

Langzeitarbeitslosigkeit ist in Deutschland ebenso wie in vielen anderen Ländern der Europäischen Union ein anhaltendes Problem. Politische Debatten zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit stellen häufig mit Bezug auf das Prinzip „Flexicurity“ Aspekte der Qualifizierung und (Re-)Integration in den Mittelpunkt. Doch trotz dieser Konzentration auf aktivierende Maßnahmen bleiben monetäre Transfers in Phasen der Arbeitslosigkeit und die damit verbundene Frage nach der Ausgestaltung und Angemessenheit der sozialen Absicherung relevant. Welche unterschiedlichen sozialpolitischen Strategien im Umgang mit Langzeitarbeitslosen gibt es? Wie sind die Hartz IV-Gesetze im europäischen Vergleich einzuordnen und was sind Elemente eines nachhaltigen Schutzes?

1 Hartz IV, Langzeitarbeitslosigkeit und Flexicurity in Europa

Hartz IV ist Armut per Gesetz - so lautet zugespitzt eine in der deutschen Öffentlichkeit häufig anzutreffende Meinung. Und diese Einschätzung ist nicht von der Hand zu weisen: Wissenschaftler, Gewerkschafter und Vertreter verschiedener Sozialverbände kritisieren immer wieder die negativen finanziellen Konsequenzen, die sich aus der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum so genannten Arbeitslosengeld II (ALG II) insbesondere für Langzeitarbeitslose, also für all jene Personen, die länger als zwölf Monate eine Beschäftigung suchen, ergeben. Über die Hälfte der Betroffenen – so Ergebnisse von Simulationsstudien – müssen in Zukunft mit weniger Geld auskommen. Das Ausmaß relativer Einkommensarmut wird reformbedingt steigen (Becker/ Hauser 2006).

Von den Konsequenzen dieser Reform sind Viele betroffen, denn Langzeitarbeitslosigkeit ist ein anhaltendes Problem in Deutschland: Im Jahr 2005 waren weit mehr als die Hälfte aller Erwerbslosen (56 %) schon länger als ein Jahr auf Arbeitssuche. Einen ähnlich großen Anteil an Langzeitarbeitslosen verzeichnen – gleichfalls 2005 – Griechenland (50,7 %) und die Tschechische Republik (52,9 %). Im Vergleich gut war die Situation in den skandinavischen Ländern. Lediglich 16 % der schwedischen und 22,8 % der dänischen Erwerbslosen mussten länger als ein Jahr nach einer neuen Beschäftigung suchen (Eurostat 2006).

Zur Bekämpfung der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit setzt man auf europäischer Ebene auf das Prinzip „Flexicurity“ und dabei insbesondere auf die aktivierenden Aspekte staatlicher Arbeitsmarktpolitik: Durch die Verbesserung der beruflichen Weiterbildung, Beratung und Vermittlung könne man trotz eines zögerlichen Wachstums zu einer verstärkten (Re-)Integration insbesondere von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt beitragen (European Commission 2005, S. 9–12). Diese Konzentration auf Prozesse der Aktivierung und Re-Integration macht monetäre Transfers in Phasen der Arbeitslosigkeit aber keineswegs überflüssig. Vielmehr sind existenzsichernde Lohnersatzleistungen Voraussetzung dafür, dass Aktivierungsstrategien und damit verbunden eigeninitiatives Handeln überhaupt wirksam werden können (Aust et al. 2006).

Ziel des Beitrags ist es, die finanziellen Dimensionen und Konstruktionen der sozialstaatlichen Absicherung von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit vergleichend zu diskutieren. Eine entscheidende Frage ist, ob und wie sich das finanzielle Niveau der Absicherung im Verlauf der Erwerbslosigkeit verändert und wie die langfristigen finanziellen Implikationen der sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit im europäischen Vergleich zu bewerten sind. Dafür werden zunächst die abgestuften Systeme der sozialen Sicherheit bei Arbeitslosigkeit in ausgewählten Ländern der Europäischen Union beschrieben: Neben dem Arbeitslosengeld werden auch Leistungen der Arbeitslosen- bzw. Sozialhilfe berücksichtigt. Im Anschluss daran wird gezeigt, wie sich die gesetzlichen Vorgaben auf das tatsächlich verfügbare Einkommen im Verlauf der Erwerbslosigkeit sowie auf die Inanspruchnahme der Leistungen auswirken.

Abschließend werden ländertypische Muster der Leistungsgewährung herausgearbeitet und unter dem Aspekt der Selektivität sozialstaatlicher Absicherung bewertet.

2 ALG II – ein europäischer Sonderfall?

Die deutschen Reformen des sozialen Sicherungssystems bei Arbeitslosigkeit haben zum einen die Leistungsäquivalenz des Systems reduziert. Zum anderen stützen sie eine selektivere Ausgestaltung des sozialen Schutzes insgesamt. Die Reduktion der Dauer der Arbeitslosenversicherungsleistung zu Beginn des Jahres 2006 von maximal 32 Monaten auf zwölf Monate für alle unter 56-Jährigen verschlechtert das Verhältnis zwischen Beitragsjahren und Leistungsbezugsdauer für all jene, die länger als zwei Jahre Beiträge in das System eingezahlt haben. Langzeitarbeitslose werden durchschnittlich wesentlich früher als bisher auf eine Anschlussleistung verwiesen. Entgegen der bislang bestehenden Regelungen erhalten sie dann aber keine lohnorientierten Arbeitslosenhilfeleistungen mehr, sondern eine pauschale, bedarfsgeprüfte Grundsicherung. Das tradierte sozialpolitische Leitprinzip der eingeschränkten Lebensstandardsicherung bei Arbeitslosigkeit, das im Rahmen der Ar-

Judith Aust, Dr., Wissenschaftlerin im WSI in der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitsschwerpunkte: Flexicurity, Ältere ArbeitnehmerInnen.
e-mail: Judith-Aust@boeckler.de

Übersicht 1: Strukturprinzipien der Arbeitslosenversicherungssysteme in ausgewählten Ländern 2005

