

Von der Reduzierung zur Mobilisierung des Arbeitskräftepotenzials

Ansätze zur Integration von inaktiven und arbeitslosen Sozialleistungsbeziehern im internationalen Vergleich

Regina Konle-Seidl, Kristina Lang

Von der Reduzierung zur Mobilisierung des Arbeitskräftepotenzials

Ansätze zur Integration von inaktiven und arbeitslosen Sozialleistungsbeziehern im internationalen Vergleich

Regina Konle-Seidl, Kristina Lang

Mit der Publikation von Forschungsberichten will das IAB der Fachöffentlichkeit Einblick in seine laufenden Arbeiten geben. Die Berichte sollen aber auch den Forscherinnen und Forschern einen unkomplizierten und raschen Zugang zum Markt verschaffen. Vor allem längere Zwischen- aber auch Endberichte aus der empirischen Projektarbeit bilden die Basis der Reihe, die den bisherigen „IAB-Werkstattbericht“ ablöst.

Inhaltsverzeichnis

Abstract	4
1 Institutionelle Mechanismen und quantitative Auswirkungen der Ausgliederung von Personen aus dem Erwerbsleben	6
1.1 Arbeitslosigkeit und Inaktivität	6
1.2 Ausstiegspfade aus dem Erwerbsleben.....	7
1.3 Beschäftigungswunderländer: Wenige Arbeitslose aber viele Inaktive.	9
1.4 Quantitative Dimensionen der Ausgliederung aus dem Erwerbsleben.	14
1.5 Länderspezifische Ausstiegspfade	15
1.6 Ursachen der Ausgliederung aus dem Erwerbsleben	17
1.7 Erwerbsunfähigkeit und die institutionelle Ausgestaltung von Sozialleistungen	21
2 Von der Ausgliederung zur Integration inaktiver Sozialleistungsbezieher	25
2.1 Erste Aktivierungswelle Mitte der 90er Jahre	25
2.2 Zweite Aktivierungswelle Mitte der 2000er Jahre	29
3 Ansätze zur Integration der Inaktiven.....	32
3.1 Umfassender Integrationsansatz in Großbritannien	33
3.2 Flexjobs und soziale Aktivierung in Dänemark	36
3.3 „Work first“ und soziale Aktivierung in der niederländischen Sozialpolitik	38
3.4 Aktivitätsgarantie in Schweden.....	42
4 Schlussfolgerungen für Deutschland	44
Literatur.....	50
Anhang	51

Abstract

Ein Blick über die Grenzen auf die „beschäftigungspolitisch erfolgreichen“ Länder Dänemark, Niederlande, Großbritannien und Schweden zeigt, dass dort nicht nur die Arbeitslosenquoten gering und die Beschäftigungsquoten hoch sind, sondern auch die Inaktivitätsquoten von Sozialleistungsempfängern erheblich über dem deutschen Niveau liegen. Berücksichtigt man in der Arbeitsmarktbilanz eines Landes neben Erwerbstätigen und Arbeitslosen auch die „Inaktiven“ im erwerbsfähigen Alter, speziell die Empfänger von passiven Wohlfahrtsstaatsleistungen (Leistungen wegen Krankheit, Invalidität, Vorruhestand und Sozialhilfe), die weder beschäftigt noch arbeitslos gemeldet sind, dann relativiert sich diese Bilanz nicht selten.

Seit Januar 2005 sind durch die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zusätzlich 700 000 Frauen und Männer in Deutschland als arbeitslos registriert und als erwerbsfähig eingestuft worden, die zum Teil noch nie erwerbstätig waren. Bereits vor Hartz IV war die Zahl der in den Arbeitslosenstatistiken „sichtbaren“ Arbeitslosen hierzulande wesentlich höher und die der „nicht sichtbaren Inaktiven“ geringer als in den beschäftigungspolitischen Erfolgsländern.

Eine im Vergleich zum SGB II weniger eng gefasste Definition von Erwerbsfähigkeit, die großzügigere Ausgestaltung „passiver“ Sozialleistungen wie Erwerbsunfähigkeit, Vorruhestand, Krankheit und der permissive Zugang zu diesen Leistungssystemen, haben dazu geführt, dass in den Nachbarländern in den 80er und 90er eine stärkere sozialstaatlich subventionierte Verknappung des Arbeitsangebotes über Erwerbsunfähigkeit und Krankheit als in Deutschland erfolgte. Je nach landesspezifischer Ausgestaltung wurden Erwerbsunfähigkeitsleistungen und Vorruhestandsregelungen zum Auffangbecken für ältere und gering qualifizierte Arbeitslose und solche Arbeitnehmer, die vom Strukturwandel betroffen waren. Steigende Unter- bzw. Nichtbeschäftigung in den „Beschäftigungswunderländern“ ging einher mit sinkenden offiziellen Arbeitslosenzahlen. Da die offiziell ausgewiesene Arbeitslosensquote in der öffentlichen Diskussion aller Länder der entscheidende Indikator für die Beurteilung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik ist, wurde der Druck auf die Politik in den Nachbarländern dadurch erheblich verringert.

Immer höhere Ausgaben für nichtaktive Sozialleistungsbezieher und eine teils bereits akute und - aufgrund des demographischen Wandels künftig größer werdende - Arbeitskräfteknappheit haben jüngst in allen vier Ländern zu einem Kurswechsel in Richtung Mobilisierung des latenten Erwerbspersonenpotentials geführt. Mit einem jeweils landesspezifischen Mix aus Kürzungen der Sozialleistungen, einer restriktiveren Definition von Erwerbsfähigkeit, einem stärker kontrollierten Zugang zu Sozialleistungen und organisatorischen Veränderungen hinsichtlich der administrativen Zuständigkeiten („Gatekeeping“, „One-stop-shops“), versuchen die Vergleichsländer mehr Inaktive wieder in reguläre Beschäftigung zu bringen. Dabei wird die in der Vergangenheit primär auf die Arbeitslosengeldbezieher angewandte Aktivierungspolitik der „Rechte und Pflichten“ nun auch auf die anderen Sozialleistungsbezieher ausgedehnt. Ein differenziertes Fallmanagement gepaart mit finanziellen Anreizen bei Beschäftigungsaufnahme bilden die Schwerpunkte der Aktivierungspolitik nicht nur in Großbritannien.

In Dänemark, Schweden und den Niederlanden gibt es zusätzlich auch subventionierte Beschäftigung für bestimmte Problemgruppen (Behinderte, Langzeitarbeitslose), aber ein auf Dauer angelegter, sozialpolitisch motivierter dritter Arbeitsmarkt stellt dort derzeit keine Alternative zur Aktivierung in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik dar. Erfahrungen mit kommunalen Ansätzen sozialer Aktivierung in Dänemark und den Niederlanden zeigen aber, dass solche Programme, insbesondere wenn sie einen verpflichtenden Charakter haben, nicht nur eine Möglichkeit sozialer Teilhabe sondern auch eine Zwischenstufe auf dem Weg in reguläre Arbeit darstellen können.

Da internationale Ansätze mit einer Art „zweiten“ Aktivierung von inaktiven Leistungsbeziehern für einen so breiten Personenkreis, wie er durch das SGB II abgedeckt ist, erst am Anfang stehen, können nur begrenzt Aussagen über die Erfolgsaussichten der Integration von relativ arbeitsmarktfernen Problemgruppen des Arbeitsmarktes in anderen Ländern gemacht werden.

1 Institutionelle Mechanismen und quantitative Auswirkungen der Ausgliederung von Personen aus dem Erwerbsleben

1.1 Arbeitslosigkeit und Inaktivität

Bei der Beurteilung der Arbeitsmarktlage steht in allen Ländern die Zahl der registrierten Arbeitslosen als „magischer Kompetenzindikator“ zwar im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion“, aber es ist allgemein bekannt, dass die offiziell ausgewiesene Arbeitslosigkeit die Unterbeschäftigung nur partiell erfasst. Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und Nichterwerbstätigkeit sind aber weitgehend sozialrechtliche und statistische Definitionsfragen. Auch die harmonisierte Arbeitslosenstatistik, die eine einheitliche Definition von Erwerbslosigkeit in allen europäischen Ländern zugrunde legt, erfasst nur einen Teil der inaktiven erwerbsfähigen Bevölkerung als Erwerbslose¹.

Betrachtet man die gesamte Bandbreite von Unterbeschäftigung, ist die standardisierte Arbeitslosenquote ein unzureichender Indikator zur Beurteilung des beschäftigungspolitischen Erfolgs oder Misserfolgs einer Volkswirtschaft. Er sagt wenig aus über das Ausmaß der Nicht- bzw. Unterbeschäftigung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Ein besserer Indikator zur Messung der Leistungsfähigkeit eines Arbeitsmarktes in wirtschaftlicher wie in normativer Hinsicht stellt die Beschäftigungsquote dar, da in sie auch die verdeckte Arbeitslosigkeit, d.h. die Summe der Ausgrenzungs- und Entmutigungseffekte, eingeht. Für eine genaue Betrachtung der Angebotsseite des Arbeitsmarktes reicht aber auch die Beschäftigungsquote nicht aus, da sie keine Übergänge von Beschäftigung in unter-

¹ Die international harmonisierte ILO-Erwerbslosenstatistik, die auf Selbstauskunft und einer Stichprobenerhebung basiert, legt zwar eine einheitliche Definition von Erwerbslosigkeit in der Arbeitskräfteerhebung aller europäischen Ländern zugrunde. Trotzdem erfasst sie nur einen Teil der inaktiven erwerbsfähigen Bevölkerung als Erwerbslose. Als erwerbslos gilt, wer eine Woche vor der Befragung keiner bezahlte Tätigkeit nachging, nicht selbständig tätig war, in den letzten vier Wochen aktiv nach Arbeit gesucht hat und innerhalb von 2 Wochen eine Arbeit aufnehmen könnte. Diejenigen, die als erwerbsunfähig eingestuft oder langfristig krank geschrieben sind, erfüllen diese Kriterien nur teilweise, weshalb sie auch nicht als erwerbslos eingestuft werden. Arbeitslosigkeit wird dadurch klein gerechnet.

schiedliche Formen der Nichterwerbstätigkeit (Arbeitslosigkeit und Inaktivität) abbildet.

Betrachtet man neben Erwerbstätigen und Arbeitslosen auch die „Inaktiven“ im erwerbsfähigen Alter, speziell die Empfänger von passiven Wohlfahrtsstaatsleistungen (Leistungen wegen Krankheit, Invalidität, Vorruhestand und Sozialhilfe), die weder beschäftigt noch arbeitslos gemeldet sind, dann relativiert sich nicht selten die Beschäftigungsperformanz der einzelnen Länder. Je nachdem, ob man die standardisierte oder die Unterbeschäftigungsquote (s. Box 1 im Anhang) als Kriterium heranzieht, relativiert sich die Position der Vergleichsländer erheblich (s. dazu auch Schmidt/Fuchs 1999 und EU-Beschäftigungsobservatorium 1998).

1.2 Ausstiegspfade aus dem Erwerbsleben

Die Politik in den einzelnen EU-Ländern hat in den vergangenen zwei Dekaden in unterschiedlicher Weise und in unterschiedlicher Intensität auf das Problem der Beschäftigungslücke reagiert. Neben dem Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur kurzfristigen Entlastung des Arbeitsmarktes, haben die einzelnen Länder in unterschiedlichem Ausmaß auch sozialrechtlich gestützte Maßnahmen zur dauerhaften Verringerung der Zahl der Erwerbspersonen gefördert. Dabei wurde eine hohe Nichterwerbstätigkeit vielfach bewusst in Kauf genommen, um den politischen Druck über sinkende offizielle Arbeitslosenzahlen zu vermindern. Insbesondere die so genannten „Beschäftigungswunderländer“ Dänemark, Niederlande, Großbritannien und Schweden verzeichnen eine hohe Zahl an Nicht-Beschäftigung. In diesen Ländern sind die Arbeitslosenquoten in den 90er Jahren stark gesunken, aber die Inaktivitätsquoten gestiegen.

Der Anteil inaktiver Personen im - nicht durch Arbeitslosigkeit verursachten – Sozialleistungsbezug ist in diesen Ländern im Vergleich zu Deutschland relativ hoch. So beträgt der Anteil der Bezieher von Erwerbsunfähigkeitsrenten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den Niederlanden 8,8 Prozent und in Großbritannien 7,7 Prozent, in Deutschland dagegen nur 3,1 Prozent (s. *Graphik 1*).

Die sozialen Sicherungssysteme bieten verschiedene Rückzugsmöglichkeiten aus dem Erwerbsleben an. Es lassen sich vier Hauptpfade der Ausgliederung von Personen im erwerbsfähigen Alter aus dem Arbeitsmarkt unterscheiden. Die einzelnen Pfade werden je nach landesspezifischer Aus-

gestaltung der einzelnen Sicherungssysteme in den einzelnen Ländern unterschiedlich stark genutzt.

- Frühverrentung und Vorruhestand im engeren Sinne
- Vorzeitiger Rückzug über die Arbeitslosenversicherung durch längere Bezugsdauer von Arbeitslosenunterstützung, gleichzeitig führt dies dazu, dass Ältere von Aktivierungsbemühungen ausgenommen sind
- Vorzeitiger Rückzug über Erwerbsunfähigkeit, Erwerbsminderung bzw. langfristige Erkrankung
- Sozialhilfe; wenn der Bezug von Fürsorgeleistungen mit keiner oder nur eingeschränkter Verpflichtung zur aktiven Suche nach Arbeit verbunden ist

Ein Großteil der Bezieher dieser Leistungen ist i. d. R. nicht erwerbstätig. Innerhalb der Gruppe der Nichterwerbstätigen wird wiederum unterschieden zwischen Arbeitslosen und Inaktiven. Während Arbeitslose zu den (ökonomisch aktiven) Erwerbspersonen gerechnet werden und damit eine vorübergehende Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt unterstellt wird, ist die Nichterwerbstätigkeit von Inaktiven ein Hinweis auf eine tendenziell dauerhafte Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt (s. Abbildung 1).

Abbildung 1: Definition von Beschäftigung, Nicht-Beschäftigung und Inaktivität

Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15- 64 Jahre)						
Erwerbspersonen		Inaktive				
Erwerbstätige (Beschäftigte)	Arbeitslose	Sonstige z.B. Teilnehmer in FbW- Maßnahmen, Zusatzjobs	Aus- Bildung z.B. Schüler, Studenten	Familiäre Verpflichtung	Krankheit/ Invalidität/ „bedingungs- lose“ Sozialhilfe	Vorruhe- stand
		<i>Nichterwerbstätige/Nichtbeschäftigte (latentes Erwerbspersonenpotenzial)</i>				

Die Frage, welche Teilgruppen unter den inaktiven Nichterwerbstätigen als latentes Erwerbspersonenpotenzial dem Arbeitsmarkt näher stehen, lässt sich a priori nicht beantworten. So wie ein Teil der ausschließlich im Haushalt tätigen Frauen trotz familiärer Verpflichtungen unter veränderten konjunkturellen Rahmenbedingungen eine (Teilzeit-)Erwerbsarbeit aufnehmen würde, würden bei veränderten institutionellen Regelungen (z.B. bei Wegfall von Vorruhestandsregelungen) und bei Vorliegen geeigneter Stellenangebote Vorruheständler oder (eingeschränkt) Erwerbsunfähige wieder eine Arbeit aufnehmen. Wie viele das sind, ist schwierig abzuschätzen. Aus empirischen Untersuchungen zu Übergangsraten weiß man nur, dass ältere Arbeitnehmer sowohl auf gute Arbeitsmarktbedingungen als auch auf finanziell attraktive Alternativen zur Erwerbstätigkeit stark reagieren.

1.3 Beschäftigungswunderländer: Wenige Arbeitslose aber viele Inaktive

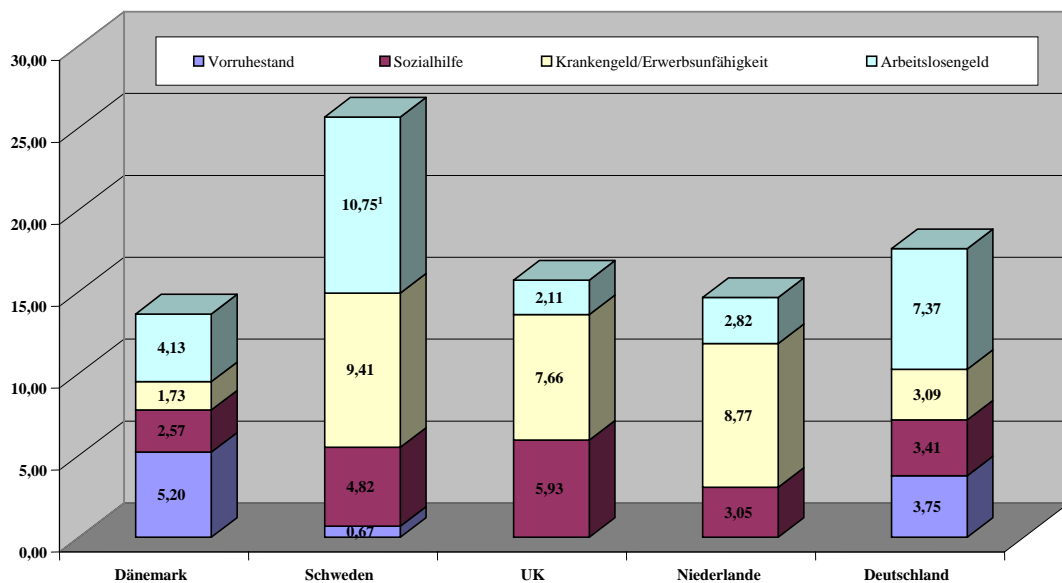
Ein genauere Blick über die Grenzen auf die beschäftigungspolitisch erfolgreichen Länder Dänemark, Niederlande, Großbritannien und Schweden zeigt, dass dort nicht nur die Arbeitslosenquoten gering und die Beschäftigungsquoten hoch sind, sondern eben auch die Inaktivitätsquoten.

Graphik 1 zeigt, dass – mit Ausnahme von Deutschland und Schweden – die Zahl der inaktiven Sozialleistungsbezieher in allen Ländern die der Arbeitslosengeldempfänger um ein Vielfaches übersteigt. In Schweden ist allerdings nur ein Teil der Arbeitslosengeldempfänger auch tatsächlich arbeitslos gemeldet, da dort auch Teilzeitbeschäftigte ergänzendes Arbeits-

losengeld beziehen können. In Deutschland ist die Zahl derer, die von arbeitslosigkeitsbezogenen Lohnersatz- und Fürsorgeleistungen (bis 31.12. 2004 Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, seit 1.1. 2005 ALG I und ALG II) leben und tatsächlich auch arbeitslos gemeldet sind, dagegen wesentlich höher als der Anteil der Personen in den anderen Sozialleistungskategorien. Das Ausmaß der Unterbeschäftigung spiegelt sich folglich hierzulande stärker als in den anderen Ländern in der Arbeitslosenstatistik wider.

Aber nicht alle Bezieher von Sozialleistungen sind auch inaktiv, d.h. weder arbeitslos noch erwerbstätig. Die internationalen Unterschiede sind vor allem durch die Definition von Erwerbsunfähigkeit und die Zugangsvoraussetzungen für den Leistungsbezug zu erklären (s. *Tabelle 5 im Anhang*). So werden in den meisten Ländern Leistungen aus Erwerbsunfähigkeitsrenten auch bei einer teilweisen Arbeitsunfähigkeit bzw. bei Berufsunfähigkeit gewährt. Nach Angaben der OECD (2003a) waren Ende der 90er Jahre 80 Prozent aller Bezieher von Erwerbsunfähigkeitsleistungen (WAO) in den Niederlanden inaktiv. In Großbritannien waren 49 Prozent, in Dänemark 35 Prozent und in Schweden 23 Prozent nicht erwerbstätig. Überraschend ist die geringe Beschäftigungsquote von WAO-Teilleistungsempfängern in den Niederlanden, da zum damaligen Zeitpunkt (1999) lediglich 15 Prozent Erwerbsminderung einen Anspruch auf Erwerbsunfähigkeitsunterstützung begründete.

Graphik 1: Anteil der Bezieher von Sozialleistungen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter 2004 (nationale Daten)



Quelle: Statistical Yearbook 1998-2005; Statistics Denmark/Database DWP, Income Support Tables + Incapacity Benefits and Severe Disablement Allowances Tables; National Statistics, Labour Market Trends Jan. 2006 National Statistics Online, Time Series Data

Statistical Yearbook of Sweden 2006; Statistics Sweden (SCB) Database; AMS Arbeitsmarknadsstatistik;

Statistical Yearbook of the Netherlands 1999-2005; Statistic Netherlands StatLine Database

Statistisches Bundesamt, Statistik der Sozialhilfe Fachserie 13 (2005); Bundesagentur für Arbeit, ANBA Arbeitsstatistik 2003, Arbeitsmarktstatistik 2004; Verband dt.

Rentenversicherungsträger (VDR) Statistik; eigene Berechnungen; Angabe jeweils in Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter; Deutschland + Niederlande 15-64 Jahre; UK: 16-64/59 Jahre; Dänemark: 16-66; Schweden: 16-64

¹ In Schweden beziehen auch unfreiwillig Teilzeitbeschäftigte Arbeitslosengeld. Diese werden in der Arbeitsmarktstatistik als „Beschäftigte“ und nicht als „Arbeitslose“ erfasst. Die Anzahl der Bezieher von Teilzeitarbeitslosengeld ist fast so hoch wie die der „Vollzeitarbeitslosen“.

Auch die Bedingungen, die an den Bezug von Sozialhilfe geknüpft sind, unterscheiden sich erheblich im Ländervergleich. So ist es für die Empfänger von „Income Support“ in Großbritannien zwar Obligatorisch, persönliche Beratungsgespräche zu führen, aber der Sozialhilfebezug verpflichtet erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger nicht zur Arbeitssuche. Folglich sind sie auch nicht in der Arbeitslosenstatistik erfasst. In den Niederlande, Dänemark und Schweden sind seit Mitte der 90er Jahre erwerbsfähige Sozialhilfebezieher grundsätzlich zur Arbeitssuche verpflichtet und in Aktivierungsprogramme auf kommunaler Ebene einbezogen. Allerdings gibt es auch hier in den einzelnen Ländern erhebliche Unterschiede (ausführlicher s. unten).

In Deutschland hat sich dagegen die Struktur der Unterbeschäftigung seit 2005 weiter verändert. Mit der expliziten Zielsetzung von Hartz IV, alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen „sichtbar“ zu machen, ist zwar die „Stille Reserve“ im engeren Sinne (s. *Box 1 im Anhang*) zurückgegangen aber durch die Einbeziehung der bis dato nicht gemeldeten (erwerbsfähigen)

Sozialhilfeempfänger ist die Zahl der registrierten Arbeitslosen weiter angestiegen.

