

# Fordern und Fördern – Lehren aus internationalen Erfahrungen

**Werner Eichhorst**  
**IZA Bonn**

**Regina Konle-Seidl**  
**IAB Nürnberg**

*18 Oktober 2008*

Akademie für Politische Bildung, Tutzing

- Vergleich von Aktivierungsstrategien in DE, FR, NL, CH, DK, SE, UK und US
- Sozialwissenschaftliche, ökonomische und juristische Aspekte
- IAB, IZA und MPI für ausländisches und internationales Sozialrecht
- ergänzend: R. Konle-Seidl: Grundsicherungssysteme und Aktivierungsstrategien IAB-Forschungsbericht 7/2008

Werner Eichhorst  
Otto Kaufmann  
Regina Konle-Seidl  
*Editors*

# Bringing the Jobless Into Work?

Experiences  
With Activation Schemes  
in Europe and the US

 Springer

## Gliederung

- Grundprinzipien von Aktivierung
- Aktivierungsstrategien im internationalen Vergleich
- Erkenntnisse über die Wirksamkeit von Aktivierungsstrategien
- Schlussfolgerungen und politischer Handlungsbedarf

## Grundprinzipien der Aktivierung

- Aktivierung bedeutet die i.w.S. verbindliche Verknüpfung zwischen Bezug von Lohnersatz- und Transferleistungen und Arbeitsmarktverfügbarkeit, d.h. Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme
- Wiederbelebung prinzipiell gültiger, aber in der Praxis oft verschütteter Grundprinzipien des Sozialstaates (Verbindung von Rechten und Pflichten, Ziel der eigenständigen Lebensführung)
- Aktivierung von Personengruppen durch Aktivierung sozialer Sicherungssysteme = Begrenzung eines rein passiven Sozialleistungsanspruchs (z.B. für Ältere, Alleinerziehende, „Erwerbsunfähige“)
- Keine staatliche Transferleistung ohne Gegenleistung: Stellensuche, Annahme von Stellenangeboten, Maßnahmenteilnahme

## Zielsetzungen von Aktivierung

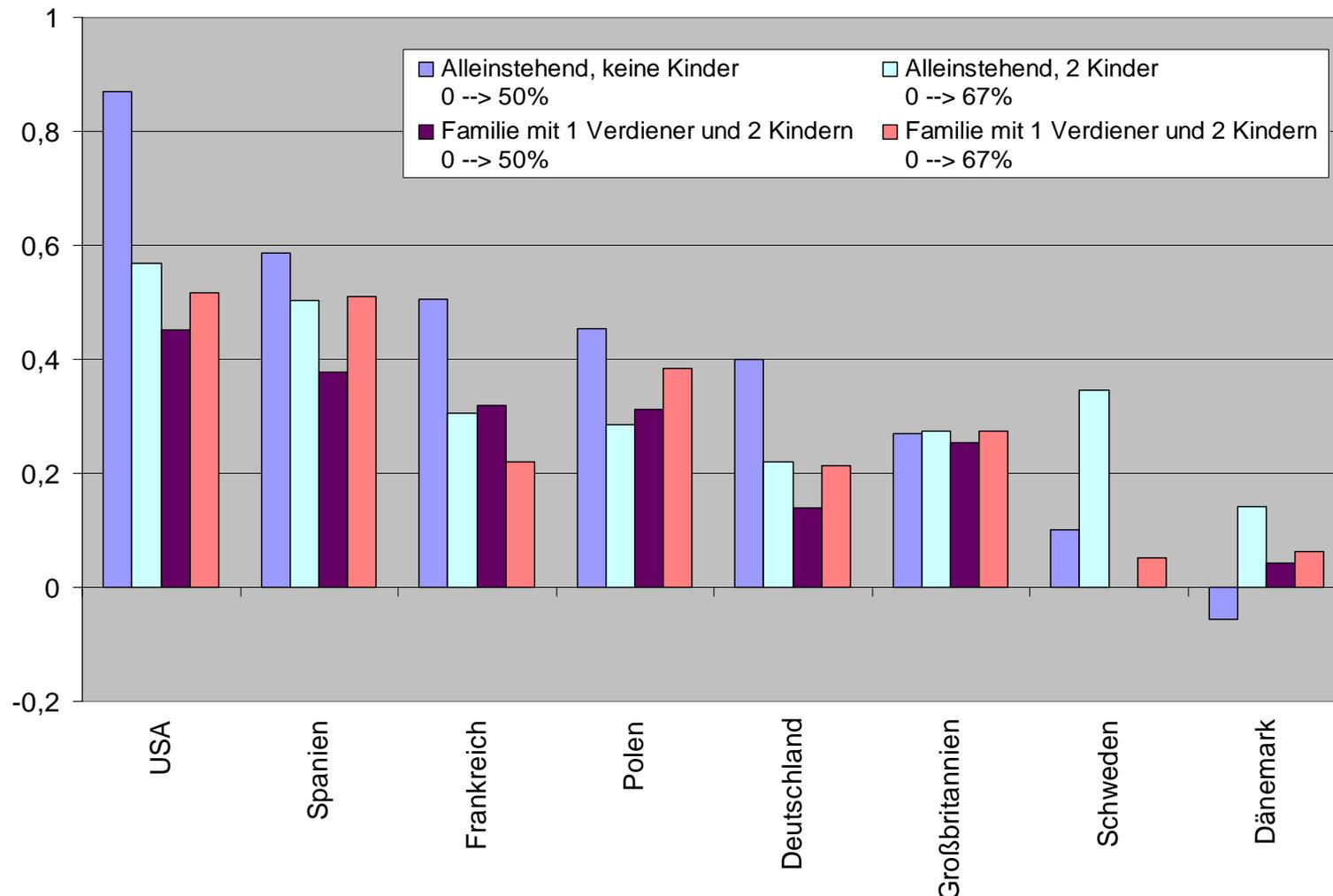
- ▶ Aktivierung statt Alimentierung / Vermeidung von Exklusion und Abhängigkeitskulturen
- ▶ Gewährleistung der gesellschaftlichen Teilhabe, vor allem durch Integration in (Existenz sichernde) Erwerbsarbeit als Strategie zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung
- ▶ Überwindung von Anreizproblemen (Arbeitslosigkeits- und Sozialhilfefallen) in ausgebauten Sozialstaaten
- ▶ Länderspezifische Schwerpunkte: Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit (D), von Transferabhängigkeit (USA), Mobilisierung von Inaktiven (GB, NL, DK, SE)

