

Leistungsreformen in kontinentaleuropäischen Ländern: Deutschland und Frankreich im Vergleich

Werner Eichhorst

Recwowe Transferworkshop

Nürnberg, 29. November 2010

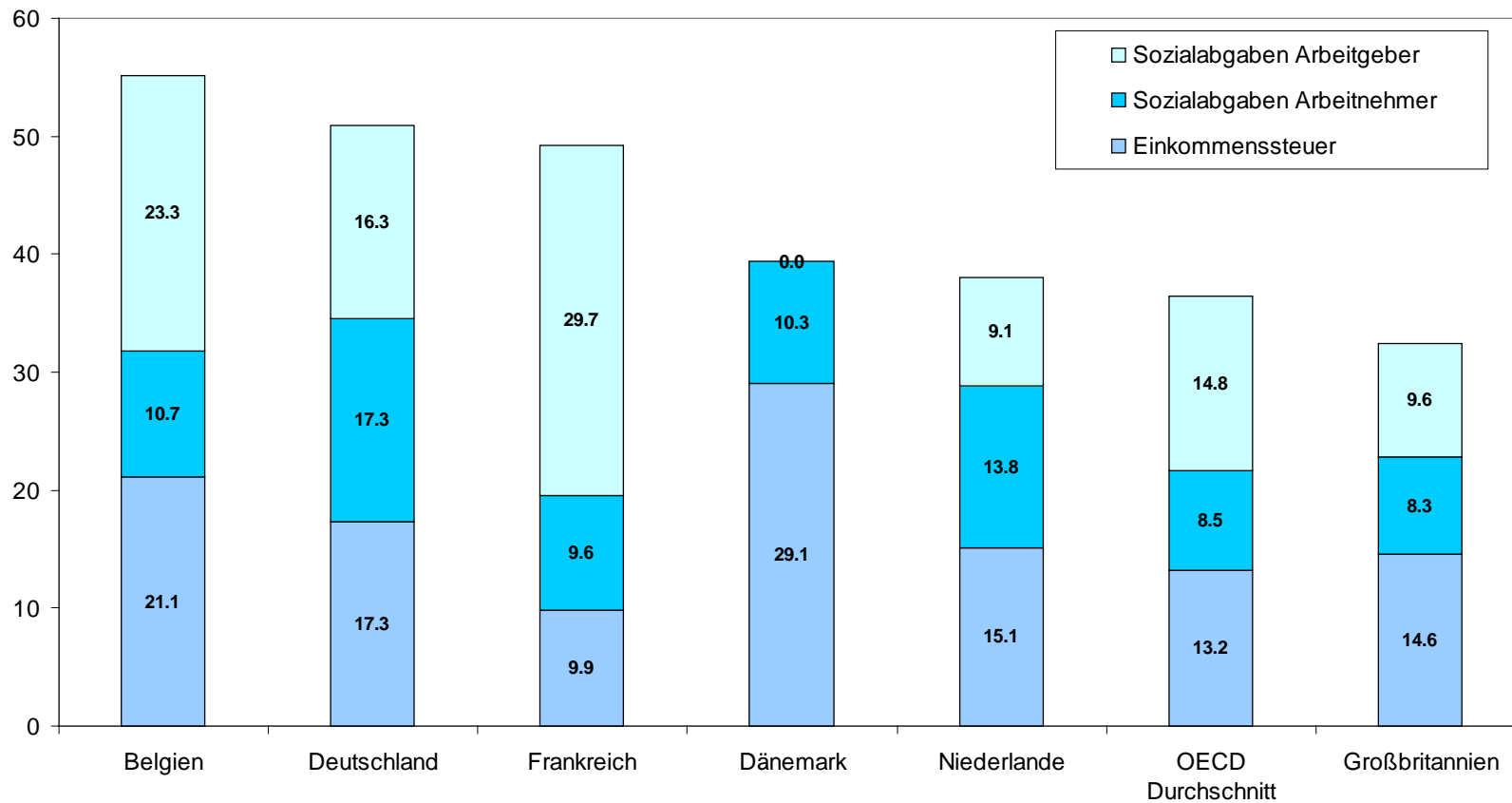
Überblick

1. Absicherung bei Arbeitslosigkeit
2. Aktivierung und Integration in den Arbeitsmarkt
3. Arbeitsmarktdynamik und –struktur
4. Vergleichendes Fazit

Frankreich und Deutschland: Kontinentaleuropäische Arrangements (Bismarck etc.)

- Starke Stellung beitragsfinanzierter und statussichernder Sozialversicherung
- Beteiligung der Sozialpartner an der Verwaltung
- Traditionell „passive“ Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik und umfassende Frühverrentung
- Regulierung des Arbeitsmarktes mit ausgebautem Kündigungsschutz und Tarifvertragssystemen