Leider liegen für die Vergleichsländer keine validen Strukturdaten zur Unterbeschäftigung vor, so dass ein Vergleich von Anteilen an Sozialleistungsbeziehern, die tatsächlich nicht erwerbstätig sind, nicht möglich ist. Der Vergleich von Inaktivitätsquoten (s. *Tabelle 1*) und Sozialleistungsquoten (s. *Graphik 2*) im Zeitablauf liefert dennoch einige Hinweise darauf, dass in den Vergleichsländern in den 80er und 90er Jahren sozialrechtliche Ausweichmechanismen zur Reduktion des Arbeitskräfteangebots stärker als in Deutschland zur Kaschierung des tatsächlichen Ausmaßes der Erwerbslosigkeit beigetragen haben.

Tabelle 1: Arbeitslosen-, Inaktivitäts- und Beschäftigungsquoten¹ im Vergleich

Land	Nichterwerbstätige									
	Arbeitslosenquote - 1 -		Inaktivitäts- Quoten - 2 -		(Sp2- Sp1) - 3 -		Beschäftigungsquoten - 4 -			
	1994	2004	1994	2004	1994	2004	1994	1994 VZÄ ³	2004	2004 VZÄ
D	8,5	9,9	29,5	27,3	21,0	17,4	64,5	59,7	65,5	56,6
DK	8,1	5,3	21,2	19,8	13,1	15,5	72,4	65,6	76,0	68,6
GB	9,7	4,7	24,0	23,8	14,3	19,1	68,7	58,7	72,7	61,6
NL²	6,8	4,2	31,4	24,2	24,6	20,0	63,9	51,3	72,7	56,5
SWE	9,7	6,6	20,8	21,3	11,1	14,7	71,5	n.a.	73,5	66,2

¹ Anteil an der erwerbsfähigen Bevölkerung (15-64 Jahre)

² Arbeitslosen- und Beschäftigungsquoten in den Niederlanden beziehen sich auf das Jahr 2003

³ In Vollzeitäquivalenten

Quelle: EUROSTAT

Tabelle 1 zeigt, dass in den skandinavischen Länder und Großbritannien - ausgehend von einem relativ hohen Beschäftigungsniveau – der Anteil der nichterwerbstätigen Personen, die inaktiv aber nicht arbeitslos sind (Spalte 3), in den 90er Jahren zugenommen hat. In den Niederlanden sind dagegen die Inaktivitätsquoten gesunken. Dies ist jedoch weniger auf den Rückgang von inaktiven Erwerbsunfähigkeitsbeziehern als auf den starken Anstieg der Erwerbsbeteiligung bei den (zuvor nichterwerbstätigen) Frauen, also einem Rückgang der Stillen Reserve, zurückzuführen.

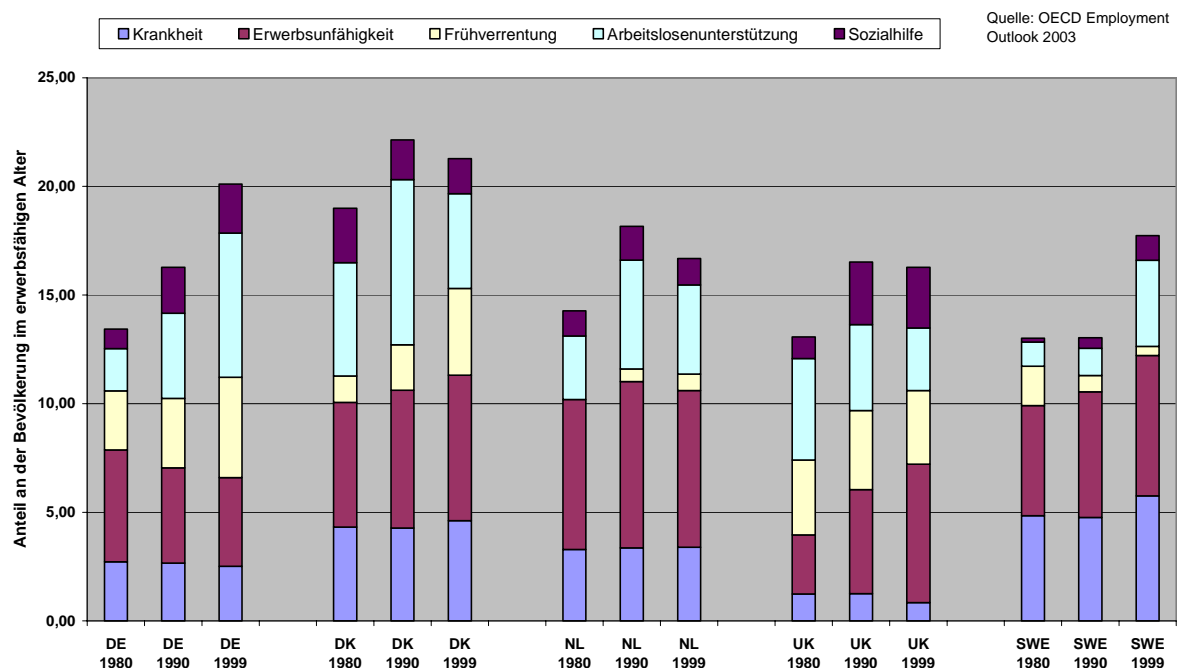
Tabelle 1 zeigt auch, dass Arbeitslosigkeit und Beschäftigungsniveau zwei unterschiedliche Größen sind, die nur bedingt miteinander zusammen hängen. Seit Mitte der 90er Jahre ist die Arbeitslosigkeit in Dänemark, Großbritannien, den Niederlanden und Schweden beträchtlich zurückgegangen. Allerdings ist mit dem Rückgang der Arbeitslosenquote nicht überall ein Beschäftigungsanstieg in gleichem Umfang erfolgt. In Großbritannien ist die Arbeitslosenquote von Geringqualifizierten beispielsweise stärker zurückgegangen als der Anstieg der Beschäftigung bei dieser Personengruppe.

Trotz einer höheren „versteckten“ Arbeitslosigkeit weisen die Vergleichsländer, insbesondere die Niederlande, Großbritannien und Dänemark -- eine wesentlich höhere Beschäftigungsdynamik als Deutschland auf. So ist in Großbritannien seit 1994 ein Beschäftigungsanstieg von 2,9 Prozentpunkten zu verzeichnen. In Deutschland fiel dagegen zwischen 1994 und 2004 die Beschäftigung um 1,26 Millionen vollzeitäquivalente Stellen (=3,3 Prozentpunkte). Dänemark, die Niederlande, Schweden und das Vereinigte Königreich erreichen - im Gegensatz zu Deutschland – bereits jetzt das für 2010 angestrebte Beschäftigungsziel der EU-Kommission von 70 Prozent. In Vollzeitäquivalenten gerechnet relativiert sich das positive Bild allerdings. Die Niederlande, ein Land mit einer hohen Teilzeitquote, weist in Vollzeitäquivalenten gemessen, ein niedrigeres Beschäftigungsniveau auf als Deutschland. Würde man weiterhin das Beschäftigungsniveau anhand der tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden (Arbeitsvolumen) messen, würde auch die schwedische Beschäftigungsrate aufgrund der hohen Absentismusraten wegen Krankheit um 10 bis 15 Prozentpunkte niedriger ausfallen (OECD 2005).

1.4 Quantitative Dimensionen der Ausgliederung aus dem Erwerbsleben

Aus den Daten zur Inanspruchnahme unterschiedlicher Sozialleistungen im Zeitablauf (s. Graphik 2) ist erkennbar, dass in allen Ländern die sozialstaatlich subventionierte Verknappung des Arbeitsangebotes über die Kanäle Erwerbsunfähigkeit, Frühverrentung und Krankheit erfolgte. Nach der Wiedervereinigung stieg zwar die Frühverrentungsquote in Deutschland weiter an, aber der Anteil an Erwerbsunfähigen ging - anders als in den vier Vergleichsländern - zurück. Würde man aktuell die Maßstäbe der restriktiveren deutschen Definition von Erwerbsunfähigkeit in den vier Ländern anlegen, würde ein beträchtlicher Teil der „inaktiven“ Sozialleistungsbezieher dort als erwerbsfähig eingestuft und entsprechend auch in den Arbeitslosenstatistiken auftauchen.

Graphik 2: Anteil der Bezieher von Sozialleistungen an der Bevölkerung im Erwerbsalter



Nach deutschen Maßstäben würde in Großbritannien die Arbeitslosenrate um ein Mehrfaches über der tatsächlich ausgewiesenen liegen, in der nur die rd. 900 000 JSA- Empfänger, aber nicht die um ein Vielfaches höhere Zahl der (teil-erwerbsfähigen) Bezieher von Erwerbsunfähigkeitsleistungen (insgesamt 2, 6 Millionen) und Sozialhilfe (insgesamt 3, 5 Millionen) ein-

bezogen sind. Auch in den Niederlanden würde sich die Arbeitslosenquote mindestens verdoppeln und für Schweden schätzen Forscher die Unterbeschäftigungsquote auf über 20 Prozent. Die offiziell ausgewiesene Arbeitslosenquote beträgt dagegen lediglich 6 Prozent. Neben den Teilnehmern in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (130 000 im Jahr 2005) wären gut die Hälfte der 700 000 Schweden, die entweder über längere Zeit krankgeschrieben oder bereits in Frührente sind, eigentlich arbeitslos.

Auch die Erfolge bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Älterer würden sich in diesen Ländern relativieren, wenn man den Bestand an Arbeitslosen und (nichterwerbstätigen) Erwerbsunfähigen bei den Älteren (55-64 Jahre) zusammenzählen würde. Gemessen am Anteil aller 55-bis 64 Jährigen liegt dieser in den Vergleichsländern dann höher als in Deutschland (s. Kraatz et al. 2006).

1.5 Länderspezifische Ausstiegspfade

Der Vergleich des Sozialleistungsbezugs im Zeitablauf in Graphik 2 zeigt, dass **Deutschland** noch 1980 und 1990 die niedrigste Sozialleistungsabhängigkeitsquote unter den fünf Ländern aufwies. Erst 1999 ist Deutschland auf die zweite Position hinter Dänemark vorgerückt, im Wesentlichen durch einen höheren Anteil von Frührentnern und Arbeitslosen. Die Anteile der deutschen Erwerbsminderungsrentner sind im Zeitvergleich dagegen zurückgegangen und sind die niedrigsten unter den Vergleichsländern. Ein Grund liegt sicherlich in den sog. „Pull-Faktoren“, die den Zugang in die Erwerbsunfähigkeit oder Vorruhestand befördert haben. Diese sind bzw. waren in Deutschland nicht so stark ausgebaut wie in den anderen Ländern. So sind die offiziellen Altersübergangsregelungen nach dem Auslaufen der Regelung für Ostdeutschland gering entwickelt. Zudem war die Bezugsdauer der Arbeitslosenhilfe in der Vergangenheit unbegrenzt, und der Verbleib in dieser Leistungsart bot zumindest für die spätere Altersrente finanzielle Vorteile, so dass der Anreiz zum Ausstieg über Erwerbsunfähigkeitsrenten wegen der Abschläge eher gering war. Zu den „Push-Faktoren“, die den Zugang bremsen, gehören hierzulande die strengen Zugangsvoraussetzungen zu Erwerbsminderungsleistungen und das seit langem geltende Prinzip „Rehabilitation vor Rente“.

In **Dänemark** fand in der Vergangenheit der vorübergehende oder dauerhafte Rückzug vom Arbeitsmarkt insbesondere durch die Nutzung von passiven Maßnahmen wie Vorruhestand und Beurlaubungsprogramme statt. Die Zahl dieser „passiven“ Erwerbsfähigen ist deutlich größer als die der Arbeitslosen. Die Hauptausstiegsoption bildete die 1979 eingeführte Altersrente für Personen ab 60 Jahren (efterlon), welche im Jahr 1992 um das Übergangsgeld für Arbeitslose ab 50 Jahre erweitert wurde. Großzügige Regelungen ermöglichten jedoch bereits ab dem Alter von 43 Jahren aus dem Erwerbsleben auszuschneiden. Auch ein früherer Ausstieg über die Erwerbsunfähigkeitsrente war verbreitet. Zudem waren ältere Arbeitslose ab 50 Jahre bis vor kurzem noch von der Aktivierung ausgenommen. Die Struktur der Personen im Erwerbsalter ohne reguläre Beschäftigung zeigt für 2002 folgendes Bild: 34 Prozent bezogen Arbeitslosengeld, 42,6 Prozent Altersübergangsgeld, 0,19 Prozent waren in Aktivierungsmaßnahmen und 0,04 Prozent beurlaubt.

In **Schweden** ist insbesondere die Zahl der Bezieher von „Sickness Benefits“ (Krankengeld) im OECD- Vergleich auffallend hoch. In 2005 waren 5 Prozent der Erwerbsbevölkerung krank geschrieben. Auffällig ist die starke Zunahme an Fällen von Langzeiterkrankung im Zeitverlauf. Seit 1998 betrug die Steigerung mehr als 150 Prozent. Rechnet man die Bezieher von Erwerbsunfähigkeitsrente und Krankengeld zusammen, so kam es seit 1995 zu einem Zuwachs von etwa 30 Prozent (1995: 420.000; 2004: 540.000 Personen), was 2004 einem Anteil von 9,4 Prozent an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter entsprach. Der Anstieg erfolgte hauptsächlich durch die Zunahme an erwerbsunfähigen bzw. kranken Frauen, mit einem Anteil von 11,2 Prozent an allen Frauen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren. Die Ausgaben beliefen sich in 2002 auf 2 Prozent des BIP.

In den **Niederlanden** ist die Erwerbsunfähigkeitsversicherung das größte Sozialausgabenprogramm und es ist auch das großzügigste. Bereits seit den 70er Jahren ist die „holländische Krankheit“, der Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt über Erwerbsunfähigkeitsrenten, ein allgemein bekanntes Phänomen. Im Jahr 2004 erhielten 8,8 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter Leistungen aus dieser Versicherung. Im Vergleich dazu erhielten 2,8 Prozent Unterstützung aus der Arbeitslosenversicherung und 3,1 Prozent Sozialhilfe. Die Ausgaben für Erwerbsunfähigkeit beliefen sich 2004 auf rund 2,5 Prozent des BIP.

In Großbritannien erhalten rd. 2,6 Millionen Menschen nicht bedürftigkeitsabhängige „Incapacity Benefits“ (IB). Der Anteil der IB- Leistungsempfänger ist insbesondere seit Anfang der 80er Jahre stark angestiegen und beträgt insgesamt 6,5 Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung. Seit Mitte der 90er Jahre ist zwar ein Rückgang beim IB- Zugang zu verzeichnen, die Gesamtzahl ist aber unverändert, da die Bezugsdauer länger geworden ist. Sieben Prozent aller Männer im Alter zwischen 25 und 54 Jahren sind inaktiv i. V. zu 1 Prozent drei Jahrzehnte vorher - bei ähnlich niedrigen Arbeitslosenzahlen. Während 1997 die Relation IB zu JSA- Beziehern noch 1,5 betrug, gab es 2005 2,8mal so viele Bezieher von Arbeitsunfähigkeitsrente als arbeitslose Leistungsbezieher. Die Gesamtausgaben für Erwerbsunfähigkeitsrenten beliefen sich in 2002/03 auf rd. 2,5 Prozent des BIP.

1.6 Ursachen der Ausgliederung aus dem Erwerbsleben

Inaktivität von Personen im erwerbsfähigen Alter ist nicht nur Ausdruck von Leistungsminderung, sondern dient vielfach als Ventil für die schlechte Arbeitsmarktsituation von bestimmten Gruppen. So ist Inaktivität länderübergreifend v. a. bei den Geringqualifizierten angestiegen. In vielen Ländern führt der Weg über eine Langzeiterkrankung in die Erwerbsunfähigkeit. Das Phänomen der massiven Ausgliederung bzw. Ausgrenzung von Personen im Erwerbsalter aus dem Erwerbsleben hat länderübergreifende Ursachen, aber spezifische nationale Ausprägungen.

Erwerbsunfähigkeit als Substitut für Arbeitslosigkeit

In Dänemark hatte die gängige Praxis, Arbeitnehmer in die Erwerbsunfähigkeit bzw. den frühzeitigen Ruhestand zu entlassen, einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Reduzierung der Arbeitslosenzahlen zwischen 1994 und 1999. In dieser Zeit ist die Arbeitslosigkeit stärker zurückgegangen als die Beschäftigung wuchs. Die Erwerbsunfähigkeitsrente wurde in vielen Ländern ein Auffangbecken für ältere Arbeitslose und solche Arbeitnehmer, die vom Strukturwandel betroffen waren.

Erwerbsunfähigkeit als Substitut für Frühverrentungsprogramme

In vielen Ländern ist der Bezug von Krankengeld und Erwerbsunfähigkeitsunterstützung ein Substitut für Frühverrentungsprogramme. Dies gilt

für alle vier Vergleichsländer. In den Niederlanden wird die Erwerbsunfähigkeitsrente von vielen Personen ab 50 Jahren in Anspruch genommen. Die lockere Definition von Erwerbsunfähigkeit ermöglichte Personen mit nur teilweiser Erwerbsminderung, sich aus „Arbeitsmarktgründen“ für voll erwerbsunfähig erklären zu lassen. Die Leistungen wurden zudem durch tarifvertragliche Regelungen aufgestockt. Daneben entstand in den Siebziger Jahren auf Branchen- und Betriebsebene ein System von tariflichen freiwilligen Vorruhestandsregelungen (VUT), welche in der Regel ab einem Alter von 58 Jahren gewährt wurden. Die VUT-Leistungen orientieren sich an dem zuletzt erzielten Arbeitseinkommen. Daher war der Ausstieg über dieses Instrument gerade während der Arbeitsmarktkrise der 80er Jahre beliebt (s. Kraatz et al. 2006).

In Großbritannien hat sich zwischen Ende der Siebziger Jahre und Mitte der Neunziger Jahre die Zahl der Bezieher von „Incapacity Benefits“ (IB) fast verdreifacht und bot vielen Antragstellern, insbesondere Männern in traditionellen Industrieregionen, die Möglichkeit zur Frühverrentung. Nach OECD-Angaben ist zwar die Frühverrentungsrate in Großbritannien eine der niedrigsten unter den OECD-Ländern, aber es gibt zum einen eine ausreichende empirische Evidenz dafür, dass Erwerbsunfähigkeit als funktionales Äquivalent für Frühverrentung insbesondere bei Männern dient. Andererseits konnten bislang Frauen und Staatsbedienstete in Großbritannien regulär mit 60 Jahren in Rente gehen, was einer de facto Frühverrentung gleichkommt. War der IB-Bezug in Großbritannien anfänglich noch ein Ventil für schlechtere Arbeitsmarktbedingungen, ist im Zeitablauf eine Verfestigung des Transferbezugs zu beobachten. Mittlerweile hat ein Drittel der Neubezieher vorher nicht gearbeitet, sondern war arbeitslos oder bezog Sozialhilfe.

Ein Längsschnittvergleich (1993-2003) britischer und deutscher Inaktivitätsraten unter älteren Männern (50- 64 Jahre) zeigt aber auch, dass die günstige makroökonomische Lage in Großbritannien seit 1994 dazu beigetragen hat, den lang anhaltenden Rückgang der Inaktivität unter älteren Männern zum Stillstand zu bringen. Die Beschäftigungsraten von älteren Arbeitnehmern steigen dort wieder, die gering Qualifizierter jedoch nicht (Clasen et al. 2004). Einen Anstieg der Erwerbstätigenquoten der 55-64 Jährigen kann man in jüngster Zeit auch in den Niederlanden (mit einem hohen Anteil von Teilzeitbeschäftigten) und Dänemark beobachten.

In Schweden fällt auf, dass in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit gleichzeitig auch der Kranken- und Frühverrentungsstand besonders hoch ist. Schätzungen gehen davon aus, dass jeder vierte Schwede im erwerbsfähigen Alter unfreiwillig keinen Job hat. Für viele ältere Arbeitnehmer ist gerade die Langzeiterkrankung als Ausstiegsoption zur Frühverrentung mit finanziellen Anreizen versehen. Zum einen wird im Gegensatz zur Rente vor 65 Jahren die Leistung nicht gekürzt. Zum anderen zählen Leistungen aus der Krankenversicherung als rentenberechtigtes Einkommen. Personen, die frühzeitig wegen Krankheit aus dem Erwerbsleben ausscheiden, können somit bis zum 65. Lebensjahr weiterhin ihre Rente aufbauen.

Erwerbsunfähigkeit als Substitut für fehlende Qualifikationen

Vielfach ist die Flucht in die Erwerbsunfähigkeit auch Ausdruck fehlender Qualifikationen und damit verbundener schlechter Arbeitsmarktchancen. Die Inaktivitätsquoten sind v. a. bei Geringqualifizierten in allen Ländern stark angestiegen. In Großbritannien waren 2001 ein Drittel aller gering qualifizierten Männer und über 50 Prozent der gering qualifizierten Frauen inaktiv. Der Anteil der männlichen gering qualifizierten Erwerbsunfähigkeitsbezieher im Kernalter von 25- 54 Jahren stieg zwischen 1979 und 1998 von 3 Prozent auf 17 Prozent; der im Alter von 55-64 Jahren von 9 Prozent auf 35 Prozent. Zwischen 1994 und 2001 stieg die Inaktivitätsrate gering qualifizierter Männer in Großbritannien insgesamt um 7,9 Prozentpunkte (von 24,9 Prozent auf 31,5 Prozent), in Deutschland dagegen nur um 3,1 Prozentpunkte (von 20,3 auf 23,4 Prozent). Die Arbeitslosenrate dieser Gruppe wurde in Großbritannien halbiert, während sie in Deutschland in diesem Zeitraum um 0,8 Prozentpunkte anstieg.

Substitutionsbeziehungen zwischen Sozialleistungsarten

Die Tatsache, dass in vielen Ländern der Bezug von Leistungen bei Arbeitslosigkeit in zunehmendem Maß an strengere Zumutbarkeits- und Verfügbarkeitskriterien geknüpft wurde bzw. die Leistungshöhe und Leistungsdauer bei Arbeitslosigkeit eingeschränkt wurde, hat in den meisten Ländern zu einer Flucht in andere Versicherungssysteme geführt (Push-Faktoren). Der Anreiz zum „Eskapismus“ wird auf individueller Seite dadurch unterstützt, dass der Zugang zu Erwerbsunfähigkeitsrenten, Krankengeld oder Frührente einfacher und die Leistungen höher sind als in der

Arbeitslosenversicherung. Dies gilt für alle hier untersuchten Länder mit Ausnahme von Deutschland (s. Tabelle 4 im Anhang).

