

WSI

Diskussionspapiere

*Eigenverantwortung in der Arbeitsmarktpolitik:
zwischen Handlungsautonomie und
Zwangsmaßnahmen*

Silke Bothfeld / Sigrid Gronbach / Kai Seibel

WSI-Diskussionspapier Nr. 134

Januar 2005

Wirtschafts- und sozialwissenschaftliches Institut
in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

In der Reihe „WSI-Diskussionspapiere“ erscheinen in unregelmäßiger Folge Arbeiten aus dem WSI zu aktuellen Vorgängen auf wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischem Gebiet. Sie basieren unter anderem auf Vorträgen, die Mitglieder des Instituts gehalten haben oder auf gutachterlichen Stellungnahmen, können aber auch Diskussionsbeiträge zu ausgesuchten Einzelthemen sein. Für den Inhalt sind die Autorinnen und Autoren selbst verantwortlich.

Dieses und andere WSI-Diskussionspapiere finden Sie als pdf-Datei unter:
www.wsi.de

Gedruckte Einzelexemplare sind zu beziehen über
Wirtschafts- und sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung
(WSI in der HBS),
Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf

Die AutorInnen danken Simone Leiber, Martin Bitter und Holger Schütz, WZB, für hilfreiche Anmerkungen.

Silke Bothfeld
WSI in der Hans Böckler Stiftung
Hans Böckler Straße 39
40476 Düsseldorf

Silke-Bothfeld@boeckler.de

Einleitung

Noch zu Beginn des Jahres 2004 vermeldete die Bundesagentur für Arbeit Erfolg: Die Abgänge aus Arbeitslosigkeit hatten im vergangenen Jahr um rund 12 Prozentpunkte 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 Arbeitssuche“ sowie der besseren Nutzung von Arbeitschancen (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2004a).

Dieser temporäre Erfolg relativiert sich angesichts der insgesamt negativen Arbeitsmarktentwicklung in 2004. Zwar ist die Erwerbstätigkeit im Jahr 2004 im Vergleich zum Vorjahr wieder geringfügig angestiegen (um 128.000 Beschäftigte) der Rückgang der Vorjahre (382.000 in 2003 und 226.000 in 2002) konnte damit jedoch nicht ausgeglichen werden, weil der Anstieg sich v.a. mit der Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung erklären lässt, die meist von Personen aufgenommen wird, die nicht zuvor arbeitslos gemeldet waren. Die Anzahl der Arbeitslosen blieb mit 4.381.000 Personen relativ stabil. Erschreckend ist dagegen der Anstieg der Dauer der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland von durchschnittlich 40,2 Wochen im Jahr 2003 auf 43,9 im Jahr 2004, während die Bundesagentur in Westdeutschland einen Rückgang um eine Woche auf 35,4 Wochen verzeichnete. In beiden Landesteilen ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen um knapp 4 Prozentpunkte angestiegen, auf 35,3% in Westdeutschland und 43,6% in Ostdeutschland. Der durchschnittliche Bestand an gemeldeten Stellen ist auch im Jahr 2004 weiter gesunken, um 19% auf 285.000. (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2005).

Das öffentliche Plädoyer für eine verstärkte Eigenverantwortung der Arbeitslosen basiert auf zwei zweifelhaften Grundannahmen, nämlich der Betrachtung der Arbeitslosigkeit als friktionell und der Unterstellung einer mangelnden Arbeitsmotivation der Erwerbslosen (vgl. Trube 2003, S. 302). Sicherlich sind die Wirkungen der jüngsten Arbeitsmarktreformen noch nicht vollends abzuschätzen, aber schon jetzt deutet sich an, dass ohne die Veränderung der makroökonomischen Rahmenbedingungen die Ansätze der Aktivierung keine nachhaltigen Wirkungen bei der Reduzierung der Arbeitslosigkeit entfalten können (vgl. Krupp 2002).

Dennoch scheint die Frage berechtigt, inwiefern das Verhältnis zwischen arbeitslosen BürgerInnen und Arbeitsverwaltung so gestaltet werden kann, dass jene nicht

mehr als hilfsbedürftige Objekte staatlichen Handelns betrachtet und behandelt werden, sondern ihnen ermöglicht wird, eigene Initiativen zu entwickeln. Die Annahme dieser Zielsetzung gründet jedoch nicht auf der Annahme mangelnder Motivation der erwerbslosen BürgerInnen, sondern auf der Ineffizienz arbeitsmarktpolitischer Instrumente. Nicht zuletzt hatten die vier *Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (im Folgenden *Erstes Gesetz*, *Zweites Gesetz* etc.) die Weiterentwicklung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums zum Ziel, um den Forderungen, die an Arbeitslose gestellt werden, ein adäquates Förderungsinstrumentarium gegenüberzustellen.

Dieser Beitrag versucht eine differenzierte Betrachtung der Angemessenheit des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums. Dabei stellt sich die Frage, wie die Neukonzeption der Arbeitsmarktpolitik an die bisherigen Entwicklungen der Arbeitsförderung anschließt und inwiefern durch die jüngsten arbeitsmarktpolitischen Reformen eine Stärkung der Eigenverantwortung im Sinne einer größeren Handlungsautonomie (vgl. dazu Bothfeld/Gronbach 2002) erreicht wird. Hinsichtlich der neuesten Regelungen können die Wirkungen zwangsläufig zunächst nur abgeschätzt werden.

1. Das Verhältnis von Autonomie und Zwang in der Arbeitsmarktpolitik

Der Ansatz der Aktivierung basiert auf dem vor allem in Schweden entwickelten arbeitsmarktpolitischen Konzept einer aktiven Beteiligung der Arbeitslosen an ihrer Weiterbildung und Wiedereingliederung (vgl. dazu ausführlich Barbier, 2004, S. 51f.). Das Konzept einer aktiven bzw. „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik wurde zu Beginn der 90er Jahre von der OECD aufgenommen, allerdings nunmehr unter der Betonung angebotsseitiger Verpflichtungen (OECD 1990). Im Zuge der Debatten um den scheinbaren Erfolg der amerikanischen ‚workfare‘-Strategie und der wiederholten Forderungen nach dem Abbau von beschäftigungshemmenden Rigiditäten in den OECD Employment Outlooks wuchs die Kritik an der einseitigen Interpretation des Konzepts (vgl. u.a. Urban 2004; Trube 2003; für einen systematischen Vergleich des ‚universalistischen‘ und des ‚liberalen‘ Ansatzes der Aktivierung s. Barbier 2004).

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 Ele-

menten, die den „Anreiz“ zur Arbeitsaufnahme erhöhen, solche vorhanden sein, die die Autonomie der Arbeitslosen verstärken. Beide Aspekte lassen sich in den verschiedenen Teilbereichen der Arbeitsmarktpolitik nachweisen (vgl. die Zusammenfassung in Abb. 1).

Zu den wichtigsten Instrumenten, die sich unmittelbar auf Umfang und Qualität des Arbeitsangebots auswirken, gehört erstens die Ausgestaltung der Lohnersatzleistung. Die 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 andauernde Leistungen mögen – aus der Perspektive nutzentheoretischer Annahmen – die Suchaktivität Arbeitsloser vermindern, aber sie können die Dauer der Arbeitslosigkeit auch aus anderen Gründen verlängern, nämlich wenn die Arbeitslosen nach einer für sie in qualifikatorischer Hinsicht akzeptablen Beschäftigung suchen.¹ Ein hohes Sicherungsniveau kann sich in ökonomischer Hinsicht jedoch mittelfristig als effizient erweisen, wenn eine bessere Passgenauigkeit (match) zwischen der Qualifikation der oder des Arbeitslosen und der Arbeitsnachfrage erzielt werden kann (vgl. Gangl 2004). Zudem trägt ein hohes Niveau in der Ausgestaltung der Lohnersatzleistungen auch zur *Dekommodifizierung* der Erwerbsarbeit (vgl. Esping-Andersen 1990) bei und vermittelt den Arbeitslosen Sicherheit.

Zweitens vermag auch der Zugang zu Beruflicher Weiterbildung das Erwerbsverhalten zu beeinflussen. Zunächst wirkt die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen als Investition in das Humankapital der Arbeitslosen und sie kann zudem zu ihrer Motivation und Leistungsbereitschaft beitragen. 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. Für die Ausgestaltung von Weiterbildungsregimes stellen sich somit zwei Fragen: (1) Auf welche Weise sollen das Angebot und die Nachfrage von Weiterbildung gesteuert werden? (2) Nach welchen Kriterien soll die Zuteilung von Weiterbildungsveranstaltungen an die Arbeitslosen und die Träger bemessen werden? Auch weil der Bereich der Weiterbildung – neben den Kosten für die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung - den größten finanziellen Posten der aktiven Ar-

¹ Für eine empirische Prüfung mikroökonomischer Ansätze vgl. Rabe 2004, für eine Darstellung der theoretischen Zusammenhänge Pläßmann 2002.

beitsmarktpolitik ausmacht, zielen die Reformbestrebungen umso mehr auf eine Effizienzsteigerung in diesem Bereich(vgl. Mosley/Schütz/Schmid 2003, S. 127).

Drittens spielt das Angebot von Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen eine wichtige Rolle bei der Neujustierung der Verantwortlichkeit zwischen der Arbeitsverwaltung und den Arbeitslosen. Schon vor dem Skandal um die „geschönten“ Vermittlungsstatistiken wurde mit dem Organisationsmodell Arbeitsamt 2000 in der Bundesanstalt für Arbeit (BA) eine Reform begonnen, die die Vermittlung effektivieren sollte. 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 (vgl. Mosley/Schütz/Schmid 2002) und andererseits die (sanktionierbare) Mitwirkungspflicht der Arbeitslosen, um ihre Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt oder in Weiterbildungsmaßnahmen zu gewährleisten.

Die Ausgestaltung der Arbeitspflicht bzw. die systemspezifische Reziprozitätsnorm ist schließlich das vierte Element, an dem sich die Forderung nach Übernahme von Eigenverantwortung unmittelbar zeigt. In der Arbeitslosenversicherung wird die Leistungsgewährung unter die Prämisse der Annahmefähigkeit zumutbarer Arbeitsverhältnisse gestellt. Die Zumutbarkeit ist jedoch kein objektives Kriterium, sondern ist seit den 70er Jahren in Abhängigkeit von politischen Mehrheiten ständig verändert worden. Die Zumutbarkeitsregelungen lösen in der Regel kaum ein faktisches Problem, denn zum einen ist eine Resistenz gegen die Aufnahme einer Beschäftigung mit ungünstigeren Arbeitsbedingungen kaum festzustellen (vgl. u.a. Brixy / Christensen 2002). Zum anderen können die Arbeits- und die kommunale Sozialverwaltung Beschäftigungsangebote auch dazu nutzen, die Arbeitsbereitschaft der LeistungsempfängerInnen zu prüfen. Problematisch kann das Angebot von Eingliederungs- und Beschäftigungsverhältnissen dann sein, wenn es den Betroffenen, etwa wegen der Ablehnung von Weiterbildungsmaßnahmen oder dem Angebot einer geringfügigen Beschäftigung, keine Perspektiven für eine spätere Integration in den ersten Arbeitsmarkt bietet oder die Ausgangsposition sogar verschlechtert und ein Widerspruch gegen das Angebot nicht möglich ist oder abgelehnt wird.

In Abbildung 1 sind die vier Bereiche, in denen die Eigenverantwortung der Arbeitslosen gestärkt werden könnte, zusammengefasst.

Wir konzentrieren unsere Darstellung auf die Instrumente zur Förderung abhängiger Beschäftigung, weil z.B. die Auswirkungen des Existenzgründungszuschuss' (der so genannten Ich-AGen) noch wenig abzuschätzen sind und weil nur ein begrenzter Teil der Bevölkerung langfristig in die Selbstständigkeit entlassen werden kann; für den weit überwiegenden Teil der Erwerbsbevölkerung wird ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis die Existenzgrundlage bleiben. Um die Rahmenbedingungen für den noch ausbaufähigen Anteil Selbstständiger zu verbessern, sind zudem andere Politikfelder von größerer Bedeutung, so die Wirtschafts- und Finanzpolitik.

Abb. 1 Elemente der Eigenverantwortung in der Arbeitsmarktpolitik

	Stärkung der Autonomie	Zwang
Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung	Hohe Dekommodifizierung	Hohe Abhängigkeit von Erwerbseinkommen
Qualifikation	Wahlmöglichkeiten und Transparenz des Angebots	Zuweisung von Maßnahmen/ Intransparenz
Vermittlung	Umfassende Beratung mit Widerspruchsmöglichkeiten	Geringe Beratungsleistung und hohe Sanktionsandrohung
Reziprozität	Qualifikations- und Einkommensschutz	Keinerlei Schutz

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.

2. Die Entwicklung der Aktivierungsaspekte in der Arbeitsmarktpolitik

2.1 Lohnersatz- und Transferleistungen bei Arbeitslosigkeit

Zu dem abgestuften sozialen Sicherungssystem bei Arbeitslosigkeit gehören neben dem Arbeitslosengeld (AIG) und der Arbeitslosenhilfe (AlHi) auch die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt des Sozialhilfesystems. Die drei Leistungsarten unterscheiden sich in 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 bzw. bei Nichterfüllung des Arbeitslosengeld-Anspruchs an. Wenn auf keine der beiden Leistungen Anspruch besteht, tritt die Sozialhilfe zur Existenzsicherung ein. Das ab Januar 2005 neue Arbeitslosengeld II (AIG II), in dem die Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige verschmolzen wird, orientiert sich konzepti-

onell stark am Fürsorgecharakter der Sozialhilfe, so an der Höhe des Bedarfssatzes (pauschale Regelleistung) und am Sozialhilferecht (Reziprozitätserwartungen).

a) Arbeitslosengeld

Allein das Arbeitslosengeld ist eine beitragsfinanzierte Versicherungsleistung, deren Höhe sich am vorherigen Arbeitseinkommen bemisst. Leben Kinder im Haushalt, wird ein Satz von 67% des Nettoeinkommens der letzten 52 Wochen mit Versicherungspflicht gezahlt, ohne Kinder beträgt die Lohnersatzrate 60%. Den höheren Leistungssatz erhielten 2003 im Jahresdurchschnitt 34% der EmpfängerInnen, 66% den Satz von 60% (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2004b, S. 57).

