

Chancen oder Risiko?

**Konsequenzen der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Reformen
für die berufliche Integration junger Menschen**

Tagung der Evangelischen Akademie Loccum vom 15. bis 17. Mai 2006

**Zur Ambivalenz des Prinzips „Aktivierung“ im
Transformationsprozess des Sozialstaates**

Prof. Dr. Michael Opielka, Fachhochschule Jena

Zur Ambivalenz des Prinzips „Aktivierung“ im Transformationsprozess des Sozialstaats

Vortrag Tagung „Chance oder Risiko?“, Ev. Akademie Loccum, 16. Mai 2006

Prof. Dr. Michael Opielka

Fachhochschule Jena,
Fachbereich Sozialwesen

Ambivalenzen der Aktivierung

1. Hilfe und Kontrolle – sozialpädagogische Dienste in der Sozialpolitik
 2. Hilfe: Fallmanagement
 3. Kontrolle: Aktivierung und workfare
 4. Grundeinkommensorientierung als mögliche Synthese?
-

1. Hilfe und Kontrolle – sozialpädagogische Dienste in der Sozialpolitik

„Hartz-Gesetze ..: Erste **Erfolge** dieser Strategie zeigen sich bereits in der Arbeitsmarktstatistik 2003. Normalerweise hätte bei einem derart starken Rückgang der Beschäftigung die Arbeitslosigkeit stärker steigen müssen. Doch wegen der genaueren Überprüfung von Arbeitsmarktnähe und Suchintensität der Arbeitslosen durch die Bundesagentur für Arbeit ‚**verschwand**‘ ein Teil von ihnen aus dem Register.“

Werner Eichhorst/Ulrich Walwei, 2005, *Der deutsche Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich. Problemlagen und Reformoptionen*, in: *Sozialer Fortschritt*, 1-2, S. 9

1. Hilfe und Kontrolle – sozialpädagogische Dienste in der Sozialpolitik

„(...) großzügige Hilfsangebote und Lohnersatzleistungen auf der einen Seite und wirksame Anreize zur Entstehung eines niedrig produktiven Beschäftigungssektors auf der anderen Seite sind unvereinbar. (...) Gleichwohl wird sich eine Gesellschaft immer wieder fragen müssen, ob die einmal festgelegte Höhe von Transferleistungen und die Bedingungen für ihren Bezug mit den Verhältnissen am Arbeitsmarkt korrespondieren.“

Werner Eichhorst/Ulrich Walwei, 2005, *Der deutsche Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich. Problemlagen und Reformoptionen*, in: *Sozialer Fortschritt*, 1-2, S. 9

1. Hilfe und Kontrolle – sozialpädagogische Dienste in der Sozialpolitik

Abbildung:
Sozialpolitische
Interventionsformen
nach F.-X. Kaufmann

Interventionsformen	rechtliche	ökonomische	ökologische	pädagogische
Dimensionen				
I Wirkungsweise	Wirkt auf die rechtlichen Grundlagen sozialer Beziehungen durch Schutz von Rechtsverhältnissen	Wirkt auf die Struktur der verfügbaren Haushaltseinkommen durch interpersonelle Umverteilung von Primäreinkommen	Wirkt auf Verteilung räumlich gebundener Teilhabebelegenheiten durch Planung von Raumnutzung und Schaffung von Infrastruktur	Wirkt auf die Vermittlung soziokultureller Kompetenzen an Personen, inhaltliche Beeinflussung von Lernprozessen
II Typische Maßnahmen	Einräumung von Schutz-, Beteiligungs-, Inanspruchnahme-, Beschwerderechten sowie Beteiligungsverpflichtungen an Verfahrensregelungen, Gerichtsbarkeit, Aufsichtsorgane	Steuern und Abgaben Transferzahlungen Steuererleichterungen	Landes- u. Stadtentwicklungsplanung, Sozialplanung Wohnungsbau Finanzierung von Einrichtungen und Personal	Professionalisierung, Curricula Angebot von Bildung, Beratung, Rehabilitation und Information Unterstützung von Selbsthilfeaktivitäten
III sozialpolitisch intendierte Hauptwirkung	Stärkung der Rechtsstellung sozial schwacher Personengruppen im Hinblick auf Teilhabemöglichkeiten	Erhöhung der verfügbaren Einkommen von Personengruppen mit ungenügendem Privateinkommen	Verbesserung der Zugangschancen und der Qualität von lebenslage relevanten Umweltsegmenten	Erhöhung der Handlungsfähigkeit von Personen mit Bezug auf legitime Teilhabemöglichkeiten
IV Trägerschaft	Notwendigerweise staatlich	(para)staatlich, z.T. verbandliche Selbstverwaltung	Zusammenwirken staatlicher und intermediärer Instanzen	Staat, intermediäre Instanzen, kollektive Selbsthilfe
V Zentralproblem der Realisierung	Rechtswahrnehmung Normkonformität	Finanzierung	inter-organisatorische Koordination, Inanspruchnahme	interpersonelle Kommunikation als Wirksamkeitsbedingung
VI Generalisierbarkeit von Regelungen	Hoch	hoch	niedrig	niedrig
VII öffentliche Kosten	Niedrig	hoch	hoch, verteilungsabhängig	variabel
VIII Implementierbarkeit	zentral – dezentral, Schwierig	zentral, leicht	zentral - dezentral mittelschwer	dezentral, schwierig
IX Akzeptanz	interessen- und kompetenzabhängig	i.d.R. unproblematisch, bei Zweckbindung selektiv	selektiv/variabel	unkontrollierbar/umstritten

