

Zweites Kapitel: Länderberichte

A. Englisch¹es Recht

I. *Jobseekers Act 1995 und New Deals*

1. *Jobseekers Act 1995*

Im Vereinigten Königreich veränderte das Inkrafttreten des *Jobseekers Act 1995* zum 7.10.1996 sowohl die sozialen Leistungen für den Fall der Arbeitslosigkeit als auch die Organisation der Arbeitsverwaltung grundlegend.

Die *jobseeker's allowance* ersetzte *unemployment benefit* und *income support* und vereinfachte so ein System aus zwei nebeneinander stehenden Leistungen durch eine Leistung mit einheitlichen Voraussetzungen.¹

*Unemployment benefit*² war eine Versicherungsleistung, auf die derjenige, der Beiträge (*contributions*) eingezahlt hat, einen Anspruch (*entitlement*) erwarb. Es entstanden dadurch keine verfassungsrechtlich geschützten (Eigentums-)Rechte, sodass deren Veränderung durch ein Parlamentsgesetz aufgrund der *sovereignty of Parliament* unproblematisch möglich war.³ *Income support* war eine je nach Bedürftigkeit des Arbeitslosen zu zahlende (*means-tested*) finanzielle Hilfe.⁴ Beide Leistungen schlossen einander nicht aus, konnten also gleichzeitig in Anspruch genommen werden. Sie folgten aber in ihren Voraussetzungen unterschiedlichen Prinzipien und Vorschriften.⁵

Auf zentraler und regionaler Ebene waren mehrere Verwaltungsbehörden im Geschäftsbereich sowohl des *Department for Education and Employment* als auch des *Department for Social Security* für die Entscheidung über die oben aufgeführten Leistungen zuständig. Seit der Reform ist die Zuständigkeit für alle Unterstützungsleistungen in besonderen sozialen Lebenslagen auf zentraler Ebene beim neu gegründeten *Department for Work and Pensions*⁶ zusammengeführt.⁷ Dieses besteht aus Fachabteilungen

1 HMSO, *Jobseeker's allowance*, Cm 2687, 1994, S. 14 ff; *Finn*, NE 1996, S. 60; *Fulbrook*, ILJ 1995 (24), S. 399.

2 Zur Entwicklung des *unemployment benefit* seit seiner Einführung durch den *Unemployment Insurance Act 1920* vgl. *Wikeley/Ogus*, *The law of social security*, 2002, S. 496 ff; in deutscher Sprache *Husmann*, ZESAR 2009, S. 70 f.

3 Vgl. dazu die Ausführungen bei *Hamisch*, *Der Schutz individueller Rentenrechte bei Rentenreformen*, 2001, S. 305 ff, die auf die Leistungen der Arbeitslosenversicherung übertragbar sind.

4 *Wikeley/Ogus*, *The law of social security*, 2002, S. 336.

5 *Wood* u.a., *Social security legislation 2006*, Bd. 2, 2006, S. 31 ff.

6 Das DWP entstand am 8.6.2001. Der Minister ist Mitglied des Kabinetts. Es gibt noch zwei *ministers of State* und drei parlamentarische *under-secretaries*, die den Minister auf politischer Ebene unterstützen. Chef der Beamten ist der *permanent secretary*. Daneben gibt es *advisory bodies*, z.B. das *Social Security Advisory Committee*, die beratende Funktion haben. Sie geben ihre Meinung zu Vorhaben des Ministeriums ab (z.B. *regulations*) und erteilen Rat auf eigene Initiative hin (*research*).

entsprechend dem Lebensalter der Hilfe suchenden Menschen (Kindheit, erwerbsfähiges Alter, Ruhestand). Diese Struktur setzt sich in den untergeordneten Behörden fort (*Child Support Agency, Jobcentre Plus, Pension Service*).⁸

Auf regionaler Ebene sind die sog. *Jobcentres Plus (JCP)* für Personen im erwerbsfähigen Alter zuständig. Die gespaltene Zuständigkeit des früheren *Employment Service*⁹ für *unemployment benefit* und bestimmte Zuständigkeiten der *Benefits Agency* für *income support* betreffend Unterstützung für das Risiko Arbeitslosigkeit sind nun dort gebündelt.¹⁰ Damit wird der Forderung der *Citizen's Charter* genüge getan, wonach die Bereiche der Verwaltung, die direkt mit dem einzelnen Bürger zu tun haben, möglichst einen „Service aus einer Hand“ (*one-stop-shop*¹¹) gewähren sollen. Die Verwaltungsstrukturen wurden der Transparenz und Einfachheit wegen gestrafft.¹² Für die Umsetzung dieses Verwaltungsaufbaus und der Zusammenführung der beiden staatlichen Aufgaben von *Employment Service* und *Benefits Agency* hatte der Gesetzgeber ein Zeitfenster bis 2006 vorgesehen, wobei der Großteil der *JCP* seit 2002 eingerichtet ist. Bis dahin wurden die Aufgaben nach Absprache von den vorhandenen Behörden erledigt.¹³

2. *Jobseeker's allowance*

Im *Jobseekers Act 1995* ist die staatliche Unterstützung, die ein Arbeitsloser im Vereinigten Königreich erhalten kann - die *jobseeker's allowance* - einheitlich geregelt.¹⁴ Einzelheiten der Durchführung sind in den *Jobseeker's Allowance Regulations 1996*¹⁵

reports). Die Einholung ihres Rates ist in bestimmten Fällen zwingend (Verfahrensvoraussetzung). Dazu *Wikeley/Ogus*, *The law of social security*, 2002, S. 130-143.

