

# Arbeitslose aktivieren

## Dänemark als Vorbild für Frankreich und Deutschland?

Brigitte Lestrade\*

» In Frankreich und in Deutschland ist die Arbeitslosigkeit zwar gesunken – in Frankreich seit etwa zehn Jahren, in Deutschland erst in jüngerer Zeit, dafür aber stärker – doch ist man mit ungefähr 8 % Arbeitslosen zu Beginn des Jahres 2008 noch weit vom Ergebnis der skandinavischen oder angelsächsischen Länder entfernt.

Während in Frankreich die besondere Sorge der Situation unter den Jugendlichen gilt, von denen nahezu ein Viertel arbeitslos ist, sind beide Länder gleichermaßen von der Arbeitslosigkeit zweier Problemgruppen betroffen, nämlich den Älteren und den Langzeitarbeitslosen. Diese Gruppen sind zuweilen deckungsgleich, was die Eingliederung in den Arbeitsprozess um so schwieriger macht.

So erstaunt es nicht, wenn beide Länder mit großer Aufmerksamkeit die Vorgänge beim kleinen Nachbarn Dänemark beobachten, der sich den Ruf erwarb, auf wundersame Weise die Situation auf dem Arbeitsmarkt in den Griff zu bekommen. Schließlich ist es Dänemark gelungen, in rund 15 Jahren die Arbeitslosenquote zu halbieren, und zwar von mehr als 12 % im Jahre 1993 auf heute weniger als 6 %. Vor allem von den Dänen kommt die Idee der „Aktivierung“ der Arbeitskräfte, worunter zu verstehen ist, dass diese größere Verantwortung für die eigene Arbeitssuche übernehmen müssen, anstatt mehr oder weniger passiv darauf zu warten, dass die Arbeitsagenturen ihnen offene Stellen anzeigen.

Das Interesse der französischen und deutschen Medien für das dänische Experiment ist nicht neu. Eine solche „Aktivierung“ wurde in beiden Ländern bereits vor einigen Jahren eingeführt, wenn vielleicht auch ohne Verwendung dieses Begriffs. Ausgangspunkt war die Vorstellung, dass die Rech-

te der Arbeitslosen mit der Pflicht zu verknüpfen sind, selbst initiativ zu werden, um so schnell wie möglich wieder in den Arbeitsprozess zu gelangen. In jüngerer Zeit wurde in Deutschland die Hartz IV-Reform durch frühere Vorkehrungen ergänzt, indem finanzielle Anreize für eine zumindest teilweise Aufnahme einer Beschäftigung eingeführt wurden. Frankreich entschied sich für ein gleiches Vorgehen mit der Schaffung des RSA (Einkommen aktiver Solidarität), das sich derzeit in rund 40 Departements in der Erprobungsphase befindet, bevor es zum Jahresende 2008 im gesamten Land eingeführt werden soll.

### Betreuung und Kontrolle

Ausgehend von der Tatsache, dass die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit mit nahezu 12 Monaten dies- wie jenseits des Rheins viel zu hoch ist, haben beide Länder im Abstand von einigen Jahren eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die Rückkehr in die Beschäftigung zu beschleunigen. Dies ist erforderlich, nicht nur um die Situation der Arbeitslosen zu verbessern – je länger die Arbeitslosigkeit andauert, um so schwieriger ist es für den Arbeitslosen, sich einzugliedern und das „Tempo wieder aufzunehmen“ – sondern auch um erhebliche Einsparungen bei den Leistungen an die Arbeitslosen zu erzielen.

\* Prof. Dr. Brigitte Lestrade ist Directrice du département d'études germaniques und Directrice des masters Enjeux Internationaux et Traduction professionnelle an der Université de Cergy-Pontoise. Übersetzung: Dr. Erika Mursa.

- **Deutschland** hat dabei 2002 mit der Einführung von „Job-Aktiv“ eine Vorreiterrolle gespielt. Das „Job-Aktiv-Gesetz“ (Aktiv = Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren, Vermitteln, auch „Job-Aktiv“ genannt), ein wichtiges Element der Arbeitsmarktreformen im Rahmen der deutschen Hartz-Gesetze, sieht eine tief greifende Reform des gesamten Instrumentariums zur Beschäftigungsförderung vor. Im Unterschied zur Ausrichtung des vorangegangenen Beschäftigungsförderungsgesetzes, das eine Reaktion auf Arbeitslosigkeit mittels eines Maßnahmenkatalogs darstellte, ist das neue Gesetz präventiv angelegt; es will einerseits den Akteuren Möglichkeiten an die Hand geben, vor Eintritt der Arbeitslosigkeit zu handeln, und andererseits die Arbeitslosen wirksamer betreuen und darin unterstützen, schnellstmöglich eine Beschäftigung zu finden.

