

Armut, Erwerbstätigkeit und Aktivierung im internationalen Vergleich

Perspektiven für einen Sozialstaat der Zukunft

Heinrich Böll Stiftung

Frankfurt, 8. Juli 2006

Dr. Werner Eichhorst, IZA Bonn

Das grundsätzliche Problem

1. Sinkende Arbeitsmarktchancen von Geringqualifizierten
-> (Langzeit)Arbeitslosigkeit
2. Staatliche Arbeitsmarktpolitik kann Qualifikationsdefizite nicht flächendeckend beheben
3. Armutsvermeidung über Transferleistungen allein ist teuer und bietet keine Ein- und Aufstiegschancen

Deshalb:

- In vielen Ländern intensivere Bemühungen um Aktivierung von Transferbeziehern -> Reintegration in Arbeitsmarkt

Wichtige Gestaltungsparameter

1. Großzügigkeit von Transferleistungen: Höhe und Dauer
2. Aufstockung von geringen Verdiensten („in-work benefits“): maximale Förderung und Transferentzugsrate
3. Prinzip der Gegenleistung im Transferbezug -> Pflicht zur Mitwirkung, Stellensuche, Annahme zumutbarer Stellenangebote + Recht auf Förderung, Unterstützung
4. Öffnung des Arbeitsmarktes für Wiedereinstieg aus Transferbezug; Förderung einfacher Tätigkeiten, insbes. im Dienstleistungssektor

Drei potenziell konfligierende Ziele

1. Erwerbsintegration von Personen mit geringer oder entwerteter Qualifikation
2. Begrenzung von Lohn- und Einkommensungleichheit sowie Armutsvermeidung
3. Stabilität der öffentlichen Haushalte
 - je großzügiger Transferleistungen bzw. Aufstockung, um so größer c.p. der Finanzierungsaufwand, um so breiter die Zone bezuschusster Verdienste und/oder um so höher die Transferentzugsrate (marginale Belastung)

Der angelsächsische Weg (Großbritannien, USA)

- Niedrige gesetzliche Mindestlöhne und hohe Lohnspreizung + ausgeprägte Arbeitsmarktflexibilität
- magere Transferleistungen
- Recht strikte Umsetzung des Gegenleistungsprinzips (workfare)
- Einstieg in den Arbeitsmarkt auch zu niedriger Entlohnung (work first)
- Aufstockung niedriger Verdienste durch großzügige Steuergutschriften → starke Anreize für ersten Verdiener in einem Haushalt
- „In-work benefits“ als Instrument der Aktivierung und Armutsreduktion
- Öffentliche Ausgaben primär für Zuschüsse an Erwerbstätige im Niedriglohnbereich