	Zugangsvoraussetzungen	Leistungshöhe	Besteuerung	Dauer der Leistung
Deutschland	1 Jahr Beiträge im Rahmen der letzten 2 Jahre	60 % des Nettoeinkommens	Nein	12 oder 18 Monate, abhängig vom Alter
Österreich	1 Jahr Beiträge im Rahmen der letzten 2 Jahre	55 % des Nettoeinkommens	Nein	7–12 Monate, abhängig vom Alter
Dänemark	1 Jahr Erwerbstätigkeit in den letzten 3 Jahren, 1 Jahr Mitglied der Versicherungskasse (freiwillig)	90 % des Bruttogehaltes	Ja	6–48 Monate, abhängig vom Alter
Schweden	6 Monate Erwerbstätigkeit, 1 Jahr Mitglied der Versicherungskasse (freiwillig)	80 % des Bruttogehaltes	Ja	300–600 Tage
Irland	39 Wochen Beiträge im letzten Jahr	Pauschaler Satz, ca. 134 € pro Woche, bedarfsgewichtete Regelsätze für Haushaltsmitglieder, Zuschüsse für Wohnen	Ja	15 Monate
Großbritannien	2 Jahre Beiträge	Pauschaler Satz, ca. 83 € pro Woche, bedarfsgewichtete Regelsätze für Haushaltsmitglieder, Zuschüsse für Wohnen	Ja	6 Monate
Italien	1 Jahr Beiträge im Rahmen der letzten 2 Jahre	40 % des Bruttogehaltes	Ja	6–9 Monate, abhängig vom Alter
Griechenland	125 Tage Erwerbstätigkeit/Beiträge in 14 Monaten, 200 Tage Erwerbstätigkeit/Beiträge in 2 Jahren.	40–50 % des Bruttogehaltes	Ja	5–12 Monate, abhängig vom Alter und der Dauer der Erwerbstätigkeit
Tschechische Republik	12 Monate Erwerbstätigkeit in 3 Jahren	50 % der Nettogehaltes, ab dem 4. Monat 40 % des Nettogehaltes	Nein	6–12 Monate, abhängig vom Alter und der Dauer der Beitragszahlung
Ungarn	200 Tage Beiträge in 4 Jahren	65 % des Bruttogehaltes	Ja	40 Tage–270 Tage, abhängig von der Dauer der Beitragszahlung.

Quelle: OECD: Benefit and Wages (2004), aktualisiert über www.oecd.org; eigene Darstellung.

WSI Hans Böckler Stiftung

beitslosenhilfe noch gültig war, wurde abgelöst und mit der Einführung des ALG II ersetzt durch das Ziel der Armutsvermeidung für erwerbsfähige Arbeitssuchende und ihre Angehörigen. Damit wurde allerdings keine „Grundsicherung für alle Arbeitssuchenden“ geschaffen, sondern ein Leistungssystem, das weniger rechtssicher als die ehemaligen Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeleistungen sowohl Einkommen als auch Vermögen von Partnern und anderen Mitgliedern des Haushaltes berücksichtigt und den Leistungsbezug von persönlichen Verhaltensanforderungen abhängig macht: über weiter gefasste Zumutbarkeitsregelungen, die auch Arbeit unterhalb des Tariflohns oder des ortsüblichen Entgelts als zumutbar ausweisen (Koch/Walwei 2005, S. 10) und über Sanktionsmöglichkeiten bis hin zur vollständigen Streichung der Leistung für den Lebensunterhalt (Bartelheimer et al. 2006, S. 15). Auch wenn diese Reform im Rahmen der deutschen Sozialstaatskonzeption als deutlicher Strukturbruch gewertet werden kann, sind die zu beobachtende Reformdynamik und nun bestehende duale Konzeption von Versicherungsleistungen und bedarfsgeprüften Anschlussleistungen für unterschiedliche Phasen der Erwerbslosigkeit im europäischen Vergleich¹ keineswegs ungewöhnlich.

2.1 ERST VERSICHERT...

Das Arbeitslosengeld ist im überwiegenden Teil der europäischen Staaten mit Ausnahme von Irland und Großbritannien als Versicherungsleistung konzipiert, die nach dem Äquivalenzprinzip Höhe und Dauer des Leistungsbezugs an die Dauer der Beitragszahlung innerhalb eines bestimmten Bemessungszeitraums, an das Alter der betroffenen Person und/oder die Höhe des letzten Gehalts koppelt. Und ähnlich wie in Deutschland deuten auch in anderen Ländern Kürzungen beim Niveau der Sozialleistungen (Österreich und Tschechische Republik) und bei der Dauer des Leistungsanspruchs (Dänemark, Großbritannien und Ungarn) sowie die restriktivere Ausgestaltung der Anspruchsvoraussetzungen (Griechenland) auf eine selektivere Absicherung bei Arbeitslosigkeit hin.

Gleichwohl existieren – wie *Übersicht 1* zeigt – deutliche Unterschiede: Eine mit sechs Monaten im Vergleich kurze Erwerbstätigkeit wird in Schweden vorausgesetzt; in Großbritannien müssen Erwerbstätige zwei Jahre Beiträge eingezahlt haben, um Leistungen zu erhalten. Die in Deutschland erforderliche einjährige Erwerbstätigkeit bzw. Beitragszahlung entspricht ebenso wie die Höhe der gesetzlich fixierten Einkommensersatzquote und die Dauer der maximalen Leistung in etwa

dem europäischen Durchschnitt. Geringere Einkommensersatzquoten für einen im Vergleich kurzen Zeitraum weisen die Systeme in Italien, Griechenland, Ungarn und der Tschechischen Republik aus. Höhere gesetzliche Einkommensersatzquoten für eine im Verhältnis lange Zeitspanne sind nur in Schweden und Dänemark vorgesehen.

