

Matthias Knuth¹

Vorschläge für eine solidarische und sozialinvestive Arbeitsmarktpolitik

1. Die arbeitsmarktpolitische Situation 2017

Nach einer ungewöhnlich langen, 2008/2009 nur kurz unterbrochenen Periode moderaten wirtschaftlichen Wachstums sind die Daten für den Arbeitsmarkt insgesamt – Arbeitslosigkeit, Erwerbstätigkeit, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung – in etwa wieder auf dem Stand vor der Deutschen Einigung. Doch der Arbeitsmarkt ist gespalten: Das Risiko von Beschäftigten, arbeitslos zu werden, ist derzeit im Langzeitvergleich gering – ebenso aber auch die Chance, Arbeitslosigkeit durch Arbeitsaufnahme zu beenden. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen stagniert seit etwa 2012 um eine Million, und je nach Definition und Operationalisierung müssen einige hunderttausend Personen als dauerhaft von Erwerbsarbeit ausgeschlossen betrachtet werden.

Auch unter den Erwerbstätigen gibt es wachsende Ungleichheiten, die soziale Risiken bergen: Der Zuwachs an Beschäftigten erfolgte durch überproportionale Zunahme von Teilzeitarbeit, die Flexibilitätszumutungen und -risiken sind höchst ungleich verteilt, und die einst in Aussicht gestellte „Sprungbrettfunktion“ atypischer Beschäftigungsformen ist in der Realität mehr als bescheiden.² Gerade diejenigen, die vorrangig diese Risiken tragen, sind entweder gar nicht in die Arbeitslosenversicherung einbezogen oder laufen Gefahr, aufgrund geringer oder diskontinuierlicher Beitragszahlungen im Risikofall keine, nur kurzzeitige oder nicht bedarfsdeckende Leistungen zu erhalten. Die derzeit niedrigen Beitragssätze und hohen Rücklagen in der Arbeitslosenversicherung spiegeln somit nicht nur wirtschaftliche Prosperität und niedrige Arbeitslosigkeit, sondern sind auch auf einen schleichen Rückzug aus der Risikodeckung zurückzuführen.³ Im Ergebnis ist einerseits die Mehrheit der Arbeitslosen auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen, und andererseits ist die Mehrheit der Grundsicherung Beziehenden nicht arbeitslos, teils wegen nicht bedarfsdeckender Er-

werbstätigkeit, teils weil sie zwar als erwerbsfähig gelten, aber dem Arbeitsmarkt aktuell aus verschiedenen Gründen nicht zur Verfügung stehen.⁴ Die Grundsicherung ist folglich das zahlenmäßig dominierende System.



Matthias Knuth

Die Hartz-Reformen von 2002–2005 vollendeten den – mit der Ablösung des AFG durch das SGB III 1997 begonnenen – Paradigmenwechsel zur „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik. Von der Orientierung auf Investitionen in das gesellschaftliche Humankapital, auf beruflichen Aufstieg, Verbesserung der Beschäftigungsstruktur und „Entlastung“ des Arbeitsmarktes in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit – also einer Orientierung auf die *Verhältnisse* am Arbeitsmarkt, nicht selten unter Vernachlässigung der individuellen Wünsche von Arbeitssuchenden – schwang das Pendel ins entgegengesetzte Extrem: Arbeitslosigkeit wurde primär als individuelles Problem gerahmt, dessen Ursachen in einem nicht marktadäquaten individuellen *Verhalten* gesehen wurden. Diese Umstellung auf eine

1) Dieser Text geht zurück auf die gemeinsamen Anstrengungen des von der Hans-Böckler-Stiftung eingerichteten und geförderten, vom Autor koordinierten „Arbeitskreises Arbeitsmarktpolitik“. Die daraus hervorgegangenen Arbeitspapiere sind im Text zitiert; die Verantwortung für diese Textfassung liegt allein beim Autor, der sich für die vielfältigen Anregungen bedankt.

2) Eichhorst, W./Stephan, G./Struck, O.: Struktur und Ausgleich des Arbeitsmarktes. Eine Bestandsaufnahme. Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf 2017 (Working Paper Forschungsförderung, 28). Online verfügbar unter http://www.boeckler.de/pdf/p_foe_WP_028_2017.pdf.

3) Bothfeld, S./Rosenthal, P.: Paradigmenwechsel durch inkrementellen Wandel: Was bleibt von der Arbeitslosenversicherung?, in: WSI-Mitteilungen 67 (3)/2014, S. 199–206.

4) Knuth, M.: Arbeitslosigkeit unter dem „Aktivierungsparadigma“: die Entwicklung seit den Hartz-Reformen 2005, in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (Hrsg.): Langzeitarbeitslosigkeit: Auswege aus der Sackgasse, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 4/2016, S. 16–31.

Prof. Dr. Matthias Knuth, Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen.

„angebotsorientierte“ Arbeitsmarktpolitik hatte erhebliche Folgen für die arbeitsmarktpolitische Praxis: Vorrangige Orientierung auf möglichst rasche Vermittlung in jedwede Arbeit, Zumutbarkeit von Abstiegsmobilität, Verringerung von Höhe und Dauer finanzieller Absicherung als „Arbeitsanreiz“, Durchsetzung paternalistischer Eingliederungs-„Vereinbarungen“ mittels Sanktionen, Präferenz für kurzzeitige Fördermaßnahmen („Aktivierung und Vermittlung“) und damit schließlich Geringschätzung abschlussorientierter beruflicher Weiterbildung sowie von Beruflichkeit überhaupt.

