

Sozialpolitik, soziale Sicherung und Sozialverwaltung in Australien

Entwicklungen der letzten Jahre - Arbeitslosenunterstützung

Seit Beginn der neunziger Jahre erleben wir in vielen OECD-Staaten tiefgreifende Reformen der Arbeitsmarktordnung, der Arbeitsmarktpolitik sowie der staatlichen oder gemeinnützigen Arbeitsverwaltung (Public Employment Service). Unter diesen ragt das australische Beispiel in vielfacher Hinsicht heraus, da es nicht nur zu den mutigsten bzw. radikalsten zählt, sondern auch deshalb, weil es schlicht „das Arbeitsamt“ abgeschafft hat. Das Vermittlungsgeschehen von arbeitslosen Menschen zu Arbeitsplätzen erfolgt nunmehr durch nichtstaatliche Einrichtungen. Dies bedeutet nicht „die totale Privatisierung“ der Arbeitsvermittlung; vielmehr werden Lizenzen an gewinnorientierte Privatfirmen, an gemeinnützige Einrichtungen (z. B. die Salvation Army), an kommunale Einrichtungen sowie an Nachfolgeorganisationen des früheren Commonwealth Employment Service vergeben.

Weniger bekannt ist hierzulande, dass diese Arbeitsmarktreform eingebettet ist in eine allgemeine Reform des australischen Wohlfahrtsstaates, die kontinuierlich seit einer Reihe von Jahren in Angriff genommen wird. Diese soll im Folgenden näher betrachtet werden.

Ursachen der Veränderungen

Das traditionelle Wohlfahrtssystem Australiens entwickelte sich in einer Ära, als Arbeitslosigkeit in der Gesellschaft kaum eine Rolle spielte, als die meisten Familien intakt waren, d. h., beide Eltern mit ihren Kindern zusammenlebten und der Vater der Haupternährer der Familie war. Sozialunterstützung war zumeist kurzzeitiger Natur. Zudem war der Großteil der Bevölkerung jünger als derzeit.

Die australische Gesellschaft hat sich in den vergangenen Jahrzehnten stark gewandelt. Sie erlebte hohe Arbeitslosenzahlen, die Arbeitsmöglichkeiten sind durchaus nicht gleichmäßig und bedarfsentsprechend über das Land verteilt, das Durchschnittsalter der Bevölkerung steigt an. Die Zahl und der Anteil der Alleinerziehenden wächst. Australien erlebt somit gesellschaftliche Veränderungen, wie sie sich in den meisten übrigen OECD-Staaten ereignen.

Trotz sinkender Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren ist der Trend zu beobachten, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen stärker und länger von Sozialunterstützung abhängig sind. Es handelt sich hauptsächlich um Menschen mit Behinderungen, um ältere Arbeitnehmer und um Eltern.¹ Hinzu treten Aborigines und Torres Strait People, Menschen mit unzureichenden Englischkenntnissen und/oder (zu) geringer Schul-/Berufsbildung. (Australien war und ist ein Einwanderungsland.)

Die Reference Group on Welfare Reform (RGWR) urteilte angesichts der gesellschaftlichen Entwicklungen über das traditionelle Wohlfahrtssystem:

- Das Unterstützungssystem für Arbeitsfähige erscheint fragmentiert und zu wenig aktivierend ausgerichtet.
- Das System der Unterstützungsleistungen für Erwerbsfähige ist hinsichtlich Leistungen und Voraussetzungen zu komplex und unübersichtlich.
- Der sog. Lohnabstand erscheint zu wenig motivierend.

¹ Das Risiko ist nicht zu unterschätzen, dass die 800.000 Kinder in Haushalten, die derzeit Arbeitslosigkeit erleben, selbst abhängig von Sozialunterstützung werden bzw. bleiben.

- Das Wohlfahrtssystem weist zu wenig Kontrollen auf.