Die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Erwerbsunfähigkeit und Krankengeld sind beispielsweise in Schweden permissiv ausgestaltet und Kontrollen werden eher lax gehandhabt (Ausstellung des Attests durch Hausarzt, Verlängerung des Attests auf Langzeiterkrankung ohne weitere Untersuchung). Zum anderen sind die Leistungen sehr generös im Vergleich zu anderen Sozialleistungen. So beträgt das Krankengeld 115 Prozent des Durchschnittslohns und wird ein Jahr lang bezahlt, während das Arbeitslosengeld bei rund 90 Prozent des Durchschnittslohns liegt.

Großbritannien ist ein besonders gutes Beispiel für das „Eskapismus“-Phänomen. Seit 1996, dem Jahr der Einführung des Jobseeker's Allowance (JSA), dem Unterhaltsgeld für Arbeitssuchende, gilt für JSA-Bezieher die Pflicht zur aktiven Beschäftigungssuche (statt nur Verfügbarkeit) und strengere Zumutbarkeitskriterien. Eigenaktivitäten werden eingefordert und regelmäßig überprüft. Verpflichtende Workfare-Programme (New Deals) wurden für Jugendliche unter 25 Jahre und für langzeitarbeitslose JSA-Bezieher zwischen 25 und 50 Jahren eingeführt. Zudem sind die Leistungen bei Erwerbsunfähigkeit um 20 Pfund höher als bei Arbeitslosigkeit. Die IB- Leistung beträgt 57,65 Pfund pro Woche. Sie steigt nach einem halben Jahr auf 68,20 Pfund und nach einem Jahr auf 76,45 Pfund. Der IB-Zugang ist nicht nur relativ leicht, sondern auch finanziell attraktiver aufgrund des steigenden Leistungsniveaus im Zeitablauf.

Die strengen Anforderungen an Eigenaktivität, Verfügbarkeit und Zumutbarkeit und deren Verknüpfung mit dem JSA- Leistungsbezug haben eindeutig zu einer Verschiebung von einem Versicherungssystem in ein anderes geführt. So sank die Zahl der Arbeitslosen, insbesondere der Langzeitarbeitslosen zwischen 1997 und 2004 von 1,62 Millionen auf 0,86 Millionen, gleichzeitig stieg aber die Zahl der IB- Empfänger von 2,4 Millionen auf 2,57 Millionen. Die ehemaligen Bezieher von Arbeitslosenunterstützung wechselten häufig nicht in Beschäftigung, sondern in Arbeitsunfähigkeitsrente (IB). Erstaunlicherweise ist der „Eskapismus“ stärker bei Männern im Haupterwerbsalter von 25-49 Jahren als bei älteren Männern (50-64 Jahre) zu beobachten.

Das Ausweichen in andere Sozialleistungssysteme ist aber nicht nur bei der Arbeitslosenversicherung zu beobachten. Ähnliche Substitutionsbeziehungen bestehen auch zwischen Frühverrentungs- und Erwerbsunfähigkeitsleistungen. So hat die Ausdehnung der Frühverrentungsmöglichkeiten (Efterlon) in Dänemark für 55-59 Jährige Mitte der 90er Jahre zu einem Rückgang der Neuanträge auf Erwerbsunfähigkeitsrenten, aber zu einem starken Anstieg von Frührentnern geführt (Kemp et al. 2006).

1.7 Erwerbsunfähigkeit und die institutionelle Ausgestaltung von Sozialleistungen

Zentral für die sozialstaatlich motivierte Ausgliederung von Personen aus dem Erwerbsleben sind die Definition von Erwerbsfähigkeit bzw. Erwerbsunfähigkeit und die unterschiedlichen institutionellen Regelungen für den Bezug unterschiedlicher Sozialleistungen. Dies betrifft insbesondere die Anspruchsvoraussetzungen, Leistungshöhe und Leistungsdauer der sozialen Sicherungssysteme, die in Tabelle 4 (Anhang) im Ländervergleich detailliert dargestellt sind.

In **Deutschland** wird seit Hartz IV „Erwerbsfähigkeit“ so weit gefasst wie nirgendwo anders. Ein Bezieher der Grundsicherung, der potentiell und in absehbarer Zeit (i. d. R. in den nächsten 6 Monaten) nur drei Stunden am Tag arbeitsfähig ist, wird ins „Fördern und Fordern“ der ARGE einbezogen. Die deutsche Definition von „Erwerbsfähigkeit“ im SGB II ist angelehnt an die Definition der Erwerbsunfähigkeit in der Rentenversicherung. Eine vollständige Erwerbsunfähigkeit liegt vor, wenn jemand unfähig ist, mehr als drei Stunden am Tag zu arbeiten. Eine geminderte Erwerbsfähigkeit sieht eine Restarbeitsfähigkeit von 3 bis 6 Stunden pro Tag vor. Die Zugangsvoraussetzungen zur Erwerbsminderungsrente sind vergleichsweise streng. Die beitragsfinanzierte Erwerbsminderungsrente (EMR) ist zahlbar an Menschen, deren Fähigkeit, ihren Lebensunterhalt zu verdienen, infolge von „Krankheit oder Behinderung vollständig oder teilweise gemindert ist“. Das deutsche System ist durch die Einbeziehung hoch qualifizierter Fachleute und die Erhebung vieler Informationen geprägt. Der Bewertungsprozess ist oft langwierig. Die Integration von Gesundheitsversorgung und Geldleistungen hat zur Folge, dass die zwecks Bewilligung von Geldleistungen an der Bewertung Beteiligten weitere medizinische Tests verlangen können.

In anderen Ländern wird Erwerbsfähigkeit dagegen weniger medizinisch minimalistisch definiert bzw. auch weniger konsequent auf Sozialhilfebezieher angewandt als in Deutschland.

In den **Niederlanden** gilt als völlig oder teilweise erwerbsunfähig, wer infolge von Krankheit oder Behinderung nicht mehr imstande ist, das zu verdienen, was gesunde Arbeitnehmer mit ähnlicher Ausbildung und gleichwertigen Fähigkeiten normalerweise in ihrer jetzigen oder bisherigen Beschäftigung oder in der Region verdienen. Diese Berufsschutzregelungen werden auch im WIA- Gesetz vom 1.1. 2006 fortgeschrieben. Rentenähnliche Leistungen können also ergänzend auch bei beruflichem Abstieg gezahlt werden. Seit 1993 wurden aber die Zugangskriterien zur Erwerbsunfähigkeitsrente sukzessive verschärft und gleichzeitig Arbeitsfähigkeit regelmäßig überprüft. Statt der umlagefinanzierten VUT- Programme wurden 1997 kapitalgedeckte Vorruhestandsprogramme eingeführt, womit der vorzeitige Rückzug für die Arbeitnehmer finanziell immer weniger attraktiv wird.

In **Großbritannien** gibt es keine eindeutige Definition. Es wird aber – wie in Deutschland – nicht mehr grundsätzlich zwischen Berufsunfähigkeit und Arbeitsunfähigkeit unterschieden. Unterschieden wird nur zwischen vorübergehender und dauernder Erwerbsunfähigkeit. In den ersten 28 Wochen werden Personen, die vorher gearbeitet haben an Hand eines „Own Occupation Test“ danach eingeschätzt, inwieweit sie dem „eigenen“ Beruf noch nachgehen können. Andernfalls beruht die Erwerbsunfähigkeit auf einem „Personal Capability Assessment“ in dem die Fähigkeit beurteilt wird, eine Auswahl an berufsbezogenen Aktivitäten auszuführen. Dieser Test gilt nach 28 Wochen Erwerbsunfähigkeit oder bei vorher Arbeitslosen bei der Antragstellung auf Erwerbsunfähigkeitsunterstützung (IB= Incapacity Benefit). Die Krankschreibung zu Beginn eines Anspruchs erfolgt durch den behandelnden Arzt des Antragstellers und wird nur formal, der Papierform nach, von offizieller Seite geprüft. Es gibt keine strenge Unterscheidung zwischen „sozialen“ (z.B. Alkoholismus) und medizinischen Zuständen.

In **Dänemark** sieht das Gesetz über Volksrenten (zuletzt reformiert im Jahr 2003) drei Stufen bis zur Gewährung von Erwerbsunfähigkeitsrenten vor. Die niedrigste Stufe wird gewährt, wenn die Arbeitsfähigkeit aus medizinischen und/oder sozialen Gründen um mindestens 50 Prozent gemindert ist. Die mittlere Stufe kann zuerkannt werden, wenn die „Berufsfä-

higkeit“ aufgrund des Gesundheitszustandes um mindestens zwei Drittel gemindert ist; die höchste Stufe gilt, wenn die verbliebene Berufsfähigkeit vernachlässigt werden kann. Personen im Alter von 50 bis 65 Jahren können eine vorgezogene Rente erhalten, wenn dies aus gesundheitlichen und/oder sozialen Gründen erforderlich ist. Die Sozialrente kann einem Langzeitarbeitslosen bewilligt werden, wenn die beruflichen Rehabilitationsmaßnahmen oder aktiven Arbeitsmaßnahmen ausgeschöpft sind. Da nicht nachgewiesen werden muss, dass ein Gesundheitsproblem vorliegt, handelt es sich bei dieser Grundrente nicht um eine reine Behindertenrente.

Die Voraussetzungen für den Bezug einer Erwerbsunfähigkeitsrente wurden im Jahr 2003 auf medizinische Kriterien beschränkt, so dass nun Reintegration Vorrang vor Leistungsbezug hat. Das Konzept der „Berufsfähigkeit“ wurde durch „Arbeitsfähigkeit“ ersetzt: Arbeitsfähigkeit ist die Fähigkeit, die Anforderungen des Arbeitsmarktes in Bezug auf unterschiedliche spezifizierte Aufgaben zu erfüllen, um ein Einkommen für den vollständigen oder teilweisen Selbstunterhalt zu erzielen. Die neue Regelung sieht vor, dass der Mindestgrad der Erwerbsminderung nicht mehr in Prozent angegeben wird, sondern die Bedingung für den Bezug von Erwerbsunfähigkeitsrente eine Verringerung der Arbeitsfähigkeit in einem Ausmaß ist, dass die Person ihren Lebensunterhalt nicht selbst bestreiten kann. Die Volksrente wird als Invaliditätsrente gewährt und ist eine bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistung, die im Rahmen eines steuerfinanzierten universellen Systems auf die gesamte Bevölkerung Anwendung findet. Zu einer Trendwende bei der Frühverrentung trug vor allem die Sperrung des Übergangsgeldes für Arbeitslose bei Neuzugang bei. Frühverrentungsmaßnahmen können seit 1999 nur noch genützt werden, wenn man gesonderte Beiträge in die Arbeitslosenversicherung einzahlt.

Zu den rückläufigen Zahlen bei Krankengeld und Erwerbsunfähigkeit hat auch die Neuordnung der finanziellen Zuständigkeit beigetragen. Nach zwei Wochen geht die Verantwortung für die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall bereits vom Arbeitgeber auf das kommunal verwaltete öffentliche System über. Krankengeld wird normalerweise bis zu einem Jahr bezahlt; es kann bei Rehabilitationsmaßnahmen ausgedehnt werden. Die Kommunen haben aber einen großen Anreiz, diesen passiven Bezugsrahmen nicht auszudehnen. Die Gemeinden selbst stellen einen Antrag auf Bewilligung

einer Behindertenrente, wenn Rehabilitationsmaßnahmen oder andere Beschäftigungsmöglichkeiten (einschl. geschützte Werkstätten) ausgeschöpft sind. Die Gemeinden sind verpflichtet, aktive Maßnahmen für die Empfänger von Sozialhilfe, Krankengeld und Volksrente anzubieten. Die Finanzierung von Sozialhilfe und Krankengeld erfolgt zu jeweils 50 Prozent durch die Gemeinden und den Staat. Demgegenüber trägt der Staat (der sich über den Arbeitsmarktfonds refinanziert) bei der Volksrente nur 35 Prozent der Ausgaben, während die lokalen Behörden 65 Prozent finanzieren.

In **Schweden** wird Erwerbsfähigkeit ähnlich wie in Deutschland als Arbeitsfähigkeit definiert: mindestens drei Stunden täglich und durchschnittlich mindestens 17 Stunden pro Woche. Wenn die Arbeitsfähigkeit dauerhaft um mindestens ein Viertel reduziert ist, kann Krankengeld beantragt werden. Wenn die Arbeitsfähigkeit als vorübergehend (mindestens ein Jahr) herabgesetzt beurteilt wird, erhält der Antragsteller ein zeitlich befristetes Krankengeld je nach Grad der Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit in Höhe von 100, 75, 50 oder 25 Prozent des Krankengeldes. Dieses beläuft sich auf 80 Prozent des früheren Einkommens. Das System der Erwerbsunfähigkeit, das zum Rentensystem gehörte, wurde 2003 in das Krankenversicherungssystem integriert.

Ab dem 15. Tag wird das Krankengeld von der Sozialversicherungskasse gezahlt, die über die weiteren Leistungen und den Grad der verminderten Arbeitsfähigkeit entscheidet und zwar anhand des ärztlichen Attests, das vom jeweiligen Hausarzt spätestens nach 8 Tagen vorgelegt werden muss. Generell gibt es für das Krankengeld keine formelle zeitliche Begrenzung der Bezugsdauer. Falls die Krankheit über einen langen Zeitraum andauert, kann das Krankengeld durch die beiden Leistungen Aktivitätsausgleich (Activity Compensation) für 19-29-Jährige oder Krankheitsausgleich (Sickness Compensation) ab dem 30. Lebensjahr abgelöst werden, die seit 2003 die Erwerbsunfähigkeitsrente (Disability Pension) ersetzen. Kranken- oder Aktivitätsgeld wird teils als einkommensbezogene Leistung, teils als Garantieleistung gezahlt. Für beide Bezugsarten müssen gewisse Anforderungen hinsichtlich Beschäftigung und Wohnsitz erfüllt sein. Das einkommensbezogene Entgelt errechnet sich aus den Arbeitseinkünften. Garantiezahlung wird dann geleistet, wenn der Betroffene nur ein geringes oder kein Einkommen hatte. Bislang sind die Zahlungen unbegrenzt, jedoch soll künftig die garantierte Leistung auf ein Jahr begrenzt werden.

2 Von der Ausgliederung zur Integration inaktiver Sozialleistungsbezieher

Seit einigen Jahren unternimmt man in allen vier Ländern Anstrengungen, die hohe Zahl der inaktiven Sozialleistungsbezieher zu reduzieren. Die Umsteuerung in Richtung Mobilisierung des Arbeitskräftepotentials ist zum einen Ausdruck der hohen fiskalischen Kosten von Inaktivität, aber auch einer akuten Arbeitskräfteknappheit wie in Dänemark und – teils auch - in den Niederlanden. Zudem hat der mit dem demographischen Wandel einhergehende künftige Arbeitskräftemangel in allen Ländern einen politischen Kurswechsel eingeleitet. Schließlich können sich die Länder moralisch immer weniger den Forderungen der Europäischen Beschäftigungsstrategie nach „Inklusion“ der dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen im erwerbsfähigen Alter verschließen.

Gemein ist den Reformen in allen Ländern, dass „Erwerbsfähigkeit“ neu definiert wird und damit ein Teil der bisher passiven Leistungsbezieher erstmals bzw. verstärkt in verpflichtende Aktivierungsprogramme einbezogen wird. Mit Änderungen hinsichtlich der Leistungshöhe, der Definition von Erwerbsunfähigkeit, veränderten Zugangsvoraussetzungen, institutionellen Zuständigkeiten („Gatekeeping“) für inaktive Leistungsbezieher und der Ausdehnung der Aktivierung auf ältere Arbeitnehmer wird in den Vergleichsländern zwar ein immer größerer Personenkreis in verpflichtende Aktivierungsprogramme einbezogen, dennoch ist der durch das SGB II abgedeckte Personenkreis - insbesondere in Bezug auf die eng gefasste Definition von erwerbsfähigen Sozialhilfebezieher – nach wie vor umfassender.

2.1 Erste Aktivierungswelle Mitte der 90er Jahre

Aktivierende Ansätze zur Re-Integration von Leistungsempfängern wurden in den vier Ländern bereits ab Mitte der 90er Jahre umgesetzt (s. Tabelle 5 im Anhang). Die neue Politik der „Rechte und Pflichten“ bezog sich in erster Linie auf die Empfänger von Arbeitslosenunterstützung. Die Sozialleistungsbezieher, die in der Arbeitslosenstatistik nicht „sichtbar“ waren, wurden in der Vergangenheit auch nicht explizit in verpflichtende Aktivierungsprogramme einbezogen.

In **Großbritannien** handelt es sich um immerhin rd. 80 Prozent aller Sozialleistungsbezieher. Nur die Bezieher von Arbeitslosenunterstützung (JSA) wurden dort seit 1997 in verpflichtende New Deal Programme einbezogen (Jugendliche nach 6 Monaten und Erwachsene zwischen 25 und 50 Jahren nach 18 Monaten Arbeitslosigkeit). Von den rd. 5 Millionen Kunden der öffentlichen Arbeits- und Sozialverwaltung (Job Center Plus) standen folglich nur rd. 900 000 JSA- Bezieher im Fokus von Aktivierungsbestrebungen. Die eigentliche Herausforderung des britischen Sozialstaats liegt derzeit in der „Aktivierung“ der rd. 4 Millionen erwerbsfähigen Bezieher von Erwerbsunfähigkeitsunterstützung und Sozialhilfe, die bislang nicht zur Arbeitssuche verpflichtet waren.

Die beiden verpflichtenden Workfare-Programme für (Langzeit-) Arbeitslose gelten allerdings als sehr erfolgreich². Die Langzeitarbeitslosigkeit konnte zwischen 1997 und 2004 um 17,3 Prozent reduziert werden, unter den Jugendlichen sank sie sogar um 37,6 Prozentpunkten von 47,9 Prozent auf 10,3 Prozent. Haben Langzeitarbeitslose auch nach Absolvierung eines „New Deals“ keine Arbeit gefunden, gibt es seit 2002 an ausgewähl-

² Die New Deal-Programme für Jugendliche und Langzeitarbeitslose sind durch intensives Fallmanagement mit einer durchschnittlichen Betreuungsrelation von 1:40 gekennzeichnet. Die Teilnehmer der Maßnahme durchlaufen in mindestens 26 Wochen verschiedene Phasen: eine Eingangsphase, in der ihnen ein persönlicher New Deal-Berater zur Seite gestellt wird. In der mittleren Intensivphase absolvieren die Teilnehmer in Abhängigkeit von ihren Bedürfnissen, Defiziten und Berufszielen eine Mischung aus subventionierter Beschäftigung (mit Lohnkostenzuschuss), arbeitsbezogenem Training, Erlernen von Grundfähigkeiten und „soft skills“ für das Arbeitsleben, Praktika, Hilfe zur Jobsuche und Unterstützung beim Übergang in die Selbständigkeit. Dabei können insbesondere Jugendliche unter verschiedenen Optionen wählen z.B. einer subventionierten Beschäftigung, einer gemeinnützigen Beschäftigung oder der Teilnahme an einer Vollzeitausbildungsmaßnahme. Für all diejenigen, die auch nach Durchlaufen dieser Optionen noch keinen Job bekommen haben, gibt es eine „Follow Through“- Periode von bis zu vier Monaten, in der die Teilnehmer noch einmal die intensive persönliche Beratung bekommen wie in der Eingangsphase. Haben Langzeitarbeitslose auch nach Absolvierung eines „New Deals“ keine Arbeit gefunden, gibt es seit 2002 an ausgewählten Standorten (*Step up*) zeitlich befristete, den lokalen Arbeitsmärkten angepasste Jobs (12 Monate). Die Beschäftigung der geförderten Teilnehmer dient vor allem der Strukturverbesserung. Aber diese Maßnahmen sind nicht flächendeckend und zeitlich eben befristet. Verweigern sich JSA- Bezieher der Teilnahme an einem New Deal Programm können sie über Kürzungen bis hin zur kompletten Streichung der JSA- Bezüge sanktioniert werden. Die beiden obligatorischen New Deal-Programme werden als sehr erfolgreich eingestuft. Der Anteil der jugendlichen Leistungsbezieher ist stark zurückgegangen und die Zahl der langzeitarbeitslosen Erwachsenen ist von 1 Million Mitte der 80er Jahre auf 135 000 im Jahr 2003 gefallen (ausführlicher s. Konle-Seidl et al. 2005).

ten Standorten (*Step up*) zeitlich befristete, den lokalen Arbeitsmärkten angepasste Jobs (12 Monate). Die Beschäftigung der geförderten Teilnehmer dient vor allem der Strukturverbesserung. Aber diese Maßnahmen werden nicht flächendeckend und nur zeitlich befristet angeboten.

In den Niederlanden, Dänemark und Schweden wird seit Mitte der 90er Jahre nicht nur eine stärkere Aktivierung für Arbeitslosengeldbezieher betrieben. Im Gegensatz zu Großbritannien werden dort auch erwerbsfähige Sozialhilfebezieher stärker in Aktivierungsprogramme auf kommunaler Ebene einbezogen. In Dänemark und Schweden werden aber längst nicht alle erwerbsfähigen Sozialhilfebezieher - im Sinne der deutschen Definition - aktiviert. Haben arbeitslose Sozialhilfeempfänger physische oder psychische Probleme (z. B. Drogenabhängigkeit, gesundheitliche Probleme) werden sie in **Dänemark** auch nicht als Arbeitslose gezählt und es besteht keine Pflicht zur Teilnahme an den sozialen Aktivierungsprogrammen (ASP). Sie können aber in ein von den Kommunen finanziertes Rehabilitationsprogramm aufgenommen werden. Von den rd. 300 000 dänischen Sozialhilfeempfängern im Jahr 2004 waren rd. ein Drittel in ASP- und rd. ein Sechstel in Rehabilitationsprogramme einbezogen (s. Tabelle 6d im Anhang).

In **Schweden** müssen sich Sozialhilfeempfänger auch dann nicht beim Arbeitsamt melden und aktiv nach Arbeit suchen, wenn ihre Arbeitschancen sehr gering sind. Auch Alleinerziehende mit kleinen Kindern, neu angekommene Immigranten, Kranke und Invalide sind nicht zur Arbeitssuche verpflichtet.

In den **Niederlanden** sind die Anforderungen zur Arbeitssuche bei den Sozialhilfeempfängern dagegen seit 2004 ähnlich eng gefasst wie in Deutschland (s. Tabelle 4a im Anhang).

