

Flexibler Arbeitsmarkt – grosszügige Sozialleistungen

DÄNEMARK Der Erhalt oder die Wiederherstellung der Arbeitsmarktfähigkeit ist das oberste Ziel bei allen dänischen Sozialleistungen für Personen im erwerbsfähigen Alter. Mit zahlreichen Reformen in den letzten Jahren sorgt Dänemark für eine konsequente Umsetzung dieses Ziels. Im Kern der Reformen stehen die koordinierte und integrierte Unterstützung durch die verschiedenen Leistungssysteme sowie die Delegation von Verantwortung an die Gemeinden und die Betroffenen.

Dänemark gilt als Prototyp eines Landes mit einer sozialen Marktwirtschaft, die auf dem «Flexicurity»-Prinzip aufbaut. Kern dieses Prinzips ist ein sehr flexibler Arbeitsmarkt auf der einen Seite und ein sehr grosszügiges soziales Sicherungssystem auf der anderen. Die Arbeitsgeber – selbst die öffentlichen – können Arbeitnehmende ohne grosse Hürden einstellen oder entlassen. Die Arbeitnehmenden können sich auf der anderen Seite darauf verlassen, dass sie im Falle von eingeschränkten Erwerbsmöglichkeiten aufgrund von Arbeitslosigkeit, Invalidität, Krankheit und/oder Familienpflichten Unterstützung durch den Staat erhalten.

Steuern als wichtigste Finanzierungsquelle

Diese Unterstützung wird einerseits in Form von Geldleistungen gewährt, zentral sind in Dänemark aber auch staatliche Dienstleistungen, besonders im Bereich der Care-Arbeit (z.B. Kinderbetreuung, Betreuung/Pflege älterer oder kranker Menschen). Solche Dienstleistungen sind in der Regel allen zugänglich und zum grössten Teil steuerfinanziert. Der Staat ist somit einerseits selber ein sehr wichtiger Arbeitgeber, andererseits ist er stark auf Steuereinnahmen zwecks Finanzierung der Sozialleistungen angewiesen (vgl. Kasten): Nur wenn der Arbeitsmarkt allen Erwerbsfähigen ein Einkommen ermöglicht und gleichzeitig die Zahl der Erwerbsfähigen möglichst gross ist, kann das «Flexicurity»-Modell langfristig funktionieren.

Es erstaunt daher wenig, dass Dänemark schon sehr früh sein soziales Sicherungssystem auf aktive Arbeitsmarktpolitik umgestellt hat und diese nach wie vor

stark umsetzt. So gibt Dänemark gemäss OECD rund 2 Prozent des BIP für Aktivierungsmassnahmen aus. Dänemark ist damit das Land, das mit Abstand am meisten Ausgaben in diesem Bereich aufweist. Im Vergleich: Die Schweiz kommt gemäss derselben Quelle auf rund 0,6 Prozent des BIP. Zu den in Dänemark verwendeten Aktivierungsmassnahmen gehören neben Beratung und Arbeitsintegrationsprogrammen auch Umschulungsmassnahmen, Lohnzuschussysteme oder Subventionen für Arbeitgeber, die Personen über 25 eine Lehre ermöglichen oder arbeitslosen Personen durch Weiterbildungen wieder eine Perspektive bieten.

Gemeinden als wichtige Träger der Sozialpolitik

Dänemark ist anders als die Schweiz kein föderalistischer Staat. Die gesetzlichen Grundlagen der verschiedenen sozialen Si-

cherungssysteme – auch der Sozialhilfe – werden durch den Zentralstaat vorgegeben. Trotzdem kommt den Gemeinden bei der Umsetzung und Finanzierung der Unterstützungsleistungen eine zentrale Rolle zu. Dänemark funktioniert nach dem Prinzip der «Dezentralisierung». Zwar bestimmt der Zentralstaat, welche Sozialen Rechte bestehen und welche Pflichten mit dem Erhalt von Sozialleistungen verbunden sind, aber die Umsetzung der Gesetze liegt in der Kompetenz der Gemeinden. Sie erheben für die Erfüllung ihrer Aufgaben selber Steuern und stehen gegenüber anderen Gemeinden im Steuerwettbewerb. Insgesamt werden gut 40 Prozent aller Sozialausgaben durch die Gemeinden getragen, im Bereich «Invalidität und Rehabilitation» sind es über 70 Prozent, im Bereich «Arbeitslosigkeit und aktive Arbeitsmarktpolitik» gar 80 Prozent der Gesamtausgaben.