2. Hilfe: Fallmanagement

„Zur schnellstmöglichen Überwindung der Hilfebedürftigkeit bedarf es einer maßgeschneiderten Ausrichtung der Eingliederungsleistungen auf den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Kernelement der neuen Leistung soll deshalb das Fallmanagement sein. Im Rahmen des Fallmanagements wird die konkrete Bedarfslage des Betroffenen erhoben; darauf aufbauend wird dann ein individuelles Angebot unter aktiver Mitarbeit des Hilfebedürftigen geplant und gesteuert.“

Quelle: Begründung zum SGB II; Allgemeiner Teil

2. Hilfe: Fallmanagement

„Case Management ist ein kooperativer Prozess, in dem Versorgungsangebote und Dienstleistungen erhoben, geplant, implementiert, koordiniert, überwacht und evaluiert werden, um so den individuellen Versorgungsbedarf eines Kunden mittels Kommunikation und verfügbarer Ressourcen abzudecken.“

Definition „Case Management“ der „Case Management Society of America“ (auch Deutscher Verein 2004)

2. Hilfe: Fallmanagement

Fortbildung Fallmanagement:

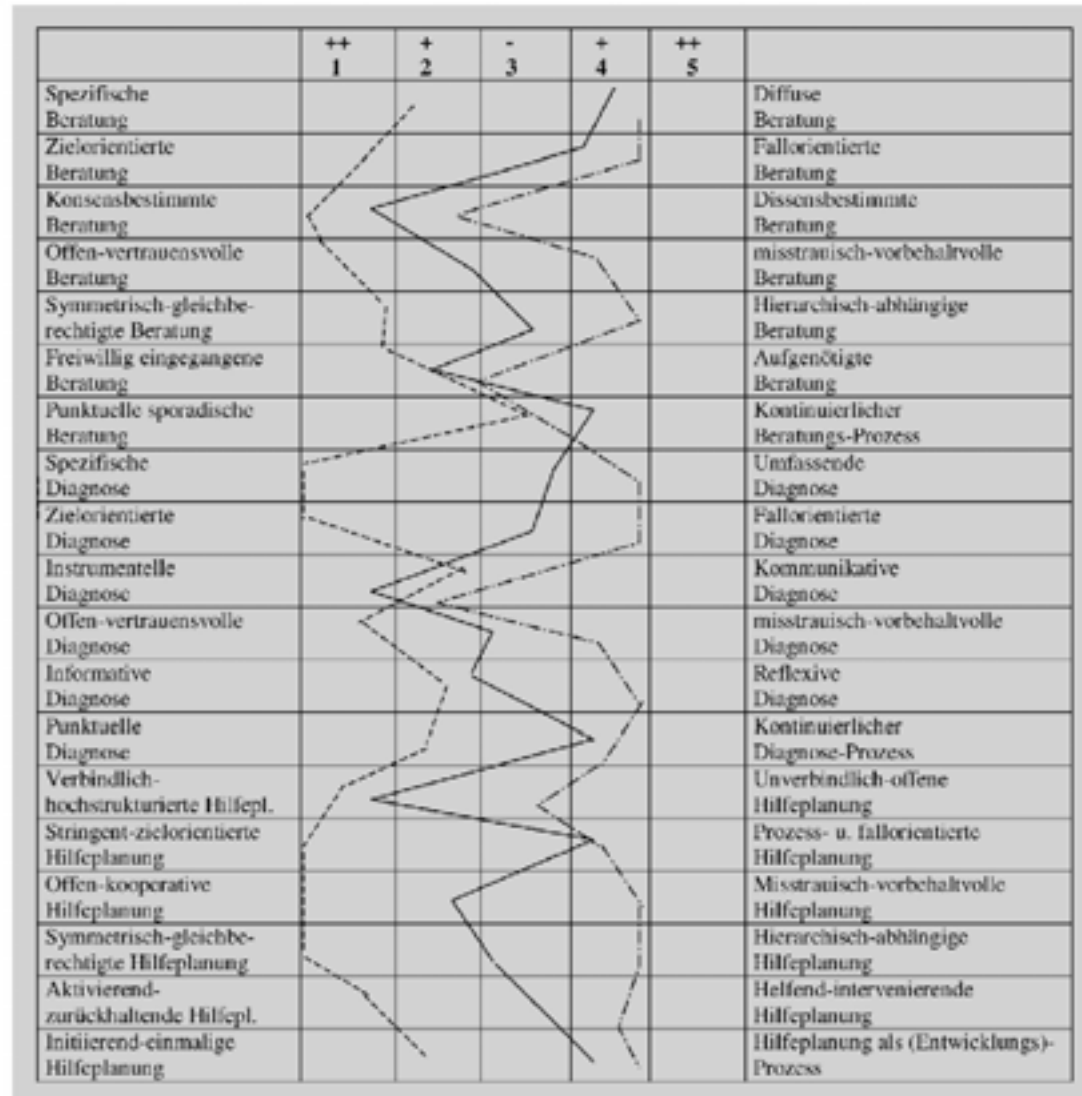
1. Einführung in das Fallmanagement
2. Beratung und Kommunikation
3. Coaching als Prozess
4. Konfliktmanagement, Umgang mit Krisen und Widerständen