Gegenüber der Spaltung des Arbeitsmarktes und dem daraus resultierenden dauerhaften Ausschluss eines relevanten Teils der Erwerbsbevölkerung hat die aktivierende Arbeitsmarktpolitik nicht nur versagt, sondern sie hat diese Probleme noch vertieft. Für die Bewältigung aktueller und sich abzeichnender arbeitsmarktpolitischer Herausforderungen ist das Aktivierungsparadigma offensichtlich unzureichend: Verstärkte Migration von Personen, deren formal feststellbare Qualifikationen im Durchschnitt weit unter dem deutschen Niveau liegen, trifft auf einen durch weitere Digitalisierung getriebenen Schub des wirtschaftlichen, beruflichen und qualifikatorischen Strukturwandels, für den auch große Teile der ansässigen Bevölkerung schlecht gerüstet sind.



© Klaus-Uwe Gerhardt/PIXELIO

Nicht zu vernachlässigen sind schließlich die politischen Kollateralschäden der aktivierenden Wende in der Arbeitsmarktpolitik. Teilweise misslang die Grenzziehung zwischen der Stimulierung individueller Initiative für das eigene Schicksal einerseits und der individuellen Schuldzuschreibung für andauernde Arbeitslosigkeit andererseits, und bei prominenten Protagonisten des Kurswechsels war diese Unterscheidung von vornherein nicht beabsichtigt – man erinnere sich an „kein Recht auf Faulheit“⁵ und „Vorrang für die Anständigen“⁶. Der Übergang von der Arbeitslosenhilfe, deren Höhe auf den früheren Verdienst bezogen war, zur Grundsicherung konnte von den Betroffenen als Missachtung individueller „Lebensleistung“ selbst dann wahrgenommen werden, wenn sich der Zahlbetrag nicht wesentlich unterschied.⁷ Nicht zufällig ist es nie gelungen, den vom Politsprech im Maschinenraum der

Gesetzgebung zum Schimpfwort mutierten Begriff „Hartz IV“ durch eine Bezeichnung zu ersetzen, die ein positives und glaubwürdiges Sicherungs- und Förderungsversprechen signalisiert. Die aktivierende Arbeitsmarktpolitik in der in Deutschland praktizierten Form und im institutionellen und historischen Kontext der frühen 2000er-Jahre hat einen nicht zu vernachlässigenden Anteil an der Zunahme von Befindlichkeiten der Nicht-Anerkennung, des Zu-kurz-gekommen-Seins und der Missachtung durch die Politik, die den Nährboden des sich heute politisch formierenden Rechtspopulismus bilden. Insofern geht es bei einer „Reform der Reform“ nicht nur um Zielkorrekturen und daraus abzuleitende instrumentelle Anpassungen, es geht nicht nur um eine im Sinne der Herbeiführung von Beschäftigungsaufnahmen „wirksamere“ Arbeitsmarktpolitik, sondern es geht auch um ihren „Geist“, um das Menschenbild, das Arbeitsmarktpolitik vermittelt, um den Umgang mit ihren Adressaten und um die millionenfachen Erfahrungen, die im Umgang mit Jobcentern und Arbeitsagenturen gemacht werden – kurz: Es geht hier nicht nur um Arbeitsmarkt, sondern auch um Politik.

2. Normative Konsistenz der Rechtskreise hinsichtlich der Ziele der Arbeitsmarktpolitik herstellen

Das SGB III ist sowohl das Recht der Arbeitslosenversicherung als auch der Kompass für die Arbeitsmarktpolitik insgesamt. In § 1 SGB III werden mehrere „Ziele der Arbeitsförderung“ bezüglich einer „guten Beschaffenheit“ des Arbeitsmarktes insgesamt und der Qualität von Beschäftigungsverhältnissen benannt. Im Gegensatz dazu beziehen sich die Ziele des SGB II – mit Ausnahme des Gleichstellungsziels – ausschließlich auf das leistungsberichtigte Individuum (§ 1 SGB II). Einige dieser Grundsicherungsziele lassen sich als Verpflichtung der Leistungsberechtigten lesen, die Allgemeinheit schnellstmöglich und möglichst vollständig durch Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit vom eigenen Leistungsanspruch zu entlasten, und zwar ohne Rücksicht auf die Qualität der Erwerbstätigkeit und auf längerfristige berufliche Zielsetzungen. Der „Grundsatz des Forderns“ (§ 2 SGB II) – „alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen“ sowie Verpflichtung zum Einsatz der Arbeitskraft zu diesem Zweck – unterstreicht das ebenso wie die „Leistungsgrundsätze“ (§ 3 SGB II), wonach Eingliederungsleistungen auf die „unmittelbare Aufnahme einer Erwerbstätigkeit“ – und nicht etwa auf einen beruflichen Aufstieg – auszurichten sind. Im Vergleich zum SGB III erheblich restriktivere Kriterien der Zumutbarkeit von Arbeiten (§ 10 SGB II) und die Durchsetzbarkeit dieser Kriterien durch Leistungskürzungen (§§ 31 und 31a SGB II) unterstreichen, dass das SGB II dem Buch-

5) Gerhard Schröder: „Es gibt kein Recht auf Faulheit“, in: manager magazin online, 8. April 2001. Online verfügbar unter <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/artikel/a-126811.html>.

6) Wolfgang Clement, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA): Vorrang für die Anständigen. Gegen Missbrauch, „Abzocke“ und Selbstbedienung im Sozialstaat. Ein Report vom Arbeitsmarkt im Sommer 2005. Berlin 2005.