2.2 ...DANN BEDINGT VERSORGT

Im Anschluss an Arbeitslosenversicherungsleistungen erhalten (Langzeit-)Arbeitslose eine bedarfsgeprüfte Anschlussleistung im Rahmen von Arbeitslosenhilfe- bzw. Sozialhilfesystemen (*Übersicht 2*). Ähnlich wie in Deutschland haben sich in vielen Ländern die Schutznormen dieser Systeme verändert: Infolge der verstärkten Kopplung von Leistungen an Gegenleistungen stehen nicht mehr (finanziell) schutzbedürftige Erwerbslose im Mittelpunkt sondern potenziell Erwerbstätige. Der damit formulierte Vorrang der Arbeitsaufnahme wird in nahezu allen Ländern sozialrechtlich über die Verschärfung der Zumutbarkeitsklauseln und die Ar-

¹ Die Auswahl der Länder orientiert sich an der in den Sozialwissenschaften üblichen Sortierung entlang verschiedener Wohlfahrtsstaatstypen. Für jeden Typ wurden jeweils zwei Länder ausgesucht.

Übersicht 2: Strukturmerkmale der Anschlussleistungen an Arbeitslosenversicherungsleistungen in ausgesuchten Ländern 2005

System	Leistungsvoraussetzung	Leistungshöhe	Bedarfsprüfungen	Dauer der Leistung	
Deutschland	Arbeitslosengeld II	erwerbsfähig und bedürftig	Regelsatz von 345 €, bedarfsgewichtete Regelsätze für Haushaltsmitglieder, Zuschüsse für Wohnen und Heizung	Vermögen bis zu 13.000 € (abhängig vom Lebensalter), und bestimmte Teile familiärer/eigener Einkünfte bleiben anrechnungsfrei	prinzipiell unbegrenzt
Österreich	Arbeitslosenhilfe	erwerbsfähig und bedürftig	92 % der durchschnittlichen Arbeitslosenversicherungsleistung, Familienzulagen	Vermögen bis 1705 € und familiäre Einkünfte bis 441 € pro Person bleiben unberücksichtigt	prinzipiell unbegrenzt
Dänemark	Sozialhilfe	erwerbsfähig und bedürftig	60 % der maximalen Leistung der Arbeitslosenversicherung, 80 % mit Kindern	Jedes Einkommen in der Familie, das mit einem Einkommen von mehr als 1,50 € pro Stunde vergütet wird, reduziert die Sozialleistung	prinzipiell unbegrenzt
Schweden	Arbeitslosenhilfe	6-monatige Erwerbstätigkeit	pauschaler Satz, ca. 34 € pro Tag (vor Abzug der Steuern), niedriger für ehemals Teilzeitarbeitende, Wohnkostenzuschüsse	Sozialleistungen werden nicht gezahlt für Tage an denen gearbeitet wird	300 – 600 Tage
Irland	Arbeitslosenhilfe	erwerbsfähig und bedürftig	pauschaler Satz, ca. 134 € pro Woche, bedarfsgewichtete Regelsätze für Haushaltsmitglieder, Zuschüsse für Wohnen	Jedes Einkommen/Vermögen in der Bedarfsgemeinschaft reduziert Sozialleistungen	prinzipiell unbegrenzt
Großbritannien	Arbeitslosenhilfe	erwerbsfähig und bedürftig	pauschaler Satz, 83 € pro Woche, bedarfsgewichtete Regelsätze für Haushaltsmitglieder, Zuschüsse für Wohnen	Jedes Einkommen/Vermögen in der Bedarfsgemeinschaft reduziert Sozialleistungen	prinzipiell unbegrenzt
Italien	Keine Arbeitslosen- bzw. Sozialhilfe, regionale Zuschüsse bei Kurzarbeit, Mobilitätszulage	erwerbsfähig und bedürftig	es existiert kein einheitlicher Regelsatz	Zuschüsse werden gezahlt, wenn das Familieneinkommen weniger als 80 % des durchschnittlichen Einkommens beträgt	bis zu 2 Jahre
Griechenland	Arbeitslosenhilfe für spezielle Gruppen, z. B. Langzeitarbeitslose	Auslaufen der Arbeitslosenversicherungsleistung, bedürftig	pauschaler Satz von ca. 200 € im Monat, plus 578 € pro Jahr und Kind	Einkommen/Vermögen darf 5000 € im Jahr nicht übersteigen	12 Monate
Tschechische Republik	Arbeitslosenhilfe während Weiterbildung, Sozialhilfe	erwerbsfähig und bedürftig	Arbeitslosenhilfe: 60% des letzten Einkommens, Sozialhilfe: pauschaler Satz, bedarfsgewichtete Regelsätze für Haushaltsmitglieder	Zuverdienst, der 50 % des Mindestlohns nicht übersteigt, bleibt anrechnungsfrei	für die Dauer der Weiterbildung, bzw. unbegrenzt
Ungarn	Leistungen für spezielle Gruppen und Bedarfe	erwerbsfähig und bedürftig	pauschaler Satz entspricht 80 % der Mindestrente, Wohnkostenzuschüsse	eigenes Einkommen bzw. Einkommen von Partnern darf 80 % der Mindestrente nicht übersteigen	prinzipiell unbegrenzt

Quelle: OECD: Benefit and Wages (2004), aktualisiert über www.oecd.org, für Deutschland www.bundesregierung.de; eigene Darstellung.

WSI Hans Böckler Stiftung

beitsannahmepflicht (Ausnahme Österreich) sowie vermehrte Bedürftigkeitsprüfungen für Arbeitslose (Ausnahmen sind Schweden und Dänemark) gestützt (Schmid 2005, S. 385). Grundlage dieser Leistungen sind pauschale Regelsätze, die nur dann gezahlt werden, wenn alle anderen vom Gesetzgeber als relevant erachteten Einkommens- und Unterhaltungsmöglichkeiten ausgeschöpft sind. Mit Ausnahme von Schweden werden Leistungen auf Basis der Haushaltsgemeinschaft berechnet, das heißt nicht nur individuelles Einkommen und/oder Vermögen, sondern auch das Einkommen und/oder das Vermögen der gesamten Haushaltsgemeinschaft ist von Bedeutung. Besonders streng sind die Bedürftigkeitsprüfungen dabei in Irland und Großbritannien. Dort werden nicht nur ausnahmslos alle familiären Einkünfte

angerechnet, sondern auch das Vermögen der jeweiligen Bedarfsgemeinschaft wird berücksichtigt. Die z. B. in Deutschland bestehenden Freibeträge im Rahmen des ALG II, die zumindest einen Teil der Einkünfte als anrechnungsfrei ausweisen, existieren in diesen Ländern nicht.

