



Labour market policy in Germany: Hartz IV – Publicly subsidized employment, further training or an unconditional basic income?

Prof. Dr. Wolfgang Schroeder

University of Helsinki and Prime Minister's Office, Helsinki

27th September 2018

Introduction to Hartz reforms

1. From sick man to superstar
2. Hartz reforms I, II, III and IV
3. German house of social security
4. How the basic social security is organized
5. Debates about and after Hartz reforms
 - a. weak acceptance of the Hartz system
 - b. changes in the Hartz system
 - c. financing work instead of unemployment
 - d. proactive labour market policies against unemployment and skills shortages
 - e. introduction of an employment insurance scheme
 - f. responses to digitisation/platform economy

from sick man to superstar

initial position in 2003:

- more than 4 million unemployed persons
- unemployment rate above 10 percent
 - in the state of Mecklenburg-Vorpommern over 20 %
- 34,8 % were and are still long-term unemployed

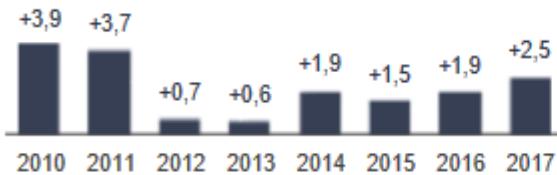


from sick man to superstar

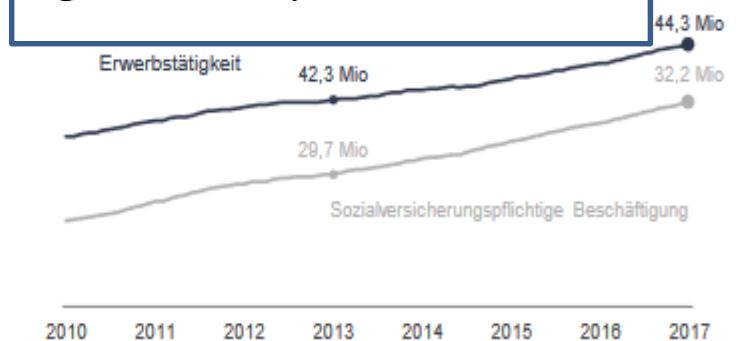
Abbildung 1

Gute Arbeitsmarktentwicklung stützt das Wirtschaftswachstum

growth of GDP in %



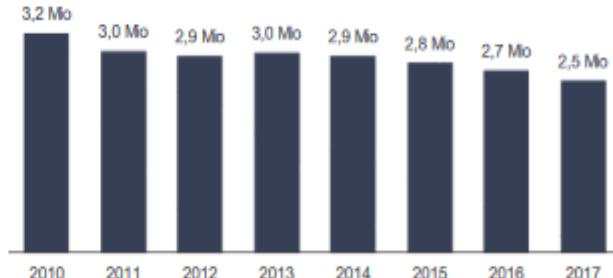
gainful occupation in million



reported vacancy



unemployment

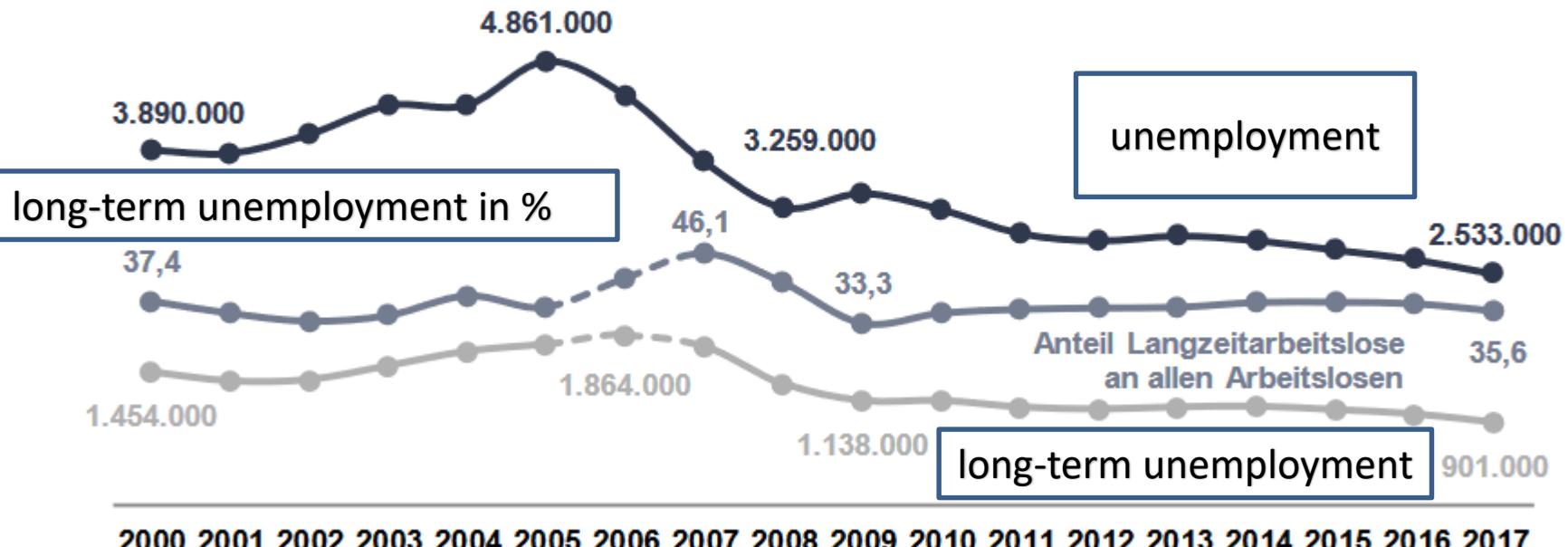


from sick man to superstar

Abbildung 2

Langzeitarbeitslosigkeit zuletzt sichtbar gesunken

Bestand Arbeitslose und langzeitarbeitslose Menschen*; Anteil Langzeitarbeitslose an allen Arbeitslosen in Prozent



Datenquelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

* Untererfassung bei Langzeitarbeitslosen in den Jahren 2005 und 2006 mit einer einfachen Schätzung ausgeglichen

