



Arbeitsmarktservice

Unterstützungsleistungen für lang- zeitbeschäftigungslose Personen in ausgewählten europäischen Ländern

Schwerpunkt passive Unterstützung

Projektleitung AMS:
Sabine Putz, Claudia Felix

Projektleitung/Autorinnen KMU Forschung Austria:
Eva Heckl (Projektleitung), Daniela Hosner, Karin Petzlberger



Wien, Dezember 2018

Impressum

Arbeitsmarktservice

Dienstleistungsunternehmen des öffentlichen Rechts

Treustraße 35-43

1200 Wien

Telefon: +43 1 33178-0

UID: ATU 38908009

Durchführendes Unternehmen:

KMU Forschung Austria

Austrian Institute for SME Research

Gußhausstraße 8

1040 Wien

Telefon: +43 1 505 97 61



Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1. Einleitung	8
2. Dänemark	10
2.1. Allgemeine Rahmenbedingungen	10
2.2. Definitionen und Daten	12
2.3. Passives Unterstützungsregime	14
2.3.1. Arbeitslosengeld (Arbejdsløshedsdagpenge)	15
2.3.2. Sozialhilfe (kontanthjælp).....	18
2.4. Ausgewählte aktive Unterstützungsinstrumente	21
2.4.1. Lohnkostenzuschüsse (Løntilskud).....	21
2.4.2. Weitere aktive Unterstützungsinstrumente	22
2.5. Aktuelle Diskussion und Trends	23
3. Deutschland	24
3.1. Allgemeine Rahmenbedingungen	24
3.2. Definitionen und Daten	25
3.3. Passives Unterstützungsregime	27
3.3.1. Arbeitslosengeld.....	28
3.3.2. Grundsicherung: Arbeitslosengeld II und Sozialgeld	29
3.3.3. Sozialhilfe	31
3.4. Ausgewählte aktive Unterstützungsinstrumente	32
3.4.1. „Öffentlich geförderte Beschäftigung“ (ÖgB).....	32
3.4.2. Beschäftigungszuschuss.....	33
3.4.3. Bundesprogramme zur Reduktion von Langzeitarbeitslosigkeit	34
3.5. Aktuelle Diskussion und Trends	35

4. Finnland	37
4.1. Allgemeine Rahmenbedingungen	37
4.2. Definitionen und Daten	37
4.3. Passives Unterstützungsregime	39
4.3.1. Einkommensabhängiges Arbeitslosengeld (ansiopäiväraha)	41
4.3.2. Grundarbeitslosengeld (peruspäiväraha)	42
4.3.3. Arbeitslosenhilfe (työmarkkinatuki)	42
4.3.4. Angepasstes Arbeitslosengeld	43
4.3.5. Sozialhilfe (toimeentulotuki)	43
4.3.6. Einkommensabhängige Arbeitslosenbeihilfe für Selbstständige	44
4.4. Ausgewählte aktive Unterstützungsinstrumente	45
4.5. Aktuelle Diskussion und Trends	46
5. Irland	48
5.1. Allgemeine Rahmenbedingungen	48
5.2. Definitionen und Daten	50
5.3. Passives Unterstützungsregime	52
5.3.1. Jobseeker's Benefit (JB)	53
5.3.2. Jobseeker's Allowance (JA)	55
5.3.3. Jobseeker's Transitory Payment (JST)	56
5.3.4. Weitere passive Unterstützungsleistungen	57
5.4. Ausgewählte aktive Unterstützungsinstrumente	58
5.4.1. JobsPlus	58
5.4.2. JobPath	60
5.4.3. Weitere aktive Maßnahmen	61
5.5. Aktuelle Diskussion und Trends	62
6. Schweiz	64
6.1. Allgemeine Rahmenbedingungen	64
6.1.1. Rechtliche Grundlagen und Vollzug	64
6.1.2. Wirkungsorientierte Vereinbarungen	64
6.2. Definitionen und Daten	66

6.3. Passives Unterstützungsregime	68
6.3.1. Arbeitslosenentschädigung (ALE) / Taggeld.....	69
6.3.2. Zwischenverdienst	71
6.3.3. Sozialhilfe	72
6.4. Ausgewählte aktive Unterstützungsinstrumente	74
6.4.1. Einarbeitungszuschüsse (EAZ).....	75
6.4.2. Arbeitsintegrationszuschüsse (AIZ)	76
6.5. Aktuelle Diskussion und Trends	78
7. Österreich im internationalen Vergleich	80
7.1. Allgemeine Rahmenbedingungen.....	80
7.2. Definitionen und Daten	81
7.3. Passives Unterstützungsregime	83
7.3.1. Arbeitslosengeld (ALG)	83
7.3.2. Notstandshilfe.....	85
7.3.3. Bedarfsorientierte Mindestsicherung	86
7.4. Ausgewählte aktive Unterstützungsinstrumente	89
7.5. Aktuelle Diskussion und Trends.....	91
7.6. Österreich im internationalen Vergleich	92
8. Schlussfolgerungen	102
9. Quellenverzeichnis	104

Grafikverzeichnis

Grafik 1	Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit (in % aller Arbeitslosen) und der Arbeitslosenquote für 15-64-jährige Personen in Dänemark und EU-28, 2008 – 2017 in %.....	13
Grafik 2	Langzeitarbeitslosigkeit (12 Monate und länger) als Prozentsatz der Arbeitslosigkeit von 15-64-jährigen Personen in Dänemark, 2017 in %.....	14
Grafik 3	Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit (in % aller Arbeitslosen) und der Arbeitslosenquote für 15-64-jährige Personen in Deutschland und EU-28, 2008 – 2017 in %	26
Grafik 4	Langzeitarbeitslosigkeit (12 Monate und länger) als Prozentsatz der Arbeitslosigkeit von 15-64-jährigen Personen in Deutschland, 2017 in %.....	27
Grafik 5	Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit (in % aller Arbeitslosen) und der Arbeitslosenquote für 15-64-jährige Personen in Finnland und EU-28, 2008 – 2017 in %	38
Grafik 6	Langzeitarbeitslosigkeit (12 Monate und länger) als Prozentsatz der Arbeitslosigkeit von 15-64-jährigen Personen in Finnland, 2017.	39
Grafik 7	Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit (in % aller Arbeitslosen) und der Arbeitslosenquote für 15-64-jährige Personen in Irland und EU-28, 2008 – 2017 in %	51
Grafik 8	Langzeitarbeitslosigkeit (12 Monate und länger) als Prozentsatz der Arbeitslosigkeit von 15-64-jährigen Personen in Irland, 2017 in %.....	52
Grafik 9	Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit (in % aller Arbeitslosen) und der Arbeitslosenquote für 15-64-jährige Personen in der Schweiz und EU-28, 2008 – 2017 in %.....	67
Grafik 10	Langzeitarbeitslosigkeit (12 Monate und länger) als Prozentsatz der Arbeitslosigkeit von 15-64-jährigen Personen in der Schweiz, 2017 in %.....	67
Grafik 11	Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit (in % der Arbeitslosigkeit) und der Arbeitslosenquote für 15-64-jährige Personen in Österreich und EU-28, 2008 – 2017 in %.....	82
Grafik 12	Langzeitarbeitslosigkeit (12 Monate und länger) als Prozentsatz der Arbeitslosigkeit von 15-64-jährigen Personen in Österreich, 2017.....	82
Grafik 13	Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit (12 Monate und länger) als Prozentsatz der gesamten Arbeitslosigkeit in der EU-28 und den ausgewählten Ländern, 2008 – 2017.....	92
Grafik 14	Bezugsdauer von Arbeitslosengeld und Anschlussleistungen in ausgewählten europäischen Ländern, in Wochen	97
Grafik 15	Nettoersatzrate zu Beginn über 60 Monate Arbeitslosigkeit in % des zuletzt bezogenen Erwerbseinkommens, 2015.....	100

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Übersicht Arbeitslosengeld (<i>dagpengesats</i>) Dänemark 2018	16
Tabelle 2	Übersicht monatliche Sozialhilfe und Bildungshilfe	20
Tabelle 3	Dauer des Arbeitslosengeldbezuges	29
Tabelle 4	Arbeitslosengeld II Haushaltseinkommen / Sozialgeld im Überblick, Beispielsrechnungen, 2018	31
Tabelle 5	maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld, Finnland 2017	42
Tabelle 6	Übersicht Wochenbeiträge Jobseeker's Benefit	54
Tabelle 7	Übersicht Wochenbeiträge Jobseeker's Allowance	56
Tabelle 8	Steuerungssystem und Wirkungsziele	65
Tabelle 9	Übersicht Arbeitslosenentschädigung/Taggelder	70
Tabelle 10	Übersicht Lohnkosten Einarbeitungszeit	76
Tabelle 11	maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld in Wochen	85
Tabelle 12	Leistungshöhen der Mindestsicherung in den einzelnen Bundesländern in Euro, 2017	88
Tabelle 13	Merkmale des Arbeitslosengeldbezuges	95
Tabelle 14	Merkmale der Anschlussleistungen	98

Zusammenfassung

Die durch die gute Konjunkturlage bedingte Entspannung am Arbeitsmarkt kommt nicht bei den Langzeitarbeitslosen an, das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit verschärft sich in Österreich zunehmend. Langzeitarbeitslose bzw. langzeitbeschäftigungslose Personen stehen vor vielfältigen Herausforderungen. Die Wahrscheinlichkeit der Vermittlung sinkt mit der Dauer der Arbeitslosigkeit, mit Dauer der Inaktivität steigt das Risiko für Dequalifizierung, psychische Probleme, sozialem Abstieg etc. Die Zielgruppe gilt es zum einen sozial abzusichern, zum anderen müssen geeignete Maßnahmen zur Reintegration am Arbeitsmarkt geschaffen werden.

Diese arbeitsmarktpolitischen Strategien und Instrumente zur Reintegration langzeitbeschäftigungsloser Personen, deren soziale Absicherung in Österreich z. B. über das Instrument der Notstandshilfe erfolgt, stehen hierzulande wie in anderen europäischen Ländern seit vielen Jahren in Diskussion. Dabei sind Fragen, die die Effektivität dieser Instrumente – v. a. in Hinblick auf die Reintegration am Arbeitsmarkt bzw. Anreize zur Arbeitsaufnahme – betreffen, zentral. Vor diesem Hintergrund zielt vorliegende Studie darauf ab, den Diskussionsstand anhand von Recherchen in ausgewählten Ländern (Dänemark, Deutschland, Finnland, Irland, Schweiz) analytisch aufzuarbeiten. Das internationale Unterstützungsinstrumentarium, insbesondere die passiven Leistungen für Langzeitarbeitslose, soll in vergleichender Relation zu österreichischen Instrumenten, insbesondere der Notstandshilfe, gesetzt werden. Methodisch basiert die Studie auf einer umfassenden Desk Research (Internet-, Dokumenten- und Literaturanalyse) und ExpertInneninterviews.

Dänemark

Das dänische Flexicurity-System mit flexiblen Einstellungs- und Entlassungsregeln, einer anfangs hohen Nettoersatzrate und einer aktiven Arbeitsmarktpolitik war in den vergangenen Jahren von zahlreichen Reformen geprägt. Im Jahr 2014 erfolgte bspw. eine Delegation der Verantwortung von den Arbeitsämtern an die Kommunen, was zu mehr Freiheit und Flexibilität in der individuellen Betreuung und Beratung der Stellensuchenden führte. Es wird zudem angestrebt, Aktivierungsmaßnahmen wie Beratungsgespräche mit Arbeitssuchenden unmittelbar nach Eintritt der Arbeitslosigkeit zu beginnen.

Im Zuge der zahlreichen Reformen der letzten Dekade in Dänemark wurde die maximale Bezugsdauer der Arbeitslosenunterstützung kontinuierlich von anfänglich sieben Jahren auf aktuell zwei Jahre gekürzt. Die Höhe schwankt je nach Vollzeit- oder Teilzeitbeschäftigung, Alter und Betreuungspflichten von 50 % bis 90 % des vorangegangenen Einkommens. Nach Bezugsende der Arbeitslosenunterstützung und der Ausschöpfung anderer vorgelagerte Sozialleistungen können Langzeitbeschäftigungslose die bedarfsorientierte Sozialhilfe beantragen.

Das dänische Sozialhilfesystem ist außerordentlich komplex, da die Höhe der Leistungen unter anderem vom Alter, Familienstand wie auch dem Wohnort abhängig ist und es viele verschiedene bedarfsorientierte Ergänzungen gibt. Personen über 30 Jahre mit Kindern können 80 % des maximalen Arbeitslosengeldes und Personen ohne Kinder 60 % des maximalen Arbeitslosengeldes beziehen. Es wird jedoch angestrebt, die zahlreichen Regelungen in Bezug auf das Arbeitslosengeld und die Sozialhilfe (bzw. die Bildungshilfe für Personen unter 30 ohne abgeschlossene Ausbildung) zu reduzieren und einheitlichere Regeln für die unterschiedlichen Anspruchsberechtigten zu schaffen. Ein Spezifikum in Dänemark stellt die freiwillige Arbeitslosenversicherung dar. Die Kosten der Verwaltung der Arbeitslosenversicherung werden ausschließlich von den Mitgliedern selbst getragen. In allen Fällen wird nur die während der Versicherungszeit ausgeübte Tätigkeit berücksichtigt.

Deutschland

Deutschland kann seit 2011 einen Rückgang der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit verzeichnen. Das derzeitige System passiver Leistungen für Langzeitarbeitslose besteht im Wesentlichen seit einer Reform seit Jahresbeginn 2005, bei der das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) eingeführt wurde. Arbeitslosengeld erhalten Jobsuchende von der Bundesagentur für Arbeit, Jobcenter hingegen betreuen Arbeitslosengeld-II-BezieherInnen.

Bei Eintritt der Arbeitslosigkeit erhalten Arbeitslose in Deutschland – sofern die Voraussetzungen erfüllt sind – zunächst Arbeitslosengeld in der Höhe von 60 % bzw. 67 % des vorangegangenen Nettoeinkommens. Je nach Alter und Beschäftigungsdauer kann Arbeitslosengeld für 26 bis 104 Wochen bezogen werden. Nach dem Ende des Anspruchs auf Arbeitslosengeld kann Arbeitslosengeld II als Grundsicherungsleistung für Arbeitssuchende bezogen werden. Seine Höhe orientiert sich allerdings nicht an dem früheren Arbeitsentgelt des Leistungsberechtigten, sondern an einem gesetzlich festgelegten Bedarf (Regelbedarf für eine erwachsene, alleinstehende Person: € 416 im Jahr 2018), der Leistungsberechtigten ein menschenwürdiges Leben ermöglichen soll. Nicht Arbeitslosigkeit, sondern vielmehr Erwerbsfähigkeit und Hilfebedürftigkeit sind Voraussetzung für den Bezug von Arbeitslosengeld II.

Finnland

In Finnland ist das Ministerium für Wirtschaft und Beschäftigung für die Arbeitsmarktpolitik zuständig, das Ministerium für Soziales und Gesundheit ist hingegen für die Einkommenssicherung von Arbeitslosen verantwortlich. Arbeitslose müssen sich in den Ämtern für Beschäftigung und Wirtschaftsförderung (TE Offices) als arbeitssuchend registrieren und sogenannte „Qualifizierungskriterien“ erfüllen (Alter zwischen 17 und 64 Jahren, Ansässigkeit in Finnland, Vollzeitbeschäftigung für zumindest 26 Wochen während der 28 Monate vor Eintritt der Arbeitslosigkeit) um Arbeits-

losengeld beziehen können. Personen, die freiwillige Mitglieder einer Arbeitslosenkasse sind, können einkommensabhängiges Arbeitslosengeld beantragen, alle anderen erhalten Grundarbeitslosengeld der Sozialversicherungsanstalt Kela.

Einkommensabhängiges Arbeitslosengeld bzw. Grundarbeitslosengeld wird je nach vorangegangener Beschäftigungsdauer für 60 oder 80 Wochen gezahlt, für Personen ab 58 Jahre sogar 100 Wochen. Die Höhe des Grundarbeitslosengelds beträgt € 696,6 monatlich, was auch der Grundkomponente des einkommensabhängigen Arbeitslosengeldes entspricht. Dieses wird noch um eine einkommensabhängige Komponente (45 % der Differenz zwischen Tagesentgelt und Grundbetrag) ergänzt. Kinderzuschläge werden in beiden Varianten zusätzlich gezahlt. Jene, die die Qualifikationskriterien nicht erfüllen, erhalten eine unbefristete Arbeitslosenhilfe von Kela. Die Arbeitslosenhilfe ist zwar gleich hoch wie das Grundarbeitslosengeld, allerdings bedarfsgeprüft. Das angepasste Arbeitslosengeld bietet die Möglichkeit, eine fallweise Beschäftigung aufzunehmen, ohne die Arbeitslosenunterstützung gänzlich zu verlieren. Schließlich stellt die Sozialhilfe für Langzeitarbeitslose in Finnland das letzte soziale Auffangnetz dar.

Seit Jahresbeginn 2018 ist in Finnland das Aktivierungsmodell (*aktiivimalli*) in Kraft. Dieses erfordert - um eine Kürzung des Arbeitslosengeldes zu vermeiden – von Job-suchenden innerhalb eines 65-tägigen Beobachtungszeitraumes eine (temporäre) Arbeitsaufnahme oder Kursteilnahme.

Irland

In Irland erfolgte in den letzten Jahren ein Wandel von einem passiven zu einem aktiveren Sozialsystem und damit verbunden eine Neukonzeption der staatlichen Arbeitsvermittlung. Im Zuge der Reformen kam es zur vollständigen Integration von Arbeitsämtern und den Leistungsauszahlungsdiensten in einen One-Stop-Shop (Intreo-Netzwerk). Ein Spannungsfeld hat sich jedoch aufgrund des rasanten politischen Wandels in Irland und der operativen Umsetzung dieser Änderungen in den zuständigen Stellen ergeben. Daher soll künftig eine Konsolidierungsstrategie dafür sorgen, dass die legislativen und institutionellen Reformen in den Intreo-Stellen ankommen.

Hinsichtlich der passiven Unterstützungsleistungen gibt es in Irland das Arbeitslosengeld („Jobseeker’s Benefit“), welches wöchentlich an Personen ausbezahlt wird, die weniger als neun Monate arbeitssuchend gemeldet sind. Dabei schwankt die wöchentliche Betragshöhe abhängig vom Alter bzw. den bisherigen Beitragsleistungen zur Sozialversicherung und dem Familienstand (zwischen € 88,9 und € 198). Die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes beträgt neun Monate. Die bedarfsorientierte Arbeitslosenhilfe (JA) kann von Personen beantragt werden, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld (JB) haben oder diesen Anspruch bereits aufgebraucht haben. Das Haushaltseinkommen legt fest, ob und in welcher Höhe die Ar-

beitslosenhilfe genehmigt wird. Der wöchentliche Maximalbetrag beträgt je nach Alter und Familienstand zwischen € 107,7 und € 198. Die Bezugsdauer ist unbefristet. Eine Sonderregelung der Arbeitslosenhilfe stellt dabei eine Übergangszahlung („Jobseeker’s Transitory Payment“) dar, welche alleinerziehende Eltern kleiner Kinder bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt unterstützen soll.

Schweiz

In der Schweiz sorgt ein komplexes Steuerungssystem mit vier gewichteten Wirkungsindikatoren für die Zielerreichung in der Arbeitsmarktpolitik bzw. den zuständigen - behörden. Das Sozialsystem kombiniert eine hohe finanzielle Unterstützung im Falle von Arbeitslosigkeit mit zahlreichen Aktivierungsmaßnahmen für Stellensuchende. Als Erfolgsfaktor für die rasche und dauerhafte Wiedereingliederung von Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt werden im Zuge von Evaluierungen immer wieder u. a. die Beratungsleistungen genannt. Individuelle Beratungen bzw. Coachings erscheinen nicht zuletzt aufgrund der vielschichtigen Problemlagen von Langzeitarbeitslosen oft zielführender als Standardmaßnahmen.

Die maximale Bezugsdauer der Arbeitslosenentschädigung nach Eintritt der Arbeitslosigkeit beträgt zwei Jahre ab Erfüllung aller Anspruchsvoraussetzungen. Die Höhe liegt zwischen 70 %-80 % des versicherten Verdienstes. Um für Stellensuchende während der Bezugsdauer der Arbeitslosenentschädigung einen Anreiz zur Aufnahme einer Beschäftigung zu setzen, wurde als Steuerungsinstrument der Zwischenverdienst eingeführt. Nimmt der/die Stellensuchende eine Beschäftigung mit einem Lohn an, welcher unter der Arbeitslosenentschädigung liegt, wird die Differenz dazu von der Arbeitslosenversicherung kompensiert und die Anspruchszeit der versicherten Person verlängert. Nach Bezugsende der Arbeitslosenentschädigung und der Ausschöpfung der vorgelagerten kantonalen Sozialleistungen sind Langzeitarbeitslose auf die Sozialhilfe angewiesen. Die Leistungshöhe der Sozialhilfe wird nach dem Bedarfprinzip ermittelt und der Anspruch gilt grundsätzlich unbefristet. Das Sozialhilfesystem in der Schweiz ist dezentral organisiert, was zu teils beträchtlichen kantonalen Ungleichheiten in der Höhe der Sozialhilfe führt, die sich einer zentralen Steuerung entziehen. Eine Besonderheit der Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz stellt somit die dezentrale Verwaltung dar, welche nicht zuletzt vor dem Hintergrund der sehr heterogenen Branchen- und Wirtschaftsstruktur innerhalb der einzelnen Kantone zu sehen ist. Da in der Schweiz unter gewissen Bedingungen ein kombinierter Bezug von Sozialhilfe und Arbeitslosenentschädigung möglich ist, gibt es zahlreiche Bestrebungen, die interinstitutionelle Zusammenarbeit zwischen den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren und den Kommunen zu verbessern und auszubauen.

Österreich

In Österreich formuliert das Sozialministerium arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben, die im Wesentlichen vom Arbeitsmarktservice (AMS) umgesetzt werden. Werden Personen hierzulande arbeitslos, dann steht ihnen Arbeitslosengeld zu, sofern sie die dafür notwendigen Versicherungszeiten vorweisen können. Dieses besteht aus einem Grundbetrag (55 % des Nettoeinkommens), einem allfälligen Ergänzungsbeitrag sowie möglichen Familienzuschlägen. Das Arbeitslosengeld wird grundsätzlich für 20 Wochen ausbezahlt, kann jedoch bei entsprechendem Alter und Vordienstzeiten auf 52 Wochen ausgedehnt werden. Läuft der Arbeitslosengeldbezug aus, ohne dass eine Erwerbstätigkeit aufgenommen wurde, wird – sofern eine Notlage vorliegt – Notstandshilfe gewährt. Die Höhe dieser Arbeitslosenversicherungsleistung beträgt grundsätzlich 92 % des vorher bezogenen Arbeitslosengeldes. Nach 6-monatiger Bezugsdauer wird die Notstandshilfe gedeckelt, mit € 909,42 monatlich wenn 20 Wochen Arbeitslosengeld bezogen wurden, mit € 1.060 monatlich, bei 30-wöchigem Bezug. Die bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) ist eine bedarfsgeprüfte Sozialleistung für jene, die durch die vorgelagerten sozialen Netze gefallen sind. Kriterium für die Gewährung der BMS ist ausschließlich die Bedürftigkeit, unabhängig vom bisherigen Erwerbsverlauf.

Vergleich

Mit Ausnahme Dänemarks, wo die Arbeitslosenversicherung auf Freiwilligkeit basiert, sind ArbeitnehmerInnen in den untersuchten Ländern gesetzlich pflichtversichert. In allen betrachteten Ländern stellt das Arbeitslosengeld im Falle von Arbeitslosigkeit die erste Leistungsstufe dar. Die Höhe des Arbeitslosengeldes orientiert sich in den meisten Ländern am zuletzt bezogenen Erwerbseinkommen und fällt mit einer Lohnersatzrate von 55 % hierzulande eher niedrig aus, in Dänemark dagegen mit 90 % am großzügigsten. In Irland und beim Grundarbeitslosengeld in Finnland erhalten Arbeitslose hingegen Pauschalbeträge.

Die Bezugsdauer von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung in den untersuchten Ländern unterscheidet sich beträchtlich und hängt häufig vom Alter sowie den Vorbeschäftigungszeiten ab. Der Standardbezugszeitraum fällt in Österreich mit 20 Wochen am niedrigsten aus. Auch in Deutschland bzw. Irland (je 26 Wochen) fällt er eher knapp aus, verglichen mit der Schweiz (40 Wochen), Finnland (60 Wochen) oder Dänemark (je 104 Wochen). Werden entsprechende Altersvorgaben bzw. ausreichende Beschäftigungszeiten erreicht, so kann auch in Finnland, der Schweiz und in Deutschland für (annähernd) zwei Jahre Arbeitslosengeld bezogen werden, wohingegen die maximale Bezugsdauer in Irland (39 Wochen) und Österreich (52 Wochen) beträgt.

Endet der Arbeitslosengeldbezug ohne Beschäftigungsaufnahme, dann wechseln (Langzeit-)Arbeitslose in der Schweiz und in Dänemark unmittelbar in den Sozialhilfebezug, in Deutschland in die Grundsicherung für Arbeitssuchende. In Finnland und Irland ist der Sozialhilfe noch eine „Arbeitslosenbeihilfe“ vorgelagert. Einzig in Österreich erhalten Langzeitarbeitslose bei Auslaufen des Arbeitslosengeldes mit der Notstandshilfe eine Anschlussleistung, die weiterhin aus Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung gezahlt wird und deren Höhe nur unwesentlich geringer ist als das Arbeitslosengeld. Diese Anschlussleistungen sind bedarfsgeprüft und grundsätzlich solange beziehbar, so lange die Notlage vorliegt.

Wie großzügig ein Arbeitslosenversicherungs- bzw. Sozialsystem ist, lässt sich mit der Nettoersatzrate darstellen, welche die Arbeitslosenleistungen als Prozentsatz an den durchschnittlichen Nettolöhnen ausgedrückt. Dabei ändert sich Österreichs Position mit anhaltender Arbeitslosigkeit: Während im internationalen Vergleich die Nettoersatzrate zu Beginn der Arbeitslosigkeit mit 55 % relativ niedrig ausfällt, ist sie mit fortschreitender Arbeitslosendauer und dem Wechsel in das dem Arbeitslosengeld nachgelagerte System mit 51 % im internationalen Vergleich sehr großzügig.

Ähnlich wie in Österreich werden die passiven Leistungen in den untersuchten Ländern von aktiven Maßnahmen für Langzeitarbeitslose flankiert. Die einzelnen Länder können dabei – wie Österreich – auf ein vielfältiges Maßnahmenrepertoire zurückgreifen. Grundsätzlich kennen alle untersuchten Länder das Instrument der Lohnsubventionen. Häufig wird auch versucht, auf dem zweiten Arbeitsmarkt Beschäftigungsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose zu schaffen.

Grundsätzlich gilt bei einem internationalen Vergleich, die unterschiedliche Ausgestaltung der passiven (und aktiven) Leistungen in den einzelnen Ländern vor dem Hintergrund der jeweiligen arbeitsmarktpolitischen Gegebenheiten und Rahmenbedingungen (Unternehmensstruktur, Einstellungspraxis, Arbeitsmarktrecht, etc.) in diesen Ländern zu sehen.

Schlussfolgerungen

Die Arbeitsmarktpolitik verfolgt zwei Ziele im Zusammenhang mit Langzeitarbeitslosigkeit: Einerseits sollen Anreize geschaffen werden, Arbeitslose möglichst rasch in das Erwerbsleben zu (re-)integrieren, andererseits müssen Langzeitarbeitslose mithilfe monetärer Leistungen vor Armut bewahrt werden. Diese beiden Ziele stehen in einem dauernden Spannungsfeld zueinander und werden in den betrachteten Ländern unterschiedlich priorisiert. Der optimalen Höhe und Bezugsdauer passiver Leistungen bei (Langzeit-)Arbeitslosigkeit kommen hier entscheidende Rollen zu und sind daher auch immer wieder Gegenstand arbeitsmarktpolitischer Debatten und spiegeln diesen Zielkonflikt wider. Die reale Arbeitsmarktpolitik ist gefordert, Kompromisse zu finden, da im Prinzip jede dieser beiden Zielsetzung ein anderes System erfordert. So lassen sich in den sechs untersuchten Ländern unterschiedliche Prioritätensetzungen feststellen, wobei weiter beide Ziele verfolgt werden.

Im internationalen Vergleich fällt auf, dass die Höhe der finanziellen Unterstützung für Arbeitslose in Österreich niedrig ist, dafür aber durch das Instrument der Notstandshilfe zeitlich de facto unbegrenzt. Dieses stellt auch ein Unikum dar, das es als Anschlussleistung an das Arbeitslosengeld eine beitragsfinanzierte Leistung des Arbeitslosenversicherungssystems ist und keine bedürftigkeitsgeprüfte, steuerfinanzierte Leistung wie in anderen Ländern üblich. Ein Vorteil der Notstandshilfe ist, dass es mit dem Auslaufen des Arbeitslosengeldes zu keinem Bruch der Verantwortlichkeit kommt, was eine kontinuierliche Reintegrationsplanung begünstigt,

Dies ist vor allem vor dem Hintergrund des Gesamtsystems (Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Vermittlungsbemühungen, landesspezifischen Rahmenbedingungen) zu sehen, in das die passiven Leistungen eingebettet sind. Reformen müssen immer das Gesamtsystem im Fokus haben, da das Streichen einzelner Leistungen die Funktionsweise des derzeit im Wesentlichen gut funktionierende System massiv beeinträchtigen kann. Optimierungsmöglichkeiten im derzeitigen System können insbesondere an der Schnittstelle zwischen Arbeitslosenversicherung und der Bedarfsorientierten Mindestsicherung identifiziert werden.

1. Einleitung

Der wirtschaftliche Aufschwung ist 2017 auch am Arbeitsmarkt angekommen. Die Arbeitslosigkeit sinkt, die Zahl der unselbstständigen Beschäftigten steigt. Aber nicht alle Gruppen profitieren von dieser Entwicklung. Während jüngere Menschen profitieren, bleibt die Lage für ältere Personen, behinderte Menschen und Langzeitarbeitslose besonders angespannt. Alle diese Gruppen stellen besondere Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik dar. Vorliegende Studie widmet sich den Langzeitarbeitslosen.

In Österreich werden Personen, die über 365 Tage arbeitslos gemeldet sind, als **langzeitarbeitslos** gezählt. Unterbrechungen bis 28 Tage (zum Beispiel durch kurze Schulungen, Krankenstand oder kurze Beschäftigungsepisoden) werden nicht berücksichtigt. Zudem wurde der Begriff langzeitbeschäftigungslos eingeführt. Dabei werden alle Episoden der Status"Abklärung der Arbeitsfähigkeit/Gesundheitsstraße", "arbeitslos", "lehrstellensuchend", "in Schulung", "BezieherInnen eines Fachkräftestipendiums" und "Schulung Reha mit Umschulungsgeld" mit Unterbrechungen von bis zu 62 Tagen (unabhängig von ihrer Dauer) zu einem Geschäftsfall zusammengehängt. Als Geschäftsfalldauer werden die Dauern dieser einzelnen Vormerkepisoden innerhalb des Geschäftsfalls addiert (die Unterbrechungen werden bei der Dauer also nicht mitgerechnet). Als **langzeitbeschäftigungslos** gilt eine Person in der Folge, wenn sie zum Stichtag eine Geschäftsfall-Dauer von 365 Tagen und mehr hat.

Langzeitarbeitslose bzw. langzeitbeschäftigungslose Personen stehen vor vielfältigen Herausforderungen. Die Wahrscheinlichkeit der Vermittlung sinkt mit der Dauer der Arbeitslosigkeit, mit Dauer der Inaktivität steigt das Risiko für Dequalifizierung, psychische Probleme, sozialem Abstieg etc. Die Zielgruppe gilt es zum einen sozial abzusichern, zum anderen müssen geeignete Maßnahmen zur Reintegration am Arbeitsmarkt geschaffen werden. Die verschiedenen Instrumente sollten einer umfassenden Strategie folgen.

Diese arbeitsmarktpolitischen Strategien und Instrumente zur Reintegration langzeitbeschäftigungsloser Personen, deren soziale Absicherung in Österreich z.B. über das Instrument der Notstandshilfe erfolgt, stehen hierzulande wie in anderen europäischen Ländern seit vielen Jahren in Diskussion. Dabei sind Fragen, die die Effektivität dieser Instrumente – v. a. in Hinblick auf die Reintegration am Arbeitsmarkt bzw. Anreize zur Arbeitsaufnahme – betreffen, zentral.

Vor diesem Hintergrund zielt die vorliegende Studie darauf ab, den Diskussionsstand anhand **internationaler Recherchen** analytisch aufzuarbeiten. Das internationale Unterstützungsinstrumentarium soll in **vergleichender Relation zu österreichischen Maßnahmen und Instrumenten**, insbesondere der Notstandshilfe, gesetzt werden.

Untersuchungsländer sind Dänemark, Deutschland, Finnland, Irland und die Schweiz. Die Analysen wurden auf nationaler Ebene¹ durchgeführt.

Bei den Unterstützungsleistungen lassen sich passive Leistungen, die der sozialen Absicherung der Zielgruppe dienen und aktive Instrumente, die die Reintegration am Arbeitsmarkt zum Ziel haben, unterscheiden².

Im **Fokus dieser Studie** stehen die passiven Leistungen. Diese sollen umfassend in allen Untersuchungsländern erhoben werden. Zudem werden Beispiele aktiver Instrumente zur Reintegration von Langzeitarbeitslosen in den Untersuchungsländern kurz präsentiert. Hier wird besonderes Augenmerk auf Geldleistungen (z. B. Lohnzuschüsse) gelegt.

Methodisch basiert die Studie auf zwei Säulen:

- einer umfassenden Desk Research, die Internetrecherche, Dokumenten- und Literaturanalyse beinhalten sowie
- qualitativen Interviews mit ExpertInnen in allen untersuchten Ländern.

Der vorliegende Bericht gliedert sich wie folgt: Zunächst werden die Ergebnisse der Untersuchungen auf Länderebene in Länderreports zusammengefasst (Kapitel 2 bis 6). Kapitel 7 beschreibt zunächst die Leistungen und Maßnahmen in Österreich und enthält im Anschluss eine vergleichende Analyse der untersuchten Länder, in der die Ergebnisse in Relation zur österreichischen Situation gesetzt werden. Schlussfolgerungen (Kapitel 8) schließen den Bericht ab.

¹ Die Recherche erfolgte auf nationaler Ebene, eine umfassende Untersuchung auf regionaler Ebene hätten den Rahmen dieses Forschungsprojekts sprengen. Teilweise werden aber Regelungen auf regionaler Ebene beschrieben, um ein Gesamtbild der Situation präsentieren zu können.

² Im Einzelfall ist jedoch die Unterscheidung in aktive und passive Unterstützungsleistungen nicht immer so trennscharf unterscheidbar. Dies trifft z. B. dann zu, wenn Geldleistungen an Bedingungen wie die Teilnahme an aktiven Maßnahmen geknüpft sind.

2. Dänemark

2.1. Allgemeine Rahmenbedingungen

In Dänemark ist auf Regierungsebene das Arbeitsministerium (*Beskæftigelsesministeriet*) für die nationale Gesetzgebung, Strategieentwicklung und -koordination der Arbeitsmarktpolitik zuständig. Das Arbeitsministerium besteht dabei aus drei unterschiedlichen Abteilungen: eine Behörde für Beschäftigungs- und Gesundheitsschutz, ein Forschungsinstitut und die dänische Agentur für Arbeitsmarkt und Rekrutierung (*Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering - STAR*). Die letztgenannte Abteilung ist im Speziellen für die Umsetzung und Weiterentwicklung der Beschäftigungspolitik in Dänemark zuständig. STAR leistet dabei Unterstützung bei der Formulierung der Arbeitspolitik, der Gesetzgebung und in der Arbeit im dänischen Parlament. (vgl. STAR 2018) Jedes Jahr werden drei oder vier hochrangige Ziele durch das Ministerium festgelegt. Eine Priorität liegt dabei auf der Reduzierung von Langzeitarbeitslosigkeit, die mit anderen Zielen, wie der Verbesserung und Verstärkung der Unterstützung für Arbeitslose und der Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Jobzentren und Unternehmen, verknüpft werden. (vgl. Finn 2016)

Die drei Abteilungen von STAR und die acht regionalen Arbeitsmarkträte (RAR) sind für den Kontakt und die Koordination mit den 94 kommunalen Jobzentren zuständig. Aufgrund der Autonomie der dänischen Kommunen/Gemeinden sind es die lokalen Arbeitsvermittlungsstellen (Jobzentren), die Beschäftigungsinitiativen mit Privatunternehmen durchführen. Die Jobzentren haben demnach seit einer Beschäftigungsreform im Jahr 2014 die gesetzlich verankerte Aufgabe, Unternehmen bei der Rekrutierung von potentiellen ArbeitnehmerInnen zu unterstützen, z.B. durch Unterstützung bei der Suche, Auswahl und Zuweisung relevanter Arbeitskräfte. Darüber hinaus hat die Einbeziehung der Sozialpartner in die Arbeitsmarktpolitik in Dänemark eine lange Tradition. Der große Einfluss der Sozialpartner auf Beschäftigungspolitik, Löhne und Arbeitsbedingungen ist charakteristisch für das dänische Arbeitsmarktmodell. Die Sozialpartner vertreten somit die an der Beschäftigungspolitik beteiligten Parteien auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene durch Beratung und Gespräche mit der Regierung. (vgl. STAR 2018)

In Dänemark prägt zudem das so genannte ‚Flexicurity‘-Modell seit Mitte der 1990er Jahre die nationale Arbeitsmarktregulierung. Mit dessen Einführung kam es im Land zu einer Verschiebung von einer vormals vorwiegend passiven Existenzsicherung zu einer aktiveren Arbeitsmarktpolitik mit dem damit verbundenen Fokus auf Arbeitssuche und Beschäftigung. (vgl. Anderson / Svarer 2007 und Ibsen 2011)

In diesem Zusammenhang ist jedoch wichtig zu erwähnen, dass ‚Flexicurity‘ auf eine Balance zwischen passiven und aktiven Unterstützungsleistungen abzielt und somit auf den folgenden drei Säulen aufbaut:

- Aktive Arbeitsmarktpolitik
- Großzügiges Sozialversicherungssystem /-netz
- Flexible Einstellungs- und Entlassungsregeln

Das ‚Flexicurity‘-System ist als so genanntes „Goldenes Dreieck“ konzipiert und verbindet Arbeitsmarktflexibilität mit sozialer Sicherheit und nach zahlreichen Reformen auch mit Aktivierungsmaßnahmen. Das Modell hat besonders in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts viel öffentliche Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Seitens der Europäischen Union wurde Dänemark lange als Paradebeispiel für die besondere Verknüpfung eines flexiblen Arbeitsmarktes, verbunden mit einem, im internationalen Vergleich, großzügigen Sozialversicherungssystem genannt. Seither hat es jedoch in Dänemark zahlreiche Arbeitsmarktreformen gegeben und das System ist ohne Berücksichtigung der besonderen dänischen Verhältnisse (erweiterter Wohlfahrtsstaat, hohe Gewerkschaftsdichte, Sozialpartnerschaft, hohe Erwerbsquote, frühzeitige Aktivierungsmaßnahmen, niedrige Arbeitsplatzsicherheit u. a.) nicht eins zu eins auf andere Länder übertragbar. Damit das Modell finanziell tragfähig ist, muss zudem die Beschäftigungsquote im jeweiligen Land hoch sein. (vgl. Anderson / Svarer 2007)

Die niedrige Arbeitsplatzsicherheit von ArbeitnehmerInnen bzw. die sehr hohe Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt ist ebenfalls ein Spezifikum im dänischen System. So wechseln laut ExpertInnen zwischen einem Viertel und einem Drittel aller erwerbstätigen Personen innerhalb eines Jahres ihren Job.