2.3 ZEITPUNKT UND BEDEUTUNG DES SYSTEMWECHSELS

Die Bezugsdauer von Arbeitslosenversicherungsleistungen ist – wie bereits dargestellt – begrenzt und Arbeitslose werden ab einer bestimmten Dauer ihrer Erwerbslosigkeit auf bedarfsgeprüfte Anschlussleistungen verwiesen. Der Zeitpunkt des Systemwechsels ist dabei abhängig vom Alter des Betroffenen bzw. der Dauer der Beitragszahlung. Deshalb wird zur Darstellung der

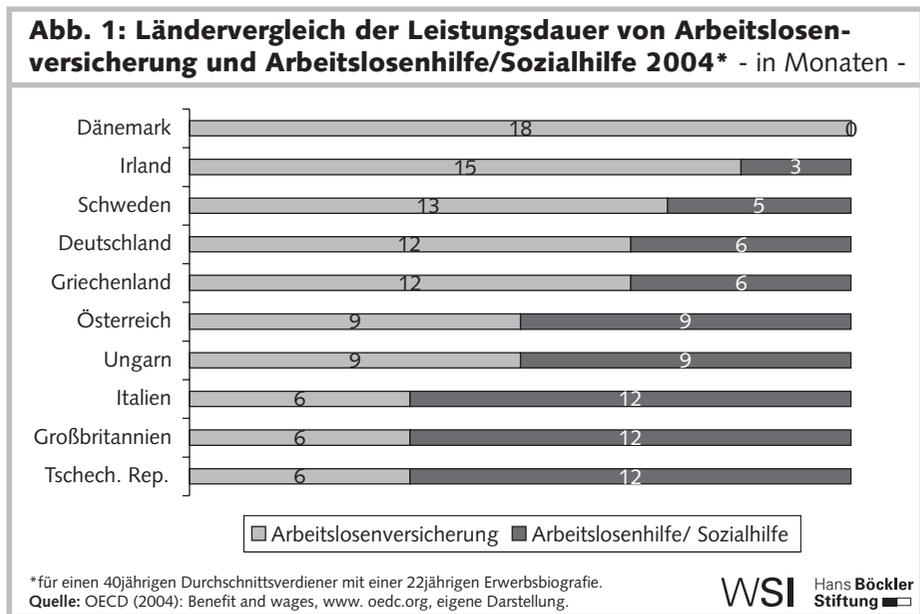
Verweildauer auf den von der OECD (2004, S. 21–24) konstruierten „Durchschnittstyp“ zurückgegriffen. Dieser beschreibt die Verweildauer in Arbeitslosenversicherungssystemen für eine 40jährige, alleinstehende, durchschnittlich verdienende Person, die 22 Jahre erwerbstätig war. Die *Abbildung 1* stellt die Leistungsdauer nach Systemart für eine 18monatige Erwerbslosigkeit dar.² Lediglich in Däne-

² Um langfristige finanzielle Implikationen für Arbeitslose aufgrund von Systemwechseln zu erfassen, wurde eine 18monatige Erwerbslosigkeitsphase unterstellt. Eine längere, z. B. 2-jährige Phase der Erwerbslosigkeit hätte im Fall Dänemark qualitativ zu keinem anderen Ergebnis geführt, eine Orientierung an der statistischen Definition von Langzeitarbeitslosigkeit, das heißt zwölf Monate und ein Tag hätte die Systemwechsel in Schweden und Irland nicht erfasst.

mark erhalten Erwerbslose auch bei einer Dauer von 18 Monaten Erwerbslosigkeit noch Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung. Kürzer ist der Leistungsbezug mit 13 Monaten in Schweden. In Deutschland und Griechenland erhalten Arbeitslose zwölf Monate Arbeitslosenversicherungsleistungen. Langzeitarbeitslosigkeit wird in beiden Ländern über bedarfsgeprüfte Anschlussleistungen abgesichert. In Österreich, Ungarn, Italien und der Tschechischen Republik beträgt die Leistungsbezugsdauer von Arbeitslosenversicherungsleistungen neun bzw. sechs Monate, das heißt auch Personen, die in Deutschland als Kurzarbeitslose gelten, werden auf bedarfsgeprüfte Anschlussleistungen verwiesen. Mit der Aussteuerung aus der Arbeitslosenversicherung verändern sich die sozialrechtlichen Grundlagen der Leistungsgewährung für die Betroffenen: *Erstens* sind bedarfsgeprüfte Anschlussleistungen durch deren Anbindung an Verhaltensanforderungen weniger rechtssicher und damit leichter stigmatisierbar als Versicherungsleistungen. *Zweitens* führt die Anrechnung von eigenem Einkommen und Vermögen wie z. B. in Österreich und Deutschland dazu, dass privat ersparte Eigenvorsorge als Eigenleistung bei Arbeitslosigkeit aufgebraucht werden muss und der Lebensstandard auch über die Phase der Arbeitslosigkeit hinaus sinkt (Aust et al. 2006). *Drittens* bedeutet der Übergang in ein bedarfsgeprüftes Sozialleistungssystem mit Ausnahme von Schweden eine Refamiliarisierung der finanziellen Konsequenzen von Arbeitslosigkeit, da die Anrechnung von Einkommen und Vermögen der jeweiligen Haushaltsgemeinschaft keine eigenständige Absicherung ermöglicht. Dies gilt in besonderem Maße für die Länder Irland und Großbritannien, da dort in jeder Phase der Arbeitslosigkeit Leistungen unabhängig vom System bedarfsgeprüft ausbezahlt werden.