5. Netzwerkmanagement und Budgetsteuerung
6. Interkulturelle Kompetenz

Quelle: Gerlinde Tafel, Arbeitssuchende kompetent beraten und fördern. Eine Weiterbildungskonzeption für Fallmanagement und Arbeitsmarktberatung, Bielefeld: REGE/EQUAL 2004, S. 23

2. Hilfe: Fallmanagement

Abbildung: Grafische Darstellung der Fallbearbeitungen

Quelle: Ministerium für Wirtschaft und Arbeit NRW, Case Management. Theorie und Praxis, Düsseldorf 2003, S. 28 (erstellt von Claus Reis u.a.)



Zeichenerklärung:

Typ 1 - - - - - „Stringent zielgerichtete Fallbearbeitung“

Typ 2 ——— „Flexibel ziel- und problemorientierte Fallbearbeitung“

Typ 3 - - - - - „Dominant problemorientierte Fallbearbeitung“

2. Hilfe: Fallmanagement

Erfolgsbedingungen der Einführung des Fallmanagements im Rahmen des SGB II:

- Methodisch ausgereiftes Case-Management-Konzept
- Personal- Organisationsentwicklung
- Steuerungs- und Controlling-System
- Funktionierende Angebotsnetze, v.a. Beziehung zu freien Trägern (inkl. Kontraktmanagement)

Nach: Claus Reis, Welche Wirkungen hat Fallmanagement? Einige Überlegungen zur Implementation von Case Management im Rahmen des SGB II, in: Case Management, 1, 2005, S. 10-18, v.a. S. 14, 17