Das überkommene australische System der Sozialunterstützung wies also ein gutes und kosteneffektives Netz der sozialen Sicherung auf. Jedoch bot es trotz bester Intentionen und einiger Innovationsversuche zu wenig Anreize auf, um die Betroffenen anzuregen, schnellstmöglich ökonomische und soziale Unabhängigkeit anzustreben. Die Erfahrungen zeigten, dass es für viele Betroffene schwierig war und ist, sich wieder auf eigene finanzielle Füße zu stellen, wenn sie einmal, durch welche Umstände auch immer, von Sozialunterstützung abhängig geworden sind. Darüber hinaus gab es viele Unterstützungsprogramme und Hilfen verschiedenster Einrichtungen, aber wenig Koordination bei den Dienstleistungen und wenig Kooperation unter den zuständigen Einrichtungen.

Neue sozialpolitische Philosophie

Die RGWR empfahl im Report 2000 Innovationen in fünf Hauptbereichen:

- Besser auf das Individuum zugeschnittene Angebote zur Unterstützung.
- Ein einfacheres überschaubareres System der Sozialleistungen.
- Anreize und finanzielle Unterstützung, um Teilnahme und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen und dazu zu ermuntern.
- Gegenseitige Verpflichtung (Mutual Obligation).
- Sozialpartnerschaften als Schlüsselgröße, um durch Bereitstellung gemeinnütziger Arbeitsgelegenheiten umfangreiche und vielfältige Möglichkeiten zur ökonomischen und sozialen Teilnahme zu schaffen (u. a. Work-for-the-Dole).

Bedeutsame Schritte zur Förderung von Effektivität, Effizienz und Fairness des sozialen Unterstützungssystems sind in den Jahren 2001 und 2002 mit neuen Programmen und Grundsätzen gemacht worden.

- 1) Bezieher von Unterstützungsleistungen verpflichten sich „als finanzielle Gegenleistung“ Teilzeit- und befristete Beschäftigungen zu akzeptieren. Im „Nebeneffekt“ führen diese häufig zu Vollzeitbeschäftigungen.
- 2) Einrichtungen für Arbeitslose handeln effektiver.
 - Ein Eingangs-Assessment soll Art und Umfang des Unterstützungsbedarfes der Klienten klären.
 - Das Unterstützungssystem soll auf die jeweiligen Bedarfe der verschiedenartigen Klienten und ihre Lebensumstände ausgerichtet werden.
 - Job-Matching: Unterstützung durch beauftragte Agenturen bei der aktiven Arbeitssuche für Personen, denen eigentlich nichts fehlt als ein Arbeitsplatz.
 - Job-Search Training: kurzzeitiges Motivierungs-, Bewerbungs- und (Selbst-)Präsentationstraining, um auf dem Arbeitsmarkt (wieder) wettbewerbsfähig zu werden.
 - Intensive Assistance: Maßnahmen in Richtung case management für Langzeitarbeitslose und Arbeitslose mit hohem Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit.
 - Transition: Programme für Berufsrückkehrer mit dem Ziel ihrer beruflichen Orientierung auf dem Arbeitsmarkt.
 - Community Participation: Gemeinnützige Arbeit oder Tätigkeiten/Aktivitäten, die die Teilnahme an der Gemeinschaft vermitteln, für Personen, die auf lange Sicht oder dauerhaft nicht integ-



rierbar am allgemeinen Arbeitsmarkt erscheinen (Obdachlose, Drogen- und Alkoholabhängige, schwerstbehinderte Menschen u. a.).

- 3) Work experience: Beschäftigung, berufliche Bildung und Trainingsmaßnahmen nur für spezielle Zielgruppen, etwa für Eltern, ältere Arbeitnehmer, Behinderte, Ureinwohner u. a. Unterstützungsempfänger. (JET – Jobs, Education, Training) Demgegenüber sind allgemeine Arbeitsmarktprogramme aufgegeben worden, da Zweifel an ihrer Wirksamkeit bestehen.
- 4) Job opportunities: Erleichterter Zugang zu Trainingsmaßnahmen für Personen, die in einer Work-for-the-Dole-Maßnahme teilgenommen haben, um ihnen den Übergang in reguläre Beschäftigung zu ebnen.
- 5) Unterstützung für die Personen in der Gemeinschaft, die am stärksten benachteiligt sind (vgl. Community Participation). Durch persönliche Unterstützung (case management) sollen diese Menschen in ihrer Lebenssituation stabilisiert und ihnen soll ein Leben in der Gemeinschaft ermöglicht werden.

