

Jobcentre Plus – Aktivierung in Großbritannien

Bettina Leibetseder

Großbritannien galt immer schon als Indikator für neue Entwicklungen: Während der Industrialisierung wurde 1834 ein »New Poor Law« eingeführt, um die Mobilitätsrestriktionen der Arbeiter/innen aufzuheben, die nun in allen Gemeinden Unterstützung verlangen konnten. Das Lohnabstandsprinzip prägte ebenso die Armenfürsorge. Die Leistungen sollen für die Armen unter dem Niveau der niedrig bezahlten Arbeit sein, damit sie jedwede Tätigkeit annehmen und sich dem Arbeitsmarkt unterwerfen müssen (Digby 1989).

Gegenwärtig werden die Entwicklungen unter dem normativen Wandel des Neoliberalismus gesehen, der schon früh durch Margaret Thatcher in Großbritannien Fuß fassen konnte. In der Fiskalpolitik fand ein Paradigmenwechsel vom Keynesianismus zum Monetarismus statt, wie Peter Hall argumentiert. Für ihn (1993) gibt es drei Stufen des Wandels, nur wenn sich alle drei Ebenen verändern, sind die Bedingungen für einen Paradigmenwechsel erfüllt. Ein solcher umfasst folgendes: die Ziele, die für ein Politikfeld als Leitbild gelten; die Mittel oder Instrumente, die eingesetzt werden, um ebendiese zu verfolgen; und die genaue Abstimmung der Instrumente. Ein Wandel erster Ordnung setzt nur leichte Änderungen oder Anpassungen in einem Bereich voraus, wie etwa die Veränderung der Leistungshöhe, was oft vorkommt. Wenn neue Maßnahmen oder neue Politikinstrumente eingesetzt werden, um das gleiche Ziel zu erreichen, handelt es sich um eine Veränderung zweiter Ordnung, die nicht mehr zum alltäglichen Repertoire gehört. Im Gegensatz dazu bedeutet eine Änderung dritter Ordnung ein Abgehen von bisherigen Zielen oder aber die Änderung der Reihung der Ziele, gleichzeitig müssen sich für einen Paradigmenwechsel auch die Instrumente wandeln und Anpassungen durchgeführt werden. Hier stellt sich nun die Frage, ob auch in der Sozialpolitik ein Paradigmenwechsel stattfand.

Solch ein Paradigmenwechsel findet nicht unbedingt von heute auf morgen statt, kleine Änderungen über längere Zeit können genauso zu einem Wandel führen (Hinrichs/Kangas 2003). Um einen solchen abbilden zu können, kann es notwendig sein, unterschiedliche Ebenen zu betrachten. So kann etwa ein Vergleich von zentralen Indikatoren auf der Makroebene zum Schluss führen, dass alles stabil blieb, während sich einzelne Bereiche änderten (Pierson 1994). Eine Betrachtung eines länderspezifischen Politikfeldes auf der Mikroebene kann etwa die Unterschiedlichkeit stark betonen. Zeigt man aber die Veränderungen auf der Mesoebene an, insbesondere bei Aktivierung, so kann man eine Entwicklung besser darstellen (Clasen/Clegg 2006). In diesem Artikel wird die Makroebene mit der Mesoebene verknüpft.

Nachdem wir uns mit dem »Wie« beschäftigt haben, geht es um das »Was«: Was bezeichnet einen Paradigmenwechsel in der Sozialpolitik? Was kann als neues Ziel gelten? Hier kann uns der Begriff der Aktivierung helfen. Aktivierungspolitik bedeutet in einem engeren Sinn die (Re-)Integration Einzelner in den Arbeitsmarkt, würde also einen Wandel erster oder zweiter Ordnung bedeuten. In einem weiteren Sinn

umfasst Aktivierung den Aus- und Umbau der sozialen Sicherungssysteme hin zur Arbeitsmarktintegration breiterer Gruppen, die Arbeitslosen- und Sozialhilfeleistungen, Pensionssysteme, Beschäftigungs- und Arbeitsmarktmaßnahmen sowie sämtliche anderen sozialen und steuerlichen Umverteilungsleistungen verändert (Barbier/Ludwig-Mayerhofer 2004). Für einen Sozialstaat bedeutet dies die Abkehr von einer Schutzfunktion durch Umverteilung, hin zu einem »social investment state« (Giddens 1998), der Risiken vermeidet oder reduziert sowie reaktiv durch Maßnahmen und aktiv durch »in-work benefits« den raschen Einstieg und Verbleib im Arbeitsmarkt fördert (Hills 2002). Eine solche Definition umfasst einen Paradigmenwechsel weg von der Umverteilungs- und Absicherungsfunktion des Wohlfahrtsstaates hin zu einer Aktivierungsfunktion als erstes Ziel der Sozialpolitik.