## Nettolohnersatzraten nach 5 Jahren Arbeitslosigkeit

	Alleinstehende		Verheiratet, ein Einkommen, zwei Kinder	
	2001	2005	2001	2005
<b>Dänemark</b>	61	59	78	77
<b>Deutschland</b>	54	36	63	62
<b>Niederlande</b>	49	50	62	61
<b>Schweden</b>	49	48	72	70
<b>Großbritannien</b>	41	41	71	67
<b>Frankreich</b>	33	31	54	54
<b>Polen</b>	30	28	50	50
<b>Spanien</b>	23	23	39	35
<b>USA</b>	7	7	40	40
<b>Italien</b>	0	0	0	0
<b>OECD</b>	<b>35</b>	<b>32</b>	<b>57</b>	<b>53</b>

Quelle: OECD Benefits and Wages 2007.

# Nettozugewinn bei Übertritt aus Grundsicherung in Vollzeitarbeit in %, 2005



Quelle: OECD

## Aktivierungsstrategien im Ländervergleich

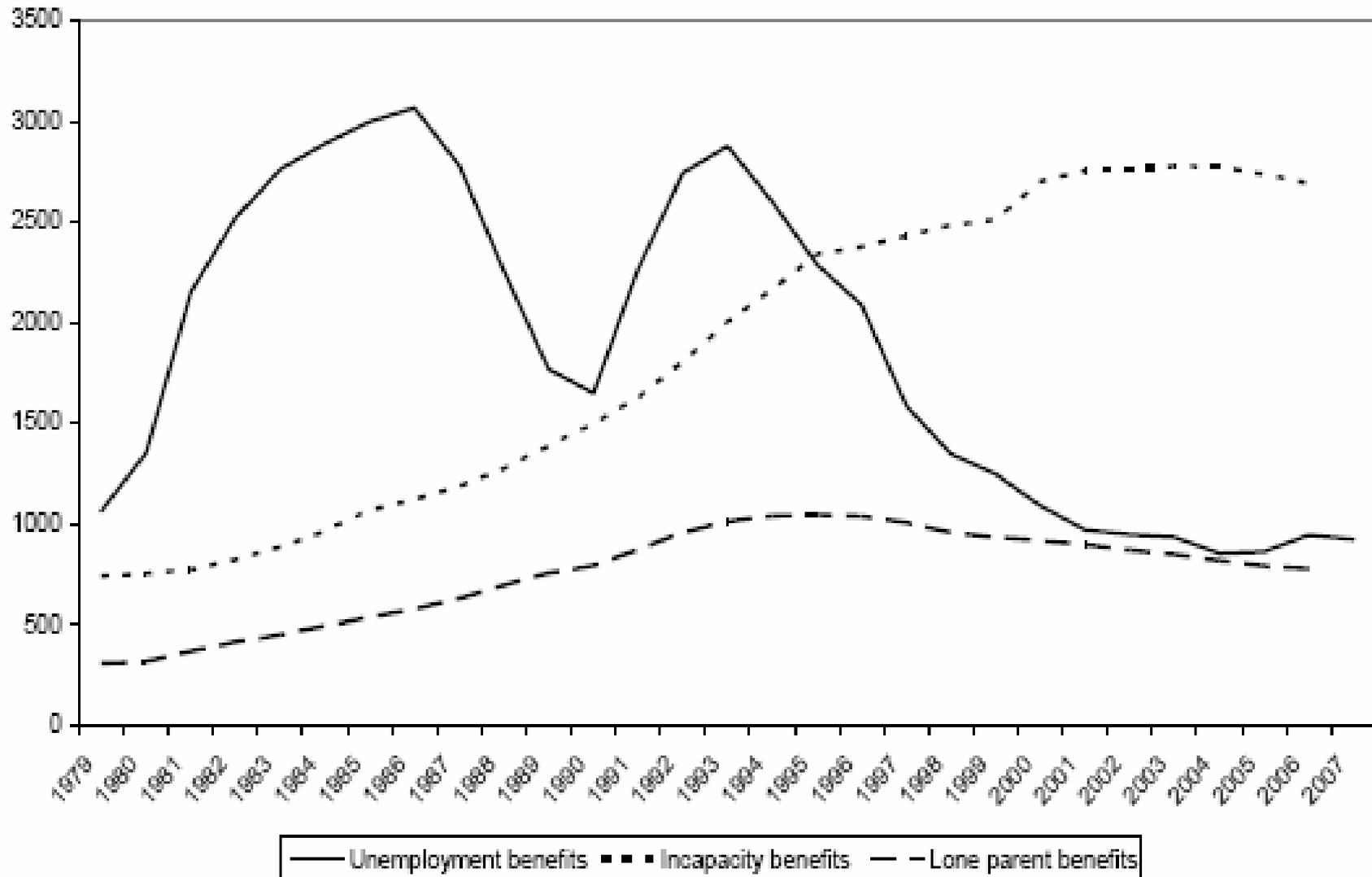
- ❑ Beträchtliche Konvergenz und Ausweitung der Zielgruppen - Aktivierung wird immer mehr zu einem universellen Prinzip, Ausnahmen für einzelne Gruppen werden seltener
- ❑ Typische Sequenz (UK, DK, NL, SE):
  1. Jugendliche
  2. Bezieher von Arbeitslosengeld
  3. Bezieher von Arbeitslosen- und Sozialhilfe
  4. Ältere
  5. Bezieher von Krankengeld oder Erwerbsunfähigkeitsrenten (im nationalen Kontext die jeweils letzten “heiligen Kühe”)