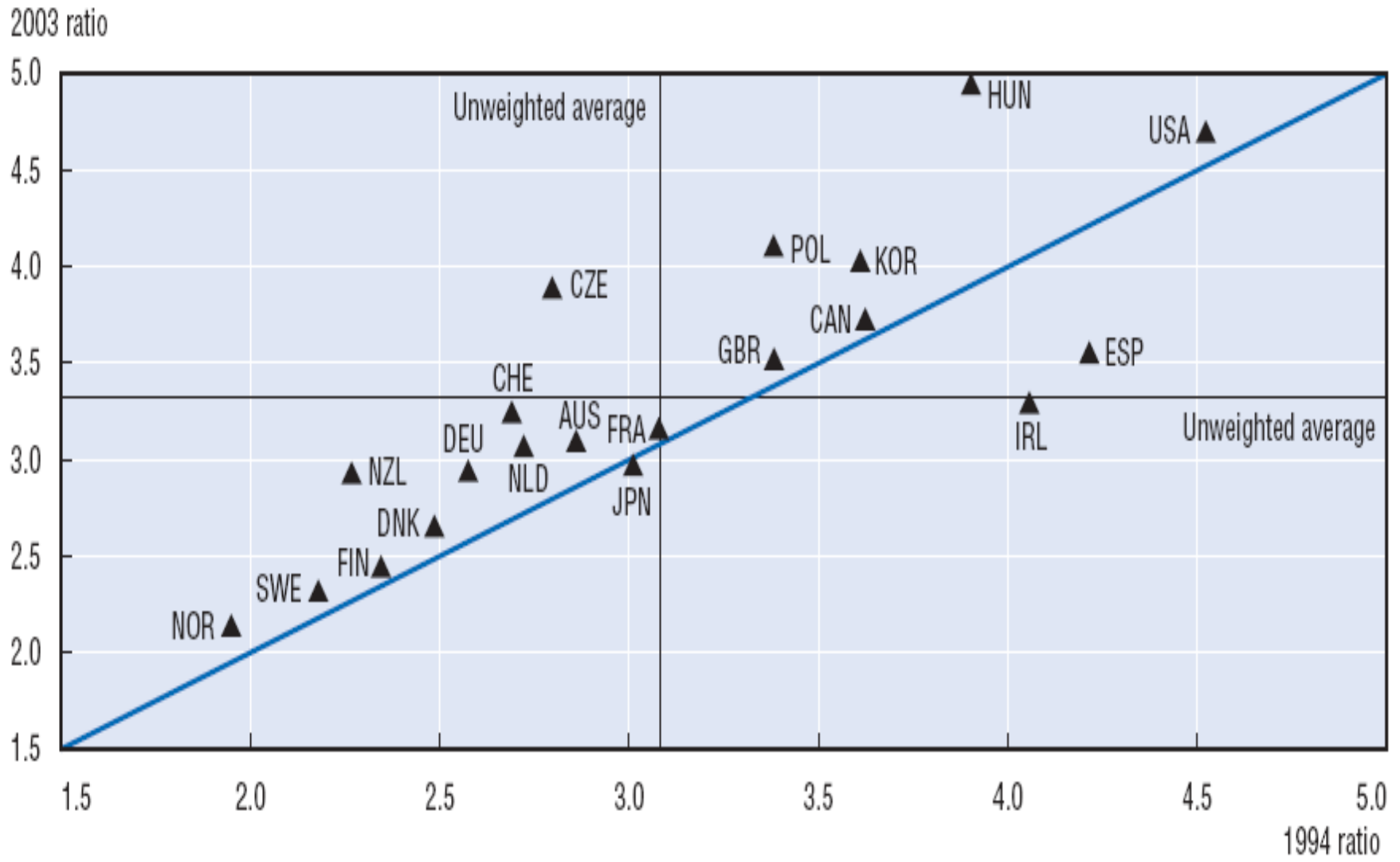
Das dänische Modell

- Großzügige Sozialleistungen auch bei längerer Arbeitslosigkeit und komprimierte Tariflohnstruktur → faktische Lohnuntergrenze höher als in GB oder USA
- Flexibler Arbeitsmarkt durch geringe Regulierungsintensität (ähnlich GB, USA)
- Zunehmend strikte Aktivierung vor allem über arbeitsmarktpolitische Angebote
- Größere Bedeutung von öffentlichen Bildungsmaßnahmen gegenüber subventionierter Beschäftigung und in-work benefits (aber jüngste Änderung!)
- Größere Bedeutung öffentlicher Beschäftigung auch im Dienstleistungsbereich
- Hohe Belastung mit Steuern (nicht mit Sozialabgaben)

Kontinentaleuropäische Ansätze (Niederlande, Frankreich)

- Vergleichsweise hohe soziale Mindestsicherung + Mindestlöhne
- Relativ starke Bezuschussung der Arbeitgeberbeiträge von Geringverdienern
- bescheidene Steuergutschriften für Beschäftigte mit geringen Arbeitsverdiensten
- Führt tendenziell zu geringer, aber persistenter Armut und relativ hohen Ausgaben für Transfers/Subventionen

