

Working poor und in-work-benefits in Europa: Von verdeckter Armut zu verdeckter Armutsbekämpfung?

RECWOWE Transferworkshop

29./30. November 2010

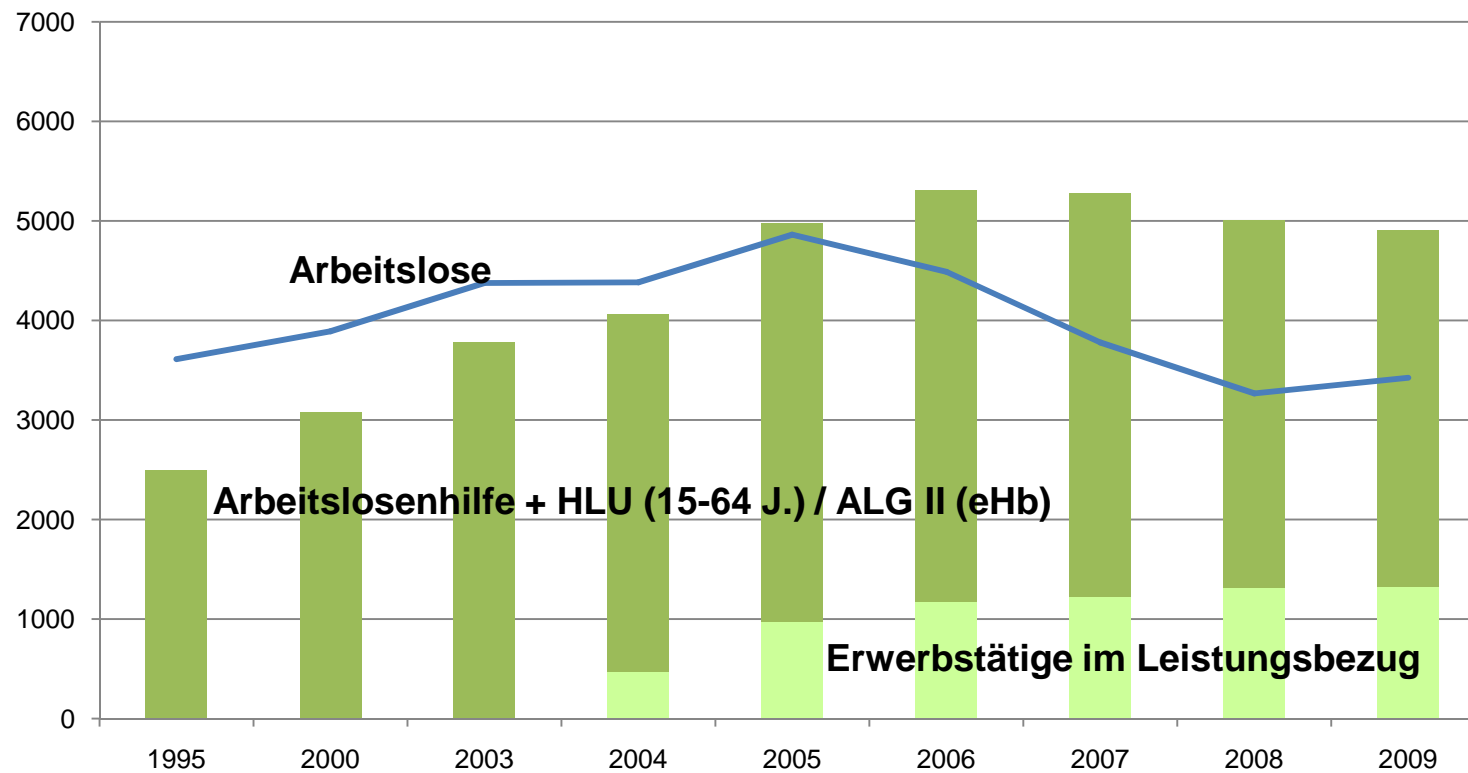
Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg

Dr. Karen Jaehrling, IAQ, Universität Duisburg-Essen

1. Ausgangsbefund: Zunahme der ‚Aufstocker‘

- Starke Zunahme von Leistungen bei Langzeitarbeitslosigkeit (Grafik) bedingt durch
 - Verschiebungen aus Versicherungssystem
 - Verschiebung aus anderen Leistungssystemen (Wohngeld)
 - Zunahme atypischer + gering entlohnter Beschäftigung
 - Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten (Hartz IV: Anrechnung Erwerbseinkommen, Unterhaltsrückgriff)
- Zugleich: Zunahme von *erwerbstätigen* eHb
 - = Synonym für ‚Working poor‘ in öffentlicher Wahrnehmung
 - Trotz konjunkturellem Aufschwung Stabilisierung der ‚Aufstocker‘-Zahlen auf hohem Niveau

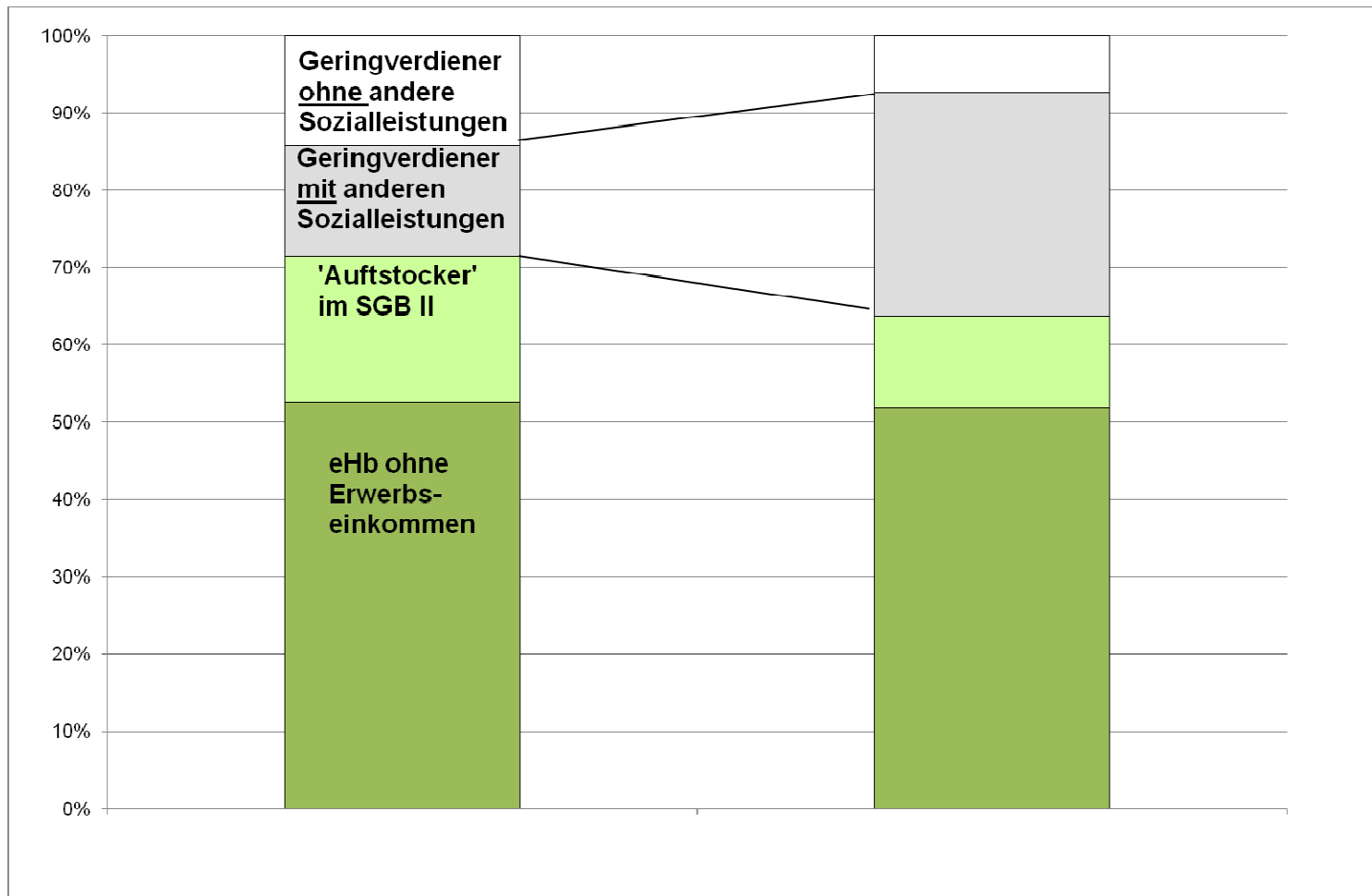
Leistungen bei Langzeitarbeitslosigkeit



2. Politische Strategien im Umgang mit ‚Working poor‘

- Tendenz zur Ausgliederung von ‚Aufstockern‘ aus dem ALG II durch Verschiebung in andere Hilfesysteme
 - Wohngeld
 - Kindergeld/Kinderzuschlag
 - (Leistungen wg. eingeschränkter Erwerbsfähigkeit)
- Ziele der neuen ‚Grundsicherung für Arbeitende‘:
 - Symbolische ‚Making work pay‘-Politik: Wer arbeitet, soll anders behandelt werden
 - Effektivere Bekämpfung verdeckter Armut wegen geringerer Stigmatisierung anderer Sozialleistungen
 - ‚verdeckte Armutsbekämpfung‘

Ziele einer neuen ‚Grundsicherung für Arbeitende‘