Relevante Reformen für Stellensuchende in den letzten zehn Jahren waren die Sozialhilfe reform 2013, die Beschäftigungsreform 2014 und schließlich die Reform der Arbeitslosenunterstützung im Jahr 2016. Die Reform der Sozialhilfe und des Arbeitslosengeldes werden später in den entsprechenden Kapiteln abgehandelt.

Mit der Beschäftigungsreform im Jahr 2014 erfolgte unter anderem die Verlagerung der Verantwortung von Arbeitsämtern an die Kommunen, um eine bessere Koordination der Maßnahmen und eine konsequentere Gleichbehandlung aller Arbeitssuchenden zu gewährleisten (vgl. Finn 2016). Damit wurde den dänischen Kommunen mehr Freiheit und Flexibilität für individuelle Betreuung und Beratung wie auch der Ausrichtung an den unterschiedlichen Bedürfnissen der Stellensuchenden bei der Arbeitssuche ermöglicht. Ein weiterer Schwerpunkt der Reform ist die Erhöhung des Bildungsniveaus der Arbeitslosen mit geringen Qualifikationen durch eine Reihe von gezielten Initiativen. Zudem werden Arbeitslose unterstützt, die einem hohen Risiko ausgesetzt sind, den Kontakt zum Arbeitsmarkt zu verlieren und Langzeitarbeitslose künftig intensiver und individueller betreut. (vgl. STAR 2018)

Das Hauptziel der Jobzentren ist es, eine rasche Integration von Arbeitssuchenden in den Arbeitsmarkt zu gewährleisten bzw. Zugangsbarrieren zu diesem abzubauen. Den dänischen Jobzentren obliegt somit weder die direkte Verantwortung für die Auszahlung der Arbeitslosenunterstützung noch die Verhängung von Sanktionen. Diese Aufgaben verbleiben in der Verantwortung der 24 Arbeitslosenversicherungsfonds (*arbejdsløshedskasserne* bzw. A-Kasser) und der Sozialämter der Gemeinden. Diese Trennung zwischen aktiver und passiver Unterstützung ermöglicht den Jobzentren sich auf die Aktivierung zu konzentrieren und es ermöglicht den BeraterInnen, ein Vertrauensverhältnis zu arbeitssuchenden Menschen aufzubauen. Zu den Aufgaben der MitarbeiterInnen gehören somit die Registrierung wie auch die Durchführung von Gesprächen mit Stellensuchenden. Je nach Arbeitsfähigkeit und der Wahrscheinlichkeit, eine Beschäftigung zu erhalten, werden die antragstellenden Personen in drei Gruppen eingeteilt. Die erste Gruppe umfasst versicherte Arbeitslose, denen es möglich ist, innerhalb von drei Monaten eine reguläre Beschäftigung annehmen zu können. Die Bereitschaft zur Teilnahme an aktiven Maßnahmen kennzeichnet eine zweite Gruppe. Die dritte Gruppe ist von schwerwiegenden Beschäftigungsbarrieren betroffen, sodass unmittelbar weder eine Beschäftigung am Arbeitsmarkt noch die Teilnahme an arbeitspolitischen Maßnahmen möglich ist. (vgl. Finn 2016)

Die dänische Philosophie zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit liegt laut ExpertInnen im frühzeitigen Eingreifen ('the sooner you act, the better'). So werden innerhalb der ersten drei Monaten nach Eintritt der Arbeitslosigkeit zahlreiche (Gesprächs-)Termine mit den zuständigen SachbearbeiterInnen vereinbart bzw. die Teilnahme an aktiven Unterstützungsleistungen forciert.

2.2. Definitionen und Daten

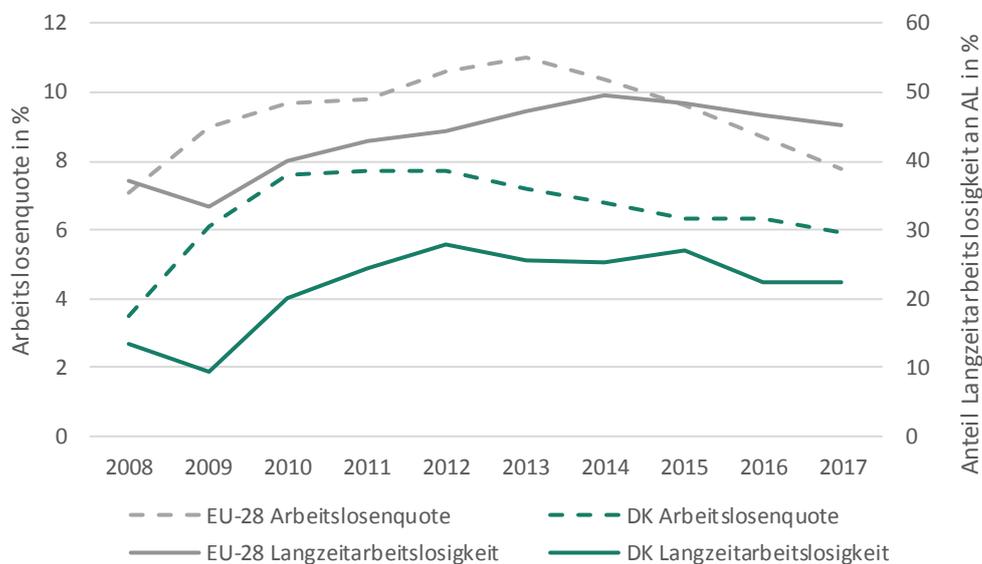
Die Definition von Langzeitarbeitslosigkeit erfolgt in Dänemark angelehnt an die Definition der ILO (International Labour Organization) wie folgt: Langzeitarbeitslos sind Personen zwischen 16 und 64 Jahren, die in den letzten zwölf Monaten keine Berufstätigkeit aufgenommen bzw. gefunden haben und in diesem Zeitraum (auch nicht kurzfristig) beschäftigt waren. STAR verwendet eine weitere Definition: Als langzeitarbeitslos gelten Personen zwischen 16 und 66 Jahren, die über Arbeitsbereitschaft verfügen und innerhalb der vergangenen 52 Wochen zu einem Prozentsatz von 80 % beschäftigungslos waren. Innerhalb dieser Gruppe wird wiederum zwischen Personen unterschieden, die eine versicherungsbasierte Arbeitslosenunterstützung oder eine bedarfsorientierte Sozialhilfe beziehen. (vgl. Fertig / Csillag 2015)

Die international vergleichbare Arbeitslosenquote ergibt sich in Dänemark aus der Haushaltsstichprobenerhebung (Labour Force Survey - LFS) von Eurostat. Die offizielle Arbeitslosenquote in Dänemark unterscheidet sich dabei geringfügig von der

Arbeitskräfteerhebung, da im Land sehr detaillierte Registerdaten vorliegen. Ein Beispiel für einen Unterschied in der Berechnung der Arbeitslosenquote sind Studierende: arbeitssuchende Studierende werden nicht als arbeitslos betrachtet, da sie nicht im System der Arbeitslosenversicherung sind. Bis vor einigen Jahren wurde die offizielle Arbeitslosenquote in Dänemark zudem als Nettoarbeitslosenquote ausgewiesen, was bedeutet, dass Personen bei Teilnahme an Arbeitsmarktmaßnahmen nicht Teil der Arbeitslosenquote waren. Aktuell werden auch diejenigen Personen in die offizielle Arbeitslosenquote miteinbezogen, die an aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen teilnehmen, d.h. es wird ab dem ersten Tag der Arbeitslosenmeldung gezählt. Auf diese Weise soll auch während der Teilnahme an Maßnahmen die aktive Arbeitssuche, verbunden mit der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt, gewährleistet werden.

Von 2008 bis 2017 lag in Dänemark sowohl die Arbeitslosenquote gemäß Arbeitskräfteerhebung (LFS) als auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen durchgehend unter dem Durchschnitt der EU-28 Mitgliedstaaten. Die Arbeitslosenquote laut Eurostat stieg von 2008 mit 3,5 % um knapp 2,5 Prozentpunkte auf 5,9 % im Jahr 2017. Im Jahr 2008 betrug der Anteil an Langzeitarbeitslosen, gemessen an allen Arbeitslosen, 13,5 %, erreichte im Jahr 2012 mit 28 % einen Höchststand und lag 2017 bei 22,5 %.

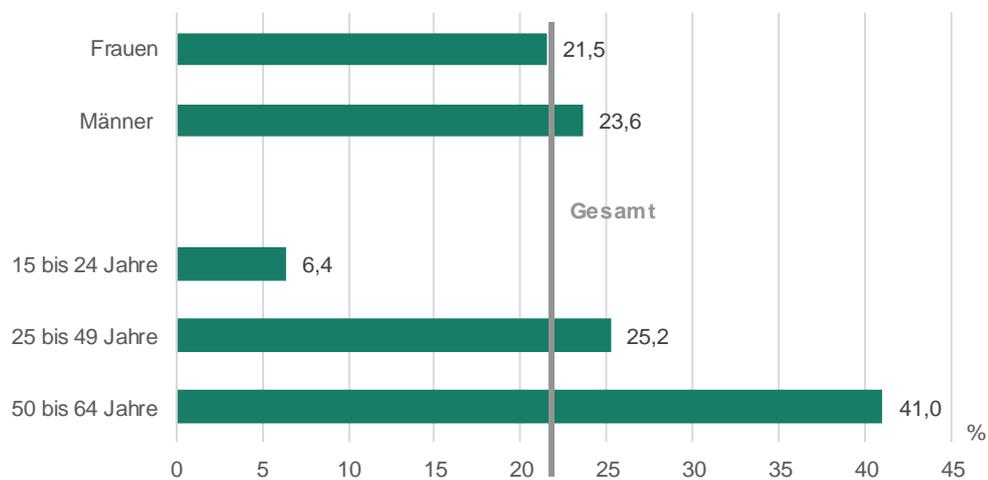
Grafik 1 Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit (in % aller Arbeitslosen) und der Arbeitslosenquote für 15-64-jährige Personen in Dänemark und EU-28, 2008 – 2017 in %



Quelle: Eurostat, LFS

Betrachtet man die Langzeitarbeitslosigkeit nach Geschlecht so liegen Frauen und Männer jeweils einen Prozentpunkt unter bzw. über dem Durchschnitt von 22,5 %. Aufgeschlüsselt nach Altersgruppen wird sichtbar, dass Personen ab 50 Jahren mit 41 % die Gruppe darstellen, die 2017 am häufigsten von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen war. Der Anteil an Langzeitarbeitslosen gemessen an allen Arbeitslosen lag für Personen zwischen 25 und 49 Jahren mit 25,2 % knapp über dem Durchschnitt, während Stellensuchende zwischen 15 und 24 Jahren mit 6,4 % die Gruppe mit dem niedrigsten Langzeitarbeitslosenanteil war.

Grafik 2 Langzeitarbeitslosigkeit (12 Monate und länger) als Prozentsatz der Arbeitslosigkeit von 15-64-jährigen Personen in Dänemark, 2017 in %



Quelle: Eurostat, LFS

Personen, die in Dänemark im besonderen Ausmaß von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind, sind laut ExpertInnen MigrantInnen sowie Niedrig- und Hochgebildete. Dabei stellt Langzeitarbeitslosigkeit von hochqualifizierten Personen besonders in den größeren Universitätsstädten in Dänemark eine große Herausforderung dar.

2.3. *Passives Unterstützungsregime*

Das passive Unterstützungsregime für Langzeitarbeitslose in Dänemark kennt das Arbeitslosengeld sowie die Sozialhilfe, welche in den Jahren 2016 und 2013 einer grundlegenden Reform unterzogen wurden. Sie werden im Folgenden beschrieben.

2.3.1. Arbeitslosengeld (*Arbejdsløshedsdagpenge*)

Die rechtliche Grundlage des Arbeitslosengeldes stellt das konsolidierte Arbeitslosenversicherungsgesetz (*om arbejdsløshedsforsikring*) Nr. 784 vom 21. Juni 2017 dar (vgl. MISSOC 2017). Die Gesetzesreform im Jahr 2016 führte zu einer Modernisierung des Arbeitslosengeldsystems, mit Schwerpunkt auf mehr Transparenz und Anreiz zur Arbeitssuche.

Im Unterschied zu den meisten anderen europäischen Ländern, erfolgt in Dänemark die Arbeitslosenversicherung auf freiwilliger Basis, d. h. die Versicherung gegen Arbeitslosigkeit erfolgt nicht automatisch mit Aufnahme einer Beschäftigung (vgl. Fertig et al 2015). Die Arbeitslosenunterstützung wird von 24 unterschiedlichen Sozialversicherungsfonds verwaltet. Im Jahr 2016 waren zirka 70 %³ der Erwerbsbevölkerung durch eine der dänischen Arbeitslosenversicherungskassen versichert (vgl. Finn 2016). Diese Versicherungsfonds wurden als private Vereinigungen ausschließlich zu dem Zweck gegründet, die wirtschaftliche Unterstützung im Fall von Arbeitslosigkeit zu gewährleisten. Die maximale Bezugsdauer der versicherungsbasierten Arbeitslosenunterstützung beträgt grundsätzlich zwei Jahre. (vgl. Fertig / Csillag 2015)

Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung werden vom Staat und den Kommunen verwaltet, dabei decken die, von den Versicherten an die Arbeitslosenversicherung gezahlten Pflichtbeiträge, einen Teil der staatlichen Ausgaben für diese Leistungen; einen anderen Teil decken allgemeine Steuern (von Arbeitnehmenden und Selbstständigen). Die Kosten der Verwaltung der Arbeitslosenversicherung werden ausschließlich von den Mitgliedern selbst getragen. Jede Arbeitslosenkasse legt ihren eigenen Beitrag zu den Verwaltungskosten fest. Die Mitgliedschaft in einer freiwilligen Arbeitslosenversicherung erfordert ein Mindestalter von 18 Jahren und einen Wohnsitz in Dänemark. In allen Fällen wird nur die während der Versicherungszeit ausgeübte Tätigkeit berücksichtigt. Anspruch auf freiwillige Leistungen der Arbeitslosenversicherung haben:

- alle Erwerbstätigen (d.h. ArbeitnehmerInnen und Selbständige),
- erstmalige Arbeitssuchende,
- Studierende in Vollzeitausbildung und
- Personen unter 18 Jahren bei Abschluss einer Berufsausbildung von mind. 18 Monaten.

Grundsätzlich beträgt das Arbeitslosengeld 90 % des vorangegangenen Einkommens; überschreitet das Einkommen jedoch den monatlichen Höchstbeitrag von rd. € 2.500, werden die 90 % von dieser Obergrenze gerechnet. Die Berechnung des

³ Andere Publikationen nennen andere Prozentsätze: So betrug der Anteil an versicherten Arbeitskräften laut OECD im Jahr 2016 90 % (<http://www.oecd.org/social/benefits-and-wages.htm>).

Arbeitslosengeldes basiert dabei auf den zwölf Monaten mit dem höchsten Bruttoeinkommen (abzüglich eines Arbeitsmarktbeitrages) innerhalb der letzten 24 Monate. Damit soll sichergestellt werden, dass niemand dafür bestraft wird, dass er unmittelbar vor der Arbeitslosigkeit befristete Niedriglohnjobs angenommen hat.

Für den Bezug des Arbeitslosengeldes gelten folgende Voraussetzungen:

- Arbeitslosigkeit (Wartezeit für Selbstständige und bei freiwilliger Kündigung: 3 Wochen; bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit keine Wartezeit)
- Alter zwischen 18 und dem Rentenalter
- Mind. einjährige Mitgliedschaft bei einer Arbeitslosenversicherungskasse
- Wohnsitz in Dänemark
- Verpflichtende Registrierung als arbeitssuchend beim zuständigen lokalen Jobcenter persönlich oder online und Verfügbarkeit zur Arbeitsaufnahme
- Arbeitsfähigkeit, aktive Arbeitssuche und Annahme von Jobangeboten; Erstellung eines individuellen Aktionsplans
- 1.924 Stunden Vollzeitarbeit sowie folgende maximale Bezugsraten während der letzten drei Jahre bei Vollversicherung:

Tabelle 1 Übersicht Arbeitslosengeld (*dagpengesats*) Dänemark 2018

Mitgliedergruppe (A-kasse)	Maximale monatliche Bezugsbasis	Maximale jährliche Bezugsbasis
Vollzeitversicherte: 90 % des bisherigen Einkommens	€ 2.500 (DKK 18.633) ⁴	€ 29.994 (DKK 223.596)
Vollzeitversicherte AbsolventInnen ⁵ : 71,5 %	€ 1.788 (DKK 13.323)	€ 21.451 (DKK 159.876)
Vollzeitversicherte AbsolventInnen mit Kindern: 82 %	€ 2.050 (DKK 15.279)	€ 24.600 (DKK 183.348)
Teilzeitversicherte: 90 %	€ 1.666 (DKK 12.422) ⁶	€ 19.996 (DKK 149.064)
Teilzeitversicherte AbsolventInnen: 71,5 %	€ 1.192 (DKK 8.882)	€ 14.300 (DKK 106.584)
Teilzeitversicherte AbsolventInnen mit Kindern: 82 %	€ 1.367 (DKK 10.186)	€ 16.400 (DKK 122.232)
Junge Vollzeitbeschäftigte bis 25 Jahre: 50 %	€ 1.250 (DKK 9.317)	€ 15.000 (DKK 111.804)
Junge Teilzeitbeschäftigte bis 25 Jahre: 50 %	€ 833 (DKK 6.211)	€ 10.000 (DKK 74.532)

Quelle: Eigene Darstellung nach A-kasser 2018 (Umrechnungskurs vom 16.7.2018)

⁴ Laut MISSOC entsprechen die aktuellen Raten für Vollzeitversicherte 90 %: max. monatliche Rate: DKK 19.029 / € 2.550, jährliche Rate DKK 228.348 / € 30.630.

⁵ AbsolventInnen sind Personen, die eine Berufsausbildung abgeschlossen haben, die länger als 18 Monate gedauert hat (z. B. Universitätsabschluss).

⁶ Laut MISSOC gibt es für 2018 aktuellere Raten, für Teilzeitversicherte 90 %: max. monatliche Rate: DKK 12.686 / € 1.700, jährliche Rate DKK 152.232 / € 20.421 (vgl. MISSOC 2018).

Für diejenigen, die ihren maximalen Anspruch auf Arbeitslosengeld von zwei Jahren bereits aufgebraucht haben, besteht die Möglichkeit, einen neuen Arbeitslosengeldzeitraum zu erhalten. Eine neue Arbeitslosengeldperiode erfordert wiederum 52 Wochen Arbeit (1.924 Stunden) innerhalb von drei Jahren. Neu seit der Reform des Arbeitslosengeldes ist zudem die Option der Verlängerung des maximalen Leistungszeitraums von zwei Jahren um bis zu einem Jahr, wenn innerhalb eines 3-Jahres-Zeitraums ein halbes Jahr gearbeitet wird. Die geleisteten Arbeitsstunden werden in einem "Beschäftigungskonto" erfasst und können dann im Verhältnis 1:2 gegen Arbeitslosengeld eingetauscht werden (d.h. ein Monat Arbeit ergibt zwei zusätzliche Monate Arbeitslosengeld). Damit wird zu einer größeren Flexibilität des Arbeitsmarktes beigetragen, da jede Art von Beschäftigung, unabhängig von ihrer Dauer, zählt. Darüber hinaus wird der Anreiz verstärkt, jede verfügbare Stelle anzunehmen, da die Beschäftigung unabhängig von ihrer Dauer zur Verlängerung des Leistungszeitraums genutzt werden kann. Zusätzlich wird durch die Umstellung des Systems von einer wöchentlichen auf eine monatliche Berechnung (auf Basis von Registerdaten: *e-indkomst*) der Verwaltungsaufwand reduziert. Über das Beschäftigungskonto können Stellensuchende eine Vielzahl von Informationen abrufen bspw. wie viele Stunden in einem bestimmten Zeitraum gearbeitet wurde, wie viele Arbeitsstunden zur Vermeidung der Aussetzung des Arbeitslosengeldes benötigt werden bzw. wann die Aussetzung des Arbeitslosengeldes ausgelöst wird und wann Anspruch auf einen neuen Leistungszeitraum besteht. (vgl. STAR und MISSOC 2018)

Ab 2019 ist die Beantragung von Arbeitslosenunterstützung nur noch für Personen möglich, die sich in einer definierten Anzahl an Jahren innerhalb der letzten acht Jahren in Dänemark, Grönland, der Färöern oder einem anderen EU/EWR-Land aufgehalten haben. Die vorgeschriebene Aufenthaltsdauer wird dabei kontinuierlich angehoben (2019: 5 von 8 Jahren, 2020: 6 von 8 Jahren, 2021 7 von 8 Jahren). Besondere Regelungen gelten für Selbstständige: zum Bezug von Arbeitslosengeld müssen mindestens 52 Wochen selbständige Tätigkeit in den drei vorangegangenen Jahren nachgewiesen werden. Die Berechnung des Arbeitslosengeldes erfolgt auf Grundlage des täglichen Bruttoeinkommens (abzüglich Arbeitsmarktbeitrag). Dabei muss das Unternehmen seit mindestens drei aufeinander folgenden Jahren von derselben Person geführt werden. Danach erfolgt die Berechnung auf der Grundlage der jährlichen Steuerveranlagung auf Basis des Durchschnittsverdienstes der beiden einkommensstärksten Jahre innerhalb der letzten fünf Jahre (vgl. MISSOC 2018). Dabei beträgt der Höchstbetrag wiederum € 2.500 (DKK 18.633) pro Monat.

Wie in Tabelle 1 ersichtlich ist in Dänemark auch der Bezug von Teilzeitarbeitslosengeld (Teilzeitversicherte) möglich. Folgende Bedingungen müssen erfüllt sein:

- Unfreiwillige Arbeitszeitverkürzung,
- Teilzeitarbeit zur Vermeidung von Vollzeitarbeitslosigkeit,
- Arbeitsunterbrechung aus wetterbedingten Gründen,

- Kürzung der monatlichen Vergütung im Verhältnis zu den geleisteten Arbeitsstunden (Anspruch auf Beitragsleistungen für 30 Wochen aus einem Zeitraum von 104 Wochen). (vgl. STAR 2018)

2.3.2. Sozialhilfe (*kontanthjælp*)

Nach Bezugsende der versicherungsbasierten Arbeitslosenunterstützung und der Ausschöpfung anderer vorgelagerte Sozialleistungen können Langzeitbeschäftigungslose die bedarfsorientierte Sozialhilfe beziehen. Die Sozialhilfe obliegt dabei der Verwaltung der Kommunen bzw. Gemeinden. Der Antrag auf Sozialhilfe wird bei der örtlichen Gemeinde gestellt. Die Bezugsdauer ist zeitlich unbegrenzt. (vgl. Finn 2016 und Fertig / Csillag 2015) Die rechtliche Grundlage für die Sozialhilfe stellt das konsolidierte Gesetz über die aktive Sozialpolitik (*om aktiv social politik*) Nr. 269 vom 21. Mai 2017 dar (vgl. MISSOC 2018).

Ein geringes Einkommen allein berechtigt nicht zum Bezug der Sozialhilfe. Geldleistungen (Sozialhilfe und Ausbildungshilfe) werden nur ausbezahlt, wenn eine Person aufgrund besonderer Umstände (z.B. Krankheit, Arbeitslosigkeit) vorübergehend für einen kürzeren oder längeren Zeitraum ohne ausreichende Mittel ist, um den eigenen Grundbedürfnissen oder denen der Familie nachzukommen. Das Hauptelement der Sozialhilfe ist dabei eine monatliche Grundvergütung. Für Personen, die nicht Mitglied einer Arbeitslosenkasse sind, besteht bei Eintritt von Arbeitslosigkeit je nach Bedarfslage in bestimmten Fällen ein vorgelagerter Anspruch auf Sozialleistungen (wie Sozialhilfe, Kindergeld, Wohngeld oder Wohnungszuschlag). (vgl. Hansen / Schultz-Nielsen 2015)

Das vorrangige Ziel einer Sozialhilfereform aus dem Jahr 2013 war es, Jugendliche unter 30 Jahren ohne (Schul-)Ausbildung durch die Vermittlung in Beschäftigungsinitiativen und berufsqualifizierende Ausbildungen so schnell wie möglich wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Durch die Reform werden somit Beschäftigungsinitiativen früher umgesetzt und es erfolgt eine Orientierung an den individuellen Ressourcen und Herausforderungen der jungen Arbeitslosen. (vgl. STAR 2018) Je nach Altersgruppe wird daher folglich zwischen Sozial- und Ausbildungshilfe unterschieden. Eine Sonderform stellt dabei die Integrationsleistung dar.

- Sozialhilfe (*kontanthjælp*): Mindestalter 30 Jahre alt (Ausnahme: 18 bis 29 Jahre bei Abschluss einer berufsqualifizierenden Ausbildung)
- Bildungshilfe (*uddannelseshjælp*): Alter von 18 bis 29 Jahre für Personen, die keine abgeschlossene Ausbildung aufweisen können
- Integrationsleistung (*integrationsydelse*): Anspruch für Personen ab 18 Jahren, die in den letzten acht Jahren weniger als sieben Jahre in Dänemark gelebt haben, auf dem Niveau der Bildungshilfe. (vgl. MISSOC 2018)

Die Sozial- und Bildungshilfe beinhaltet einen bedarfs-, haushalts- und familienorientierten Anspruch in Abhängigkeit von Alter, Ausbildung, Aufenthaltsdauer in Dänemark und dem Familienstand (unterhaltspflichtigen Kindern bis 18 Jahre, Lebens- und EhepartnerInnen). Folgende Anspruchsvoraussetzungen bzw. Bedingungen müssen erfüllt sein:

- Ausschöpfung aller der Sozialhilfe vorgelagerten Ansprüche
- Rechtmäßiger Aufenthalt in Dänemark mind. 7 Jahre innerhalb der letzten 8 Jahre (Regelung gilt nicht für EU/EWR-Bürger, die nach EU-Recht Anspruch auf diese Leistungen haben)
- Aktive Arbeitssuche (inkl. Online-Report über Aktivität bei Jobsuche), Annahme von Jobangeboten, Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen, regelmäßige Kontaktgespräche.

Zusätzlich sind für Sozialhilfe-EmpfängerInnen innerhalb der ersten drei Monate zwei verpflichtende Beratungsgespräche vorgesehen, danach ein Termin alle drei Monate. Jedoch gelten wie beim Leistungsbezug andere Regeln für Personen, die Ausbildungs- oder Integrationshilfe erhalten. Unabhängig davon, ob Sozial- oder Bildungshilfe bezogen wird, soll das erste Gespräch dabei innerhalb der ersten Wochen nach Bezugsbeginn stattfinden. (vgl. Beskæftigelsesministeriet 2017)

Die Finanzierung erfolgt via Blockzuwendungen und Kostenerstattung vom Staat. Die Leistungshöhe wird von den Gemeinden festgelegt, verwaltet und ausbezahlt. Die Höhe der Leistung hängt also vom bisherigen Wohnort ab. (vgl. Fertig / Csillag 2015) Grundsätzlich erhalten Personen über 30 Jahre mit Kindern 80 % des maximalen Arbeitslosengeldes und Personen ohne Kinder 60 %.

Die folgende Aufzählung gibt einen Überblick über die klassische Sozialhilfe je nach Personengruppe (vgl. MISSOC 2018):

- Einzelperson bzw. kinderloses Paar: 60 % bzw. 2x 60 %⁷
- Alleinerziehende bzw. Paar mit gemeinsamen Kindern: 80 % bzw. 2x 80 %⁸
- Paar mit Kindern aus früherer/n Ehen: 1x 80 % + 1x 60 %⁹, wenn ein/e EhepartnerIn Kinder aus früherer/n Ehe/n hat. Bringen beide EhepartnerInnen Kinder aus früheren Ehen mit, bekommen beide 80 % des max. Arbeitslosengeldes.

Das dänische Sozialhilfesystem ist außerordentlich komplex, da die Höhe der Leistungen unter anderem vom Alter und/oder Familienstand abhängt, zudem gibt es verschiedene bedarfsorientierte Ergänzungen (vgl. Andersen / Svarer 2007). Diese

⁷ des maximalen Arbeitslosengeldes

⁸ des maximalen Arbeitslosengeldes

⁹ des maximalen Arbeitslosengeldes

Einschätzung teilt auch ein befragter Experte und merkt an, dass Gesetzestexte im Ausmaß von mehr als 10.000 Seiten vorliegen, die sich allein auf das dänische Beschäftigungssystem beziehen. Hinsichtlich der Sozial- bzw. Bildungshilfe variiert der Betrag somit hinsichtlich folgender Kriterien:

- Alter über oder unter 30 Jahren mit keinem oder mindestens einem Kind
- Wohnsitz bei einem oder beiden Eltern
- Schwangerschaft
- Alleinstehende Person mit Sorgspflicht für ein oder mehrere Kinder.

Aufgrund der Komplexität wird in der folgenden Tabelle als Orientierung für die wichtigsten Bezugsgruppen beispielhaft monatliche Grundvergütungen ausgewiesen.

Tabelle 2 Übersicht monatliche Sozialhilfe und Bildungshilfe

Kriterium	Grundvergütung Sozialhilfe	Grundvergütung Bildungshilfe
Wohnsitz bei einem/beiden Eltern unter 30 Jahren	€ 471 (DKK 3.509)	€ 357 (DKK 2.664)
Einzelperson unter 30 Jahren ohne Kinder	€ 976 (DKK 7.272)	€ 829 (DKK 6.182)
Alleinstehende mit mind. 1 Kind unter 30 Jahren	€ 1.922 (DKK 14.331)	€ 1.659 (DKK 12.364)
Schwangere Person unter 30 Jahren	€ 1.513 (DKK 11.282)	€ 1.513 (DKK 11.282)
Einzelperson ab 30 Jahren ohne Kinder	€ 1.513 (DKK 11.282)	€ 1.513 (DKK 11.282)
Alleinstehende oder Personen ab 30 Jahren mit Sorgpflicht für ein oder mehrere Kinder	€ 2.011 (DKK 14.993)	€ 2.011 (DKK 14.993)

Eigene Darstellung nach MISSOC 2018 (Umrechnungskurs 16.7.2018)

Zuschläge werden ausbezahlt, wenn EmpfängerInnen unter 30 Jahren als nicht arbeitsfähig eingestuft werden oder sich im Mutterschafts- oder Vaterschaftsurlaub befinden. Für BeziehenderInnen von Sozial-, Bildungs- oder Integrationshilfe kann zudem Wohngeld oder Unterstützung im Falle einer Notlage (ungeplante Aufwendungen) bezogen werden. Die Sozialhilfeleistungen können unter Umständen reduziert werden (bspw. Weigerung an Aktivierungsmaßnahmen teilzunehmen etc.).

Keine Unterstützung wird gewährt, wenn die Antragstellenden oder deren EhepartnerInnen über genügend Vermögen (inkl. Immobilien und beweglicher Vermögenswerte) verfügt, um den eigenen finanziellen Bedarf zu decken. Dabei gibt es Vermögensfreibeträge (für Einzelpersonen bis zu rd. € 1.340 (DKK 10.000) und für ein Ehepaar bis zu rd. € 2.680 (DKK 20.000)), die nicht berücksichtigt werden. Die Stadtverwaltung kann im Einzelfall beschließen, andere Einkünfte oder Vermögenswerte nicht zu berücksichtigen. Personen, die Sozialleistungen beziehen, müssen zudem

geeignete Angebote zur Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen oder an Maßnahmen zur Verbesserung der Integrationsmöglichkeiten in den Arbeitsmarkt annehmen, z.B. Kurse, Jobtraining in einem Unternehmen etc. (vgl. European Commission 2013 und MISSOC 2018)

2.4. Ausgewählte aktive Unterstützungsinstrumente

Grundsätzlich schätzen die befragten ExpertInnen Gesprächstermine zwischen den zuständigen SachbearbeiterInnen und den Stellensuchenden unmittelbar nach Eintritt der Arbeitslosigkeit, als enorm wichtig für eine schnelle Re-Integration in den Arbeitsmarkt und die Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit ein. Aus diesem Grund finden die Beratungsgespräche in den ersten Wochen und Monaten nach Eintritt der Arbeitslosigkeit statt. Schulungsmaßnahmen werden erst im späteren Verlauf der Arbeitslosigkeit eingesetzt. Bezüglich Bildungs- bzw. Schulungsmaßnahmen haben Stellensuchende die Pflicht und das Recht einer Teilnahme im Ausmaß von bis zu sechs Wochen. (vgl. Christl / Nagl 2018) Darüber werden folgende spezielle Maßnahmen als besonders effektiv für eine nachhaltige Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen angesehen.

2.4.1. Lohnkostenzuschüsse (*Løntilskud*)

Ziel des Zuschusses zu den Lohnkosten an Unternehmen ist es, Stellensuchenden durch den Erwerb neuer Fähigkeiten, Erfahrungen und Kontakte in eine bessere Ausgangslage für die Arbeitssuche zu versetzen. Lohnsubventionen für ArbeitnehmerInnen können sowohl in privaten als auch in öffentlichen Unternehmen eingesetzt werden, wobei für private und öffentliche Unternehmen unterschiedliche Regeln gelten. Zudem gibt es spezielle Regeln bspw. für AbsolventInnen, Personen mit physischen und psychischen Beeinträchtigungen. (vgl. STAR 2018)

Lohnkostenzuschüsse können von Unternehmen in Anspruch genommen werden, die Arbeitssuchende einstellen, welche seit mindestens sechs Monaten arbeitslos sind. Es besteht jedoch die Möglichkeit einer früheren Zuweisung, wenn die arbeitslose Person über 50 Jahre alt oder alleinerziehend ist oder über keine Ausbildung verfügt. Der maximale Zeitraum, für den der Lohnzuschuss vom gleichen Unternehmen bezogen werden kann, beträgt sechs Monate für private Unternehmen und vier Monate für öffentliche Arbeitgeber. Das Arbeitsamt kann hier jedoch Ausnahmen machen und einen Zuschuss länger gewähren. Die Finanzierung erfolgt durch die Kommunen und die staatliche Arbeitsvermittlung. Der Lohnzuschuss beträgt dabei 2018 rd. € 10,5 pro Stunde für private Unternehmen und rd. € 17 pro Stunde für öffentliche Unternehmen. Lohnzuschüsse machen dabei rund ein Fünftel der Ausgaben aller aktiven Unterstützungsmaßnahmen aus und hatte im Jahr 2012 rd. 20.000 Teilnehmende. (vgl. Fertig / Csillag 2015 und STAR 2018)

Lohnkostenzuschüsse scheinen insbesondere für AbsolventInnen ein effektiver Weg aus der Arbeitslosigkeit darzustellen. So konnten 2015 laut STAR 72,4% aller AbsolventInnen, nach Abschluss der sechsmonatigen Maßnahme eine reguläre Beschäftigung in einem Privatunternehmen aufnehmen; in öffentlichen Unternehmen betrug der Prozentsatz 58,9%. (vgl. STAR 2018)¹⁰

2.4.2. Weitere aktive Unterstützungsinstrumente

Neben den Lohnzuschüssen gibt es in Dänemark noch zahlreiche weitere Unterstützungsleistungen, u. a. Jobtrainings in Unternehmen, Jobrotationsprogramme etc. (vgl. Fertig / Csillag 2015). In den lokalen Jobzentren werden zudem spezielle Maßnahmen für Stellensuchende angeboten. Eine davon zielt in Form einer umfassenden Stellenvermittlung darauf ab, arbeitslose Personen durch Beschäftigung in lokalen Unternehmen der Umgebung wieder vollständig in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Diese Maßnahme wurde im Jobzentrum von Helsingor speziell für Langzeitarbeitslose entwickelt. Dabei beschäftigt sich ein/e BerufsberaterIn hauptsächlich mit der Suche nach offenen Stellen in den Unternehmen der Region. Es werden Unternehmen besucht und befragt, welche Art offener Stellen vorliegen bzw. welche MitarbeiterInnen mit welchen Fähigkeiten gerade gesucht werden etc. Eine weitere Person legt das Hauptaugenmerk auf Beratungsgespräche mit den Arbeitssuchenden. Gemeinsam wird dann versucht aus den Gesprächen mit den Unternehmen und den Stellensuchenden ein Matching zwischen beiden Anspruchsgruppen herzustellen. Oft werden zu Beginn Jobtrainings und Lohnzuschüsse eingesetzt oder zielgerichtete kurzfristige Kurse oder Weiterbildungen ausgewählt, um Stellensuchende vorab mit häufig nachgefragten Fähigkeiten und Kompetenzen der umliegenden Unternehmen auszustatten.

Als Herausforderung der Maßnahmen nennt ein Interviewpartner einerseits die Zusammenführung der einander entsprechenden Arbeitssuchenden und ArbeitgeberInnen und andererseits die Erweiterung des Blickwinkels (geografisch, branchenspezifisch) der Langzeitarbeitslosen zu erreichen. Derzeit nehmen laut Schätzung des befragten Experten rund 300 Arbeitslosengeld-BezieherInnen und rund 200 Sozialhilfe-EmpfängerInnen an der Maßnahme teil. Aufgrund von beschränkten Ressourcen ist jedoch die Zahl der TeilnehmerInnen beschränkt und es wurde noch keine Evaluation der Maßnahme durchgeführt.

¹⁰ Für andere Gruppen an Langzeitarbeitslosen liegen keine Zahlen oder Evaluierungen in deutscher oder englischer Sprache vor.

2.5. Aktuelle Diskussion und Trends

Die dänische Arbeitsmarktpolitik steht im Fokus der Öffentlichkeit und der politischen Debatten. Ein aktueller Diskurs in Dänemark betrifft die Ausgaben für Aktivierungsmaßnahmen. In den vergangenen Jahren wurde in Dänemark, nicht zuletzt aufgrund der Einflussnahme der Gewerkschaften, viel Geld in Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen investiert. Der derzeitige Trend geht jedoch laut einem Arbeitsmarktexperten aus Dänemark weg von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen hin zu einer Investition in Maßnahmen, die direkt am Arbeitsplatz stattfinden (z. B. Praktika, Jobtrainings etc.). Eine Bewertung der Sozialhilfe-Reform aus dem Jahr 2015 zeigte zudem, dass Interventionsmaßnahmen in Zusammenarbeit mit Unternehmen in der Regel besonders positive Auswirkungen auf die Menschen am Rande des Arbeitsmarktes haben. (vgl. STAR 2018)

Ein weiterer Diskussionspunkt betrifft so genannte Mangelberufe (wie bspw. ElektrikerInnen) in Dänemark. In diesem Zusammenhang soll versucht werden, die arbeitsmarktferne Reserve an Arbeitskräften für diese Berufe zu gewinnen.

Da in Dänemark derzeit mehr als 1 % des GDP für Unterstützungsleistungen ausgegeben wird, entspinnen sich naturgemäß Debatten über die Effizienz des derzeitigen Systems. Zentrale Themen sind Fragen zur Höhe und Dauer der Arbeitslosenunterstützung wie auch der Sozialhilfe und dem Einsatz von Aktivierungsmaßnahmen. Die Arbeitslosenunterstützung konnte in Dänemark früher unbegrenzt bezogen werden. Im Zuge der zahlreichen Reformen der letzten Dekade wurde die Bezugsdauer jedoch kontinuierlich von anfänglich sieben Jahren auf aktuell zwei Jahre gekürzt. Die Sozialhilfeleistungen wurden in den vergangenen Jahren ebenfalls deutlich reduziert. „Zum einen wurde die Sozialhilfe für unter 30-Jährige gekürzt, sodass keine finanzielle Besserstellung gegenüber einem Studienstipendium besteht“ (Christl / Nagl 2018). Des Weiteren ist der Leistungsbezug für diese Zielgruppe künftig an die Teilnahme an einer Schulungsmaßnahme bzw. einen Ausbildungsbeginn gebunden. Zum anderen wurden die Aktivierungsmaßnahmen für ältere Personen insofern flexibilisiert, als dass eine intensivere Beratung hinsichtlich erfolgreichen Bewerbungsverhaltens zu Beginn der Arbeitslosigkeit und erst später Schulungsmaßnahmen angestrebt werden. (vgl. Christl / Nagl 2018)

Schließlich wird auf Regierungsebene nicht zuletzt aufgrund der Komplexität der derzeitigen Regeln in Bezug auf das Arbeitslosengeld und die Sozial- bzw. Bildungshilfe über die Reduzierung der zahlreichen Bezugsbedingungen und Differenzierungen nach Ziel- und Altersgruppen diskutiert. Die Absicht besteht dabei darin, einheitlichere Regeln für die unterschiedlichen Anspruchsberechtigten zu schaffen.

