

Friedrich-Ebert-Stiftung
Gesprächskreis Arbeit und Soziales

Drei Menüs – und kein Rezept?

Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Großbritannien,
in den Niederlanden und in Dänemark

Matthias Knuth

Oliver Schweer

Sabine Siemes

Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen
Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen

Dieses Diskussionspapier wurde von der Abteilung Arbeit und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung zuerst als Handreichung zur Fachkonferenz „**Aktivierende Arbeitsmarktpolitik in Europa: Wo steht Deutschland?**“ am 8. und 9. Dezember 2003 in Berlin veröffentlicht. Für die vorliegende Veröffentlichung wurde es aktualisiert und ergänzt, und dabei insbesondere das abschließende Kapitel im Lichte der Ende Dezember 2003 getroffenen gesetzgeberischen Entscheidungen hinzugefügt. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autorinnen und Autoren in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden.

ISBN 3-89892-205-7

© 2004 by Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgegeben vom Wirtschafts- und sozialpolitischen
Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung
Abteilung Arbeit und Sozialpolitik
D-53170 Bonn

Verantwortlich:
Ruth Brandherm
Referentin für Beschäftigung, Arbeitsmarktpolitik und Qualifizierung

Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn
Druck: Toennes Druck + Medien GmbH, Erkrath

Printed in Germany, März 2004

Inhaltsverzeichnis

Ursula Mehrländer/Ruth Brandherm Vorbemerkung	5
1 Einleitung	7
2 Großbritannien: Neuerfindung der Arbeitsmarktpolitik durch „New Labour“	9
3 Niederlande: Erfolgreiche Beschäftigungspolitik, viele Schritte zur institutionellen Bündelung der Arbeitsmarktpolitik	31
4 Dänemark: Arbeitsmarktreform als Rückkehr zu traditionellen Tugenden	47
5 Ausblick: Neue Arbeitsmarktpolitik in Deutschland nach vier „Gesetzen für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“	69
Anhang	83
Neuere Veröffentlichungen des Gesprächskreises Arbeit und Soziales zum Themenbereich Beschäftigung, Arbeitsmarktpolitik und Qualifizierung – eine Auswahl	96

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Antragsteller verschiedener Arten von Sozialleistungen in Großbritannien (in Tsd.)	18
Tabelle 2:	Entwicklung von Krankenstand und Invalidität in Prozent der Erwerbsbevölkerung (standardisierte Daten)	45
Tabelle 3:	Arbeitslose und andere Personen im Erwerbsalter ohne reguläre Beschäftigung (in Tsd.)	65
Tabelle 4:	Gegenüberstellung „aktiver“ und „aktivierender“ Arbeitsmarktpolitik	92
Tabelle 5:	Kennziffern zu Wirtschaft, Beschäftigung und Arbeitsmarkt (-politik) im Vereinigten Königreich, in den Niederlanden, in Dänemark, Deutschland und der Europäischen Union	93

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Beschäftigten- und Arbeitslosenquoten 1995–2002	89
Abbildung 2:	Arbeitslosenquote insgesamt	89
Abbildung 3:	Jugendarbeitslosenquote 15–24	90
Abbildung 4:	Frauenarbeitslosenquote	90
Abbildung 5:	Langzeitarbeitslosenquote (Langzeitarbeitslose als Anteil an der Erwerbsbevölkerung)	91
Abbildung 6:	Anteile der Bevölkerung im Erwerbsalter, die Sozialleistungen beziehen, nach Grund der Sozialleistung (ohne Hinterbliebenenrenten)	91
Abbildung 7:	Aktivitätsraten der Arbeitsmarktpolitik um 2000	92

Vorbemerkung

Die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland ist im europäischen Vergleich in der Vergangenheit wenig erfolgreich gewesen. Die Arbeitslosenzahlen sind über die letzten Jahrzehnte hinweg gestiegen und haben im letzten Jahr eine neue Rekordhöhe erreicht. Die Bundesregierung hat mit der Verabschiedung des Job-AQTIV-Gesetzes einen Paradigmenwechsel eingeleitet, der mit den Hartz Gesetzen fortgesetzt wird. „Aktivierung“ heißt das neue Leitbild. Im Kern geht es darum, geeignete Instrumente und Maßnahmen zu entwickeln, um Arbeitslose möglichst schnell, aber auch nachhaltig wieder in Beschäftigung zu integrieren.

Aktivierende Arbeitsmarktpolitik hat aber nicht nur Konjunktur in Deutschland. Andere Staaten der Europäischen Union haben bereits in den 90er Jahren diesen Richtungswechsel in der Arbeitsmarktpolitik vollzogen. Können wir von den anderen Ländern und den dort gemachten Erfahrungen lernen?

Die Expertise von Dr. Matthias Knuth, Oliver Schweer und Sabine Siemes vom Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, stellt die arbeitsmarktpolitischen Reformkonzepte, die institutionellen Regelungen und die neuen Instrumente der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik am Beispiel von Dänemark, Großbritannien und den Niederlanden vor und bilanziert die bisherige Praxis. Vor diesem Hintergrund werden die Reformen in Deutschland und ihre Umsetzung diskutiert. Die Expertise macht deutlich, dass die drei Länder schon vor mehr als zehn Jahren mit grundlegenden Veränderungen ihrer Arbeitsmarktregimes begonnen haben. Deutschland folgte diesem Schritt erst Ende der 90er Jahre. Die Reformprozesse in den Ländern sind bisher sehr unterschiedlich verlaufen; es gibt nicht nur einen Königsweg zum Erfolg. In allen drei Ländern zielen die Aktivierungsstrategien darauf, auch die BezieherInnen von Sozialleistungen wie Leistungen bei Arbeitsunfähigkeit oder Vorruhestand, die in diesen Ländern im Vergleich zu Deutschland einen wesentlich höheren Anteil an den Nichterwerbstätigen ausmachen, wieder in das Beschäftigungssystem zu integrieren. Während in Deutschland die Reformen unter einem hohen Zeitdruck konzipiert und umgesetzt werden müssen und gleichzeitig an vielen Stellschrauben Veränderungen vorgenommen werden, haben Reformen in den drei Ländern sehr viel mehr Zeit in Anspruch genommen. Auch die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen erwiesen sich – im Gegensatz zu Deutschland - als günstig für die arbeitsmarktpolitische Neuausrichtung.

Die Expertise zeichnet ein differenziertes Bild arbeitsmarktpolitischer Reformen in den drei Ländern und gibt mit seinem Ausblick wichtige Hinweise für die weitere Reformdebatte in Deutschland. Wir bedanken uns bei der Autorin und den Autoren und würden uns freuen, wenn der „Blick über die Grenzen“ nicht nur zu einem besseren Verständnis der Arbeitsmarktpolitik in den drei Ländern, sondern auch zu einer konstruktiven Umsetzung der Arbeitsmarktreformen in Deutschland beitragen würde.

Dr. Ursula Mehrländer
Leiterin des Gesprächskreises
Arbeit und Soziales
der Friedrich-Ebert-Stiftung

Ruth Brandherm
Referentin für Beschäftigung
Arbeitsmarktpolitik und
Qualifizierung

1 Einleitung

Deutschland sah sich lange Zeit als führend in der aktiven Arbeitsförderung und auf ausländischen Rat auf diesem Gebiet nicht angewiesen. Vor dem Ersten Weltkrieg orientierte sich Großbritannien beim Aufbau einer öffentlichen Arbeitsvermittlung an Deutschland (vgl. Beveridge 1908). Mit dem Arbeitsförderungsgesetz im Jahre 1969 befand sich die damalige westdeutsche Bundesrepublik auf der Höhe der europäischen Entwicklung. Mit der Einheit von Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung unter dem Dach der Bundesanstalt für Arbeit und mit beruflicher Weiterbildung in deren Instrumentenkasten verfügte Deutschland im übrigen über eine institutionelle Verbindung der wichtigsten Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, an deren Verknüpfung andere Länder bis heute arbeiten. Und es war in Deutschland auch immer selbstverständlich, dass die eigentliche Maßnahmeförderung im Auftrag der Bundesanstalt durch „Dritte“ und nicht durch diese selbst erbracht wird – während andere Länder erst jetzt die „Privatisierung“ der Arbeitsförderung vorantreiben.

Die deutsche Einigung lenkte erst recht den deutschen Blick für viele Jahre nach innen. Arbeitsmarktpolitisch lief die Bewältigung der deutschen Einigung auf Kosten der Sozialversicherungssysteme hinaus auf ein Großexperiment in Sachen „aktiver Arbeitsmarktpolitik“¹, das alles bisher Dagewesene überstieg. Als der Vereinigungsboom umschlug in eine Restrukturierungskrise auch in Westdeutschland, und mehr noch, als der nächste Aufschwung zur Jahrtausendwende schwach blieb und von kurzer Dauer war, rieben die Deutschen sich die Augen und schauten über ihre Grenzen. Von jenseits der Grenzen kamen auch neue mikroökonomische Evaluationsmethoden, und aus dem massenhaften Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente in Ostdeutschland kamen erstmals Individualdaten über Maßnahmeteilnahme und Erwerbsverläufe, mit denen sich diese statistischen Verfahren anwenden ließen – und plötzlich stellte man fest, dass diese Maßnahmen keinen messbaren arbeitsmarktpolitischen Erfolg gebracht hatten. Die Folge war die nachhaltige Diskreditierung des Paradigmas „aktiver“ Arbeitsmarktpolitik. Die Selbstzufriedenheit früherer Zeiten wich dem Katzenjammer, und „Beispiele guter Praxis“ nicht nur der Arbeitsmarktpolitik wurden nun vorwiegend im Ausland gesucht. Seit etwa Mitte der neunziger Jahre des vorigen Jahrhunderts wird die arbeitsmarktpolitische Debatte in Deutschland immer stärker bestimmt vom Import von Instrumenten und Modellen. Mit ihnen kam der Paradigmenwechsel von der „aktiven“ zur „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik, ein Umorientierungsprozess, der derzeit noch keineswegs abgeschlossen ist.

Die deutsche Öffnung für arbeitsmarktpolitische Ideen, die im Ausland umgesetzt werden, ist zweifellos ein Fortschritt, und es wäre auch zu wünschen, dass die Europäische Beschäftigungsstrategie in Deutschland über Fachkreise hinaus ein Begriff wird, mit dem Menschen etwas verbinden können. Andererseits besteht die Gefahr, dass je

¹ Zur Unterscheidung zwischen „aktiver“ und „aktivierender“ Arbeitsmarktpolitik vgl. den Ausblick in Kap. 5.

nach politischer Opportunität Versatzstücke aus ausländischen Erfahrungen übernommen werden, ohne ihre Voraussetzungen im breiteren Kontext des jeweiligen nationalen Erwerbssystems zu verstehen. Nur ein solches Verständnis kann uns vor dem Versuch bewahren, sie in naiver Weise nachzuahmen, was nur scheitern kann. Die vorliegende Broschüre will für drei europäische Länder einen Beitrag zu einem solchen Verstehen leisten. Diese drei Länder sind nicht ganz zufällig ausgewählt, denn sie gehören nach den Indikatoren „Senkung der Arbeitslosenquote“ und „Erhöhung der Beschäftigtenquote“ zu denen, die seit Mitte der neunziger Jahr in der Europäischen Union am erfolgreichsten waren (vgl. Abbildung 1, S. 87).

Das Vorhaben des Verstehens erwies sich als schwieriger als gedacht und überstieg bald den ursprünglich vorgesehenen Rahmen. Die Literatur ist umfangreich, hinsichtlich einiger immer wieder berichteter Schlaglichter redundant und hinsichtlich der Hintergründe lückenhaft. Deshalb wurde diese Broschüre nicht so rechtzeitig fertig, dass sie vor der Fachkonferenz, zu deren Gelingen sie beitragen sollte und nach unserer Einschätzung auch beigetragen hat, als Broschüre hätte gedruckt werden können. Wir haben in Zusammenarbeit mit der Friedrich-Ebert-Stiftung, der wir für ihre Flexibilität danken, aus dieser Not eine Tugend gemacht: Für die Fachkonferenz wurde eine vorläufige Manuskript-Version produziert, die anschließend unter Berücksichtigung der bei der Veranstaltung erhaltenen Informationen, neuerer Entwicklungen in den drei untersuchten Ländern und der Ergebnisse des Vermittlungsverfahrens zwischen dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat Ende Dezember 2003 weiter bearbeitet wurde. Das Ergebnis legen wir nunmehr im Druck vor, wohl wissend, dass diese Veröffentlichung von „bewegten Zielen“ handelt und insofern jeden Tag aktualisiert werden könnte.

Gelsenkirchen, den 20. Februar 2004

Matthias Knuth

2 Großbritannien:² Neuerfindung der Arbeitsmarktpolitik durch „New Labour“

Kurzgefasst:

- Beschäftigungswachstum und Anstieg der Beschäftigungsquote seit 1993, eingeleitet durch expansive Wirtschaftspolitik
- Arbeitslosenunterstützung als „Unterhaltsgeld für Arbeitsuchende“ (*jobseeker's allowance*) auf niedrigem Niveau
- „Making work pay“: Mindestlohn seit 1998, derzeit 6,75 € pro Stunde ≈ 1.170 € Monatslohn bei 40-Stunden-Woche; Einkommensbeihilfen („Negativsteuer“) seit April 2003 – trotzdem „Armutsfallen“ nicht vollständig beseitigt
- Maßnahmeförderung als „New Deal“ frühestens nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit, für Erwachsene i. d. R. erst nach 18 Monaten
- Halbierung der Arbeitslosigkeit von 10% (1993) auf 5% (2001); leichter Anstieg auf 5,1% in 2002
- nahezu Viertelung der Langzeitarbeitslosenquote³ von 4,2% (1993) auf 1,1% (2002)
- nur mäßige Senkung der Jugendarbeitslosenquote von 11,8% (1993) auf 7,7% (2001)
- strenge Anforderungen an Eigenaktivität und Zumutbarkeit
- hohe Fallzahlen von Personen im Erwerbsalter in anderen Leistungsarten: Sozialhilfe (*income support*) und Arbeitsunfähigkeitsunterstützung (*incapacity benefit*)
- Auszahlung dieser Leistungen und der Arbeitslosenunterstützung traditionell bei lokalen Agenturen der nationalen Regierung; ab 2002 bis 2006 schrittweise organisatorische Zusammenführung mit der Arbeitsvermittlung als „Jobcentre Plus“
- Der nach Fallzahlen größere Teil der Aktivierungspolitik steht noch bevor: „Arbeitsorientierte Gespräche“ auch mit neuen Antragstellern für Sozialhilfe und Arbeitsunfähigkeitsunterstützung; später auch mit den Bestandsfällen.

² In dieses Kapitel sind Vorarbeiten von Renate Büttner sowie Zwischenergebnisse des von der Deutsch-Britischen Stiftung für das Studium der Industriegesellschaft geförderten Projektes „The Changing Role of Employment Assistance“ eingeflossen. Wir danken der Deutsch-Britischen Stiftung für die Förderung sowie unserem Projektpartner Dan Finn für viele hilfreiche Hinweise.

³ Anteil der Langzeitarbeitslosen mit mehr als 12 Monaten ununterbrochener Arbeitslosigkeit an den Erwerbspersonen.

Wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Hintergründe

Entwicklung von Wirtschaft und Beschäftigung

Großbritannien wurde in den 70er Jahren durch die so genannte „britische Krankheit“ herausgefordert: Mangelnde Konkurrenzfähigkeit, ein Dauerdefizit im Außenhandel, hohe Inflationsraten, im Verhältnis zur niedrigen Produktivität hohe Löhne und häufige Arbeitsniederlegungen erzeugten eine wirtschaftliche und politische Krise. Für dieses Syndrom wurden gemeinhin die „übermächtigen“ Gewerkschaften verantwortlich gemacht.⁴ In der Folge wurde die Labour-Regierung 1979 für ihre Gewerkschaftsnähe abgestraft und verlor die Mehrheit an die Konservativen. Mit Margaret Thatcher als neuer Premierministerin begann die Umsetzung eines radikalen wirtschaftlichen und politischen Liberalismus. Zur Reduktion des Staatsdefizits wurde eine konsequent angebotsorientierte Wirtschaftspolitik unter Zurücknahme der Staatsquote verfolgt, die von einer beispiellosen Privatisierungswelle staatlicher Unternehmen flankiert wurde. Bei der monetaristischen Finanzpolitik stand die Bekämpfung der Inflation im Vordergrund, die von einer Einschränkung der öffentlichen Ausgaben begleitet wurde. Sozialpolitisch wirkte sich der strikte Sparkurs vor allem in einem drastischen Abbau der Sozialleistungen aus. Der Staat zog sich mehr und mehr aus der Gesellschaftspolitik zurück und machte wo immer möglich der Eigeninitiative bzw. der Privatwirtschaft Platz. Da gleichzeitig die Zahl der Arbeitslosen zunahm – bedingt durch die Verluste von Arbeitsplätzen im verarbeitenden Gewerbe – kam es zu einer Verschärfung der Armutproblematik.

In der langen Zeit der Tory-Regierungen kam es zu zwei ausgeprägten Rezessionen 1980/81 und von 1990 bis 1992 (mit Schrumpfung des Bruttoinlandsprodukts 1991), in deren Folge die Beschäftigung jeweils zurückging. In den anschließenden Konjunkturaufschwüngen konnten diese Beschäftigungsverluste jedoch mehr als kompensiert werden. Durch Abwertung des Pfundes und Senkung der Leitzinsen und Einkommensteuersätze wurde Anfang der neunziger Jahre noch unter den Tories eine Wachstumsphase eingeleitet, die bis heute anhält und im Vergleich 1993/2001 zu einer Halbierung der Arbeitslosenquoten geführt hat. Die Beschäftigungsquoten beider Geschlechter sind höher als in Deutschland. Das gilt nicht nur bei einer Betrachtung der Beschäftigung nach Personenzahl, sondern auch bei Umrechnung in Vollzeit-Äquivalente.

Struktur der Arbeitslosigkeit

Wegen des Beschäftigungsabbaus vor allem im verarbeitenden Gewerbe liegt die Arbeitslosenquote der Männer in Großbritannien – anders als im EU-Durchschnitt – seit 1991 signifikant über der der Frauen. Ein schwerwiegendes Problem ist die vergleichsweise hohe Jugendarbeitslosigkeit. Die Arbeitslosenquote der 15-24-Jährigen konnte bei weitem nicht in dem Maße gesenkt werden wie die allgemeine Arbeitslosenquote (2002: 12,1% Jugendarbeitslosigkeit gegenüber 5,1% allgemein).⁵ Bei den Jugendlichen ist die

⁴ Schutti 2001, S. 16ff.

⁵ Die qualitativen Aussagen in diesem Kapitel beziehen sich auf Großbritannien (England, Schottland und Wales), die international vergleichenden Statistiken dagegen auf das Vereinigte Königreich, d. h.

höhere Betroffenheit der jungen Männer im Vergleich zu den Frauen noch deutlicher ausgeprägt als bei den Erwerbspersonen im mittleren Alter. Zwar profitierten jüngere Arbeitslose überproportional von konjunkturellen Aufschwüngen, gleichzeitig waren sie auch überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit in Rezessionsphasen betroffen.

Ein weiteres großes Problem war die Langzeitarbeitslosigkeit. Die Langzeitarbeitslosenquote (Arbeitslose mit ununterbrochener Arbeitslosigkeit von mehr als 12 Monaten im Verhältnis zu den Erwerbspersonen) war, der größeren Fluktuation auf dem britischen Arbeitsmarkt entsprechend, zwar nie ganz so hoch wie in Deutschland, aber mit 4,2% im Jahre 1993 doch gravierend. Die Absenkung dieser Quote auf nur noch 1,1% in 2002 ist einerseits darauf zurück zu führen, dass Langzeitarbeitslose in Großbritannien stärker an konjunkturellen Aufschwüngen partizipieren als in Deutschland, dürfte aber auch seit „New Labour“ Ergebnis einer „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik sein, die Langzeitarbeitslosigkeit unterbricht, auch wenn das keineswegs in allen Fällen zu einer dauerhaften Integration in Beschäftigung führt.

Arbeitsmarktpolitische Programmatik der Labour-Regierung

Es waren sicherlich nicht die ansehnlichen wirtschaftlichen Wachstumsraten von 4,7% (1994) und 3,4% (1997), die zum Wahlsieg der Labour Party im Jahre 1997 führten, sondern die politische, ideologische und personelle Erschöpfung der Tories. Der neue Premierminister Tony Blair füllte dieses Vakuum mit dem von dem Soziologen Anthony Giddens vorbereiteten Begriff des „Dritten Weges“. Dieser Weg würde zwar nicht zurück in den Wohlfahrtsstaat der siebziger Jahre führen, aber auf ihm würden auch diejenigen Gruppen und Regionen eine Chance finden, die während der Regierungszeit der Konservativen von der Entwicklung abgekoppelt wurden. Tatsächlich war die Arbeitslosenquote 1996, im vierten Jahr eines ausgeprägten Aufschwungs, gerade einmal von 10% (1993) auf 8% gesunken. Insofern konnte die politische Botschaft Anklang finden, dass durch eine neue gesellschaftliche Übereinkunft („*New Deal*“) die bisher Ausgeschlossenen auf dem Weg in eine bessere Zukunft mitgenommen werden sollten. Dieses Versprechen war jedoch an die Bedingung geknüpft, dass sie auch bereit sein müssten, mitzutun und den Hilfen und Ratschlägen der staatlichen Sozialdienste Folge zu leisten. Ziel staatlicher Interventionen sollte es in Zukunft sein, betroffene Personen, Familien, soziale Gruppen, aber auch Gemeinden und Regionen in die Lage zu versetzen sich selbst zu helfen. Bezogen auf die Arbeitslosen bedeutete dies, dass jeder Arbeit bekommen sollte, der arbeiten wollte und dass Arbeit Vorrang vor jeder Art von Transferleistung haben sollte („*Work first*“). Die Anforderungen, die an die Eigenaktivität von Arbeitslosen gestellt werden, wurden damit höher als unter Thatcher, und sie werden derzeit schrittweise ausgeweitet auf andere Bezieher von Sozialleistungen im Erwerbsalter.

einschließlich Nordirland. Wir verwenden durchgängig standardisierte Eurostat-Quoten; Quelle: Employment in Europe 2003. Die nationale britische Arbeitslosenstatistik ist an den Leistungsanspruch für Arbeitslosenunterstützung gebunden und kommt daher zu niedrigeren Zahlen; Änderungen der Definition führten zudem zur Unterbrechung der Zeitreihen.

Erklärungen für das „Britische Jobwunder“

Der Hauptgrund für die Verringerung der Arbeitslosigkeit in Großbritannien war ein stetiges Beschäftigungswachstum seit 1993, welches immer noch anhält und sich lediglich verlangsamt hat. Wichtigster Motor dieses Wachstums war – nach den hohen Arbeitsplatzverlusten im Produzierenden Gewerbe⁶ – eine enorme Expansion im Bereich der Dienstleistungen. Waren in diesem Sektor 1985 67,6 Prozent der Beschäftigten tätig, erreichte dieser Anteil inzwischen 80% (2002 – Deutschland noch knapp 70%). Innerhalb des tertiären Sektors ist zum einen das Bank- und Finanzwesen für den Beschäftigungsanstieg verantwortlich⁷. Hier handelt es sich hauptsächlich um gut bezahlte Tätigkeiten, welche eine hohe berufliche Qualifikation voraussetzen. Zum anderen sind zahlreiche niedrig entlohnte Teilzeitstellen geschaffen worden, die von einer großen Zahl Geringqualifizierter nachgefragt werden. Diese Entwicklung führte zu einer starken Polarisierung von Einkommen, Arbeitszeiten und Beschäftigung, der durch die Einführung eines nationalen Mindestlohnsystems⁸ im Jahre 1998 entgegengewirkt werden soll. Zusätzlich sollen seit April 2003 Einkommensbeihilfen (*tax credits*) im Niedriglohnbereich dafür sorgen, dass eine spürbare Differenz zur Höhe der Transferzahlungen gewährleistet ist und sich damit Arbeit im Sinne von „*Making Work Pay*“ bezahlt macht (s. u. S. 24).

Das System der Arbeitslosenunterstützung

Finanzierung

Anders als in Dänemark, Deutschland und den Niederlanden gibt es in Großbritannien keine Aufteilung der Sozialversicherung in verschiedene Risikozweige. Durch Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu einer Gesamtversicherung (*National Insurance*), die zusammen mit den Steuern eingezogen werden, werden Anwartschaften zur Abdeckung der Risiken von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten, Mutterschaft, Witwenschaft und auf Altersrente erworben. Personen, die über ein monatliches Bruttoeinkommen von 333,67 GBP (etwa 500 €)⁹ nicht hinaus-

⁶ Speziell die verarbeitende Industrie (Manufacturing) verliert immer noch Arbeitsplätze in der Größenordnung von 130,000 pro Jahr (EEO monthly update for the United Kingdom: October 2003, p. 5)

⁷ Seit kurzem tragen aber auch die Bereiche Öffentliche Verwaltung, Erziehung und Gesundheit mit der Schaffung neuer Stellen zum Beschäftigungswachstum bei (EEO quarterly update United Kingdom: October 2003, p. 13,

⁸ Für die Umrechnung GBP in Euro wurde ein mittlerer Kurs von 1:1,50 verwendet. Der Mindestlohn in Großbritannien beträgt seit dem 1. Oktober 2003: 4,50 GBP (\approx 6,75 €) pro Stunde; für Jugendliche von 18-21 und für Neueingestellte Erwachsene, die vom Arbeitgeber eine anerkannte Weiterbildung erhalten, gelten 3,80 GBP \approx 5,70 €. Quelle: Department of Trade and Industry: <http://www.dti.gov.uk/er/nmw>. – Die Höhe des nationalen Mindestlohnes kann der wirtschaftlichen Entwicklung angepasst werden. Entsprechende Vorschläge an die Regierung verfasst die so genannte Low Pay Commission. So soll der nationale Mindestlohn ab 1. Oktober 2004 auf Anraten der Kommission auf 4,85 GBP (\approx 7,27 €) bzw. 4,10 GBP (\approx 6,15 €) angehoben werden (siehe <http://www.lowpay.gov.uk>). Für Jugendliche unter 18 Jahren gibt es übrigens keine Festlegung des Mindestlohns. So verdienen viele 16- bis 17-jährige weniger als : 2 GBP (\approx 3 €) pro Stunde.

⁹ In Großbritannien ist es üblich, Einkommen und Einkommensgrenzen auf Wochenbasis anzugeben. Zum besseren Verständnis haben wir diese hier auf Monatsbasis umgerechnet. Der gesetzliche Min-

kommen oder die das gesetzliche Rentenalter (65 Jahre für Männer, 60 Jahre für Frauen) überschritten haben, zahlen keine Beiträge zur Sozialversicherung, erwerben aber dennoch Mindestanwartschaften. Bis zur Bemessungsgrenze von 2.578,33 GBP monatlich (etwa 3.867,50 €) beträgt der Beitragssatz zur Gesamtversicherung 11%; was über die Bemessungsgrenze hinaus verdient wird, wird mit einem Beitrag von nur 1% belastet. Für die Arbeitgeber liegt die Geringfügigkeitsgrenze, bis zu der die Beschäftigung beitragsfrei bleibt, bei 385 GBP (etwa 578 €) pro Monat; darüber gilt ein Beitragssatz von 12,8%, und zwar ohne Bemessungsgrenze. Im mittleren Einkommensbereich ist die Beitragsbelastung der Arbeitgeber also etwas höher als für die Arbeitnehmer, was sich im Bereich der Höchstverdiener umkehrt. Auch Selbständige sind beitragspflichtig. Der im Vergleich zu den anderen untersuchten Ländern niedrige Gesamtbeitrag, der zusammen mit den Steuern eingezogen wird und dessen Verteilung auf einzelne Sozialversicherungszweige für den Versicherten nicht sichtbar ist, erzeugt bei den Versicherten weniger als die kontinentalen Sozialversicherungssysteme die Vorstellung, ein „Guthaben“ anzusparen, auf dessen Realisierung man im Risikofalle Anspruch hätte.

Anspruchsgrundlagen

Versichert sind alle Arbeitnehmer ab 18 bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres, die Beiträge in die Sozialversicherung einbezahlt haben. Das System der Arbeitslosenunterstützung wurde schon 1996, in der Endphase der Tory-Regierung, grundlegend reformiert. In der Umbenennung in *Jobseeker's Allowance* (JSA), zu Deutsch etwa „Unterhaltsgeld für Arbeitsuchende“, kommt der Grundgedanke zum Ausdruck, dass diese Leistung nicht als Entschädigung für Arbeitsplatzverlust oder auf Grund eines erworbenen Anspruchs gezahlt wird, sondern unter der Bedingung der Arbeitsuche und als Unterhaltssicherung für Eigenaktivitäten. Der traditionelle Unterschied zwischen erworbenen Versicherungsleistungen und staatlichen Unterstützungsleistungen (in Deutschland bisher: Arbeitslosengeld und –hilfe) lebt fort in der Unterscheidung zwischen der bedürftigkeitsunabhängigen „*contribution-based*“ JSA und der bedürftigkeitsabhängigen „*income-based*“ JSA.¹⁰ Beide Leistungen sind gleich niedrig (für einen allein stehenden Arbeitslosen über 25 Jahre und ohne Kinder monatlich etwa 355 €) und unabhängig vom früheren Einkommen und der Höhe der früheren Beitragszahlungen. Bei Bedürftigkeit kommen Leistungen für Wohnung und für den Unterhalt von Familienmitgliedern hinzu. Nur wer über anrechenbares Einkommen oder Vermögen verfügt, merkt den Unterschied zwischen beiden Leistungsarten in der Weise, dass die Leistungen nach

destlohn führt bei vollzeitiger Beschäftigung zu einem Monatseinkommen deutlich über der Geringfügigkeitsgrenze.

¹⁰ Die *Jobseeker's Allowance* ersetzte die beiden Leistungen für Arbeitslose „*unemployment benefit*“ – mit Bezugszeiten bis zu 12 Monaten unserem Arbeitslosengeld noch ähnlicher als die *contribution-based* JSA – und „*income support for the unemployed*“. Interessanterweise sind durch die Implementierung der *Jobseeker's Allowance* die ersten Grundlagen für die Zusammenführung der Jobcentres der Arbeitsverwaltung (*Employment Service*) und der lokalen Büros der Sozialverwaltung (*Benefit Agency*) zu *Jobcentre Plus* gelegt worden. Man schuf für die *Jobseeker's Allowance* den lange anvisierten „one-stop shop“ in den schon bestehenden Jobcentres des *Employment Service*, trennte jedoch innerhalb der Jobcentres organisatorisch die Beratung und Beantragung der JSA (Zuständigkeit: *Employment Service*) von der Kalkulierung und Auszahlung der Leistung durch Mitarbeiter der *Benefit Agency*. Vgl. Price 2000, S. 299ff.

Erschöpfung des versicherungsbasierten Anspruchs, der maximal sechs Monate dauert, sinken oder ganz entfallen.

Anspruchsvoraussetzung für die bedürftigkeitsunabhängige Leistung sind mindestens 25 beitragspflichtige Beschäftigungswochen in einem der beiden der Antragstellung vorausgehenden Steuerjahre¹¹ sowie für beide Steuerjahre zusammen eine Beitragssumme von mindestens dem 50-fachen des aktuellen Mindestsatzes des Wochenbeitrags. Das bedeutet, dass unständig Beschäftigte sowie GeringverdienerInnen, die zum Mindestlohn weniger als 20 Stunden wöchentlich arbeiten, i. d. R. keinen Anspruch auf diese Leistung erwerben. Durch entsprechende beitragsbefreite Beschäftigungszeiten erwerben sie jedoch Anspruch auf die bedürftigkeitsabhängige Variante. Im Mai 2003 gab es fast viermal so viele Bezieher der bedürftigkeitsabhängigen Leistung wie der beitragsbasierten.

Leistungsdauer und –umfang

Bei Eintritt der Arbeitslosigkeit gilt grundsätzlich eine unbezahlte Karenzzeit von drei Tagen. Die bedürftigkeitsunabhängige Leistung wird maximal sechs Monate gezahlt; danach greift die bedürftigkeitsabhängige Variante, die Personen ohne beitragsbasierten Anspruch von Anfang an erhalten. Hierbei gelten Vermögensgrenzen von 4.500 €, die anrechnungsfrei bleiben; ab 12.000 € besteht kein Anspruch, bis das Vermögen unter diese Grenze abgeschmolzen ist; dazwischen gelten reduzierte Sätze. Theoretisch ist die Bezugsdauer der bedürftigkeitsabhängigen JSA nur durch das Rentenalter begrenzt; jedoch dürfte unter dem noch näher darzustellenden britischen Aktivierungsregime ein langdauernder Bezug schwer möglich sein, was die niedrigen Langzeitarbeitslosenquoten erklärt.

Die geringen Leistungen gewährleisten nur eine Existenzsicherung auf niedrigstem Niveau, so dass der finanzielle Druck zur Arbeitsaufnahme sehr hoch ist. Ausweichreaktionen in andere Leistungsarten wie Arbeitsunfähigkeitsunterstützung oder Sozialhilfe sind wahrscheinlich. Andererseits bestehen nach wie vor beträchtliche „prozedurale“ Armutsfallen: Bei Aufnahme einer niedrig entlohnten Beschäftigung geht die Zuständigkeit für das weiterhin benötigte Wohngeld an die Kommune über; bis der Antrag gestellt ist und die ersten Zahlungen eintreffen, können Mietrückstände bereits zur Räumungsklage geführt haben, zumal die JSA im voraus, der Lohn jedoch nachträglich gezahlt wird.

Verfügbarkeit, Eigenaktivität und Zumutbarkeit

Anspruch auf Jobseeker's Allowance haben nur diejenigen, die

- arbeitslos sind oder weniger als 16 Stunden pro Woche arbeiten
- älter als 18 Jahre, aber jünger als 65 (Männer) bzw. 60 (Frauen) sind
- aktiv Arbeit suchen und mindestens zwei Suchaktivitäten pro Woche nachweisen
- für eine zu vermittelnde Stelle sofort zur Verfügung stehen (in der Regel 40 Stunden pro Woche)

¹¹ Das Steuerjahr geht jeweils von April bis März.

- eine Eingliederungsvereinbarung (*Jobseeker's Agreement*) unterzeichnet haben.

In der vom Arbeitsuchenden und vom Arbeitsberater unterschriebenen Eingliederungsvereinbarung verpflichtet sich das Jobcentre auf allgemeine Kriterien der Dienstleistungsqualität (u. a. Höflichkeit, Schutz der Privatsphäre, Korrektur von Fehlern, Nicht-Diskriminierung), nicht zu konkreten Maßnahmen oder Hilfen. Der Arbeitsuchende dagegen verpflichtet sich auf

- eine wöchentliche Anzahl von Arbeitgeberkontakten (spezifiziert nach schriftlich, telefonisch und persönlich)
- die wöchentliche Anzahl der Besuche im Jobcentre (z. B. zur Nutzung des elektronischen Informationssystems)
- die Nutzung persönlicher Netzwerke für die Arbeitsuche
- Nennung von Zeitungen, in denen er mit bestimmter Häufigkeit die Anzeigen sehen wird
- weitere Aktivitäten.

Mit dem Arbeitsberater ausgehandelt und in der Eingliederungsvereinbarung festgehalten werden:

- die vorrangigen Zielbereiche der Arbeitsuche
- die Frist der Verfügbarkeit (maximal innerhalb einer Woche)
- ggf. bestimmte Zeiten der Verfügbarkeit und maximale wöchentliche Arbeitszeit
- ggf. weitere vom Arbeitsberater zugestandene Einschränkungen der Verfügbarkeit oder der Art der zu suchenden Arbeit.

Die Suchaktivitäten dürfen sich lediglich in den ersten 13 Wochen auf das eigene Berufsfeld und die gewohnte Bezahlung beschränken (sog. „*permitted period*“). In den weiteren 13 Folgewochen sind die Aktivitäten auf andere Tätigkeiten auszudehnen, und nach 26 Wochen gelten keinerlei Einschränkungen bei der Entlohnung. Die Arbeitslosmeldung muss mindestens alle 14 Tage zu einem vorher bestimmten Termin erneuert werden. Bei diesem etwa 10-minütigen Interview wird die Einhaltung der Eingliederungsvereinbarung überprüft; der Arbeitsuchende muss z. B. die Firmen nennen, bei denen er vorgesprochen, oder die Zeitungen, die er durchgesehen hat. Bei diesem Kontakt werden auch Stellenangebote unterbreitet.

Sanktionen

Sperrzeiten von mindestens einer Woche bis zu sechs Monaten werden verhängt, sofern die Arbeitslosigkeit fahrlässig bzw. freiwillig herbeigeführt wurde. Wenn Arbeitslose die zu erbringenden Eigenleistungen nicht erbringen bzw. nicht für die Aufnahme einer Beschäftigung im erforderlichen Umfang zur Verfügung stehen, treten Sperrzeiten i. d. R. für ein bis zwei Wochen ein; wiederholte Verweigerung von Stellenangeboten führt zu Sperrzeiten bis zu sechs Monaten. Diese Sanktionen sind nicht gesetzlich geregelt und nicht gerichtlich anzufechten; es gibt lediglich ein internes Beschwerdeverfahren.

In der Regel wird bei der bedürftigkeitsabhängigen JSA im Sanktionsfalle nur die persönliche Komponente einbehalten, d. h., dass die Leistungen an die Partner und Kinder weitergezahlt werden. Der Arbeitslose selbst kann für den eigenen Unterhalt ein so

genanntes „hardship payment“ (Notfallgeld) beantragen; ein Ausweichen auf Sozialhilfe ist nicht möglich, solange die Person als erwerbsfähig gilt.

Organisationswandel der Arbeitsverwaltung

Vom Jobcentre zum Jobcentre Plus

Der britische Wohlfahrtsstaat ist von seinen Wurzeln her ein nationalstaatliches Projekt. Nicht nur die Arbeitslosenunterstützung, sondern auch die Sozialhilfe, die Unterstützung bei Arbeitsunfähigkeit und die Altersrenten werden von lokalen Filialen nationaler Dienste administriert und ausgezahlt. Diese Aufgaben oblagen bis jetzt den örtlichen Büros der *Benefit Agency* bzw. deren Mitarbeitern. Die Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung durch die sog. *Jobcentres* war organisatorisch getrennt von der Auszahlung der *Jobseeker's Allowance*: Mitarbeiter des *Employment Service* hatten mit den finanziellen Aspekten in Bezug auf diese Leistung nichts mehr zu tun. Dies oblag nun den Mitarbeitern der *Benefit Agency* in den *Jobcentres*.¹² Für die Beantragung ergänzender Unterstützungsleistungen musste der Antragsteller dann doch wieder das lokale Büro der *Benefit Agency* aufsuchen. Die praktischen Unbequemlichkeiten dieses Arrangements für die Arbeitslosen hielten sich in Grenzen, da beide Organisationen ein dichtes Netz von Niederlassungen mit vergleichsweise kleinräumigen Einzugsbereichen unterhielten. Für die Durchsetzung eines Arbeitslosigkeitsregimes, das auf aktive Arbeitssuche setzt und Fehlverhalten mit Leistungskürzungen sanktioniert, erwies sich die organisatorische Trennung jedoch als hinderlich, da die Kommunikation zwischen den beiden Organisationen historisch belastet und schwierig war.¹³ Da in Zukunft die Kundengruppe und das Leistungsspektrum noch ausgeweitet werden und alles im Rahmen eines wirklichen „one-stop shop“ angeboten werden soll, waren Veränderungen unausweichlich.

