

Matthias Knuth / Dan Finn

Hartz oder Harrods?

Reformen der Arbeitsförderung im Vereinigten Königreich

Auf den Punkt...

- Die britische *Jobseeker's Allowance* erinnert stark an die künftige „Grundsicherung für Arbeitsuchende“, ist aber mit umgerechnet 359 € für alleinstehende Erwachsene etwas höher.
- Das derzeitige Leistungssystem wurde von konservativen Regierungen geschaffen und von New Labour strukturell nicht verändert.
- Gesetzlicher Mindestlohn ($\approx 6,70$ € pro Stunde) und Negativsteuer für Geringverdiener haben „Armutfallen“ nicht vollständig beseitigen können.
- Von 2002 bis 2006 werden die *Jobcentres* schrittweise mit Teilen der *Benefits Agency* zum *Jobcentre Plus* zusammengeführt. Alle Hilfebedürftigen im Erwerbsalter haben dann eine einheitliche Anlaufstelle.
- Die Fusion betrifft zwei zentralstaatliche Behörden, die demselben Ressort unterstehen. Von der Einbeziehung der Kommunalverwaltungen wurde nach Modellversuchen Abstand genommen. Für diese im Vergleich zu „Hartz IV“ kleine Reform nimmt man sich fünf Jahre Zeit.
- Es befindet sich ein größerer Teil der Bevölkerung im Erwerbsalter im Sozialhilfebezug oder in Leistungen wegen Arbeitsunfähigkeit als in Deutschland. Diese sollen durch „arbeitszentrierte Beratungsgespräche“ in *Jobcentres Plus* „aktiviert“ werden.
- Die Arbeitslosenquote wurde von 1993 bis 2001 halbiert, der Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Erwerbsbevölkerung im selben Zeitraum mehr als gedrittelt.

Hintergrund

Ab dem 1. Januar 2005 werden in den deutschen Agenturen für Arbeit „Job-Center als einheitliche Anlaufstellen für alle eingerichtet, die einen Arbeitsplatz oder Ausbildungsplatz suchen“ (§ 9 Abs. 1a SGB III). Nicht nur sprachlich hat sich die Hartz-Kommission, die im „Job-Center“ die „Betriebsform“ der künftigen Arbeitsämter und damit den Kern moderner, wirksamerer und effizienterer Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sah, in mehrfacher Hinsicht von der Arbeitsmarktpolitik im Vereinigten Königreich anregen lassen. Insbesondere die letzte – und für die Umgestaltung der deutschen Arbeitsmarktordnung entscheidende – Stufe der von der Hartz-Kommission vorbereiteten Reformen, die unter dem Schlagwort „Hartz IV“ für politische Aufregung sorgt, lässt sich vor dem Hintergrund der britischen Entwicklung besser verstehen.

Unter dem Titel „The Changing Role of Employment Assistance in Germany and Great Britain“ hat die Deutsch-Britische Stiftung für das Studium der Industriegesellschaft¹ von Juni 2003 bis Mai 2004 ein Projekt finanziert, in dem wir² uns auf der Grundlage von vier örtlichen Fallstudien und von Interviews mit Verantwortlichen auf nationaler Ebene einen Einblick verschaffen konnten in die Reformprozesse der beiden Länder. Ein Rechercheauftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung gab dem IAT zudem Gelegenheit zum weiteren Vergleich mit Dänemark und den Niederlanden.³ – Wir danken den genannten Institutionen für ihre Förderung und allen Interviewpartnern für die Zeit, die sie uns gewidmet haben.

Grundzüge der britischen Arbeitsmarktpolitik

Früher einmal war die deutsche Arbeitsmarktpolitik Vorbild für Großbritannien. Lord Beveridge, der große britische Sozialreformer, befasste sich zu Beginn des 20. Jahrhunderts intensiv mit den Anfängen der öffentlichen Arbeitsvermittlung in Deutschland (vgl. Beveridge 1908). In den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts war die selbstverwaltete Bundesanstalt für Arbeit Vorbild für die Einrichtung der britischen *Manpower Services Commission* (Price 2000: 149). Dazwischen lag die Schaffung einer nationalen Arbeitslosenversicherung mit einem flächendeckenden Netz von Arbeitsvermittlungen einerseits (ab 1911) und einer kommunalen Armenfürsorge für die Nichtversicherten andererseits.

Die Ausweitung der nationalen Sozialversicherung (*National Insurance*) nach dem Zweiten Weltkrieg sollte die unbeliebte Armenfürsorge überflüssig machen. So wurden die bis heute wirksamen Traditionen des „residualen“ britischen Sozialstaates begründet: Niedrige Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, deren Unterschied zu Steuern kaum erkennbar ist⁴, führen zu niedrigen und überwiegend von Bedürftigkeit abhängigen Leistungen in Form von Festbeträgen. Das Grundprinzip eines solchen Systems sozialer Sicherung ist die allgemeine Linderung akuter Not, nicht der Erhalt von finanziellem oder beruflichem Status. Die Finanzierung dieser Leistungen machte immer massive Zuschüsse aus allgemeinen Steuermitteln erforderlich.

Vorübergehende Vernachlässigung der Beschäftigungssuche

Arbeitslose mussten und müssen sich regelmäßig bei den Ämtern melden – bis 1961 zweimal wöchentlich, bis 1974 jede Woche und seitdem alle vierzehn Tage. Die Organisation der Arbeitsförderung und Arbeitslosenunterstützung unterlag jedoch vielen Wandlungen. Anfang der siebziger Jahre folgte man den damaligen Empfehlungen der OECD, Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung von der Auszahlung der „Stütze“ zu trennen. In Top-Lagen der Städte wurden über 1.000 moderne „*Jobcentres*“ eingerichtet, die durch „moderne Dienstleistungen“ der Beratung, Vermittlung und aktiven Förderung das Armut-Image der *Unemployment Benefits Offices* (UBOs) abschütteln und einen höheren Marktanteil für die öffentliche Arbeitsvermittlung erobern sollten. Sowohl die auf Entwicklung des Humankapitals gerichtete Förderstrategie als auch die Einbeziehung der Sozialpartner und Kommunen in das oberste Steuerungsgremium, die

¹ <http://www.agf.org.uk>

² An dem Projekt waren außer den beiden Autoren beteiligt: Will Somerville, Centre for Economic and Social Inclusion, <http://www.cesi.org.uk>, und Oliver Schweer, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut Arbeit und Technik.