## Aktivierungsstrategien im Ländervergleich

- ❑ Grundsätzlicher Unterschied zwischen schrittweiser Ausdehnung der Zielgruppen (DK, NL, UK) und “Big bang“- Reform (D)
- ❑ Nachteile sequentieller Aktivierungsstrategien: Verschiebung in der Struktur der Transferbezieher zulasten (noch) nicht aktivierter Leistungssysteme
- ❑ Nachteil des „big bang“: kurzfristig starker Anstieg der registrierten Arbeitslosigkeit
- ❑ Ziel der Integration arbeitsmarktferner Gruppen erfordert Veränderung im Instrumentarium der Aktivierung: je heterogener und arbeitsmarktferner die Zielgruppen, umso vielfältiger muss das Instrumentarium sein

# Das Beispiel Großbritannien

Fig. 20. UK main working age benefit caseloads: 1979-2007



## Das Beispiel Dänemark

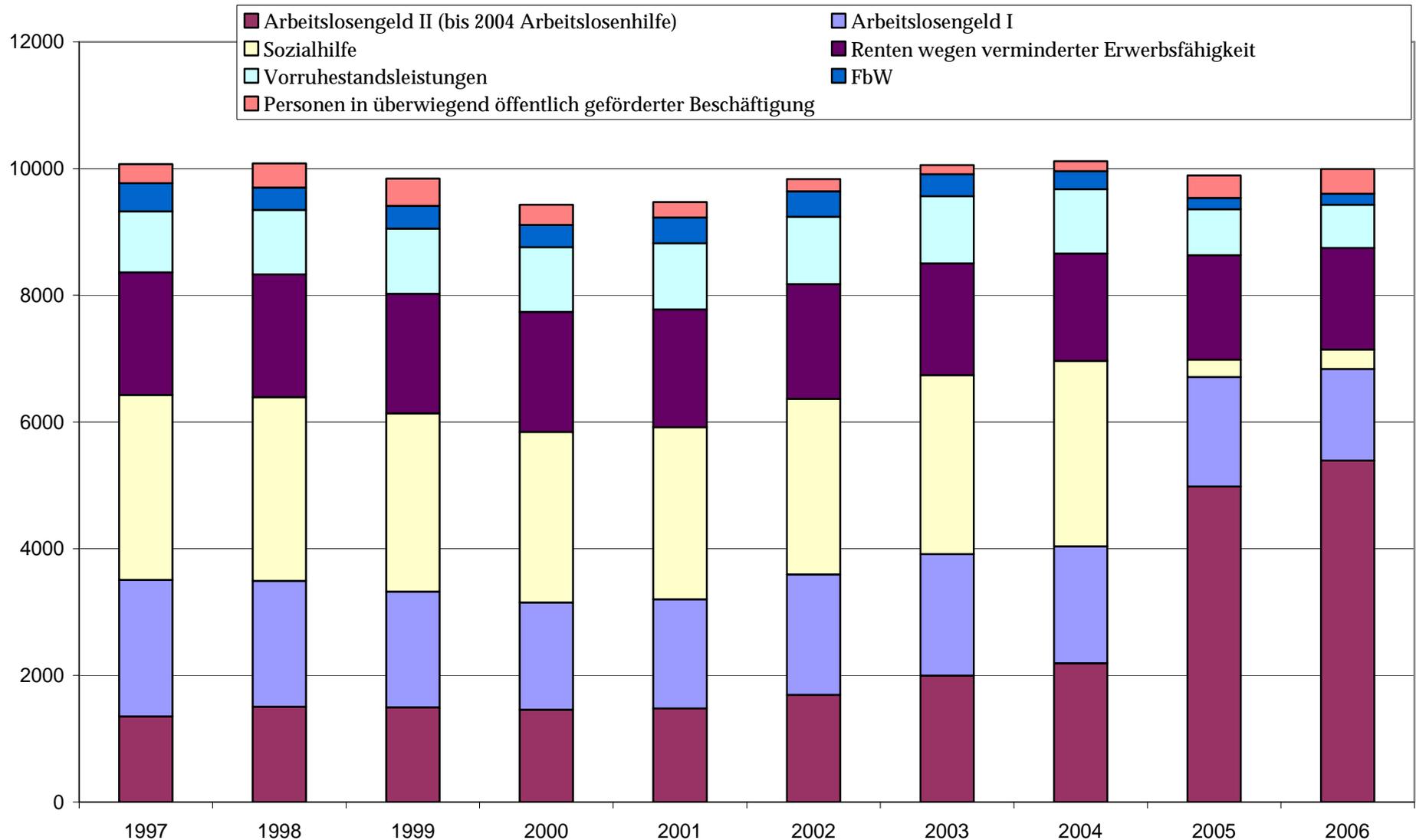
**Table 19.** Full-time recipients of social security and social assistance, aged 18-67, 1,000 persons, 1990-2005.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Disability pension	245	249	251	260	261	267	264	268	267	264	258	255	259	259	258	247
Voluntary early retirement	87	91	94	99	104	136	166	169	184	178	179	179	181	186	190	168
Unemployment insurance	210	229	241	273	264	231	194	172	145	125	124	120	117	144	149	132