Auf Kabinettssebene wurden die Voraussetzungen für eine organisatorische Reform dadurch geschaffen, dass im Juni 2001 Zuständigkeiten aus dem *Department for Education and Employment* und dem *Department for Social Security* zusammengeführt wurden zum *Department for Work and Pensions (DWP)*¹⁴, das nunmehr sowohl für die *Jobcentres* als auch für die *Benefit Agencies* zuständig ist. Zum 1. April 2002 wurde mit der grundlegenden Reform der Arbeits- und Sozialverwaltung begonnen. Die Versorgung der Ruheständler wurde als „*Pension Service*“ von den *Benefit Agencies* abgetrennt¹⁵, die nunmehr schrittweise, Bezirk für Bezirk, bis 2006 mit den *Jobcentres* fusionieren zu

¹² „Konfliktbeladene“ Leistungen wie das *Hardship Payment* (in etwa: Härtefallgeld), welches eine Notfallleistung für Arbeitslose war, die Sperrzeiten zu verbüßen hatten, wurden in den Büros der *Benefit Agency* ausgezahlt. Der Grund dafür lag in den aus Sicherheitsgründen verglasten Schaltern (*screens*) in diesen Einrichtungen, die es aus Gründen eines direkteren Kundenverhältnisses in den *Jobcentres* nicht geben sollte. Siehe Price 2000, S. 302f.

¹³ Siehe ausführlich dazu Price 2000.

¹⁴ Die Zuständigkeit für Bildung und Weiterbildung wurde im *Department for Education and Skills* zusammengefasst.

¹⁵ Dort, wo die *Benefit Agencies* die Zuständigkeit für Altersrenten bereits an den *Pension Service* abgegeben haben, aber noch nicht mit den *Jobcentres* fusioniert sind, heißen sie einstweilen „*Social Security Offices*“.

onieren zu so genannten *Jobcentre Plus*. Diese sind künftig die zentralen Anlaufstellen sowohl für Arbeitskräfte suchende Arbeitgeber als auch für alle Bürger im erwerbsfähigen Alter, die nach Arbeit suchen oder Transferleistungen beanspruchen. Der Entschluss, diese beiden Verwaltungen zusammenzulegen, basiert auf den Erfahrungen, die man im Rahmen des Modellprojektes ONE gemacht hatte.

Exkurs: Das Modellprojekt ONE

ONE war ein Modellprojekt, über das versucht wurde, Dienstleistungen bezüglich aller Sozialleistungen für Arbeitslose und Nichtaktive im erwerbsfähigen Alter über eine Stelle zur Verfügung zu stellen (in etwa mit dem deutschen MoZArT-Projekt vergleichbar). Ziel war es, einen One-stop-shop einzurichten, so dass Leistungsbezieher keine Zeit verloren bei der Erledigung ihrer Amtsgänge, sondern sich voll auf die Jobsuche bzw. den Besuch von Maßnahmen konzentrieren konnten. Ein arbeitsbezogenes Gespräch zu Klärung des weiteren Entwicklungsweges mit einem persönlichen Berater ist Pflicht. ONE wurde seit 1999 gemeinsam durch den Employment Service, die Sozialbehörde und die lokalen Behörden in 12 Pilotgebieten durchgeführt. Es ist im Prinzip als Vorläufer für JobCentre Plus anzusehen.

Landesweit gibt es ca. 1.000 Jobcentres, zusammengefasst zu 90 Bezirken, die wiederum von 11 Regionaldirektionen koordiniert werden. Die Filialstruktur ist kleinteiliger als die der deutschen Arbeitsamts-Nebenstellen; insbesondere sind die Jobcentres in Großstädten präserter in den Stadtteilen. Bis Ende 2003 wurden etwa 280 Jobcentres Plus geschaffen. Auf den Eingangsschildern, Formularen und Briefbögen firmieren sie als „Teil des Ministeriums für Arbeit und Alterssicherung“.

Funktionen der JobCentre Plus für Arbeitsuchende...

Kundenorientierung wird in den Jobcentres Plus groß geschrieben. Voraussetzung zur Minimierung der Wartezeiten ist ein Kundenstrommanagement, das über ein vorgeschaltetes Call Center (Jobseeker Direct) bewerkstelligt wird. Die Call Center operieren derzeit noch auf der Ebene der Regionaldirektionen, sollen aber später, nach landesweiter Realisierung von *Jobcentre Plus*, so verschaltet werden, dass die Anrufe je nach Auslastung an den nächsten freien Agenten irgendwo im Lande geleitet werden. Im Call Center wird zunächst grob vorgeklärt, ob überhaupt ein Anspruch auf eine Sozialleistung anzunehmen ist. Die zu diesem Zweck in einem computergesteuerten Dialog aufgenommenen Daten können allerdings derzeit mangels Systemintegration noch nicht im weiteren Ablauf genutzt werden.¹⁶ Potenzielle Antragsteller werden informiert, welche Formblätter sie auszufüllen und welche Unterlagen sie mitzubringen haben, und sie erhalten einen Beratungstermin im für sie nächstgelegenen Jobcentre. Dazu besteht ein zentrales EDV-gestütztes Terminmanagement für alle Arbeitsberater. Dem Anspruch nach sollen die Call-Center-Agenten auch schon auf geeignete Stellenangebote hinweisen, die sie auf dem Bildschirm aufrufen können; dieses scheint aber mangels entsprechender Qualifikation der Agenten noch nicht zu funktionieren.

¹⁶ Dieses bis 2004 zu realisieren ist Bestandteil der aktuellen Zielvereinbarung von Jobcentre Plus mit dem Ministerium.

Stellenangebote können auch dezentral von Zuhause über das Internetportal von „Jobseeker Direct“ eingesehen werden. Wer keinen Internetanschluss besitzt, kann in den Jobcentres die so genannten „Jobpoints“ (IT-gestützte Selbstbedienungsterminals mit Touchscreen und Thermodrucker) zum Auffinden geeigneter Stellen benutzen. Diese Geräte sind sowohl im Eingangsbereich als auch in den Wartebereichen platziert, so dass sie sowohl den Lauf- als auch den Terminkunden zur Verfügung stehen.

... und für Personal Suchende

Arbeitgeber können über die landesweite Hotline „Employer Direct“ ihre Stellenangebote aufgeben. Regelmäßige Kundenbefragungen und Testanfragen einer unabhängigen Prüfstelle („Mystery Shopping“) sollen Arbeitgebern – wie auch Arbeitssuchenden - eine hohe Dienstleistungsqualität garantieren. Außerdem verfügt jedes Jobcentre Plus über einen so genannten *Vacancy Services Manager*. Diese betreuen die vom Employer Direct aufgenommenen Stellen, sind die lokalen Ansprechpartner für die Unternehmen und sondieren den lokalen Arbeitsmarkt insbesondere der kleinen und Kleinstunternehmen. Sie sorgen dafür, dass Arbeitgeber nach Vermittlungsversuchen angerufen werden, um zu erfahren, ob es zu einer Einstellung gekommen ist oder was die Gründe für eine Nichteinstellung waren. Auf diese Weise entsteht ein kontinuierliches Feedback, inwieweit Arbeitgeber mit der Vorauswahl von Kandidaten zufrieden sind und wie sich Kandidaten verhalten haben.

Auf der Ebene der Bezirksdirektion sind – je nach Größe des Bezirks – ein bis mehrere „Key Account Manager“ zuständig für die Kontaktpflege mit den größeren Unternehmen ab 50 Beschäftigten.

Weitere Perspektiven der Jobcentres Plus

Die schrittweise Einrichtung der Jobcentres Plus ist verbunden mit der Übernahme der Zuständigkeit – zusätzlich zur Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung – für die drei hauptsächlichen Arten von Sozialleistungen, die in Großbritannien von Personen im Erwerbsalter bezogen werden können: *Jobseeker's Allowance* (Arbeitslosenunterstützung), *Income Support* (Sozialhilfe) und *Incapacity Benefit* (Arbeitsunfähigkeitsunterstützung). Die eigentliche Herausforderung für den britischen Sozialstaat wird deutlich, wenn man sich die Zahlen der Antragsteller dieser Leistungen vor Augen führt:

Tabelle 1: Antragsteller verschiedener Arten von Sozialleistungen in Großbritannien (in Tsd.)

	Jobseeker's Allowance	Income Support	Incapacity Benefit
Mai 1997	1.562	3.958	2.370
Mai 2003	924	3.982	2.394

DPW, *Statistics and Research*, <http://www.dwp.gov.uk/asd/workingage.asp>

Während die Zahl der arbeitssuchenden Leistungsbezieher seit 1997 um ca. 40% reduziert werden konnte, hat sich bei den beiden anderen Leistungen nichts geändert. Die hier aus Platzgründen nicht dargestellten Zeitreihen zwischen den beiden Zeitpunkten in

der Tabelle sind von bemerkenswerter Stabilität. Während insgesamt 7,3 Millionen Briten im Erwerbsalter Sozialleistungen beziehen, sind hiervon nur 13% Arbeitsuchende und unterliegen damit dem oben dargestellten Arbeitslosigkeitsregime. Bei den übrigen Sozialleistungen war Großbritannien bisher erstaunlich permissiv: So können Alleinerziehende Sozialhilfe erhalten bis das jüngste Kind das 16. Lebensjahr vollendet hat. Des Weiteren war die Beantragung von Sozialhilfe bisher ein rein bürokratischer, häufig per Post erledigter Akt, ohne jedes Hilfesgespräch, aber auch ohne jeden Druck in Richtung Arbeitsmarkt. Die Abneigung der Tories gegen aktive Arbeitsmarktpolitik hatte sie veranlasst, zwar die finanziellen Leistungen für Erwerbslose auf ein Minimum zu senken, aber nichts zu tun, die von diesen Leistungen Abhängigen aus dieser Lage herauszuholen.

Angesichts dieser Zahlenverhältnisse ist es offensichtlich, dass eine Optimierung der Dienstleistungen allein für Arbeitsuchende, selbst wenn sie zur weiteren Senkung der Fallzahlen führen würde, an der Belastung des britischen Sozialstaates nichts Wesentliches mehr ändern könnte. Die Begründung, dass durch die Zusammenlegung von *Benefits Agencies* und *Jobcentres* den Arbeitsuchenden und Arbeitslosenunterstützung Beziehenden doppelte Behördenwege erspart werden und dass die Rückkoppelung zwischen der Einhaltung der Eingliederungsvereinbarung und etwaigen finanziellen Sanktionen enger wird, betrifft folglich nur den vordergründigen Teil der Aufgabe von *Jobcentres Plus*. Langfristig geht es darum, auch die übrigen Sozialleistungsbezieher im Erwerbsalter für den Arbeitsmarkt zurück zu gewinnen.

Zunächst werden in den *Jobcentres Plus* mit allen neuen Antragstellern für Sozialhilfe oder Arbeitsunfähigkeitsunterstützung sogenannte „arbeitszentrierte Gespräche“ durchgeführt. Dabei geht es um die Fragen, welche Arbeit vielleicht trotz gesundheitlicher Beeinträchtigungen ausgeübt werden könnte oder wie eine Alleinerziehende ihre Lebensbedingungen so ändern kann, dass eine Erwerbstätigkeit möglich wird. Die Aufstellung von Vergleichsrechnungen, wie sich das Netto-Einkommen im Leistungsbezug oder in Arbeit darstellt, spielt hierbei eine wichtige Rolle. Da solche Vergleiche in der Vergangenheit nicht selten zu Ungunsten einer Erwerbstätigkeit ausgingen, wurden im Frühjahr 2003 Einkommensbeihilfen („Negativsteuer“) eingeführt (s. u. S. 24).

Zielsteuerung

Die Arbeitsmarktsteuerung in Großbritannien folgt einem Management by Objectives (MBO) – einem zielorientierten Ansatz. Kernziel des DWP ist die Umsetzung des von der britischen Regierung initiierten „Welfare to Work“-Programms, an dessen erster Stelle Beschäftigungsförderung und -sicherung für alle arbeitsfähigen Bürger steht. Das DWP legt jährlich die arbeitsmarktpolitischen Ziele und die Mittelvergabe zusammen mit der Treasury (Finanzministerium) in Form eines so genannten Public Service Agreement (PSA) fest. Dabei werden strategische Oberziele von operativen Unterzielen unterschieden. Die im Gründungsjahr 2001 zwischen DWP und Treasury ausgehandelten Oberziele lauten:¹⁷

¹⁷ Quelle: <http://www.hm-treasury.gov.uk/performance/DWP.cfm>, eigene Übersetzung.

1. Kindern den besten Start sichern und Beendigung von Kinderarmut innerhalb der nächsten 20 Jahre.
2. Arbeit als die beste Form von Wohlfahrt für Menschen im erwerbsfähigen Alter herausstellen und gleichzeitig den Status derjenigen schützen, die am meisten Hilfe bedürfen.
3. Bekämpfung von Armut und Förderung von Sicherheit und Unabhängigkeit im Ruhestand für alle derzeitigen und zukünftigen Rentner.
4. Verbesserung der Rechte und Möglichkeiten behinderter Menschen in einer fairen und integrativen Gesellschaft.
5. Modernisierung der Ausführung wohlfahrtlicher Leistungen, um den Zugang, die Genauigkeit und die Effizienz von Dienstleistungen für Kunden einschließlich Arbeitgebern zu verbessern.

Im folgenden Jahr wurden 10 operative Ziele formuliert, die im Zeitraum 2002/3 bis 2006 erreicht werden sollen. Jobcentre Plus ist bezüglich der Erreichung von 8 dieser Ziele direkt involviert.¹⁸

- Reduzierung der Anzahl von Kindern in einkommensschwachen Haushalten um wenigstens 25% bis 2004, als Beitrag zur Halbierung der Kinderarmut bis 2010 und Aufhebung der Kinderarmut bis 2020 (Gemeinsames Ziel mit dem Finanzministerium).
- Erhöhung der Beschäftigungsquote und Reduzierung der Arbeitslosenquote innerhalb des Konjunkturverlaufs bis 2006 (Gemeinsames Ziel mit dem Finanzministerium).
- Erhöhung der Erwerbsquote in benachteiligten Gebieten und bei benachteiligten Gruppen wie ethnischen Minderheiten, Alleinerziehenden, Geringqualifizierten und Älteren über 50. Außerdem signifikante Reduzierung des Unterschieds ihrer Erwerbsquoten im Vergleich zur Gesamterwerbsquote bis zum Frühjahr 2006.
- Reduzierung des Anteils von Kindern in Haushalten, in denen niemand erwerbstätig ist, innerhalb von 3 Jahren bis zum Frühjahr 2006.
- Erhöhung der Erwerbsquote von Menschen mit Behinderungen – unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklungen – und signifikante Reduzierung des Unterschieds zwischen ihrer Erwerbsquote und der Gesamterwerbsquote bis 2006. Außerdem Verbesserung der Rechte behinderter Menschen und Beseitigung von Barrieren, die deren Partizipation an der Gesellschaft behindern.
- Signifikanter Fortschritt in Bezug auf die Ausführung wohlfahrtlicher Dienstleistungen derart, dass 85% aller Kunden ihre Transferzahlungen per Banküberweisung erhalten.
- Verbesserung der Ausführung der Dienstleistungen des DWP durch das Setzen jährlich zu veröffentlichender Ziele für jedes Hauptgeschäftsfeld in den Berei-

¹⁸ Siehe Jobcentre Plus 2003: Business Plan 2003-04, S. 6f.; eigene Übersetzung.

chen Genauigkeit, Kosten und Kundenservice bei zunehmender Anforderung innerhalb der nächsten 3 Jahre.

- Reduzierung der Verluste durch Leistungsmissbrauch und fehlerhafter Auszahlung von Leistungen von/an Personen im erwerbsfähigen Alter. Dabei Reduzierung in Bezug auf Income Support und JSA bis März 2004 um 33% und bis März 2006 um 50% und in Bezug auf *Housing Benefit* (Wohngeld) um 25% bis 2006.

Um die operativen Unterziele auf die regionale und lokale Ebene herunter brechen zu können, werden zwischen DWP und Jobcentre Plus Leistungsvereinbarungen getroffen (Jobcentre Plus - Performance and Resources Agreement 2003-04). Die Jobcentre Plus Distriktmanager und ihre Mitarbeiter sind für die Erreichung der Leistungsziele für ihren Einflussbereich verantwortlich. Diese Leistungsziele sind in ein Punktesystem zur Bewertung des Grades der Zielerreichung eingebettet und beziehen sich auf:

- die Anzahl erfolgreicher Vermittlungen und den Schwierigkeitsgrad der Vermittlung in Bezug auf die Arbeitsmarktdefizite der vermittelten Person – z. B. bekommt ein Jobcentre Plus für die Vermittlung eines Langzeitarbeitslosen mehr Punkte gut geschrieben als für einen Jobwechsler. (*Job Entry Target*).
- die Arbeitgeberzufriedenheit: Schnelligkeit und Effizienz der Erfüllung des Arbeitskräftebedarfs durch Jobcentre Plus für den Arbeitgeber. (*Employer Outcome Target*)
- die Kundenzufriedenheit: wie schnell und korrekt konnte die Arbeitssuche für Arbeitslose bearbeitet werden. (*Customer Service Target*)
- die Bekämpfung bzw. Eindämmung von Leistungsmissbrauch und Berechnungsfehlern (*Monetary Value of Fraud and Error Target*)
- die erfolgreiche Umsetzung allgemeiner Geschäftsziele (*Business Delivery Target*).

Aktive Arbeitsmarktpolitik

Die „Aktivitätsrate“ der britischen Arbeitsmarktpolitik erscheint hoch (40%), wenn man die „aktiven“ Ausgaben (Kosten der Arbeitsverwaltung und der Maßnahmeförderung) im Verhältnis zu den Gesamtausgaben betrachtet. Ein solches Ergebnis kann aber auch durch niedrige „passive“ Ausgaben, d. h. durch geringe Unterstützungsleistungen zu Stande kommen, was in Großbritannien offensichtlich der Fall ist.¹⁹ Aussagekräftiger ist daher das Verhältnis der „aktiven“ Ausgaben pro Arbeitslosen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Beschäftigten, denn diese Maßzahl ist standardisiert sowohl im Hinblick auf den arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf als auch den gesellschaftlichen Reichtum, und sie ist unabhängig davon, wie großzügig Arbeitslose finanziell unterstützt werden. Diese „Aktivitätsrate II“ ist für Großbritannien im Jahre 2001

¹⁹ Mit der Realisierung der *Jobcentres Plus* wird hinzukommen, dass in internationalen Statistiken wahrscheinlich die gesamten Organisationskosten einschließlich der Verwaltungskosten für die Auszahlung von Sozialhilfe und Arbeitsunfähigkeitsunterstützung als „aktive“ Ausgaben gerechnet werden, als „passive“ Leistungen bei Arbeitslosigkeit dagegen nur die *Jobseeker's Allowance*.

mit 0,07 die niedrigste unter den hier betrachteten Ländern, und sie wird in der EU nur noch unterschritten von Griechenland (OECD 2003: 193).

Für das Ende der Thatcher-Ära liegen nur Angaben vor über Teilnehmereintritte in aktive Maßnahmen im Verhältnis zu den Erwerbspersonen. Mit einem Wert von 2,3 für 1995/96 nahm Großbritannien hier zusammen mit den Niederlanden den letzten Platz in der EU ein (OECD 1997: 183ff.). Das Land hat also keine starke Tradition einer „aktiven“ Arbeitsförderung. Sein arbeitsmarktpolitischer Paradigmenwechsel führt nicht von einer „aktiven“ zu einer „aktivierenden“ Arbeitsförderung, sondern von der passiven Alimentierung auf niedrigstem Niveau zur Aktivierung. Im Mittelpunkt der britischen Arbeitsmarktpolitik stehen Information, Beratung und Vermittlung von Arbeitsuchenden und das Drängen von Antragstellern zur Arbeitsuche – möglichst noch vor der Auszahlung von Leistungen („*Work first!*“).

Aber auch die britische Arbeitsmarktpolitik kann sich der Tatsache nicht verschließen, dass die sofortige Aufnahme einer Arbeit im regulären Arbeitsmarkt nicht für alle Arbeitsuchenden eine realistische Perspektive ist, und sie wird noch zunehmend mit diesem Problem konfrontiert werden, wenn sie sich künftig an die Aktivierung der offiziell nicht Arbeit suchenden Leistungsbezieher von Sozialhilfe und Arbeitsunfähigkeitsunterstützung machen wird. Seit dem Regierungswechsel im Jahr 1997 stehen aktive Maßnahmen der Arbeitsförderung unter dem Oberbegriff „*New Deal*“. Arbeitsuchende, die es in einer bestimmten Zeit nicht geschafft haben, ihre Arbeitslosigkeit zu beenden, bekommen damit eine „neue Chance“, zunächst ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern, um dann auf dem Arbeitsmarkt Erfolg zu haben. Nach der Erfolglosigkeit des „*Jobseeker's Agreement*“ der „*New Deal*“: Die Formulierungen bringen zum Ausdruck, dass die Verpflichtungen der betroffenen Arbeitslosen wachsen.

New Deals

Alle New Deals haben gemeinsam, dass sie ein weites Spektrum zielgruppenspezifischer Maßnahmen umfassen: beginnend mit einem „*Gateway*“ (Eingangsphase) intensiver persönlicher Beratung und spezifischer Unterstützung zum Auffinden geeigneter Stellen auf dem ersten Arbeitsmarkt, Klärung der beruflichen Orientierung, Verbesserung der Selbstdarstellung, Training-on-the-job, Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen bis hin zur Organisierung von Kinderbetreuung für Maßnahmeteilnehmer. Die wichtigsten New Deal-Programme richten sich an arbeitslose Jugendliche und Langzeitarbeitslose.

Die New Deals setzen bei Erwachsenen erst nach 18 Monaten Arbeitslosigkeit und damit relativ spät ein. Dann jedoch ist das Fallmanagement sehr intensiv, was sich an einer Betreuungsrelation von 1:40 zeigt. Bei der Einführung der New Deals erfolgte eine Personalaufstockung um 5.000 Fallmanager.²⁰

²⁰ Wenn man das in Bezug setzt zur Personalaufstockung bei der Bundesanstalt für Arbeit im Jahre 2002 um 3.000 Personen, muss man berücksichtigen, dass die Zahl der britischen Arbeitslosen im Jahre 1998 nach international standardisierter Zählweise etwa die Hälfte der deutschen im Jahre 2002 betrug.

New Deal for Young People

Dieser Maßnahmetyp richtet sich an arbeitslose Jugendliche im Alter zwischen 18 und 24 Jahren, die mindestens sechs Monate arbeitslos sind. Die intensive Eingangsphase umfasst längstens vier Monate. In dieser Zeit bekommen die Jugendlichen einen persönlichen New Deal-Berater zur Seite gestellt, der für sie während des gesamten New Deals zuständig ist. Sofern die Jugendlichen auch durch diese Intensivbetreuung keinen Arbeitsplatz finden, haben sie die Möglichkeit unter folgenden Optionen zu wählen:

- Annahme einer subventionierten Beschäftigung im regulären Arbeitsmarkt: Der Arbeitgeber erhält bei vollzeitiger Beschäftigung einen Lohnkostenzuschuss von bis zu 370 € pro Monat. Die Entlohnung orientiert sich i. d. R. am nationalen Mindestlohn, wodurch die Teilnehmer seit Frühjahr 2003 zusätzlich einen Anspruch auf Einkommensbeihilfe (s. u.) geltend machen können. Die Teilnehmer sollen mindestens einmal pro Woche eine ausbildungsbezogene Trainingseinheit erhalten; dafür kann der Arbeitgeber eine weitere Unterstützung von etwa 1.065 € erhalten.
- Annahme einer Beschäftigung in einer gemeinnützigen Einrichtung *oder* im Umweltschutzbereich (Dauer: bis zu sechs Monate) – in etwa vergleichbar mit einer Arbeitsbeschaffungs- oder Strukturanpassungsmaßnahme. Die Teilnehmer sind in dieser Zeit in der Regel bei Trägern oder einer gemeinnützigen Einrichtung angestellt. Sie erhalten Zuwendungen in der Höhe ihres Unterhaltsgeldes zuzüglich einer Aufwandsentschädigung von monatlich etwa 100 € (oder eine Entlohnung in dieser Höhe) plus Fahrtkosten.
- Teilnahme an einer Vollzeitausbildungs- oder -trainingsmaßnahme mit einer Dauer von bis zu 12 Monaten. Dies betrifft vor allem Jugendliche, die im Alter von 16 Jahren bereits die Schule verlassen haben und über keinen weiterführenden Bildungsabschluss bzw. nicht über die grundlegenden Fähigkeiten zur Aufnahme einer Beschäftigung verfügen. Die finanziellen Bedingungen der Teilnehmer sind die gleichen wie unter Nr. (2).
- Für all diejenigen, die auch nach Durchlaufen dieser Optionen noch keinen Job bekommen haben, gibt es eine so genannte „*Follow Through*“-Periode. In dieser bis zu vier Monate andauernden Phase erhalten die Teilnehmer noch einmal die gleiche intensive persönliche Beratung, Hilfe bei der Jobsuche, Bewerbungstrainings und Unterstützung in der Akquise von Praktikumsstellen wie in der Eingangsphase.

Verweigert sich ein Jugendlicher innerhalb der Eingangsphase oder verliert er fahrlässig seinen Platz in einer der vier New Deal-Optionen, kann er durch Kürzung bis hin zur kompletten Streichung seiner persönlichen JSA-Bezüge sanktioniert werden.

New Deal 25+

Zur obligatorischen Teilnehmergruppe des New Deals 25+ gehören diejenigen, die älter als 25 Jahre und seit 18 Monaten (früher: 2 Jahre) arbeitslos sind. Personen mit besonders ernsten Beschäftigungshemmnissen (z.B. Flüchtlinge, Obdachlose, Ex-Straftäter) können auch früher in das Programm integriert werden. Wie im New Deal for Young People gibt es eine Eingangsphase und bei Bedarf am Ende eine „*Follow Through*“-

Phase, die aber wesentlich kürzer sind als bei den Jugendlichen. In der mittleren Phase, der „Intensive Activity Period“, absolvieren die Teilnehmer in Abhängigkeit von ihren Bedürfnissen, Defiziten und Berufszielen eine Mischung aus Beschäftigung (mit Eingliederungszuschuss), arbeitsbezogenem Training, Erlernen von Grundfähigkeiten und „soft skills“ für das Arbeitsleben, Praktika, Hilfe zur Jobsuche und Unterstützung beim Übergang in die Selbständigkeit. Diese Phase ist von flexibler Dauer (13 bis 26 Wochen). Auch hier ist die Teilnahme an den einzelnen Phasen des New Deals Voraussetzung für den Weiterbezug der Unterstützungsleistung.

Ein wesentlicher Unterschied zum New Deal for Young People besteht darin, dass schon ab der 4. Woche in der Eingangsphase die Möglichkeit besteht, einen Teilnehmer über einen Lohnkostenzuschuss von etwa 460 € monatlich in eine Stelle zu vermitteln. Der Zuschuss ist an die Bedingung gebunden, dass das Beschäftigungsverhältnis über die Förderungshöchstdauer von 6 Monaten Bestand hat. Im Gegensatz zum *New Deal for Young People* werden keine besonderen Trainingsauflagen gestellt. Allerdings müssen dem Teilnehmer all jene Trainingsmöglichkeiten offen stehen, die den anderen Beschäftigten im Unternehmen zur Verfügung stehen.

Unterhaltssicherung bzw. Entlohnung in Maßnahmen

Teilnehmer von New-Deal-Maßnahmen erhalten entweder ein Unterhaltsgeld entsprechend ihres Unterhaltsgeldes für Arbeitsuchende zuzüglich einer Mehraufwandspauschale oder einen Lohn, der in der Regel eine vergleichbare Höhe hat oder am nationalen Mindestlohn orientiert ist. Erhält ein Teilnehmer Unterhaltsgeld, stehen ihm bei Bedarf noch weitere Leistungen zu (z. B. Wohngeld). Bekommt er dagegen einen Lohn, so hat er aufgrund der geringen Höhe seit April 2003 Anrecht auf eine Einkommensbeihilfe. Da die Einkünfte i. d. R. unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze der Sozialversicherung liegen, werden keine Beiträge gezahlt, sondern lediglich Mindestanwartschaften erworben. Für den Fall der erneuten Arbeitslosigkeit bedeutet dies, dass lediglich Ansprüche auf die bedürftigkeitsabhängige Variante des Unterhaltsgeldes für Arbeitsuchende bestehen.

Dienstleistungen am Arbeitsmarkt durch Dritte

Soweit die New-Deal-Maßnahmen nicht in der Förderung der Beschäftigten bei privaten Arbeitgebern bestehen, werden sie durch Dienstleister durchgeführt, deren Leistungen durch Ausschreibungen der Regionaldirektionen eingekauft werden. Die Verträge haben vergleichsweise lange Laufzeiten von drei Jahren. Die New-Deal-Berater müssen für ihre Klienten aus einem standardisierten und von ihnen nicht zu beeinflussenden Angebot wählen. Auch ist ihr Entscheidungsspielraum für Sonderleistungen (z. B. Dienstkleidung oder Spezialkurse für Berechtigungsscheine) mit 300 GBP sehr gering.

*Action Teams*²¹

Bei „Action Teams“ handelt es sich um ein im Oktober 2000 gestartetes Modellprojekt zur Integration von Langzeitarbeitslosen mit besonders starken Vermittlungshemmnissen in besonders schwierigen Arbeitsmärkten. 40 solche Teams werden vom jeweiligen Jobcentre geführt, 20 von beauftragten Dritten. Die Action Teams sind älter als die Umwandlung der Jobcentres in „Plus“ und werden vermutlich verschwinden, wenn die Umwandlung landesweit abgeschlossen ist.

Die Action Teams unterscheiden sich vom Normalbetrieb der *Jobcentres* dadurch, dass sie einen größeren Entscheidungsspielraum bezüglich der individuellen Förderung haben als die New-Deal-Berater, und dass sie eine „aufsuchende Arbeitsförderung“ betreiben. Sie gehen mit ihren Angeboten dorthin, wo die Arbeitslosen sind, und sie spüren offene Stellen in Unternehmen auf und halten engen Kontakt zu Arbeitgebern, um ihnen passgenau Arbeitsuchende zu vermitteln. Auf diese Weise konnten innerhalb von 2 Jahren etwa 50.000 Personen gefördert werden. Die Kosten beliefen sich auf ca. 70 Millionen GBP (etwa 100 Millionen €).

Employment Zones

Bei den Employment Zones (EZ) handelt es sich ebenfalls um Modellprojekte mit besonderen Angeboten an Langzeitarbeitslose. Diese werden seit 1998 in mittlerweile 15 besonders benachteiligten Regionen (u.a. hohe Arbeitslosigkeit, Armut) des Landes durchgeführt. Grundlage dieser Projekte sind der flexible Umgang mit existierenden finanziellen Arbeitsmarktmitteln, um vor Ort individuell zugeschnittene innovative Maßnahmen kreieren zu können. Dabei handelt es sich zum einen um Unterhaltsgelder (JSA), die sowieso den Teilnehmern zugute gekommen wären. Zum anderen handelt es sich um Mittel, die aus dem New Deal 25+-Programm, dem Programm „Arbeitsbasiertes Training für Erwachsene“, anderen Programmen der Arbeitsverwaltung und einem speziellen „Employment Zone“-Fond entstammen.

Die Zonen lassen sich grob unterscheiden in solche für Personen, die länger als 12 Monate und solche, die länger als 18 Monate arbeitslos sind. Besonders hervorzuheben ist der Public-Private-Partnership-Ansatz, der hinter den Employment Zones steht: Private Unternehmen (z. B. Manpower) bewirtschaften diese Zonen – teilweise im Verbund mit Jobcentre Plus – auf Gewinnbasis. Diese Partnerschaft drückt sich zum einen in der organisationalen Zusammenarbeit aus, zum anderen in der Zusammenarbeit mit der Kommune, um lokalspezifische Lösungen zu erarbeiten. Weitere Besonderheiten sind ein „Persönliches Berufskonto“ (Personal Job Account, PJA; Inhalt: Gelder zur Versorgung des Teilnehmers und zur Finanzierung seiner individuellen Trainings- und Weiterbildungskosten) und die intensive Betreuung durch Berater. Die Honorare der privaten Träger, die im Rahmen von Fünf-Jahres-Verträgen tätig werden, setzen sich aus drei Komponenten zusammen: (1) Teilnehmerhonorar, (2) Beschäftigungsaufnahme, (3) Verbleib in Beschäftigung. Die Gewinnerorientierung, der flexible Umgang mit

²¹ Vgl. House of Commons Library (2003): Employment and Training Programmes for the Unemployed. Research Papers 03/13, S. 60ff.

den Mitteln, die intensive Betreuung und die individuell zugeschnittenen Maßnahmen führten bereits zu hohen Vermittlungs- und Verbleibszahlen.

Step Up

„Step Up“ wurde Ende 2001 bekannt gegeben. An mittlerweile 20 Standorten werden für Langzeitarbeitslose, die auch nach Absolvierung eines „New Deals“ keine Arbeit gefunden haben, zeitliche befristete Jobs (12 Monate) geschaffen („Intermediate Labour Market“-Ansatz). Die Beschäftigung der geförderten Teilnehmer dient vor allem der Strukturverbesserung. Der Einsatzbereich ist in der Wohnumfeldverbesserung, im Umweltschutz und z. T. in der Denkmalpflege (Sicherung industrieller Kulturgüter). Die Jobs werden den Anforderungen des lokalen Arbeitsmarktes angepasst. Die ersten sechs Pilotprogramme sind im Mai 2002 gestartet. Auf einen Zeitraum von zwei Jahren ist eine Fördersumme von 40 Millionen GBP (60 Millionen €) vorgesehen, um befristete Jobs für 5.000 Personen zu schaffen.

Bemerkenswert ist der Umstand, dass die Finanzierung der hier dargestellten Beschäftigungsmaßnahmen in Großbritannien zum größten Teil über Steuereinnahmen aus der „Windfall Tax“ erfolgte. Dabei handelt es sich um eine Steuer auf übermäßige Profite privatisierter Unternehmen. Mittlerweile werden diese Mittel aus anderen Töpfen ergänzt.

Einkommensbeihilfen

Um auch gering bezahlte Arbeiten attraktiv zu machen („*Making Work Pay*“), gilt seit April 2003 ein allgemeines System von Einkommensbeihilfen, die als *tax credits* (Negativsteuern) bezeichnet werden. Der *Child Tax Credit* ist ein Kindergeld, dessen Höhe mit der Höhe Einkommens abnimmt. Es kann bis zu einer Obergrenze des Jahreseinkommens von 58.000 GBP (87.000 €) - 66.000 GBP (ca. 100.000 €) bei einem Kind, das jünger als ein Jahr ist - beantragt werden. Es ist nicht notwendiger Weise an Erwerbstätigkeit geknüpft, stellt aber bei Arbeitsaufnahme eine Alternative zu den kinderbezogenen Sozialleistungen dar.

Unmittelbar auf die Attraktivität von gering entlohnter Beschäftigung zielt der *Working Tax Credit* mit einer Jahreseinkommensgrenze von 15.000 GBP (22.500 €). Voraussetzung ist ein Alter von mindestens 16 Jahren sowie eine abhängige oder selbständige Erwerbstätigkeit von mindestens 16 Stunden wöchentlich unter der Bedingung, dass der Antragsteller oder der Partner verantwortlich für ein Kind oder einen „qualifizierenden“ Jugendlichen (bis zum 19. Lebensjahr) ist oder selbst krank oder behindert ist. Handelt es sich um ein Paar mit Kindern, ist es möglich, eine 30 Stunden-Komponente (höhere Beihilfe) zu beantragen, wenn beide Elternteile erwerbstätig sind. In diesem Fall kann die wöchentliche Stundenzahl beider Personen addiert werden, um die 30 Stunden-Marke zu erreichen. Kinderlosen Paaren steht diese Möglichkeit nicht zu. Eine weitere Berechtigtengruppe sind Personen, die älter als 50 Jahre sind und mindestens 6 Monate Arbeitslosenunterstützung oder ähnliche Leistungen erhalten haben. Alle anderen Erwachsenen sind erst anspruchsberechtigt ab einem Alter von 25 Jahren und einer Arbeitszeit von mindestens 30 Stunden pro Woche.

Um die Ausmaße der Tax Credits und vergleichbarer Sozialtransferleistungen z.B. die Kinder(geld)komponente in der income-based JSA oder im income support (Sozialhilfe) zu verdeutlichen: nach den Statistiken der nationalen Steuerbehörde (inland revenue) haben im Juli 2003 5,4 Millionen Familien entweder Child Tax Credit und/oder Working Tax Credit oder eine vergleichbare Sozialtransferleistung erhalten. Etwa 1,5 Millionen Familien, in denen mindestens eine Person arbeitet, erhielten den maximalen Child Tax Credit und erhielten außerdem Working Tax Credit. Wie hoch die Gesamtausgaben für diese Art der Einkommensangleichung für Niedrigverdiener sind, geht aus den Statistiken nicht hervor. Allein für den Child Tax Credit ist jedoch ein Betrag von 13 Milliarden GBP (19,5 Milliarden €) für 2003 vorgesehen worden.²²

Zusammenfassung und Ausblick

Für die Reduzierung der Arbeitslosigkeit in Großbritannien war das Wachstum von Wirtschaft und Beschäftigung bei weitem wichtiger als die Arbeitsmarktpolitik. Immerhin jedoch war Großbritannien in hervorragendem Maße in der Lage, Wirtschaftswachstum in Beschäftigung und Beschäftigungswachstum wiederum in Reduzierung der Arbeitslosigkeit umzusetzen. Dabei wird bei der Rezeption der britischen Arbeitsmarktreformen in Deutschland meistens übersehen, dass in Großbritannien eine große Zahl von Erwachsenen ohne Beschäftigung Kategorien von Sozialleistungen beziehen, die bisher nicht als arbeitsmarktbezogen definiert sind. Die Kehrseite eines Arbeitslosigkeitsregimes, das sehr strenge Anforderungen an die Eigenaktivität, Verfügbarkeit und Zumutbarkeit stellt, ist das „Abtauchen“ bzw. der Verbleib in noch niedrigeren Sozialleistungen, bei denen diese Anforderungen bisher nicht gestellt werden. Es ist davon auszugehen, dass in Großbritannien viele Personen Arbeitsunfähigkeitsunterstützung beziehen, die in deutschen Arbeitsmarktstatistiken als Arbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen geführt würden. Unter den BezieherInnen von *income support*, insbes. unter den Alleinerziehenden, dürften sich viele befinden, die in Deutschland als arbeitslos gemeldete Sozialhilfe Beziehende in der Arbeitslosenstatistik mitgezählt würden. Es muss bezweifelt werden, dass international standardisierte Statistiken diese Unterschiede wirklich voll ausgleichen, denn sie beruhen auf Arbeitskräftebefragungen zu Erwerbswünschen, Verfügbarkeit und Suchverhalten. Die Antworten auf solche Fragen sind aber nicht unabhängig davon, welchen Status die Behörden den jeweiligen Bezieherinnen von Leistungen einräumen – wenn man unterstellt, dass Statuszuweisungen und der daraus resultierende Umgang der Behörden mit ihren so definierten Kunden überhaupt in irgendeiner Weise verhaltensrelevant sind.

Daraus ergeben sich zwei Schlussfolgerungen: Erstens ist das wirkliche Niveau der Erwerbslosigkeit in Großbritannien höher selbst als international standardisierte Statistiken zum Ausdruck bringen. Und zweitens steht die britische „*Work-first*“-Strategie mit der schrittweisen Bildung der *Jobcentres Plus*, der Übernahme der Zuständigkeit für Sozialhilfe und Arbeitsunfähigkeitsunterstützung durch diese neuen Einrichtungen, mit der Einführung von „arbeitszentrierten Gesprächen“ für Neuantragsteller (und erst in

²² Siehe Pressemitteilung des britischen Finanzministeriums vom 17.04.2002 „New Tax Credits: A £2,7 Billion Boost for Families and the Low Paid“. Quelle: <http://www.hm-treasury.gov.uk>.

der Zukunft auch für Bestandsfälle) derzeit noch stärker am Anfang als gemeinhin angenommen wird.