Steuer- und Abgabenbelastung

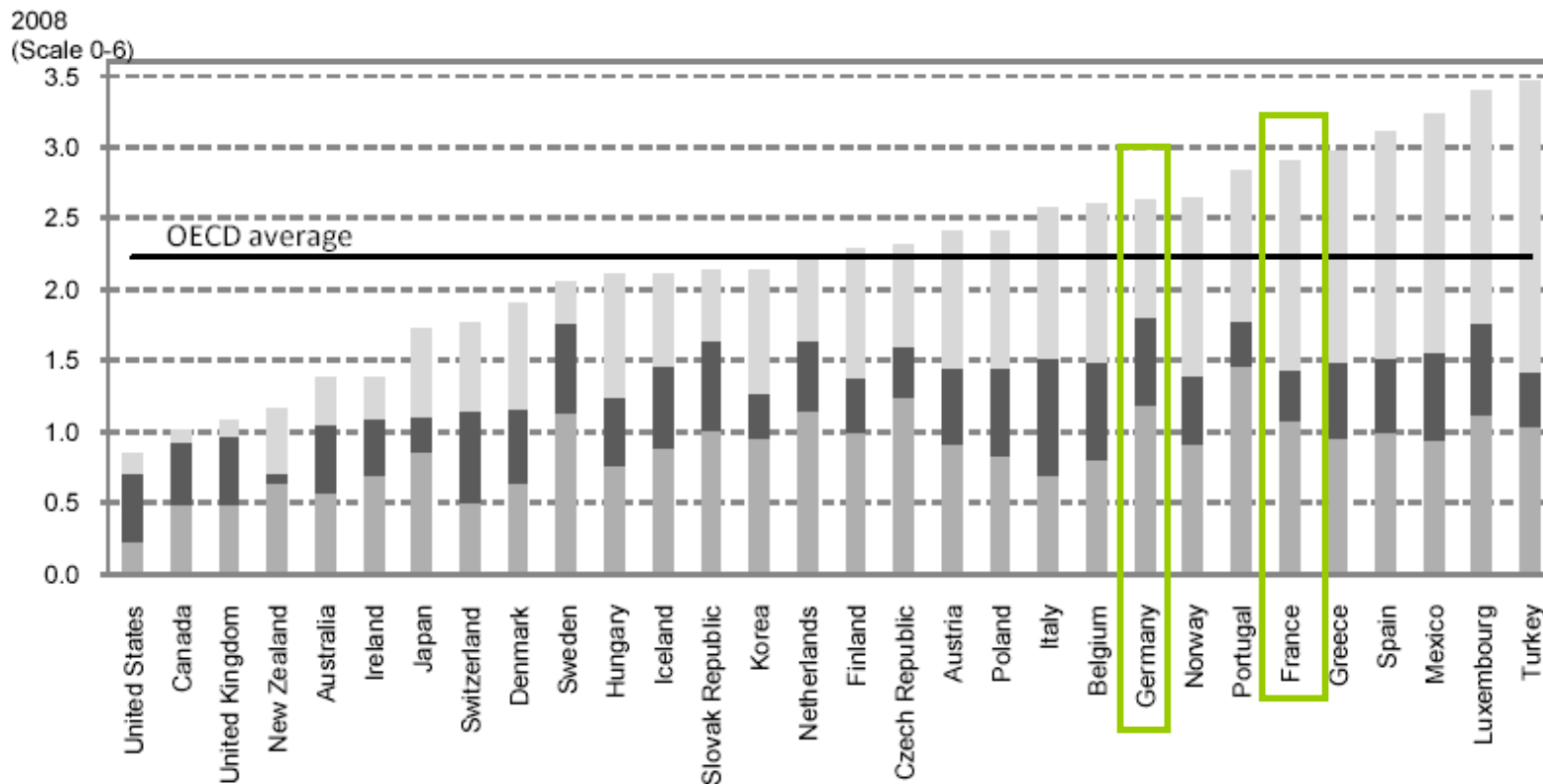


Quelle: OECD Taxing Wages 2009.

OECD-Indikator der Arbeitsmarktregulierung 2008

- Protection of permanent workers against (individual) dismissal
- Specific requirements for collective dismissal
- Regulation on temporary forms of employment

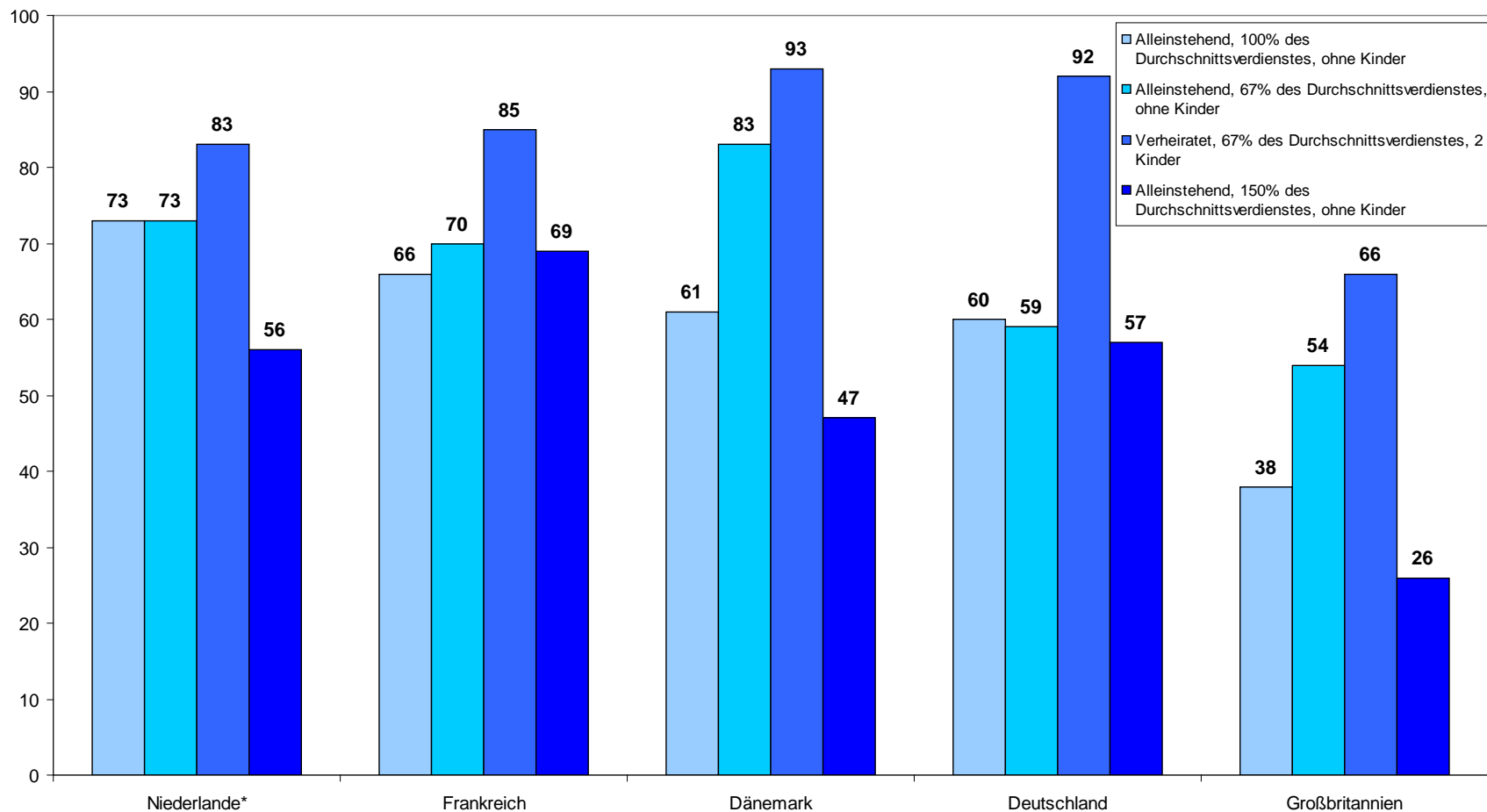
A. OECD countries



Die französische Arbeitslosenversicherung (*assurance chômage, allocation de retour à l'emploi, ARE*)