Social assistance	115	144	150	158	123	102	98	96	92	87	89	91	94	93	102	96
Rehabilitation	22	13	16	18	15	17	18	20	22	28	28	26	25	25	23	21
Municipal activation	0	0	0	0	32	38	41	41	42	45	46	48	48	47	32	30
AF activation	0	0	0	0	0	14	26	30	23	27	24	28	29	18	14	14
Sickness benefits	42	37	36	38	38	42	47	50	50	49	54	59	62	66	67	69
Maternity benefits	32	32	34	34	35	36	35	36	35	35	34	34	35	51	54	55
Leave benefits	0	0	0	0	0	79	62	43	36	32	24	22	18	4	3	4
Unemployment allowance	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	5	8	10
<b>Total</b>	<b>753</b>	<b>795</b>	<b>822</b>	<b>880</b>	<b>873</b>	<b>963</b>	<b>951</b>	<b>925</b>	<b>895</b>	<b>868</b>	<b>860</b>	<b>862</b>	<b>869</b>	<b>897</b>	<b>900</b>	<b>845</b>

Note: Full-time residents in Denmark, 31 December in the given year, i.e. excluding dead and migrants in the year. Activation is exclusive of wage subsidy schemes and voluntary early retirement. It includes the transitional allowance from 1994 onwards.

Source: Statistics Denmark (2007), own calculations.

# Das Beispiel Deutschland



Quellen: Deutsche Rentenversicherung, Sachverständigenrat, BA, GENESIS Online.

