

# Eigenverantwortung in der Arbeitsmarktpolitik: Zwischen Handlungsautonomie und Zwangs- maßnahmen

Silke Bothfeld  
Sigrid Gronbach  
Kai Seibel

Ein Ziel der in den 90er Jahren verfolgten Aktivierungsstrategie in der deutschen Arbeitsmarktpolitik ist die Förderung der Eigenverantwortung zur Erhöhung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit. Unter besonderer Berücksichtigung der Neuregelungen durch die Hartz-Gesetzgebung soll hier der Frage nachgegangen werden, inwieweit der Einsatz ausgewählter arbeitsmarktpolitischer Instrumente die Eigenverantwortung – im Sinne einer größeren Handlungsautonomie – fördert oder unterminiert. Wie stellt sich das Verhältnis von Autonomie und Zwang, von „Rechten und Pflichten“, in der aktuellen deutschen Arbeitsmarktpolitik dar?

## 1 Einleitung

Die Bundesagentur für Arbeit hat 2004 eine gute Nachricht zu vermelden: Die Abgänge aus Arbeitslosigkeit haben im vergangenen Jahr um rund 12 % zugenommen und auch bei den Übergängen in Erwerbstätigkeit war ein Anstieg von 10,5 % zu verzeichnen. Diesen Erfolg begründet die Bundesagentur mit der „Stärkung der Eigeninitiative der Arbeitslosen und ihrer Förderung bei der Arbeitsuche“ sowie der besseren Nutzung von Arbeitschancen (Bundesagentur für Arbeit 2004b, S. 8f.).

Hinter diesem vermeintlichen Erfolg verbirgt sich jedoch eine negative Arbeitsmarktentwicklung: Die Erwerbstätigkeit ist vor allem im Bereich der abhängigen Beschäftigung im Jahr 2003 um 1 % (knapp 400.000 Personen) zurückgegangen und die Arbeitslosigkeit stieg um 8 % (auf 4.376.000 registrierte Arbeitslose) an.

Das Plädoyer für eine verstärkte Eigenverantwortung der Arbeitslosen basiert auf zwei zweifelhaften Grundannahmen, nämlich der Betrachtung der Arbeitslosigkeit als friktionell und der Unterstellung einer mangelnden Motivation der Arbeitslosen (Trube 2003, S. 302). Dennoch ist bei einer Analyse der Aktivierungspolitik die Frage berechtigt, wie das Verhältnis zwischen Arbeitsverwaltung und arbeitslosen BürgerInnen so gestaltet werden kann, dass Letztere nicht mehr als Objekte staatlichen Handelns betrachtet, sondern dazu angeleitet werden, eigene Initiative zu ent-

wickeln. Diese Frage gründet jedoch nicht auf der mangelnden Motivation der arbeitslosen BürgerInnen, sondern auf der Ineffizienz arbeitsmarktpolitischer Instrumente. Das Ziel politischer Maßnahmen sollte die Weiterentwicklung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums sein, um den Forderungen, die an Arbeitslose gestellt werden, ein adäquates Förderungsinstrumentarium gegenüberzustellen.

Dieser Beitrag betrachtet die Angemessenheit des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums unter der Frage, wie die Neukonzeptionen durch die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (im Folgenden: Erstes Gesetz..., Zweites Gesetz... etc.) an die Entwicklungen der Arbeitsförderung anschließen. Inwiefern kann durch diese arbeitsmarktpolitischen Reformen eine Stärkung der Eigenverantwortung im Sinne einer größeren Handlungsautonomie (Bothfeld/Gronbach 2002) erreicht werden? Zwangsläufig können die Wirkungen zum Teil bislang nur abgeschätzt werden.

## 2 Das Verhältnis von Eigenverantwortung, Autonomie und Zwang in der Arbeitsmarktpolitik

Wenn der Ansatz der Aktivierung die Eigeninitiative zur Aufnahme einer Beschäftigung stärken soll, so müssen die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik dahingehend geprüft werden, inwiefern sie die

unmittelbaren oder späteren Beschäftigungschancen – auch nachhaltig – verbessern. Wenn mit Eigeninitiative mehr gemeint ist als die Erhöhung des Drucks auf die Arbeitslosen, dann müssen neben denjenigen Elementen, die den „Anreiz“ zur Arbeitsaufnahme erhöhen, solche vorhanden sein, die die Autonomie der Arbeitslosen verstärken. Beide Aspekte lassen sich in verschiedenen Teilbereichen der Arbeitsmarktpolitik nachweisen.

Zu den wichtigsten Instrumenten, die sich unmittelbar auf Umfang und Qualität des Arbeitsangebots auswirken, gehört erstens die Ausgestaltung der *Lohnersatzleistungen*. Höhe und Dauer sowie die Regelung des Vermögensvorbehalts in der Arbeitslosenversicherung sind für die Arbeitslosen zentral, weil sie unmittelbar auf die Notwendigkeit der Beschäftigungsaufnahme einwirken. Hohe und lang andau-

*Silke Bothfeld, Dipl.-Pol., ist Referatsleiterin für Arbeitsmarktpolitik im WSI in der Hans-Böckler-Stiftung.*

*e-mail: silke-bothfeld@boeckler.de*

*Sigrid Gronbach, Dipl.-Pol., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaften an der FU Berlin.*

*Arbeitsschwerpunkte: Sozialstaatsforschung, insb. Arbeitsmarktpolitik und Gerechtigkeitsaspekte der Sozialpolitik*

*e-mail: sgron@zedat.fu-berlin.de*

*Kai Seibel, Dipl.-Pol., ist Praktikant im Referat für Arbeitsmarktpolitik im WSI in der Hans-Böckler-Stiftung.*