Großbritannien kann wiederum als Indikator gelten, in welche Richtung es gehen kann. Carmel und Papadopoulos (2003) waren unter den ersten, die nachwiesen, dass die sozialpolitischen Veränderungen die Makro- und Mesoebene beeinflussen. Einerseits wurden in den letzten Jahren neue Ziele definiert, die die Sozialpolitik prägen. Andererseits transformierte sich auch die Verwaltung, es wurden neue Instrumente zur Zielerreichung angewandt und die Institutionen reformiert. Der vorliegende Beitrag behandelt zuerst den schleichenden Paradigmenwechsel hin zu einem aktivierenden Staat, der die Kommodifizierung der Arbeitsleistung breiterer Bevölkerungsschichten zum Ziel hat, die mit neuen Instrumenten verfolgt wird und inkrementelle Änderungen beinhaltet. Nach Darstellung der Makroebene geht es um die Institutionen. Zentral dabei ist die Angleichung und Integration des Arbeitsamts und der Leistungsadministration, bei der eine Organisation geschaffen wurde: Das Jobcentre Plus verwaltet nun alle Sozialleistungen für Menschen zwischen 15 und 65 Jahren in Großbritannien. Hier stellt sich die Frage, ob und wie sich dieser Wandel auch in der institutionellen Realität abzeichnet. Dazu wurden im Jahr 2007 Interviews in einem Jobcentre Plus in Südostengland mit Klient/innen (8), Sachbearbeiter/innen (10) und einer Managerin (1) sowie Vertreter/innen von NGOs (8) durchgeführt, die die Analyse unterstützen.¹

Eine Vision – »Work for those who can, security for those who cannot«

Die Sozialpolitik in Großbritannien machte wesentliche Veränderungen durch. Nach dem Zweiten Weltkrieg kam es in einem nationalen Konsens zu einer Kollektivierung der Risiken durch Clement Attlee, der – basierend auf einem Bericht von William Beveridge – ein System entwickelte, in dem die Sozialversicherung eine Versorgung für männliche Ernährer und ihre Familien darstellt und der Fürsorgeleistung nur noch eine rudimentäre Funktion zugeschrieben wird (Carmel/Papadopoulos 2003; Digby 1989). In den darauf folgenden Jahrzehnten kam es noch zu einem punktuellen Ausbau dieses Systems.

Eine Kursänderung fand mit der Wahl der konservativen Regierung unter Margaret Thatcher statt. Gleich zu Beginn wurde der verdienstabhängige Aufschlag zum Arbeitslosengeld gestrichen und es gab nur noch eine Versicherungsleistung für alle. Ebenso wurden die Inflationsbindung aufgehoben und die Bedingungen für den Erhalt des Arbeitslosengeldes erschwert. Lag noch Anfang der 1960er Jahre der Anteil aller männlichen Arbeitslosen, die eine Sozialversicherungsleistung erhielten, bei 70%, war es Mitte der 1990er Jahre nur noch ein Fünftel (Novak 1997). Die

sozialen Risiken wurden wieder re-individualisiert, da die Sozialversicherung keine ausreichende Absicherung mehr bot und eine wohlfahrtsstaatliche Umverteilung am Ende von Thatchers Amtsperiode nur noch eingeschränkt funktionierte. Ein weiterer schwerer Einschnitt fand noch unter John Major 1996 statt, als die Auszahlungsdauer der Arbeitslosenversicherung von zwölf auf sechs Monate gekürzt wurde. Die neue »contributory Jobseeker's Allowance« wurde gleichzeitig auf das Niveau der bedarfsgeprüften Income Support herabgesenkt, die zudem in »income-based Jobseeker's Allowance« umbenannt wurde (Novak 1997).

New Labour baute unter Tony Blair das System weiter um: »[T]he principles guiding reform and our vision of the future welfare state are clear. We want to rebuild the system around work and security. Work for those who can; security for those who cannot.« (Blair 1998, iii) Die Reformen in den letzten zehn Jahren folgten dieser Vision, die im Grünbuch »New Ambitions for Our Country. A New Contract for Welfare« festgehalten wurde. New Labour verstärkte die bisherigen Elemente des »welfare-to-work« mit dem New Deal: Ein Leistungsanspruch besteht nur noch für jene, die an einer Arbeitsmaßnahme teilnehmen (Department for Social Security 2008). Der Wandel in der Sozialpolitik ist klar erkennbar: Es geht um eine neue Verteilung der Rechte und Pflichten zwischen dem/r Einzelnen und dem Staat. Anspruch auf eine Unterstützung haben nur noch jene, deren Verhalten dem entspricht, was als Norm gesehen wird (Carmel/Papadopoulos 2003; Dwyer 2008). Mit all diesen Reformen wurde der Anteil der Bezieher/innen einer Versicherungsleistung auf 14% gesenkt, 76% erhielten die bedarfsgeprüfte »income-based Jobseeker's Allowance« in 2007 (Leibetseder 2008).

In einer nächsten Phase wurde der Kreis der Arbeitsfähigen ausgedehnt, mehr Menschen sollen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Wie der Investmentbanker David Freud (2007) in seinem »independent report« für das Arbeits- und Pensionsministerium erläutert, geht es dabei um »Reducing Dependency, Increasing Opportunity. Options for the Future of Welfare to Work«. Weiters beschreibt das Ministerium in den Grünbüchern »A New Deal for Welfare. Empowering People to Work« (2006) und »In Work, Better Off. Next Steps to Full Employment« (2007), dass es die Beschäftigungsrate auf 80% erhöhen und dabei bisher inaktive Gruppen integrieren wolle, zu denen in Großbritannien Menschen gehören, die alleine ein Kind groß ziehen oder aufgrund ihrer Krankheit oder Behinderung bisher keiner Arbeit nachgehen mussten.