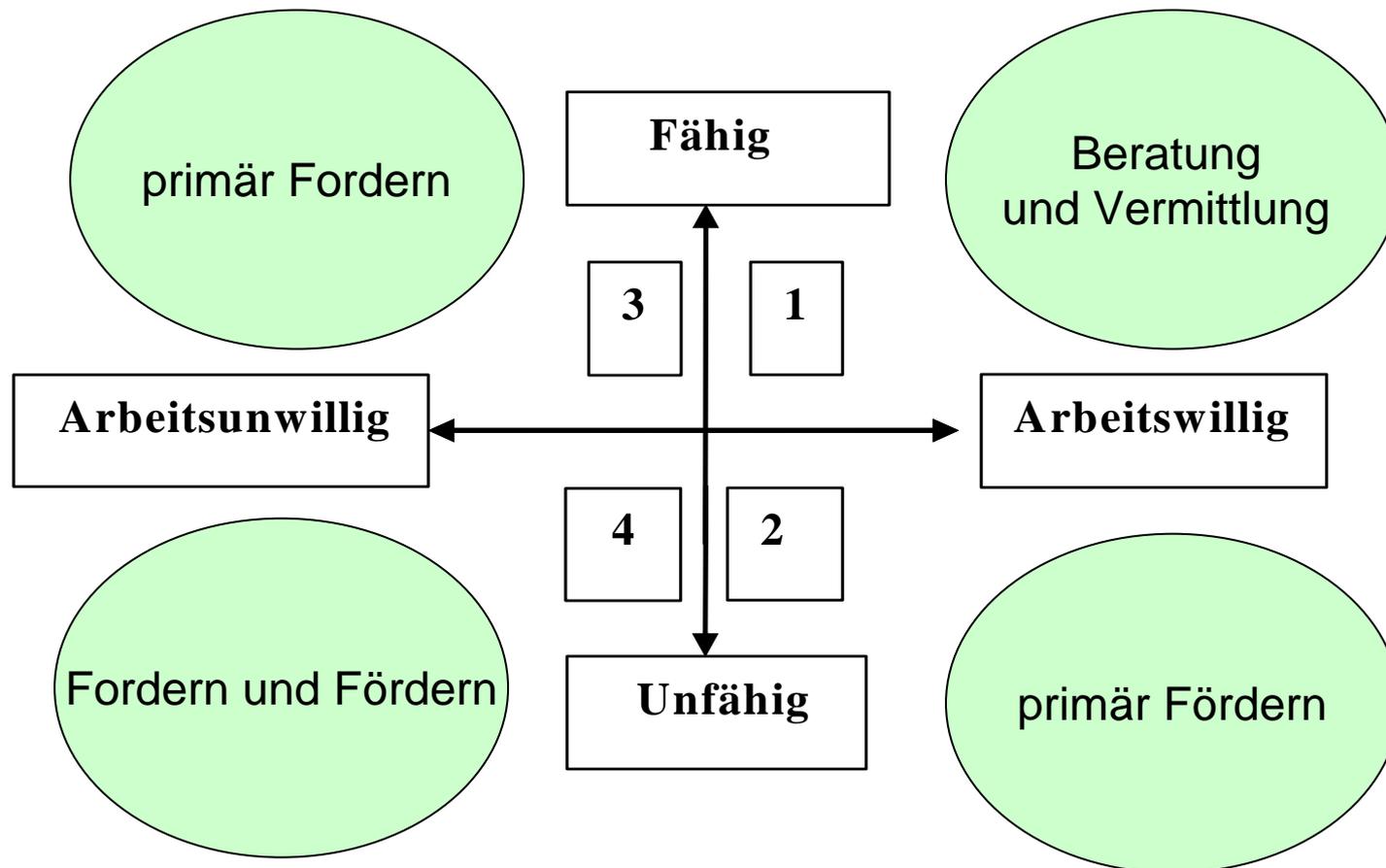
## Aktivierungsstrategien im Ländervergleich

- alle Staaten verfügen mittlerweile über ein ähnlich ausdifferenziertes Instrumentarium
- Bedingte“ Konvergenz von Aktivierungsstrategien
  - ✓ landesspezifischer Mix von „Fordern und Fördern“
  - ✓ graduelle, aber nicht mehr grundsätzliche Unterschiede
  - ✓ kein Land verwendet derzeit nur fördernde oder nur fordernde Instrumente
  - ✓ „work first“ bestimmt derzeit die vorrangige Ausrichtung der Instrumente

# Die zwei Seiten der Aktivierung: Fördern und Fordern

Fordern	Fördern
<p><b>(1) Höhe und Dauer von staatlichen Leistungen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Absenken der Höhe der Grundsicherungsleistungen</li> <li>▪ Begrenzung der Bezugsdauer (time limits)</li> </ul> <p><b>(2) strengere Zumutbarkeitskriterien</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ geringere Schwellen bei der Zumutbarkeit einer neuen Beschäftigung</li> <li>▪ finanzielle Sanktionen bei einer Pflichtverletzung</li> <li>▪</li> </ul> <p><b>(3) sanktionsbewehrte Mitwirkungspflichten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Monitoring der Arbeitssuche und Arbeitsaufnahme</li> <li>▪ verpflichtende Maßnahmenteilnahme</li> <li>▪ gemeinnützige Beschäftigung (<i>Workfare i. e. S.</i>)</li> </ul>	<p><b>(4) Finanzielle Anreize bei Arbeitsaufnahme</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ bessere Zuverdienstmöglichkeiten</li> <li>▪ staatliche Lohnergänzungen bei Aufnahme einer niedrig bezahlten Erwerbsarbeit („In-work-benefits“)</li> </ul> <p><b>(5) Leistungen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Unterstützung bei der Arbeitssuche durch Fallmanagement, psychosoziale Angebote, Mobilitätshilfen</li> <li>▪ Aus- und Weiterbildungsangebote (klassische AAMP)</li> <li>▪ Geld- und Sachleistungen z.B. Eingliederungs- und Existenzgründungszuschüsse, Einstiegsgeld, Führerschein</li> </ul>