Im britischen Erwerbssystem haben formalisierte Berufsausbildungen einen viel geringeren Stellenwert, und der Anteil der Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationsanforderungen ist durch stärkere Hierarchisierung und geringere Entscheidungsspielräume weitaus größer als in Deutschland. In Verbindung mit einer höheren Fluktuation und vergleichsweise hohen Wachstumsraten von Wirtschaft und Beschäftigung ist der britische Arbeitsmarkt gerade im Bereich gering qualifizierter Arbeit weitaus größer, durchlässiger und aufnahmefähiger als der deutsche. Diese Tatsache begünstigt ein Arbeitslosigkeitsregime, das zwar für viele keine dauerhafte Integration bewirken kann, aber wenigstens die Verfestigung der Arbeitslosigkeit in Grenzen hält.

Die Kehrseite der Existenz eines großen Beschäftigungssegmentes mit geringen Qualifikationen und geringen Entgelten ist jedoch, dass die Parole „*Making Work Pay*“ nicht einfach zu verwirklichen ist. Trotz eines sehr niedrigen Niveaus der Sozialleistungen und trotz Befreiung der Geringverdiener von Sozialversicherungsbeiträgen bedurfte es eines gesetzlichen Mindestlohnes und der flächendeckenden Einführung von Einkommensbeihilfen (Negativsteuern), um diese Formel zumindest rechnerisch einigermaßen darstellen zu können. Weiterhin bestehen jedoch „prozedurale“ Armutsfallen in der Weise, dass im Falle der Arbeitsaufnahme die auf Erwerbslosigkeit bezogenen Sozialleistungen schneller entfallen als Arbeitslohn und auf Erwerbstätigkeit bezogene Ergänzungsleistungen diese ersetzen können. So machen dann immer noch viele die Erfahrung, dass es ihnen mit Arbeit schlechter geht als ohne. Wenn der britische Sozialstaat diese Barrieren nicht überwindet, wird es nicht gelingen, einen nennenswerten Teil der mehr als sieben Millionen Sozialleistungsbezieher im Erwerbsalter mit Aktivierungsstrategien zu erreichen.

Diese Strategien werden bisher gegenüber den Beziehern von *Jobseeker's Allowance* konsequent angewandt. Es gibt klare Anforderungen an die Eigenbemühungen, und die Einhaltung dieser Vereinbarungen wird in sehr kurzen Abständen kontrolliert. Die Arbeitsuchenden haben sehr umfangreiche Pflichten, aber außer dem Anspruch auf bestimmte Standards der Dienstleistungsqualität und des korrekten Verhaltens des Personals im *Jobcentre Plus* praktisch keine Rechte. Der Gedanke der Reziprozität von Rechten und Pflichten, der in Dänemark so große Bedeutung und geradezu moralische Qualität besitzt, fehlt in Großbritannien. Die Tradition einer nationalen Gesamtversicherung, in der es von vornherein keine Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen, sondern nur Leistungen auf Mindestniveau gibt, bietet für solche Vorstellungen keinen Nährboden.

Im Übrigen machen die Arbeitsberater in Großbritannien die gleichen Erfahrungen mit Langzeitarbeitslosen wie in Deutschland: Es ist nicht einfach nur finanzielles Kalkül, das manche von der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit abhält. Andere wichtige Hemmnisse sind fehlendes Selbstvertrauen, fehlende Orientierung bezüglich des Arbeitsmarktes, fehlende räumliche Orientierung über den Stadtteil hinaus, ungünstige Arbeitszeiten, fehlende öffentliche Transportmöglichkeiten zu diesen Arbeitszeiten, fehlende Kinderbetreuung, Überschuldung, Drogenabhängigkeit – oder schlicht das Fehlen von Beschäftigungsfähigkeit selbst für unqualifizierte Arbeit, z. B. wegen mangelnder Sprachkenntnisse oder funktionalem Analphabetismus. Diese Gruppe von Kun-

den ist weder mit dem Zuckerbrot einer kontinuierlichen persönlichen Betreuung noch mit der Peitsche einer strengen Kontrolle der Bewerbungsaktivitäten direkt in Arbeit zu bringen, und deshalb ist Großbritannien unter „New Labour“ dabei, vorsichtig die aktive Arbeitsförderung neu zu erfinden, die unter Margaret Thatcher nahezu abgeschafft wurde. Wenn das mit der Einführung von Jobcentre Plus intendierte Aktivierungsprogramm für Bezieher von Sozialhilfe und Arbeitsunfähigkeitsunterstützung erst auf breiter Front anläuft, wird man noch viel mehr davon brauchen, und die Maßnahmeträger werden viel zu tun haben.

Die Jobcentres Plus bringen mit der organisatorischen Zusammenführung von Arbeitsvermittlung, Arbeitsförderung und Bearbeitung von Lohnersatzleistungen für Arbeitslose eine Integration, die unter dem Dach der Bundesanstalt für Arbeit immer schon bestand.²³ Mit der Integration der Leistungsbearbeitung auch für Nicht-Arbeitslose im Erwerbsalter wird ein für den britischen Sozialstaat spezifisches Problem der „Sozialleistungs-Abhängigkeit“ angegangen, das in seiner Größenordnung weit hinausreicht über die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und der diese Leistungen bisher beziehenden Kunden in Deutschland.

Von den Jobcentres Plus kann Deutschland lernen, was ihre (nicht nur) räumliche Kundennähe in überschaubaren bürgernahen Einheiten angeht. Die Einbindung dieser Zweigstellen in ein zentral gesteuertes Kundenstrommanagement und eine konsequente Zielsteuerung lässt dabei keinen Raum für eine Verselbständigung und „Provinzialisierung“ der Einheiten. Die bauliche Gestaltung in Form von offenen Bürgerbüros ist platz- und kostensparend und für den Kunden übersichtlich, wenn auch mit Belastungen für die Beschäftigten verbunden, die in Großbritannien selbstverständlich sind, in Deutschland dagegen schwer akzeptabel sein dürften.

²³ Das „Arbeitsamt 2000“ hat versucht, diese Integration bis auf die Teamebene zu realisieren, was in Großbritannien undenkbar wäre.

3 Niederlande:²⁴ Erfolgreiche Beschäftigungspolitik, viele Schritte zur institutionellen Bündelung der Arbeitsmarktpolitik

Kurzgefasst:

- konzertierte Lohnzurückhaltung seit 1982 (Abkommen von Wassenaar)
- kontinuierliches Beschäftigungswachstum, ausgehend von niedrigem Niveau
- breite Verteilung des Beschäftigungswachstums durch Ausweitung der Teilzeitarbeit und damit der Frauenerwerbstätigkeit
- starker gesetzlicher Schutz des regulären Arbeitsverhältnisses, Ventilfunktion sogenannter „flexibler“ Arbeitsverhältnisse
- traditionell starke Reduzierung des Arbeitskräfteangebots durch europäische Rekordzahlen in der Erwerbsunfähigkeitsrente; Eindämmungsversuche bisher weitgehend erfolglos
- gesetzlicher Mindestlohn von derzeit 1.264 € brutto für Personen über 23 Jahren
- Lohnersatzrate bei Arbeitslosigkeit noch immer in der europäischen Spitzengruppe
- hohe Sozialhilfesätze, gekoppelt an den gesetzlichen Mindestlohn und dadurch dynamisiert
- Senkung der Arbeitslosenquote von 6,8% (1994) auf 2,4% (2001) und der Langzeitarbeitslosenquote von 3,2% (1994) auf 0,6% (2001)²⁵
- im Vergleich dazu nach wie vor hohe Jugendarbeitslosenquote, die nur von 7,1% (1995) auf 3,9% (2002) gesenkt werden konnte und aktuell wieder steigt
- zahlreiche Anläufe zur Überwindung der institutionellen Redundanz zwischen Sozialversicherungsträgern, Arbeitsverwaltung und Kommunen
- aktuelle Strukturreform mit Bildung von „Zentren für Arbeit und Einkommen“ kam *nach* den beschäftigungspolitischen Erfolgen und zielt weniger auf weitere Senkung der Arbeitslosigkeit als auf Aktivierung weiterer Kategorien von Sozialleistungsempfängern

²⁴ Für kritische Durchsicht und Ergänzung und die Aufklärung von Missverständnissen danken wir Elsa Sol vom Hugo-Sinzheimer-Institut in Amsterdam.

²⁵ Standardisierte Quoten, Quelle: European Commission, Employment in Europe 2003; auszugsweise im Anhang.

Wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Hintergründe

Entwicklung von Wirtschaft und Beschäftigung

Die „Dutch disease“ zeichnete sich wie in vielen europäischen Ländern bereits zu Beginn der siebziger Jahre ab und erreichte in den achtzigern ihren Höhepunkt: Das Wirtschaftswachstum kam nahezu zum Stillstand, die Arbeitslosenquote schraubte sich unaufhaltsam nach oben, Haushaltsdefizite und Staatsverschuldung erreichten Rekordhöhen. Zwischen 1970 und 1982 stieg das Haushaltsdefizit von nahezu 0% auf fast 6% (<http://www.niederlandeweb.de>, Abschnitt Wirtschaft und Arbeitsmarkt). Das durch die Einnahmen aus den Ölvorkommen bezuschusste großzügige Sozialversicherungssystem stand, in Folge der beiden Ölkrisen von 1973/74 und 1979²⁶ und einer steigenden Zahl von Leistungsbeziehern/Innen, vor dem Zusammenbruch. Dazu führten zum einen die auch vom strengen niederländischen Kündigungsschutz (s. u. S. 33) nicht zu verhindernden Massenentlassungen in den arbeitsintensiven Industriezweigen und zum anderen die 1967 eingeführte Möglichkeit, Arbeitnehmer statt in die Arbeitslosigkeit in die Erwerbsunfähigkeitsversicherung zu „entlassen“. Zwischen 1970 und 1980 stieg die Zahl der Invaliden und Arbeitsunfähigen auf 900.000.²⁷ Zugleich bewegte sich die Beschäftigtenquote mit 49%²⁸ (1980) auf einem im europäischen Vergleich niedrigen Niveau.

Den Wendepunkt in der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik bildete der Regierungswechsel von 1982. Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden gelang es mit dem Abkommen von Wassenaar im gleichen Jahre eine Vereinbarung zu treffen, die im Wesentlichen Lohnzurückhaltung gegen Arbeitszeitverkürzung, Schaffung neuer Arbeitsplätze und Rückkehr zu freien Tarifverhandlungen²⁹ beinhaltete. Die Regierung schlug zudem einen „neuen Kurs“ ein: Unter der Leitprämisse einer angebotsorientierten, aber sozial abgefederten Wirtschaftspolitik sollte u. a. die Arbeitslosigkeit reduziert und der öffentliche Haushalt konsolidiert werden. Ab Mitte der 80er Jahre begann sich die Arbeitsmarktsituation deutlich zu entspannen, die Beschäftigungsquote wächst seit 1987 beständig. Die Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts waren im Durchschnitt der neunziger Jahre in den Niederlanden höher als im Vereinigten Königreich oder in Dänemark. Seit Ende 2002 hat sich das Wachstum jedoch verlangsamt, und die Arbeitslosigkeit ist wieder angestiegen.

Gegen Ende der achtziger Jahre begann der Umbau des Sozialstaates unter dem Fokus der Kostenbeherrschung, Leistungsbegrenzung und einer Akzentverlagerung in Bezug auf die Wiedereingliederung von Problemgruppen in den Arbeitsmarkt. Dazu einigten

²⁶ Insbesondere die 2. Ölkrise hat die Niederlande stärker als andere europäische Länder getroffen, vgl. Stille 1998: 300.

²⁷ Im Gegensatz zur deutschen Erwerbsunfähigkeitsversicherung sind in den Niederlanden nicht nur berufliche, sondern auch **soziale Risiken** abgedeckt, vgl. Greß 2000: 13 (Fußnote 19).

²⁸ EU 12: Durchschnitt 54,5 %, Eurostat 1996: 22.

²⁹ Seit 1987 ist die vollständige Vertragsfreiheit der Tarifpartner hergestellt, trotzdem darf die Regierung im Falle eines nationalen Notstandes intervenieren; auch im Rahmen der Allgemeinverbindlichkeitserklärung kann die Regierung eingreifen, z. B. mit der Rechtfertigung, dass die Tarifvertragsabschlüsse dem öffentlichen Interesse widersprechen.

sich Regierung, Opposition und verschiedene gesellschaftliche Gruppen auf ein umfangreiches staatliches Reformpaket, das Veränderungen in den Sozial-, Bildungs- und Arbeitsförderungsgesetzen umfasste. Diese Reformen folgten der Leitlinie „weniger Staat, mehr Markt“; sie führten zu einer erneuten Diskussion über positive und negative Anreize und teilweise zur Privatisierung von Versicherungsleistungen (u.a. das Krankengeld). Der Druck auf den Einzelnen, für sich selbst zu sorgen, wurde erhöht, doch gleichzeitig blieb ein relativ hoher Standard in Bezug auf die soziale Sicherung erhalten. Die Grundrente und die Sozialhilfe orientieren sich am gesetzlichen Mindestlohn (nach Alter gestaffelt, seit 01.07.2003: 1.264,80 € monatlich für Personen über 23 Jahre), ebenso die Leistungen bei Krankheit, Arbeitslosigkeit und Invalidität.

Die positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt wurde Anfang der neunziger Jahre unterbrochen: Die allgemeine Arbeitslosenquote stieg wieder an, bis auf den Höchstwert von 6,8% in 1994³⁰. Weiterhin waren Jugendliche überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen, und die Langzeitarbeitslosenquote überstieg die Drei-Prozent-Marke. Vor diesem Hintergrund wurde nach neuen strategischen Prioritäten in der Beschäftigungspolitik gesucht. Den Schlüssel für eine erfolgreiche Re-Integration sah man in einer „nachfrageorientierten und individuell abgestimmten Qualifizierung“ (Langzeit-) Arbeitsloser. Die Einführung des „Chancenmessers“ hatte zudem gezeigt, dass 80% der Unterstützungsempfänger nicht sofort bzw. nur schwer vermittelbar waren, d. h. einer Weiterbildungsmaßnahme in unterschiedlicher Form bedurften (Hackenberg 2001). Mit der im Januar 2002 begonnenen Struktur- und Organisationsreform („*Structuur Werk en Inkomen*“ – *SUWI*), die sämtliche arbeitsmarktpolitisch relevanten Ebenen einbezieht, soll das „ineffizient arbeitende“ institutionelle Gefüge aufgebrochen werden und die Rahmenbedingungen für den Aktivierungsprozess sämtlicher Leistungsempfänger/Innen verbessert werden.

Struktur von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Ähnlich wie Dänemark, aber im Unterschied zu Großbritannien und Deutschland waren die Niederlande nie ein ausgeprägtes Industrieland. Bereits 1980 waren 64,4% aller Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor beschäftigt, und im Jahre 2002 war dieser Anteil auf 77,2% gestiegen. Obwohl die Niederlande landwirtschaftliche Erzeugnisse exportieren, beträgt auch der Beschäftigtenanteil in der Landwirtschaft nur noch 3,3% der Anteil des Produzierenden Gewerbes folglich nicht einmal mehr 20% (Zahlen für 2002).

Die steigende Beschäftigtenzahl im Dienstleistungssektor schlägt sich in den geschlechterspezifischen Arbeitslosenquoten nieder: Lag die Arbeitslosenquote der Frauen 1983 mit 12,2% noch deutlich über der der Männer mit 8,4%, haben sich die Quoten zwischenzeitlich stark angenähert. Ein Problem stellt nach wie vor die relativ hohe Zahl arbeitsloser Jugendlicher zwischen 15 und 24 Jahren dar: Die Rekordmarke von 16,5% (1983) reduzierte sich bis 1992 auf 8,5%. Bis 1996 erlitt die positive Entwicklung einen kurzen Einbruch; seitdem ist wieder ein positiver Trend erkennbar. Im Zuge dessen sank die Quote beständig und lag 2002 bei 5,9%. Hinter diesen Zahlen verbergen sich insbesondere gering qualifizierte Jugendliche, die vom wirtschaftlichen Aufschwung in

³⁰ Hier liegen die standardisierten Eurostat-Quoten zu Grunde; vgl. European Commission 2003: 221.

den letzten zwei Jahrzehnten nicht profitieren konnten. Die niederländische Regierung erwartet einen weiteren Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit und hat deshalb eine besondere Taskforce gebildet.

Eine ähnliche Entwicklung ist im Segment der Langzeitarbeitslosen festzustellen, dessen Rekordhöhe 1985 56,4% (Anteil an allen Arbeitslosen) betrug. Nach einer Phase der Entspannung stieg die Quote Anfang der neunziger wieder an, um dann 1994 abermals zu sinken. Die enorme Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit zwischen 1996 und 2002 (von 3,0% auf 0,7%) lässt auf eine konsequente Umsetzung der „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ schließen (OECD Employment Outlook 2003: 325).

Struktur und Regulierung des Arbeitsmarktes

Von grundlegender Bedeutung für die Erklärung des Beschäftigungserfolges in den Neunzigern ist der Ausbau der Teilzeitarbeit. Mehr als 57% aller neu geschaffenen Stellen in den 90er Jahren waren Teilzeitarbeitsplätze. Die Teilzeitquote der niederländischen Erwerbsbevölkerung ist mit 33% die höchste in einem OECD-Land (OECD Employment Outlook 2002: 319); die durchschnittliche Wochenarbeitszeit von 31 Stunden liegt um sechs Stunden unter dem EU-Durchschnitt.

Bei der Entwicklung der Teilzeitarbeit sind die politischen Steuerungsinstrumente (Steuer- und Abgabensenkung, arbeits- und sozialrechtliche Gleichstellung) eng verbunden mit gesellschaftlichen Werteveränderungen (Frauenerwerbstätigkeit) und gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen (fortschreitende Expansion im Dienstleistungssektor). Das „kirchlich geprägte Frauen- und Familienbild“ beeinflusste bis in die 80er Jahre hinein die Sozialgesetzgebung und stellte insbesondere hinsichtlich der Berufstätigkeit (verheirateter) Frauen³¹ eine Barriere dar. Der Einstieg der Frauen in die Erwerbstätigkeit vollzog sich wesentlich über Teilzeitarbeit; die damit verbundene geschlechtsspezifische Segmentierung des Arbeitsmarktes wird gemildert durch die im internationalen Vergleich hohe Teilzeitquote der Männer. Mit 75,4% (2002) liegt die Teilzeitquote der Frauen zwar wie überall weit über der der männlichen Erwerbstätigen (24,6%: ebenda, 2002); jedoch ist letztere um mehr als 4x höher als die Quote ihrer deutschen Kollegen (5,5 %).³²

Im Dienstleistungssektor ist Teilzeit auf allen Hierarchieebenen und Qualifikationsstufen zu finden. In der traditionell von Männern dominierten Industrie werden hingegen fast keine Teilzeitstellen angeboten. 88% der teilzeitbeschäftigten Frauen arbeiten im tertiären Sektor und dabei überwiegend in klassischen Frauenarbeitsbereichen: in privaten Haushalten, im Gesundheits- und Sozialwesen, im Ausbildungs- und Kulturbereich und im Hotel- und Gaststättenbereich. Teilzeitarbeit wird überwiegend „freiwillig ausgeübt“ (Eurostat 2001: 144) und entspricht weitgehend den Arbeitszeitwünschen³³

³¹ Bis 1957 verloren Beamtinnen mit der Heirat automatisch ihren Arbeitsplatz, vgl. Bruyn-Hundt 1988.

³² Nutzen Frauen Teilzeitbeschäftigung als Möglichkeit Kinder und Beruf miteinander zu verbinden, so stellt Teilzeitarbeit bei Männern und Jugendlichen häufig eine Brücke zwischen Arbeitslosigkeit und Vollzeittätigkeit, also eine Strategie den Wiedereinstieg in das Erwerbsleben zu schaffen, dar.

³³ 57,6% der Männer und 72,9% der Frauen gaben an, keine Vollzeittätigkeit zu wünschen. Der große Anteil von Männern die sich in allgemeiner oder beruflicher Bildung befinden, lässt die Hoffnung auf einen fortgeschrittenen Wandel in der Geschlechterbeziehung zerplatzen.

(ebenda: 142) der Erwerbspersonen. Strittig ist in der Literatur³⁴, inwiefern die hohe Teilzeitquote der Frauen allein auf den Mangel an öffentlich geförderten Kinderbetreuungsplätzen zurückzuführen ist oder auch tiefer liegende Werthaltungen und Präferenzen spiegelt.³⁵ Bei der Teilzeit in den Niederlanden handelt es sich überwiegend um „substanzielle Teilzeit“ im Bereich von 20-34 Stunden pro Woche; nur knapp 9% der Gesamtbeschäftigten arbeiten 12 bis 19 Stunden pro Woche. Hier dürfte es sich zum großen Teil um Schüler, Studenten und Rentner handeln, denn deren Anteil an der Teilzeitarbeit ist im internationalen Vergleich sehr hoch.

Durch die Ausweitung der Teilzeit konnte die Beschäftigung stärker wachsen als es das Wirtschaftswachstum sonst hergegeben hätte. Tatsächlich nahm sogar die Zahl der Vollzeitarbeitsplätze von 1988 bis 1998 um 10% ab. Durch diese Umverteilung von Arbeit haben die Niederlande im Vergleich zu Großbritannien und Dänemark in den neunziger Jahren nicht nur das höchste durchschnittliche Wirtschaftswachstum, sondern auch das mit Abstand höchste Beschäftigungswachstum und die günstigste Relation zwischen beiden Wachstumsraten. Auch in Vollzeitäquivalenten gerechnet, ist die *Zunahme* der Erwerbstätigenquote in den Niederlanden die höchste – während der *Abolutwert* der vollzeitäquivalenten Erwerbstätigenquote unter den drei Ländern der niedrigste ist und dem deutschen Wert entspricht.

„Flexicurity“

Prägend für den niederländischen Arbeitsmarkt ist neben der großen Bedeutung der Teilzeitarbeit ein hoher Anteil von sogenannten „flexiblen“ Arbeitsverhältnissen (im wesentlichen Arbeit auf Abruf, Zeitarbeit und befristete Beschäftigung). Im Jahre 2002 arbeiteten ca. 9,4% aller Erwerbstätigen in derartigen Arbeitsverhältnissen. Bereits Anfang der 60er Jahre wurden die ersten Zeitarbeitsfirmen gegründet. Ihr rasanter Aufschwung ist als Reaktion auf ein Kündigungsschutzrecht zu verstehen, das damals die Kündigung eines unbefristet Beschäftigten vergleichsweise schwer machte und auch heute noch die Genehmigung der Arbeitsverwaltung oder eine richterliche Entscheidung voraussetzt.³⁶ Im Jahre 2002 arbeiteten ca. 268.000 Niederländer für Zeitarbeitsfirmen, das entspricht 4,6% an allen Beschäftigten. Im Jahr 2001 operierten ca. 18.200 Zeitvermittlungsagenturen auf dem Markt. Damit hat sich seit 1995 ihre Anzahl verdreifacht, und die Anzahl der Beschäftigten ist um 40% gestiegen.

In „flexiblen“ Arbeitsverhältnissen befinden sich auffallend viele junge Erwerbstätige sowie mehr Frauen als Männer. Für die Arbeitgeber hat diese Beschäftigungsform häufig eine Erprobungsfunktion: Ca. 2 Drittel (CPB 1997: 299) der befristeten Arbeitsverhältnisse münden in ein unbefristetes, und 53% (IAB Kurzbericht 2002: 7) der Zeitar-

³⁴ WSI Flexicurity (2001): 568 / Visser und Hemerijk (1998): 35/46.

³⁵ Auch wenn die Kinder im Alter von 2 oder 3 die Vorschule besuchen, ist Berufstätigkeit nur in eingeschränktem Umfang möglich, da die dortige Betreuung nur im Rahmen der Schulöffnungszeiten erfolgt.

³⁶ Die OECD stuft die Niederlande hinsichtlich des Schutzes regulärer Beschäftigung im Vergleich Ende 80er – Ende 90er Jahre unverändert hoch und an zweithöchster Stelle nach Portugal ein. Flexibilität gewinnt der niederländische Arbeitsmarkt durch die Alternativen zur regulären, eben die „flexible“ Beschäftigung – OECD 1999: 60.

beitnehmerInnen erhalten nach einem Jahr ein befristetes oder unbefristetes Arbeitsplatzangebot in direkter Anstellung. Durch das Gesetz „Flexibilität und Sicherheit“ im Jahr 1997 wurde die Stellung der Zeitarbeitnehmer erheblich verbessert: Ab 29. März 2004 muss die Zeitarbeitsfirma nach einer Beschäftigungszeit von 78 Wochen mit dem Arbeitnehmer direkt ein befristetes oder unbefristetes Arbeitsverhältnis begründen (also wie in Deutschland vom ersten Tag an) und schuldet folglich auch im Falle einer Auftragslücke eine Entlohnung. Die Bezahlung der Zeitarbeiter nach dem Tarif des Einsatzbetriebs gilt in den Niederlanden schon lange.

Zur Flexibilisierung der Beschäftigung in der zeitlichen Dimension trägt das Arbeitszeitgesetz von 1996 bei, das bei Auftragsmangel eine Reduzierung der Arbeitszeit um bis zu fünf Stunden täglich (<http://www.niederlandeweb.de>; Abschnitt Wirtschaft und Arbeitsmarkt) zulässt. Generell ist die mit dem Kunst- und Schlagwort umschriebene Strategie der „*Flexicurity*“ darauf gerichtet, eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes zu erreichen, ohne die soziale Absicherung zu verschlechtern. Bei der Rezeption dieses Ansatzes wird oft übersehen, dass es in den Niederlanden letztlich um Konstruktionen zur Umgehung eines im Kern vergleichsweise starr regulierten Normalarbeitsverhältnisses geht. Mit einigem Recht könnte man daher Dänemark als die eigentliche Heimat der *Flexicurity* ansehen, wo das Normalarbeitsverhältnis selbst flexibel und gleichzeitig eine hohe soziale Absicherung gewährleistet ist.

Das System der Arbeitslosenunterstützung

Grundprinzipien der Sozialversicherung

Wer glaubt, das deutsche Sozialsystem sei kompliziert und unübersichtlich, möge sich mit dem niederländischen beschäftigen. Eine erschöpfende und präzise Darstellung ist im hier gegebenen Rahmen weder zu leisten noch wahrscheinlich vom Leser nachzuvollziehen.

Das niederländische Sozialversicherungssystem umfasst zwei Teilsysteme: Die *Volksversicherungen* und die *Arbeitnehmerversicherungen*. Die *Volksversicherungen* (Alter, Verwitwung, Pflege) werden aus Beiträgen der Arbeitnehmer und Selbständigen, aber nicht der Arbeitgeber gespeist, die *Arbeitnehmerversicherungen* (Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität) aus Beiträgen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, aber nicht der Selbständigen. Träger der Arbeitnehmerversicherungen waren bis 1997 paritätisch von Gewerkschaften und Arbeitgebern verwaltete Branchenvereinigungen (*bedrijfsverenigingen*), die nach dem Zweiten Weltkrieg die allein von den Gewerkschaften betriebenen Arbeitslosenkassen ablösten. Seit Januar 2002 ist die Ausführung aller Arbeitnehmerversicherungen einschließlich der Arbeitslosenversicherung in einer Trägeranstalt (*Uitvoeringsorgaan WerknemersVerzekeringen – UWV*) zusammengefasst, bei der die Sozialpartner nur noch in einem Beirat beteiligt sind. Dadurch schuf sich der Staat eine verstärkte Steuerungsmöglichkeit in der Sozialpolitik.

Die Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern sind nicht paritätisch. Bei der Arbeitslosenversicherung tragen die Arbeitnehmer derzeit den Hauptanteil. Die Beiträge zur Arbeitsunfähigkeitsversicherung zahlen die Arbeitgeber alleine, können sie aber von den Steuern absetzen. Das Verhältnis der Beiträge beider Seiten variiert im Zeitablauf,

bildet also eine eigenständige Arena politischer Verhandlung. Die Krankenversicherung ist vollständig privatisiert.

Die im internationalen Vergleich – und insbesondere im Vergleich zu Großbritannien – hohen Sozialleistungen sind entweder an das vorherige Einkommen (allerdings mit Kappungsgrenzen) oder an den gesetzlichen Mindestlohn gebunden. Die steuerfinanzierte „Soziale Mindestsicherung“ (Sozialhilfe) wird von den Kommunen ausgezahlt, aber zu 75% aus dem nationalen Haushalt refinanziert.

Arbeitslosenversicherung

Die Absicherung gegen Arbeitslosigkeit ist in den Niederlanden obligatorisch und gesetzlich³⁷ verankert. Versicherungspflichtig sind alle Arbeitnehmer bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres. Es existiert keine Geringfügigkeitsgrenze. Die institutionelle Zuständigkeit liegt beim Sozial- und Arbeitsministerium („*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*“). Die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung erfolgt über Beiträge, die heute für Arbeitnehmer höher sind als für Arbeitgeber. Seit dem 01.07.2003 gelten für den Arbeitgeber 1,55% und für den Arbeitnehmer 5,8%.³⁸

Anspruchsgrundlagen, Leistungsdauer und –umfang

Das niederländische Arbeitslosigkeitsgesetz sah seit 1995³⁹ bis Ende 2003 drei Leistungsarten vor, wobei die zweite nur als Anschlussleistung (*vervolguitkering*) an die erste bezogen werden konnte und insofern am ehesten der deutschen Arbeitslosenhilfe entsprach. Seit dem 1.1.2004 ist diese Anschlussleistung abgeschafft, so dass es jetzt nur noch zwei Leistungsarten gibt:

- (1) Für die unserem Arbeitslosengeld an ehesten entsprechende „lohnbezogene“ Leistung (*loongerelateerde uitkering*) muss man in den der Arbeitslosigkeit unmittelbar vorausgehenden 39 Wochen mindestens 26 Wochen beschäftigt gewesen sein und außerdem innerhalb der letzten fünf Jahre in mindestens vier Jahren jeweils mindestens 52 Tage gegen Entgelt gearbeitet haben. Die lohnbezogene Leistung beträgt 70% des vorherigen Netto-Einkommens. Ihre Dauer richtet sich aufgrund sehr komplizierter Regeln nach dem Beschäftigungsverlauf⁴⁰. Die maximale Bezugsdauer beträgt fünf Jahre.
- (2) Wer die Vorbeschäftigungszeiten nach (1) nicht erfüllt, aber wenigstens während der letzten 39 Wochen vor Eintritt der Arbeitslosigkeit mindestens 26 Wochen Beschäftigung nachweisen kann, erhält die „kurzfristige Leistung“ (*kortdurende uitke-*

³⁷ Rechtsgrundlage: Gesetz über Leistungen bei Arbeitslosigkeit = WW = *Werkloosheidswet*, in Kraft seit 1949, grundlegend novelliert 1987.

³⁸ Die im Januar 2002 noch wesentlich näher beieinander liegenden Beitragssätze zeigen eine Tendenz zur raschen Umverteilung zu Lasten der Arbeitnehmer.

³⁹ Bis 1987 gab es zwei verschiedene Leistungen: 1. Standardleistung und 2. Erweiterungsleistung; beide setzten 130 Beschäftigungstage in den letzten 12 Monaten voraus; ihre Höhe betrug 80% des Arbeitsentgeltes, 1. wurde für max. 6 Monate und 2. je nach Alter für 6 bis max. 24 Monate gewährt.

⁴⁰ Berücksichtigt werden 1. die Jahre die auf der Basis der „5-Jahres Regel“ gearbeitet wurden und 2. die Lebensjahre ab dem 18. bis zum Beginn dieses Zeitraumes; vgl. dazu IAB Werkstattbericht Nr. 4/2002, S. 31.

ring) in Höhe von 70% des gesetzlichen Mindestlohns für maximal sechs Monate. Nach Erschöpfung dieses Anspruchs bleibt dann nur noch die Sozialhilfe.

Für alle diese Leistungen gilt: Die Arbeitslosigkeit darf nicht selbst verschuldet sein (unfreiwillige Arbeitslosigkeit), und der Arbeitslose muss sowohl objektiv als auch subjektiv verfügbar sein und sich beim CWI, dem heutigen Arbeitsamt (s. u.), arbeitslos melden. Liegen die Leistungssätze zusammen mit anderen (Familien-)Einkommen (Vermögen wird nicht berücksichtigt) unter dem sozialen Minimum/Mindesteinkommen, so können nach dem „Gesetz für Ergänzungsleistungen“ (*TW = Toeslagenwet*) vorübergehende Zulagen beantragt werden. Diese unterliegen Höchst-sätzen, und zwar 30% für Verheiratete und zusammenlebende Paare, 27% für Alleinerziehende und 21% für Alleinstehende.

Trotz leichter Kürzung der Leistungshöhe im Zuge der Reformen der neunziger Jahre kommen niederländische Arbeitslose, die die Leistung (1) beziehen, unter Berücksichtigung von Besteuerung und Familienzuschlägen im EU-Vergleich auf die höchsten Nettolohnersatzraten. Auch die maximale Anspruchsdauer ist im EU-Vergleich hoch (Werner / Winkler 2003: 14). Die Niederlande haben mit Dänemark gemein, dass die Reformen der Arbeitsmarktpolitik nicht mit wesentlichen Leistungskürzungen verbunden waren und dass die Leistungen ein hohes Niveau aufweisen.

Niederländern, die ihren Unterhalt weder aus Arbeit noch aus anderen Sozialleistungen sichern können, wird Unterstützung in Form der aus Steuermitteln finanzierten Sozialhilfe (*ABW=Algemene Bijstandswet*) gewährt. In Abhängigkeit von der Haushaltsgröße wird sie in unterschiedlichen Prozentsätzen des gesetzlichen Netto-Mindestlohns berechnet. Auch bei der Sozialhilfe sind zum 1.1.2004 Änderungen in Kraft getreten. Der Vorrang der Erwerbsarbeit drückt sich auch in der Bezeichnung der Gesetzes aus: Aus dem „Allgemeinen Sozialhilfegesetz“ (*Algemeene Bijstandswet – ABW*) wurde das „Gesetz über Arbeit und Sozialhilfe“ (*Wet Werk en Bijstand – WWB*).

*Sanktionen*⁴¹

Im Fall der Eigenkündigung oder der selbstverschuldeten Kündigung verliert man den Anspruch auf Arbeitslosengeld vollständig. Ist der Arbeitslose nicht hauptsächlich schuld an seiner Arbeitslosigkeit, so reduziert die Trägeranstalt der Sozialversicherung die Leistung auf 35% des Mindestlohns oder des vorherigen Nettoeinkommens für die Dauer von 26 Wochen; verweigert sie/er die Aufnahme einer Weiterbildung oder einer angemessenen Beschäftigung oder unternimmt sie/er keine oder ungenügende Anstrengungen eine Arbeit zu finden, wird das Arbeitslosengeld ganz, teilweise (vermindert um die Anzahl der angebotenen Arbeitsstunden oder 20%) oder vorübergehend (16 Wochen) gekürzt.

⁴¹ Sanktionen können nicht nur den Arbeitslosen treffen, sondern auch die anderen Akteure, wenn die Regeln nicht beachtet werden, die Stadt Amsterdam musste aus diesem Grund 20 Millionen Gulden bezahlen; siehe dazu G.I.B.-Info 4.2001, S. 27.

Verfügbarkeit, Zumutbarkeit, Eigenaktivität

In den ersten sechs Monaten der Arbeitslosigkeit muss ein täglicher Arbeitsweg von ca. zwei Stunden akzeptiert werden, danach von ca. drei Stunden. Schon in den ersten sechs Monaten der Arbeitslosigkeit muss Zeitarbeit akzeptiert werden, auch wenn das Anforderungsniveau nicht dem der vorherigen Tätigkeit entspricht. Schulabgänger und Akademiker mit Berufserfahrung müssen ebenfalls Beschäftigungen auf einem geringeren Niveau annehmen, diejenigen ohne Berufserfahrung sogar jede. Seit 1999 müssen auch Arbeitssuchende über 57,5 jede zumutbare Beschäftigung akzeptieren, zumindest theoretisch. Unter dem Druck des demographischen Wandels ist auch in den Niederlanden die Arbeit im Alter ein heftig umkämpftes Thema.

Nach dem Ablauf von 18 Monaten⁴² ist der/die Arbeitslose zudem verpflichtet jede angebotene angemessene Beschäftigung anzunehmen und Bewerbungsgespräche zu vereinbaren und wahrzunehmen. Alle Leistungsempfänger (Sozialhilfe, Arbeitslosengeld, Invalidengeld) unterliegen der Bewerbungspflicht (vgl. www.niederlandeweb.de, Abschnitt Wirtschaft und Arbeitsmarkt) und müssen ihre aktive Arbeitssuche durch entsprechende Belege nachweisen.

Für Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen muss die/der Arbeitssuchende sofort (mit dem Beginn der Arbeitslosigkeit) zur Verfügung stehen. Natürlich hängt die praktische Durchsetzbarkeit von der Verfügbarkeit entsprechender Maßnahmen ab. Für Jugendliche unter 23 Jahren, die nach einem Jahr noch keinen Arbeitsplatz gefunden haben, wird eine Berufsaus-/weiterbildung oder Beschäftigung im Rahmen des Gesetzes zur Eingliederung von Arbeitssuchenden (*WIW = Wet Inschakeling Werkzoekenden*) von den Kommunen angeboten.

Organisationswandel der Arbeitsverwaltung und Arbeitsförderung

*Historische Entwicklung*⁴³

Die Geschichte der niederländischen Arbeitsverwaltung und Arbeitsförderung ist geprägt von Pendelbewegungen zwischen dem Staat und den Kommunen und der Parallelität von Institutionen („Versäulung“). Die wie in vielen Ländern zunächst auf kommunaler Ebene entwickelte Arbeitsvermittlung wurde im Zweiten Weltkrieg von der deutschen Besatzungsmacht zentralisiert und blieb nach Kriegsende zunächst zentralstaatlich. Die Arbeitsämter waren unmittelbar dem Sozial- und Arbeitsministerium unterstellt. Ein wichtiger Unterschied zu Deutschland besteht darin, dass sie bis zur Privatisierung im Jahre 2000 eigene Berufsbildungszentren unterhielten. Offiziell waren die Arbeitsämter auch für die Vermittlung von Sozialhilfe Beziehenden zuständig. Schon in den siebziger Jahren führte jedoch wachsender Sozialhilfebezug in den Großstädten dazu, dass diese eine eigene Beschäftigungspolitik entwickelten, und in den achtziger Jahren kam es zu einer Art Arbeitsteilung dergestalt, dass die staatlichen Arbeitsämter

⁴² Hier handelt es sich um einen „Stufenregelung“: nach 6 Monaten muss der Arbeitslose eine Arbeit auf niedrigerem Niveau annehmen, nach 12 Monaten erfolgt die nächste Abstufung.

⁴³ Dieser Abschnitt orientiert sich an der umfassenden Arbeit von Trampusch 2000.

sich um die noch vermittelbaren Arbeitslosen kümmerten, die Kommunen dagegen um die soziale Betreuung der schwierigeren Fälle und der Langzeitarbeitslosen.