3. Deutschland

3.1. Allgemeine Rahmenbedingungen

Um der bis dahin stark gestiegenen (Langzeit-)Arbeitslosigkeit entgegenzutreten, wurde in Deutschland von 2003 bis 2005 die Agenda 2010 - ein Konzept zur Reform des deutschen Sozialsystems und Arbeitsmarktes - umgesetzt. Schwerpunkte der Agenda 2010 waren die Kürzung staatlicher Leistungen und der Fokus auf mehr Eigenverantwortung. Augenscheinlichstes Merkmal der Reform war der Übergang von einem drei- zu einem nunmehr zweigliedrigen Sicherungssystem.

Die Arbeitslosenversicherung blieb erhalten und bietet nach wie vor eine temporäre, am vorangegangenen Einkommen orientierte, Absicherung für Personen, die bereits eine bestimmte Zeit lang einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgegangen sind. Sind die Voraussetzungen für den Bezug der Arbeitslosenversicherung nicht erfüllt oder die Ansprüche bereits erschöpft, dann greifen die mit Jahresbeginn 2005 durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) neu geschaffene Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende bzw. „erwerbsfähige Leistungsberechtigte“ (Arbeitslosengeld II), nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II). Die Leistungen der Grundsicherung sind steuerfinanziert und bedürftigkeitsgeprüft und ersetzen mit der Arbeitslosen- und Sozialhilfe gleich zwei vormals eigenständige Systeme, die unterschiedlichen Prinzipien folgten: Anders als bei der Arbeitslosenhilfe, die eine statusorientierte Anschlussleistung bei Langzeitarbeitslosigkeit darstellte, geht es bei der Grundsicherung (ALG II) vielmehr um Hilfsbedürftigkeit. Die Unterstützungsleistungen der Grundsicherung sind daher von einer etwaigen zuvor ausgeübten Erwerbstätigkeit gänzlich entkoppelt und sollen allein das soziokulturelle Existenzminimum sichern (Dietz et al., 2013).

Gleichzeitig mit den Änderungen der passiven Leistungen wurden die aktivierenden Elemente in der Arbeitsmarktpolitik verstärkt.

In Deutschland liegt die Arbeitsmarktpolitik originär in der Verantwortung des Bundes, wobei das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) fachlich zuständig ist. Arbeitslose werden derzeit in zwei verschiedenen Rechtskreisen und damit von unterschiedlichen Institutionen betreut:

- Im Bereich der Arbeitslosenversicherung (SGB III) ist die Bundesagentur für Arbeit (BA) maßgeblicher Akteur. Die Bundesagentur gliedert sich in die Zentrale in Nürnberg, 10 Regionaldirektionen, 156 Agenturen für Arbeit und rund 600 Geschäftsstellen.
- Die Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II, im SGB II) werden hingegen in Jobcentern wahrgenommen. Jobcenter sind

gemeinsame Einrichtungen der Bundesagentur für Arbeit und eines kommunalen Trägers (§ 44b, § 6d SGB II) oder eine Einrichtung eines zugelassenen Kreises bzw. einer kreisfreien Stadt. Für Jobcenter gibt es zwei unterschiedliche Organisationsmodelle, nämlich Gemeinsame Einrichtungen (gE), die mit der Agentur für Arbeit zusammenarbeiten, sowie Zugelassene kommunale Träger (zKT), welche die Grundsicherung für Arbeitsuchende in alleiniger Verantwortung durchführen.

Im Jahresdurchschnitt 2017 wurden von den 2.533.000 Arbeitslosen in Deutschland 34 % im Rechtskreis SGB III von einer Agentur für Arbeit, die übrigen 66 % im Rechtskreis SGB II von einem Jobcenter betreut. Langzeitarbeitslose (901.000 im Jahresdurchschnitt 2017) werden weit überwiegend im Rechtskreis SGB II betreut: Der Anteil der Langzeitarbeitslosen im SGB II betrug 2017 jahresdurchschnittlich 48,2 %, jener im Rechtskreis SGB III fällt mit 10,8 % beträchtlich kleiner aus (Bundesagentur, 2018).

3.2. Definitionen und Daten

Als arbeitslos gilt in Deutschland, wer

- nicht in einem Beschäftigungsverhältnis steht,
- sich bemüht, die Beschäftigungslosigkeit zu beenden und
- den Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit zur Verfügung steht (also arbeiten darf und arbeitsfähig bzw. -bereit ist).

Die Ausübung einer Erwerbstätigkeit von weniger als 15 Stunden wöchentlich steht dem Status der Arbeitslosigkeit nicht entgegen. Langzeitarbeitslose sind Arbeitslose, die ein Jahr und länger durchgehend arbeitslos sind.

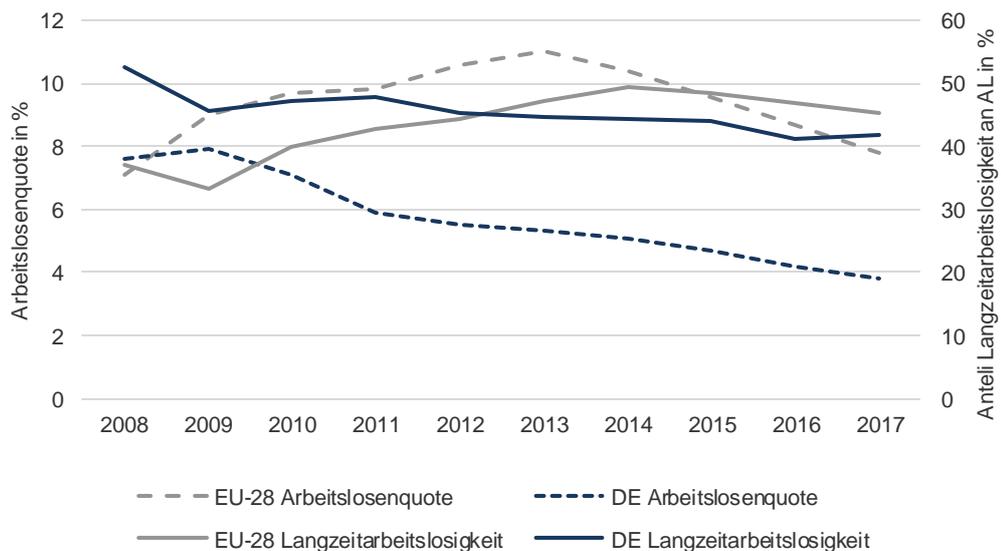
Zudem existiert in Deutschland das Konzept der Unterbeschäftigung. In der Unterbeschäftigung werden neben den registrierten Arbeitslosen auch jene Personen erfasst, die sich in Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik befinden oder kurzfristig arbeitsunfähig sind. Die Unterbeschäftigung setzt sich aus drei Personengruppen zusammen, nämlich aus

- Arbeitslosen nach § 16 SGB III,
- TeilnehmerInnen an bestimmten Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik und
- Personen in bestimmten Sonderstatus (vor allem kurzfristig erkrankte Personen).

In Deutschland ist bereits seit 2009 ein kontinuierlicher Rückgang der Arbeitslosenquote beobachtbar: Diese hat sich von 7,9 % auf zuletzt 3,8 % halbiert und liegt damit deutlich unter dem Durchschnitt der EU 28 (Grafik 3). Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen in Deutschland war bis 2012 deutlich höher als im

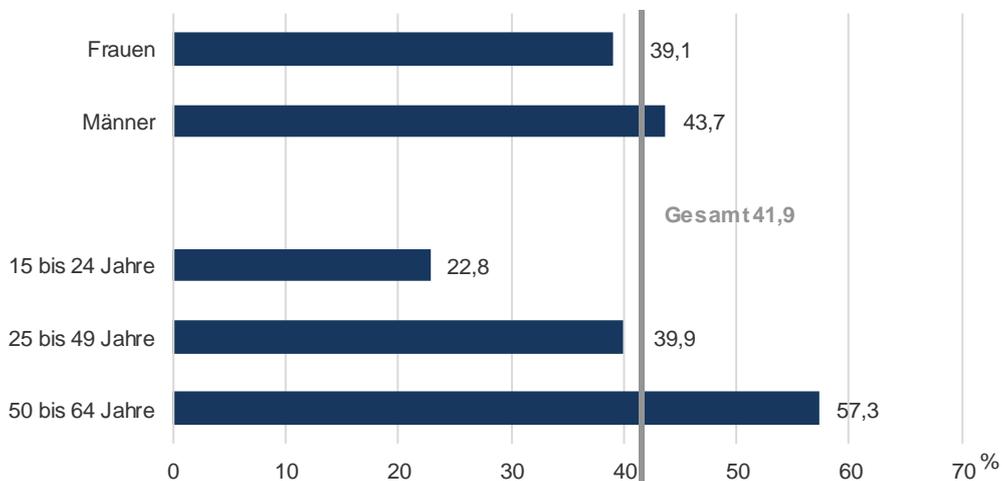
EU-Raum, rutschte aber 2013 aufgrund seines regressiven Trends unter das EU-Mittel. Zuletzt ist der Rückgang jedoch zum Stillstand gekommen, von 2016 auf 2017 verzeichnete Deutschland einen leichten Anstieg des Anteils der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen von 41,1 % auf 41,9 %.

Grafik 3 Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit (in % aller Arbeitslosen) und der Arbeitslosenquote für 15-64-jährige Personen in Deutschland und EU-28, 2008 – 2017 in %



Quelle: Eurostat, LFS

Während der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen bei Frauen (39,1 %) und Männern (43,7 %) nur geringe Unterschiede aufweist, differieren sie deutlich nach Altersgruppen: Für Jugendliche beträgt der Anteil 22,8 %, für die Generation 50+ ist er 2,5mal so hoch (57,3 %). AusländerInnen hatten 2017 einen geringeren Anteil Langzeitarbeitsloser an allen Arbeitslosen (30 %) als Deutsche. Dies ist jedoch dem Umstand geschuldet, dass sich zuletzt die Anzahl „neuer“ Arbeitsloser im Zuge der Zuwanderung erhöht hat, wodurch der Anteil der langzeitarbeitslosen AusländerInnen gesunken ist. (Bundesagentur für Arbeit, 2018). Langzeitarbeitslose weisen zudem oft multiple Vermittlungshemmnisse auf: Dazu zählen neben fehlenden, geringen oder veralteten Qualifikationen auch physische und psychische Handicaps, sowie Sprachdefizite oder Betreuungspflichten. Nahezu acht von zehn GrundsicherungsempfängerInnen weisen zumindest zwei derartige Hemmnisse auf, knapp die Hälfte sogar drei oder mehr. Mit jedem Hemmnis halbiert sich die Abgangswahrscheinlichkeit aus dem Leistungsbezug (Beste et al., 2016).

Grafik 4 Langzeitarbeitslosigkeit (12 Monate und länger) als Prozentsatz der Arbeitslosigkeit von 15-64-jährigen Personen in Deutschland, 2017 in %

Quelle: Eurostat, LFS

Im Jahresdurchschnitt 2017 waren in Deutschland 2.533.000 Menschen arbeitslos gemeldet, die Unterbeschäftigung, die auch Personen in Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik und in kurzfristiger Arbeitsunfähigkeit mitzählt, lag mit 3.517.000 Personen hingegen deutlich höher. Dass gegenüber dem Vorjahr die Arbeitslosigkeit stärker abgenommen hat als die Unterbeschäftigung, erklärt sich mit der gestiegenen Entlastung durch arbeitsmarktpolitische Instrumente, vor allem für Geflüchtete¹¹.

3.3. *Passives Unterstützungsregime*

Die deutsche Arbeitslosenversicherung zahlt ArbeitnehmerInnen bei Eintritt der Arbeitslosigkeit – sofern die Voraussetzungen (siehe unten) erfüllt sind – als Entgeltersatzleistung Arbeitslosengeld.

Zu unterscheiden ist das Arbeitslosengeld vom Arbeitslosengeld II (ALG II): Voraussetzung für den Bezug von Arbeitslosengeld II ist nämlich nicht Arbeitslosigkeit, sondern Erwerbsfähigkeit¹² und Hilfebedürftigkeit.

¹¹ <https://www.arbeitsagentur.de/presse/2018-02-jahresrueckblick-2017-sehr-gute-entwicklung-des-arbeitsmarktes>

¹² Wer unter den üblichen Bedingungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt regelmäßig mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig sein kann, ist erwerbsfähig. Erwerbsfähigkeit setzt zudem voraus, dass eine Person zumindest 15 Jahre alt ist und die Regelaltersgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung noch nicht erreicht hat.

Hilfebedürftig können auch erwerbstätige Geringverdiener sein, oder Arbeitslosengeldempfänger mit geringem Arbeitslosengeld, so genannte „Aufstocker“.

Sozialgeld ist eine Fürsorgeleistung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für hilfebedürftigen Personen, die nicht erwerbsfähig sind (und daher keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld II haben). Dem Gedanken einer einheitlichen Anlaufstelle („one-stop-shop“) folgend erhalten erwerbsfähige Hilfsbedürftige, die mit ALG II-Empfängern in einer Bedarfsgemeinschaft leben, keine Sozialhilfe durch das Sozialamt, sondern Sozialgeld von derselben Stelle, die auch das ALG II erbringt. Alle andere Nichterwerbsfähige erhaltene Sozialhilfe.

3.3.1. Arbeitslosengeld

Das Arbeitslosengeld (ALG nach SGB III) ist eine Versicherungsleistung, welche aus den Beiträgen der sozialversicherungspflichtig beschäftigten ArbeitnehmerInnen und deren ArbeitgeberInnen finanziert wird.

Anspruch auf Arbeitslosengeld hat, wer

- arbeitslos ist,
- sich bei der Agentur für Arbeit persönlich arbeitslos gemeldet hat und
- die Anwartschaftszeit erfüllt hat.

Die Anwartschaftszeit ist dann erfüllt, wenn im Zeitraum von zwei Jahren vor Entstehung des Leistungsanspruchs mindestens zwölf Monate in einem Versicherungsverhältnis nachgewiesen werden können.

Die Höhe des Arbeitslosengeldes orientiert sich nach dem versicherungspflichtigen Bruttoarbeitsentgelt, das im letzten Jahr vor der Entstehung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld durchschnittlich erzielt wurde. In der Regel beträgt es 60 % des zuletzt erhaltenen pauschalierten Nettoarbeitsentgeltes; 67 % wenn zumindest ein unterhaltspflichtiges Kind im Haushalt lebt.

Die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes richtet sich nach der versicherungspflichtigen Beschäftigung innerhalb der letzten fünf Jahre vor der Arbeitslosmeldung und nach dem Lebensalter bei der Entstehung des Anspruchs (siehe nachfolgende Tabelle). Sie beträgt mindestens 6 und maximal 24 Monate.

Tabelle 3 Dauer des Arbeitslosengeldbezuges

Versicherungspflicht in den letzten 5 Jahren vor der Arbeitslosmeldung (Monate)	Vollendetes Lebensjahr	Höchstanspruchsdauer (Monate)
12		6
16		8
20		10
24		12
30	50.	15
36	55.	18
48	58.	24

Quelle: www.bmas.de

Einkommen aus einer weniger als 15 Wochenstunden umfassende Erwerbstätigkeit wird nach Abzug von Steuern, Sozialversicherungsbeiträgen und Werbungskosten sowie eines Freibetrages in Höhe von € 165 auf das Arbeitslosengeld angerechnet, d.h. liegt das Einkommen über dieser Freibetragsgrenze, wird das Arbeitslosengeld entsprechend gekürzt.

ArbeitnehmerInnen, die sich versicherungswidrig verhalten, droht der Eintritt einer Sperrzeit, die bis zu zwölf Wochen dauern kann. Während der Sperrzeit ruht der Anspruch auf Arbeitslosengeld, außerdem verringert sich die Dauer des Anspruchs um die Dauer der Sperrzeit. Ein versicherungswidriges Verhalten liegt beispielsweise dann vor, wenn Arbeitslose eine zumutbare angebotene Beschäftigung nicht annehmen oder die von der Agentur für Arbeit geforderten Eigenbemühungen nicht nachweisen.

3.3.2. Grundsicherung: Arbeitslosengeld II und Sozialgeld

Arbeitslosengeld II (ALG II bzw. umgangssprachlich auch „Hartz IV“ genannt) und das Sozialgeld sind Teil der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und damit Teil der Leistungen zur Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums. Die gesetzliche Grundlage für das Arbeitslosengeld II bildet das Zweite Buch Sozialgesetzbuch (SGB II). Dabei gilt das Prinzip „Fördern und Fordern“, d.h. die Leistung wird nicht bedingungslos erbracht, sondern die Beziehenden sind verpflichtet, alles zu tun, um ihre Hilfsbedürftigkeit zu beenden und an der Eingliederung in den Arbeitsmarkt mitzuwirken. In der Eingliederungsvereinbarung (EGV) - einer Abmachung zwischen der Agentur für Arbeit und der arbeitslosen Person – wird festgehalten, welche Leistungen der / die Jobsuchende zur Eingliederung in die Arbeit erhält, welche Bemühungen er / sie unternimmt und wie diese nachgewiesen werden sollen. Die Eingliederungsvereinbarung wird in der Regel für sechs Monate abgeschlossen, wobei vorab eine Potenzialanalyse zur Ermittlung der Stärken und Schwächen der ALG II-EmpfängerInnen durchgeführt wird.

Voraussetzung für den Bezug von ALG II ist nicht vordergründig Arbeitslosigkeit, sondern vielmehr Hilfsbedürftigkeit und Erwerbsfähigkeit¹³. Konkret können Leistungen nach dem SGB II sogenannte „erwerbsfähige Leistungsberechtigte“ erhalten, das sind Personen, die

- mindestens 15 Jahre alt sind und das Renteneintrittsalter (65-67 Jahre) noch nicht erreicht haben,
- ihren gewöhnlichen Aufenthaltsort in der Bundesrepublik Deutschland haben,
- erwerbsfähig sind (d.h. mindestens 3 Stunden pro Tag arbeiten können und dürfen),
- nicht beschäftigt sind oder deren Einkommen unter dem Existenzminimum liegt,
- hilfsbedürftig sind, d.h. kein Vermögen haben, von dem sie leben können.

Sozialgeld erhalten hilfsbedürftige Personen, die nicht erwerbsfähig sind, aber mit einem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, der selbst dem Grunde nach Leistungen nach dem SGB II beanspruchen kann, in einer Bedarfsgemeinschaft leben, und keinen Anspruch auf Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung haben. Durch die Gewährung von Sozialgeld durch das für das ALG II zuständige Jobcenter anstelle von Sozialhilfe durch das Sozialamt soll vermieden werden, dass für einzelne Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft verschiedene Behörden zuständig sind.

Die Höhe des Arbeitslosengeld II richtet sich nach der Bedürftigkeit des Antragstellers. Das Arbeitslosengeld II umfasst den Regelbedarf und angemessene Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie allfällige Mehr- oder Einmalbedarfe. Anhand des anrechenbaren Einkommens und Vermögens¹⁴ wird geprüft, ob die antragstellende Person und die mit ihm in Bedarfsgemeinschaft¹⁵ lebenden Personen ihren Bedarf selbst decken können oder hilfsbedürftig sind und Arbeitslosengeld bzw. Sozialhilfe erhalten. Das Vorliegen einer Bedarfsgemeinschaft führt dazu, dass sich der

¹³ Als erwerbsfähig gelten Personen, wenn sie gesundheitlich in der Lage sind mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein. Hilfebedürftig ist, wer seinen Lebensunterhalt und den Lebensunterhalt der mit ihm/ihr in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen nicht aus eigenen Mitteln und Kräften ausreichend decken kann

¹⁴ Dazu zählen u. a. Einnahmen aus Arbeit, Vermietung oder Verpachtung, Lohnnachzahlungen, Weihnachts- oder Urlaubsgeld, Arbeitslosengeld oder Krankengeld, Steuererstattungen, Unterhaltsleistungen, Kindergeld und Geldgeschenke oder –gewinne bzw. auf Vermögensseite Bargeld, Bankguthaben, Aktien, Bausparverträge, Fahrzeuge, Lebensversicherungen und Immobilien

¹⁵ Eine sogenannte Bedarfsgemeinschaft kann aus einer oder aus mehreren Personen bestehen. Mindestens ein Mitglied einer Bedarfsgemeinschaft muss erwerbsfähig und leistungsberechtigt im SGB II sein. Dem Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft liegt die politische Entscheidung zu Grunde, dass Personen, die besondere persönliche oder verwandtschaftliche Beziehungen zueinander haben und die in einem gemeinsamen Haushalt leben, sich in Notlagen gegenseitig materiell unterstützen und ihren Lebensunterhaltsbedarf gemeinsam decken sollen.

Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes um den Betrag mindert, um den das Einkommen und Vermögen des mit dem Leistungsberechtigten in der Bedarfsgemeinschaft lebenden Partners zu berücksichtigen ist.

Tabelle 4 Arbeitslosengeld II Haushaltseinkommen / Sozialgeld im Überblick, Beispielsrechnungen, 2018

Antrag wird gestellt von ...	Regelbedarfe	(laufende und einmalige) Kosten der Unterkunft	Haushaltseinkommen
AlleinstehendeR	€ 416	€ 321	€ 737
(Ehe-)Paar	€ 748	€ 412	€ 1.160
Alleinerziehend 1 Kind, 4 Jahre	€ 806	€ 464	€ 1.270
Alleinerziehend 2 Kinder (4 und 12 Jahre)	€ 1.102	€ 643	€ 1.745
(Ehe-)Paar 1 Kind (4 Jahre)	€ 988	€ 562	€ 1.550
(Ehe-)Paar 2 Kinder (4 und 12 Jahre)	€ 1.284	€ 644	€ 1.928
(Ehe-)Paar 3 Kinder (4, 12 und 15 Jahre)	€ 1.600	€ 781	€ 2.381

Anmerkungen: Regelbedarfe einschließlich Mehrbedarf für Alleinerziehende in Euro; Kinder und Jugendliche erhalten zusätzlich Bildungs- und Teilhabeleistungen.

Quelle: www.bmas.de

Die Geldleistungen der Grundsicherung sind zeitlich unbegrenzt, solange Hilfsbedürftigkeit vorliegt. Die Bezugsdauer beträgt zunächst 12 Monate, danach wird geprüft ob Arbeitslosengeld II weiter bezogen werden kann.

3.3.3. Sozialhilfe

Die Sozialhilfe nach dem SGB XII schützt als letztes "Auffangnetz" vor Armut und sozialer Ausgrenzung. Sie erbringt Leistungen für diejenigen Personen und Haushalte, die ihren Bedarf nicht aus eigener Kraft decken können und auch keine (ausreichenden) Ansprüche aus vorgelagerten Versicherungs- und Versorgungssystemen haben (sogenanntes Nachrangprinzip).

Die Sozialhilfe sieht ein differenziertes System an Hilfeleistungen vor. Für die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes ist in der Sozialhilfe vor allem die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung von Bedeutung. Personen, deren verfügbare eigene Mittel nicht für ein existenzsicherndes Einkommen ausreichen, sind

leistungsberechtigt, sofern sie volljährig und aus gesundheitlichen Gründen nicht erwerbsfähig sind, oder wenn sie die Regelaltersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung entsprechendes Lebensalter erreicht haben.

Ziel dieser Hilfeleistungen ist es, die Selbsthilfekräfte zu unterstützen: Sozialhilfeleistungen sollen den Einzelnen, soweit es im Einzelfall möglich ist, dazu befähigen, ein menschenwürdiges Leben aus eigenen Mitteln und Kräften zu führen. Die Leistungsberechtigten müssen zur Erreichung dieses Ziels nach ihren Kräften mitwirken.

Bevor Sozialhilfe gewährt wird, muss eigenes verwertbares Vermögen eingesetzt werden. Einige Vermögenswerte bleiben anrechnungsfrei. Hierzu gehören u. a. staatlich geförderte Altersvorsorge, angemessener Hausrat sowie ein angemessenes selbstbewohntes Hausgrundstück. Geringe Barbeiträge sind ebenfalls anrechnungsfrei¹⁶.

3.4. Ausgewählte aktive Unterstützungsinstrumente

Leistungen und Maßnahmen der Arbeitsförderung sind im Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) geregelt und zielen darauf ab, dem Entstehen von Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken, die individuelle Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern und dadurch Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden. Um diese Ziele zu erreichen, stehen den Arbeitsagenturen eine große Palette an Leistungen zur Verfügung u. a. Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten, Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, Maßnahmen zur berufliche (Weiter-) Bildung sowie Hilfsangebote für Arbeitslose, die sich selbständig machen möchten.

Nachfolgende werden zwei dieser aktiven Unterstützungsmaßnahmen näher beschrieben, die nach Einschätzung des befragten Experten als besonders wirkungsvoll erachtet werden.

3.4.1. „Öffentlich geförderte Beschäftigung“ (ÖgB)

Seit 2013 fördert die Landesregierung Nordrhein-Westfalen zusammen mit den Jobcentern Projekte im Bereich „Öffentlich geförderte Beschäftigung“ (ÖgB) für Langzeitarbeitslose. Mit der Schaffung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze in Zusammenhang mit Coaching und Qualifizierung soll die berufliche Integration von Menschen mit mehreren Vermittlungshemmnissen erleichtert werden. Die Projekte sind an erwerbsfähige Leistungsberechtigte des SGB II adressiert, die ohne diese Förderung mittelfristig keine Chance auf Aufnahme einer Erwerbstätigkeit haben.

¹⁶ Für den Haushaltsvorstand bzw. Alleinstehende gilt ein Vermögensfreibetrag von € 5.000 Euro, für jedes im Haushalt lebende Kind erhöht sich der Betrag um € 500.

Die gemeinnützigen bzw. kommunalen Projektträger stellen sozialversicherungspflichtige befristete Arbeitsplätze in unterschiedlichen Tätigkeitsfeldern (Gartenbau, Gastronomie, Pflege, etc.) zur Verfügung. Die Arbeitsplätze sind arbeitsmarktnah gestaltet und die Bezahlung erfolgt tariflich oder zu ortsüblichem Lohn. Vom Jobcenter erhalten die Träger je nach Leistungsfähigkeit der Beschäftigten einen Lohnkostenzuschuss von bis zu 75 % für maximal 24 Monate, die übrigen Lohnkosten müssen durch die Projekte selbst erwirtschaftet werden.

Eine Evaluierung der Modellprojekte ÖgB NRW (Bauer et al., 2016b) zeigt, dass mit der Maßnahme der beabsichtigte Teilnehmerkreis erreicht wird: Es werden in einem zweistufigen Zielgruppenprozess jene Langzeitarbeitslose ausgewählt, die ohne Unterstützung keine, mit der Unterstützung im Zuge der Modellprojekte jedoch bessere Integrationschancen in den allgemeinen Arbeitsmarkt haben. Gleichzeitig sind die Tätigkeiten im Rahmen der geförderten Arbeit so vielfältig, dass sie den heterogenen (und teilweise kumulierten) Problemlagen der Betroffenen gerecht werden. Jobcoaches unterstützen bei Krisen und bei der Eingewöhnung und helfen dadurch die betriebliche Integration der Arbeitslosen zu stabilisieren. Zudem hat die Teilnahme an den Modellprojekten starke Teilhabeeffekte. Sie trägt zur Stabilisierung der Lebensführung bei, die Zahlung eines tariflich orientierten Lohns suggeriert den Geförderten eine gewisse „Normalität“ und einen subjektiv wahrgenommenen Zugewinn an Autonomie. Außerdem wurden keine nennenswerten „Einsperreffekte“ gefunden, d. h. die Geförderten wurden durch die Maßnahmenteilnahme nicht von der Aufnahme einer ungeforderten Beschäftigung abgehalten.

3.4.2. *Beschäftigungszuschuss*

Im Jahre 2007 wurde mit dem Beschäftigungszuschuss (BEZ, § 16e SGB II) eine Möglichkeit geschaffen, Langzeitarbeitslose ohne realistische Chancen einer Arbeitsmarktintegration dauerhaft mithilfe öffentlich geförderter Beschäftigung in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Im Rahmen des Beschäftigungszuschusses sollten Geförderte unbefristet, vermittelt über Lohnkostenzuschüsse von bis zu 75 % eine tariflich entlohnte, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erhalten. Seit der Instrumentenreform von 2011 wird der BEZ nur noch in Form auslaufender „Restförderung“ umgesetzt. Der reformierte § 16e fördert seit 2012 unter dem Titel „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ (FAV) nur noch befristete Beschäftigungsverhältnisse, die Förderdauer ist auf zwei Jahre im Rahmen von fünf Jahren begrenzt. Das Instrument FAV wird von den Jobcentern allerdings sehr restriktiv eingesetzt, seit 2012 gibt es daher keine dauerhafte Förderung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung für Langzeitarbeitslose mehr (Bauer et al., 2016).

3.4.3. Bundesprogramme zur Reduktion von Langzeitarbeitslosigkeit

Derzeit gibt es zwei Bundesprogramme, die einen wichtigen Bestandteil des Konzepts des BMAS "Chancen eröffnen - soziale Teilhabe sichern" zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit darstellen. Die Programme stellen Modellprojekte dar, die als Erprobungsfeld für etwaige künftige Leistungen dienen. Evaluationen der beiden Programme sollen Ansatzpunkte liefern, wie sich soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt verwirklichen lässt und weiterentwickelt werden kann.

ESF-Bundesprogramm Eingliederung langzeitarbeitsloser SGB II Leistungsberechtigter auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt (LZA)

Ziel des Programms ist es, solche arbeitsmarktferne langzeitarbeitslose LeistungsbezieherInnen im SGB II nachhaltig in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren, die voraussichtlich nicht auf andere Weise in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt eingegliedert werden können. Das Programm sieht die gezielte Ansprache und Beratung von ArbeitgeberInnen, intensives individuelles ArbeitnehmerInnencoaching nach Beschäftigungsaufnahme sowie den Ausgleich von Minderleistung durch Lohnkostenzuschüsse an ArbeitgeberInnen vor. Das Programm wird von 2015 bis voraussichtlich 2020 finanziert, es beteiligen sich insgesamt 333 Jobcenter mit dem Ziel, rd. 23.000 Langzeitarbeitslose in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren.

Bundesprogramm Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt

Das Programm läuft seit 2015 bis Ende 2018 mit der Beteiligung von rd. 195 Jobcentern. Es konzentriert sich auf zwei Gruppen mit speziellen Problemlagen und langem¹⁷ Arbeitslosengeld II-Bezug, nämlich Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen und Bedarfsgemeinschaften mit Kindern. Gefördert werden Arbeitsverhältnisse, die zusätzlich und wettbewerbsneutral sind und im öffentlichen Interesse liegen. Die Förderung ist als Festbetragsfinanzierung ausgestaltet und beträgt bei 30 Stunden € 1.320. Beschäftigungsbegleitende, flankierende Aktivitäten sollen die Integrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt erhöhen.

¹⁷ D.h. mindestens vier Jahre im SGB II-Leistungsbezug und währenddessen nicht oder nur kurze Zeit selbstständig oder abhängig beschäftigt

3.5. *Aktuelle Diskussion und Trends*

Hartz IV

Die Hartz IV – Reform polarisierte von Beginn weg.: Aus Protest gegen die Arbeitsmarktreform wurden im Osten die Montagsdemonstrationen wiederbelebt, im Westen gründeten GewerkschafterInnen und Sozialdemokraten die Wahlalternative Arbeit und Soziale Gerechtigkeit (WASG), aus der später die Linkspartei hervorging. Allgemein wird an den Hartz-Reformen kritisiert, dass die aus dem Hartz-Konzept entwickelten Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ihre Absichten verfehlt hätten. Denn die erklärten Ziele - Halbierung der (Langzeit-) Arbeitslosigkeit und Entlastung der öffentlichen Kassen durch Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe – wurden nur ungenügend erreicht. Die tatsächliche Senkung der Arbeitslosigkeit in Deutschland ab 2006 führen die Kritiker hauptsächlich auf die Konjunkturbelebung, demografische Entwicklungen und kosmetische Änderungen der Arbeitslosenstatistik zurück. Als weiterer Kritikpunkt wird häufig die zu niedrige Regelleistungshöhe des ALG II genannt, die zu Verarmung und Prekarisierung führt. Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung werden vor allem wegen des Verdachts auf die Vernichtung von regulären Arbeitsplätzen beanstandet und als „1-Euro-Jobs“ gebrandmarkt. Entgegen dem Grundsatz des „Förderns und Forderns“ wird in jüngster Zeit eine Asymmetrie in Richtung Fordern bemerkt. Der befragte Experte gibt darüber hinaus zu bedenken, dass die Bedürftigkeitsprüfung im Rahmen der Grundsicherung ein recht aufwendiges Verfahren ist, das viele Ressourcen, bindet.

Geplantes Regierungsprogramm „MitArbeit“

Derzeit wird in Deutschland ein neues Arbeitsmarktinstrument des Bundes für Langzeitarbeitslose vorgestellt. Das Unterstützungsangebot „MitArbeit“ will in den kommenden Jahren €4 Mrd. für Langzeitarbeitslose zur Verfügung stellen, um sozialversicherungspflichtige Jobs in Wirtschaft, bei sozialen Einrichtungen oder Kommunen bereitzustellen. Das Programm zielt insbesondere auf Menschen, die innerhalb von sieben Jahren zumindest sechs Jahre Hartz IV-Leistungen bezogen haben. Sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze werden fünf Jahre lang staatlich subventioniert, wobei die Bundesagentur für Arbeit in den ersten beiden Jahren sogar die vollen Lohnkosten übernimmt. Um die Beschäftigung zu festigen und zu stabilisieren, wird außerdem eine beschäftigungsbegleitende Betreuung („Coaching“) für zumindest ein Jahr angeboten, die bei Bedarf jedoch auf die gesamte Förderzeit ausgeweitet werden kann.

Der entsprechende Gesetzesentwurf befindet sich derzeit in Abstimmung mit den betroffenen Ministerien, die Neuerungen sollen mit Jahresanfang 2019 in Kraft treten. Kritiker sehen in dem Programm hingegen Wettbewerbsverzerrungen bei einfachen Tätigkeiten durch öffentlich geförderte Beschäftigung. Auch ArbeitgeberInnen sehen die Subventionen skeptisch, da sie einen Verbleib im zweiten Arbeitsmarkt verfestigen können.

Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben

Mit der Einführung des SGB II im Jahre 2005 ging eine im internationalen Vergleich sehr inklusive Definition der Erwerbsfähigkeit einher, d.h. Personen, die in anderen Wohlfahrtsregimes womöglich als erwerbsunfähig eingestuft würden und / oder andere Sozialleistungen erhalten, werden in Deutschland seither in den Arbeitsmarkt bzw. in die Zuständigkeit der Arbeits- und Sozialverwaltung eingeordnet. Dies wurde damit begründet, dass auch Personen mit vergleichsweise geringer Produktivität und mit eingeschränkten Chancen zur Teilnahme am Arbeitsmarkt nicht gänzlich von der Erwerbsarbeit ausgeschlossen werden sollen (Bauer et al., 2016).

Die Grundsicherung zielt darauf ab, das soziokulturelle Existenzminimum der Leistungsberechtigten zu sichern. Dieser sozialpolitische Auftrag wurde mit der Änderung von §1 SGB II betont, in dem seit April 2011 die Sicherung eines menschenwürdigen Lebens als primäre Aufgabe der Grundsicherung verankert ist. Zeitgleich wurde in §20 das Ziel reklamiert, die „Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft“ in vertretbarem Umfang zu gewährleisten (Dietz et al., 2013). Nach ExpertInnenmeinung wird dieses deklarierte Teilhabe-Ziel nicht gänzlich erreicht, was auch wissenschaftliche Untersuchungen belegen (Schreyer et al., 2013; Christoph, 2016; Christoph et al., 2016).

Aktuell sind Sanktionen¹⁸ im Zusammenhang von Pflichtverletzung in der Grundsicherung Gegenstand der Debatte. Zwar gibt es Belege, dass Sanktionen die Arbeitsaufnahme beschleunigen, die Sinnhaftigkeit der Strafmaßnahmen und die negativen Folgen – vor allem für junge Menschen – werden aber zunehmend infrage gestellt¹⁹. Denn Sanktionen in Form finanzieller Leistungskürzung oder gar -streichung bedeuten für Hilfebedürftige – zumindest temporär – ein Leben unter dem soziokulturellen Existenzminimum. Laut Eurostat ist das Armutsrisiko unter Arbeitslosen in Deutschland im Jahr 2016 bei 70,8 % und damit höher als in jedem anderen Land der Europäischen Union²⁰.

¹⁸ im Jahr 2017 gab es 950.000 Sanktionen, überwiegend wegen Meldeversäumnisse

¹⁹ https://www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw_01.c.591189.de

²⁰ <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2018-02/eurostat-deutschland-arbeitslose-armutsrisiko?print>

4. Finnland

4.1. *Allgemeine Rahmenbedingungen*

In Finnland ist die rechtliche Zuständigkeit für die Arbeitsmarktpolitik zweigeteilt: Auf der einen Seite steht das Ministerium für Wirtschaft und Beschäftigung, welches die Arbeitsmarktpolitik festlegt und in dessen Aufgabenbereich Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsfragen sowie die Arbeitsvermittlung fallen. Auf der anderen Seite steht das Ministerium für Soziales und Gesundheit, das für die Entwicklung und Steuerung der Gesetzgebung im Zusammenhang mit der Einkommenssicherung für Arbeitslose verantwortlich ist.

Wer in Finnland Arbeitslosenunterstützung erhalten möchte, muss sich unmittelbar bei Eintreten der Arbeitslosigkeit beim Amt für Beschäftigung und Wirtschaftsförderung (TE Office) als jobsuchend registrieren. In einem Interview erstellt die / der BetreuerIn der lokalen TE Office-Stelle gemeinsam mit der arbeitslosen Person einen individuell zugeschnittenen Beschäftigungs-, Aktivierungs- oder Immigrationsplan, welcher das Ziel der Jobsuche und die dafür notwendigen Schritte skizziert. Alle drei Monate hat ein neuerliches Interview zu erfolgen, bei dem dieser Plan gegebenenfalls adaptiert wird.

Das TE Office gibt außerdem eine Erklärung („labour policy statement“) ab, in der festgehalten wird, ob die Kriterien für den Bezug des Arbeitslosengeldes erfüllt werden.

4.2. *Definitionen und Daten*

In den Ämtern für Beschäftigung und Wirtschaftsförderung (TE Offices), sind jene Personen registriert, die nicht erwerbstätig sind oder aber einen Job bereits gefunden haben und noch auf den Arbeitsbeginn warten. Eine arbeitssuchende Person gilt dann als „arbeitslos“, wenn sie kein Beschäftigungsverhältnis hat (d.h. die Normalarbeitszeit liegt bei unter 4 Wochenstunden) und weder Vollzeit-SelbstständigeR noch Vollzeit-StudentIn ist.