Centrelink – Alle Leistungen aus einer Hand

Die australische Bundesregierung sowie (zumindest) das Land New South Wales bedienen sich einer Institution mit dem Namen Centrelink, um die verschiedenen Programme umzusetzen. Centrelink gestaltet im Auftrag personelle und finanzielle Unterstützungsleistungen „von der Wiege bis zur Bahre“ in allen (besonderen) Lebenslagen. Die Einrichtung ist charakterisiert durch flache Hierarchie (Lean-Management), durch Niederlassungen in allen Landesteilen, in kleinen und zum Teil kleinsten Orten sowie durch engmaschige informationelle Vernetzung. Centrelink ist für die Kunden erreichbar über Telefon (Call-Centers), Internet-Auftritt und E-Mail-Kommunikation und durch persönliche Vorsprache. Die EDV-Vernetzung macht transparent, wer wann wo Kontakt mit Centrelink hatte und welche Unterstützungsleistungen beantragt und erhalten hat.

Im Einzelnen stellt Centrelink Programme und Unterstützungsleistungen bereit für

- Eltern oder Pflegeeltern,
- Schwangere, Babys und kleine Kinder,
- Personen in Scheidungs- oder Trennungssituationen, Witwen/Witwer und Waise;
- arbeitssuchende Personen,
- Studierende oder Personen in beruflicher Bildung, Personen, die eine solche Maßnahme anstreben,
- ABSTUDY (ein Programm zur beruflichen Bildung der Aborigines),
- junge Obdachlose, Schwangere, die aus dem Elternhaus geworfen zu werden drohen u. a. m.,
- Personen, die eine selbstständige Existenz gründen wollen oder für eine Farm verantwortlich sind,
- Personen in Krisensituationen oder mit speziellen Bedarfen,
- eingewanderte Personen,
- kranke, verwundete oder behinderte Menschen,
- Personen, die behinderte, kranke oder pflegebedürftige Menschen versorgen,
- Personen nach dem Tod eines Angehörigen,
- Personen, die Unterstützung im oder für den Ruhestand benötigen,
- viele weitere besondere Lebenslagen.



Arbeitslose (job seekers) können von Centrelink folgende Einrichtungen und Leistungen erhalten:

- Ein Interview mit Test zur Abklärung der Chancen und Probleme auf dem relevanten Arbeitsmarkt (Profiling).
- Die Zuordnung zu Kundenkategorien für Job-Matching, Job-Search-Training oder Intensive Assistance o. a. entsprechend den Ergebnissen der Chancen-Schwierigkeiten-Analyse. Dadurch erhält der Klient das Recht auf Zahlung von Transfers (Newstart Allowance oder Youth Allowance), aber auch die Pflicht, eine oder mehrere entsprechende Agenturen des Job Network zur Arbeitsvermittlung, zur Beratung und Betreuung auf Kosten des Staates zu nutzen.
- Centrelink stellt ein sog. Touch-Screen in seinen Niederlassungen, aber auch im Internet eine landesweite Offene-Stellen-Datei zur Verfügung, die der Klient selbstständig nutzen kann, die ebenfalls den Agenturen zur Verfügung stehen.
- Centrelink stellt wirtschafts-, branchen- und berufskundliches Informationsmaterial zur Verfügung.
- Nicht zuletzt ist Centrelink zuständig für die Arbeitslosenunterstützung.

Arbeitslosenunterstützung

Das reformierte System der Arbeitslosenunterstützung (Newstart Allowance) wird nunmehr näher betrachtet.

Die Finanzierung dieser Leistungen erfolgt aus allgemeinen staatlichen Haushaltsmitteln, es handelt sich also um eine Fürsorgeleistung. Das System ist transparent und einfach, denn es arbeitet weitgehend mit Flatrates und proportionalen Anrechnungen. Die Einkommens-Ersatzrate liegt mit ca. 37 % vergleichsweise sehr niedrig. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass an den Tatbestand der Arbeitslosigkeit eine große Anzahl von sozialen Tatbeständen anknüpft, die durch Gebührenbefreiungen und Preisreduktionen das „Realeinkommen“ Arbeitsloser erhöht.