- Versichertenkreis: beitragspflichtige Beschäftigung = alle Arbeitnehmer
- Zugang: 4 Beitragsmonate innerhalb der letzten 28 Monate
- Bedingungen: Verfügbarkeit für Arbeitsmarkt und aktive Stellensuche
- Ersatzrate: 57,4% des Bruttoverdienstes (75% bei geringem Verdienst), mind. 30% des AW, max. 224% (DE: max. 90%)
- Dauer: nach 7 Karenztagen (und Anrechnung von Abfindungen) max. 4 bis 24/ 36 Monate
- Finanzierung durch Beiträge der Arbeitgeber (4,0%) und Arbeitnehmer (2,4%) bis 138.000 EUR p.a.
- Regelung von Leistungen und Zugang durch Sozialpartner (allgemeinverbindlicher Tarifvertrag)
- In Frankreich im Vergleich zu Deutschland großzügiger und stärker auf Stattsicherung ausgerichtet

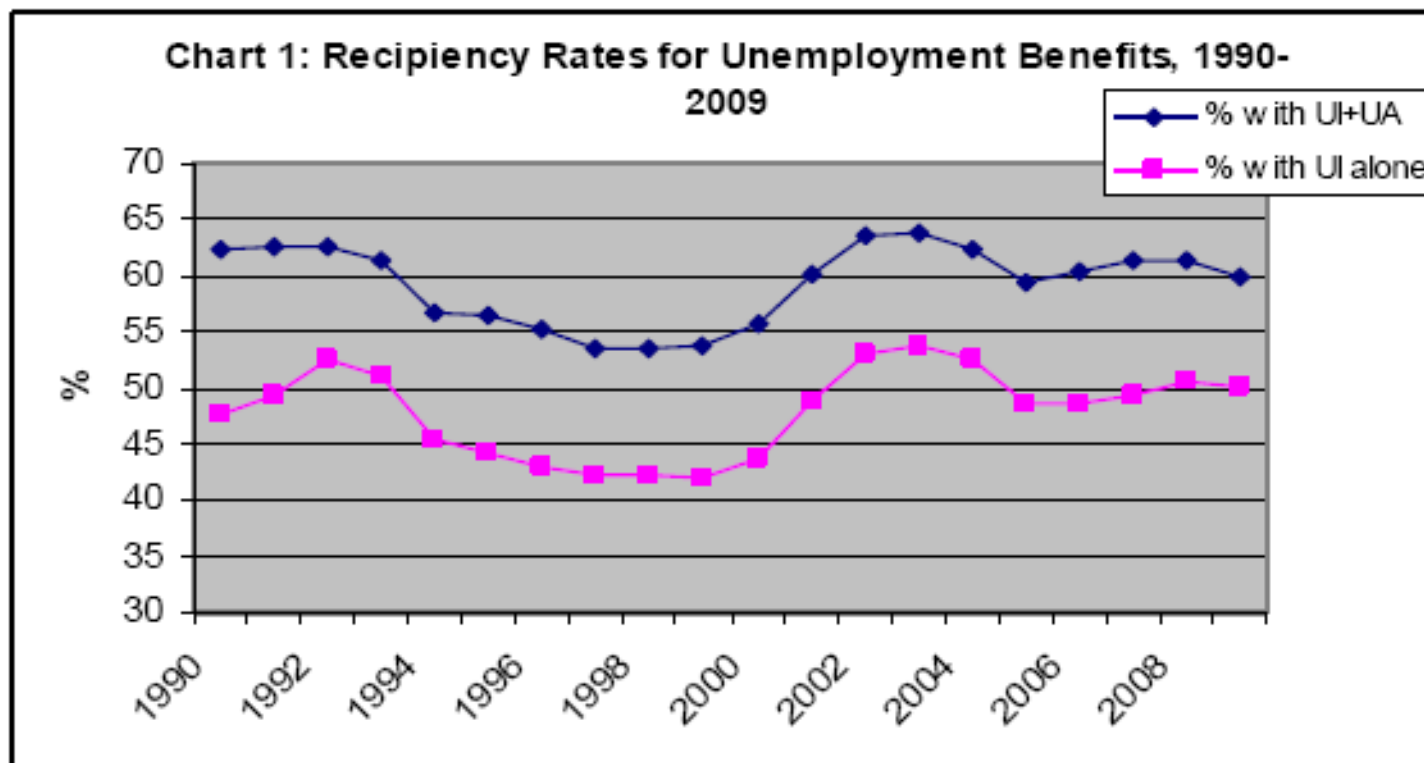
Nettolohnersatzraten, 1. Monat



* Die Werte für Niederlande beziehen sich auf 2007.
 Quelle: OECD, Tax-Benefit Models.

Reformdynamik

- Arbeitslosenversicherung zwischen exklusiver, statussichernder Funktion für Insider und Öffnung gegenüber Personen mit weniger langer Erwerbsbiographie
- Wechselnde Strategien der Sozialpartner, insbesondere in Reaktion auf finanzielle Engpässe je nach Budgetsituation expansivere oder restriktivere Gestaltung des Leistungsrechts bzw. des Zugangs, insgesamt häufiger wechselnde Ausgestaltung als in Deutschland
- ALV war in den 1970er Jahren auch ein Träger der extensiven Frühverrentung (später überwiegend steuerfinanzierte Programme), ab 1986 war Bezug von Arbeitslosengeld durch Ältere ohne Arbeitssuche möglich (vgl. „58er Regelung“)
- Ab 2001 ARE mit aktivierender Grundausrichtung und Eingliederungsvereinbarung (PARE, *plan d'aide au retour à l'emploi*)



