

Dr. Alexandra Wagner

Aktivierungsstrategien für erwerbsfähige Hilfebefürftige im internationalen Vergleich

Bundeskongress SGB II am 1. / 2. Oktober 2007 in Berlin

Forum B 14

„Aktivierende Sozialpolitik“

- Schröder-Blair-Papier 1999:
 - „Moderne Sozialdemokraten wollen das Sicherheitsnetz aus Ansprüchen in ein **Sprungbrett in die Eigenverantwortung** umwandeln.“

- These: soziale Leistungen im Fall von Arbeitslosigkeit sind zu hoch und führen zu „Armutfallen“:
 - Lohnersatzleistungen behindern markträumende Anpassung der Löhne
 - Anreize zur Erwerbsaufnahme werden untergraben
 - SOZIALSTAAT ist Verursacher sozialer Exklusion

- **Perspektivwechsel von „passiven“ zu „aktivierenden“ Leistungen**
 - Abkehr vom keynesianischen Wohlfahrtsstaat
 - Konzentration auf die soziale Integration via Erwerbsarbeit

Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) und nationale Arbeitsmarktpolitik

- Bis 1997:
Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik liegt in der Verantwortung der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten

- 1997: Aufnahme des Beschäftigungskapitels in den Amsterdamer Vertrag – gemeinsame **EU-Beschäftigungsstrategie**
 - Keine verbindlichen Vorgaben, rechtliche Regulierung oder Verordnungen
 - Weiche Methoden der Abstimmung - offene Methode der Koordinierung: Berichte, Benchmarking, Peer Review, öffentliche Ausweisung von nationalen Erfolgen und Misserfolgen

- Starke Betonung des „**aktivierenden Sozialstaats**“ in der EBS

„Aktivierende“ Ausrichtung der EBS – Beispiel „Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit“

- Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EBS (vor 2003)
 - Orientierung auf **schnelle Erwerbsintegration** von Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen (Qualifizierung oder Beschäftigung für Jugendliche nach 6 Monaten, für Erwachsene nach 12 Monaten)
 - Forderung nach **individueller Betreuung** bei der Berufsberatung
 - Aufforderung zur **Modernisierung der Arbeitsverwaltung**
 - Ziel: **deutliche Erhöhung der Zahl der aktiven Maßnahmen** zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit

- Präzisierung nach Bestandsaufnahme der EU-Kommission 2003
 - Beibehaltung der Grundorientierung, Präzisierung im Detail
 - **Umgestaltung der Abgaben- und Sozialleistungssysteme**, um ausreichende Anreize zur Aufnahme einer ET zu schaffen
 - **Leistungsbezug stärker an Arbeitsuche binden** (Konditionalität)

„Aktivierung“ - Paradigmenwechsel mit Risiken

- „Der Europäische Fokus auf die Beschäftigungsfähigkeit und die damit verbundene Festschreibung einer Verlagerung von passiven auf aktivierende Sozialleistungen trägt dazu bei, **die Verantwortung für Arbeitslosigkeit stärker von der Gesellschaft auf das Individuum zu übertragen.**
- Die dadurch ins Zentrum gestellten Maßnahmen können leicht den **Blick für die Ursachen von Arbeitslosigkeit verstellen**, die nicht in individueller Hand liegen und mit deren Bewältigung Individuen überfordert sind.“

(Klammer / Leiber 2004)

Ziele „aktivierender“ Arbeitsmarktpolitik

- **Inklusion in die Gesellschaft über Integration in Lohnarbeit** – Qualität der Beschäftigung ist nachrangig (Jeder Job ist besser als keiner.)

- schnellere Abgänge in Beschäftigung durch **Verhaltensänderung bei den Hilfebeziehenden** – unabhängig von den jeweiligen makroökonomischen Kontexten
 - Überwachung der Suchintensität der Leistungsbeziehenden
 - Erhöhung der Konzessionsbereitschaft der Leistungsbeziehenden
 - besseres „Matching“ von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage bei Lohnanpassung nach unten