So können die Sozialpolitikreformen unter New Labour unter drei Punkte gefasst werden: Zuerst das Prinzip der »security for those who cannot«: In Großbritannien waren ältere Menschen und Kinder jahrzehntelang nur ungenügend abgesichert. New Labour änderte das Gesetz zweimal, um die niedrige Take-up Rate der Mindestsicherung für Pensionist/innen zu erhöhen. Die Leistung wurde sukzessive im Vergleich zu den anderen erhöht (Becker 2003). Damit wurde die Armutsrate von Pensionist/innen von knapp mehr als einem Viertel auf 17% 2005 reduziert (Palmer u. a. 2006). Durch Ausbau und Verbesserung der universellen Kinderbeihilfe und des einkommensgeprüften Child Tax Credit reduzierte sich der Anteil der Kinder, die in armutsgefährdeten Haushalten leben, von knapp einem Drittel auf 28% (Driver 2008).

Hier wird ein zweiter Schwerpunkt von Labour ersichtlich, nämlich die Reduktion der Working Poor, wo die einkommensgeprüften Working Tax Credits verbunden

Tabelle 1: Wesentliche Änderungen in der Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe

	Arbeitslosenversicherung	Sozialhilfe (bedarfsgeprüft)
Nachkriegszeit	National Insurance and National Insurance (Industrial Injuries) Acts	National Assistance
1966	Aufschlag zum Arbeitslosengeld (flat rate) geknüpft an früheren Verdienst	Supplementary Benefits
1971	Family Income Supplement (bei mindestens 30 Wochenstunden Beschäftigung)	
1979/80	Abschaffung des Aufschlags zum Arbeitslosengeld	Restriktivere Sonderzahlungen aufgrund neuer nationaler Regelungen
1980s	Kürzung der Leistungen und Erhöhung der Bedingungen für einen Bezug	
1986	Restart Initiative Family Credit (bei mindestens 24 Stunden Beschäftigung in der Woche)	Income Support, Bildung des Social Fund für Sonderleistungen
1992	Disability Working Allowance	
1996	Jobseeker's Allowance (Jobseeker's Act) Contributory (nur noch sechs Monate)	Income-based Verpflichtendes Project Work
1998		Abschaffung der One Parent Benefit Abschaffung des Lone Parent Premium, Ersatz durch niedrigeres Family Premium New Deal for Young People, New Deal for Unemployed (nun 25+), New Deal for Lone Parents
1999		Für Pensionist/innen: Minimum Income Guarantee New Deal for Partners Working Families Tax Credit and Childcare Tax Credit, Disabled Person's Tax Credit (bei 16 Wochenstunden Beschäftigung)
2000		New Deal for 50plus
2001	Joint Claim für Paare ohne Kinder ³	Menschen mit Behinderung: Disability Income Guarantee
2002	Jobcentre Plus	
2003	Pathways to Work für Menschen mit Invaliditätsbezug Working Tax Credit with childcare (30 Wochenstunden Beschäftigung für Erwachsene ohne Kinder, 16 Stunden für Menschen mit Behinderungen und für Erwachsene mit Kindern) Child Tax Credit (Ersatz für Kinderzuschlag bei income-based Jobseeker's Allowance und Income Support sowie bei den Tax Credits)	Für Pensionist/innen: Pension Credit
2008	Employment and Support Allowance für Menschen mit Behinderungen Contributory	Income-based
2008 bis 2010		Kürzung der Bezugsdauer für Alleinerziehende des Income Support bis zum 16. Lebensjahr auf bis zum 7. Lebensjahr des jüngsten Kindes

Quelle: Leibetseder 2008, adaptierte Fassung

mit der Einführung eines nationalen Mindestlohns als Lösung gesehen werden (Mil- lar 2009). Aufgrund des hohen Anteils bedarfsgeprüfter Leistungen führt der Ein- tritt ins Erwerbsleben oft nicht zu einer Erhöhung des Haushaltseinkommens. So wurden zum Anreiz der Arbeitsaufnahme und zur Reduktion der »working poor« »in-work«-Leistungen besonders für Familien, Alleinerziehende und Menschen mit Behinderungen im letzten Jahrzehnt unter dem Motto »making work pay« gestärkt. Dabei handelt es sich um ein Prinzip, das die Situation der letzten Gruppe der ar- beitsfähigen Leistungsbezieher/innen ohne Kinder prägte, die kaum von den Refor- men profitierten, da hier das Lohnabstandsgebot als dritter und letzter Schwerpunkt weiter gestärkt wurde: Die Leistungshöhe für einen Single betrug 1979 noch knapp mehr als 20%; 1997 nur noch 13% eines durchschnittlichen Einkommens und wur- de bis 2006 auf knapp unter 11% gesenkt (Leibetseder 2008). Diese stark von Armut Betroffenen verloren in den letzten zehn Jahren und konnten im Gegensatz zu ande- ren Gruppen nicht aufholen (Driver 2008).