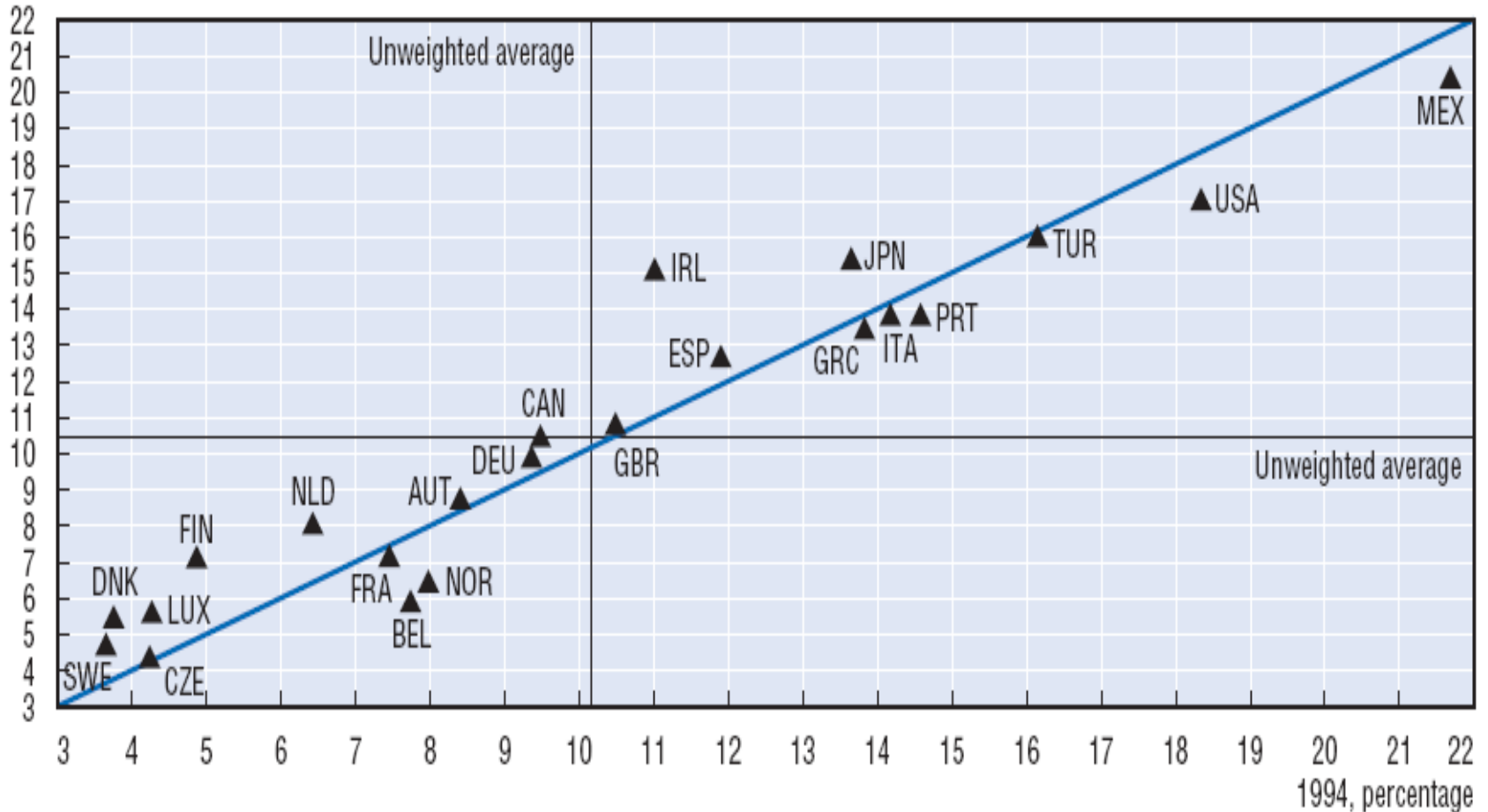
Ungleichheit der Verdienste in Vollzeit (D9/D1)



Armutquote in % der Bevölkerung nach Steuern und Transfers (50% des Medianeinkommens)