Hartz reforms I, II, III

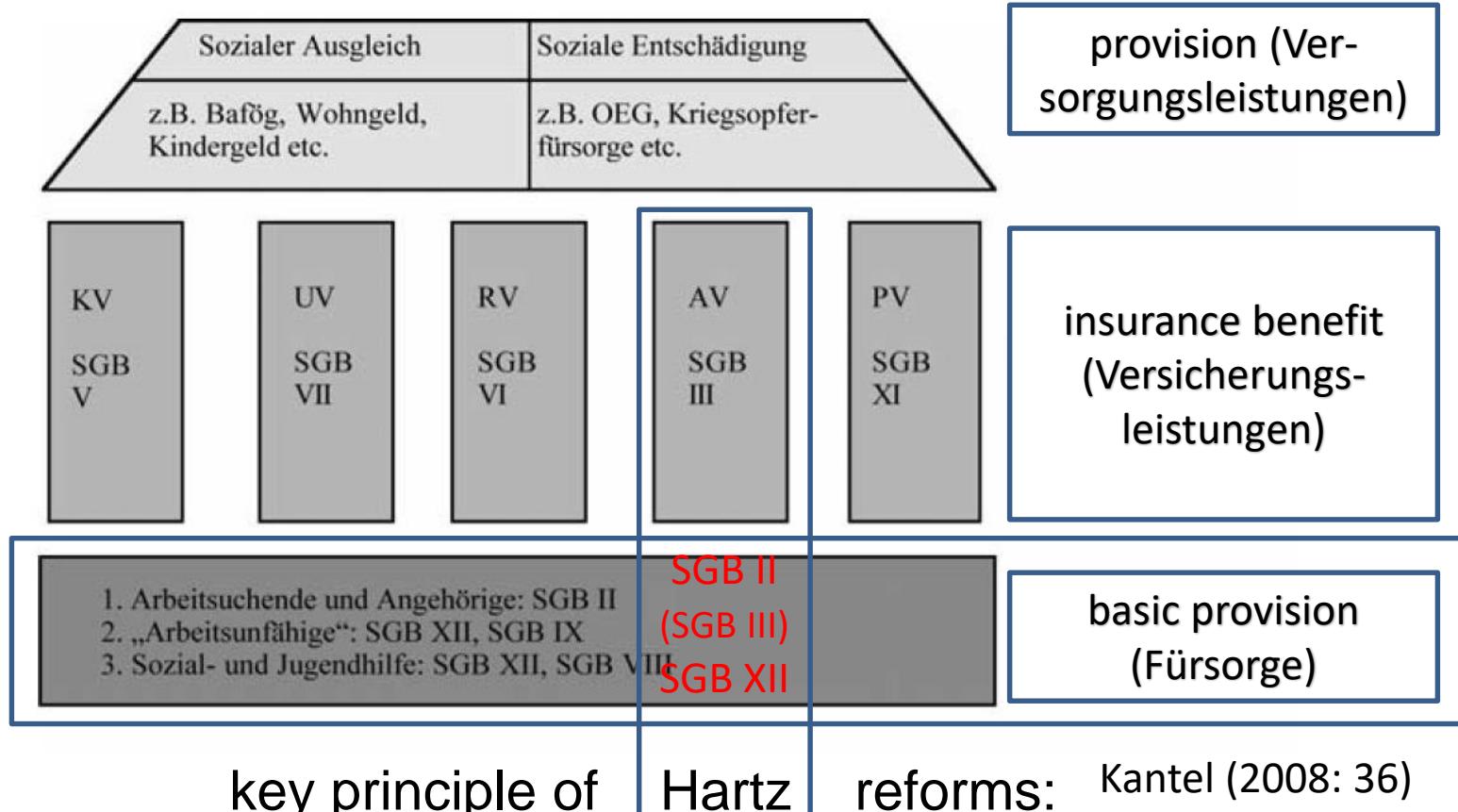
Foundation of the “Hartz” Commission for Modern Services on the Labour Market in 2002

- Hartz I and II take effect by 1st January 2003:
 - PSA,
 - jobcenter
 - education vouchers
 - minijobs,
 - Me Inc. (Ich-AG, one-man start-up)
- Hartz III take effect by 1st January 2004:
 - German Federal Employment Agency (BA)

Hartz IV

- Hartz IV take effect by 1st January 2005:
 - a new basic provision
 - in 2018: 416 euro per month
 - from 2019: 424 euro per month
- subsistence provision legislation in SGB II and SGB XII after Hartz reforms:
 - unemployment assistance (Arbeitlosenhilfe in SGB III) were cancelled
 - social assistance for persons with earning capacity; (Sozialhilfe für Erwerbsfähige) wer cancelled
 - means-tested scheme for job-seeker in SGB II were created

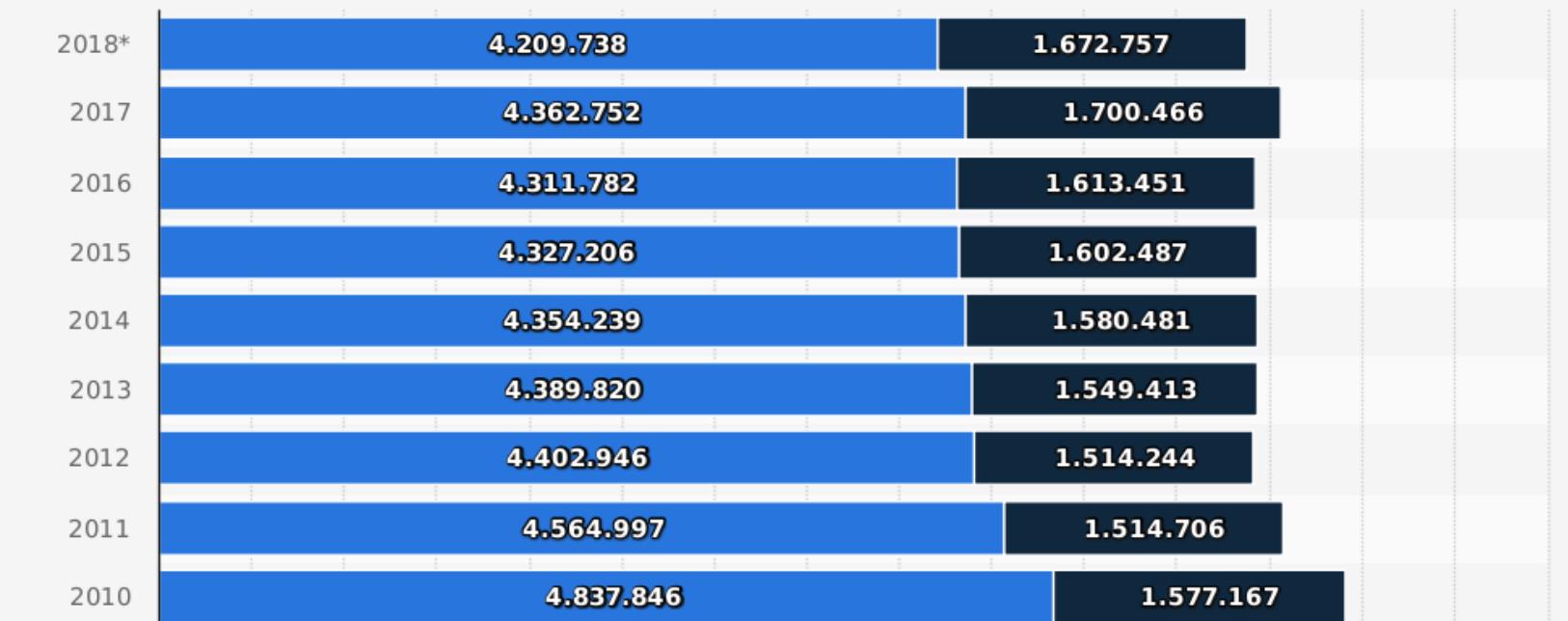
German house of social safety



key principle of **Hartz** reforms: Kantel (2008: 36)
Fördern und Fordern
 (support recipients, yet make demands on them)