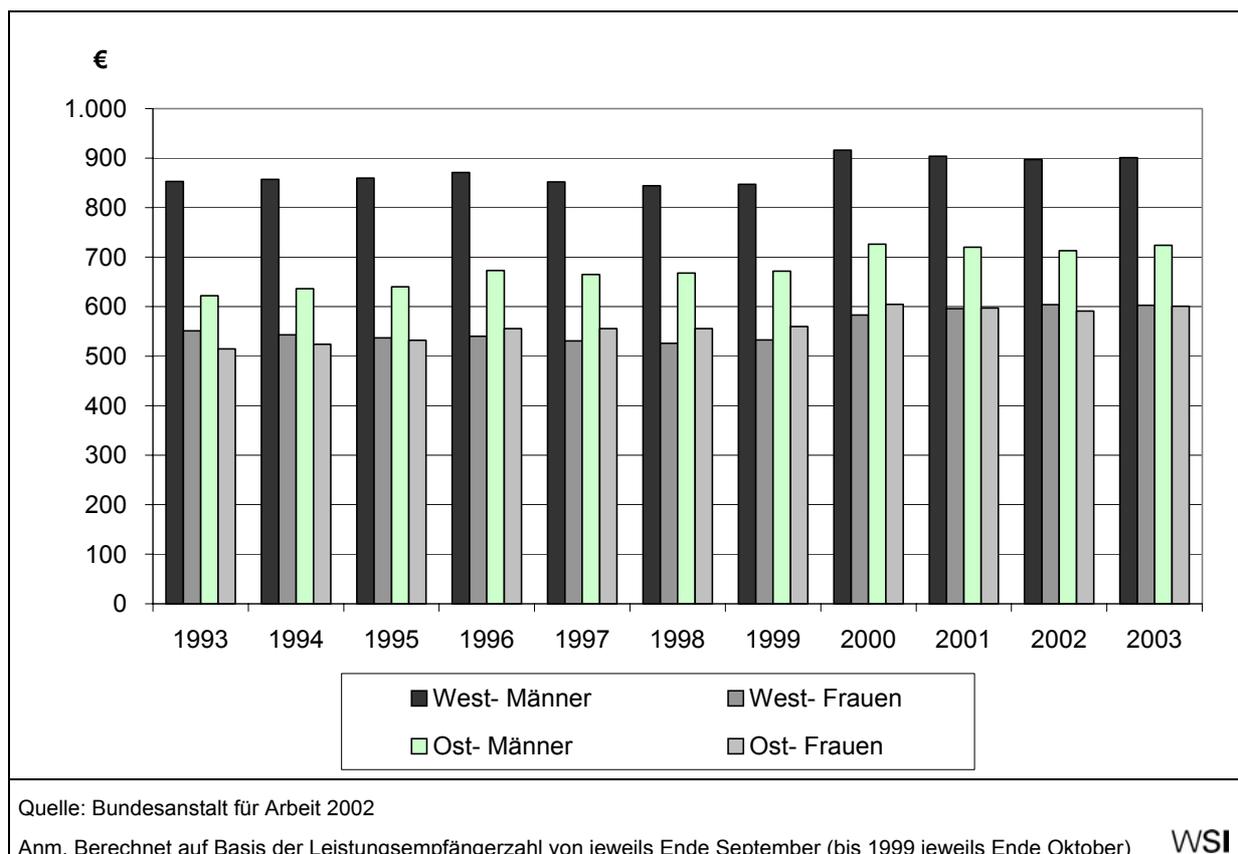
Die Gewährung von Arbeitslosengeld ist zudem durch Vorbeschäftigungszeiten und Rahmenfristen bedingt. So muss die Dauer der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in den zurückliegenden drei Jahren mindestens 12 Monate betragen, um sechs Monate Arbeitslosengeld zu beziehen. Nach 24-monatiger Beschäftigungsdauer wird eine Leistungsdauer von bis zu 12 Monaten bewilligt. Noch sind für ältere ArbeitnehmerInnen längere Bezugsdauern möglich: Arbeitslose zwischen 45 bis 56 Jahre können maximal 26 Monate (§ 127 SGB III) Arbeitslosengeld beziehen und Arbeitslose ab 57 Jahre können sogar bis zu 32 Monate Arbeitslosengeld erhalten, selbst wenn sie der Arbeitsvermittlung nicht zur Verfügung stehen (§ 428 SGB III). Nach diesen Regelungen bekamen 2003 rund 61% aller Neuzugänge in Arbeitslosigkeit Arbeitslosengeld. Seit der Neuregelung der Anrechnung von Erziehungszeiten durch das JobAqtiv-Gesetz (seit 1.1.2003) werden während dieser Unterbrechungen Beiträge an die Bundesagentur abgeführt, die anwartschaftsbegründend sind.

Der durchschnittliche Betrag des Arbeitslosengeldes lag in Deutschland 2003 bei 740 €. Abbildung 2 zeigt jedoch, dass es vor allem zwischen Männern in West- und Ostdeutschland erhebliche Unterschiede gibt: Die westdeutschen Männer bezogen einen durchschnittlichen Betrag von 901 €, die ostdeutschen Männer von 724 €, die westdeutschen Frauen von 603 € und die ostdeutschen Frauen von 601 €.

Trotz der theoretisch möglichen Bezugsdauer von bis zu 26 Monaten wurden diese Höchstbezugsdauern beim Arbeitslosengeld im Durchschnitt nicht ausgeschöpft. Die Dauer der Arbeitslosigkeit lag 2003 bei 37,5 Wochen (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2004b, S. 68). Die durchschnittliche Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld betrug dagegen 22,4 Wochen, die der Arbeitslosenhilfe 55,3 Wochen (vgl. ebenda, S. 71).

Voraussichtlich wird sich der Anteil der Arbeitslosengeld-BezieherInnen an den Eintritt in Arbeitslosigkeit künftig verringern, denn ab Februar 2006 erhält Arbeitslosengeld nur, wer innerhalb der letzten zwei (bisher: drei) Jahre 12 (bisher: sechs) Monate sozialversicherungspflichtig beschäftigt war (das ist die so genannte Rahmenfrist) und damit die Anwartschaft auf Arbeitslosengeld erworben hat. Dann entfallen auch fast alle Erweiterungsmöglichkeiten der Rahmenfrist. Bislang war es möglich, z.B. wegen Weiterbildung oder Selbstständigkeit, die Rahmenfrist auf bis zu fünf Jahre auszudehnen, bei Pflegeaufgaben auch ohne Höchstgrenze. Künftig kann nur, wer wegen einer berufsfördernden Reha-Maßnahme Übergangsgeld bezieht, die Rahmenfrist wie früher auf bis zu fünf Jahre ausdehnen (vgl. Arbeitslosenprojekt TuWas 2004, S. 97ff). Für alle anderen wird eine Verlängerung der Rahmenfrist nur noch um höchstens ein Jahr auf drei Jahre möglich sein.

Abb. 2 Durchschnittliche Beträge des Arbeitslosengeldes nach Geschlecht und Region 1993-2003



Dies wird sich auf den Anteil der Arbeitslosen, die einen länger zurückliegenden Anspruch auf Arbeitslosengeld verlieren, z.B. erfolglose Selbstständige, Weiterbildungs-

teilnehmerInnen und auch Pflegende negativ auswirken.² Diese Gruppen werden künftig bestenfalls Arbeitslosengeld II-berechtigt sein. Der Bestand an den Beziehenden von Arbeitslosengeld wird sich mittelfristig ebenso verringern, denn mit dem *Ersten Gesetz* wurde die Höchstbezugsdauer für den Bezug von Arbeitslosengeld für Arbeitslose ab 55 Jahren auf maximal 18 Monate festgelegt, für alle anderen Arbeitslosen auf höchstens 12 Monate (vgl. ebenda, S. 192f.).

b) Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld II

Die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe sind steuerfinanzierte Grundsicherungssysteme, die im Anschluss an das Arbeitslosengeld oder bei fehlendem Anspruch auf Arbeitslosengeld prinzipiell zeitlich unbefristet gezahlt werden. Die wichtigsten Unterschiede zwischen diesen beiden Leistungen bestehen einerseits in der Höhe bzw. der Art ihrer Berechnung (vgl. dazu im Detail Steffen/Nakielsky 2003) und in der gesetzlich formulierten Reziprozitätserwartung (vgl. Abschnitt 2.4).

Keine der beiden Leistungen wird individuell gewährt, sondern erst nach Prüfung der Bedürftigkeit in den Haushalten der Arbeitslosen. Zur Feststellung der Bedürftigkeit wird das Einkommen des Partners/der Partnerin, wenn diese/r im selben Haushalt lebt, und das Vermögen des potenziell Berechtigten angerechnet. Die Höhe des angerechneten Vermögens war in den letzten Jahren verstärktes Objekt politischer Eingriffe (vgl. die Übersicht in Abb. 3). Bei der Arbeitslosenhilfe war bis 1999 Vermögen, das einer angemessenen Altersvorsorge dient, vor der erzwungenen Verwertung geschützt. Im Jahre 1998 wurden in einer höchstrichterlichen Entscheidung die Freibeträge des für die Altersvorsorge bestimmten Vermögens auf 100.000 DM für Alleinstehende und 220.000 DM für Ehepaare erstmalig festgelegt. 1999 wurden die Freibeträge durch die Arbeitslosenhilfeverordnung dann drastisch reduziert: Für Ehepaare galt nunmehr ein Vorbehalt von 1.000 DM je vollendetem Lebensjahr. Mit Wirkung ab Januar 2003 wurden in einer Arbeitslosenhilfeverordnung diese Beträge nochmals um 60 % gesenkt, so dass nunmehr 200 € pro Lebensjahr bzw. maximal 13.000 € vor der Verwertung geschützt werden können.

Mit der Einführung des SGB II wird ab 2005 ein *zusätzlicher* Vermögens-Freibetrag in gleicher Höhe gelten, also Beträge von 200 € pro Lebensjahr bzw. die maximalen

² Es wird für Pflegende und Selbstständige ab 2006 statt dessen die Möglichkeit geben, freiwillige Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zu leisten, sofern die Pflege- oder selbstständige Tätigkeit unmittelbar an ein Versicherungsverhältnis oder an den Bezug von Lohnersatzleistungen anschließt.

13.000 EUR. Allerdings werden Beträge der privaten Altersvorsorge auf diesen Höchstbetrag angerechnet, sofern diese als Einmalzahlung ausgezahlt werden können. Private Altersvorsorge, die nur als Altersrente ausbezahlt werden kann (und förderungsfähig ist, so die „Riester“- und die „Rürup“-Renten), werden hingegen nicht angerechnet (vgl. Jungeblut 2004, S. 200f). Insgesamt sind die Vermögens- und Altersvorsorgefreibeträge durch die 2005 im SGB II erfolgte Konkretisierung im Vergleich zu den Regelungen bis Ende 2002 wesentlich reduziert worden, wenngleich sie gegenüber der Regelung von 2003 eine Verbesserung darstellen.

Abb. 3 Freibetragsregelungen bei Arbeitslosenhilfe bzw. Arbeitslosengeld II

	Allgemeine Vermögensfreibeträge	Freibeträge zur Altersvorsorge
Bis 1999	Keine Festlegung	
Ab 1.1.1999 Gerichtssentscheid	100.000 DM für Alleinstehende und 220.000 DM für Ehepaare	
Ab Juni 1999 Arbeitslosenhilfe- Verordnung	520 € / Person und Lebensjahr	
Ab 1.1.2002 Arbeitslosenhilfe- Verordnung	520 € / Person und Lebensjahr, mind. je 4100,- €, max. je 33.800 €	
Ab 1.1.2003 <i>Erstes Gesetz</i>	200€ / Person und Lebensjahr, aber max. 13.000€ / Person	Freistellung der Altersvorsorge nach dem Riester-Modell
Ab 1.1.2005 <i>Viertes Gesetz</i>	Freibetrag in Höhe von 750€ pro Person in der Bedarfsgemeinschaft für notwendige Anschaffungen 200 € / Person und Lebensjahr, maximal 13.000 € pro Person	200 € / Person und Lebensjahr, maximal 13.000 € pro Person (Nutzung vor Erreichen des Ruhestandes muss vertraglich ausgeschlossen sein) Freistellung der Altersvorsorge nach Riester-Modell ohne Obergrenze Freistellung steuerlich geförderter Vorsorge wie „Rürup-Rente“ ab 2005

Auch bei der Anrechnung des PartnerInneneinkommens gilt ab Januar 2005 rigoroseres Recht. Bestand bislang ein Freibetrag des PartnerInneneinkommens in Höhe der hypothetischen Arbeitslosenhilfe bzw. ein Mindestfreibetrag in Höhe von 80% des steuerrechtlichen Existenzminimums (für 2004 = 511 €/Monat), so wird bei der Beantragung des Arbeitslosengeldes II das Einkommen weiterer Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft nur bis zur neu geregelten Zuverdienstgrenze ausgenommen (vgl. Bäcker/Koch 2004, S. 91). Diese Zuverdienstgrenze wird erweitert und gestaffelt. Bei

Arbeitslosenhilfe war ein anrechnungsfreier Zuverdienst möglich bis 165 € oder maximal 20% der Lohnersatzleistung im Monat; bei Arbeitslosengeld II bleiben anrechnungsfrei 15% bei einem Bruttolohn bis 400 €, zusätzlich 30% für den Teil des Betrags zwischen 400 und 900 € und zusätzlich 15% für den Zuverdienst zwischen 900 bis höchstens 1.500 €; bei einem Zuverdienst von 1.000 € liegt die Grenze also bei 225 €. So ist zwar die Zuverdienstmöglichkeit verbessert (anrechnungsfrei können künftig 320 € dazuverdient werden). Die Anreizwirkungen der Anrechnungsregelung scheint zweifelhaft, denn immerhin müssen für einen tatsächlichen Zuverdienst von ca. 220 € etwa 1000 € „brutto“ verdient werden (vgl. Frankfurter Rundschau vom 10.09.2004). Da die Gewährung von Maßnahmen der Eingliederung nach SGB III in der Regel vom Leistungsbezug abhängig ist, hat die Bedürftigkeitsprüfung besonders nachteilige Auswirkungen für die arbeitsmarktpolitische Förderung von Frauen (vgl. Bothfeld/Gronbach 2002, S. 223).