- **In Frankreich** hat die Regierung 2006 reagiert und gezieltere Maßnahmen für die Betreuung der Arbeitslosen durch die Assedic (Vereinigung für Beschäftigung in Industrie und Handel) und die Arbeitsagenturen eingeführt. Der Arbeitssuchende wird zunächst von der Assedic an die Hand genommen, die ihn im Rahmen einer personalisierten Betreuung über berufliche Entwicklungen informiert und ihn schließlich an die ANPE (Nationale Arbeitsagentur) oder die APEC (Arbeitsagentur für Führungskräfte) verweist; diese erfasst seine aktuelle Situation, bestimmt einen eventuellen Qualifizierungsbedarf und erstellt schließlich einen Verlaufsplan für die Rückkehr in die Beschäftigung, wie beispielsweise eine notwendige Zusatzausbildung oder Bilanzierung seiner Kompetenzen. Anschließend definieren die ANPE und der Arbeitslose gemeinsam einen PPAAE (personalisiertes Projekt für den Zugang zur Beschäftigung). Der PPAAE, der auf jeden Fall individuell abgestimmt wird, definiert, welche Arten von Beschäftigung den Fähigkeiten des Arbeitssuchenden entsprechen, für welche Beschäftigungen er sich eventuell umschulen lassen könnte und welche Kompetenzen er noch erwerben muss, um zu der gewünschten Beschäftigung zu gelangen. Die Erstellung eines solchen Ablaufplans erfordert die aktive Beteiligung des Arbeitssuchenden, der selbst immer wieder Initiativen ergreifen muss, um eine Beschäftigung zu finden.

## Agenturen

In Frankreich wie in Deutschland legen die Agenturen für Beschäftigung inzwischen großen Wert darauf, dass die Arbeitssuchenden sofort angesprochen werden.



Seit dem 1. Juli 2007 organisieren die französischen Agenturen für Beschäftigung (ANPE) bereits fünf Tage nach dem Vorgespräch das erste Berufsberatungsgespräch. Zugleich wird der PPAAE erstellt, der alle erforderlichen Etappen zur beruflichen Wiedereingliederung formalisiert, und dem Arbeitslosen werden erste Beschäftigungsangebote gemacht.



### Bundesagentur für Arbeit

Gleiches gilt für Deutschland. Die Agenturen für Arbeit, die seit Inkrafttreten des Job-Aktiv-Gesetzes ihr Personal um 3 000 Mitarbeiter erhöht haben, das sich ausschließlich um die Vermittlung von Arbeitslosen kümmert, müssen ein Bewerbungsprofil der Beschäftigungssuchenden und zugleich einen Aktionsplan erstellen.

Ähnlich wie der PPAAE enthält der Aktionsplan in Deutschland persönliche und berufliche Merkmale der Bewerber, ihre Kompetenzen, Erfahrungen und Anpassungsfähigkeit, und erstellt eine individuelle Prognose hinsichtlich seiner Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Sofern es offene Stellen gibt, die diesem Profil entsprechen, können sie sofort angeboten werden. Wenn keine sofortige Vermittlung möglich ist, müssen sich die Arbeitslosen in Frankreich mindestens einmal im Monat zu einem Gespräch von ungefähr 20 Minuten vorstellen.

Ob Aktionsplan in Deutschland oder ein personalisiertes Projekt in Frankreich – die Betreuungsmaßnahmen für die Arbeitssuchenden weisen große Ähnlichkeiten zu beiden Seiten des Rheins auf.

- **In Deutschland** finden die Gespräche nach Aufforderung durch die Agenturen für Arbeit statt. Mit etwa 30 bis 40 Minuten dauern sie etwas länger, doch sind sie weniger häufig, durchschnittlich nur etwa alle zwei Monate. Bei Beziehern von Arbeitslosengeld I hält die Bundesagentur für Arbeit mindestens drei bis sieben Gespräche im Jahr für erforderlich, wobei diese ihre Situation mit Nachweis ihrer Bemühungen um Arbeitssuche schildern müssen, um weiterhin Arbeitslosenbezüge zu erhalten.

In Frankreich erscheint die Betreuung intensiver und regelmäßiger als in Deutschland, wo der ständige Personalmangel in den Arbeitsagenturen ein Hindernis darstellen dürfte. Die aktive Beteiligung des Arbeitslosen und die Kontrolle seiner Bemühungen bei der Arbeitssuche besitzen in beiden Ländern gleichermaßen Priorität. Ein Unterschied besteht jedoch im Umgang mit einem Arbeitslosen, der eine von den Agenturen angebotene Stelle ablehnt.