How the basic social security is organizied

Hartz IV: Anzahl der Leistungsempfänger von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld im Jahresdurchschnitt von 2010 bis 2018*



Recipient of ALG II

an their relatives without earning capacity

● Leistungsempfänger des ALG II ● Leistungsempfänger von Sozialgeld

Quelle

Bundesagentur für Arbeit
© Statista 2018

Weitere Informationen:

Deutschland

How the basic social security is organizied

Regelbedarfsstufe	Leistungsberechtigte	geregelt in	Höhe des monatlichen Regelbedarfs nach § 8 RBEG 2011	Regelbedarf 2012	Regelbedarf 2013	Regelbedarf 2014	Regelbedarf 2015	Regelbedarf 2016	Höhe des monatlichen Regelbedarfs nach § 8 RBEG 2017 ¹
1	Alleinstehende, Alleinerziehende oder mit minderj. PartnerIn	singles	364€	374€	382€	391€	399€	404€	409€
2	Erwachsene in Partnerschaft (Ehegatten, LebenspartnerInnen oder in ehe- oder lebenspartnerschaftsähnlicher Gemeinschaft)	in partnerships	328€	337€	345€	353€	360€	364€	368€
3	Erwachsene, die keinen eigenen Haushalt führen, weil sie im Haushalt anderer Personen leben, ohne PartnerIn zu sein und unter 25-Jährige, die ohne Zustimmung des Jc bei den Eltern ausgezogen sind	adults without own household	291€	299€	306€	313€	320€	324€	327€
4	Jugendliche vom Beginn des 15. bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres	15-18 years old	275€	287€	289€	296€	302€	306€	311€
5	Kinder vom Beginn des 7. bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres	7-14 years	242€	251€	255€	261€	267€	270€	291€
6	Kinder bis zur Vollendung des 6. Lebensjahrs	0-6 years	213€	219€	224€	229€	234€	237€	237€

¹Neu festgesetzt durch das Regelbedarf-Ermittlungsgesetz (RBEG) vom 22.12.2016 (BGBl. I 2016, 3159 ff.) nach Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2013

Trenczek et al. (2018: 544)

How the basic social security is organized

	Persons older than 25 years	younger than 25
1st breach of duty	<p>Abs. 1 SGB II</p> <p>1. Pflicht-</p> <ul style="list-style-type: none"> Das Arbeitslosengeld II mindert sich um 30 Prozent des für die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person nach § 20 maßgebenden Regelbedarfs. <p style="text-align: center;">- 30 %</p>	<p>Abs. 2 SGB II</p> <ul style="list-style-type: none"> Das Arbeitslosengeld II wird auf die für die Bedarfe nach § 22 zu erbringenden Leistungen (KdU) beschränkt. Es können auf Antrag ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen in angemessenem Umfang erbracht werden. Leistungen für Bedarfe für Unterkunft und Heizung sollen an den Vermieter oder andere Empfangsberechtigte gezahlt werden.
2nd breach of duty within a year since the first reduction	<p>Abs. 1 SGB II</p> <p>2. Pflichtverlet-</p> <ul style="list-style-type: none"> Das Arbeitslosengeld II mindert sich um 60 Prozent des für die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person nach § 20 maßgebenden Regelbedarfs. Es können auf Antrag ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen in angemessenem Umfang erbracht werden. Leistungen für Bedarfe für Unterkunft und Heizung sollen an den Vermieter oder andere Empfangsberechtigte gezahlt werden. <p style="text-align: center;">- 60 %</p>	<p>Abs. 2 SGB II</p> <ul style="list-style-type: none"> Das Arbeitslosengeld II entfällt vollständig. Es können ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen in angemessenem Umfang erbracht werden. Erklärt sich die Person nachträglich bereit, ihren Pflichten nachzukommen, kann der Träger unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles ab diesem Zeitpunkt wieder die für die Bedarfe nach § 22 zu erbringenden Leistungen gewähren.
3rd and each further breach of duty within a year since the last reduction period	<p>Abs. 1 SGB II</p> <ul style="list-style-type: none"> Das Arbeitslosengeld II entfällt vollständig. Es können auf Antrag ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen in angemessenem Umfang erbracht werden. Erklärt sich die Person nachträglich bereit, ihren Pflichten nachzukommen, kann der zuständige Träger die Minderung der Leistungen ab diesem Zeitpunkt auf 60 Prozent des für sie nach § 20 maßgebenden Regelbedarfs begrenzen. <p style="text-align: center;">- 100 %</p>	<p>Abs. 2 SGB II</p> <ul style="list-style-type: none"> S. o.
default of reporting obligation	<p>Abs. 1 SGB II</p> <ul style="list-style-type: none"> Das Arbeitslosengeld II mindert sich um zehn Prozent des für die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person nach § 20 maßgebenden Regelbedarfs. Zusammenrechnung mit Sanktionen nach § 31a SGB II <p style="text-align: center;">- 10 % extra</p>	<p>Abs. 2 SGB II</p> <ul style="list-style-type: none"> Das Arbeitslosengeld II mindert sich um zehn Prozent des für die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person nach § 20 maßgebenden Regelbedarfs. Zusammenrechnung mit Sanktionen nach § 31a SGB II grundsätzlich drei Monate Der Träger kann die Minderung in Höhe der Bedarfe nach den §§ 20 und 21 unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls auf sechs Wochen verkürzen.
sanction period	<p>drei Monate</p>	<p style="color: red; font-size: 2em;">3 months</p>