Die Vision der englischen Sozialpolitik veränderte sich von einer Kollektivierung der sozialen Risiken mit einer starken Sozialversicherung nach dem Zweiten Welt- krieg über ihre Individualisierung unter Thatcher bis hin zu einer Übertragung von Verantwortung an die Individuen unter Tony Blair. New Labour sieht einen einzigen Weg aus der Armut heraus: Arbeit. Der Wohlfahrtsstaat sichert mit Niedriglöhnen in Kombination mit Sozialleistungen; nur Menschen, die nicht arbeitsfähig sind, können eine ausreichende Unterstützung ohne Arbeit erwarten. Das soziale Siche- rungssystem schafft so keine »security« für Arbeitsfähige mehr, sondern nur noch Unterstützung (Carmel/Papadopoulos 2009). Die Sozialpolitik soll niemanden mehr versorgen. Alle, die Leistungen erhalten, müssen im Gegenzug zu den »rights« die »responsibilities« tragen, die eine reformierte Verwaltung an sie stellt.

Neue Institutionen und Mechanismen – Jobcentre Plus

»The work you want, the help you need«

New Labour beschränkte sich nicht nur auf die Reform von Leistungen, die Einfüh- rung von einem Mehr an Bedingungen und den Zwang durch den New Deal (siehe unten), es wurden auch neue Institutionen kreiert: Zuerst wurde das Ministerium für Work and Pension aus Teilen der Ministerien für Education and Employment und Social Security gebildet. Der Fokus lag nicht mehr auf Beschäftigung und sozialer Sicherung, sondern auf Arbeit und Pensionen. Das Jobcentre Plus, in dem nun die Benefit Agency und das Jobcentre zusammengelegt wurden, wurde zwischen 2002 und 2005 in Großbritannien umgesetzt. Es führte dazu, dass es nur noch eine einzige Antragsstelle für alle im potenziell arbeitsfähigen Alter gibt, also Männer von 16 bis 64 und Frauen von 16 bis 59 Jahren (Karagiannaki 2009).

Die Verwaltung der Leistungen und Integration der Arbeitslosen wurde in Groß- britannien lange Zeit von zwei unterschiedlichen Institutionen durchgeführt. Wäh- rend der Zeit des großen Wirtschaftsabschwungs und einer hohen strukturellen Ar- beitslosigkeit gab es keine Unterstützung zur Re-Integration in den Arbeitsmarkt. Menschen, die von 1982 bis 1986 ein Arbeitslosengeld oder eine Sozialhilfeleistung bezogen, mussten sich nicht einmal beim lokalen Arbeitsamt registrieren. Sie erhiel- ten einfach bei der »Unemployment Benefit Agency« ihre wöchentliche Unterstüt- zung (Finn 2003). 1986 wurden wieder Bedingungen mit dem Restart-Programm

eingeführt, wo Arbeitslose nach sechs Monaten zu einem verpflichtenden »work-focused« Interview gehen mussten. Schritt für Schritt wurden dann die Bedingungen erhöht. Seit 1989 müssen etwa Arbeitslose nachweisen, dass sie »aktiv« eine Tätigkeit suchen und jedwede Arbeit annehmen, solange sie dem Arbeitsrecht entspricht (Cebulla 2005; Jessop 2003). »From being an apparatus designed to maintain the incomes of those out of work, it becomes a system designed to force people into work«, so der Kommentar von Hartley Dean and Peter Taylor-Gooby (1992, 55) zu den Entwicklungen in den späten 1980er Jahren.

Ein weiterer großer Einschnitt fand 1996 statt. Mit der Zusammenführung der »contributory and income-based Jobseeker's Allowance« wurde ein einheitliches Regime für Sozialhilfe- und Arbeitslosenversicherungsbezieher/innen gegründet. Arbeitslose wurden in »Jobseekers«, die ein »Jobseeker's Agreement« unterschreiben müssen, und das »Jobplacement Service« in »Jobcentre« umbenannt. Zudem wurden arbeitsfähige Bezieher/innen verpflichtet, eine Tätigkeit zu suchen, und mussten auch an Trainings- und Beschäftigungsprogrammen teilnehmen, wie etwa dem verpflichtenden Project Work (Jessop 2003; Novak 1997; Trickey/Walker 2000).

Jobcentre Plus ist eine Institution für die Sozialleistungen und die Arbeitsmarktintegration, wobei eine Funktion die Verwaltung mehr prägt:

We are here purely to find people jobs. (...) We are here, we have targets, get people into jobs and our district manager says that is all we should do, is get them into jobs. We obviously sort out their benefits. We have to sort out their benefits. But we are here as a Jobcentre to get people into work. (Leiterin eines Jobcentre Plus)

Grundsätzlich zählt nur noch das Resultat, der rasche Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt. Für die Bezirksmanagerin gestaltet es sich einfach, die Ergebnisse zu vergleichen. Die Vermittlungsquote kann für jede/n Sachbearbeiter/in einzeln abgefragt werden, die Kontrolle über Zielerreichung ist allgegenwärtig. Das Ziel, Menschen schnell wieder im Arbeitsmarkt unterzubringen, wird auf mehreren Wegen verfolgt. Zum ersten gibt es nur noch die Möglichkeit einer telefonischen Antragstellung, man muss bei einer Serviceleitung durchkommen, die lange Wartezeiten beim Telefonieren und der Terminvereinbarung am örtlichen Jobcentre Plus verursacht. Einige der Antragsteller/innen werden inzwischen einen Job finden und deswegen keine Leistung beanspruchen.