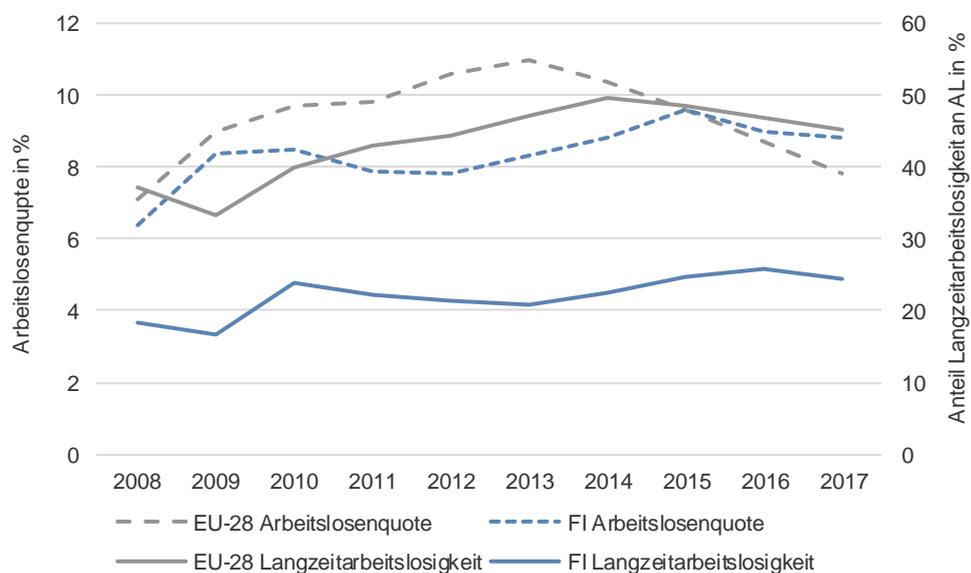
Als langzeitarbeitslos gelten in Finnland jene Personen, die über einen Zeitraum von 12 Monaten oder länger durchgehend arbeitslos waren.

Ein wissenschaftliches Konzept in Finnland ist jenes der „chronischen Arbeitslosigkeit“. Mit „chronische Arbeitslosigkeit“ wird jene Phase definiert, in der eine Person in einem Zeitraum von zwei aufeinanderfolgenden Kalenderjahren nicht regelmäßig arbeitet, weil sie mehr als die Hälfte eines jeden Jahres als arbeitslos registriert ist und / oder an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnimmt und weniger als

30 Tage im Jahr ungefordert sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist. Demnach gab es in Finnland 2013 139.000 chronisch Arbeitslose (Konle-Seidl et al., 2018).

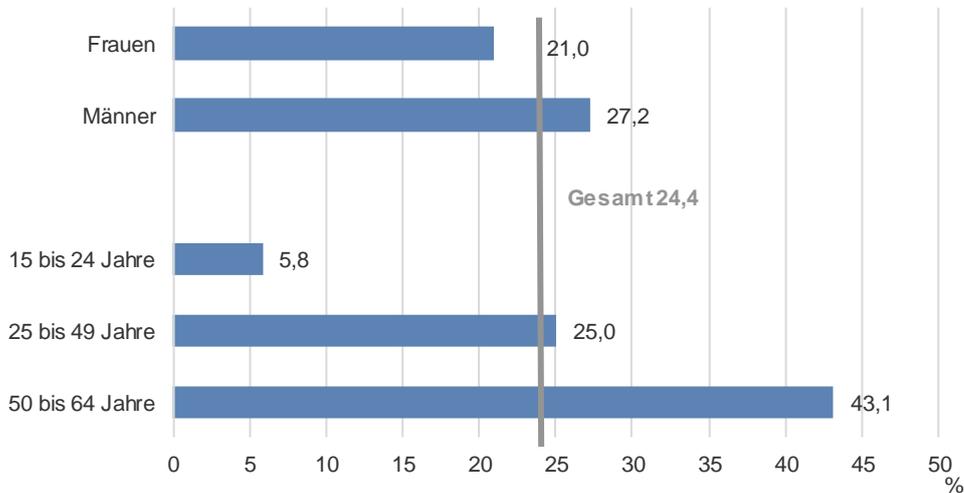
Finnlands Arbeitslosenquote ist im vergangenen Jahrzehnt zwischen 7,8 % (im Jahr 2012) und 9,6 % (im Jahr 2015) geschwankt. Die Langzeitarbeitslosenquote ist zwar seit 2013 von 20,8 % auf zuletzt 24,4 % angestiegen, sie liegt aber nach wie vor deutlich unter dem EU-Schnitt von 45,2 % (Grafik 5).

Grafik 5 Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit (in % aller Arbeitslosen) und der Arbeitslosenquote für 15-64-jährige Personen in Finnland und EU-28, 2008 – 2017 in %



Quelle: Eurostat, LFS.

Im Jahr 2017 war ein knappes Viertel (24,4 %) aller Arbeitslosen in Finnland bereits mehr als ein Jahr lang auf Jobsuche. Von Langzeitarbeitslosigkeit sind vorwiegend ältere Personen betroffen (Grafik 6): In der Altersgruppe der 50-64jährigen sind rd. 43 % aller Arbeitslosen bereits mehr als 12 Monate beschäftigungslos, in der Gruppe der unter 25jährigen spielt Langzeitarbeitslosigkeit (5,8 % der Arbeitslosen dieser Altersgruppe) dagegen nur eine geringe Rolle. Auch sind Männer etwas häufiger von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen als Frauen.

Grafik 6 Langzeitarbeitslosigkeit (12 Monate und länger) als Prozentsatz der Arbeitslosigkeit von 15-64-jährigen Personen in Finnland, 2017

Quelle: Eurostat, LFS

Laut Expertin sind neben dem Alter oft auch unzureichende Qualifikationen und / oder gesundheitliche Beeinträchtigungen Gründe für überdurchschnittlich hohe Langzeitarbeitslosigkeitsquoten. Im Zuge der Rezession im Jahr 2009 waren in Finnland allerdings auch Hochqualifizierte – v. a. in exportorientierten Branchen – von steigender Arbeitslosigkeit betroffen. Neben der Wirtschaftsbranche beeinflusst zudem die Region die Dauer der Arbeitslosigkeit: Ein Wohnsitz in dünn besiedeltem Gebiet erhöht das Langzeitarbeitslosigkeitsrisiko maßgeblich. Typischerweise weisen Langzeitarbeitslose eine Kombination dieser vermittlungshemmenden Merkmale auf, z. B. Alter und gesundheitliche Einschränkungen.

4.3. *Passives Unterstützungsregime*

In Finnland gibt es keine passive Leistung speziell für die Gruppe der Langzeitbeschäftigungslosen. Laut Meinung der Expertin dienen die passiven Unterstützungsleistungen in Finnland in erster Linie dazu, Einkommensverluste während der Jobsuche zu kompensieren. Die Unterstützungsleistungen sind jedoch an Auflagen geknüpft, welche die Rückkehr in den Arbeitsmarkt beschleunigen sollen.

In Finnland stehen (langzeit-)arbeitslosen Personen grundsätzlich folgende Leistungen zur Verfügung:

- Einkommensabhängiges Arbeitslosengeld
- Grundarbeitslosengeld
- Arbeitslosenbeihilfe
- Sozialhilfe.

In Finnland müssen Arbeitslose, um Arbeitslosengeld zu erhalten, sogenannte „Qualifizierungskriterien“ erfüllen. Bezugsberechtigt sind demnach Personen im Alter von 17 bis 64 Jahren, die in Finnland ansässig sind und die während der 28 Monate vor Eintritt der Arbeitslosigkeit für mindestens 26 Wochen Vollzeit beschäftigt waren. Selbstständige müssen während der 48 Monate vor Eintritt der Arbeitslosigkeit mindestens 15 Monate einer selbstständigen Tätigkeit ausreichenden Umfangs nachgegangen sein.

Nur wenn diese Qualifizierungskriterien erfüllt sind, kann entweder

- einkommensabhängiges Arbeitslosengeld beantragt werden, sofern eine Mitgliedschaft bei einer Arbeitslosenkasse besteht, oder
- Grundarbeitslosengeld von der Sozialversicherungsanstalt (Kela)

bezogen werden. Jene, die die Qualifizierungskriterien nicht erfüllen, erhalten eine unbefristete Arbeitslosenhilfe von Kela.

Seit Jahresbeginn 2018 ist in Finnland das Aktivierungsmodell (*aktiivimalli*) in Kraft. Dies bedeutet, dass Jobsuchende innerhalb eines 65-tägigen Beobachtungszeitraumes folgende Kriterien erfüllen müssen, um eine Kürzung des Arbeitslosengeldes zu vermeiden:

- einer unselbstständigen Beschäftigung im Ausmaß von 18 Stunden nachgehen oder
- zumindest € 218 aus selbstständiger Arbeit lukrieren oder
- an beschäftigungsfördernden Maßnahmen des Amtes für Beschäftigung und Wirtschaftsförderung (TE Office) im Ausmaß von 5 Tagen teilnehmen.

Bei Nicht-Erfüllen der Kriterien wird das Arbeitslosengeld um 4,65 % (das sind ca. € 32,4) in den darauffolgenden 65 Tagen gekürzt, wobei arbeitsunfähige Personen und Personen mit Behinderung von einer Kürzung ausgeschlossen sind, ebenso Personen mit Betreuungspflichten. Arbeitslosengeld kann in Finnland erst nach einer 7-tägigen Wartezeit bezogen werden.

4.3.1. Einkommensabhängiges Arbeitslosengeld (*ansiopäiväraha*)

Einkommensabhängiges Arbeitslosengeld steht jenen Personen zur Verfügung, die Mitglieder einer Arbeitslosenkasse sind. Finnische Arbeitslosenkassen werden meist von den Gewerkschaften verwaltet werden, die Mitgliedschaft in einer Kasse ist freiwillig. Im Jahr 2015 waren 90 % der unselbstständig Erwerbstätigen bei einer Arbeitslosenkasse eingetragen, 76 % waren Mitglied einer Gewerkschaft (Kyyrä et al., 2017).

Für den Bezug von einkommensabhängigen Arbeitslosengeld sind folgende Kriterien erforderlich:

- Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenkasse
- Voll- oder Teilzeitarbeitslosigkeit,
- Alter zwischen 17 und 64 bzw. 67 Jahre alt,
- Registrierung beim Amt für Beschäftigung und Wirtschaftsförderung (TE Office) als arbeitslos,
- Suche einer Vollzeitbeschäftigung,
- Erfüllung der Arbeitsanforderungen.

Das einkommensabhängige Arbeitslosengeld besteht aus drei Teilen: einem Grundbetrag, einer einkommensabhängigen Komponente und einer Kinderaufstockung.

- Der Grundbetrag beträgt im Jahr 2018 € 32,40 / Tag und entspricht dem Grundarbeitslosengeld.
- Die einkommensabhängige Komponente richtet sich nach vorangegangenen Verdienst und beträgt 45 % der Differenz zwischen dem Tagesentgelt und dem Grundbetrag. Übersteigt das monatliche Gehalt das Einkommenslimit (2018: € 3,078), dann beträgt die einkommensabhängige Komponente 20 % des darüber hinaus gehenden Betrages.
- Je nach Anzahl der Kinder unter 18 Jahre kann das Arbeitslosengeld um €5,23 bis € 9,90 / Tag erhöht werden.

Die Bezugsdauer des einkommensabhängigen Arbeitslosengeldes ist – wie aus nachfolgender Tabelle hervorgeht - von der Dauer der vorangegangenen Beschäftigung und vom Alter abhängig.

Tabelle 5 maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld, Finnland 2017

Beschäftigungsdauer vor der Arbeitslosigkeit	Alter	Max. Bezugsdauer
Max. 3 Jahre	-	300 Tage (60 Wochen)
Mehr als 3 Jahre	-	400 Tage (80 Wochen)
Mind. 5 Jahre innerhalb der letzten 20 Jahre	Mindestens 58 Jahre	500 Tage (100 Wochen)

Quelle: Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö, 2018

Für arbeitslose Person die älter als 57 Jahre sind kann der Bezugszeitraum auf 100 Wochen ausgedehnt werden und stellt dadurch einen Korridor in die Pension dar. Ausbezahlt wird einkommensabhängiges Arbeitslosengeld nur an Wochentagen und erst nach einer 7-tägigen Wartefrist.

4.3.2. Grundarbeitslosengeld (*peruspäiväraha*)

Arbeitslose Personen, die nicht bei einer Arbeitslosenkasse versichert sind, erhalten Grundarbeitslosengeld der Sozialversicherungsanstalt Kela.

Die Voraussetzungen sind dieselben wie beim einkommensabhängigen Arbeitslosengeld (s. o.), mit dem Unterschied, dass keine Mitgliedschaft bei einer Arbeitslosenkasse besteht.

Das Grundarbeitslosengeld beträgt € 32,40 pro Tag für fünf Tage die Woche, d.h. € 696,6 monatlich. Für unterhaltspflichtige Kinder unter 18 Jahre wird das Arbeitslosengeld erhöht und zwar um € 5,23 / Tag für ein Kind, um € 7,68 / Tag für zwei Kinder und um € 9,90 für 3 oder mehr Kinder. Auch hier gilt das oben beschriebene Aktivierungsmodell.

Einkommen bis zu einer Höhe von € 300 kann ohne Wegfall des Grundarbeitslosengeldes bezogen werden.

Das Grundarbeitslosengeld wird 400 Tage bezahlt, wenn 3 Jahre an Erwerbstätigkeit vorliegen, ansonsten verringert sich die maximale Bezugsdauer auf 300 Tage. Ist die arbeitslose Person bereits 58 Jahre alt und hat eine Erwerbshistorie von zumindest 3 Jahren, dann liegt der maximale Bezugszeitraum bei 500 Tagen.

4.3.3. Arbeitslosenhilfe (*työmarkkinatuki*)

Registrierte Arbeitslose, die in Finnland wohnen, aber keinen Anspruch auf einkommensabhängiges Arbeitslosengeld oder Grundarbeitslosengeld haben (z. B. weil sie die Arbeitsanforderungen nicht erfüllen oder den maximalen Arbeitslosengeldbezug

bereits ausgeschöpft haben) erhalten Arbeitslosenhilfe der Sozialversicherungsanstalt Kela. Die Arbeitslosenhilfe kann auch an Selbstständige gezahlt werden.

Um einen Antrag auf Arbeitslosenhilfe stellen zu können, ist es erforderlich, beim Amt für Beschäftigung und Wirtschaftsförderung (TE Office) als arbeitslos und job-suchend gemeldet zu sein.

Die Höhe der Arbeitslosenhilfe beträgt € 696,6 monatlich und ist bedürftigkeitsgeprüft, d. h. sämtliches eigenes Einkommen sowie Einkommen von Familienmitgliedern, die im selben Haushalt wohnen, wird zur Berechnung der Höhe herangezogen.

Arbeitslosenhilfe wird an fünf Tagen pro Woche ausbezahlt und kann unlimitiert bezogen werden. Einkommen bis zu einer Höhe von € 300 beeinträchtigen den Bezug von Arbeitslosenhilfe nicht.

4.3.4. Angepasstes Arbeitslosengeld

Arbeitslose Jobsuchende haben die Möglichkeit, eine fallweise oder Teilzeit-Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen, ohne die Arbeitslosenunterstützung gänzlich zu verlieren. Diese Teilzeit-Option soll Arbeitslosen die Möglichkeit bieten, sich neue Fähigkeiten anzueignen, Kontakte zu Arbeitgebern zu knüpfen, das Stigma der Beschäftigungslosigkeit verringern und dadurch im Idealfall einen Schritt in eine sich selbsttragende Erwerbstätigkeit darstellen.

Ein monatliches Einkommen bis zu € 300 hat in Finnland keine Reduktion von Arbeitslosengeld bzw. -Arbeitslosenhilfe zur Folge. Beträgt das monatliche Einkommen aus Gelegenheitsjobs oder Teilzeiterwerbstätigkeit mehr als € 300, dann reduziert jeder weitere Euro, der als Lohn- oder Gehalt bezogen wird, das Arbeitslosengeld um ca. 50 Cent. Somit kann weiterhin ein dem Einkommen angepasstes Arbeitslosengeld bezogen werden.

4.3.5. Sozialhilfe (toimeentulotuki)

Sozialhilfe stellt die letzte Möglichkeit der Existenzsicherung für eine Person oder eine Familie in Finnland dar. Sie wird von der Sozialversicherungsanstalt Kela gezahlt. Vorgesehen ist die Sozialhilfe als kurzfristige finanzielle Unterstützung, um die Grundbedürfnisse des täglichen Lebens zu decken.

Anspruch auf Sozialhilfe besteht dann, wenn das Einkommen aus bezahlter Arbeit oder einer selbstständigen Tätigkeit, der Bezug anderer Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und das Vermögen nicht ausreichen, um den Lebensunterhalt zu bestreiten.

Personen, die zwischen 17 und 64 Jahren alt und arbeitslos sind, müssen sich beim Amt für Beschäftigung und Wirtschaftsförderung als jobsuchend registrieren, da ihnen ansonsten der Grundbetrag der Sozialhilfe gekürzt wird.

Die Höhe der Sozialhilfe wird individuell anhand des verfügbaren Einkommens, der Vermögenswerte sowie der Ausgaben errechnet. Die Sozialhilfe setzt sich aus drei Teilen zusammen: einem Grundbetrag, einer ergänzenden Sozialhilfe und einer präventiven Sozialhilfe:

- Der Grundbetrag ist eine fixe Summe, die die nötigsten Ausgaben zum Leben (u. a. Lebensmittel, Kleidung, persönliche Hygiene, Wohnungsreinigung, Nutzung der örtlichen Verkehrsmittel Telekommunikation, Freizeitbeschäftigungen) abdeckt. Er ist im Sozialhilfegesetz geregelt und wird jährlich an den Pensionsindex angepasst. Im Jahr 2018 beträgt der Grundbetrag der Sozialhilfe für Ein-Personen-Haushalte € 491,21 pro Monat, Alleinerziehende erhalten monatlich € 540,-.
- Ergänzende Sozialhilfe wird von den örtlichen Behörden zum Beispiel für zusätzliche Wohnkosten, für Kosten der Kindertagesbetreuung oder für Kosten, die aufgrund besonderer Umstände entstehen, gezahlt.
- Örtliche Behörden können zudem präventive Sozialhilfe gewähren. Der Zweck der präventiven Sozialhilfe ist die Förderung von Autonomie und die Verhinderung sozialer Ausgrenzung.

Die Sozialversicherungsanstalt Kela gewährt den Grundbetrag für Sozialhilfe üblicherweise für ein bis zwei Monate, danach muss der Antrag auf Sozialhilfe erneuert werden.

4.3.6. Einkommensabhängige Arbeitslosenbeihilfe für Selbstständige

Damit Selbstständige Arbeitslosenbeihilfe beziehen können, müssen folgende Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sein:

- Schließung des Unternehmens oder keine Tätigkeit mehr für die eigene Firma
- Alter zwischen 17 und 64 Jahren
- mindestens 15 Monate Selbstständigkeit und Mitglied bei einer Arbeitslosenkasse während dieser Zeit
- Registrierung als arbeitsloser Jobsuchender beim TE Office

Ebenso wie bei den unselbstständig Erwerbstätigen setzt sich das einkommensabhängige Arbeitslosengeld für Selbstständige aus einem Grundbetrag, einer einkommensabhängigen Komponente und einem allfälligen Kinderzuschlag zusammen (s. o.). Auch die Bezugsdauer beträgt je nach Alter und vorangegangener Beschäftigungsdauer zwischen 300 und 500 Tage.

Wagen Jobsuchende während ihrer Arbeitslosigkeit den Schritt in die Selbstständigkeit, dann können sie die Arbeitslosenunterstützung bis zu 4 Monaten nach Aufnahme der Geschäftstätigkeit weiter beziehen. Wird Einkommen bezogen aus dieser neuen Selbstständigkeit, dann wird der Betrag des einkommensabhängigen Arbeitslosengeldes angepasst. Setzt sich die Selbstständigkeit fort und wird als Teilzeit-Selbstständigkeit beurteilt, dann kann weiterhin einkommensabhängiges Arbeitslosengeld bezogen werden. Wird die Person hingegen als Vollzeit-Selbstständige eingestuft, dann verliert er / sie den Anspruch auf Arbeitslosengeld²¹.

4.4. Ausgewählte aktive Unterstützungsinstrumente

Multi-Sectoral Joint Service Enhancing Employability

Sogenannte „Multi-Sectoral Joint Service Enhancing Employability“ wurden in Finnland im Jahr 2015 eingeführt und bilden ein Netzwerk aus drei verschiedenen behördlichen Institutionen: der öffentlichen Arbeitsmarktvermittlung, den Sozial- und Gesundheitseinrichtungen der Gemeinden, sowie Rehabilitationsdiensten der Sozialversicherungsanstalt Kela. Zielgruppe dieses behördenübergreifenden Netzwerkes sind Langzeitarbeitslose, die aufgrund sozialer oder gesundheitlicher Probleme eine über die reine Arbeitsvermittlung hinausgehende umfangreichere Unterstützung bei der Jobsuche benötigen. In den landesweit 33 „Multi-Sectoral Joint Services enhancing Employability“ wird gemeinsam der Unterstützungsbedarf der Klienten ermittelt sowie ein maßgeschneiderter Beschäftigungsplan erstellt und umgesetzt. Laut befragter Expertin gelten die Multi-Sectoral Joint Services als Best Practise finnischer Arbeitsmarktinstrumente.

Lohnkostenzuschuss

Der Lohnkostenzuschuss ist eine Maßnahme, die Arbeitgeber dazu animieren soll, Arbeitslose mit langer Beschäftigungslosigkeit bzw. solche mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen einzustellen. Mit dem Zuschuss soll die Beschäftigungsaufnahme solcher schwer zu vermittelnden Arbeitslosen gefördert werden, indem Arbeitgeber für die möglicherweise niedrigere Produktivität des Jobsuchenden sowie den erhöhten Betreuungsaufwand entschädigt werden. Im Grunde haben alle Arbeitgeber (mit Ausnahme von Zentralregierungsstellen) Anspruch auf Lohnkostenzuschuss, wenn sie diesen vor Beginn des Beschäftigungsverhältnisses beim TE Office beantragen. Der Zuschuss ist eine Ermessensleistung, d.h. das TE Office entscheidet über dessen Höhe und Dauer von Fall zu Fall.

²¹ http://www.tyj.fi/eng/earnings-related_allowance/allowance_for_the_self-employed/

Die Dauer des Zuschusses hängt von der Länge der vorangegangenen Arbeitslosigkeitsepisode, von der Schwere der Krankheit / Beeinträchtigung des Jobsuchenden sowie von dessen Arbeitsqualifikation ab. Die Höhe des Lohnkostenzuschusses variiert und kann zwischen 30 % und 50 % der Lohn- und Gehaltskosten ausmachen, das Maximum ist für 2018 auf € 1.400 pro Monat festgelegt.

4.5. Aktuelle Diskussion und Trends

Laut Expertenmeinung wird das finnische Arbeitslosensystem von den einzelnen Stakeholdern kontrovers diskutiert. Neben dem Umstand, dass viele Arbeitslose keinen Weg zurück in Beschäftigung finden, sind insbesondere die Höhe und Dauer von Arbeitslosenleistungen immer wieder Gegenstand politischer Debatten.

Erst im Budget 2017 hat die Regierung zusätzliche Fördermittel zur Verbesserung der Vermittlungsmaßnahmen bereitgestellt: Zum einen wurden damit die Zahl der MitarbeiterInnen in den TE Offices aufgestockt und die dort seither alle drei Monate verpflichtend stattfindenden Interviews in den TE Offices finanziert. Diese sollen die Rückkehr in den Arbeitsmarkt beschleunigen und dadurch Langzeitarbeitslosigkeit reduzieren. Zum anderen werden seither vermehrt über leistungsabhängige Verträge Dienstleistungen von externen, privaten Unternehmen im Zusammenhang mit der Arbeitsvermittlung zugekauft (Ministry of Finance, 2017).

Aktivierungsmodell

Das mit Jahresbeginn 2018 in Kraft getretene Aktivierungsmodell (siehe Kapitel 4.3) wurde mit dem Ziel eingeführt, die Rückkehr von Arbeitslosen in Erwerbstätigkeit zu beschleunigen. Das Aktivierungsmodell sieht vor, dass Jobsuchende innerhalb eines 65-tägigen Beobachtungszeitraumes zumindest temporär eine un-/selbstständige Erwerbstätigkeit aufnehmen oder an beschäftigungsfördernden Maßnahmen teilnehmen, da ihnen andernfalls das Arbeitslosengeld um 4,65 % in den darauffolgenden 65 Tagen gekürzt wird.

Die Einführung des Aktivierungsmodells war von Protesten und Demonstrationen begleitet. Eine Bürgerinitiative hat rd. 140.000 Unterschriften für die Abschaffung des Aktivierungsmodelles gesammelt und bereits im März dem finnischen Parlament übergeben. Nach Ablauf des ersten Beobachtungszeitraumes konnte knapp die Hälfte (49,8 %) aller rd. 190.000 BezieherInnen von Grundarbeitslosengeld die oben genannten Kriterien nicht erfüllen, sodass sie im 2. Quartal 2018 gekürzte Leistungen beziehen²².

²² https://yle.fi/uutiset/osasto/news/finlands_activation_model_brings_benefit_cuts_for_94000_people/10145894

Experiment Grundeinkommen 2017-2018

Derzeit wird in Finnland in einem zweijährigen Experiment das bedingungslose Grundeinkommen getestet. Seit Beginn des Jahre 2017 bekommen 2.000 arbeitslose FinnInnen im Alter zwischen 25 und 58 Jahren jeden Monat € 560 steuerfrei von der Regierung. Das Grundeinkommen ist unabhängig von ihrem sonstigen Einkommen und nicht gekoppelt an eine aktive Arbeitssuche. Der Betrag entspricht in etwa jenem des Grundarbeitslosengeldes und soll Arbeitslose zur Aufnahme einer (Teilzeit-)Beschäftigung ermuntern. Ein weiteres deklariertes Ziel des Grundeinkommens ist es, die Bürokratie zu reduzieren und das Sozialsystem zu vereinfachen, da das derzeitige System mit mehr als 40 verschiedene Sozialleistungen zu komplex sei. Die repräsentative Stichprobe von 2.000 Arbeitslosen wurde von der finnischen Sozialversicherungsanstalt Kela zufällig ausgewählt, wobei die Teilnahme am Experiment verpflichtend war. Die übrigen Personen, die zum Ausgangszeitpunkt des Experiments (November 2016) arbeitslos und zwischen 25 und 58 Jahre alt waren bilden die Kontrollgruppe. Eine wissenschaftliche Evaluierung des Experiments ist erst nach abgeschlossener Testphase zu Jahresbeginn 2019 vorgesehen.

Strategic Government Programme

Das aktuelle finnische Regierungsprogramm hat mehrere strategische Schlüsselprojekte definiert (Prime Minister's Office, 2016), die auch umfassende Reformen der Arbeitsmarktpolitik mit sich bringen sollen:

Schlüsselprojekt zwei zielt im Wesentlichen darauf ab, negative Anreize, die einer raschen Arbeitsaufnahme entgegenstehen, zu beseitigen. Aktuell befasst sich ein ExpertInnenteam damit, das bestehende System der Arbeitslosensicherung zu evaluieren und derartige negative Anreize aufzuzeigen. Striktere Regelungen bezüglich der Akzeptanz von Beschäftigungsangeboten und eine Verschärfung der Sanktionen sollen zukünftig die Arbeitslosigkeitsdauer verkürzen, strukturelle Arbeitslosigkeit verringern und dadurch massive Einsparungen der öffentlichen Ausgaben mit sich bringen.

In Schlüsselprojekt vier ist die Reform der Arbeitsmarktverwaltung definiert, welche auch die eigenmotivierte Jobsuche Arbeitsloser forcieren sollen. Die Aufgaben der Ämter für Beschäftigung und Wirtschaftsförderung (TE offices) hinsichtlich der Arbeitsvermittlung soll künftig gänzlich den Gemeinden übertragen werden. Zudem wird die Stellung privater Arbeitsvermittler durch die Ausweitung vertragsbezogener Kooperationen und vermehrte Zukäufe von privaten Dienstleistungsunternehmen gestärkt.

5. Irland

5.1. Allgemeine Rahmenbedingungen

Das Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit („Department of Employment Affairs and Social Protection“ - DEASP) trägt in Irland die Hauptverantwortung für die Arbeitsmarktpolitik (inkl. Arbeitsvermittlung und Aktivierungsstrategien) und bietet Beschäftigungsdienstleistungen durch das One-Stop-Shop-Modell von Intreo.

Zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit kam es in Irland in den letzten Jahren auf der strategischen Ebene zu einem radikalen Wandel weg von einem passiven hin zu einem aktiven Sozialsystem. Diese Änderungen wurden im Rahmen der Strategiepapiere ‚Pathways to Work‘ sowie ‚Action Plan for Jobs‘ skizziert und umfassen seit 2012 Reformen des Sozialleistungssystems, der Beschäftigungsprogramme sowie der Dienstleistungen für Arbeitssuchende und Unternehmen. (vgl. Finn 2016)

Weitere Unterstützung und Beratung hinsichtlich des Aufbaus der Pathways-Strategie kommt vom "Rat für den Arbeitsmarkt" („Labour Market Council“). Eine bedeutende Neuerung umfasste die im Jahr 2014 vom Rat vorgeschlagene Charta für Beschäftigung und Aktivierung von Jugendlichen. Mit Unterzeichnung der Charta verpflichteten sich Unternehmen zur Unterstützung der Regierungsprogramme zur Bekämpfung der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit, darunter bspw. die Zusicherung, für Bewerbungsgespräche mindestens 50 % arbeitslose KandidatInnen einzuladen. (vgl. Finn 2016)

Für den neuen Strategiezeitraum 2016-2020 hat die Regierung folgende zwei Hauptprioritäten festgelegt (vgl. Pathways to work 2016-2020):

- Weiterführung der erfolgreichen Strategie (Pathways to work 2012-2015), für die neue Vereinbarungsperiode 2016-2020 mit Schwerpunktsetzung auf junge Arbeitslose und Langzeitbeschäftigungslose,
- Ausweitung der Aktivierungsbemühungen auf weitere Zielgruppen (wie Teilzeitbeschäftigte, Studierende, Personen mit Beeinträchtigungen oder Betreuungspflichten, Hausfrauen, Arbeitslose ohne Bezug von Sozialhilfe- und Invaliditätsleistungen etc.)

Das zentrale Element der ‚Pathways to Work‘ Strategie stellt die Neukonzeption der staatlichen Arbeitsvermittlung dar, die öffentliche und private Anbieter von Arbeitsvermittlungsservices und Sozialleistungen (und damit verbundene Registrierungsverfahren) in eine Servicestelle integrierte. Das dadurch neu entstandene Intreo-Netzwerk in Irland ist somit das Produkt der vollständigen Zusammenführung von Arbeitsämtern und den zuvor getrennten Leistungsauszahlungsdiensten (vgl. Finn 2016).

Intreo wurde im Jahr 2011 am Höhepunkt der Wirtschaftskrise eingeführt und fungiert seither als One-Stop-Shop. Im Zuge der Pathways-Strategie wurde zudem eine Website online gestellt, die es Arbeitgebenden ermöglicht, dort freie Stellen im Unternehmen zu bewerben.

Ebenso wurde ein neues Servicemodell zur Aktivierung von Anspruchsberechtigten entwickelt, welches durch verpflichtende Teilnahmevoraussetzungen und gegebenenfalls Sanktionen zu einem schnelleren Übergang in die Beschäftigung beitragen soll. Ergänzend erfolgte eine Reorganisation der bestehenden aktiven Arbeitsmarktpolitik wie auch der lokalen Arbeitsämter, und es wurden Aufträge vergeben, die es privaten Anbietern nun ermöglicht, Serviceleistungen für Langzeitbeschäftigungslose zu erbringen. Dabei steht die Vermittlung in nachhaltige Beschäftigungsverhältnisse im Vordergrund. Eine Priorität der zentralen Regierungsstrategie ist die beratende Begleitung derjenigen Personen, die einem hohen Risiko ausgesetzt sind, langzeitarbeitslos zu werden. Dazu wurde die Zahl der SachbearbeiterInnen auf ca. 700 Personen erhöht und der Betreuungsschlüssel in der Folge von 1:800 auf 1:500 gesenkt. Um das Betreuungsverhältnis weiter senken zu können, wurden zusätzliche Kapazitäten für Aktivierungsleistungen durch die Auslagerung dieser Leistungen in den kommunalen Sektor geschaffen und dadurch ein Betreuungsschlüssel von 1:200 erreicht. (vgl. Finn 2016)

Bei Antragstellung schließen die Stellensuchenden einen Vertrag mit der Republik Irland ab, welcher die Rechten und Pflichten beider Vertragsparteien regelt. Im Anschluss an einen verpflichtenden Informationstermin wird mit dem/der zuständigen SachbearbeiterIn ein Profiling hinsichtlich soziodemografischer und persönlicher Merkmale durchgeführt. Im Zuge dessen füllt die arbeitssuchende Person einen Fragebogen aus, welcher eine Einschätzung der Wahrscheinlichkeit der Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses innerhalb der nächsten 12 Monaten geben soll. Das so genannte PEX-Rating (PEX – ‚Probability of Exit‘) bestimmt in der Folge die Häufigkeit und Intensität der Beratungsgespräche mit den Intreo-SachbearbeiterInnen. Personen mit einem hohen PEX-Rating werden zur Arbeitssuche angehalten, müssen jedoch in den ersten sechs Monaten nach Antragstellung an keinem Beratungsgespräch teilnehmen. Bei KundInnen mit mittleren PEX-Rating ist ein Gespräch einmal alle zwei Monate vorgesehen, während Stellensuchende mit einem niedrigen PEX-Rating einmal monatlich zu einem Gespräch gebeten werden. (vgl. Finn 2016) Demzufolge werden laut der befragten Expertin Langzeitarbeitslose bzw. Personen, die einem hohen Risiko ausgesetzt sind, langzeitarbeitslos zu werden, bevorzugt behandelt. Den betreffenden Personen wird ein/e persönliche/r SachbearbeiterIn zugewiesen und es wird ein ausführliches Persönlichkeitsprofil sowie ein Fortschrittsbericht entwickelt und laufend besprochen.

Zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit ist laut Expertin generell gesehen ein frühzeitiges Eingreifen, beginnend mit dem Zeitpunkt des Erstkontaktes mit den Stellensuchenden bei der Registrierung in einem Intreo-Büro, von großer Bedeutung.

Dabei wird gemeinsam mit jedem Stellensuchenden ein Plan erarbeitet, der abhängig von den individuellen Lebensumständen mit Hilfe verschiedener Aktivierungsmaßnahmen, eine rasche Vermittlung in ein nachhaltiges Arbeitsverhältnis ermöglichen soll.

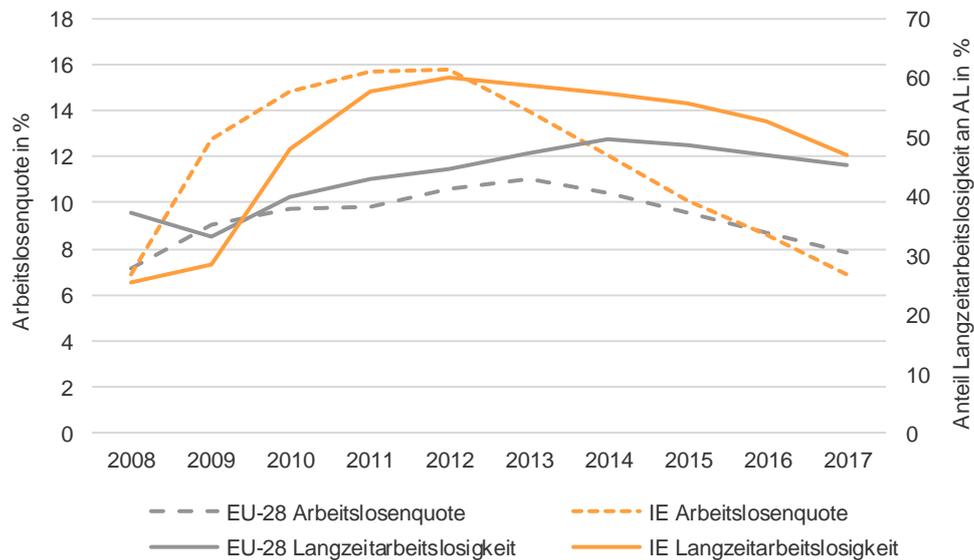
Trotz der Gründung von 60 neuen Intreo-Büros und der damit verbundenen Integration der Arbeitsvermittlung mit der monetären Leistungsverwaltung, bleibt die Landschaft hinsichtlich der beschäftigungsbezogenen Services komplex. Eine zentrale Herausforderung der Reformen ergibt sich zudem aus dem Spannungsfeld zwischen dem hohen Tempo des politischen Wandels in Irland seit 2012 und der operativen Umsetzung dieser Änderungen in der Praxis. Daher soll die nächste Phase (Pathways to work 2016-2020) eine Konsolidierungsstrategie beinhalten, welche die den legislativen und institutionellen Veränderungen hinterherhinkende Entwicklung der Informationstechnologie, Personalentwicklung, Programmevaluation und des Engagements der Unternehmen Rechnung tragen soll. Die Regierung hat sich zudem verpflichtet, mehr Gewicht auf die Beschäftigungssicherung und -entwicklung zu legen, um beschäftigungsbezogene Services in verschiedenen Teilen des Systems besser aufeinander abstimmen zu können. (vgl. Finn 2016)

5.2. Definitionen und Daten

Die Definition von Langzeitbeschäftigungslosen erfolgt in Irland in Übereinstimmung mit der International Labour Organization (ILO) und umfasst Personen, die mehr als zwölf Monate arbeitslos sind (vgl. IGEES 2012).

Lag der Anteil an Langzeitarbeitslosen 2008 noch deutlich unter dem EU-28 Durchschnitt, so stieg dieser in Folge der Wirtschaftskrise stark an und war ab 2010 durchgehend über dem Durchschnitt der EU-Staaten. Im Jahr 2017 betrug der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Stellensuchenden in Irland 46,8 % und liegt damit deutlich höher als 2008 mit 25,5 %. Allerdings konnte die Langzeitarbeitslosigkeit nach ihrem Höhepunkt im Jahr 2012 kontinuierlich – wenn auch in deutlich geringem Ausmaß als die Arbeitslosigkeit insgesamt – gesenkt werden. Die Arbeitslosenquote in Irland lag im Jahr 2017 mit 6,9 % knapp unter dem Durchschnitt der 28 EU-Mitgliedstaaten von 7,1 % und ist seit 2012 deutlich und kontinuierlich gesunken.

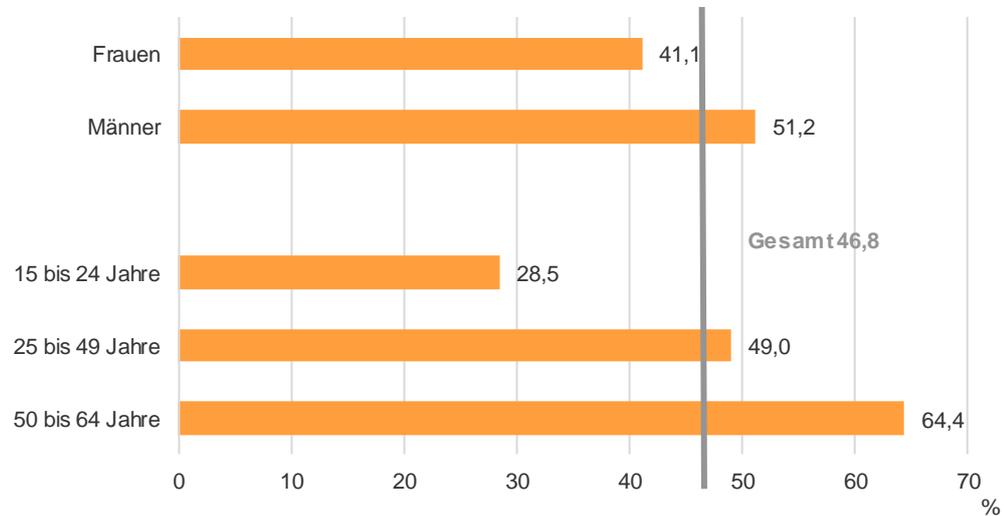
Grafik 7 Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit (in % aller Arbeitslosen) und der Arbeitslosenquote für 15-64-jährige Personen in Irland und EU-28, 2008 – 2017 in %



Quelle: Eurostat, LFS

Männer sind um rd. 10 %-Punkte häufiger von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen als Frauen. Das Risiko für Langzeitarbeitslosigkeit steigt mit dem Alter. Hinsichtlich der Altersgruppen sind Personen ab 25 Jahren im Vergleich zu unter 25-Jährigen in deutlich höherem Ausmaß von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Während die 15-24-Jährigen mit 28,5 % den niedrigsten Anteil über alle Altersgruppen aufweisen, ist bei den 25-49-Jährigen fast jede zweite Person bereits länger als zwölf Monate arbeitssuchend. Bei den 50-64-Jährigen beträgt der Anteil an Langzeitarbeitslosen, gemessen an allen Arbeitslosen 2017 beinahe zwei Drittel.