Only accommodation and heating needs

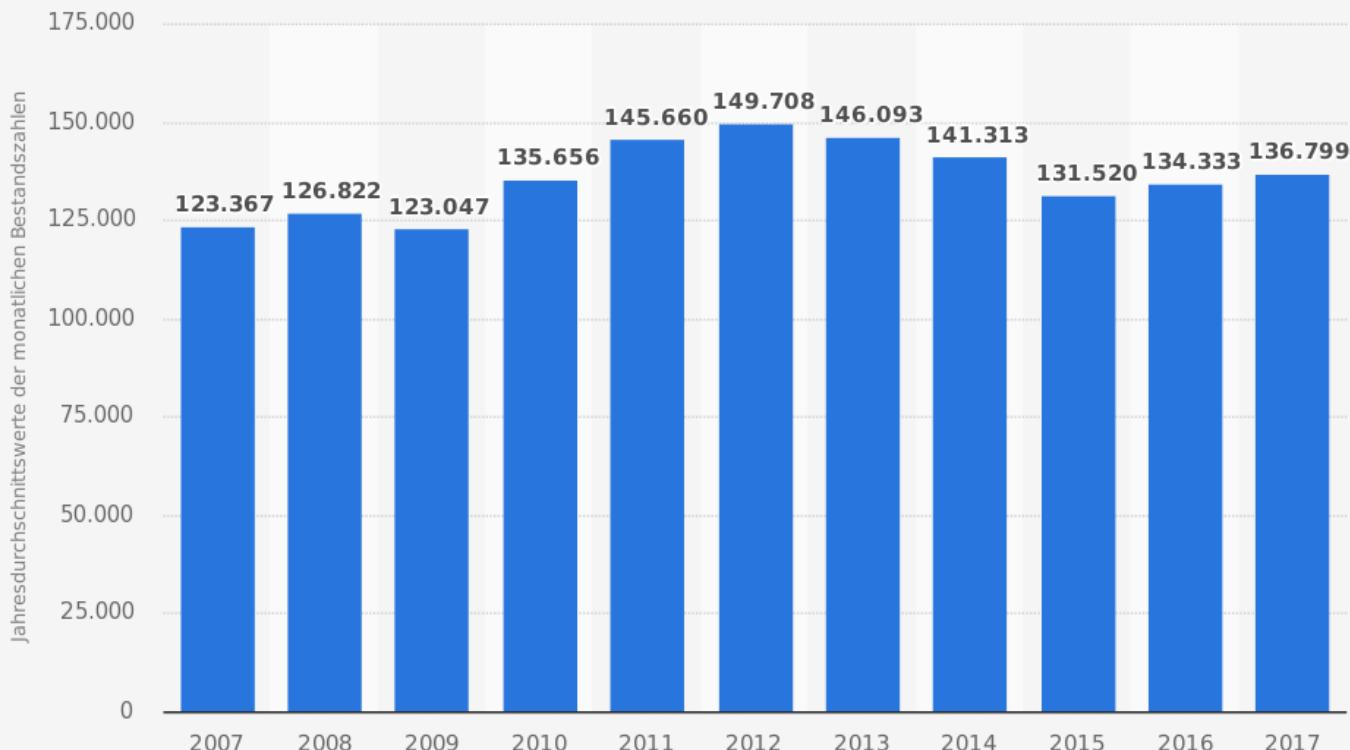
- 100 %

- 10 % extra
3 months or 6 weeks

Trenczek et al. (2018: 564)

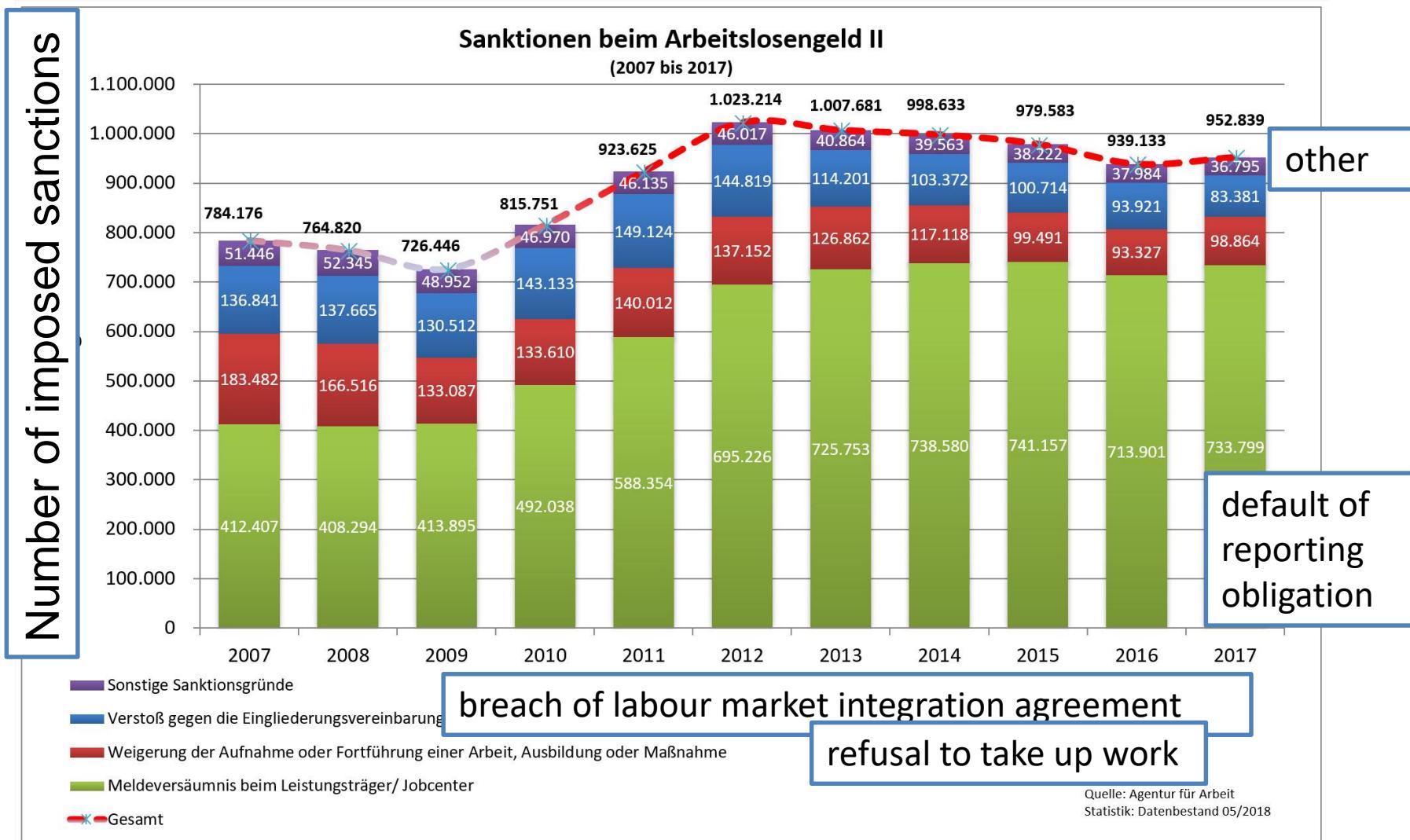
How the basic social security is organizied

