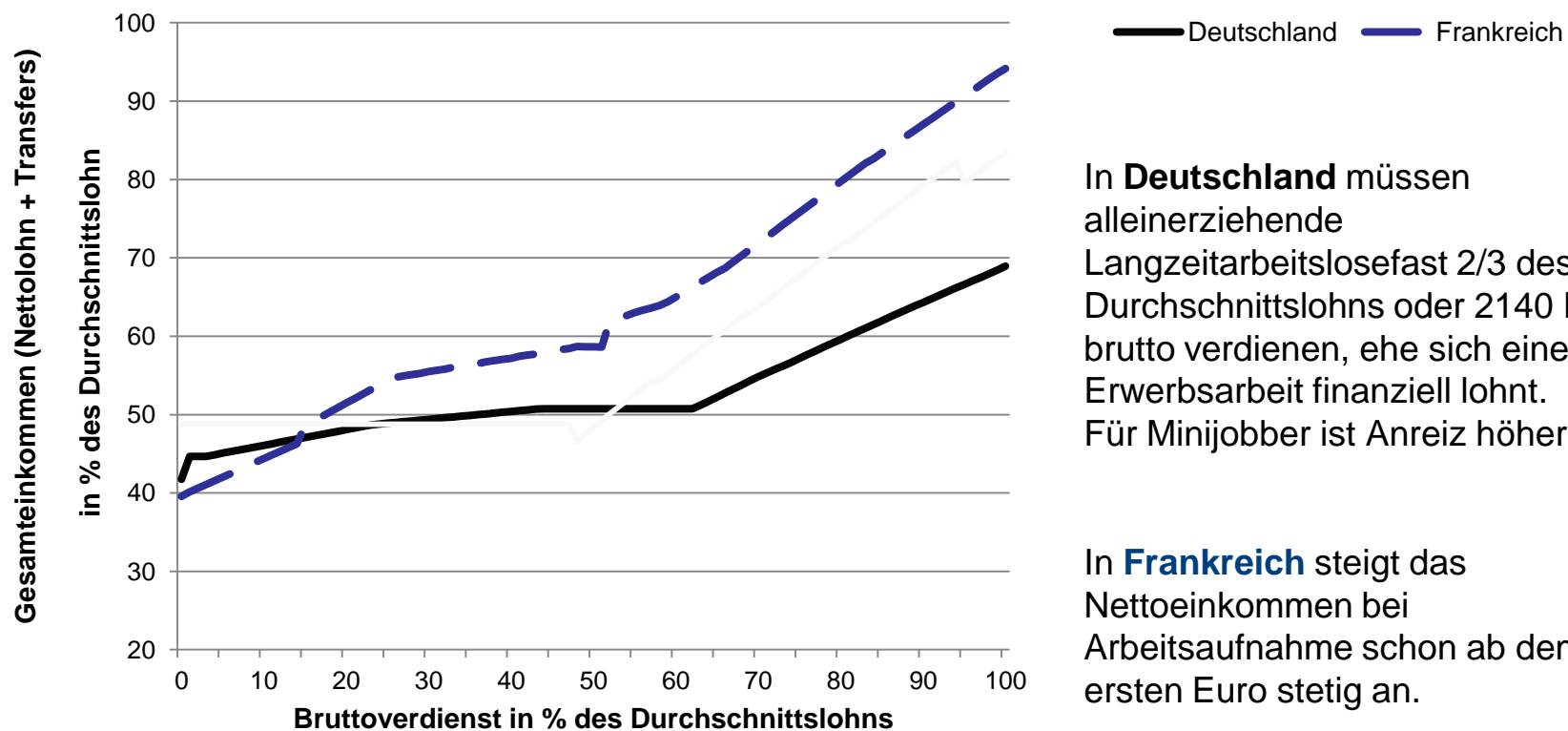
## (2) grundlegende „Modernisierung“

- Ausdehnung des Versichertenkreises auf alle Erwerbstätigen – Erfahrungen mit freiwilliger Versicherung?
- Stärkung präventiver Elemente/Absicherung von Übergängen – Weiterentwicklung zur „Beschäftigtenversicherung“ – Finanzierung?
- Ausbau mindestsichernder Elemente (z.B. höhere Ersatzrate für Geringverdiener)
- Finanzierung über partielles experience-rating: Höhere AG-Beiträge bei starkem Gebrauch von befristeten oder Zeitverträgen, Rückvergütung bei Übernahme in unbefristete Beschäftigungsverhältnisse

# Back up

## Rückkehr in Arbeit in Frankreich finanziell attraktiver

### Alleinerziehende Langzeitarbeitslose, 2 Kinder (2008)



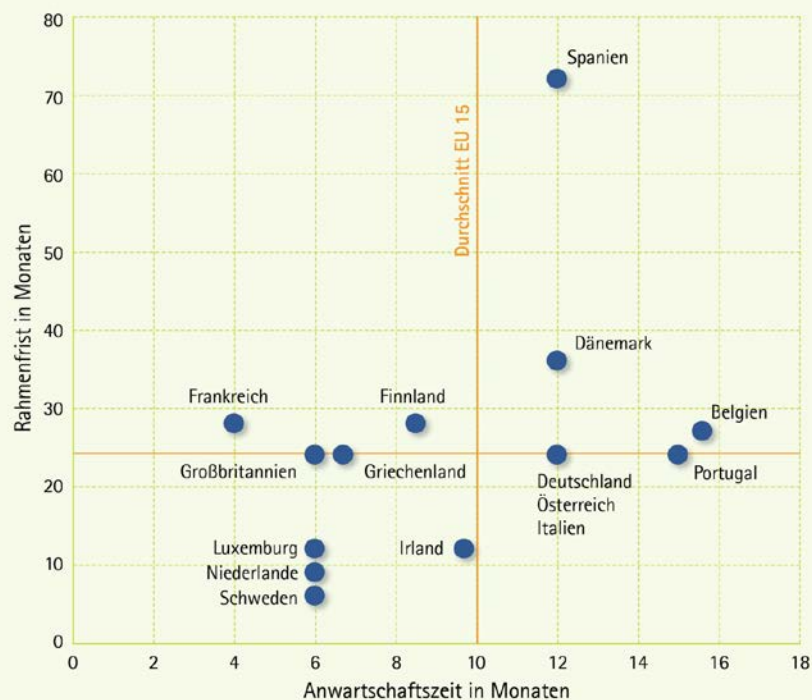
In **Deutschland** müssen alleinerziehende Langzeitarbeitslose fast 2/3 des Durchschnittslohns oder 2140 Euro brutto verdienen, ehe sich eine Erwerbsarbeit finanziell lohnt. Für Minijobber ist Anreiz höher!

In **Frankreich** steigt das Nettoeinkommen bei Arbeitsaufnahme schon ab dem ersten Euro stetig an.

Quelle: OECD

## Großzügigkeit der ALV im internationalen Vergleich

Anwartschaftszeit und Rahmenfrist in den EU-15-Mitgliedsstaaten 2011



Quelle: Venn 2012 (Zur besseren Vergleichbarkeit wurden alle Werte auf Monate umgerechnet und gerundet. In Finnland, Irland, Schweden und Österreich müssen Arbeitslose vor dem ersten Anspruch mindestens 10 bis 24 Monatsbeiträge in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt haben.)

© IAB

Net replacement rates over an episode of unemployment for a one-earner married couple with 2 children, in 2010