- Basis: ökonomische Modellannahmen über Arbeitsanreize

Instrumente zur Umsetzung der Aktivierung

➤ Drei strategische Elemente

- Erhöhung der „**Arbeitsanreize**“
(Senkung der passiven Leistungen, Eliminierung von Anreizen zur Nicht-Arbeit, Ausweitung von Sanktionsmöglichkeiten, Workfare: „zweites System der Bedürftigkeitsprüfung“ - Bezieher/innen materielle Leistungen sind zu einer Gegenleistung in Form von Arbeit verpflichtet)
- Aktivierung der Arbeitslosen und stärkere **Orientierung auf „ersten“ (ungeförderten) Arbeitsmarkt**
(verschärfte Zumutbarkeit, Stärkere Überprüfung der Arbeitsbereitschaft, Stärkung Beschäftigung begleitender Instrumente)
- **Verbesserung der Organisation der Vermittlung** und Betreuung der Arbeitslosen
(höhere Kontaktdichte, Kontrolle der Suchaktivitäten, individuelle Eingliederungsplanung)

➤ Ambivalenz:

sozial integrierende UND sozial disziplinierende Wirkungen

Umsetzung in der AMP der EU-Mitgliedsstaaten

➤ Vor Einführung der EBS

- **Reform passiver Leistungen:** Veränderung der Sozialleistungssysteme in vielen Mitgliedsstaaten
(Senkung des Niveaus und Kürzung der Dauer des Leistungsbezugs, Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen, Ausbau von Bedürftigkeitsprüfungen, vermehrter Einsatz von Sanktionen)
- komplementär **stärkere Investitionen in aktive und aktivierende AMP** in nur wenigen Staaten
Beispiele: Dänemark, Niederlande

➤ Seit Einführung der EBS

- **Stärkere Konvergenz der aktiven Arbeitsmarktpolitik**
 - Prävention von Langzeitarbeitslosigkeit
 - Verschiebung der Ausgaben von der passiven zur aktiven AMP

Aktivierungsstrategien in den 90er Jahren

	A	DK	D	E	F	UK	NL	S
Mehr Geld für aktive AMP		X			X	(X)	X	
Senkung der Transfers für Arbeitslose	X	X	X	X	(X)		X	(X)
Kürzung der Bezugsdauer der Transfers für Arbeitslose		X	X			X	X	
Verschärfung der Zugangsbedingungen für Transfers für Arbeitslose	X	X	X	X		X	X	X
Verschärfung der Arbeitsannahmepflicht		X	X	X	X	X	X	X
Vermehrte Bedürftigkeitsprüfung für Arbeitslosenhilfen	X		X			(X)		
Reduzierung der Arbeitslosigkeit		X				X	X	X
Erhöhung der Beschäftigungs- / Erwerbsquote	X				X		X	X

Konvergenz der aktiven AMP in den EU-Mitgliedsstaaten

Gleiche Richtung, aber unterschiedliches Ausmaß und Tempo:

- Länder, die schon vor EBS auf „Aktivierung“ eingeschwenkt waren, trieben diese Reformen weiter voran (DK, NL, Fi, S – UK mit engerer Schwerpunktsetzung)
- Leichte Veränderung bisheriger Strategien in Richtung eines stärker individualisierten Ansatzes – ohne völlige Umstellung der AMP (A, EL, I)
- Deutliche Politikverschiebung durch Einführung von Aktivierungsprogrammen (F, teilweise D – JUMP, Luxemburg)

Varianten:

- (1) Teilweise deutliche Verstärkung der Ausrichtung auf „Aktivierung“ nach 2000 (D, I, EL): von begrenzten Aktivierungsprogrammen zu einem **umfassenden Aktivierungsansatz**
- (2) Teilweise bleibt Aktivierung **auf besondere Zielgruppen beschränkt** (B, F, UK, L)

Dänemark – Vorreiter der Aktivierung

- DK gilt als Gegenentwurf zur Politik des wohlfahrtsstaatlichen Rückbaus
 - Universalistischer Sozialstaat mit universellen und generösen Leistungen – hohe Unabhängigkeit von Erwerbseinkommen (Dekommodifizierung)
 - Steuerfinanzierung der Sozialleistungen geringe Einkommensunterschiede
 - Starke Gewerkschaften, hohe Deckungsrate von Tarifverträgen – hohe Einbindung der Sozialpartner in die Politikgestaltung
 - Konsens zwischen den Parteien in Bezug auf Wohlfahrtsstaat
- Kombination von **Flexibilität und sozialer Sicherheit**
 - Geringer Kündigungsschutz
 - Hohe Lohnersatzrate und langer Bezug von Lohnersatzleistungen
- Aktivierende AMP
 - Einbettung in die Tradition umfassender sozialer Sicherung und eines flexiblen Arbeitsmarktes