- **In Frankreich** denkt man derzeit darüber nach, ob man einem Arbeitslosen, der zwei „zumutbare“ Stellenangebote ausgeschlagen hat, mit Sanktionen belegen kann. Dabei dreht sich die Diskussion um die Definition von Zumutbarkeit, und zwar hinsichtlich der Fähigkeiten und der Entlohnung. Die Sozialpartner sollen sich zu diesem Thema Gedanken machen, während es sich der Staat vorbehält, die Sanktionen zu definieren.

- **In Deutschland** definiert das Hartz-IV-Gesetz, was als zumutbar gilt, zumindest für Langzeitarbeitslose, die die Regierung so schnell wie möglich wieder in den Arbeitsmarkt eingliedern will. Zumutbar ist demnach jede legale Tätigkeit, ob befristet oder unbefristet, die der Arbeitssuchende physisch und psychisch auszuführen in der Lage ist. Die damit verbundene Entlohnung darf jedoch nicht mehr als 30 % unter dem betreffenden Tarifvertrag für die Branche liegen.

Bei dem Bemühen, die größtmögliche Zahl von Arbeitslosen in eine Beschäftigung zu vermitteln, ergreifen die Regierungen in Berlin und Paris Maßnahmen, die es dem Arbeitslosen erlauben, Lohnersatzleistungen und Arbeitseinnahmen miteinander zu verbinden.

## Anreize und Wiedereingliederung

Ob es um Arbeitslosengeld II (ALG II) geht, das mit der Hartz-IV-Reform in Deutschland eingeführt wurde und dem Sozialhilfeniveau entspricht, oder um den RMI (Mindesteinkommen zur Wiedereingliederung) in Frankreich – das Niveau der finanziellen Unterstützungen für Arbeitslose, zu denen verschiedene ergänzende Leistungen wie Wohngeld hinzukommen, macht es für einen Arbeitslosen oft uninteressant, eine schlecht bezahlte Beschäftigung anzunehmen. Dabei würde er eine zumeist anstrengende Berufstätigkeit aufnehmen, um am Ende des Monats kaum mehr im Geldbeutel zu haben, als wenn er nicht arbeitete. Angesichts von 2,4 Millionen Beziehern von ALG II bei insgesamt 3,6 Millionen Arbeitslosen zum Jahresbeginn 2008 in Deutschland und 1,1 Million Empfängern von RMI bei insgesamt 1,9 Millionen Arbeitslosen in Frankreich sahen sich die beiden Regierungen jedoch zum Handeln verpflichtet. Beide ließen sich von dem Anliegen leiten, Arbeitslose in Beschäftigung zu überführen und zugleich zu vermeiden, dass arme Beschäftigte die Arbeitslosigkeit einer wenn auch bescheidenen Berufstätigkeit vorziehen. Doch sie haben dabei unterschiedliche Wege eingeschlagen:

- In Ergänzung zum PPAE hat man **in Frankreich** eine Hilfsmaßnahme für Arbeitslose unter der Bezeichnung RSA (Einkommen aktiver Solidarität) entwickelt. Dieser RSA steht nicht nur den Empfängern von Mindestsozialleistungen, also den Langzeitarbeitslosen, zur Verfügung, sondern auch armen Arbeitern. Er ist Teil des Gesetzes für Arbeit, Beschäftigung und Kaufkraft (*Loi Tèpa*) vom 21. August 2007 und soll ein anständiges Einkommen sicherstellen, das sowohl die Einnahmen aus Berufstätigkeit als auch die familiären Belastungen der Empfänger berücksichtigt.

Die französische Regierung verfolgt damit ein dreifaches Ziel:

- ⇒ den Ausgang aus der Arbeitslosigkeit zu begünstigen und eine dauerhafte Eingliederung zu erleichtern,
- ⇒ Anreize für die Berufstätigkeit zu schaffen dank einer besseren Abstimmung zwischen Sozialleistungen und Arbeitseinkünften,
- ⇒ gegen die Armut anzukämpfen.