*e-mail: kaiseibel@yahoo.de*

ernde Leistungen mögen – aus der Perspektive nutzentheoretischer Annahmen – die Suchaktivität Arbeitsloser vermindern. Sie können Arbeitslosen aber auch ermöglichen, nach einer für sie, in qualifikatorischer Hinsicht akzeptablen, neuen Beschäftigung zu suchen. Ein hohes Niveau in der Ausgestaltung der Lohnersatzleistungen trägt also nicht nur zur Dekommodifizierung der Erwerbsarbeit (Esping-Andersen 1990) bei, sondern vermittelt den Arbeitslosen auch ein Gefühl von Sicherheit. In ökonomischer Hinsicht ist ein hohes Leistungsniveau mittelfristig effizient, weil eine bessere Passgenauigkeit (match) zwischen der Qualifikation der oder des Arbeitslosen und der Arbeitsnachfrage erzielt werden kann.

Zweitens vermag der Zugang zu *Beruflicher Weiterbildung* das Erwerbsverhalten der Arbeitslosen zu beeinflussen. Zunächst wirkt dabei die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen als Investition in das Humankapital der Arbeitslosen und trägt so zu ihrer Motivation und Leistungsbereitschaft bei. Andererseits besteht nach wie vor das Problem, dass Bildungsbedarfe auch nur mittelfristig kaum vorher zu sehen und zu planen sind und die Gefahr von Fehlallokationen spezifischer Weiterbildungsinhalte daher sehr hoch ist (Mosley u.a. 2003). Für die Ausgestaltung von Weiterbildungsregimen stellen sich somit zwei Fragen: Auf welche Weise sollen das Angebot und die Nachfrage von Weiterbildung gesteuert werden? Nach welchen Kriterien soll die Zuteilung von Weiterbildungskursen an die Arbeitslosen und die Träger bemessen werden?

Drittens spielt das Angebot von *Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen* eine wichtige Rolle bei der Neujustierung der Verantwortlichkeit zwischen Arbeitsverwaltung und Arbeitslosen. Schon vor der Debatte um die „geschönten“ Vermittlungsstatistiken wurde mit dem Organisationsmodell Arbeitsamt 2000 in der Bundesanstalt für Arbeit (BA) eine Reform begonnen, die die Vermittlung effektiver machen soll. Die Stellschrauben in diesem Bereich sind einerseits das Angebot von Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen, für das ein ausreichendes Potenzial an qualifizierten und kompetenten BeraterInnen zur Verfügung stehen muss (Mosley u.a. 2003) und andererseits die (sanktionierbare) Mitwirkungspflicht der Arbeitslosen, um ihre Vermittlung in den Arbeitsmarkt zu gewährleisten.

Die Ausgestaltung der systemspezifischen *Reziprozitätsnormen* ist schließlich das vierte Element, an dem sich die Forderung nach Übernahme von Eigenverantwortung unmittelbar zeigt. Die soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit gewährt Leistungen unter der Prämisse der Annahmehereitschaft zumutbarer Arbeitsverhältnisse. „Zumutbarkeit“ ist jedoch kein objektives Kriterium, sondern wurde seit den 70er Jahren in Abhängigkeit von politischen Mehrheiten ständig verändert. Eingliederungsangebote können dann problematisch sein, wenn sie den Betroffenen keine Perspektiven für eine spätere Integration in den Arbeitsmarkt bieten, oder ihre Ausgangsposition sogar verschlechtern und ein Widerspruch gegen das Angebot nicht möglich ist.

Im Folgenden werden wir das Verhältnis von Autonomie und Zwang in den vier genannten arbeitsmarktpolitischen Bereichen analysieren, um zu einer Einschätzung des Aktivierungsansatzes in der deutschen Arbeitsmarktpolitik zu gelangen.<sup>1</sup> Wir konzentrieren uns auf Instrumente zur Förderung abhängiger Beschäftigung, weil für den weit überwiegenden Teil der Erwerbsbevölkerung ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis die Existenzgrundlage bleiben wird.

## 3

### **Die Entwicklung der Aktivierungsaspekte in der Arbeitsmarktpolitik**

#### **3.1 LOHNERSTAZ- UND TRANSFERLEISTUNGEN BEI ARBEITSLOSIGKEIT**

Zu dem abgestuften sozialen Sicherungssystem bei Arbeitslosigkeit gehören neben dem Arbeitslosengeld (Alg) die Arbeitslosenhilfe (Alhi) und die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt des Sozialhilfesystems. Die drei Leistungsarten unterscheiden sich anhand ihrer Ausgestaltung (Dauer und Höhe), ihrer Finanzierung und der Konditionalität ihrer Gewährung. Während das Arbeitslosengeld ausschließlich an ausreichend lange Versicherte gezahlt wird, schließt die Arbeitslosenhilfe nach Auslaufen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld an. Wenn auf keine der beiden Leistungen Anspruch besteht, tritt die Sozialhilfe zur Existenzsicherung ein. Das ab Januar 2005 neue Arbeitslosengeld II (Alg II), in dem die Ar-

beitslosenhilfe mit der Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige verschmolzen wird, orientiert sich konzeptionell am Fürsorgecharakter der Sozialhilfe.

#### *(1) Arbeitslosengeld*

Allein das Arbeitslosengeld ist eine beitragsfinanzierte Versicherungsleistung, deren Höhe sich am vorherigen Arbeitseinkommen bemisst. Der durchschnittliche Betrag des Arbeitslosengeldes lag in Deutschland 2003 bei 740 € (Bundesagentur für Arbeit 2004a, S. 58). 2003 bekamen rund 61 % aller Neuzugänge in Arbeitslosigkeit Arbeitslosengeld. Seit 2003 werden auch während der Unterbrechung der Erwerbstätigkeit für Pflege- und Erziehungsaufgaben Beiträge an die BA abgeführt, sodass die Betroffenen nach der Rückkehr auf den Arbeitsmarkt in den Schutz der Arbeitslosenversicherung einbezogen sind.