Unterstützung im Invaliditäts- oder Krankheitsfall

In allen Bereichen, die auf die Absicherung von Personen im Erwerbsalter abzielen, sind in Dänemark in den letzten Jahren Reformen umgesetzt worden. Das erklärte Ziel gemäss des Amtes für Arbeitsmarkt und Rekrutierung ist es, das Unterstützungssystem für die Personen im Erwerbsalter effizienter und effektiver zu gestalten und dieses noch konsequenter am Ziel des Erhalts oder der Wiederherstellung der Arbeitsmarktfähigkeit auszurichten. Unter anderem ist 2013 der Zugang zu einer Invalidenrente restriktiver geworden und im Gegenzug sind die Gemeinden und regionalen Gesundheitsdienste aufgefordert, die Rehabilitation durch Ausbildungs-

FINANZIERUNG DES DÄNISCHEN SOZIALSTAATS

Dänemark finanziert die Sozialausgaben stark über Einkommens- und Konsumsteuern. Gesundheitsversorgung, Invalidenrenten, Krankentaggeld (nach 30 Tagen), Sozialhilfe und auch die Grundsicherung der Altersrente (1. Säule) sind in Dänemark über den allgemeinen Staatshaushalt finanziert. Die Arbeitgeber sind lediglich verpflichtet, Arbeitnehmende im Falle von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten zu versichern sowie während der ersten 30 Tage ein Krankentaggeld auszurichten. Danach springt auch hier der Staat ein. Die Arbeitslosenversicherung ist nicht obligatorisch und wird über Beiträge der Versicherten und staatliche Zuschüsse mitfinanziert.

Umschulungs- und weitere Unterstützungsleistungen stärker und koordinierter zu unterstützen. Weiter wurde das sogenannte «flexi-job»-Programm eingeführt. Es soll Personen mit stark eingeschränkter Erwerbsfähigkeit ermöglichen, mit deutlich reduziertem Arbeitspensum im Arbeitsmarkt tätig zu sein.

Auch bei den Krankentaggeldern sind 2014 und 2015 neue Regelungen in Kraft getreten. Diese zielen in erster Linie auf die Vermeidung längerer, krankheitsbedingter Abwesenheiten sowie den früheren Start allfälliger Unterstützungs- und Arbeitsintegrationsmassnahmen und den frühzeitigen und konsequenten Einbezug aller Beteiligten, inklusive des Arztes oder der Ärztin.

Individualisierte Unterstützung und Bildungsmassnahmen

Im Bereich der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe hat Dänemark in jüngerer Zeit ebenfalls eine Reihe von Reformen umgesetzt. Das erklärte Hauptziel ist, die aufgewendeten Ressourcen effektiver zu nutzen, um möglichst vielen Arbeitslosen möglichst rasch längerfristige Erwerbsarbeit zu ermöglichen. Hierzu:

- sollen die Beschäftigungsmassnahmen gezielter am individuellen Bedarf der Leistungsbeziehenden angepasst werden.
- sollen die Gemeinden und die Arbeitslosenversicherungen mehr Freiheiten und Handlungsspielraum erhalten, um an das Individuum angepasste Massnahmen zu organisieren;
- soll die Eigenverantwortung der Leistungsbeziehenden erhöht werden, indem sie bei der Ausarbeitung eines individuellen Integrationsplans die Federführung behalten, sich aber auch verpflichten, zum Erhalt oder zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen beizutragen.

Dabei soll die Unterstützung, die ein Individuum in Anspruch nehmen kann, umso intensiver sein, je grösser die Lücke zwischen individuellen Voraussetzungen



Flexibler Arbeitsmarkt und vielfältige Aktivierungsmassnahmen bei Arbeitslosigkeit: Das dänische Modell lässt Arbeitslose nicht im Regen stehen.