Bestand an erwerbsfähigen Leistungsberechtigten von Hartz IV (ALG II) nach dem SGB II mit mindestens einer Sanktion von 2007 bis 2017 (Jahresdurchschnittswerte der monatlichen Bestandszahlen)



annual average of the persons entitled to benefits with sanctions

How the basic social security is organized



How the basic social security is organizied

Sanktionsgründe	Neu festgestellte Sanktionen 2017														
	Insgesamt	darunter:		davon:							darunter:				
		männlich	weiblich	15 bis unter 25 Jahre	25 bis unter 35 Jahre	35 bis unter 45 Jahre	45 bis unter 55 Jahre	55 bis unter 65 Jahre	65 Jahre und älter	ohne Hauptschulabschluss	Hauptschulabschluss	mittlere Reife	Fachhochschulreife	Abitur/Hochschulreife	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Insgesamt	952.839	651.370	301.465	235.534	349.463	214.117	117.996	35.638	91	226.477	396.616	160.829	24.901	34.162	
dar: Weigerung Eingliederungsverbarung abzuschließen	67	47	20	24	16	15	*	*	0	9	30	6	3	3	
Weigerung Erfüllung der Pflichten der Eingliederungsvereinbarung	83.314	61.246	22.067	18.787	30.518	19.283	11.412	3.311	3	22.395	34.360	12.738	2.352	3.787	
Weigerung Aufnahme oder Fortführung einer Arbeit, Ausbildung, AGH, Maßnahme	76.125	57.332	18.793	13.910	28.842	18.494	11.344	3.530	4	18.742	33.456	13.285	2.154	3.152	
Abbruch bzw. Anlass zum Abbruch einer Maßnahme	22.739	17.003	5.736	7.933	7.768	4.115	2.316	607	0	7.403	9.981	3.347	499	892	
Meldeversäumnis beim Träger	733.799	489.070	244.727	187.553	268.337	163.898	87.650	26.285	77	170.149	302.667	123.942	18.549	24.396	
Meldeversäumnis beim Ärztlichen oder Psychologischen Dienst	6.446	4.136	2.310	1.255	2.293	1.563	998	*	*	1.952	2.697	1.007	152	193	
Verminderung von Einkommen/Vermögen	1.227	837	391	259	455	267	164	*	*	337	438	217	40	79	
Fortsetzung von unwirtschaftlichem Verhalten	352	246	106	68	125	82	60	16	0	111	127	49	10	8	
Sperrzeit nach SGB III (ohne Meldeversäumnis) oder Erlöschen des SGB III-Anspruchs	16.657	12.248	4.407	3.000	6.312	3.831	2.523	988	3	2.690	7.493	3.954	705	960	
Erfüllung Voraussetzung für Eintritt einer Sperrzeit nach SGB III	12.113	9.205	2.909	2.746	4.797	2.570	1.519	*	*	2.689	5.367	2.283	437	692	

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

How the basic social security is organizied

sense of justice:

- 18 % reject sanctions
- 27 % endorse sanctions between 1 and 10 %

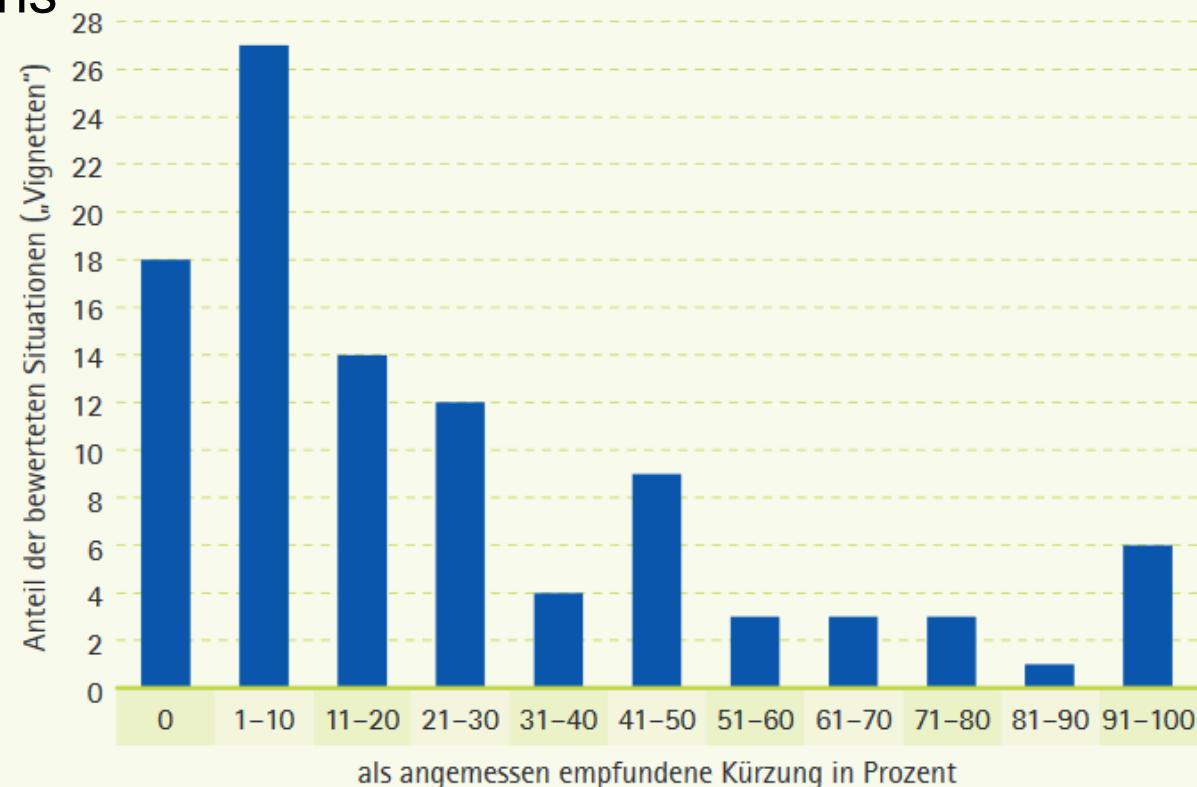
effect of sanctions:

- ex-post
- ex-ante
- unintended

Abbildung 1

Verteilung der als gerecht empfundenen Sanktionshöhen

Anteile in Prozent



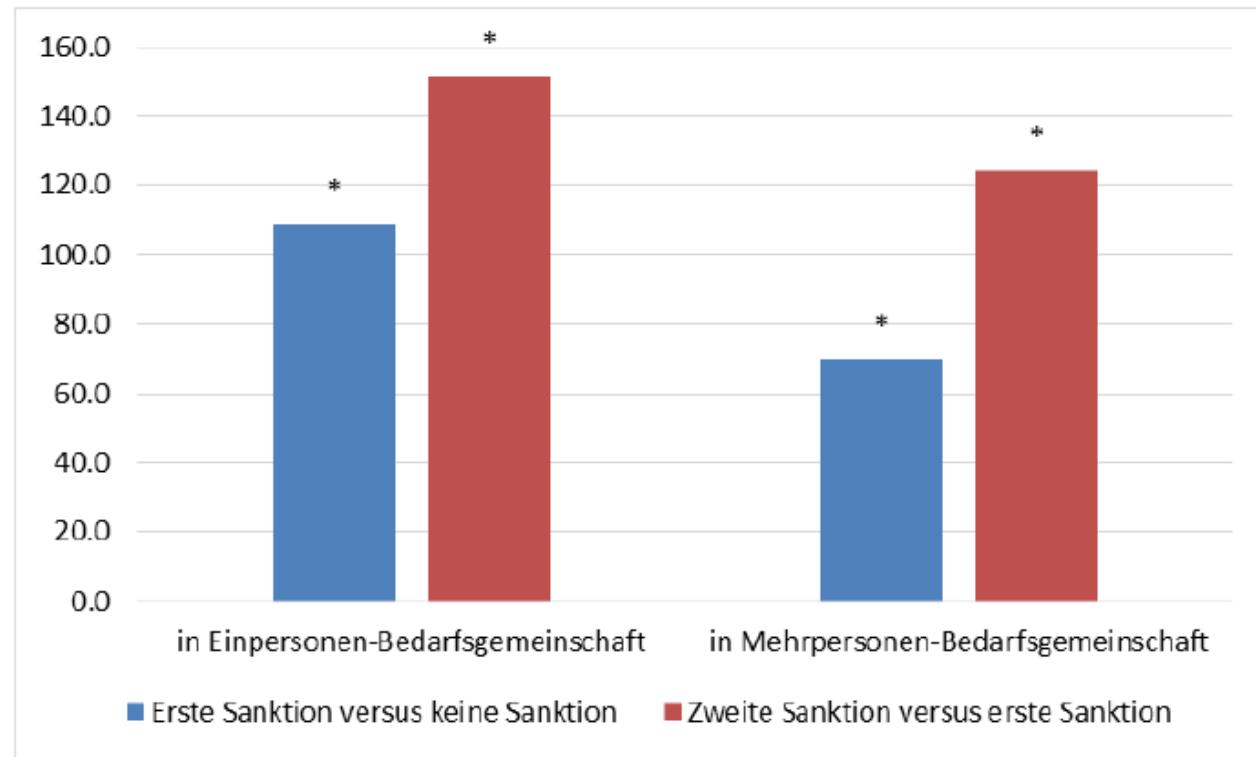
Lesebeispiel: Bezogen auf alle bewerteten Situationen hätten die Befragten bei 27 Prozent der Vignetten eine Kürzung der Leistungen um 1 bis 10 Prozent als gerecht empfunden.

Quelle: Eigene Auswertungen (3.430 Beobachtungen für 686 Personen).

© IAB

How the basic social security is organizied

Abbildung 1: Prozentuale Änderung der Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung aufgrund von Sanktionen für in Westdeutschland lebende Männer im Alter von unter 25 Jahren^{1),2)}



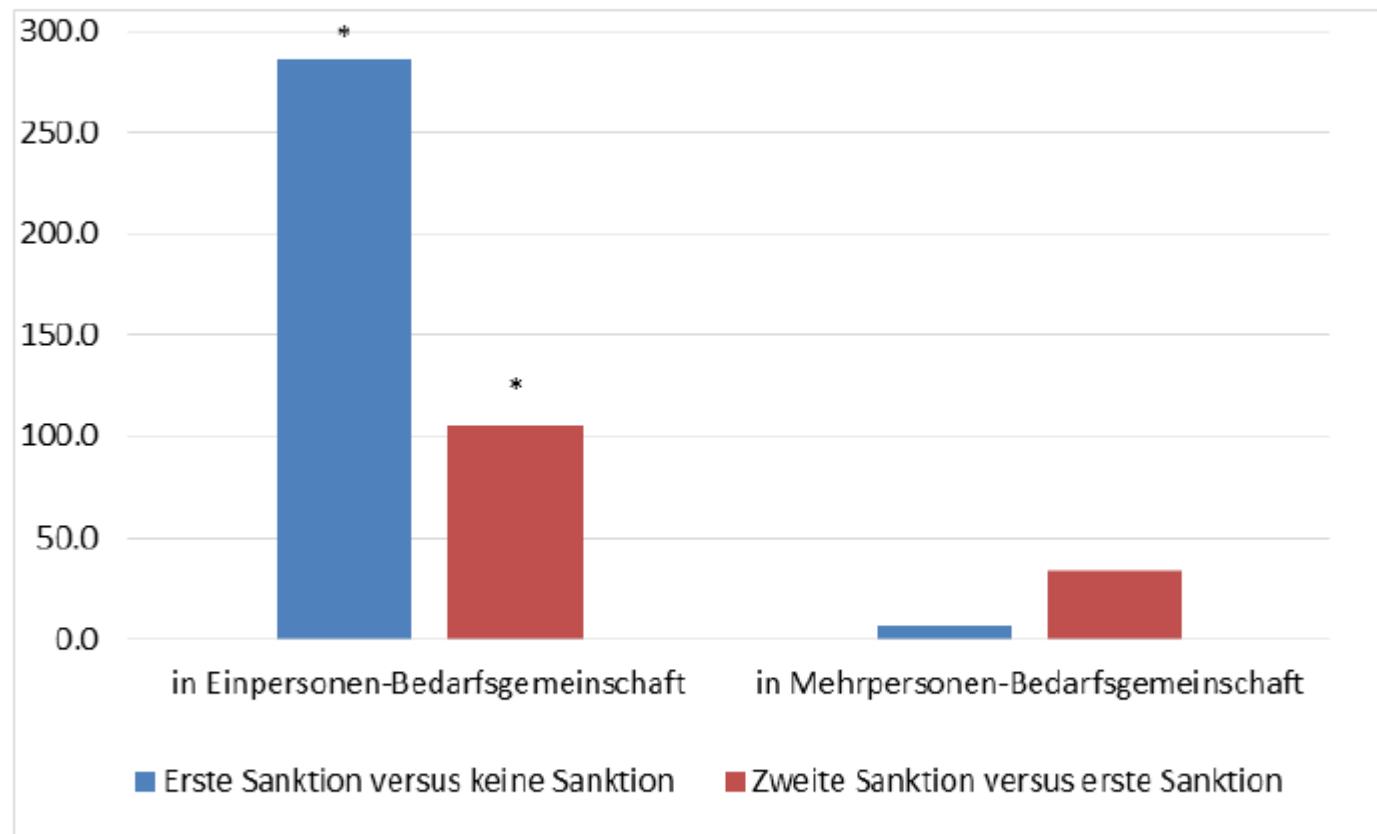
1) Statistisch signifikante Änderungen sind mit * gekennzeichnet (mind. 10 %-Signifikanzniveau).