Voraussichtlich wird sich der Anteil der LeistungsbezieherInnen an den Eintritten in Arbeitslosigkeit künftig verringern, denn ab Februar 2006 erhält Arbeitslosengeld nur, wer innerhalb der letzten zwei (bisher: drei) Jahre (der sog. Rahmenfrist) 12 Monate sozialversicherungspflichtig beschäftigt war. Der Bestand an den BezieherInnen von Arbeitslosengeld wird sich mittelfristig auch verringern, weil mit dem Ersten Gesetz ... die Höchstbezugsdauer für den Bezug von Arbeitslosengeld von bis zu 32 Monaten für Ältere ab 55 Jahren auf einheitlich maximal 18 Monate festgelegt wurde, für alle anderen Arbeitslosen auf die maximale Bezugsdauer von 12 Monaten.

#### *(2) Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II*

Die Arbeitslosenhilfe ist eine steuerfinanzierte Lohnersatzleistung, die im Anschluss an das Arbeitslosengeld prinzipiell zeitlich unbefristet gezahlt wird und deren Höhe sich am vormaligen Arbeitseinkommen bemisst. Sie wird, wie die Sozialhilfe, nicht individuell gewährt, sondern erst nach Prüfung der Bedürftigkeit in den Haushalten der Arbeitslosen. Zur Feststellung der Bedürftigkeit wird dabei das Einkommen und Vermögen des/der Arbeitslosen und des Partners/der Partnerin angerechnet. Im

<sup>1</sup> Für eine ausführlichere Darstellung verweisen wir auf das demnächst erscheinende und im Internet als PDF-Datei abrufbare WSI-Diskussionspapier.

Arbeitslosengeld II werden ab 2005 beide Leistungen für Erwerbsfähige ohne Beschäftigung zusammengefasst, was vor allem für ehemalige Arbeitslosenhilfe-BezieherInnen Auswirkungen haben wird.

Die durchschnittliche Leistungshöhe der Arbeitslosenhilfe liegt schon deutlich unter der des Arbeitslosengeldes: In 2003 betrug sie 515 €, wobei aufgrund der unterschiedlichen vorherigen Einkommen und Bedürftigkeit der BezieherInnen die Varianz sehr hoch ist. Etwa 5 % der BezieherInnen von Arbeitslosenhilfe beziehen zusätzliche Sozialhilfeleistungen, weil sie nur dann ihren Lebensbedarf decken können (Buhr 2004, S. 22). Da der Regelsatz des neuen Arbeitslosengeldes II bei 345 € (West) bzw. 331 € (Ost) liegen wird, dürfte sich für mehr als die Hälfte der 1,75 Mio. Arbeitslosenhilfe-BezieherInnen (Zahl aus 2003) der künftige Leistungsbeitrag teilweise drastisch reduzieren (Buhr 2004, S. 22). Dies wird vor allem auch für diejenigen Arbeitslosen zu deutlichen Einbußen führen, deren Arbeitslosenhilfe-Satz an relativ hohen vormaligen Entgelten bemessen wurde.

Mit Wirkung ab Januar 2003 wurden in der Arbeitslosenhilfeverordnung die Altersvermögensfreibeträge um 60 % gesenkt. Zusätzlich zu diesen Freibeträgen wird mit der Einführung des SGB II ab 2005 ein Vermögensfreibetrag in gleicher Höhe gelten, also Beträge von 200 € pro Lebensjahr bzw. maximal 13.000 € (Bäcker/Koch 2004, S. 92). Insgesamt werden die Vermögens- und Altersvorsorgefreibeträge ab 2005 im Vergleich zu den Regelungen bis 2002 wesentlich reduziert, wengleich sie gegenüber der Regelung von 2003 eine Verbesserung darstellen (Jungeblut 2004).

## 2.2 FÖRDERUNG DER BERUFLICHEN WEITERBILDUNG

Die Weiterbildungsförderung hat sich als eines der bedeutendsten Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland etabliert. Zielte die berufliche Weiterbildung nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) Anfang der 70er Jahre noch auf den beruflichen Aufstieg und die Anpassung von Qualifikationen der Beschäftigten, rückten in den Folgejahren vor allem Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit Bedrohte in den Mittelpunkt der Förderung.

Das SGB III verstärkte 1998 die Abkehr von der präventiven Qualifizierungspolitik

und die Fokussierung auf schnellere Reintegration in den Arbeitsmarkt (Bayer/Dobischat 1999, S. 22). Hierauf deutet die verstärkte Förderung von Maßnahmenmodulen, Praktika und Selbstlernmaßnahmen, Vorgaben der BA zur Wiedereingliederungsquote von TeilnehmerInnen, verstärkte Aktivitäten zur Qualitätssicherung und Einschränkungen im Leistungssystem hin (Faulstich u.a. 2004, S. 16). Jedoch wurde die Förderung von Geringqualifizierten und der Zugang zu Maßnahmen durch die Herabsetzung der Vorbeschäftigungszeit erleichtert. Dies kann als Appell an Beschäftigte und Arbeitslose zur stärker selbst motivierten Übernahme von Verantwortung für ihre beruflichen Möglichkeiten angesehen werden (vgl. dazu auch § 2 Abs. 2 SGB III).