7) Knuth, M.: „Hartz IV“ – die unbegriffene Reform. Wandel der Erwerbsordnung durch Verallgemeinerung des Fürsorge-Regimes, in: Sozialer Fortschritt 55 (7)/2006, S. 160–168.

staben nach von den Leistungsberechtigten die Aufnahme auch solcher Beschäftigungen verlangt, deren Ausbreitung laut SGB III vermieden werden soll. Denn zumutbar sind im SGB II auch unterwertige Beschäftigungen, deren Häufung zur Verschlechterung der Beschäftigungsstruktur insgesamt führen muss; Beschäftigungen, in denen „Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten“ gerade nicht weiterentwickelt werden können; Beschäftigungen, in denen Tarifbestimmungen oder Betriebsvereinbarungen missachtet werden (die im SGB III nicht zumutbar wären – § 140 Abs. 2). Bezogen auf die Beschaffenheit des Arbeitsmarktes negiert das zum Mehrheitsregime gewordene SGB II die Zielsetzungen des SGB III. In dem Maße, in dem Jobcenter und SGB II-Leistungsberechtigte sich tatsächlich nach diesen Regeln verhalten, muss das – entgegen den allgemeinen Zielsetzungen des SGB III – die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt verschlechtern.

Die aus dieser Analyse abzuleitende Schlussfolgerung liegt auf der Hand: Die allgemeinen Zielsetzungen des SGB III sollten durch Verweis auch im SGB II zur Geltung gebracht werden, und operative Regelungen des SGB II sind so anzupassen, dass weder von den Leistungsberechtigten noch von den Jobcentern Entscheidungen und Handlungen erwartet werden, die diesen Zielsetzungen widersprechen.

3. Das SGB II: Nicht nur ein Arbeitsmarkt-, sondern auch ein Teilhabegesetz

Soweit das SGB II ein Arbeitsmarktgesetz ist, sollte es mit dem SGB III konsequent harmonisiert werden (s.o.). Als Teilerbe des BSHG ist das SGB II jedoch – entgegen seiner Bezeichnung als „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ – weitaus mehr als ein Gesetz zur „Arbeitsförderung für Arbeitslose ohne Versicherungsanspruch“. Bei der Schaffung des SGB II ging man noch davon aus, dass alle Probleme von Armut und sozialer Exklusion durch Erwerbsarbeit zu lösen seien und dass Erwerbsarbeit im allgemeinen Arbeitsmarkt bei entsprechender Förderung für alle Bedürftigen erreichbar sei. Nach nunmehr 14 Jahren seit dem ersten Entwurf zum „Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ und einem langjährigen Praxistest bei hoher Arbeitskräftenachfrage kann es als erwiesen gelten, dass diese Annahme unrealistisch war (siehe 1).

Auf der normativen Ebene führte das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums⁸ dazu, dass Aufgabe und Ziel der Grundsicherung – in mit dem BSHG inhaltsgleicher Formulierung – um die Ermöglichung einer der Würde des Menschen entsprechenden Lebensführung ergänzt wurden (§ 1 Abs. 1 SGB II). Das Verhältnis zwischen Menschenwürde und Teilhabe wird in diesem Urteil auf die Formel gebracht: „menschenwürdiges Existenzminimum = physische Existenz + Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben“. Dem Entscheidungsanlass entsprechend bezieht sich diese Aussage auf die bereitzustellenden finanziellen Mittel, also die Regelsätze, bei denen immer schon „in vertretbarem Umfang (!) eine Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemein-

schaft“ (§ 20 Abs. 1 Satz 2 SGB II) ein Element der Bedarfsermittlung bildete. Über den Anlass und Entscheidungsgegenstand des erwähnten Urteils hinausgehend könnte man jedoch auch argumentieren, dass das geforderte „Mindestmaß an Teilhabe“ *Positionsgüter* einschließt, die man – im Unterschied beispielsweise zu Kinokarten – nicht kaufen und zu denen man daher Zugänge nicht durch monetäre Leistungen, sondern nur durch das Angebot entsprechender *Gelegenheitsstrukturen* ermöglichen kann. Zu denken ist hier an Sinnstrukturierung des Alltags als „Geländer“ menschenwürdiger Lebensführung, an soziale Kontakte und Beziehungen von Austausch, Unterstützung und Anerkennung, und nicht zuletzt an Arbeitsverhältnisse in Organisationszusammenhängen, die nun einmal in unserer Arbeitsgesellschaft herausragende Bedeutung für die genannten und für weitere Dimensionen gesellschaftlicher Teilhabe besitzen.

Wenn man die Ermöglichung einer der Würde des Menschen entsprechenden Lebensführung als über die Versorgung mit finanziellen Mitteln hinausgehenden Auftrag der Teilhabeförderung versteht, dann impliziert dieses die Schaffung von Arbeitsmöglichkeiten für Menschen, für deren Arbeitskraft im allgemeinen Arbeitsmarkt offensichtlich keine Nachfrage besteht. Die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen sollten den im allgemeinen Arbeitsmarkt üblichen möglichst ähnlich sein, um bestehende Distanzen nicht noch zu vergrößern (s.u., 7). Diese Ähnlichkeit schließt einen Mindestanspruch an die mit entsprechender Förderung Beschäftigten hinsichtlich Verlässlichkeit, Verfügbarkeit, Leistung und Produktivität ein. Für Leistungsberechtigte, die diesen Ansprüchen nicht genügen können – z.B. wegen einer psychischen oder Suchterkrankung –, ist an niedrigschwelligere Teilhabeangebote zu denken, die nicht den Anspruch haben, Erwerbsarbeit zu simulieren, aber gleichwohl sinnstiftend, tagesstrukturierend und sozialintegrativ wirken.