Die staatlichen Arbeitsämter waren in ihren Handlungsmöglichkeiten hinsichtlich der „Aktivierung“ von Arbeitslosen⁴⁴ dadurch beschränkt, dass die Auszahlung der Arbeitslosenunterstützung und Umsetzung etwaiger Sanktionen bei den Branchenvereinigungen der Sozialpartner bzw. den für jeweils mehrere Branchen tätigen „Ausführungsorganisationen“ lag und nicht bei den Arbeitsämtern. Die Novellierung des Arbeitslosigkeitsgesetzes von 1986 suchte dem zu begegnen, indem den Branchenvereinigungen die Aufgabe der Reintegration der Leistungsempfänger übertragen wurde. Mit Branchenvereinigungen bzw. ihren Ausführungsorganisationen, Arbeitsämtern und Kommunen gab es nun – zumindest auf dem Papier – drei Akteure aktiver Arbeitsmarktpolitik. Dabei befanden sich die staatlichen Arbeitsämter während der gesamten achtziger Jahre unter dem lähmenden Einfluss einer Reorganisationsdebatte, die weniger mit Arbeitsmarktpolitik als mit tektonischen Spannungen im Aufbau des niederländischen Staateswesens (Kompetenzverteilung von Regierung, Provinzen und Kommunen) und mit Finanzierungsfragen (Finanzierung der aktiven Arbeitsförderung wie bisher über Steuern oder künftig über Beiträge?) zu tun hatte. Am Ende dieser Reformdebatte stand 1991 eine Verselbständigung und Dezentralisierung der Arbeitsverwaltung unter Einbeziehung der Sozialpartner auf zentraler und regionaler Ebene.

Diese Reform, die – der internationalen Entwicklung auf diesem Gebiet folgend – mit der Abschaffung des Vermittlungsmonopols der Arbeitsämter verbunden war, hatte nur wenige Jahre Bestand, obwohl sich die Leistungskennziffern der Arbeitsämter in dieser Zeit verbesserten. Für die kurze Lebensdauer des tripartistischen Steuerungssystems sind mehrere Ursachen auszumachen. Die Gesamtstruktur von Leistungsverwaltung durch die Sozialversicherungen und Arbeitsvermittlung und -förderung durch die Arbeitsämter war nach wie vor unpraktikabel. Die tripartistische „Selbstverwaltung“ war kein dringendes Anliegen der Sozialpartner, sondern eher eine Verlegenheitslösung der Regierung gewesen. Die Politiker begannen jedoch bald, ihren Verzicht auf direkte Steuerungsmöglichkeiten zu bereuen. Die 1991 eingeführte Selbstverwaltung der Arbeitsämter wurde schon 1996 und 1997 wieder geschwächt und die Autonomie der regionalen Arbeitsämter gegenüber der Zentrale eingeschränkt. Die Mittel für aktive Arbeitsförderung wurden durch Kürzung des Haushaltes der Arbeitsverwaltung, Aufstockung kommunaler Programme zur Beschäftigungsförderung und schließlich durch Übertragung des gesamten Budgets der Arbeitsförderung für Versicherte an die Sozialversicherungsträger umgeleitet. Ab 1996 mussten letztere aktive Leistungen exklusiv bei den Arbeitsämtern einkaufen („*inkoopmodel*“), bald wurden private Konkurrenten zugelassen, und ab 2000 die Abteilungen der Arbeitsämter, die sich mit aktiver Arbeitsförderung befassten, selbst formell privatisiert.

Auch strukturelle Veränderungen des Sozialversicherungssystems untergruben das Reformprojekt von 1991. Die Branchenvereinigungen als ohnehin nur noch titularische Träger der Arbeitnehmerversicherungen, die das operative Geschäft bereits in fünf

⁴⁴ Der Begriff der „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ wurde vom Wissenschaftlichen Rat für die Regierungspolitik erstmals 1987 entwickelt.

„Ausführungsorganisationen“ gebündelt hatten, wurden 1997 abgeschafft und mit ihnen die paritätische Verwaltung der Arbeitnehmersicherungen. Diese wurden nach Übergangsstadien in der bereits erwähnten Trägeranstalt für alle Arbeitnehmersicherungen (*Uitvoeringsorgaan Werknemers Verzekeringen – UWV*) zusammengefasst, die als ausführendes Organ des Sozial- und Arbeitsministeriums konzipiert ist und in der die Sozialpartner nur noch in einem Beirat vertreten sind. Damit schuf sich der Staat die Voraussetzungen für künftige weitere Reformen des Sozialsystems, die bei der bis dahin vorherrschenden institutionellen Zerklüftung nicht realisierbar erschienen. Gleichzeitig wurde mit der Selbstverwaltung ein Grundprinzip aufgegeben, das für den niederländischen Sozialstaat nach dem Zweiten Weltkrieg tragend gewesen war.

Aus den Arbeits- und Teilen der Sozialämter wurden 131 öffentliche „Zentren für Arbeit und Einkommen“ („*Centra voor Werk en Inkomens*“ – CWI) geschaffen, die unmittelbar der „Zentralorganisation für Arbeit und Einkommen“ unterstehen. Mitarbeiter der Sozialversicherungen, der alten Arbeitsämter und der Sozialämter konnten sich für die CWI bewerben, soweit ihre bisherigen Tätigkeiten nunmehr dort angesiedelt sind. Die bis dahin von der Arbeitsverwaltung betriebenen Bildungszentren, die IT- und Statistik-Dienstleistungen und die intensive Betreuung von Schwervermittelbaren wurden jeweils in privatrechtlicher Form verselbständigt, und die aktive, über das informatorische Matching hinausgehende Arbeitsvermittlung vollständig privatisiert in dem Sinne, dass private bzw. aus staatlichen Strukturen heraus privatisierte Dienstleister sich im Wettbewerb um Aufträge auf der Basis von Erfolgshonoraren bewerben müssen. Die staatlichen CWI konzentrieren sich auf die Kernaufgaben der Beratung, der rein informatorischen EDV-gestützten Arbeitsvermittlung und der Bearbeitung von Anträgen auf Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfe oder Erwerbsunfähigkeitsrente. Von den alten Arbeitsämtern haben sie auch die Aufgabe „geerbt“, auf Antrag von Arbeitgebern Entlassungen zu genehmigen. Sie nehmen bei Neuantragstellern das „Profiling“ vor und schicken diejenigen, bei denen ein Risiko künftiger Langzeitarbeitslosigkeit vermutet wird, zu den finanziellen Leistungsträgern der Arbeitsförderung.

Die Unterstützungszahlungen erfolgen weiterhin durch die Trägerorganisation der Sozialversicherungen, soweit es sich um Versicherungsleistungen handelt, oder im Falle von Sozialhilfe durch die Kommunen. Die CWI sind also konzipiert als institutionelle Drehscheibe, die zwischen den Kunden (Arbeitgebern und Arbeitssuchenden), den Geldleistungsträgern und den Dienstleistungsträgern vermittelt. Rechtlich gesehen sind dabei die Geldleistungsträger (Sozialversicherung und Kommunen) Auftraggeber der Dienstleistungsträger, und sie tätigen auch die Ausschreibungen für die Vergabe von Dienstleistungen an Private, so dass die CWI nur eine vermittelnde Position als „Türwächter“ einnehmen. Die eigene Dienstleistung der CWI reduziert sich dabei auf die Beratung und die Ermittlung, welches Angebot geeignet ist. Langfristig ist geplant, möglichst viele der beteiligten Geld- und Dienstleistungsträger in die Gebäude der CWI zu integrieren, um eine noch engere Zusammenarbeit zu gewährleisten.

Das niederländische „Sozialmemorandum 2003“ lässt erkennen, worum es bei der Schaffung der CWI geht: Nicht nur um die knapp 400.000 Arbeitslosen (Schätzung für 2003, nationale Statistik), sondern ebenso sehr um die fast eine Million Empfänger von Erwerbsunfähigkeitsrenten. Die oberste Priorität wird nicht mehr in der Schaffung zu-

sätzlicher Arbeitsplätze gesehen, sondern angesichts des demographischen Wandels in der Stimulierung des Arbeitskräfteangebots (Europäische Kommission 2003). Die CWI sollen also vor allem als „Türwächter“ den Zugang zu bisher großzügig vergebenen Sozialleistungen kontrollieren, hierin der künftigen Rolle der britischen *Jobcentres Plus* nicht unähnlich. Erst nach der Prüfung der Vermittlungs- und Arbeitsmöglichkeiten kann die Antragsannahme für Sozialleistungen erfolgen. Die Anträge werden nach Prüfung der Unterlagen an den zuständigen Leistungsträger weitergeleitet.

In den CWI wurde mit der „Balanced Scorecard“ (BSC) ein ergebnisorientiertes Steuerungs- und Managementinstrument eingeführt. In diesem Indikatorensystem werden neben Informationen, die den Qualifikations- und Vermittlungsprozess betreffen, soziale Faktoren wie Mitarbeiter-/Kundenzufriedenheit erfasst. Anvisiertes Ziel ist, durch die Transparenz der Arbeitsschritte die Mitarbeitermotivation zu steigern.

Leistungsträger der aktiven Arbeitsförderung sind nicht die CWI, sondern – für die Arbeitslosen mit Versicherungsanspruch – die Trägeranstalt der Arbeitnehmersicherungen und – für die erwerbslosen Antragsteller auf Sozialhilfe – die Kommunen. Beide sind verpflichtet, Widereingliederungsleistungen für Arbeitslose und Behinderte auf Grundlage wettbewerblicher Ausschreibungen an private Träger zu vergeben. Die Trägeranstalt folgt dabei einheitlichen Ausschreibungsrichtlinien, während die Kommunen nach dem erwähnten Gesetz für Arbeit und Sozialhilfe (in Kraft seit Anfang 2004) in der konkreten Ausgestaltung ihrer Vergabeverfahren autonom sind. Die Kommunen erhalten von der Regierung zwei Kategorien von Zuweisungen, eine für die Sozialhilfeleistungen und eine für die Eingliederungsmaßnahmen. Wenn es einer Kommune gelingt, durch erfolgreiche Eingliederung budgetierte Sozialhilfeleistungen einzusparen, kann die Einsparung für weitere Eingliederungsmaßnahmen verwendet werden.

Aktive Arbeitsförderung

Dienstleistungen der CWI

Die CWI sollen – hierin den britischen *Jobcentres* sehr ähnlich – Arbeitgebern, Arbeitssuchenden und Antragstellern für Sozialleistungen „Dienstleistungen aus einer Hand“ bieten. Über die Website www.werk.nl können Arbeitgeber ihre Stellenangebote und Arbeitssuchende ihre Bewerberdaten eingeben. Damit die Stellenangebote aktuell bleiben, fragt das System automatisch alle 14 Tage per e-mail bei den Arbeitgebern nach, ob die Vakanz noch besteht. Wenn keine Bestätigung kommt, wird die Stelle gelöscht. Arbeitssuchende werden beim Erstgespräch, das etwa 40 Minuten dauert, anhand des seit 1999 angewendeten sogenannten *Kansmeter* (Chancenmesser), eines summarischen *Profiling*-Verfahrens, nach dem Kriterium ihrer Nähe oder Ferne zum Arbeitsmarkt in vier Kundengruppen eingeteilt. Nach dieser Einteilung richtet sich das weitere Vorgehen. Kunden der Gruppe 1 werden direkt auf die Nutzung der Informationssysteme und eigene Suche verwiesen. Kunden der Gruppen 2 brauchen Hilfe und Begleitung bei der Arbeitssuche, Gruppe 3 braucht Qualifizierungsmaßnahmen, und Gruppe 4 muss zunächst persönliche, gesundheitliche oder soziale Probleme bewältigen, bevor eine auf den Arbeitsmarkt bezogene Förderung greifen kann. – Kritiker der niederländischen Arbeitsmarktpolitik wenden ein, dass eine solche grobe Klassifizierung den individuel-

len Potenzialen nicht gerecht werden kann. Die niederländischen Sozialämter zeigen sich ebenfalls unzufrieden mit den Einstufungen. Seit neuestem ist es zulässig, dass die CWI das Profiling den Sozialämtern überlassen.

Kunden, bei denen eine weitere Förderung für notwendig gehalten wird, erhalten innerhalb von sechs Monaten ein „Aufnahmegespräch Qualifikation“. In Zusammenarbeit mit dem Kunden wird ein Entwicklungsplan aufgestellt mit dem Ziel der Reintegration in den nächsten 12 Monaten. Erscheint dies nicht realistisch, kann eine Umschulungsmaßnahme oder ein Arbeitsplatz auf dem zweiten Arbeitsmarkt angeboten werden. Während dieser Zeit soll dem Kunden ein fester Ansprechpartner im CWI als Fallmanager zur Verfügung stehen. Die Teilnahme an angebotenen Maßnahmen ist verpflichtend.

Maßnahmeförderung

Die Niederlande gehören seit den achtziger Jahren beim Aktivitätsgrad ihrer Arbeitsmarktpolitik zur europäischen Spitzengruppe. Wohl nicht zuletzt als Folge der Institutionenvielfalt in der niederländischen Arbeitsmarktpolitik (s. o., S. 37) sind die Maßnahmen vielfältig und unübersichtlich und werden in ständig neuen Variationen unter neuen Namen neu aufgelegt. Die Aufzählung der Konstruktionen und Konditionen der einzelnen Maßnahmen führt nicht zur Bereicherung des arbeitsmarktpolitischen Ideenvorrats und kann daher an dieser Stelle unterbleiben. Natürlich tragen diese Maßnahmen zur Senkung der Arbeitslosigkeit bei, solange sie ansonsten Arbeitslosen einen alternativen Status ermöglichen, und sie senken insbesondere die Langzeitarbeitslosenquote, indem sie Arbeitslosigkeitskarrieren unterbrechen.

Dabei standen zunächst Qualifizierungsmaßnahmen im Vordergrund. Erst 1994 wurde unter dem sozialdemokratischen Arbeitsminister Ad Melkert ein „zweiter Arbeitsmarkt“ geförderter zusätzlicher Stellen bei öffentlichen Arbeitgebern aufgebaut. Seitdem folgten zahlreiche weitere Programme. Aktuell werden die so geförderten Stellen um 20% reduziert.

Berufliche Qualifizierung

Im Rahmen des Gesetzes zur Eingliederung von Arbeitsuchenden, Schulung und Mobilisierung (Wet Inschakeling Werkzoekenden – Scholing & Activering, WIW – S&A) werden Arbeitslose geschult sowie Abgangsprämien beim Abschluss einer Schulung oder Aufnahme einer Stelle bezahlt. Ziel ist Gemeinden zu motivieren, Programme zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit auf den Weg zu bringen. Um arbeitsmarktgerecht zu schulen, wurde eine Zusammenarbeit zwischen den Zentren für Arbeit und Einkommen (CWI) und einzelnen Branchen initiiert. Zudem können Leistungsempfänger unter Beibehaltung ihres Leistungsanspruches an einer Schulung teilnehmen. Bei privaten Arbeitgebern werden befristete Arbeitserfahrungsstellen gefördert.

Förderung des Niedriglohnsektors

Bei der Einstellung von Langzeitarbeitslosen und bei der Schaffung von niedrig bezahlten Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte bis zu 115% des gesetzlichen Mindestlohns erhalten die Arbeitgeber einen Nachlass auf die Sozialversicherungsbeiträge. Zur Vermeidung von „locking-in-Effekten“ wurden Übergangsregeln für eine allmählich auslaufende Förderung nach Überschreiten der Niedriglohnschwelle geschaffen. Ab 2002

wurde das Programm ausgedehnt auf die Einstellung von Arbeitnehmern über 50, die nicht mehr als 150% des gesetzlichen Mindestlohns verdienen. Diese Beitragsvergünstigungen betrafen schließlich 20% der Arbeitsplätze.

Derzeit scheint eine Umsteuerung statt zu finden. Es fehlt nicht an niedrig bezahlten Arbeitsplätzen, sondern am Arbeitsangebot. Deshalb wurde für 2003 angekündigt, dass die arbeitgeberbezogenen Regelungen allmählich auslaufen und ersetzt werden durch Einkommensbeihilfen für gering verdienende Arbeitnehmer, um das Arbeitsangebot zu stimulieren (Europäische Kommission 2003: 21). Ab Juli 2003 sorgt zudem eine Steuerreform für eine Entlastung geringer Einkommen.

Reduzierung des Arbeitsangebots

Einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Reduzierung der Arbeitslosenzahlen hatte die gängige Praxis, Arbeitnehmer in die Erwerbsunfähigkeit⁴⁵ bzw. den frühzeitigen Ruhestand zu entlassen. Die Erwerbsunfähigkeitsrente wurde ein Auffangbecken für vor allem ältere Arbeitslose. In Reaktion auf steigende Inanspruchnahme wurden die gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen 1993 verschärft und die Höhe der Leistungen abgesenkt auf anfänglich 70% des vorherigen Lohns, nach längerem Bezug auf 70% des gesetzlichen Mindestlohns. Diese Maßnahmen konnten aber den Anstieg der Erwerbsunfähigkeitsrenten nur vorübergehend bremsen, so dass die Reduzierung der Erwerbsunfähigkeitsrenten nach wie vor ganz oben auf der politischen Agenda steht.

Ein weiterer Ort „versteckter“ Nichterwerbstätigkeit ist die Langzeiterkrankung. Entsprechend der strikten Regulierung des Normalarbeitsverhältnisses haben unbefristet beschäftigte Arbeitnehmer in den Niederlanden sehr lange Lohnfortzahlungsperioden. Um dem Anstieg der Erwerbsunfähigkeitsrenten Einhalt zu gebieten, wurde die Lohnfortzahlung zum 1. Januar 2003 sogar auf zwei Jahre verlängert, wobei sich der zu zahlende Lohn im zweiten Jahr auf 70% vermindert. Das entspricht der Höhe der Erwerbsunfähigkeitsrente, deren Kosten damit faktisch in die Betriebe zurückverlagert wird.

Eine nicht mehr ganz aktuelle vergleichende Statistik macht das ungeheure Ausmaß von Erwerbsunfähigkeit und Krankheit in den Niederlanden deutlich.⁴⁶

⁴⁵ Für den Arbeitnehmer hatte die Inanspruchnahme einer Erwerbslosenrente im Vergleich zum Arbeitslosengeld finanzielle Vorteile; die Arbeitgeber konnten ihren Personalbestand reduzieren ohne Entlassungen auszusprechen.

⁴⁶ Eine aktuellere, aber mit dieser niederländischen Quelle nicht unmittelbar vergleichbare Darstellung mit OECD-Zahlen findet sich im Anhang.

Tabelle 2: Entwicklung von Krankenstand und Invalidität in Prozent der Erwerbsbevölkerung (standardisierte Daten)

	Krankenstand		Invalidität		Insgesamt	
	1990	1995	1990	1995	1990	1995
Niederlande	7,1	5,2	8,9	8,0	16,0	13,2
Dänemark	4,4	6,0	3,8	4,2	8,2	10,1
Großbritannien	2,6	3,5	3,4	4,9	5,9	8,3
Deutschland	5,0	4,5	3,3	3,1	8,3	7,6

Quelle: Delsen 2000: 130

Diese Zahlen sind erstaunlich für ein Land, in dem gesundheitsschädliche körperliche Arbeit in Bergbau und Schwerindustrie nie so charakteristisch war wie z. B. in Deutschland, Großbritannien, Frankreich oder Belgien. Tatsächlich gehören Gesundheitszustand und Lebenserwartung der Niederländer zu den besten der Welt. Insofern kann die Entwicklung steigender Invaliditätsraten nur als Ausdruck einer sehr „weichen“ und umfassenden Definition von Invalidität verstanden werden. Dass die bisherigen Versuche, diese Entwicklung zu stoppen, erfolglos waren, deutet darauf hin, dass das niederländische Sozialversicherungssystem wegen seiner institutionellen Zersplitterung und „Ver säulung“ bisher schwer steuerbar war.

Die Bildung der Zentren für Arbeit und Einkommen als „Türwächter“ zu allen Sozialleistungen ist vor diesem Hintergrund zu sehen. Sie sollen offenbar ähnlich wie die britischen Jobcentres eine Umorientierung der Antragsteller für Invaliditätsleistungen auf Beschäftigung betreiben.

Zusammenfassung und Ausblick

Den Niederlanden ist es gelungen, durch Lohnmäßigung hohe wirtschaftliche Wachstumsraten zu erzielen und durch starke Ausweitung der Teilzeitarbeit das resultierende Beschäftigungswachstum auf mehr Köpfe zu verteilen. Im Ergebnis erzielten sie damit das höchste Beschäftigungswachstum der drei hier untersuchten Ländern, sowohl nach Personen wie nach Vollzeitäquivalenten. Dieser eindrucksvolle Erfolg war aber ein Prozess des Aufholens, nicht des Überholens: Die Erwerbstätigenquote nach Vollzeitäquivalenten hat noch nicht ganz den EU-Durchschnitt erreicht.

Das Beschäftigungswachstum erfolgte vor allem durch verstärkte Einbeziehung der Frauen in die Erwerbstätigkeit und führte ab Mitte der neunziger Jahre auch zu einer kräftigen Reduzierung der Arbeitslosigkeit. Es gelang jedoch bisher nicht, die Tradition niedriger Erwerbsbeteiligung im Alter und der extensiven Nutzung von Sozialleistungen zu überwinden, die an Krankheit und Invalidität gebunden sind. Angesichts des demographischen Wandels und befürchteter Knappheit von Arbeitskräften steht die Überwindung der „Invaliditätskultur“ ganz oben auf der politischen Agenda.

Das niederländische Sozialsystem ist gekennzeichnet durch ein relativ zu den Einkommen hohes Leistungsniveau, das bisher nicht grundsätzlich in Frage gestellt wurde. Dieses dürfte eine wesentliche Grundlage sein für die Akzeptanz von Lohnmäßigung,

Ausweitung der Teilzeitarbeit und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes. Letztere ist durch eine eigentümliche Spaltung gekennzeichnet: Das traditionelle, im internationalen Vergleich hoch regulierte Normalarbeitsverhältnis wird nicht angetastet, aber allmählich ersetzt durch andere Formen. Die Einbeziehung dieser „flexiblen“ Umgehungsformen des unbefristeten Vollzeitverhältnisses in die arbeits- und sozialrechtliche Regulierung macht das Programm der „Flexicurity“ aus.

Die niederländische Arbeitsmarktpolitik ist sowohl auf der Ebene des institutionellen Umbaus als auch der Konstruktion der Maßnahmen vom ständigen Experimentieren gekennzeichnet. Die versteckte Bedeutung der Metapher vom niederländischen „Poldermodell“ scheint zu sein: Es wird bald hier und bald da ein Stück überflutetes Land eingedeicht und trockengelegt. Im Ergebnis entsteht eine „Patchwork“-Landschaft, die unter anderen Voraussetzungen nicht nachgeahmt werden kann. Die Zusammenführung der Arbeitnehmersicherungen in einer Trägerorganisation ist als politischer Versuch zu werten, einen besseren Zugriff auf das System zu bekommen.

Wenn auch die jüngste Reform mit der Bildung von „Zentren für Arbeit und Einkommen“ insoweit im Mainstream arbeitsmarktpolitischer Reformen liegt, als sie eine „one-stop-agency“ für die Kunden schafft, so muss doch bei der Bewertung zunächst einmal darauf hingewiesen werden, dass die oben erwähnten beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Erfolge *älter* sind als diese Reform. Vor dieser Reform war die niederländische Arbeitsmarktpolitik gekennzeichnet von Versäulung in konkurrierende Institutionen und Unübersichtlichkeit der ständig umgestalteten Programme, und es muss bezweifelt werden, dass diese Tradition wirklich überwunden ist. Insofern bleibt auch abzuwarten, was die konsequente „Privatisierung“ der arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen wirklich bedeutet: Da etliche dieser privatrechtlichen Träger aus ehemals staatlichen Strukturen entstanden sind, scheint es sich hier doch eher um den Befreiungsschlag zur Reform der Institutionen als um die konsequente Orientierung an den Bedürfnissen der Kunden des Arbeitsmarktes zu handeln.

4 Dänemark:⁴⁷ Arbeitsmarktreform als Rückkehr zu traditionellen Tugenden

Kurzgefasst:

- hohe Gesamterwerbsquoten aufgrund hoher Frauen- und Alterserwerbsquoten
- nach Stagnation und Rekordarbeitslosigkeit wirtschaftspolitische Initialzündung mit Rekordwachstum im Jahre 1994
- Zunahme der Erwerbstätigen um 6% von 1993 bis 1999
- durchschnittliche Lohnersatzrate der Arbeitslosenunterstützung nur wenig höher als in Deutschland, aber mit starker sozialer Umverteilungskomponente zu Gunsten von GeringverdienerInnen
- im internationalen Vergleich noch immer sehr lange Anspruchsdauern auf Arbeitslosenunterstützung, trotz erheblicher Kürzungen
- hohe Leistungssätze in der Sozialhilfe (45% des Durchschnittseinkommens)
- in der Verfassung wurzelndes „Recht und Pflicht zur Arbeit“ begründet „Recht und Pflicht zur Aktivierung“
- Aktivierungspflicht nach zwölf Monaten Arbeitslosigkeit (Jugendliche nach sechs Monaten)
- Halbierung der Arbeitslosenquote innerhalb von fünf Jahren (1993-1998), Drittelung der Langzeitarbeitslosenquote innerhalb von acht Jahren (1993-2001)
- Maßnahmen zur Reduzierung des Arbeitsangebots waren quantitativ bedeutsamer als die aktive Arbeitsförderung.
- Es besteht nach wie vor die klassische institutionelle Dreiteilung von Arbeitslosenversicherung, Arbeitsvermittlung/-förderung und Sozialfürsorge.
- Der arbeitsmarktpolitische Erfolg wurde ohne Kürzung der Leistungen in der Höhe und ohne grundlegenden Systemwechsel in der Arbeitsmarktpolitik erreicht – allein durch Beschränkung der Leistungsdauer und konsequente Aktivierung.

⁴⁷ Wir danken Henning Jørgensen, Europäisches Gewerkschaftsinstitut, Brüssel, für kritische Durchsicht, Korrekturen und Aktualisierungen.

Wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Hintergründe

Entwicklung von Wirtschaft und Beschäftigung

Dänemark war nie in dem Maße wie Deutschland oder Großbritannien Industriegesellschaft, sondern entwickelte sich von der Agrar- zur Dienstleistungsgesellschaft mit nur einer kurzen Übergangsperiode, in der Industrie und Handwerk den größten Anteil an der Beschäftigung stellten. Schon 1985 betrug der Anteil der Beschäftigten im Dienstleistungssektor etwa 67% und lag 1997 mit etwa 70% ungefähr zehn Prozentpunkte höher als in Deutschland. Dabei kommt dem öffentlichen Dienst mit ca. 30% (Deutschland: 13%) der Erwerbstätigen eine gewichtige Rolle zu. Die Betriebsstruktur ist stärker als in Deutschland durch kleinere Einheiten geprägt.

Die wirtschaftlichen Wachstumsraten Dänemarks bewegten sich in den siebziger Jahren auf dem gleichen Niveau und im gleichen konjunkturellen Rhythmus wie in Deutschland; in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre kam es dagegen zwischen den beiden Ländern zu gegenläufigen Konjunkturen mit zunächst deutlichem Vorsprung Deutschlands, dann aber Dänemarks in den neunziger Jahren. Das jahresdurchschnittliche Wachstum betrug in den Jahren 1990–1993 nur 0,7%, dagegen 3% von 1994–1999, was vor allem auf die Initialzündung von 1994 mit 5,5% zurückzuführen ist. Vom aktuellen Abschwung blieb auch Dänemark nicht verschont, mit Wachstumsraten von nur 1% in 2000 und 1,5% in 2002.

Von 1970 bis etwa 1990 nahm die Zahl der Erwerbspersonen kontinuierlich zu, was zum kleineren Teil demographisch und zum größeren Teil durch wachsende Erwerbsbeteiligung der Frauen bedingt war. Bis etwa 1987 hielt die Zunahme der Beschäftigung – von konjunkturellen Schwankungen abgesehen – mit der wachsenden Erwerbsbeteiligung Schritt. Im Zeitraum von 1987 bis 1994 jedoch war die Entwicklung der Erwerbstätigkeit zunächst stagnierend und zuletzt stark rückläufig, was sich in einem rasanten Anstieg der Arbeitslosenquote niederschlug (über 12% in 1993⁴⁸) und den Reformprozess auslöste.

Die Frauenerwerbsquote lag schon 1960 um 40% und hat sich bis heute nahezu verdoppelt. Dadurch erreicht die dänische Beschäftigungsquote einen europäischen Spitzenwert von 76,2% in 2001 (EU insgesamt 64%), wobei der Unterschied zwischen Männern und Frauen hinsichtlich der Erwerbstätigenquote nur in Schweden und Finnland noch geringer ist (Europäische Kommission 2002: 19). Anders als in Deutschland und den Niederlanden ging die Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit nicht mit einem Trend zu mehr Teilzeitarbeit einher; die Teilzeitquote ging in den neunziger Jahren sogar von 20% auf 14% zurück. Das Arbeitsvolumen der Frauen nahm von 1995 bis 2002 um 14% zu, während das der Männer um 0,5% sank. Die Arbeitslosenquote der Frauen und der Jugendlichen liegt über der allgemeinen Quote.

Die Erwerbstätigenquote der Älteren (55–64) weist steigende Tendenz auf und überschritt im Jahre 2000 den Wert von 60% (Deutschland 38,4, EU 40,1%). Ebenso wie in Deutschland verdeckt diese Statistik jedoch eine bedeutsame Spaltung innerhalb der

⁴⁸ Dieses ist der Wert der nationalen Statistik; nach internationalen Kriterien betrug die Quote „nur“ 9,9% (vgl. Tabellen im Anhang).

Gruppe der Älteren: Die Erwerbstätigenquote der 55–59-jährigen beträgt in Dänemark sogar 77% und entspricht damit der Gesamtquote, während die Quote in der Gruppe der 60–64-Jährigen „nur“ 34% beträgt (Europäische Kommission 2003: 71). Die Ursache hierfür liegt in den Vorruhestandsregelungen (s. u., S. 61).

Der Anteil der Erwerbstätigen ohne Berufsausbildung liegt mit 36% höher als in Deutschland, ein Umstand, der den Hintergrund für die starke Betonung der beruflichen Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik bildet (s. u., S. 56). Unter den Arbeitslosen beträgt dieser Anteil 53% und ist damit, wie nicht anders zu erwarten, erheblich höher als unter den Beschäftigten (Europäische Kommission 2001: 54).

Arbeitsmarktregulierung, industrielle Beziehungen, Entgeltstrukturen

Dänemark gehört zu den europäischen Ländern mit der geringsten gesetzlichen Regulierungsdichte des Arbeitsmarktes. Es gibt keinen gesetzlichen Kündigungsschutz und keine staatliche Arbeitsgerichtsbarkeit. Die von den Sozialpartnern getragenen Arbeitsgerichte sind nur für diese Organisationen selbst zugänglich; es gibt keinen individuellen Klageweg (Jørgensen 2002: 171). Die gesetzliche Kündigungsfrist für Angestellte ist zwischen einem Monat (nach sechs Monaten Betriebszugehörigkeit) und sechs Monaten (nach mindestens neunjähriger Betriebszugehörigkeit) gestaffelt. Arbeiter dagegen können bis zu einer Betriebszugehörigkeit von neun Monaten fristlos gekündigt werden und haben ansonsten kürzere Kündigungsfristen als Angestellte. Eine gesetzliche Abfindung bei Kündigung gibt es nur für Angestellte nach Betriebszugehörigkeiten von mindestens zwölf Jahren. Erst Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre wurden Arbeitgeber verpflichtet, im Falle einer in den Bezug von Arbeitslosengeld führenden Entlassung die Unterstützungszahlung zunächst für den ersten, inzwischen auch für den zweiten Tag der Unterstützung (pauschaliert nach dem Höchstsatz – s. u. S. 52ff.) zu erstatten.

Aufgrund der eher kleinbetrieblichen Struktur des Privatsektors ist die Dynamik des Entstehens und der Zerstörung von Arbeitsplätzen hoch. Die Job-Turnover-Rate wird für Dänemark mit 11 % angegeben⁴⁹, für Westdeutschland dagegen mit 8 % (Bellmann et al. 1996). Aus diesem Grunde und wegen des geringen Grades rechtlicher Befestigung des Beschäftigungsverhältnisses ist die Mobilität im dänischen Arbeitsmarkt hoch. Die durchschnittliche Betriebszugehörigkeit liegt im unteren Bereich des OECD-Vergleichs, und jedes Jahr wechseln 29% der Beschäftigten den Arbeitgeber (Mehrfachwechsel innerhalb desselben Jahres nicht gerechnet – Madsen 2003 – Juni). Die Konjunkturresilienz der Beschäftigung ist höher als in Deutschland. Vorübergehende Entlassungen mit späterer Wiedereinstellung im selben Betrieb machen 40% der Zu- und Abgänge der Arbeitslosigkeit und 16% des Arbeitslosenbestandes aus. Dementsprechend hoch sind die Zu- und Abgänge in und aus Arbeitslosigkeit: Im Krisenjahr 1993 war mehr als ein Viertel der Bevölkerung im Erwerbsalter zumindest vorüberge-

⁴⁹ Referat von Bo Hammer vom dänischen Arbeitsministerium beim Internationalen Expertenseminar der Cicereo Foundation „Labour Market Policies in the European Union“, Paris, 19. Februar 2004.

hend von Arbeitslosigkeit betroffen.⁵⁰ Bemerkenswert ist, dass ein solcher „flexibler“ Arbeitsmarkt die Entstehung eines Sockels verfestigter Arbeitslosigkeit in Dänemark nicht verhindert hat; manche dänische Autoren betrachten vielmehr gerade die beschleunigte Auslese im dänischen Beschäftigungssystem als Ursache für die Konzentration von Arbeitskräften mit geringer Qualifikation in der Arbeitslosigkeit.

Die geringe gesetzliche Regulierungsdichte bedeutet keineswegs, dass der dänische Arbeitsmarkt völlig unreguliert wäre. Schon 1899 anerkannten sich die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände nach heftigen sozialen Auseinandersetzungen wechselseitig als Tarifvertragsparteien, und der Staat akzeptierte die Tarifautonomie (Deutschland erst 1918) sowie das Prinzip, das Arbeitsleben möglichst durch Tarifvertrag und nicht durch Gesetz zu regeln. Tarifverträge haben bei einem Organisationsgrad von 80% und einer tariflichen Deckungsrate von 70–75% der Beschäftigten⁵¹ für das Arbeitsleben größere Bedeutung als Gesetze.⁵² Der Staat nimmt sich jedoch seit 1933 das Recht, schlichtend in Tarifverhandlungen zu intervenieren. Bei insgesamt eher kooperativen und konsensualen Beziehungen der Sozialpartner kommt es in größeren zeitlichen Abständen zu Konfrontationen, die üblicher Weise durch Gesetzgebung beendet werden, so mehrfach in den siebziger Jahren und zuletzt wieder 1998, also mitten in der „Reformperiode“.

Die dänische Lohnspreizung liegt im OECD-Vergleich auf dem untersten Niveau; dennoch findet sich in der von uns ausgewerteten Literatur keine Debatte über die Einführung eines „Niedriglohnssektors“. Offensichtlich ist größtmögliche wirtschaftliche Gleichheit ein zentraler Wert in Dänemark. Die Ausgestaltung des Arbeitslosengeldes (s. u., S. 52) enthält eine Umverteilungskomponente zu Gunsten der Niedrigverdiener, die dadurch die höchsten Lohnersatzraten erzielen. Die Ursache der zeitweilig hohen Arbeitslosigkeit wurde offensichtlich nicht primär in mangelnden *finanziellen* Arbeitsanreizen gesehen, und die Senkung der Arbeitslosigkeit gelang ohne Veränderung der Anreizrelationen.

Fiskalpolitik

Die wirtschaftliche Belebung, die den Hintergrund für die erfolgreiche Umsetzung der Aktivierungspolitik bildete, wurde durch die Wirtschaftspolitik unterstützt. Im Jahre 1993 wurden die hohen Grenzsteuersätze auf persönliche Einkommen deutlich abgesenkt; das wurde nur teilweise ausgeglichen durch eine Verbreiterung der Besteuerungsgrundlage und eine Erhöhung der indirekten, vor allem umweltbezogenen Steuern. Bei einer gleichzeitigen Steigerung der öffentlichen und Subventionierung privater Investitionen war diese Initialzündung zunächst unterfinanziert; die anschließende Belebung wurde zur Haushaltskonsolidierung genutzt (Emmerich 1998: 4).

⁵⁰ Deutsche Spitzenwerte lagen – jedenfalls bis 1995 – bei 15%; aktuellere Daten liegen derzeit nicht vor. Vgl. Erlinghagen / Knuth 2001.

⁵¹ Hierbei wirkt sich der große Beschäftigungsanteil im staatlichen Bereich aus – im Privatsektor wird die Deckungsrate mit nur 52% angegeben.

⁵² Dass der Grad der tariflichen Regulierung geringer ist als der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist auf das Fehlen einer Allgemeinverbindlichkeitsregelung zurückzuführen. Ebenso wenig gibt es einen gesetzlichen Mindestlohn.

Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik als Rückkehr zu traditionellen Tugenden

Seit Ende der achtziger Jahre entwickelte sich unter den politischen Akteuren ein Konsens, dass die Arbeitslosigkeit zunehmend struktureller Natur und folglich nicht allein durch wirtschaftliches Wachstum zu beseitigen sei. Anfang der neunziger Jahre stiegen die Arbeitslosenquoten weiter und erreichten 1993 den Rekordwert von 9,9% (nach Eurostat-Kriterien), obwohl Dänemark schon lange zu den Ländern mit einer ausgeprägt aktiven Arbeitsmarktpolitik gehörte. Damit kam die klassische „aktive“ Arbeitsmarktpolitik, die sich darauf beschränkt, Alternativen zur Arbeitslosigkeit in Maßnahmen zu schaffen, unter Kritik.

Wichtig für die Erneuerung des arbeitsmarktpolitischen Denkens und die weit gehende Akzeptanz des sozialpolitischen Reformkurses im Allgemeinen war die Arbeit der sogenannten „Zeuthen-Kommission“ in den Jahren 1991 und 1992, die mit mehreren Berichten die eigentliche Reformphase einleitete. Die Kommission erinnerte an die dänische Verfassung, die in Artikel 75 einerseits eine Art „Recht auf Arbeit“ enthält, andererseits das Recht der Bedürftigen auf öffentliche Unterstützung von der Erfüllung einzelgesetzlich zu regelnder Verpflichtungen abhängig macht. Daraus leitete die Kommission ab, dass der Staat von den Bürgern verlangen könne zu arbeiten („Pflicht zur Arbeit“), aber dafür auch die Verpflichtung habe, für Arbeitsgelegenheiten zu sorgen („Recht auf Arbeit“). Aus der Perspektive der Bürger wurde die Wechselseitigkeit des Rechts und der Pflicht zur „Aktivierung“ als traditioneller sozialstaatlicher Grundsatz dargestellt (Greve 2000: 323), von dem lediglich in Zeiten wachsender Arbeitslosigkeit und sozialstaatlicher Expansion vorübergehend in Richtung passiver Alimentierung abgewichen worden sei – z. B. indem die in der Arbeitslosenversicherung schon immer enthaltene Verpflichtung zur Arbeitsuche nicht wirksam durchgesetzt wurde (Cox 2001: 478ff.).

„Die Forderung, dass die Arbeitslosen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und dass sie an verschiedenen Arten von Training oder Weiterbildung aktiv teil nehmen müssen, sollte man eher als Ausdruck einer geschichtlichen Tradition, Rechte und Pflichten miteinander zu verbinden, sehen und nicht so sehr als eine Veränderung des dänischen Wohlfahrtsstaates.“ (Greve 2000: 329).

Der Rückgriff auf bereits vorhandene und akzeptierte Prinzipien legitimierte den Übergang von einer regelgesteuerten „aktiven“ Arbeitsmarktpolitik, die Arbeitslose nach formalen Kriterien mit Maßnahmen und aus diesen wiederum erwachsenden erneuerten Ansprüchen auf Lohnersatzleistungen „versorgt“, zu einer zielgesteuerten „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik“, die sich flexibel am eingeschätzten individuellen Bedarf orientiert und eine Verhaltensänderung des Individuums einfordert. Der „individuelle Handlungsplan“ hat hierbei den Status eines „moralischen Vertrages“ zwischen dem Arbeitsvermittlungsdienst und dem Arbeitssuchenden. Er konkretisiert die Reziprozität von Recht und Pflicht und trägt der Tatsache Rechnung, dass Arbeitsförderung eine persönliche Dienstleistung ist, die wie andere persönliche Dienstleistungen ohne „Ko-Produktion“ des „Kunden“ nicht das angestrebte Ergebnis haben kann.