Der RSA, eine Maßnahme, die von Martin Hirsch, dem früheren Präsidenten von Emmaus Frankreich und jetzigen Hohen Kommissar für aktive Solidarität gegen Armut, vorangetrieben wurde, soll zunächst den Empfängern von RMI und von Leistungen für alleinerziehende Eltern (API) zugute kommen. Er soll Langzeitarbeitslosen und alleinerziehenden Eltern eine Einkommenser-gänzung verschaffen, wenn diese Empfänger von RMI und von API bereit sind, eine Berufstätigkeit aufzunehmen. Anstatt ihre Zuwendungen gegen eine geringe Entlohnung eintauschen zu müssen, erlaubt ihnen dieses neue System, beides über einen Zeitraum von bis zu drei Jahren zu kombinieren. Da die Umsetzung dieser neuen Maßnahme den Departements übertragen wurde, obliegt es den *Conseils généraux*, die Anwendungsmodalitäten zu bestimmen. Es ist daher schwierig, den Betrag des RSA anzugeben, der zum Arbeitslohn der Bezieher hinzukommt, denn die *Conseils généraux* können über die Höhe des Zuschlags frei entscheiden. Es ist vorgesehen, dass der Staat die gesamten Kosten für die Erprobungsphase bei den Empfängern von API und die Hälfte der Kosten für die Empfänger von RMI übernimmt. 40, also eine knappe Hälfte der französischen Departements, werden diese Maßnahme umsetzen, die am 1. Februar 2008 in Kraft getreten ist. In jüngster Zeit sind jedoch Zweifel daran aufgetreten, ob man den RSA überhaupt auf Dauer anlegen kann – noch bevor er auf ganz Frankreich ausgedehnt wurde; denn mit einem Haushaltsdefizit von 2,7 % und einer Verschuldung von 64 % im Frühjahr 2008 ist die finanzielle Situation des Landes beunruhigend. Wird der Staat in der Lage sein, die zusätzlichen zwei bis drei Milliarden Euro zu finanzieren, die eine dauerhafte Einführung des RSA erfordert?

• **In Deutschland** ist die Regierung anders vorgegangen: Als am 1. Januar 2005 das Hartz-IV-Gesetz in Kraft trat, sollte es in erster Linie die Ausgaben des Sozialstaates senken, indem es Anreize für die Arbeitslosen schuf, sich für Arbeit anstatt für Nichtbeschäftigung zu entscheiden. Daher wurde die Arbeitslosenhilfe abgeschafft, die den Arbeitslosen nach der Bezugsberechtigung von Arbeitslosengeld zustand, das System der Sozialhilfe verändert und das Arbeitslosengeld II ge-

schaffen, ein neues System mit pauschalen Bezügen für Langzeitarbeitslose und arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger. Die neue Lohnersatzleistung wird künftig allen Langzeitarbeitslosen und beschäftigungsfähigen Sozialhilfeempfängern ausgezahlt. „Fördern und fordern“, lautete das neue Credo der Bundesregierung. Herzstück ihres Handelns ist die Überführung von Langzeitarbeitslosen in eine regelmäßige Beschäftigung. Eine Pilotmaßnahme dazu ist die Schaffung von „Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigungen“, die so genannten Ein-Euro-Jobs. Sie zielen auf die Empfänger von Arbeitslosengeld II, also Langzeitarbeitslose, die damit Kompetenzen für die Aufnahme einer regelmäßigen Beschäftigung erwerben sollen, mit anderen Worten, sie sollen „beschäftigungsfähig“ werden. Nach Vorstellung der Begründer dieser Reform sollen damit nach und nach die traditionellen Maßnahmen der Beschäftigungsagenturen ersetzt werden, die im Ruf stehen, wenig erfolgreich zu sein.

Die Ein-Euro-Jobber genießen nicht den Status eines Lohnempfängers mit Ausnahme der Vorschriften zum Arbeitsschutz. Zusätzlich zum ALG II, das sie zum Bezug von Sozialleistungen (gesetzliche Krankenversicherung, Pflegeversicherung und Mindestrentenversicherung) berechtigt, erhalten sie ein Entgelt, dessen Betrag gesetzlich nicht vorgeschrieben ist, der aber zwischen 1 und 2 Euro in der Stunde variiert, daher die Bezeichnung für diese Maßnahme. Dieses Entgelt ist zwar gering, doch bleibt es beim Bezieher und wird nicht von den Lohnersatzleistungen abgezogen. Diese Jobs werden als Resozialisierungsmaßnahme verstanden und sind prinzipiell auf sechs Monate ohne Verlängerungsmöglichkeit beschränkt. Die Ein-Euro-Jobs betreffen alle Empfänger von ALG II. Wenn der betreffende Arbeitslose die vorgeschlagene „Beschäftigung“ ablehnt, sieht er sich finanziellen Sanktionen ausgesetzt. Er riskiert eine Herabsetzung seiner Bezüge um 30 % während drei Monaten, im Wiederholungsfall um 60 %. Empfänger unter 25 Jahren riskieren noch härtere Sanktionen. Von den Arbeitslosen wird erwartet, dass sie alle „zumutbaren“ Arbeiten annehmen, doch dürfen ihre Tätigkeiten dem ersten Arbeitsmarkt keine Konkurrenz machen.