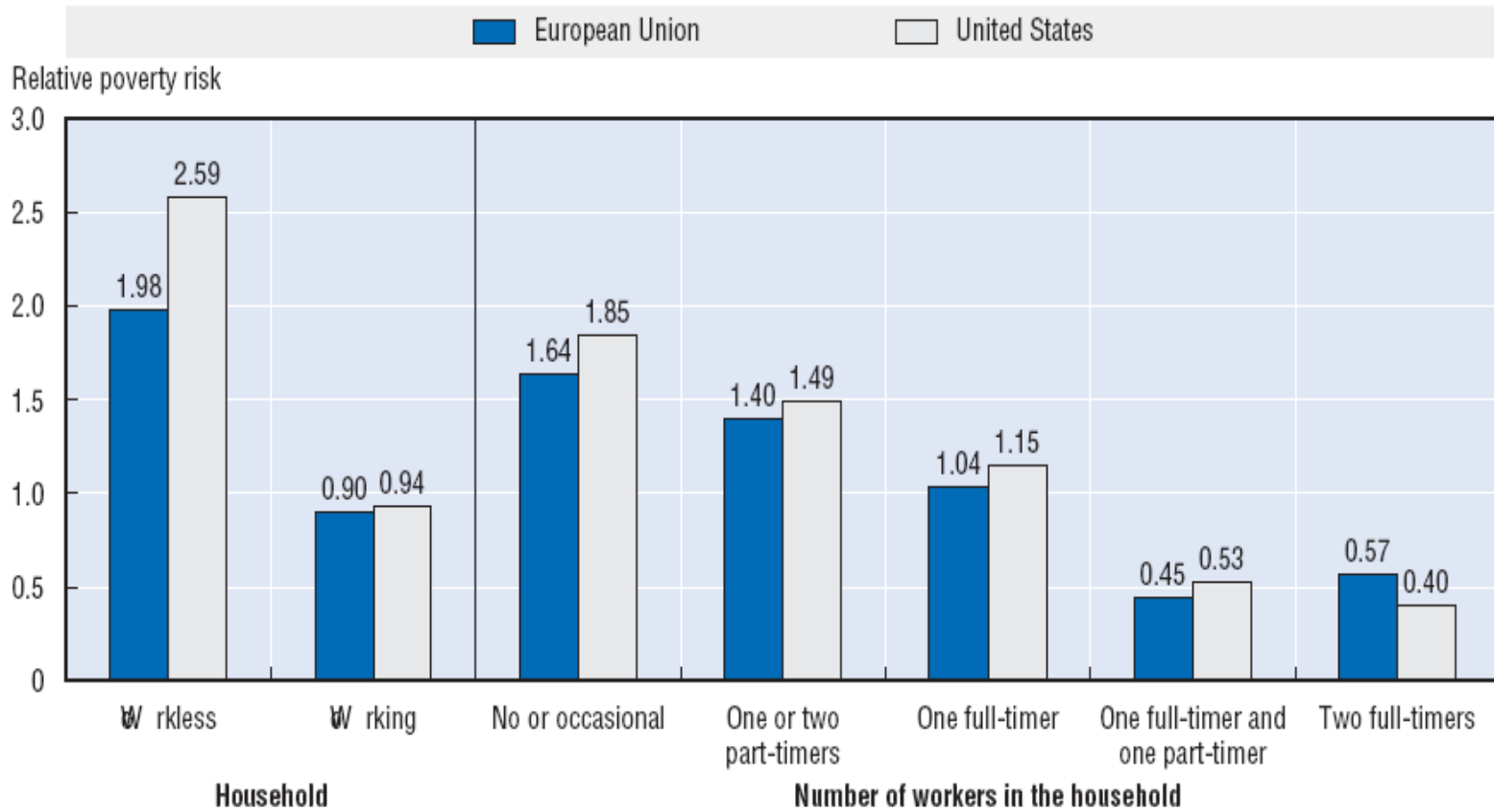
Panel B. Relative poverty rates^c

2001, percentage



Armutrisiko nach Erwerbsstatus

Panel A. At-least-once poverty rate



Dynamik von Armut und Einkommen

Table 5.9. Typology of relative poverty dynamics across OECD countries

		Panel A. Countries with above-average relative poverty levels		Panel B. Countries with below-average relative poverty levels	
		Exit from relative poverty		Exit from relative poverty	
		Transitory ^a	Permanent ^a	Transitory ^a	Permanent ^a
Relative poverty	Transitory ^b	Italy + Spain +		Luxembourg -	Austria - Belgium - Denmark - France + Germany - Netherlands +
	Permanent ^b	Greece - Ireland + United States +	Portugal + United Kingdom -	Finland -	

a) As measured by above-average and below-average probabilities of re-entering into relative poverty after exit.

b) As measured by above-average and below-average probabilities of exiting relative poverty.