Grafik 8 Langzeitarbeitslosigkeit (12 Monate und länger) als Prozentsatz der Arbeitslosigkeit von 15-64-jährigen Personen in Irland, 2017 in %



Quelle: Eurostat, LFS

Die offizielle Arbeitslosenstatistik in Irland basiert seit dem 3. Quartal 2017 auf der vierteljährlich durchgeführten Haushaltsbefragung ‚Labour Force Survey‘. In dieser Erhebung werden die Kategorien nach der internationalen Arbeitskräfteklassifikation auf Grundlage der Erwerbstätigen, der Arbeitslosen und der verbleibenden, nicht erwerbstätigen Personen festgelegt. Im 1. Quartal 2018 ist die Zahl der Arbeitslosen laut Befragung gegenüber dem Vorjahr auf 132.900 Personen gesunken, davon waren 37,7 % langzeitarbeitslos. Demgegenüber misst das ‚Live Register‘ monatlich die Zahl der Personen, die für eine der drei Transferleistungen (‚Jobseeker’s Income‘) sowie für andere gesetzliche Transferleistungen registriert sind. Das Live-Register (LR) dient dabei nicht zur Messung der Arbeitslosigkeit, beinhaltet aber offiziell gemeldete arbeitslose oder unterbeschäftigte Personen. Das Live-Register umfasst also Teilzeitbeschäftigte (Personen, die bis zu drei Tage wöchentlich arbeiten) sowie Saison- und GelegenheitsarbeiterInnen mit Anspruch auf JB und JA. (vgl. Central Statistics Office 2018, Callaghan 2017 und Meaney / Reilly 2015) Durch diese verschiedenen Erhebungsmethoden ist die Zahl der im Life-Register erfassten Personen grundsätzlich höher als im ‚Labour Force Survey‘.

5.3. Passives Unterstützungsregime

Die wesentlichen Regelungen bezüglich des Arbeitslosengeldes (Jobseeker’s Benefit) sind im ‚Social Welfare (Consolidation) Act‘ 2005 und in den ‚Social Welfare Regulations‘ 2007 enthalten. Die wichtigsten Bestimmungen zur Arbeitslosenhilfe (Jobseeker’s Allowance) sind im ‚Social Welfare Consolidation Act‘ aus dem Jahr

2005, in der gültigen Fassung, enthalten. Nach dem ‚Social Welfare Consolidation Act‘ sind Arbeitgebende verpflichtet alle ArbeitnehmerInnen für die Sozialversicherung (PRSI - Pay Related Social Insurance) zu registrieren. (vgl. DEASP 2018)

Hinsichtlich der passiven Unterstützungsleistungen lassen sich in der irischen Republik folgende Zahlungen für Stellensuchende unterscheiden:

- Jobseeker’s Benefit (JB)
- Jobseeker’s Allowance (JA)
- Jobseeker’s Transitory Payment (JST).

5.3.1. *Jobseeker’s Benefit (JB)*

Das Arbeitslosengeld ‚Jobseeker’s Benefit‘ wird wöchentlich an Arbeitslose ausbezahlt, die im Live-Register weniger als neun Monate arbeitssuchend gemeldet sind. Die Betragshöhe ist abhängig vom Alter und den bisherigen Beitragsleistungen zur Sozialversicherung. Die Verwaltung erfolgt durch das Ministerium für Arbeit und Sozialschutz (DEASP), die Finanzierung aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen. Um einen Antrag auf Arbeitslosengeld stellen zu können, müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein (vgl. DEASP 2018, Intreo 2016 und MISSOC 2017):

- Alter zwischen 19 und 65 Jahren
- Verlust eines erheblichen Teils der Beschäftigung und daher folglich Arbeitslosigkeit (gänzlich oder an mind. 4 von 7 Tagen)
- Arbeits-/Erwerbsfähigkeit
- Verfügbarkeit für (Vollzeit-)Erwerbstätigkeit und aktive Arbeitssuche
- Ausreichende Beitragsleistungen zur Sozialversicherung (PRSI-Beiträge) im Ausmaß von mind. 104 Wochen seit dem ersten Beschäftigungsverhältnis UND 39 Wochen entrichtete oder gutgeschriebene PRSI-Beiträge im jeweiligen Steuerjahr (davon mind. 13 Wochen eingezahlt) ODER 26 Wochen Beitragsleistungen im jeweiligen Steuerjahr sowie 26 Wochen im Vorjahr des herangezogenen Steuerjahres.

Das relevante Steuerjahr ist dabei immer das vorletzte vollständige Steuerjahr vor dem Jahr, in dem der Anspruch auf Arbeitslosengeld (JB) geltend gemacht wird. Für Ansprüche aus dem Jahr 2018 würde somit das Steuerjahr 2016 gelten. Die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes beträgt neun Monate (234 Tage²³) und wird erstmal nach einer Wartefrist von drei Tagen an Personen ausbezahlt, die mehr als fünf Jahre oder 260 Sozialversicherungsbeiträge (PRSI) geleistet haben.

²³ Berechnung der Tage ohne Sonntage

Die Bezugsdauer für Personen, die weniger als 260 PRSI-Beiträge oder fünf Jahre beigetragen haben, beträgt sechs Monate (156 Tage²⁴). Eine Sonderregelung gibt es dabei für Personen über 65 Jahren, die Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung (JB) haben und mindestens 156 PRSI-Beiträge eingezahlt haben: diese Personen können das Arbeitslosengeld bis zu ihren 66. Geburtstag beziehen, auch wenn ihr Anspruch vor diesem Datum endet. (vgl. DEASP 2018)

Die Staffelung des Arbeitslosengeldes erfolgt je nach Einkommen im jeweiligen Steuerjahr:

Tabelle 6 Übersicht Wochenbeiträge Jobseeker's Benefit

Durchschnittlicher Wochenverdienst	Wö- chentli- cher Be- trag	Erhöhung pro Erwachsenen im Haushalt	Erhöhung pro Kind im Haus- halt
Weniger als € 150,00	€ 88,90	€ 85,10	€ 31,80
€ 150,00 bis € 219,00	€ 127,80	€ 85,10	€ 31,80
€ 220,00 bis € 299,00	€ 155,10	€ 85,10	€ 31,80
€ 300,00 oder mehr	€ 198,00	€ 131,40	€ 31,80

Quelle: Eigene Darstellung nach Department of Employment Affairs and Social Protection 22.03.2018

Der durchschnittliche Wochenverdienst ist der jeweilige Bruttojahresverdienst aus der vergangenen Beschäftigung geteilt durch die Anzahl der bezahlten Sozialversicherungsbeiträge im jeweiligen Steuerjahr. Wenn ein/e Ehe- bzw. LebenspartnerIn oder ein Kind von der antragstellenden Person abhängig ist oder nur über ein geringes Einkommen verfügt, kann unter Umständen eine Erhöhung der Vergütung für diese Person geltend gemacht werden. Diese Erhöhung wird als Erhöhung für einen qualifizierten Erwachsenen oder für ein qualifiziertes Kind bezeichnet. Bei Anspruch auf Arbeitslosengeld (JB) kann auch Anspruch auf folgende Leistungen bestehen (vgl. DEASP 2018):

- Mietzuschuss (Rent Supplement)
- Kostenzuschuss für Uniformen und Schuhe für schulpflichtige Kinder (Back to School Clothing and Footwear Allowance)

Zu einer Leistungskürzung bzw. Unterbrechung der Auszahlung des Arbeitslosengeldes im Ausmaß von bis zu neun Wochen kann es aus den folgenden Gründen kommen (vgl. DEASP 2018):

- Freiwillige Kündigung ohne triftigen Grund
- Jobverlust durch Fehlverhalten

²⁴ Berechnung der Tage ohne Sonntage

- Weigerung der Teilnahme an vorgeschriebenen Terminen, geeigneten Beschäftigungsförderprogrammen, Praktika oder Ausbildungen - wenn bereits Sanktionen von mind. 21 Tagen vollzogen wurden
- Alter unter 55 Jahren und Erhalt einer Abfindung von mehr als € 50.000 (Dauer der Unterbrechung abhängig von der Höhe der Abfindung).

Für Personen, die die Voraussetzungen für den Bezug des Arbeitslosengeldes (JB) nicht erfüllen oder die auf die Bearbeitung bzw. Bewilligung ihres Antrags auf Arbeitslosenhilfe (JA) warten, gibt es die Möglichkeit einer Überbrückungszahlung, genannt ‚Community Welfare Payments‘. Diese Transferleistungen werden laut der befragten Expertin in Notfällen (bspw. dem Fehlen der finanziellen Mittel zur Bezahlung der Schulbücher für die Kinder) ausgezahlt. Die Höhe der Zahlung liegt dabei im Ermessensspielraum der/des zuständigen Sachbearbeiters/in.

5.3.2. *Jobseeker's Allowance (JA)*

Die bedarfsorientierte Arbeitslosenhilfe ‚Jobseeker's Allowance‘ (JA) kann von Personen beantragt werden, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld (JB) haben oder diesen Anspruch bereits aufgebraucht haben. Die Finanzierung erfolgt durch Steuern und wird vom Ministerium für Arbeit und Sozialschutz (DEASP) verwaltet. Allerdings ist die Arbeitslosenhilfe (JA) im Gegensatz zum Arbeitslosengeld (JB) bedarfsabhängig und wird nur an Stellensuchende ausbezahlt, deren finanzielle Mittel unter einer bestimmten Betragsgrenze liegen. Unter Umständen kann die Arbeitslosenhilfe (JA) höher ausfallen als das Arbeitslosengeld (bspw. bei reduzierten Beiträgen des JB). (vgl. DEASP 2018 und Intreo 2016)

Voraussetzungen bzw. Bezugsbedingungen (vgl. Intreo 2016):

- Alter zwischen 19 und 65 Jahren
- Arbeitslosigkeit (gänzlich oder mind. an 4 von 7 Tagen)
- Arbeitsfähigkeit, Verfügbarkeit für Erwerbstätigkeit und aktive Arbeitssuche
- Erfüllung der vorgeschriebenen Aufenthaltsbedingungen
- Erfüllung der Auflagen der Bedürftigkeitsprüfung („means-test“)

Etwaige Einkommen (z. B. Teilzeit- oder Gelegenheitsarbeit) beeinflusst die Höhe der Arbeitslosenhilfe. Im Fall einer Beschäftigung bis zu drei Tagen wöchentlich kann an den restlichen Tagen Arbeitslosenhilfe bezogen werden, es muss jedoch der Nachweis erfolgen, dass eine Vollzeitbeschäftigung angestrebt wird. Hinsichtlich der Bedürftigkeitsprüfung erfolgt eine Feststellung des Haushaltseinkommens und Vermögens. Dabei werden Ersparnisse, Investitionen, Aktien, Bargeld und Immobilien (ohne Eigenheim) wie auch das eigene (Bar)Einkommen und Einkommen von (Ehe)PartnerInnen und MitbewohnerInnen in die Berechnung miteinbezogen. Das

Haushaltseinkommen legt fest, ob und in welcher Höhe die wöchentliche Arbeitslosenhilfe genehmigt wird. Unter bestimmten Voraussetzungen können Selbstständige wie auch KünstlerInnen die Jobseeker's Allowance beantragen. (vgl. DEASP 2018)

Je nach Alter und weiteren Personen im Haushalt (z. B. Kindern) sind folgende Unterstützungszahlungen möglich:

Tabelle 7 Übersicht Wochenbeträge Jobseeker's Allowance

Alter	Wöchentlicher Maximalbetrag	Erhöhung pro Erwachsenen im Haushalt	Erhöhung pro Kind im Haushalt
18 bis 24	€ 107,70	€ 107,70	-
25	€ 152,80	€ 131,40	-
26 und älter	€ 198,00	€ 131,40	€ 31,80

Quelle: Eigene Darstellung nach Department of Employment Affairs and Social Protection 21.03.2018

Für eine Unterbrechung der Auszahlung der Arbeitslosenhilfe von bis zu neun Wochen werden dieselben Sanktionsgründe wie beim Arbeitslosengeld herangezogen. Bei Anspruch auf JA kann auch Anspruch auf folgende Leistungen bestehen:

- Mietzuschuss (Rent Supplement)
- Wöchentlicher Zuschuss zu den Treibstoffkosten (Fuel Allowance)
- Kostenzuschuss für Uniformen und Schuhe für schulpflichtige Kinder (Back to School Clothing and Footwear Allowance).

5.3.3. Jobseeker's Transitory Payment (JST)

Die Übergangszahlung ‚Jobseeker's Transitory Payment‘ für Arbeitssuchende ist eine Sonderregelung der bedarfsorientierten Arbeitslosenhilfe (JA), mit dem Ziel alleinerziehende Eltern von kleinen Kindern bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu unterstützen. Somit sind die Regeln, die für JA und JST gelten ähnlich. Der wöchentliche Höchstsatz ist derselbe wie für die Arbeitslosenhilfe (JA). Ab März 2018 werden die ersten € 130 (vormals € 110) des jeweiligen Brutto-Wochenverdienstes für die Berechnung nicht berücksichtigt und 50 % des Restbetrags als Mittel angesetzt. (vgl. DEASP 2018 und Intreo 2016)

Voraussetzungen bzw. Bezugsbedingungen (zusätzlich zu JA):

- Unterzeichnung einer vierteljährlichen Erklärung und Meldung jeder Änderung der Lebensumstände und der finanziellen Mittel
- Alleinerziehend und alleinlebend

- Arbeitslosigkeit, jedoch Möglichkeit an fünf Tagen je nach Betreuungspflichten Teilzeit bzw. nur morgens zu arbeiten
- Jüngstes Kind zwischen 7 und 13 Jahren
- Gewöhnlicher Wohnsitz und Aufenthalt in Irland
- Arbeitsfähigkeit, aber keine Verpflichtung zur Annahme einer Vollzeitstelle
- Bei Vollendung des 14. Lebensjahr des jüngsten Kindes, gelten die Bezugsbedingungen der Arbeitslosenhilfe (JA).

5.3.4. Weitere passive Unterstützungsleistungen

Eine Maßnahme, die speziell für Langzeitarbeitslose (mit einer Bezugsdauer über 15 Monate) entwickelt wurde, ist das so genannte **‘Part-time Job Incentive Scheme’**. Im Zuge dieser Maßnahme können Stellensuchende ein Teilzeitbeschäftigungsverhältnis mit weniger als 24 Wochenstunden eingehen und anstelle der Arbeitslosenhilfe eine wöchentliche Sonderzulage (€ 125,40 für Singles und € 204,50 für einen qualifizierten Erwachsenen im Haushalt) zu erhalten. Die Beschäftigungsdauer muss jedoch mindestens zwei Monaten betragen. (vgl. Intreo 2016)

Die **‘Back to work Family Dividend’** unterstützt Alleinerziehende und Familien mit Kindern, die ein neues Beschäftigungsverhältnis aufnehmen, ihre Wochenstunden erhöhen oder selbstständig werden wollen. Diese Maßnahme richtet sich laut Expertin an Langzeitarbeitslose, denen durch den wöchentlichen Bezug einer Zahlung in den ersten zwei Jahren nach Beschäftigungsbeginn, ein fließender Übergang in das neue Arbeitsverhältnis gewährleistet wird. Die Höhe der Auszahlung basiert auf der Erhöhung der JA für ein qualifiziertes Kind von € 31,80; die Obergrenze liegt bei € 127,20 für 4 Kinder. Der ausgezahlte Beitrag reduziert sich dabei graduell. Laut einer Studie verbessert diese Regelung den Arbeitsanreiz für Stellensuchende mit Kindern kurzfristig. (vgl. Savage et al. 2015, Intreo 2016 und DEASP)

Die Vergütungsleistung **‘Back to Work Enterprise Allowance’** eröffnet (Langzeit-) Beschäftigungslosen die Möglichkeit sich selbstständig zu machen und innerhalb der ersten zwei Jahre parallel dazu noch Sozialleistungen zu beziehen (vgl. Intreo 2016).

Personen, deren Mittel nicht ausreichen, um die eigenen Bedürfnisse und die ihrer Angehörigen zu befriedigen, können zudem (unabhängig von etwaiger Arbeitslosigkeit) eine wöchentliche Grundsicherung (**Basic Supplementary Welfare Allowance**) beziehen (vgl. EUROMOD 2014).

5.4. Ausgewählte aktive Unterstützungsinstrumente

Nach Expertinneneinschätzung hat in Irland eine ausgewogene Mischung aus mehreren Instrumenten und Maßnahmen zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit in den letzten Jahren beigetragen. Als Beispiel für erfolgreiche Aktivierungsmaßnahmen wurden im Interview JobsPlus und JobPath genannt, die in der Folge näher vorgestellt werden.

5.4.1. JobsPlus

JobsPlus wurde im Rahmen des ‚Action Plan for Jobs 2013‘ vom Ministerium für Beschäftigung und Sozialschutz (DEASP) als finanzieller Anreiz für Unternehmen entwickelt, um Langzeitarbeitslosen neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu eröffnen (vgl. DSP 2017 und DEASP 2018).

Unternehmen können im Falle der Anstellung einer langzeitarbeitslosen Person monatlich zwei Jahre lang Zahlungen vom Ministerium beziehen. Der Zuschuss beträgt im Summe € 7.500 für jede Person, die mehr als zwölf, aber weniger als 24 Monate im Live-Register als arbeitssuchend gemeldet ist. Um sich für die Teilnahme im Programm JobsPlus zu qualifizieren, müssen Stellensuchende ein Jobseeker’s Income (JB, JA, JST) beziehen und eine der folgenden Merkmale aufweisen (vgl. DEASP 2018):

- Personen unter 25 Jahren, die in den letzten 6 Monaten mind. 4 Monate (104 Tage) im Live-Register waren (obsPlus Youth),
- Personen über 25 Jahren, die in den letzten 18 Monaten (312 Tage) im Live-Register erfasst waren und davon mind. 12 Monate arbeitslos waren,
- Personen mit Flüchtlingsstatus, die Anspruch auf Arbeitslosengeld haben,
- Alleinerziehende, die ins Live-Register wechseln, derzeit JST erhalten und die vormals eine andere Sozialleistung („one-parent-family-payment“) bezogen haben und deren jüngstes Kind zwischen sieben und dreizehn Jahren alt ist.

Für folgende Stellensuchende erhöht sich der Zuschuss auf € 10.000 (vgl. DEASP 2018):

- Arbeitssuchende im Live-Register unter 50 Jahren, welche in den letzten 42 Monaten mind. 36 Monate (936 Tage) beschäftigungslos waren,
- Arbeitssuchende im Live-Register über 50 Jahre, die in den letzten 18 Monaten mind. zwölf Monate (312 Tage) arbeitslos waren.

Unternehmen müssen dabei die folgenden Voraussetzungen erfüllen:

- Anerkennung bzw. Registrierung des Unternehmens als juristische Person,

- Bereitstellung einer Beschäftigung von mehr als 30 Wochenstunden, an mind. vier Wochentagen (d.h. Anmeldung des/der Stellensuchenden zur Sozialversicherung),
- Einhaltung der geltenden irischen Arbeitsschutzbestimmungen und Steuergesetze bzw. aller relevanten gesetzlichen Anforderungen im Zusammenhang mit dem Arbeitsverhältnis,
- Das jeweilige Unternehmen muss das Ministerium zudem benachrichtigen, wenn die Beschäftigung eines anspruchsberechtigten Arbeitnehmers endet.

Die Auszahlung beginnt, sobald der/die ArbeitnehmerIn seinen Anspruch auf Unterstützungsleistungen eingestellt hat und keine Zahlung mehr erhält. Der Zuschuss steht ausschließlich Unternehmen im privaten (auch gewerblichen), kommunalen und gemeinnützigen Sektor mit Ausnahme der Einrichtungen des öffentlichen Dienstes zur Verfügung, welche neue Stellen oder freie Stellen besetzen, die durch natürliche Fluktuation entstehen. (vgl. DSP 2017)

Eine Evaluierung der Wirkung von JobsPlus ergab, dass das Programm sein Hauptziel – Unternehmen zur Vollzeitbeschäftigung von Langzeitbeschäftigungslosen aus dem Live-Register anzuregen – erreicht wurde. Die Evaluierung wurde von Beginn des Programms im Juli 2013 bis Ende 2016 durchgeführt. Während dieser Laufzeit haben mehr als 12.000 Langzeitarbeitslose eine Beschäftigung aufgenommen und mehr als 8.000 Unternehmen JobsPlus Zuschüsse erhalten. Insgesamt haben 43,5 % der im Rahmen der Evaluierung untersuchten Stichprobengruppe die volle Programmlaufzeit von zwei Jahren abgeschlossen. Dabei ist ein vorzeitiger Ausstieg aus der Maßnahme nicht zwangsläufig negativ zu bewerten, da 87 % derjenigen Personen, die JobsPlus frühzeitig beendeten, in den 30 bis 36 Monate nach Programmbeginn nicht mehr im Live-Register aufgeschienen sind. Der Prozentsatz, derjenigen, die die volle Programmlaufzeit absolviert haben und 30 bis 36 Monate nach Programmbeginn nicht wieder im Live-Register erfasst wurden, betrug im Untersuchungszeitraum sogar 95 %. Hinsichtlich des gestaffelten Charakters der Auszahlung wurden etwa 70 % der Zuschüsse für ArbeitnehmerInnen, die zuvor seit mehr als zwei Jahren arbeitslos waren, auf dem höchsten Zuschusslevel von € 10.000 abgegolten. (vgl. DSP 2017)

Die Evaluierung hat zudem ergeben, dass Angestellte über 50 Jahre im Programm JobsPlus unterrepräsentiert sind. Weniger als 10 % der TeilnehmerInnen befanden sich im Untersuchungszeitraum in dieser Altersgruppe. Dabei sind über 40 % der Langzeitarbeitslosen in Irland über 50 Jahre alt. Zudem kehren ältere TeilnehmerInnen nach Beginn einer JobsPlus Beschäftigung eher ins Live-Register zurück als jüngere TeilnehmerInnen. Die Regelung könnte daher um einen Anreiz ergänzt werden, der die verstärkte Förderung bzw. Anstellung älterer Langzeitarbeitsloser zum Ziel hat. So könnte der höhere Zuschuss von € 10.000 für alle ArbeitnehmerInnen über 50 Jahre gezahlt werden, die bereits drei Jahre oder länger arbeitslos sind, da diese Gruppe im Untersuchungszeitraum deutlich gewachsen ist. (vgl. DSP 2017)

5.4.2. JobPath

Das einjährige Aktivierungsprogramm JobPath wurde Mitte 2015 gestartet und soll insbesondere Langzeitarbeitslose (aber auch Personen, die einem hohen Risiko ausgesetzt sind langzeitarbeitslos zu werden) dabei unterstützen, eine nachhaltige Vollzeitbeschäftigung zu finden oder sich selbstständig zu machen. Während der einjährigen Laufzeit des Programms wird die Arbeitslosenhilfe (JA) normal weiterbezahlt, unabhängig davon, ob ein Beschäftigungsverhältnis aufgenommen wird oder Bildungsmaßnahmen bzw. Trainings absolviert werden. Das Ministerium (DSPEA) sorgt für die Zuweisung zu JobPath, dem eine Einladung und Information über das Programm folgt. Nach dem Besuch einer Informationsveranstaltung wird ein Termin für ein persönliches Gespräch mit einer/m BeraterIn vereinbart. Die Unterstützung bei der Stellensuche sowie die persönliche Betreuung erfolgt dabei durch zwei – vom Ministerium im Zuge eines öffentlichen Vergabeverfahrens ausgewählte – private Unternehmen: Seetec und Turas Nua. Insgesamt beschäftigen die beiden Unternehmen dabei ca. 650 Mitarbeiter an 90 Standorten im ganzen Land. Die Teilnehmenden erhalten somit eine intensive individuelle Betreuung und Unterstützung. (vgl. DEASP 2018 und Intreo 2016) Der Betreuungsschlüssel beträgt für JobPath 1:80. Die BeraterInnen erarbeiten mit den Stellensuchenden einen persönlichen Fortschrittsplan und bieten folgende praktische Hilfestellungen an (vgl. DEASP 2017):

- Abbau von vorhandenen Beschäftigungsbarrieren,
- Identifikation verborgener und unterschätzter Fähigkeiten und Talente,
- Stellensuche und Identifikation von möglichen neuen Arbeitsfeldern,
- Vorbereitung von Bewerbungsunterlagen und -gesprächen,
- Weiterbildungsangebote (wie Coaching, Kurse zur Stärkung des Selbstvertrauens etc.)

Nach Antritt einer Vollzeitstelle wird der/die Stellensuchende über einen Zeitraum von drei bis zwölf Monaten weiter von dem/der zugewiesenen persönlichen BeraterIn begleitet, um sicherzustellen, dass die Beschäftigung bestehen bleibt. Die Dienstleistungsunternehmen erhalten dabei zwei Zahlungen vom Ministerium: einmal für die Festlegung des persönlichen Fortschrittsplans und einmal für jede abgeschlossene 13-Wochen Periode an Vollzeitbeschäftigung des/der betreuten Stellensuchenden. (vgl. DEASP 2017)

Zusätzlich wird ein kostenloser JobPath Service für Unternehmen angeboten. Dabei werden Arbeitgebende bei der Rekrutierung von ArbeitnehmerInnen und gegebenenfalls deren Erstausbildung unterstützt. (vgl. DEASP 2018) Zudem arbeiten die lokalen Arbeitsvermittlungsservices mit Langzeitarbeitslosen mit schwerwiegenden Problemen, die eine intensive Betreuung benötigen bzw. zuerst Basiskenntnisse (bspw. Alphabetisierung) brauchen, um überhaupt an JobPath teilnehmen zu können.

Eine Evaluierung des Programms ist laut der befragten Expertin derzeit in Arbeit. Um dennoch erste Aussagen über die Wirksamkeit des Programms treffen zu können, wurden vom DEASP Daten von 39.603 Stellensuchende erhoben, die im Zeitraum von Juli 2015 bis Juni 2016 eine Zuweisung zu JobPath erhalten hatten. Von den zugewiesenen Personen waren zum Untersuchungszeitpunkt bereits 58 % mehr als drei Jahre arbeitslos, 17 % zwischen zwei und drei Jahren und 24 % zwischen einem und zwei Jahren auf Arbeitssuche. Zum Daten-Erhebungszeitpunkt hatten 34.218 oder 58 % der zugewiesenen Personen bereits mit dem Programm begonnen, davon konnten 18 % in eine Vollzeit- und 4 % in eine Teilzeit-Stelle vermittelt werden. Im Vergleich mit Stellensuchenden, die nicht an JobPath teilgenommen hatte, zeigte sich, dass die Programmteilnahme deutliche Beschäftigungseffekte nach sich zieht. Aufgrund der geringen Anzahl an Personen, die das Programm bereits vollständig absolviert haben sowie potentiellen Einflussfaktoren (Alter, Bildung, Erwerbsbiographie etc.) können die vorliegenden Daten jedoch lediglich eine zeitpunktbezogene Momentaufnahme liefern. (vgl. DEASP 2017)

5.4.3. Weitere aktive Maßnahmen

In der Folge wird noch kurz auf zwei weitere Maßnahmen eingegangen, die speziell auf Langzeitarbeitslose ausgerichtet sind: einerseits das ‚Community Employment Programme‘, und andererseits die Initiative ‚Momentum‘.

Das ‚**Community Employment Programme**‘ ist ein Beschäftigungsprogramm, das Langzeitarbeitslosen zwischen 21 und 55 Jahren beim Wiedereinstieg in den ersten Arbeitsmarkt helfen soll, indem befristete Stellen oder Teilzeitarbeitsplätze im lokalen Gemeinwesen zur Verfügung gestellt werden. Das Beschäftigungsprogramm wird vom Ministerium für Arbeit und Sozialschutz (DEASP) verwaltet. Die Teilnehmenden absolvieren im Rahmen des Programms ein Praktikum, bspw. in einer Non-Profit-Organisation oder einer öffentlichen Einrichtung. Nach Ende des Praktikums werden die Teilnehmenden ermutigt, auf der Grundlage der Erfahrungen und neuen Fähigkeiten, die sie im Rahmen des Beschäftigungsprogramms erworben haben, eine feste Anstellung zu suchen. (vgl. DEASP 2018) Ein Beispiel für ein solches Praktikum, das in diesem Zusammenhang von der Interviewpartnerin in Irland genannt wurde, ist die Beschäftigung als HausmeisterIn in einer Schule.

‚**Momentum**‘ ist eine Regierungsinitiative im Rahmen von ‚Pathways to Work‘, welche kostenlose Bildungs- und Ausbildungsprojekte für bis zu 6.500 Personen anbietet, die 12 Monate oder länger arbeitslos sind. Diese Aus- und Weiterbildung wird von einer Reihe an Einrichtungen aus dem privaten und öffentlich finanzierten Sektor an verschiedenen Standorten im ganzen Land angeboten. Dies führt dazu, dass im Zuge des Programmes Arbeitserfahrungen in expandierenden Beschäftigungsberei-

chen wie Umwelt, IKT, Transport, Vertrieb und Logistik, Tourismus, Finanzdienstleistungen, Fertigungstechnik, Personaldienstleistungen, Vertrieb und Marketing sowie Betriebswirtschaft erworben werden können. (vgl. DEASP 2018)

„Momentum“ sorgt damit laut Interviewpartnerin für eine betriebliche Ausbildung, bspw. in Form der Vermittlung und Entwicklung von Fähigkeiten, die Stellensuchende benötigen, um einen Arbeitsplatz zu bekommen bzw. zu erhalten. Dazu werden umfangreiche Praktika und Jobtrainings in den verschiedensten Anwendungsbereichen angeboten.

5.5. Aktuelle Diskussion und Trends

Wie bereits erwähnt, hat in Irland in den letzten Jahren ein Wandel weg von einem passiven hin zu einem aktiven Sozialsystem stattgefunden. Den Änderungen der letzten Jahre wird auch eine Schlüsselrolle für die wirtschaftliche Erholung des Landes seit dem Höhepunkt der Wirtschaftskrise im Jahr 2012 und dem damit verbundenen Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit zugeschrieben. Die Reformen gingen auch Hand in Hand mit der Neu- bzw. Weiterentwicklung einer Vielzahl an aktiven Unterstützungsleistungen wie auch individuell zugeschnittenen Aus- und Weiterbildungskursen für arbeitslose Personen. (vgl. Finn 2016)

Eine Maßnahme, die sich derzeit im Aufbau befindet, ist das so genannte YESS-Programm („Youth Engagement Support Scheme“). Das Arbeitsvermittlungsprogramm ist speziell für junge Langzeitarbeitslose von 18 bis 24 Jahren konzipiert, die aus unterschiedlichen Gründen mit erheblichen Beschäftigungshemmnissen konfrontiert sind. Die Hindernisse können dabei eine u. a. niedrige Bildung, Armut oder Suchtproblematiken sein. Die Teilnahme am Programm ist freiwillig. Es können sich alle Unternehmen aus der Privatwirtschaft bewerben, eine Person im Alter von 18 bis 24 Jahren aus dem Live-Register aufzunehmen, um Praktika zwischen drei und neun Monaten anzubieten. Während des Praktikums erhalten die Teilnehmenden weiterhin ein Jobseeker's Income (JB oder JA) und dazu eine Aufstockung, die eine wöchentliche Mindestlohnzahlung gewährleistet. Die operationellen Details des Programmes werden im Moment fertiggestellt, die Einführung ist mit Ende des Jahres 2018 geplant.

Um Stellensuchenden die Einschätzung der finanziellen Folgewirkungen der Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung zu ermöglichen, wurde vom Ministerium für Arbeit und Sozialschutz ein neues Instrument (**Benefit of Work Ready Reckoner**) entwickelt. Dabei berechnet ein Online-Tool den Gesamtbetrag, der bei Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung ausbezahlt werden würde (einschließlich etwaiger Familienzulagen) und vergleicht diesen mit dem aktuellen Geldbezug (Jobseeker's Income wie Jobseeker's Benefit oder Jobseeker's Allowance) (einschließlich Mietzuschlag) (vgl. DEASP 2018). Dieses Tool soll zu einer Bewusstseinsbildung seitens

der Arbeitslosen beitragen und die finanziellen Vorteile einer Beschäftigungsaufnahme aufzeigen. Es sollte sich zudem laut Expertin keine Situation mehr ergeben, in der Personen mit der Unterstützung von Sozialleistungen finanziell auf Dauer bessergestellt sind als bei Aufnahme einer Erwerbsarbeit.

6. Schweiz

6.1. Allgemeine Rahmenbedingungen

6.1.1. Rechtliche Grundlagen und Vollzug

Die Verantwortung für die Arbeitsmarktpolitik, die öffentliche Arbeitsvermittlung und damit verknüpft die einheitliche Rechtsanwendung in der Schweiz unterliegt dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) im Eidgenössischen Department für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF). Rechtliche Grundlage sind dabei das geltende Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzschiädigung (AVIG) aus dem Jahr 1982 sowie die Arbeitslosenversicherungsverordnung (AVIV). Des Weiteren finden das Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (AVG) aus dem Jahr 1989 sowie die Arbeitsvermittlungsverordnung (AVV) Anwendung. Die übergeordneten Ziele der beiden Bundesgesetze liegen „in der Schaffung und Erhaltung eines ausgeglichenen Arbeitsmarktes und damit der Minimierung der Arbeitslosigkeit“ (Röthlisberger / Kost 2014). Die Umsetzung und der Vollzug der genannten Gesetze obliegt den Kantonen sowie den folgenden Instanzen:

- den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV),
- den Logistikstellen für arbeitsmarktliche Maßnahmen (LAM-Stellen),
- den Kantonalen Amtsstellen (KAST) und
- den öffentlichen sowie privaten Arbeitslosenkassen (ALK).

Die RAV sind dabei für die schnellstmögliche Erfassung und Vermittlung wie auch Beratung von Arbeitssuchenden und die Erfassung offener Stellen zuständig. Die LAM-Stellen vermitteln stellensuchende Personen in verschiedene arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, während die kantonalen Amtsstellen für den einheitlichen Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) zuständig sind. (vgl. Röthlisberger / Kost 2014 und Bachinger et al. 2015)

6.1.2. Wirkungsorientierte Vereinbarungen

Die Vermeidung von Arbeitslosigkeit und Aussteuerung sowie die rasche und nachhaltige Wiedereingliederung von arbeitslosen Personen (taggeldberechtigte Stellensuchende nach AVIG und nicht taggeldberechtigte Stellensuchende gemäß AVG) in den ersten Arbeitsmarkt sind die vorrangigen - und für die kantonalen Arbeitsmarktbehörden verpflichtenden – strategischen Ziele der öffentlichen Arbeitsvermittlung. (vgl. Kaltenborn / Kaps 2013)

Von Aussteuerung betroffen sind dabei „Personen, die entweder ihren Höchstanspruch auf Taggelder der Arbeitslosenversicherung ausgeschöpft haben, oder deren Anspruch auf Arbeitslosentaggelder nach Ablauf der zweijährigen Rahmenfrist erloschen ist, und die anschliessend (sic!) keine neue Rahmenfrist eröffnen können“ (Aeppli 2006), da die nötige Mindestbeitragszeit für den weiteren Leistungsbezug nicht erworben werden konnte. Mit Rahmenfrist ist hier die maximale Bezugsdauer der Arbeitslosenentschädigung von zwei Jahren gemeint. Zur Steuerung der Arbeitsvermittlung sowie der Operationalisierung der Ziele in den 26 Schweizer Kantonen werden schließlich mehrjährige wirkungsorientierte Vereinbarungen mit dem SECO zur effizienten Zielverfolgung und -erreichung getroffen. Die Laufzeit der Vereinbarungen beträgt derzeit vier Jahre. Die Zielsteuerung innerhalb der jeweiligen kantonalen Arbeitsmarktbehörden (vor allem der RAV) ist dabei den Kantonen selbst überlassen, was einen flexiblen Handlungsspielraum eröffnet. So können die Kantone eigene zusätzliche Ziele und Wirkungsindikatoren bestimmen, welche den nationalen Zielen und Wirkungsindikatoren allerdings nachgereicht sind. (vgl. Kaltenborn / Kaps 2013 und Röthlisberger / Kost 2014)

Im Rahmen der wirkungsorientierten Vereinbarungen wurden vom Staatssekretariat für Wirtschaft seit dem Jahr 2000 folgende vier Wirkungsziele festgelegt:

Tabelle 8 Steuerungssystem und Wirkungsziele

Nr.	Wirkungsziel	Gewichtung	Gesetz / Zielgruppe
1	Rasche Wiedereingliederung	50 %	AVIG / Leistungsbezüger
2	Vermeidung von Langzeitbezug bzw. Langzeitarbeitslosigkeit	20 %	AVIG / Leistungsbezüger
3	Vermeidung von Aussteuerungen	20 %	AVIG / Leistungsbezüger
4	Wiederanmeldungen vermeiden	10 %	AVIG / Leistungsbezüger

Quelle: Eigene Darstellung nach SECO 2015 und Röthlisberger / Kost 2014

Das Steuerungssystem der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz gewährleistet den effektiven Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes somit durch die vier obenstehenden Wirkungsziele. „*Allgemeines Ziel der Arbeitsmarktpolitik und somit der Arbeitslosenversicherung ist eine möglichst rasche und nachhaltige Reintegration der Arbeitslosen ins Erwerbsleben, um Langzeitarbeitslosigkeit erst gar nicht entstehen zu lassen*“ (SECO 2107). Die Prävention von Langzeitarbeitslosigkeit hat somit in der Schweiz hohe Priorität und betroffene Personen sollen verstärkt in Aktivierungsmaßnahmen eingebunden werden (vgl. SECO 2017).

Im Zuge der neuen Vereinbarungsperiode RAV/LAM/KAT 2015-2018 wurden zwei neue Wirkungsindikatoren (Vermeidung von Taggeldbezug bei Anspruch auf Taggeld und Integration in den Arbeitsmarkt ohne Anspruch auf Taggeld) für so genannte „Nichtleistungsbezüger“ mit und ohne Taggeldanspruch im Rahmen des

AVG-Vollzugs aufgenommen. Als Nichtleistungsbezüger werden dabei Stellensuchende bezeichnet, die bei einem RAV angemeldet sind, jedoch entweder über keine Rahmenfrist verfügen, die zum Taggeldbezug berechtigt oder im Zuge der laufenden Rahmenfrist bereits ausgesteuert wurden.