3. Bekämpfung der (verdeckten) Armut von Erwerbstätigen: Empirische Befunde

- Hohe Quote der Nicht-Inanspruchnahme in D
 - Nach Mikro-Simulationen zwischen 34% und 67% der Leistungsberechtigten (vor 2005)
- Struktur der ‚verdeckt armen‘ Haushalte: Hoher Anteil von Haushalten mit anrechenbarem Einkommen
 - Erwerbstätige Geringverdiener
 - Arbeitslosenhilfe-Empfänger (vor 2005)
- Gründe für Nicht-Inanspruchnahme
 - Informationsdefizite (über Möglichkeit zum ‚Aufstocken‘ anderer Einkommensarten)
 - Schonung Angehöriger (Vermeidung von Unterhaltsrückgriff)
 - Geringer Nutzen im Verhältnis zu ‚Kosten‘ der Beantragung (Bürokratie, Stigmatisierung)

Effekte des SGB II: Rückgang verdeckter Armut

- Ursachen für hohe und steigende Nicht-Inanspruchnahme-Quote (vor 2005):
 - Zunehmende Einkommensspreizung + atypische Beschäftigung (+ working poor)
 - Änderung Familienstrukturen (+ Alleinerziehende)
 - Wachstum Langzeitarbeitslosigkeit (+ Arbeitslosenhilfebezieher)
- Entwicklung nach Einführung SGB II:
 - Deutlicher Rückgang der verdeckten Armut (von 48 % auf 39% 2005-2007) (Bruckmeier/Heimer 2010)
 - erklärt partiell die Zunahme von Leistungsbeziehenden im ALG II
- Hintergründe für Rückgang verdeckter Armut
 - Einschränkung vertikaler Unterhaltsrückgriff;
 - bessere Information; geringere Stigmatisierung
 - Großzügigere Freibeträge von Erwerbseinkommen