7 Zur politischen Bedeutung der Reform der Verwaltungsstrukturen, insbesondere zur Gründung des DWP vgl. *Carmel/Papadopoulos*, *The new governance of social security*, in: *Millar*, *Understanding social security*, 2003, S. 40 f.

8 *Wikeley/Ogus*, *The law of social security*, 2002, S. 133.

9 Die Umstrukturierung des *employment service* erfolgte schrittweise seit 1979 und ging einher mit der allgemein für erforderlich gehaltenen Verschlankung des Staates durch Privatisierung und Contracting-out. Endpunkt war die Umstrukturierung des *employment services* in eine *executive agency* und damit seine Steuerung und Kontrolle über jährlich auszuhandelnde Vereinbarungen mit dem zuständigen *Department for Education and Employment*. Dazu *Finn*, *The role of contracts and the private sector in delivering Britain's "employment first" welfare state*, in: *Sol/Westerveld*, *Contractualism in employment services*, 2005, S. 104 ff.

10 *Winkler*, *BArbBl* 2004, S. 19.

11 *HMSO*, *The Citizen's Charter*, Cm 1599, 1991, S. 20; vgl. allgemein zur Einführung von *one-stop-shops* im Rahmen der Reform der Verwaltung *TSO*, *Modernising Government*, Cm 4310, 1999, Kapitel 3.18.

12 *HMSO*, *Jobseeker's allowance*, Cm 2687, 1994, S. 14; *Wikeley/Ogus*, *The law of social security*, 2002, S. 143; *Fletcher*, *PP* 1997 (25), S. 173 ff.

13 Zum organisatorischen Umbau der Verwaltungsstrukturen *Stafford*, *Service delivery and the user*, in: *Millar*, *Understanding Social Policy*, 2003, S. 215; *Winkler*, *ibv* 2004, S. 3 f; *Bertelsmann Stiftung*, *Exposé Arbeitsmarktpolitik*, Juni 2002, S. 5 unter Bezugnahme auf www.DWP.gov.uk, *this week news*, 1.4.2002; *Knuth/Finn*, *IAT-Report* 2004-04, S. 1 ff.

14 Ein Überblick zur Rechtslage in deutscher Sprache findet sich bei *Husmann*, *ZESAR* 2009, S. 69 ff, 124 ff.

15 Im Weiteren *SI* 1996/207.

geregelt. Übergangsvorschriften enthalten die Jobseeker's Allowance (Transitional Provisions) Regulations 1996.¹⁶ Das *White Paper* formuliert das Ziel der Änderung mit folgenden Worten: „*The new jobseeker's allowance, as its title makes clear, will be a means of support while an unemployed person looks for work, not an income for a life-style divorced from work*“.¹⁷ Bereits zu Beginn der Reform wurde so seitens der Politik deutlich gemacht, dass in Zukunft die Versorgung mit passiven Leistungen zwar erforderlich sein, aber nur in Verbindung mit Wiedereingliederungsbemühungen stattfinden würde.

Die *jobseeker's allowance* umfasst zwei Arten von Hilfe, die einheitliche Grundvoraussetzungen (*core conditions*), aber auch unterschiedliche Voraussetzungen haben. Da ein Grundsatz bei den Reformen war, das vorhandene Geld aus dem System auf die Bedürftigsten zu verteilen und so die stets steigenden Ausgaben für soziale Leistungen zu begrenzen, sowie eine Vereinfachung der Regelungen zu erreichen, verwendete man als Grundgerüst für die Leistungen nach dem *Jobseeker's Act 1995* die früheren Vorschriften für *income support*.¹⁸ Diese wurden als flexibler betrachtet und erschienen geeigneter, die angestrebten Ziele zu erreichen, als ein als Versicherung ausgestaltetes, starres System.¹⁹

Der *Jobseekers Act 1995* unterscheidet die *contribution-based jobseeker's allowance*, eine beitragsabhängige Unterstützung (Rest der Arbeitslosenversicherung), die für bis zu sechs Monaten gezahlt wird, und die *income-based jobseeker's allowance*, eine zeitlich unbeschränkte, bedürftigkeitsabhängige Unterstützung. Diese Unterscheidung wirkt sich grundsätzlich auf die Höhe der zu erwartenden Leistung nicht aus, denn es wird in beiden Varianten ein bestimmtes Sicherungsniveau garantiert. Die bedürftigkeitsabhängige Unterstützung setzt aber die Verwertung von Vermögen und Einkommen voraus, bevor staatliche Hilfe verlangt werden kann, während bei der beitragsabhängigen Form der *jobseeker's allowance* Vermögen und Einkommen grundsätzlich geschont werden. Damit wird derjenige besser gestellt, der sich in der *National Insurance* versichert. So entsteht ein einfachgesetzlicher Schutz durch Beiträge erworbener Rechtspositionen. Von einer verfassungsrechtlichen Garantie dieser Rechtsposition kann freilich nicht gesprochen werden.²⁰

a) Grundvoraussetzungen der *jobseeker's allowance*

Zu den Grundvoraussetzungen der *jobseeker's allowance* gehören die sog. *labour market conditions*: Der Antragsteller muss zur Erwerbsarbeit bereit und in der Lage sein (*available for employment*²¹), aktiv Arbeit suchen (*actively seeking employment*²²) und

16 SI 1996/2567.

17 HMSO, Jobseeker's allowance, Cm 2687, 1994, S. 10.

18 Einführend zur Handhabung der Einkommensgrenzen Wikeley, JSSL 2001 (8), S. 95 ff.

19 HMSO, Jobseeker's allowance, Cm 2687, 1994, S. 15.

20 Zur aktuellen Diskussion über den Schutz der *Human Rights* beispielhaft Herne Hill/Clapinska, Human Rights and the British Constitution, in: Jowell/Oliver, The changing Constitution, 2004, S. 62 ff.