Derartige m.E. notwendige Weiterentwicklungen des „Förderns“ im SGB II sollten in dessen allgemeinen Zielsetzungen normativ verankert werden. Z.B. könnte § 1 Abs. 1 SGB II um die Aussage ergänzt werden, dass zu einer der Würde des Menschen entsprechenden Lebensführung die frei gewählte Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben gehört und dass das SGB II Gelegenheiten dafür zu schaffen habe. In diesem allgemeinen Kontext, außerhalb der Regelsatzbestimmung, sind die einschränkenden Formulierungen „Mindestmaß“ oder „in vertretbarem Umfang“ unangebracht, denn eine gesellschaftliche Teilhabe in „unvertretbarem Umfang“ kann es nicht geben.

4. Ausweitung von Sicherungsversprechen und Anerkennung von Lebensleistung

Die beiden in unserem Kontext relevanten Gesetze, SGB III und SGB II, oder allgemeiner: Sozialversicherung und soziale Grundsicherung, lassen sich zwei unterschiedlichen

8) BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010, BvL 1/09. Online verfügbar unter http://www.bverfg.de/entscheidungen/ls20100209_1bvl000109.html.

Gerechtigkeitslogiken zuordnen: Leistungsgerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit.⁹ Leistungsgerechtigkeit wird als verletzt wahrgenommen, wenn die Zahlung von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung im Falle von Arbeitslosigkeit nicht zu Leistungsansprüchen führt, oder wenn die Grundsicherung in erworbene Besitzstände in der Rentenversicherung eingreift. Der universelle und inklusive Charakter der Grundsicherung – Bedarfe werden gedeckt, ohne dass es vorheriger Leistungen bedarf – wird als nivellierend empfunden, wenn Lebensleistung erbracht wurde, aber im Aktivierungsregime nicht anerkannt wird. Das dogmatische Durchdeklinieren der beiden komplementären, aber eben auch potenziell konfligierenden Gerechtigkeitslogiken führt zu subjektiver Erfahrung von Gerechtigkeitsdefiziten, da viele Menschen sich in beiden Systemen bewegen. Die Vorschläge dieses Abschnitts zielen darauf ab, beide Prinzipien miteinander zu harmonisieren und zu verzahnen.

Beschäftigte in ungesicherten Arbeitsverhältnissen erbringen eine doppelte Leistung: Zusätzlich zu ihrer Arbeitsleistung nehmen sie gezwungenermaßen Flexibilitätslasten auf sich, die die Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse der Mehrheit erst ermöglichen. Tritt der Risikofall bereits nach kurzer Beschäftigungszeit ein und gab es auch schon davor große Lücken in der Beschäftigung, steht der Beitragsleistung u.U. kein Leistungsanspruch gegenüber. Das Sicherungsversprechen der Arbeitslosenversicherung sollte deshalb durch Erweiterung der *Rahmenfrist* und Verkürzung der *Anwartschaftszeit* ausgeweitet werden. Nichtleistungsbezieher, für die die Arbeitsagenturen ja auch zuständig sind, sollten bei Vorliegen aller sonstigen Voraussetzungen gleichberechtigt und gleichwertig gefördert werden, wofür die Arbeitslosenversicherung durch einen Bundeszuschuss zu entlasten ist.

Auch in der Grundsicherung sollten, soweit Anknüpfungspunkte in der Erwerbsbiografie oder dem aktuellen Erwerbsstatus gegeben sind, Prinzipien der Leistungsgerechtigkeit, der Anerkennung und Sicherung von erworbenem Status und der Förderung des Aufstiegs (siehe dazu 5.) Berücksichtigung finden. Ein Beispiel für eine mögliche Missachtung von Leistung ist das für das SGB II zentrale Konstrukt der *Bedarfsgemeinschaft*: Entweder kein Mitglied ist bedürftig oder alle. Das betrifft auch Personen, die ihren eigenen Bedarf aus dem eigenen Einkommen decken können und nur durch das Zusammenleben mit anderen als bedürftig gelten. Als „bedürftig“ definiert zu sein, schließt im Aktivierungsregime die „Korrektur- und Kontrollbedürftigkeit“ ein: Man ist verpflichtet, die Hilfebedürftigkeit zu verringern; man darf den zeit- und ortsnahen Bereich nur mit Erlaubnis des Jobcenters verlassen. Familienernährer/innen, die nichts dafür können, dass der heutige Arbeitsmarkt keine „Familienlöhne“ mehr hergibt, werden gedemütigt und dafür bestraft, dass sie eine Familie gegründet haben, Partnerschaften eingehen bzw. offiziell zu ihrer Partnerschaft stehen. Das erzeugt einen Abschreckungseffekt, der die soziale Isolation von Bedürftigen verschärft, denn wer möchte schon in eine „Hartz-IV-Bedarfsgemeinschaft“ eintreten. Individualisierung der Leistungen (unter prinzipieller Beibehaltung der Einkom-

mensanrechnung), Harmonisierung der Anrechnungsbeziehungen mit zivilrechtlichen Einstandspflichten und evtl. etwas höhere Freibeträge bei Erwerbstätigkeit für – bei individueller Betrachtung – nicht Bedürftige würden Respekt für Leistung ausdrücken. Die Zahl der erwerbstätigen Aufstocker würde sich ebenso verringern wie die Zahl der ALG-Aufstocker.