Mit dem am 1. Januar 2003 in Kraft getretenen Ersten und Zweiten Gesetz ... ist es v.a. durch die Einführung von Bildungsgutscheinen zu weit reichenden Änderungen in der beruflichen Weiterbildung gekommen (Gagel 2003). Neben den Anfang 2003 formulierten Vorgaben der BA, die Ausgaben für berufliche Weiterbildung zu senken (Schuldt/Troost 2004, S. 16 f.; zur BA-Sparpolitik auch Mosley u.a. 2003, S. 112), hatten die geschäftspolitischen Ziele der BA (u.a. Förderung von Maßnahmen mit einer Verbleibsquote<sup>2</sup> von 70 %) weitere Auswirkungen auf die berufliche Weiterbildung.

Mit der Einführung von Bildungsgutscheinen ist die Hoffnung verbunden, Wettbewerb und Transparenz am Weiterbildungsmarkt sowie die Eigenverantwortung und Wahlmöglichkeiten der NachfragerInnen zu stärken (Kühnlein/Klein 2003, S. 5). Nunmehr definieren die Agenturen für Arbeit konkrete Bildungsziele und stellen für diese ein Kontingent an Bildungsgutscheinen bereit. Arbeitslose erhalten nach ausführlicher Beratung durch die Arbeitsagentur einen Gutschein, der innerhalb von drei Monaten in freier Wahl eines zugelassenen Bildungsträgers eingelöst werden kann (Oschmiansky 2004a, S. 84f.).

Daneben kommt es zu Veränderungen im Leistungsrecht für TeilnehmerInnen an der beruflichen Weiterbildung. Ab Januar 2005 wird das Unterhaltsgeld (Uhg) als eigenständige Leistung abgeschafft und bei Weiterbildung das Arbeitslosengeld verbraucht. Hingegen wird durch den Wegfall der Vorbeschäftigungszeit der Zugang zur Weiterbildung allen Arbeitslosen gleichermaßen eröffnet.

Ein Ergebnis dieser weit reichenden Änderungen ist zum einen die Erfüllung der selbst gesteckten Ziele der BA. Im Vergleich zu 2002 sanken die Ausgaben für die berufliche Weiterbildung 2003 um 25,4 % und der durchschnittliche Bestand in Maßnahmen fiel um 24 % (Schuldt/Troost 2004, S. 17). Von Januar bis März 2004 sind 35,4 % weniger Personen in Maßnahmen eingetreten als im Vorjahreszeitraum (Bundesagentur für Arbeit 2004c). Zudem zeigt sich, dass die Vermittlungsorientierung zur Auslese (Creaming-Effekte) geführt hat, denn für die besonders förderungsbedürftigen Problemgruppen liegen die Anteile an den Maßeinritten unter denen von 2002, teilweise, wie bei Schwerbehinderten (-70,2 %), Älteren (-60,5 %) und Langzeitarbeitslosen (-55,8 %), sogar erheblich darunter (Schuldt/Troost 2004, S. 22).

Im Hinblick auf Eigenverantwortung und Entscheidungsfreiheit dürfte die Ausgabe von Bildungsgutscheinen besonders bei den Problemgruppen des Arbeitsmarkts zu einer Überforderung geführt haben, denn das Instrument kann nur dann sinnvoll genutzt werden, wenn es eine ausreichende Markttransparenz und Beratungsinfrastruktur gibt. Diese scheinen jedoch im Hinblick auf den unübersichtlichen deutschen Weiterbildungsmarkt nicht gegeben (Schuldt/Troost 2004, S. 16). Als Verunsicherung und Überforderung der AntragstellerInnen kann die Tatsache gedeutet werden, dass z. B. in NRW lediglich 55 % der im ersten Halbjahr 2003 ausgegebenen Gutscheine bis Anfang Juli eingelöst wurden (Winkel 2003, S. 229).

Problematisch ist ebenso, dass lediglich Maßnahmen gefördert werden, die eine Verbleibsquote von mindestens 70 % erfüllen. Für Bildungsträger setzt dies einen Anreiz, entsprechende TeilnehmerInnen zu akquirieren (Creaming). Da intensive sozialpädagogische Betreuung durch die Kostensätze nicht vergütet wird und die Verbleibschancen für Problemgruppen – besonders bei schlechter Arbeitsmarktlage – negativ einzuschätzen sind, kann es für Träger unrentabel sein, entsprechende Angebote anzubieten. Daneben werden auch

<sup>2</sup> Anteil der TeilnehmerInnen, die sechs Monate nach Maßnahmenende nicht mehr arbeitslos gemeldet sind.

durch die Veränderungen im Leistungsrecht negative Anreize gesetzt, durch die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung die eigene Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen.

## 2.3 INSTRUMENTE DER VERMITTLUNG UND EINGLIEDERUNG

### (1) Vermittlung

Die Reformbestrebungen seit Ende der 90er Jahre konzentrieren sich hier vor allem auf zwei Bereiche: Eine größere Pluralität der Anbieter von Vermittlungsdienstleistungen und die quantitative und qualitative Verbesserung der Arbeitsvermittlung der öffentlichen Arbeitsagenturen, u.a. durch die so genannte Vermittlungsoffensive (Mosley u.a. 2003, S. 119 ff.).

Durch den relativen Erfolg bei der Eingliederung schwer vermittelbarer Arbeitsloser durch gemeinnützige Arbeitsvermittlungen (z.B. START) angeregt, wurde die Zusammenarbeit zwischen privaten Anbietern und der Arbeitsverwaltung 2002 institutionalisiert. Neben dem Ausbau der Beauftragung Dritter mit Vermittlungsaufgaben (§ 37a SGB III) wurde im Rahmen der Hartz-Reformen vor allem auf den Ansatz der vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung gesetzt, indem Personal-Service-Agenturen (PSA) in allen Arbeitsagenturbezirken eingeführt wurden. Die Zwischenbilanz zu den PSA fällt jedoch sehr ambivalent aus (Oschmiansky 2004b, S. 36).