3. Kontrolle: Aktivierung und workfare

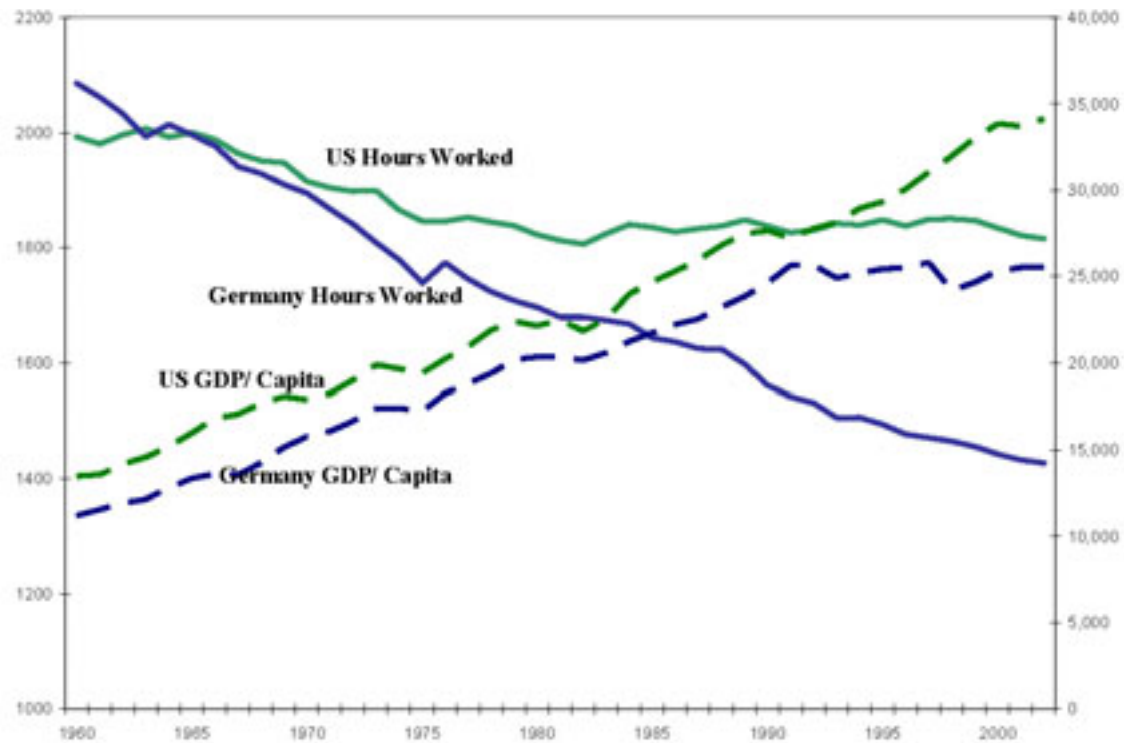
„Americans average 25.1 working hours per person in working age per week, but the Germans average 18.6 hours. (...) Why do western Europeans work so much less than Americans?“

Alberto Alesina/Edward Glaeser/Bruce Sacerdote, 2005, *Work and Leisure in the U.S. and Europe. Why so different?* Discussion Paper No. 2068, Cambridge, Ms.: Harvard Institute of Economic Research, S. 1

„Die *WASG* tritt (...) für weitere Arbeitszeitverkürzungen ein (...) Die *WASG* wendet sich (...) gegen die Ausweitung von Niedriglohnbeschäftigung“

WASG – Die Wahlalternative,
Gründungsprogramm der WASG v.
22.1.2005, S. 12f.

3. Kontrolle: Aktivierung und workfare



OECD data. Annual hours per employed person. Quelle: Alberto Alesina/Edward Glaeser/Bruce Sacerdote, 2005, *Work and Leisure in the U.S. and Europe. Why so different?* Discussion Paper No. 2068, Cambridge, Ms.: Harvard Institute of Economic Research, S. 63