+: Refers to an above-average probability of income above the median after exiting relative poverty.

-: Refers to a below-average probability of income above the median after exiting relative poverty.

Armut und Arbeitslosigkeit

		Period before 1993-94			Period after 1993-94		
		Unemployment rate			Unemployment rate		
		Decline	Almost constant	Increase	Decline	Almost constant	Increase
Relative poverty	Decline	Portugal Canada Denmark		Finland France Greece Luxembourg Spain Sweden	Italy Netherlands Norway	Portugal	Austria Greece
	Almost constant or unclear	Belgium			Belgium France United Kingdom United States		Germany
	Increase	Ireland Netherlands United Kingdom United States	Austria Japan	Australia Germany Italy Norway	Canada Denmark Ireland Finland Spain Sweden		Czech Republic Japan Luxembourg

Lohnungleichheit und Arbeitslosigkeit

		Period before 1993-94			Period after 1993-94		
		Unemployment rate			Unemployment rate		
		Decline	Almost constant	Increase	Decline	Almost constant	Increase
Gross earnings inequality	Decline	Korea	Japan	Australia Finland France Germany	Ireland Spain		Japan
	Almost constant or unclear						
	Increase	Denmark Netherlands United Kingdom United States	Austria	Italy New Zealand Sweden	Australia Canada Denmark Finland France Hungary Netherlands	New Zealand Norway Sweden United Kingdom United States	Switzerland

Erfahrungen mit Aktivierungsstrategien

- Armutsrisiko in Haushalten ohne Erwerbstätige höher als in Haushalten mit Erwerbseinkommen -> Armutsrisiko geht bei mehr als Teilzeittätigkeit im Haushalt zurück
- Aufnahme einer Erwerbstätigkeit vermindert also Armutsrisiko!
- Internationaler Trend geht zur Stärkung des Aktivierungsprinzips und zur Förderung von Erwerbstätigkeit gegenüber Nichterwerbstätigkeit
- Fördernde und fordernde Elemente werden stärker verbunden und gehören systematisch zusammen
- Aktivierung gelingt in flexibleren Arbeitsmärkten leichter
- Größere Ungleichheit bei Markteinkommen ist bei Ausweitung der Erwerbstätigkeit tendenziell unvermeidlich - kann durch staatliche Intervention (Steuern und Transfers) jedoch gedämpft werden

Aktivierung in Deutschland – Hartz IV

- Arbeitslosengeld II: Grundsicherung für Arbeitsuchende mit stärkerer Betonung von Fördern **und** Fordern
- In der Praxis Mängel bei beiden Elementen -> zu spätes Fördern, de facto eher zurückhaltendes Fordern
- Keine massiven Leistungskürzungen, entsprechend keine „Armut per Gesetz“
- Starke Anreize zur Kombination von Transferleistungen mit Hinzuverdienst, Mini- oder Ein-Euro-Jobs bzw. Aufstockung geringer Verdienste
- in Hinzuverdienstzone relativ stabiles Nettoeinkommen auch bei steigender bzw. sinkender Entlohnung (bzw. kürzerer oder längerer Arbeitszeit) -> Indifferenz gegenüber Bruttolohnkürzungen
- Hohe Grenzbelastung bei Transferentzug führt tendenziell zur Verfestigung im Bereich von Teilzeit/Aufstockertätigkeiten mit bescheidenen Aufstiegschancen