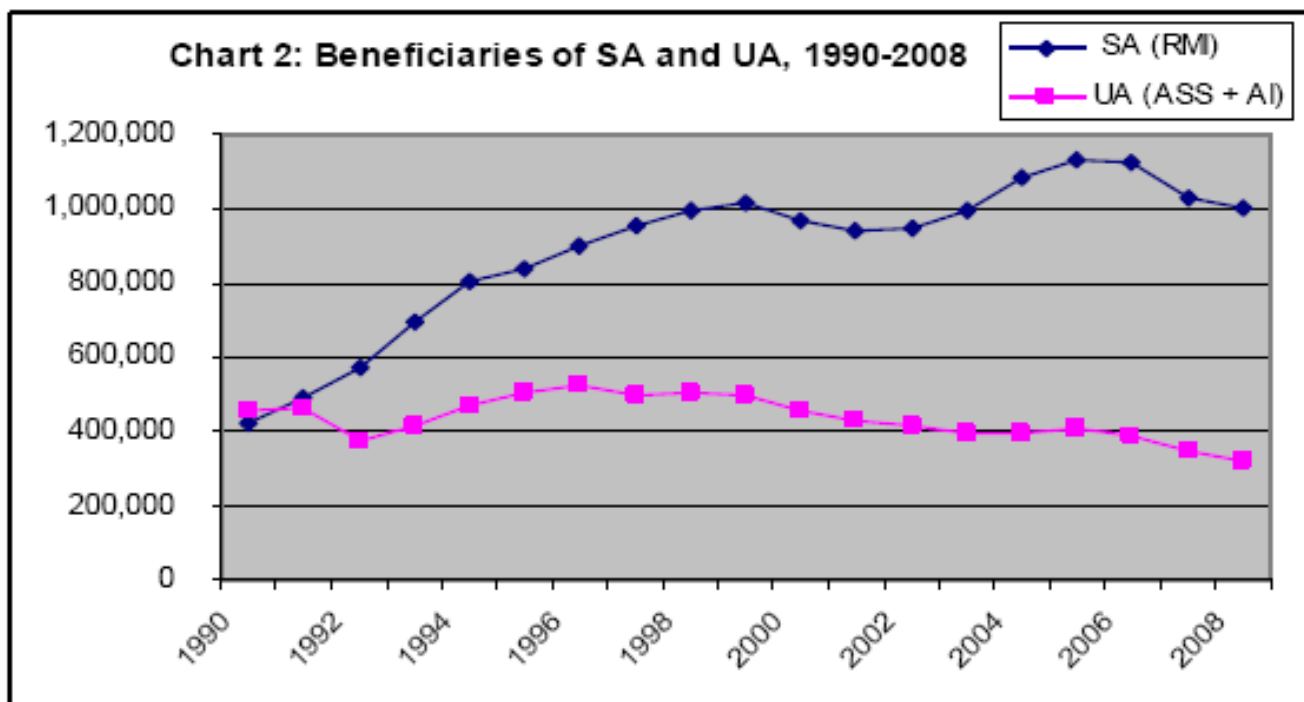
Source: UNEDIC UNlstat. Figures for December each year, reflecting % of all jobseekers registered with PES and obliged to actively seek work (categories 1,2,3,6,7 and 8) + DRE.

Source: Clegg 2010.

Entwicklung der Grundsicherung in Frankreich

- Zwischenstufe: steuerfinanzierte Arbeitslosenhilfe (*régime de solidarité*) für bedürftige, früher erwerbstätige Personen und Arbeitsmarkteinsteiger (bis 1991); schrumpfende Bedeutung
- Recht späte Einführung einer allgemeinen Mindestsicherung (*revenu minimum d'insertion*, RMI) erst 1988 für alle bedürftigen Personen über 25 – formal aktivierend, aber keine Pflicht zur Registrierung als Arbeitssuchende
- Innerhalb kurzer Zeit starke Expansion der Ausgaben und der Anzahl der Bezieher von RMI
- 2004: CIRMA (*contrat d'insertion revenu minimum d'activité*) mit stärker aktivierender Ausrichtung und lokaler Steuerung
- 2009: Neues System RMA (*revenu de solidarité active*) als Leistung bei Erwerbslosigkeit oder dauerhafte Aufstockung geringer Löhne, mit strikten Aktivierungsanforderungen, Registrierung als arbeitssuchend