Das Beispiel Dänemark

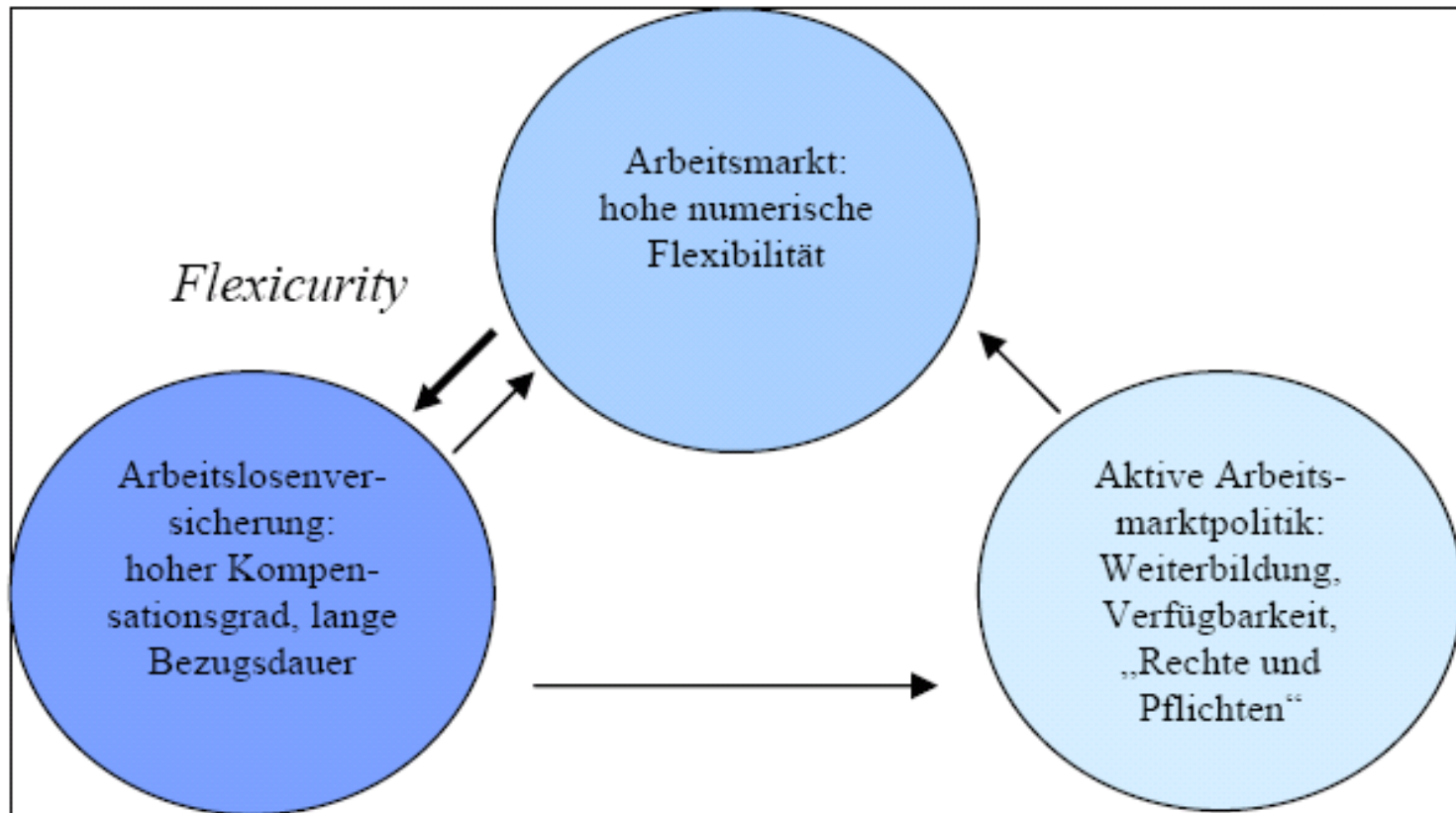


Abb.1: Das goldene Dreieck (nach Arbeitsministeriet 1999).