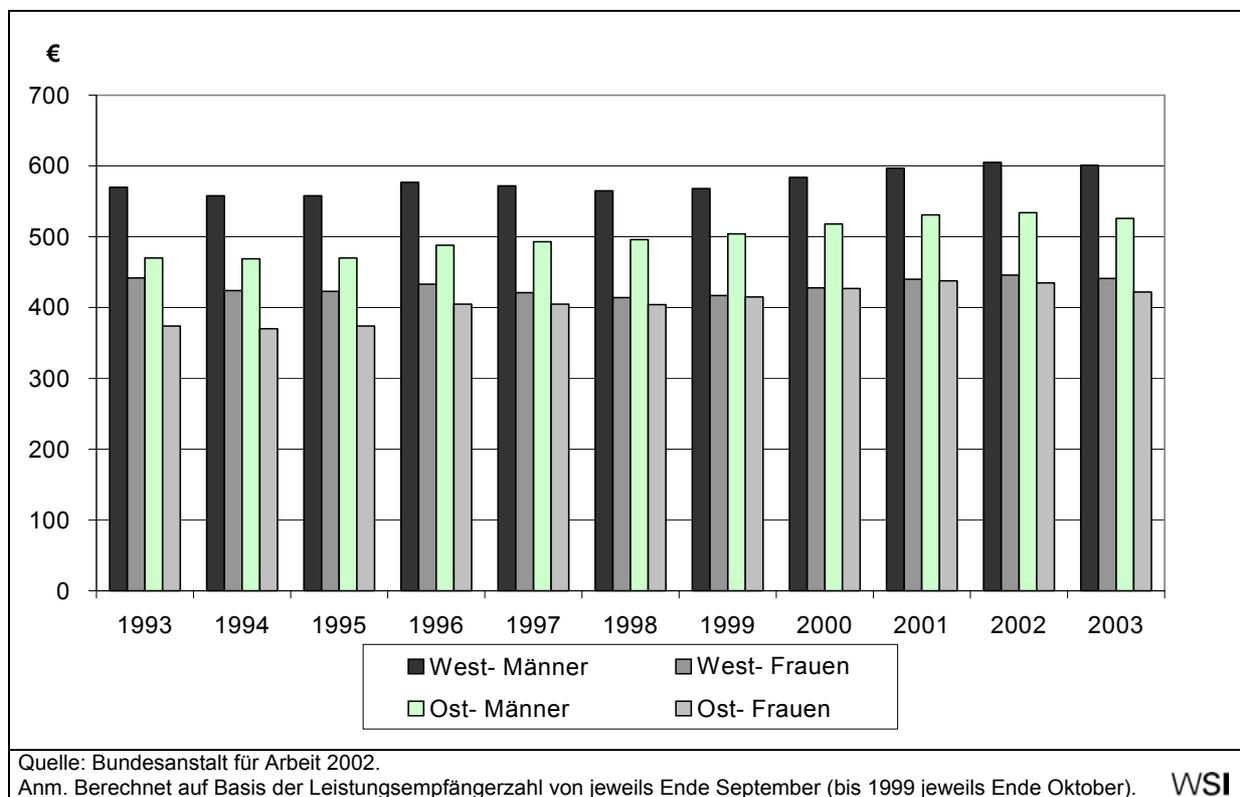
So haben vermutlich bereits die zu Anfang 2003 veränderten Freibetragsgrenzen und Vermögensanrechnungen bei der Beantragung von Arbeitslosenhilfe zur verstärkten Ablehnung der Anträge in 2003 geführt: während 88.700 Anträge in 2002 wegen zu hoher Vermögenswerte und PartnerInnenneinkommen abgelehnt wurden, betrug 2003 diese Anzahl 183.600 (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2004b, S. 57). Dennoch wurden 2003 insgesamt 9% mehr Neuanträge auf Arbeitslosenhilfe bewilligt als im Vorjahr, vor allem in Westdeutschland.³

Wie beim Arbeitslosengeld werden bei der Arbeitslosenhilfe in Abhängigkeit von Kindern unterschiedliche Sätze gewährt: Mit Kind liegt die Lohnersatzrate bei 57%, ohne Kind bei 53%. Unter den Arbeitslosenhilfe-EmpfängerInnen war der Anteil der LeistungsbezieherInnen mit Kindern größer als bei den Arbeitslosengeld-EmpfängerInnen, nämlich 43%. Die durchschnittlichen Beträge bei der Arbeitslosenhilfe liegen deutlich unter denen des Arbeitslosengeldes: Die durchschnittliche Arbeitslosenhilfe betrug 515 € in 2003, wobei aufgrund der unterschiedlichen vorherigen Einkommenslagen und Bedürftigkeit der BezieherInnen (s.u.) die Variationsbreite sehr hoch ist (vgl. Abb. 4). Wiederum schneiden die Männer in Westdeutschland hier mit einem durchschnittlichen Betrag von 601 € am besten ab, die Frauen in beiden Landesteilen erreichen mit nicht einmal 441 € im Westen und 422 € im Osten nur etwa 75% des durchschnittlichen Leistungsniveaus der Männer. Aufgrund des geringen Leis-

³ In den Standardpublikationen der Bundesagentur für Arbeit sind die LeistungsempfängerInnen und MaßnahmenteilnehmerInnen nicht geschlechterspezifisch ausgewiesen.

tungsniveaus in der Arbeitslosenhilfe erhielten 2003 181.000 BezieherInnen⁴ eine zusätzliche Sozialhilfeleistung (die so genannten AufstockerInnen), weil sie nur dann auf die Deckung des Lebensbedarfs kommen (vgl. Rudolph 2004, S. 2; vgl. auch Statistisches Bundesamt 2004, Tab. A1.4). Da das Arbeitslosengeld II (mit Zuschlägen) ab 2005 bei ungefähr 600 € liegen wird, dürfte sich für etwa die Hälfte der 1,78 Millionen Arbeitslosenhilfe-BezieherInnen (2003) der künftige Leistungsbetrag teilweise drastisch reduzieren (vgl. Buhr 2004, S. 22), bei einem Drittel der BezieherInnen von Arbeitslosenhilfe ist sogar mit dem Wegfall der Leistungen zu rechnen (vgl. Strengmann-Kuhn 2003).

Abb. 4 Durchschnittliche Beträge der Arbeitslosenhilfe nach Geschlecht und Region 1993-2003



Dies führt vor allem bei jenen LeistungsbezieherInnen zu einer existenziellen Bedrohung, deren Leistung aufgrund der gesetzlich strenger definierten fehlenden Bedürftigkeit gestrichen wird.⁵

⁴ Dies entspricht 175.000 Haushalten mit 415.000 Personen, die im Dezember 2003 Arbeitslosenhilfe mit aufstockender Sozialhilfe erhielten (vgl. Rudolph 2004, S. 2).

⁵ Im Juli 2004 schätzte der Sozialverband Deutschland die Zahl der Arbeitslosenhilfe-EmpfängerInnen, die nach der Reform keine Leistungen mehr erhalten, auf 565.000. Sogar 979.000 BezieherInnen hätten mit deutlichen Einschnitten zu rechnen („Hartz IV verschärft die soziale Schieflage“, Pressemitteilung 51/2004, v. 9. Juli 2004).

Da bereits das geringe Niveau der Arbeitslosenhilfe für große Gruppen der Beziehenden eine eigenständige Existenzsicherung kaum zulässt, wird die niedrige Pauschalierung des Arbeitslosengeld-II-Leistungssatzes (bei 345 € im Westen und 331 € im Osten) vor allem für diejenigen Arbeitslosen zu deutlichen Einbußen führen, deren Arbeitslosenhilfe-Satz an relativ hohen vormaligen Entgelten bemessen wurde. Mit der Pauschalierung wird die Lebensstandardsicherung für erwerbsfähige HilfeempfängerInnen aufgegeben, und sie werden in höherem Maß auf die Verwertung der eigenen Rücklagen oder der des Partners/der Partnerin verwiesen. So mündet die Auflösung des bisherigen dreigliedrigen Sicherungssystems der Arbeitslosen in einem scharf akzentuierten zweistufigen System, auf dessen zweite Stufe bereits die Konditionalität und Reziprozitätsnormen des Fürsorgesystems gilt.

Auch wenn wegen des – im Durchschnitt – niedrigen Niveaus der Arbeitslosenhilfe der Druck für viele BezieherInnen zur Aufnahme einer Beschäftigung recht groß sein dürfte, verblieben etwa die Hälfte der Langzeitarbeitslosen länger als 24 Monate in der Arbeitslosigkeit. Die durchschnittliche Dauer des Bezugs von Arbeitslosenhilfe lag 2003 mit 55,3 Wochen bei fast einem Jahr. Der lange Verbleib in der Arbeitslosenhilfe ist angesichts des niedrigen Leistungsniveaus kaum mit fehlenden Anreizen zu erklären, sondern eher mit dem Fehlen von Beratungs- und Hilfeangeboten und dem grundsätzlichen Mangel an Arbeitsplätzen.

c) Sozialhilfe

Die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem alten Bundessozialhilfegesetz (BSHG) wird an Personen gezahlt, die keinen Anspruch auf anderweitige Lohnersatz- oder Unterhaltsleistungen haben und eine Bedürftigkeit nachweisen können. Zu den EmpfängerInnen gehören nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige und erwerbslose Personen, die nicht als Arbeitslose registriert sind. Der Eckregelsatz für den Haushaltsvorstand liegt derzeit bei etwa 297 €, wozu Leistungen für Miete und Heizung kommen. Ab 1. Januar 2005 wird der Satz mit 345 € höher liegen, weil die meisten der bislang einmalig ausgezahlten Leistungen künftig pauschal in den Regelsatz einbezogen und in einem monatlichen Gesamtbetrag ausgezahlt werden. Dass diese Einbeziehung keineswegs zu einer Erhöhung der Transferleistungen führt, weil sie die vormaligen Einmalleistungen nicht ausgleichen, wird bspw. von den Wohlfahrtsverbänden belegt (vgl. <http://www.paritaet.org>).

Der Anteil der Arbeitslosen ohne Leistungsbezug aus der Arbeitslosenversicherung ist von 2002 auf 2003 um 8% auf 812.600 gesunken, vermutlich weil sich die Nicht-LeistungsbezieherInnen nicht mehr arbeitslos gemeldet haben (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2004b, S. 55). Insgesamt ist die Zahl der arbeitslos gemeldeten SozialhilfeempfängerInnen nämlich um mehr als 100.000 auf rund 836.000 Ende 2003 gestiegen (Statistisches Bundesamt 2003 und 2004, Tab A1.4). Da Sozialhilfe ab 2005 nur noch an nicht erwerbsfähige HilfeempfängerInnen gezahlt wird, werden diese Personen zum künftigen Klientel der Arbeitsgemeinschaften von Sozialamt und Arbeitsagentur gehören.

2.2 Förderung der beruflichen Weiterbildung

Zielte die Förderung der beruflichen Weiterbildung nach dem Arbeitsförderungs-gesetz (AFG) noch Anfang der 1970er Jahre vor allem auf den beruflichen Aufstieg und Anpassung von Qualifikationen der Beschäftigten, rückten in den Folgejahren vor allem Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit Bedrohte in den Mittelpunkt der Förde-rung. Die Weiterbildungsförderung hat sich als eines der bedeutendsten Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland etabliert, so stiegen von 1977 bis 1981 die Eintritte in Maßnahmen auf annähernd 300.000, und im Zuge der 1986 gestarte-ten „Qualifizierungsoffensive“ traten 1987 fast 600.000 Personen in Maßnahmen ein. Die 9. AFG-Novelle und ergänzende Einsparbeschlüsse ließen zwischen 1987 und 1989 die Eintritte um 100.000 sinken. Der Stand von 1987 in Westdeutschland mit 600.000 Eintritten wurde erst wieder 1991 erreicht – zusätzlich traten 1991 in Ost-deutschland 800.00 Personen in Maßnahmen ein (vgl. Weinkopf/Bosch 1992, S. 391).⁶

Die Geschichte der AFG-geförderten beruflichen Weiterbildung ist durch eine wie-derholte „Stop-and-go“-Politik (Erleichterung/Erschwerung des Zugangs, Leistungs-einschränkung, -ausweitung) gekennzeichnet, die sich auch in den 90er Jahren fort-setzte. Bis Anfang der 90er Jahre können zwei „globale Entwicklungen“ in der Förde-rung der beruflichen Weiterbildung festgestellt werden (vgl. Weinkopf/Bosch 1992, S. 390): Konzentration auf BeitragszahlerInnen und Kürzung der Unterstützungsleistung (Unterhaltsgeld (Uhg)) bei Teilnahme an einer Maßnahme. Um der Entwicklung der beruflichen Weiterbildung in den 90er Jahren im Hinblick auf die Frage „Eigenver-antwortung“ nachzugehen, erfolgt in Anlehnung an Faulstich/Gnahn/Sauter 2004 ei-ne Einteilung in drei Phasen.