21 Genauerer hierzu HMSO, Jobseeker's allowance, Cm 2687, 1994, S. 17 f.

ein *jobseeker's agreement*²³ mit einem Mitarbeiter des JCP abgeschlossen haben, das während des gesamten Leistungsbezugs wirksam sein muss.²⁴

Available for work bedeutet, dass eine Person bereit und in der Lage²⁵ ist, unverzüglich jede bezahlte Arbeit (*any employed earner's employment*²⁶) anzunehmen.²⁷ Von diesem Grundsatz gibt es in Jobseekers Act 1995 sec. 6 subs. 2 abschließend aufgeführte Ausnahmen, wenn bestimmte anerkannte Umstände der Arbeitsaufnahme entgegenstehen (besondere, in der Person liegende Gründe, Ortsgebundenheit, Betreuungspflichten). Grundsätzlich besteht eine Verpflichtung zur Aufnahme einer Vollzeittätigkeit von mindestens 40 Stunden pro Woche. Kann nur eine Teilzeitstelle angeboten werden, besteht allerdings die Verpflichtung, sich mit dieser zu begnügen.²⁸ Ausnahmen bestehen auch hier für Menschen, die Angehörige, insbesondere Kinder betreuen (*caring responsibilities*).²⁹

Activeley seeking employment bedeutet, dass die Person die Schritte unternehmen muss, die von ihr erwartet werden dürfen, damit sie die besten Aussichten auf eine Arbeit (hier auch selbständige Tätigkeit³⁰) wahr.³¹ Die Arbeitslosigkeit muss unfreiwillig (*unvoluntary unemployment*) sein. Dies entspricht der bereits vor Inkrafttreten des Jobseekers Act 1995 geltenden Rechtslage.³²

Daneben darf der Arbeitslose nicht bereits in größerem Umfang erwerbstätig sein (*engaged in remunerative work*), d.h. durchschnittlich 16 Stunden und mehr pro Woche gegen Entgelt oder zumindest dessen Erwartung arbeiten³³. Ehrenamtliche Tätigkeiten und Trainingsmaßnahmen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt sind ausgenommen.³⁴

22 Diese Voraussetzung wurde bereits durch den Social Security Act 1989 sec. 10 subs. 1 eingeführt, um den Charakter der Arbeitslosenunterstützung zu verändern und der aktiven Arbeitsuche Vorrang vor bloßer finanzieller Absicherung bei Eintritt des sozialen Risikos Arbeitslosigkeit einzuräumen. Dazu *Wikeley*, JLS 1989 (16), S. 291 ff.

23 Im weiteren *JSA*.

24 Jobseekers Act 1995 sec. 1 subs. 2 para. a-i.

25 Zur Abgrenzung zum *Income Benefit* bei Krankheit *Bacon*, LMT 2002, S. 195 ff.

26 Jobseekers Act 1995 sec. 6 subs. 9 i.V.m. Social Security Contributions and Benefits Act 1992 sec. 2, sec. 122 subs. 1. Damit ist nur abhängige Beschäftigung gemeint. Eine selbständige Beschäftigung kann zwar begonnen werden, die Arbeitsbereitschaft darf aber nicht auf die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit beschränkt werden.

27 Jobseekers Act 1995 sec. 6 subs. 1.

28 SI 1996/207 reg. 6 (1) bzw. (2).

29 Insgesamt zu dieser Voraussetzung der *jobseeker's allowance* *Wood* u.a., Social security legislation 2006, Bd. 2, 2006, S. 790.

30 Jobseekers Act 1995 sec. 7 subs. 8; dazu *Wood* u.a., Social security legislation 2006, Bd. 2, 2006, S. 63.

31 Jobseekers Act 1995 sec. 7 subs. 1.

32 Vgl. zweites Kapitel Fn. 22

33 Genaue Angaben, was als Arbeitszeit in diesem Sinn angerechnet wird, welche Tätigkeiten erfasst sind, z.B. Studienzeiten, finden sich bei *Child Poverty Action Group*, Welfare benefits and tax credits handbook, 2005, S. 751 ff. Ist eine Person mehr als 16 Stunden pro Woche beschäftigt, ist sie von der *jobseeker's allowance* ausgeschlossen. Dann ist an das Auffangsystem *income support* zu denken.