³ Knuth, Matthias / Schweer, Oliver / Siemes, Sabine, 2004: Drei Menüs - und kein Rezept? Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Großbritannien, in den Niederlanden und in Dänemark. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. ISBN 3-89892-205-7.

<http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/BERATUNGSZENTRUM/aspol/DreiMensInternet.pdf>

⁴ Der Einzug erfolgt durch die Finanzverwaltung, und anspruchsbegründende Beitragsleistungen werden in Steuerjahren gemessen, die nicht dem Kalenderjahr entsprechen.

Manpower Services Commission, verweisen auf das deutsche Vorbild des damals noch frischen Arbeitsförderungsgesetzes. Die Auszahlung der Unterstützung verblieb jedoch in den UBOs. Die weiterhin verlangte regelmäßige Erneuerung der Arbeitslosmeldung wurde zur bürokratischen Pflichtübung, da die UBOs keine Arbeit zu vermitteln hatten. Umgekehrt war die Inanspruchnahme der Dienstleistungen der *Jobcentres* nicht Voraussetzung für den Leistungsbezug. Die Auflösung des Zusammenhangs von Arbeitsvermittlung und Unterstützungsleistung hatte Folgen:⁵ Während das Risiko, arbeitslos zu werden, von Ende der sechziger bis Mitte der achtziger Jahre nur geringfügig zunahm, wuchsen die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer und der Anteil der Langzeitarbeitslosen stark an (vgl. Nickell 1999: 22), und Befragungen ließen erkennen, dass viele Leistungsbezieher die Arbeitsuche aufgegeben hatten.

Arbeitsmarktreformen konservativer Regierungen

Seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre begann die seinerzeitige konservative Regierung, dieser Entwicklung gegenzusteuern: Obligatorische „*Back to Work Agreements*“ bei Antragstellung auf Arbeitslosenunterstützung und Überprüfung der Verfügbarkeit alle sechs Monate (1986); Auflösung der *Manpower Services Commission*, Beendigung der Beteiligung der Sozialpartner und Neukonstituierung des „*Employment Service*“ als unmittelbar der Regierung unterstehende und durch Zielvereinbarungen gesteuerte Agentur (1987/88); aktive Arbeitsuche (und nicht nur Verfügbarkeit) als Voraussetzung des Leistungsbezugs, Erweiterung der Zumutbarkeitskriterien und Verschärfung der Sanktionen bei Arbeitsaufgabe (1989). Zentrale Aufgabe des *Employment Service* war nun weniger die Arbeitsvermittlung als vielmehr, die Arbeitslosen zur eigenständigen Arbeitsuche anzuhalten. Diese Orientierung gilt bis heute.

Die Berechnung und Auszahlung aller nationalen Sozialleistungen wurde in einer zweiten Agentur zusammengefasst, der *Benefits Agency* (BA). Das war das Ende der übel beleumundeten „Stempelstellen“, der UBOs. Indem die BA die mit der Zahlung von Arbeitslosenunterstützung verbundenen Aufgaben an den *Employment Service* übertrug, wurde die Anfang der siebziger Jahre aufgegebene räumliche Einheit von Arbeitsvermittlung, Arbeitsförderung und Leistungsgewährung wieder hergestellt – während aufgrund getrennter originärer Zuständigkeiten gewisse institutionelle Brüche bis 2002 fortbestanden. Die berufliche Weiterbildung, die in der an „Humankapital“ orientierten Ära der *Manpower Services Commission* teilweise in deren Eigenregie durchgeführt worden war, wurde vollständig an private Anbieter outgesourct, die unter erheblichen Wettbewerbs- und Kostensenkungsdruck gesetzt wurden (Fletcher 1997). Die aktive Arbeitsförderung, die in Großbritannien ohnehin nie das in Deutschland übliche Ausmaß⁶ erreicht hatte, wurde umgepolt auf eher kurzzeitige und auf den unmittelbaren Übergang in Beschäftigung orientierte Maßnahmen (King 1995). Der *Employment Service* kam unter verschärften Effizienz- und Erfolgsdruck, und im Jahre 1995 hatte auch Großbritannien seinen „Vermittlungsskandal“ in Form von nicht nachweisbaren „Vermittlungserfolgen“, die in der Statistik ausgewiesen worden waren.

⁵ Deutsche Parallelen zeigen allerdings, dass es zu einer derartigen Entwicklung auch bei Aufrechterhaltung der institutionellen Einheit von Arbeitsvermittlung, Arbeitsförderung und Leistungsverwaltung kommen kann. – Zur individuellen Dauer der Arbeitslosigkeit vgl. Karr 1997, 1999 und 2002; zur Arbeitsuche laut Selbstauskunft vgl. Gilberg / Hess / Schröder 2001 und Brixey et al. 2002.

⁶ Vergleiche des „Aktivitätsgrades“ der Arbeitsmarktpolitik, die lediglich „aktive“ und „passive“ Ausgaben zueinander ins Verhältnis setzen, werden beeinflusst durch niedrige Leistungssätze, die die „passiven“ Ausgaben senken. Das neuerdings von der OECD entwickelte Maß „aktive Ausgaben pro Arbeitslosen geteilt durch BIP pro Erwerbstätigen“ (OECD 2003: 193) trägt unterschiedlichen nationalen Bedingungen besser Rechnung. Nach diesem Maß liegt Großbritannien im Jahre 2001 im Vergleich zu den seinerzeit noch 15 EU-Ländern nur bei einem guten Drittel des EU-Durchschnitts.