Die 1993 eingeleiteten Arbeitsmarktreformen begannen mit drei neuen Gesetzen: dem Gesetz über aktive Arbeitsmarktpolitik (s. u., S. 53), dem Gesetz über Beurlaubung (s. u., S. 61), und dem Gesetz über kommunale Aktivierung (s. u., S. 54). Hiermit waren auch Änderungen bei der Arbeitslosenversicherung verbunden, die aber lediglich Anspruchsvoraussetzungen und -dauer beschränkten und die Höhe der Leistungen nicht tangierten.

Das System der Arbeitslosen-Unterstützung

Finanzierung

Dänemark gehört zu den „universalistischen“ Wohlfahrtsstaaten. Bereits um die vorletzte Jahrhundertwende wurden die Weichen zu einem überwiegend steuerfinanzierten (statt wie in Deutschland beitragsfinanzierten) Sozialsystem gestellt, was im internationalen Vergleich, bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt, zu einer Spitzenstellung bei den Steuern, aber zur niedrigsten Belastung mit Beiträgen führt.⁵³ Der Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt ist im Zuge der Reformen nicht gesunken, und das war auch nicht ihr Ziel. Die Gesamtbelastung der dänischen Volkswirtschaft mit Steuern und Abgaben ist höher als in Deutschland. Dabei stehen die Besteuerung persönlicher Einkommen sowie indirekte Steuern im Vordergrund, während die Steuerbelastung der Unternehmen niedrig ist. Das dänische Steuer- und Sozialsystem beruht also wesentlich auf einer Umverteilung von Einkommen zwischen den privaten Haushalten.

Gleichzeitig mit der Ablösung der kommunalen Arbeitsnachweise durch eine staatliche Arbeitsvermittlung im Jahre 1969 wurden diese Grundprinzipien des dänischen Sozialstaates auch auf die Arbeitslosenversicherung übertragen. Die bereits bestehenden, ursprünglich rein gewerkschaftlichen Arbeitslosenkassen wurden staatlich anerkannt, garantiert und kontrolliert. Die Leistungen wurden beträchtlich erhöht, die Zugangs- und Anspruchsvoraussetzungen gesenkt, und ein größerer – und in den folgenden Jahren mit der Arbeitslosigkeit stetig wachsender – Teil der Kosten aus Steuern finanziert. Seit 2000 zahlen die Arbeitgeber gar keine Beiträge an die Arbeitslosenversicherung mehr, die in der Höhe mit 0,3% der Lohnsumme ohnehin eher symbolisch waren.

Leistungsanspruch auf Arbeitslosengeld und Sozialhilfe

Die Arbeitslosenversicherung ist freiwillig. Mitgliedsbeiträge sind zwar das Eintrittsbillet in eine der rund 35 unabhängigen Arbeitslosenkassen (darunter zwei für Selbständige, die seit 1976 zur Arbeitslosenversicherung zugelassen sind), tragen aber nur zu etwa 15-20% zu deren Finanzierung bei. Die Mittel stammen vielmehr überwiegend aus einem Arbeitsmarktbeitrag⁵⁴ aller Erwerbstätigen (Arbeitnehmer und Selbständige, Versi-

⁵³ Durch die Rentenreform von 1997 wird sich dieses allmählich ändern: Die Bürgerrente wird eingefroren und durch ein beitragsfinanziertes System der Altersrente ergänzt und langfristig vermutlich überholt.

⁵⁴ Teile dieses Arbeitsmarktbeitrages fließen auch in die Kranken- und die Invaliditätsversicherung.

cherte und Nichtversicherte) von 8% des Verdienstes, sowie aus allgemeinen Steuern.⁵⁵ Die Arbeitslosenkassen zahlen nicht nur bei Arbeitslosigkeit, sondern auch bei Weiterbildung (s. u. S. 56) und (Teil-)Vorruhestand (s. u. S. 61). Dieses Leistungsspektrum schafft einen sehr hohen Anreiz, sich mit vergleichsweise geringen, von Kasse zu Kasse unterschiedlichen und nicht an die Lohnhöhe gekoppelten Mitgliedsbeiträgen ein Anrecht auf Leistungen zu sichern, die man durch Arbeitsmarktbeitrag und Steuern ohnehin schon zum großen Teil finanziert. Im übrigen werden die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung vom zu versteuernden Einkommen abgesetzt; konsequenter Weise unterliegt das Arbeitslosengeld der Besteuerung.

Ca. 80% der Erwerbstätigen sind Mitglied einer Arbeitslosenkasse, und die Nichtmitgliedschaft ist nicht in allen Fällen eine freie Entscheidung: Das Mindesteintrittsalter der Mitgliedschaft wurde von früher 16 kürzlich auf 18 Jahre angehoben – die in Dänemark sehr zahlreichen erwerbstätigen Schüler sind also nicht versichert. Die Arbeitslosenkassen stehen nach wie vor in engem Verbund zu Gewerkschaften oder anderen Berufsorganisationen und werden von ihnen teilweise direkt verwaltet. Arbeitslosenversicherung und Gewerkschaftsmitgliedschaft sind nicht formell, aber doch faktisch miteinander verknüpft, da die Mitgliedschaftserklärung in der Regel auf demselben Formular erfolgt. Es würde also eines hohen Informationsstandes und einer gewissen Widerständigkeit gegen Verhaltenserwartungen bedürfen, um das Recht auf Arbeitslosenversicherung und die negative Koalitionsfreiheit gleichzeitig gelten zu machen. Deshalb sind die Arbeitslosenkassen der wichtigste Kanal der dänischen Gewerkschaften zur Mitgliederakquisition, und sie sind deshalb sehr daran interessiert, dass es attraktiv bleibt, sich gegen Arbeitslosigkeit zu versichern.

Ansprüche auf Arbeitslosengeld sind heute an mindestens ein Jahr Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenversicherungskasse sowie ein Stundenvolumen von mindestens 52 Wochen (früher 26) Arbeit innerhalb der letzten drei Jahre gebunden. Dadurch führen Teilzeitarbeitsverhältnisse von weniger als einem Drittel einer Vollzeitstelle nicht zum Aufbau von Ansprüchen. Wer andererseits einen Anspruch in Vollzeit aufgebaut hat, kann bei Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung weiterhin ein Teil-Arbeitslosengeld erhalten. Die Teilung des Arbeitslosengeldes wird nach der Arbeitszeit, nicht nach dem Verdienst berechnet.⁵⁶

Nichtmitgliedern einer Arbeitslosenkasse bleibt bei Arbeitslosigkeit nur die 1976 eingeführte Sozialhilfe der 275 Kommunen, die je zur Hälfte von diesen und dem Staat finanziert wird. Das gleiche gilt nach Erschöpfung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, wovon wegen der immer noch langen Bezugsdauern (s. u.) im Jahre 2003 jedoch nur 2.100 Personen betroffen waren – immerhin eine Steigerung um 32% gegenüber dem Vorjahr (Madsen 2003 – Juli). Im Jahre 1999 gab es rund 130.000 ver-

⁵⁵ Freiwillige, aber öffentlich subventionierte Arbeitslosenversicherung nach dem „Ghent-Modell“, in ähnlicher Form zu finden in Belgien, Schweden, Finnland und Island (Jørgensen 2002: 171), und vor dem 2. Weltkrieg auch in den Niederlanden.

⁵⁶ Theoretisch kann man sich also im dänischen Arbeitsmarkt durch eine kurze Arbeitslosigkeit einen weitgehenden Lohnausgleich aus den Arbeitslosenkassen für den vorübergehenden Übergang auf Teilzeit verdienen. Diese Regelung ist unter Kritik (Madsen 2003 – September). Wenn sie allerdings massenhaft praktiziert würde, könnte die Teilzeitquote in Dänemark kaum so niedrig sein wie sie ist.

sicherte Arbeitslose und rund 30.000 Arbeitslose in Sozialhilfe. Dieses Größenverhältnis von vier versicherten Arbeitslosen auf einen arbeitslosen Sozialhilfeempfänger entspricht ungefähr der Situation in Deutschland. Mit ca. 80% des Maximalbetrags des Arbeitslosengeldes (s. u.) für einen Alleinverdiener (939 € – Braun 2003: 95), umzurechnen in 45% des Durchschnittslohns, sind die Leistungen der Sozialhilfe hoch (zum Vergleich: 345 € Arbeitslosengeld II geplant für Westdeutschland); sie werden jedoch mit ergänzenden Leistungen wie z. B. Wohngeld so verrechnet, dass der Maximalbetrag des Arbeitslosengeldes im Sozialhilfebezug nicht überschritten werden kann. Natürlich unterliegen diese Leistungen einer Bedürftigkeitsprüfung. Fast die Hälfte der Sozialhilfe Beziehenden sind Migrantinnen und Migranten; für neu Angekommene wurden 2002 erheblich niedrigere Leistungssätze eingeführt.

Leistungsdauer und –umfang des Arbeitslosengeldes

Die Leistung bei Arbeitslosigkeit beginnt mit dem ersten Tag, also ohne Karenzzeit, und ist einstufig, kennt also keine Differenzierung in Arbeitslosengeld und -hilfe; sie wird deshalb im Folgenden einheitlich als Arbeitslosengeld bezeichnet. Sie wird berechnet als 90% des früheren Bruttoeinkommens, jedoch mit einer Obergrenze von 21.800 € (2003, ca. 63% des durchschnittlichen Bruttoarbeitsverdienstes). Durch diese Kappung der oberen Einkommen kommt es im Durchschnitt zu einer Unterstützung in Höhe von 65% des früheren Bruttoeinkommens (Torpe 2003: 4)⁵⁷. Die bruttobezogene Unterstützung wird besteuert wie jedes andere Einkommen, was im Ergebnis für einen 40-jährigen Industriearbeiter mit Durchschnittslohn zu Nettolohnersatzraten führt, die nur um drei Prozentpunkte über den deutschen, aber deutlich über den britischen und deutlich unter den niederländischen liegen (Werner / Winkler 2003: 14). Die Leistungen selbst sind nicht nach Familiensituation differenziert, aber die Besteuerung hat natürlich einen familienbezogenen Effekt. Im Ergebnis kommen Geringverdiener und Alleinerziehende auf Netto-Ersatzraten von 90%. Dadurch dürfte ein Bedarf für aufstockende Sozialhilfe praktisch ausgeschlossen sein.⁵⁸ Dennoch gibt es auch in Dänemark das Problem, dass Arbeitslose bei mehreren Behörden vorsprechen müssen: Einerseits sind die staatlichen Arbeitsämter zuständig für die Vermittlung auch der arbeitssuchenden Sozialhilfe Beziehenden; andererseits erfolgt die Auszahlung von Krankengeld durch die Kommunen, was im Falle längerer Erkrankung auch die versicherten Arbeitslosen betrifft.

Die maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld wurde im Verlaufe der Reformen schrittweise verkürzt. Sie betrug bis 1993 neun Jahre, bis 1995 sieben Jahre, bis 1999 fünf Jahre. Seitdem gelten vier Jahre, bestehend aus einer ersten Periode von einem Jahr und einer zweiten Periode mit Aktivierungsverpflichtung von bis zu drei Jahren. Mit

⁵⁷ Madsen (2003, November) gibt die durchschnittliche Lohnersatzrate mit nur 60% an. Die Tatsache, dass sie für die Höherverdienenden sehr viel niedriger ist, führt zum Angebot privater Zusatzversicherungen durch einige Gewerkschaften. Dieses hat beim Jahreskongress des Gewerkschaftsbundes zu erhitzten Debatten über eine drohende Entsolidarisierung geführt. Gleichheit ist offensichtlich nach wie vor ein sehr hoher Wert in Dänemark.

einem Arbeitslosengeldbezug von vier Jahren und ohne Degression der Leistungen liegt Dänemark international noch immer an der Spitze (Werner / Winkler 2003: 22).

Bis zur Einleitung der Reformen im Jahre 1993 genügte ein Äquivalent von 26 Wochen Vollzeit-Beschäftigung innerhalb der letzten drei Jahre für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld, und Qualifizierungs- oder Beschäftigungsmaßnahmen von 26 Wochen Dauer führten zum Erwerb eines neuen Anspruchs. In Verbindung mit einer maximalen Bezugsdauer von neun Jahren und einer regelgebundenen aktiven Arbeitsförderung, die nach Ablauf bestimmter Zeit quasi automatisch in eine Maßnahme führte, war damit ein praktisch unbegrenzter Verbleib im Leistungsbezug nicht nur möglich, sondern geradezu sozialstaatlich angestrebt. Mit dieser Logik der Perpetuierung des Leistungsbezugs wurde im Zuge der Reformen gebrochen, ohne dabei das Niveau der Leistungen zu senken.

Zumutbarkeitsregeln irgendwelcher Art griffen früher erst nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit. Ab 1995 wurden die Zumutbarkeitskriterien schrittweise in geographischer, finanzieller und qualifikatorischer Hinsicht verschärft. Voraussetzung für den Bezug von Arbeitslosengeld ist inzwischen sogar die Bereitschaft und Möglichkeit, innerhalb von 24 Stunden eine Beschäftigung aufzunehmen.

Individueller Handlungsplan

Seit 1994 schließen die Arbeitsämter mit den Arbeitslosen individuelle Handlungspläne ab, in denen alle Aktivitäten registriert werden, die beide Parteien unternehmen wollen, um eine baldige Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu erreichen. Diese Vereinbarungen werden beiderseits unterschrieben und bei Veränderung der Umstände entsprechend angepasst. Es heißt, dass bis einschließlich 1996 300.000 solche Handlungspläne ausgearbeitet wurden. Das entspricht etwa der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenzahl in dieser Zeit, was bei hoher Fluktuation der dänischen Arbeitslosen und nach dreijähriger Kumulation (1994-1996) bedeutet, dass der individuelle Handlungsplan längst nicht in allen Fällen realisiert werden konnte. Andererseits ist die Zahl doch so groß, dass daraus zu schließen ist, dass der individuelle Handlungsplan nicht nur eine Absicht, sondern eine Realität ist. Kritiker wenden ein, dass der Anspruch eines wirklich individuellen Handlungsplans oft nicht eingelöst wird, so dass Arbeitslose in Maßnahmen „aktiviert“ werden, in denen sie lernen sollen, was sie längst können (vgl. Greve 2000: 328).

Entwicklung der „Aktivierungsfristen“

Bis zu den Reformen der 90er Jahre bestand erst ab einer Arbeitslosigkeit von vier Jahren (!) das Recht und die Pflicht zu Teilnahme an Qualifizierungs- oder Beschäftigungsmaßnahmen. Ab Juli 1996 wurde diese Frist auf zwei, ab Januar 1999 auf zwölf Monate Arbeitslosigkeit innerhalb der letzten 24 Monate herabgesetzt. Seit 1999 muss das Arbeitsamt zusammen mit dem Arbeitslosen bereits nach drei Monaten Arbeitslosigkeit beurteilen, ob ein Angebot zur Frühaktivierung erforderlich ist. Arbeitslose Ju-

⁵⁸ Zur klaren Trennung der Kundengruppen von Arbeitslosenkassen und Sozialämtern dürfte beitragen, dass, wie oben dargestellt, unständige Beschäftigung oder Teilzeit unter einem Drittel der Vollzeit überhaupt nicht zum Aufbau von Ansprüchen auf Arbeitslosengeld führt.

gendliche unter 25 Jahren ohne Ausbildung sind seit 1997 berechtigt und verpflichtet, eine Ausbildung von mindestens 18 Monaten zu beginnen. Seit 1999 haben alle jugendlichen Arbeitslosen das Recht und die Pflicht zur Aktivierung, wenn sie innerhalb von 18 Monaten sechs Monate arbeitslos waren.

Nach zweijähriger erfolgloser Aktivierungszeit muss für jeden Arbeitslosen ein noch speziellerer Aktionsplan erstellt werden. Langzeitarbeitslose sollten 75% ihrer Zeit in Aktivierung sein. Der Zeitaufwand für die Erstellung der individuellen Pläne kann jedoch zu ihrer Wirkung unverhältnismäßig werden (Ploug 2002: 53), und die Verschränkung von „Recht und Pflicht zur Aktivierung“ führt letztlich nach erfolgreicher Reduzierung der Arbeitslosigkeit auf einen „harten Kern“ zu einem Regelkreis, in dem für eine verhältnismäßig kleine Gruppe von Schwervermittelbaren ein hoher und im Hinblick auf dauerhafte Integration nahezu aussichtsloser Maßnahmeaufwand getrieben wird. Deshalb wurde die „75%-Regelung“ für Langzeitarbeitslose 2003 abgeschafft, und die aktiven Maßnahmen wurden insgesamt heruntergefahren.

Sanktionen

Die Weigerung, der Aktivierungspflicht nachzukommen, kann zu Sperrzeiten von bis zu fünf Wochen führen. Die Entscheidung liegt jedoch bei den Arbeitslosenkassen, die vom Arbeitsvermittlungsdienst über das sanktionswürdige Verhalten informiert werden. Insofern ist anzunehmen, dass vergleichbare Fälle von unterschiedlichen Arbeitslosenkassen in gewissem Umfang unterschiedlich behandelt werden und dass das Sanktionssystem in der Praxis eher nachsichtig betrieben wird. Gegen Entscheidungen der Kassen besteht eine Beschwerdemöglichkeit beim sogenannten Arbeitsdirektorat, aber kein gerichtlicher Klageweg.

Aktivierung für Sozialhilfe Beziehende

Schon seit 1977 sind die Kommunen verpflichtet, einen bestimmten Betrag pro Einwohner zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und zur Finanzierung von Beschäftigungsmaßnahmen aufzuwenden (Greve 2000: 325), und seit 1978 betrieben sie in wachsendem Umfang Beschäftigungsmaßnahmen. Die ersten Ansätze zu einer nicht nur „aktiven“, sondern „aktivierenden“ kommunalen Arbeitsmarktpolitik entwickelten sich ab 1990 zunächst für die 18–19-Jährigen nicht versicherten Arbeitslosen. Das Gesetz über kommunale Aktivierung von 1993 dehnte diese Praxis auf die 20–24-Jährigen aus. 1998 wurde das Sozialhilfegesetz abgelöst durch das Gesetz über aktive Sozialpolitik, das die Kommunen verpflichtete, Aktivierungen für alle Sozialhilfe Beziehenden einzuführen. Hierbei gelten je nach Altersgruppe unterschiedliche Fristen bis zur Aktivierung: zwei Wochen für 18-20-Jährige, 13 Wochen für 21-24-Jährige, drei Monate für Leistungsbezieher ab 25 Jahren. Die hierbei zur Anwendung kommenden Instrumente sind weitgehend die gleichen wie bei den versicherten Arbeitslosen (s. u. S. 56). Seit 1998 kann die Weigerung, an der Aktivierung teil zu nehmen, mit Kürzung der Sozialhilfe um 20% sanktioniert werden, seit 2001 sogar durch vollständige Einstellung der Zahlungen.

Organisationswandel der Arbeitsverwaltung

Die öffentliche Arbeitsvermittlung wurde 1969 eingeführt, im gleichen Jahr, in dem in Deutschland das Arbeitsförderungsgesetz geschaffen wurde. Bestandteil der Arbeitsmarkt-Reformen ab 1994 war eine Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik, verbunden mit der Bildung paritätisch besetzter Ausschüsse, den Regionalen Arbeitsmarkträten (RAR), die den staatlichen Arbeitsvermittlungsdiensten (Arbejdsformidlingen) zur Seite gestellt wurden. Dadurch wurde die Rolle der Sozialpartner in der Arbeitsmarktpolitik und die Verknüpfung mit den kommunalen Aktivitäten gestärkt.

Die staatlichen Arbeitsämter sind in 14 Regionen organisiert. Bei etwa 2,7 Mio. Beschäftigten ist eine „Region“ im Durchschnitt nach Einwohnern kaum größer als ein deutscher Arbeitsamtsbezirk. Bereits 1994, mit der ersten Stufe der Reformen, wurde ein ziel- und ergebnisorientiertes Kontraktmanagement eingeführt. Die Zielvorgaben werden bis auf den einzelnen Arbeitsplatz herunter gebrochen, und ihre Erfüllung wird durch Leistungszulagen belohnt. Es folgte 1995 ein Qualitätsmanagement nach dem EFQM-System.⁵⁹ Die Zufriedenheit der Arbeitgeber mit den Dienstleistungen wird durch regelmäßige Befragungen erhoben. Im Rahmen der Evaluierungen der Reformen wurden auch Arbeitslose befragt.

Die Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik bei gleichzeitiger Einführung einer zentralen Zielsteuerung hat zu Spannungen zwischen den regionalen Arbeitsmarktbeiräten und der Hauptverwaltung geführt. Die Zentrale neigt dazu, Zielvereinbarungen so detailliert zu formulieren, dass es wenig Spielraum zur regionalen Ausgestaltung gibt (Jørgensen I: 21). Dass dieses zu Spannungen führt, kann als Zeichen dafür gewertet werden, dass die noch „jungen“ dänischen Arbeitsmarkträte eine größere Lebendigkeit aufweisen als die deutschen Verwaltungsausschüsse, aber auch als die niederländischen tripartistischen Steuerungsgremien, die sich nach kurzer Existenz widerstandslos auflösen ließen.

Nach wie vor ist die Erbringung von Dienstleistungen am Arbeitsmarkt getrennt zwischen den Arbeitsämtern, die für die „versicherten“ Arbeitslosen zuständig sind, und den Kommunen, die sich bemühen, die Bezieher von Sozialhilfe für den Arbeitsmarkt zu aktivieren. Zusammen mit der von den Arbeitsämtern getrennten Existenz der Arbeitslosenkassen, die fest im dänischen System der industriellen Beziehungen verankert ist, besteht in Dänemark also derzeit noch die „klassische“ institutionelle Dreiteilung von (1) Arbeitslosenversicherung, (2) Arbeitsvermittlung und -förderung sowie (3) Armenfürsorge einschließlich nichtversicherte Arbeitslose. Dänemark hat seine beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Erfolge bisher ohne einen grundlegenden institutionellen Umbau erreicht.

Die Regierung hat jedoch bereits im Jahre 2002 angekündigt, die Dienste von Arbeits- und Sozialämtern zusammenführen zu wollen, damit Langzeitarbeitslose mit gravierenden Vermittlungshemmnissen in den Genuss der sozialen Dienste der Kommunen kommen können. Umgekehrt sollen beschäftigungsfähige Sozialhilfe Beziehende direkt vermittelt werden können. Es ist aber noch keine Entscheidung gefallen, ob diese Fusi-

⁵⁹ European Foundation for Quality Management: <http://www.efqm.org>

on unter Regie der Arbeitsämter oder der Kommunen erfolgen soll. Man wartet auf den Bericht einer Kommission zur Struktur des Öffentlichen Dienstes, der zum Jahresende 2003 vorliegen sollte (Madsen 2003 – Oktober).

Von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik

Philosophie und historische Entwicklung

Etwa gleichzeitig mit entsprechenden Entwicklungen in Deutschland reagierte man ab der zweiten Hälfte der siebziger Jahre auf das Ende der Vollbeschäftigung mit Beschäftigungsprogrammen, zunächst nur für Jugendliche, ab Anfang der achtziger Jahre dann für alle Arbeitslosen. Ab etwa Mitte der achtziger Jahre traten Qualifizierungsprogramme verstärkt hinzu. Diese arbeitsmarktpolitischen Interventionen waren regelgesteuert, d. h. sie erfolgten erst nach einer definierten Verbleibsdauer in Arbeitslosigkeit. Eine wichtige Triebkraft dieser Maßnahmen auf Seiten der Arbeitsverwaltung wie der Teilnehmer war die Erneuerung von Ansprüchen an die Arbeitslosenversicherung; es handelte sich also um eine „aktive“, noch nicht um eine „aktivierende“ Arbeitsmarktpolitik.

Der Anteil der Arbeitsmarkt-Ausgaben am BIP ist in Dänemark der höchste in der EU; dabei erscheint jedoch die „Aktivitätsrate“ dieser Ausgaben, d. h. das Verhältnis von Ausgaben für aktive Maßnahmen zu Einkommenstransfers, wegen des hohen Niveaus der „passiven“ Einkommenssicherung gering. Die aussagekräftigere „Aktivitätsrate II“ dagegen (Ausgaben pro Arbeitslosen im Verhältnis zu BIP pro Beschäftigten) ist unter den hier untersuchten Ländern die zweithöchste, nach den Niederlanden. Dänemark hatte also traditionell eine Arbeitsmarktpolitik mit hohem Aktivitätsgrad, die Anfang der neunziger Jahre unter Kritik geriet, weil zunehmende Aufwendungen das Ansteigen der Arbeitslosenzahlen nicht verhinderten.

Berufliche Weiterbildung

Während in Deutschland die berufliche Weiterbildung als Aufgabe der Betriebe gilt und öffentliche Akteure nur im Ausnahmefall der Arbeitslosigkeit eingreifen, wird die Weiterbildung auch der Beschäftigten in Dänemark seit Ende der fünfziger Jahre des vorigen Jahrhunderts als öffentliche Aufgabe betrachtet. Tatsächlich war die historische Entwicklung sogar umgekehrt wie in Deutschland: Während bei uns die berufliche Weiterbildung nach dem SGB III erst seit dem JobAQTIVGesetz ab 2002 behutsam für eng definierte Gruppen von Beschäftigten (Ungelernte, Ältere und von Arbeitslosigkeit Bedrohte) geöffnet wurde, richteten sich die dänischen „Arbeitsmarktausbildungen“ ursprünglich an Erwerbstätige, wurden aber bereits seit 1978 für Arbeitslose geöffnet. Die Teilnahme ist für Beschäftigte, ihre Arbeitgeber⁶⁰ und für Arbeitslose kostenlos; die Teilnehmer erhalten den Höchstsatz des Arbeitslosengeldes als Unterhaltsgeld. Das gilt auch für die beurlaubten Beschäftigten, denen aber die Unternehmen i. d. R. die Differenz zum normalen Entgelt ausgleichen. Die Regelung wirkt also wie ein Lohnkostenzuschuss aus der Arbeitslosenkasse bei Freistellung für Weiterbildung.

⁶⁰ Ausnahme sind speziell auf die Bedürfnisse einzelner Unternehmen zugeschnittene Kurse, die diese dann auch bezahlen müssen.

Seit 1985 wurde in der aktiven Arbeitsförderung die Weiterbildung insbesondere der an- und ungelerten Arbeitslosen stärker betont. Die Umsetzung der Weiterbildung erfolgt durch regionale Arbeitsmarktausbildungszentren und Berufsschulen, die seit 2001 dem Bildungsministerium unterstehen. Die Feinsteuerung erfolgt auf der regionalen Ebene durch drittelparitätische Gremien. Die „aktivierende“ Arbeitsmarktpolitik konnte auf diese entwickelte Struktur zurückgreifen, die insbesondere für die Realisierung der Instrumente Bildungsurlaub und JobRotation bedeutsam war (Haak 2003).

Jobtraining

Jobtraining ist eine geförderte Beschäftigung zum Zwecke der Erprobung und zum Lernen „*on the job*“. Die Förderung dauert bis zu einem Jahr. Private Arbeitgeber müssen sich allerdings bereits nach sechs Monaten für die Übernahme entweder in ein Ausbildungsverhältnis oder in unbefristete Beschäftigung entscheiden. Die Entlohnung während des Jobtraining erfolgt nach tariflichen Bedingungen. Bei öffentlichen Arbeitgebern wird jedoch durch eine Obergrenze des zulässigen Stundenlohns und ggf. Reduzierung der Arbeitszeit sicher gestellt, dass das Arbeitseinkommen den Höchstsatz des Arbeitslosengeldes nicht überschreiten kann.

Die Erschließung des „regulären“ Arbeitsmarktes für derartige Maßnahmen gelang nur unvollkommen. Daran hat sich auch wenig geändert, nachdem die Tarifparteien sich 1995 von der Regierung dazu überreden ließen, in den Tarifverträgen in sogenannten „Sozialen Kapiteln“ Einstiegsarbeitsplätze für Aktivierungsteilnehmer mit niedrigeren Löhnen und reduzierter Arbeitszeit zu vereinbaren. Es blieb dabei, dass Jobtraining in der Hauptsache bei öffentlichen Arbeitgebern absolviert wird – mit entsprechend negativen Konsequenzen für die Chancen der Weiterbeschäftigung.

Besonders benachteiligte Gruppen, deren Beschäftigungsfähigkeit für das reguläre Jobtraining nicht ausreicht, können bei öffentlichen Arbeitgebern oder gemeinnützigen Einrichtungen ein „individuelles Jobtraining“ mit geringerer Entlohnung, aber längerer Laufzeit absolvieren. Hierbei handelt es sich um Beschäftigungsmaßnahmen in den klassischen „zusätzlichen“ Bereichen wie Umweltsanierung oder Pflege öffentlicher Anlagen.

JobRotation

Jobrotation ist das in Deutschland wohl am breitesten rezipierte Element der dänischen Arbeitsmarktpolitik. Das Grundprinzip besteht darin, dass Beschäftigte ab 25 Jahren unter Zahlung eines Unterhaltsgeldes in Höhe des Höchstsatzes des Arbeitslosengeldes zur Weiterbildung in staatlich anerkannten Berufsbildungskursen frei gestellt und in dieser Zeit von Arbeitslosen vertreten werden.⁶¹ Entscheidend für den relativen Erfolg dieses Modells in Dänemark war das Ineinandergreifen von tariflichen und gesetzlichen

⁶¹ Zeitweilig gab es dieses Modell auch in einer für den Freigestellten „passiven“ Variante als Sabbaturlaub, d. h. ohne die Anforderung der Teilnahme an einer Weiterbildung bei ansonsten gleichen Konditionen. Es konnte auch zur Vertretung von Erziehungsurlaubern genutzt werden.

Regelungen über den Bildungsurlaub.⁶² Wichtige bereits bestehende Rahmenbedingungen waren die umfassende, auf Beschäftigte und Arbeitslose gleichermaßen orientierte Weiterbildungspolitik (s. o. S. 56) sowie die Umverteilungskomponente in der Bemessung des Arbeitslosengeldes (s. o. S. 52), die gerade den geringer Verdienenden hohe Lohnersatzraten von 90% brutto sichert. Dadurch hatte diese Gruppe bei Inanspruchnahme der Freistellung geringe Einbußen zu verkraften, bzw. der finanzielle Aufwand der Unternehmen zur Aufstockung auf das volle Einkommen war gering. Auf diese Weise konnte das „eherne Weiterbildungsgesetz“, wonach stets und in allen Ländern die am besten Ausgebildeten die höchste Weiterbildungsteilnahme aufweisen, in geradezu spektakulärer Weise gebrochen werden: Der Bildungsurlaub wurde mehrheitlich von gering Qualifizierten in Anspruch genommen (Schömann / Mytzek / Gülker 1998: 18ff.).

Entscheidend für die Akzeptanz von Jobrotation durch die Arbeitgeber war, dass 1994 die Pflicht zur Einstellung eines arbeitslosen Stellvertreters bei Freistellung eines Beschäftigten für den Bildungsurlaub aufgehoben wurde. Entsprechend dem Prinzip, dass die Weiterbildung auch der Beschäftigten eine öffentliche Aufgabe und keine unzulässige Subvention von Unternehmen sei, nahmen der Staat und die Arbeitslosenkassen das Risiko in Kauf, dass Betriebe ihr „Humankapital“ auf Kosten der Allgemeinheit hätten „runderneuern“ können ohne den Arbeitsmarkt zu entlasten. In Verbindung mit dem wirtschaftlichen Aufschwung, der Einführung der „Aktivierung“ von Arbeitslosen (s. o. S. 53) und öffentlichen, von den Sozialpartnern mitgetragenen Kampagnen für das Modell JobRotation ging dieses Kalkül zumindest insoweit auf, dass in 75% der Freistellungsfälle Stellvertreter eingestellt wurden, die schon allein aufgrund der steigenden Arbeitskräftenachfrage mehrheitlich Arbeitslose sein mussten. Diese konnten die so entstehenden Vakanzen im Rahmen ihrer individuellen Aktivierungspläne als Jobtraining nutzen, wodurch der Arbeitgeber in den Genuss der damit verbundenen Förderung kam (s.o., S. 57). Jobrotation war also eine intelligente Kombination von Förderinstrumenten, die jeweils auch für sich allein zur Verfügung standen: Beurlaubung und Förderung des Anlernens. Der Verzicht auf die „1:1-Stellvertretung“ führte zu einer gewissen zeitlichen Entkoppelung des Arbeitseinsatzes der Stellvertreter vom Urlaub der Vertretenen und damit zu längeren Verweildauern der Stellvertreter bis hin zu ihrer unbefristeten Einstellung in etwa 70% der Fälle.

Zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit erwies sich das Programm jedoch als ungeeignet. Die Evaluation ergab, dass die Betriebe bei ihren Ersatzeinstellungen kurzzeitig Arbeitslose bevorzugten; nur 13% der Stellvertreter waren länger als drei Monate arbeitslos gewesen. Und obwohl die institutionellen Rahmenbedingungen in Dänemark in vielfacher Hinsicht günstiger für JobRotation waren als in Deutschland (jedenfalls bis zum JobAQTIV-Gesetz von 2002), sind auch in Dänemark die Teilnehmerzahlen nicht besonders eindrucksvoll. Das Instrument hatte in der Praxis nicht im Entferntesten die Bedeutung, die es in der deutschen Debatte zeitweilig eingenommen hat. Inzwischen spielt es keine große Rolle mehr: Nach einer Spitzenbeteiligung von 26.500 im Jahre

⁶² Die dänischen Erwerbstätigen hatten von 1994 bis 2001 alle fünf Jahre das Recht auf einen einjährigen Bildungsurlaub, wenn der Arbeitgeber einverstanden war.

1998 ist die Teilnehmerzahl im Jahre 2002 auf 7.100 gesunken. Der wesentliche Grund dafür ist die Abschaffung des Bildungsurlaubs seit 2001 (s. u., S. 61).

Geförderte Beschäftigung

„Pool Jobs“ im öffentlichen Sektor (eingeführt 1996) sollten gleichzeitig die Reintegrationschancen der Teilnehmer und die Qualität öffentlicher Dienstleistungen verbessern. Die Arbeitsplätze wurden bis zu drei Jahre gefördert; die Beschäftigung war mit besonderen Weiterbildungsangeboten verbunden und erfolgte zu tariflichen Entgelten. Um Fehlanreize zu vermeiden, wurde bei Teilnehmern, die im Rahmen ihrer Aktivierungsfrist an solchen Programmen teilnahmen, die Arbeitszeit so angepasst, dass das erzielte Einkommen nicht über dem Höchstsatz des Arbeitslosengeldes lag. Auch führte die Teilnahme nicht zum Erwerb neuer Ansprüche auf Arbeitslosengeld. Diese Beschäftigungen waren Teil der Aktivierung und daher verpflichtend, sofern nicht andere Formen der Aktivierung vereinbart wurden.

Für den internationalen Vergleich der Beschäftigungsmaßnahmen ist der Hinweis wichtig, dass in Dänemark „workfare“ im engeren Sinne – d. h. „*working for the benefit*“ (oder in der Sprache des deutschen Bundessozialhilfegesetzes „gemeinnützige und zusätzliche Arbeit gegen Hilfe zum Lebensunterhalt zuzüglich einer angemessenen Entschädigung für Mehraufwendungen“) – nicht vorkommt. Es handelte sich allemal um tariflich legitimierte Entlohnung.

Ab 2000 wurden Jobtraining, soweit es bei öffentlichen Arbeitgebern angesiedelt war, und pool jobs zu einem Instrument zusammengefasst. Ab 2003 wurden die Beschäftigungsmaßnahmen ganz abgeschafft.

Flexjobs

Sogenannte „Flexjobs“ schaffen subventionierte Arbeitsgelegenheiten für Personen mit verminderter Arbeitsfähigkeit, die ohne diese Arbeit Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente hätten. Die Arbeitsplätze sind zu zwei Dritteln bei privaten Arbeitgebern angesiedelt, denen je nach Grad der Minderung der Arbeitsfähigkeit zwischen 50 und 66% der Lohnkosten erstattet werden. Für die Förderung sind die Kommunen zuständig, die ja auch das Krankengeld auszahlen. Auf diese Weise wurden im Jahre 2002 24.000 Arbeitsplätze subventioniert, 42% mehr als im Jahr zuvor.

Eingliederungszuschüsse

Private Arbeitgeber erhalten für die Einstellung auf zusätzlichen Arbeitsplätzen einen Lohnkostenzuschuss für sechs Monate, wenn sie die Teilnehmer anschließend vollzeitig weiterbeschäftigen.

Existenzgründungsförderung

Existenzgründungen werden mit der Hälfte des Höchstsatzes des Arbeitslosengeldes für maximal 2,5 Jahre und nur unter der Voraussetzung gefördert, dass das Arbeitsamt sie als erfolgversprechender ansieht als alternative Maßnahmen der Arbeitsförderung. Geschäftsidee und Finanzplan werden von öffentlichen Stellen geprüft.

Dienstleistungen in privaten Haushalten

Seit 1993 gibt es Lohnkostensubventionen für Dienstleistungen in privaten Haushalten, im Jahre 2000 bis zu 50% der Lohnkosten. Die Zahl der Beschäftigten in diesem Sektor wird mit mehr als 10.000 angegeben (0,36% der Gesamtbeschäftigung – Andersen 2001: 73).

Verteilung der Aktivierungsmaßnahmen

Der Schwerpunkt der Aktivierungsmaßnahmen liegt bei der Weiterbildung (61% der Teilnehmer) und im Jobtraining bei öffentlichen Arbeitgebern (19% – Angaben für Januar 2000, Andersen 2001: 74). Nach der Einstellung der Beschäftigungsmaßnahmen dürfte der Bildungsanteil im Gesamtprogramm noch höher liegen. Diese Bildungsoffensive hat dazu geführt, dass der Anteil der Arbeitnehmer ohne Ausbildung rascher gesunken ist als der Anteil entsprechender Arbeitsplätze (Andersen 2001: 75).

Die Rolle privater Dienstleister...

...in der Arbeitsförderung ist in Dänemark bisher geringer als in den anderen untersuchten Ländern. Der Hintergrund ist aus dem Maßnahmespektrum leicht zu erkennen: Die berufliche Weiterbildung erfolgt in öffentlichen Einrichtungen, und Beschäftigungsmaßnahmen waren bei den Kommunen angesiedelt. Die Beratung der Arbeitslosen und der Abschluss von individuellen Handlungsplänen erfolgt unmittelbar durch die Arbeits- und Sozialämter. Erst in 2003 wurde damit begonnen, derartige Leistungen auszuschreiben (Madsen 2003 – Mai). Den Hintergrund bildet ein weiterer Kurswechsel hinsichtlich des Maßnahmespektrums und die Verschärfung des Aktivierungsregimes (s. u., S. 61).

Erfolgsindikatoren

Von 1993 bis 1998 konnte die Zahl der Arbeitslosen halbiert werden, und die Langzeitarbeitslosenquote wurde um mehr als zwei Drittel reduziert. Letzteres ist zu einem Teil auf die bloße Unterbrechung von Arbeitslosigkeitskarrieren durch Aktivierungsmaßnahmen zurückzuführen.