2) Lesebeispiel: Die Übergangsrate in Beschäftigung fiel aufgrund einer ersten Sanktion für Personen in einer Einpersonen-Bedarfsgemeinschaft um 108,9 Prozent höher aus als ohne erste Sanktion. Aufgrund einer zweiten Sanktion innerhalb eines Jahres nach der ersten erhöhte sie sich um weitere 151,3 Prozent. Beide Effekte sind statistisch signifikant.

Quelle: van den Berg/Uhlendorff/Wolff (2017), Auswertungen administrativer Personendaten

How the basic social security is organizied

Abbildung 2: Prozentuale Änderung der Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit durch einen Rückzug vom Arbeitsmarkt und ALG-II-Bezug aufgrund von Sanktionen für in Westdeutschland lebende Männer im Alter von unter 25 Jahren¹⁾



1) Statistisch signifikante Änderungen sind mit * gekennzeichnet (mind. 10 %-Signifikanzniveau).
 Quelle: van den Berg/Uhlendorff/Wolff (2017), Auswertungen administrativer Personendaten

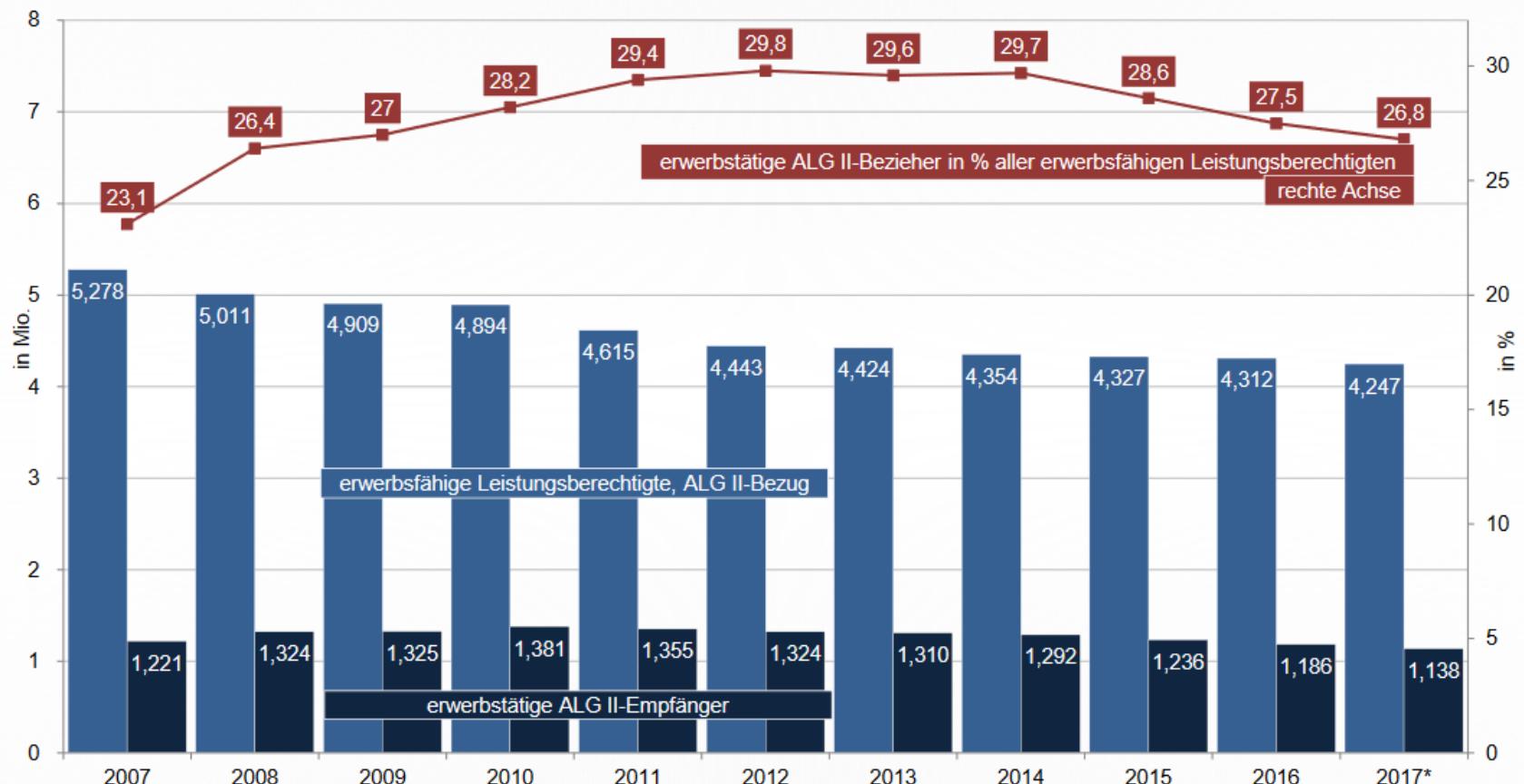
How the basic social security is organized

- with sanctions: 2,0-8,6 percentage points more employment
- (one average) recipients tend to take up employment faster
- high sanctions: increased emotional distress, a restricted diet, the cutting off of power supplies, and homelessness
- Is it possible to drop out of this basic social security scheme?
 - older than 65 years (ggf. Grundsicherung im Alter)
 - foreigners and their relatives
 - EU-citizens (in the first 3 months of the stay)
 - asylum seeker (AsylbLG)