3 Finanzielles Niveau der Absicherung

Wie wirken sich nun die eben diskutierten Systemkonstruktionen auf das Niveau der sozialen Absicherung im Verlauf der Erwerbslosigkeit aus? Die Beantwortung dieser Frage verlangt nach einem Perspektivenwechsel: Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen nicht mehr die Strukturprinzipien der Absicherung zu einem bestimmten Zeitpunkt. Diese lassen keine Rückschlüsse auf die langfristigen finanziellen Implikationen von Erwerbslosigkeit zu. In den Fokus der Analyse rücken stattdessen das von Arbeitslosigkeit betroffene Individuum sowie die Höhe des finanziellen Schutzes im Verlauf der Erwerbslosigkeit.



tung stehen nicht mehr die Strukturprinzipien der Absicherung zu einem bestimmten Zeitpunkt. Diese lassen keine Rückschlüsse auf die langfristigen finanziellen Implikationen von Erwerbslosigkeit zu. In den Fokus der Analyse rücken stattdessen das von Arbeitslosigkeit betroffene Individuum sowie die Höhe des finanziellen Schutzes im Verlauf der Erwerbslosigkeit.

3.1 NETTOLOHNQUOTEN IM VERGLEICH

Um die langfristigen finanziellen Implikationen von Erwerbslosigkeit beurteilen zu können, wird auf die von der OECD zur Verfügung gestellten Nettolohnquoten des schon oben beschriebenen „Durchschnittstyps“ zurückgegriffen. Diese beschreiben die Nettosozialleistungen im Verhältnis zum nationalen Durchschnittseinkommen eines Vollzeitarbeitnehmers in der Industrie. Die Nettolohnquoten stellen deshalb zuverlässige Indikatoren zur Bewertung des finanziellen Niveaus der Absicherung dar, da sie die familien-, vermögens- und steuerrechtliche Behandlung der gesetzlich fixierten Einkommensersatzquoten bzw. der pauschalen Regelsätze einschließen. Nettolohnquoten bringen also – unabhängig von der gesetzlich festgelegten Ersatzquote – das für Arbeitslose tatsächlich verfügbare Einkommen zum Ausdruck.³ Als Maßstab zur Bewertung des finanziellen Niveaus wird in Anlehnung an international vergleichende Studien unterstellt, dass die ausgezahlte Leistung mindestens 50 %

des nationalen Durchschnittseinkommens entsprechen sollte, um eine ausreichende Absicherung zu gewährleisten (Hauser et al. 2004, S. 34–35).

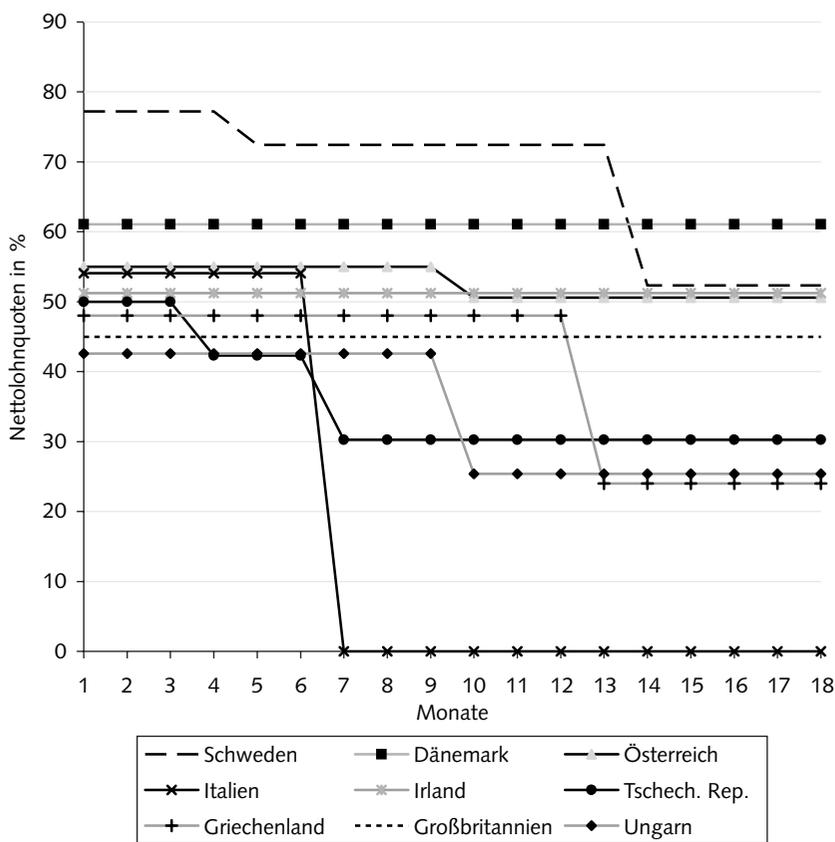
3.2 EUROPÄISCHE LEISTUNGSVIELFALT⁴

Betrachtet man das Leistungsniveau bei Eintritt des Risikos Arbeitslosigkeit lässt sich feststellen, dass in Schweden mit einer Nettolohnquote von weit über 70 % im Verhältnis die höchsten Leistungen ausbezahlt werden. Eine ebenfalls hohe Nettolohnquote wird für das dänische Leistungssystem ausgewiesen. Wesentlich niedriger sind die Leistungen in Ungarn, Griechenland und Großbritannien, wo die

³ Die Differenz zwischen der gesetzlichen Einkommensersatzquote und der Nettolohnquote wird dabei je länderspezifisch über das Steuer- und Abgabensystem sowie die festgelegten Mindestleistungen und Leistungsobergrenzen bestimmt. Besonders gut lässt sich dies am Beispiel Dänemarks verdeutlichen. Durch eine Leistungsobergrenze, die bei ca. 63 % eines Vollzeiteinkommens in der Industrie liegt und eine Leistungsuntergrenze von 53 % existiert nur ein sehr schmaler Korridor, in dem das Arbeitslosengeld tatsächlich lohnproportional ausbezahlt wird. Diese beiden Faktoren bewirken, dass der tatsächliche Lohnersatz oft weit unter der nominalen Rate von 90 % liegt (Clasen/Viebrock 2005).