34 Jobseekers Act 1995 sec. 1 subs. 2 para. e-f; SI 1996/207 reg. 53.

Auch eine Berufsausbildung (*relevant education*), z.B. ein Studium in Vollzeit³⁵, führt dazu, dass die *jobseeker's allowance* nicht erteilt werden kann, es sei denn, dass die Maßnahme im Rahmen des *New Deal for 18-24 year-olds* durchgeführt wird.³⁶ Ferner muss der Arbeitslose arbeitsfähig sein (*capable of work*)³⁷ und darf die Altersgrenze für den Ruhestand (derzeit 60 Jahre für Frauen und 65 Jahre für Männer) noch nicht erreicht haben. Er muss in der sog. *common travel area* (Vereinigtes Königreich, Kanalinseln, Isle of Man) leben. Diese Voraussetzung wird in einem *habitual residence test*³⁸ geprüft und stellt die Schnittstelle zu Personen dar, die dem Einwanderungsrecht unterstehen.³⁹

b) Besondere Voraussetzungen der *contribution-based jobseeker's allowance*⁴⁰

Zunächst ist zu prüfen, ob der Antragsteller in einem gesetzlich festgelegten Zeitraum vor Beantragung der *jobseeker's allowance* ausreichend Beiträge an die Arbeitslosenversicherung (*National Insurance*) eingezahlt oder sonst Ansprüche im Versicherungssystem erworben hat. Einzelheiten der Berechnung sind für die vorliegende Arbeit nicht relevant.⁴¹

Die laufenden Einkünfte dürfen eine individuell zu bestimmende Summe nicht erreichen, die sich aus dem altersbezogenen Betrag der *jobseeker's allowance* zuzüglich eines bestimmten zulässigen Einkommens ergibt. Wird diese Grenze überschritten, wird die *jobseeker's allowance* gekürzt und nicht in voller Höhe ausgezahlt.⁴²

Jobseeker's allowance und *income support*⁴³ schließen einander grundsätzlich aus.⁴⁴ Eine Person kann diese staatlichen Leistungen nicht nebeneinander beziehen (*mutually*

35 Seit Mitte der Siebziger Jahre werden Unterstützungen an Studierende nicht mehr als Leistungen der sozialen Sicherung angesehen, sondern aus dem *education budget* gezahlt. Rechtstechnisch wurde dies durch Einführung eines negativen Tatbestandsmerkmals (*relevant education*) erreicht, sodass Personen, die mehr als 12 Wochenstunden Unterricht haben (*guided learning hours*), keine *jobseeker's allowance* bekommen können.

36 Jobseekers Act 1995 sec. 1 subs. 2 para. g; SI 1996/207 reg. 54.

37 SI 1996/207 reg. 55: Personen, die erwartungsgemäß keinen Zugang zum Arbeitsmarkt finden werden, erhalten weiterhin Unterstützung in Form von *income support* oder *incapacity benefit* (Erwerbsminderungsrente). Dazu *Wikeley/Ogus*, *The law of social security*, 2002, S. 499; *Wood u.a.*, *Social security legislation* 2006, Bd. 2, 2006, S. 869 ff.

38 Ähnlich wie im deutschen Recht steht dabei die Frage im Mittelpunkt, ob die gefestigte Absicht (*settled intention*) besteht, sich jedenfalls für eine gewisse Dauer in der *common travel area* aufzuhalten. Dazu *Child Poverty Action Group*, *Welfare benefits and tax credits handbook*, 2005, S. 702 ff.

39 Dabei ist die europäische RL 1408/71 zu beachten. Dazu *Wikeley/Ogus*, *The law of social security*, 2002, S. 339 f.

40 Jobseekers Act 1995 sec. 2.

41 Ausführlich zu Einzelheiten der Berechnung *Wood u.a.*, *Social security legislation* 2006, Bd. 2, 2006, S. 45 ff; *Wikeley/Ogus*, *The law of social security*, 2002, S. 501 ff; *Matthewman/Ennals/Self*, *Tolley's social security and state benefits handbook*, Rn. 3.4.

42 Dazu im Einzelnen SI 1996/207 reg. 56 i.V.m. reg. 99 (2), 101 (2), sched. 6; *Child Poverty Action Group*, *Welfare benefits and tax credits handbook*, 2005, S. 948.

43 Zu den Voraussetzungen von *income support* *Child Poverty Action Group*, *Welfare benefits and tax credits handbook*, 2005, S. 293 ff.

exclusive benefits). Vorrang hat das Leistungsregime der *jobseeker's allowance*.⁴⁵ Ist die *contribution-based jobseeker's allowance* niedriger als der Anspruch auf *income support*, wird diese Summe über die *income-based jobseeker's allowance* aufgestockt (*top-up*).

In bestimmten Fällen muss zwischen *income support* und *jobseeker's allowance* gewählt werden. Ist auf der einen Seite die *jobseeker's allowance* interessant, weil sog. *contribution credits* zur *National Insurance* abgeführt werden, die zwar nicht zu eigenen Ansprüchen führen, aber bei Erfüllung von Rahmenfristen Berücksichtigung finden, hat auf der anderen Seite das Regime des *income support* den Vorteil, dass es dort keine Anforderungen im Hinblick auf Arbeitsuche und Verfügbarkeit gibt.

c) Besondere Voraussetzungen der *income-based jobseeker's allowance*

Hat der Arbeitslose keinen Anspruch auf beitragsabhängige Leistungen, muss er die Voraussetzungen der einkommensabhängigen *jobseeker's allowance* erfüllen, um staatliche Unterstützung zu erhalten (*income-based jobseeker's allowance*).⁴⁶