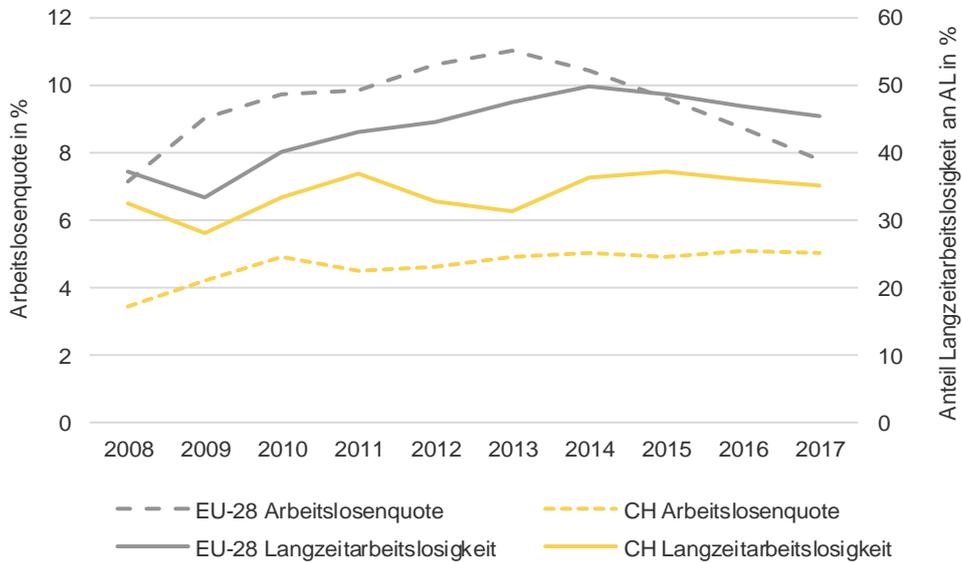
Es erfolgt also eine Differenzierung in Präventivfälle, die noch nicht arbeitslos sind (Nichtleistungsbezüger mit Anspruch) und in Nichtleistungsbezüger, deren Integration in den Arbeitsmarkt seit längerer Zeit nicht mehr gegeben ist und die daher die nötigen Beitragszeiten für den Taggeldanspruch nicht mehr erfüllen. (vgl. Kaltenborn/ Kaps 2013, Röthlisberger / Kost 2014 und Vereinbarung RAV/LAM/KAT 2015-2018) Zur Wirkungsanalyse der zwei neuen Ziele wurde 2015 ein vierjähriges Pilotprojekt gestartet. Mit Ende der Vereinbarungsperiode 2015-2018 wird entscheiden, ob die Wirkungsmessung für Nichtleistungsbezüger eingeführt wird bzw. ob eine analoge Zielsteuerung wie für die Taggeld-Leistungsbezüger laut AVIG realisierbar ist. (vgl. SECO 2015)

6.2. Definitionen und Daten

Als langzeitarbeitslos gelten in der Schweiz gemäß SECO grundsätzlich jene Personen, die mindestens seit einem Jahr stellensuchend sind (vgl. Casutt 2013). „*Wer bei einem RAV zur Stellensuche eingeschrieben ist und ein Jahr oder länger kein neues Anstellungsverhältnis findet, gilt als langzeitarbeitslos*“ (Wegmüller / Keller 2016). Zusätzlich wird im internationalen Vergleich die Definition von Langzeiterwerbslosigkeit gemäß ILO verwendet, welche ebenfalls Personen umfasst, die mehr als zwölf Monate arbeitslos sind. Hier erfolgt die Auswertung der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung, im Zuge derer Personen befragt werden, wie lange sie bereits erfolglos auf Arbeitssuche und ohne Erwerbstätigkeit sind (unabhängig von der Meldung beim RAV).

Von 2008 (mit 3,4 %) bis 2017 (mit 5 %) lag die Arbeitslosenquote wie auch der Anteil an Langzeitarbeitslosen, durchgehend unter dem Durchschnitt der EU-28 Mitgliedstaaten (2017: 7,8 % bzw. 45,2 %). Dabei schwankte der Anteil an Langzeitarbeitslosen, gemessen an allen Stellensuchenden im Zeitraum von 2008 bis 2017 zwischen 28,1 % (2009) und 37,0 % (2015) und erreichte im Jahr 2017 einen Wert von 35 %.

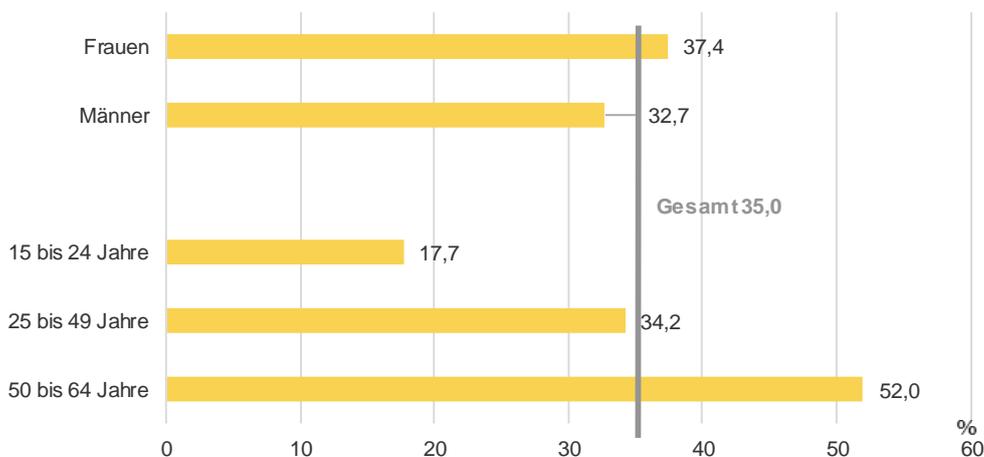
Grafik 9 Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit (in % aller Arbeitslosen) und der Arbeitslosenquote für 15-64-jährige Personen in der Schweiz und EU-28, 2008 – 2017 in %



Quelle: Eurostat, LFS

Frauen und ältere Personen ab 50 Jahren waren im Jahr 2017 in der Schweiz überdurchschnittlich häufig von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Personen ab 50 weisen mit 52 % sogar eine dreimal höhere Langzeitarbeitslosenquote auf als 15-24-Jährigen. In Relation zu allen Erwerbslosen ist damit rd. jede zweite arbeitslose Person über 50 Jahren bereits zwölf Monate oder länger auf Stellensuche.

Grafik 10 Langzeitarbeitslosigkeit (12 Monate und länger) als Prozentsatz der Arbeitslosigkeit von 15-64-jährigen Personen in der Schweiz, 2017 in %



Quelle: Eurostat, LFS

Die Risiken für Langzeitarbeitslosigkeit ergeben sich aus einer Kombination von individuellen und strukturellen Ursachen. Untersuchungen in der Schweiz kamen zu dem Ergebnis, dass ältere Personen, Geschiedene wie auch Personen mit Herkunft aus Drittstaaten oder ohne Berufsbildung in deutlich höherem Ausmaß vom Risiko betroffen sind, langzeitbeschäftigungslos zu werden (vgl. Wegmüller / Keller 2014). Dabei ist laut den befragten ExpertInnen die Bildung bzw. Qualifikation ambivalent zu betrachten: so weisen auch gut spezialisierte und gebildete Personen sowie ehemalige Führungspersönlichkeiten ein leicht erhöhtes Risiko für Langzeitarbeitslosigkeit auf. Personen mit mittlerer Qualifikation können in der Schweiz am schnellsten (wieder) vermittelt werden.

Als individuelle Merkmale beeinflussen so genannte beobachtbare Merkmale wie gesundheitliche Beeinträchtigungen, Alter, Bildung, Berufsgruppe wie auch eine frühere Arbeitslosigkeit das Risiko langzeitarbeitslos zu werden. Dabei wirken sich Alter und Bildung besonders stark auf die Dauer der Arbeitslosigkeit aus. Nicht beobachtbare Faktoren sind z. B. „*Sozialkompetenz, Motivation, Durchhaltewillen, Mobilitätsbereitschaft und die Realitätsnähe bei der Einschätzung der eigenen Chancen auf dem Arbeitsmarkt*“ (SECO 2017) (z. B. hinsichtlich der Lohnvorstellungen).

Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit erhöht sich zudem aus struktureller Sicht das Risiko langzeitarbeitslos zu werden; hier wirken sich auch wiederholte und länger andauernde Phasen der Erwerbslosigkeit negativ auf das Erwerbseinkommen sowie die Wahrscheinlichkeit eine Stelle zu finden aus (vgl. Wegmüller / Keller 2014).

Laut befragten ExpertInnen sind die einzelnen Kantone der Schweiz unterschiedlich stark von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Daher ist Langzeitarbeitslosigkeit auch immer vor dem Hintergrund der teilweise sehr heterogenen Branchen- und Wirtschaftsstruktur der jeweiligen Kantone zu betrachten.

6.3. Passives Unterstützungsregime

Hinsichtlich der passiven Unterstützungsleistungen gilt es in der Schweiz drei Pfeiler der sozialen Absicherung zu unterscheiden:

- die Invalidenversicherung (IV),
- die Arbeitslosenversicherung (ALV),
- die Sozialhilfe (SH).

Das schweizerische Sozialsystem setzt dabei nach Einschätzung der befragten ExpertInnen sowohl auf ein hohes Niveau der Existenzsicherung als auch einen hohen Grad an Aktivierung der betroffenen Personen. Eine hohe finanzielle Unterstützung ist somit nur bei gleichzeitiger Aktivierung möglich („*man unterstützt, aber fordert*“).

Das gemeinsame Ziel von ALV und SH liegt in der Integration von Arbeitssuchenden in den ersten Arbeitsmarkt. Auf Anregung des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) soll zudem die interinstitutionelle Zusammenarbeit zwischen den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren und der Sozialhilfe weiter verstärkt und verbessert werden, um EmpfängerInnen der Sozialhilfe und Langzeitbeschäftigungslosen bestmögliche Beratung und Förderung zu sichern. (vgl. Fluder et al. 2009)

Die Bestrebungen zu mehr Zusammenarbeit sind auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass es in der Schweiz unter Umständen zu einem kombinierten Bezug von Sozialhilfe und Arbeitslosenentschädigung kommen kann. Im Folgenden wird die Arbeitslosenentschädigung, die Sozialhilfe und der so genannte Zwischenverdienst näher beschrieben.

6.3.1. Arbeitslosenentschädigung (ALE) / Taggeld

Die Arbeitslosenentschädigung steht als Pflichtversicherung gegen Arbeitslosigkeit der gesamten unselbstständig erwerbstätigen Bevölkerung der Schweiz zur Verfügung. Die öffentlichen und privaten Arbeitslosenkassen (ASAL) in der Schweiz wickeln die monatlichen Auszahlung der Arbeitslosenentschädigung ab und prüfen zudem die Anspruchsvoraussetzungen der Versicherten (vgl. Röthlisberger / Kost 2014 und Bachinger et al. 2015).

Die Arbeitslosenversicherung dient dabei neben dem angemessenen Ersatz bei Erwerbsausfall auch der Bekämpfung bestehender Arbeitslosigkeit durch Wiedereingliederung sowie der Vermeidung drohender Arbeitslosigkeit. Die ALV deckt dabei wiederum die finanziellen Leistungen der folgenden vier Bereiche: Arbeitslosenentschädigung (ALE), Kurzarbeitsentschädigung (KAE), Schlechtwetterentschädigung (SWE) und Insolvenzenschädigung (IE). Dabei ist die Arbeitslosenentschädigung (ALE) auf dem Sozialversicherungsprinzip aufgebaut und die Finanzierung erfolgt durch die Arbeitslosenversicherung auf Bundesebene. Der Verdienst ist versichert, wenn er mindestens im Durchschnitt 500 Franken (rd. € 433) monatlich beträgt. Es gibt auch einen maximal versicherten Verdienst in Höhe von rd. € 130.240 (CHF 148.200) jährlich bzw. rd. € 10.850 (CHF 12.350) monatlich; darüber liegendes Einkommen ist nicht mehr versichert und wird folglich für die Arbeitslosenentschädigung nicht berücksichtigt. Die Finanzierung der ALE erfolgt mittels Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen sowie Bundes- und Kantonsbeiträgen. Die maximale Bezugsdauer (auch als Rahmenfrist bezeichnet) der ALE beträgt in der Regel zwei Jahre ab Erfüllung aller Anspruchsvoraussetzungen und ist je nach Beitragsdauer und Alter befristet. Pro Woche werden fünf Taggelder (Mo bis Fr) ausbezahlt, was zu einem monatlich schwankenden Geldbetrag führt. Die Höhe der ALE ist abhängig von AHV-pflichtigen Lohn: als Durchschnitt wird der Verdienst der letzten 6 oder 12 Monaten (vorteilhafte Variante wird berücksichtigt) vor Arbeitslosigkeit herangezogen und be-

trägt grundsätzlich 70 % des versicherten Verdienstes. Unter den folgenden Voraussetzungen beträgt die ALE-Höhe 80 % vom versicherten Verdienst: (vgl. SECO / ALV 2018)

- Bei Unterhaltspflichten gegenüber Kindern
- Versicherter Verdienst liegt unter 3.798 Franken (rd. € 3.292)
- Bezug einer Invaliditätsrente mit Invaliditätsgrad von mind. 40 %.

Tabelle 9 Übersicht Arbeitslosenentschädigung/Taggelder

Beitragszeit in Monaten	Alter/Unterhaltspflicht	Max. Anzahl an Taggelder
12 - 24	Bis 25 ohne Unterhaltspflicht	200
12 - 17	Ab 25 ODER mit Unterhaltspflicht	260
18 - 24	Ab 25 ODER mit Unterhaltspflicht	400
22 - 24	Ab 55 ODER Ab 25 ODER mit Unterhaltspflicht (bei Bezug einer Invalidenrente (mind. 40 % Invaliditätsgrad))	520
Betragsbefreit	Jedes Alter (Gründe: Mutterschaft, Ausbildung, Unfall, Krankheit, Studienabgang, Aufenthalt in schweizerischer Anstalt, mehrjähriger Arbeitsaufenthalt außerhalb der EU/EFTA-Staaten u .a.)	90

Quelle: Eigene Darstellung nach SECO / ALV 2018

Bei Verletzung der Kontrollvorschriften bzw. der Auskunft- und Meldepflichten, keinen ausreichenden Bemühungen um eine zumutbare Arbeitsstelle, Selbstverschuldung von Arbeitslosigkeit wie auch einem unberechtigten Bezug der ALE ist mit Sanktionen (vom Leistungsentzug bis zur Rückzahlung oder einer Strafanzeige) zu rechnen. Die Bezugsgruppe der Arbeitslosenentschädigung umfasst neben arbeitslosen Person zudem so genannte beitragsbefreite Personen. Eine Versicherung bei der ALV kann also auch dann vorliegen, wenn seit mehr als einem Jahr kein Arbeitsverhältnis mehr bestanden hat und somit keine Beitragszeiten vorliegen. Voraussetzung für die Beitragsbefreiung ist ein Wohnsitz in der Schweiz (vgl. SECO / ALV 2018) wie auch die in der obenstehenden Tabelle angeführten Gründe.

Voraussetzungen für den Bezug von ALE sind:

- Teilweise oder vollständige Arbeitslosigkeit (Versicherung auch bei Teilzeitbeschäftigung, wenn Suche nach Vollzeit- oder weiterer Teilzeitstelle)
- Persönliche Meldung beim zuständigen RAV
- Arbeitsausfall von mindestens zwei Arbeitstagen und Lohneinbußen (Anspruch auf ALE nach allgemeiner Wartezeit von fünf Tagen kontrollierter Arbeitslosigkeit)

- Wohnsitz in der Schweiz (für AusländerInnen ist gültige Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung notwendig)
- Erwerbsalter: Absolvierung der obligatorischen Schulzeit; Nicht-Erreichung des Rentenalters bzw. kein Bezug von Altersrente durch die Zentrale Ausgleichsstelle (AHV)
- Beitragszeit: Nachweis von mindestens 12 Monaten innerhalb der letzten zwei Jahre vor Erstanmeldung (Sonderregelung bei Erziehung von Kindern)
- Vermittlungsfähigkeit: Bereitschaft, Berechtigung und Fähigkeit zur Annahme einer zumutbaren Arbeit; Teilnahme an Eingliederungsmaßnahmen
- Kontrollvorschriften: Teilnahme am Informationstag sowie den Beratungs- und Kontrollgesprächen; Mitwirkungspflicht; Arbeitsbemühungen

Nach einer Zeitspanne von 60 Tagen kontrollierter Arbeitslosigkeit besteht Anspruch auf fünf Tage „Kontrollferien“, während derer keine Arbeitsbemühungen und auch keine Vermittlungsfähigkeit erforderlich ist und die Stellensuchenden von der Erfüllung der Kontrollvorschriften befreit sind (vgl. SECO / ALV 2018).

6.3.2. *Zwischenverdienst*

Die Arbeitslosenversicherung sieht im Rahmen der Arbeitslosenentschädigung ein weiteres Instrument vor. *„Als Zwischenverdienst gilt jedes Einkommen aus unselbstständiger oder selbstständiger Erwerbstätigkeit, das die versicherte Person innerhalb einer Kontrollperiode erzielt und das geringer ist als die ihr zustehende ALE“* (SECO 2018b).

Der Zwischenverdienst ist ein Instrument, welches für die jeweilige arbeitslose Person einen Anreiz zur Aufnahme einer schlechter bezahlten Stelle setzen soll. Der/die Stellensuchende akzeptiert also ein Gehalt unter der Arbeitslosenentschädigung, die Differenz dazu wird von der Arbeitslosenversicherung kompensiert. Gleichzeitig verlängert der Zwischenverdienst die Anspruchszeit der versicherten Person. Das System kann bspw. für (ältere) Personen hilfreich sein, die in den vorangegangenen Beschäftigungsverhältnissen ein hohes Gehalt bezogen haben und die Schwierigkeiten haben, eine der Höhe des vorangegangenen Gehalts angemessene Stelle zu finden. Auch ermöglicht der Zwischenverdienst laut Experten (mit den Kompensationszahlungen der ALV) den Stellensuchenden, in Unternehmen Fuß zu fassen, woraus Dauerstellen oder Stellen mit höheren Gehältern entstehen können.

Auch Personen mit mehreren Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen können diese Regelung in Anspruch nehmen (z. B. bei Verlust einer Teilzeitstelle kann eine Aufstockung mittels Zwischenverdienst erfolgen). Die Anrechnung bzw. Berechnung des Zwischenverdienstes erfolgt ausschließlich durch die Arbeitslosenkasse, die dabei alle während einer festgelegten Kontrollperiode erzielten Einkommen (Grundlohn, Feiertagsentschädigung sowie andere Lohnbestandteile, u. a. der 13. Monatslohn) berücksichtigt. (vgl. SECO 2018b).

6.3.3. Sozialhilfe

Die Sozialhilfe ist der älteste Pfeiler der Schweizer Sozialpolitik. Das vorrangige Ziel der Sozialhilfe lag lange ausschließlich in der Existenzsicherung bzw. Armutsvermeidung, dieses Ziel wurde jedoch in den vergangenen 20 Jahren durch eine Strategieentwicklung hin zur schnellstmöglichen Ablösung aus der Sozialhilfe und der beruflichen wie sozialen Integration der Bezugspersonen ergänzt. Die Sozialhilfe in der Schweiz ist dezentral organisiert und liegt im Verantwortungsbereich der Kantone. Viele Kantone delegieren diese Aufgabe an die jeweiligen Gemeinden, die dann bei der Ausgestaltung über einen großen Handlungsspielraum verfügen. Dies stellt insofern eine Herausforderung dar, als sich dadurch teils wesentliche kantonale Unterschiede und Ungleichheiten ergeben, die sich einer zentralen Steuerung entziehen. Es gibt somit in der Schweiz 26 unterschiedliche Sozialhilfesysteme mit entsprechenden kantonalen Sozialhilfegesetzen. In der Schweiz muss also zwischen einer Sozialhilfe im engeren Sinne (materielle Sozialhilfe), die in allen Kantonen beantragt und bezogen werden kann und der Sozialhilfe im weiteren Sinne (kantonale bedarfsorientierte Sozial- bzw. Pauschalleistungen) unterschieden werden. Die Sozialhilfe im weiteren Sinne ist der materiellen Sozialhilfe vorgelagert. Die kantonalen Sozialleistungen können zudem in der Höhe und hinsichtlich der Gruppe der Anspruchsberechtigten je nach Kanton teils maßgeblich voneinander abweichen. (vgl. Lindenmeyer / Walker 2010)

Folgende Sozialleistungen im weiteren Sinne werden ausbezahlt:

- Alimentenbevorschussung: in allen Kantonen
- Ergänzungsleistungen zur AHV/IV: in allen Kantonen
- Familienbeihilfe: in 13 von 26 Kantonen
- Arbeitslosenhilfe: in 7 von 26 Kantonen
- Alters- und Invaliditätsbeihilfen: in 5 von 26 Kantonen
- Wohnbeihilfe: in 2 von 26 Kantonen.

Die Arbeitslosenhilfe als eine relevante Maßnahme für Langzeitbeschäftigungslose liegt laut Experten dabei zwischen der Sozialhilfe und der Arbeitslosenentschädi-

gung. Folgende Schweizer Kantone verfügen derzeit über ein System der Arbeitslosenhilfe: Uri, Zug, Schaffhausen, Tessin, Waadt, Neuenburg und Jura. Ein Vergleich der Kantone kann an dieser Stelle nicht erfolgen, da die Systeme teils große Unterschiede hinsichtlich der Bezugsvoraussetzungen aufweisen (vgl. Bundesamt für Statistik, 2017). Als Beispiel kann der Kanton Zug herangezogen werden, welcher die Arbeitslosenhilfe unter bestimmten Voraussetzungen in Form von Taggeldern gewährt. Dabei erhalten Stellensuchende unaufgefordert das Antragsformular für die Arbeitslosenhilfe, welches zur Klärung des Anspruchs ausgefüllt retourniert werden muss. Die Höhe der Arbeitslosenhilfe beträgt dabei 80 % der zuletzt bezogenen Taggelder (Höchstbeträge deckeln den Bezug) im Rahmen der Arbeitslosenentschädigung und die Bewilligung erfolgt für 90 Tage innerhalb von einem Jahr nachdem der Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung erloschen ist. Das Einkommen etwaiger Ehegatten wird dabei mitberücksichtigt. Die Auszahlung erfolgt durch die Arbeitslosenkasse. (vgl. Kanton Zug 2018)

Die materielle Sozialhilfe²⁵ (im engeren Sinne) ergänzt schließlich Sozialversicherungsleistungen, die den Grundbedarf nicht decken (bspw. durch Geld- und Sachleistungen). Die Leistungshöhe wird nach dem Bedarfsprinzip ermittelt, also gemäß dem individuellen Bedarf des Haushaltes unter Berücksichtigung aller Haushaltseinkommen. Die Finanzierung erfolgt über kantonale und kommunale Steuern, die Verwaltung durch die Kantone. Die Sozialhilfe kann (außer bei Missbrauch) nicht verweigert werden und der Anspruch besteht unabhängig vom Grund solange die Notlage andauert, also unbefristet. Die Notlage muss jedoch nachgewiesen werden. Es besteht eine Rückzahlungspflicht der bezogenen Leistungen bei Verbesserung der Verhältnisse (bspw. Erbe, Lotto). Als Bedingungen zum Leistungsbezug werden Mitwirkungs-, Informations-, eine umfassende Offenlegungs- und eine Gegenleistungspflicht genannt. Einen generellen Leistungsanspruch haben alle in der Schweiz aufenthaltsberechtigten Personen, unabhängig von der früheren Erwerbstätigkeit. Die Anspruchsberechtigung auf Sozialhilfe im engeren Sinne unterliegt dem Subsidiaritätsprinzip und beginnt erst nach Ausschöpfung der eigenen Mittel (z. B. Ersparnisse) sowie aller vorgelagerten Leistungen (Sozialversicherung: ALE, IV, kantonale Leistungen). (vgl. Kaltenborn / Kaps 2013 und Schär 2014, Lindenmeyer / Walker 2010)

Laut befragten ExpertInnen gelten hierbei folgende Vermögensfreibeträge: für Einzelpersonen rd. € 3.475 (CHF 4.000), für Ehepaare rd. € 6.945 (CHF 8.000) und jedes minderjährige Kind € 1.735 (CHF 2.000). Der Maximalfreibetrag liegt dabei bei € 8.685 (CHF 10.000) pro Familie, d.h. dieser Betrag muss zuerst aufgebraucht werden, bevor Anspruch auf Sozialhilfe besteht.

25 Im Gegensatz dazu umfasst die persönliche Sozialhilfe unter anderem Maßnahmen wie Coaching, Stabilisierung, Sozialberatung und Qualifizierung, welche die soziale und berufliche Integration fördern sollen.

6.4. Ausgewählte aktive Unterstützungsinstrumente

Die Einführung der so genannten „Arbeitsmarktlichen Massnahmen“ erfolgte zum Zweck der Verbesserung der Vermittlungs- und Arbeitsmarktfähigkeit von vorwiegend langzeitarbeitslosen Personen mittels Programmen und Maßnahmen und somit letztlich der Bekämpfung und Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit. Konkret sollen die Arbeitsmarktchancen der jeweiligen Arbeitssuchenden durch eine Verbesserung der beruflichen Qualifikationen - angelehnt an den Bedarf am Arbeitsmarkt - sowie die Aktivierung für die Jobsuche und Berufserfahrungen am zweiten Arbeitsmarkt erhöht werden. (vgl. SECO 2015)

Dabei ist in der Schweiz ein „*Trend weg von der Analyse einzelner Problemgruppen hin zur Analyse der einzelnen arbeitsmarktlichen Massnahmen (sic!) und deren Wirkung auf die verschiedenen Gruppen*“ (SECO 2015) beobachtbar, was eine erfolgreiche Zuteilung der Arbeitssuchenden in die jeweiligen Programme und Maßnahmen erleichtert.

Langzeitbeschäftigungslose stehen also im Fokus der AMM, deren rasche und nachhaltige Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt erreicht werden soll. Die Finanzierung der zirka 40 Maßnahmen (aufgeteilt in Beschäftigungs- und Bildungs- und spezielle Maßnahmen) erfolgt durch die Arbeitslosenversicherung. (vgl. Morlok et al. 2014a)

Die inhaltliche und formale Ausgestaltung der Maßnahmen unterliegt den einzelnen Kantonen. Dabei ist das Ziel von Beschäftigungsmaßnahmen die Beibehaltung der Arbeitsfähigkeit wie auch eine Qualifizierung der Stellensuchenden in einem Praxisumfeld. Mit Bildungsmaßnahmen soll eine Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit mittels Weiterbildungskursen erreicht werden und es kann mit hoher Flexibilität auf die individuellen Bedürfnisse der arbeitssuchenden Personen, aber auch der Lage am Arbeitsmarkt reagiert werden. Spezielle Maßnahmen wie bspw. Ausbildungszuschüsse werden in der Schweiz weniger oft vergeben bzw. angewendet (vgl. Canutt 2013), was nicht zuletzt daran liegt, dass die (Grund-)Bildung nicht im Zuständigkeitsbereich der Arbeitslosenversicherung liegt, Ausbildungen häufig abgebrochen werden und sich die Maßnahme als sehr kostspielig erwiesen hat, so die Befragten.

Eine Wirkungsmessung der „Arbeitsmarktlichen Massnahmen“ aus dem Jahr 2014 hat ergeben, dass diese im Allgemeinen die Anzahl der monatlichen Vorstellungsgespräche erhöht haben. Dabei waren Basis- und Beschäftigungsprogramme wie auch persönlichkeitsorientierte Maßnahmen besonders erfolgreich. Als Erfolgsmerkmale von Maßnahmen und Programmen wurde ein „*Mindestmass (sic!) an Intensität und Dauer, kleine Gruppengrößen (sic!), Coachingelemente, ein Mindestmass (sic!) an Hausaufgaben/Selbststudium, viel Training hinsichtlich Bewerbungstechnik sowie ein modularer Aufbau der AMM*“ genannt (Morlok et al. 2014).

6.4.1. Einarbeitungszuschüsse (EAZ)

Ziel der Einarbeitungszuschüsse ist die Förderung der dauerhaften beruflichen Wiedereingliederung von benachteiligten Versicherten durch eine längere Einarbeitungsphase in einem Unternehmen. Des Weiteren können Versicherte mit Taggeldanspruch im Rahmen der EAZ Fachkompetenzen erweitern bzw. erneuern, indem sie bei einem Unternehmen eine außerordentliche Einarbeitung absolvieren. Für die Unternehmen wird ein finanzieller Anreiz geschaffen (Langzeit-)Arbeitslose anzustellen, die erstens eine besondere und längere Einarbeitungszeit benötigen, die zweitens (noch) nicht über die volle Leistungsfähigkeit verfügen und drittens, die sonst im Betrieb nicht angestellt oder weiterbeschäftigt werden würden. (vgl. SECO 2017a und 2018a)

Eine Bezugsberechtigung besteht für Personen, die von Arbeitslosigkeit bedroht oder betroffen sind und im zweiten Fall die erforderliche Mindestbeitragszeit aufweisen (also Anspruch auf ALE haben) bzw. von der Erfüllung der Beitragszeit befreit sind sowie Personen, deren Taggeldanspruch ausgelaufen ist, deren Rahmenfrist aber noch läuft und die aus diesem Grund noch über einen Anspruch auf arbeitsmarktliche Leistungen bis zum Ablauf der Rahmenfrist verfügen. Eine weitere bezugsberechtigte Gruppe ist jene, deren Vermittlung in den Arbeitsmarkt erschwert ist. Eine erschwerte Vermittlung liegt vor bei: (vgl. SECO 2018a)

- fortgeschrittenem Alter,
- geistiger oder körperlicher Beeinträchtigung,
- Bezug von mindestens 150 Taggeldern,
- ungenügender beruflicher Voraussetzungen,
- mangelnder Berufserfahrung (weniger als sechs Monate).

Ältere ArbeitnehmerInnen, die einem hohen Risiko ausgesetzt sind langzeitarbeitslos zu werden, sind also als eine Zielgruppe dieser Maßnahme zu nennen. Hier wird laut InterviewpartnerInnen der Einarbeitungszuschuss auch länger gewährt bzw. von der Arbeitslosenversicherung kompensiert.

Voraussetzungen / Verpflichtungen der Unternehmen für den Bezug von EAZ sind u. a. (vgl. SECO 2018a):

- Bekanntgabe der Rahmenbedingungen des Arbeitsverhältnisses (Vertragsparteien, Beschäftigungsbeginn, Funktion, Lohn, wöchentliche Arbeitszeit)
- Erstellung eines Ausbildungsplans für die Einarbeitungszeit inkl. Begleitung der angestellten Person unter geeigneter Aufsicht
- Anstellung der versicherten Person nach der Einarbeitungsphase zu orts- und branchenüblichen Bedingungen

- Auszahlung des Zuschusses gemeinsam mit dem Restlohn an die angestellte Person sowie Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge an die ALV

Die Finanzierung der „Arbeitsmarktlichen Massnahmen“ erfolgt durch die Arbeitslosenkassen und die Bezugsdauer reicht von einem bis zu sechs Monaten. Bei über 50-jährigen Versicherten besteht ein Anspruch auf bis zu zwölf Monate Einarbeitungszuschuss. Zudem besteht für über 50-Jährige auch nach Aussteuerung die Möglichkeit, bis zum Ende der geltenden Rahmenfrist an Bildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen teilzunehmen. (vgl. SECO 2017, Wegmüller / Keller 2014)

Folgende Kostenaufteilung zwischen Unternehmen und Arbeitslosenkasse ist vorgesehen.

Tabelle 10 Übersicht Lohnkosten Einarbeitungszeit

Anteil vom Bruttolohn					
bis 49 Jahre			ab 50 Jahre		
	1. + 2. Monat	3. + 4. Monat	5. + 6. Monat	1. - 6. Monat	7. - 12. Monat
Arbeitgeber	40%	60%	80%	40%	60%
Arbeitslosenkasse	60%	40%	20%	60%	40%

Quelle: Merkblatt Einarbeitungszuschüsse, Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit Graubünden 2011

Im Jahr 2017 haben in der Schweiz 4.777 Personen an der AMM Einarbeitungszuschüsse teilgenommen. Das entspricht einem Anteil an allen Leistungsbezüglern (insgesamt 339.449) von 1,41 % und hat sich gegenüber 2016 mit 1,51 % nur geringfügig verändert. Die Maßnahme wird seitens der befragten ExpertInnen als sehr effektiv, wenngleich teuer eingestuft. (vgl. Auswertung SECO – Direktion für Arbeit 2018)

6.4.2. Arbeitsintegrationszuschüsse (AIZ)

Die Maßnahme der Arbeitsintegrationszuschüsse wurde 2010 als Pilotprojekt gestartet und zielt auf die Verhinderung der Aussteuerung (Ausschöpfung des Taggelbezugs) von Langzeitbeschäftigungslosen sowie die Vermeidung eines so genannten Drehtüreffektes (Langzeitarbeitslose wechseln mehrfach zwischen ALV und Sozialhilfe) und die nachhaltige Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt ab.

Diese Maßnahme wurde speziell für schwer vermittelbare Personen entwickelt, um ihnen neue berufliche Perspektiven zu eröffnen, da die Chancen einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt für die betroffene Person bereits als niedrig eingestuft

wurden und den Stellensuchenden daher mit hoher Wahrscheinlichkeit die Aussteuerung aus dem System bevorsteht. Diese Personen erhalten im Rahmen der Arbeitslosenversicherung den Zugang zu einem „nach marktwirtschaftlichen Bedingungen geführten Arbeitsplatz und damit eine neue Chance zur Integration in den Ersten Arbeitsmarkt“ (Dienststelle Wirtschaft und Arbeit 2014).

Im Zuge dieses Pilotprojektes stellte eine Sozialfirma (Dock Gruppe AG) im Kanton Luzern Arbeitsstellen am zweiten Arbeitsmarkt zur Verfügung, was die Arbeitsmarktfähigkeit und damit verbunden die Integrationschancen der betroffenen Personen erhöhen sollte. Dabei wurde das Projekt ausschließlich durch die von den Teilnehmenden am Markt erwirtschafteten Erträge finanziert, nur Löhne und Arbeitgeberbeiträge wurden von der Arbeitslosenversicherung übernommen. Die Teilnahme an der Maßnahme führte zur Abmeldung beim RAV und die Verantwortung für die Teilnehmenden am Projekt ging auf den AIZ-Anbieter über. Die Teilnahme am Programm erfolgte freiwillig, die Teilnehmenden erhielten einen Arbeitsvertrag, einen ort- und branchenüblichen Leistungslohn sowie am Ende des Einsatzes eine Arbeitsbestätigung bzw. ein Zeugnis. Die Lohnzahlungen waren nach einem leistungsorientierten Zahlungsmodell gestaffelt, um Teilnehmende zu Leistungssteigerungen anzuspornen. Bei Verbesserungen der Performance konnte eine höhere Lohnstufe erreicht werden sowie mit der Übertragung anspruchsvollerer Arbeiten und Aufträge gerechnet werden. Lag der leistungsbezogene Verdienst unter dem ALV-Taggeld wurden von der zuständigen Arbeitslosenkasse zusätzlich AIZ an die Teilnehmenden ausgeschüttet. Es war jedoch nicht möglich durch die Teilnahme am Projekt neue Beitragszeiten zur ALV zu erwerben. Folgende Voraussetzungen waren für die Teilnahme an der Maßnahme u. a. zu erfüllen: (vgl. Dienststelle Wirtschaft und Arbeit 2014 und SECO 2015a)

- Alter von mind. 25 Jahren
- Person befindet sich in zweiter oder höherer Rahmenfrist
- Noch bestehender Taggeldanspruch von mind. 6 Monate
- Einschätzung geringer Anstellungschancen im ersten Arbeitsmarkt während verbleibender Rahmenfrist durch RAV bzw. bevorstehende Aussteuerung
- Erfolgreiche Bemühungen im Rahmen der AMM
- Arbeitsfähigkeit bzw. Wunsch nach Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit

Aufgrund der geringen TeilnehmerInnenzahl war die Wirkung der Maßnahme in quantitativer Sicht gering. Die Evaluierung deutet aber auf eine Wirksamkeit der Maßnahme hin: „Fast drei Viertel aller Teilnehmenden bleiben in der Arbeitswelt tätig: 35 Prozent fanden vor Ablauf der AIZ im ersten Arbeitsmarkt eine Stelle, während 38 Prozent bei der Dock Gruppe AG dank der Sozialhilfefinanzierung weiterbeschäftigt wurden“ (SECO 2015a).

Zudem konnte mit Anstellung im AIZ für die Beschäftigungslosen eine positive Wirkung der persönlichen Befindlichkeiten wie auch der Verbesserung der Arbeitsfähigkeit in fachlicher, sozialer, persönlicher und gesundheitlicher Hinsicht erreicht werden (vgl. Dienststelle Wirtschaft und Arbeit 2014).

6.5. Aktuelle Diskussion und Trends

Aktuelle Diskussionen in der Schweiz beschäftigen sich vorwiegend mit der Zielgruppe der älteren Stellensuchenden, die ein hohes Risiko haben langzeitarbeitslos zu werden. Laut befragten ExpertInnen wurde bei den Jüngeren ohne Unterhaltspflichten stärker gekürzt als bei den Älteren. Dennoch steht im Mittelpunkt der aktuellen Diskussion die Frage der sozialen Absicherung von (älteren) Arbeitslosen und die Frage, was nach deren Aussteuerung aus der Arbeitslosenversicherung passiert bzw. ob ältere Personen überhaupt aus dem System ausgesteuert werden sollen.

Außerhalb der ALV wird zudem die Länge der Bezugsdauer der Sozialleistungen erörtert bzw. ob es gerechtfertigt erscheint, dass arbeitslose Personen erst ihr Vermögen bzw. Ersparnis aufbrauchen müssen, bevor sie bedarfsorientierte Sozialhilfe beziehen können. Außerdem wird das Thema der älteren Stellensuchenden im Rahmen der Fachkräfteinitiative derzeit ausgiebig diskutiert.

Ein potentiell großer Erfolgsfaktor für die rasche und dauerhafte Wiedereingliederung von Stellensuchenden in den ersten Arbeitsmarkt stellt laut den InterviewpartnerInnen die Beratungsleistungen im Rahmen der ALV dar. So kann ein Beratungsgespräch für die nachhaltige Arbeitsvermittlung bedeutende Effekte bringen, was jedoch von der Person und den Kompetenzen des/der Beratenden, wie auch der Qualität des Beratungsgesprächs abhängig ist. So sind individuelle Beratungen bzw. Coachings im Rahmen einer „Arbeitsrechtlichen Maßnahme“ aufgrund der vielschichtigen Problemlagen von Langzeitarbeitslosen zielführender als Standardmaßnahmen. In diesem Zusammenhang ist es allerdings wesentlich, Maßnahmen gezielt zu vergeben („weshalb, welche Maßnahme, für wen“), die Ziele schriftlich festzulegen und mündlich mit den Stellensuchenden zu besprechen, wie auch die Rückmeldungen der Stellensuchenden hinsichtlich der Zielerreichung im anschließenden Qualitätsmanagement zu berücksichtigen. Ein Instrument zur Unterstützung der Personalberatenden, welches die Wirkung verfügbarer Maßnahmen auf das Kompetenzprofil der Stellensuchenden misst, wird im Laufe der Jahres 2018 implementiert.

Ab dem 1. Juli 2018 wurde in der Schweiz eine Stellenmeldepflicht für Unternehmen eingeführt. Diese Pflicht wird erstmal für Berufsgruppen mit hoher Arbeitslosigkeit wie z. B. dem Gast- oder Baugewerbe gelten. Bis 2020 greift die Stellenmeldepflicht für Berufsarten mit Arbeitslosenquoten ab 8 %, per 1. Jänner 2020 wird dieser Schwellenwert auf 5 % gesenkt. Ab dem Jahr 2020 werden dann laut Einschätzung der ExpertInnen rd. 30 % aller offenen Stellen von der Meldepflicht betroffen sein.