Es gibt keine kontinuierliche Evaluierung der Aktivierungsmaßnahmen, sondern nur punktuelle Ergebnisse. Die Quote regulärer Beschäftigung ein halbes Jahr nach einem Aktivierungsangebot betrug 1997 für Nicht-Langzeitarbeitslose 51%, für Langzeitarbeitslose nur 19%; bei SozialhilfebezieherInnen waren es 23%. Jeweils knapp 30% waren wieder arbeitslos (Jørgensen I: 16). Als überwiegend positiv werden dagegen die Evaluierungsergebnisse von Madsen (2002: 251) dargestellt. Insbesondere äußern sich die befragten Arbeitslosen positiv über die individuellen Aktionspläne und die angebotenen Maßnahmen.

Ein „schwarzer Fleck“ auf dem dänischen Arbeitsmarkt ist die mangelnde Integration von MigrantInnen, Flüchtlingen und ethnischen Minderheiten, die Arbeitslosenquoten von fast 50% aufweisen und von Arbeitgebern wie potenziellen Kollegen stark diskriminiert werden (Jørgensen 2002: 187).

Jüngste Entwicklungen

Aktuell ist auch Dänemark von der wirtschaftlichen Rezession und seit Mitte 2002 von einem Rückgang der Beschäftigung betroffen, so dass die Arbeitslosenzahl im Juli 2003 um 18% über dem Vorjahresmonat lag (Arbeitslosenquote 6%); eine weitere Zunahme wird erwartet. Die Zunahme der Arbeitslosigkeit im Jahre 2003 ist etwa zur Hälfte darauf zurückzuführen, dass die Teilnahme an aktiven Maßnahmen rückläufig ist (im Juli 2003 um 22% weniger Teilnehmer als im Vorjahresmonat).

In Reaktion auf Kritik des Wirtschaftsrates an den Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung in seinem Zweijahresbericht Ende 2002 fand im Jahre 2003 ein gewisser Kurswechsel statt. Der Schwerpunkt der Aktivierung liegt jetzt weniger auf arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und mehr auf Arbeitsuche und Arbeitsvermittlung. Seit Januar 2003 ist der Bezug von Arbeitslosengeld an die Voraussetzung geknüpft, dass mindestens alle drei Monate ein persönlicher Kontakt mit dem Arbeitsamt statt findet. Auch sind alle Arbeitslosen verpflichtet, ihr Bewerberprofil auf Internet-Basis zu speichern und zu aktualisieren; hierbei kann Hilfe in Anspruch genommen werden.

Reduzierung des Arbeitsangebots

Beurlaubung

Beurlaubung auf Kosten der Arbeitslosenversicherung spielt eine große Rolle bei der Senkung der Arbeitslosigkeit weit über das Beschäftigungswachstum hinaus. Es gab drei Formen der Beurlaubung: Erziehungsurlaub, Sabbaturlaub und Bildungsurlaub:

- 1994 wurde für Beschäftigte, Selbständige und Arbeitslose ein Kindererziehungsurlaub von bis zu drei Jahren mit 80% des Arbeitslosengeldes eingeführt; die Förderung wurde bis 1997 auf 60% abgesenkt. Die Kommunen haben die Möglichkeit, den Einkommensersatz aufzustocken, was sie größtenteils auch tun. Inzwischen wurde die Beurlaubungszeit auf ein Jahr eingeschränkt.
- Zu den gleichen Konditionen gab es von 1994 bis 1998 den Sabbat-Urlaub von bis zu einem Jahr, bei dem die Nutzung freigestellt war. Diese „passivste“ Form der Beurlaubungsregelungen ist inzwischen abgeschafft.
- Entscheidend für das Funktionieren von JobRotation war der Bildungsurlaub, bei dem der Höchstsatz des Arbeitslosengeldes als Unterhaltsgeld gezahlt wurde. Seit 1994 galten die Beurlaubungsregelungen auch unabhängig von einer Stellvertretung und reduzierten somit das Arbeitsangebot. Der Bildungsurlaub wurde 2001 abgeschafft, wodurch das Jobrotation-Programm weitgehend abgewürgt wurde.

Politik des Altersübergangs

Das gesetzliche Rentenalter für die 1964 eingeführte, steuerfinanzierte und vom früheren Einkommen unabhängige „Volksrente“ beträgt noch bis zum 1. Juli 2004 67 Jahre, von da an 65 Jahre. Die Volksrente wird seit 1964 ergänzt durch eine obligatorische beitragsfinanzierte (Arbeitgeber 2/3, Arbeitnehmer 1/3) „Arbeitsmarkt-Zusatzrente“, die seit 1997 ausgebaut wird, während die Volksrente langfristig an Bedeutung verlieren soll.

Seit 1979 gibt es für ältere Arbeitnehmer im Alter von 60 bis 66 Jahren nach mindestens 20 Jahren Beitragsleistung zur Arbeitslosenversicherung die Möglichkeit, ihre Erwerbstätigkeit zu beenden und bis zur Rente ein Altersübergangsgeld (efterløn) in der Höhe nahezu des Arbeitslosengeldes (mit einer gewissen Absenkung kurz vor der Rente) zu beziehen. Von 1992 bis 1995, also in der Startphase der Arbeitsmarktreformen, erhielten Langzeitarbeitslose mit Anspruch auf Arbeitslosengeld schon ab 55, von 1994 bis 1996 sogar ab 50 die Möglichkeit des Altersübergangsgeldes. Die Quoten der Inanspruchnahme einer Vorruhestandsleistung durch die 60-66-Jährigen betrug 1996 und 1997 über 70%, und das durchschnittliche Ruhestandsalter sank von 63 Jahren (1980) auf 62 Jahre (2000) und damit unter das deutsche Niveau.⁶³ Ab dem 1.7.1999 wurde die Voraussetzung der vorherigen Beitragsleistung auf 25 Jahre erhöht. Diese Maßnahme und die Abschaffung der Sonderregelung für Langzeitarbeitslose (ab 1996 keine Neueintritte in Altersübergang unter 60) führten zu einer scharfen Konfrontation mit den Gewerkschaften. Die Einschränkungen haben jedoch lediglich den Anstieg der Inanspruchnahme bremsen, die absoluten Zahlen aber nicht senken können. Die hohe Attraktivität dieser Regelung ist auch darin begründet, dass das Altersübergangsgeld *höher* ist als die Volksrente. Insofern ist die Senkung des Rentenalters auf 65 und die damit verbundene Verkürzung des Bezugs von Altersübergangsgeld paradoxer Weise als eine Maßnahme zur Einschränkung der Sozialausgaben zu verstehen.

Reformen seit 1995 haben dazu geführt, dass etwa ein Drittel der Neueintritte in Altersübergangsgeld mit der Fortsetzung der Erwerbstätigkeit auf Teilzeitbasis verbunden sind (Madsen 2003 – April), was ab einem Alter von 60 möglich ist. Für jede im Vergleich zur früheren Arbeitszeit nicht gearbeitete Stunde wird ein pauschaler Lohnersatz geleistet. Das Instrument wird also umgestaltet in eine Art Altersteilzeit, anscheinend mit größerem Erfolg für die „echte“ Teilzeit als in Deutschland, wo etwa vier Fünftel der Fälle von Altersteilzeit nach dem „Blockmodell“ konstruiert sind. Auch haben sich die Ruhestandserwartungen⁶⁴ innerhalb von fünf Jahren um sechs Monate nach hinten verschoben (Madsen 2003 – Juli).

Die im internationalen Vergleich hohen Alterserwerbsquoten Dänemarks werden oft missverstanden: Sie kommen vor allem durch hohe Frauenerwerbsquoten auch im Alter von 55-60 zu Stande, nicht etwa durch allgemeines Arbeiten bis zum gesetzlichen Rentenalter. Sie spiegeln also in erster Linie die historische Tatsache, dass in Dänemark in früheren Geburtskohorten als in den meisten anderen europäischen Ländern eine nahezu gleichgewichtige Erwerbsbeteiligung der Frauen die Regel wurde und bis ins übliche Ruhestandsalter beibehalten wird. Immerhin sind die Erwerbstätigenquoten auch jenseits von 60 Jahren höher als in Deutschland.

⁶³ Das durchschnittliche Renteneintrittsalter in Deutschland wird allerdings stark nach oben gezogen durch Frauen, die wegen geringer Anzahl von Beitragsjahren und Nichterwerbstätigkeit nach der „Familienphase“ keine der Voraussetzungen für eine vorgezogene Altersrente erfüllen und deshalb den Rentenbezug erst mit 65 beginnen, ohne unmittelbar vorher noch erwerbstätig gewesen zu sein.

⁶⁴ Es handelt sich um Befragungsergebnisse von 57-Jährigen.

Angebotsbeschränkungen insgesamt

Die Leistungen zur Einschränkung des Arbeitsangebots werden immer noch von deutlich mehr Personen in Anspruch genommen als es registrierte Arbeitslose in Dänemark gibt. Durch die Alternative des Altersübergangsgeldes liegt die Arbeitslosenquote 55-64-Jährigen nicht über der allgemeinen Arbeitslosenquote, aber die Erwerbstätigenquote der 60-64-Jährigen beträgt nur 34% – im Gegensatz zu 77% bei den 55-59-Jährigen. Zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit haben also passive Maßnahmen (Vorruhestand, Beurlaubungsprogramme) ganz erheblich beigetragen.

Andererseits ist nicht auszuschließen, dass die Möglichkeit des Vorruhestandes über Altersübergangsgeld (ähnlich wie in Deutschland die vorzeitige Rente wegen Arbeitslosigkeit) zusätzliche Arbeitslosigkeit induziert. Ältere Arbeitnehmer ab 55 können nämlich den Arbeitslosengeldanspruch nicht verlieren, bevor sie mit 60 Anspruch auf Altersübergangsgeld erwerben. Das führt in Verbindung mit der allgemeinen Bezugsdauer von vier Jahren dazu, dass Arbeitnehmer, die mit 51 Jahren arbeitslos werden, nach wie vor auf Bezugsdauern von bis zu 9 Jahren kommen können (Madsen 2003 – Juni).⁶⁵

Tabelle 3: Arbeitslose und andere Personen im Erwerbsalter ohne reguläre Beschäftigung (in Tsd.)

	1993		1995		1997		1999		2002	
	abs.	%								
Arbeitslose	349	0,61	288	0,50	220	0,43	158	0,34	145	0,34
Aktivierung	104	0,18	72	0,12	77	0,15	87	0,19	81	0,19
Beurlaubung	82	0,14	47	0,09	34	0,07	17	0,4
Vorruhestand	115	0,20	138	0,24	170	0,33	181	0,39	181	42,6
Gesamt	568	1,00	580	1,00	514	1,00	460	1,00	424	100

Quelle: Jørgensen 2002: 184 und Aktualisierung durch den Autor

Für das Jahr 2000 wird der Anteil von Einwohnern im Erwerbsalter, die mit öffentlichen Mitteln unterstützt werden, auf 24% angegeben (Europäische Kommission 2001: 54). Die Wirkung dieser Politik zur Begrenzung des Arbeitsangebotes zeigte sich darin, dass im Zeitraum von 1994 bis 1997 die Arbeitslosigkeit stärker zurückging als die Beschäftigung wuchs (Emmerich 1999: 15). Die Zahl der Personen im Erwerbsalter, die sich unter Nutzung derartiger Maßnahmen vorübergehend oder dauerhaft vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben, war in den neunziger Jahren deutlich größer als die Zahl der Arbeitslosen (Braun 2003: 93). Diese Politik stellte natürlich eine erhebliche Belastung dar und wurde mit der Zeit widersinnig, als die Arbeitslosenquoten dauerhaft niedrig blieben und am Horizont der politischen Agenda Arbeitskräftemangel als Folge

⁶⁵ Dieses wurde kürzlich vom Arbeitgeberverband kritisiert und als Ursache für die etwas höhere Arbeitslosenquote der Älteren gesehen. Der altersspezifische Unterschied der Arbeitslosenquoten (6,5% für Ältere von 50–66, 5,8% allgemein) ist jedoch in Dänemark – ganz im Gegensatz zu Deutschland – erstaunlich gering, und die altersbezogene „Beschäftigungslücke“ ist kleiner als in Deutschland und weist zwischen 1995 und 2000 sinkende Tendenz auf (Europäische Kommission 2001: 22).

des demographischen Wandels auftauchte. Deshalb wird seit 1999 erneut ein politischer Paradigmenwechsel eingeleitet, der eher auf die Aufrechterhaltung als die Beschränkung des Arbeitskräfteangebots zielt.

Zusammenfassung und Ausblick

Das dänische Beschäftigungs“wunder“ verdient diesen Namen insofern in ganz besonderer Weise, als es nach konventioneller Weisheit gar nicht hätte passieren können. Die maximalen Bezugsdauern des Arbeitslosengeldes wurden zwar beschnitten, sind aber noch immer die international längsten. Das hohe Leistungsniveau von Arbeitslosengeld und Sozialhilfe wurde nicht angetastet. Beim Arbeitslosengeld erzielen gerade die Niedrigverdiener die höchsten Nettoersatzraten, so dass selbst bei geringer Lohnspreizung der rein *finanzielle* Anreiz zur Arbeitsaufnahme nicht hoch ist. Dänemark behielt bis heute die klassische institutionelle Dreiteilung von Arbeitslosenversicherung, Arbeitsvermittlung und Sozialfürsorge, ein Arrangement, von dem allgemein angenommen wird, dass es eine konsequente und konsistente Aktivierungspolitik behindere. Wer die Flexibilität der dänischen Erwerbsordnung, insbesondere den geringen Kündigungsschutz, als Erklärung für die Erholung heranzieht, wird zumindest konzedieren müssen, dass diese Bedingungen schon lange bestehen, die einstige Krise nicht verhindern konnten und im Zuge der hier diskutierten Reformen nicht verändert wurden.

Bei näherer Betrachtung der dänischen Statistiken zeigt sich, dass *passive* Maßnahmen rechnerisch bisher mehr zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit beigetragen haben als die Aktivierungsstrategie. Der erste Schritt zum Abbau der Arbeitslosenzahlen ging zunächst noch einher mit einer Steigerung der Nichtbeschäftigten im Erwerbsalter (vgl. Tabelle 3, S. 63). Während die Arbeitslosenzahl von 1993 bis 2002 um fast 60% reduziert werden konnte, sank die Gesamtzahl der Nichtbeschäftigten vom Rekordstand 1995 bis 2002 nur um gut ein Viertel. Sabbatical, Bildungsurlaub und Erziehungsurlaub waren anerkannte Legitimationen dafür, Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung zu beziehen, ohne am Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt teilzunehmen und ohne in der Arbeitslosenstatistik zu erscheinen. Soweit diese Freistellungen tatsächlich für die berufliche Weiterbildung genutzt wurden, leisteten sie einen Beitrag zur Erneuerung des Humankapitals, und mit dieser Strategie wurden in bemerkenswerter Weise gerade die geringer Qualifizierten erreicht. Sofern die Beurlaubung aus Beschäftigung heraus erfolgte und nicht aus Arbeitslosigkeit, entstand in den Betrieben Ersatzbedarf, der den Arbeitsmarkt in Schwung brachte: Das berühmte und in Deutschland so mühselig nachgeahmte Jobrotation-Programm. In dem Maße wie die Arbeitslosigkeit sank und Arbeitskräfteknappheit eine reale Perspektive wurde, konnten diese Beurlaubungsprogramme ohne großen Widerstand wieder heruntergefahren werden.

Den größten Block der „passiven“ Regelungen bildet jedoch das Altersübergangsgeld (*afterløn*), eine in der dänischen Tradition der gewerkschaftsnahen Arbeitslosenkassen tief verwurzelte Regelung, die in der Reformphase keineswegs erfunden, sondern nur vorübergehend ausgeweitet worden war. Der Ausstieg aus diesem „Vorruhestand“ erweist sich als äußerst schwierig, weil die Attraktivität der Arbeitslosenkassen und damit der Gewerkschaften eng mit dieser Ausstiegsoption am Ende des Erwerbslebens verbunden ist. Bisherige Reformen haben lediglich den weiteren Anstieg der Inan-

spruchnahme bremsen, einen Teil des Vorruhestands in echte Altersteilzeit umlenken und die subjektiven Ruhestandserwartungen der Erwerbstätigen um ein halbes Jahr nach hinten verschieben können – was im Vergleich zur Entwicklung in Deutschland schon beachtlich genug ist.

Als entscheidend für die eindrucksvolle Senkung der Arbeitslosigkeit erweist sich damit, dass Dänemark in die ohnehin stattfindende Belebung der europäischen Konjunktur 1994 eine wirtschaftspolitische Initialzündung platzierte, damit die Beschäftigung wirksam steigern konnte und zugleich das Arbeitskräfteangebot vorübergehend verknappte. Vor dem Hintergrund sinkender Arbeitslosigkeit und spürbar zunehmender Chancen auf dem Arbeitsmarkt erschien der ideologische Rückgriff auf Verfassungsprinzipien und traditionelle dänische Arbeitstugenden und die Übersetzung von „Recht und Pflicht zur Arbeit“ in „Recht und Pflicht zu arbeitsmarktpolitischen Aktivierung“ nicht als unangemessene Schuldzuweisung an Arbeitslose, sondern als legitime Aufforderung, die gewachsenen Chancen zu nutzen. Zur Glaubwürdigkeit dieses Programms trug der Verzicht auf Leistungskürzungen bei. Bei der Erhöhung der Anspruchsvoraussetzungen, der Beschränkung der maximalen Bezugszeiten und der Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln ist der zeitliche Ablauf beachtenswert: Die meisten dieser Einschränkungen wurden erst eingeführt, *nachdem* die Wende am Arbeitsmarkt eingetreten war, und nicht etwa als Antwort auf die Beschäftigungskrise (vgl. Andersen 2001: 73). Vor diesem Hintergrund scheint das dänische Aktivierungsregime mit seinen „individuellen Handlungsplänen“ eine höhere moralische Verpflichtungsqualität erlangt zu haben als das britische „Jobseeker’s Agreement“ oder die deutschen Eingliederungsvereinbarungen. Auch in der wissenschaftlichen Literatur (soweit dänische Autoren sich auf Englisch oder Deutsch geäußert haben) haben wir keine Stimmen gefunden, die die Legitimität des „Aktivierungsregimes“ grundsätzlich in Frage stellen. Wichtig erscheint dabei, dass die dänischen Sozialpartner diese Politik aktiv mittragen – während sie in Großbritannien nicht gefragt werden und in den Niederlanden den Politikwechsel eher passiv akzeptieren mussten.

Die Akzeptanz des Aktivierungsregimes garantiert freilich nicht seine Wirksamkeit, die bezüglich des „harten Kerns“ von schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen ähnlich beschränkt zu sein scheint wie überall. Das scheint derzeit weitere Verschärfungen und Effektivierungen zu provozieren, und insbesondere scheint Dänemark – viel später als andere Länder – jetzt damit zu beginnen, „Spezialbehandlungen“ von Personen mit geringer Beschäftigungsfähigkeit bei Dritten unter strengen Erfolgskriterien einzukaufen. Vor diesem Hintergrund sind aktuelle Diskussionen zu sehen, die aktivierenden „Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, die derzeit getrennt von staatlichen Arbeits- und kommunalen Sozialämtern erbracht werden, zusammenzuführen. Ähnlich wie in Großbritannien und den Niederlanden dürfte es hierbei auch darum gehen, die BezieherInnen von kommunalem Krankengeld in das Aktivierungsregime einzubeziehen. Begründet wird dieses wie in anderen Ländern mit der Realisierung der „one-stop-agency“ für alle Arbeitslosen, versicherte wie nichtversicherte. Man darf gespannt sein, ob in Dänemark – das über eine ähnlich starke Tradition kommunaler Selbstverwaltung verfügt wie Deutschland – diese Verbindung stringenter gelingt als im Kompromiss des Ver-

mittlungsausschusses zum Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2004.

5 Ausblick: Neue Arbeitsmarktpolitik in Deutschland nach vier „Gesetzen für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“

Es wäre reizvoll, sich jetzt die Brille eines ausländischen Beobachters aufzusetzen und ein ebensolches Kapitel über Deutschland zu schreiben, das mit einer Einschätzung der Ergebnisse des Vermittlungsausschusses von Weihnachten 2003 zu enden hätte. Aber ohne die wirkliche Mitwirkung eines ausländischen Partners wird es kaum möglich sein, die deutsche Binnenperspektive zu verlassen. Deshalb sollen im Folgenden nur einige abschließende Schlaglichter auf die Baustelle der deutschen Arbeitsmarktreformen geworfen werden. Diese zielen auf sieben Aspekte:

- (1) Was bedeutet eigentlich der Übergang von einer „aktiven“ zu einer „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik?
- (2) die Ungleichzeitigkeit der Entwicklung von Strukturwandel, Beschäftigungskrise und arbeitsmarktpolitischen Reformen in den drei Ländern und in Deutschland
- (3) den oft unterschätzten Zeitbedarf zur Durch- und Umsetzung von Reformen
- (4) die Bestimmung der Zielgruppe für eine aktivierende Arbeitsförderung – und damit das unterschiedliche Verhältnis von LeistungsbezieherInnen im Erwerbsalter in unterschiedlichen Kategorien von Sozialleistungen
- (5) den mit den Reformen verbundenen oder auch gerade nicht verbundenen institutionellen Umbau: welche institutionellen Arrangements erweisen sich beim Übergang auf eine „aktivierende“ Politik als problematisch?
- (6) das Verhältnis von Aktivierung („Fördern und Fordern“) und Veränderungen bei der Höhe und Dauer von arbeitslosigkeitsbedingten Leistungen – müssen die Arbeitslosen auf Leistungen verzichten, um für Aktivierungsstrategien zugänglich zu werden?
- (7) Die Frage nach der Sequenzierung der Reformen führt unter anderem Blickwinkel auf die auch in (2) und (3) thematisierte Dimension der Zeit.

Von der „aktiven“ zur „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik

Die „aktivierende“ Arbeitsmarktpolitik lässt sich der „aktiven“, wie sie insbesondere in Schweden von Rehn (1985) und Meidner (1977, 1987, 1998) wie folgt gegenüberstellen:

- Während die aktive Arbeitsmarktpolitik eingebettet ist in nationalstaatliche makroökonomische Globalsteuerung durch Fiskal-, Geld- und Strukturpolitik, gehört die aktivierende Arbeitsmarktpolitik zu einer Epoche, in diese Steuerungsmöglichkeit als nationalstaatliche in Europa abhanden gekommen und als europäische noch nicht wiedergewonnen ist.
- Während die aktive Arbeitsmarktpolitik auf dem Grundwert der Solidarität beruht, Chancengleichheit verwirklichen und ein politisches „Recht auf Arbeit“ verwirklichen will, setzt die aktivierende Arbeitsmarktpolitik auf Selbstverantwortung und

Differenzierung, auf die Verwirklichung durchaus unterschiedlicher, aber doch vorhandener individueller Chancen. Sie modifiziert das nicht zu verwirklichende „Recht auf Arbeit“ in ein „Recht auf *Hilfe zur Arbeit*“ (\approx Recht auf Aktivierung) und leitet aus der zwangsläufigen Unwirksamkeit solcher Hilfen im Falle fehlender Mitwirkung die gleichzeitige Pflicht zur Aktivierung ab. In einer populistischen Variante, die mehr um die Zustimmung der Nicht-Arbeitslosen als der Arbeitslosen bemüht ist, wird davon gesprochen, dass es „kein Recht auf Faulheit“ (Schröder) gebe.

- Ausgangspunkt der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist die makroökonomische Feststellung, dass es an Arbeitsmöglichkeiten fehlt, was sich u. a. in einem Missverhältnis zwischen Arbeitssuchenden und offenen Stellen äußert. Ausgangspunkt der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik ist dagegen die mikroökonomische Feststellung, dass es zu jedem Zeitpunkt Arbeitsangebote gibt, dass zu jedem Zeitpunkt Stellen besetzt werden, und dass darunter auch solche sind, die für eine konkrete arbeitssuchende Person qualifikatorisch wie geographisch prinzipiell erreichbar sind. „Es gibt zu wenig Arbeit“ und „Arbeit ist da“ sind die unvereinbaren Glaubenssätze der beiden Ansätze der Arbeitsmarktpolitik, deren faktische Berechtigungen auf unterschiedlichen Betrachtungsebenen (Makro / Bestand versus Mikro / Strom) verankert sind. Auf der personalen Ebene, d. h. im Verhältnis zwischen Dienstleistern der Arbeitsmarktpolitik und ihren Kunden, könnte der Unterschied nicht radikaler sein. Im einen Fall lautet die Botschaft: „Es gibt keine Arbeit für Dich – darum schaffen wir Dir einen Ersatz“, im anderen Fall lautet sie: „Es gibt Arbeit für Dich – wir helfen Dir sie zu finden.“
- Es ist offensichtlich, dass beide Botschaften im individuellen Einzelfall falsch und in der historischen und regionalen Situation eines Arbeitsmarktes unangemessen sein können. Im Fall der „aktiven“ Arbeitsmarktpolitik werden Arbeitslose durch Ersatzangebote „vom Markt genommen“, was dazu führen kann, dass Chancen regulärer Arbeit an ihnen vorbei gehen. Im Fall „aktivierender“ Arbeitsmarktpolitik bei ungünstiger Nachfragesituation werden Arbeitssuchende u. U. in eine aussichtslose und entmutigende Aktivität hineingetrieben und mit der Schuld für den Misserfolg allein gelassen. Die auf die Makroebene und auf Aggregate von Angebot und Nachfrage fixierte „aktive“ Perspektive ist blind für individuelle Verhaltsoptionen und für Erwerbsverläufe, in denen die makroökonomisch richtige „Entlastung“ des Arbeitsmarktes durch das „Parken“ von Arbeitskraft einen nicht wieder gut zu machenden Schaden anrichten kann. Ebenso ist die auf die Mikroebene, den mehr oder weniger beständigen Strom von Neueinstellungen und das individuelle Arbeitssuchverhalten fixierte „aktivierende“ Perspektive blind für die makroökonomische Nachfragesituation, die aktive Arbeitssuche mehr oder weniger aussichtsreich machen. Beide Perspektiven sind anfällig für Ideologisierungen, weil, solange nennenswerte Arbeitslosigkeit Arbeitsmarktpolitik überhaupt notwendig macht, natürlich immer „zu wenig“ Arbeit da ist – und weil andererseits, solange eine Wirtschaft nicht völlig zusammenbricht, immer eine gewisse Nachfrage nach Arbeit vorhanden ist. Insofern sollte man die unterschiedlichen Perspektiven der „aktiven“ und der „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik nicht missverstehen als Diagnosen, die mit empirischen

Argumenten bestätigt oder widerlegt werden könnten. Solche Diskussionen sind unfruchtbar, und sie sind besonders lähmend in der Situation der Spaltung von ost- und westdeutschem Arbeitsmarkt, in der hüten und drüben tausend Belege für die eine oder die andere Position gebracht werden können.

- Entsprechend dem Gegensatz von eher makro- und eher mikropolitisch orientiertem Politikansatz liegen auch die Wirkungsziele der beiden Formen der Arbeitsmarktpolitik auf verschiedenen Ebenen. Die aktive Arbeitsmarktpolitik will – so geschehen in Regionen Schwedens, die vom industriellen Strukturwandel hart betroffen waren, aber ebenso im Strukturbruch, der auf die deutsche Wirtschafts- und Währungsunion folgte – durch die massenhafte Bereitstellung von alternativen Möglichkeiten zur Arbeitslosigkeit das quantitative Missverhältnis von Angebot und Nachfrage korrigieren. Ihre adäquaten Maßzahlen sind folglich nicht Eingliederungs-, sondern Entlastungseffekte: Um wie viel wäre die Arbeitslosigkeit höher, wenn es keine arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gäbe? Die aktivierende Arbeitsmarktpolitik dagegen zielt auf Verhaltensänderungen der Arbeitsmarktsubjekte, sicherlich vorrangig der Arbeitsuchenden, aber in Reaktion darauf auch der Arbeitgeber. Sie fragt danach, welche Beschäftigungsverhältnisse durch die Aktivierung zu Stande kommen und für eine Mindestdauer Bestand haben, die ohne Aktivierung nicht zu Stande gekommen wären – und benötigt dazu andere Methoden als die aktive Arbeitsmarktpolitik.
- Diese Verhaltensänderung setzt bei den Kunden der Arbeitsförderung einen Perspektivenwechsel voraus, den wir auch in der Gesundheitspolitik beobachten: Statt „ich lasse etwas mit mir / für mich machen“ („ich werde vermittelt, ich werde qualifiziert“) heißt es nun „ich finde Arbeit und nehme dafür Hilfe in Anspruch“. Denn niemand kann „qualifiziert werden“, wenn dieses mehr heißen soll als eine Maßnahme abzusetzen und dafür eine (in der Arbeitsmarktpraxis dann meistens wertlose) Bescheinigung zu erhalten. Deutlicher wird dieses Paradox bei Gebrauch eines Verbs, das kein Passiv kennt: Niemand kann „gelernt werden“, man kann nur selber aktiv lernen. Insofern kann natürlich auch niemand „aktiviert werden“, sondern nur unter Wahrnehmung angebotener Hilfen sich selbst aktivieren.
- Daraus resultiert schließlich eine andere Produktionslogik von Dienstleistungen der Arbeitsförderung: An die Stelle hoheitlicher Bewilligung, Gewährung oder Verordnung von „Maßnahmen“ treten personenbezogene Dienstleistungen. Diese bedürfen zu ihrer Produktion der aktiven Mitwirkung des „Prosumenten“. In diesem Sinne bringt die typisch deutsche – und unter dem Gesichtspunkt einer wirksamen und überzeugenden Kommunikationsstrategie durchaus zu kritisierende (s. u., S. 77) – Formel „Fördern und Fordern“ zum Ausdruck, dass die Arbeitsagenturen oder von ihnen beauftragte Dritte von demjenigen, den sie fördern wollen, eine aktive Mitwirkung nicht nur fordern können, sondern geradezu müssen, wenn überhaupt Aussicht auf Erfolg bestehen soll.

Allerdings haben beide Paradigmen der Arbeitsmarktpolitik eine gemeinsame Grundlage in der hohen Wertschätzung der Erwerbsarbeit als dem primären Medium der gesell-

schaftlichen Inklusion. – Eine synoptische Gegenüberstellung der beiden Paradigmen der Arbeitsmarktpolitik findet sich im Anhang, Tabelle 1.

Dieser Begriff von „aktivierender“ Arbeitsmarktpolitik wird im Folgenden vorausgesetzt, wenn von Aktivierung die Rede ist.

Ungleichzeitigkeit der Entwicklungen

England, die Niederlande und Dänemark hatten schon vor mehr oder weniger langer Zeit ihre englischen, dänischen und holländischen Krankheiten. Insofern ist es kein Grund zur Verzweiflung, wenn Deutschland derzeit eine Art „deutsche Krankheit“ durchzumachen scheint, wenn ausländische Beobachter fragen: „Germany – the sick man of Europe?“ (Barysch 2003) und deutsche Professoren (Sinn 2003) diese Frage bejahen. Es ist auch nicht verwunderlich, dass die „deutsche Krankheit“ später auftritt, denn diese Krisen der Erwerbssysteme haben etwas zu tun mit dem Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft. Deutschland hat, gestützt auf seine Exporterfolge, noch immer einen weitaus höheren Anteil von Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe als die drei Länder, deren Arbeitsmarktreformen in dieser Broschüre vorgestellt wurden. Auch wurde die Deutsche Einigung leider nicht als Gelegenheit genutzt, institutionelle Reformen voranzutreiben, sondern im Gegenteil dazu, durch Export dessen, was in der alten Bundesrepublik als bewährt erschien, dessen Bestand vermeintlich zu sichern. So wurden notwendige Reformen insbesondere im Aufbau des föderalen Staatswesens und in der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen verzögert.

Der Zeitbedarf für Reformen

Angesichts des deutschen „Rückstandes“ auf dem Gebiet der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik erscheint Eile im Reformprozess geboten, und die deutsche Debatte ist seit Anfang 2002 von Reformhast geprägt. Betrachtet man allerdings, wie oben vorgeschlagen, den Umbau des Arbeitslosigkeitsregimes als Therapie für eine mehr oder weniger gesetzmäßig auftretende Entwicklungsstörung „reifer“ Gesellschaften, dann fragt man sich, warum eigentlich das im Vergleich zu anderen Ländern spätere Auftreten einer Krankheit dazu zwingen soll, die Therapie in kürzerer Zeit durchzuziehen.

Die vier Gesetze für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt von 2002 und 2003 folgen dem Leitsatz von Wolfgang Clement: „In dieser Lage muss an jedem Hebel gearbeitet werden“ (ZDF-Interview am 23.2.2003), als da sind:

- (1) innerer Umbau der Bundesagentur für Arbeit;
- (2) Veränderung der Arbeitsteilung der Bundesagentur mit Dritten sowie der Kontrakt- und Steuerungsformen;
- (3) Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe – als Leistungskürzung bei der ersteren und als Voraussetzung für:
- (4) Veränderung der Arbeitsteilung zwischen Bund(esagentur) und Kommunen auf dem Gebiet der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik;

- (5) Vereinfachung von Leistungen und Förderinstrumenten als Voraussetzung für Einsparungen in der Verwaltung und Verbesserung des Betreuungsschlüssels für die Kunden, aber:
- (6) gleichzeitig aber auch neue Förderinstrumente mit wahlkampfbedingtem Segensanspruch: „Ich-AG“, Personalserviceagenturen usw.;
- (7) Verbesserung der Rahmenbedingungen für das Entstehen und die Annahme niedrig entlohnter Arbeit („Mini-Jobs“, Gleitzone und Freibeträge bei Erwerbstätigkeit für den teilweisen Bezug von Arbeitslosengeld II;
- (8) Einführung eines wirksamen Regimes der aktiven Arbeitsuche durch verbesserte Betreuungsschlüssel, Profiling, Eingliederungsvereinbarungen und verschärfte Zumutbarkeitsregeln.

Es fehlt an Zeit für Überlegungen, wie die vielen gleichzeitig betätigten Hebel zusammenwirken, woraus häufiger Nachbesserungsbedarf entsteht. Ein Blick auf unsere Nachbarn kann vielleicht zu etwas mehr Gelassenheit verhelfen: Keines der untersuchten Länder hat sich so viele Veränderungen gleichzeitig vorgenommen. Am ehesten scheint noch der aktuelle Reformprozess in den Niederlanden an Komplexität dem deutschen nahe zu kommen, aber noch scheint der Ausgang in den Niederlanden ebenso ungewiss wie in Deutschland.

- In den Niederlanden beginnt die Geschichte der Reformen 1982, nicht etwa, wie in Deutschland, 2002 (oder 1998, wenn man den Übergang vom Arbeitsförderungs-gesetz zum SGB III als Anfangspunkt nimmt). Die Reform der für die Arbeitsförde-rung zuständigen Institutionen begann 1991 und ist bis heute nicht abgeschlossen. Die Arbeitslosenquote begann erst 1997 nennenswert zu sinken.
- Dänemark begann seinen arbeitsmarktpolitischen Reformprozess 1993 und flankier-te ihn makropolitisch in der Weise, dass die Wachstumsrate des Bruttoinlandspro-dukts von 0 (1993) auf 5,5% (1994) hinaufschnellte. Es erreichte die Reduzierung seiner Arbeitslosenzahlen zunächst stärker durch passive Maßnahmen als durch die Aktivierungsstrategien. Dieser Ansatz erweist sich jetzt als eine schwer zu überwin-dende Hypothek.
- In Großbritannien führte die konservative Regierung schon 1986 sogenannte „Restart“-Interviews für Langzeitarbeitslose ein, und 1989 wurde die Anspruchsvoraussetzung für Arbeitslosenunterstützung auf die aktive Beschäftigungssuche (statt nur Verfügbarkeit) abgestellt (in Deutschland erstmalig 1998 mit Übergangs zum SGB III, später mehrfach präzisiert). Seit 1996 wurde diese Philosophie auch sprachlich umgesetzt: Es gibt keine Entschädigung für Arbeitslosigkeit mehr, son-dern ein Unterhaltsgeld für Arbeitsuchende. Dieses alles hat New Labour von den Konservativen geerbt und nicht zurückgedreht, sondern ergänzt mit institutionellen Reformen, die in den *Jobcentres Plus* bessere Dienstleistungen und aktivere Hilfen gewährleisten sollen. Für die Umsetzung von *Jobcentre Plus* – eine im Vergleich zur Reform der Schnittstelle zwischen Arbeitsagenturen und Sozialämtern ver-gleichsweise einfache Reform (s. u., S. 74) – hat man sich einen Zeitrahmen von

2001 bis 2006 gesetzt, was inzwischen von einigen Verantwortlichen im zuständigen Ministerium als eher zu kurz angesehen wird.

Gemessen an diesen Entwicklungen stehen wir in Deutschland da, wo sich die drei untersuchten Länder vor mindestens zehn Jahren befanden. Entscheidend für die Zukunft Deutschlands ist es nicht, den Reformstand dieser Länder „einzuholen“, zumal, wie noch weiter herauszuarbeiten sein wird, viele Aspekte dieser Reformen Probleme betreffen, die Deutschland überhaupt nicht hat. Das entscheidende Erfolgskriterium sollte vielmehr sein, im nächsten Aufschwung den Trend einer von Zyklus zu Zyklus steigenden Sockelarbeitslosigkeit zu brechen und einen Pfad des Abbaus der Arbeitslosigkeit einzuschlagen. Dieses Ziel, zu Zeiten der Hartz-Kommission mit unrealistisch kurzen „Halbierungsszenarien“ in den Vordergrund gestellt, scheint derzeit über den Problemen der „Reform an sich“ wieder in den Hintergrund zu treten.

Der Gesetzgeber, insbesondere in seiner unberechenbaren Erscheinungsform als Vermittlungsausschuss zwischen Bundestag und Bundesrat, gibt sich weiterhin der Illusion hin, Realität „auf Knopfdruck“ verändern und Prozesse der Implementation ignorieren zu können. Nachdem der Gesetzentwurf des Vierten Gesetzes für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt für die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und die Entwicklung der Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern immerhin noch einen Zeitplan enthielt, wenn dieser auch von Juli 2004 bis Dezember 2006 ziemlich kurz war, so soll die Reform nunmehr am 1. Januar 2005 vollzogen werden. Es ist nicht absehbar, wie das gelingen kann.

Aktivierung – für wen?

Nach Senkung der Arbeitslosenzahlen zielen die aktuellen Reformen zumindest in Großbritannien und den Niederlanden schon längst nicht mehr ausschließlich auf die Arbeitslosen, sondern – im Angesicht des demographischen Wandels und befürchteter Engpässe am Arbeitsmarkt – auf die offiziell nicht arbeitslosen, aber im Erwerbsalter stehenden BezieherInnen anderer Sozialleistungen wie Sozialhilfe, Leistungen bei Arbeitsunfähigkeit oder Vorruhestand. Dabei geht es nicht nur darum, dass die „Aktivierungsmaschinerie“ nach Reduzierung der Arbeitslosigkeit auf andere Gruppen gerichtet wird, sondern diese Orientierung hat auch etwas damit zu tun, dass diese Gruppen in den drei untersuchten Ländern relativ größer sind als in Deutschland. Es befinden sich dort nämlich zahlreiche Personen in Sozialleistungskategorien außerhalb des Bezugs von Arbeitslosenunterstützung, die in Deutschland unter gleichen Voraussetzungen von arbeitslosigkeitsbezogenen Lohnersatzleistungen leben und statistisch als Arbeitslose geführt würden.

- So bezogen in Dänemark im Jahre 2000 181.000 Personen Altersübergangsgeld (*efterløn*), während es in Deutschland 192.000 LeistungsbezieherInnen unter erleichterten Voraussetzungen nach § 428 SGB III gab – bei einer fünfzehn Mal so großen Bevölkerung. Allerdings ist die Zahl der Vorruheständler in Dänemark seit 1999 praktisch stabil, während sie in Deutschland bis zum Jahre 2003 auf fast 360.000 gestiegen ist – und das, obwohl die Geburtsjahrgänge, die im Jahre 2003 im Alter von 58 und 59 Jahren waren, zu den am schwächsten besetzten gehören.