Konservative Reform des Leistungssystems

1996, im letzten Jahr der Tory-Regierung, erfolgte eine erste Stufe der „Zusammenführung von Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe“: Die Arbeitslosenunterstützung wurde, der bereits eingeführten Bindung an die aktive Arbeitsuche entsprechend, umbenannt in „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ (*Jobseeker's Allowance – JSA*), die nun auch denjenigen Arbeitssuchenden Arbeitslosen zusteht, die keinen durch Beitragszahlungen begründeten Leistungsanspruch haben. Sie erhalten bedürftigkeitsabhängige Leistungen von derzeit monatlich etwa 359 € für einen Alleinstehenden über 25 Jahren; für Angehörige von Bedarfsgemeinschaften gibt es zusätzliche Leistungsbestandteile⁷, und die Kommunen zahlen Wohngeld aus nationalen Steuermitteln. Die Leistungssätze sind die gleichen wie bei der Fürsorgeleistung für Nichterwerbsfähige, die seitdem *Income Support* (IS) heißt. Wer einen Anspruch an die Arbeitslosenversicherung aufgrund von Beitragszahlungen hat, erhält nach der Karenzzeit von drei Tagen für maximal sechs Monate unabhängig von Bedürftigkeit oder früherem Einkommen eine Leistung, die ebenfalls als (in diesem Fall „beitragsbasierte“) JSA bezeichnet wird. Die Leistungssätze sind hier die gleichen wie für Alleinstehende bei der bedürftigkeitsabhängigen Variante – das ist das residuale „Versicherungs-“ Element im britischen System der Arbeitslosenunterstützung. Wer also Angehörige zu versorgen hat und über keine Ersparnisse verfügt, ist trotz Beitragszahlung von Anfang an auf die bedürftigkeitsabhängige Leistung angewiesen. Zusammen mit den hohen Voraussetzungen für den Erwerb eines Versicherungsanspruches⁸ erklärt das, weshalb im Mai 2003 fast vier von fünf LeistungsbezieherInnen die bedürftigkeitsabhängige Form der Leistung erhielten.

Die Reformen der Konservativen sollten den Anreiz und die Verpflichtung zur Arbeitsaufnahme erhöhen, waren aber arbeitsmarktpolitisch nicht sonderlich erfolgreich. Hohe wirtschaftliche Wachstumsraten in den Jahren 1993-1996 führten zunächst nur zu geringem Beschäftigungswachstum, und die standardisierte Arbeitslosenquote⁹ ging gerade einmal von 10 auf 8 Prozent zurück. Das Versprechen von „New Labour“, auf einem „Dritten Weg“ eine neue gesellschaftliche Übereinkunft zu finden, durch die bisher Ausgeschlossene teil haben sollten an den wirtschaftlichen Erfolgen, trug zum Wahlsieg 1997 bei.

New Labour und die New Deals

Die Labour-Regierung hat bis heute keine strukturellen Änderungen an dem von den Konservativen hinterlassenen Leistungssystem vorgenommen. Stattdessen begann sie sofort nach dem Regierungsantritt, die aktive Arbeitsförderung unter dem Schlagwort „*New Deal*“ (in diesem Kontext wohl zu übersetzen mit „Neuanfang“) zu effektivieren. Beginnend mit Jugendlichen und später fortgesetzt für Langzeitarbeitslose, Alleinerziehende, Behinderte, Ältere und schließlich die „inaktiven“ Partner von Arbeitslosen wurde ein System von aktiven Hilfen eingeführt, das nach einer bestimmten Dauer der Arbeitslosigkeit (sechs Monate bei Jugendlichen, 18 bei Langzeitarbeitslosen) automatisch und verpflichtend einsetzt. Jugendliche können dadurch definitiv und gemäß nicht mehr langzeitarbeitslos werden. Im Zentrum der *New Deals* steht der *Personal*

⁷ Die Sätze für Ehepartner sind niedriger als in Deutschland.

Vgl. <http://www.jobcentreplus.gov.uk/cms.asp?Page=/Home/Customers/WorkingAgeBenefits/497>

⁸ Die derzeitigen Voraussetzungen von 25 beitragspflichtigen Beschäftigungswochen in einem der beiden der Antragstellung vorausgehenden Steuerjahre sowie für beide Steuerjahre zusammen einer Beitragssumme von mindestens dem 50-fachen des aktuellen Mindestsatzes des Wochenbeitrags schließen unständig Beschäftigte und Teilzeitkräfte auf dem Mindestlohniveau vom Erwerb von Versicherungsleistungen aus.

⁹ Wir verwenden durchgängig nicht die nationale „Leistungsbezieherquote“ (*claimant count*), sondern die von der Europäischen Kommission veröffentlichten Zahlen, die auf der Definition der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) beruhen.

Adviser („Persönliche Ansprechpartner“, „Fallmanager“), der bei niedrigen Fallzahlen von etwa 40 „seine“ Kunden zuweist in Maßnahmemodule, die bei Trägern eingekauft wurden, und ihren Weg durch das Fördersystem verfolgt. Zu ihr oder ihm kehren die Kunden auch zunächst wieder zurück, wenn sich kein Maßnahmeerfolg in Form von Arbeitsaufnahme einstellt. Bei der Einführung der *New Deals* erfolgte eine Personalaufstockung um 5.000 Berater.

In 15 modellhaften *Employment Zones* wurde die aktive Arbeitsförderung inzwischen probeweise völlig privatisiert: Ähnlich wie neuerdings (und befristet bis Ende 2005) in Deutschland nach § 421i SGB III übernehmen in diesen Regionen private Träger die vollständige Verantwortung für die Eingliederung von Arbeitslosen und werden erfolgsabhängig bezahlt.

Flankiert wird diese Strategie der Aktivierung durch Maßnahmen, die sicher stellen sollen, dass „Arbeit sich wieder lohnt“ (*making work pay*): In dem gegen Regulierung des Arbeitsmarktes traditionell eher allergisch reagierenden Vereinigten Königreich setzte New Labour 1998 einen gesetzlichen Mindestlohn durch, der derzeit für Erwachsene 6,70 € pro Stunde beträgt.¹⁰ „Negativsteuern“ (*Working Families Tax Credit*) bessern seit 1999 niedrige Arbeitseinkommen auf. Die Auszahlung dieser Zuschüsse über das Finanzamt (anstatt einer Fortzahlung von Teilen der früheren Sozialleistung) wurde bewusst gewählt: Die frisch gebackenen Erwerbstätigen sollen sich als Steuerbürger und nicht als Leistungsempfänger fühlen und verhalten. Aber auch in Fällen, in denen Erwerbstätigkeit sich mittelfristig wirklich lohnt, ist der Übergang von der vorzuschüssigen Sozialleistung zur nachträglichen Lohnzahlung und Negativsteuer mit Liquiditätsrisiken für die Haushalte verbunden: Manche finden eine Arbeit – und verlieren durch Mietrückstände die Wohnung, bevor die Geldflüsse sich wieder eingependelt haben.