Effekte von Wohngeld- und Kinderzuschlagreform

- Anstieg von Kinderzuschlagszahlungen ab Okt. 2008
 - um 40-60.000 (= + 100%) zw. Sept. 2008 und April 2009
- Anstieg von Wohngeldempfängern ab Jan. 2009
 - Von rund 570 Tsd. (2008) auf 800 Tsd. (2009)
 - Ende 2008 knapp 38% erwerbstätig (2009:?)
- Parallel dazu: Rückgang von Vollzeit-Aufstockern
 - um rund 70.000 zw. Sept. 2008 und April 2009
 - hingegen leichte Zunahme von Teilzeit-Aufstockern
- Auch Zuflüsse aus verdeckter Armut?
 - Fraglich: Laut Berechnung Becker/Hauser 2010 sehr hohe Nicht-Inanspruchnahmequoten bei Wohngeld und bei Kinderzuschlag (auch nach der Reform) (ca. 2/3)

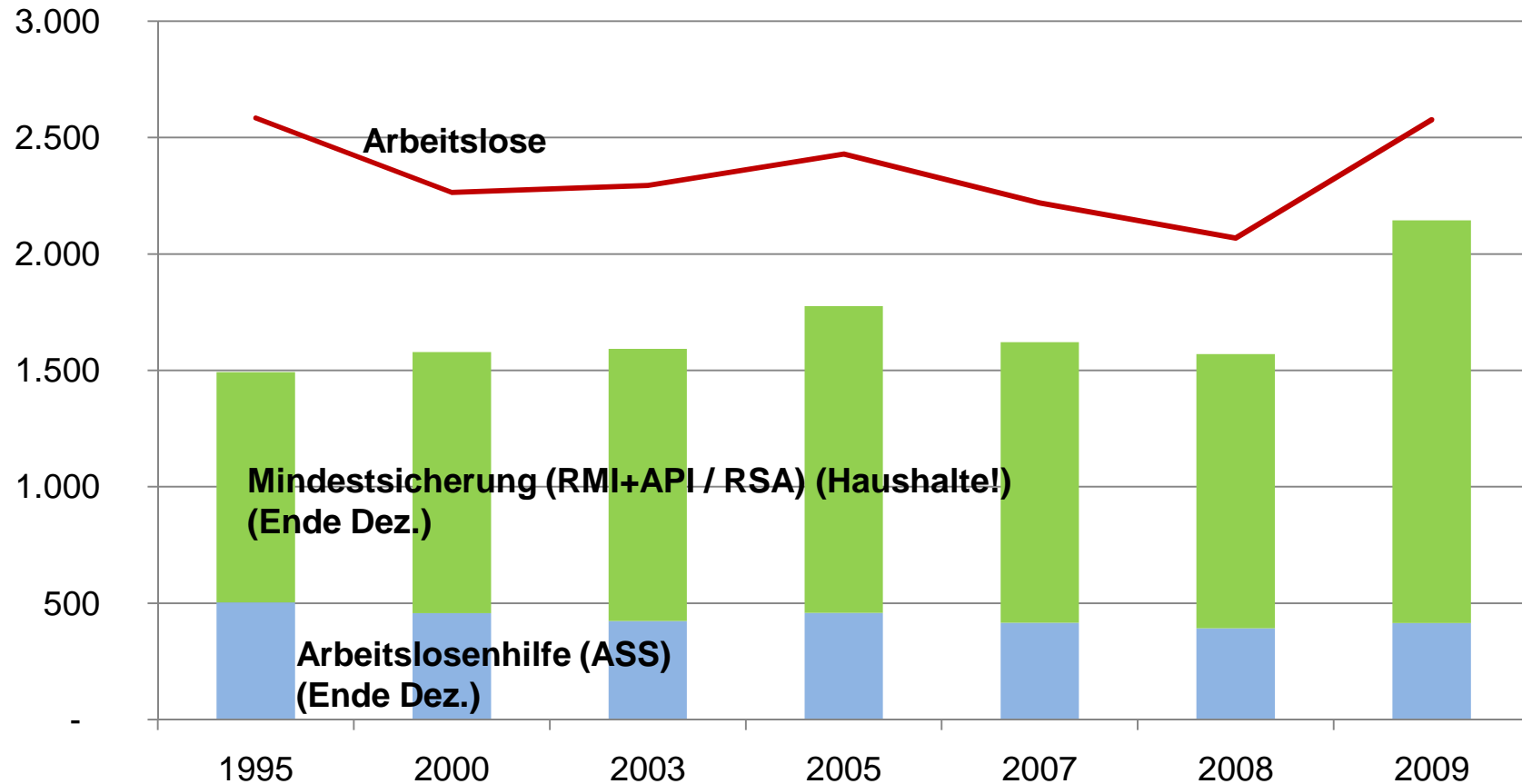
4. Risiken einer ‚Grundsicherung für Arbeitende‘