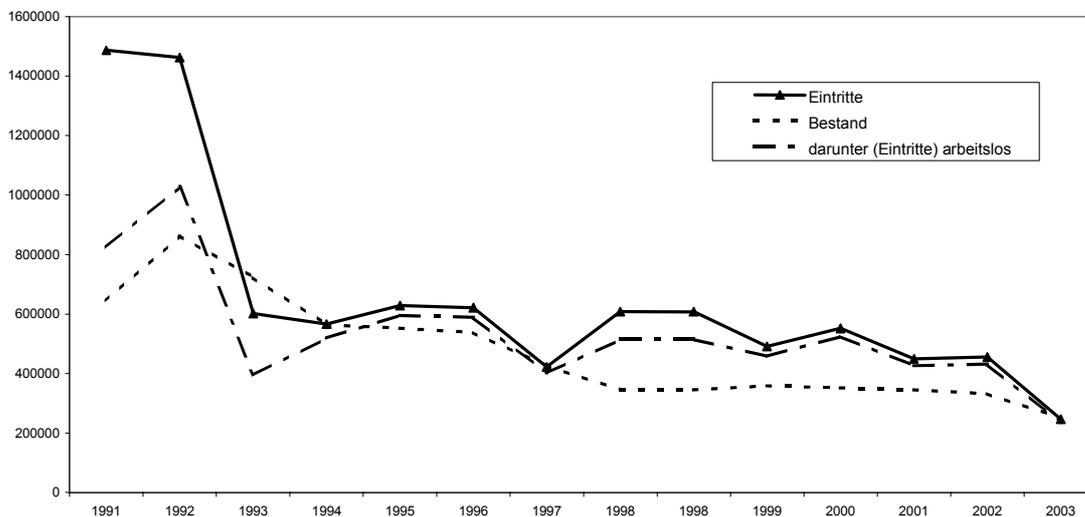
a) Sozialpolitische Orientierung im Transformationsprozess

Um die sozialen Kosten der Wiedervereinigung „abzufedern“, fiel der beruflichen Weiterbildung in den neuen Ländern eine bedeutende Rolle zu. So stiegen die Ein-tritte 1992 allein in Ostdeutschland auf fast 900.000 an. Auf diese verstärkte Nutzung des Instruments der beruflichen Weiterbildung reagierte der Gesetzgeber mit der 10. AFG-Novelle, die im Januar 1993 in Kraft trat. In dieser wurde unter anderem die

⁶ Dementsprechend stiegen die Gesamtausgaben (Lehrgangskosten und Unterhaltsgeld) der damaligen Bun-desanstalt für Arbeit von 1,22 Mrd. € (1980) auf 2,86 Mrd. € (1987) und 1991 auf 5,4 Mrd. € (vgl. Wein-kopf/Bosch 1992, S. 390; Bundesagentur für Arbeit 2004e).

Weiterbildungsförderung stärker an der arbeitsmarktpolitischen Notwendigkeit ausgerichtet, eine Beratungspflicht vor Maßnahmenbeginn eingeführt und Möglichkeiten der Zweitförderung eingeschränkt.⁷ Die damalige BA erließ im Mai 1993 eine „Anordnung FuU“ (Fortbildung und Umschulung), die der neuen Rechtslage Rechnung trug: So sollte Arbeitslosigkeit verhütet oder beendet werden - nicht mehr jedoch eine qualitative oder quantitative Unterbeschäftigung; die berufliche Mobilität sollte verbessert, aber nicht mehr gesichert werden (vgl. Sell 1994, S. 555).

Abb. 5 TeilnehmerInnen an beruflicher Weiterbildung 1991-2003 (Eintritte und Bestand), Gesamtdeutschland



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (1995): Berufliche Weiterbildung, Förderung beruflicher Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung im Jahr 1994, Nürnberg, S. 9, 16; Bundesanstalt für Arbeit (2003): Arbeitsmarkt 2002, Nürnberg, S. 137.

Bemerkung zur Vergleichbarkeit: Vergleiche mit Jahren vor 1998 wegen Veränderungen im Statistikverfahren nur eingeschränkt möglich. Zudem sind 1998 zuvor arbeitslose TeilnehmerInnen untererfasst.

Da seit 1990 auch in den alten Bundesländern die Ausgaben für Fortbildung und Umschulung (FuU) anstiegen, wies die Bundesagentur die Arbeitsämter 1993 an, 25% der FuU-Mittel, die 1992 ausgegeben wurden, einzusparen. Dazu wurden zwei „Steuerungsmittel“ angewandt: Zum einen wurden Maßnahmen, die nach § 34 AFG von den Arbeitsämtern anerkannt werden mussten, bevor TeilnehmerInnen gefördert werden konnten, mit Bezug auf die Lage und Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt ab-

⁷ Desweiteren wurden durch die Novelle die Rahmenbedingungen für Maßnahmen verändert, um eine Verkürzung der Maßnahmendauer zu erreichen (bspw. wurde die förderungsfähige Laufzeit von Fortbildungsmaßnahmen, die nicht zu einem allgemein anerkannten Abschluss führen, von zwei auf ein Jahr verkürzt). Weitere Änderungen: Ungelernt Beschäftigte, die sich aus einer Erwerbstätigkeit heraus qualifizieren wollen, erhielten statt der vollen Lehrgangskostenerstattung nur noch einen Zuschuss von 3 DM je Unterrichtsstunde; bei Umschulungsmaßnahmen wurden die vollen Lehrgangskosten nur noch dann getragen, wenn nach Abschluss der Maßnahme mit hoher Wahrscheinlichkeit eine neue Beschäftigung stand (ansonsten wurden nur noch 70% der Kosten erstattet) (vgl. Sell 1994, S. 555).

gelehnt. Zum anderen wurden bei vielen Maßnahmen nur noch 70% der Lehrgangskosten von der BA übernommen (vgl. ebenda).

Wie in der Abbildung erkennbar, wurden die Auswirkungen der 10. Novelle und der Geschäftspolitik der Bundesanstalt unmittelbar wirksam: die Eintritte in berufliche Weiterbildung gingen von 1992 auf 1993 um 60 % auf rund 600.000 zurück.

Bereits zum 1. Januar 1994 reagierte der Gesetzgeber nochmals mit einer 11. AFG-Novelle, die den Rechtsanspruch auf Unterhaltsgeld in eine Ermessensleistung der BA umwandelte, die zweckmäßige Förderung (Aufstiegsfortbildung) abschaffte sowie - durch die Absenkung des Unterhaltsgeldes auf die Höhe des Arbeitslosengeldes - das Unterhaltsgeld als eigenständige Leistung auflöste (vgl. ebenda).

Diese Eingriffe hatten keinen negativen Einfluss auf Eintritte in berufliche Weiterbildung (diese stiegen bis 1996 sogar leicht an), jedoch auf den Anteil von Arbeitslosen an den Eintritten. Durch Herauslösung der Aufstiegsfortbildung aus der AFG-geförderten Weiterbildung stieg der Anteil von zuvor Arbeitslosen an den Eintritten von 66 % in den Folgejahren auf über 90% an.

Festzuhalten bleibt, dass als Folge der Expansionsphase der Gesetzgeber mit der 10. und 11. Novelle des AFG (und veränderten Förderpolitik der BA) eine „Stopp-Phase“ einleitete. So wurde die Förderung weiter auf Beitragszahler und Arbeitslose eingeschränkt, die Übernahme von (Umschulungs-)Maßnahmekosten von den zukünftigen Beschäftigungschancen abhängig gemacht, der Rechtsanspruch auf Förderung (Unterhaltsgeld) abgeschafft und das Unterhaltsgeld gesenkt.⁸

b) Arbeitsmarktpolitische Orientierung: Integration in reguläre Beschäftigung

Mit in Kraft treten des SGB III im Jahr 1998 wurde eine Abkehr von der präventiven Arbeitsförderungs- und Qualifizierungspolitik des AFG mit einer Fokussierung auf eine schnellere Integration in den ersten Arbeitsmarkt verbunden (vgl. Bayer/Dobischat et al. 1999, S. 22).⁹ Durch das SGB III wurden die Leistungseinschränkungen der vorangegangenen 10. und 11. AFG-Novelle nicht zurückgenommen, und

⁸ Dementsprechend fielen die Gesamtausgaben der BA für berufliche Weiterbildung von 9 Mrd. € (1992) auf 6,4 Mrd. € (1997) ab (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2004e).

⁹ Wie eingangs erwähnt, trat der präventive Gedanke der „Qualifizierung aus Beschäftigung“ bereits mit Beginn der Massenarbeitslosigkeit Mitte der 1970er Jahre zunehmend in den Hintergrund (vgl. Faulstich/Gnahn/Sauter 2004; vgl. Dobischat 2004).

auch die „Notwendigkeit“¹⁰ zur beruflichen Weiterbildung musste wie bisher von den Arbeitsämtern anerkannt werden. Um den Vermittlungserfolg zu erhöhen, konnten nun Arbeitslose ohne abgeschlossene Berufsausbildung vereinfacht gefördert werden. Flankierend dazu wurde die sozialpädagogische Betreuung von Maßnahmen verstärkt. Weiterbildung in Modulen und Praktika sowie Maßnahmen an Hochschulen wurde eine größere Bedeutung beigemessen, und die Eigeninitiative sollte durch Förderung von Selbstlernmaßnahmen und Fernunterricht erhöht werden. Um Einsparungen zu erzielen, konnten jedoch keine neuen Anwartschaften auf Arbeitslosengeld durch Teilnahme an Maßnahmen erworben werden.¹¹ Im Gegensatz dazu wurde der Zugang zu Maßnahmen durch Herabsetzung der Vorbeschäftigungszeit von zwei auf ein Jahr innerhalb der letzten drei Jahre erleichtert (vgl. Steinke 1996, S. 171 f.).

Um die Weiterbildungsmaßnahmen effizienter zu machen, sollte die Qualitätssicherung verbessert werden. Dazu wurden die Weiterbildungsträger zu einer Erfolgsdokumentation (Abschlussresultate und Wiedereingliederungserfolg während der ersten sechs Monate nach Maßnahmeabschluss) und zu einer Abbruchanalyse verpflichtet. In diesem Zusammenhang setzte die BA als Vorgabe eine Wiedereingliederungsquote von 50 % fest (vgl. Faulstich/Gnahn/Sauter 2004, S. 16).

Zusammenfassend gesagt, sollten durch die Neuregelungen die Ausgaben in der Weiterbildungsförderung gesenkt und das Instrument arbeitsmarktnäher angewendet werden. Die stärkere Betonung von Praktika, (kürzeren) Maßnahmenmodulen, Selbstlernmaßnahmen und der geschäftspolitischen Vorgabe von 50 % Wiedereingliederungsquote deuten darauf hin. Auch die Stärkung der Qualitätssicherung sollte in diese Richtung wirken. Im Gegenzug wurden die Förderung von Geringqualifizierten und der Zugang zu Maßnahmen durch Herabsetzung der Vorbeschäftigungszeit erleichtert. Dies kann als Appell an Beschäftigte und Arbeitslose zur Selbstaktivierung, an die Eigenverantwortung für die eigenen beruflichen Möglichkeiten, angesehen werden (vgl. dazu auch SGB III, § 2 Abs. 2).

¹⁰ Notwendig konnte Weiterbildung sein für die Eingliederung Arbeitsloser, zur Förderung von Arbeitslosigkeit Bedrohter und zur Erlangung beruflicher Qualifikationen.

¹¹ Um die „Abwehrbereitschaft“ gegenüber Weiterbildungsmaßnahmen abzuwehren, wurde im Falle von Arbeitslosigkeit nach Maßnahmenende ein so genanntes Anschluss-Unterhaltsgeld (67/60%) für drei Monate weitergezahlt. Problematisch ist jedoch, dass der Wegfall der Möglichkeit zum Erwerb von Arbeitslosengeld-Anwartschaften bei Maßnahmenteilnahme nicht durch die Gewährung von Anschluss-Unterhaltsgeld kompensiert wird. Dies setzt negative Anreize, eine berufliche Weiterbildung anzutreten und verlagert das Risiko der Wiederbeschäftigung einseitig auf die Individuen (vgl. Schmid 1996, S. 637).

Kam es 1998 noch zu einer Erhöhung der Maßnahmeneintritte, verlief die Entwicklung bis 2002 weiterhin unregelmäßig, d.h. auf eine Steigerung der Eintrittszahlen in den Jahren 1998 und 2000 folgten in 1999 und 2001 Rückgänge. Dabei stiegen die Ausgaben der BA für Weiterbildungsförderung zwischen 1998 und 2001 von 6,39 auf fast 7 Mrd. € an (zu den Ausgaben vgl. Bundesagentur für Arbeit 2004e).