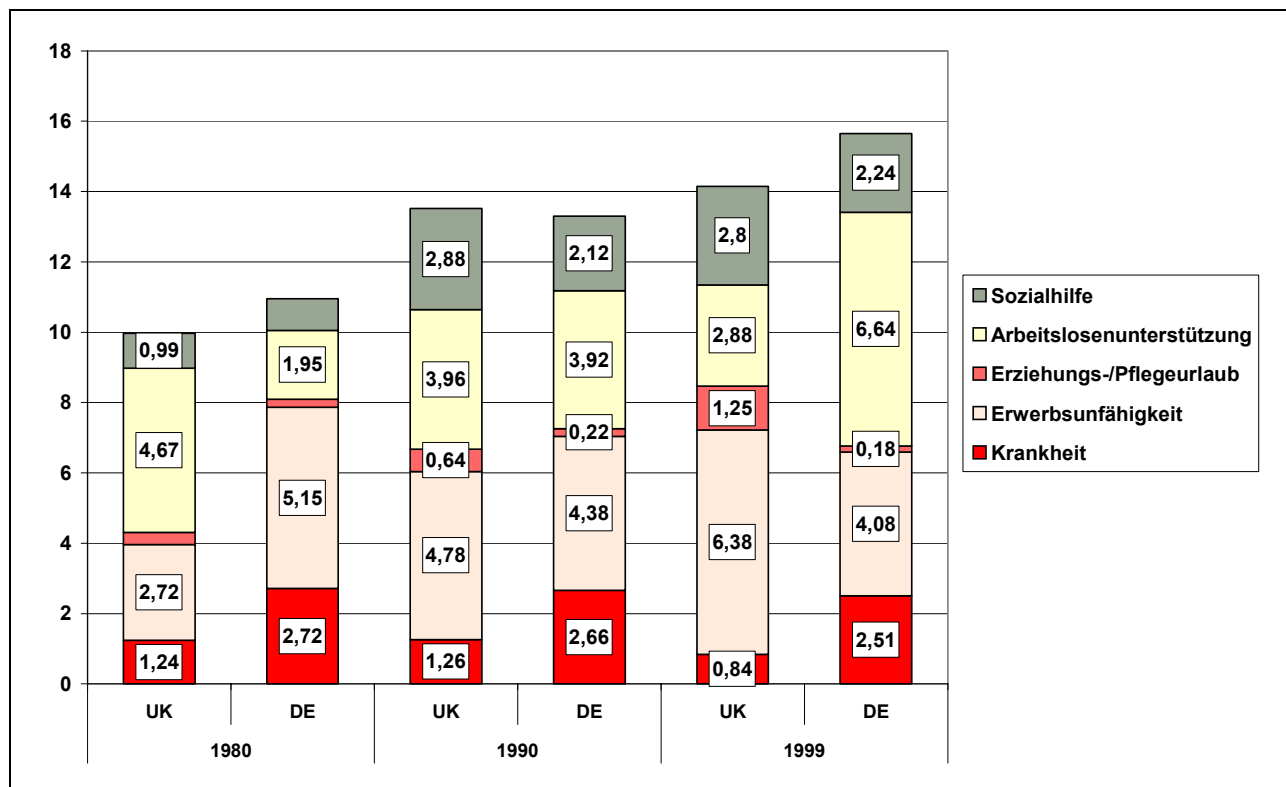
Sozialleistungsabhängigkeit in Großbritannien insgesamt

Betrachtet man allein Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, erscheint das britische Aktivierungsregime außerordentlich erfolgreich: Die standardisierte Arbeitslosenquote wurde von 1993 bis 2001 von 10% auf 5% halbiert, die Erwerbstätigenquote in Vollzeitäquivalenten stieg von 58,6% (1993) auf 62,2% (2001), der Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Erwerbsbevölkerung sank auf weniger als ein Drittel des Rekordwerts von 1993. Ein weniger positives Bild ergibt sich dagegen, wenn man die Gesamtheit der Sozialleistungen betrachtet, die Personen im Erwerbsalter beziehen können (vgl. Abbildung 1). Zwar konnte im Vereinigten Königreich – im Gegensatz zu Deutschland – der Anstieg der Sozialleistungsabhängigkeit in den neunziger Jahren fast gestoppt, der Trend aber keineswegs umgekehrt werden. Bei niedrigerer Arbeitslosigkeit ist der Anteil derjenigen Erwachsenen, die Leistungen wegen Arbeits- oder Erwerbsunfähigkeit beziehen, deutlich höher als bei uns und ebenso der Anteil der Sozialhilfe Beziehenden. Vieles spricht dafür, dass das striktere britische Aktivierungsregime Erwerbslose in andere Sozialleistungen „verdrängt“ hat, während in Deutschland der Anteil der gesundheitlich Beeinträchtigten unter den registrierten Arbeitslosen sehr hoch ist (vgl. Hollederer 2003). Zwei institutionelle Faktoren tragen zu diesem „Verschiebeparkplatz“ bei: (1) Die Sozialleistung bei Arbeitslosigkeit (mit Verpflichtung zur aktiven Arbeitsuche) ist in Großbritannien nicht höher als die Sozialhilfe – und sogar niedriger als die Unterstützung bei Arbeits- oder Erwerbsunfähigkeit¹¹; (2) für Kranke und Erwerbsunfähige gibt es nur eine Sozialleistungskategorie, weshalb erkrankte Arbeitssuchende (9% der Abgänge aus dem Bezug von JSA) nur zu weniger als der Hälfte jemals in den Status der Arbeitsuche zurückkehren (HMT / DWP 2003).

¹⁰ Am 1. Oktober 2004 tritt eine Erhöhung auf 7,23 € ein. Vgl. <http://www.dti.gov.uk/er/nmw>

¹¹ Vgl. <http://www.jobcentreplus.gov.uk/cms.asp?Page=/Home/Customers/WorkingAgeBenefits/492#>

Abbildung 1: Anteile der Bevölkerung im Erwerbsalter nach Art der bezogenen Sozialleistung (ohne Hinterbliebenenrenten)



Quelle: OECD 2003: 224ff.

© IAT 2004-08-13

Dieser Effekt spiegelt sich auch in der nationalen Sozialleistungsstatistik wider (vgl. Tabelle 1): Während die Zahl der Leistungsbezieher wegen Arbeitslosigkeit in der Regierungszeit von New Labour deutlich gesenkt werden konnte, stagnieren die Bestandszahlen bei den beiden anderen hauptsächlichen Kategorien von Sozialleistungen, die von Personen im Erwerbsalter beansprucht werden können.