## Segmentierung der Zielgruppe



## Der Instrumentenkasten der Aktivierung

- In Staaten mit ausgebauter Arbeitsmarktpolitik und großzügiger Arbeitslosenunterstützung
  - ✓ Leistungen (v. a. Bezugsdauer) werden teilweise gekürzt, Zumutbarkeit verschärft
  - ✓ Überwachung und Sanktionierung der Stellensuchenden wird intensiviert (überall)
  - ✓ Teilnahme an aktiven Maßnahmen wird verpflichtend (DK, SE)
  - ✓ Längerfristige Qualifizierungs-Maßnahmen verlieren an Bedeutung gegenüber rascher Eingliederung (DK, NL, DE)
  - ✓ Flankierung durch Flexibilisierung und Deregulierung des Arbeitsmarktes (Angebot von Einstiegsjobs; Zeitarbeit, befristete Beschäftigung, ggf. auch öffentliche Auffangjobs)

## Der Instrumentenkasten der Aktivierung

- In Staaten mit weniger großzügiger Arbeitslosenunterstützung und nur rudimentärer aktiver Arbeitsmarktpolitik (USA, GB)
  - ✓ Monitoring and Sanktionierung werden verstärkt
  - ✓ oft ergänzt durch verschiedene Formen subventionierter Niedriglohnbeschäftigung (“in-work benefits”/Kombilöhne)
  - ✓ und modular aufgebauten Programmen, die auf individuelle Problem- und Motivationslagen und Beschäftigungsfähigkeit zugeschnitten sind

## Funktioniert Aktivierung?

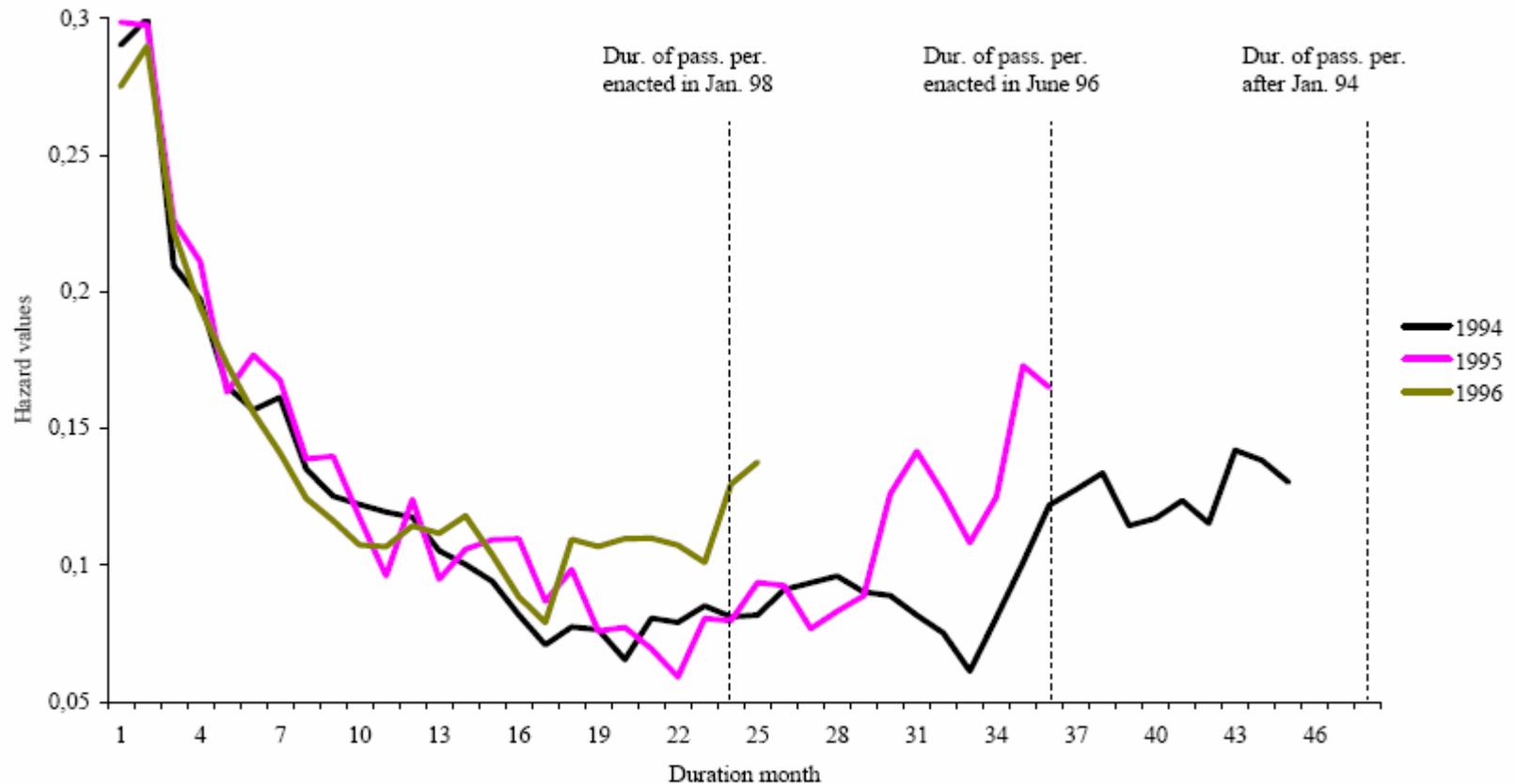
- Überprüfung der faktischen Verfügbarkeit, der potentiellen Beschäftigungsfähigkeit und der tatsächlichen Erwerbsfähigkeit ist länderübergreifend eine wichtige Voraussetzung erfolgreicher Aktivierungspolitik
- Evaluationsstudien belegen recht stabil die Wirksamkeit fordernder Elemente (hoher Verbindlichkeitsgrad; Abschreckungseffekte)
- Effekte sind kurzfristig stärker und robuster als Effekte von fördernden Programmen (z.B. Teilnahme an Qualifizierung)
- “Work first”-Aktivierung fördert die rasche Aufnahme von Arbeit und Beendigung des Transferbezugs insbesondere von arbeitsmarktnahen Leistungsbeziehern
- ... aber die langfristigen Wirkungen sind weniger klar
- Hinweise auf langfristig positive Effekte von Qualifizierungsmaßnahmen