Yeah, I got through eventually. You have to sit here, press the button, engaged, press the button, engaged, press the button, engaged for an hour, half an hour, five minutes. Stupid isn't. (...) They play the monkey with you – changed – it is silly. (Bezieher einer income-based Jobseeker's Allowance, rund 50 Jahre alt)

Schon Francis Fox Piven und Richard A. Cloward (1972) merkten an, dass es eine Strategie der Verwaltung ist, den Zugang zu einer Leistung zu erschweren, Prozeduren zu erfinden, die die »Kund/innen« von der Antragstellung abhalten, was den Begriff »Kunde« konterkariert.

Yeah, see, if you lose your job. In the olden days – you used to come in and say look I am here to make a claim and then they see you the next day or within 48 hours. Now, it is customer – they want you to declare before you begin the application. (...) (W)hen you haven't got a lot of money, it's extra time with no money. You know. (Bezieher einer contributory Jobseeker's Allowance, rund 45 Jahre alt)

Ein weiteres Beispiel für eine neue Form der Kontrolle und der raschen Integration in den Arbeitsmarkt ist das Jobseeker's Agreement, ein Formular das von jedem/r Bezieher/in unterschrieben werden muss. Die »Vereinbarung« (ES3JP 2/06) umfasst einen Punkt »my responsibilities«, wo es heißt, dass der/die Bezieher/in weiß, dass

I must: look for work, be available for work and that I know that my Jobseeker's Allowance may be stopped if I: do not do enough to find work, am not available for work, refuse a suitable job, reduce my chances of getting work, do not attend the Jobcentre Plus office on the time requested.

Die Bezieher/innen werden von dem/der Sachbearbeiter/in aufgefordert, regelmäßig Nachweise über ihre Aktivitäten zu bringen. 14-tägig müssen sie bei einem »signing-on« ihr »Jobseeker's diary« vorweisen, wo sie ihre Bewerbungen notieren. Es muss also eine ständige Suche nach einem Job eingetragen werden. Daran wird ersichtlich, wie die Logik der Verwaltung eine/n »passive/n« Klienten/in vor sich sieht, ihn/sie möglichst kostengünstig zur »Aktivität« zwingen will, um »welfare dependency« zu vermeiden. So müssen die Bezieher/innen bei den »self-service«-Computern Angebote suchen, Zeitungen mit Stellenanzeigen kaufen und eine Bewerbung an drei Firmen richten. Des Weiteren kann der/die Sachbearbeiter/in etwa im Rahmen einer »Jobseeker's Direction« die Teilnahme an Kursen, das Erstellen eines Lebenslaufs oder aber ein adretteres Aussehen einfordern (Trickey/Walker 2000).

New Deal ist das »welfare-to-work«-Programm von New Labour, das auf den vorangegangenen Reformen aufbaut (siehe weiter oben). Mit New Deal for Young People und 25+ wurden sechs Monate dauernde verpflichtende intensive Programme für längerfristige Bezieher/innen entworfen, nach denen ein Leistungsbezug nur noch möglich ist, wenn man den Anweisungen folgt.² Nach einem halben Jahr (für unter 25-Jährige) oder zwei Jahren Arbeitslosigkeit wird man sechs Monate intensiv von einem/r Sachbearbeiter/in in mehreren Abschnitten betreut. In einer ersten Gateway-Phase von 16 Wochen müssen die Bezieher/innen jede Woche mit dem/r Sachbearbeiter/in ihre Jobsuche diskutieren und verschiedene kurze Kurse besuchen, wobei eine Wahl kaum gegeben ist und man je nach Angebot von dem/der Sachbearbeiter/in eingeteilt wird.

New Deal verfolgt primär einen möglichst schnellen Eintritt in den Arbeitsmarkt. In der Regel gibt es in der Option-Phase die Möglichkeit einer geförderten Tätigkeit im öffentlichen oder privaten Sektor oder die Vermittlung in ein Placement, in eine »environmental task force« und in Bildungskurse bei Lese- und Schreibschwächen. Der/die Bezieher/in kann sich die Option nicht auswählen, sondern wird hingeschickt, was zum Teil ein »Absitzen« für beide Seiten bedeutet. Die Leiter/innen der Organisationen, die die Kurse durchführen, sind frustriert, weil ein Teil der »Kund/innen« alle sechs Monate wieder kommt:

When they get to the end of their time, they have completed what they were asked to do. The money just continues for another six months or so – before they are asked to start again. And go through the system again.

(Leiterin eines New Deal Projekts)

Die letzte Phase, das Follow-Through, soll eigentlich dazu führen, dass jemand spätestens hier eine Tätigkeit findet. Während dieser Zeit wird wieder ein wöchentlicher Besuch bei dem/r New Deal Adviser verlangt. Für die Bezirksmanagerin bedeutet

dies ein Versagen: »My personal view for those customers is that the system has failed them, not the ethos that work is best form of welfare. Even if it is part time work, confidence building etc. My, it is a personal view, but I think, we have failed that customer.« New Deal wurde so konzipiert, dass jede/r am Ende einen Job haben sollte. Es gibt aber Menschen, die immer wieder durch den New Deal geschleust werden, weil sie nicht in den Arbeitsmarkt hineinkommen. Sie können dem System nicht entkommen, werden regelmäßig wieder »aktiviert«.