Entnommen bei Bogedan (2005: 7)

Dänemark: Traditionell Orientierung auf passive Leistungen und Angebotsverknappung

- Traditionell: **Hohe Bedeutung passiver Leistungen** – leichte Zugänglichkeit, hohe Deckungsrate und hohe Lohnersatzquoten
 - ALV – freiwillige Mitgliedschaft (ca. 85 vH der Beschäftigten)
 - ALG: Lohnersatzrate von 90 vH des vorherigen Bruttogehaltes (Definition von Mindest- und Höchstbeträgen, Maximalbetrag: ca. 1.700 Euro / Monat)
 - Anspruch auf ALG bis zu 4 Jahre (ab dem 7. Tag ausschließlich aus Steuern finanziert)
 - Nichtversicherte sind – bei Bedürftigkeit – auf Sozialhilfe angewiesen
 - Für besser Verdienende: zusätzliche private Versicherung (aufstockend)

- Traditionell: Politik der **Reduktion des Arbeitsangebots** (Frühverrentung)

Das Beispiel Dänemark

➤ Anpassung der AMP 1994

- Einführung einer Aktivierungsphase (nach 4 Jahren ohne Auflagen dreijährige Aktivierung)
- Ausweitung von Bildungsangeboten
- Individueller Hilfeplan

➤ Anpassung der AMP 1996

- Anspruchsdauer bei ALG: 5 Jahre
- Nach zwei Jahren Recht auf und Pflicht zur Aktivierung

➤ Anpassung der AMP 1999

- Anspruchsdauer bei ALG: 4 Jahre
- Nach einem Jahr Recht auf und Pflicht zur Aktivierung
- Strengere Verfügbarkeitsbestimmungen
- Verstärkte Aktivierung von Sozialhilfeempfänger/inne/n

Dänemark: Vom Sicherheitsnetz zum Trampolin

➤ Stärkung der „aktivierenden“ Seite der AMP...

- Zurückfahren angebotssenkender Maßnahmen - Erhöhung der Erwerbs/tätigen/quote
- Einführung verbindlicher Eingliederungspläne (1993)
- Verschärfung der Sanktionen
- Begleitende Maßnahmen
 - Kürzere Bezugszeiten der Lohnersatzleistungen (bei weiterhin hohem Niveau)
 - Kein neuer Anspruch durch Maßnahmen (Abschaffung des „Arbeitslosengenerators“)
 - Reform der Berufsunfähigkeitsrente

➤ ...im Rahmen bestehen bleibender hoher sozialer Sicherheit

- keine kurzfristigen Sparziele – Spitzenplatz bei Mitteleinsatz für AAMP
- **Recht auf** und Pflicht zur **Aktivierung** - Selbstbestimmung im Rahmen des „Individuellen Handlungsplanes“ - Betreuungsschlüssel durchschnittlich bei 1 : 70
- kein Einsatz der Adressat/inn/en als billige Arbeitskräfte – Orientierung auf Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und Lebenslanges Lernen

Konzepte in Europa: Beispiel United Kingdom

➤ Arbeitsmarktsituation:

- Hohe Beschäftigungsquoten, deutliche und kontinuierliche Reduzierung der Arbeitslosigkeit seit Anfang der 90er Jahre
- Halbierung der Langzeitarbeitslosigkeit seit Mitte der 90er Jahre
- ABER: zunehmende Inaktivitätsraten (Frührente, Arbeitsunfähigkeitsunterstützung – incapacity benefit)

➤ Rahmenbedingungen

- Expansive Wirtschaftspolitik
- **Auch gering bezahlte Arbeiten sollen attraktiv gemacht werden.**
 - Einführung eines nationalen Mindestlohns
 - Seit 2003: System von Einkommensbeihilfen (tax credits – negative Einkommensteuer) – faktisch **Bezuschussung niedriger Einkommen** („Making work pay“), Juli 2003: 5,7 Mio. Familien mit tax credits.

UK: niedrige passive Leistungen

➤ Arbeitslosenunterstützung

- Gesamtversicherung (National Insurance: Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Altersrente u.a.) – Beiträge von AN und AG
- Arbeitslosenunterstützung „**Jobseeker's Allowance**“ – Leistung unter Bedingung der Arbeitsuche
 - Bedürftigkeitsunabhängig: contribution based JSA (max. 6 Monate)
 - Bedürftigkeitsabhängig: income-based JSA
 - Beides: kein Bezug zum früheren Einkommen
- Bezugsbedingungen:
 - Arbeitslosigkeit bzw. Erwerbstätigkeit < 16 Stunden / Woche
 - Aktive Arbeitsuche (mindestens zwei Suchaktivitäten pro Woche)
 - Sofortige Verfügbarkeit
 - Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung (Jobseeker's Agreement) – detaillierte Beschreibung der Pflichten!
- Niedrige Leistungen (ca. 355 Euro für Alleinstehende)
finanzieller Druck zur Arbeitsaufnahme