Tab. 1 Anteil ausgewählter Personengruppen am TeilnehmerInnenbestand von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung 1998-2003 in Deutschland

Personengruppe	1998 ¹	1999	2000 ²	2001	2002	2003
in %						
Frauen			52,0	51,7	50,9	50,5
Langzeitarbeitslose	19,3	20,9	18,7	17,5	17,9	16,2
Schwerbehinderte	1,6	1,6	1,6	2,0	3,0	1,5
Ältere über 50 Jahre	7,6	7,3	7,9	7,7	7,6	4,8
BerufsrückkehrerInnen			7,5	8,5	9,2	9,0
unter 25-jährige	9,3	9,6	10,2	10,0	10,1	12,9
ohne Berufsausbildung			30,5	31,4	30,3	32,2
Ausländer			8,7	9,0	8,7	9,1
¹ 1998/1999 Anteile am Jahresdurchschnittsbestand; ² 2000-2003 Anteile am Bestand im Berichtsmonat Dezember. Quelle: Bundesanstalt für Arbeit 2001, S. 133, 138, 145, 150; Bundesanstalt für Arbeit 2002, S. 181, 185, 190, 198; Bundesagentur für Arbeit 2004d						

Im Gegensatz zu den ersten beiden *Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* und der Förderpolitik der BA (siehe unten) wurde im SGB III und im 2002 in Kraft getretenen Job-Aktiv-Gesetz eine ausdrückliche Zielgruppenorientierung für besonders förderungsbedürftige Personengruppen wie Langzeitarbeitslose, Schwerbehinderte, Ältere verfolgt (vgl. SGB III, § 7, Abs. 3; Kühnlein/Klein 2003, S. 6, FN 1).

Die Bilanz der Zielgruppenförderung im Hinblick auf die Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung fällt gemischt aus. Wie die Tabelle zeigt, ist der Anteil der Jüngeren, der Personen ohne Berufsausbildung, MigrantInnen und BerufsrückkehrerInnen im Zeitverlauf gestiegen (bis auf die Gruppe der BerufsrückkehrerInnen setzte sich der Anstieg auch vor dem Hintergrund der neuen Gesetzgebung und Förderpolitik der BA seit 1.01.2003 fort). Im Gegensatz dazu sind die Anteile der Langzeitarbeitslosen und Frauen (kontinuierlich seit 2000), der Schwerbehinderten und

Älteren (besonders seit 2002) gesunken. Für diese Gruppen scheint es schwieriger geworden zu sein, an einer geförderten beruflichen Weiterbildung teilnehmen zu können (siehe unten).

c) Vermittlungsorientierung

Mit den am 1. Januar 2003 in Kraft getretenen *Ersten* und *Zweiten Gesetzen* ist es wiederum zu weit reichenden Änderungen in der beruflichen Weiterbildung gekommen. Im Wesentlichen sind anzuführen (vgl. Gagel 2003): Einführung des Instruments „Bildungsgutschein“, Zulassung von Weiterbildungsträgern durch „Zertifizierungsagenturen“, Abschaffung des Anschluss-Unterhaltsgeldes und Wegfall der Anordnungsermächtigung¹² der BA. Auswirkungen auf die Weiterbildungsförderung hatte zudem die Anfang 2003 formulierte Geschäftspolitik der BA. Neben der mit dem Haushaltsansatz 2003 veranschlagten Senkung der Ausgaben für berufliche Weiterbildung um 21% und der Vorgabe, 2003 im Durchschnitt 260.000 Personen in Weiterbildung zu fördern, wurden unter anderem folgende geschäftspolitische Ziele von der BA vorgegeben (vgl. Schuldt/Troost 2004, S. 16 f.; zur BA-Sparpolitik vgl. Mosley/Schütz/ Schmid 2003, S. 112): Konzentration auf das „Kerngeschäft“ der Vermittlung (kein Defizitausgleich von gesellschaftlichen/schulischen Problemen durch die Arbeitsverwaltungen, keine versicherungsfremden Leistungen mehr), Ausgabe von Bildungsgutscheinen nur für solche Maßnahmen mit einer Verbleibsquote¹³ von mindestens 70 %, d.h. es fand eine Konzentration auf arbeitsmarktnahe Qualifikationen und entsprechend geeignete Arbeitslose statt (vgl. Kühnlein/Klein 2003, S. 6; Oschmiansky 2004b, S. 85).¹⁴

Mit dem Instrument des Bildungsgutscheins wurde ein neues Steuerungsverfahren in die berufliche Weiterbildung eingeführt. Das Ziel dabei ist, Wettbewerb und Transparenz am Weiterbildungsmarkt sowie Eigenverantwortung und Wahlmöglichkeiten der Nachfrager nach Weiterbildung zu stärken (vgl. Kühnlein/Klein 2003, S. 5). Bei diesem Verfahren definiert die jeweilige Arbeitsagentur vor Ort konkrete Bildungsziele

¹² Durch diese konnten ergänzende Bestimmungen zu den gesetzlichen Regelungen der beruflichen Weiterbildung durch die BA getroffen werden (vgl. Gagel 2003).

¹³ Die Verbleibsquote ist definiert als Anteil der Maßnahmen-TeilnehmerInnen, die sechs Monate nach Ende der Maßnahme nicht mehr arbeitslos sind. Aktuell orientiert sich die BA bei entsprechenden Zielvorgaben an der Eingliederungsquote (Anteil der TeilnehmerInnen, die sechs Monate nach Maßnahmenende eine reguläre Beschäftigung gefunden haben) (vgl. Schuldt/Troost 2004, S. 15).

¹⁴ Darüber hinaus sollen die Agenturen für Arbeit Möglichkeiten in der Verkürzung der Maßnahmendauer nutzen, bei Umschulungen verstärkt auf Maßnahmen in Betrieben zurückgreifen und Bildung in Modulen fördern (vgl. Oschmiansky 2004b, S. 85).

und legt zu diesen ein Kontingent an Bildungsgutscheinen auf (vgl. Oschmiansky 2004b, S. 84 f.). Die Gutscheine legen neben dem Bildungsziel die Lehrgangsdauer, die regionale Begrenzung (Orts- bzw. Tagespendelbereich) und den Förderhöchstbetrag fest. Arbeitslose erhalten nach ausführlicher Beratung mit der Arbeitsagentur einen Gutschein, der innerhalb von drei Monaten in freier Wahl eines zugelassenen Bildungsträgers vom Arbeitslosen eingelöst werden kann. Im Unterschied zur – bis Anfang 2003 geltenden – bilateralen Aushandlung von Maßnahmen zwischen Arbeitsamt und Bildungsträger werden die Bildungsziele nun ausgeschrieben und Bildungsträger können Angebote an die Agentur für Arbeit unterbreiten. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass Maßnahmen und Träger von externen Zertifizierungsagenturen zugelassen worden sind.¹⁵ Um der Intransparenz in den Kostenstrukturen bei den Trägern beruflicher Weiterbildung entgegenzuwirken, müssen sich Lehrgangskosten nun an „bundeseinheitlichen Kostendurchschnittssätzen“ orientieren, wobei besondere Leistungen, wie sozialpädagogische Betreuung, nicht mehr außerhalb des Kostensatzes vergütet werden (vgl. Kühnlein/Klein 2003, S. 19; Wagner/Schuldt 2003, S. 84).

Daneben ist es durch die neue Gesetzgebung zu Veränderungen im Leistungsrecht für TeilnehmerInnen an der beruflichen Weiterbildung gekommen (vgl. Kühnlein/Klein 2003, S. 7; Oschmiansky 2004b, S. 85 f.). Für EmpfängerInnen von Arbeitslosengeld wird die Zeit des Unterhaltsgeld-Bezugs nun zur Hälfte auf den Restanspruch auf Arbeitslosengeld angerechnet (z.B. „verbraucht“ ein Unterhaltsgeld-Bezug von zwei Monaten einen Arbeitslosengeld-Anspruch von einem Monat; ein „Mindestrestanspruch“ auf Arbeitslosengeld von einem Monat muss jedoch verbleiben). EmpfängerInnen von Arbeitslosenhilfe erhielten bis zum 31.12.2002 Unterhaltsgeld gemäß den Leistungssätzen des Arbeitslosengeldes (67/60%). Nach neuer Gesetzeslage wird das Unterhaltsgeld nun auf die Höhe der zuletzt bezogenen Arbeitslosenhilfe begrenzt. Schließlich wurde das Anschluss-Unterhaltsgeld, das bis drei Monate nach Maßnahmenende bezogen werden konnte, abgeschafft.

Ab Januar 2005 schließlich wird das Unterhaltsgeld als eigenständige Leistung abgeschafft und bei Weiterbildung Arbeitslosengeld gezahlt (die Höhe des Unterhalts-

¹⁵ Die Zertifizierungsagenturen sollten bis Mitte 2003 eingeführt sein. Da dies bis heute noch nicht der Fall ist, prüfen weiterhin die Arbeitsagenturen die Qualität der Maßnahmen. Mittlerweile liegt jedoch ein Verordnungsentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit über das „Verfahren zur Zulassung von fachkundigen Stellen sowie zur Anerkennung von Trägern und Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung“ vor (vgl. Dobischat 2004, S. 201).

geldes entsprach im Regelfall bereits heute der Höhe des Arbeitslosengeldes). Aller Voraussicht nach erhalten Arbeitslosengeld-II-BezieherInnen, analog zur Regelung für Arbeitslosenhilfe-BezieherInnen, bei Weiterbildung Leistungen in Höhe des Arbeitslosengeldes II.

Als Ergebnis dieser weit reichenden Verfahrensänderungen bleibt zunächst festzuhalten, dass die BA im Jahr 2003 ihre Vorgaben erfüllt hat. So sanken die Ausgaben für die berufliche Weiterbildung von 6,7 Mrd. € (2002) auf 5 Mrd. € (2003), das heißt um 25,4% bei einem durchschnittlichen Bestand von 250.976 TeilnehmerInnen in Maßnahmen (-24 % im Vergleich zu 2002). Von Januar bis März 2004 sind 46.753 Personen in Maßnahmen eingetreten, das heißt -35,4% im Vergleich zum Vorjahreszeitraum (alle Daten für Gesamtdeutschland; vgl. Schuldt/Troost 2004, S. 17; Bundesagentur für Arbeit 2004c). Allerdings hat die Vermittlungsorientierung in der Weiterbildungsförderung 2003 gezeigt, dass Creaming-Effekte eingetreten sind und dass für die besonders förderungsbedürftigen Problemgruppen der Anteil an den Eintritten in Maßnahmen unter denjenigen von 2002 liegt – teilweise wie bei Schwerbehinderten (-70,2%), Ältere (-60,5%), Langzeitarbeitslose (-55,8%) – sogar erheblich darunter (vgl. zu den Rückgängen im einzelnen Schuldt/Troost 2004, S. 22).

Das Instrument des Bildungsgutscheins, welches die Eigenverantwortung und Entscheidungsfreiheit stärken sollte, dürfte besonders bei den Problemgruppen des Arbeitsmarkts zur Überforderung geführt haben. Denn das Instrument kann nur dann sinnvoll genutzt werden, wenn es eine ausreichende Markttransparenz und Beratungsinfrastruktur gibt. Dies scheint jedoch im Hinblick auf den unübersichtlichen deutschen Weiterbildungsmarkt und der – zumindest im ersten Halbjahr 2003 praktizierten – Praxis von einzelnen Arbeitsagenturen, nicht einmal Namens- und Adresslisten von Bildungsträgern an Gutscheinbesitzer auszuhändigen, mehr als fraglich (vgl. ebenda, S. 16). Diese mangelnde Transparenz und Beratungsmöglichkeiten in der Auswahl von Bildungsanbietern können gerade bei den schlechter Qualifizierten dazu führen, dass sie resignieren und in keine Maßnahme eintreten. Im ersten Halbjahr 2003 wurden gemäß Informationen der Regionaldirektion für Arbeit in Nordrhein-Westfalen 22.000 Bildungsgutscheine ausgegeben, von denen bis Anfang Juli lediglich 12.000 (55%) eingelöst wurden (vgl. Winkel 2003, S. 229).

Problematisch ist ebenso, dass lediglich Maßnahmen gefördert werden, die eine adäquate Wiedereingliederungsquote gewährleisten. Für Bildungsträger bedeutet

dies, dass Maßnahmen angeboten und entsprechende Teilnehmer akquiriert werden müssen, die diese Quote erfüllen können. Gut ausgebildete Arbeitslose werden unter Umständen weniger Probleme haben sich zu orientieren und auf ein geeignetes Maßnahmenangebot zu treffen. Demgegenüber ist es für Bildungsträger weniger interessant, Maßnahmen anzubieten, die eine intensive sozialpädagogische Betreuung beinhalten, da diese nicht vergütet wird. Zum andern ist es schwieriger, die geforderte Wiedereingliederungsquote für Problemgruppen zu erfüllen. Aus diesem Grund kann es für Bildungsträger (besonders bei schlechter Arbeitsmarktlage) uninteressant sein, Angebote für Problemgruppen anzubieten, d.h. die Problemgruppen treten einem beschränkten Angebot gegenüber.

Letztlich werden durch die Veränderungen im Leistungsrecht (Anrechnung des Unterhaltsgeldes auf Arbeitslosengeld-Bezug, Abschaffung des Anschluss-Unterhaltsgeldes) negative Anreize gesetzt, in eine Bildungsmaßnahme einzutreten. Auch dadurch wird es arbeitslosen Bildungswilligen erschwert, Eigenverantwortung wahrzunehmen und durch die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung die eigene Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen.

2.3 Vermittlung und Eingliederung

a) Vermittlung

Ende der 90er Jahre wurde mit der Entwicklung des Organisationsmodells Arbeitsamt 2000 der Umbau der Arbeitsvermittlung begonnen. Die Kritik des Bundesrechnungshofes an den Vermittlungsstatistiken im Winter 2001/02 hat den Ruf nach einer konsequenten Reform der Bundesanstalt weiter verstärkt. Die Reform der Arbeitsvermittlung war daher auch ein Kernstück des Hartz-Berichts. Seit den 90er Jahren konzentrieren sich die Aktivitäten vor allem auf zwei Bereiche: Die Pluralisierung der Anbieter von Vermittlungsdienstleistungen und die quantitative und qualitative Verbesserung der Arbeitsvermittlung der öffentlichen Arbeitsagenturen, unter anderem durch die so genannte Vermittlungsoffensive (vgl. Mosley/Schütz/Schmid 2003, S. 119ff).