Handlungsoptionen für Deutschland

1. **„Passive“ Armutsvermeidung durch Transferleistungen (in alter Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe de facto präsent)**
 - Bietet keine Gewähr für Armutsvermeidung
 - Nimmt Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt faktisch in Kauf
 - Schwächt Aufstiegs- und Bildungsanreize, erhöht Risiko dauerhafter Transferabhängigkeit und Armut

2. **Senkung der Sozialleistungen für Langzeitarbeitslose + großzügige Steuergutschriften für Niedrigverdiener (ifo-Modell)**
 - Bedeutung massiven Eingriff in Sicherungssystem
 - Setzt großen öffentlichen Beschäftigungssektor für Personen, die nicht auf dem Arbeitsmarkt Fuß fassen (können), voraus

Handlungsoptionen für Deutschland

3. Mindestlohn + Kombilohn zusätzlich (Diskussion in Großer Koalition)

- (zu hoher) Mindestlohn kann notwendige Lohnflexibilität unterbinden und Aktivierung konterkarrieren, da Einstiegschancen schwinden
- Im Vergleich zum gegenwärtigen System großzügigere Kombilöhne bergen – bei gegebenem Sicherungsniveau – hohes fiskalisches Risiko bei unsicheren Beschäftigungseffekten ...
- ... Mindestlohn in mäßiger Höhe könnte/müsste dann Lohnsenkung auf Kosten öffentlicher Haushalte verhindern

Handlungsoptionen für Deutschland

4. Bedingungsloses Grundeinkommen

- Kann zwar (bei angemessener Höhe) zur Armutsvermeidung beitragen ...
- ... dabei werden sich aber Finanzierungsprobleme sowie Anreizprobleme für (noch) Erwerbstätige ergeben -> Problem für Stabilität des Sozialstaates insgesamt
- Bedingungsloses Grundeinkommen kann de facto Erwerbsfähige mit geringer Qualifikation aus dem Erwerbsleben dauerhaft ausgrenzen und Abhängigkeit von Transfers verschärfen -> faktisches Ende der Aktivierung
- Ehrenamtliche Tätigkeit ist kein vollwertiger Ersatz für Chance auf reguläre Erwerbstätigkeit

Handlungsoptionen für Deutschland

5. Konsequente Aktivierung bei Fortbestand des Leistungsniveaus

- In Hartz IV im Grunde angelegt, aber noch nicht erfolgreich umgesetzt
- Fordern: Umsetzung des Gegenleistungsprinzips in der Praxis -> kein grundsätzlicher Mangel an Arbeit und Arbeitsnachfrage
- Fördern: frühzeitige Unterstützung potenzieller Langzeitarbeitsloser
- Öffnung des regulären Arbeitsmarktes für einfache Tätigkeiten im Dienstleistungssektor -> über eng begrenzte Segmente hinaus
- Arbeit knapp über ALG II wird auch ohne zusätzlichen Kombilohn attraktiv (und zumutbar)
- Verbesserung der Aussichten auf Aufstiegsmobilität -> Überwindung von Transferenzugsschwellen + Zertifizierung von Erfahrungen, die durch „training on the job“ erworben werden

Ausblick (a)

- Prinzipien sozialer Gerechtigkeit müssen diskutiert und geklärt werden:
 1. Alimentierung oder Aktivierung?
 2. Was sind Rechte und Pflichten von Transferbeziehern?
 3. Ist ein Niedriglohnjob unwürdig oder schlechter als dauerhafte Inaktivität?
 4. Gewicht des Ziels Armutsvermeidung gegenüber anderen gesellschaftlichen Zielen (Konkurrenz um Ressourcen, z.B. für Bildung)

Ausblick (b)

- Integration in Erwerbstätigkeit ist für Transferbezieher und für Gesellschaft Erfolg versprechender als Alimentierung über Transferleistungen
- Gelingende Aktivierung und Erwerbsintegration setzen höhere Lohnflexibilität voraus ...
- ... und Anreize zur Überwindung von Teilzeitanreizen im Transfersystem ...
- ...Lohnungleichheiten können jedoch über Steuern und Transfers in begrenztem Umfang korrigiert werden
- Umverteilung zur Armutsvermeidung darf Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes über Anreizmechanismen nicht zum Erliegen bringen