Laufendes Einkommen und vorhandenes Vermögen dürfen jeweils eine bestimmte Höhe nicht erreichen. Die Grenze für das laufende Einkommen wird individuell bestimmt. Zunächst betrug die Vermögensgrenze pauschal 8.000 Pfund beziehungsweise 12.000 Pfund, wenn der Antragsteller oder sein Partner 60 Jahre oder älter war. Diese Beträge wurden im April 2006 erhöht auf bis zu 16.000 Pfund.⁴⁷ Zudem darf der Antragsteller keine Rente beziehen (*pension payments*) und muss sich in der *common travel area* aufhalten (*habitual residence test*).⁴⁸

Auch *income-based jobseeker's allowance* und *income support* schließen einander aus.⁴⁹ Während *contribution-based jobseeker's allowance* und *income support* nicht von einer Person gleichzeitig bezogen werden können, aber innerhalb eines Haushalts lebende Personen unterschiedlichen Regimen (*jobseeker's allowance* bzw. *income support*) unterworfen sein können, wird im Fall einer Konkurrenz zwischen *income-based jobseeker's allowance* und *income support* der gesamte Haushalt nach demselben Leistungsrecht beurteilt. Bezieht ein Familienmitglied bereits Leistungen aus einer *income-based jobseeker's allowance*, ist jedes weitere Familienmitglied mit einem eigenständigen Anspruch auf Grundlage einer *income-based jobseeker's allowance* ausgeschlossen und umgekehrt, wenn ein Familienmitglied berechtigt ist, *income support* zu beziehen.⁵⁰

44 Jobseekers Act 1995 sec. 2 subs. 1 (d); Social Security Contributions and Benefits Act 1992 sec. 124 subs. 1 para. f.

45 Dazu *Child Poverty Action Group*, Welfare benefits and tax credits handbook, 2005, S. 410, 837 f; *Wood* u.a., Social Security Legislation 2006, Bd. 2, 2006, S. 42 f.

46 Jobseekers Act 1995 sec. 3; SI 1996/207 reg. 82, 83.

47 Jobseekers Act 1995 sec. 13; SI 1996/207 reg. 107, 116 (1ZA); vgl. zu den Einzelheiten *Matthewman/Ennals/Self*, Tolley's social security and state benefits handbook, Rn. 3.13.

48 Vgl. zweites Kapitel A I 2a) S. 101 f.

49 Jobseekers Act 1995 sec. 3 subs. 1 para. b-c; Social Security Contributions and Benefits Act 1992 sec. 124 subs. 1 para. f.

50 Jobseekers Act 1995 sec. 3 subs. 1 para. d.

d) Beantragung als *joint-claim couple*

Hat ein (verheiratetes oder nicht verheiratetes) Paar, bei dem ein oder beide Partner nach dem 28.10.1947 geboren sind, keine Kinder zu versorgen, hat es den Antrag auf eine *jobseeker's allowance* verpflichtend gemeinsam zu stellen (*joint-claim couple*⁵¹).⁵²

Die *jobseeker's allowance* wird schließlich erteilt, wenn beide Partner neben der gemeinsamen Antragstellung die *labour market conditions* erfüllen, also aktiv Arbeit suchen und erwerbsbereit sind.⁵³ Auch das vorbereitende Interview (*work-focused interview*) muss mit beiden Partnern geführt⁵⁴ und das *JSA* anschließend von beiden unterzeichnet werden.

Vor dieser Änderung erhielt der Partner eines Arbeitslosen, der Unterstützung aufgrund einer *income-based jobseeker's allowance* bezog, eine zusätzliche Leistung für diesen Partner, ohne dass dieser die *labour market conditions* erfüllen musste. Es war zu beobachten, dass die Anzahl der Haushalte, in denen niemand arbeitete und beide Partner von staatlicher Unterstützung lebten, anstieg. Die Evaluierung der rechtlichen Änderung ergab, dass infolge der gemeinsamen Beantragung und Betreuung die Anzahl dieser Haushalte signifikant gesenkt werden konnte.⁵⁵

e) Höhe der *jobseeker's allowance*

Die *jobseeker's allowance* führt zu einem Anspruch auf eine wöchentlich⁵⁶ auszahlende, in der Höhe nach Alter gestaffelte soziale Leistung.⁵⁷ Daran ist die enge Verwandtschaft mit Leistungen nach den Prinzipien von *income support* zu erkennen. Die Leistung ist in der Höhe abgestimmt auf andere soziale Leistungen, um zu vermeiden, dass Arbeitsanreize im System sozialer Leistungen, insbesondere *tax credits* verloren gehen.⁵⁸

Sie beträgt bei der beitragsabhängigen Form der *jobseeker's allowance* seit April 2008 für die Altersgruppe zwischen 16 und 24 Jahren 47,95 Pfund, für die Altersgruppe

51 Abzugsgrenzen ist das *joint-claim couple* vom *single-claim couple*, bei dem es nur einen Antrag gibt und bei der Höhe der Leistung bestehende Unterhaltsverpflichtungen berücksichtigt werden.

52 Jobseekers Act 1995 sec. 3A. Die Regelung trat zum 19.3.2001 in Kraft und betraf Paare, in denen ein Partner oder beide am bzw. nach dem 18.3.1976 geboren sind. Sie wurde zunächst mit Wirkung vom 28.10.2002 auf Personen, die nach dem 28.10.1957 geboren sind, und ab dem 25.2.2008 auf den oben beschriebenen Personenkreis ausgedehnt.