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

	<i>Jobseeker's Allowance</i> (Arbeitslosenunterstützung)	<i>Income Support</i> (Sozialhilfe)	<i>Incapacity Benefit</i> (≈ Krankentagegeld + Erwerbsminderungsrente)
Mai 1997	1.562	3.958	2.370
Mai 2003	924	3.982	2.394

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

Aktivierung der „Inaktiven“

Aufgrund der Einschätzung, dass die registrierte Arbeitslosigkeit durch weitere Aktivierungsmaßnahmen nicht mehr wesentlich zu senken sei, wandte sich New Labour bereits 1998 den Gruppen zu, die Sozialleistungen aufgrund eines „inaktiven“ Status außerhalb des Arbeitsmarktes beziehen. Premierminister Blair verkündete das Ziel, für alle Personen im Erwerbsalter einen einheitlichen arbeitszentrierten Eingang (*single work-focused gateway*) in das Sozialleistungssystem zu schaffen. Zur Vorbereitung dieser Reform, deren Umsetzung derzeit erfolgt, wurden in zwölf Regionen Modellversuche unter der Bezeichnung „ONE“ gestartet, in denen der *Employment Service*, die *Benefits Agency* und die betroffenen Kommunen gemeinsam die Ar-

beitsförderung für alle erwachsenen Sozialleistungsbezieher erproben. Die Ergebnisse waren eher ernüchternd:

“Despite the 'work first' agenda of ONE, the employment effects have so far been disappointing, particularly among clients who are not immediately job-ready; whilst the aspiration to provide an integrated service through a single point of contact has proved difficult to fulfil.” (Work and Pensions Committee 2002a)

Probleme, die zur Überkomplexität beitrugen, waren die Inkompatibilität der EDV-Systeme und unterschiedliche Organisationskulturen von Arbeitsverwaltung, nationaler Sozialbehörde und Kommunalverwaltungen. Aufgrund der Evaluierung des Modellversuchs (vgl. W&PC 2002b) entschloss man sich, bei der flächendeckenden Umsetzung die Komplexität um ein Element zu reduzieren: Man ließ das Wohngeld und damit die Kommunen aus dem Spiel¹² und beschränkte sich auf die Zusammenführung zweier nationaler Behörden. „Weiche“, nicht unmittelbar Arbeitsmarkt bezogene Formen der Förderung (wie psycho-soziale, Drogen- und Schuldnerberatung) kommen in der britischen Arbeitsmarktpolitik ohnehin nur als Teil der Dienstleistung von Trägern vor, sind dagegen in den *Jobcentres* nicht verfügbar.

Jobcentre Plus

Nach der erfolgreichen Wiederwahl der Labour-Regierung im Jahre 2001 wurden die Ressorts neu geschnitten: Teile des ehemaligen *Department for Education and Employment* und des *Department for Social Security* wurden zusammengeführt zum neuen *Department for Work and Pensions*, das dadurch die Zuständigkeiten für die Arbeits- und die Sozialverwaltung vereinte. Ab dem 1. April 2002 und mit einem Zeitplan bis 2006 begann man damit, Bezirk für Bezirk die BA's mit ihren Zuständigkeiten für Sozialhilfe und Arbeitsunfähigkeitsunterstützung zu fusionieren mit der Arbeitsverwaltung zu *Jobcentre Plus*.¹³ Die organisatorische Zusammenführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende mit den Leistungen für offiziell nicht Erwerbsfähige bzw. -pflichtige¹⁴ ist gewissermaßen die zweite Stufe der britischen „Zusammenführung von Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe“: Diejenigen, die durch das striktere Arbeitsucheregime in einen Leistungsstatus außerhalb des Erwerbssystems verdrängt wurden, sollen nun zurückgeholt werden.

Mit geplanten rund 1.000 Niederlassungen (Deutschland: 660), unterstützt von 25 Call Centern und zusammengefasst in 90 Bezirken unter 11 Regionaldirektionen – bei einer Bevölkerung von 59 Mio. (D: 81,6) und einer Fläche von rd. 244.000 km² (D: 357.000 km²) – weist *Jobcentre Plus* eine im Vergleich zur deutschen Bundesagentur für Arbeit deutlich kleinteiligere und kundennähere Struktur auf, insbesondere in den Stadtteilen der Großstädte. Die Bezirke dagegen sind größer als bei uns und entsprechen dadurch eher dem regionalen Zuschnitt der Arbeitsmärkte. Durch die Fusion von Arbeits- und Sozialverwaltung kam ein Personalstand von rund 90.000 zusammen (ebenso wie in der BA), der bis 2004 auf 85.000 abnahm und bis 2006 auf 70.000 weiter verringert werden soll. Diese Organisation hat zwar „nur“ Dienstleistungen für etwa 1 Mio. Arbeitsuchende zu erbringen, ist aber auch zuständig für die Transferleistungen von weiteren fast 6,4 Mio. Kunden. Die Geschäftsstatistik für 2003/2004 verzeichnet neun Millionen

¹² Da das Wohngeld den Kommunen ohnehin aus dem nationalen Steuertopf refinanziert wird, hatten – anders als in Deutschland – Verteilungsfragen zwischen Nationalstaat und Kommunen keinen Einfluss auf die Reform.

¹³ Die Zuständigkeit für die Altersrenten wird vor der Fusion aus den *Benefit Agencies* ausgegliedert in eine neue Behörde namens *Pension Service*.

¹⁴ Eine Eigentümlichkeit des britischen Sozialhilferechts besteht darin, dass Alleinerziehende nicht erwerbspflichtig sind, bis das jüngste Kind das 16. Lebensjahr vollendet hat. Unter den Sozialhilfe Beziehenden gibt es etwa 1 Million Alleinerziehende.

Beratungsgespräche (mit Arbeitsuchenden und anderen Antragstellern), drei Millionen Zugänge von gemeldeten Stellen und die Bearbeitung von mehr als fünf Millionen Leistungsfällen.

Zur Begleitung ihrer Arbeitsmarktpolitik berief die Regierung das *National Employment Panel* (NEP), einen Beirat aus 25 Unternehmensführern, drei Gewerkschaftsvertretern und einigen Vertretern des Non-profit-Sektors. Das keinem einzelnen Ressort zugeordnete NEP tagt monatlich, beobachtet die Arbeitsmarktpolitik aus kritischer und unabhängiger Distanz, regt eigene Modellprojekte an und sorgt dafür, dass die Orientierung der *Jobcentres Plus* am Kunden „Arbeitgeber“ nicht zu kurz kommt.

Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Ein örtliches oder Stadtteil-Jobcentre ist typischer Weise ein zweistöckiges Gebäude mit etwa der Geschossfläche eines Supermarktes und in ähnlicher Lage. Das Erdgeschoss ist den Erstkontakten vorbehalten, während im ersten Stock die intensiveren Beratungen stattfinden. Beide Ebenen sind im Kern Großraumbüros mit „Kundeninseln“ etwa nach Art der in deutschen Stadtverwaltungen üblichen Bürgerbüros. Am Rande der Großraumbereiche befinden sich Einzelbüros, Räume für Gruppenbesprechungen und durch Glasscheiben einsehbare Räume für Gespräche mit Kunden, die sensible Anliegen nicht im Großraum vortragen mögen. Die Wartezonen befinden sich in der Mitte, so dass der Arbeitsablauf und Kundenfluss für die Wartenden transparent ist. In der Wartezone sind Selbstbedienungs-Terminals und Informationsstände platziert ebenso wie im Eingangsbereich im Erdgeschoss. Ohne telefonische Terminabsprache über Call Center, die auch von kostenlos benutzbaren Telefonen im Eingangsbereich aus vorgenommen werden kann, kommt niemand an der Rezeption vorbei. Die Offensichtlichkeit aller Abläufe schafft ein hohes Maß an sozialer Kontrolle für Kunden wie für Beschäftigte; für den Notfall stehen uniformierte Wachmänner deutlich sichtbar bereit. Sicherheit war beim Übergang zu Jobcentre Plus ein zentrales Konfliktthema vor allem für die ehemaligen Beschäftigten der Sozialverwaltung, weil sie bis dahin Kundenkontakte allenfalls hinter Panzerglas wahrgenommen hatten.

Die Call Center haben die Aufgabe, mithilfe eines vorstrukturierten Dialoges zunächst die Fälle wegzufiltern, bei denen ein Anspruch auf eine Sozialleistung nicht anzunehmen ist. Für die voraussichtlichen Leistungsfälle sollen die in diesem Dialog gewonnenen und erfassten Daten über das EDV-System für die nächste Stufe der Leistungsbearbeitung verfügbar bleiben, was aber zum Zeitpunkt unserer Fallstudien (Frühjahr 2004) mangels Systemintegration noch nicht funktionierte. Der Konzeption nach sollen die Call-Center-Agenten die Anrufer auch schon auf freie Stellen hinweisen, die nach den telefonisch gemachten Angaben für sie geeignet erscheinen. Die Zuordnung von Bewerberprofilen zu den im System gespeicherten Angebotsprofilen scheitert aber bisher am Qualifikationsmangel im Call Center. Die Kunden mit Aussicht auf eine Leistung werden informiert, welche Unterlagen sie mitzubringen haben, und es wird für sie ein Termin im nächstgelegenen *Jobcentre* gebucht. Da diese Termine oft nicht eingehalten werden, müssen die SachbearbeiterInnen in den Jobcentern ihre Arbeitszeit sehr flexibel verwenden, um effizient sein zu können.

Mit AntragstellerInnen für Sozialhilfe oder Arbeitsunfähigkeitsunterstützung soll beim Erstkontakt erörtert werden, ob und unter welchen Voraussetzungen sie ggf. doch erwerbstätig sein könnten („arbeitszentriertes Beratungsgespräch“). Auf der Grundlage von gesetzlichem Mindestlohn, Negativsteuer, Wohngeld und weiteren Vergünstigungen soll ihnen vorgerechnet werden, dass sie ihre Einkommensposition durch Erwerbstätigkeit verbessern können. In der Praxis scheinen jedoch bisher das vorrangige Interesse der Antragsteller an einer Geldleistung und der administrative Aufwand der Antragsbearbeitung für eine wirksame Öffnung der Erwerbsper-

spektive bei dieser riesigen, neu in die Verantwortlichkeit der *Jobcentres* überführten Kundengruppe wenig Raum zu lassen.

Antragsteller für JSA dagegen sind verpflichtet, ein sogenanntes *Jobseekers' Agreement* („Eingliederungsvereinbarung“) zu vereinbaren und zu unterzeichnen. Darin verpflichten sich Arbeit Suchende u. a.

- auf die vorrangigen Zielbereiche ihrer Arbeitsuche
- auf die Frist der Verfügbarkeit im Falle passender Angebote (maximal eine Woche)
- die maximale wöchentliche Arbeitszeit
- auf eine wöchentliche Anzahl von Arbeitgeberkontakten (spezifiziert nach schriftlich, telefonisch und persönlich)
- auf die Sichtung von Anzeigen in bestimmten Zeitungen
- auf eine bestimmte Anzahl von Besuchen im Jobcenter pro Woche (z. B. zur Nutzung des elektronischen Stelleninformationssystems).

Alle vierzehn Tage muss die Arbeitslosmeldung zu einem vorher vereinbarten Termin erneuert werden. Dabei werden Vermittlungsvorschläge gemacht, und es wird in einem etwa 10-minütigen Gespräch die Einhaltung der Eingliederungsvereinbarung überprüft. Wenn die Angaben nicht glaubhaft sind (glaubwürdig sind z.B. die Nennung existierender Firmen, Bezug auf Anzeigen, die wirklich erschienen sind), können Beweise für die Eigenaktivität verlangt werden. Sperrzeiten können von einer Woche (für die Nichteinhaltung von Terminen) bis zu sechs Monaten (für die wiederholte Ablehnung von Stellenangeboten) reichen. Sie sind in Großbritannien häufiger als (bisher) in Deutschland, aber die Gründe für eine letztlich zurückhaltende Handhabung sind die gleichen wie bei uns: administrativer Aufwand, Gesichtsverlust bei Aufhebung durch eine höhere Instanz, Störung des Vertrauensverhältnisses zum Kunden und Gefahr der „Verdrängung“ des Kunden.