## Niederländische work first-Programme im Vergleich: Abgänge in % aller Teilnehmer

	Sozialhilfebezieher gesamt <sup>1</sup>	Sozialhilfebezieher in Beschäftigungs- programmen	Work First Benchmark Projekte
kein Abgang	71	57	36
Abgang nicht in Arbeit	14	25	31
Abgang in Arbeit	8	18	32
davon: bezu- schusste Arbeit	1	0	5
davon: reguläre Arbeit	7	18	29

Quellen: 1: Central bureau of statistics, MCB 2003, 2: MOSA 1<sup>st</sup> half of 2004, 3: Benchmark Work First 2007.

# Das Beispiel Dänemark: Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Abhängigkeit vom Zeitpunkt der Aktivierung

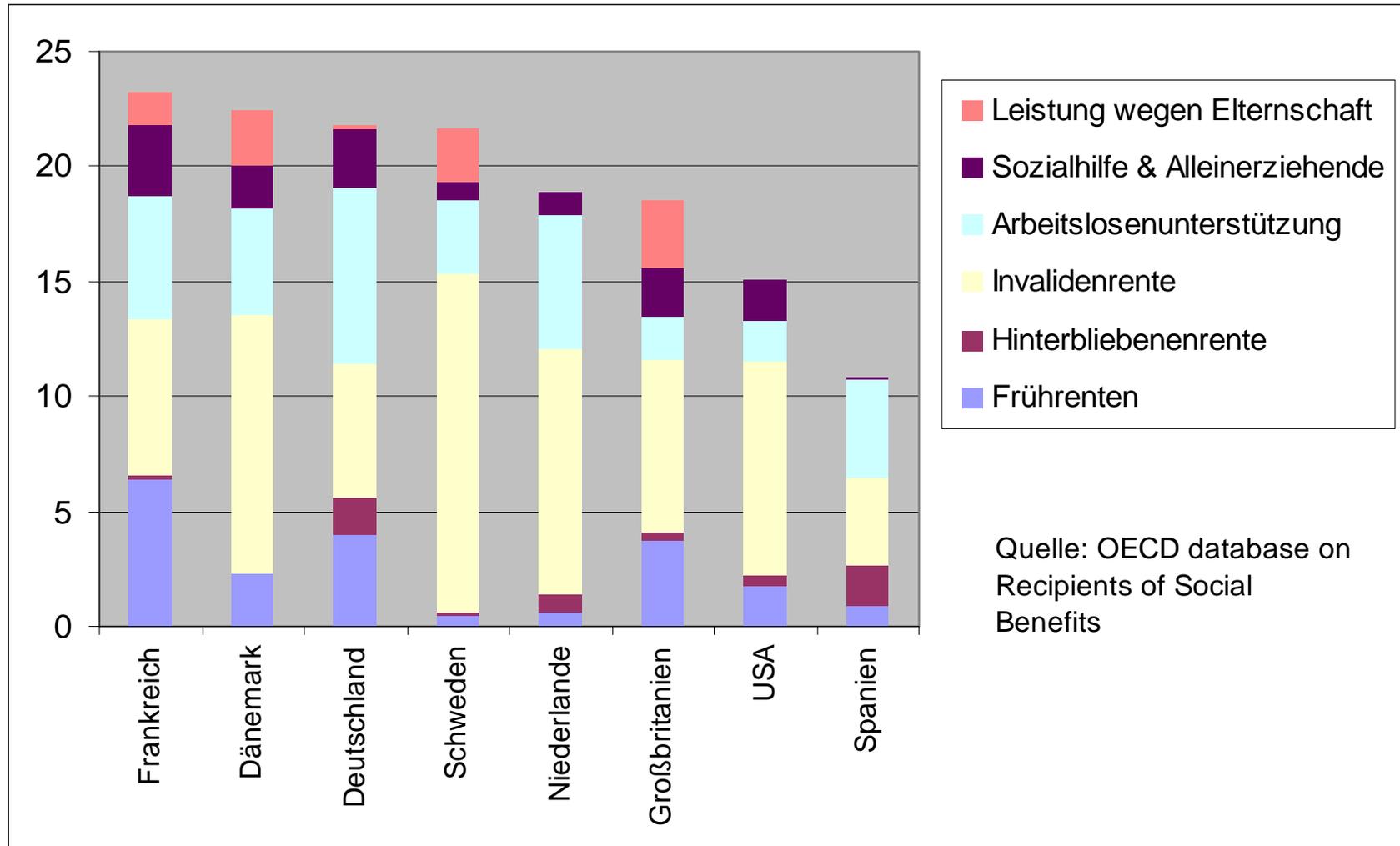


Source: Geerdsen (2006)

## Funktioniert Aktivierung?

- “Aktivierte” Arbeitssuchende wechseln oft in Niedriglohnbeschäftigung, Zeitarbeit oder andere Formen “atypischer” Beschäftigung
- Nicht in jedem Fall handelt es sich dabei um Einstiegsjobs mit Übergang in stabile Beschäftigung und dauerhafte Unabhängigkeit von öffentlicher Unterstützung
- Risiko einer raschen Rückkehr in Arbeitslosigkeit (Drehtüreffekte) vor allem bei arbeitsmarktfernen Gruppen mit eingeschränkter Beschäftigungsfähigkeit und/oder multiplen Problemlagen

# Leistungsempfänger in % der erwerbsfähigen Bevölkerung, 2004



## Schlussfolgerungen

- Aktivierung ist mittlerweile das zentrale Leitmotiv der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Europa –
- Deutschland ist dabei ein Nachzügler, aber mit dem SGB II hinsichtlich der Zielgruppe besonders ambitioniert
- Alle Staaten kämpfen mit ähnlichen Problemen und entwickeln zunehmend ähnlichere Strategien
- Aktivierung ist nicht mit kurzfristigen Einsparungen verbunden, aber notwendig, um soziale Ausgrenzung und längerfristig auch staatliche Ausgaben bei ausgebauter sozialer Sicherung zu begrenzen

## Schlussfolgerungen

- Rückkehr zu rein sozialpolitischer Abfederung wäre falsche Antwort auf Probleme bei der Integration von arbeitsmarktfremden Gruppen