53 Einzelheiten, insbesondere Ausnahmen, die im Detail geregelt sind, werden erläutert von *Frobisher*, WRB 2001 (160), S. 23 ff.

54 Employment Act 2002 sec. 49 subs. 1; SI 1996/207 reg. 23A.

55 Dazu *Bewley/Dorsett/Thomas*, Joint claims for JSA evaluation, *DWP*, Research Report Nr. 235, 2005, S. 25 ff.

56 Jobseekers Act 1995 sec. 1 subs. 3.

57 Jobseekers Act 1995 sec. 1 subs. 4.

58 *HMSO*, *Jobseeker's allowance*, Cm 2687, 1994, S. 21. Ein Überblick über die *jobseeker's allowance* ergänzende Leistungen findet sich bei *Husmann*, ZESAR 2009, S. 126 ff.

ab 25 Jahren 60,50 Pfund.⁵⁹ Diese Leistung wird 182 Tage lang bei jedem Fall von erneuter Arbeitslosigkeit gezahlt.⁶⁰

Die bedürftigkeitsabhängige Form der *jobseeker's allowance* wird wie *income support* an die Einkommens- und Vermögenssituation des Antragstellers angepasst. Die jeweilige Summe setzt sich aus drei Komponenten zusammen. Zunächst gibt es den Grundbetrag (*personal allowance*⁶¹), der in der Höhe den Leistungen der beitragsabhängigen *jobseeker's allowance* entspricht. Dieser wird aufgestockt durch Sonderzahlungen bei besonderem Bedarf (*premiums*⁶²) und Zuschüssen zu Kosten der Unterkunft (*housing costs*⁶³).⁶⁴

In Fällen, in denen bei Vorliegen aller Voraussetzungen die Höhe der *contributory jobseeker's allowance* unter der Höhe der *income-based jobseeker's allowance* liegt, gibt es Regeln, die das zu zahlende *top-up* festlegen.⁶⁵

Der Antragsteller erhält in der Regel in den ersten drei Tagen der Arbeitslosigkeit, trotz Vorliegens aller Voraussetzungen der beitragsabhängigen oder einkommensabhängigen *jobseeker's allowance*, kein Geld (*waiting days*). Eine Ausnahme liegt dann vor, wenn der Arbeitslose bereits kurz zuvor arbeitslos war oder *income support* oder *incapacity benefit* erhält.⁶⁶

Die gemeinsame Beantragung der *jobseeker's allowance* (*joint-claim*) hat auf die Höhe der Leistung keine Auswirkungen, es sei denn ein Partner erfüllt die *labour market conditions* nicht, oder es wurde eine Sanktion verhängt.⁶⁷

3. New Deal Programme

Die *jobseeker's allowance* wurde nach dem Regierungswechsel von der Regierung *Tom Majors* hin zur Regierung *Tony Blairs* durch Programme ergänzt, die unter dem Namen *New Deal*⁶⁸ speziellen Gruppen von Arbeitslosen besondere Förderung bei Einhaltung bestimmter Anforderungen mit dem Ziel der (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt zuteil werden lassen.⁶⁹ Die Fördermaßnahmen wurden durch Privatisie-

59 Jobseekers Act 1995 sec. 4 subs. 1, 2; SI 2008/632. Ursprünglich wurden die Beträge nach drei Altersgruppen festgesetzt (unter 18 Jahre 35,65 Pfund, 18-24 Jahre 46,85 Pfund, ab 25 Jahre 59,15 Pfund, vgl. SI 1996/207 reg. 79; SI 2003/526 reg. 22).

60 Jobseekers Act 1995 sec. 5.

61 SI 1996/207 reg. 83 (a), sched. 1 (1); SI 2003/526 sched. 10 reg. 1 (a)-(e).

62 SI 1996/207 reg. 83 (d,e), sched. 1 part III; SI 2003/526 sched. 11, 12.

63 SI 1996/207 reg. 83 (f), sched. 2.

64 Dazu detailliert *Husmann*, ZESAR 2009, S. 125 f.

65 Jobseekers Act 1995 sec. 4 subs. 6.

66 Jobseekers Act 1995 sched. 1 (4); SI 1996/207 reg. 46.

67 Jobseekers Act 1995 sec. 4A; dazu *Frobisher*, WRB 2001 (160), S. 23 ff.

68 Einzelheiten und aktuelle Informationen zu den *New Deal* Programmen findet man unter http://www.jobcentreplus.gov.uk/JCP/Customers/New_Deal.