Auf europäischer Ebene hat die "soziale Aktivierung" in den Niederlanden besondere Aufmerksamkeit erfahren. In einem Peer Review-Verfahren wurde sie in ihrer Funktion als Zwischenstadium auf dem Weg zu regulärer Beschäftigung auch deswegen als vorbildlich beurteilt, weil sie die Teilhabe von arbeitsmarktfernen Personen fördert (Nicaise/Meinema 2004).

Wie in Dänemark gibt es in den Niederlanden ein breites Spektrum sozialer Aktivierung auf kommunaler Ebene. In einer ersten Phase (1996-2001) wurden von den niederländischen Kommunen sozial- und arbeitsmarktori-

enterte Maßnahmen (z.B. freiwillige gemeinnützige Arbeit, Arbeitsplätze auf Probe oder subventionierte Arbeit, beruflich orientierte Kurse, Schuldenmanagement, psychologische Beratung, Drogenrehabilitation, Kompetenzfeststellung) mit einem durchschnittlichen Umfang von 11-12 Stunden pro Woche meist auf freiwilliger Basis angeboten.

Die Zielgruppe der sozialen Aktivierung bezog sich ursprünglich auf die in die sog. „Phase 4“ eingruppierten Sozialhilfeempfänger, wurde aber stufenweise erweitert. Die „Phase 4- Gruppe“ weist nach der Klassifizierung des „Chancenmeters“ die größte Distanz zum Arbeitsmarkt auf und hat neben langfristiger Arbeitslosigkeit auch andere Vermittlungshemmnisse wie soziale und psychische Probleme, Wohnungslosigkeit, Sprachbarrieren oder eine prekäre Familiensituation. Nach Absolvierung eines jeweils von den Kommunen dezentral festgelegten sozialen Aktivierungsprogramms, das sukzessive Grundfähigkeiten in verschiedenen Bereichen (Motivation, Finanzen, Sprache, Gesundheit etc.) vermittelt, sollen die Aktivierten zur Arbeitsaufnahme befähigt werden. Die Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt bleibt das Ziel der sozialen Aktivierung. Zum besseren Austausch bewährter Methoden und Praktiken dezentraler Ansätze gründete die Regierung eine Informations- und Service-Stelle zur sozialen Aktivierung (ISSA).

Wie in Dänemark und Schweden ist auch in den Niederlanden in den letzten Jahren ein deutlicher Rückgang der Zahl der Sozialhilfebezieher festzustellen. Neben einer besseren Beschäftigungslage wird dies auch auf „Motivations- und Treatment-Effekte“ kommunaler Aktivierung zurückgeführt. Dänische Evaluationsstudien kommen zu dem Ergebnis, dass zwar „Motivationseffekte“ (Androhung einer Maßnahme) bei Arbeitslosengeldempfänger einen starken Einfluss auf den Abgang aus dem Leistungsbezug haben, bei den Sozialhilfeempfängern dagegen schlagen die Beschäftigungseffekte stärker durch. Besonders betriebsnahe Qualifizierungsmaßnahmen erhöhten die Übergangsraten von Sozialhilfe in Beschäftigung. Zudem hatten Workfare -Programme - genauso wie die allgemeine Arbeitslosenrate - einen messbaren Einfluss auf die Suchintensität und die Abgangsrate aus Sozialhilfe (Rasmussen 2006).

Trotz einer günstigen Arbeitsmarktlage seit Mitte der 90er Jahre und trotz verschiedener partieller Reformen konnte der Anstieg der inaktiven Bezieher von Invaliditätsleistungen (Niederlande), Frührentnern (Dänemark)

und Beziehern von Langzeitkrankengeld (Schweden) nicht nachhaltig gestoppt werden. Verstärkt wurde dieser Trend dadurch, dass ältere Arbeitslose in Dänemark (ab 50 Jahren), Großbritannien (ab 50 Jahren) und in den Niederlanden (ab 57, 5 Jahren) bis vor kurzem noch von der Aktivierung ausgenommen waren. Seit geraumer Zeit werden die Älteren aber genauso verstärkt in das „Fördern und Fordern“ einbezogen wie die Bezieher von Erwerbsminderungsrenten, die Teilleistungsfähigkeiten aufweisen.

2.2 Zweite Aktivierungswelle Mitte der 2000er Jahre

Mit der Einführung der Grundsicherung zum 1.1. 2005 (Hartz IV) ist in **Deutschland** das „Fördern und Fordern“ auf alle „erwerbsfähigen Hilfebezieher“ ausgedehnt worden. Damit wurde ein sehr breiter Personenkreis „auf einen Schlag“ in Aktivierungsmaßnahmen einbezogen. In den anderen Ländern steht - anders als gemeinhin angenommen - die Aktivierung und Integration in den regulären Arbeitsmarkt eines Großteils dieses Personenkreises erst am Anfang.

Während in Deutschland quasi die erste und zweite Aktivierungswelle zeitlich zusammenfallen, ist in Ländern wie **Großbritannien** eine strategisch abgestufte Herangehensweise zu beobachten, die schrittweise das Problem der Nicht-Beschäftigung zu lösen versucht: in einem ersten Schritt die Bekämpfung der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit und nun die der Inaktivität.

Die Welfare-to-Work- Politik von New Labour hatte sich seit 1998 auf beschäftigungslose Jugendliche unter 25 Jahren und Langzeitarbeitslose zwischen 25 und 50 Jahren konzentriert, und wird erst jetzt – nach relativ guten Erfolgen bei diesen Zielgruppen - auch auf andere, zahlenmäßig viel bedeutendere Gruppen, insbesondere IB-Bezieher und allein erziehende Sozialhilfeempfänger, ausgedehnt. Die Regierung hat unlängst ein Reformpaket („New Deal for Welfare“) vorgelegt, das mehr Inaktive mit Anspruch auf nicht erwerbsbezogene Transfers wieder in Arbeit bringen soll. Das Paket soll 2008 landesweit umgesetzt werden.

In **Dänemark** wurde in Reaktion auf die Kritik des Wirtschaftsrates an der aktiven Arbeitsmarktförderung mit der Reform „Mehr Menschen in Arbeit bringen“ in 2003 ein Kurswechsel in der Arbeitsmarktpolitik eingeleitet, der die Erhöhung des effektiven Arbeitsangebots und die Integration des „harten Kerns“ von schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen anstrebt.

Ziel ist die weitere Eindämmung der Frühverrentung (Efterlon) und eine Aktivierung mehr im Sinne von „Work First“. Der Ausstieg aus dem „Vorruhestand“ gestaltet sich allerdings als 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 Inanspruchnahme bremsen, einen Teil des Vorruhestands in echte Alterszeit umlenken und die subjektiven Ruhestandserwartungen der Erwerbstätigen um ein halbes Jahr nach hinten verschieben können.

Das **niederländische** „Sozialmemorandum 2003“ lässt erkennen, dass angesichts des demographischen Wandels künftig die Priorität der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in der Mobilisierung des inaktiven Arbeitskräftepotentials liegt. Die Organisationsreform von 2002 mit der Schaffung der „Zentren für Arbeit und Einkommen“ (CWI) war der erste Schritt in Richtung einer besseren Zugangssteuerung der rd. 900 000 Bezieher von Invaliditätsleistungen. Die CWI überprüfen als „Türwächter“ den Leistungsanspruch sowohl auf Arbeitslosengeld als auch auf Invaliditätsleistungen sowie Sozialhilfe und schätzen die Distanz der Arbeitssuchenden zum Arbeitsmarkt ein („Profiling“).

Mit der Reform der „Wiedereingliederung von Erwerbsunfähigen“ (WIA), die am 1.1. 2006 in Kraft trat, versucht man in den Niederlanden durch strengere Zugangsvoraussetzungen eine Umorientierung der Antragsteller für Invaliditätsleistungen auf Beschäftigung zu erreichen. In der Vergangenheit konnte durch partielle Reformen bzw. durch einen einfacheren Zugang zu anderen Sozialleistungen und deren finanziell attraktivere Ausgestaltung wie z. B. dem Krankengeld, der Zugang in Erwerbsunfähigkeit zwar stabilisiert aber nicht entscheidend reduziert werden. Erst am aktuellen Rand ist ein Rückgang zu beobachten: von 7 500 Neuzugängen pro Monat im Jahr 2002 auf durchschnittlich 1 300 monatlich im Jahr 2005. Ein Grund für den starken Rückgang sehen Experten in der stärkeren Einbeziehung der Arbeitgeber. 1998 wurde bereits eine Art „Experience Rating“ in der Krankenversicherung eingeführt. Die Arbeitgeberbeiträge zur Krankenversicherung werden auf der Basis eines „Erwerbsunfähigkeitsrisikos“ aller Mitarbeiter berechnet. Seit 2003 müssen die Betriebe zudem bei Krankheit eines Mitarbeiters ein Jahr lang den vollen Lohn bezahlen und sich um Rehabilitationsmaßnahmen für den Kranken innerhalb oder au-

Berhalb des Betriebes kümmern. Sind diese Maßnahmen erfolglos, muss u. U. ein weiteres Jahr Krankengeld bezahlt werden.

Während die Zugangsraten sinken, bleibt die jährliche Abgangsrate aus dem Bezug von Erwerbsunfähigkeitsunterstützung mit gerade mal 11 Prozent äußerst gering. Dementsprechend lang ist die durchschnittliche Dauer des Leistungsbezugs (12,9 Jahre).

Eine Mobilisierung des Bestandes von WIA- Leistungsempfängern soll im Wesentlichen in zwei Schritten erfolgen. Im ersten Schritt soll die Zahl der Vollerwerbsunfähigen so gering wie möglich werden und die Antragsteller mit Teil-Erwerbsunfähigkeit sollen mittels finanzieller Anreize wenigstens eine Teilzeitarbeit aufnehmen. Neben einer strengeren medizinischen Definition von Erwerbsunfähigkeit und einem restriktiveren Zugang, muss die Erwerbsminderung mindestens 35 statt bisher 15 Prozent betragen, um WIA-Leistungen beantragen zu können (s. Tabelle 4b im Anhang).

In **Schweden** wurden die Regelungen zur Erwerbsunfähigkeitsrente bereits im Jahr 2000 flexibler gestaltet, um es den Leistungsbeziehern zu ermöglichen, eine Arbeit „auszuprobieren“ ohne Ansprüche zu verlieren. So können Erwerbsunfähigkeitsrenten bis zu zwei Jahre auf Eis gelegt werden und Leistungen auch während der ersten drei Monate einer Beschäftigung gezahlt werden. Allerdings haben nur wenige Personen von dieser Option Gebrauch gemacht. Zwischen 2000 und 2002 haben nur 0,5 Prozent der Bezieher von Erwerbsunfähigkeitsrenten versucht, wieder in Beschäftigung zu gelangen. Die schwedische Regierung hat sich jedoch das Ziel gesetzt, die Zahl der „Kranken“ bis 2008 zu halbieren. So wird seit 2003 versucht, die Beurteilung der Arbeitsunfähigkeit durch die Ärzte zu verbessern, allerdings mit nur sehr geringem Erfolg. Ein wichtiger Schritt war Anfang 2005 die Zusammenlegung von 21 regionalen Sozialversicherungsbüros mit dem Versuch, die Implementierung effektiver zu gestalten und regionale Unterschiede auf praktischer Ebene zu verringern. Lokale Geschäftsstellen sind nun staatliche Büros, wodurch eine erhöhte Kontrolle durch nationale Behörden gewährleistet ist.

3 Ansätze zur Integration der Inaktiven

Entscheidend für die Konzeption von Maßnahmen und deren Erfolgsaussichten für die Re-Integration von Beziehern von Invaliditäts- Kranken-Vorruhestandsleistungen und „bedingungsloser“ Sozialhilfe ist die Einschätzung von deren Integrationsfähigkeit (Arbeitsmarktnähe).

Hinweise auf das aktivierbare Arbeitskräftepotenzial geben Haushaltsbefragungen. Der Anteil der Bezieher von Invaliditätsleistungen, die sich selber nicht als erwerbsunfähig einstufen, lag in Dänemark und den Niederlanden Ende der 90er Jahre bei rd. 30 Prozent und in Schweden bei knapp 50 Prozent (OECD 2003a, Tabelle 3.9). In Großbritannien hat die Mehrheit der IB-Bezieher eher allgemeine Gesundheitsprobleme, die bei richtiger Unterstützung, so die Einschätzung der OECD, wieder in den regulären Arbeitsmarkt integriert werden könnten. Zudem schätzen sich 45 Prozent der IB-Bezieher selbst als nicht erwerbsgemindert ein. Eine groß angelegte Neu-Überprüfung der Arbeitsfähigkeit von WAO-Empfängern unter 50 Jahren in den Niederlanden zeigte, dass eine große Zahl eine größere Restarbeitsfähigkeit aufwies als ursprünglich festgestellt.

Auch wenn ein nicht unbeträchtlicher Teil der bisher Ausgegliederten als integrations- und leistungsfähig eingestuft wird, stellt sich die Frage, ob positive Erfahrungen mit der Integration von Langzeitarbeitslosen für die Integrationsbemühungen der neuen Zielgruppen nützlich sind. Lässt sich eine in der Vergangenheit erfolgreiche Aktivierungspolitik mit einem Mix aus finanziellen Anreizen, verpflichtenden gemeinnützigen Beschäftigungs- und Ausbildungsprogrammen (Workfare), intensiverer Beratung und Überprüfung der Suchaktivitäten einschließlich der Anwendung von Sanktionsmechanismen auch auf arbeitsmarktfernere, inaktive Bezieher von Sozialleistungen übertragen?

Für die aktuelle deutsche Diskussion von besonderem Interesse ist dabei die Frage, ob es in den vier Ländern - trotz des eindeutig feststellbaren Primats der Aktivierung - auch Ansätze eines sozialpolitisch motivierten „dritten Arbeitsmarktes“ gibt.

3.1 Umfassender Integrationsansatz in Großbritannien

In Großbritannien setzt man eindeutig auf Aktivierungsstrategien, um die bislang inaktiven Sozialleistungsbezieher in den regulären Arbeitsmarkt zu integrieren. Der „New Deal for Welfare“ (DWP 2006) ist quasi Phase II des „Welfare-to-work“ Programms der britischen Labour-Regierung, die seit 1997 durch Aktivierung i. S. des „Fördern und Fordern“ (balance of rights and responsibilities“) im Rahmen von „Work first“ – Strategien (Arbeit vor Transferzahlungen) versucht, die Abhängigkeit von Sozialleistungen durch Integration in Arbeit zu verringern. In der ersten Phase lag der Fokus auf der Integration von (Langzeit-)Arbeitslosen in Arbeit und in der zweiten Phase sollen die inaktiven Bezieher von Sozialleistungen im Erwerbsalter aktiviert werden.

Ziel der Reformen ist die Erhöhung der Beschäftigungsquote. Sie soll durch die Aktivierung der bisher Nicht-Erwerbstätigen Bezieher von Sozialleistungen von 75 Prozent auf 80 Prozent im Jahr 2010 gesteigert werden. Im Mittelpunkt des Reformpaketes steht die Erwerbsunfähigkeitrente. Deren Zahl soll um eine Million reduziert werden. Gleichzeitig soll die Zahl der alleinerziehenden Sozialhilfebezieher um 300 000 vermindert und deren Beschäftigungsquote von 55 Prozent in 2002 auf 70 Prozent im Jahr 2010 gesteigert werden. Die Erwerbstätigkeit unter älteren Arbeitnehmern soll um eine Million erhöht werden.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen orientieren sich sowohl an den erfolgreichen New Deal Programmen für Langzeitarbeitslose als auch an den Erfahrungen, die seit 1998 mit den „New Deal for Disabled People“, dem „New Deal for Lone Parents“ und dem „New Deal 50+“ auf freiwilliger Basis gemacht wurden. Zudem wurde seit Oktober 2003 in sieben Pilotregionen für die Zielgruppe der Antragsteller auf Krankengeld ein neuer, umfassender Integrationsansatz („Pathways to Work“) getestet. Die Evaluation dieses Ansatzes zeigte positive Resultate. Innerhalb der ersten 6 Monate nach Antragstellung stieg die Abgangsrate aus dem IB-Leistungsbezug in den Modellregionen um 8 Prozentpunkte. Aufgrund der positiven Evaluationsergebnisse wird dieser Ansatz nun ab 2008 flächendeckend eingeführt (DWP 2006).

Mit einem besseren Screening soll strenger unterschieden werden zwischen den Beziehern, die beschränkt arbeitsfähig sind und mit Fortbildung-

gen bzw. Rehabilitation wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden können und solchen, die schwer behindert sind.

Ausgangspunkt für die eingeschränkt arbeitsfähigen IB-Bezieher ist ein umfassender Ansatz, der nicht nur die gesundheitlichen Hemmnisse für eine Rückkehr in den regulären Arbeitsmarkt einbezieht, sondern auch Wohnungs- und finanzielle Probleme, Qualifikationsdefizite und berufliche Rehabilitationsmaßnahmen ins Auge fasst. Dabei werden in Zusammenarbeit mit den lokalen Gesundheitsbehörden in einem „Condition Management Programm“ Lösungen für die spezifischen gesundheitlichen Probleme gesucht und deren Umgang eingeübt. Seit Oktober 2003 wird dieser neue Ansatz erprobt. Ergänzt wird er durch verpflichtende Beratungsgespräche und finanzielle Anreizprogramme. Eine Art Beschäftigungsprämie („Return to Work“) von 40 Pfund pro Woche wird im ersten Jahr für die IB-Bezieher bezahlt, die eine niedrig bezahlte (Teilzeit-)Beschäftigung aufnehmen. Ein „One-size-fits-all“ Aktivierungsansatz wird prinzipiell als ungeeignet erachtet. Für die verschiedenen Zielgruppen (IB-Empfänger, Alleinerziehende, Ältere) wurden jeweils spezifische „Produkte und Programme“ (Action plans) entwickelt.

Abgerundet wird das Gesamtpaket durch eine grundlegende Reform des Wohngeldes, der quantitativ wichtigsten nicht arbeitsbezogenen Leistung. Dieses soll künftig so ausgestaltet werden, dass „Anreizfallen“ aufgrund seiner Anrechnung auf andere einkommensbezogene Transfers (WTC= Working Tax Credit) beseitigt werden. Diese Maßnahme wird als notwendig erachtet, um einen nennenswerten Teil der Sozialleistungsbezieher im Erwerbsalter mit Aktivierungsstrategien überhaupt zu erreichen.

Auf der Reformagenda steht auch die Neugestaltung der passiven IB-Leistungen. Die neu zu schaffende Sozialleistung (Employment and Support Allowance) soll so hoch wie das Arbeitslosengeld sein und zunächst während der Phase der Gesundheitsprüfung von zwölf Wochen gezahlt werden. Die automatischen Erhöhungen nach sechs und zwölf Monaten entfallen. Personen, die nach einer Prüfungsphase an einer arbeitsmarktbezogenen Beratung oder Fortbildungsmaßnahme teilnehmen, erhalten einen wöchentlichen Zuschlag.

Alleinerziehende, die länger als ein Jahr Sozialhilfe beziehen und deren jüngstes Kind 11 Jahre (bisher 16 Jahre) alt ist, müssen alle drei Monate

ein verpflichtendes, arbeitsmarktbezogenes Interview führen. Für Eltern mit jüngeren Kindern sollen diese Beratungsgespräche alle sechs Monate erfolgen.

Mit der stufenweisen Einführung des Jobcenter Plus (JCP) zwischen 2002 und 2006 ist auch die Neuordnung der institutionellen Zuständigkeit für alle Leistungsbezieher so gut wie abgeschlossen. Zur besseren institutionellen Betreuung wurde für die Bezieher von Arbeitslosen-, Invaliditätsleistungen und Sozialhilfe ein „One-Stop-Shop“ geschaffen. Zudem will die Regierung künftig verstärkt private Anbieter und Freiwilligenorganisationen zur Betreuung der neuen Kundengruppen einschalten. Diese sollen ergebnisabhängig vergütet werden. Auch hier bilden die positiven Evaluationsergebnisse der „Employment Zones“³ die Grundlage für diese Entscheidung auf politischer Ebene.

Die Einbeziehung der Zielgruppen in die Aktivierungsprogramme soll hierbei schrittweise erfolgen. Zunächst sollen allen Neuzugängen verpflichtende Angebote gemacht werden und dann erst Altfälle aktiviert werden. Damit eröffnen sich v.a. für nachrückende Generationen Chancen auf eine Integration in den regulären Arbeitsmarkt. Welcher Prozentsatz im Bestand inaktiver Leistungsbezieher mittelfristig tatsächlich als arbeitsmarktnah einzustufen ist, um bei anhaltend guter Arbeitsmarktlage auch reelle Chancen auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu haben, bleibt abzuwarten.

Von der günstigen Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Großbritannien seit Mitte der 90er Jahre konnten nicht alle Problemgruppen profitieren. Die Beschäftigungsquote von älteren Arbeitnehmern stieg zwischen 1997 und 2005 um sechs Prozent, die von Menschen mit Behinderungen um sieben Prozent und die von Alleinerziehenden um 11 Prozent; die gering Qualifizierter ist dagegen weiter gesunken, obwohl im Bereich gering qualifizierter Arbeit der britische Arbeitsmarkt weitaus größer, durchlässiger und aufnahmefähiger ist als der deutsche. Allerdings ist auch der Anteil von Geringqualifizierten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in

³ In dreizehn sog. „Employment Zones“ werden seit 2000 Langzeitarbeitslose statt von Jobcenter Plus von privat- öffentlich Anbietern betreut. Evaluierungsergebnisse mit vergleichbaren Kontrollgruppen kommen zu dem Ergebnis, dass die Eingliederungsraten um ca. 10 Prozentpunkte höher und darüber hinaus nachhaltiger sind als in den Jobcenter Plus.

Großbritannien nach internationalen Maßstäben extrem hoch. Ein Viertel der erwachsenen Bevölkerung sind quasi funktionale Analphabeten und ein Drittel der 25-34 Jährigen hat keine oder nur geringe formale Qualifikationen (OECD 2004). Um die Arbeitsproduktivität der gering Qualifizierten in den Zielgruppen marktfähiger zu gestalten, sind in den jeweiligen zielgruppenspezifischen New Deal-Programmen auch Ausbildungsmodule enthalten. Zur allgemeinen Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit Jugendlicher im Alter von 16-19 Jahren und erwachsener Arbeitnehmer hat die britische Regierung im März 2006 ein Weißbuch zur beruflichen Weiterbildung vorgestellt. Bis zum Herbst 2008 soll dazu ein Gesetzentwurf ausgearbeitet werden. Mit „Work first“ und einem umfassenden, weit über die Arbeitsmarktpolitik hinausgehenden Weiterbildungsprogramm, will die britische Regierung strukturelle Unterbeschäftigung verringern. Eine dauerhaft öffentlich geförderte Beschäftigung für diese Personengruppen auf dem zweiten oder gar dritten Arbeitsmarkt stellt keine Option dar.