Im Sinne der Anerkennung von Leistung sollten auch die *Zumutbarkeitsregeln* im SGB II insoweit an diejenigen des SGB III angepasst werden, als ein innerhalb der letzten drei Jahre während einer Dauer von mindestens sechs Monaten erzielt Arbeitseinkommen in den ersten drei Monaten der Arbeitslosigkeit um nicht mehr als 20 und in den folgenden drei Monaten um nicht mehr als 30 % unterschritten werden muss. Dadurch werden diskontinuierlich Beschäftigte davor geschützt, durch die Aktivierungsanforderungen des SGB II in Abwärtsspiralen gedrängt zu werden. In Verbindung mit der Verkürzung der Anwartschaftszeit im SGB III (s.o.), die zu u.U. kurzen ALG-Anspruchsdauern führt, geht es auch um das „Mitnehmen“ der abgestuften Zumutbarkeit beim Rechtskreiswechsel.

Anerkennung für Lebensleistung käme schließlich auch darin zum Ausdruck, wenn man Ausnahmen vom Prinzip der Nachrangigkeit der Grundsicherung zulassen würde, um die viel skandalisierte, durch die aktuelle Unbilligkeitsverordnung sowieso auf einen kleinen Rest von Anwendungsfällen geschrumpfte „*Zwangsverrentung*“ unter Inkaufnahme von Abschlägen grundsätzlich abzuschaffen. Ebenfalls aufzuheben ist die *Ausnahmeregelung vom Mindestlohn für Langzeitarbeitslose*, die von den Betrieben ohnehin kaum in Anspruch genommen wird. In die gleiche Kategorie von in der Praxis irrelevanten Ärgernissen fällt im SGB III die sanktionsbewehrte *Verpflichtung zur frühzeitigen Arbeitsuchendmeldung* drei Monate vor dem absehbaren Beschäftigungsende. Sie sollte umgewandelt werden in eine Verpflichtung der Arbeitsagenturen, von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen, sofern sie sich arbeitsuchend melden, vorrangig zu vermitteln mit dem Ziel, das Eintreten von Arbeitslosigkeit zu vermeiden.

5. Stellung der Anspruchsberechtigten im Leistungsprozess

Das Aktivierungsregime in seiner heutigen Form postuliert Verantwortlichkeiten der Leistungsberechtigten, ohne ihre Ressourcen für eigenverantwortliches – und das ist immer auch eigen-sinniges – Verhalten zu stärken. Durchaus starke Rechte der Anspruchsberechtigten beschränken sich auf passive Leistungen; nur im SGB III gibt es noch Ansprüche auf einige Arten von Förderung (§ 3 Abs. 3 SGB III). Ein Recht auf aktive Mitgestaltung, auf Information und Erörterung eigener Zielvorstellungen gibt es in beiden Rechtskreisen nicht; die „bilaterale“ Konzeption der Eingliederungsvereinbarung ist in beiden Rechtskreisen pervertiert durch die Drohung, sie „unilateral“ durch Verwaltungsakt

9) Vgl. Kaps, P./Bothfeld, S./Brussig, M./Hofmann, T./Knuth, M.: Normen und Strukturen einer solidarischen und investiven Arbeitsmarktpolitik. Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf 2017 (Working Paper Forschungsförderung, 047). Online verfügbar unter https://www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_WP_047_2017.pdf.

zu ersetzen. Der „Umgang auf Augenhöhe“ mag von der Mehrheit der Vermittlungsfachkräfte in Arbeitsagenturen und Jobcentern angestrebt sein, findet aber in den gesetzlichen Strukturen wenig Rückhalt. Ein vergleichender Blick in das SGB IX, insbesondere in seiner durch das Bundesteilhabegesetz novellierten Form, macht deutlich: Eine Behinderung verschafft grundlegende Anerkennung wenn nicht in der Gesellschaft, so zumindest gegenüber den Sozialverwaltungen; Bedürftigkeit und Arbeitslosigkeit dagegen setzen die Betroffenen unter Misstrauen und Rechtfertigungsdruck.

In beiden Rechtskreisen sollte gesetzlich verankert werden, dass Leistungsberechtigte *Vorschläge* zu ihrem Weg in Arbeit (im SGB II außerdem: zur Verbesserung ihrer sozialen Teilhabe) machen und *Wünsche* äußern können und dass die Fachkräfte diese Vorschläge berücksichtigen und diesen Wünschen entsprechen sollen, sofern nicht gewichtige Gründe dagegen sprechen. Dieses betrifft z.B. auch die Wahl des Trägers, sofern eine Förderung durch Zuweisung in eine Maßnahme und nicht durch Vergabe eines Gutscheins erfolgt. Soweit den Wünschen nicht entsprochen werden kann, sollen die Fachkräfte dieses begründen und ihrerseits Vorschläge machen mit dem Ziel, am Ende zu einer inhaltlich gefüllten und beiderseits getragenen Eingliederungsvereinbarung (s.u.) zu kommen. Klient/innen, die sich hierbei nicht ernst genommen fühlen oder die meinen, dass man sich mit ihren Vorschlägen nicht angemessen auseinandergesetzt hat, sollten die Möglichkeit haben, eine Vermittlungsinstanz (s.u.) in Anspruch zu nehmen.