Um die Inanspruchnahme der privaten Arbeitsvermittlungen zu intensivieren, wurde 2002 ein Gutscheinsystem entwickelt, in dem die Arbeitslosengeld- oder ArbeitslosenhilfeempfängerInnen nach dreimonatiger Arbeitslosigkeit ein Anrecht auf einen Vermittlungsgutschein in Höhe von 1.500 € haben (bei längerer Arbeitslosigkeit bis zu 2.500 €). Zwar wurden in knapp zwei Jahren 800.849 Vermittlungsgutscheine ausgegeben, mit einem Anteil von 6,7 % eingelöster Scheine ist die Bilanz hinsichtlich der Effektivität des Instruments jedoch sehr bescheiden (Deutscher Bundestag 2004, S. 19).

Für eine effektive Betreuung und Vermittlung der EmpfängerInnen des Arbeitslosengeldes II (nach Schätzungen zwischen 2,2 und 2,5 Mio.) wäre ein Betreuungsverhältnis von 1:75 notwendig (Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ 2003, S. 30), welches der Gesetzgeber auch gewährleisten wollte. Inzwischen wird, soweit es die

Arbeitsagenturen betrifft, diese Relation nur mehr für Jugendliche unter 25 Jahren vorgesehen, für ältere Erwachsene soll mittelfristig die Relation von 1:150 erreicht werden. Wie viele Fallmanager ab frühestens 2005 in den neu zu gründenden Jobcentern eingestellt werden, ist derzeit ungewiss.

### (2) Mitwirkung

Die Gewährung von Lohnersatzleistungen und sozialen Dienstleistungen unterliegt der Mitwirkungspflicht der LeistungsempfängerInnen. Bei Nichterfüllung können Sperrzeiten oder Leistungskürzungen (Abschnitt 3) verhängt werden. Bis 1998 bestand die Mitwirkungspflicht der Arbeitslosen vor allem in ihrer Verfügbarkeit zur Vermittlung und der Bereitschaft zur Aufnahme einer zumutbaren Beschäftigung (Abschnitt 2.4). Seit dem Übergang zum SGB III müssen sie darüber hinaus auf Anforderung ihre Eigenbemühungen bei der Arbeitsuche belegen.

Die Mitwirkung der Arbeitslosen wurde außerdem mit dem JobAqktiv-Gesetz 2002 durch das Instrument der Eingliederungsvereinbarung (EV) zu verstärken versucht (§ 35 Abs. 4 SGB III). In der EV werden die Eigenbemühungen des Arbeitslosen, die Vermittlungsbemühungen der Arbeitsagenturen und die künftigen Leistungen der Arbeitsförderung festgehalten<sup>3</sup>. In der Praxis spielt die Eingliederungsvereinbarung aber bisher keine herausragende Rolle (auch nicht als Sanktionierungsinstrument). Der Nachweis von Eigenbemühungen zur Arbeitsuche und erhöhte „Kontaktdichte“ sind in 2003 demgegenüber für die Arbeitsagenturen wichtigere Hebel gewesen, um die Mitwirkung sanktionsbewehrt nachzuprüfen (Mosley u.a. 2003).

### (3) Sanktionsmöglichkeiten

Nach dem SGB III (§ 144 Abs. 1) können Sperrzeiten verhängt werden, wenn eine zumutbare Beschäftigung oder eine berufliche Eingliederungsmaßnahme abgelehnt oder aufgegeben wird. Dabei wird die Zahlung der Lohnersatzleistung unterbrochen und der Anspruch auf Arbeitslosengeld wird um mindestens die Sperrzeitdauer gekürzt (bei selbstverschuldetem Arbeitsplatzverlust um mindestens ein Viertel der Anspruchsdauer). Bei wiederholter Pflichtverletzung erlischt der Leistungsanspruch schließlich ganz. Seit 2002 können Sperrzeiten auch schon dann verhängt werden,

wenn Arbeitslose die Anbahnung eines Beschäftigungsverhältnisses behindern (§ 144 Abs. 1, Nr. 2 SGB III).

Seit dem Inkrafttreten des Dritten Gesetzes ... am 1.1.2003 müssen Arbeitslose selbst den Nachweis erbringen, dass ein Beschäftigungsangebot nicht zumutbar ist, und sie müssen mit Sanktionen rechnen, wenn sie die erforderlichen Eigenbemühungen zur Arbeitsplatzsuche nicht nachweisen können. Auf die bis dahin geltende, im internationalen Vergleich eher strenge und wenig flexible deutsche Sperrzeitregelung (Oschmiansky u.a. 2003), wurde mit dem Dritten Gesetz... reagiert und die starre Regelung durch ein Stufenmodell ersetzt (§ 144 Abs. 4 SGB III). Danach werden der erste Pflichtverstoß mit einer dreiwöchigen, der zweite mit einer sechswöchigen und der dritte mit einer 12wöchigen Sperrzeit geahndet (zuvor waren 12 Wochen Sperre die Regel). Nach einer dreimaligen Verhängung von Sperrzeiten, also nach 21 Wochen, erlischt der Leistungsanspruch.