Mit der Zulassung privater Anbieter 1994 war die Hoffnung verbunden, eine verbesserte Eingliederung schwer vermittelbarer Arbeitsloser und SozialhilfeempfängerInnen zu bewerkstelligen. Anders als die öffentlichen zielten die gemeinnützigen Arbeitsvermittlungen (darunter als bekannteste die START Zeitarbeit in NRW) zu-

nächst auf einen zeitlich befristeten Verleih von Arbeitslosen mit dem Ziel der späteren Übernahme durch die Arbeitgeber ab. Hierbei stellen die genaue Erfassung der individuellen Kompetenzen der Arbeitslosen und die Kontaktpflege mit den potenziellen Arbeitgebern in einer Region die Hauptaktivitäten der privaten Vermittler dar. Für diese Aufgaben konnten in der öffentlichen Verwaltung zu wenige Ressourcen aufgebracht werden (zur quantitativen Entwicklung der privaten Anbieter vgl. Konle-Seidel/Walwei 2002).

Vielleicht auch angeregt durch den relativen Erfolg bei der Eingliederung schwer vermittelbarer Arbeitsloser wurde die Zusammenarbeit zwischen privaten Anbietern und der Arbeitsverwaltung durch das JobAqktiv-Gesetz 2002 institutionalisiert (§ 37a SGB III). Neben dem Ausbau der Beauftragung Dritter mit Vermittlungsaufgaben (§ 37a SGB III) setzen die Hartz-Reformen vor allem auf den Ansatz der vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung, indem Personal-Service-Agenturen (PSA) in allen Arbeitsagenturbezirken eingeführt wurden. Die Zwischenbilanz zu den PSA fällt jedoch ambivalent aus (vgl. Oschmiansky 2004a, S. 36).

Die Einführung der Personalserviceagenturen (PSA) ist zwar planmäßig verlaufen – 2004 waren in Deutschland rund 28.000 Personen in den 870 PSA beschäftigt und besetzen rund 76% der vorgesehenen Plätze (Bundesagentur 2005). Immerhin konnte ein Drittel der Personen, die aus einer PSA wieder ausschieden, in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vermittelt werden. Allerdings zeigen erste Analysen, dass die Zielgruppenorientierung nicht den Vorgaben entspricht: Die klassischen Problemgruppen, auf die sich zuvor die gemeinnützigen Vermittler konzentriert hatten, waren unterrepräsentiert, allein Jugendliche waren überrepräsentiert (vgl. ebenda). Zudem sind die Aussichten für die Verleih- und Vermittlungsbranche aufgrund der konjunkturellen Entwicklung und dem allgemeinen Rückgang der Beschäftigten in der Leiharbeit negativ zu bewerten. Insgesamt ist daher fraglich, inwiefern die neuen privaten Anbieter dazu in der Lage sind, auch Langzeitarbeitslosen und gering Qualifizierten eine kompetente und engagierte Beratung und Vermittlung anzubieten. Anders als zuvor die hoch spezialisierten gemeinnützigen Unternehmen müssen die neuen Anbieter über die Prämien miteinander konkurrieren und sind daher auf geringe Personalkosten und eine günstige Struktur der zu vermittelnden Arbeitslosen angewiesen.

Um die Inanspruchnahme der privaten Arbeitsvermittlungen zu intensivieren, wurde mit dem JobAqtiv-Gesetz ein Gutscheinsystem entwickelt, nach dem BezieherInnen von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit ein Anrecht auf einen Vermittlungsgutschein in Höhe von 1.500 € haben (bei längerer Arbeitslosigkeit bis zu 2.500 €).¹⁶ Diese Regelung wurde zum April 2002 nochmals verändert und gewährt den Arbeitslosen nun schon nach drei Monaten einen Gutschein. 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 gering (vgl. Deutscher Bundestag 2004, S. 25); verantwortlich für den geringen Erfolg ist vermutlich das geringe Niveau der Prämien, mit dem die Agenturen nicht kostendeckend arbeiten können.

Trotz der insgesamt bescheidenen Erfolge der privaten Arbeitsvermittlung (vgl. Konle-Seidl/Walwei 2002) hat die Öffnung der Arbeitsvermittlung für private Anbieter zumindest den Effekt gehabt, dass die Öffentlichkeit für die Probleme der öffentlichen Arbeitsvermittlung sensibilisiert wurde. Für eine effektive Betreuung und Vermittlung der EmpfängerInnen des Arbeitslosengeldes II wäre ein Betreuungsverhältnis von 1:75 notwendig, das der Gesetzgeber auch gewährleisten wollte. Daher wurde ein zusätzlicher Personalbedarf von 11.800 Vermittlern veranschlagt (vgl. Deutscher Bundestag 2003, S. 5). Inzwischen wird, soweit es die Arbeitsagenturen betrifft, diese Relation nur mehr für Jugendliche unter 25 Jahren vorgesehen, für Erwachsene soll mittelfristig die Relation von 1:150 bzw. 1:125 erreicht werden. Wie viele FallmanagerInnen durch die neu zu gründenden Jobcenter eingekauft und/oder eingestellt werden, ist derzeit ungewiss.¹⁷

Hiervon abgesehen, ergibt sich aus der Reform der Arbeitslosen- und der Sozialhilfe das Problem, dass die MitarbeiterInnen der BA (14.300) und der Kommunen (25.000), die bisher für den Personenkreis der Arbeitslosenhilfe- und der erwerbsfähigen SozialhilfeempfängerInnen zuständig waren, nun auch für die Verwaltung der neuen Leistung zur Verfügung stehen müssen. Mittelfristig verspricht man sich aus der Zusammenlegung der beiden Leistungen und der Betreuung der LeistungsbezieherInnen deren Reduzierung um 15% und Effizienzgewinne von 3,1 Mrd. €. (vgl. e-

16 Auch diese Leistung ist an den Bezug von Leistungen nach dem SGB III geknüpft und ist Arbeitslosen, die aufgrund des Partnereinkommens keine Arbeitslosigkeit beziehen, nicht zugänglich.

17 Im Berliner Senat wurde im Herbst 2004 festgestellt, dass der Personalbedarf der Bundesagentur in der Regionaldirektion Berlin-Brandenburg bei rund 3400 Stellen lag. Im Dezember bestand noch immer eine Unterdeckung von 1200 Beschäftigten (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin 2004, S. 1.)

benda, S. 47f.). Wie sich der Evaluation der Modellprojekte MoZArT entnehmen lässt, ist die Vermittlungs- wie auch die Kosteneffizienz von JobCentern umso größer, je verzahnter die Zusammenarbeit verläuft (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2004).

b) Mitwirkung

Die Gewährung von Dienstleistungen und Lohnersatzleistungen aus der Arbeitslosenversicherung unterlag schon immer der Mitwirkungspflicht, die bei Nichterfüllung auch sanktioniert werden konnte. Bis 1998 bestand die Mitwirkungspflicht der Arbeitslosen vor allem in ihrer Verfügbarkeit und Bereitschaft zur Aufnahme einer zumutbaren Beschäftigung (vgl. den Abschnitt 2.4). Mit dem Übergang zum SGB III müssen darüber hinaus die Eigenbemühungen um eine Stelle auf Anforderung durch die Arbeitsverwaltung von den Arbeitslosen dokumentiert werden. In der Hartz-Kommission wurde erkannt, dass eine frühzeitige Meldung der Arbeitslosen die Vermittlungsgeschwindigkeit erhöhen könnte. Tatsächlich sind nun Beschäftigte mit dem Erhalt der Kündigung und befristet Beschäftigte bis zu drei Monate vor Auslaufen ihres Arbeitsvertrages verpflichtet, sich arbeitslos zu melden. Zudem sollen sie möglichst frühzeitig an Profiling-Maßnahmen teilnehmen, wobei die im Bericht der Hartz-Kommission vorgesehene Freistellung, die die Arbeitgeber den gekündigten MitarbeiterInnen gewähren sollten, nicht als gesetzlicher Anspruch festgelegt wurde (vgl. Oschmiansky 2004a, S. 24).

Bereits 2002 wurde mit dem JobAqtiv-Gesetz als neues Instrument, mit dem die gegenseitigen Rechte und Pflichten zwischen Arbeitslosen und Arbeitsverwaltung festgehalten werden sollen, die Eingliederungsvereinbarung (EV) eingeführt, die jedoch nur einseitig verpflichtend wirkt: Die Arbeitsagenturen sind nicht den Arbeitslosen gegenüber rechenschaftspflichtig, sondern mittels der Eingliederungsbilanzen gegenüber der Zentralverwaltung (§ 35 Abs. 4 SGB III). Ziel der Einführung dieses Instrumentes war die Konkretisierung des Grundsatzes des „Förderns und Forderns“. Der Abschluss der EV basiert auf einer Eignungsfeststellung (Profiling), bei der die Merkmale und Fähigkeiten des/der Arbeitslosen festgestellt werden sollen (§ 6 SGB III). In der EV werden die Eigenbemühungen des Arbeitslosen, die Vermittlungsbemühungen der Arbeitsagenturen und die künftigen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung festgehalten. Allerdings wurde absichtlich durch die EV kein neues Rechtsverhältnis zwischen Arbeitsamt und den Arbeitslosen begründet (vgl. Deutscher

Bundestag 2001, S. 31). Der/die Arbeitslose kann also nicht im Sinne eines gesetzlichen Vertrages auf Erfüllung oder bei Nichterfüllung auf Schadensersatz klagen (vgl. Arbeitslosenprojekt Tu Was 2004, S. 34). Die Nichteinhaltung der Vereinbarungen oder die Weigerung, eine EV abzuschließen, kann zum Entzug der Lohnersatzleistungen führen, wobei die Uneinigkeit zwischen VermittlerIn und Arbeitslosem ein Schlichtungsverfahren in Gang setzen kann. Die EV spielt aber in der Praxis bisher keine herausragende Rolle, auch nicht als Sanktionierungsinstrument. Der Nachweis von Eigenbemühungen zur Arbeitssuche und erhöhte „Kontaktdichte“ sind in 2003 demgegenüber für die Arbeitsagenturen wichtigere Hebel gewesen, um die Mitwirkung sanktionsbewehrt nachzuprüfen (vgl. Mosley/Schütz/Schmid 2003).

Auch im künftig geltenden SGB II, das die Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II) regelt, ist der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung mit den LeistungsempfängerInnen vorgeschrieben, deren Ablehnung zu einer sofortigen Absenkung der Regelleistung um 30% führt (§ 31 SGB II). Insofern handelt es sich bei den EV um „Vereinbarungen‘ im Schatten der Macht: Mangels realer Wahlmöglichkeit wird die freiheits- und sicherheitsstiftende Wirkung von Vereinbarungen in ihr Gegenteil verkehrt“ (Berlit 2003, S. 14). Im Einzelfall ist offen, ob die Verhandlungen zwischen FallmanagerInnen und Arbeitslosen fair geführt werden. Es gibt jedoch keine Rechtssicherheit für die AntragstellerInnen.

Um einen Ausgleich zwischen der Verpflichtung der LeistungsbezieherInnen und ihrem Recht auf Förderung ihrer Handlungsautonomie zu schaffen, bedarf es rechtlicher Instrumente zur Durchsetzung der Ansprüche. Bei der Gewährung des Arbeitslosengeldes bietet immerhin ein Widerspruchsrecht den Arbeitslosen die Möglichkeit, gegen Entscheidungen der Arbeitsverwaltung vorzugehen. Im Jahr 2001 waren in 40,2% der Fälle Widersprüche gegen die Sperrzeitverhängung, in 52,2% der Fälle Klagen vor den Sozialgerichten erfolgreich (vgl. Arbeitslosenprojekt TuWas 2004, S. 263). In 2002 wurden in Westdeutschland von 259.700 Sperrzeitverhängungen immerhin 6% durch erfolgreiche Widersprüche und Klagen aufgehoben (Bundesanstalt für Arbeit 2003, S. 101).