- Während die Hartz-Kommission die Zahl erwerbsfähiger und nicht in Aus- und Fortbildung befindlicher Sozialhilfe Beziehender im Erwerbsalter für 2001 mit rund 900.000 angab, befanden sich in Großbritannien in der gleichen Zeit fast 1,2 Millionen Haushaltsvorstände im Sozialhilfebezug, die weder das 60. Lebensjahr vollendet hatten⁶⁶ noch behindert waren. Überwiegend handelte es sich dabei um Alleinerziehende, bei denen in Großbritannien bisher Nichterwerbstätigkeit akzeptiert ist, solange das jüngste Kind nicht das 16. Lebensjahr vollendet hat.⁶⁷
- Im Jahre 2002 gab es in Großbritannien rund 1,5 Millionen BezieherInnen von Arbeitsunfähigkeitsunterstützung (*incapacity benefit*) unterhalb des Rentenalters, in Deutschland dagegen nur rd. 1 Million BezieherInnen von Erwerbsminderungsrenten – bei einer um fast 40% größeren Bevölkerung.
- Die Niederlande haben fast die gleiche Anzahl von Arbeitsunfähigkeitsrentnern wie Deutschland – bei einem Fünftel der Bevölkerung. Auf der anderen Seite hatte Ende September 2000 ein Viertel aller deutschen Arbeitslosen gesundheitliche Einschränkungen (Hollederer 2003).

Ein systematischer Vergleich der Anteile der Bevölkerung im Erwerbsalter, die Sozialleistungen beziehen, auf Grundlage von OECD-Daten findet sich im Anhang (Abb. 6). Noch 1980 und 1990 hatte Deutschland die niedrigste Sozialleistungsabhängigkeitsrate unter den vier verglichenen Ländern; erst 1999 ist Deutschland auf die zweite Position nach Dänemark vorgerückt, und zwar im wesentlichen durch höhere Anteile von Altersrentnern vor dem 65. Lebensjahr und höhere Arbeitslosigkeit. Die Anteile der deutschen Erwerbsminderungsrentner sind im Vergleich zu 1980 und 1990 zurückgegangen und sind die niedrigsten unter den vier Ländern.

Es ist nicht denkbar, dass der Gesundheitszustand der Bevölkerung in den Niederlanden oder in Großbritannien so viel schlechter ist als in Deutschland. Vielmehr bestand in Deutschland bisher die Tendenz, Personen mit Anspruch auf Lohnersatzleistungen aus der Arbeitslosenversicherung (bzw. aus der Anschlussleistung „Arbeitslosenhilfe“) im Status der Arbeitslosigkeit (oder des erleichterten Leistungsbezugs) zu halten. Die Zugangsvoraussetzungen zur Erwerbsminderungsrente sind in Deutschland vergleichsweise streng, „offizielle“ Altersübergangsregelungen sind nach dem Auslaufen des ostdeutschen Altersübergangsgeldes gering entwickelt, der Druck auf ältere oder gesundheitlich beeinträchtigte Arbeitslose zur Arbeitssuche war zumindest bis 2002 faktisch gering, die Bezugsdauer der Arbeitslosenhilfe war unbegrenzt, und der Verbleib in dieser Leistungsart bot zumindest im Hinblick auf die spätere Altersrente finanzielle Vorteile. Eine wesentliche Ursache der statistisch hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland besteht folglich darin, dass wir älteren oder gesundheitlich angeschlagenen Personen (zwei Vermittlungshemmnisse, die oft zusammenfallen) nur unter vergleichsweise

⁶⁶ So die Einteilung in der britischen Statistik. Bei einem korrekten Vergleich der Personen im Erwerbsalter müsste man die Bezieher ab 60 bis unter 65 hinzuzählen.

⁶⁷ In Deutschland liegt diese Grenze bei einem Kindesalter von drei Jahren. Das bisherige deutsche Sozialhilferecht bzw. das künftige SGB II sind in diesem Punkt deutlich „fordernder“ als die bisherigen britischen Regeln.

strengen oder unattraktiven Bedingungen einen alternativen Status einräumen. Ob das als ein Übel zu betrachten ist oder als eine Tugend, hängt davon ab, wie man die Chancen einer „Aktivierung“ dieser Gruppen einschätzt. Dabei geht es realistischer Weise weniger um die schon langzeitarbeitslosen Älteren und gesundheitlich Beeinträchtigten als vielmehr um die nachwachsenden Jahrgänge mit ähnlicher Problematik: Bietet eine von Anfang an „aktivierende“ Arbeitsmarktpolitik die Chance, diese im Erwerbsleben zu halten?

Vor diesem Hintergrund wird es interessant sein, zu beobachten, welche Erfahrungen andere Länder in den nächsten Jahren mit der Aktivierung von nichterwerbstätigen LeistungsbezieherInnen machen, die nicht als arbeitslos gelten. Denn wenn z. B. Großbritannien mit seinen „arbeitszentrierten Gesprächen“ mit Antragstellern für Sozialhilfe oder Arbeitsunfähigkeitsunterstützung Erfolg haben sollte, dann kann Deutschland sich glücklich schätzen, diese Gruppen bisher nicht aus dem Kundenkreis der Agenturen für Arbeit verdrängt zu haben, weil sie dadurch leichter für eine Aktivierung zugänglich sind. Sollten dagegen die *Jobcentres Plus* mit der Wiedereingliederung dieser Gruppen keinen Erfolg haben, weil die Barrieren gegen eine Beschäftigung unterschätzt wurden, dann werden sie sich als Ballast im Betrieb erweisen – und werden auch einen solchen Ballast im Betrieb der Agenturen für Arbeit darstellen, sobald man aufhört, Ältere und gesundheitlich Beeinträchtigte stillschweigend einfach in Ruhe zu lassen.

Die Frage ist dann, ob es auch in Deutschland zu einem Verdrängungsprozess in andere Sozialleistungen kommen wird. Der verstärkte Druck auf ältere Arbeitslose, die Option der „erleichterten Voraussetzungen“ zu wählen und sich damit zum vorzeitigen Renteneintritt zu verpflichten, ist bereits ein Anzeichen dafür. Der nächste absehbare „Verschiebepbahnhof“ wird die Entscheidung über die Erwerbsfähigkeit und damit zwischen Arbeitslosengeld II und Sozialhilfe sein. Wir sollten uns fragen, welche derartigen Übergänge erwünscht sind und ob sie für die Betroffenen zumutbar und im Hinblick auf ihre Lebensperspektive nachhaltig sind. Wo das der Fall ist, sollte man sie nicht dem für die Betroffenen quälenden bürokratischen Sickerprozess überlassen, sondern sie bewusst und offen herbeiführen, um die für die Agenturen für Arbeit realistischer Weise erreichbare Kundengruppe erkennbar zu machen. Wo dagegen solche Übergänge unerwünscht sind, sollte man ihnen rechtzeitig einen Riegel vorschieben, damit Deutschland sich nicht in zehn Jahren in der Situation befindet, zwar niedrige Arbeitslosenzahlen, aber dafür dramatisch gestiegene Zahlen von Beziehern anderer Sozialleistungen im Erwerbsalter zu haben.

Institutionelle Aspekte der Reformen

Die Einführung einer „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik ist in den dargestellten Ländern mit unterschiedlichen und unterschiedlich weit reichenden institutionellen Veränderungen verbunden. Diese betreffen zum einen die Verteilung der Zuständigkeiten für Aktivierung einerseits und Leistungsgewährung andererseits, zum anderen die Zuordnung verschiedener Kundengruppen zu verschiedenen Institutionen.

- Der Übergang von *Jobcentres* zu „*Jobcentre Plus*“ und ihre Zusammenführung mit den *Benefit Agencies* in Großbritannien zielt wesentlich darauf, die institutionelle

Trennung von Aktivierung und Leistungsgewährung zu überwinden. Diese Zusammenführung erfolgt im Hinblick auf *alle* Leistungen an Personen im Erwerbsalter, nicht nur im Hinblick auf Leistungen wegen Arbeitslosigkeit. Der Hintergrund für diese Entscheidung sind die hohen und trotz steigender Beschäftigung und sinkender Arbeitslosigkeit im Zeitablauf nicht verminderten Zahlen von SozialleistungsbezieherInnen im Erwerbsalter aus anderen Gründen als Arbeitslosigkeit (s. o). Die Zusammenführung der *Benefit Agencies* mit den *Jobcentres* ist insofern vergleichsweise einfach, als es sich bei beiden um Untergliederungen nationaler Ministerien handelt, die seit der letzten Strukturreform des Regierungsapparates zu demselben Ministerium gehören. Das britische Sozialsystem kennt keine selbständigen, womöglich paritätisch verwalteten Sozialversicherungen, und die Rolle der Kommunen ist – nicht nur auf sozialem Gebiet – deutlich schwächer als in den Niederlanden, Dänemark oder Deutschland. Insofern wäre nichts falscher, als die Fusion von *Benefit Agencies* und *Jobcentres* zu *Jobcentres Plus* mit einer Zusammenführung von Arbeits- und Sozialämtern gleichzusetzen. Es geht vielmehr um die Fusion zentralstaatlicher Arbeitsförderung mit zentralstaatlicher Leistungsverwaltung.

- Die Aktivierungspolitik in *Dänemark* ist bisher ohne grundlegende institutionelle Reform des überkommenen dreiteiligen Systems ausgekommen. Vermutlich aufgrund der hohen moralischen Autorität und Akzeptanz der Aktivierungsphilosophie in Dänemark sind die Arbeitsämter bisher damit zurecht gekommen, dass sie ein „aktivierungswidriges“ Verhalten nicht unmittelbar sanktionieren, sondern lediglich den gewerkschaftlich verwalteten Arbeitslosenkassen mitteilen können. Die aktiven wie passiven Leistungen für versicherte Arbeitslose einerseits, für nicht versicherte andererseits blieben zwischen Arbeitsämtern und Kommunen getrennt. Wegen der restriktiveren Abgrenzung des Kreises der Versicherten und einer stärkeren Umverteilungskomponente bei der Berechnung des Arbeitslosengeldes zu Gunsten der Niedrigverdiener spielt der Bezug aufstockender Sozialhilfe keine Rolle. Arbeitsämter und Kommunen folgten den gleichen politischen Orientierungen und entwickelten ähnliche Praktiken im Umgang mit „ihren“ Kunden, arbeiteten aber unabhängig voneinander. Dass jetzt in Dänemark über eine Änderung dieser Arbeitsteilung nachgedacht wird, scheint – neben grundlegenden Reformbestrebungen für den öffentlichen Dienst insgesamt – auch damit zusammen zu hängen, dass die Arbeitsämter bei der Aktivierung des verbleibenden „harten Kerns“ der Arbeitslosen an Grenzen ihrer Kompetenz gestoßen sind und dass man sich von den Kommunen Unterstützung verspricht. Festzuhalten bleibt, dass man in Dänemark – wenn es denn überhaupt dazu kommen wird – diesen Umbau zwischen staatlichen und kommunalen Zuständigkeit vornimmt, *nachdem* man in zehn Jahren günstiger Beschäftigungsentwicklung und aktivierender Arbeitsmarktpolitik den Bestand an Arbeitslosen deutlich reduziert hat.
- Im Kontrast zu Großbritannien und Dänemark ist das Institutionengefüge der Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden von einem ständigen Umbau gekennzeichnet. Dieser Umbau hat drei Dimensionen: (1) die schrittweise Konzentration der Arbeitnehmerversicherungen (einschließlich der Arbeitslosenversicherung) von paritätisch verwalteten Branchenvereinigungen zu einer einheitlichen, staatlich gelenkten Sozi-

alversicherungsanstalt mit nur noch beratender Rolle der Sozialpartner als Voraussetzung für den Übergang von einem „Versorgungs-“ zu einem „Aktivierungs“-Regime; (2) die in unterschiedlichen Richtungen unternommenen Versuche zu einer Effektivierung der Arbeitsämter zunächst über Dezentralisierung und drittelparitätische Selbstverwaltung, dann jedoch Zentralisierung, Reduzierung auf das „Kerngeschäft“ und Privatisierung ehemals inkorporierter Funktionen wie Weiterbildungszentren; (3) die Frage der Verteilung von Kompetenzen und finanziellen Mitteln für aktive Arbeitsförderung ursprünglich zwischen Arbeitsämtern und Kommunen, inzwischen, nach Übertragung der Finanzgewalt über aktive Maßnahmen an die Versicherungsanstalt, zwischen dieser und den Kommunen.

Diese Übersicht macht deutlich, dass die drei Länder in der institutionellen Dimension ihrer Reformen Probleme zu lösen versuchen, die Deutschland so nicht hat. Die institutionelle Einheit von Arbeitsvermittlung, aktiver Arbeitsförderung und Leistungsbearbeitung ist in Deutschland Tradition, dagegen erst in einem der drei Vergleichsländer, in Großbritannien, durch *Jobcentre Plus* im Prozess der Realisierung. Die formalrechtliche Privatisierung von Teilaufgaben der niederländischen Arbeitsämter betrifft hauptsächlich Funktionen der Maßnahmeförderung, die in Deutschland traditionell durch „Dritte“ erfüllt wurden und werden. Die Arbeitsteilung zwischen Arbeitsverwaltung und Kommunen ist in allen den Ländern ein Problem, in denen die Kommunen traditionell die Aufgabe der Armutsfürsorge haben. Dabei scheint Dänemark mit einer klaren Trennung der Kundengruppen in existenzsichernd Versicherte und Nichtversicherte noch das geringste Schnittstellenproblem zu haben, auch wenn damit das Versicherungsprinzip in einer deutlich stärker exkludierenden Form angewandt wird als in Deutschland.

Allein Deutschland stürzt sich in das Abenteuer, bei jahresdurchschnittlich fast 4,4 Millionen Arbeitslosen im Jahre 2003 das Institutionengefüge der Arbeitsförderung an der Schnittstelle zwischen Arbeitsagenturen und Kommunen grundlegend umzubauen – und zwar mit dem ursprünglich erklärten Ziel, 232.000 arbeitslosen BezieherInnen aufstockender Sozialhilfe (Statistisches Bundesamt 2003, Zahlen für 2001), also gut 5% der Kunden, künftig „Dienstleistungen aus einer Hand“ bieten zu können. Angesichts der institutionellen Unwägbarkeiten, die der Kompromiss im Vermittlungsausschuss zu Weihnachten 2003 präsentiert hat, könnte es sein, dass wir diese Leichtfertigkeit noch bereuen werden. Denn dort, wo weder von der kommunalen Option Gebrauch gemacht wird noch eine Arbeitsgemeinschaft von Kommune und Arbeitsagentur zu Stande kommt, wird sich der Kreis derjenigen, die mit zwei Ämtern zu tun haben, nicht verringern, sondern erweitern auf alle, die wegen der geringen Leistungssätze des Arbeitslosengeldes II künftig Anspruch auf Wohngeld haben. Insofern ist mit großer Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass durch das Vierte Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt die viel diskutierte Schnittstellenproblematik zwischen Arbeitsagenturen und Kommunen quantitativ ausgeweitet wird. Institutionell wird sie auf jeden Fall komplexer, weil die neuen rechtlichen Rahmenbedingungen verschiedene Varianten ermöglichen, auf deren Ausgestaltung zudem die Landesregierungen einen Einfluss bekommen.

Fördern, Fordern und Verzichten

Die verbreitetste Formel, die den Geist der deutschen Arbeitsmarktformen ausdrücken soll, ist die vom „Fördern und Fordern“. Sie soll ausdrücken, dass Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – im Unterschied zu rein „passiven“ Unterhaltsleistungen – nur in Kooperation mit dem Kunden wirksam erbracht werden können. Leider ist „Fördern und Fordern“ eine pädagogisierende Ausdrucksweise, mit der sich die Akteure der Arbeitsmarktpolitik untereinander verständigen mögen. Den Arbeitslosen bietet sie nichts, denn diese kommen darin wieder nur als Objekte des Förderns und des Forderns vor. Es wird nicht klar, dass es um Arbeit geht, dass die Aufnahme einer Arbeit vorteilhaft ist, und dass die Reform die Chancen dafür verbessern wird. Es fehlt das Angebot eines „Neuanfangs“, wie es die Rhetorik Tony Blairs vom „New Deal“, den jeder Arbeitsuchende erhält, unter geschickter Anspielung auf historische Bezüge suggeriert. Ein anderer Slogan lautet: „*Work for those who can – support for those who cannot*“. Arbeit und Unterstützung sind zwei konkrete Angebote, vermittelt durch eine klare Bedingung. Was mag dagegen wohl die Hartz'sche Formulierung „Eigenaktivitäten auslösen – Sicherheit einlösen“ einem Arbeitslosen sagen?

Die aktuellen deutschen Arbeitsmarktformen haben zahlreiche Dimensionen (s. o., S. 70) und gehen über die Veränderung des Dienstleistungsparadigmas in der Arbeitsförderung im Sinne von „Fordern und Fördern“ weit hinaus. Vor allem für Langzeitarbeitslose, die zu Beginn ihrer Arbeitslosigkeit Anspruch auf Arbeitslosengeld hatten, bedeutet die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe zu Gunsten des „Arbeitslosengeldes II“ einen erheblichen finanziellen Einschnitt. Ein Vermittlungsproblem der aktuellen Reformen besteht darin, dass für diesen für viele schmerzlichen Aspekt keine Vermittlungsstrategie existiert. Die Begründungen sind vieldeutig:

- Ist das niedrigere Niveau von Arbeitslosengeld II im Vergleich zur Sozialhilfe „technisch unumgänglich“, weil man anders Arbeitslosen- und Sozialhilfe nicht zusammenführen kann, ohne allen Sozialhilfe-Beziehern mehr zu geben?
- Dient die Absenkung dazu, die Anreize zur Arbeitsaufnahme zu steigern?
- Oder geht es einfach nur darum, ein letztlich doch als unabänderlich akzeptiertes Niveau der Langzeitarbeitslosigkeit für den Bundeshaushalt billiger zu machen?

Dem Erklärungsnotstand entspricht das Fehlen einer eigenen Formel für diesen Aspekt der Reform. Dadurch werden Leistungskürzungen zu einem Teil des „Forderns“, nämlich des „Zurückforderns“ von für sicher gehaltenen Rechten seitens des Staates. Und man geht sicher nicht fehl in der Annahme, dass die Mehrzahl der BezieherInnen von Arbeitslosenhilfe diese in Beziehung zum früheren Einkommen stehende Leistung als ein durch frühere Beiträge erworbenes Recht angesehen haben, auch wenn diese Ansicht in sozialrechtlicher Systematik nicht zutrifft. Wenn aber „Fordern“ als Zwang zum Verzicht vermittelt wird, dann kann die positive Aufforderung, durch Eigenaktivität zum Erfolg von Dienstleistungen der Arbeitsförderung beizutragen und dadurch die eigene Lage zu verbessern, wohl kaum ankommen.

Hier ist erneut der Blick auf die drei untersuchten Länder aufschlussreich:

- In *Großbritannien* waren die Leistungen bei Arbeitslosigkeit aufgrund der andersartigen sozialstaatlichen Tradition immer schon niedrig, und Kürzungen in Form der Abkoppelung von der Lohnentwicklung waren bereits in den achtziger Jahren unter Margaret Thatcher durchgeführt worden. Insofern konnten die Reformen von New Labour begonnen werden, ohne den Arbeitslosen etwas wegzunehmen, vielmehr lautete die Botschaft, ihnen etwas zu geben („*something for something*“), nämlich erleichterte Wege aus dem Leistungsbezug in Arbeit einschließlich Einkommensbeihilfen bei Aufnahme einer gering bezahlten Tätigkeit.
- *Dänemark* führte sein Aktivierungsregime ein, ohne an der Höhe des Arbeitslosengeldes etwas zu ändern; lediglich die Bezugsdauer wurde auf ein im internationalen Vergleich immer noch sehr hohes Maß verkürzt, und die Erneuerung der Ansprüche durch Beschäftigungsmaßnahmen wurde unterbunden.
- In den *Niederlanden* blieben die Leistungen trotz gewisser Kürzungen auf einem Niveau, das im EU-Vergleich zu den höchsten Lohnersatzraten führt. Erst zum 1. Januar 2004, d. h. nachdem die Arbeitslosenzahlen dramatisch reduziert waren, wurde die der Arbeitslosenhilfe vergleichbare „Anschlussleistung“ abgeschafft, so dass nach Erschöpfung einer Anspruchsdauer von maximal fünf (!) Jahren Arbeitslosengeld „nur“ noch die Sozialhilfe von mehr als 1.200 € für Alleinstehende bleibt.

Übrigens waren die beiden Länder mit den hohen Lohnersatzleistungen – die Niederlande und Dänemark – beschäftigungspolitisch erfolgreicher als Großbritannien (vgl. Abb. 1 im Anhang). Keines dieser Länder hat die Kürzung von Leistungen an den Anfang seiner Arbeitsmarktreformen gestellt. Einzig Deutschland verbindet den Übergang zu einer „aktivierenden“ Arbeitsförderung mit substanziellen Leistungskürzungen.

Die Frage ist, ob dieses trotz der damit offensichtlich verbundenen Vermittlungs- und Akzeptanzprobleme gelingen kann. Die Frage ist weiterhin, welches Leitbild eines zu erreichenden Arbeitsmarkt- und Arbeitslosigkeitsregimes damit verfolgt wird. Plouman (2001: 19) unterscheidet in der Tradition der Kategorisierung von „Wohlfahrtsregimes“ (Esping-Andersen 1990 und 1999) vier „Arbeitslosigkeitsregimes“:

- (1) Regimes mit unzureichendem Schutz: sehr unvollständige Erreichung der Arbeitslosen, sehr niedrige Leistungen, aktive Arbeitsförderung nahezu unbekannt (Griechenland, Italien, Portugal, Spanien)
- (2) liberale Regimes: restriktiver Zugang zu Leistungen, niedriges Leistungsniveau, schwach entwickelte Arbeitsförderung (Großbritannien, Irland)
- (3) beschäftigungszentrierte Systeme: Schutz abhängig von Beitragszahlungen und damit von der Erwerbsgeschichte, ungleiches Leistungsniveau für verschiedene Gruppen, umfassende Arbeitsförderung (Frankreich, Deutschland, Niederlande)
- (4) universalistische System: umfassende Absicherung der Arbeitslosen, hohes und großzügiges Niveau, sehr umfassend entwickelte Arbeitsförderung (Dänemark, Schweden).

Nun bietet jede konkrete Beschäftigung mit diesem oder jenem Land, wie sie in dieser Broschüre für drei Länder erfolgt ist, viele Anknüpfungspunkte, derartige Kategorisierungen in Frage zu stellen – z. B. ob die Niederlande nicht näher bei Dänemark als bei Deutschland anzusiedeln wären. Aber die Einstufung des bisherigen deutschen Arbeitsmarktregimes scheint plausibel, und es stellt sich die Frage, ob der Reformkurs zu einem Wechsel des deutschen Arbeitslosigkeitsregimes führen soll – und wenn ja, in welche Richtung. Sicherlich nicht in Richtung der Mittelmeerstaaten, die ja selbst dabei sind, diese Position zu verlassen. Es bleiben das skandinavisch-universalistische oder das liberale Muster zur Auswahl. Deutschland scheint sich über seine Wahl bisher nicht im Klaren zu sein. Und bei aller Faszination mit New Labour sollte die deutsche Sozialdemokratie nicht übersehen, dass Tony Blairs „Dritter Weg“ darauf basiert, dass die konservativen Vorgänger-Regierungen viele unpopuläre Aufgaben vorher schon erledigt hatten. Diese als rot-grüne Regierung selbst in kürzester Zeit bewältigen zu wollen, nachdem man vorher die Kohl-Regierung über ihre ersten Ansätze eines grundlegenden Umbaus hatte stolpern lassen, ist einigermaßen heroisch, aber nicht einfach vermittelbar. Die vor kurzem beschlossene Arbeitsteilung zwischen Regierungs- und Parteiführung kann als späte Einsicht in diese Tatsache verstanden werden.

Die Sequenzierung der Reformen

Selbst wenn man eine Annäherung an das britische „liberale“ Regime mit restriktivem Zugang zu Leistungen bei Arbeitslosigkeit, niedrigem Niveau der Leistungen und sparsamer Dosierung aktiver Maßnahmen für wünschenswert oder notwendig hält, so ist doch nicht zu übersehen, dass der deutsche Versuch, „an jedem Hebel gleichzeitig zu arbeiten“, den Sinn für eine praktikable und vermittelbare Reihenfolge der Änderungen vermissen lässt.

- Trotz des erklärten Ziels, die Arbeitsförderung zu vereinfachen, wurden unter dem Sog des Wahlkampfes 2002 neue zusätzliche Instrumente (Existenzgründungszuschuss, Personalservice-Agenturen) eingeführt, obwohl die Leistungsfähigkeit der Bundesanstalt für Arbeit, diese Instrumente zu implementieren, noch nicht verbessert war.
- Die Ausgaben für klassische Instrumente der aktiven Arbeitsförderung wurden im Jahre 2003 bereits um rund 25% reduziert, obwohl noch keine Rede davon sein konnte, dass weniger kostenaufwändige „aktivierende“ Hilfen bereits verfügbar, geschweige denn wirksam gewesen wären.
- Statt intensiverer und wirksamerer Förderung erlebten die Arbeitslosen im Jahre 2003 vor allem eine Zunahme der Sperrzeiten. So sehr diese Zunahme (ebenso wie ihr immer noch bescheidenes Niveau) auch ein Ausdruck dafür sein mag, wie lax das bisherige Regime der aktiven Arbeitsuche in Deutschland war und mangels ausreichenden Personalschlüssels immer noch ist, so vermittelt sie doch die Botschaft, dass das „Fordern“ – oft überraschend nach langer Vernachlässigung einsetzend – vor dem „Fördern“ kommt.
- Die Kürzung der Leistungen für Langzeitarbeitslose, die zum Teil ja bereits durch verschärfte Regeln der Anrechnung von Einkommen und Vermögen im Jahre 2002

spürbar wurde, wirkt sich auf die Betroffenen aus, bevor die Zahl dieser Betroffenen durch wirksame Aktivierung gesenkt werden konnte.

- Das Vierte Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zwingt die Arbeitsagenturen in einen externen Reorganisationsprozess im Verhältnis zu den Kommunen (mit verschiedenen Varianten aufgrund des Kompromisses im Vermittlungsausschuss), noch bevor ihre innere Organisationsentwicklung wirklich Gestalt angenommen hat.
- Schließlich sollte nicht übersehen werden, dass alle drei untersuchten Länder ihren Reformprozess in einer Zeit des Beschäftigungswachstums starteten. Angesichts der für Reformprozesse benötigten Zeit ist es sicherlich richtig, die Weichen rechtzeitig vor dem Aufschwung zu stellen, um diesen dann arbeitsmarktpolitisch nutzen zu können. Aber man sollte dann keine kurzfristigen Erfolge erwarten oder versprechen oder auf Misserfolge mit hastigen Nachsteuerungen reagieren, bevor die Beschäftigungskonjunktur überhaupt den Spielraum für Erfolge eröffnet.

Anhang

Literaturverzeichnis

- Ammermüller, Martin, 1997:** Innovative Arbeitsförderung - aus der Sicht des Gesetzgebers. In: Lieb, Manfred (Hg.), Die Reform der Arbeitsförderung. Fachtagung der Bayer-Stiftung für deutsches und internationales Arbeits- und Wirtschaftsrecht am 30. November 1995, S. 21-36. München: C.H. Beck.
- Andersen, Jørgen Goul, 2001:** Work and citizenship: unemployment and unemployment policies in Denmark, 1980-2000. In: Andersen, Jørgen Goul / Jensen, Per H. (eds.), Changing labour markets, welfare policies and citizenship. Bristol: Policy Press 59-83.
- Andersen, Jørgen Goul / Jensen, Per H. (eds.), 2001:** Changing labour markets, welfare policies and citizenship. Bristol: Policy Press.
- Barysch, Katinka, 2003:** Germany - the sick man of Europe? Centre for European Reform Policy Brief. http://www.cer.org.uk/pdf/policybrief_germany_man_kb.pdf
- Becker, Uwe, 1998:** Beschäftigungswunderland Niederlande? In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 11/98. Berlin: 12-21.
- Bellmann, Lutz, et al., 1996:** Flexibilität von Betrieben in Deutschland. Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 1993-1995. Nürnberg: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 200.
- Beveridge, William, 1908:** Public labour exchanges in Germany. Economic Journal 13: 2ff.
- Bosch, Gerhard / Wagner, Alexandra, 2003:** Dienstleistungsgesellschaften in Europa und Ursachen für das Wachstum der Dienstleistungsbeschäftigung. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 55, Heft 3, S. 475 – 499
- Bosch, Gerhard/ Wagner, Alexandra, 2002:** Konvergenz der Arbeitszeitwünsche in Westeuropa. Konturen eines neuen Arbeitszeitstandards. IAT Report 2002-01. Gelsenkirchen.
- Braun, Thorsten, 2003:** Ein neues Modell für Flexicurity – der dänische Arbeitsmarkt. WSI-Mitteilungen 2/03: 92-99.
- Bruyn-Hundt, Marijke, 1988:** Vrouwen op de arbeidsmarkt, De Nederlandse situatie in de jaren tachtig en negentig. Amsterdam.
- Cox, Robert Henry, 2001:** The social construction of an imperative. Why welfare reforms happened in Denmark and the Netherlands but not in Germany. World Politics vol. 53: 463-498.
- CPB (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis), 1997:** Challenging Neighbours. Rethinking German and Dutch Economic Institutions. Heidelberg.
- Delsen, Lei, 2000:** Das niederländische Bündnis für Arbeit und seine Wirkungen. In: Arbeit 4/00. Dortmund: 119-132.
- Dingeldey, Irene, 1999:** Zuckerbrot und Peitsche. Arbeitsmarktpolitik unter New Labour. Blätter für deutsche und internationale Politik 3/99: 328-335.
- Eichhorst, Werner, 2002:** Mutige Reformen. In: Mitbestimmung Nr. 3/2002. Düsseldorf: S. 36-39.
- Emmerich, Knut, 1999:** Der dänische Erfolgsweg zum Abbau der Arbeitslosigkeit. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Globalisierung und Gerechtigkeit. Materialien zur Modernisierung sozialer Demokratie. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Erlinghagen, Marcel / Knuth, Matthias, 2001:** Turbo-Arbeitsmarkt oder Sklerose: auf welche Realität hat sich die Arbeitsmarktpolitik einzustellen? In: Kittler, Klaus/ZEPRA e.V. (Hg.), Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik. Von der Zielgruppenorientierung zur Prävention, S. 17-43. Hamburg: VSA. ISBN 3-87975-827-1
- Esping-Andersen, Gösta, 1990:** Three worlds of welfare capitalism. Oxford: Polity.

- Esping-Andersen, Gösta, 1999:** Social foundations of postindustrial economies. New York: Oxford University Press.
- Etherington, David, 1998:** From welfare to work in Denmark: an alternative to free market policies? Policy and politics vol. 26 no. 2.
- Europäische Kommission, 2001:** Europäisches Beschäftigungsobservatorium. Bericht vom Frühjahr 2001. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Europäische Kommission, 2002:** Beschäftigung in Europa 2002. Jüngste Tendenzen und Ausblick in die Zukunft. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Europäisches Beschäftigungsobservatorium, 1995a:** Niederlande. Evaluationsbericht Arbeitsförderungsgesetz. In: InforMISEP Report Nr. 50, Sommer 1995, 11-12.
- Europäisches Beschäftigungsobservatorium, 1995b:** Niederlande. Untersuchung über die Kooperation zwischen Arbeitsämtern, Sozialen Diensten der Kommunen und Berufsgenossenschaften. In: InforMISEP Report Nr. 50, Sommer 1995, 27-28.
- Europäisches Beschäftigungsobservatorium, 1997a :** Bezug von Dienstleistungen des Arbeitsamtes durch die Kommunen. In: InformMISEP Report Nr. 58, Sommer 1997, 17.
- Europäisches Beschäftigungsobservatorium, 1997b:** Soziale Sicherheit, Arbeitslosenunterstützung. Niederlande: Ausübung nichtbezahlter Tätigkeiten unter Fortbezug von Sozialhilfeleistungen. In: InforMISEP Report Nr. 60, Winter 1997, 24- 25.
- Europäisches Beschäftigungsobservatorium, 2001:** Die Niederlande. Implementierung einer One-Stop-Shop-Struktur für Arbeitssuchende und Unterstützungsempfänger. In: Bericht vom Frühjahr 2001, 17-18.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2002:** Temporary agency work: National Reports: The Netherlands. Dublin.
- Eurostat, 1996:** Beschäftigung und Arbeitslosigkeit. Gesamtgrößen 1980-1994. Luxemburg.
- Eurostat, 2001:** Europäische Sozialstatistik. Erhebung über Arbeitskräfte Ergebnisse 2001. Luxemburg.
- Fels, Gerhard / Heinze, Rolf / Pfarr, Heide / Schmid, Günther / Streeck, Wolfgang, 2000:** Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik. Thesen der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit. Berlin
- Finn, Dan, 2001:** The employment service and public private partnerships. In: Joseph, E./ Robinson, P. (eds.), Right up your street: partnerships for local policy-making and delivery, pp. 58-80. London: Institute of Public Policy Research.
- Frick, Frank (Hg.), 2002:** Arbeitsverwaltung im Wandel – Erfahrungen aus 15 Ländern im Vergleich. Gütersloh
- Fries, Renate, 2002:** Arbeitsmarktpolitik in Großbritannien. In: Frick, Frank (Hrsg.), 2002: Arbeitsverwaltung im Wandel – Erfahrungen aus 15 Ländern im Vergleich. Gütersloh, S. 77 - 99
- Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH, 2001:** Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden. Wir wollen die Leute flexibler machen. In: G.I.B. Info 4/2001. Bottrop: 24-33.
- Gilberg, Rainer / Hess, Doris / Schröder, Helmut, 2001:** Struktur der Arbeitslosigkeit im Frühjahr 2000: Suchverhalten und Eingliederungschancen. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 4/01: 376-401.
- Glott, Rüdiger / Wilkens, Ingrid / Tasch, Andreas, 1998:** Bedingungen der Beschäftigungsentwicklung. Ein Vergleich zwischen den USA, den Niederlanden und Westdeutschland. In: SOFI-Mitteilungen Nr. 26/1998. Göttingen: 15-32.
- Greß, Stefan, 2000:** Der Nachbar als Herausforderung? Zur Vorbildfunktion des niederländischen Modells. ZeS-Arbeitspapier 1/2000. Bremen.
- Greve, Bent, 2000:** Aktive Arbeitsmarktpolitik in Dänemark - Realität oder Rhetorik? WSI-Mitteilungen 5/00: 322-328.

- Haak, Carroll, 2003:** Weiterbildung in kleinen und mittleren Betrieben - ein deutsch-dänischer Vergleich. Berlin: WZ. <http://skylia.wz-berlin.de/pdf/2003/i03-101.pdf>
- Hackenberg, Helga, 1999:** Neuere Entwicklungen der niederländischen Sozialhilfepolitik zur Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt als Referenzrahmen für die bundesrepublikanische Sozialhilfe-Diskussion: Mythos, Modell oder Mimesis? Bochum: Dissertation Ruhr-Universität.
- Hackenberg, Helga, 2001:** Niederländische Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Mythos- Modell-Mimesis. Wiesbaden.
- Hartmann, Friedrich, 2002:** Exposé: Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden. Hamburg: con_sens. Manuskript.
- Holleder, Alfons, 2003:** The health status of the unemployed in German unemployment statistics. IAB Labour Market Research Topics No. 54. <http://doku.iab.de/topics/2003/topics54.pdf>
- House of Commons Library, 2003:** Employment and Training Programmes for the Unemployed. Research Papers 03/13
- Jahn, Elke / Rudolph, Helmut, 2002:** Zeitarbeit – Teil II: Völlig frei bis streng geregelt: Variantenvielfalt in Europa. IAB Kurzbericht Nr. 21/29.8.2002. Nürnberg.
- Jobcentre Plus, 2003a:** Business Plan 2003-04
- Jobcentre Plus, 2003b:** Performance and Resources Agreement 2003-04
- Jørgensen, Henning, 2000:** Danish labour market policy since 1994 - the new 'Columbus egg' of labour market regulation? In: Klemmer, Paul/ Wink, Rüdiger (eds.), Preventing unemployment in Europe, pp. 108-136. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Jørgensen, Henning, 2002:** Consensus, cooperation and conflict. The policy making process in Denmark. Cheltenham, UK / Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Jørgensen, Henning, o. J.:** From deregulation to co-regulation. Neo-corporatism and its contribution to a theory of coordinated labour market regulation. Aalborg University: manuscript. <http://www.socsci.auc.dk/carma/publikationer/pdf-filer/Dereg-to-C o-reg.pdf>
- Knuth, Matthias, 2004:** Aktivierung und Aktionismus in der deutschen Arbeitsmarktpolitik: Probevortrag im Rahmen des Habilitationsverfahrens an der Universität Duisburg-Essen am 6. Februar 2004. Foliensatz. Gelsenkirchen: Inst. Arbeit und Technik. <http://www.iatge.de/aktuell/veroeff/2004/knuth02.pdf>
- Koning, Jaap De / Mosley, Hugh (eds.), 2001:** Labour market policy and unemployment. Impact and process evaluations in selected European countries. Cheltenham: Edward Elgar.
- Konle-Seidl, Regina, 2002:** Steigerung von Effizienz und Reputation in der Arbeitsvermittlung. IAB Werkstattbericht Nr. 15/21.10.2002. Nürnberg.
- Konle-Seidl, Regina / Walwei, Ulrich, 2001:** Job placement regimes in Europe: Trends and impacts of changes. IAB Labour Market Research Topics No. 46.
- Konle-Seidl, Regina / Walwei, Ulrich, 2002:** Arbeitsvermittlung. Die Deregulierung in der EU schreitet voran. IAB Kurzbericht Nr. 3/14.3.2002. Nürnberg.
- Kröger, M. / van Suntum, Ulrich, 1999:** Mit aktiver Arbeitsmarktpolitik aus der Beschäftigungsmisere. Ansätze und Erfahrung in Großbritannien, Dänemark, Schweden und Deutschland. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Larsson, Allan, 1999:** What can we learn from Denmark? In: Schmid, Günther / Schömann, Klaus (eds.), Von Dänemark lernen - Learning from Denmark. Dokumentation der Veranstaltung "Beschäftigungspolitische Zukunftswerkstatt im Lichte internationaler Erfahrungen", S. 1-10. Berlin: WZB Discussion Papers FS I 99-201.
- Lewe, Agnes / Reef, Johannes / Hartmann, Helmut:** Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden. In: Bertelsmann Stiftung (Hg.), Arbeitsmarktpolitik von 15 Ländern im Vergleich. Gütersloh: 152-170.