Die Aktivierungsphilosophie des SGB II ist doppelt paradox, wie in folgender Formulierung zum Ausdruck kommt: „Eine erwerbsfähige leistungsberechtigte Person muss aktiv an allen Maßnahmen zu ihrer Eingliederung in Arbeit mitwirken, insbesondere eine *Eingliederungsvereinbarung* abschließen“ (§ 2 Abs. 1 Satz 2 SGB II): Es ist paradox, unter Sanktionsdrohung „aktiv“ sein zu „müssen“, und es ist lächerlich, wenn diese erzwungene Aktivität dann „insbesondere“ in einem bürokratischen Akt zum Ausdruck kommt. Eine Vereinbarung, die bei Nichteinigung auch durch Verwaltungsakt ersetzt werden kann, ist keine Übereinkunft auf Augenhöhe, die eine moralische Verpflichtung im Sinne eines „Arbeitsbündnisses“ erzeugen könnte. Und es bedurfte erst sozialgerichtlicher Entscheidungen, um festzustellen, dass eine Vereinbarung, die die eine Seite zu nichts verpflichtet, gegenüber der anderen Seite nicht mit Sanktionen durchgesetzt werden kann. Auf dem Arbeitsmarkt sind die Vertragspartner frei – die ganze Drohkulisse des Aktivierungs- und Sanktionsregimes ändert nichts daran, dass die Jobcenter und Arbeitsagenturen niemanden zum Abschluss eines Arbeitsvertrages und zum Durchhalten dieser Arbeit zwingen können. Eine realistische Befähigungsstrategie kann nur aus der Anerkennung dieser grundsätzlichen Machtlosigkeit der Arbeitsverwaltung bezüglich der Erreichung ihres obersten Auftrages erwachsen. Deshalb sollte die Eingliederungsvereinbarung – vielleicht bedarf es auch einer neuen Bezeichnung, weil die alte „verbrannt“ ist – flexibler und nur dann eingesetzt werden, wenn wirklich etwas vereinbart wurde

und ein Arbeitsbündnis zustande gekommen ist. Die Ersetzung durch Verwaltungsakt ist ersatzlos zu streichen.

Dennoch wird das SGB II ein konfliktträchtiges Gesetz bleiben, das zu einer hohen Belastung der Sozialgerichte führt. Nur bei einem Teil dieser Streitfälle geht es um Rechtsauslegung und Rechtsfortbildung. Rechtlich aussichtslose Verfahren werden z.T. als Reaktion auf erfahrene Demütigungen geführt. Erfolgreich sind Klagen dagegen oft dann, wenn es erst im Gerichtssaal zur Auseinandersetzung mit den entscheidungserheblichen Sachverhalten im erforderlichen Detail kommt; hier werden die Gerichte zur Reparaturinstanz einer überforderten Verwaltung. Gerichtsentscheidungen sind aber niemals so zeitnah möglich, dass es dadurch zur Befriedung eines aktuell virulenten Konfliktes kommt.

Durch mehr Wertschätzung für Erwerbsbiografien in den Regelungsstrukturen (s.o., 4.), darauf aufbauend mehr Wertschätzung im Umgang und schließlich eine effektivere Kommunikation ließe sich die Anzahl beider Verfahrenstypen verringern. Hierzu könnte beitragen, wenn es vor dem Weg zum Gericht eine vorgerichtliche Klärungs- und Mediationsinstanz gäbe. Vor einer verbindlichen und flächendeckenden Implementation in allen Jobcentern sollten die Erfahrungen mit den in einigen Jobcentern eingerichteten Ombudsstellen, von unabhängigen Arbeitslosenberatungsstellen sowie die Praxis der Widerspruchsausschüsse nach § 36a SGB IV in der Renten-, Kranken-, Pflege- und Unfallversicherung ausgewertet werden, um zu einer sinnvollen Ausgestaltung zu kommen. Das Angebot einer unparteiischen Konfliktbearbeitung muss glaubwürdig sein, es darf nicht rechtsverkürzend wirken, aber nur bei einem hohen Einschaltungsgrad und hohen Quoten einvernehmlicher Erledigung kann tatsächlich eine Entlastung der Gerichte erreicht werden.

6. Berufliche Qualifizierung

Um den Herausforderungen von Fachkräftengpässen, Digitalisierung und Flüchtlingsintegration gerecht zu werden, sollte die mit der SGB III-Novelle von 2016 („Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz“) angedeutete Kurskorrektur konsequent und für beide Rechtskreise einheitlich weitergetrieben werden. Die Erlangung von Berufsabschlüssen durch geförderte Weiterbildung sollte als Kennzahl bilanziert und in die Zielsteuerung aufgenommen werden. Insoweit die Arbeitsmarktpolitik damit nicht nur individuelle Beschäftigungschancen verbessert, sondern auch zur Bewältigung gesamtwirtschaftlicher Herausforderungen beiträgt, rechtfertigt dieses im SGB III die Wiedereinführung eines Bundeszuschusses.

Bei Personen unter 25 sollte die Vermittlung in Ausbildung Vorrang vor der Vermittlung in Arbeit erhalten; nach Vollendung des 25. Lebensjahres sollte die Förderung einer zu einem Berufsabschluss hinführenden beruflichen Weiterbildung, auch in Form einer später entsprechend ausbaubaren Teilqualifizierung, der Vermittlung in Arbeit gleichrangig sein. Die Teilnahme an solchen länger dauernden

Weiterbildungen sollte gefördert werden durch die Aufstockung von Lohnersatz- oder Grundsicherungsleistungen durch ein *Weiterbildungsgeld*. Dabei sollte es sich um einen für beide Rechtskreise einheitlichen Festbetrag handeln, der anrechnungsfrei bleibt und der bei sonst gleichen Voraussetzungen auch an Nichtleistungsempfänger/innen gezahlt wird. Der Vorschlag zum „Arbeitslosengeld Q“ sollte in der Weise aufgegriffen werden, dass das bestehende „Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung“ in jedem Fall für die Dauer einer Maßnahme plus einer dreimonatigen Übergangszeit gezahlt wird. Von einer vollständigen „Konservierung“ von Arbeitslosengeldansprüchen durch Weiterbildung sollte jedoch Abstand genommen werden, um die Arbeitslosenversicherung nicht erneut für die Finanzierung von Vorruhestandspassagen zu öffnen.