69 Zur Entwicklung und der Vorgeschichte der *New Deals* vgl. *Finn*, SPR 1998, S. 105-122, zur Beeinflussung durch die Workfare-Politik in den USA vgl. *Daguerre*, SPA 2004 (38), S. 41-56.

rungsgewinne finanziert und belasteten somit nicht den laufenden Haushalt des Vereinigten Königreiches.⁷⁰

a) New Deal for Young People

Im *New Deal for Young People*, der zum 6.4.1998 als erster *New Deal* als „Flaggschiff“⁷¹ der *welfare-to-work* Politik in Kraft trat, werden 18- bis 24-jährige Arbeitslose betreut, die bereits sechs Monate lang kontinuierlich die *jobseeker's allowance* erhalten haben.⁷²

Das Programm hat drei Stufen. Die erste Stufe (*gateway*)⁷³ dauert bis zu vier Monate. Sie dient dazu, entweder direkt in nicht subventionierte Arbeit im ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln, sofern dies aufgrund der Qualifikationen des jungen Arbeitslosen möglich ist, oder herauszufinden und zu beraten, welche kurzfristigen Maßnahmen der Person zu einer Stelle verhelfen könnten oder sie zur Teilnahme an der nächsten Stufe des *New Deal* zu motivieren. Der Schwerpunkt liegt auf der intensiven Beratung, Betreuung und Anleitung des Arbeitslosen durch seinen persönlichen Betreuer (*personal adviser*) in Gesprächen, aber auch durch eigene Aktivitäten des Betreuers wie beispielsweise Verhandlungen mit und Herstellung von Kontakten zu Arbeitgebern.

Dabei ist die Teilnahme am *gateway*-Programm nicht zwingend, kann aber in einer sog. *jobseeker's direction*, einer einseitigen Anordnung im Einzelfall verlangt werden. Bei Weigerung wird die Nichtbefolgung dieser Anordnung mit Entzug der *jobseeker's allowance* sanktioniert.⁷⁴ Damit wird faktisch ein Zwang zur Teilnahme ausgeübt.⁷⁵ Zudem ist seit April 2001 auch die Nichtteilnahme selbst durch die Nichterteilung der *jobseeker's allowance* für zwei Wochen sanktioniert.⁷⁶

Nach Ablauf der ersten Stufe ist der Eintritt in die zweite Stufe (*options*), also die Teilnahme an einer der vier folgenden Maßnahmen zwingend. Bei Nichteinhaltung entfällt automatisch die *jobseeker's allowance* für zunächst zwei, bei Wiederholung innerhalb der letzten zwölf Monate für vier, bei weiterer Wiederholung innerhalb der letzten zwölf Monate für 26 Wochen.⁷⁷ In dieser Zeit werden auch sog. *hardship payments* nicht unter den allgemeinen Voraussetzungen gezahlt, sondern nur im Ausnahmefall für bestimmte, in den Regelungen abschließend definierte Personengruppen (*vulnerable groups*), z.B. Schwangere.⁷⁸ Es besteht entweder die Option, eine Ausbildung in Voll-

70 Wright, Activating the unemployed, in: Clasen, What future for social security?, 2001, S. 242 f.

71 Trickey/Walker, Steps to compulsion within labour market policies, in: Lodemel/Trickey, An offer you can't refuse, 2001, S. 199.

72 Die jüngste erhältliche Evaluierung zu dieser Personengruppe liefert Wilkinson, New Deal for young people: Evaluation of unemployment flows, 2003 und bescheinigt darin eine positive Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit, die er insbesondere auf den *New Deal* zurückführt.

73 SI 1996/207 reg. 75 subs. 1 (a) (i) (bb).

74 Jobseekers Act 1995 sec. 19 subs. 2, 5 (a); SI 1996/207 reg. 69 subs. 2 (a).

75 Child Poverty Action Group, WRB 1998 (142), S. 4.

76 Jobseekers act 1995 sec. 19 subs. 2, 5 (a); SI 1996/207 reg. 69 subs. 2 (a); SI 2001/1029 reg. 4.

77 Jobseekers act 1995 sec. 19 subs. 2, 5; SI 1996/207 reg. 69 subs. 2 (a, b, c).

78 SI 1996/207 reg. 140 para. 1; reg. 140A para. 1.

zeit bei Bezug der *jobseeker's allowance* zu absolvieren⁷⁹ oder stets bei einem Tag pro Woche Aus- beziehungsweise Fortbildung eine subventionierte Stelle anzutreten, ehrenamtlich/gemeinnützig (*voluntary sector option*) tätig zu sein oder bei der *Environmental Task Force* mitzuarbeiten.⁸⁰ Seit Oktober 2002 gibt es eine fünfte Option, die Vorbereitung einer Selbständigkeit innerhalb eines Zeitraums von bis zu 26 Wochen.⁸¹ Der Gesetzgeber hat somit klar gemacht, dass eine weitere Option, nämlich „*a life on benefit*“, nicht besteht.⁸²

Die Optionen dauern in der Regel sechs Monate, die Aus- oder Fortbildung bis zu einem Jahr. Hat sich daran keine Festanstellung angeschlossen, tritt der Arbeitslose in die dritte Stufe (*follow through*) ein und erhält nochmals besondere Betreuung mit dem Ziel einer Beendigung des Leistungsbezugs. Diese Phase kann bis zu 26 Wochen dauern. Benötigt der Arbeitslose danach immer noch eine *jobseeker's allowance*, kann er nochmals die zweite Stufe durchlaufen, um mit Hilfe einer weiteren *option* seine Chancen auf Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu verbessern.