Leistungsbezieher nach Art der Transferleistung



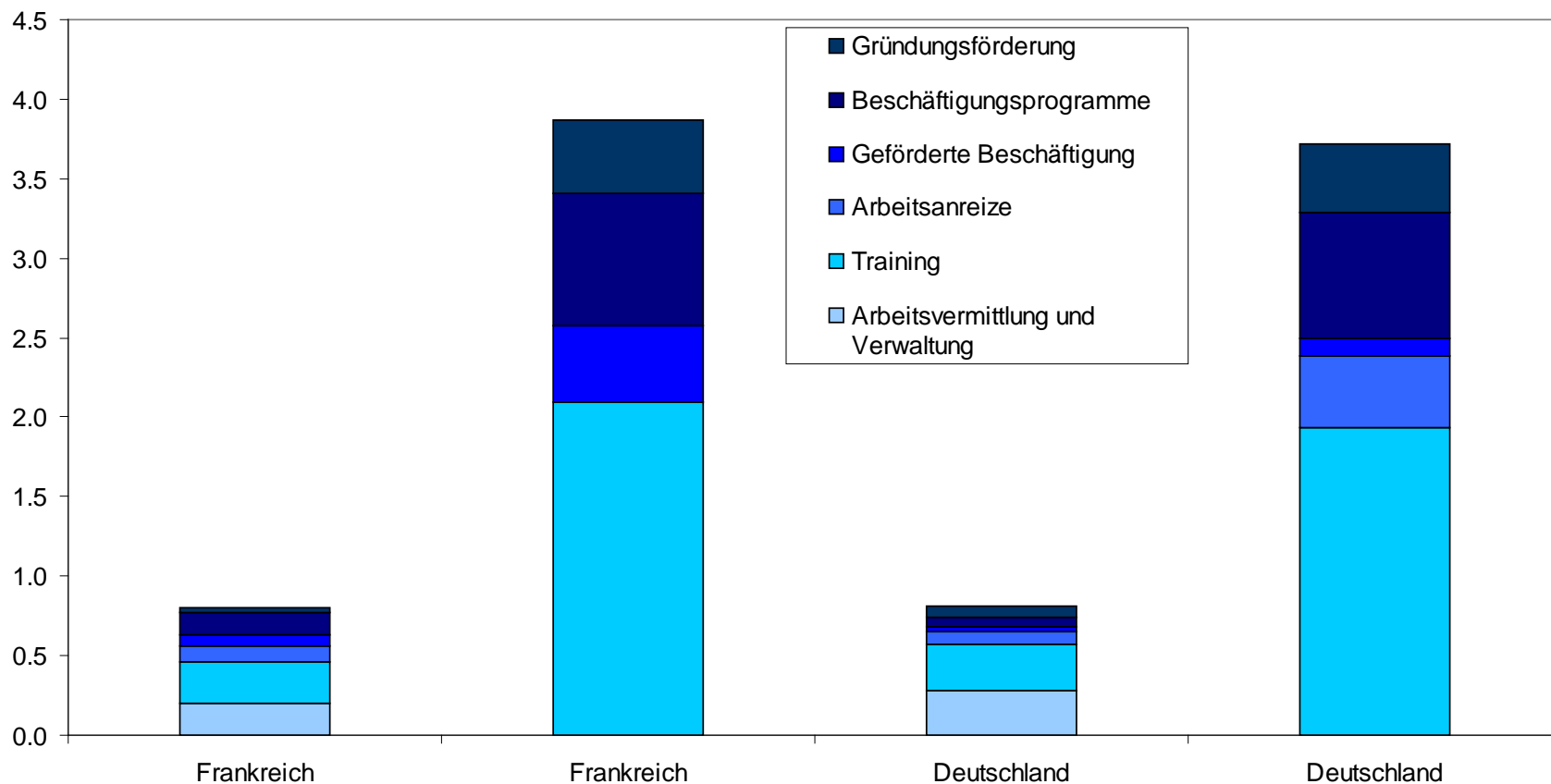
Source: DREES

Source: Clegg 2010.

Aktivierung und Integration in den Arbeitsmarkt

- Bis etwa 2001 de facto passive Ausgestaltung der ALV
- Aktivierung begann zunächst im Bereich der Mindestsicherung (RMI, 1988)
- Ab Anfang der 1990er Jahre Vielzahl von öffentlich geförderter, überwiegend befristeter Beschäftigung im öffentlichen und quasi-öffentlichen Bereich (z.T. auch bei privaten Arbeitgebern) (*contrats aidés – contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), contrat d'avenir, Contrat initiative emploi (CIE), contrat d'apprentissage, contrat de professionalisation, contrat d'insertion-RMA*)
nennenswerter Teil der befristeten Jobs ist öffentlich gefördert (*insertion*)

Ausgaben und Teilnehmer, aktive Arbeitsmarktpolitik, 2008



Anmerkung: 1. und 3. Balken stellen die public expenditures as a percentage of GDP dar; 2. und 4. Balken stellen die participant stocks as a percentage of the labour force dar.

Quelle: OECD Employment Outlook 2010.

Aktivierung und Integration in den Arbeitsmarkt

- Trägerstruktur:
 1. bis vor kurzem klare Spaltung und Nichtkooperation zwischen Staat (ANPE, Arbeitsvermittlung), Sozialpartnern (ALV) und dezentraler Ebene (Mindestsicherung) mit Parallelstrukturen
 2. Anfang 2008 jedoch Integration der Leistungsgewährung und Aktivierung für alle drei Gruppen in *Pôle Emploi* (vgl. Jobcenter/ARGE in Deutschland)
- Parallel hierzu:
 1. systematischere Aktivierung aller drei Gruppen von Transferbeziehern (neue gesetzliche Grundlage im August 2008, PPAE, mit flexibleren Sanktionsregelungen) und
 2. Schaffung eines flexibleren Förderinstrumentariums (Zusammenführung der *contrats aidés* zu CUI (*contrat unique d'insertion* für öffentliche und private Arbeitgeber, CIE/CAE), Vorrang der Eingliederung in regulären Arbeitsmarkt)
 3. Leistungsbezug der ALV ohne Arbeitssuche ab 2012 nicht mehr möglich

Table 1: Financing, Governance and Delivery of French Labour Market Policy

	YEAR	FINANCING	GOVERNANCE	ADMINISTRATIVE AGENCIES
Unemployment Insurance	1990	Contributions	Social Partners	Assedic
	2010	Contributions	Social Partners	Pole Emploi
Unemployment Assistance	1990	General taxation	Central state	Assedic
	2010	General taxation	Central state	Pole Emploi
Social Assistance	1990	General + Local taxation	State + local authorities	CAF (family benefit fund) Local partnerships
	2010	Local taxation	Central state + Local authorities	CAF (family benefit fund) Pole Emploi
Placement Services and Employment Policies	1990	General taxation	Central state	ANPE
	2010	General + Local taxation + Contributions	Central state	Pole Emploi