3.2 Flexjobs und soziale Aktivierung in Dänemark

In Dänemark gilt sowohl bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Versicherte als auch bei der aktiven Sozialpolitik das sog. „Rechte und Pflichten“ - Prinzip. Dies bedeutet, dass arbeitslose Personen eine Aktivität vorweisen müssen, um Unterstützungsleistungen zu erhalten. Prinzipiell unterscheidet die aktive Sozialpolitik zwei Gruppen. Diejenigen, die Arbeitslosigkeit als einziges Problem aufweisen und deswegen als unmittelbar erwerbsfähig gelten. Sie müssen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und aktiv nach Arbeit suchen. Sie werden – wie bereits erwähnt - in Programme der aktiven Sozialpolitik (ASP) einbezogen. Die zweite Gruppe sind diejenigen, die neben Arbeitslosigkeit noch weitere soziale Probleme aufweisen (z.B. gesundheitliche Probleme, fehlende Kinderbetreuung, fehlendes Selbstvertrauen). Sie sind nicht verpflichtet, nach einem Jahr Sozialhilfebezug, ein Aktivierungsprogramm zu absolvieren. Für sie stand bislang durch eine (freiwillige) Programmteilnahme die Zielsetzung, das tägliche Leben besser zu meistern, im Vordergrund. Durch die Verbesserung des Alltags sollen Sozialhilfeempfänger längerfristig wieder an den ersten Arbeitsmarkt herangeführt werden.

Es gibt eine große Bandbreite von Outcomes kommunaler Aktivierung. Aufgrund der dezentralen Umsetzung weiß man allerdings relativ wenig über die Ursachen dieser Unterschiede und die eigentlichen Erfolgsfakto-

ren. Hinsichtlich der Effekte von Maßnahmen der aktiven Sozialpolitik (ASP) auf die Dauer des Sozialhilfebezuges ist aus Evaluationsstudien zumindest bekannt, dass die Übergangsrates von Sozialhilfe in Beschäftigung nach Teilnahme an einer Beschäftigungsmaßnahme dreimal so hoch ist im Vergleich zur Nichtteilnahme (Graversen 2003). Bekannt ist aber auch, dass das Aktivierungsregime bezüglich des „harten Kerns“ von schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen beschränkt blieb. Rund ein Drittel der Langzeitarbeitslosen konnte bislang nicht dauerhaft in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden.

Seit 2003 nutzen die Arbeitsverwaltung und die Kommunen dieselben Programmtypen. Die Zahl der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wurde drastisch reduziert. Dabei existieren sowohl für Arbeitslosengeld- als auch Sozialhilfeempfänger vier unterschiedliche Programmarten: Beschäftigungsanreize (Lohnkostenzuschüsse), direkte Beschäftigungsschaffung (öffentlicher Sektor), Trainingsmaßnahmen und andere Programme (Beratung und Vermittlung, Rehabilitation).

Der Schwerpunkt der Aktivierung liegt neuerdings stärker auf Arbeitssuche und Arbeitsvermittlung und immer weniger auf Qualifizierungsmaßnahmen. Seit der Vereinheitlichung der Aktivierungsregelungen müssen alle Arbeitslosen unter 30 Jahren innerhalb der ersten sechs Monate an einer Aktivierungsmaßnahme teilnehmen und alle über 30 Jahre spätestens nach einem Jahr Arbeitslosigkeit. Zudem wurde die Erstellung von Aktivierungsplänen für alle Arbeitslosen eingeführt. Der Bezug von Arbeitslosengeld ist seit Januar 2003 an die Voraussetzung geknüpft, dass mindestens alle drei Monate ein persönlicher Kontakt mit dem Arbeitsamt statt findet. Arbeitssuche und Pflicht zur Arbeitsaufnahme von zumutbarer Arbeit wird nun ab dem ersten Tag der Arbeitslosigkeit vorausgesetzt und die Anforderung zur regionalen Mobilität auf vier Stunden erhöht. Wird die Teilnahme an einer Aktivierungsmaßnahme abgelehnt, kann es zu einer Sperrzeit der Leistungen von versicherten Arbeitslosen von fünf Wochen kommen. Weigert sich ein Sozialhilfeempfänger an einer Maßnahme teilzunehmen, werden die Bezüge für fünf Wochen um zwei Drittel gekürzt.

Für erwerbsgeminderte Personen gibt es in Dänemark seit längerem eine Art zweiter Arbeitsmarkt in Form von geschützten, zeitlich unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen im privaten oder öffentlichen Bereich (sog.

„Flexjobs“), bei denen der Arbeitgeber einen Lohnkostenzuschuss in Höhe von bis zu 2/3 des Mindestlohns erhält (s. Tabelle 6c im Anhang).

Da es keine Teil-Erwerbsunfähigkeitsleistungen gibt und nur erwerbsgeminderte Personen, die Flexjobs nicht in Vollzeit ausführen können, Erwerbsunfähigkeitsrenten beziehen, erfüllen diese Beschäftigungsverhältnisse eine wichtige Zugangsfunktion zu dieser Sozialleistung. Für Bezieher von Sozialhilfe gibt es zudem freiwillige unbezahlte Arbeit im öffentlichen Bereich. Die Kommunen entscheiden, welche Aktivitäten im öffentlichen Interesse liegen und genehmigt werden können.

Insgesamt setzt man aber mit dem Kurswechsel von 2003 auch für ehemals Inaktive auf eine stärkere Integration in den regulären Arbeitsmarkt. So wurden beispielsweise die Bezieher des kommunalen Krankengeldes in das Aktivierungsregime mit einbezogen und zunehmend Integrationsdienstleistungen von Dritten für Schwervermittelbare unter strengen Erfolgskriterien eingekauft. Vor diesem Hintergrund sind aktuelle Entwicklungen zu sehen, die aktivierende „Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ zusammenzuführen („One-stop-shop“) für alle Bezieher von Sozialleistungen), die derzeit getrennt von staatlichen Arbeits- und kommunalen Sozialämtern erbracht werden.

3.3 „Work first“ und soziale Aktivierung in der niederländischen Sozialpolitik

In den Niederlanden wurde das neue arbeitsmarktpolitische Leitbild „Arbeit vor Sozialleistungen“ mit dem eindeutigen Vorrang der Erwerbsarbeit erstmals mit den Änderungen im Arbeitslosigkeitsgesetz im Jahr 1995 auf staatlicher und dem neuen Sozialhilfegesetz von 1996 auf kommunaler Ebene umgesetzt. Die vielfältigen Erfahrungen mit der sozialen Aktivierung flossen in das neue „Gesetz über Arbeit und Sozialhilfe“ (WWB, 1.1. 2004) ein, das ebenfalls unter dem Vorsatz „Vorrang der Erwerbsarbeit vor Sozialhilfebezug“ steht. In das Gesetz eingebaut wurden u. a. stärkere finanzielle Anreizmechanismen für die Kommunen zur Integration von erwerbsfähigen Sozialhilfebezieher. Den Kommunen wird vom Bund ein zentrales Budget zur Verfügung gestellt, aus dem alle Aufwendungen zu decken sind. Die Gemeinden bekommen die Mittel für die Fürsorgeleistung sowie die aktiven Eingliederungsleistungen vom Bund erstattet. Im Gegensatz zu Deutschland müssen die Kommunen aber aus dem eigenen Etat für Mehrausgaben aufkommen. Umgekehrt können nicht ausgebe-

ne Mittel anderweitig, z.B. für weitere Eingliederungsmaßnahmen, eingesetzt werden. Das Eingliederungsbudget kann flexibel gehandhabt werden. Die Gemeinden bestimmen selbst, welche Mittel sie verwenden und welchen Maßnahmen-Mix sie einsetzen, um Personen bei der Arbeitssuche zu unterstützen. Da die Kommunen dadurch ein eindeutiges finanzielles Interesse daran haben, Sozialhilfeempfänger zu reaktivieren und in bezahlte Beschäftigung zu vermitteln, weist das niederländische System eine geringe Anfälligkeit für „Aktivierungsfallen“ auf.

Aufgrund negativer Erfahrungen mit einer freiwilligen Zusammenarbeit zwischen Kommunen, Arbeitsverwaltung, Sozialversicherungsträgern und privaten Agenturen wurde aber kein „One-stop-shop“ für alle Versicherungs- und Fürsorgeleistungen geschaffen. Die staatlichen „Zentren für Arbeit und Einkommen“ (CWI) überprüfen als „Gatekeeper“ zwar den Leistungsanspruch sowohl auf Arbeitslosen- und Invaliditätsversicherung als auch auf Sozialhilfe und schätzen deren Distanz zum Arbeitsmarkt ein, aber sie betreuen nur die „Marktkunden“, also arbeitsmarktnahe Bezieher von Arbeitslosengeld und Erwerbsunfähigkeits-Leistungen. Für die Betreuung der Sozialhilfebezieher sind die Kommunen zuständig und für die Bezieher von Arbeitslosen- und Erwerbsunfähigkeitsunterstützung die Sozialversicherung UWV.

Die Integration von schwer vermittelbaren Arbeitslosen und (Teil-) Erwerbsunfähigen wurde in dem Sinne „privatisiert“, dass private bzw. aus staatlichen Strukturen heraus privatisierte Dienstleister sich im Wettbewerb um Integrationsaufträge auf der Basis von Erfolgshonoraren bewerben müssen. Dabei vereinbaren UWV bzw. die Kommunen mit dem „Kunden“ einen Vorgehensplan (trajectory plan), in dem das Ziel (Arbeitsaufnahme, Teilnahme an einer Maßnahme), die Zuweisung zu einem Dritten sowie Rechte und Pflichten allgemein dargelegt werden. Ein detaillierter Reintegrationsplan, auf dessen Inhalt der zu Betreuende Einfluss nehmen kann, wird zwischen Auftraggeber (Kommune, UWV) und dem Reintegrationsbetrieb (Dritten) geschlossen.

Im Gegensatz zu Dänemark sind in den Niederlanden seit 1.1. 2004 – ähnlich wie im SGB II - alle erwerbsfähigen Sozialhilfebezieher - einschl. der Lebenspartner von arbeitslosen Sozialhilfebezieher - in das Aktivierungsregime der Kommunen einbezogen (vgl. Tabelle 4d im Anhang). Bis Jahresbeginn waren die Kommunen gesetzlich verpflichtet, 70 Prozent der

Reintegrationsmaßnahmen auf der Basis von Ausschreibungen an Dritte zu vergeben. Anfang dieses Jahres wurde diese Verpflichtung aufgehoben. Ob die Kommunen künftig wieder stärker die Betreuung von Sozialhilfeempfängern in die eigene Hand nehmen, oder auf einer flexibleren Vertragsbasis eine Public-Private Zusammenarbeit bevorzugen, bleibt abzuwarten.

Die Kommunen haben seit 2004 insgesamt mehr Freiheitsgrade beim Einsatz von Maßnahmen und Integrationsstrategien. Die Tatsache, dass für Sozialhilfeempfänger praktisch jegliche Arbeit zumutbar ist, hat mit dazu beigetragen, dass die Kommunen immer mehr auf eine „Work first“-Politik setzen. Einige Kommunen verpflichten Sozialhilfeempfänger bei Antragstellung zur Teilnahme an Vollzeitmaßnahmen. Nichterfüllung wird entsprechend sanktioniert. Eine Studie über die Wirkung von Sanktionsmechanismen in Rotterdam kommt zum Ergebnis, dass bereits eine geringe Leistungskürzung einen großen Einfluss auf das Suchverhalten von Sozialhilfeempfängern hat und die Übergangsrate in Arbeit erhöht (van den Berg et al. 2003). Seit der Einführung von Sanktionsmöglichkeiten im Jahr 1996 erhielten 5 Prozent aller Sozialhilfeempfänger jährlich Sanktionen in Form der Leistungsreduzierung in Höhe von 20 Prozent für 1-2 Monate. Der Abschreckungseffekt von Maßnahmen und Sanktionen führt regelmäßig auch zu einer Abmeldung aus dem Leistungsbezug in Höhe von rd. 10 Prozent (OECD 2006, S.50).

Interessant sind auch die Erfahrungen, die in Rotterdam mit Zusatzjobs (ähnlich den deutschen Arbeitsgelegenheiten) gemacht wurden. Da dieses Instrument in erster Linie gut qualifizierten Sozialhilfeempfängern in Arbeit half, hatte es eine äußerst selektive Wirkung. Die Mehrheit der Sozialhilfeempfänger mit multiplen Problemlagen erreichte das Programm nicht. Die Stadt führte daraufhin in Zusammenarbeit mit anderen lokalen Trägern das Programm „ungenutzte Fähigkeiten“ ein. Die allgemein als sozial nützlich eingeschätzte Tätigkeiten werden als soziale Investition gerechtfertigt. Die bisherigen Resultate werden als viel versprechend eingestuft, auch wenn kaum quantitative Ergebnisse vorliegen. Die Struktur der Teilnehmer zumindest zeigt, dass das Programm den harten Kern der Sozialhilfeempfänger erreicht (Nicaise/Meinema 2004).

Reintegrationsprogramme für Behinderte wie das WSW- Gesetz über geschützte Beschäftigung, das geistig und körperlich behinderten, aber arbeitsfähigen Personen subventionierte Arbeitsplätze zusichert, werden im Zuge der stärkeren Aktivierung von Erwerbsgeminderten weiter ausgebaut. Die Kommunen sind verpflichtet, geschützte Arbeitsstellen für behinderte Menschen zu schaffen, um deren Beschäftigungsfähigkeit zu fördern. Gleichzeitig werden Stellen auf dem regulären Arbeitsmarkt gesucht. Private Arbeitgeber sollen bei der (Wieder-)Eingliederung ein „maßgeschneidertes“ Hilfspaket erhalten. Der erste Anstellungsvertrag läuft über zwei Jahre und wird dann neu beurteilt und für weitere 3 oder 5 Jahre abgeschlossen. Dazu sind in der Vergangenheit über 100 spezielle Organisationen mit geschützten Werkstätten in den Bereichen Industrie, Verwaltung und Kultur gegründet worden. Die Zuschusshöhe für die Kommunen ist von einer Reihe von Bedingungen abhängig. (s. Tabelle 6a im Anhang).

Dagegen haben negative Erfahrungen mit subventionierter Beschäftigung für Langzeitarbeitslose und Jugendliche zu einem Rückgang dieser Programme geführt. Ab Mitte der 90er Jahre war der Ausbau eines „zweiten Arbeitsmarktes“ in Form subventionierter Beschäftigung im öffentlichen Bereich (Bananenpools, Melkert I-IV Stellen, JSW) stark gefördert worden. Von den ursprünglich geplanten 60 000 ID-Stellen für Langzeitarbeitslose im Jahr 1998 waren im Jahr 2004 nur noch 36.226 Stellen übrig. Die Zielsetzung des zeitlich befristeten Programms, Langzeitarbeitslose wieder an einen Arbeitsrhythmus zu gewöhnen und ihre Beschäftigungsfähigkeit zu fördern, um dann einen regulären Job annehmen zu können, wurde nicht erreicht. Menschen mit einem ID-baan blieben jahrelang auf dem subventionierten Arbeitsplatz. Zudem wurden in der Praxis ID-banen auch auf private Firmen ausgeweitet, so dass nicht nur die Vernichtung regulärer sondern auch ehrenamtlicher Arbeit beklagt wird. Seit 2005 werden alle ID-banen von den Kommunen administriert, die im Rahmen der Globalbudgetzuteilung die Kosten vom Bund erstattet bekommen. Zudem subventioniert die niederländische Regierung Arbeitgeber, die einem ID-ler einen regulären Job anbieten. Ab 2007 soll das Programm (mal wieder) unter einem neuen Namen und mit einer Dauer von max. 2 Jahren fortgesetzt werden.

Trotz eines Rückgangs bei der Zahl der Sozialhilfeempfänger gibt es Hinweise auf ernsthafte Eingliederungsprobleme bei rd. der Hälfte der 328

000 Sozialhilfebezieher. Profiling-Ergebnisse mit dem „Chancenmesser“ zeigen, dass 45 Prozent der Sozialhilfeempfänger und 45 Prozent der Bezieher von Erwerbsminderungsleistungen in Phase 4 (nicht oder nur schwer integrierbar) eingestuft werden. Die Beschäftigungschancen dieser Personengruppen haben sich trotz spezifischer Programme, einer beträchtlichen Ausweitung flexibler Arbeitsverhältnisse (Zeitarbeit, befristete Beschäftigung, Arbeit auf Abruf) und eines massiven Beschäftigungswachstums seit Mitte der 90er Jahre nicht verbessert.

Deshalb diskutiert man in Holland – trotz negativer Erfahrungen mit einem zweiten Arbeitsmarkt – derzeit wieder darüber, die generelle Pflicht zur Arbeitssuche und Aktivierung für schwer vermittelbare Sozialhilfeempfänger aufzuheben und dauerhaft sog. "Investitions-Jobs" für einen Teil dieses Personenkreises (angedacht sind 100 000 Investitions-Jobs landesweit) zu schaffen. Die Arbeitgeber sollen die Hälfte des zu zahlenden Mindestlohnes als Lohnkostenzuschuss erhalten. Gleichzeitig müsste sich der Arbeitgeber zu einem regulären Arbeitsvertrag und zu Qualifizierungsmaßnahmen verpflichten. Zusätzlich soll der Arbeitslose einen sog. "Arbeitsbonus" ausgezahlt bekommen. Dies Programm soll im öffentlichen Sektor und in bestimmten Branchen des Privatsektors (Reinigungsgewerbe, Handel, Reparaturen u. a.) zur Geltung kommen. Die Diskussion wurde v .a. von Gewerkschaften und Sozialdirektoren angestoßen. Konkrete Pläne einer gesetzlichen Umsetzung gibt es bis dato allerdings nicht.

3.4 Aktivitätsgarantie in Schweden

In Schweden wurde bislang noch kein umfassendes Konzept zur Reduzierung der im internationalen Vergleich hohen Absentismusraten durch Langzeiterkrankung vorgelegt. Im Vergleich zu anderen Ländern ist die Leistung im Krankheitsfall sowohl generös ausgestaltet als auch einfach zu bekommen. Die OECD empfiehlt, die Leistung von einem passiven Einkommensersatz in ein System mit „Rechten und Pflichten“ wie in der Arbeitslosenversicherung umzugestalten. Prinzipiell sollte unterschieden werden zwischen generell beschäftigungsfähigen Personen, die temporär wegen Krankheit nicht arbeiten können und Personen, die dauerhaft wegen Erwerbsunfähigkeit nicht mehr zu den Erwerbspersonen gezählt werden (OECD 2005). Diese Umgestaltung steht allerdings noch aus.

Wie in den anderen Ländern gibt es auch in Schweden eine Reihe von Maßnahmen für Problemgruppen des Arbeitsmarktes, wobei Lohnkostenzuschüsse für Langzeitarbeitslose und Erwerbsgeminderte dominieren. Für Schwerbehinderte können Lohnsubventionen bis zu 100 Prozent betragen. Die geförderte Beschäftigung für Erwerbsgeminderte im privaten Bereich ist mit über 50 000 Förderfällen mehr als doppelt so hoch wie die öffentliche Beschäftigung bei der staatseigenen Gesellschaft „Samhall“ (s. Tabelle 6b im Anhang).

Mit der im August 2000 eingeführten „Aktivitätsgarantie“ sollen Langzeitarbeitslose durch individuell maßgeschneiderte Vollzeit-Programme und Aktivitäten wieder in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden. Zudem soll durch die Aktivitätsgarantie gewährleistet werden, dass Arbeitslose auch während eines Arbeitspraktikums, einer Bildungsmaßnahme oder einer subventionierten Beschäftigung weiterhin aktiv nach Arbeit suchen. Der Fallmanager arbeitet mit den Teilnehmern des Programms einen individuellen Aktionsplan aus. Darin wird festgelegt, welche Maßnahmen die öffentliche Arbeitsverwaltung bietet und welche Anforderungen an den Arbeitslosen gestellt werden. Der Hauptunterschied der Aktivitätsgarantie zu anderen Maßnahmen ist die intensivere Hilfe bei der Jobsuche, das erhöhte Monitoring der Arbeitslosen (Vollzeit-Aktivitäten) und die unbegrenzte Dauer des Programms. Die Teilnehmer erhalten während der gesamten Programmdauer Leistungen in Höhe des Arbeitslosengeldes.

Erste Einschätzungen zum Erfolg des Programms zeigen allerdings eine Reihe von Schwächen auf. Nur ein geringer Teil der Langzeitarbeitslosen hat bislang an dem Programm teilgenommen. Ein großer Teil der Teilnehmer sieht den persönlichen Betreuer relativ selten, so dass eine intensive Betreuung nicht immer gegeben ist. Die Suchaktivität der Teilnehmer hat sich nicht erhöht und es konnte keine höhere Übergangsrate in nicht subventionierte Arbeit - im Vergleich zu einer Kontrollgruppe - festgestellt werden. Dagegen war die Wahrscheinlichkeit, eine mit Lohnkostensubventionen geförderte Beschäftigung zu finden, um 35 Prozent höher. Forslund et al. (2004) kommen zu dem Schluss, dass die Zufriedenheit der Mehrzahl der Teilnehmer mit dem Programm daraus resultiert, dass das Programm - im Gegensatz zu anderen Maßnahmen - großzügige und zeitlich unbefristete Einkommensersatzleistungen garantiert.

Wie in den Niederlanden und Dänemark liegt die Betreuung der Sozialhilfeempfänger in Schweden in kommunaler Hand und wie in Dänemark sind eine Reihe von Sozialhilfeempfänger von der Arbeitssuche und Aktivierung ausgenommen. Zwar können bei passivem Verhalten erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger sanktioniert werden, aber es gibt keine eindeutigen diesbezüglichen Vorgaben. Die im internationalen Vergleich geringe schwedische Sanktionsrate – sowohl für Arbeitslosengeldbezieher als auch für Sozialhilfebezieher – deutet darauf hin, dass Vermittler und Fallmanager auch wenig Gebrauch davon machen. Leider weiß man relativ wenig über die Ergebnisse kommunaler Aktivierung in Schweden. Evaluationsstudien zu Übergangsraten und Eingliederungschancen liegen bislang nicht vor.