Bild: Hans Baulig/pixelio

und den Anforderungen des Arbeitsmarkts ist. Im Fokus stehen somit im Besonderen auch Bildungsmassnahmen für Unqualifizierte und Umschulungsmassnahmen für Personen, deren Qualifikation im Arbeitsmarkt nicht mehr gefragt ist.

Bildungs- und Integrationshilfe anstelle von Sozialhilfe

Seit 2014 erhalten junge Erwachsene unter 30 Jahren ohne Ausbildung keine Sozialhilfe mehr (kontanthjælp), sondern eine weniger grosszügige, dafür auf eine längere Unterstützungsdauer angelegte Bildungshilfe (uddannelseshjælp). Die Beziehenden einer Bildungshilfe müssen entweder eine Ausbildung absolvieren oder an Fördermassnahmen teilnehmen, die sie der Absolvierung einer Ausbildung näherbringen. Für Alleinerziehende und

junge Mütter sind spezifische Hilfen und erweiterte finanzielle Unterstützung vorgesehen.

2016 trat zudem eine weitere Differenzierung des Sozialhilfesystems in Kraft, die vor allem Ausländerinnen und Ausländer aus nicht EU/EFTA-Staaten aber auch dänische Staatsbürger betrifft, die längere Zeit im Ausland gelebt haben. Sie erhalten sofern sie sieben der letzten acht Jahre in Dänemark gelebt haben eine Integrationshilfe. Diese ist auf dem Niveau der Bildungshilfen angesiedelt, d.h. weniger grosszügig ausgestaltet als die Sozialhilfe und kann bis zu sieben Jahre lang ausgerichtet werden. Per Anfang 2019 sind die Bezugsbedingungen für die Integrationshilfe weiter verschärft worden. So müssen die Beziehenden neun der letzten zehn Jahre in Dänemark gelebt haben und →

→ zudem mindestens zweieinhalb Jahre erwerbstätig gewesen sein.

Die 225-Stunden-Regel in der Sozialhilfe

Arbeitsmarktnahe Arbeitslose in der Sozialhilfe oder der Arbeitslosenversicherung bleiben allerdings verpflichtet, möglichst rasch wieder eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. In der Sozialhilfe ist vor allem während der ersten drei Monate des Bezugs eine intensive Hilfe vorgesehen, wobei mit den Leistungsbeziehenden klare Zielvereinbarungen auszuarbeiten sind.

Damit die Langzeitarbeitslosen den Bezug zum Arbeitsmarkt nicht verlieren, sind seit April 2016 alle arbeitsfähigen Sozialhilfebeziehenden zu einer minimalen Erwerbstätigkeit von 225 Stunden (also rund sechs Wochen) pro Jahr verpflichtet. Wer die 225 Stunden nicht vorweisen kann, muss eine Reduktion der Sozialhilfeleistung in Kauf nehmen. Mit der 225-Tage-Regel müssen die Sozialhilfebeziehenden zeigen, dass sie grundsätzlich für Lohnarbeit zur Verfügung stehen, zudem sollen sie auch mit dem Arbeitsmarkt in Verbindung bleiben. Ausnahmen von der Arbeitspflicht werden gewährt, sofern eine Person (vorübergehend) nicht in der Lage ist, einer normalen, nicht-subventionierten Erwerbstätigkeit nachzugehen.

Nicht arbeitsfähige Personen, beispielsweise aufgrund komplexer Probleme, müssen innerhalb von maximal sechs Monaten einen «ganzheitlichen», auf die Wiederherstellung von Arbeitsmarktfähigkeit hinzielenden individuellen Entwicklungsplan vorweisen können. Dieser Plan muss



Die Reformdichte ist anspruchsvoll für die Gemeinden in Dänemark. Bild: K.Wieland/pixelio

die Bedarfe des Einzelnen widerspiegeln und auf soziale oder gesundheitliche Probleme eingehen. Die Person hat Anrecht auf einen Fallarbeiter, der mit ihr diesen Plan ausarbeitet. Besonders vulnerable Personen, die nicht an beruflichen Integrationsmassnahmen teilnehmen können, haben das Recht auf einen Mentor, der ihnen bei ihren sozialen, geistigen oder körperlichen Problemen hilft, damit sie mit der Zeit an berufsbezogenen Massnahmen teilnehmen können.