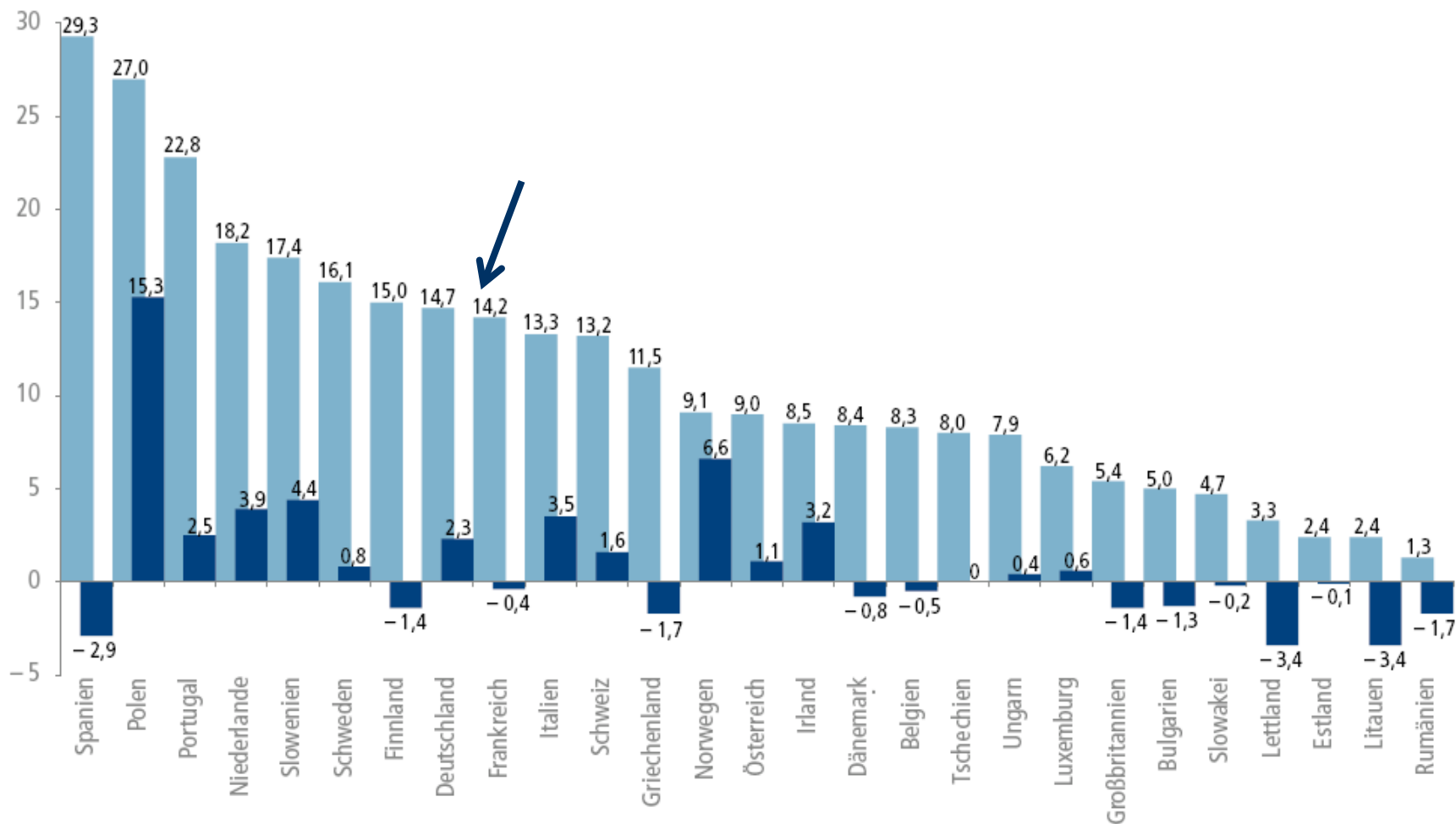
Niedriglohn und Niedrigeinkommen

- Umfassende staatliche Subventionierung von Niedrigeinkommen und Beschäftigung im Mindestlohnbereich, insbesondere:
 - Staatlicher Mindestlohn SMIC und allgemeinverbindliche Tarifverträge, gekoppelt seit frühen 1990er Jahren mit einer degressiven Bezuschussung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung bis 1,6 SMIC, max. 26% stabilisiert Beschäftigung im Niedriglohnbereich trotz Lohnkompression durch Mindestlohn
 - Steuergutschrift für Haushalte mit geringem Einkommen (*prime pour l'emploi*) 2001 eingeführt, mehrfach ausgeweitet (2009 max. 961 EUR p.a. für Alleinstehende bei 12.500 EUR p.a.) -> Anreizwirkungen in einem System mit ausgebauter Grundsicherung zunächst überschaubar, mit Ausweitung teuer (und wirksamer?) geworden
 - Seit 1998 Kumulierung von Mindestsicherung und Arbeitseinkommen befristet möglich, in verschiedener Ausgestaltung (seit 2009 mit RMA auch unbefristet, ergänzend zu PPE)
 - Subventionierte Dienstleistungsschecks CESU

Kennziffern der Arbeitsmärkte (2009 zu 2000)

	Deutschland	Frankreich	EU-15
Beschäftigungsquote	70.9 (+5.3)	64.2 (+2.1)	65.9 (+2.5)
Arbeitslosenquote	7.7 (-0.3)	8.7 (-1.2)	8.7 (+0.6)
Jugendarbeitslosigkeit	5.8 (+1.5)	9.2 (+2.2)	9.2 (+1.5)
Anteil der Langzeitarbeitslosen	3.4 (-0.4)	3.3 (+0.2)	3.0 (-0.4)
Beschäftigungsquote der Älteren	56.2 (+18.6)	38.9 (+9.0)	48.0 (+10.2)
Beschäftigungsquote der Geringqualifizierten	45.6 (-9.7)	46 (-0.1)	49.0 (-2.7)
Lohnspreizung (Vollzeit) (2008-1998)	1.93 (+0.18)	1.47 (-0.11)	1.68 (+0.01) (OECD)
Armutsrisiko generell	15.5 (+5.5)	12.9 (-3.1)	16.3 (+1.3)
Armutsrisiko von Erwerbstätigen	6.8 (+2.8)	6.7(+0)	8.0 (+1.0)
Anteil der befristeten Beschäftigung	14.5 (+1.7)	13.5 (-1.9)	13.6 (+0)
Übergang befristet-unbefristet (2006-2007)	26	12	