UK: Work first

- **Arbeit hat Vorrang vor jeder Transferleistung („Work first“) – höhere Anforderungen an Eigenaktivität**
- Zumutbarkeit
 - Erste 13 Wochen: Suche im eigenen Berufsfeld und entsprechend bisheriger Bezahlung
 - Folgende 13 Wochen: Suche auch in anderen Tätigkeitsbereichen
 - Danach: keinerlei Einschränkungen bei der Entlohnung
- Sanktionen
 - Sperrzeiten von einer Woche bis zu 6 Monaten möglich
 - Nicht gesetzlich geregelt
 - Möglich: Beantragung eines Notfallgeldes („hardship payment“)
- **Stärkere Konditionalität der Leistungen**

UK: New Deal

➤ Aktive Arbeitsmarktpolitik

- Keine starke Tradition einer aktiven Arbeitsmarktpolitik
- **Paradigmenwechsel von der passiven Alimentierung auf niedrigem Niveau zur Aktivierung**

➤ Seit 1997: **New Deal** (aktive Maßnahmen zur Re-Integration)

- Weites Spektrum **zielgruppenspezifischer Maßnahmen** (besonders für arbeitslose Jugendliche und Langzeitarbeitslose – auch für Alleinerziehende, Partner/innen von Arbeitslosen, Ältere usw.)
- Einsatz erst relativ spät: nach 18 Monaten Arbeitslosigkeit (bei Jugendlichen nach 6 Monaten)
- Intensives Fallmanagement (Betreuungrelation 1:40) – möglich durch Personalaufstockung bei Einführung des New Deals

UK: Jobcentre Plus

- 2002: Schaffung der „**Jobcentre Plus**“ durch Zusammenlegung von Benefit Agency und Jobcentres
(eine Anlaufstelle für Arbeitsvermittlung, Arbeitsförderung und Transferempfang – auch für Arbeitgeber)
- Geschäftsplanung mit **Zielvereinbarungen** (zielgruppenspezifisch)
 - Jährliche Definition von Zielen und Mittelbereitstellung
 - Eingliederung, Mittelverwendung, Kundenzufriedenheit, Eindämmung von Leistungsmissbrauch und Berechnungsfehlern
- Zuständig für die **drei Arten von Sozialleistungen** für Personen im Erwerbsalter
 - JSA (deutlicher Rückgang des Leistungsbezugs)
 - Income support (sehr hohes Niveau)
 - Incapacity benefit (sehr hohes Niveau)
- mit allen Neuantragsteller/innen: „**arbeitszentrierte Gespräche**“

UK: Gemischte Bilanz

- Für Reduzierung der Arbeitslosigkeit war **Beschäftigungspolitik** wichtiger als Arbeitsmarktpolitik
- Aktivierung:
 - Integrationserfolge vor allem bei weniger arbeitsmarktfernen Gruppen
 - Positive Wirkungen der frühen individuellen Betreuung (gateway period)
- Anders als in DK: Bei Aktivierungsstrategien **detailliert festgeschriebene Pflichten**, aber **kaum Rechte** der Betroffenen
- Einkommenszuschüsse kompliziert und teuer – **hohe Zahl von Transferbeziehenden** (nicht nur Arbeitsuchende)
- Bevorstehend: Ausweitung der systematischen Aktivierung auf Antragsteller auf Sozialhilfe und Arbeitsunfähigkeitsunterstützung

Das Beispiel Österreich: partielle Umsteuerung

- Kein Vorreiter bei „Aktivierung“ – eher **partielle Umsteuerung**
- Tripartitäre Organisation der Arbeitsmarktpolitik:
Einbindung der Sozialpartner auf allen Ebenen
- **Zielsteuerung** im Arbeitsmarktservice (AMS)
 - Arbeitsmarktpolitische Ziele des BMWA
 - Langfristige Planung des Arbeitsmarktservice (3 Jahre)
 - Arbeitsmarktpolitische Ziele des AMS (für ein Jahr)
 - Quantitative Zielvorgaben bis auf die regionale Ebene
 - Flächendeckendes Qualitätsmanagement (EFQM)
- AMS – Betreuungsprozess: **3 Zonen Modell**
 - *Infozone*: für alle Arbeitssuchenden
 - *Servicezone*: Leistungsanspruch, Vermittlung, Clearing, Information
 - *Beratungszone*: Arbeitslose bei denen Reintegrationsprobleme wahrscheinlich sind sofort, sonst nach 3 Monaten