⁴ Die Einführung des ALG II in Deutschland und die damit verbundenen Schwierigkeiten, ein durchschnittliches Leistungsniveau zu erfassen, erlauben derzeit keine vergleichende Darstellung im Rahmen dieser von der OECD erhobenen Daten. Deshalb wird Deutschland im Anschluss gesondert besprochen.

Abb. 2: Entwicklung der Nettolohnquote* während einer 18monatigen Erwerbslosenphase - ausgewählte Länder (ohne Deutschland) in % -



*eines 40jährigen Durchschnittsverdieners im Jahr 2004.
 Quelle: OECD (2004): Benefit and wages; Daten wurden auf Basis des Tax-Benefit-Modells der OECD bearbeitet u. von Andranik Tangian zur Verfügung gestellt.

Nettolohnquoten zu Beginn der Arbeitslosigkeit bei unter 50 % des durchschnittlichen Industriearbeiterlohns liegen.

Im weiteren Verlauf der Erwerbslosigkeit sind zwei verschiedene Muster der Leistungsgewährung zu beobachten: In Schweden, Österreich, der Tschechischen Republik, Ungarn und Italien reduzieren sich die Leistungen über die Zeit hinweg mit dem Wechsel in ein Arbeitslosenhilfe- bzw. Sozialhilfesystem. Im Verhältnis moderat ist dies in Österreich: Mit dem Auslaufen der Arbeitslosenversicherungsleistung nach neun Monaten reduziert sich die Nettolohnquote um ca. 4 Prozentpunkte und sinkt auf ca. 50 %. Mit der im Verhältnis höchsten Reduktion ihrer Zuwendung im Zeitverlauf müssen Arbeitslose in Schweden rechnen. Nach 13 Monaten und mit dem Bezug einer Arbeitslosenhilfeleistung erhalten schwedische Langzeiterwerbslose eine Leistung, die sich um über 25 Prozentpunkte reduziert hat und nun knapp über der Schwelle von 50 % des durchschnittlichen Industriear-

beiterlohnes liegt. Prekär ist die Situation in Italien, da dort kein bedarfsgeprüftes Anschlussystem existiert. Spezielle Zuschüsse wie Mobilitätszulagen werden nur dann ausgezahlt, wenn der Arbeitslose unverschuldet, das heißt beispielsweise aufgrund einer Firmenpleite arbeitslos geworden ist.

Ein anderes Muster der Leistungsgewährung findet sich in Dänemark, Irland und Großbritannien. Dort sind die Leistungen im Zeitverlauf konstant. In Irland und Großbritannien finden im Gegensatz zu Dänemark während der 18monatigen Phase der Erwerbslosigkeit Systemwechsel statt, die sich auf das Leistungsniveau jedoch nicht auswirken, da die Regelsätze, die der Leistungsberechnung zugrunde liegen, in beiden Fällen unabhängig vom jeweiligen System identisch sind. Die Nettolohnquoten liegen knapp über bzw. unter der 50 %-Marke des durchschnittlichen Industriearbeiterlohns.

3.3 DAS SICHERUNGSNIVEAU IN DEUTSCHLAND

Die Nettolohnquote liegt in Deutschland bei Arbeitslosigkeit von bis zu zwölf Monaten nach Angaben der OECD (2004) bei ca. 60 % des durchschnittlichen Industriearbeiterlohns und damit ähnlich hoch wie in Dänemark. Im Anschluss daran erhalten Langzeitarbeitslose Arbeitslosengeld II. Für einen alleinstehenden Arbeitslosen weist die Bundesagentur für Arbeit (BA 2006, S.4) eine durchschnittliche Nettolohnleistung von 511 € im Monat aus. Allerdings gibt es innerhalb dieses Typus große Differenzen: So erhalten knappe 13 % der alleinstehenden ALG II Empfänger weniger als 300 €, 30 % bekommen Leistungen zwischen 300 € und 500 €, 45 % zwischen 500 € und 700 € und die restlichen 12 % zwischen 700 € und 1000 €. Ob und zu welchen Anteilen ehemalige Arbeitslosengeldempfänger in den jeweiligen Leistungsgruppen vertreten sind, lässt sich auf Basis dieser Daten nicht rekonstruieren. Unstrittig aber scheint zu sein, dass es Gewinner und Verlierer dieser Reform gibt (Blos/Rudolph 2005; Becker/Hauser 2006). Für ca. 40 % der alleinstehenden Langzeitarbeitslosen hat sich die finanzielle Situation verbessert. Ehemalige Arbeitslosenhilfebezieher, die bisher einen Anspruch auf ergänzende Sozialhilfeleistungen nicht realisiert haben, profitieren dabei von der neuen Gesetzgebung (Blos/Rudolph 2005, S. 4). Für ca. 60 % der ehemaligen Arbeitslosenhilfeempfänger hat sich die Einkommenssituation mit dem Systemwechsel verschlechtert. Betroffen davon sind insbesondere Personen, die vor der Arbeitslosigkeit ein relativ hohes Einkommen hatten, daraus folgend auch relativ hohe Lohnersatzleistungen aus der Arbeitslosenversicherung ausgezahlt bekommen haben und nun nicht mehr, wie bislang in der Arbeitslosenhilfe üblich, 53 % ihres letzten Nettolohns erhalten, sondern auf die gültigen Regelsätze herabgestuft werden. Besonders problematisch ist dabei die Situation für ehemalige Arbeitslosenhilfeempfänger mit vollzeitbeschäftigten Partnern, da sie aufgrund der verschärften Einkommensanrechnung den Anspruch auf Unterstützung häufig ganz verlieren (Becker/Hauser 2006, S. 80). Der Übergang von einer Lohnersatzleistung im Rahmen der Arbeitslosenversicherung zum bedarfsgeprüften Arbeitslosengeld II bedeutet für Langzeitarbeitslose trotz

eines möglichen zweijährigen befristeten Zuschlags⁵ einen tiefen materiellen Abstieg.