4 Schlussfolgerungen für Deutschland

Durch die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sind am 1.1. 2005 zusätzlich 700 000 Frauen und Männer als erwerbsfähig eingestuft und somit als arbeitslos registriert worden, die zum Teil noch nie erwerbstätig waren. Neben bislang nicht als arbeitslos registrierten Sozialhilfeempfängern wurden auch die „erwerbsfähigen“ Partner von ALG II-Beziehern in die Arbeitslosenstatistik und damit in das „Fördern und Fordern“ der ARGEN und kommunalen Ämter einbezogen. Durch die medizinische Minimaldefinition von Erwerbsfähigkeit gelten mehr als 90 Prozent aller Sozialhilfeempfänger als prinzipiell erwerbsfähig. Der zu aktivierende Personenkreis wurde so - vor dem Hintergrund einer schwierigen Arbeitsmarktlage - „auf einen Schlag“ um fast eine Million ausgedehnt.

Bereits vor Hartz IV war die Zahl der in den Arbeitslosenstatistiken „sichtbaren“ Arbeitslosen hierzulande wesentlich höher und die der „nicht sichtbaren Inaktiven“ geringer als in den beschäftigungspolitischen Erfolgsländern Dänemark, Großbritannien, Niederlande und Schweden. Die großzügige Ausgestaltung „passiver“ Sozialleistungen wie Erwerbsunfähigkeit, Vorruhestand, Krankheit und der im Vergleich zur Arbeitslosenunterstützung permissivere Zugang zu diesen Leistungssystemen, haben dazu geführt, dass in den 80er und 90er Jahren in den Nachbarländern eine stärkere sozialstaatlich subventionierte Verknappung des Arbeitsangebotes erfolgte als in Deutschland. Mehr als hierzulande wurden Erwerbsunfähigkeitsleistungen und der Langzeitbezug von Krankengeld zum Auffangbecken für ältere und gering qualifizierte Arbeitslose und solche Arbeitnehmer, die vom Strukturwandel betroffen waren.

In keinem der vier Vergleichsländer gibt es einen so breit definierten „erwerbsfähigen“ Personenkreis wie in Deutschland, der nach SGB II auch aktiv zu betreuen ist. Würde man die Maßstäbe der deutschen Definition von Erwerbsfähigkeit auf die beschäftigungspolitisch erfolgreichen Länder Dänemark, Großbritannien, Niederlande und Schweden anlegen, würde ein beträchtlicher Teil der dort bislang nicht als arbeitslos ausgewiesenen inaktiven Sozialleistungsbezieher in den Arbeitslosenstatistiken auftauchen und die offiziellen Arbeitslosenquoten mitunter verdoppeln. Da inaktive Sozialleistungsbezieher definitionsgemäß nicht erwerbsfähig sind und dementsprechend nicht in den Arbeitslosenstatistiken auftauchen, waren sie bislang auch weitgehend von verpflichtenden Aktivierungsprogrammen ausgenommen.

Im internationalen Vergleich ist in Deutschland der Anteil derjenigen, die von arbeitslosigkeitsbezogenen Lohnersatz- und Fürsorgeleistungen leben und tatsächlich auch arbeitslos gemeldet ist, wesentlich höher als der Anteil der Personen in den anderen Sozialleistungskategorien. Die damit betrauten Akteure aus Kommunen und Arbeitsagenturen (ARGE) stehen angesichts der hohen Zahl Arbeitsloser vor einer „gigantischen“ Aufgabe. Die Überprüfung von Erwerbsfähigkeit und Beschäftigungssuche gestaltet sich angesichts von aktuell 4,5 Millionen Arbeitslosen genauso schwierig wie das Monitoring der Eigenbemühungen. Zwar sind mit dem SGB II die Forderungen nach Vermeidung eines dauerhaften Ausschlusses vom Arbeitsmarkt („Exklusion“) umfassender als in den anderen Ländern erfüllt worden, aber der Anspruch, allen „Kunden“ auch ein passgenaues Angebot zu unterbreiten, führt - bei weitgehend unveränderten Personalressourcen – tendenziell zu einer Überforderung der zuständigen Stellen.

In den Vergleichsländern waren in einer „ersten Aktivierungswelle“ Mitte der 90er Jahre die Anforderungen an Eigenaktivität, Verfügbarkeit und Zumutbarkeit in der Arbeitslosenversicherung verschärft worden, was zu einem Ausweichen in andere Versicherungssysteme geführt hat. Aktivierende Ansätze zur Re-Integration von Leistungsempfängern waren aber auf die Empfänger von Arbeitslosenunterstützung und diejenigen Sozialhilfeempfänger beschränkt, die auch als arbeitslos registriert waren. Ältere Arbeitslosengeldbezieher waren in den meisten Ländern genauso von der Aktivierung ausgenommen wie ein Großteil der Bezieher von Erwerbsunfähigkeitsleistungen und anderer passiven Wohlfahrtsleistungen. In Deutsch-

land wurde eine vergleichbare Aktivierung von Langzeitarbeitslosen im Sinne des „Förderns und Forderns“ allerdings erst zehn Jahre später mit Hartz IV umgesetzt.

Seit geraumer Zeit ist in den Nachbarländern eine Umsteuerung in Richtung Mobilisierung des latenten Erwerbspersonenpotenzials zu beobachten. Mit der Aktivierung („zweite Aktivierungswelle“) inaktiver Sozialleistungsbezieher stehen die europäischen Nachbarländern aber quasi erst am Anfang des Weges, den man in Deutschland mit der Umsetzung von Hartz IV bereits eingeschlagen hat. Anders als gemeinhin angenommen, werden dort erst allmählich Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen, Alleinerziehende und Ältere in die Aktivierung einbezogen.

Während in Deutschland quasi die erste und zweite Aktivierungswelle zeitlich zusammenfielen, ist in Ländern wie Großbritannien eine strategisch abgestufte, sequentielle Herangehensweise auszumachen, die schrittweise das Problem der Nicht-Beschäftigung zu lösen versucht: in einem ersten Schritt die Bekämpfung der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit und nun die der Inaktivität. Von den rd. 5 Millionen Kunden der Arbeits- und Sozialverwaltung waren bislang 4 Millionen nicht in die „Welfare-to-Work“-Politik der britischen Regierung einbezogen. In den nächsten vier Jahren sollen bei anhaltend guter Arbeitsmarktlage aber 2,3 Millionen (rd. 60 Prozent) wieder eine reguläre Arbeit aufnehmen. Diese hehre Zielsetzung soll durch ein umfassendes, auf die unterschiedlichen Gruppen von inaktiven Leistungsbeziehern abgestimmtes Reformpaket erreicht werden. In mehrjährigen Pilotprojekten wurden Arbeitsmarktnähe und Maßnahmeneinsatz für die unterschiedlichen Zielgruppen (Erwerbsunfähige, Ältere, Alleinerziehende) bereits erfolgreich erprobt.

Mehrjährige Inaktivität, Alter über 50 Jahre, Migrationshintergrund, fehlende Kinderbetreuung oder gesundheitliche Einschränkungen werden aufgrund der Erfahrungen mit den „Pathways to Work“- Pilotprojekten nicht als dauerhafte Eingliederungsprobleme gesehen, sondern als Einschränkungen, die beseitigt werden können. Der britische Integrationsansatz beschränkt sich aber nicht nur auf finanzielle Anreize. In einem sehr umfassenden Ansatz werden multiple Hemmnisse (gesundheitliche Probleme, Wohnungs- und finanzielle Probleme, Qualifikationsdefizite), die eine Rückkehr in den regulären Arbeitsmarkt verhindern, in Zusammenarbeit mit einem Netzwerk von lokalen Akteuren zu beseitigen versucht. Damit

liegt in Großbritannien der Schwerpunkt der Integration von Problemgruppen in einem stark differenzierten und individualisierten Fallmanagement. Der Aufbau eines sozialpolitisch motivierten dritten Arbeitsmarktes stellt auf der Insel keine Option dar.

Auch in den anderen drei Ländern sind keine klaren Ansätze erkennbar, die eine dauerhaft geförderte öffentliche Beschäftigung auf einem zweiten oder dritten Arbeitsmarkt für Personengruppen mit multiplen Vermittlungshemmnissen als einzige Möglichkeit ansehen, dass diese wieder bezahlt erwerbstätig werden. Zwar gibt es in Dänemark für erwerbsgeminderte Personen seit längerem eine Art zweiter Arbeitsmarkt in Form von geschützten, zeitlich unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen im öffentlichen oder privaten Bereich, bei denen der Arbeitgeber einen Lohnkostenzuschuss in Höhe von bis zu 2/3 des Mindestlohns erhält (sog. Flexjobs). Der weitere Ausbau der Flexjobs hat aber in erster Linie das Ziel, den Zugang zu Erwerbsunfähigkeitsleistungen einzudämmen.

Seit dem Kurswechsel im Jahr 2003 wird vielmehr das Prinzip der „Rechte und Pflichten“ in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik stärker auf bisher von der Aktivierung ausgenommenen Personengruppen (Ältere, Frührentner) übertragen. Ausgenommen von einer verpflichtenden Aktivierung bleiben aber weiterhin Sozialhilfeempfänger, die außer Arbeitslosigkeit noch weitere soziale Probleme wie fehlende Kinderbetreuung, psychische oder physische Probleme aufweisen. Ihnen steht nach wie vor eine freiwillige Programmteilnahme im Rahmen der sozialen Aktivierung offen, die das Ziel hat, Menschen mit multiplen Vermittlungshemmnissen allmählich an reguläre Arbeit heranzuführen.

Auch in Schweden gibt es für behinderte Menschen im erwerbsfähigen Alter, die auf dem regulären Arbeitsmarkt keine Beschäftigung finden, das Angebot, in staatseigenen Sozialbetrieben zu arbeiten. Die Zahl der Teilnehmer an diesen Programmen ist allerdings relativ gering. Die Förderung durch Lohnkostenzuschüsse von Behinderten und Langzeitarbeitslosen ist quantitativ wesentlich bedeutender als dauerhaft subventionierte Beschäftigung. Wie in Großbritannien setzt man in Schweden verstärkt auf ein differenzierteres Fallmanagement („Aktivitätsgarantie“), um Langzeitarbeitslose wieder in Beschäftigung zu bringen.

In den Niederlanden gibt es neben geschützten, aber zeitlich befristeten Beschäftigungsprogrammen für behinderte Menschen, nach wie vor einen zweiten Arbeitsmarkt für Langzeitarbeitslose, der aber aufgrund negativer Erfahrungen (starke Verdrängung regulärer Jobs und ehrenamtlicher Arbeit) immer weiter eingeschränkt wird. Die soziale Aktivierung auf kommunaler Ebene hat seit 2004 einen stärker verpflichtenden Charakter. Wie in Deutschland gibt es für Sozialhilfeempfänger mit sozialen und gesundheitlichen Problemen immer weniger Rückzugsmöglichkeiten. Deshalb verwundert es nicht, dass in den Niederlanden ähnlich wie hierzulande mit dem Konzept „Bürgerarbeit“⁴, Vorschläge zur Einrichtung von dauerhaften öffentlichen „Investitionsjobs“ für rd. 50 Prozent aller Sozialhilfeempfänger diskutiert werden. Landesweite Umsetzungspläne liegen bislang noch nicht vor. Auf lokaler Ebene können einzelne Städte und Gemeinden auf eine mehrjährige Erfahrung mit Aktivierungsprogrammen in sozial nützlichen Tätigkeitsbereichen zurückblicken.

Da internationale Ansätze mit einer Art „zweiten“ Aktivierung des harten Kerns von arbeitslosen und inaktiven Langzeitleistungsbeziehern erst am Anfang stehen, können bislang auch noch keine Schlussfolgerungen über die Erfolgsaussichten der Integration von relativ arbeitsmarktfernen Problemgruppen gemacht werden. Der Vergleich von Integrationsansätzen hat aber eindeutig gezeigt, dass in allen Ländern das Primat der Aktivierung („Fördern und Fordern“) im Vordergrund steht. Ansätze zur Einrichtung eines sozialpolitisch motivierten, dauerhaften „dritten Arbeitsmarktes“ sind im internationalen Vergleich, bislang zumindest, nicht auszumachen. Folglich können auch keine Aussagen über die Zweckmäßigkeit eines solchen Ansatzes gemacht werden, der hierzulande in Modellprojekten auf dezentraler Ebene erprobt werden soll.

⁴ In einem am 17. Juli 2006 gestarteten Modellprojekt „Bürgerarbeit“ in Sachsen-Anhalt soll in zwölf Monaten erprobt werden, ob eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im öffentlichen Bereich für Arbeitslose der Rechtskreise SGB III und SGB II, soziale und gesundheitlichen Folgen lang anhaltender Arbeitslosigkeit lindern können. In einem Ende Juni vorgestellten Positionspapier von Bündnis90/Die Grünen wird ebenfalls die Schaffung öffentlich subventionierter Beschäftigungsverhältnisse im Dritten Sektor und in Integrationsfirmen für rd. 400 000 Arbeitslose gefordert. Auch in Reihen von Union und SPD gibt es Überlegungen für einen solchen dritten Arbeitsmarkt.

BA-Schätzungen gehen davon aus, dass etwa 400 000 bis 600 000 Menschen in Deutschland so schwere Vermittlungshemmnisse aufweisen, dass sie keine Chance auf die Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt haben. Die Frage ist, ob diese Menschen tatsächlich dauerhaft vom regulären Arbeitsmarkt ausgeschlossen bleiben müssen. Erfahrungen mit Ansätzen sozialer Aktivierung in Dänemark und den Niederlanden zeigen, dass man Menschen mit mehrjähriger Erwerbslosigkeit, mit fehlenden Qualifikationen sowie sozialen und gesundheitlichen Problemen nicht von vornherein von der Möglichkeit, langfristig eine reguläre Arbeit aufnehmen zu können, ausschließen sollte. Wenn soziale Aktivierung sowohl als Möglichkeit zur aktiven Teilhabe am Sozialleben als auch als Zwischenstufe auf der Integrationsleiter angesehen wird, können Maßnahmenpakete, die intensive Betreuung mit Angeboten zur beruflichen Qualifizierung, sozial nützlichen Tätigkeiten und freiwilliger Arbeit verbinden, durchaus eine Alternative zu einem dauerhaften „dritten Arbeitsmarkt“ darstellen. Dies erfordert allerdings einen höheren personellen Aufwand und ein wesentlich differenzierteres Fallmanagement als bislang für ALG II-Empfänger vorgesehen.

Literatur

- Clasen J., J. Davidson, H. Ganßmann und A. Mauer (2004): Non-employment and the welfare state, Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society, September 2004
- EU- Kommission (1998): Beschäftigungsobservatorium- SYSDEM Trends Nr. 30, Sommer
- DWP - Department for Work and Pension (2006): A New Deal for Welfare. Empowering People to Work. January 2006
- Forslund A., Fröber D. und L. Lindqvist (2004): The Swedish activity guarantee, IFAU Report 4
- Graversen B.K. (2003): An Evaluation of the Impact of Danish Active Social Programmes on Welfare Dependence, The Danish Institute of Social Research/ University of Aarhus Discussion Paper, Februar 2003
- Konle-Seidl, R., Fromm S. und K. Lang (2005): Die SGB II-Reform im europäischen Kontext; in: Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.): SGB II-Grundsicherung für Arbeitsuchende - Zahlen, Daten, Fakten. Jahresbericht 2005, 86-97
- Kraatz, S. Rhein T. und C. Sproß (2006): Beschäftigung Älterer: Warum sind andere Länder bisher erfolgreicher? In: Bundesarbeitsblatt 6-2006, 21-29
- Nicaise, I. und T. Meinema (2004): Experimente zur sozialen Aktivierung in den Niederlanden. Synthesebericht des Peer Review Meeting, Den Haag, 15. / 16. 6. 2004
- OECD (2003): Transforming Disability into Ability. Policies to Promote Work and Income Security for Disabled People, Paris
- OECD (2004): Economic Surveys: United Kingdom, March 2003, Paris
- OECD (2005): Economic Surveys: Sweden, August 2005, Paris
- OECD (2006): Activation Strategies and Performance of Employment Services in the Netherlands, Germany and the United Kingdom; OECD Report for Joint SZW/OECD Seminar, The Hague, 29 March 2006
- Rasmussen, M. (2006): Work first: Explaining the drop in disability claims in Denmark, in: Kemp P., A. Sundén, B. Bakker Tauritz (Hrsg.), 2006: Sick Societies? Trends in disability benefits in post-industrial welfare states; ISSA Genf
- Schmidt, D. und J. Fuchs (1999): Stille Reserve in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich. Ein Beitrag zur Messung von Unterbeschäftigung. IAB-Werkstattbericht 19/23.6.
- Van den Berg G., van der Klaauw B. und J. van Ours (2004): Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work, in: Journal of Labour Economics 22, 211-241

Anhang

Tabelle 4a: Anspruchsvoraussetzungen, Leistungshöhe und Leistungsdauer der wichtigsten Sozialleistungen

Großbritannien	Anspruchsvoraussetzungen	Leistungshöhe	Leistungsdauer
Erwerbsunfähigkeitsrente (Incapacity benefit- IB)	Vollständige Erwerbsunfähigkeit; Persönliche Fähigkeitsüberprüfung (personal capability assessment)	Kein Bezug zum Einkommen: Geldleistung bei dauernder Arbeitsunfähigkeit: 111 Euro pro Woche;	Beginn der Rente: nach einem Jahr der Arbeitsunfähigkeit bis zum Erreichen des staatlichen Rentenalters
Sozialhilfe	Steuerfinanziertes System der finanziellen Hilfe für Personen ohne Vollzeitbeschäftigung (16 Stunden oder mehr pro Woche für den Antragsteller, 24 oder mehr Stunden für dessen Partner), die sich nicht als arbeitslos melden müssen und deren Gesamteinkommen unter einem bestimmten Minimum liegt.	Auf nationaler Ebene festgelegt. Keine regionale Differenzierung.	unbegrenzt
<p>Aktive Arbeitsuche/Bereitschaft zur Arbeit: Keine Bedingung für die Einkommensbeihilfe (<i>Income Support</i>). Die Teilnahme an persönlicher Beratung ist obligatorisch. Personen, die arbeitsfähig sind, haben eher Anspruch auf Arbeitslosenhilfe (<i>income-based Jobseekers' Allowance</i>) als auf Einkommensbeihilfe.</p> <p><i>Alleinerziehende Elternteile:</i> Alleinerziehende müssen an persönlicher Beratung teilnehmen. Dieser Dienst bietet Beratung und Hilfe bei der Suche nach Beschäftigung. Alleinerziehende müssen bis zum 16. Lebensjahr ihres jüngsten Kindes keine Arbeit suchen;</p> <p>Sanktionen in der Sozialhilfe: keine, da arbeitsfähige Bedürftige eher in der JSA (income-based) sind;</p>			

Tabelle 4b: Anspruchsvoraussetzungen, Leistungshöhe und Leistungsdauer der wichtigsten Sozialleistungen

Niederlande:	Anspruchsvoraussetzungen	Leistungshöhe	Leistungsdauer
Erwerbsunfähigkeitsrente (WIA, seit 1.1. 2006)	Mindestgrad der Erwerbsminderung: 35% (zuvor 15%) Vollständige Erwerbsunfähigkeit ab 85%;	IVA: 70% des letzten Arbeitseinkommens WGA: Ein Arbeitnehmer mit teilweiser Erwerbsminderung hat Anspruch auf eine einkommensbezogene Leistung, wenn er in den 39 Wochen vor Beendigung der Wartezeit mind. 26 Wochen eine Beschäftigung ausgeübt hat; Leistungsbetrag: + Nicht-erwerbstätige: 70% des letzten Arbeitsverdienstes + Erwerbstätige: 70% des Unterschieds zwischen dem früheren und dem jetzigen Arbeitsverdienst; Nach Beendigung der Leistungsgewährung oder falls die Anspruchsvoraussetzungen für die einkommensbezogene Leistung nicht erfüllt sind, kann eine Einkommensunterstützung beantragt werden. + Nicht-Erwerbstätige: max. 70% des Mindestlohns + Erwerbstätige: max. 70 % des früheren Einkommens	Beginn der Rente: nach zwei Jahren Erwerbsunfähigkeit; WIA besteht aus zwei Teilen, den Regelungen zur Wiederaufnahme von Arbeit bei Personen mit teilweiser Erwerbsminderung (WGA) und den Regelungen zur Einkommenssicherung für vollständig erwerbsunfähige Menschen (IVA): - WGA: Leistungsdauer in Abhängigkeit vom bisherigen Beschäftigungsverlauf für eine Dauer von 6 Monaten bis 5 Jahren; Zusätzliche Einkommensunterstützung bis zur Vollendung des 65 Lebensjahres - IVA: Bei unveränderter Invalidität Leistungsgewährung bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres;
Sozialhilfe	Finanzielle Unterstützung für jeden, der die erforderlichen Lebenshaltungskosten für sich oder seine Familie nicht oder in nicht ausreichender Weise aufbringen kann oder der von einer solchen Lage bedroht wird. Das Gesetz gewährt finanzielle Hilfen, um den wesentlichen Bedarf zu decken. Die Hilfe soll dazu dienen, den Empfänger in die Lage zu versetzen, wieder selbst für seinen Lebensunterhalt sorgen zu können. Zusätzlich zu den nationalen Richtsätzen können die Gemeinden weitere Leistungen gewähren.	Das Niveau der Unterstützung ist durch die nationalen Regelungen des Gesetzes über Arbeit und Sozialhilfe (<i>Wet Werk en Bijstand, WWB</i>) definiert, in dem die monatlichen Standardsätze festgelegt sind. Der Standardsatz ist an den Nettomindestlohn gekoppelt.	unbegrenzt
<p>Aktive Arbeitsuche: Hilfeempfänger müssen sich um Arbeit bemühen, eine zumutbare Beschäftigung annehmen und beim Arbeitsamt gemeldet sein. Lebenspartner von Arbeitslosen sollten sich, falls möglich, ebenfalls um Arbeit bemühen. Gesundheitliche und soziale Umstände werden berücksichtigt. Bei Versorgung eines Kindes unter 5 Jahren entfällt die Arbeitsverpflichtung, bei Kindern über 5 Jahren wird jeder Fall einzeln geprüft. Manche Gemeinden überprüfen in Einzelfällen auch dann, wenn das jüngste Kind jünger als 5 Jahre alt ist. Arbeitslose, die mindestens 57,5 Jahre alt waren, waren bis vor kurzem nicht verpflichtet, sich um Arbeit zu bemühen. Bleiben alle Bemühungen erfolglos, so helfen die sozialen Dienste bei der Suche nach einer Arbeit oder Trainingsmaßnahme.</p> <p>Sanktionen in der Sozialhilfe: Verweigert der Hilfeempfänger die Zusammenarbeit, können die sozialen Dienste zu Sanktionen greifen, dabei werden die Leistungen für ein bis zwei Monate um 5, 10 oder 20 Prozent reduziert:</p>			

Tabelle 4c Anspruchsvoraussetzungen, Leistungshöhe und Leistungsdauer der wichtigsten Sozialleistungen