Die Verschärfung der rechtlichen Regelungen hat in Kombination mit der BA-Einsparpolitik (Mosley u.a. 2003, S. 112–115 und S. 124–26) zu einem sprunghaften Anstieg der verhängten Sperrzeiten um 34 % auf 423.800 Fälle in 2003 geführt. Dabei wuchs vor allem der Anteil wegen Ablehnung eines Arbeitsangebotes auf 36 % (Bundesagentur für Arbeit 2004a, S. 79). Wegen Ablehnung oder Abbruch einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme wurden gegenüber 2002 fast ein Fünftel mehr Sperrzeiten verhängt (= 8 % aller Fälle). Angesichts der in den 90er Jahren insgesamt stabilen Anzahl der Sperrzeitfälle kann der Anstieg im vergangenen Jahr nicht auf das veränderte Verhalten der LeistungsbezieherInnen zurückgeführt werden, sondern geht maßgeblich auf veränderte Praktiken der Arbeitsämter zurück, welche die differenziertere Sperrzeitregelung häufiger anwenden. Beim Arbeits-

<sup>3</sup> Die Nichteinhaltung der Vereinbarungen oder die Weigerung, eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen, kann zum befristeten Entzug der Lohnersatzleistungen führen. Auch im SGB II, das die Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II) regelt, ist der Abschluss einer EV mit den LeistungsempfängerInnen vorgeschrieben, deren Ablehnung zu einer Kürzung der Regelleistung um 30 % führt (§ 31 SGB II).

losengeld II wird, im Unterschied zur nur kompletten Sperrmöglichkeit beim Arbeitslosengeld, eine gestaffelte Leistungskürzung möglich: Die Ablehnung einer Eingliederungsmaßnahme wird mit einer 10-prozentigen, die Ablehnung einer Beschäftigung mit einer 30-prozentigen Leistungskürzung bestraft (Oschmiansky 2004b, S. 28). Diese Kürzung von Bedarfsleistungen ist jedoch in verfassungsrechtlicher Hinsicht umstritten (Spindler 2003, S. 339f.).

Um einen Ausgleich zwischen den Verpflichtungen der LeistungsbezieherInnen und der Förderung ihrer Handlungsautonomie zu schaffen, bedarf es rechtlicher Instrumente zur Durchsetzung ihrer Ansprüche. Bei Bezug von Arbeitslosengeld bietet ein Widerspruchsrecht den Arbeitslosen die Möglichkeit, gegen Entscheidungen der Arbeitsverwaltung vorzugehen. In 2002 wurden in Westdeutschland von 259.700 Verhängungen von Sperrzeiten immerhin 6% durch erfolgreiche Widersprüche und Klagen aufgehoben (Bundesanstalt für Arbeit 2003, S. 100 f.).

## 2.4 DIE REZIPROZITÄTSNORMEN IN DER ARBEITSLOSENVERSICHERUNG UND BEIM ARBEITSLOSENGELD II

### *(1) Konditionen für den Bezug von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung*

Seit der Einführung der Arbeitsförderung 1969 wurden die erwarteten Gegenleistungen der Arbeitslosen stetig erweitert. Nach dem SGB III gelten auch Beschäftigungen als zumutbar, die befristet sind oder eine getrennte Haushaltsführung erfordern. Zudem wurde der Berufsschutz abgeschafft; nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit gilt jede Beschäftigung als zumutbar, bei der ein Nettoeinkommen in Höhe der Lohnersatzleistung erzielt wird (§ 121 SGB III). Das Konzept der „Verfügbarkeit“ (Arbeitsfähigkeit und Arbeitsbereitschaft) wurde durch das Konzept der „Beschäftigungssuche“ abgelöst. Es reicht nicht mehr aus, dem Arbeitsamt passiv zur Verfügung zu stehen: § 119 SGB III schreibt vor, dass der Arbeitslose alle Möglichkeiten nutzen muss, um seine Beschäftigungslosigkeit zu beenden. Mit dem Ersten Gesetz ... ist hierzu das Erfordernis der regionalen Mobilität für LeistungsempfängerInnen ohne familiäre Bindungen nochmals verstärkt worden.

### *(2) Die Reziprozitätserwartungen gegenüber den künftigen Arbeitslosengeld-II-EmpfängerInnen*

Die Einführung der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ 2005 wird die Zumutbarkeit für BezieherInnen des Arbeitslosengeldes II, wie schon heute für SozialhilfebezieherInnen, maximal ausweiten. Nach einem Jahr Arbeitslosigkeit sind jegliche Formen von Beschäftigung, auch sozialversicherungsfreie und untertariflich bezahlte, grundsätzlich zuzumuten. Auch qualifizierte Arbeitslose sind dann vor der Gewährung des Arbeitslosengeldes II dazu gezwungen, jegliches Arbeitsangebot anzunehmen, das nicht sittenwidrig ist – es darf sich also um niedrigst entlohnte (Hilfs-)Arbeiten oder kommunale Arbeitsgelegenheiten handeln. Die entsprechenden Regelungen des SGB III für Arbeitslosenhilfe-BezieherInnen orientierten sich hingegen an tariflichen Entgelten sowie an der Höhe der Lohnersatzleistung. Die AntragstellerInnen nach SGB II werden mit dem zuständigen Träger auch eine Eingliederungsvereinbarung abschließen müssen, wobei im Unterschied zu Arbeitslosengeld-EmpfängerInnen ein Kontrahierungszwang besteht (Spindler 2003, S. 342).

Ob und inwieweit die individuellen Interessen des Hilfebedürftigen gegenüber dem „persönlichen Ansprechpartner“ (§ 14 SGB II), dem Fallmanager, gewahrt werden, bleibt rechtlich ungesichert. Denn die Eingliederungsleistungen sollen zwar die individuelle Situation und Erwerbsfähigkeit des/der Arbeitslosen berücksichtigen (§ 1 Abs. 1 SGB II), aber der/die Arbeitslose kann die gesetzlichen Vorgaben nicht in gesicherten Verfahren durchsetzen. Nach Ansicht von ExpertInnen ist die Zumutbarkeit so weit gefasst, dass „auch objektiv willkürliche, fachlich sinnwidrige oder solche Eingliederungsangebote, die vertretbare und erfolgversprechende Eigenplanungen konterkarieren, zumutbar sind“ (Berlit 2003, S. 14). Angesichts des im SGB II formulierten Vorrangs der Arbeitsaufnahme drohen den GrundsicherungsempfängerInnen qualifikatorische und einkommensbezogene Abwärtsspiralen, gegen die sie, anders als die jetzigen SozialhilfeempfängerInnen, keine aufschiebenden Widerspruchsmöglichkeiten haben (Spindler 2003, S. 343).