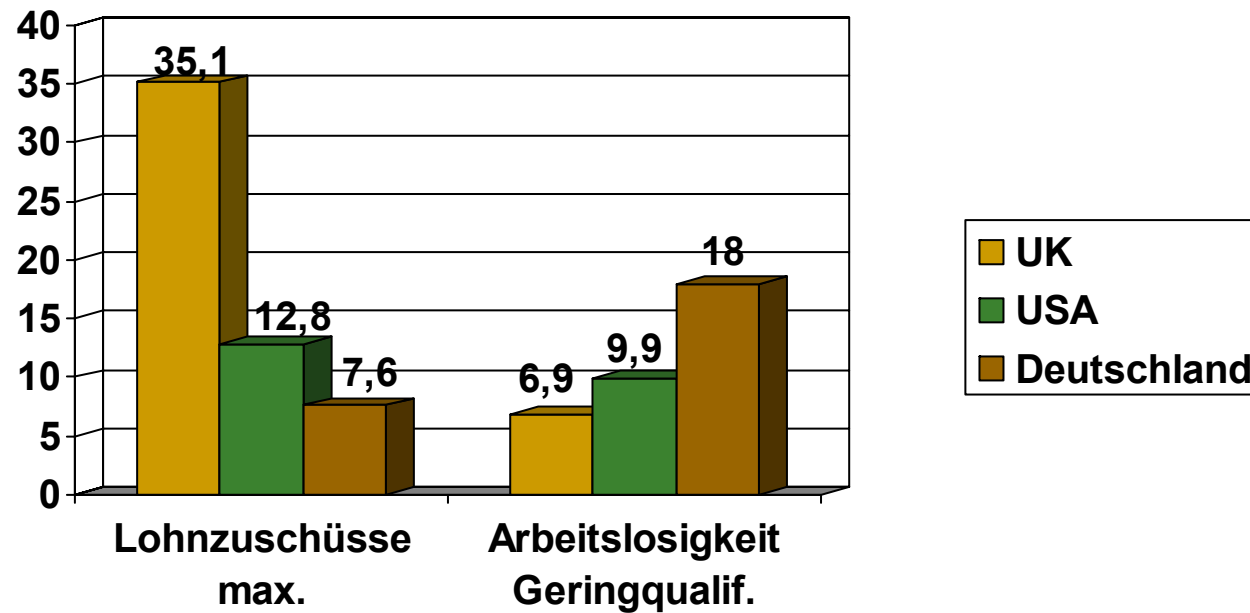
Abbildung: Arbeitsstunden und Entwicklung des BIP im Zeitverlauf US-D

3. Kontrolle: Aktivierung und workfare

„We show (...) that legally mandated holidays can explain 80 percent of the difference in weeks worked between the U.S. and Europe and 30 percent of the difference in total labor supply between the two regions. (..) Are all these regulations and union policies (and taxation) suboptimal because they distort labor leisure decisions, or do they help solve a coordination problem? (...) We find that indeed places with more mandated vacations do seem to be a bit happier. The gap between this finding and any sort of policy recommendation remains vast.“

Alberto Alesina/Edward Glaeser/Bruce Sacerdote, 2005, *Work and Leisure in the U.S. and Europe. Why so different?* Discussion Paper No. 2068, Cambridge, Ms.: Harvard Institute of Economic Research, S. 4f.

3. Kontrolle: Aktivierung und workfare



Quelle: OECD, Financial Times Deutschland v. 29.6.2005 – Lohnzuschüsse Deutschland: nur Mainzer Modell

Abbildung: Lohnzuschüsse und Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter

3. Kontrolle: Aktivierung und workfare

„Die Aufstiegsmobilität von Niedriglohnbeschäftigten ist in Deutschland im Lauf der letzten zwei Jahrzehnte deutlich zurückgegangen. (...) Wenn der beobachtete Trend anhält, dass immer mehr Beschäftigte in der ‚Niedriglohnfalle‘ festsitzen, steht zu befürchten, dass auch ihr Armutsrisiko dauerhaft steigt.“

„Allerdings hat die Mehrheit der Niedriglohnbezieher eine abgeschlossene Berufsausbildung.“

Thomas Rhein/Hermann Gartner/Gerhard Krug, 2005, *Aufstiegschancen für Geringverdiener verschlechtert. LAB-Kurzbericht Nr. 3*, S. 4, 3

3. Kontrolle: Aktivierung und workfare

Natürlich ist die mit den Reformen „Hartz I-IV“ geplante Modernisierung der Arbeitsmarktverwaltung in Richtung moderne Dienstleistungs- und Managementmethoden zweckmäßig. Wenn die Bundesregierung in ihren einschlägigen Veröffentlichungen auf die Erfolge intensiver Beratung und direkter Vermittlung in den „JobCentern“ in Großbritannien, den „Zentren für Arbeit und Einkommen“ in den Niederlanden oder auf die „Eingliederungsvereinbarungen“ in Dänemark hinweist und vergleichbare Erfolge durch jene Modernisierung anstrebt (z.B. *BMWA, 2004, 12 ff.*), muss dennoch gefragt werden, ob die „Aktivierungs“-Rhetorik von „Fördern & Fordern“ (*BMWA, 2004, 142 ff.*), mit der Drohung, selbst das „Arbeitslosengeld II“ bei Ablehnung „zumutbarer Arbeit“ um bis zu 90 Prozent zu mindern oder gar zu streichen, notwendig und nicht zuletzt Erfolg versprechend ist.