© lukidum/PIXELIO

Die Rahmenbedingungen für abschlussorientierte Weiterbildung sollten durch *Flexibilisierung des Verkürzungsgedebots* verbessert werden, um einerseits dem Lernbedarf von Geflüchteten und den Lernvoraussetzungen von Geringqualifizierten Rechnung zu tragen und andererseits landesrechtlich geregelte Berufe ohne Verkürzungsmöglichkeit für die Weiterbildungsförderung zu erschließen. Um abschlussorientierte, in der Regel mehrjährige Weiterbildungen im erforderlichen Umfang überhaupt fördern zu können, ist in beiden Rechtskreisen eine stärkere Ausstattung der Kostenträger mit *Verpflichtungsermächtigungen* erforderlich. Um das Qualifizierungspotenzial von Personen zu erschließen, die mit formalen Bildungsangeboten eher nicht zu erreichen sind, muss verstärkt auf *arbeitsintegrierte Lernformen* gesetzt werden. Sofern die Weiterbildung aus Arbeitslosigkeit heraus aufgenommen wird, sind die einstmals bewährten Kombinationsmöglichkeiten mit geförderter Beschäftigung (s.u., 5.) erneut zu erschließen. Hierzu müssen die den einzelnen Instrumenten der Arbeitsförderung gesetzlich zugeordneten Transaktionsformen zwischen Arbeitsverwaltung und Trägern flexibilisiert werden, weil es schwierig ist, eine nach Zuwendungsrecht geförderte Beschäftigung mit einem Bildungsgutschein oder einer ausgeschriebenen Bildungsmaßnahme zu kombinieren. Schließlich macht die Herausforderung, Geflüchtete in mehrjährigen Prozessen ihren

Potenzialen entsprechend in den Arbeitsmarkt zu integrieren, einen grundlegenden Mangel deutlich, der schon immer die berufliche Weiterbildung behindert: Es fehlt an einer dauerhaft präsenten, vom Bezug von Sozialleistungen, deren jeweiligen Träger und seiner jeweiligen Geschäftspolitik, aber auch von den Interessen von Bildungsanbietern unabhängigen *Beratungsinstanz für berufliche Bildung und Laufbahnentwicklung*.¹⁰

7. „Sozialer Arbeitsmarkt“

Aus dem Teilhabeauftrag des SGB II (s.o., 3.) ist abzuleiten, dass für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die auch mit den Unterstützungsmöglichkeiten der Arbeitsförderung keine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt finden können, öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen sind. Primäres Ziel und damit auch Erfolgskriterium des Sozialen Arbeitsmarktes ist die Verbesserung der sozialen Teilhabe. Gleichwohl sollte der Soziale Arbeitsmarkt so ausgestaltet werden, dass die Chancen des Übergangs in ungeforderte Beschäftigung nicht verschlechtert werden. Eine möglichst große Affinität zu den Verhältnissen im allgemeinen Arbeitsmarkt ist zu erreichen durch Verzicht auf Beschränkungen bezüglich der Art der förderbaren Tätigkeiten und durch einen Fördersatz, der zur Erschließung ergänzender Kostenbeiträge durch marktförmerige oder marktähnliche Austauschbeziehungen zur wirtschaftlichen Umwelt zwingt. Damit ist der Soziale Arbeitsmarkt offen für die Beteiligung auch privatwirtschaftlich orientierter Arbeitgeber.

Bis hierher entspricht die Beschreibung des Sozialen Arbeitsmarktes der „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ nach § 16e SGB II. Die Ähnlichkeit zum allgemeinen Arbeitsmarkt sollte jedoch weiter getrieben werden, indem an die Stelle von Antrag des Arbeitgebers sowie Zuweisung und ggf. Abberufung des Arbeitnehmers normale Verfahren von Bewerbung, Auswahl und ggf. Kündigung treten. Die Beschäftigung im Sozialen Arbeitsmarkt muss ausdrücklich freiwillig und sanktionsfrei abzulehnen sein, denn eine „Pflicht zur sozialen Teilhabe“ ist ein Widerspruch in sich. Die Wiedereinbeziehung solcher Beschäftigungsverhältnisse in die Arbeitslosenversicherung entspricht dem Ziel möglichst weitgehender Normalität und ist durch das real gegebene Risiko erneuter Arbeitslosigkeit gerechtfertigt. Der Zugang in die Förderung sollte durch objektiv bestimmbare Kriterien der Arbeitsmarktferne (z.B. kumulierte Dauern der Arbeitslosigkeit seit der letzten Erwerbstätigkeit) geregelt werden; auf die stigmatisierende Zuschreibung von „in der Person liegenden“ Vermittlungshemmnissen sollte verzichtet werden. Die derzeit von den Fachkräften der Jobcenter geforderte Negativprognose sollte ersetzt werden durch eine Positivprognose bezüglich der Wirkungen der konkret in Aussicht genommenen Tätigkeit auf Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit, was zur Reflexion über die individuelle Passung

10) Vgl. Bläsche, A./Brandherm, R./Eckhardt, C./Käpplinger, B./Knuth, M./Kruppe, T. et al.: Qualitätsoffensive strukturierte Weiterbildung in Deutschland, korrigierte Fassung, Mai 2017. Hans Böckler Stiftung (Working Paper Forschungsförderung, 025). Online verfügbar unter http://www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_WP_025_2017.pdf.