Einerseits bedeutet Aktivierung eine Re-Organisation der Verwaltung, sodass die Arbeitslosen möglichst viel unternehmen, um sich selbst zu aktivieren, um im Sinne einer self-governance die Eigenverantwortlichkeit zu erhöhen. Hier herrscht auch noch die Wahlfreiheit bei der Suche. Die Verwaltung kommuniziert dabei mit Begriffen wie »Jobseeker« und mit der ständigen Anhaltung zu »actively seeking work«. Es geht darum, der Gesellschaft und dem/r Bezieher/in zu zeigen, dass der Bezug einer Leistung immer daran geknüpft ist, Arbeit zu suchen. Nur durch Arbeit erfährt man eine Zugehörigkeit, nicht durch den Bezug einer Leistung – ein Denken, das die Bezieher/innen übernehmen sollen. Für die Bezieher/innen ist dies weniger ersichtlich. Die Interviewten waren eher damit konfrontiert, sich die Leistung zu sichern, fast alle hatten Probleme während des Bezugs. Andererseits bedeutet Aktivierung Zwang: Man kommt nicht aus, man wird auch immer wieder aktiviert, auch wenn man am Arbeitsmarkt als »unvermittelbar« gilt (vgl. hierzu Kocyba 2004). New Deal gestaltet sich für die Kund/innen mehr als ein »Absitzen der Zeit« denn als ein Aufzeigen und Bieten von Möglichkeiten. In der ersten Phase der Arbeitslosigkeit wird bei den Kund/innen auf Eigenverantwortlichkeit und »Arbeitsethos« gesetzt, danach kommt die Phase »beyond rights«, wo ihre Wahlfreiheit eingeschränkt wird, weil sie am New Deal teilnehmen müssen. Wer es also nicht schafft, in der vorgegeben Zeit wieder im Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, ist nicht fähig, sich selbst zu managen und wird von Spezialist/innen »aktiviert« und »inkludiert« (Rose 1999).

Gruppen, bei denen versucht wird, eher mit Anreiz und Erhöhung der Eigenverantwortlichkeit zu arbeiten, bestehen aus Menschen, die nicht unmittelbar dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen müssen. Menschen mit einer psychischen und physischen Beeinträchtigung erhalten nun eine »contributory« oder »income-based Employment and Support Allowance«, um ebenso einen Konnex zum Arbeitsethos herzustellen. Sie werden nach acht Wochen zu einem work-focused Interview eingeladen, wo sie mit den »Berater/innen« über ihre Zukunft reden. »But these clients are the better clients. Because when they come to see you about work, it is because they want to. And they are half way there – anyway, when they come through« (Beraterin für Menschen mit Behinderungen). Die Sachbearbeiterin geht in dieser Form der Aktivierung mehr auf den/die »Kund/in« ein, sie hat mehr Optionen und Zeit für eine Weitervermittlung.

Während für Menschen, die eine Invaliditätsleistung erhalten, die Möglichkeiten noch im Vordergrund stehen, dürfen Alleinerziehende bald nur noch bis zum 7. Lebensjahr des jüngsten Kindes zuhause bleiben. Im Gegensatz zu früher, als Alleinerzieher/innen nur einen Antrag per Post an die Benefit Agency schickten, müssen sie nun regelmäßig zu einem work-focused Interview gehen. Dieses Interview dient auch zur Kontrolle, ob sie wirklich alleinstehend sind und kein/e neue/r Partner/in bei ihnen lebt. Aufgrund des Mangels an Zwangsmechanismen können die Lone Parent Adviser den Alleinerziehenden nur die finanziellen und sozialen Verbesse-

rungen bekanntgeben. Mit einer »Better-off«-Kalkulation wird den Klient/innen gezeigt, wie viel mehr sie bei einer Teilzeitbeschäftigung durch Child Tax Credit und andere soziale Leistungen verdienen würden. Bei dieser Gruppe zeigt sich eine stärkere Ambivalenz, da sie lange Zeit »würdigerweise« eine Sozialleistung bezogen hat und nun zu einer »unwürdigen« wird, die für einen Anspruch nun Bedingungen erfüllen muss. Betreuungsaufgaben werden nicht mehr als gleichwertige Aktivität gesehen, sondern halten von einer bezahlten Tätigkeit ab.

Von der Versorgung zur Aktivierung

Großbritannien gehört sicher zu den Ländern, in denen der Wandel des Wohlfahrtsstaates zu einer kohärenten Aktivierungsstrategie (Clasen/Clegg 2006) geführt hat, was sich nicht nur auf der Makroebene zeigt, sondern auch auf der Mesoebene. Die Verwaltung wurde den Zielen der Sozialpolitik angepasst, es werden immer breitere Gruppen dem Arbeitsmarkt zugeführt und die Leistungen sind auf die rasche Integration in den Arbeitsmarkt ausgerichtet. Dieser Paradigmenwechsel ging schleichend und langsam über Jahrzehnte vor sich. Es änderten sich die Ziele, der Fokus wird auf eine rasche Arbeitsmarktintegration gelegt und die Leistung einer Unterstützung in den Hintergrund gerückt. Ebenso wurden neue Instrumente und Techniken eingeführt: Jobcentre Plus als One-Stop-Shop, Jobseeker's Agreement, Diary und Direction, Adviser, New Deal in unterschiedlichen Formen, Better Off Kalkulation, work-focused Interviews, Tax Credits etc. Adaptierungen wurden durchgeführt, das Angleichen der Leistungen für Alleinerziehende und die Reduktion der Leistungen für Arbeitsfähige. Zentral und für die Aktivierung besonders von Relevanz ist aber, dass es in Großbritannien keine Leistung mehr ohne Gegenleistung für 15- bis 65-Jährige gibt. An den Bezug sind für alle in dieser Alterskategorie Bedingungen geknüpft, zumindest ein »work-focused« Interview ist notwendig (Finn 2009; Wright 2009).