Arbeitslosenunterstützung in Österreich

- Beibehaltung des dreigliedrigen Systems der Arbeitslosenunterstützung
 - Arbeitslosengeld: Versicherungsleistung
 - Notstandshilfe: Bedarfsgeprüftes Mischsystem zwischen Versicherungs- und Fürsorgeleistung
 - Sozialhilfe: Bedarfsgeprüfte Transferleistung - *keine klare Abgrenzung von Arbeitsfähigen möglich*
- Reformvorhaben: **Stärkung der materiellen Leistungen**
 - Einführung einer **bedarfsorientierten Mindestsicherung** - Integration der Regelleistungen für Arbeitsuchende („One-stop-shop“) beim AMS (Auszahlung, Prüfung von Arbeitsfähigkeit und –willigkeit)
 - Keine Integration von Notstandshilfe und Sozialhilfe
 - Erhöhung der Lohnersatzrate in der Arbeitslosenversicherung
 - Einführung eines Mindestlohns von 1.000 €
- **Kontroverse Diskussion und offene Fragen**
- Intention: **Keine Nachahmung des deutschen Modells!**

Vom Fordern und Fördern in Europa

- EBS – lässt Spielraum für unterschiedliche Wege der Umsetzung in den Mitgliedsstaaten
- Übereinstimmender Trend: stärkere Betonung der „Aktivierung“ und Einsatz entsprechender Instrumente
- Aber: **große Unterschiede zwischen den Ländern**
 - Umfassende vs. partielle oder zielgruppenbezogene Umsetzung des Aktivierungsparadigmas
 - Unterschiedliches Verhältnis von Rechten und Pflichten (Wahl- und Gestaltungsmöglichkeiten vs. Sanktionen)
 - Leistungsbezug – mehr oder weniger generös und mehr oder weniger an Verhaltensanforderungen gebunden (Konditionalität)
 - Unterschiedlicher Grad der Einbindung der Sozialpartner
 - Organisation des Umsetzungsprozesse

Von den Nachbarn lernen?

- Bislang wenig gesichertes Wissen über Wirkungszusammenhänge
 - Vergleichbarkeit der Indikatoren? (unterschiedliche Systematik sozialer Sicherung – Frühverrentung, Erwerbsunfähigkeit usw.)
 - Wirtschafts- und Beschäftigungspolitische oder arbeitsmarktpolitische Erfolge?
 - Komplexe Wechselwirkungen!

Umfassendes Verstehen erforderlich!

- Übertragbarkeit von „Erfolgsrezepten“ strittig
 - Einbettung in historisch entstandene verschiedenartige gesellschaftspolitische Kontexte (Pfadabhängigkeit)
 - Risiko: Übernahme von „Versatzstücken“

- Notwendig und nützlich:
 - **Wissenschaftliche Untersuchungen** zum internationalen Vergleich und
 - **Erfahrungsaustausch** (good practice?)

Ambivalenzen der „Aktivierungspolitik“

- **widersprüchliche Leitbilder und Anforderungen** (widerspiegeln sich in auf nationaler Ebene in unterschiedlichen „Aktivierungsphilosophien“)
 - einerseits:
 - Soziale Inklusion
 - Unterstützung und Motivationsstärkung, Förderangebote und individuelle Hilfeplanung,
 - Rechtsansprüche
 - andererseits:
 - Drohung, Sanktionierung – Demotivierung
 - Entzug materieller Leistungen
 - Abschwächung der „Dekommodifizierung“ und Stärkung der Abhängigkeit vom Arbeitsmarkt
 - Problematische Auswirkungen auf das Beschäftigungssystem (Verdrängung, Lohnhöhe)

Ausblick

- Alternativdiskussion zu unterschiedlichen „Aktivierungsphilosophien“:
Was sind gute arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen?
 - Eingliederung durch materielle Anreize (und Zwänge)
 - Eingliederung durch passgenaue Förderpolitik
- Auseinandersetzung mit den **normativen und gesellschafts-politischen Implikationen der Politikkonzepte** in anderen Ländern
 - Konzept der Erwerbsbürgerschaft
 - Individualisierung vs. Familialisierung bei materiellen Transfers usw.
- Aktivierung schafft keine Arbeitsplätze – **Verbindung der AMP mit Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik** vs. Indienstnahme der AMP für ökonomische Zwecke
- Einbettung der Aktivierung in **Gesellschaftskonzepte** - Erfolg auch abhängig von anderen Politikbereichen (Arbeitszeitregelungen, Kinderbetreuung, Freistellungsregelungen usw.)