Der *New Deal for Young People* führt also zu Modifikationen der *jobseeker's allowance*. Die Nichtteilnahme an dem Programm zieht Sanktionen nach sich, die im bestehenden System der *jobseeker's allowance* in dieser Form keine Rechtsgrundlage haben. Das Programm stellt damit über die Sanktionierung indirekt Voraussetzungen für staatliche Unterstützung auf.

b) New Deal for long-term unemployed people over 25

Der *New Deal for long-term unemployed people over 25* schließt an die oben beschriebene Zielgruppe an und erfasst Personen, die älter als 25 Jahre sind. Das Programm beginnt nach einer Arbeitslosigkeit von zwei Jahren. Es enthält für diese Personen keine erste Stufe (*gateway*) der Betreuung, Beratung und Förderung, die zunächst die genaue Orientierung des Arbeitslosen zum Ziel hätte, sondern beginnt direkt mit der Verpflichtung, an *options* teilzunehmen, also entweder eine subventionierte Arbeit anzunehmen oder eine Aus- oder Fortbildung zu machen. Unterstützt wird die Arbeitsuche im nicht subventionierten ersten Arbeitsmarkt durch regelmäßige Beratungsgespräche, die den Arbeitslosen bis zu sechs Monate begleiten. Wird eine Beschäftigung nicht angetreten oder schuldhaft wieder beendet, oder eine Ausbildung abgebrochen, entfällt die *jobseeker's allowance* für bis zu 26 Wochen.⁸³

c) Weitere New Deals

Es gibt weitere *New Deals*, die andere Zielgruppen einbeziehen. So sind z.B. Alleinerziehende (*New Deal for lone parents*) oder Personen über 50 Jahre (*New Deal 50*

79 SI 1996/207 reg. 75 (1) (b) (ii).

80 SI 1996/207 reg. 75 (1) (a) (ii) (bb),(cc).

81 SI 1996/207 reg. 75 (1) (a) (ii) (aa); SI 2002/2314 reg. 4 (1) (b); dazu *Child Poverty Action Group*, WRB 1998 (146), S. 13.

82 *Child Poverty Action Group*, WRB 1998 (142), S. 7; *Finn*, SPR 1998, S. 115.

83 Dazu *Child Poverty Action Group*, WRB 1998 (146), S. 10-13.

plus) Zielgruppen des *New Deal*. Diese Programme sind für den Einzelnen nicht verpflichtend und enthalten deshalb auch nicht die Möglichkeit, die Nichtteilnahme zu sanktionieren. Vielmehr steht die auf diese Personen abgestellte Betreuung und Beratung im Vordergrund. Die Bereitschaft zur Beendigung der Arbeitslosigkeit wird hier offenbar höher eingeschätzt, sodass eine erzwungene Teilnahme nicht erforderlich erscheint.⁸⁴ Diese Programme entfalten keine Wirkungen für die *jobseeker's allowance* und das *jobseeker's agreement*.

II. *Jobseeker's agreement*

Das *jobseeker's agreement (JSA)* ist das Herzstück der Reform und soll unter anderem die Kontrolle sog. „freiwilliger Arbeitslosigkeit“ ermöglichen.⁸⁵

Vor der Einführung der *jobseeker's allowance* und des *JSA* war der sog. *Back-to-Work-Plan* entsprechendes Instrument der Arbeitsvermittlung.⁸⁶ Auf die Stärken dieses einseitig abgeschlossenen Instruments baut der Gesetzgeber des *JSA* auf.⁸⁷ Im *Back-to-Work-Plan* wurden Maßnahmen zur Integration des Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt festgelegt, wobei die Mitwirkung des Antragstellers darauf beschränkt war, den Inhalt des Plans mitzugestalten. Auf seine Zustimmung zur konkreten Ausgestaltung kam es gerade nicht an. Der Abschluss war freiwillig.⁸⁸

Das *JSA* ersetzt den *Back-to-Work-Plan*. Ein Arbeitsloser erhält nur dann die *jobseeker's allowance* und infolgedessen soziale Leistungen, wenn er (neben den oben beschriebenen Voraussetzungen) ein *JSA* unterzeichnet hat.⁸⁹ Genauer ist im *Jobseekers Act 1995* sec. 9-10 sowie in den SI 1996/207 reg. 31-40 und 66 geregelt.

1. Definition

Die Legaldefinition des *JSA* enthält *Jobseekers Act 1995* sec. 9 subs. 1. Die Vorschrift besagt, dass ein *JSA* vorliegt, wenn zwischen dem Antragsteller (*claimant*) und einem *employment officer*⁹⁰ eine Vereinbarung geschlossen wird, die den zum Zeitpunkt des Abschlusses geltenden Anforderungen des *Jobseekers Act 1995* entspricht.

Der *employment officer* ist Mitarbeiter der *executive agency Jobcentre Plus (JCP)* und vom *DWP* zum Abschluss dieser Vereinbarungen ermächtigt.⁹¹

84 *Meager*, *New Deal* im Vereinigten Königreich, in: *Weinert* u.a., *Beschäftigungsfähigkeit*, 2001, S. 168.

85 *Fulbrook*, ILJ 1995 (24), S. 398.

86 Vgl. erstes Kapitel B II 2 S. 69.

87 *HMSO*, *Jobseeker's allowance*, Cm 2687, 1994, S. 11, 20.

88 *Wood* u.a., *Social security legislation 2006*, Bd. 2, 2006, S. 68; vgl. auch *HMSO*, *Jobseeker's allowance*, Cm 2687, 1994, S. 20.

89 *Jobseekers Act 1995* sec. 1 subs. 2 (2).

90 *Jobseekers Act 1995* sec. 9 subs. 13.

91 *Wood* u.a., *Social security legislation 2006*, Bd. 2, 2006, S. 69.