- Lind, Jens, o. J.:** Co-operation and competition in the regulation of the labour market - the social pact in a news context. Aalborg University: Internet document. <http://www.socsci.auc.dk/~jlind/tekster/antologi.html>
- Lind, Jens (o. J.):** Successful labour market policy and labour market flexibility - the Danish example. Aalborg University: Internet document. <http://www.socsci.auc.dk/~jlind/tekster/flexicurity.htm>
- Lødemel, Ivar / Trickey, Heather (eds.), 2000:** "An offer you can't refuse." Workfare in international perspective. Bristol: Policy Press.
- Madsen, Per Kongshøj, 2002:** The Danish model of flexicurity: a paradise - with some snakes. In: Safarti, Hedva/ Bonoli, Giuliano (eds.), Labour market and social protection reforms in international perspective: parallel or converging tracks? pp. 243-265. Abingdon: Ashgate.
- Madsen, Per Kongshøj, 2003:** Recent Employment Performance in Denmark. European Employment Observatory, Denmark, Monthly Updates December 2002 - October 2003 <http://www.eu-employment-observatory.net/de/newsletter/archive.asp>
- Martin, John P., 2000:** What works among active labour market policies: Evidence from OECD countries' experience. OECD Economic Studies 1/00: 79-113.
- Meidner, Rudolf, 1977:** Konzeption und Wirkung der Arbeitsmarktpolitik in Schweden. Konzeption und Wirkung der Arbeitsmarktpolitik in Schweden Konzeption und Wirkung der Arbeitsmarktpolitik in Schweden Gewerkschaftliche Monatshefte 1/77:13-22.
- Meidner, Rudolf, 1987:** Die Erfolgsgeschichte des schwedischen Modells und dessen Probleme. In: Matzner, E. / Kregel, J. / Roncaglia, A., Arbeit für alle ist möglich, S. 149-168. Berlin: edition sigma.
- Meidner, Rudolf / Silverman, Bertram, 1998:** The rise and fall of the Swedish model. Challenge 1/98: 69-90.
- Millar, Jane, 2002:** Adjusting welfare policies to stimulate job entry: the example of the United Kingdom. In: Safarti, Hedva/ Bonoli, Giuliano (eds.), Labour market and social protection reforms in international perspective: parallel or converging tracks? pp. 266-284. Abingdon: Ashgate.
- OECD, 1995:** Employment Outlook. Paris: OECD.
- OECD, 1997:** Employment Outlook. Paris: OECD.
- OECD, 1999:** Employment Outlook. Paris: OECD.
- OECD, 2001:** Labour market policies that work. OECD Policy Brief, July.
- OECD, 2002:** Employment Outlook. Paris: OECD.
- OECD, 2003:** Employment Outlook. Towards more and better jobs. Paris: OECD.
- Pennings, Frans, 2002:** A critical view of incentives to help benefit recipients into work in the Netherlands. In: Safarti, Hedva/ Bonoli, Giuliano (eds.), Labour market and social protection reforms in international perspective: parallel or converging tracks? pp. 285-310. Abingdon: Ashgate.
- Ploug, Niels, 2003:** Arbeitsmarktpolitik in Dänemark. In: Bertelsmann Stiftung (Hg.), Arbeitsmarktpolitik von 15 Ländern im Vergleich, S. 37-54. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Plougman, Peter, 2001:** Internationalisation and the labour market of the European Union. In: Changing labour markets, welfare policies and citizenship. Bristol: Policy Press, pp. 15-38.
- Price, David, 2000:** Office of Hope. A History of the Employment Service. Policy Studies Institute, University of Westminster, London.
- Rabe, Birgitta, 2000:** Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Evaluierungsergebnisse für Deutschland, Schweden, Dänemark und die Niederlande. Berlin: WZB Discussion Paper Nr. FS I 00-208.
- Rabe, Birgitta / Schmid, Günther, 2000:** Strategie der Befähigung: Zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik. WSI-Mitteilungen 5/00: 305-312.
- Rehn, Gösta, 1985:** Swedish active labor market policy. Retrospect and prospect. Industrial Relations vol. 24 no. 1: 62-89.

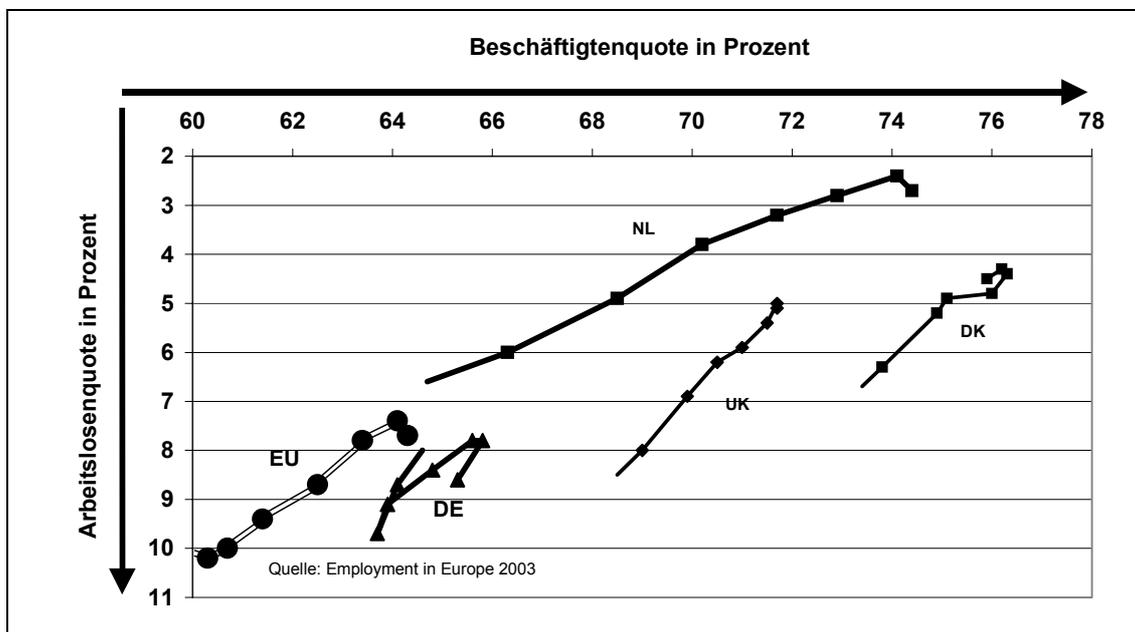
- Schmid, Günther, 1996:** Beschäftigungswunder Niederlande? Ein Vergleich der Beschäftigungssysteme in den Niederlanden und in Deutschland. WZB Discussion Paper FS I 96-206. Berlin.
- Schmid, Günther / Schömann, Klaus (eds.), 1999:** Von Dänemark lernen - Learning from Denmark. Dokumentation der Veranstaltung "Beschäftigungspolitische Zukunftswerkstatt im Lichte internationaler Erfahrungen". Berlin: WZB Discussion Papers FS I 99-201.
- Schömann, Klaus / Mytzek, Ralf / Gülker, Silke, 1999:** Institutionelle und finanzielle Rahmenbedingungen für Jobrotation in neun europäischen Ländern. Wissenschaftliche Begleitstudie der Stiftung Bildung und Beschäftigung im Auftrag der SPI Service-Gesellschaft, ADAPT-Projekt SPI Jobrotation, und der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen Berlin. Berlin: Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit, berufliche Bildung und Frauen Bd. 36.
- Schutti, Gerhild, 2001:** Britische und niederländische Wege in der Arbeitsmarktaktivierung. „Welfare to work“ – eine Konsequenz des wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsels? Schriftenreihe des Salzburger Instituts für Politikwissenschaft, Heft 1/2001.
- Schütz, Holger, 2001:** Zielsteuerung in europäischen Arbeitsverwaltungen. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2/2001: 20
- Sinn, Hans-Werner, 2003:** Der kranke Mann Europas: Diagnose und Therapie eines Kathedersozialisten. Deutsche Rede, Stiftung Schloss Neuhardenberg, Brandenburg München: ifo-Institut für Wirtschaftsforschung.
- Somerville, Will (ed.), 2003:** The welfare to work handbook 2003. Financial support and provision for adults of working age. London.
- Statistisches Bundesamt, 2003:** Sozialhilfe in Deutschland 2001. Bonn.
- Stille, Frank, 1998:** Der Niederländische Weg: Durch Konsens zum Erfolg. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2/98. Nürnberg: 294-311.
- Torpe, Carsten, 2003:** Dänemark - Lebensbedingungen - Soziale Sicherheit. Königlich Dänisches Ministerium des Äußeren: Internet-Dokument.
<http://www.um.dk/deutsch/daenemark/enzyklopaedie/kap3/3-2.asp>
- Trampusch, Christine, 2000:** Arbeitsmarktpolitik, Gewerkschaften und Arbeitgeber. Ein Vergleich der Entstehung und Transformation der öffentlichen Arbeitsverwaltungen in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden zwischen 1909 und 1999. Göttingen: Dissertation.
<http://webdoc.sub.gwdg.de/diss/2000/trampusch/Dissertation.pdf>
- Van Oorschot, Wim, 2001:** Flexibilität und soziale Sicherung in den Niederlanden – Politik für Arbeitnehmer und Versorgungspersonen. In: WSI (Hg.): Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse, Düsseldorf: 519- 584.
- Visser, Jelle / Hemerijck, Anton, 1998:** Ein holländisches Wunder? Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden. Frankfurt/Main; New York: Campus Verlag.
- Voss-Dahm, Dorothea, 1998:** Die Niederländer und ihr Modell. In: Blätter für deutsche und internationale Politik. Bonn: 76-84.
- Werner, Heinz, 1997:** Kann Deutschland von den Niederlanden lernen? IAB Kurzbericht Nr. 12/12.12.1997. Nürnberg.
- Werner, Heinz, 1998:** Die Arbeitsmarktentwicklung in den Niederlanden – welche Lehren für uns? In: Arbeit und Sozialpolitik 1-2/98. : 10-15.
- Werner, Heinz / Winkler, Werner, 2003:** Systeme des Leistungsbezugs bei Arbeitslosigkeit – ein zwischenstaatlicher Vergleich. IAB Werkstattbericht Nr. 4 v. 31.3.2003. Nürnberg.
- Wilkins, Ingrid, 2001:** Flexibilisierung der Arbeit in den Niederlanden: Die Entwicklung atypischer Beschäftigung unter Berücksichtigung der Frauenerwerbstätigkeit. CEGE- Discussion Paper 10. Göttingen.
- Zaiser, Helmut, 1999/2000:** Arbeitsmarktpolitische Wandlungsfähigkeit. Dänemark, die Niederlande und die Bundesrepublik im Vergleich. WIP Occasional Paper Nr. 9/1999/2000. Tübingen.

Internetquellen

Department for Educations and Skill:	http://www.dfes.gov.uk
Department for Work and Pension:	http://www.dwp.gov.uk
Department of Trade and Industry:	http://www.dti.gov.uk
Statistisches Amt:	http://www.statistics.gov.uk
HM Treasury:	http://www.hm-treasury.gov.uk
Inland Revenue:	http://www.inlandrevenue.gov.uk
Jobcentre Plus:	http://www.jobcentreplus.gov.uk
Low Pay Commission:	http://www.lowpay.gov.uk
New Deal website:	http://www.newdeal.gov.uk
Danmarks Statistik:	http://www2.dst.dk/internet/startuk.htm
Statistics Netherlands:	http://www.cbs.nl/en/
Europäisches Beschäftigungsobservatorium:	http://www.eu-employment-observatory.net/
Trade Union Congress:	http://www.tuc.org.uk/the_tuc/index.cfm
Public and Commercial Services Union:	http://www.pcs.org.uk
Centre for Economic and Social Inclusion:	http://www.cesi.org.uk

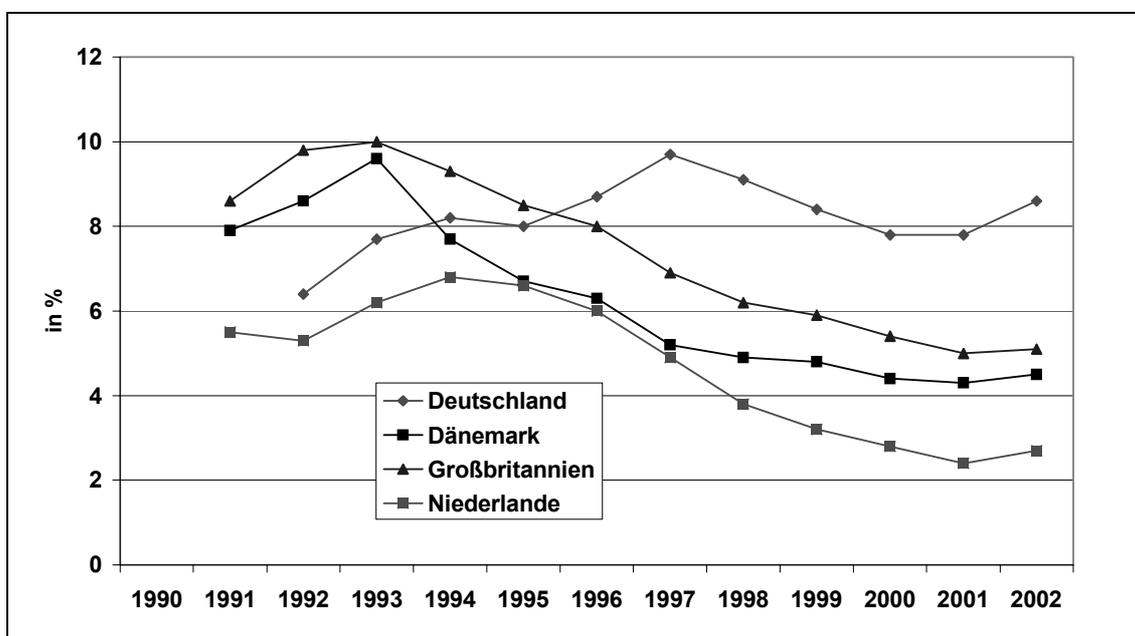
Grafiken und Tabellen

Abbildung 1: Beschäftigten- und Arbeitslosenquoten 1995-2002



Quelle: Employment in Europe 2003; das Ende des Graphen ohne Markierung bezeichnet das Jahr 1995. © IAT 2004

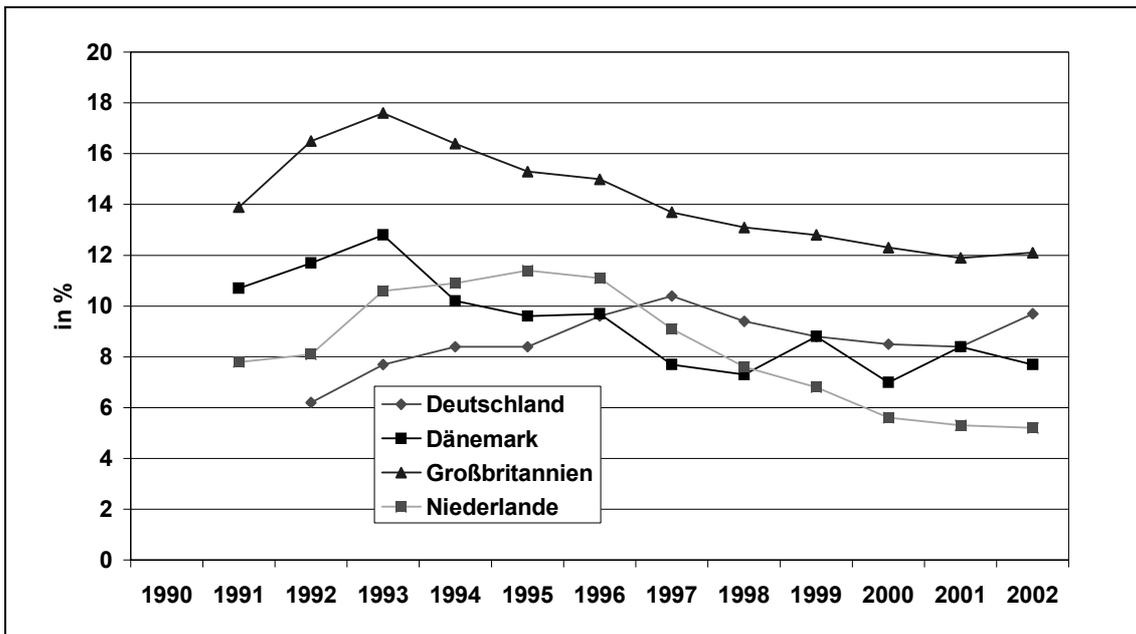
Abbildung 2: Arbeitslosenquote insgesamt



Quelle: Employment in Europe 2003

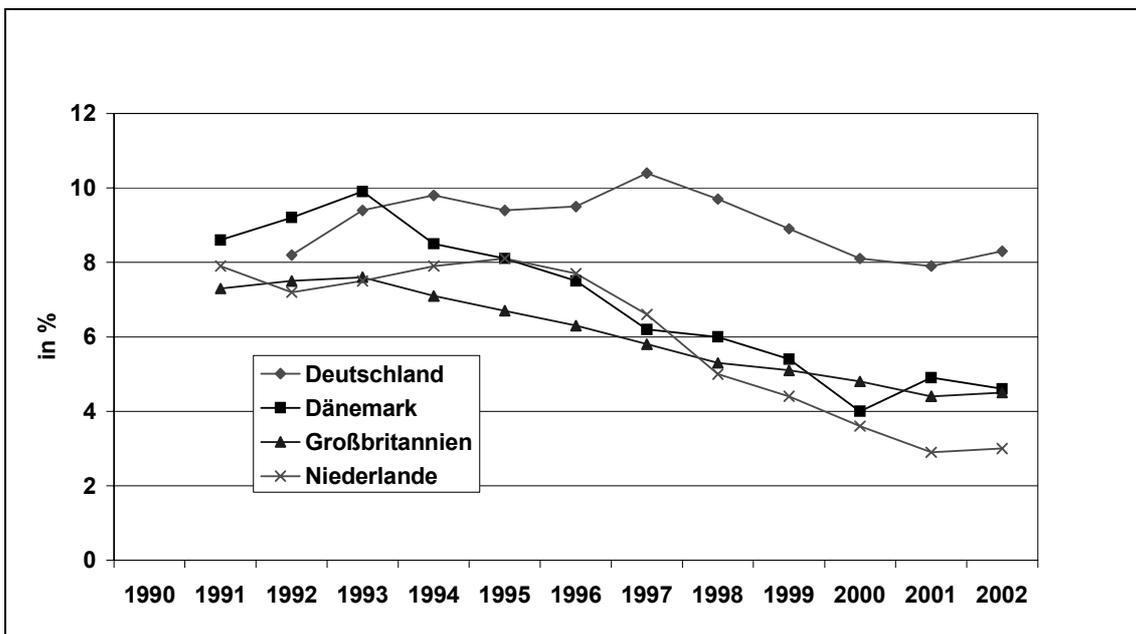
© IAT 2004

Abbildung 3: Jugendarbeitslosenquote 15-24

Quelle: *Employment in Europe 2003*

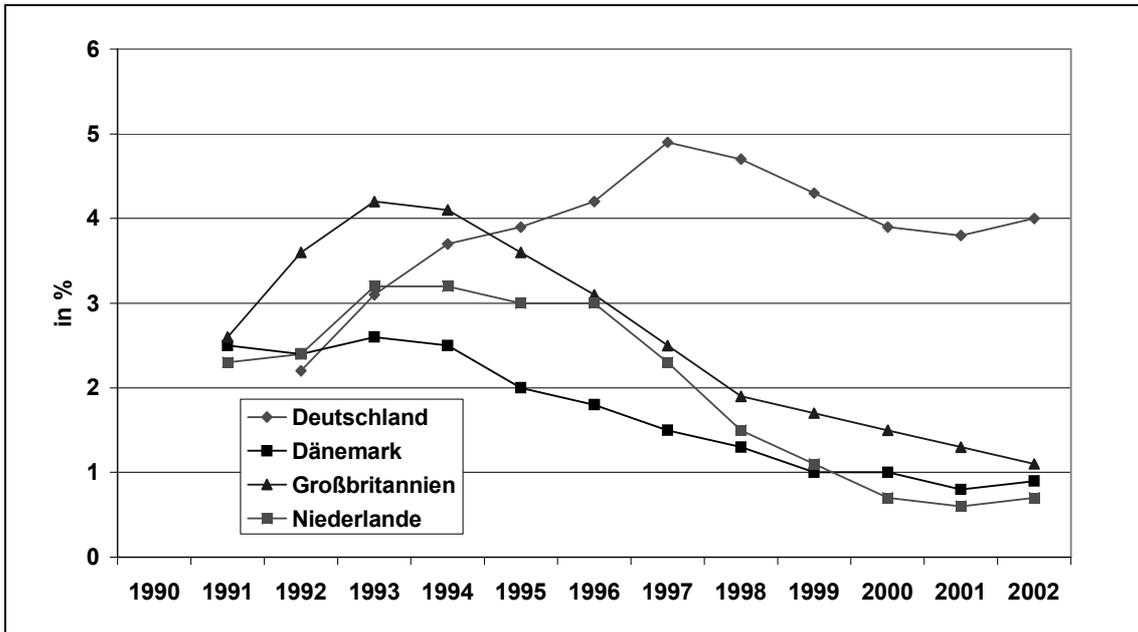
© IAT 2004

Abbildung 4: Frauenarbeitslosenquote

Quelle: *Employment in Europe 2003-11-24*

© IAT 2004

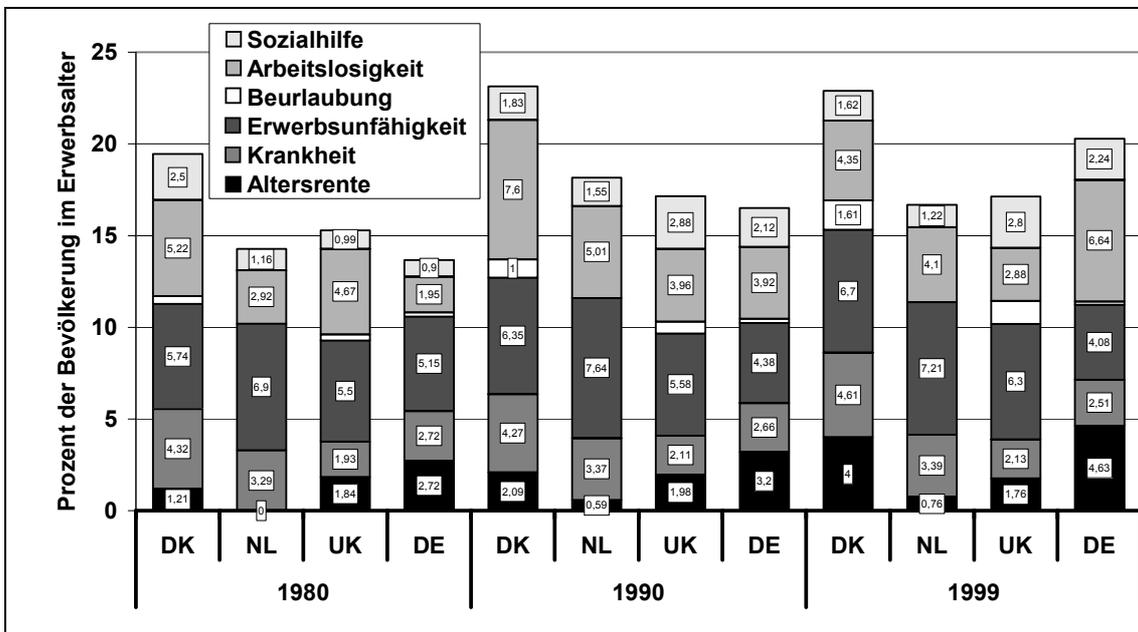
Abbildung 5: Langzeitarbeitslosenquote (Langzeitarbeitslose als Anteil an der Erwerbsbevölkerung)



Quelle: *Employment in Europe 2003*

© IAT 2004

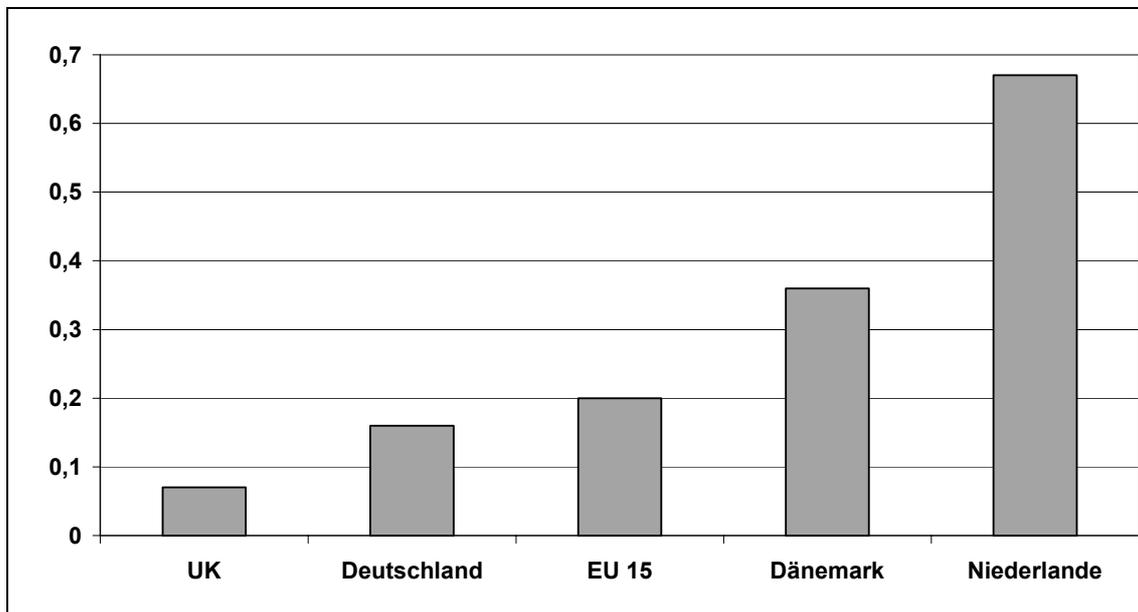
Abbildung 6: Anteile der Bevölkerung im Erwerbsalter, die Sozialleistungen beziehen, nach Grund der Sozialleistung (ohne Hinterbliebenenrenten)



Quelle: *OECD 2003: 224 ff.*

© IAT 2004

**Abbildung 7: Aktivitätsraten der Arbeitsmarktpolitik um 2000:
"aktive" Ausgaben pro Arbeitslosen
BIP pro Erwerbstätigen**



Quelle: OECD 2003: 19.

© IAT 2004

Tabelle 4: Gegenüberstellung „aktiver“ und „aktivierender“ Arbeitsmarktpolitik

	„aktive“	„aktivierende“
	Arbeitsmarktpolitik	
Handlungsebene	Makro	Mikro
Wertbasis	Solidarität und Gleichheit	Selbstverantwortung und Differenzierung
	„Recht auf Arbeit“	„Aktivierung als Recht und Pflicht“ (DK) - „kein Recht auf Faulheit“ (Schröder)
Glaubenssätze	Arbeit fehlt	Arbeit ist da
Wirkungsziel	Korrektur von Angebot und Nachfrage	Verhaltensänderung der Arbeitsmarktsubjekte
Einstellung	„ich werde vermittelt / beschäftigt / qualifiziert“	„ich finde Arbeit und nehme Hilfe in Anspruch“
„Produktionslogik“ der Arbeitsförderung	Bewilligung, Gewährung	Dienstleistung in Koproduktion
Erfolgskriterium	weniger Arbeitslosigkeit durch Entlastung des Marktes	mehr Übergänge von Arbeitslosigkeit in Arbeit (auch kurzzeitig)
Gemeinsamkeit	Vergesellschaftung durch Erwerbsarbeit	

Quelle: Knuth 2004.

Tabelle 5: Kennziffern zu Wirtschaft, Beschäftigung und Arbeitsmarkt /(-politik) im Vereinigten Königreich, in den Niederlanden, in Dänemark, Deutschland und der Europäischen Union

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Durch- schnitt
Vereinigtes Königreich													
BIP (Wachstumsrate real)	-1,4	0,2	2,5	4,7	2,9	2,6	3,4	2,9	2,4	3,1	2,1	1,8	2,27
Beschäftigungswachstum		-2,7	-0,7	0,9	0,9	1	1,9	1,5	1,2	1,1	0,6	0,7	0,53
Anteil Beschäftigung Dienstleistungen	73,8	75	75,9	76,2	76,4	76,7	76,6	76,6	77,6	78,2	79,2	80	
Erwerbstätigenquote	69,4	67,9	67,4	67,9	68,5	69	69,9	70,5	71	71,5	71,7	71,7	
Erwerbstätigenquote Vollzeitäquivalent		59,3	58,6	58,7	59,2	59,4	60,2	60,7	61,2	61,7	62,2	62,1	
<i>Erwerbstätigenquote Frauen</i>	61	60,8	60,8	61,2	61,7	62,5	63,1	63,6	64,2	64,8	65	65,3	
<i>Erwerbstätigenquote Frauen Vollzeitäquivalent</i>		46,4	46,4	46,5	47	47,4	48,1	48,3	49,2	49,7	50,2	50,8	
<i>Teilzeitquote Frauen</i>	43,6	43,8	44,1	44,4	44,4	44,6	44,6	44,4	44	44,4	44	43,9	
Erwerbstätigenquote 55-64	48,7	47,6	46,7	47,4	47,5	47,7	48,3	49	49,6	50,8	52,3	53,5	
Arbeitslosenquote	8,6	9,8	10	9,3	8,5	8	6,9	6,2	5,9	5,4	5	5,1	
<i>Arbeitslosenquote Frauen</i>	7,3	7,5	7,6	7,1	6,7	6,3	5,8	5,3	5,1	4,8	4,4	4,5	
Langzeitarbeitslosenquote	2,6	3,6	4,2	4,1	3,6	3,1	2,5	1,9	1,7	1,5	1,3	1,1	
Jugendarbeitslosenquote (15-24)	13,9	16,5	17,6	16,4	15,3	15	13,7	13,1	12,8	12,3	11,9	12,1	
Aktivitätsrate I*)											40		
Aktivitätsrate II**)											0,07		
Niederlande													
BIP (Wachstumsrate real)	2,5	1,7	0,9	2,6	3	3	3,8	4,4	4	3,3	1,3	0,2	2,56
Beschäftigungswachstum	1,9	1,3	0,3	0,6	2,3	2,3	3,2	2,6	2,6	2,2	1,9	0,7	1,83
Anteil Beschäftigung Dienstleistungen	71,4	71,9	72,5	73,4	74,2	74,8	75,1	75,8	76,1	76,4	76,8	77,2	
Erwerbstätigenquote	62,7	64	63,6	64	64,7	66,3	68,5	70,2	71,7	72,9	74,1	74,4	
Erwerbstätigenquote Vollzeitäquivalent		51,9	51,6	51,3	51,4	52,1	54,1	55,6	56,8	57,5	58,1	58,1	
<i>Erwerbstätigenquote Frauen</i>	49,4	51,8	52,2	53,2	53,8	55,8	58	60,1	62,3	63,5	65,3	66,2	
<i>Erwerbstätigenquote Frauen Vollzeitäquivalent</i>		33,3	33,6	33,8	33,8	34,5	36,6	38,3	40	40,5	41,6	42	
<i>Teilzeitquote Frauen</i>	60,5	64,4	64,6	66,1	67,4	68,1	67,3	67,6	68,9	71	71,3	73,1	
Erwerbstätigenquote 55-64	28,1	28,7	28,8	29,1	28,9	30,5	32	33,9	36,4	38,2	39,6	42,3	
Arbeitslosenquote	5,5	5,3	6,2	6,8	6,6	6	4,9	3,8	3,2	2,8	2,4	2,7	
<i>Arbeitslosenquote Frauen</i>	7,9	7,2	7,5	7,9	8,1	7,7	6,6	5	4,4	3,6	2,9	3	

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Durch- schnitte
Langzeitarbeitslosen- quote	2,3	2,4	3,2	3,2	3	3	2,3	1,5	1,1	0,7	0,6	0,7	
Jugendarbeitslosen- quote (15-24)	7,8	8,1	10,6	10,9	11,4	11,1	9,1	7,6	6,8	5,6	5,3	5,2	
Aktivitätsrate I*)											48		
Aktivitätsrate II**)											0,67		
Dänemark													
BIP (Wachstumsrate real)	1,1	0,6	0	5,5	2,8	2,5	3	2,5	2,6	2,9	1,4	1,6	2,21
Beschäftigungswachs- tum	-0,6	-0,8	-1,5	1,4	1,3	1	1,2	1,6	1,2	0,5	0,4	-0,7	0,42
Anteil Beschäftigung Dienstleistungen	70,2	70,6	71,1	71,8	70,9	71,3	71,8	72,2	73	73,3	73,6	74,2	
Erwerbstätigenquote	74,2	73,7	72,1	72,3	73,4	73,8	74,9	75,1	76	76,3	76,2	75,9	
Erwerbstätigenquote Vollzeitäquivalent		67	64,7	65,6	66,8	67	68,1	67,8	69,7	69,3	69,8	69,7	
<i>Erwerbstätigenquote Frauen</i>	69,9	69,7	68,2	66,9	66,7	67,4	69,1	70,2	71,1	71,6	72	71,7	
<i>Erwerbstätigenquote Frauen Vollzeitäquiva- lent</i>	52,8	53	52	50,9	49,8	49,1	51,7	52	54,5	55,7	58	57,8	
<i>Teilzeitquote Frauen</i>	37,8	37,1	37	35	35,4	34,7	34,9	35,5	34,7	34,1	31,6	30,3	
Erwerbstätigenquote 55-64	58,6	58,8	57,5	55,4	54,6	52,8	55	55,1	57,5	58,2	60,5	60,4	
Arbeitslosenquote	7,9	8,6	9,9	7,7	6,7	6,3	5,2	4,9	4,8	4,4	4,3	4,5	
<i>Arbeitslosenquote Frauen</i>	8,6	9,2	9,9	8,5	8,1	7,5	6,2	6	5,4	4,8	4,9	4,6	
Langzeitarbeitslosen- quote	2,5	2,4	2,6	2,5	2	1,8	1,5	1,3	1	1	0,8	0,9	
Jugendarbeitslosen- quote (15-24)	10,7	11,7	12,8	10,2	9,6	9,7	7,7	7,3	8,8	7	8,4	7,7	
Aktivitätsrate I*)										34,3			
Aktivitätsrate II**)										0,36			
Deutschland													
BIP (Wachstumsrate real)	5,1	2,2	-1,1	2,3	1,7	0,8	1,4	2	2	2,9	0,6	0,2	1,68
Beschäftigungswachs- tum	2,8	-1,5	-1,4	-0,2	0,2	-0,3	-0,2	1,1	1,2	1,8	0,4	-0,6	0,27
Anteil Beschäftigung Dienstleistungen	59,2	61,2	62,6	63,6	64,3	65,4	66,2	66,8	67,7	68,4	69	69,7	
Erwerbstätigenquote	67,7	66,4	65,1	64,7	64,6	64,1	63,7	63,9	65,2	65,6	65,8	65,3	
Erwerbstätigenquote Vollzeitäquivalent		62	60,5	59,8	59,7	58,7	57,9	57,7	58,3	58,6	58,6	58,1	
<i>Erwerbstätigenquote Frauen</i>	57	55,9	55,1	55,1	55,3	55,3	55,3	55,8	57,4	58,1	58,8	58,8	
<i>Erwerbstätigenquote Frauen Vollzeitäquiva- lent</i>		47,6	46,4	46,2	46,1	45,8	45,2	45	45,8	46,1	46,5	46,4	
<i>Teilzeitquote Frauen</i>	30,2	30,9	32,1	33,2	33,7	33,9	35,3	36,4					
Erwerbstätigenquote 55-64	38,1	36,2	35,8	36,6	37,7	37,9	38,1	37,7	37,8	37,6	37,9	38,4	

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Durch- schnitt
Arbeitslosenquote		6,4	7,7	8,2	8	8,7	9,7	9,1	8,4	7,8	7,8	8,6	
<i>Arbeitslosenquote Frauen</i>		8,2	9,4	9,8	9,4	9,5	10,4	9,7	8,9	8,1	7,9	8,3	
Langzeitarbeitslosenquote		2,2	3,1	3,7	3,9	4,2	4,9	4,7	4,3	3,9	3,8	4	
Jugendarbeitslosenquote (15-24)		6,2	7,7	8,4	8,4	9,6	10,4	9,4	8,8	8,5	8,4	9,7	
Aktivitätsrate I*)											38,6		
Aktivitätsrate II**)											0,16		
EU 15													
BIP (Wachstumsrate real)	1,8	1,1	-0,3	2,8	2,4	1,6	2,5	2,9	2,8	3,5	1,6	1,1	2
Beschäftigungswachstum		-1,3	-1,6	-0	+0	0,6	0,9	1,7	1,7	1,9	1,2	0,3	0,5
Anteil Beschäftigung Dienstleistungen	64,2	65,4	66,4	67,1	67,5	68,1	68,4	68,7	69,4	69,9	70,4	71	
Erwerbstätigenquote		61,2	60,1	59,8	60,1	60,3	60,7	61,4	62,5	63,4	64,1	64,3	
Erwerbstätigenquote Vollzeitäquivalent					55,5	55,4	55,6	56,2	57,2	58,1	58,7	58,9	
<i>Erwerbstätigenquote Frauen</i>		49,7	49,2	49,3	49,7	50,2	50,8	51,6	52,9	54,1	55	55,6	
<i>Erwerbstätigenquote Frauen Vollzeitäquivalent</i>					42,3	42,5	42,7	43,2	44,3	45,4	46,2	46,8	
<i>Teilzeitquote Frauen</i>		28,8	29,6	30,5	31,1	31,4	32,2	32,7	33,1	33,3	33,4	33,5	
Erwerbstätigenquote 55-64		36,3	35,8	35,8	36	36,3	36,4	36,6	37,1	37,8	38,8	40,1	
Arbeitslosenquote			10,1	10,5	10,1	10,2	10	9,4	8,7	7,8	7,4	7,7	
<i>Arbeitslosenquote Frauen</i>			11,4	11,9	11,7	11,7	11,6	11,1	10,2	9,2	8,6	8,7	
Langzeitarbeitslosenquote			4,4	5	4,9	4,9	4,9	4,4	4	3,5	3,1	3	
Jugendarbeitslosenquote (15-24)			20,2	20,9	20,4	20,8	20	18,5	16,9	15,4	14,6	15,1	
Aktivitätsrate I*)										41,9			
Aktivitätsrate II**)										0,2			

Quellen: European Commission 2003, Tabellenanhang; Aktivitätsraten aus OECD 2003: 193.

*) Aktivitätsrate I = „aktive“ Ausgaben (Organisationskosten plus aktive Maßnahmen) als Anteil an Gesamtausgaben

**) Aktivitätsrate II = „aktive“ Ausgaben pro Arbeitslosen geteilt durch BIP pro Erwerbstätigen

Neuere Veröffentlichungen des Gesprächskreises Arbeit und Soziales zum Themenbereich Beschäftigung, Arbeitsmarktpolitik und Qualifizierung – eine Auswahl

„Alle mit ins Boot nehmen“. Berufliche Qualifizierung für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf, Dokumentation der Fachkonferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung am 10. Juli 2003

Gering Qualifizierte – Verlierer am Arbeitsmarkt?! Konzepte und Erfahrungen aus der Praxis, Gesprächskreis Arbeit und Soziales Broschüre Nr. 101, März 2003 (*vergriffen*)

Förderung von gering Qualifizierten – Kombilöhne als Dreh- und Angelpunkt? Dr. Claudia Weinkopf, Oktober 2002 (*vergriffen*)

Kombilöhne im internationalen Vergleich, Dr. Bruno Kaltenborn, Lars Pilz, 2002 (*vergriffen*)

Qualifikation und Beschäftigung - Jobrotation als Instrument der Weiterbildung und Integration von Arbeitslosen, Heidi Oschmiansky, Prof. Dr. Günther Schmid und Bettina Uhrig, unter Mitarbeit von Thomas Heitmann, August 2001 (*vergriffen*)

Die Expertisen und Tagungsdokumentationen sind kostenlos zu beziehen bei:

Friedrich-Ebert-Stiftung
Abt. Arbeit und Sozialpolitik
D-53170 Bonn
Fax: 0228/883-398

Bereits vergriffene Veröffentlichungen finden Sie im Internet unter: www.fes.de - Bibliothek – Digitale Bibliothek – Reihe: Gesprächskreis Arbeit und Soziales

Informationen zur Abteilung Arbeit und Sozialpolitik und zum Gesprächskreis Arbeit und Soziales finden Sie im Internet: www.fes.de/aspol