Dies bedeutet, dass Unternehmen in von hoher Arbeitslosigkeit betroffenen Berufsarten jede offene Stelle zuerst beim RAV melden müssen und diese während den ersten fünf Arbeitstagen nicht ausschreiben dürfen. Neben dem Informationsvorsprung für die bei den RAV gemeldeten Stellensuchenden haben die MitarbeiterInnen der RAV drei Arbeitstage Zeit, Vermittlungsvorschläge aus den eigenen Meldebeständen an die Unternehmen zu senden. Das Unternehmen ist verpflichtet, für sie geeignete Personen zum Vorstellungsgespräch einzuladen, müssen dem RAV ihre Entscheidung jedoch nicht begründen.

Im Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) sind in naher Zukunft zudem weitere Evaluierungen und Studien mit Fokus auf Langzeitarbeitslosigkeit geplant.

7. Österreich im internationalen Vergleich

7.1. Allgemeine Rahmenbedingungen

In Österreich ist das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (BMASGK) für die Bereiche Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik und Sozialversicherung zuständig. Das Sozialministerium formuliert arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben, welche in erster Linie vom Arbeitsmarktservice (AMS) umgesetzt werden. Den gesetzlichen Rahmen für die Ziele und die Aufgabenerfüllung des Arbeitsmarktservice bilden das Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG) im Hinblick auf die aktive Arbeitsmarktpolitik sowie das Arbeitslosenversicherungsgesetz (ALVG) für die passive Arbeitsmarktpolitik.

Die Arbeitslosenversicherungspflicht sowie die Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe (z. B. das Ausmaß der notwendigen Versicherungszeiten, Dauer des Bezuges etc.) sind im Arbeitslosenversicherungsgesetz geregelt. Die Arbeitslosenversicherung ist Teil der gesetzlichen Sozialversicherung und soll arbeitslosen Menschen während der Zeit ihrer Arbeitssuche ein Einkommen sichern. Unselbstständige Beschäftigungen und freie Dienstverhältnisse unterliegen der Arbeitslosenversicherungspflicht; der Beitragssatz beträgt 6 % der Bruttobemessungsgrundlage und wird zu gleichen Teilen von Versicherten und Dienstgebern getragen.

Das Arbeitsmarktservicegesetz (§ 29 AMSG) legt fest, dass es *„Ziel des Arbeitsmarktservice ist, im Rahmen der Vollbeschäftigungspolitik der Bundesregierung zur Verhütung und Beseitigung von Arbeitslosigkeit [...] auf ein möglichst vollständiges, wirtschaftlich sinnvolles und nachhaltiges Zusammenführen von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage hinzuwirken, [...]. Dies schließt die Sicherung der wirtschaftlichen Existenz während der Arbeitslosigkeit im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen ein“*.

Laut ExpertInnen legt das Arbeitsmarktservice – unter Einhaltung sämtlicher Zielvorgaben – ein besonderes Augenmerk darauf, dem Entstehen von Langzeitarbeitslosigkeit und damit dem Anstieg der Sockelarbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Gleichzeitig wird versucht, (Langzeit-)Arbeitslose möglichst rasch in den Arbeitsmarkt zu reintegrieren.

7.2. Definitionen und Daten

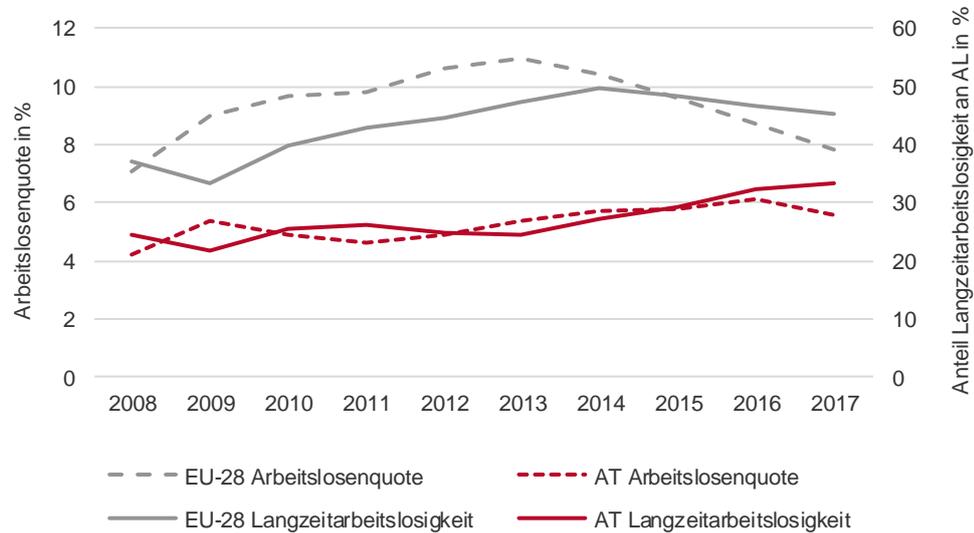
In Österreich werden Personen, die mehr als 365 Tage arbeitslos gemeldet sind, als langzeitarbeitslos definiert. Unterbrechungen bis 28 Tage (zum Beispiel durch Schulungen, Krankenstand oder kurze Beschäftigungsepisoden) werden dabei nicht berücksichtigt.

Das breiter gefasste Konzept der Langzeitbeschäftigungslosigkeit berücksichtigt, dass es aufgrund kurzer Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit – beispielsweise aufgrund von Schulungsteilnahmen – zu keiner nachhaltigen Änderung der Beschäftigungssituation der betroffenen Person kommt. Für die Erfassung von Langzeitbeschäftigungslosigkeit werden Episoden von sechs unterschiedlichen Vormerkstatus²⁶ zu einem „Geschäftsfall“ zusammengefasst und dieser wird erst bei einer Unterbrechung von mehr als 62 Tagen beendet. Als langzeitbeschäftigungslos gilt eine Person, wenn sie zum Stichtag eine Geschäftsfalldauer von mehr als 365 Tagen hat (wobei die Unterbrechungen nicht mitgerechnet werden).

Im Durchschnitt des Jahres 2017 waren in Österreich laut Labour Force Survey 247.900 Personen arbeitslos, das entspricht einer Arbeitslosenquote von 5,6 % (EU-Definition). Rd. ein Drittel aller Arbeitslosen in Österreich war 2017 bereits mehr als ein Jahr lang arbeitslos (Grafik 11). Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Vorgemerkten ist in den vergangenen fünf Jahren merklich angestiegen, von 24,6 % im Jahr 2013 auf zuletzt 33,3 %. Gründe für die Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit sind einerseits der erschwerte Zugang in den frühzeitigen Ruhestand sowie andererseits eine Reduktion der Anzahl der Schulungen des Arbeitsmarktservice (bei gleichzeitiger Ausdehnung der Schulungsdauer) (AMS, 2015). Dennoch liegt die heimische Langzeitarbeitslosenquote weit unter dem Mittelwert aller EU-20 Staaten (2017: 45,2%).

²⁶ Alle Episoden der Status "Abklärung der Arbeitsfähigkeit/Gesundheitsstraße", "arbeitslos", "Lehrstellensuchend", "in Schulung", "BezieherInnen eines Fachkräftestipendiums" und "Schulung Reha mit Umschulungsgeld" mit Unterbrechungen von bis zu 62 Tagen werden (unabhängig von ihrer Dauer) zu einem Geschäftsfall zusammenfasst.

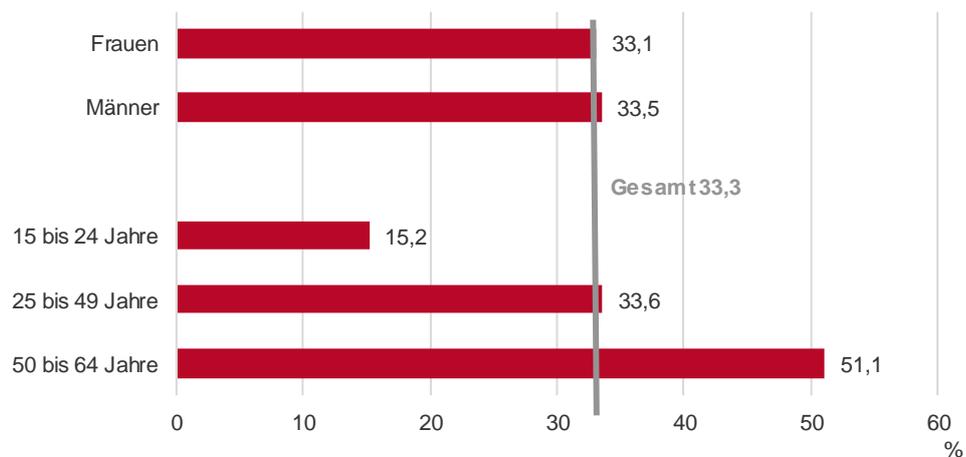
Grafik 11 Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit (in % der Arbeitslosigkeit) und der Arbeitslosenquote für 15-64-jährige Personen in Österreich und EU-28, 2008 – 2017 in %



Quelle: Eurostat, LFS

Grafik 12 stellt die Daten des Labour Force Survey dar und zeigt, dass in Österreich der Anteil der Langzeitarbeitslosen an alle Arbeitslosen für Männer und Frauen kaum voneinander abweicht, der Anteil mit zunehmenden Alter hingegen deutlich ansteigt. Mehr als die Hälfte der Arbeitslosen ab 50 Jahre zählen bereits zu den Langzeitarbeitslosen.

Grafik 12 Langzeitarbeitslosigkeit (12 Monate und länger) als Prozentsatz der Arbeitslosigkeit von 15-64-jährigen Personen in Österreich, 2017



Quelle: Eurostat, LFS

Österreichs Registerdaten weisen für das Jahr 2016 einen Höchststand an Arbeitslosigkeit / der Arbeitslosenquote aus. Im Jahr 2017 war eine Trendwende am heimischen Arbeitsmarkt bemerkbar: Die Zahl der vorgemerkten Arbeitslosen ging zurück, der Bestand verringerte sich auf 339.976. Von den im Jahresbestand befindlichen arbeitslosen Personen waren 17,2% nach AMS-Definition langzeitarbeitslos, d. h. 58.537 Personen waren mehr als ein Jahr ununterbrochen arbeitslos.

Nach dem breiter gefassten Konzept der Langzeitbeschäftigungslosigkeit befanden sich 2017 durchschnittlich 119.304 langzeitbeschäftigungslose Personen in registrierter Arbeitslosigkeit, das sind etwa 35,1 % aller Arbeitslosen (AMS, 2018). Dabei ist ein deutliches Ost-West-Gefälle ersichtlich: Der Anteil Langzeitbeschäftigungsloser an allen arbeitslos vorgemerkten Personen lag in Niederösterreich bei 39,1 %, in Tirol hingegen bei 16,3 %. Der Anteil der Langzeitbeschäftigungslosen war außerdem für Ältere (50+Jährige: 46,3 %), für Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss (39,5 %) sowie für jene mit einer gesundheitlichen Vermittlungseinschränkung (55,7 %) weit über dem Durchschnitt aller arbeitslosen Personen.

7.3. *Passives Unterstützungsregime*

In Österreich steht arbeitslosen Personen Arbeitslosengeld zu, sofern sie die dafür notwendigen Versicherungszeiten vorweisen können und die unter 7.3.1 erforderlichen Voraussetzungen erfüllen. Läuft der Arbeitslosengeldbezug aus, ohne dass eine Erwerbstätigkeit aufgenommen wurde, wird – sofern eine Notlage vorliegt – Notstandshilfe gewährt. Die bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) ist eine bedarfsgeprüfte Sozialleistung für jene, die durch die vorgelagerten sozialen Netze gefallen sind bzw. durch diese nicht ausreichend existenzgesichert sind. Kriterium für die Gewährung der BMS ist ausschließlich die Bedürftigkeit, unabhängig vom bisherigen Erwerbsverlauf.

7.3.1. *Arbeitslosengeld (ALG)*

Das Arbeitslosengeld ist eine Versicherungsleistung, die zur Existenzsicherung während der Zeit der Arbeitssuche dient. Um Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erhalten zu können, müssen Personen

- arbeitslos registriert,
- arbeitsfähig und arbeitswillig sein,
- der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen und
- eine Mindestversicherungszeit vorweisen.

Die Mindestbeschäftigungsdauer (an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung) für den Erwerb eines Anspruches beträgt:

- 52 Wochen innerhalb der letzten 2 Jahre vor der Geltendmachung des Anspruches bei erstmaliger Inanspruchnahme,
- 28 Wochen innerhalb des letzten Jahres bei weiteren Inanspruchnahmen und
- 26 Wochen innerhalb der letzten 12 Monate vor Antragsstellung für Jugendliche unter 25 Jahren.

Für selbständig Erwerbstätige besteht unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, sich freiwillig in die Arbeitslosenversicherung miteinbeziehen zu lassen und so Zeiten zu erwerben, die auf die beschriebene Mindestbeschäftigungsdauer anzurechnen sind.

Das Arbeitslosengeld setzt sich aus einem Grundbetrag, einem allfälligen Ergänzungsbetrag sowie möglichen Familienzuschlägen zusammen. Die tatsächliche Höhe des Arbeitslosengeldes hängt dabei maßgeblich vom vorangegangenen Erwerbseinkommen ab: Der Grundbetrag ist rund 55 % des durchschnittlichen Nettoeinkommens des letzten Kalenderjahres (bei Antragstellung im zweiten Halbjahr) bzw. des vorletzten Kalenderjahres (bei Antragstellung im ersten Halbjahr) vor Eintritt der Arbeitslosigkeit.

Durch den Ergänzungsbetrag wird das Arbeitslosengeld (Grundbetrag ohne Familienzuschläge) grundsätzlich auf die Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatzes (2018: € 909,42 monatlich) aufgestockt. Das Arbeitslosengeld inklusive eines allfälligen Ergänzungsbetrages darf jedoch nicht höher sein als 60 % des täglichen Nettoeinkommens laut Bemessungsgrundlage, wenn kein Familienzuschlag zusteht bzw. 80 % des täglichen Nettoeinkommens laut Bemessungsgrundlage, wenn Familienzuschläge zustehen²⁷. Im Jahr 2017 lag der durchschnittliche Tagsatz bei € 31,70. (AMS, 2018).

Wird das vorangegangene Arbeitsverhältnis durch den / die ArbeitnehmerIn in Folge eigenen Verschuldens oder freiwillig beendet, wird in den ersten 4 Wochen der Arbeitslosigkeit kein Arbeitslosengeld vom AMS ausbezahlt.

Die maximale Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld ist aus nachfolgender Tabelle zu entnehmen, wobei Schulungsaktivitäten des AMS den Leistungsbezug unterbrechen, ohne dessen Dauer zu reduzieren.

²⁷ <http://www.ams.at/service-arbeitsuchende/finanzielles/leistungen/arbeitslosengeld>

Tabelle 11 maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld in Wochen

Arbeitslosen- versicherungs- pflichtige Beschäftigung	Lebensalter	Sonstige Bezugs- kriterien	Maximale Dauer
52 Wochen innerhalb von zwei Jahren			20 Wochen
156 Wochen	---		30 Wochen
sechs Jahre innerhalb von zehn Jahren	Mind. 40 Jahre	---	39 Wochen
neun Jahre innerhalb von 15 Jahren	Mind. 50 Jahre	---	52 Wochen
		nach Absolvierung einer beruflichen Maßnahme der Rehabilitation	78 Wochen

Quelle: MISSOC, 2018

7.3.2. Notstandshilfe

Die österreichische Notstandshilfe ist eine Anschlussleistung an das Arbeitslosengeld und steht jenen Personen zur Verfügung, die nach Erschöpfung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes weiterhin ohne Beschäftigung sind.

Grundvoraussetzungen für den Bezug von Notstandshilfe sind

- Arbeitslosigkeit,
- Arbeitsfähigkeit und Arbeitswilligkeit²⁸ sowie
- das Vorliegen einer Notlage,

wobei der Antrag auf Notstandshilfe innerhalb von fünf Jahren seit dem letzten Bezug von Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe gestellt werden muss.

Die Notstandshilfe beträgt 92 % des Grundbetrages des Arbeitslosengeldes. Liegt dieser Grundbetrag unter dem Ausgleichszulagenrichtsatz für Alleinstehende, beträgt die Notstandshilfe 95 % des Arbeitslosengeldes. Ein beim Arbeitslosengeld zuerkannter Ergänzungsbetrag wird bei der Bemessung der Notstandshilfe berücksichtigt.

Zusätzlich spielt auch die Anzahl der Kinder eine Rolle, da Familienzuschläge für Unterhaltspflichtige gewährt werden können. Außerdem werden auch allfällige Einkommen (etwa Einkommen aus Vermietung oder Verpachtung oder Witwen- / Witwerpension) der Antragstellerin / des Antragstellers berücksichtigt, sodass der tatsächliche Auszahlungsbetrag unter den genannten Prozentsätzen liegen kann.

²⁸ d.h. bereit zu sein, ein zumutbares Beschäftigungsangebot (im Ausmaß von zumindest 20 Wochenstunden) anzunehmen bzw. an einem Kurs des AMS teilzunehmen und eigeninitiativ einen Arbeitsplatz zu suchen

Das Einkommen der PartnerInnen wird seit 1.7.2018 für die Berechnung der Notstandshilfe nicht mehr berücksichtigt²⁹. Einkommen der/des Arbeitslosen aus einer oder mehreren geringfügigen Beschäftigungen wird nicht angerechnet, wenn diese in Summe nicht den Wert der Geringfügigkeitsgrenze (2018: € 438,05 im Monat) überschreiten.

Zudem hängt die Höhe der Notstandshilfe auch von der Dauer des vorangegangenen Arbeitslosengeldbezuges an: Nach 6-monatiger Bezugsdauer wird, entsprechend der Dauer des davor bezogenen Arbeitslosengeldes, eine Obergrenze ("Deckelung") bei der Höhe der Notstandshilfe eingezogen. Diese Deckelung liegt bei

- € 909,42 monatlich (=Ausgleichzulage) wenn 20 Wochen Arbeitslosengeld bezogen wurden,
- €1.060 monatlich (=Existenzminimum), wenn 30 Wochen Arbeitslosengeld bezogen wurde.

Im Jahr 2017 betrug der durchschnittliche Tagsatz der Notstandshilfe € 25,10, wobei von den NotstandshilfebezieherInnen 35 % aller Männer, aber 56 % aller Frauen, mit einem unterdurchschnittlichen Tagsatz von höchstens € 25,00 auskommen mussten (AMS, 2018).

Die Notstandshilfe ist grundsätzlich nicht begrenzt, sie ist jedoch nach 52 Wochen neu zu beantragen. AMS-Schulungsaktivitäten unterbrechen den Leistungsbezug, reduzieren dessen Dauer jedoch nicht.

7.3.3. *Bedarfsorientierte Mindestsicherung*

Die bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) ist ein Instrument, um Armut zu vermeiden und gleichzeitig Betroffene so rasch wie möglich in den Arbeitsmarkt zu (re-)integrieren. Diese bedarfsgeprüfte Sozialleistung wurde am 1. September 2010 eingeführt und ersetzte damit die Sozialhilfe. Sie fällt laut Verfassung in den Zuständigkeitsbereich der Länder und beruht auf dem Prinzip der Subsidiarität, d. h. sie greift erst dann, wenn der eigene Bedarf durch andere vorrangige Leistungen nicht gedeckt werden kann.

Die Entscheidung, ob Mindestsicherung gewährt wird, trifft die jeweilige Bezirksverwaltungsbehörde (z.B. Bezirkshauptmannschaft, Magistrat, Gemeindeamt). Diese nimmt auch die Auszahlung vor.

²⁹ Bis zum 30.6.2018 spielten auch Einkommen der (Ehe-) PartnerInnen, der LebensgefährtInnen und der eingetragenen PartnerInnen eine Rolle für die Berechnung der Leistungshöhe der Notstandshilfe.

Die bedarfsorientierte Mindestsicherung ist für jene Personen vorgesehen, deren Lebensbedarf

- nicht ausreichend durch Einsatz eigener Kräfte (Arbeit, ALG, NH etc.) und / oder
- nicht durch einen sozialversicherungsrechtlichen Leistungsanspruch (z. B. Pension) und / oder
- nicht durch sonstige vorrangige Leistungsansprüche (z. B. Unterhaltsanspruch)

gesichert werden kann. Zudem ist die Bereitschaft zum Einsatz der eigenen Arbeitskraft gefordert, sofern die Person arbeitsfähig und im Erwerbsalter ist. Dabei muss jede zumutbare Erwerbstätigkeit angenommen werden, andernfalls kann die BMS gekürzt und u.U. sogar gestrichen werden.

Der BMS-Bezug von Nicht-ÖsterreicherInnen ist an das „Recht auf dauernden Aufenthalt“ geknüpft. EU- bzw. EWR-BürgerInnen haben nur dann vollen Anspruch auf Mindestsicherung, wenn sie sich als ArbeitnehmerInnen in Österreich aufhalten oder schon länger als fünf Jahre in Österreich wohnen. Drittstaatsangehörige haben nur dann Anspruch auf Mindestsicherung, wenn sie bereits mehr als fünf Jahre rechtmäßig in Österreich gelebt haben. Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte haben auch Anspruch auf mindestsichernde Leistungen, dieser wurde von einzelnen Bundesländern in jüngster Zeit jedoch teilweise eingeschränkt (BMASGK, 2018).

Für die Berechnung der Höhe der Leistungen der Mindestsicherung wird nicht das Einkommen der einzelnen Person, sondern jenes des gesamten Haushalts herangezogen. Die Personen eines Haushalts, denen gemeinsam eine Leistung zuerkannt wird, werden als „Bedarfsgemeinschaft“ bezeichnet.

Sind Vermögen oder Ersparnisse vorhanden, so müssen diese bis zu einem Freibetrag von rd. € 4.200 aufgebraucht werden, damit bedarfsorientierte Mindestsicherung bezogen werden kann. Ausgenommen davon sind als Hauptwohnsitz genutzte Eigentumswohnungen, angemessener Hausrat, infrastruktur- oder berufsbedingt notwendige Kraftfahrzeuge. Eine Sicherstellung im Grundbuch bei Immobilien, die dem eigenen Wohnbedürfnis dienen und daher nicht verwertet werden müssen, erfolgt nach Ablauf einer sechsmonatigen Frist.

Die Mindestsicherung gliedert sich in einen Betrag zur Deckung des Lebensbedarfs und einen zur Deckung des Wohnbedarfs (= 25 % des Regelsatzes). Die Höhe der Leistung aus der bedarfsorientierten Mindestsicherung ist an den Netto-Ausgleichszulagenrichtsatz in der Pensionsversicherung gekoppelt.

Die BMS besteht aus einer Bargeldleistung und einer unentgeltlichen Krankenversicherung. Seit 1. Jänner 2017 gibt es keine bundesweite Übereinkunft mehr zur bedarfsorientierten Mindestsicherung, sondern die Höhe der BMS ist von Bundesland

zu Bundesland unterschiedlich geregelt. Nachfolgende Tabelle erlaubt einen Überblick über die Mindeststandards in den einzelnen Bundesländern für das Jahr 2017.

Im Jahr 2016 erhielt eine Person durchschnittlich bedarfsorientierte Mindestsicherung in der Höhe von € 343 monatlich; die durchschnittliche Leistung einer Bedarfsgemeinschaft lag bei € 589. Die mittlere Bezugsdauer einer Bedarfsgemeinschaft betrug österreichweit rd. 8,1 Monate (BMASGK, 2018).

Tabelle 12 Leistungshöhen der Mindestsicherung in den einzelnen Bundesländern in Euro, 2017

	Alleinunterstützte (AU) / Alleinerziehende (AEZ)	Paare	Kinder
Burgenland	845,00	1.268,00	162,00
Kärnten	844,46	1.266,70	152,00*
Niederösterreich	844,46	1.266,70	194,23
Oberösterreich	921,30	1.298,20	212,00*
Salzburg	844,46	1.266,70	177,34
Steiermark	844,46	1.266,70	152,00*
Tirol	633,35	950,02	209,00*
Vorarlberg	633,91	947,16	184,01*
Wien	844,46	1.266,70	228,00

Anmerkung: Mit * markierte Beträge gelten nur für das erste Kind, für weitere Kinder können andere Sätze anfallen. Manche Bundesländer (Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich) sehen für bestimmte Personengruppen (z.B. Asylberechtigte mit befristetem Aufenthalt) oder bei Nichterfüllung einer sogenannten „Wartefrist“ geringere Leistungen aus dem Titel der Mindestsicherung vor.

Quelle: BMASGK, 2018

Rd. drei Viertel der BMS-Beziehenden erhalten die bedarfsorientierte Mindestsicherung als Ergänzung zu einem anderen Einkommen, das allein nicht zur Existenzsicherung reicht (Arbeit plus, 2016).

Laut Regierungsprogramm ist die bedarfsorientierte Mindestsicherung ein wesentliches Instrument, um Armut zu vermeiden und gleichzeitig die (Re-)Integration Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt zu fördern. Das Arbeitsmarktservice hat die Aufgabe, BezieherInnen der bedarfsorientierten Mindestsicherung verstärkt in Maßnahmen zur dauerhaften Wiedereingliederung in das Erwerbsleben einzubeziehen. Wenn arbeitsfähige BMS-BezieherInnen die Aufnahme einer Arbeit bzw. die Wiedereinglie-

derungsmaßnahmen des AMS ablehnen, können in den Landesgesetzen Sanktionen verhängt werden, wonach die BMS um bis zu 50 % gekürzt oder in Ausnahmefällen sogar ganz gestrichen werden kann³⁰.

MindestsicherungsbezieherInnen sind anderen Arbeitssuchenden in Hinblick auf den Zugang zu Fördermaßnahmen gleichgestellt. Im Jahr 2016 wurden rd. 129.300 MindestsicherungsbezieherInnen (davon 60.800 mit ausschließlichem BMS-Bezug) durch das AMS betreut. Etwa 73.500 BezieherInnen haben 2016 ein Angebot für eine Förderung (z. B. Eingliederungsbeihilfe, Bildungsmaßnahme, Tätigkeit in einem Beschäftigungsbetrieb) des Arbeitsmarktservice angenommen. Bei rd. 26.600 BMS-Beziehenden gelang 2016 die Vermittlung in Beschäftigung (BMASGK, 2018).

MindestsicherungsbezieherInnen, die auch AMS-KundInnen sind, sind allerdings durch eine Reihe von Problematiken und Einschränkungen gekennzeichnet, die in der Regel einer schnellen (Re-)Integration in das Erwerbsleben entgegenstehen. Betrachtet man ihre Vorkarrieren, so sind Arbeitslose mit Mindestsicherungsbezug wesentlich erwerbsferner und weisen lückenhaftere Erwerbsverläufe auf als Langzeitarbeitslose generell (Riesenfelder et al. 2014).

7.4. Ausgewählte aktive Unterstützungsinstrumente

Laut ExpertInnen kommt für die Zielgruppe der Langzeitbeschäftigungslosen häufig ein Mix verschiedener Instrumente zum Einsatz. Lediglich einige dieser Maßnahmen können hier erwähnt bzw. als Good Practise Beispiele beschrieben werden.

Die **Eingliederungsbeihilfe** wird von den österreichischen ExpertInnen als besonders erfolgreich im Hinblick auf die Wiederbeschäftigung Langzeitbeschäftigungsloser erachtet. Mittels Eingliederungsbeihilfe kann das Arbeitsverhältnis von vorgekehrten Arbeitslosen ab 45 Jahren und von Arbeitssuchenden, die mindestens 6 Monate (bei Personen unter 25 Jahren) bzw. 12 Monate (bei Personen ab 25 Jahren) arbeitslos vorgekehrte sind, gefördert werden³¹. Die Eingliederungsbeihilfe ist ein Lohnkostenzuschuss, den ArbeitgeberInnen erhalten. Die Förderungshöhe wird ebenso wie die Förderdauer im Einzelfall je nach arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen zwischen AMS und ArbeitgeberIn festgelegt. Die Förderung ist an ein Beratungsgespräch zwischen AMS und ArbeitgeberIn bezüglich der zu fördernden Person gebunden und erfordert, dass der / die FörderungswerberIn vor Beginn der Beschäftigung mit dem / der zuständigen BeraterIn der regionalen Geschäftsstelle des AMS Kontakt aufnimmt.

³⁰ Der Wohnbedarf sowie der Lebensunterhalt der Angehörigen müssen jedoch gesichert bleiben.

³¹ Unter bestimmten Voraussetzungen kann die Förderung auch Personen, die akut von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht sind (z.B. WiedereinsteigerInnen) gewährt werden.

Eine Evaluierung (Ettl et al., 2011) zeigt, dass eine Förderung mittels Eingliederungsbeihilfe trotz erheblicher Mitnahmeeffekte eine signifikant positive Wirkung auf die Beschäftigungsintegration der Geförderten hat. Die Beschäftigungsmöglichkeiten für die Zielgruppe der Maßnahme verbessern sich, gleichzeitig sind längerfristig positive Wirkungen auf die Erwerbsintegration festzustellen.

Unter Berücksichtigung von Mitnahmeeffekten wird bei Personen, die bereits länger arbeitslos sind und bei Älteren eine erhöhte Wirkung in Bezug auf die Reintegration in den Arbeitsmarkt erzielt.

Ziel der **Beschäftigungsaktion 20.000** war es, rd. 20.000 über 50-jährige Langzeitarbeitslose in neue Jobs zu bringen. Die Initiative richtete sich gezielt an Menschen über 50 Jahre, die bereits länger als ein Jahr auf Jobsuche oder in AMS-Schulungen waren. Im Rahmen der Aktion 20.000 konnten während der Pilotphase (Juli bis Dezember 2017) rund 3.800 Personen eine neu geschaffene Stelle im gemeinnützigen Bereich antreten. Der finanzielle Aufwand dafür betrug €11 Mio. Mit dem Regierungswechsel zu Jahresbeginn 2018 wurde die Aktion 20.000 eingefroren, sodass die geförderten Stellen eine maximale Laufzeit bis Juni 2019 haben.³²

Die **Kombilohnbeihilfe** wird beispielsweise zur Förderung der Beschäftigungsaufnahme von Personen mit verminderten Eingliederungschancen in den Arbeitsmarkt gewährt. Sie soll der Integration von Arbeitslosen dienen, indem sie Anreize schafft, auch eine geringer bezahlte Beschäftigung aufzunehmen. Von den rd. 7.800 Personen, die im Jahr 2016 Kombilohn bezogen haben, waren 61 % Langzeitbeschäftigungslose (BMSGK, 2018).

Unter den in **Sozialökonomischen Beschäftigungsprojekten (SÖB)** – das sind Institutionen des zweiten Arbeitsmarktes – geförderten Personen waren im Jahr 2016 zwei Drittel Langzeitbeschäftigungslose (BMSGK, 2018). Da diese Projekte jedoch sehr kostenintensiv sind, sollen sie laut ExpertInnen künftig verstärkt für Arbeitslose mit guten Arbeitsmarktchancen zur Verfügung stehen.

Mit der **Beihilfe zur Deckung des Lebensunterhaltes (DLU)** und dem Fortbezug von ALG- bzw. Notstandshilfe-Leistungen soll die Existenz während einer Maßnahmenteilnahme (z.B. beruflichen Aus- und Weiterbildungs- oder Arbeitstrainingsmaßnahmen) gesichert werden.

³² https://www.sozialministerium.at/site/Arbeit_Behinderung/Arbeitsmarkt/Arbeitsmarktpolitik/Aeltere_ArbeitnehmerInnen/

7.5. Aktuelle Diskussion und Trends

Mindestsicherung NEU

Im Mai 2018 hat die Bundesregierung Eckpunkte und Ziele für eine bundesweite Regelung festgelegt³³: Die neue Mindestsicherung legt Höchstwerte auf Basis des Ausgleichszulagenrichtsatzes vor, wonach Alleinstehende und Alleinerziehende künftig € 863,04 erhalten. Leben weitere Volljährige in der Haushaltsgemeinschaft, so bekommen diese 70 % dieses Betrages, für das erste Kind können 25 % der Basisleistung (€ 863,04) bezogen werden, 15 % für das zweite und 5 % für jedes weitere.

Neu ist der sogenannte „Arbeitsqualifizierungsbonus“ in der Höhe von € 300, der nur unter einer der folgenden Voraussetzungen bezogen werden kann:

- österreichischer Pflichtschulabschluss,
- Deutschkenntnisse auf Sprachniveau B1 oder Englisch-Sprachlevel C1,
- weitere Kriterien (Qualifizierungsmaßnahmen, unterschriebene Integrationsvereinbarung, abgeschlossener Wertekurs).

Sind die Vorgaben nicht erfüllt, wird der Arbeitsqualifizierungsbonus vom Basisbeitrag abgezogen, sodass lediglich € 563 zur Verfügung stehen. Menschen mit physischen oder psychischen Beeinträchtigungen sowie Personen mit Betreuungspflichten sind von dieser Regelung ausgenommen.

Für EU-BürgerInnen und sonstige Drittstaatsangehörige soll eine fünfjährige Wartezeit eingeführt werden. Subsidiär Schutzberechtigte würden ebenso wie Asylwerbende von der Mindestsicherung ausgeschlossen.

Arbeitslosengeld NEU: Abschaffung der Notstandshilfe

Im aktuellen Regierungsprogramm³⁴ ist vorgesehen, dass die Notstandshilfe, die derzeit unbefristet bezogen werden kann, in das befristete Arbeitslosengeld integriert werden soll. Konkret ist dort von einer „*Harmonisierung, Neuausrichtung und Weiterentwicklung von Arbeitslosengeld, Notstandshilfe und Bedarfsorientierter Mindestsicherung*“ die Rede sowie von einem „*Arbeitslosengeld NEU mit degressiver Gestaltung der Leistungshöhe mit klarem zeitlichen Verlauf und Integration der Notstandshilfe*“.

Mit der Abschaffung der Notstandshilfe wären Langzeitarbeitslose auf die Mindestsicherung angewiesen, was – zumindest bei derzeitiger Gesetzeslage – finanzielle

³³ https://www.bundeskanzleramt.gv.at/at.gv.bka.liferay-app/documents/131008/849801/20_16_mrv.pdf/80a64186-147f-4b30-84d5-f69703b98cc2

³⁴ <https://www.oevp.at/download/Regierungsprogramm.pdf>

Einbußen und Nachteile für die Betroffenen bedeuten würde. Denn die Mindestsicherung wäre in vielen Fällen niedriger, ein zusätzliches geringfügiges Einkommen wäre nicht möglich, und zudem müsste vor dem Bezug der Mindestsicherung das Vermögen aufgebraucht werden.

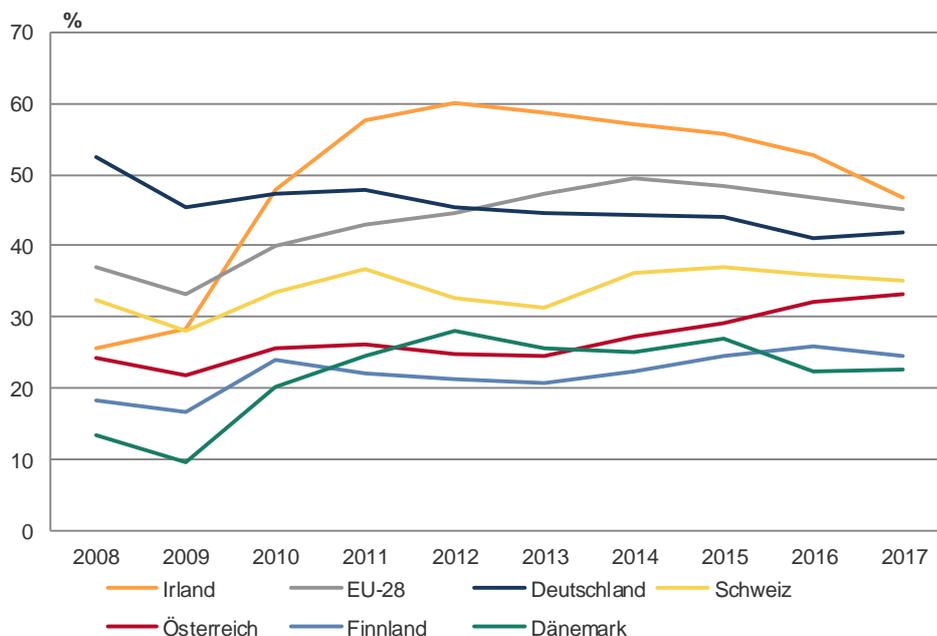
7.6. Österreich im internationalen Vergleich

Nach einem kurzen Überblick über die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit und Definitionen in den einzelnen Ländern soll in diesem Kapitel die monetären Transfers und die Ausgestaltung der sozialen Absicherung im Falle von Langzeitarbeitslosigkeit in den fünf Ländern Dänemark, Deutschland, Finnland, Irland und Schweiz mit dem österreichischen System verglichen werden.

Langzeitarbeitslosigkeit

Der Anteil Langzeitarbeitsloser an allen Arbeitslosen war im Jahr 2017 in Österreich mit 33 % deutlich niedriger als im Durchschnitt aller 28 EU-Staaten (45 %). Allerdings ist der Anteil Langzeitarbeitsloser in Österreich wie sonst in keinem der Vergleichsländer seit 2013 deutlich angestiegen. Irland konnte ebenso wie Deutschland (bis 2016) und der EU-28 Durchschnitt in den vergangenen Jahren einen leichten Rückgang verzeichnen, in Dänemark, Finnland und der Schweiz hat sich der Anteil Langzeitarbeitsloser in den letzten 7 Jahren im Großen und Ganzen stabilisiert. (siehe Grafik 13).

Grafik 13 Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit (12 Monate und länger) als Prozentsatz der gesamten Arbeitslosigkeit in der EU-28 und den ausgewählten Ländern, 2008 – 2017



Quelle: Eurostat

Die nordischen Staaten Dänemark und Finnland weisen nicht nur einen geringeren Prozentsatz an langzeitarbeitslosen Personen auf (22,5 % bzw. 24,4 % im Jahr 2017), sie haben zudem auch einen äußerst niedrigen Anteil an jugendlichen Langzeitarbeitslosen. Ein weiterer Blick auf die Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit zeigt, dass vor allem Männer und Ältere überdurchschnittlich von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind. Lediglich in Österreich ist nahezu kein Unterschied zwischen den Geschlechtern feststellbar. Von den untersuchten Ländern ist einzig in der Schweiz der Anteil Langzeitarbeitsloser an allen Arbeitslosen unter Frauen (34,4 %) höher als unter Männern (32,7 %).

Definitionen

Da der Begriff „Langzeitbeschäftigungslosigkeit“ ausschließlich in Österreich etabliert ist, muss für den Vergleich der Leistungen und Maßnahmen in den einzelnen Ländern auf das Konzept der Langzeitarbeitslosigkeit zurückgegriffen werden. In allen untersuchten Ländern gelten Personen dann als langzeitarbeitslos, wenn sie länger als zwölf Monate ohne Beschäftigung und auf Arbeitssuche sind. Unterschiede in den nationalen Definitionen gibt es in erster Linie dahingehend, bis zu welcher Dauer Schulungen bzw. Krankheitsphasen nicht zu einer Unterbrechung der Arbeitslosigkeitsepisode führen bzw. ob und inwieweit die Ausübung einer Erwerbstätigkeit neben der Arbeitslosigkeit gestattet ist ohne den Status der Arbeitslosigkeit zu ändern.

Neben den Arbeitsmarktverwaltungen der einzelnen Länder weist auch EUROSTAT Langzeitarbeitslosenzahlen aus. Für europäische Vergleiche dient die Arbeitskräfteerhebung („Labour-Force Survey“) als Datengrundlage. Im Labour-Force Survey werden Personen dann als langzeitarbeitslos gezählt, wenn sie zwischen 15 und 74 Jahre alt und arbeitslos sind und bereits länger als ein Jahr aktiv nach einer Arbeitsstelle suchen.³⁵

Passive Unterstützungsleistungen für Langzeitarbeitslose

Mit Ausnahme Dänemarks, wo die Arbeitslosenversicherung auf Freiwilligkeit basiert, sind ArbeitnehmerInnen in den untersuchten Ländern ebenso wie in Österreich gesetzlich pflichtversichert. Die Finanzierung der Leistungen bei Arbeitslosigkeit erfolgt in erster Linie durch Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Öffentliche Mittel werden - speziell in Phasen mit außerordentlich hoher Arbeitslosigkeit - zusätzlich zum Defizitenausgleich herangezogen oder erfolgen in Form von Zuschüssen.