Aktive Arbeitsförderung – Stand und Perspektiven

Wie bereits dargestellt, setzen die *New Deals* erst nach einer definierten Dauer der Arbeitslosigkeit ein. Sie bestehen grundsätzlich aus einer *Abfolge* von Maßnahmen mit mehreren Varianten, nicht aus einem einzelnen Instrument wie „ABM“ oder „Trainingsmaßnahme“. Sie beginnen mit einer Eingangsphase (bei Jugendlichen bis zu vier Monate), in der der Fallmanager intensiv mit dem Kunden arbeitet und Schritte der Arbeitsuche begleitet. Hierbei wird ein persönlicher Aktionsplan erarbeitet. Wenn diese Phase nicht zur Arbeitsaufnahme führt, stehen Eingliederungszuschüsse zur Verfügung, oder es folgen Qualifizierungs- oder Beschäftigungsmaßnahmen in verschiedenen Kombinationen bei externen Trägern. In diesem Fall wird der persönliche Aktionsplan konkretisiert im Hinblick auf Rechte und Pflichten gegenüber dem Träger.¹⁵ Beschäftigungsmaßnahmen basieren entweder auf Fortzahlung der JSA plus Mehraufwandsentschädigung oder auf Mindestlohn plus Negativsteuer. Für das Nettoeinkommen macht das in den meisten Fällen wenig Unterschied, aber man ist in Großbritannien dabei, die integrierende Wirkung *entlohnter* Arbeit (im Unterschied zur Verpflichtung zur Arbeit für Sozialleistung plus Mehraufwand) wieder zu entdecken. Führt die Teilnahme an einer Maßnahme nicht zur Aufnahme einer Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt, kehren die TeilnehmerInnen zurück zu ihrem Fallmanager für eine Phase der intensiven Nacharbeit (*follow through*). Kein Fallmanager kann sich also

¹⁵ Vgl. NEW DEAL 25+OPERATIONAL GUIDELINES – <http://www.delni.gov.uk/docs/select/25%20OpGuideApr04v1.pdf> [Stand: 13.08.04].

dauerhaft von Fallzahlen entlasten, indem er Kunden ohne Rücksicht auf die Wirksamkeit von Maßnahmen an Träger zuweist.

Die Maßnahmeträger, von denen viele an mehreren Orten operieren, stehen unter starkem Wettbewerbs- und Erfolgsdruck, genießen aber die relative Sicherheit mehrjähriger Verträge, in deren Rahmen ihnen TeilnehmerInnen rollierend zugewiesen werden. Die Fallmanager klagen darüber, dass diese zentral auf Bezirksebene eingekauften Maßnahmen oft für die Kunden wenig passend sind. Auch sei die Information über den konkreten Inhalt und Zuschnitt der Maßnahmen oft unzureichend. Deshalb soll 2005 in einigen Pilotregionen eine „Lokalisierung“ der Vergabe und des Designs der Maßnahmen erprobt werden.

Fazit

Die Ähnlichkeiten zwischen der britischen und der jüngsten deutschen Reformentwicklung erscheinen auf den ersten Blick frappierend:

- Verpflichtung zur aktiven Beschäftigungssuche und Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien,
- Reduzierung des Einflusses der Sozialpartner und Steuerung der Arbeitsverwaltung durch Zielvereinbarungen,
- Umsteuerung der aktiven Arbeitsförderung auf eher kurzfristige Maßnahmen und von einem Beitrag zur Entwicklung des Humankapitals auf möglichst rasche Arbeitsaufnahme,
- „Vermittlungsskandal“ und Änderung der Prioritäten von der Vermittlung auf die Durchsetzung aktiver Beschäftigungssuche,
- Zusammenführung der nicht versicherungsbasierten Arbeitslosenunterstützung mit der Sozialhilfe auf der Leistungs- und der Organisationsebene,
- Kundenstrommanagement durch Terminvereinbarung über Call Center, aber inadäquate und unzureichend integrierte EDV-Systeme.

All das sind Probleme und Elemente der jüngsten Entwicklung in Deutschland, das seit der Ablösung des Arbeitsförderungsgesetzes durch das SGB III im Jahre 1998 wie im Zeitraffer nachzuholen scheint, was im Vereinigten Königreich schon 1986 begann.

Damit sind aber auch entscheidende Unterschiede angedeutet:

- (1) Großbritannien nimmt sich für die Umsetzung von *Jobcentre Plus* fünf Jahre Zeit, während für die künftigen deutschen Job-Center und die Bildung von Arbeitsgemeinschaften zwischen Arbeitsagenturen und kommunalen Trägern eine Vorbereitungszeit von nur einem Jahr und eine Umsetzungszeit von einer juristischen Sekunde gegeben ist.
- (2) Die Briten konnten aufgrund der zentralistischen Struktur ihres Sozialsystems die Kommunen außen vor lassen und fusionieren nur zwei nationale Behörden, in denen im Wesentlichen die gleichen rechtlichen Voraussetzungen bestanden. Dienstrechtliche Probleme im deutschen Sinne gibt es ohnehin nicht, da so etwas wie ein Beamtenstatus nur im Geheimdienst und anderen höchsten Regierungsämtern bekannt ist. Hinsichtlich der Organisationskulturen erweist sich auch diese qualitativ bescheidene Fusion schon als schwierig genug.
- (3) Das System von Unterstützungsleistungen bei Arbeitslosigkeit, das auf der Verpflichtung zur Arbeitsuche und nicht auf Besitzständen durch Beitragsleistung beruht, ist teils in den Grundstrukturen des britischen Sozialstaats angelegt, teils von den Konservativen geschaffen worden. New Labour führte weder Leistungskürzungen noch eine wesentliche Verschärfung der Pflichten von Leistungsbeziehern ein. Man versucht lediglich, diese Pflichten konsequenter

durchzusetzen, ihre Wahrnehmung mit besseren Dienstleistungen zu unterstützen und dieses als Chance darzustellen.