anregt. Das derzeit im Hinblick auf den Kennzahlenvergleich vielfach implizit angewandte Auswahlkriterium „Verlassen des Leistungsbezugs“ führt zur Beschränkung auf Vollzeitarbeitsplätze und zur Bevorzugung alleinlebender Männer mit eher geringen gesundheitlichen Einschränkungen. Teilzeitbeschäftigungen sollten jedoch ermöglicht werden, wo dieses den individuellen Voraussetzungen besser entspricht als Vollzeit. Die unter paradoxen Anforderungen leidende sechsmonatige Vorbereitung durch „verstärkte vermittelnde Unterstützung“ („beweisen, dass es nicht geht“) sollte ersetzt werden durch eine kürzere Gruppenmaßnahme, in der potenzielle Teilnehmer/innen „soziale“ Arbeitgeber suchen, sich in Schnupperpraktika an in Aussicht genommenen Tätigkeiten erproben können, Bewerbungsverfahren absolvieren und auf Anforderungen des Arbeitens in einer Organisation vorbereitet werden. Nach Beschäftigungsaufnahme geht diese vorbereitende Betreuung über in Coaching und ggf. Konfliktintervention im Arbeitsverhältnis.

Der weithin geforderte „Passiv-Aktiv-Transfer“ wäre ein Instrument zur teilweisen Refinanzierung, das den Finanzierungsspielraum für den Sozialen Arbeitsmarkt erweitern würde. Vor allem aber würden seine realen Kosten im Vergleich zu anderen Instrumenten, nicht zuletzt den Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung, realitätsgerechter abgebildet. Statt von Modellrechnungen auszugehen, sollte man ansetzen an dem in der Praxis häufigeren Fall, dass der Leistungsbezug nicht verlassen wird. Die geförderte Beschäftigung generiert ein Erwerbseinkommen, das nach den Regeln des § 11b SGB II auf den Bedarf angerechnet wird und die Grundsicherungsleistung entsprechend mindert. Wenn die Jobcenter diesen für jede geförderte Person bekannten Anrechnungsbetrag unmittelbar wieder zur Förderung dieser Person einsetzen dürften, könnte die aus haushaltsrechtlicher Sicht so frevelhafte Vermischung von Anspruchs- und Ermessensleistungen vermieden werden. Die (vermutliche) Minderheit von geförderten Beschäftigten, die mit Beschäftigungsaufnahme den Leistungsbezug verlassen, könnte in Höhe der zuletzt gezahlten Leistung bilanziert werden. Durch lokale Modellversuche könnte man sich diesen Bilanzierungsmethoden annähern.

Entscheidend für die Vernetzung des Sozialen Arbeitsmarktes mit regionalen Ökonomien und damit die Erwirtschaftung von Kostenbestandteilen ist die Verlässlichkeit und Dauerhaftigkeit der Förderung. Nur bei Dauerhaftigkeit einer unbürokratisch abzuwickelnden Förderung be-

steht Aussicht auf Beteiligung privatwirtschaftlich orientierter Arbeitgeber, um die man zudem intensiv werben muss. Inwieweit auch die individuelle Beschäftigung unbefristet möglich sein sollte, ist eine Abwägungsfrage nicht zuletzt in Abhängigkeit von der Mittelverfügbarkeit und der Realisierung oder Ablehnung des Aktiv-Passiv-Transfers. Denn wenn nur ein kleiner Teil der eigentlich auf Beschäftigung im Sozialen Arbeitsmarkt Angewiesenen gefördert werden kann, würde die individuell dauerhafte Förderung den Übrigen und den in diese Lage Nachrückenden keine Chance mehr lassen. Eine gewisse Fluktuation ist also notwendig. Ein mittlerer Weg könnte darin bestehen, bei rentennahen Jahrgängen die unbefristete Beschäftigung zuzulassen und bei Jüngeren flexiblere Verlängerungsmöglichkeiten zu erlauben. Um zu vermeiden, dass der Soziale Arbeitsmarkt durch extensive Ausschöpfung solcher Regelungen doch zum „closed shop“ wird, könnten sich die Jobcenter in Zielvereinbarungen auf jährliche Neuzugangquoten verpflichten.

8. Zusammenfassung

Statt mit untauglichen Mitteln allein das *Verhalten* von Arbeitslosen zu beeinflussen, sollte man gleichgewichtig auf gute *Verhältnisse* am Arbeitsmarkt achten und die *Haltung* von Arbeitssuchenden stärken. Dazu sollten Erwerbsbiografien und erworbener Status auch im SGB II mehr Anerkennung erfahren, und es sollten nicht Arbeiten zumutbar sein, deren Häufung den Zielen des SGB III bezüglich der guten Beschaffenheit des Arbeitsmarktes widersprechen würde. Die Stellung der Anspruchsberechtigten im Leistungsprozess sollte durch Informations- und Erörterungsrechte gestärkt, das Entstehen eines Arbeitsbündnisses „auf Augenhöhe“ nicht länger durch Drohung mit Verwaltungsakt behindert werden. Die auf den Erwerb von Berufsabschlüssen orientierte Weiterbildung ist durch einen einheitlichen Festbetragszuschlag zu ALG oder ALG II, Beseitigung einer Vielzahl zusammenwirkender kleiner Hemmnisse, Bundeszuschuss zum BA-Haushalt und Entwicklung einer auf Dauer angelegten Struktur unabhängiger Beratungsangebote zu stärken. Für dauerhaft vom allgemeinen Arbeitsmarkt Ausgeschlossene ist mit dem Ziel der sozialen Teilhabe ein Sozialer Arbeitsmarkt mit stabilen Rahmenbedingungen zu schaffen, der hinsichtlich der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen dem allgemeinen Arbeitsmarkt möglichst ähnlich ist und an dem sich privatwirtschaftlich orientierte Arbeitgeber gerne beteiligen. ■

Besuchen Sie auch unseren Online-Buchshop:
www.verlag.deutscher-verein.de