Der Wohlfahrtsstaat wurde und wird in der Diskussion ambivalent gesehen, da er »dependency« verursache und die Teilhabe vom Arbeitsmarkt für einige Gruppen erschwere. Mit den strukturellen Reformen hin zu einem aktivierenden Staat wurde die »benefit trap« reduziert und somit die Verantwortung zu den Individuen geschoben; eine Verantwortung, die unterstützt durch die »Vision for Personalised Conditionality and Support« noch verstärkt werden sollte, wie in einem »unabhängigen« Report des Ökonomen Paul Gregg (2008) für das Ministerium festgehalten wurde. Im darauf folgenden »Weißbuch« (Department for Work and Pensions 2008) wird nun zwischen drei Gruppen unterschieden: »work-ready«, »progression to work« und »no conditionality«. Die erste Gruppe muss sich dem bisherigen Regime unterwerfen und möglichst eigenständig eine Tätigkeit finden, wobei ein Teil bei individuellem Bedarf in die Maßnahme des »flexible new deal« kommen kann. Angehörige der zweiten Gruppe, v. a. Alleinerziehende und Menschen mit Behinderungen, werden mit einem persönliche/n Berater/in einen eigenen Plan ausarbeiten, wie sie in das Erwerbsleben zurückkommen können. Sie können aber im Gegensatz zu bisher von der/m Sachbearbeiter/in zu Schritten gezwungen werden. Angehörige der dritten Gruppe können ins Arbeitsleben zurückkehren, aber nur, wenn sie es wollen.

Konsequenzen einer solch arbeitszentrierten Politik zeigen sich schon gegenwärtig für schwerer vermittelbare Gruppen, die zwischen Jobcentre Plus und Niedriglohnjobs pendeln und sich so ständig wechselseitig verdrängen, weil keine neuen

Arbeitsplätze geschaffen werden (Wright 2009). Es wird so ein Reservoir an billigen, austauschbaren und durch den Work Tax Credit geförderten Arbeitskräften für den Dienstleistungssektor geschaffen. Die Reformen sind nicht abgeschlossen, es kann immer noch eine Verstärkung der Ausrichtung auf die rasche Integration in den Arbeitsmarkt vollzogen werden. Das Jobcentre Plus soll nur noch für die kurzfristigen Bezieher/innen zuständig sein, während langfristige Bezieher/innen durch private Organisationen betreut und vermittelt werden sollen. Dabei handelt es sich um eine Entwicklung, die durchwegs negativ beurteilt und als eine nochmalige Verstärkung des Zwangs interpretiert wird, in Beschäftigungsverhältnisse im Niedriglohnsektor zu wechseln, und die somit die ökonomische Ungleichheit weiter verschärfen soll (Finn 2009, Grover 2009). Das kann aber auch als Beispiel für ein Fortschreiten der neoliberalen Reformen gelten (vgl. hierzu Carmel/Papadopoulos 2009).

Die gegenwärtige Wirtschaftskrise tut dem Zwang zu ständiger Reform und Aktivierung keinen Abbruch, denn der nächste Aufschwung kommt bestimmt und dann braucht die Wirtschaft wieder mehr billige Arbeitskräfte, um wettbewerbsfähig zu bleiben.

Literatur

- Barbier, Jean-Claude/Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (2004): Introduction. The Many Worlds of Activation; in: *European Societies*, Vol. 6, I 4, 423-436
- Becker, Saul (2003): »Security for Those Who Cannot«. Labour's Neglected Welfare Principle; in: Millar, Jane (ed.): *Understanding Social Security. Issues for Policy and Practice*, Bristol, 103-122
- Blair, Tony (1998): Foreword and Introduction from the Prime Minister; in: Department for Social Security (1998): *New Ambitions for Our Country. A New Contract for Welfare*, CM 3805, London, III-V
- Carmel, Emma/Papadopoulos, Theodoros (2003): The New Governance of Social Security in Britain; in: Millar, Jane (ed.): *Understanding Social Security. Issues for Policy and Practice*, Bristol, 31-52
- Carmel, Emma/Papadopoulos, Theodoros (2009): *Governing Social Security. From Protection to Markets*; in: Millar, Jane (ed.): *Understanding Social Security. Issues for Policy and Practice*, Second Edition, Bristol, 233-254
- Cebulla, Andreas (2005): The Road to Britain's »New Deal«; in: Cebulla, Andreas/Karl Ashworth/David Greenberg/Robert Walker (eds.): *Welfare-To-Work. New Labour and the US Experience*, Aldershot, 17-33
- Clasen, Jochen/Clegg, Daniel (2006): Beyond Activation. Reforming European Unemployment Protection Systems in Post-Industrial Labour Markets; in: *European Societies*, Vol. 8, I 4, 527-553
- Dean, Hartley/Taylor-Gooby, Peter (1992): *Dependency Culture. The Explosion of a Myth*, New York et al.
- Department for Social Security (1998): *New Ambitions for Our Country. A New Contract for Welfare*, CM 3805, London
- Department for Work and Pensions (2006): *A New Deal for Welfare. Empowering People to Work*, CM 6730, London
- Department for Work and Pensions (2007): *In Work, Better Off. Next Steps to Full Employment*, CM 7130, London
- Digby, Anne (1989): *British Welfare Policy. Workhouse to Workfare*, London
- Driver, Stephen (2008): Poverty, Social Justice and the Labour Government, 1997-2007; in: *Benefits*, Vol 16, No 2, 157-167
- Department for Work and Pensions (2008): *Raising Expectations and Increasing Support. Reforming Welfare for the Future*, CM 7506, Norwich
- Dwyer, Peter (2008): The Conditional Welfare State; in: Powell, Martin (ed.): *Modernising the Welfare State. The Blair Legacy*, Bristol, 199-218