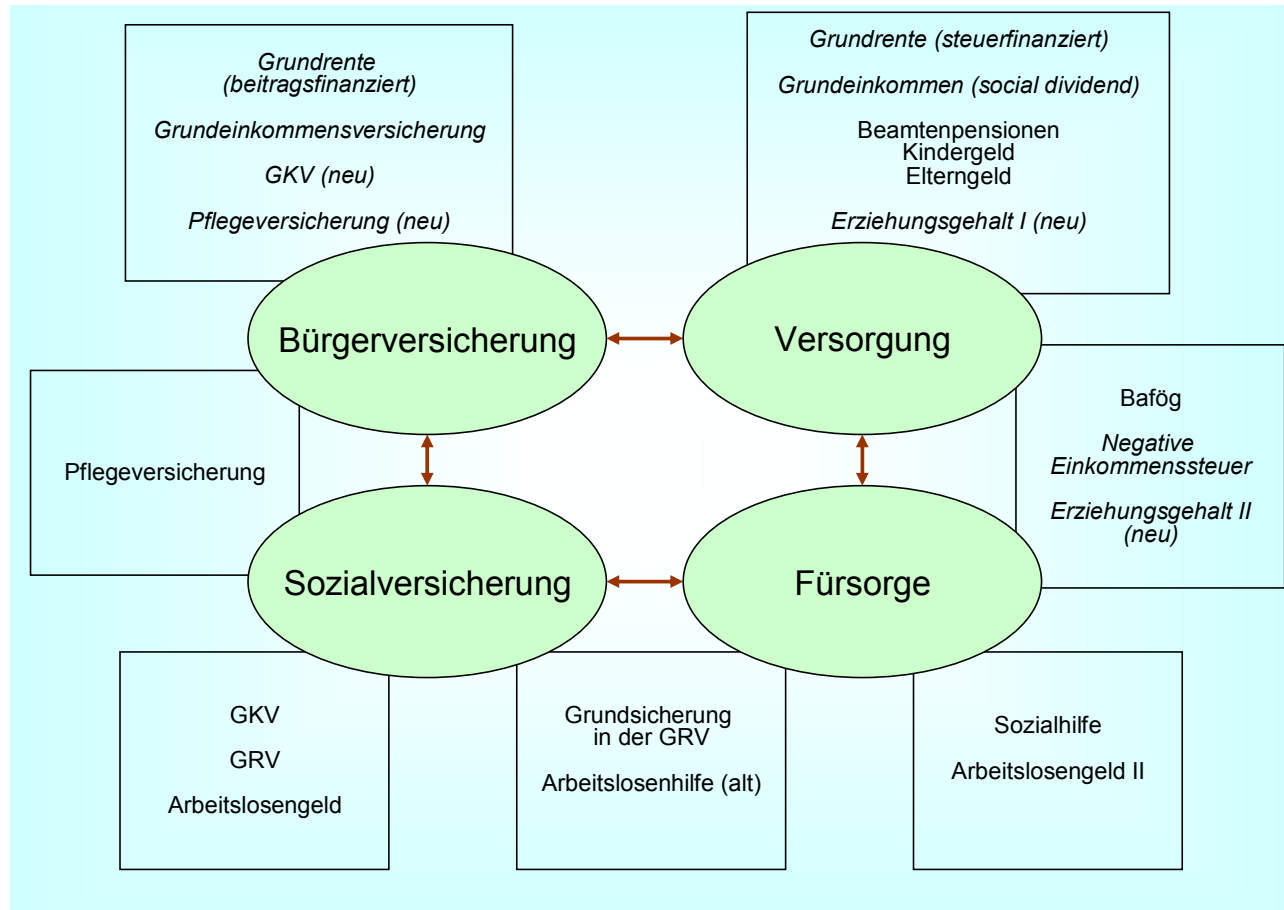
3. Kontrolle: Aktivierung und workfare

<i>welfare regime</i>	liberal <i>(level 1)</i>	sozial-demokratisch <i>(level 2)</i>	konservativ <i>(level 3)</i>	garantistisch <i>(level 4)</i>
<i>Aktivierungssystem</i>	Markt	Staat	Gemeinschaft (Familie, Berufsstand)	Sinn/ Legitimation
<i>Armutskonzept</i>	Armut	Ungleichheit	soziale Exklusion	Teilhabe-defizienz
<i>sozialpolitischer Adressat</i>	Produzent / Kunde	Arbeitnehmer / Sozialbürger	Familienperson / Gruppenselbst	Individuum / autonomer Bürger
<i>Aktivierungskonzept</i>	„workfare“ / Inklusion durch Produktivismus (ohne soziale Dienstleistung)	„aktivierender Staat“ / Inklusion durch erweiterte „Arbeiterpolitik“	„Normalisierung“ / Inklusion durch „Familienpolitik“, „Gruppenpolitik“ (Minoritäten)	Empowerment / Inklusion als Grundrecht
<i>Ressourcenfokus</i>	ökonomische R.	rechtliche R.	Verhaltens-R. Moral	Handlungskompe- tenzen / Ethik
<i>Konzeption sozialer Gerechtigkeit</i>	Leistungs- gerechtigkeit	Verteilungs- gerechtigkeit	Bedarfs- gerechtigkeit	Teilhabe- gerechtigkeit

Quelle: Michael Opielka, 2004, *Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven*, Reinbek: Rowohlt, S.90 (gekürzt)

Abbildung: Welfare-Regime-Typen und Konzeptionen der Aktivierung

4. Grundeinkommensorientierung als mögliche Synthese?



Quelle: Michael Opielka, 2004, *Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven*, Reinbek: Rowohlt, S. 30 – kursiv: Reformoptionen

Abbildung: Sozialpolitische Systeme und Reformoptionen in Deutschland

Abbildung: Typen des Wohlfahrtsregime

Variable	Typen des Wohlfahrtsregime			
	<i>liberal</i>	<i>sozialdemokratisch</i>	<i>konservativ</i>	<i>garantistisch</i>
Dekommodifizierung	schwach	stark	mittel	stark