## 4 Fazit

Wie ist nun der Paradigmawechsel in der Arbeitsmarktpolitik von der präventiven Zielsetzung hin zur Aktivierung der Arbeitslosen (Trube 2003, S. 302) im Hinblick auf die Stärkung der Handlungsautonomie insgesamt zu bewerten? Tatsächlich zeichnet sich die seit den 90er Jahren verfolgte „Aktivierungsstrategie“ dadurch aus, dass sie *potenziell* die Handlungsautonomie der Betroffenen vergrößert und diese zur Übernahme von Verantwortung motiviert. Allerdings werden diese Ansätze durch Repressionsmechanismen konterkariert.

Vor allem das Leistungsrecht ist durch eine starke Rekommodifizierung gekennzeichnet, das heißt durch den wachsenden Zwang zur Verwertung der Arbeitskraft. Die einzige Ausnahme hiervon bildet die Einbeziehung von Pflege- und Kindererziehungszeiten als Versicherungszeiten in die Arbeitslosenversicherung durch das JobAktiv-Gesetz. Die tendenzielle Rekommodifizierung zeigt sich hingegen in der radikalen Leistungssenkung beim künftigen Arbeitslosengeld II, aber auch in der Kürzung der Bezugsdauer für ältere ArbeitnehmerInnen und der Verkürzung der Rahmenfrist. Auch der Verbrauch des Arbeitslosengeldes während einer Weiterbildungsmaßnahme mindert den Handlungsspielraum der Betroffenen und unterminiert den Anreiz zur Höherqualifizierung. Zudem werden die Reziprozitätserwartungen einseitig verändert, etwa durch die Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien und der Sanktionsmechanismen für alle LeistungsbezieherInnen. Der relativen Milderung durch Differenzierung der Sperrzeitregelung steht die Erweiterung der Tatbestände möglicher Pflichtverletzungen gegenüber. Und nach dem Wegfall jeglichen Berufs-, Einkommens- und Tarifschutzes bei der Definition zumutbarer Beschäftigung können nun Arbeitslose gezwungen werden, völlig inadäquate und sogar sozialversicherungsfreie Beschäftigungsverhältnisse anzunehmen. Insgesamt forcieren die leistungsrechtlichen Änderungen die Notwendigkeit zur schnellstmöglichen Arbeitsaufnahme, wobei Lebensstandard und Qualifikationserhalt der Arbeitslosen nicht mehr berücksichtigt werden.

Im Bereich der Weiterbildung wurde zwar der Versuch unternommen, im Sinne der Betroffenen die Transparenz und Wahlmöglichkeiten zu erhöhen; gleichzeitig begrenzen der quantitative Einschnitt und die administrativen Zielvorgaben in diesem Bereich die Förderungsmöglichkeiten der weniger leicht Vermittelbaren erheblich, die Teilnahmechancen der arbeitsmarktpolitischen Problemgruppen sinken. In der Vermittlung könnte durch die jüngsten Arbeitsmarktreformen mit der Beratung von allen Arbeitslosen durch FallmanagerInnen die Handlungsautonomie der Betroffenen (auch der vormaligen erwerbsfähigen SozialhilfebezieherInnen) potenziell gestärkt werden. Die praktische Umsetzung eines qualitativ hochwertigen Fallmanagements ist aber noch nicht gesichert.

Die Übernahme von Eigenverantwortung erfordert überdies ergänzende Rahmenbedingungen, die den Betroffenen die eigene Entscheidungsfindung überhaupt ermöglichen. Daher zeigen sich schon jetzt bei der Umsetzung die systematischen Grenzen der aktuellen „Aktivierungsstrategie“.

*Erstens* fehlen die makroökonomischen Rahmenbedingungen, ohne die die Nachfrage nach Arbeitskräften, zumal

wenn diese gering qualifiziert oder langzeitarbeitslos sind, nicht zunimmt. Vor allem die unbefriedigenden Vermittlungsergebnisse der PSA und der begrenzte Erfolg des Vermittlungsgutscheins zeugen vom generellen Mangel an Arbeitsplätzen. *Zweitens* zeigen sich die finanziellen und organisatorischen Grenzen bei der Reform der Arbeitsvermittlung. Um einen adäquaten Betreuungsschlüssel zwischen FallmanagerInnen und arbeitslosen BürgerInnen zu erreichen, fehlen ausreichende finanzielle Mittel. Und auch bei der Qualifikation oder/und dem Handlungsspielraum der VermittlerInnen müssen Defizite abgebaut werden, wenn sie den Arbeitslosen wie den ArbeitgeberInnen als kompetente und faire VerhandlungspartnerInnen dienen sollen. *Drittens* ist das Verhältnis zwischen den veränderten Mitwirkungspflichten und den Rechten der Arbeitslosen unausgewogen, sodass von einer Balance zwischen „Fördern und Fordern“ kaum gesprochen werden kann. Der Zielsetzung, Beratungs-, Vermittlungs- und Eingliederungsdienstleistungen in qualitativer und quantitativer Hinsicht zu optimieren, stehen ungenügende rechtliche Widerspruchs- und Beteiligungsmöglichkeiten der Arbeitslosen gegenüber: Die nur

einseitig verpflichtenden Festlegungen in der Eingliederungsvereinbarung, das eingeschränkte Widerspruchsrecht von Arbeitslosengeld-II-EmpfängerInnen gegen Eingliederungsmaßnahmen und die Umkehrung der Beweislast bei unzumutbaren Arbeitsangeboten steigern vielmehr die bürokratische Abhängigkeit von den FallmanagerInnen bei der Eingliederungsplanung.