In allen untersuchten Ländern stellt das Arbeitslosengeld im Falle von Arbeitslosigkeit die erste Leistungsstufe dar. Diese Versicherungsleistung soll das fehlende Ein-

³⁵ In den Grafiken der jeweiligen Länder-Kapitel wurde die Langzeitarbeitslosenquote für die 15 bis 64-jährigen dargestellt, weil diese Altersspanne besser jener in den nationalen Definitionen entspricht.

kommen während der Arbeitsuche ersetzen und wird Anspruchsberechtigten für einen begrenzten Zeitraum ausbezahlt. Das Arbeitslosengeld wird in allen im Rahmen dieser Studie betrachteten Ländern von öffentlichen Unterstützungssystemen wie der Arbeitslosenhilfe (Grundsicherung für Arbeitsuchende in Deutschland bzw. Notstandshilfe in Österreich) oder der Sozialhilfe abgelöst.

Die grundlegenden Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung sind in den untersuchten Ländern ähnlich wie in Österreich: Arbeitslosigkeit, Registrierung beim zuständigen Arbeitsamt, Arbeitsfähigkeit, Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt, aktive Beteiligung an der Arbeitssuche, Teilnahme an arbeitsfördernden Maßnahmen sowie ein Wohnsitz im jeweiligen Land.

Dort wo das Arbeitslosengeld als Versicherungsleistung konzipiert ist, ist die Höhe und Dauer des Leistungsbezuges an die Länge der Beitragszahlung innerhalb eines bestimmten Bemessungszeitraumes und an das Niveau des zuletzt bezogenen Gehalts geknüpft, zum Teil auch an das Alter der jeweiligen Person.

Die Qualifizierungsperiode für Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung ist in Österreich, aber auch in Deutschland und der Schweiz mit 52 Wochen sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung innerhalb von 24 Monaten deutlich länger als in Finnland oder Irland, wo 26 bzw. 39 Wochen während der letzten 28 Monate bzw. 12 Monate ausreichend sind. In Dänemark berechnen 1.924 Arbeitsstunden innerhalb der letzten 3 Jahren zum Anspruch von Leistungen der Arbeitslosenversicherung. In Tabelle 13 sind die unterschiedlichen Zugangsvoraussetzungen und Rahmenbedingungen für den Arbeitslosengeldbezug überblicksartig dargestellt.

Tabelle 13 Merkmale des Arbeitslosengeldbezuges

	Österreich	Dänemark	Deutschland	Finnland	Irland	Schweiz
Zugangsvoraussetzungen						
Qualifizierungsperiode (Mindestversicherungszeit)	1 Jahr innerhalb der letzten 2 Jahre	1.924 Stunden Vollzeiterwerbstätigkeit innerhalb der letzten 3 Jahre	1 Jahr innerhalb der letzten 2 Jahre	26 Wochen innerhalb der letzten 28 Monaten	39 Wochen in 12 Monaten im Vorjahr	1 Jahr innerhalb der letzten 2 Jahre
Spezifika						
Betragsstaffelung nach Alter	▲		▲	▲	▲	▲
Arbeitslosenversicherung*	V	F	V	V	V	V
Option der Teilzeitarbeitslosigkeit		▲		▲	▲	▲
Zuschläge für Kinder	▲	▲		▲	▲	
Zuschläge für Erwachsene im Haushalt	▲				▲	
Besteuerung des Arbeitslosengeldes		▲		▲	▲	▲
Deckelung des Arbeitslosengeldes	▲	▲	▲		▲	▲
Wartezeit zum Leistungsbezug	28 Tage**	3 Wochen***	bis 12 Wochen**	7 Tage	3 Tage	0-20 Tage****

Anmerkung: Für alle Länder gelten folgende Zugangsvoraussetzungen: Registrierung im zuständigen Jobzentrum, Arbeits- und Erwerbsfähigkeit, Verfügbarkeit und aktive Arbeitssuche sowie ein Wohnsitz im Bezugsland

* V=Verpflichtende Arbeitslosenversicherung; F=Freiwillige Arbeitslosenversicherung

** Bei Selbstkündigung oder Entlassung in Österreich bzw. bei Eigenkündigung oder selbstverschuldeter Kündigung in Deutschland

*** Bei Selbstkündigung oder Selbstständigkeit

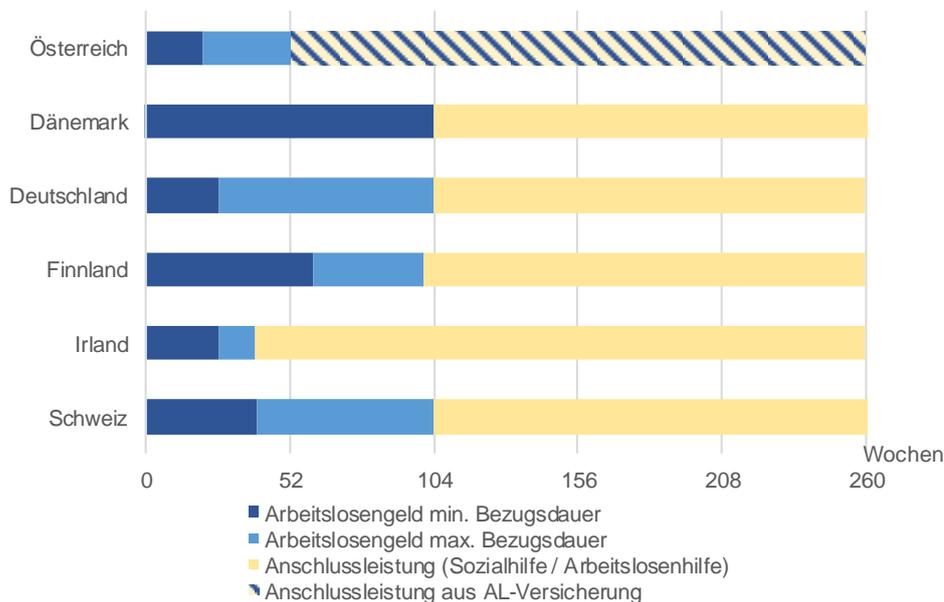
**** Je nach Einkommenshöhe und Unterhaltspflicht für Kinder

Die Höhe des Arbeitslosengeldes orientiert sich in den meisten Ländern am zuletzt bezogenen Erwerbseinkommen: Mit einer Lohnersatzrate von 55 % fällt es hierzulande vergleichsweise niedrig aus, in Dänemark hingegen mit 90 % am höchsten. In Irland und beim Grundarbeitslosengeld in Finnland erhalten Arbeitslose hingegen Pauschalbeträge.

Die **Bezugsdauer** von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung ist in Grafik 14 dargestellt und variiert in den untersuchten Ländern beträchtlich und hängt häufig vom Alter sowie den Vorbeschäftigungszeiten ab. Der Standardbezugszeitraum fällt in Österreich mit 20 Wochen am niedrigsten aus. Auch in Deutschland bzw. Irland (je 26 Wochen) fällt er eher knapp aus, verglichen mit der Schweiz (40 Wochen), Finnland (60 Wochen) oder Dänemark (je 104 Wochen). Werden entsprechende Altersvorgaben bzw. ausreichende Beschäftigungszeiten erreicht, so kann auch in Finnland (100 Wochen), der Schweiz (104 Wochen) und in Deutschland (104 Wochen) Arbeitslosengeld für (annähernd) zwei Jahre bezogen werden, wohingegen die maximale Bezugsdauer in Irland (39 Wochen) und Österreich (52 Wochen) deutlich kürzer ausfällt.

Endet der Arbeitslosengeldbezug, ohne dass eine Beschäftigung aufgenommen wurde, dann wechseln (Langzeit-)Arbeitslose in der Schweiz³⁶ und in Dänemark unmittelbar in den Sozialhilfebezug, in Deutschland in die Grundsicherung für Arbeitssuchende. In Finnland und Irland stellt zwar auch die Sozialhilfe das letzte soziale Auffangnetz dar, dem ist allerdings noch eine „Arbeitslosenbeihilfe“ vorgelagert. Einzig in Österreich erhalten Langzeitarbeitslose bei Auslaufen des Arbeitslosengeldes mit der Notstandshilfe eine Anschlussleistung, die weiterhin aus Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung gezahlt wird.

³⁶ Sieben (Uri, Zug, Schaffhausen, Tessin, Waadt, Neuenburg und Jura) der 26 Schweizer Kantone bieten auch eine zwischengelagerte Arbeitslosenbeihilfe an.

Grafik 14 Bezugsdauer von Arbeitslosengeld und Anschlussleistungen in ausgewählten europäischen Ländern, in Wochen

Quelle: Missoc, 2018

Arbeitslosigkeit und Erwerbsfähigkeit sind wesentliche Kriterien, die in fast allen untersuchten Ländern für den Bezug der jeweiligen Anschlussleistung erforderlich sind. Eine Bedarfsprüfung erfolgt zwar überall, ist in den einzelnen Ländern jedoch unterschiedlich rigoros ausgestaltet: Während bei der Notstandshilfe in Österreich seit Juli 2018 nur mehr das Einkommen der betroffenen Person zur Ermittlung einer Notlage herangezogen wird, werden in Deutschland beispielsweise Einkommen und Vermögen der gesamten Bedarfsgemeinschaft (abzüglich eines Schonvermögens) berücksichtigt, wie aus Tabelle 14 ersichtlich ist.

Die Anschlussleistungen sind in allen untersuchten Ländern wie in Österreich (solange die Notlage vorliegt) grundsätzlich unbefristet. Sie sind im Vorfeld oft mit einer mehrtägigen Wartezeit verbunden und bei Nichteinhaltung der Zugangsvoraussetzungen an Sanktionen geknüpft.

Tabelle 14 fasst die wesentlichen Merkmale der Anschlussleistungen zusammen.

Tabelle 14 Merkmale der Anschlussleistungen

	Österreich	Dänemark	Deutschland	Finnland	Irland	Schweiz
	Notstandshilfe	Sozialhilfe	Grundsicherung für erwerbsfähige Leistungsberechtigte	Arbeitslosenhilfe	Jobseeker's Allowance	Sozialhilfe (Arbeitslosenhilfe*)
Art der Leistung**	V	S	S	S	S	S
Bedarfsprüfung						
Berücksichtigung Haushaltseinkommen / Vermögen	Allfälliges Einkommen antragstellender Person	Vermögensfreibeträge (Einzelperson rd. € 1.340 und Paare rd. € 2.680)	Einkommen und Vermögen der Bedarfsgemeinschaft (Schonvermögen bis € 10.800 + Altersversorge) anrechnungsfrei	Eigenes Einkommen sowie Einkommen von Familienmitgliedern, die im selben Haushalt wohnen	Einkommen / Vermögen im Haushalt reduziert die Sozialleistungen***	Vermögensfreibeträge (Einzelperson rd. € 3.475 und Paare rd. € 6.945)
Zugangsvoraussetzungen						
Arbeitslosigkeit	▲	▲		▲	▲	
Verpflichtende Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen	▲	▲	▲	▲		
Spezifika						
Dezentralisierte Verwaltung		▲				▲

Quelle: MISSOC, 2018.

Anmerkungen: Alle Anschlussleistungen unterliegen in allen untersuchten Ländern einer Bedarfsprüfung sowie einer Betragsstaffelung je nach Alter. Zudem muss ein dauerhafter Wohnsitz im Bezugsland nachgewiesen werden bzw. die geltenden Aufenthaltsbestimmungen erfüllt werden. Als Voraussetzung für den Leistungsbezug wird zudem in allen Ländern außer der Schweiz die aktive Arbeitssuche und Erwerbsfähigkeit genannt. Die Bezugsdauer ist grundsätzlich unbefristet.

* Arbeitslosenhilfe wird nur in einigen Kantonen ausbezahlt.

** V = Versicherungsleistung; S = Sozialleistung.

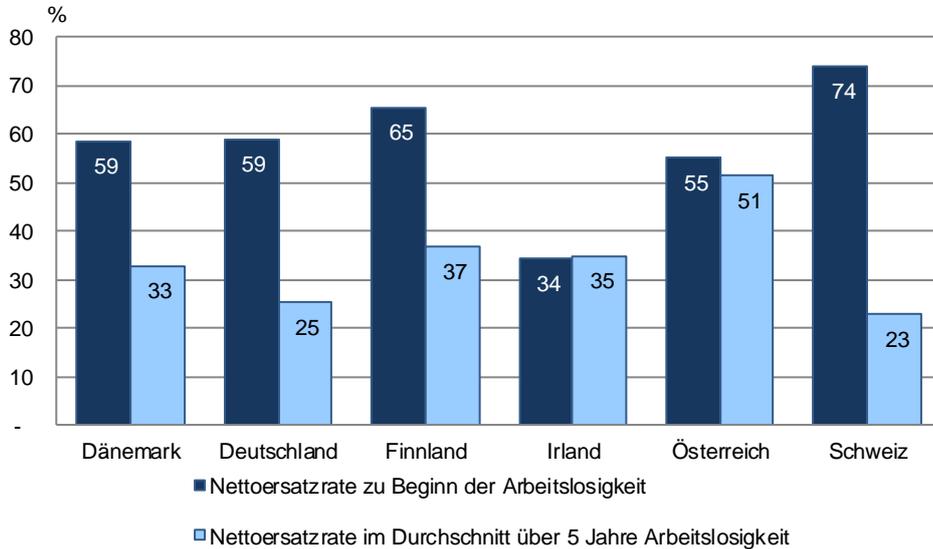
*** Die Reduktion gilt für Vermögenswerte ab € 20.000.

Divergenzen ergeben sich voranging im Hinblick auf die Leistungshöhe: In Österreich erhalten Arbeitslose im Anschluss an das Arbeitslosengeld unbefristete Notstandshilfe, deren Höhe bei Vorliegen einer Notlage nur unwesentlich geringer ist als das Arbeitslosengeld. In Finnland kann nach dem Auslaufen des Arbeitslosengeldbezuges eine Arbeitslosenhilfe der Sozialversicherungsanstalt bezogen werden: Deren Höhe (€ 696,6 / Monat) entspricht zwar jener des Grundarbeitslosengeldes, ist im Gegensatz dazu jedoch bedarfsgeprüft. Haben Arbeitslose in Irland ihren Arbeitslosengeldbezug aufgebraucht, dann steht ihnen die bedarfsorientierte Arbeitslosenhilfe ‚Jobseeker’s Allowance‘ in der Höhe von € 198 pro Woche zu. In Deutschland fallen Arbeitslose im Anschluss an den das Arbeitslosengeld in die Grundsicherung für Arbeitssuchende bzw. „erwerbsfähige Leistungsberechtigte“, bei der neben einem Regelbedarf auch angemessene Kosten für Unterkunft gezahlt werden. In den meisten Ländern werden Familienzuschläge für Kinder und / oder andere Erwachsene im Haushalt gezahlt.

Die Großzügigkeit eines Arbeitslosenversicherungs- bzw. Sozialsystems lässt sich durch die Nettoersatzrate darstellen. Die Nettoersatzrate wird als Prozentsatz der Arbeitslosenleistungen an den durchschnittlichen Nettolöhnen ausgedrückt. Die Heterogenität der Sozialleistungen in den untersuchten Staaten wird besonders bei den Regelungen zum Familienstatus sichtbar, denn mit Ausnahme der Schweiz wird das Arbeitslosengeld durch Familienzuschläge ergänzt. Deshalb wird bei der Darstellung der Ersatzquoten der Fokus auf einen Singlehaushalt³⁷ gelegt, um mögliche Interaktionen von Arbeitslosenversicherungsleistungen mit familienspezifischen und / oder anderen Sozialtransfers weitgehend auszublenden. Aus Grafik 15 ist ersichtlich, dass sich die Niveaus der Nettoersatzrate im Jahr 2015 markant unterscheiden: Zu Beginn der Arbeitslosigkeitsepisode erhält ein arbeitsloser Single 34 % des Durchschnittsverdienstes in Irland, aber 74 % in der Schweiz. In Österreich fällt die Nettoersatzrate mit 55 % zunächst vergleichsweise bescheiden aus, doch mit anhaltender Arbeitslosigkeit ändert sich Österreichs Position im Ranking. Betrachtet man die Nettoersatzrate über einen Zeitraum von 60 Monaten ab Eintreten des Arbeitslosigkeitsstatus, so weisen Deutschland (25 %) und die Schweiz (23 %) die niedrigsten Ersatzraten auf, Österreich hingegen liegt mit 51 % an der Spitze.

³⁷ 40-jährige alleinlebende Person, die zuvor 22 Jahre lang vollzeiterwerbstätig war und dadurch sämtliche Anspruchsvoraussetzungen erfüllt.

Grafik 15 Nettoersatzrate zu Beginn über 60 Monate Arbeitslosigkeit in % des zuletzt bezogenen Erwerbseinkommens, 2015



Quelle: OECD tax-benefit model, 2015.

Anmerkungen: Nettoersatzrate für eine alleinstehende Person, die zuvor Vollzeit erwerbstätig war und den Durchschnittslohn verdient hat und sich für keine Sozialhilfe oder Wohnbeihilfen qualifiziert.

In Österreich ist das Arbeitsmarktservice (AMS) die zentrale Ansprech- und Auszahlungsstelle für alle Arbeitslosengeld- bzw. Notstandshilfebeziehenden. Dies trifft ebenso auf Irland zu, wohingegen beispielsweise in Deutschland je nach Arbeitslosendauer und zuständigem Rechtskreis die Zuständigkeiten variieren (Bundesagentur bzw. Jobcenter). Eine gänzlich andere Rechtslage hingegen findet sich in der Schweiz und in Dänemark, wo die Arbeitsmarktpolitik dezentraler organisiert ist und die Auszahlung der Sozialhilfe – anders als das Arbeitslosengeld – von den Kommunen bzw. Kanton vorgenommen wird. Finnland geht in seiner Testphase des Grundeinkommens einen Schritt weiter, denn ein Ziel des bedingungslosen Grundeinkommens war die Vereinfachung des komplexen Sozialsystems und damit verbundenen Kosteneinsparungen: Anträge auf Geldleistungen werden hinfällig, was einen Abbau der Bürokratie bedeutet.

Neben den organisatorischen Unterschied sind auch Besonderheiten hinsichtlich der Philosophien bzw. Prioritäten feststellbar: In Dänemark werden beispielsweise unmittelbar nach Eintritt der Arbeitslosigkeit Schulungs- oder Trainingsmaßnahmen für alle Arbeitslosen forciert. In Finnland wurde mit Jahresbeginn 2018 ein Aktivierungsmodell eingeführt, das von allen Arbeitslosen innerhalb von drei Monaten eine Beschäftigungszeit von zumindest 18 Stunden, ein Einkommen aus selbständiger Arbeit von wenigstens € 241 oder die Teilnahme an einem einwöchigen Weiterbildungsprogramm fordert. Werden diese Kriterien nicht erfüllt, dann werden (Langzeit-)Arbeitslosen die Leistungen im folgenden Vierteljahr um 4,65 % gekürzt.

In Dänemark wird durch jegliche Beschäftigung der Bezugszeitraum von Arbeitslosengeld verlängert und damit ein Anreiz für Arbeitslose geschaffen, jede verfügbare Stelle anzunehmen.

Hingegen konzentriert sich die Vermittlungsaktivität in Irland zunächst auf die Zielgruppe der arbeitsmarktfernen Personen bzw. Personen mit Beschäftigungsbarrieren: Dort gehen die Arbeitsmarktinstitutionen davon aus, dass arbeitsmarktnahe Personen allein den Weg in die Beschäftigung finden. Auch in Österreich wird zwar grundsätzlich der Early-Intervention Ansatz – d.h. „[...] ein frühzeitiges (ab dem ersten Tag der Vormerkung aus einer Beschäftigung oder einer Schulung), zielgerichtetes und problemorientiertes Setzen von Aktivitäten (Vermittlung, Beratung, Förderung) [...]“ – verfolgt, in der Praxis ist jedoch eine starke Orientierung des Geschäftsprozesses am Zeitablauf sichtbar: ein Übergang von der Service-Zone in die Beratungs-Zone und die damit einhergehende umfassende Betreuung sowie Bereitstellung spezifischer Serviceleistungen erfolgt meist erst nach Ablauf einer bestimmten Zeit, wodurch die Idee von Early Intervention konterkariert wird³⁸ (Hosner et al., 2018).

Aktive Unterstützungsleistungen für Langzeitarbeitslose

Ein Trend zu verstärkt aktiver Arbeitsmarktpolitik ist in allen Ländern – speziell seit der Wirtschaftskrise – sichtbar. Ähnlich wie in Österreich können die anderen Länder auf ein reiches Maßnahmenrepertoire wie etwa Schulungen und Beratungen zurückgreifen. Dabei wird Coaching in einigen Ländern zusehends auch bei Beschäftigungsaufnahme weitergeführt, um das neue Arbeitsverhältnis zu stabilisieren. Grundsätzlich kennen alle untersuchten Länder das Instrument der Lohnsubventionen, das von den befragten ExpertInnen in Deutschland und Irland als besonders effizientes Instrument zur (Re-)Integration Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt genannt wurden. Häufig wird auch versucht, auf dem zweiten Arbeitsmarkt Beschäftigungsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose zu schaffen.

³⁸ Eine Ausnahme stellen in Österreich die Zielgruppe der Jugendlichen dar, bei denen die nachhaltige Integration am Arbeitsmarkt im Vordergrund steht und Jugendliche mit maximal Pflichtschulabschluss von Beginn an in der Beratungszone betreut werden.

8. Schlussfolgerungen

Die Arbeitsmarktpolitik verfolgt im Zusammenhang mit Langzeitarbeitslosen zwei grundsätzliche, teilweise in Konflikt zueinanderstehende Ziele:

- Anreize für Arbeitslose zu schaffen, möglichst rasch in das Erwerbsleben zurückzukehren;
- Langzeitarbeitslose durch monetäre Leistungen vor Armut bewahren.

Diese beiden Ziele stehen in einem permanenten Spannungsfeld zueinander. Grundsätzlich besteht die originäre Aufgabe der Arbeitslosenversicherung in einem temporären Ausgleich des Einkommensverlustes in Zeiten von Arbeitslosigkeit. In diesem Zusammenhang wird allerdings auf ungewollte Begleiterscheinungen wie etwa verminderte Suchanstrengungen und damit einhergehend eine spätere Arbeitsaufnahme hingewiesen.

Zwei Faktoren kommt in Hinblick auf den Zeitpunkt der Arbeitsaufnahme eine entscheidende Rolle zu: die Höhe des Arbeitslosengeldes und die Bezugsdauer. In der vorherrschenden ökonomischen Theorie der Arbeitssuche geht eine Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld mit einer Ausdehnung der Arbeitslosigkeitsepisode einher: Es wird argumentiert, dass die Lohnersatzleistung den Anspruchslohn erhöht und den existenziellen Druck mindert, wodurch die Suchanreize arbeitsloser Personen verringert werden. Andererseits kann die Aussicht darauf, durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung Ansprüche auf Leistungen zur sozialen Sicherung zu erwerben, motivierend sein, rasch wieder eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen („entitlement effect“). In Hinblick auf die Höhe des Arbeitslosengelds gibt es Hinweise in der Literatur, dass eine über die Zeit gleichbleibendes Arbeitslosengeld suboptimal ist, wobei die Vorteile einer Staffelung nicht unumstritten sind (vgl. Christl/Nagl, 2018).

Die optimale Höhe und Bezugsdauer passiver Leistungen bei (Langzeit-)Arbeitslosigkeit sind daher immer wieder Gegenstand arbeitsmarktpolitischer Debatten und spiegeln den Zielkonflikt der Arbeitsmarktpolitik wider. Die reale Arbeitsmarktpolitik ist hier gefordert, Kompromisse zu finden, da im Prinzip jede dieser beiden Zielsetzung ein anderes System erfordert. So lassen sich in den sechs untersuchten Ländern unterschiedliche Prioritätensetzung feststellen, wobei weiter beide Ziele verfolgt werden.

Im internationalen Vergleich fällt auf, dass die Höhe der finanziellen Unterstützung für Arbeitslose in Österreich niedrig ist, dafür aber zeitlich de facto unbegrenzt (vgl. Christl/Nagl 2018). Begründet liegt dies im Umstand, dass die derzeitige österreichische Regelung insofern ein Unikum darstellt, als die Notstandshilfe als Anschlussleistung an das Arbeitslosengeld eine beitragsfinanzierte Leistung des Arbeitslosenversicherungssystems ist und keine steuerfinanzierte Leistung, bei der auch Einkommen von Familienangehörigen bzw. Vermögenswerte berücksichtigt werden, wie in anderen Ländern üblich. Befragte ExpertInnen sehen im österreichischen Regime mit dem Arbeitslosengeld gefolgt von der Notstandshilfe ein gewachsenes System, das prinzipiell gut funktioniert und institutionell gut eingebettet ist. Wie Eppl et al. (2016) zeigen, spielen in Österreich finanzielle Leistungen keine übergroße Rolle hinsichtlich des Abgangs von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung. Ein Vorteil der Notstandshilfe, den auch die befragten ExpertInnen hervorheben, ist, dass sie eine kontinuierliche Reintegrationsplanung begünstigt: Anders als etwa in Deutschland und Dänemark, wo sich mit fortdauernder Arbeitslosigkeit der Regelkreis und damit die administrative Zuständigkeit ändert, kommt es in Österreich mit dem Auslaufen des Arbeitslosengeldes zu keinem Bruch der Verantwortlichkeit, wodurch Ineffizienzen vermieden werden.

Dies ist vor allem vor dem Hintergrund des Gesamtsystems – also unter Berücksichtigung der zahlreichen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, der Vermittlungsbemühungen sowie der landesspezifischen Rahmenbedingungen - zu sehen, in das die passiven Leistungen hierzulande eingebettet sind. Reformen müssen daher immer das Gesamtsystem im Fokus haben, da das Streichen einzelner Leistungen die Funktionsweise des derzeit im Wesentlichen gut funktionierende System massiv beeinträchtigen kann.

Optimierungsmöglichkeiten im derzeitigen System identifizieren ExpertInnen insbesondere an der Schnittstelle zwischen Arbeitslosenversicherung und der bedarfsorientierten Mindestsicherung: Da die BMS der Verantwortung der einzelnen Bundesländer obliegt, gibt es unterschiedliche Zuständigkeiten hinsichtlich der Administration und Kontrolle der BMS-Leistungen. So kann das AMS zurzeit die Sozialämter in den Bundesländern nur informieren, wenn z. B. Arbeitsaufnahmen oder Schulungen verweigert werden, Sanktionen wie das Sperren der BMS können aber nur von den Sozialämtern verhängt werden. Hier wäre eine bundesweite Harmonisierung erstrebenswert. Im Sinne eines One-Stop-Shops und zur besseren (Wieder-)Heranführung an den Arbeitsmarkt erscheint das Arbeitsmarktservice als administrative und auszahlende Stelle besonders geeignet (vgl. Christl/Nagl, 2018).

9. Quellenverzeichnis

Aeppli D.C. (2006): Die Situation der Ausgesteuerten in der Schweiz. SECO-Publikation Arbeitsmarktpolitik N° 21, Bern.

AMS (2015): Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitbeschäftigungslosigkeit, Spezialthema zum Arbeitsmarkt. November 2015.

AMS (2018): Arbeitsmarktlage 2017. Arbeitsmarktservice Österreich.

Andersen, T. M. / Svarer M. (2007): Flexicurity – labour market performance in Denmark. Economic Working Paper 2007-9. University of Aarhus.

A-kasser (2018): <https://www.a-kasser.dk/benefits.html>, abgerufen am 05.07.2018.

Arbeit plus (2016): bedarfsorientierte mindestsicherung & arbeitsmarktintegration. Themenpapier 4. Stand: 17. Oktober 2016.

Bachinger et al. (2015): Maßnahmen zur Verhinderung von Jugendarbeitslosigkeit in der Schweiz. AMS Report 110 im Auftrag des Arbeitsmarktservice (AMS) Österreich, Wien.

Bauer, F. / Fertig M. / Fuchs P. (2016): Teilnehmerauswahl und professionelle Begleitung machen den Unterschied, „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung“ in NRW. IAB-Kurzbericht 10/2016.

Bauer, F. / Bendzulla, C. / Fertig, M. / Fuchs P. (2016): Ergebnisse der Evaluation der Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen. IAB Forschungsbericht 7/2016.

Beskæftigelsesministeriet (2017): Mere frihed. Mindre bureaukrati. Alle skal med. En forenklet beskæftigelsesindsats. Regeringen, Kopenhagen.

Beste J. / Trappman, M. (2016) Erwerbsbedingte Abgänge aus der Grundsicherung - Der Abbau von Hemmnissen macht's möglich. IAB-Kurzbericht 21/2016.

BMASGK (2018) Sozialstaat Österreich - Leistungen, Ausgaben und Finanzierung 2018, Wien.

BMASK (2016) Dritter Bericht des Arbeitskreises Bedarfsorientierte Mindestsicherung 2016. Bundesministerium für Soziales, Arbeit und Konsumentenschutz, Wien.

BMASK (2017) Arbeitsmarktpolitische Zielvorgaben - Stand 11. Dezember 2017. Bundesministerium für Soziales, Arbeit und Konsumentenschutz, Wien.

Bock-Schappelwein, J. / Fuchs, F. / Huemer, U. / Konle-Seidl, R. / Mahringer, H. / Rhein, R. (2014): Aktive und passive Arbeitsmarktpolitik in Österreich und Deutschland Aufkommen und Verwendung der Mittel im Vergleich. Endbericht, WIFO.

Bundesagentur für Arbeit (2018): Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen 2017. Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt, Mai 2018.

Bundesamt für Statistik (2017): Inventar der Sozialhilfe im weiteren Sinn, Stand 18.05.2017.

https://www.bundeskanzleramt.gv.at/at.gv.bka.liferay-app/documents/131008/849801/20_16_mrv.pdf/80a64186-147f-4b30-84d5-f69703b98cc2

Callaghan, N. (2017): Analysis of Jobseekers and Related Expenditure. IGEEES, Department of Public Expenditure and Reform.

Casutt, J. et al. (2013): Brennpunkt Arbeitslosigkeit – Ergebnisse, Trends und Perspektiven. Verband Schweizerischer Arbeitsämter, Regionalkonferenz Ostschweiz (Hg.) AMOSA, Zürich.

Central Statistics Office (2018): Labour Force Survey Quarter 1 2018: www.cso.ie, abgerufen am 20.06.2018.

Christl M. / Nagl. W. (2018): Arbeitssuchengeld. Agenda Austria, Wien.

Christoph, B. (2016) Materielle Lebensbedingungen im Grundsicherungsbezug. WSI-Mitteilungen 2016, Aufsätze S.344ff.

Christoph, B., / Lietzmann, T., / Tophoven, S., / Wenzig C. (2016) Materielle Lebensbedingungen von SGB-II-Leistungsempfängern. IAB, Aktuelle Berichte 21/2016.

Dietz, M. / Kupka, P. / Lobato, P. (2013) Vermessung eines Forschungsfeldes - Das IAB analysiert die Wirkungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. IAB Forum 2/2013.

DEASP – Department for Employment Affairs and Social Protection (2018): www.welfare.ie, abgerufen am 20.06.2018.

DEASP – Department for Employment Affairs and Social Protection (2017): JobPath Performance Data. Jobseekers Referred to JobPath. July 2015 – June 2016.

Dienststelle Wirtschaft und Arbeit (wira) (2014): Arbeitsintegrationszuschüsse (AIZ) für Langzeitarbeitslose. Grundlagenpapier, Luzern / St. Gallen.

DSP - Department of Social Protection (2017): JobsPlus. New Jobs, Less Cost. Focused Policy Assessment, Dublin.

Eppel, R. / Mahringer, H. / Weber, A. / Zulehner, Ch. (2011) Evaluierung der Eingliederungsbeihilfe, WIFO, Wien.

Europäische Kommission (2018): Beschäftigung, Soziales und Integration. <http://ec.europa.eu/social/>, abgerufen am 03.08.2018.

Europäische Kommission (2013): „Vergleichende Tabellen zur sozialen Sicherheit“ MISSOC http://www.mis-soc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch_de.jsp (Abrufdatum: 12.07.2018).

European Commission / Employment, Social Affairs & Inclusion (2013): Your social security rights in Denmark.

Fertig, M. / Csillag, M. (2015): Cost-benefit analysis of remedial interventions for the long-term unemployed. Brüssel: European Commission.

Finn, D. (2016): Issues emerging from combining active and passive measures for the long term unemployed – the design and delivery of single points of contact. University of Portsmouth: Centre for Economic and Social Inclusion.

Fluder, R. / Graf T. / Ruder R. / Salzgeber R. (2009): Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe). Berner Fachhochschule. Forschungsbericht Nr. 1/09, Bern.

Government of Ireland (2018): Action Plan for Jobs 2018. Department of Business Enterprise and Innovation.

Greve B. / Azhar Hussain M. (2017): EUROMOD Country Report. Denmark (DK) 2014-2017. University of Essex.

Hansen, H. / Schultz-Nielsen, M. L. (2015): Social Assistance in Five Countries in North-Western Europe. Copenhagen: The Rockwool Foundation Research Unit.

Hosner, D. / Schmoller D./ Heckl, E. (2018) Early Intervention; Strategien und Maßnahmen in Deutschland – Lessons learnt für Österreich. AMS Report 128. Arbeitsservice Österreich.

IGEES - Irish Government Economic and Evaluation Service 2012: Labour Market Synopsis. Issue 2: Long-term Employment. December 2012.

Ibsen C. L. (2011): Strained Compromises? Danish Flexicurity during crisis. FAOS, University of Copenhagen. In: Nordic Journal of Working Life Studies, vol. 1, nr. 1, August 2011.

Kanton Zug (2018): <https://www.zg.ch/behoerden/volkswirtschaftsdirektion/arbeitslosenkasse/arbeitslosenhilfe>, abgerufen am 17.07.2018.

Kaiser B. / Liechti D. / Morlok M. (2018): Entwicklung der Wirkung der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz im Zeitraum von 2003-2016. SECO-Publikation Arbeitsmarktpolitik N° 51, Bern.

Kaiser B. / Morlok M. (2018): Regionale Arbeitsvermittlungszentren steigern Wirkung. In: Die Volkswirtschaft 05-2018, S. 37-39, Bern.

Kaltenborn, B. / Kaps P. et al (2013): Steuerung der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz. SECO-Publikation Arbeitsmarktpolitik N° 35, Bern.

Konle-Seidl, R., / Rhein, T., Rothe, T. (2018): Kaum mehr Unterschiede bei chronischer Arbeitslosigkeit - Ländervergleich Deutschland, Dänemark und Finnland. IAB-Kurzbericht 1/2018.

Kyyrä, T. / Pesolaz H. / Rissanen A. (2017): Unemployment Insurance in Finland: A Review of Recent Changes and Empirical Evidence on Behavioral Responses.

Lindenmeyer, H. / Walker, K. (2010): Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe: Zusammenarbeit bei der Arbeitsvermittlung. Studie zur Zusammenarbeit RAV – Sozialhilfe. SECO-Publikation Arbeitsmarktpolitik N° 31, Bern.

McGuinness S. / Kelly E. / Walsh J.R. (2014): Predicting the Probability of Long-Term Unemployment in Ireland Using Administrative Data. ESRI Survey and Statistical Report Series Number 51, Dublin.

Meaney, K. / Reilly D. (2015): Analysis of the QNHS unemployment and the Live Register. Staff Paper 2015. Irish Government Economic and Evaluation Service.

Ministry of Finance (2017) Europe 2020 Strategy – Finland's National Reform Programme, Spring 2017. Helsinki.

MISSOC (2018): <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/> abgerufen am 16.07.2018.

Morlok, M. / Liechti D. / Lalive R. / Osikominu A. / Zweimüller J. (2014): Evaluation der arbeitsmarktlichen Maßnahmen. Wirkung auf Bewerbungsverhalten und -chancen. SECO-Publikation Arbeitsmarktpolitik N° 41, Bern.

Morlok, M. et al (2014a): Evaluation der arbeitsmarktlichen Maßnahmen. Wirkung auf Bewerbungsverhalten und -chancen. In: Die Volkswirtschaft 05-2014, S. 55-58, Bern.

Morlok, M. / Liechti D. / Lalive R. / Osikominu A. / Zweimüller J. (2015): Wirkung von Beraterinterventionen. Der Einfluss von Zuweisungen, Sanktionen und Beraterwechsel auf das Bewerbungsverhalten von Stellensuchenden. SECO-Publikation Arbeitsmarktpolitik N° 42, Bern.

O'Donoghue C. (2017): EUROMOD Country report. Ireland (IE). 2014-2017, University of Essex.

Prime Minister's Office (2016): Action plan for the implementation of key projects and reforms defined in the Strategic Government Programme. Report, Government Publications 1/2016.

Riesenfelder, A. / Bergmann, N. / Sorger, C. / Danzer, L. (2014): 3 Jahre Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) – Auswirkungen auf die Wiedereingliederung der Bezieher/innen ins Erwerbsleben – Endbericht. L & R Sozialforschung, Wien.

Röthlisberger, S. / Kost, S. (2014): Die Steuerung der öffentlichen Arbeitsvermittlung wird optimiert und weiterentwickelt. In: Die Volkswirtschaft 12-2014, S. 53-57, Bern.

Savage M. / Colgan B. / Callan T. / Walsh J.R. (2015): Making work pay more: Recent initiatives. ESRI, Dublin.

Schär, M. (2014): Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe nutzen in der Zusammenarbeit ihrer jeweiligen Kernkompetenzen. In: Die Volkswirtschaft 2014, S. 58-60 Bern.

Schreyer, F. / Zahradnik, F. / Götz, S. (2013): Sanktionen bei jungen Arbeitslosen im SGB II - Wenn das Licht ausgeht. IAB-Forum 2/2013.

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2017): Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Rubmedia, Wabern/Bern.

SECO - Staatssekretariat für Wirtschaft / ALV - Arbeitslosenversicherung (2018): Ein Leitfaden für Versicherte. Arbeitslosigkeit. Ausgabe 2018, Bern.

SECO – Staatssekretariat für Wirtschaft (2018a): AVIG-Praxis AMM. Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung (TC), Bern.

SECO – Staatssekretariat für Wirtschaft (2018b): AVIG-Praxis. ALE. Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung (TC), Bern.

SECO – Staatssekretariat für Wirtschaft (2018c): Zahlen Daten Fakten 2017. Jahresbericht Arbeitsmarkt / Arbeitslosenversicherung, Bern.

SECO - Staatssekretariat für Wirtschaft (2017): Bericht Langzeitarbeitslosigkeit, Bern.

SECO - Staatssekretariat für Wirtschaft (2017a): Bericht Ältere Arbeitslose 50+, Bern.

SECO - Staatssekretariat für Wirtschaft (2015): Synthesebericht. Dritte Evaluationswelle der aktiven Arbeitsmarktpolitik 2011-2014, Bern.

SECO - Staatssekretariat für Wirtschaft (2015a): Zahlen Daten Fakten 2014. Jahresbericht Arbeitsmarkt / Arbeitslosenversicherung, Bern.

STAR – Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2018): <https://star.dk/en>, abgerufen am 27.06.2018.

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö (2018): Guide to unemployment funds benefit 2018: earnings-related unemployment security, job alternation compensation and mobility allowance.

Wegmüller, J.S. / Keller D. (2014): Risiko Langzeitarbeitslosigkeit: Die Bedeutung der Arbeitslosenversicherung. In: Soziale Sicherheit / CHSS 1 / 2016, S. 11-17, Bern.

Zeit online (<https://www.zeit.de/arbeit/2018-04/finnland-grundeinkommen-pilotprojekt-sozialreform-arbeitslosigkeit?print>), abgefragt am 17.08.2018.