How the basic social security is organized

persons with benefits to top up working incomes

IAQ

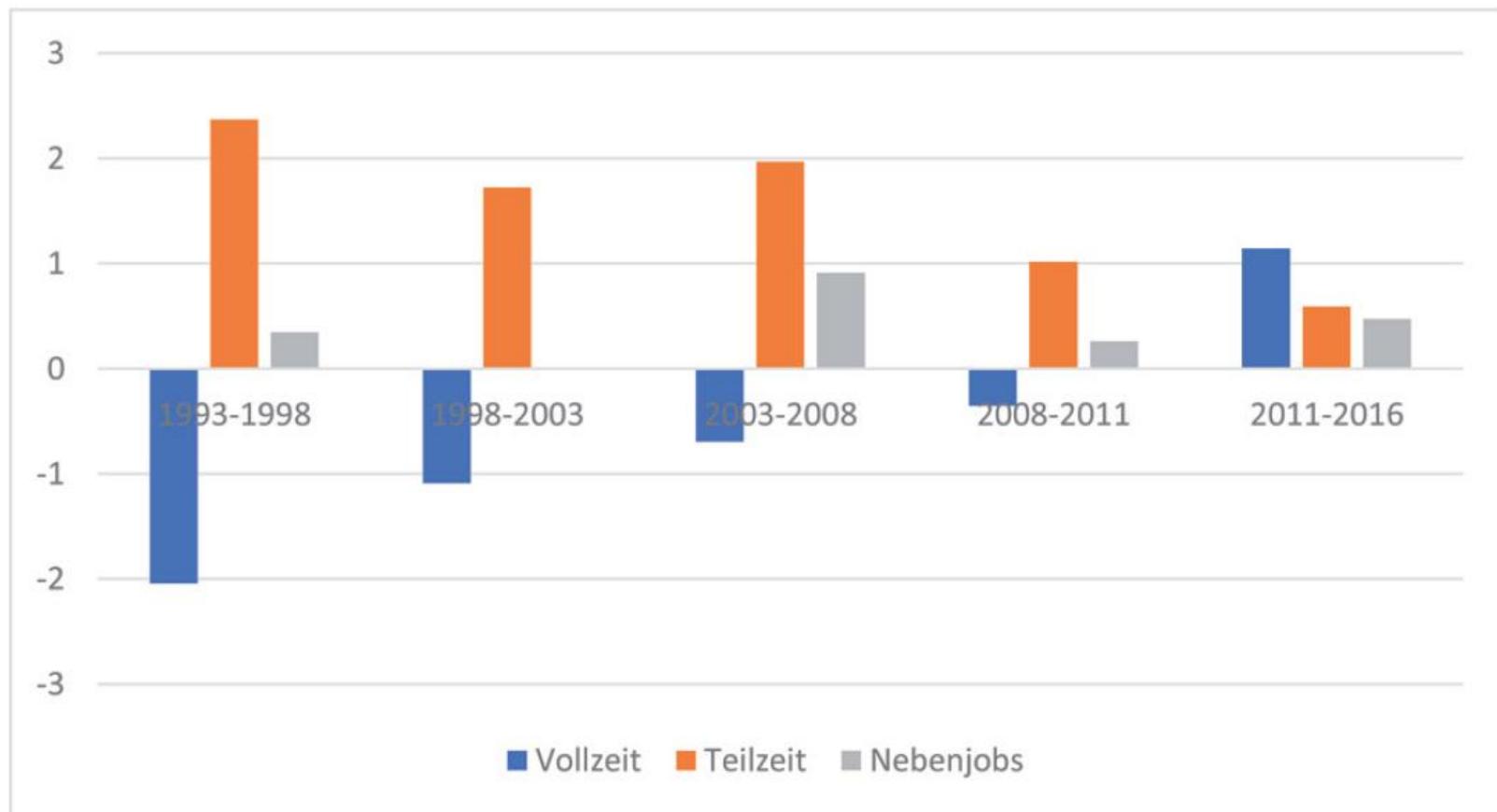


*) 12/2017

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2017): Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende

How the basic social security is organized

Redistribution of an almost constant volume of working hours to more employees due to the massive expansion of part-time work



debates about and after Hartz reforms

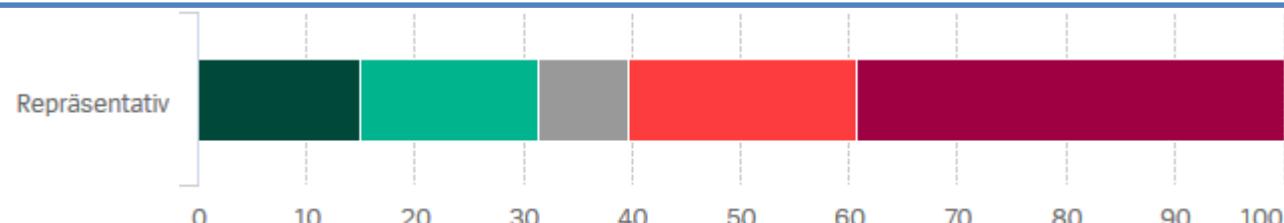
a. weak acceptance of the Hartz system:

- many changes in recent years have been made to this system
- this has not re-solved the fundamental debate
- mix of political-cultural rejection and factual-technical criticism
- extraordinarily heterogeneous system for different groups of people and case constellations

Hartz IV – maintain or change fundamentally?

clearly retained (15,0 %) – tend to retained (16,4 %)

– tend to change (21,1 %) – change fundamentally (39,3 %)



- supporters of Hartz IV in CDU, opponents in parts of the SPD
- result: never-ending discussions on the reform of the reform

debates about and after Hartz reforms

b. changes in the Hartz system

- concrete improvements than general criticism
- most significant problems in Hartz IV
 - level of social benefits
 - sanctions
 - long-term unemployment
 - strengthening the unemployment insurance system
 - poverty in general or among working people?

debates about and after Hartz reforms

b. changes in the Hartz system

- Different names, one amount, one main criticism:
 - Arbeitslosengeld II (SGB II)
 - Sozialgeld (SGB II)
 - Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB XII – Sozialhilfe)
 - Grundsicherung im Alter & bei Erwerbsminderung (SGB XII)
- living wage: 416 euro per month
- calculation with comparative groups and the income and consumption sample (EVS)
- i.e. single household: the poorest 15 percent without benefits
- but 34-44 percent of them could receive social benefits
- recalculation: about 60 euro more per month

debates about and after Hartz reforms

- c. financing work instead of unemployment
 - social labour market
- d. proactive labour market policies against unemployment and skills shortages
- e. introduction of an employment insurance scheme
 - Federal Employment and Qualification Agency
- f. responses to digitisation/platform economy
 - new forms of employment will emerge beyond capital and work
 - unconditional basic income
 - employee-oriented, comprehensive continuing education system

Thank you for your attention.