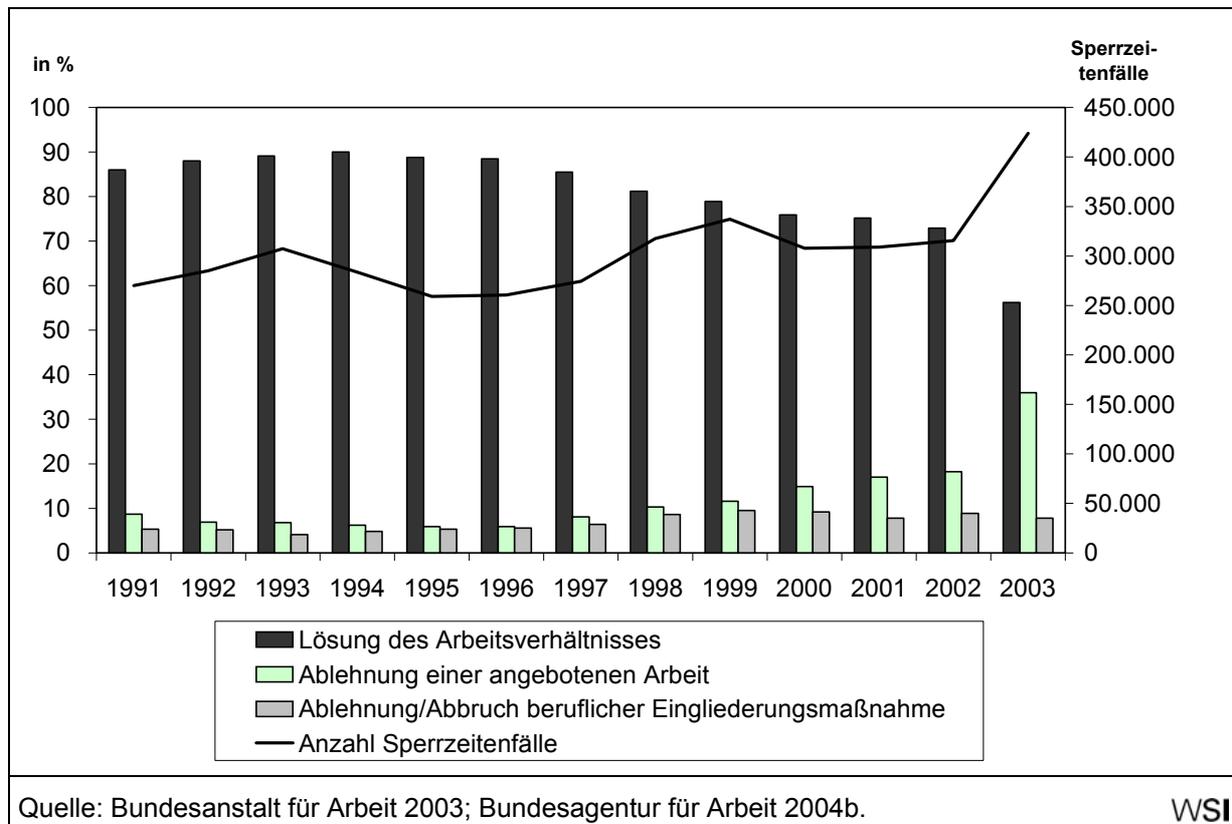
c) Sanktionsmöglichkeiten

Insgesamt scheint das Sanktionsinstrument der Verhängung von Sperrzeiten ein recht effektives Mittel zur Steuerung des Verhaltens der LeistungsbezieherInnen zu sein. Nach dem SGB III (§ 144 Abs. 1) können Sperrzeiten verhängt werden, wenn eine zumutbare Beschäftigung oder eine berufliche Eingliederungsmaßnahme abgelehnt oder aufgegeben wird. In dieser Zeit ruht der Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe und der Arbeitslosengeld-Anspruch wird gekürzt. Die Sperrzeiten betragen nach der alten Regelung zwischen drei Wochen (bei Aufgabe oder Ablehnung auf bis zu sechs Wochen befristeter Beschäftigungsverhältnisse) und 12 Wochen bei Eigenkündigung durch den Arbeitnehmer bzw. Ablehnung eines Arbeitsangebots. Dabei wurde die Zahlung der Lohnersatzleistung lediglich unterbrochen und nach der Unterbrechung im Umfang der Restlaufzeit fortgesetzt. Bei wiederholter Verhängung von Sperrzeiten (ab 24 Wochen) erlosch der Leistungsanspruch schließlich ganz. Seit dem Inkrafttreten des JobAqtiv-Gesetzes 2002 können Sperrzeiten schon dann verhängt werden, wenn Arbeitslose die Anbahnung eines Beschäftigungsverhältnisses behindern (§ 144 Abs. 1, Nr. 2 SGB III). Seit dem Inkrafttreten des *Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen* zum 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 nicht nachweisen können.

In den 90er Jahren schwankte die Anzahl der verhängten Sperrzeiten um die 300.000 Fälle (s. Abb. 5), wobei der wichtigste Grund (73% der Fälle in 2002) die Lösung eines Beschäftigungsverhältnisses war. Nur 18% der Sperrzeiten wurden verhängt, weil ein Beschäftigungsangebot abgelehnt wurde, und in weiteren 9% der Fälle ging der Abbruch oder die Ablehnung einer Eingliederungsmaßnahme voraus.

Über die 90er Jahre war zu beobachten, dass die Eigenkündigungen an relativer Bedeutung verlieren. Während die Neuregelung durch das JobAqtiv-Gesetz kaum zu einem Anstieg der Sperrzeiten wegen einer abgelehnten Beschäftigung führte (plus ein Prozentpunkt), sind im Jahr 2003, nach Inkrafttreten der neuen Zumutbarkeitsregelungen des *Ersten Gesetzes*, die Sperrzeiten sprunghaft um 34% auf 423.800 Fälle angestiegen (vgl. Abb. 6).

Abb. 6 Anzahl der Sperrzeiten beim Arbeitslosengeld nach Gründen 1991-2003



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. Er geht vielmehr auf veränderte Praktiken der Arbeitsagenturen zurück, nämlich die verschärften rechtlichen Regelungen in Kombination mit der BA-Einsparpolitik (vgl. Mosley/Schütz/Schmid 2003, S. 112-115, 124-126). Es wuchs vor allem der Anteil wegen Ablehnung eines Arbeitsangebots auf 36% (152.600 Fälle) (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2004b, S. 79). Wegen Ablehnung oder Abbruchs einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme wurden insgesamt 33.100 Sperrzeiten verhängt, was gegenüber 2002 einer Zunahme um 18% entspricht (= 8% aller Sperrzeitfälle). Vermutlich wird die Anzahl der verhängten Sperrzeiten auch im nächsten Jahr weiter ansteigen. Im internationalen Vergleich zeigte sich, dass die deutsche Sperrzeitregelung eher streng und wenig flexibel war und ArbeitsvermittlerInnen daher möglicherweise von der Verhängung von Sperrzeiten zurückschreckten (vgl. Oschmiansky/Schmid u.a. 2003, S. 20). Auf diesen Umstand wurde mit dem *Dritten Gesetz* reagiert und die starre Regelung durch ein Stufenmodell ersetzt (§ 144, Abs. 4 SGB III). Danach ist nun eine differenziertere Sanktionie-

rung möglich, wobei die erste Ablehnung einer Beschäftigung oder einer Eingliederungsmaßnahme mit einer dreiwöchigen, der zweite Verstoß mit einer sechswöchigen und der dritte mit einer zwölfwöchigen Sperrzeit geahndet werden. Allerdings erlischt der Leistungsanspruch dann schon nach 21 Wochen, also nach einer dreimaligen Verhängung von Sperrzeiten. Beim Arbeitslosengeld II wird mit dem *Vierten Gesetz* eine gestaffelte Leistungskürzung möglich: die Ablehnung einer Eingliederungs- oder Qualifizierungsmaßnahme wird dann mit einer 10%igen und die Ablehnung einer Beschäftigung mit einer 30%igen Leistungskürzung geahndet (vgl. Oschmiansky, 2004a, S. 28). Diese Kürzung von Bedarfsleistungen ist jedoch in verfassungsrechtlicher Hinsicht umstritten (vgl. Spindler 2003, S. 339f.).

2.4 Die Reziprozitätsnormen in der Arbeitslosenversicherung und in der Sozialhilfe

a) Konditionen für den Bezug von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung

Arbeitslose LeistungsbezieherInnen müssen gegenüber der Arbeitsverwaltung zur Vermittlung verfügbar und bereit sein, zumutbare Arbeitsangebote oder Eingliederungsmaßnahmen anzunehmen. Seit der Einführung der Arbeitsförderung in 1969 und mit dem konstanten Anstieg der Arbeitslosigkeit wurden die erwartbaren Gegenleistungen der ArbeitslosengeldempfängerInnen stetig erweitert. Im alten AFG sollten noch die Interessen des Arbeitnehmers und die der Allgemeinheit gegeneinander abgewogen werden (§ 103, Abs. 2 AFG, 1997; vgl. (vgl. Sell 1998). Seit dem Übergang des AFG zum Sozialgesetzbuch III am 1. Januar 1998 gelten auch Formen von Beschäftigung als zumutbar, die befristet sind, eine getrennte Haushaltsführung erfordern oder nicht der Ausbildung des Arbeitslosen entsprechen. 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“ und der Arbeitslosigkeit wurde schließlich mit dem SGB III durch das Konzept der Beschäftigungssuche abgelöst. „Verfügbarkeit“ (Arbeitsfähigkeit und Arbeitsbereitschaft) ist nunmehr ein Teilelement der Beschäftigungssuche, ebenso wie die „Eigenbemühungen“. Danach reicht es 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.

Der Übergang zum SGB III stellte somit die bis heute einschneidendste Verschärfung der Zumutbarkeit für Bezieher von Lohnersatzleistungen dar und fiel mit der Abschaffung des Berufsschutzes sogar hinter die rechtliche Regelung von 1927 zurück, nach der ein Arbeitsloser in den ersten neun Wochen seiner Arbeitslosigkeit die Möglichkeit hatte, eine Arbeit abzulehnen, wenn sie ihm wegen seiner Vorbildung oder seiner früheren Tätigkeit nicht zugemutet werden konnte (vgl. Arbeitslosenprojekt Tu Was 2004, S.141). Im Zuge des damaligen parlamentarischen Verfahrens wurde die grundsätzliche Kritik an den Neuregelungen deutlich: die Verschärfung schaffe keine neuen Arbeitsplätze, minder qualifizierte BewerberInnen würden verdrängt und Beschäftigte würden entmutigt, sich weiter zu qualifizieren. Mit dem *Ersten Gesetz* ist die Erfordernis der regionalen Mobilität für LeistungsempfängerInnen „ohne enge soziale Bindungen“ nochmals verstärkt worden (so kann vom Erwerbslosen ein Umzug verlangt werden, um eine zumutbare Beschäftigung aufzunehmen). Durch das Inkrafttreten des *Vierten Gesetzes* wird zudem die Zumutbarkeit für BezieherInnen des Arbeitslosengeldes II maximal ausgeweitet. Nach einem Jahr Arbeitslosigkeit sind ihnen jegliche Formen von Beschäftigung, auch sozialversicherungsfreie und untertariflich bezahlte, grundsätzlich zuzumuten.

b) Das Reziprozitätsprinzip im Bundessozialhilfegesetz (BSHG)

In den letzten Jahrzehnten ist die Anzahl arbeitsloser SozialhilfeempfängerInnen stetig gewachsen, so dass auch die Kommunen zu einem relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteur wurden. Der Bezug der steuerfinanzierten Sozialhilfe ist auch schon immer an deutlich schärfere Zumutbarkeitsregelungen geknüpft gewesen als der Bezug von Lohnersatzleistungen aus der Arbeitslosenversicherung (vgl. § 18 Abs. 3 BSHG). Zumutbar sind für SozialhilfebezieherInnen alle Tätigkeiten, die nicht der früheren Tätigkeit entsprechen, wenn sie hinsichtlich der Ausbildung der LeistungsempfängerInnen als geringerwertig anzusehen sind, wenn der neue Arbeitsplatz weiter entfernt ist als der frühere oder wenn er ungünstigere Arbeitsbedingungen aufweist. Wer sich einer zumutbaren Arbeit verweigert, erfährt die Kürzung des Regelsatzes um mindestens 25%, bei weitergehender Pflichtverletzung ist die komplette Kürzung möglich.

Den Kommunen als Träger der Sozialhilfe stehen nach dem Bundessozialhilfegesetz mehrere Möglichkeiten zur Arbeitsbeschaffung offen, die sich im Wesentlichen in zwei Hauptkategorien aufteilen lassen: Zum einen sollen kommunale Verwaltungen

ihren jungen SozialhilfebezieherInnen bis 25 Jahre ein privatrechtliches, befristetes Arbeitsverhältnis schaffen (§ 19 Abs. 1 BSHG). Hierzu besteht auch die Möglichkeit der Subventionierung von Arbeitsverhältnissen, indem die Sozialverwaltung die Sozialhilfe 12 Monate als Lohnsubvention an den/die SozialhilfebezieherIn weiterzahlen kann, wenn diese/r eine (niedrig entlohnte) Beschäftigung annimmt oder sich selbstständig macht (§ 18 Abs. 5 BSHG).

Die andere Beschäftigungsmöglichkeit sind kommunal geschaffene Arbeitsgelegenheiten, die in der Regel „gemeinnützig und zusätzlich“ sein sollen (§ 19 Abs. 2 BSHG). Diese Beschäftigungsmöglichkeiten können wiederum in zweifacher Weise differenziert werden: Entweder bietet die Kommune ihren KundInnen in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis ein Entgelt zum üblichen Tarif oder eine Beschäftigungsmöglichkeit an, bei der unter Weiterbezug des Sozialhilfesatzes eine so genannten Mehraufwandsentschädigung in Höhe von etwa 1,50 EUR pro Stunde gezahlt wird. Diese Arbeiten begründen kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts (zum Vergleich zwischen Arbeits- und Sozialrechtsverhältnis siehe Tabelle 2). Vor allem auch die letztgenannten Arbeitsgelegenheiten dienen der Überprüfung der Arbeitsbereitschaft von SozialhilfebezieherInnen. Im Zusammenhang mit der Einführung des Arbeitslosengeldes II ist es eben diese Mehraufwandvariante, die nun als „Ein-Euro-Job“ in der Diskussion ist.

Ende des Jahres 2003 erhielten insgesamt 1,78 Millionen Menschen zwischen 15 bis 65 Jahre laufende Hilfe zum Lebensunterhalt, davon waren 836.000 Personen arbeitslos gemeldet (darunter 534.000 ohne und rund 300.000 mit Leistungsbezug von der Arbeitsverwaltung. 147.000 BezieherInnen waren voll- oder teilzeiterwerbstätig (vgl. Statistisches Bundesamt 2004, Tab. A1.4). Weitere knapp 800.000 SozialhilfeempfängerInnen waren aus anderen Gründen nicht erwerbstätig, z.B. wegen häuslicher Bindung (282.000), wegen Aus- und Fortbildung (135.000) oder wegen Krankheit bzw. Erwerbsminderung (131.000). Nach Umfragen und Hochrechnungen des Deutschen Städtetages haben die Kommunen im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ 390.000 arbeitslose SozialhilfeempfängerInnen im Jahr 2002 beschäftigt, womit sie jedoch „ihre Beschäftigungsmöglichkeiten ausgeschöpft haben bzw. in diesem Bereich an die Grenzen der Leistungsfähigkeit gestoßen sind“ (Deutscher Städtetag 2003, S. 9).