## Dieselbe Grundidee

Beim Vergleich des französischen mit dem deutschen System stellt man fest, dass beide von derselben Grundidee ausgehen, nämlich den Arbeitslosen die Aufnahme einer zeitlich begrenzten Beschäftigung zu ermöglichen, ohne dass sie den Anspruch auf Lohnersatzleistungen verlieren. Allerdings erscheint der RSA großzügiger, auch weniger restriktiv, da er im Unterschied zu den Ein-Euro-Jobs auch berufliche Aktivitäten erlaubt, die möglicherweise in Konkurrenz zu regelmäßigen Beschäftigungen treten können. In diesem Sinne erscheint die französische Maßnahme besser geeignet, die Arbeitslosen an die Beschäftigung heranzuführen, im Unterschied zum deutschen System, dem es nicht gelungen ist, den Konflikt zu lösen zwischen dem Anliegen, die Langzeitarbeitslosen im Beschäftigungskreislauf zu behalten, und dem Verbot, regelmäßigen Beschäftigungen Konkurrenz zu machen.

Die Aktivierung der Arbeitslosen im Sinne einer größeren Verantwortlichkeit der Arbeitssuchenden, einhergehend mit stärkeren Kontrollmaßnahmen, gehört inzwischen in Frankreich wie in Deutschland zur Realität. Eine jüngere OECD-Studie zeigte, dass die Agenturen für Beschäftigung in Frankreich und in Deutschland in manchen Punkten strikter vorgehen als in Dänemark. Aber dennoch haben beide Länder nur einen Teil der Maßnahmen übernommen, die es Dänemark ermöglichten, die Arbeitslosenquote zu senken und den Arbeitsmarkt dort flüssiger zu gestalten, vor allem auf dem Gebiet des Kündigungsschutzes

mittels einer Liberalisierung des einschlägigen Gesetzes. So ist es in Dänemark ohne einen Kündigungsschutz, der diesen Namen verdient, tatsächlich sehr leicht, einen Beschäftigten zu entlassen, der dank einer Betreuung durch die Beschäftigungsagenturen, wie sie in Frankreich und Deutschland auch eingeführt wurde, wieder leichter eine neue Arbeit findet. Während der gesamten Zeit der Arbeitslosigkeit erhält er eine Unterstützung, die bis zu 90 % seines früheren Lohns betragen kann, doch wird er stark ermuntert, einen Einstellungsvorschlag anzunehmen, auch wenn dieser in Entlohnung und Status niedriger angesiedelt ist. Denn die Arbeitslosen in Dänemark können wie in den USA nicht dauerhaft Lohnersatzleistungen beziehen. Ihre Ansprüche sind im Laufe ihrer Berufslaufbahn auf maximal vier Jahre begrenzt. Die Systeme einer dauerhaften Subventionierung der Arbeit, wie man sie in Frankreich und Deutschland kennt, wurden abgeschafft.

Diese „Flexi-Sicherheit“ nach Art der Dänen, von der in Europa derzeit viel die Rede ist, wurde in Frankreich und Deutschland nur zur Hälfte umgesetzt:

⇒ **In Frankreich** macht die jüngste Einführung des neuen unbefristeten Arbeitsvertrags eine Entlassung nicht leichter als vorher.

⇒ **In Deutschland** zählt das Kündigungsschutzgesetz zu den strengsten in der Welt.

Beide Länder haben zwar erste Schritte auf dem Weg gemacht, der vom „welfare“ zum „workfare“ führt, doch reichen sie nicht an das dänische Modell heran. Ob sie dies überhaupt wollen, ist eine andere Frage.

### Kleines Glossar

- ANPE, *Agence Nationale pour l'Emploi* – Nationale Arbeitsagentur
- APEC, *Agence pour l'Emploi des Cadres* – Arbeitsagentur für Führungskräfte
- API, *Allocation de parent isolé* – Leistungen für alleinerziehende Eltern
- Assedic, *Association pour l'emploi dans l'Industrie et le Commerce* – Vereinigung für Beschäftigung in Industrie und Handel
- Loi Tepa, *Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat* – Gesetz für Arbeit, Beschäftigung und Kaufkraft
- PPAE, *Projet personnalisé d'accès à l'emploi* – personalisiertes Projekt für den Zugang zur Beschäftigung
- RMI, *Revenu minimum d'insertion* – Mindesteinkommen zur Wiedereingliederung
- RSA, *Revenu de solidarité active* – Einkommen aktiver Solidarität