Schweden	Anspruchsvoraussetzungen	Leistungshöhe	Leistungsdauer
Krankengeld	Bescheinigung der Arbeitsunfähigkeit durch einen Arzt ab dem 8. Krankheitstag; Person muss versichert sein, ein Jahreseinkommen von mehr als 1014 Euro beziehen und bei der lokalen Sozialversicherungskasse gemeldet sein;	80 % des früheren Einkommens	Vom 2. bis 14. Tag zahlt der Arbeitgeber die Lohnfortzahlung; Ab dem 15. Tag zahlt die Sozialversicherungskasse; keine formelle zeitliche Begrenzung
Erwerbsunfähigkeit	Andauernde (mind. ein Jahr) vollständige oder teilweise Arbeitsunfähigkeit; Mindestgrad 25%;	Garantierter Ausgleich: Vom Grad der Erwerbsminderung abhängige Pauschalleistung ; Einkommensbezogener Aktivitäts-/ Krankheitsausgleich wird je nach Invaliditätsgrad in vier Alters-Stufen gewährt: Von 739 Euro bis: 827 Euro + Krankheitsausgleich: mind. 845 Euro; max. 1690 Euro;	Aktivitätsausgleich: ab Vollendung des 19. Lebensjahres bis zum Alter von 29 Jahren; Krankheitsausgleich: Ab Vollendung des 30. Lebensjahres bis zum Alter der staatlichen Rente;
Sozialhilfe	Die Sozialhilfe ist eine nachrangige Hilfe. Sie wird gewährt, wenn eine Person (oder Familie) für eine kürzere oder längere Zeit nicht über die Mittel zur Deckung des notwendigen Lebensunterhalts verfügt.	Für einige Posten wird die Höhe der Ausgaben jährlich von der Regierung und vom Parlament festgelegt. Für andere Posten müssen die Gemeinden die realen Kosten tragen, sofern sie angemessen sind.	unbegrenzt
<p>Aktive Arbeitsuche: Arbeitslose Sozialhilfeempfänger müssen bei PES registriert sein; aber Ausnahmen: Nicht alle Sozialhilfeempfänger müssen sich beim Arbeitsamt arbeitslos registrieren lassen und aktiv Arbeit suchen: wenn Arbeitschancen sehr gering sind (nicht job-ready), Alleinerziehende mit kleinen Kindern, neu angekommene Immigranten, Kranke und Invalide;</p> <p>Sanktionen in der Sozialhilfe: Sanktionen können getroffen werden, aber keine genaue Vorgabe wie und in welcher Höhe</p>			

Tabelle 4d: Anspruchsvoraussetzungen, Leistungshöhe und Leistungsdauer der wichtigsten Sozialleistungen

Dänemark	Anspruchsvoraussetzungen	Leistungshöhe	Leistungsdauer
Frühverrentung (VERP/Efterlon)	In den vergangenen 30 Jahren mindestens 25 Jahre Mitglied in einer Arbeitslosenversicherungskasse gewesen sein und Beiträge gezahlt haben. Beim Übergang in VERP müssen die Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld erfüllt sein Person muss zwischen 60 und 65 Jahren sein	Bei Renteneintritt mit 60 Jahren: Max. 91% der höchsten Rate an Arbeitslosengeld (Besteuerung wie normales Einkommen) Bei Renteneintritt mit 62 Jahren: Rente entspricht dem maximalen Arbeitslosengeld; (Steuerfreibeträge)	Ab 60 Jahre bis zum gesetzlichen Rentenalter (bis 2004: 67 Jahre; jetzt: 65 Jahre)
Sozialhilfe:	Aktivierungsmaßnahmen und/oder Geldleistungen werden gewährt, wenn jemand aufgrund besonderer Umstände (wie Krankheit oder Arbeitslosigkeit) vorübergehend, für einen kürzeren oder längeren Zeitraum, nicht über ausreichende Mittel für seinen Unterhalt oder den seiner Familie verfügt. Subjektives Recht, mit Ermessensspielraum;	Bezugsbasis ist der Höchstbetrag der Leistungen bei Arbeitslosigkeit. Die Mindestsicherung beläuft sich bei Personen mit in Dänemark lebenden Kindern auf 80% dieses Betrages und bei Personen ohne Kinder auf 60%. Sondersätze für junge Menschen unter 25 Jahren und für die Eingliederungshilfe.	unbegrenzt
<p>Aktive Arbeitssuche: Empfänger, die außer der Arbeitslosigkeit keine anderen Probleme aufweisen, sind zu aktiver Arbeitssuche verpflichtet.</p> <p>Sanktionen in der Sozialhilfe: Weigern sich der Empfänger oder sein Partner ohne triftigen Grund und wiederholt, an einer angebotenen Aktivierungsmaßnahme teilzunehmen oder erscheint er wiederholt nicht zur Arbeit, so wird die Hilfe für die Zeit, für die das Angebot gilt eingestellt</p>			

Tabelle 4e: Anspruchsvoraussetzungen, Leistungshöhe und Leistungsdauer der wichtigsten Sozialleistungen

Deutschland	Anspruchsvoraussetzungen	Leistungshöhe	Leistungsdauer
Erwerbsminderungsrente (seit 1.1. 2001)	<p>Teilweise Erwerbsminderung Versicherte, die wegen Krankheit oder Behinderung auf nicht absehbare Zeit nur noch 3 bis unter 6 Stunden täglich unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes erwerbstätig sein können.</p> <p>Volle Erwerbsminderung Versicherte, die wegen Krankheit oder Behinderung unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes auf nicht absehbare Zeit nur noch weniger als drei Stunden täglich erwerbstätig sein können.</p>	<p>Abhängig von der Höhe der während des gesamten Versicherungslebens durch Beiträge versicherten Arbeitsentgelte und freiwilligen Beiträge (Beitragszeiten) sowie Kindererziehungszeiten. (Berechnung nach den gleichen Regeln wie bei Altersrente).</p> <p>Bei voller Erwerbsminderung: Volle Rente</p> <p>Bei teilweiser Erwerbsminderung: Halbe Rente Bei Arbeitslosigkeit wird aber die Tatsache berücksichtigt, dass es gerade für teilweise Erwerbsgeminderte schwer ist, eine Stelle auf dem Arbeitsmarkt zu finden. Wenn es auf dem Arbeitsmarkt keine Jobs für teilweise Erwerbsgeminderte gibt, wird die Rente in voller Höhe auf Zeit gezahlt.</p>	Renten wegen voller oder teilweiser Erwerbsminderung werden grundsätzlich für drei Jahre auf Zeit geleistet. Verlängerungen sind möglich.
Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II)	<p>Der Arbeitslose muss:</p> <ul style="list-style-type: none"> • zwischen 15 und 64 Jahren alt sein; • erwerbsfähig, d.h. nicht wegen Krankheit/Behinderung auf absehbare Zeit außerstande sein, unter üblichen Bedingungen am Arbeitsmarkt, mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein; • hilfebedürftig sein; • seinen gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben; • es darf kein Ausschluss wegen stationärer Unterbringung von mehr als 6 Monaten, Bezugs von Altersrente, Bafög oder BAB vorliegen. 	Die Leistungen richten sich nach dem Bedarf und dem darauf anzurechnenden Einkommen und Vermögen. (Regelleistung 345 Euro plus Kosten für Unterkunft und Heizung)	unbegrenzt
<p>Aktive Arbeitsuche: Bezieher von Arbeitslosengeld II sind zur aktiven Arbeitsuche verpflichtet. Bereits vor der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sollte laut BSHG (Hilfe zur Arbeit) darauf hingewirkt werden, „dass der Hilfesuchende sich um Arbeit bemüht und Arbeit findet“. Zudem waren die Hilfebedürftigen, die keine Arbeit finden konnten, zur Annahme einer für sie zumutbaren Arbeitsgelegenheit verpflichtet. Allerdings wurden die gesetzlichen Regelungen kommunal sehr unterschiedlich gehandhabt.</p> <p>Sanktionen in der Grundsicherung: Erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Eigenbemühungen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt unternehmen und die Aufnahme einer zumutbaren Arbeit ablehnen, haben mit Sanktionen zu rechnen. Das Arbeitslosengeld II ist je nach Pflichtverletzung um 10% oder 30% der maßgeblichen Regelleistung zu senken und kann bei wiederholten Pflichtverletzungen zum Wegfall führen.</p>			

Quelle: Missoc 2006; Europäische Kommission

Tabelle 5: Aktivierende Arbeitsmarktpolitik für Arbeitslose im internationalen Vergleich

Aktivierende Arbeitsmarktpolitik	Deutschland	Dänemark	Schweden	Großbritannien	Niederlande
Grundsätze	Fördern und Fordern; Beseitigung/Vermeidung der Hilfebedürftigkeit durch Erwerbstätigkeit	„Keine Leistung ohne Gegenleistung“ „Mehr Menschen in Arbeit bringen“ (seit 2003)	?	Work first / Welfare-to-work (Arbeit vor Sozialleistungen)	Arbeit vor Transfer-einkommen; Vorrang der Erwerbsarbeit vor Sozialhilfebezug
Zielgruppe/n	Langzeitarbeitslose, erwerbsfähige Hilfebezieher	Langzeitarbeitslose Arbeitslosengeld- und Sozialhilfebezieher	Langzeitarbeitslose	Langzeitarbeitslose und nichterwerbstätige Bezieher von Sozialleistungen im erwerbsfähigen Alter	(Langzeit)-arbeitslose Arbeitslosengeld und Sozialhilfebezieher; Bezieher von Erwerbsunfähigkeitsrenten
Reformschritte	2003/2004: Hartz I-III; 1.1. 2005 Einführung der Grundversicherung (Hartz IV)	1994: Aktivlinie = obligatorische Teilnahme an Maßnahmen 2003: Flere i Arbejde i. S. von „Arbeit vor Maßnahmen“	August 2000 Einführung der Aktivitätsgarantie	1996: JSA (pauschalierte (Arbeitslosenunterstützung) 1997: New Deal-Programme 2003: Working Tax Credit (WTC) (Vereinheitlichung der Einkommensbeihilfen für Niedriglohnbezieher)	2002: Struktur- und Organisationsreform 2004: Gesetz über Arbeit und Sozialhilfe 2006: Gesetz zur Wiedereingliederung von Erwerbsunfähigen (WIA)
Transferleistungen	Vereinheitlichung von steuerfinanzierten Leistungen für alle erwerbsfähigen Langzeitarbeitslose: (ALG II); strengere Anforderungen an Zumutbarkeit; Ab 1.2.06: Verkürzung der ALG I-Bezugsdauer auf 12 Monate bzw. 18 Monate für Ältere	Verkürzung ALG-Bezugsdauer von 9 auf 4 Jahre; strengere Zumutbarkeitskriterien seit 1995 und strengere Überwachung der Suchanstrengungen	Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Programmen erneuert nicht mehr automatisch den Bezug von Arbeitslosengeld. Ausnahme: durch Lohnkostenzuschüsse geförderte Beschäftigungsverhältnisse	1996: pauschaliertes Transfereinkommen für Arbeitssuchende (JSA), das nach 6 Monaten bedürftigkeitsabhängig gewährt wird; strenge Anforderungen an Eigenaktivität, Verfügbarkeit und Zumutbarkeit	1995: strengere Zumutbarkeitskriterien (WW) ; 2004: Abschaffung der Arbeitslosenhilfe als Anschlussleistung

Tabelle 6a: Aktive Arbeitsmarktpolitik für Problemgruppen am Arbeitsmarkt

<p>Niederlande:</p>	<p>Zielgruppe: Gering qualifizierte oder unqualifizierte Langzeitarbeitslose <i>RSP- Regelung über die Beschäftigung in Reinigungsbetrieben</i> Arbeitgeber in Reinigungsbetrieben können für bis zu vier Jahren einen Lohnkostenzuschuss erhalten, wenn sie einem LZA einen Vertrag anbieten; Teilnehmer: 2003: 805; 2004: 727</p> <p>Zielgruppe: behinderte Menschen, die arbeitsfähig sind, aber Schwierigkeiten haben, eine reguläre Beschäftigung zu finden; <i>WSW- Gesetz über geschützte Beschäftigung:</i> Kommunalbehörden sind verpflichtet, die Beschäftigung behinderter Menschen zu fördern. Zu diesem Zwecke werden geschützte Arbeitsstellen geschaffen, um die Produktivitätskapazität zu steigern und gleichzeitig werden Stellen auf dem Arbeitsmarkt gesucht. Bei der Festlegung der Höhe der Zuschüsse, die die einzelnen Kommunen erhalten, gelten unter anderem folgende Bedingungen: Die Regierung legt eine maximale Anzahl geschützter Arbeitsplätze für jede Kommune (auf der Grundlage der vollen wöchentlichen Arbeitszeit) sowie eine maximale Anzahl von Arbeitsverträgen mit regulären Arbeitgebern fest. Dabei wird die Anzahl der Personen in der Zielgruppe in der Kommune sowie der Anteil der Arbeitnehmer in jeder der drei Kategorien der Arbeitsbehinderung (leicht, mittel und schwer) berücksichtigt. Innerhalb der Grenzen der angewiesenen staatlichen Zuschüsse steht es den Kommunen zum großen Teil frei, die Mittel dort einzusetzen, wo sie geeignet sind. Die Regierung entscheidet jährlich über den pro geschützten Arbeitsvertrag und pro Arbeitsvertrag mit einem regulären Arbeitgeber bereitgestellten Betrag. Der erste Anstellungsvertrag läuft über zwei Jahre und wird dann neu beurteilt und für weitere 3 oder 5 Jahre abgeschlossen. Teilnehmer: 2003: 96.430; 2004: 98.310</p> <p>Zielgruppe: Langzeitarbeitslose Direkte Beschäftigungsschaffung Verordnung über I/D-Arbeitsstellen für Langzeitarbeitslose (früher: Melkert Baanen): Schaffung von 60.000 subventionierten Arbeitsstellen im Fürsorge- und Gesundheitssektor, in Kindertagesstätten, im Bereich Ausbildung, Sport und in Institutionen, die mit öffentlicher Sicherheit befasst sind. Das Programm unterscheidet zwischen Arbeitsstellen für Anfänger und für erfahrene Arbeitskräfte. Der Höchstlohn für die erste Kategorie beläuft sich auf 130 Prozent des Mindestlohns, für die zweite Kategorie auf 150%. Die Übernahme einer D-Stelle (erfahrene) ist erst möglich, wenn die betreffende Person mindestens fünf Jahre auf einer I-Stelle gearbeitet hat. Die Arbeiter sollen dadurch ermutigt werden, an Lehrgängen teilzunehmen, um ihre Kenntnisse und Qualifikationen zu verbessern, und um im Anschluss eine reguläre Beschäftigung zu finden. I/D Arbeiter, die eine reguläre Beschäftigung angenommen haben, können einen Bonus erhalten. Teilnehmer: 2003: 44.442; 2004: 36.226</p> <p>2004 wurde beschlossen, die ID-banen durch ein neues Programm „Participatiebanen“ zu ersetzen. Die subventionierte Beschäftigung wird auf zwei Jahre befristet und soll zum 1.1. 2007 umgesetzt werden. Für die Umsetzung sind die Kommunen verantwortlich, u. a. sind sie auch für die Auswahl der Teilnehmer zuständig.</p>
----------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabelle 6b: Aktive Arbeitsmarktpolitik für Problemgruppen am Arbeitsmarkt

<p>Schweden:</p>	<p>Zielgruppe: Stellensuchende, für die der Eintritt in den Arbeitsmarkt mit besonderen Schwierigkeiten verbunden ist. <i>Aus- und Weiterbildung</i> Reha- Dienste der Arbeitsvermittlung bieten berufliche Beratung und Rehabilitation für Stellensuchende, die zum Eintritt in den Arbeitsmarkt mehr Unterstützung benötigen als die öffentliche Arbeitsverwaltung leisten kann. Dieser Mehrbedarf kann auf berufliche Unentschlossenheit, eingeschränkte Arbeitsfähigkeit aufgrund einer Behinderung oder sonstige Anpassungsprobleme und besondere Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt zurückzuführen sein. Teilnehmer: 2003: 5.378; 2004: 8.104</p> <p>Zielgruppe: Langzeitarbeitslose <i>Allgemeine Lohnkostenzuschüsse</i> Kann Unternehmen für die Höchstdauer von 12 Monaten gewährt werden, wenn sie anspruchsberechtigte Arbeitslose einstellen. Der Beschäftigungsanreiz beläuft sich auf 50% der gesamten Lohnkosten, ist allerdings auf einen Höchstbetrag beschränkt. Teilnehmer: 2003: 3.397; 2004: 3.668</p> <p><i>Erweiterter Lohnkostenzuschuss</i> wird für Personen gewährt, die mehr als zwei Jahre arbeitslos waren. In den ersten sechs Monaten Zuschuss in Höhe von 75% der Lohnkosten und weitere 18 Monate in Höhe von 25% der Lohnkosten; Teilnehmer: 2003: 6.749; 2004: 7.883</p> <p><i>Besondere Einstellungsförderung für ältere Langzeitarbeitslose:</i> Einstellungsförderung bis zu einem Höchstzeitraum von 24 Monaten und maximal 75% der Lohnkosten. Teilnehmer: 2003: 1.749; 2004: 6.428</p> <p><i>Erweiterte Einstellungsförderung für Personen, die länger als vier Jahre arbeitslos waren:</i> Förderung wird gewährt, wenn die Unternehmen die Anspruchsberechtigten für mind. 2 Jahre einstellen; Die erweiterte Einstellungsförderung beträgt die ersten sechs Monate 75% der Lohnkosten und die darauf folgenden 18 Monate bis zu 25% der Lohnkosten. Die Arbeitgeber, denen die erweiterte Einstellungsförderung gewährt wird, erhalten diese in Form einer Steuerermäßigung. Teilnehmer: 2003: 4.244; 2004: 2.524</p> <p>Zielgruppe Behinderte <i>Lohnkostenzuschüsse:</i> werden an Arbeitgeber gezahlt, die körperlich, psychisch, geistig oder im sozio-medizinischen Bereich beeinträchtigte Stellensuchende einstellen. Die Anspruchsdauer ist auf max. 4 Jahre begrenzt, kann jedoch verlängert werden. Die Zuschüsse sollen eine Entschädigung für die durch eine Behinderung verursachte verminderte Erwerbsfähigkeit darstellen. Die Zuschüsse können bis zu 80% eines Monatslohns betragen, wobei auch die Lohnsummensteuern und bestimmte Gruppenversicherungen entsprechend abgedeckt werden. Bei schwerbehinderten Personen kann der Zuschuss bis zu 100% der Lohnkosten betragen. Normaldauer 1 Jahr, Höchstdauer 4 Jahre. Teilnehmer: 2003: 56,435; 2004: 55.113</p>
-------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabelle 6c: Aktive Arbeitsmarktpolitik für Problemgruppen am Arbeitsmarkt

Dänemark:	<p>Zielgruppe: Langzeitarbeitslose <i>Ausbildungs- und Trainingsmaßnahmen</i> Allgemeine und berufliche Bildung: umfasst Aus- und Weiterbildung im Rahmen von regulären Ausbildungs-/beruflichen Bildungszentren oder von speziell zugeschnittenen Programmen. Teilnehmer: 2003: 25.071; 2004: 24.299</p> <p><i>Subventionierte Beschäftigung</i> Servicejobs: Die Arbeitsplätze werden im öffentlichen Sektor und zu üblichen Arbeitsbedingungen angeboten. Die Schaffung neuer Servicejobs endete zum 1. April 2002. Teilnehmer: 2003: 3.356; 2004: 2.916</p> <p>Zielgruppe: Arbeitslose, die Schwierigkeiten haben, eine Arbeitsstelle oder eine Ausbildung mit regulären Lohn- und Arbeitsbedingungen zu finden</p> <p><i>Individuelle Ausbildung am Arbeitsplatz:</i> Die individuelle Ausbildung am Arbeitsplatz kann im Rahmen einer Beschäftigung bei privaten Verbänden, Privathaushalten, Sportvereinen, Kulturverbänden etc., aber auch bei öffentlichen Arbeitgebern erfolgen. Die Arbeitgeber erhalten einen Stundenlohnzuschuss. Die Teilnehmer erhalten einen Lohn (sog. Projektbeihilfe). Teilnehmer: 2003: 15.024; 2004: 9.988</p> <p>Zielgruppe: Behinderte, die gerade eine Ausbildung abgeschlossen haben. <i>Subventionierte Beschäftigung</i> Unterstützung für Behinderte: Schaffung einer Arbeitsgelegenheit für neu qualifizierte/ausgebildete behinderte Menschen, Berufserfahrung zu erwerben. Der Arbeitgeber erhält einen Zuschuss für einen Teil der Lohnkosten. Keine zeitliche Begrenzung. Teilnehmer: 2003: 3.211; 2004: 3.318</p> <p><i>Light Jobs:</i> sind für Bezieher von Erwerbsunfähigkeitsunterstützung. Diese erhalten die Leistung plus Lohn. Der Arbeitgeber erhält einen Zuschuss in Höhe der Hälfte des bezahlten Lohnes, maximal 1/6 des tariflichen Mindestlohnes. Ziel ist nicht Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt, sondern die Verbesserung der Lebensbedingungen des Behinderten unter Nutzung der verbleibenden Arbeitsfähigkeit. Zeitlich unbefristet.</p> <p><i>Geschützte Beschäftigung: Flexjobs</i> Menschen mit eingeschränkter Arbeitsfähigkeit, die keine Invaliditätsleistungen erhalten, werden Plätze in einer geschützten Umgebung bereitgestellt, um diese durch Aus- und Weiterbildung zu aktivieren. Die Anstellung kann entweder im öffentlichen oder privaten Bereich erfolgen. Der Arbeitgeber erhält eine Subvention in Höhe von bis zu 2/3 des Mindestlohns, abhängig vom Grad der verminderten Erwerbsfähigkeit. Keine zeitliche Begrenzung. Die Teilnehmerzahl steigt seit 1999 stetig an. Teilnehmer: 2003: 24.262; 2004: 29.990</p>
------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabelle 6d: Aktive Arbeitsmarktpolitik für Problemgruppen am Arbeitsmarkt