Wirkungen der Reformen

Viele der beschriebenen Reformen sind noch sehr jung und bisher gibt es kaum systematische Evaluationen. Von Kürzungen der Sozialhilfeleistung besonders betroffen sind Flüchtlinge. Gemäss einer kürzlich erschienen Evaluation der Rockwool Foundation hätte zwar kurzfristig die Arbeitsmarktbeteiligung dieser Gruppe zugenommen, gleichzeitig seien aber auch

ungewollte Entwicklungen festzustellen: darunter der Rückzug der Flüchtlingsfrauen aus dem Arbeitsmarkt, weniger Teilnahme an Bildungsangeboten sowie die Zunahme der Kriminalität.

Spannend bleibt die Frage, wie die Gemeinden, die ja die Hauptlast der Integrationsarbeit tragen, mit der hohen Reformdichte zurecht kommen und wie sie die hoch gesteckten Ziele umsetzen können. Dies auch vor dem Hintergrund eines neuen Lastenausgleichssystems: Seit 2016 ist die finanzielle Mitbeteiligung des Zentralstaats an den Bedarfsleistungen und den Integrationsbemühungen nur noch von der Unterstützungsdauer und nicht mehr vom jeweiligen Programm/Leistungssystem abhängig. Der Zentralstaat übernimmt in den ersten vier Wochen der Unterstützung 80 Prozent der Kosten, danach wird die Beteiligung stufenweise gesenkt und beträgt ab der Unterstützungsdauer von einem Jahr noch lediglich 20 Prozent der Kosten. Ein Rückkommen auf die 80 Prozent Kostenübernahme ist nur dann möglich, wenn die unterstützte Person für mindestens ein Jahr unabhängig war.

Ob dieses neue Lastenausgleichssystem wirklich dazu beiträgt, die Mittel auf Menschen mit besonders hohem Unterstützungsbedarf zu konzentrieren, ist fragwürdig: denn Gemeinden, die zum Beispiel aufgrund struktureller Bedingungen im Arbeitsmarkt viele Personen über längere Zeit unterstützen müssen, dürften an finanzielle Grenzen kommen. ■

Prof. Dr. Michelle Beyeler
BFH Soziale Arbeit

DEBATTE

Überbrückung demontiert

Nachdem die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (Skos) vor längerer Zeit eine Überbrückungsleistung für ältere Arbeitslose bis zum Erreichen des AHV-Alters gefordert hatte, überraschte der Bundesrat mit einer ähnlichen Lösung. Ausgesteuerte Arbeitslose über 60 Jahre, die sich erfolglos um eine Anstellung bemüht haben, können unter gewissen Bedingungen eine Überbrü-

ckungsleistung bis zum Erreichen des AHV-Alters erhalten. So bleibt ihnen der Gang zum Sozialamt erspart. Diese Überbrückung ist Symptombekämpfung. Sie ist nötig, weil es nicht gelingt, die Ursachen zu bekämpfen: das Aussondern älterer Menschen aus dem Arbeitsmarkt. Die ÜL fand zwar grundsätzliche Zustimmung im Ständerat. Doch das Wesentliche der Vorlage hat er demontiert: Überbrückungsleistungen sollen nur bezahlt werden, bis die AHV-Rente vorbezogen werden kann; für Frauen also bis zum Alter 62, für Männer bis 63. Die AHV-Rente

reduziert sich dann um 13,6 Prozent. Statt der Vollrente von 2370 Franken bekämen die Betroffenen dann bis zum Lebensende nur 2048 Franken im Monat. Gekürzt hat der Ständerat schliesslich auch den jährlichen Maximalbetrag. Es ist daher jetzt am Nationalrat, in der Frühlingssession zu korrigieren. Tut er das nicht, könnte eine Volksinitiative zur Verbesserung des Kündigungsschutzes älterer Mitarbeitenden lanciert werden – mit Aussicht auf Erfolg.

Christoph Eymann
SKOS-Präsident