Anteil befristeter Arbeitsverträge 2001 und 2008, in %

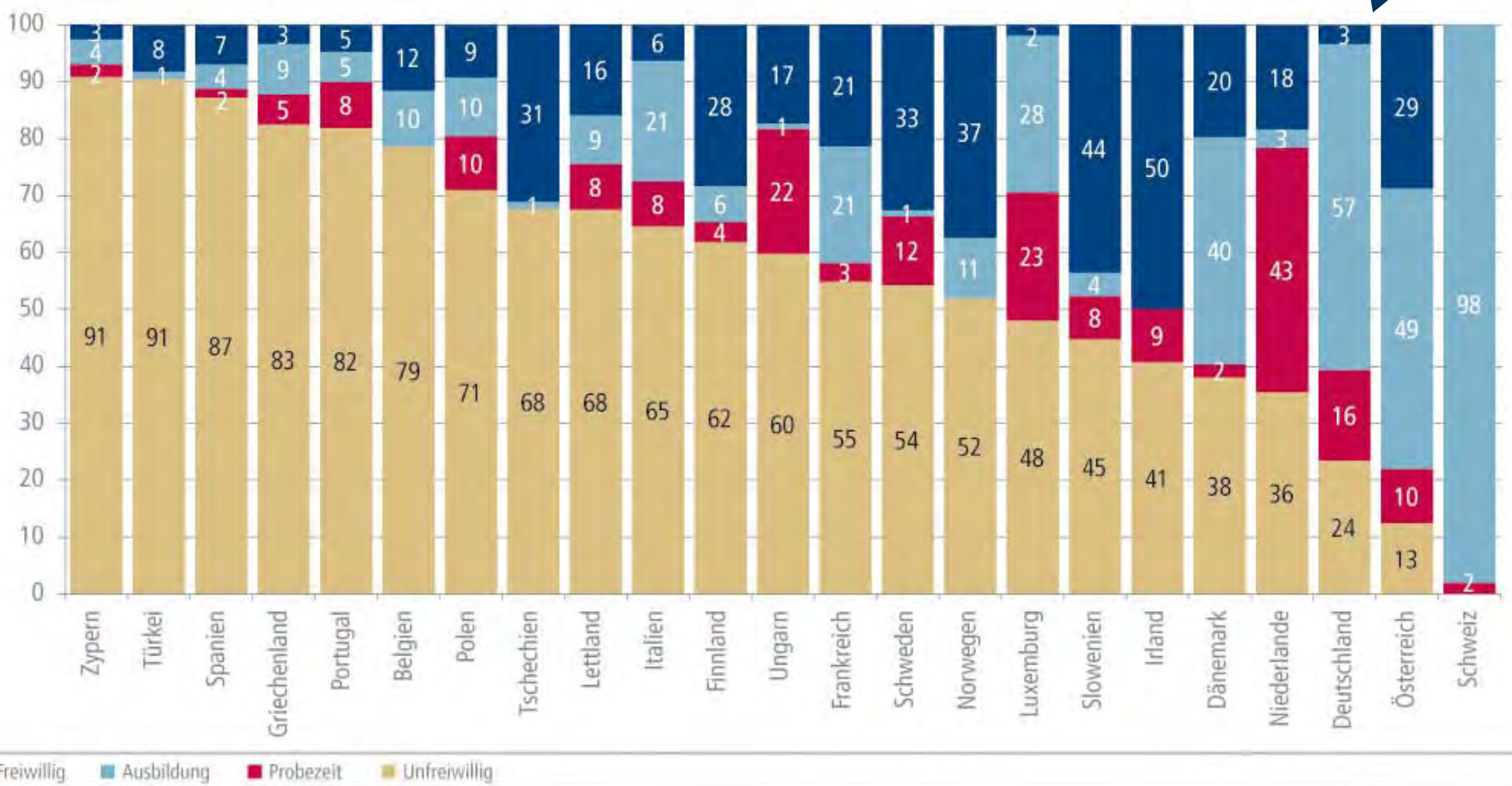


■ 2008 ■ Differenz zu 2001

Quelle: Eurostat

BertelsmannStiftung

Gründe für Befristungen, 2008

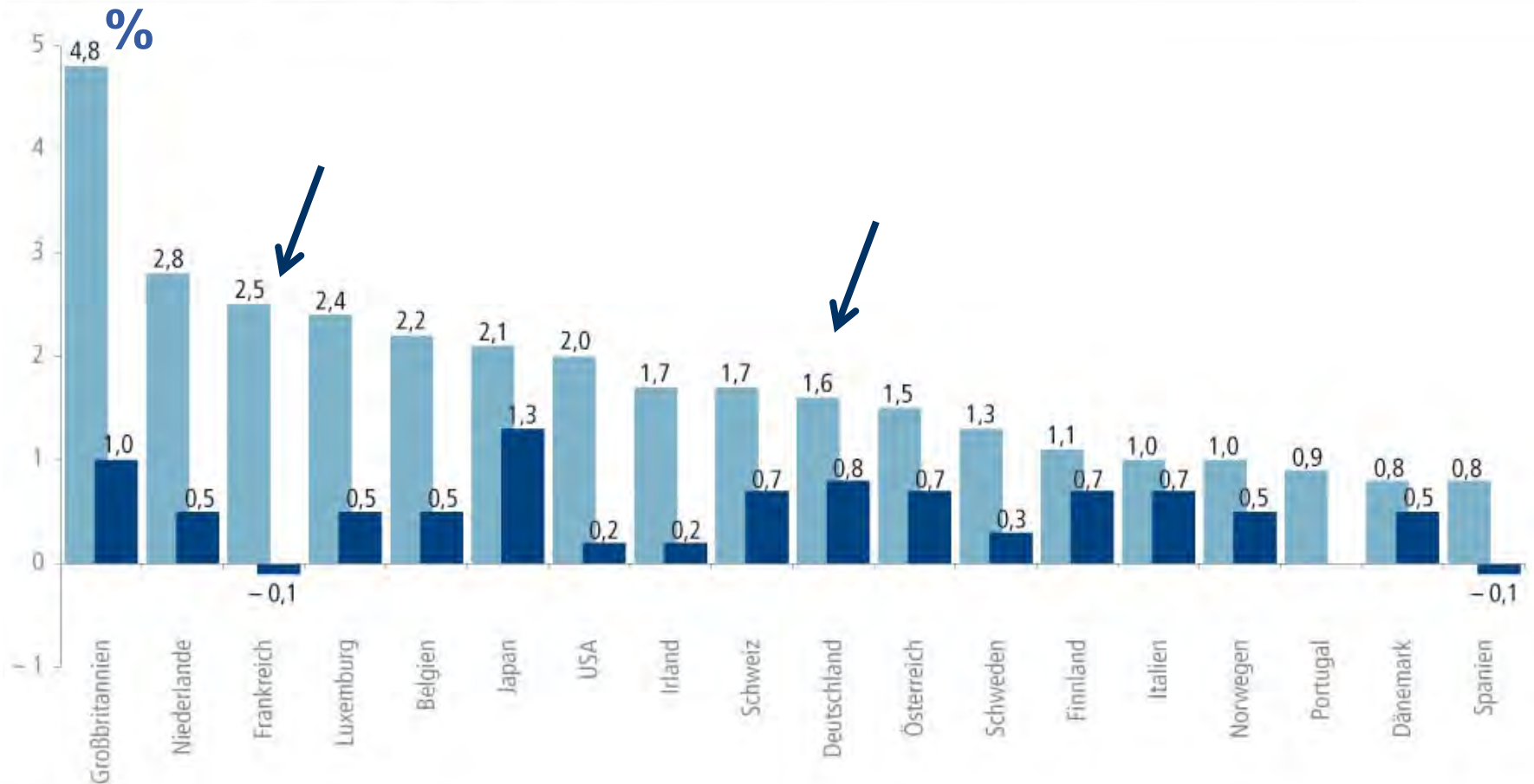


■ Freiwillig
 ■ Ausbildung
 ■ Probezeit
 ■ Unfreiwillig

Quelle: Eurostat.