  - Auch international gibt es keine Patentrezepte einer dauerhafte Integration arbeitsmarktfremder Personen in den regulären Arbeitsmarkt
  - Aktivierung ist ohne Alternative – „work first“ muss aber ergänzt werden um die Überwindung von Aktivierungs- Niedriglohn- und Einstiegsjobfallen
1. bessere Übergangsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt
  2. bessere individuelle Chance auf Aufstiegsmobilität

## über die Perspektive einer schnellen Erwerbsintegration hinaus ...

- sind Formen der Nachbetreuung von vermittelten Hilfebeziehern und stärker differenzierten Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit notwendig (insbes. arbeitsbegleitender Qualifikationserwerb und Zertifizierung)
- ist öffentlich geförderte Beschäftigung für eng abgegrenzte Zielgruppen nach Erschöpfung aller Aktivierungsbemühungen auch im Hinblick auf gesellschaftliche Teilhabe eine Alternative
- Müssen Maßnahmen wie „Jobperspektive“ oder der „Kommunal-Kombi“ aber durch längerfristige Strategien der Ent-Stigmatisierung und Erschließung neuer Tätigkeitsfelder ergänzt werden

## Über das „Fördern und Fordern“ hinaus ...

- Sind Maßnahmen der Stabilisierung von Erwerbsverläufen und eine höhere Durchlässigkeit von atypischen Arbeitsverhältnissen notwendig (Bsp. Niederlande)
- Kann die Weiterentwicklung und Anpassung der beruflich nutzbaren Qualifikationen durch breit angelegte Qualifizierungsprogramme (Bsp. Schweden) das Risiko des Arbeitsplatzverlustes und der Langzeitarbeitslosigkeit vermindern
- In einer Gesellschaft, in der alle arbeiten (können) sollen, wird eine *vorsorgende* Politik wie z.B. die frühzeitige Förderung von Kindern mit ungünstigen familiären Startbedingungen immer wichtiger

**Werner Eichhorst**  
**Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA)**  
**[eichhorst@iza.org](mailto:eichhorst@iza.org)**

**Regina Konle-Seidl**  
**Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)**  
**[regina.konle-seidl@iab.de](mailto:regina.konle-seidl@iab.de)**