4

Die Selektivität der Absicherung bei Arbeitslosigkeit

Betrachtet man nun Arbeitslosenversicherungsleistungen und bedarfsgeprüfte Anschlussleistungen zusammen, so zeigt sich, dass die prinzipielle Ausrichtung der Systeme für das Leistungsniveau nicht bedeutsam ist. So sind die versicherungsförmig organisierten Sozialleistungen in der Tschechischen Republik, Ungarn und Griechenland zu jedem Zeitpunkt deutlich niedriger als die bedarfsgeprüften Pauschalleistungen in Irland. Und die Leistungen der schwedischen Sozialhilfe sind für Langzeitarbeitslose zu jedem Zeitpunkt höher als die versicherungsförmig organisierten Leistungen der Arbeitslosenhilfe in der Tschechischen Republik oder in Österreich. Angesichts dieses Befundes werden nun abschließend anhand des realen Sicherungsniveaus grob vier Ländergruppen unterschieden, denen je typische Muster der Absicherung und damit verbunden eine in unterschiedlichen Graden ausgeprägte selektive Konstruktion sozialer Schutzrechte zugrunde liegen.

(1) In Griechenland und Ungarn, aber auch in Italien und der Tschechischen Republik (mit Ausnahme der ersten drei bzw. sechs Monate) ist das soziale Recht auf materielle Existenzsicherung bislang nicht (vollständig) umgesetzt worden. In keinen oder nur sehr kurzen Phasen der Erwerbslosigkeit werden Sozialleistungen an Arbeitslose ausgezahlt, die eine ausreichende sozialstaatliche Absicherung bei Arbeitslosigkeit ermöglichen. Der Druck zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und damit verbunden die Konzessionsbereitschaft der Arbeitssuchenden können als hoch eingeschätzt werden. Durch die Absenkung des Leistungsniveaus beim Übergang in ein bedarfsgeprüftes Leistungssystem bzw. den Wegfall der Leistung in Italien werden soziale Spaltungslinien zwischen Erwerbstätigen und Erwerbslosen maximiert und die finanziellen Konsequenzen sowohl von Kurzzeit- als auch von Langzeitarbeitslosigkeit weiter privatisiert. Problematisch ist

darüber hinaus, dass der eher zielgruppenspezifischen Ausgestaltung bedarfsgeprüfter Anschlussleistungen (*Übersicht 2*) trotz zahlreicher Initiativen erst wenig wirksame Elemente der Weiterbildung und Integration in den Arbeitsmarkt gegenüberstehen (Arpaia et al. 2005, S.30–33).

(2) In Großbritannien und Irland werden im Zeitverlauf konstante, bedarfsgeprüfte Leistungen ausgezahlt, die sich am Ziel der Armutsvermeidung orientieren. Dennoch sind soziokulturelle Mindestnormen der sozialen Teilhabe nicht verbindlich. Bei der Bemessung der Leistungshöhe, bei der Gestaltung von Anreizen (Anrechnung von Einkommen und Vermögen) ebenso wie bei der Verhängung von Sanktionen wurde ein Weg eingeschlagen, der das ökonomische Interesse an der Senkung des Anspruchslohns in jeder Phase der Erwerbslosigkeit offenbart und die Subventionierung von Niedrigeinkommen durch ergänzende Fürsorgeleistungen als politisches Ziel dokumentiert. Die hohe und steigende Bedeutung der „in work benefits“ wie auch die Einführung der Job Centre Plus in Großbritannien, die im Grundsatz eine Verschärfung der Arbeitsannahmepflicht für alle nicht Erwerbstätigen bedeuten, bestätigen diesen Trend (Clasen/Clegg 2006). Die sowohl für Kurz- als auch Langzeitarbeitslose gültigen Reziprozitätsnormen orientieren sich an der zügigen Vermittlung in Arbeit und stützen durch ein eher repressiv ausgestaltetes Instrumentarium qualifikatorische und einkommensbezogene Abwärtsspiralen.

(3) Eine ausreichende Absicherung wird in Schweden, Deutschland und Österreich jenen Personen zu Teil, deren Beschäftigungsverhältnisse der jeweiligen Schutznorm des Arbeitslosenversicherungssystems entsprechen. Der Übergang von Lohnersatzleistungen zu bedarfsgeprüften Anschlussleistungen bedeutet nicht nur einen finanziellen Einschnitt, sondern ist auch in biografischer Perspektive riskant: Denn wer einmal in den Bezug von Arbeitslosenhilfeleistungen übergegangen ist, hat geringere Chancen, wieder eine Versicherungsleistung zu erhalten (Bartelheimer et al. 2006, S. 16). Ansprüche können nur durch eine ausreichend lange Versicherungspflicht am ersten Arbeitsmarkt und nicht mehr durch die Teilnahme an Arbeitsmarktprogrammen erworben werden. Dennoch sind die sozialen Schutzrechte in

Österreich und Deutschland wesentlich selektiver ausgestaltet. Und dies nicht nur weil Zugangskriterien zur Arbeitslosenversicherung deutlich strenger sind, sondern auch, weil verschärfte Bedürftigkeitsprüfungen und Zumutbarkeitsklauseln Langzeitarbeitslose mit zunehmend repressiver werdenden Reziprozitätserwartungen konfrontieren und der einseitigen Aufnahme von Beschäftigung Priorität einräumen. Im Gegensatz dazu wird der auch in Schweden formulierte Vorrang der Arbeitsaufnahme mit dem Recht auf positive Integrationsleistungen verbunden: Nicht nur das Fordern, sondern auch das Fördern, das heißt die Weiterentwicklung von Kenntnissen und Fähigkeiten sowie das Sammeln von Arbeitserfahrungen, sind zentraler Bestandteil der Vermittlungsarbeit (Clasen/Viebrock 2005).