<p>Deutschland:</p>	<p>Zielgruppe Behinderte: Förderung der Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben (<i>berufliche Rehabilitation</i>)</p> <p><i>Berufliche Ausbildung:</i> Die berufliche Ausbildung findet grundsätzlich in anerkannten Ausbildungsberufen nach dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) bzw. der Handwerksordnung (HWO) sowie nach der Ausbildungsordnung des jeweiligen Berufes statt. Diese regelt die geordnete und bundesweit einheitliche Durchführung der Ausbildung in dualer Form. Berufliche Ausbildungen in Betrieben können nicht nur Jugendliche absolvieren, sondern auch junge Erwachsene. Unter bestimmten Voraussetzungen ist auch die Aufnahme einer außerbetrieblichen Ausbildung bei einem Bildungsträger möglich. Die Prüfung der Voraussetzungen für die außerbetriebliche Ausbildungsform nimmt der Berater im Einzelfall vor.</p> <p><i>Berufliche Weiterbildung:</i> Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung haben das Ziel, berufliche Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten festzustellen, zu erhalten, zu erweitern, der technischen Entwicklung anzupassen oder einen beruflichen Aufstieg zu ermöglichen. Weiterbildungsmaßnahmen können auch zu einem beruflichen Abschluss führen oder zu einer anderen beruflichen Tätigkeit befähigen</p> <p><i>Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen:</i> Die berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit haben das Ziel, die berufsübergreifenden Grundqualifikationen und Kompetenzen von Jugendlichen und jungen Erwachsene zu verbessern, um einen Übergang in Ausbildung oder Arbeit zu ermöglichen. Eine Förderung ist nur möglich, wenn die allgemeine Schulpflicht erfüllt ist.</p> <p><i>Bildungsmaßnahmen in einer Werkstatt für behinderte Menschen:</i> Die Werkstatt für behinderte Menschen nimmt Menschen auf, die wegen Art und Schwere der Behinderung nicht, noch nicht oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können. Weitere Voraussetzung ist, dass erwartet werden kann, dass die Menschen mit Behinderung spätestens nach Teilnahme an Maßnahmen im Berufsbildungsbereich wenigstens ein Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung erbringen werden. Maßnahmen im Eingangsverfahren und im Berufsbildungsbereich in anerkannten Werkstätten für behinderte Menschen werden erbracht, um die Leistungs- oder Erwerbsfähigkeit der behinderten Menschen zu erhalten, zu entwickeln, zu verbessern oder wiederherzustellen, die Persönlichkeit dieser Menschen weiterzuentwickeln und ihre Beschäftigung zu ermöglichen oder zu sichern. Teilnehmer 2003: 140.964; 2004: 138.030</p> <p>Zielgruppe: Langzeitarbeitslose Bis 31.12. 2005 keine spezifischen Maßnahmen für Langzeitarbeitslose. Seit 1.1. 2005 erstreckt sich das potenzielle Leistungsspektrum der aktiven Arbeitsförderung sich neben den Leistungen des SGB II auch über die im §16 Abs. 1 SGB II eingebundenen Leistungen des SGB III. <i>Beispiele: ABM und Eingliederungszuschüsse</i></p>
	<p>Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) : Subventionierte Beschäftigung bei einem öffentlichen oder privaten Träger, der pauschalierte Zuschüsse erhält. Arbeitnehmer sind u. a. förderungsbedürftig, wenn sie arbeitslos sind und allein durch eine Förderung in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme eine Beschäftigung aufnehmen können. Die Höhe der Zuschüsse hängt von der Tätigkeit des geförderten Arbeitnehmers in der Maßnahme ab. Ist die Finanzierung einer Maßnahme auf andere Weise</p>

	<p>nicht erreichbar und besteht an der Durchführung der Arbeiten ein besonderes arbeitsmarktpolitisches Interesse, kann eine verstärkte Förderung erfolgen. Die Förderung wird dem Träger in der Regel nur für zwölf Monate gewährt. In gesetzlich geregelten Fällen sind längere Förderungen möglich. Teilnehmer: 2003: 96 410; 2004: 85 735</p> <p>Eingliederungszuschüsse: Arbeitgeber können Eingliederungszuschüsse erhalten, wenn sie Arbeitnehmer einstellen, deren Vermittlung wegen in ihrer Person liegender Umstände erschwert ist. Höhe und Dauer der Förderung richten sich nach dem Umfang der Minderleistung des Arbeitnehmers und den jeweiligen Eingliederungserfordernissen. Der Zuschuss kann bis zu 50% des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts und bis zu einer Dauer von zwölf Monaten erbracht werden. Für Arbeitnehmer, die das 50. Lebensjahr vollendet haben, kann der Zuschuss bis zu einer Dauer von 36 Monaten geleistet werden. Der Zuschuss ist nach Ablauf von zwölf Monaten um mindestens zehn Prozentpunkte jährlich zu vermindern. Teilnehmer: 2003: 154 230; 2004: 111 136</p> <p>Zusätzliche Maßnahmen für erwerbsfähige Hilfebezieher nach SGB II: Sonstige Weitere Leistungen: Gewährung sonstiger weiterer über die Regelleistungen hinaus gehender Leistungen, die für die Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen erforderlich sind.</p> <p>Einstiegsgeld: Förderung der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit. Maximale Förderungsdauer 24 Monate soweit eine (Förderumfang) Erwerbstätigkeit besteht, dabei soll die sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit mindestens 15 Stunden wöchentlich umfassen und die selbstständige Erwerbstätigkeit hauptberuflichen Charakter haben. Bei der Bemessung der Höhe der Leistung sollen die vorherige Dauer der Arbeitslosigkeit, Vermittlungshemmnisse sowie die Größe der Bedarfsgemeinschaft berücksichtigt werden, in der der erwerbsfähige Hilfebedürftige lebt. Grundsätzlich beträgt der Fördersatz 50 Prozent der Regelleistung und erhöht sich für jedes zusätzliche Mitglied der Bedarfsgemeinschaft prinzipiell um 10 Prozent der Regelleistung. Weist der erwerbsfähige Hilfebedürftige gravierende Vermittlungshemmnisse auf, kann der Fördersatz erhöht werden. Der Zuschuss soll insgesamt 100 Prozent der Regelleistung nicht übersteigen. Teilnehmer 2005: 17.589, davon 2.494 abhängig beschäftigt und 15.095 selbstständige Tätigkeit</p>
	<p>Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante: Es handelt sich um vollständig sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen, bei denen der Hilfebedürftige von seinem Arbeitgeber das übliche Arbeitsentgelt an Stelle des Alg II erhält. Die Arbeiten müssen nicht zwingend im öffentlichen Interesse liegen und/oder zusätzlich sein. Teilnehmer September 2005: 10.267</p> <p>Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung – Zusatzjobs (1 Euro-Jobs): Im Rahmen von zumutbaren, nicht sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen (im sog. Sozialrechtsverhältnis) können von Maßnahmeträgern im öffentlichen Interesse liegende, zusätzliche, wettbewerbsneutrale und arbeitsmarktpolitisch zweckmäßige Arbeiten (Zusatzjobs) durchgeführt werden. Während der Teilnahme erhält der erwerbsfähige Hilfebedürftige zuzüglich zum Alg II eine angemessene Mehraufwandsentschädigung. Teilnehmer September 2005: 279.851</p>

Quellen: LMP Labour Market Policies; Expenditures and Participants; 2002-2004; BA: Kompendium Aktive Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB II; ANBA Arbeitsmarkt 2004; SGB II Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende Jahresbericht 2005;

Box 1:**Alternative Messkonzepte von Unterbeschäftigung**

unterscheiden sich erheblich voneinander. Während das OECD Konzept der „Arbeitslosigkeit im weiteren Sinne“ auch diejenigen Sozialleistungsbezieher mit einbezieht, die dauerhaft außerhalb der Erwerbsbevölkerung stehen, hat das Konzept der „Stille Reserve“ eher die konjunkturell verursachte Unterbeschäftigung als erweiterte Form der Arbeitslosigkeit im Blick. Generell ist es schwierig, eine exakte Trennlinie zwischen Unterbeschäftigten und Nichterwerbstätigen zu ziehen

- Die **Stillen Reserve**, die im Rahmen des IAB-Arbeitskräfte-Potentialkonzepts zur Messung von Unterbeschäftigung angewandt wird, ist breit angelegt. Die Stille Reserve ist Teil des Erwerbspersonenpotentials (= Erwerbstätige + Erwerbslose + Stille Reserve).

Zur Stillen Reserve *im engeren Sinne* zählen

- Personen, die einen Erwerbswunsch haben, aber nicht arbeitslos gemeldet sind. Dies sind Nichterwerbstätige, die grundsätzlich erwerbsbereit sind, aber nicht aktiv suchen bzw. in Zeiten schlechter Arbeitsmarktlage entmutigt die Arbeitsplatzsuche aufgeben oder vorzeitig in Rente gehen. Dazu zählen z.B. Frauen, die nach der Kindererziehungsphase wieder arbeiten wollen, aber solange Hausfrau bleiben bis sie eine Stelle finden, oder Jugendliche, die keinen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz finden. Dieser Personenkreis stellt in Deutschland die große Mehrheit der Stillen Reserve.
- Erwerbsgeminderte Arbeitnehmer in Frührente werden beim Konzept der Stillen Reserve nur erfasst, wenn sie noch an einer Beschäftigung interessiert sind, was kaum erfassbar ist.

Zur Stillen Reserve *im weiteren Sinne* werden

- Teilnehmer in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gerechnet.

Struktur der Unterbeschäftigung in Deutschland

Deutschland	1998	2004	2005 *)
	Jahresdurchschnitte in 1000		
Registrierte Arbeitslose	4.281	4.381	4.754
Stille Reserve in Maßnahmen	695	845	768
2. Arbeitsmarkt (ABM usw.)	269	180	67
3. Arbeitsmarkt (Zusatzjobs)	0	16	126
Zusammen	5.245	5.422	5.715
Nachrichtlich:			
Stille Reserve im engeren Sinn	1.244	1.068	758
Zusammen	6.489	6.490	6.473

*) IAB- Projektion, mittlere Variante

Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Zusammenstellung IAB

Nach diesem Konzept von Unterbeschäftigung bildet sich Stille Reserve in Abhängigkeit von der Situation am Arbeitsmarkt. Bei einer Verschlechterung des Arbeitsmarktes wird Stille Reserve aufgebaut, bei einer Verbesserung abgebaut. Die Stille Reserve erfasst also insgesamt nur einen Teil des latenten Erwerbspersonenpotenzials in Abbildung 1.

- Im Gegensatz zum Konzept der Stillen Reserve, das die konjunkturellen Schwankungen des Arbeitsangebots auffängt, erfasst die „Broad Unemployment“ der OECD das sog. „latente Erwerbspersonenpotenzial“, das der in Abb. 1 dargestellten Abgrenzung von „Nichterwerbstätigen“ am nächsten kommt. Das **OECD-Konzept der „Arbeitslosigkeit im weiteren Sinne“** bezieht

- alle Personen im erwerbsfähigen Alter ein, die Sozialleistungen erhalten (Früh- und Erwerbsunfähigkeitsrenten, Sozialhilfe u. a.) oder
- in staatlichen Beschäftigungsprogrammen (Maßnahmeteilnehmer) sind.

OECD-Berechnungen nach dem „erweiterten Arbeitslosigkeitskonzept“ liegen aber nur für die Niederlande (1996-1998) vor. Das Ausmaß der Unterbeschäftigung betrug demnach 25 Prozent im Vergleich zur offiziell ausgewiesenen Arbeitslosenrate von 6,5 Prozent im Jahr 1996. Es zeigte sich, dass zwischen der offiziell ausgewiesenen Arbeitslosigkeit und der erweiterten Arbeitslosigkeit eine streng negative Korrelation besteht, d.h. während die registrierte Arbeitslosigkeit sank, stieg der nicht arbeitslos registrierte Teil der Unterbeschäftigung. Dies ist nicht mehr mit dem Konzept der Stillen Reserve zu erklären, das davon ausgeht, dass sich diese in Abhängigkeit von der Situation am Arbeitsmarkt bildet. Die OECD hat aber keine weitere Länderberechnungen nach diesem Konzept vorlegt.

- **Unterbeschäftigung im Labour-Force-Konzept der ILO** bezieht sich im Gegensatz zu den anderen Konzepten ausschließlich auf erwerbstätige Personen. Es lässt sich weder auf Erwerbslose noch auf Nichterwerbspersonen anwenden. Die Klassifikationsmerkmale der Arbeitskräfteerhebung (Labour-Force-Surveys) unterscheiden die Kategorien „Erwerbstätige“, „Erwerbslose“, „Ökonomisch Inaktive“ (Nichterwerbspersonen) und „Unterbeschäftigte“.

- Unterbeschäftigung wird hier abweichend von der OECD Definition als „unangemessene Beschäftigungssituation“ von Erwerbstätigen erfasst.

Zum 30. März 2006 hat das Statistische Bundesamt seine monatliche Arbeitsmarktstatistik um Ergebnisse zur Unterbeschäftigung erweitert, um die Situation von Erwerbstätigen (nicht von Inaktiven) mit partiellem Fehlen von Arbeit zu erfassen. Die drei Kriterien für die zeitbezogene Unterbeschäftigung sind: Wunsch nach zusätzlichen Arbeitsstunden in der Referenzperiode, Erwerbstätige sind „für zusätzliche Arbeitsstunden verfügbar“ in einer national zu definierenden Periode und Erwerbstätige haben in der Referenzperiode unterhalb eines Arbeitszeitschwellenwertes gearbeitet. Nach diesen Kriterien ermittelte das Statistische Bundesamt in einer Telefonerhebung für das Jahr 2005 eine durchschnittliche Unterbeschäftigungsquote in Deutschland von 12,1% der Erwerbstätigen.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
1/2004	Sabine Hagemann, Werner Sörgel, Eberhard Wiedemann	Vermittlungsgutscheine nach § 421g SGB III - Zwischenergebnisse aus der Begleitforschung zur Vermittlung	9/2004
2/2004	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost - Ergebnisse der achten Welle 2003 – Teil I: Entwicklung und Struktur der Betriebe und Beschäftigten, Auszubildende	9/2004
3/2004	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost - Ergebnisse der achten Welle 2003 – Teil II: Personalpolitik, Betriebliche Flexibilität, Weiterbildung	9/2004
4/2004	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost - Ergebnisse der achten Welle 2003 – Teil III: Wirtschaftliche Lage der Betriebe, Öffentliche Förderung	9/2004
5/2004	Eugen Spitznagel, Susanne Wanger	Mehr Beschäftigung durch längere Arbeits- zeiten? Ein Beitrag zu der Diskussion um eine generelle Erhöhung der Arbeitszeit	10/2004
6/2004	IAB-Autoren- gemeinschaft	Forschung zum SGB II des IAB: Die neuen Forschungsaufgaben im Über- blick	12/2004
1/2005	Anja Heinze, Friedhelm Pfeiffer, Alexander Sper- mann, Henrik Win- terhager, Amelie Wuppermann	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergeb- nisse der Begleitforschung 2004 Teil I: Datenstruktur und deskriptive Analysen	3/2005
2/2005	Sabine Dann, Günther Klee, Martin Rosemann	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergeb- nisse der Begleitforschung 2004 Teil II: Typisierung der Arbeitsagenturen	2/2005
3/2005	Anja Heinze, Friedhelm Pfeiffer, Alexander Sper- mann, Henrik Win- terhager	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergeb- nisse der Begleitforschung 2004 Teil III: Mikroökonomische Wirkungs- analyse	3/2005

4/2005	Reinhard Hujer, Christopher Zeiss	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergeb- nisse der Begleitforschung 2004 Teil IV: Makroökonomische Wirkungs- analyse	2/2005
5/2005	Friedhelm Pfeiffer, Henrik Winterhager	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergeb- nisse der Begleitforschung 2004 Teil V: Kosten-Nutzen-Analyse	2/2005
6/2005	Sabine Hagemann, Werner Sörgel	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergeb- nisse der Begleitforschung 2004 Teil VIa: Implementations- und Struktur- analysen - Private Arbeitsver- mittler	7/2005
7/2005	Sabine Hagemann, Werner Sörgel	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergeb- nisse der Begleitforschung 2004 Teil Vb: Implementations- und Struktur- analysen - Tabellenanhang	7/2005
8/2005	Reinhard Hujer, Günther Klee, Ale- xander Spermann, Werner Sörgel	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergeb- nisse der Begleitforschung 2004 Teil VII: Zusammenfassung der Projekt- ergebnisse	7/2005
9/2005	Regina Konle-Seidl	Lessons learned – Internationale Evaluie- rungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik	2/2005
10/2005	Ch. Brinkmann, J. Passenberger, H. Rudolph, E. Spitznagel, G. Stephan, U. Thomsen, H. Roß	SGB II – Neue Herausforderungen an Statistik und Forschung	2/2005
11/2005	Corinna Kleinert, Hans Dietrich	Aus- und Weiterbildungen im Pflegebereich - Eine Analyse des Eingliederungsprozes- ses in Erwerbstätigkeit	3/2005
12/2005	Axel Deeke	Kurzarbeit als Instrument betrieblicher Flexibilität - Ergebnisse aus dem IAB-Be- triebspanel 2003	3/2005
13/2005	Oliver Falck	Das Scheitern junger Betriebe Ein Überlebensdauermodell auf Basis des IAB-Betriebspanels	3/2005
14/2005	Helmut Rudolph, Kerstin Blos	Schätzung der Auswirkungen des Hartz-IV- Gesetzes auf Arbeitslosenhilfe-Bezieher	4/2005

15/2005	Johann Fuchs, Brigitte Weber	Neuschätzung der Stillen Reserve und des Erwerbspersonenpotenzials für Westdeutschland (inkl. Berlin-West)	5/2005
16/2005	Johann Fuchs, Doris Söhnlein	Vorausschätzung der Erwerbsbevölkerung bis 2050	5/2005
17/2005	Michael Feil, Gerd Zika	Politikberatung mit dem Simulationsmodell PACE-L – Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel einer Senkung der Sozialabgaben	5/2005
18/2005	Johann Fuchs, Brigitte Weber	Neuschätzung der Stillen Reserve und des Erwerbspersonenpotenzials für Ostdeutschland (einschl. Berlin-Ost)	6/2005
19/2005	Stefan Schiel, Ralph Cramer, Reiner Gilberg, Doris Hess, Helmut Schröder	Das arbeitsmarktpolitische Programm FAIR - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 -	7/2005
20/2005	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost – Ergebnisse der neunten Welle 2004 – Teil I: Entwicklung und Struktur der Betriebe und Beschäftigten, Auszubildende	7/2005
21/2005	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost – Ergebnisse der neunten Welle 2004 – Teil II: Personalpolitik, Betriebliche Flexibilität, betriebliche Arbeitszeiten, ältere Arbeitnehmer	7/2005
22/2005	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost – Ergebnisse der neunten Welle 2004 – Teil III: Innovationen im Betrieb, wirtschaftliche Lage der Betriebe	7/2005
23/2005	Aderonke Osikominu	Eine Analyse der Teilnehmerselektion in die berufliche Weiterbildung auf Basis der integrierten Erwerbsbiografien (IEB)	9/2005
24/2005	Uwe Blien, Franziska Hirschenauer	Vergleichstypen 2005: Neufassung der Regionaltypisierung für Vergleiche zwischen Agenturbezirke	9/2005
25/2005	Johann Fuchs, Katrin Dörfler	Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2050 – Annahmen und Grundlagen	9/2005
26/2005	Axel Deeke	Das ESF-BA-Programm im Kontext der arbeitsmarktpolitischen Neuausrichtung der Bundesagentur für Arbeit – Zur Umsetzung des Programms von 2000 bis Anfang 2005	10/2005

1/2006	Lena Koller, Ulrike Kress, Kerstin Windhövel	Blinde Kuh war gestern – heute ist FIS Das Forschungs-Informations-System – ein neuer Weg wissenschaftlicher Politikbera- tung	1/2006
2/2006	Susanne Wanger	Erwerbstätigkeit, Arbeitszeit und Arbeits- volumen nach Geschlecht und Altersgruppe – Ergebnisse der IAB-Arbeitszeitrechnung nach Geschlecht und Alter für die Jahre 1991-2004	1/2006
3/2006	Sarah Heinemann, Hermann Gartner, Eva Jozwiak	Arbeitsförderung für Langzeitarbeitslose - Erste Befunde zu Eingliederungsleistun- gen des SGB III im Rechtskreis SGB II	2/2006
4/2006	Jan Binder, Barba- ra Schwengler	Neuer Gebietszuschnitt der Arbeitsmarkt- regionen im Raum Berlin und Brandenburg – Kritische Überprüfung der bisher gültigen Arbeitsmarktregionen und Vorschläge für einen Neuzuschnitt	2/2006
5/2006	Ch. Brinkmann, M. Caliendo, R. Hujer, St. L. Thomsen	Zielgruppenspezifische Evaluation von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – Gewinner und Verlierer	2/2006
6/2006	Ch. Gaggermeier	Indikatoren-Modelle zur Kurzfristprognose der Beschäftigung in Deutschland	4/2006
7/2006	St. Schiel, R. Gilberg, H. Schröder	Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Pro- gramms FAIR - 3. Zwischenbericht	4/2006
8/2006	K. Blos	Die Bedeutung der Ausgaben und Einnah- men der Sozialversicherungssysteme für die Regionen in Deutschland	3/2006
9/2006	A. Haas, Th. Rothe	Regionale Arbeitsmarktströme - Analyse- möglichkeiten auf Basis eines Mehrkon- tenmodells	4/2006
10/2006	J. Wolff, K. Hohmeyer	Förderung von arbeitslosen Personen im Rechtskreis des SGB II durch Arbeitsgele- genheiten: Bislang wenig zielgruppenorien- tiert	6/2006
11/2006	L. Bellmann, H. Bielski, F. Bilger, V. Dahms, G. Fischer, M. Frei, J. Wahse	Personalbewegungen und Fachkräfterekrui- tierung – Ergebnisse des IAB-Betriebs- panels 2005	6/2006

12/2006	Th. Rhein, M. Stamm	Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland: Deskriptive Befunde zur Entwicklung seit 1980 und Verteilung auf Berufe und Wirt- schaftszweige	7/2006
13/2006	B. Rudolph, C. Klement	Arbeitsmarktpartizipation von Frauen im Transformationsprozess - Sozio-ökono- mische Realität in den EU-Beitrittsländern Polen, Tschechien und Ungarn	7/2006
14/2006	Th. Rothe	Die Arbeitskräftegesamtrechnung für Ost- und Westdeutschland – Konzeption und ausgewählte Ergebnisse	7/2006

Impressum

IABForschungsbericht
Nr. 15 / 2006

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
der Bundesagentur für Arbeit
Weddigenstr. 20-22
D-90478 Nürnberg

Redaktion

Regina Stoll, Jutta Palm-Nowak

Technische Herstellung

Jutta Sebald

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit
Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit

Volltext-Download dieses Forschungsberichtes
unter:

<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2006/fb1506.pdf>

IAB im Internet

<http://www.iab.de>

Rückfragen zum Inhalt an

Regina Konle-Seidl, Tel. 0911/179-3244,
oder E-Mail: regina.konle-seidl@iab.de