- Finn, Dan (2003): Employment Policy; in: Ellison, Nick/Pierson, Chris (eds.): Developments in British Social Policy, 107-128
- Finn, Dan (2009): The »Welfare market«. Private Sector Delivery of Benefits and Employment Services; in: Millar, Jane (ed.): Understanding Social Security. Issues for Policy and Practice, Second Edition, Bristol, 275-294
- Freud, David (2007): Reducing Dependency, Increasing Opportunity. Options for the Future of Welfare to Work. An Independent Report to the Department for Work and Pensions, www.dwp.gov.uk, accessed 08/09/2009
- Giddens, Anthony (1998): The Third Way. The Renewal of Social Democracy, Cambridge
- Gregg, Paul (2008) Realising Potential. A Vision for Personalised Conditionality and Support, Norwich
- Grover, Chris (2009): Privatizing Employment Services in Britain; in: Critical Social Policy, Vol. 29, No 3, 487-5009
- Hall, Peter (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain; in: Comparative Politics, 25:3, 275–296
- Hills, John (2002): Does a Focus on »Social Exclusion« Change the Policy Response?; in: Hills, John/ Julian Le Grand/David Piachaud (eds.): Understanding Social Exclusion, Oxford & New York, 226-243
- Hinrichs, Karl/Kangas, Olli (2003): When Is a Change Big Enough to Be a System Shift? Small System-shifting Changes in German and Finnish Pension Policies; in: Social Policy & Administration, Vol 37, I 6, 573-591
- Jessop, Bob (2003): From Thatcherism to New Labour. Neo-Liberalism, Workfarism and Labour-Market Regulation; in: Overbeek, Henk (ed.): The Political Economy of European Employment. European Integration and the Transnationalization of the (Un)employment Question, London, 137-153
- Karagiannaki, Eleni (2009): Jobcentre Plus or Minus?; in: Benefits, Vol. 17, I 1, 15-28
- Kocyba, Hermann (2004): Aktivierung; in: Bröckling, Ulrich/Susanne Krasmann/Thomas Lemke (Hg.): Glossar der Gegenwart, Frankfurt am Main, 17-22
- Leibetseder, Bettina (2008): Social Inclusion and Social Assistance. Bureaucracy, Compulsion and Gender in the Austrian and British Institutional Reality, Linz, unpublished dissertation
- Millar, Jane (2009): Tax Credits; in: Millar, Jane (ed.): Understanding Social Security. Issues for Policy and Practice, Second Edition, Bristol, 233-254
- Novak, Tony (1997): Hounding Delinquents. The Introduction of the Jobseeker's Allowance; in: Critical Social Policy, Vol. 17, No. 50, 99-109
- Palmer, Guy/MacInnes, Tom/Kenway, Peter (2006): Monitoring Poverty and Social Exclusion 2006, York, www.jrf.org.uk, accessed 17/2/2007
- Pierson, Paul (1994): Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment, Cambridge
- Piven, Francis Fox/Cloward, Richard A. (1972): Regulating the Poor. The Functions of Public Welfare, London
- Rose, Nikolas (1999): Powers of Freedom. Reframing Political Thought, Cambridge
- Trickey, Heather/Walker, Robert (2000): Steps to Compulsion within British Labour Market Policies; in: Lodemel, Ivar/Trickey, Heather (eds.): »An Offer You Can't Refuse.« Workfare in International Perspective, Bristol, 181-214
- Wright, Sharon (2009): Welfare to Work; in: Millar, Jane (ed.): Understanding Social Security. Issues for Policy and Practice, Second Edition, Bristol, 193-212

Anmerkungen

- 1 Die Interviews wurden im Februar 2007 in einer Stadt in Südostengland durchgeführt. Zuerst wurden alle transkribiert und anschließend mit einem Computerprogramm für qualitative Analysen ausgewertet. Dabei wurden die Interviews zuerst grob kodiert und dann zu einzelnen Thematiken feinere Analysen durchgeführt (Details siehe Leibetseder 2008).
- 2 Freiwillige Programme sind der New Deal für Alleinerziehende, Partner/innen und 50+ sowie Pathways to Work für Menschen, die eine Invaliditätsleistung beziehen.
- 3 Ab diesem Zeitpunkt müssen beide Partner/innen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, um eine Leistung beziehen zu können.