(4) In jeder Phase der Erwerbslosigkeit auf einem hohen Niveau abgesichert sind sowohl Kurzzeit- als auch Langzeitarbeitslose in Dänemark. Ähnlich wie in vielen anderen europäischen Ländern wurden in Dänemark die Bezugsdauer der Arbeitslosenversicherungsleistung gekürzt (von neun auf vier Jahre), Reziprozitätsnormen verschärft und in-work-benefits zur Subventionierung von Beschäftigten im Niedriglohnbereich eingeführt (Eichhorst/Konle-Seidl 2005). Dass soziale Schutznormen im Vergleich dennoch besonders großzügig sind, liegt nicht nur an den ausreichend hohen und über eine lange Dauer ausgezahlten Sozialleistungen, sondern an dem in Dänemark verwirklichten positiven Anspruch auf Integrationsmaßnahmen. Der Pflicht zur Arbeitsaufnahme steht das Recht gegenüber, entsprechende Maßnahmen und Hilfen im Rahmen individueller Handlungspläne auch angeboten zu bekommen. Aktivierende Maßnahmen werden bereits nach einem Jahr und auf der Grundlage ausreichender Versicherungsleistungen offeriert.

⁵ Der Zuschlag ergibt sich aus der Differenz von Arbeitslosengeld I und Arbeitslosengeld II und beträgt für Alleinstehende im ersten Jahr max. 160 € und im zweiten Jahr max. 80 €.

5

Fazit

Trotz zum Teil umfänglicher Sozialleistungskürzungen in allen untersuchten Ländern sind die Differenzen im Hinblick auf die soziale Absicherung bei Langzeitarbeitslosigkeit) nach wie vor erheblich. Als bedeutsam erweist sich dabei nicht nur das finanzielle Niveau der Absicherung, sondern eine den sozialen Teilhaberechten von Langzeitarbeitslosen angemessene Ausgestaltung sozialer Schutzrechte. Eine solche Politik hat – wie am Beispiel Dänemarks deutlich wird – zwei Handlungsfelder zu

berücksichtigen: Neben dem Recht auf eine angemessene soziale Absicherung in jeder Phase der Erwerbslosigkeit muss das Recht auf Bildungs- und Arbeitsförderung stehen. Die jüngst verabschiedeten Reformen in Deutschland weisen allerdings in eine andere Richtung: Der selektiveren Ausgestaltung passiver Leistungen stehen einseitig repressive Maßnahmen zur Aufnahme von Beschäftigung im Niedriglohnssektor oder Arbeitsgelegenheiten gegenüber. Ein positiver Anspruch auf Integrationsmaßnahmen wurde bislang nicht verwirklicht. Leistungen zur Eingliederung in Arbeit sind grundsätzlich „Kann-Leistungen“, und die Arbeitsförderung im Fürsorgebereich beschränkt sich auf öffentli-

che Arbeitsgelegenheiten, die kein Beschäftigungsverhältnis begründen, sowie das Einstiegsgehalt. Als besonders problematisch für Langzeitarbeitslose erweist sich dabei die verschärfte Vorschrift über die sofortige Vollziehbarkeit von Verwaltungsakten, die kein Widerspruchsrecht einräumt, wenn es um die Reduzierung der existenzsichernden Leistung geht. Eine angemessene Weiterentwicklung des deutschen Systems der Absicherung bei Arbeitslosigkeit hätte insbesondere die staatsbürgerlichen Grundlagen der Hartz-Gesetzgebung zu überdenken, um Langzeitarbeitslosen über eine ausreichende Finanzierung und das Recht auf positive Integrationsmaßnahmen soziale Teilhabe zu ermöglichen.

LITERATUR

Arpaia, A./Costello, D./Mourre, G./Pierini, F. (2005): Tracking labour market reforms in the EU Member States: an overview of reforms in 2004 based on the LABREF database, *European Economy* 239

Aust, J./Bothfeld, S./Leiber, S. (2006): Eigenverantwortung – eine sozialpolitische Illusion?, in *WSI-Mitteilungen* 4, S.186–193

Bartelheimer, P./Baethge-Kinsky, V./Wagner, A. (2006): Zu den Auswirkungen von Hartz IV auf den Arbeitsmarkt – Fakten und Fragen, *Interventionen* 1, S. 14–31

Becker, I./Hauser, R. (2006): Verteilungseffekte der Hartz-IV-Reform. Ergebnisse von Simulationsanalysen, Düsseldorf

Blos, K./Rudolph, H. (2005): Simulationsrechnungen zum Arbeitslosengeld II, IAB Kurzbericht 17

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2006): Grundsicherung für Arbeitssuchende: Geldleistungen an Bedarfsgemeinschaften im Juli 2005 – Tabellen und Schaubilder –, Nürnberg

Clasen, J./Viebrock, E. (2005): Das Genter System der Arbeitslosenversicherung im Zeitalter von Aktivierung und Individualisierung. Eine Transparenzstudie am Beispiel Schwedens und Dänemarks (vorläufiger Abschlussbericht einer durch die Hans-Böckler-Stiftung geförderten Studie), Universität Stirling

Clasen, J./Clegg, D. (2006): Riskmanagement and welfare state change, a conditionality approach, draft of a chapter to appear, in: Clasen, J./Siegel, N. (eds): *Exploring the dynamics of reform – the dependent variable problem in comparative welfare state analysis*, Cheltenham

Eichhorst, W./Konle-Seidl, R. (2005): The interaction of labour market regulation and labour market policies in welfare state reform. Paper presented at EPSAnet Conference 2005, Fribourg

European Commission (2005): *Employment in Europe, Recent Trends and Prospects*, Brüssel

Eurostat (2006): Eurostat Online Datenbank: <http://www.eds-destatis.de>

Hauser, R./Nolan, B./Mörsdorf, K. (2004): Unemployment and Poverty: Change over Time, in: Gallie, D./Paugam, S. (eds): *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, p. 25–46

Koch, S./Walwei, U. (2005): Hartz IV: Neue Perspektiven für Langzeitarbeitslose?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 16, S. 10–17

OECD (2004): *Benefit and wages, OECD Indicators*, Paris

Schmid, J. (2005): Aktivierung in der Arbeitsmarktpolitik. Lehren für Deutschland aus einem internationalen Trend, in: Behrens, F./Heinze, R. G./Hilbert, J./Stöbe-Blossey, S. (Hrsg.): *Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie*, S. 379–396