- (4) Im eher spartanisch ausgestatteten britischen Sozialstaat ist die Grundsicherung für Arbeitsuchende mit umgerechnet 359 € höher als in Deutschland; relativ zum niedrigeren britischen Lohnniveau ist der Unterschied noch deutlicher. Der Lohnabstand wird nicht nur nach der Seite der Sozialleistungen zu wahren gesucht, sondern auch durch einen gesetzlichen Mindestlohn nach der Seite des zu erwartenden Einkommens. Die Negativsteuer soll Bedarfsgemeinschaften aus der Sozialleistungsfalle helfen und der Tatsache Rechnung tragen, dass vollzeitige Arbeit für viele nicht zu haben oder auszuführen ist.
- (5) Die britische Arbeitsverwaltung realisiert traditionell eine höhere Kontaktdichte mit ihren Kunden als die deutsche. Zwar war die kurzzeitig zu wiederholende Arbeitslosmeldung zeitweilig verkommen zu einer sinnlosen Pflichtübung, sie wird jedoch unter veränderten Rahmenbedingungen eingebaut in ein umfassendes Aktivierungsregime, das es schwierig macht, sich in der Arbeitslosigkeit einzurichten. Der damit zweifellos verbundene Druck wird dadurch akzeptabler, dass die *Jobcentres* räumlich näher an ihren Kunden sind und architektonisch außen wie innen den Eindruck von bescheidener, aber professioneller Dienstleistung und nicht von hoheitlicher Großbürokratie vermitteln. Das sollte allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass dahinter eine Organisation steht, die eher noch zentralistischer ist als die deutsche.
- (6) Durch die Zusammenführung der grundlegenden Sozialleistungen für alle Personen im Erwerbsalter in den *Jobcentres Plus* sind diese mit Fallzahlen pro Beschäftigten konfrontiert, die bei Verwirklichung der angekündigten Personalreduzierungen das Doppelte der derzeit in Deutschland gegebenen Relationen erreichen könnten. Die zeitgerechte und korrekte Berechnung und Auszahlung der Leistungen ist in Großbritannien ständig in Gefahr, und neue integrierte EDV-Systeme, die Abhilfe schaffen sollen, werden in der Einführung zunächst weitere Probleme bringen. Andererseits ist der Personalschlüssel bezüglich der Arbeit Suchenden im engeren Sinne sehr viel günstiger und weiter dadurch günstig gestaltet, dass aktive Arbeitsförderung nur nach definierter Dauer der Arbeitslosigkeit vorgesehen ist. Dadurch können im Bereich der *New Deals* Fallzahlen von nur 40 pro Berater realisiert werden. Ob allerdings ein solcher eher nachsorgender als präventiver Ansatz der aktiven Arbeitsförderung wirksam und effizient ist, muss hier aus Platzgründen offen bleiben.

Literatur

- Beveridge, William, 1908:** Public labour exchanges in Germany. In: Economic journal 13, p. 2 ff.
- Brixy, Udo / Gilberg, Rainer / Hess, Doris / Schröder, Helmut, 2002:** Wie nah am Arbeitsmarkt sind die Arbeitslosen? IAB-Kurzbericht Nr. 2/02 vom 21.1.2002
- Fletcher, D. R., 1997:** Evaluating special measures for the unemployed: some reflections on recent UK experience. In: Policy and politics 25, p. 173 ff.
- Gilberg, Rainer / Hess, Doris / Schröder, Helmut, 2001:** Struktur der Arbeitslosigkeit im Frühjahr 2000: Suchverhalten und Eingliederungschancen. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 34, S. 376-401
- HMT/ DWP (Her Majesty's Treasury / Department for Work and Pensions), 2003:** Full employment in every region. London: HM Treasury.
http://www.hm-treasury.gov.uk/media/EAD48/employment_372.pdf
- Hollederer, Alfons, 2003:** Arbeitslos - Gesundheit los - chancenlos? IAB-Kurzbericht Nr. 4 vom 21.3. 2003. <http://doku.iab.de/kurzber/2003/kb0403.pdf>

- Karr, Werner, 1997:** Die konzeptionelle Untererfassung der Langzeitarbeitslosigkeit. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 30, S. 37-46
- Karr, Werner, 1999:** Kann der harte Kern der Arbeitslosigkeit durch einen Niedriglohnsektor aufgelöst werden? Eine Analyse der Arbeitslosen nach Verweildauer und Reintegration. IAB-Kurzbericht Nr. 3/99 vom 7.5.1999. <http://doku.iab.de/kurzber/1999/kb0399.pdf>
- Karr, Werner, 2002:** Arbeitsvermittlung: Spielräume für den Abbau der Arbeitslosigkeit in der Flaute. IAB-Kurzbericht Nr. 6/02 vom 19.3.2002
<http://doku.iab.de/kurzber/2002/kb0602.pdf>
- King, Desmond, 1995:** Actively seeking work? The politics of unemployment and welfare policy in the United States and Great Britain. Chicago: Univ. Press. ISBN 0-226-43621-7
- Knuth, Matthias / Schweer, Oliver / Siemes, Sabine, 2004:** Drei Menüs - und kein Rezept? Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Großbritannien, in den Niederlanden und in Dänemark. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. ISBN 3-89892-205-7.
<http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/BERATUNGSZENTRUM/aspol/DreiMensInternet.pdf>
- Nickell, Stephen, 1999:** Unemployment in Britain. In: Gregg, Paul / Wadsworth, Jonathan (eds.): The state of working Britain. Manchester: Univ. Press, chapter 1
- Price, David, 2000:** Office of Hope: a history of the employment service. London: Policy Studies Inst. ISBN 0-85374-771-7
- W&PC (Work and Pensions Committee), 2002:** 'One' pilots: lessons for Jobcentre Plus. London: Work and Pensions Committee, House of Commons, HC 426, The Stationery Office.
- Work and Pensions Committee (2002):** Press Notice No. 11 of Session 2001-02, dated 20 March 2002. <http://www.parliament.uk/commons/selcom/workpenpnt11.htm>

PD Dr. Matthias Knuth leitet den Forschungsschwerpunkt „Entwicklungstrends des Erwerbssystems“ und ist Wissenschaftlicher Geschäftsführer des IAT. Kontakt: knuth@iatge.de

Dan Finn ist Professor für Sozialpolitik an der Universität Portsmouth. Kontakt: Dan.Finn@port.ac.uk

IAT-Report 2004-04		Redaktionsschluss: 16.08.2004
Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen http://iat-info.iatge.de/iat-report/2004/report2004-04.pdf		
Redaktion	Bestellungen / Abbestellungen	IAT im Internet
Claudia Braczko braczko@iatge.de	iatreport@iatge.de 0209/1707-112	Homepage: http://iat-info.iatge.de
Matthias Knuth knuth@iatge.de	Institut Arbeit und Technik Munscheidstr. 14 45886 Gelsenkirchen	IAT-Reports: http://iat-info.iatge.de/iat-report
Der IAT-Report (ISSN 1619-1943) erscheint seit Januar 2002 in unregelmäßiger Folge als ausschließlich elektronische Publikation. Der Bezug ist kostenlos.		