BertelsmannStiftung

Anteil der Zeitarbeit in Vollzeitäquivalenten an der aktiven Erwerbsbevölkerung 2007 und Veränderung seit 2000 in

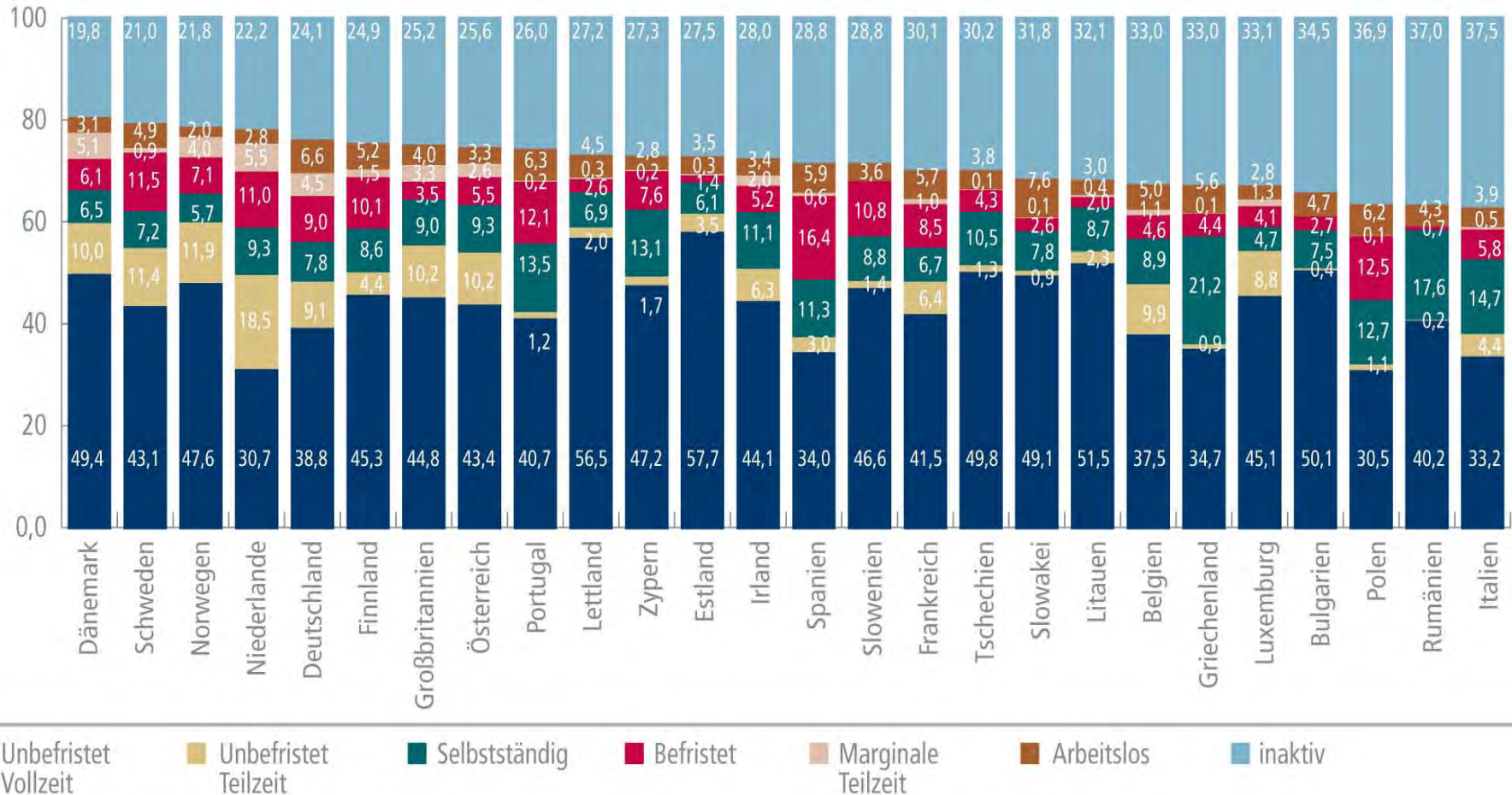


■ 2007 ■ Entwicklung seit 2000

Quelle: CIETT 2009

BertelsmannStiftung

Erwerbsfähige Bevölkerung nach Erwerbsstatus in %, 2007



Quellen: European Labour Force Survey, eigene Berechnungen.

Vergleichendes Fazit: Institutioneller Wandel

- Sicherungssysteme in beiden Ländern nach wie vor mit klarer Unterscheidung zwischen Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung
- ALV institutionell recht stabil, in beiden Ländern Ausbau der Grundsicherung
- Arbeitslosenversicherung in beiden Ländern weitgehend stabil, in Frankreich für Insider und Gutverdiener großzügiger als in Deutschland, weniger aktivierend
- Ausbau der Grundsicherung in beiden Ländern, welche nun den Großteil der Arbeitssuchenden auffängt
- In beiden Ländern Aktivierung eher spät, zunächst zurückhaltend und nach Art des Transfersystems fragmentiert, nur formal, aber kaum in der Praxis
- Erst in jüngster Zeit generellere Aktivierungsstrategie und organisatorische Integrationsbemühungen (Deutschland 2003-05, analoge Entwicklung in Frankreich seit 2008/2009)

Vergleichendes Fazit: Arbeitsmarktergebnisse

- Bei geringer Beschäftigung höherer Anteil an Normalarbeitsverhältnissen in Frankreich - Höhere Arbeitsmarktdynamik in Deutschland auf flexiblen Rand und Lohnflexibilität zurückzuführen
- Französischer Arbeitsmarkt stärker gespalten und dualisiert als in Deutschland, insbes. bei befristeten Arbeitsverträgen / Jugendarbeitslosigkeit vs. Gut abgesicherte Arbeitsmarktinsider
- Lohnspreizung in Frankreich deutlich nach unten begrenzt – aber Niedriglohnbereich sehr stark öffentlich subventioniert (v.a. arbeitgeberseitig)
- Hohe Ausgaben für Transferbezug und subventionierte Beschäftigung bedeuten weiterhin hohe Steuer- und Abgabenbelastung für Erwerbstätige v.a. in Frankreich – Situation in Deutschland etwas günstiger

Dr. Werner Eichhorst
IZA

IZA, P.O. Box 7240
53072 Bonn, Germany
Phone: +49 (0) 228 - 38 94 - 531
Fax: +49 (0) 228 - 38 94 - 510
E-mail: eichhorst@iza.org

<http://www.iza.org>