Individuelle soziale BürgerInnenrechte, die durch Einspruchsrechte und einklagbare Mitwirkungsmöglichkeiten realisiert werden könnten, werden als Instrumente zur Stärkung der Handlungsautonomie arbeitsloser BürgerInnen bisher kaum diskutiert. Wenn aber nicht nur auf der semantischen Ebene Abschied genommen werden soll vom Bild des abhängigen Hilfeempfängers, dann müssen im Sinne einer wirklichen Befähigungsstrategie den BürgerInnen auch substanzielle Rechte an die Hand gegeben werden, die ihre Handlungsautonomie auch gegenüber der Sozialverwaltung stärken. Die Einrichtung einer Ombudsstelle durch die Bundesregierung kann dafür nur der erste Schritt sein.

- Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“** (2003): Bericht der Arbeitsgruppe Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen vom 17.04., o.O., [http://doku.iab.de/externe/2003/AG\\_AlhiSozhi\\_Abschlussbericht.pdf](http://doku.iab.de/externe/2003/AG_AlhiSozhi_Abschlussbericht.pdf), download 27.07.2004
- Bäcker, G./Koch, A.** (2004): Unterschiede zwischen zukünftigem Arbeitslosengeld II und bisheriger Arbeitslosen- und Sozialhilfe; in: Soziale Sicherheit 3, S. 88–95
- Bayer, M./Dobischat, R.** (1999): Berufliche Weiterbildung und Reformbedarf im SGB III – quo vadis? Ausgewählte Aspekte zur gegenwärtigen Diskussion um die Arbeitsförderungs politik; in: Bayer, M./Dobischat, R./Kohsiek, R. (Hrsg.), Das Sozialgesetzbuch III. Praxis und Reformbedarf in der Arbeitsförderung und Qualifizierung, Berufliche Bildung & Weiterbildung 7, Frankfurt/Main, S. 21–30
- Berlit, U.** (2003): Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe; in: info also 5, S. 1–18
- Bothfeld, S./Gronbach, S.** (2002): Autonomie und Wahlfreiheit – neue Leitbilder für die Arbeitsmarktpolitik?; in: WSI-Mitteilungen 4, S. 220–226
- Buhr, P.** (2004): Armut und Armutsentwicklung in Deutschland. Status Quo und mögliche Folgen der Reformpolitik, ZeS-Arbeitspapier 4, Zentrum für Sozialpolitik, Bremen
- Bundesanstalt für Arbeit** (2003): Arbeitsmarkt 2002. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg
- Bundesagentur für Arbeit** (2004a): Arbeitsmarkt 2003, Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg
- Bundesagentur für Arbeit** (2004b): Der Arbeitsmarkt in Deutschland. Monatsbericht Dezember und Jahr 2003, Nürnberg
- Bundesagentur für Arbeit** (2004c): Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW), berufliche Weiterbildung, Monatsheft zip, Juni, [www.pub.arbeitsamt.de/hast/services/statistik/detail/f.html](http://www.pub.arbeitsamt.de/hast/services/statistik/detail/f.html), download 16.07.2004
- Deutscher Bundestag** (2004): Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 29.03. eingegangenen Antworten der Bundesregierung, BT-Drs. 15/2890, Berlin
- Esping-Andersen, G.** (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge
- Faulstich, P./Gnahn, D./Sauter, E.** (2004): Systemqualität in der beruflichen Weiterbildung: Fragestellungen, Konsequenzen und Alternativen nach Hartz, Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, Bonn
- Gagel, A.** (2003): Sozialgesetzbuch III – Arbeitsförderung –, Kommentar, München
- Jungeblut, S.** (2004): Arbeitslosenhilfe und private Altersvorsorge: Auf und Ab beim Schonvermögen – Arbeitslose werden nicht gleichbehandelt; in: Soziale Sicherheit 6, S. 199–204
- Kühnlein, G./Klein, B.** (2003): Bildungsgutscheine: Mehr Eigenverantwortung, mehr Markt, mehr Effizienz? Erfahrungen bei der Neuausrichtung der beruflichen Weiterbildung, Arbeitspapier 74, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf
- Mosley, H./Schütz, H./Schmid, G.** (2003): Effizienz der Arbeitsämter: Leistungsvergleich und Reformpraxis, Berlin
- Oschmiansky, F./Schmid, G./Kull, S.** (2003): Faule Arbeitslose? Politische Konjunkturen und Strukturprobleme der Missbrauchsdebatte; in: Leviathan 1, S. 3–31
- Oschmiansky, F.** (2004a): Weitere wichtige Bausteine; in: Jann, W./Schmid, G. (Hrsg.), Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 25, Berlin, S. 76–91
- Oschmiansky, F.** (2004b): Reform der Arbeitsvermittlung; in: Jann, W./Schmid, G. (Hrsg.), Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 25, Berlin, S. 19–37
- Schuldt, K./Troost, A.** (2004): Förderung der beruflichen Weiterbildung – quo vadis? – Evaluierungsergebnisse, Entwicklungstendenzen und Perspektiven –, PIW Wirtschaftsforschung GmbH, Bremen, Teltow
- Spindler, H.** (2003): Keine Grundsicherung für Arbeitsuchende; in: Soziale Sicherheit 10, S. 338–344
- Trube, A.** (2003): Überfordern und Hinausbefördern – Prämissen, Praxis und Probleme aktivierender Sozial- und Arbeitsmarktpolitik; in: Sozialer Fortschritt 11–12, S. 301–305
- Winkel, R.** (2003): Verheerende Halbjahresbilanz bei beruflicher Weiterbildung; in: Soziale Sicherheit 7, S. 226–229