- Re-Stigmatisierung von ALG II
- ggf. negative Wirkungen auf verdeckte Armut
 - Höhere Kosten der Beantragung (bürokrat. Aufwand f. Wohngeld und Kinderzuschlag)
- Schnittstellenprobleme:
 - Absenkung der Einkommensschwelle, ab der Übergang erfolgt, vermehrt Übergänge aus SGB II in SGB III (Nicht-Leistungsbezug) bzw. in Stille Reserve
 - Betraf bereits vor Reformen mehr als 40% von Frauen in Paar-Haushalten (IAQ/FIA/GendA 2009)
- Konservierung tradit. Geschlechterrollen
 - Durch dauerhafte + nicht-konditionale Bezuschussung von einem einzigen Erwerbseinkommen

5. Ein Blick über die Grenze: Frankreich

- Vorgelagerte Sozialleistungen für Erwerbstätige
 - Weniger generöse Familienleistungen (Kindergeld erst ab 2. Kind)
 - Hohe Bedeutung von Wohngeld
 - Prime pour l'emploi (PPE) als Steuergutschrift
- Aber: jüngste Reform (RSA) weist in Richtung eines *integrierten* Mindestsicherungssystem
 - Revenu de solidarité active ersetzt z.T. auch PPE
- Mit Differenzierung zwischen Erwerbslosen und Erwerbstätigen *innerhalb* des Systems
 - durch unterschiedliche Mitwirkungspflichten (mit geschlechteregalitären Bestimmungen)
 - durch unterschiedliche Bezeichnung (RSA socle / RSA activité)

FR: Leistungen bei Langzeitarbeitslosigkeit



Fazit: Zwischenbilanz und offene Fragen

- Hartz IV führt zu Rückgang verdeckter Armut
- Tendenzen zur Verschiebung von Teil der Aufstocker in andere Hilfesysteme
 - Von offener zu halb-verdeckter Armutsbekämpfung
 - Effekte auf Armutsquote und Armutsintensität aber unklar
- Reduzierung *verdeckter* Armut hingegen fraglich
 - Hinweise auf hohe Nicht-Inanspruchnahme auch bei Wohngeld + Kinderzuschlag
 - Erst recht bei Einführung eines Wahlrechts!
 - Bessere Informationspolitik / geringere Stigmatisierung wären auch für SGB II erreichbar

Fazit: Zwischenbilanz und offene Fragen

- Fragen für empirische Forschung
 - Internationaler Vergleich von ‚Working poor‘
 - Welche Sozialleistungen?
 - Wie sind diese ausgestaltet
 - Mobilität: Zu- / Abgänge in diese Systeme
 - Welche Wirkung kann symbolisches ‚Making work pay‘ entfalten?
- Normative Fragen / Politische Gestaltung:
 - Ab welchem Einkommen und mit welcher Arbeitsteilung sollen Haushalte nicht-konditional gefördert werden?
 - Sollte dies in separatem oder integriertem Leistungssystem geschehen? Abwägung zu Gefahr einer Re-Stigmatisierung des residualen Leistungssystems

Schéma simplifié du RSA pour une personne seule sans enfant