Residualismus (Minimalsozialstaat)	stark	schwach	stark	schwach
Privatisierung	hoch	niedrig-mittel	niedrig-mittel	mittel
Korporatismus/Etatismus	schwach	mittel	stark	schwach
Umverteilung	schwach	stark	schwach	mittel
Vollbeschäftigungsgarantie	schwach	stark	mittel	mittel
Bedeutung von <ul style="list-style-type: none"> • Markt • Staat • Familie/Gemeinschaft • Menschen-/Grundrechte 	zentral marginal marginal mittel-hoch	marginal zentral marginal mittel	marginal subsidiär zentral marginal	mittel subsidiär mittel zentral
Dominante Form sozialstaatlicher Solidarität	individua- listisch	lohnarbeits- zentriert	kommunitaris- tisch-etatistisch	Bürgerstatus, universalistisch
Dominante Form der sozialstaatlichen Steuerung	Markt	Staat	Moral	Ethik
Empirische Beispiele	USA	Schweden	Deutschland, Italien	Schweiz („weicher G.“)

Quelle: Michael Opielka, *Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven*, Rowohlt 2004, S. 35 (überarbeitet und erweitert; mit Bezug auf Esping-Andersen 1999 and Kobl 1999)

Abbildung: Modell Grundeinkommensversicherung (GEV) - Leistungen und Beiträge (Stand 2004)

<i>Leistungsbereich</i>	<i>Leistung</i>	<i>Beitrag in Prozent (auf alle Einkommen)</i>
Renten	768 - 1.536 €	10
<i>Übergangszuschlag Renten</i>		2
Arbeitslosengeld	640 - 1.280 €	1,5
Erziehungsgeld	640 - 1.280 €	0,5
Kindergeld	je Kind 160 € <i>(zusätzl. bis 160 € Zuschlag)</i>	2
Krankengeld	640 - 1.280 €	0,2
Ausbildungsgeld	640 € <i>(davon 50% Darlehen)</i>	0,3
Grundsicherung	640 € <i>(davon 50% Darlehen)</i>	1
Beitrag GEV insgesamt <i>(auf Einkommen lt. ESt, ohne Beitragsbemessungsgrenze/ „Sozialsteuer“)</i>		17,5

Anmerkung: Rechnerischer Grundbetrag 640 € = ALG II, sinnvoll: 700 €

Quelle: Michael Opielka, Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven, Reinbek: Rowohlt 2004, S. 258