Die Unterstützungsleistung ist prinzipiell nicht zeitlich begrenzt, setzt aber im Rahmen der Mutual Obligation (gegenseitige Verpflichtung) voraus, dass die Bezieher

- aktiv und nachhaltig Arbeit suchen und ihre Bemühungen regelmäßig nachweisen,
- an Bewerbungstrainings und anderen Kursen teilnehmen,
- Teilzeitarbeit oder befristete Tätigkeiten akzeptieren,
- Work for the Dole akzeptieren, gemeinnützige Arbeitsprogramme von meist sechsmonatiger Dauer in vielen gesellschaftlich relevanten Bereichen mit einem Aufgeld von lediglich 20,80 A\$ (beim derzeitigen Wechselkurs 11 bis 12 €) je zwei Wochen zur Arbeitslosenunterstützungsleistung.

Die folgenden Beträge sind auf einen Zeitraum von 14 Tagen bezogen. Unverheiratete Personen erhalten 380,10 A\$, ab dem 60. Lebensjahr nach neunmonatiger Arbeitslosigkeit 416,90 A\$, Alleinstehende mit Kindern 411,10 A\$, Verheiratete 342,80 A\$ pro arbeitsloser Person. Zusätzliche Transfers wie Wohngeld können gezahlt werden, erhöhen jedoch den Betrag auf höchstens knapp 500 A\$.

Die Newstart Allowance unterliegt einem Einkommens- sowie einem Vermögenstest.

Einkommenstest: Einkommen bis zu 62 A\$ (je 2 Wochen) bleiben frei von Anrechnung, übersteigende Einkommen bis zu 142 A\$ werden zu 50 %, Einkommen von mehr als 142 A\$ werden zu 70 % auf die Unterstützungsleistung angerechnet. Wenn das Nebeneinkommen bestimmte Höchstgrenzen übersteigt, entfällt die Newstart Allowance vollständig.



Der **Vermögensstest** ist ebenfalls vergleichsweise einfach konstruiert.

Bei Eigenheimbesitzern bleiben - je nach Familienstand - Beträge zwischen 145.250 A\$ (für Alleinstehende) und 206.500 A\$ (für Familien und andere) frei von Anrechnung. Der Wert eines angemessenen selbstbewohnten Hauses bleibt unberücksichtigt. Übersteigt das Vermögen diese Beträge, entfällt die Arbeitslosenunterstützung.

Bei Hilfeempfängern, die kein Eigenheim bewohnen, liegen die Freibeträge zwischen 249.750 A\$ und 311.000 A\$.

Darüber hinaus ist liquides Vermögen (das ist - vereinfacht ausgedrückt - Vermögen, das innerhalb von 28 Tagen seit Beginn der Arbeitslosigkeit flüssig gemacht werden kann) einzusetzen, soweit es 2.500 A\$ bei Alleinstehenden und 5.000 A\$ bei Verheirateten oder Alleinstehenden mit Kindern übersteigt. In diesen Fällen beginnt die Auszahlung von Unterstützungsleistungen erst nach einer Wartezeit von 1 bis 13 Wochen. Die Dauer der Wartezeit hängt von der Höhe des liquiden Vermögens, vom Familienstand und von der Zahl abhängiger Kinder ab.

Empfänger von Newstart Allowance sind zum regelmäßigen activity test im Rahmen ihres Preparing for Work Agreement verpflichtet. Verstöße können durch activity test penalties geahndet werden. Die Sanktionen sind abgestuft.

Der erste Verstoß führt zur Reduktion der Leistung um 18 % für 26 Wochen, der zweite zu 24 %, der dritte zum gänzlichen Entzug der Leistung für acht Wochen.

Wird die Einladung zu Centrelink nicht befolgt oder werden Änderungen der persönlichen Umstände nicht mitgeteilt, führt es zur Reduktion der Leistungen um 16 % für 13 Wochen oder zum Entzug für zwei Wochen.

Nach: Bach, Heinz W. (2003): Sozialpolitik, soziale Sicherung und Sozialverwaltung in Australien, unveröffentlichtes Manuskript