Tab. 2 Unterschiede zwischen Arbeits- und Sozialrechtsverhältnissen („1-€-Jobs“)

	Rechte aus dem Arbeitsverhältnis	Rechte im Sozialrechtsverhältnis
Sozialversicherung	Krankenversicherung, Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherung	Krankenversicherung, „Mindest“rentenversicherung, keine Arbeitslosenversicherung
Unfallversicherung	§ 2 SGB VII	§ 2 Nr. 14 SGB VII
Arbeitsschutz	ArbSch-Gesetze	Gem. § 16 III SGB II entsprechend ArbSch-Gesetze
Beschäftigtenschutz (sex. Belästigung)	in öff.-rechtl. Arbeitsverhältnissen: Beschäftigtenschutzgesetz ¹⁸	nur Arbeitsschutz ist anwendbar
Ort, Art, Umfang und Zeit der Arbeitsleistung	Arbeitsvertrag, Betriebsvereinbarung	Verwaltungsakt
Vergütung	Arbeitsvertrag und Tarif	ALG II und zusätzliche Leistung gem. Verwaltungsakt
Anspruch auf Vergütungsleistung trotz Annahmeverzug des Arbeitgebers	Arbeitsvertrag	Nein, es sei denn der Verwaltungsakt bestimmt dies
Fürsorgepflicht des Arbeitgebers	Arbeitsvertrag und Rechtsprechung	Pflicht des Beraters aus dem Sozialrechtsverhältnis
Haftung	§ 611 BGB i.V.m. BAG-Rechtsprechung	Gem. § 16 III SGB II wie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer
Tarifvertragsfähigkeit	Art. 9 III	Nein
Betriebliche Mitbestimmung	BetrVG, PersVG, MAV	Nein
Kündigungsschutz	Gesetz und Tarif	Nein
Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall	§ 3 EFZG und Tarif	Nein
Urlaubsanspruch	BUrlG und Tarif	Gem. § 16 III SGB II entsprechend BUrlG
Anspruch auf Arbeitsbefreiung an Feiertagen	GG i.V.m. ausfüllenden Landesgesetzen	GG im Rahmen der institutionellen Garantie der Sonn- und Feiertagsruhe
Feiertagsbezahlung	§ 2 EFZG	Nein
Gleichberechtigung	Auch mittelbare Gleichberechtigung über EG-Recht	Nur unmittelbare Gleichberechtigung aus Art. 3
Recht auf Zeugniserteilung	Gesetz, § 630 BGB	Nein
Zusammengestellt von Christine Zumbeck (HBS, Düsseldorf), der die AutorInnen für die Überlassung dieser Übersicht danken.		

¹⁸ Das Beschäftigtenschutzgesetz wurde als Teil des 2. Gleichberechtigungsgesetz 1994 eingeführt und begründet eine Schutzvorschrift für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Betrieben und Verwaltungen des privaten und öffentlichen Rechts. Grundsätzlich gilt es also nicht für Ein-Euro-JobberInnen. Allerdings ist bislang offen, ob das Beschäftigtengesetz von der Rechtsprechung nicht auch als Arbeitsschutzgesetz ausgelegt werden kann. In diesem Falle wäre es auch für Ein-Euro-JobberInnen anwendbar.

Weniger als die Hälfte der geschaffenen Beschäftigungen waren sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse, bei 53% der Arbeitsgelegenheiten handelte es sich um solche nach der Mehraufwandsvariante, bei der die Hilfe-EmpfängerInnen gemeinnützige und zusätzliche Arbeiten verrichten. Etwa 8% dieser Arbeitsgelegenheiten wurden zur Überprüfung der Arbeitswilligkeit von SozialhilfeempfängerInnen geschaffen (vgl. ebenda, S. 16). Die durchschnittliche Beschäftigungsdauer lag bei 9,9 Monaten, wobei 47 % länger als ein Jahr dauerten, vor allem wegen längerfristiger Arbeitsverhältnisse in größeren Städten ab 200.000 EinwohnerInnen (vgl. ebenda, S. 29f).

c) *Die Reziprozitätserwartungen gegenüber den künftigen Arbeitslosengeld-II-EmpfängerInnen*

Mit der Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe zur „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ ab Januar 2005 wird die künftige Anschlussleistung an das Arbeitslosengeld zu einer Fürsorgeleistung. Dies zeigt sich in ihrer konzeptionellen Orientierung am bisherigen Sozialhilfebedarfsatz (pauschaler Regelsatz in Höhe der Sozialhilfe) und am Sozialhilferecht (Zumutbarkeitsregelung, volle Anrechnung des PartnerInneneinkommens) (vgl. Bäcker/Koch 2004). Zum einen wird der Bezug der Grundsicherung an eine stärkere Eigenbeteiligung als bei der Arbeitslosenhilfe durch die verschärfte Anrechnung des PartnerInneneinkommens geknüpft sein. Zum anderen wird von den EmpfängerInnen eine deutlich höhere Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme als von den bisherigen Arbeitslosenhilfe-EmpfängerInnen verlangt. Hierzu umfasst die Grundsicherung für Arbeitsuchende neben der materiellen Existenzsicherung „Leistungen zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit, insbesondere durch Eingliederung in Arbeit“ (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 SGB II). Neben dem arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium zählen hierzu z.B. auch psychosoziale oder Schuldnerberatung.

In das neue SGB II wurden die Zumutbarkeitsregelungen des BSHG übernommen, was für alle Langzeitarbeitslosen künftig zum Verlust jeglichen Berufs-, Qualifikations- und Tarifschutzes führen wird. Qualifizierte wie unqualifizierte 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 öffentlich-rechtliche Arbeitsgelegenheiten handeln. Die entsprechenden Regelungen des SGB III für ehemalige Arbeitslosenhilfe-BezieherInnen (und auch künftig für „Arbeitslosengeld-I-EmpfängerInnen“) orientie-

ren sich zumindest an tariflichen Entgelten sowie an der Höhe der Lohnersatzleistung.

Die AntragstellerInnen müssen mit dem zuständigen Träger auch eine Eingliederungsvereinbarung abschließen, wobei im Unterschied zu ArbeitslosengeldempfängerInnen ein Kontrahierungszwang besteht (vgl. Spindler 2003, S. 342). Grundsätzlich geht die unverzügliche Arbeitsaufnahme einer eventuell zu vereinbarenden Bildungsmaßnahme vor, denn „vorrangig sollen Maßnahmen eingesetzt werden, die die unmittelbare Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ermöglichen“ (§ 3 Abs. 1 SGB II). Arbeitslosengeld-II-EmpfängerInnen können für alle oben geschilderten Arbeitsgelegenheiten herangezogen werden. Nach Schätzungen wird die Zahl der künftigen Arbeitslosengeld-II-EmpfängerInnen bei etwa 2,2 bis 2,5 Millionen liegen. Wie angesichts der kommunalen Finanzsituation und der noch zu bewältigenden behördlichen Reorganisationen die erforderlichen zusätzlichen Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden sollen, scheint fraglich.

Ob und inwieweit die individuellen Interessen des Hilfebedürftigen gegenüber dem „persönlichen Ansprechpartner“ (§ 14 SGB II) bzw. Fallmanager gewahrt werden (können), bleibt rechtlich ungesichert. Denn die Eingliederungsleistungen sollen zwar die familiäre Situation, die voraussichtliche Dauer der Hilfebedürftigkeit und den dauerhaften Erhalt der Erwerbsfähigkeit des Arbeitslosen berücksichtigen (§ 1 Abs. 1 SGB II), aber der Arbeitslose kann diese 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 Erfolg versprechende Eigenplanungen konterkarieren, zumutbar sind. Gerät er/sie an einen fachlich nicht hinreichend qualifizierten oder ‚überforderten‘ ‚Fallmanager‘, trägt allein der/die erwerbsfähige HilfeempfangendeInnen das Risiko“ (Berlit 2003, S. 12f.). Angesichts des Vorrangs der Arbeitsaufnahme und der immer noch geltenden erstrangigen Berücksichtigung der ArbeitslosengeldempfängerInnen bei Maßnahmen nach dem SGB III, drohen den GrundsicherungsempfängerInnen qualifikatorische und einkommensbezogene Abwärtsspiralen, gegen die sie auch noch, verglichen mit den jetzigen SozialhilfeempfängerInnen, keine aufschiebenden Widerspruchsmöglichkeiten haben (vgl. Spindler 2003, S. 343). Das immer wieder unterstellte Anreizproblem bei der Sozialhilfe, eine auch gering entlohnte Beschäftigung aufzunehmen, kann jedoch auf Basis wissenschaftlicher Untersuchungen (vgl. Gangl 1998) und der Umfragedaten des Deut-

schen Städtetages nicht belegt werden. So haben im Jahr 2003 lediglich 9,5% der SozialhilfeempfängerInnen eine angebotene Arbeit abgelehnt, und 5,8% sind nicht zur Arbeit erschienen oder haben ihren Antrag auf Sozialhilfe zurückgezogen.

3. Fazit

Wie ist nun der Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik von der präventiven Zielsetzung hin zur Aktivierung der Arbeitslosen (vgl. auch 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 Tendenz der Rekommodifizierung gekennzeichnet, das heißt durch den wachsenden Zwang zur Verwertung der Arbeitskraft. Die einzige Ausnahme hiervon ist die Einbeziehung von Kindererziehungszeiten als Versicherungszeit in die Arbeitslosenversicherung durch das JobActiv-Gesetz. Die Rekommodifizierung zeigt sich vor allem an der radikalen Leistungsenkung beim künftigen Arbeitslosengeld II, aber auch in der Kürzung der Bezugsdauer für ältere ArbeitnehmerInnen und der Verkürzung der Rahmenfrist. Auch der Wegfall des Unterhaltsgeldes während einer Weiterbildungsmaßnahme mindert den Handlungsspielraum der Betroffenen und unterminiert den Anreiz zur Höherqualifizierung. Zudem werden die Reziprozitätserwartungen einseitig verändert, etwa durch die verschärften Zumutbarkeitskriterien und die erweiterten Sanktionsmechanismen gegenüber allen LeistungsbezieherInnen. Der relativen Milderung der nun differenzierteren 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, in Hinblick auf Qualifikation und Einkommen völlig inadäquate und auch sozialversicherungsfreie Beschäftigungsverhältnisse anzunehmen. Insgesamt forcieren die jüngsten leistungsrechtlichen Änderungen die Notwendigkeit zur schnellstmöglichen Arbeitsaufnahme, wobei der Lebensstandard und der Erhalt der Qualifikation der Arbeitslosen nicht mehr berücksichtigt werden.

In der Beruflichen 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 Arbeitsvermittlung könnten durch die jüngsten Arbeitsmarktreformen mit der Beratung von allen Arbeitslosen durch FallmanagerInnen und die Einbeziehung auch der erwerbsfähigen (vormaligen) SozialhilfebezieherInnen die Handlungsautonomie der Betroffenen (zumal 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 so genannten „Aktivierungsstrategie“. Erstens fehlen die makroökonomischen Rahmenbedingungen, ohne die die Nachfrage nach Arbeitskräften, zumal wenn diese gering qualifiziert oder langzeitarbeitslos sind, nicht wächst. Vor allem die unbefriedigenden Vermittlungsergebnisse der PSA zeugen von dem 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 sowohl den Arbeitslosen den ArbeitgeberInnen als kompetente und faire VerhandlungspartnerInnen dienen sollen. Drittens ist das Verhältnis zwischen den veränderten Mitwirkungspflichten und den Rechten der Arbeitslosen unausgewogen, so dass von einer Balance zwischen „Fordern und Fördern“ 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 vom FallmanagerInnen bei der Eingliederung.

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.

Literatur

- Abgeordnetenhaus Berlin** (2004): Kleine Anfrage des Abgeordneten Oliver Schru-offeneger. Einsparung Personalkosten durch Hartz IV, Berlin.
- Arbeitslosenprojekt TuWas** (2004): Leitfaden für Arbeitslose. Der Rechtsratgeber zum SGB III, Frankfurt/M.
- Bäcker, G./Koch, A.** (2004): Absicherung bei Langzeitarbeitslosigkeit: Unterschiede zwischen zukünftigem Arbeitslosengeld II und bisheriger Arbeitslosen- und Sozialhilfe; in: Soziale Sicherheit, 53. Jg., Nr. 3, S. 88-94.
- Barbier, J.-C.** (2004) Activation policies: a comparative perspective; in: Serrano Pascual, A., Are activation policies converging in Europe?, Brüssel: ETUI, S. 47-83.
- 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 Sozialgesetz buch 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, Vorabdruck zur Veröffentlichung vorgesehen in info also, H. 5, download am 10.10.2003: tacheles-sozialhilfe.de/aktuelles/2003/StellungnahmeGesetzentwuerfeArbeitslosenhilfeBSHGFassung030814_z.pdf,
- Bothfeld, S./Gronbach, S.** (2002): Autonomie und Wahlfreiheit - neue Leitbilder für die Arbeitsmarktpolitik?, WSI-Mitteilungen, 55. Jg., Nr. 4, S. 220-226.
- Brixy, U./Christensen, B.** (2002) Wieviel würden Arbeitslose für einen Arbeitsplatz in Kauf nehmen?, IAB Kurzbericht Nr. 25.
- Buhr, P.** (2004): Armut und Armutsentwicklung in Deutschland. Status Quo und mögliche Folgen der Reformpolitik, ZeS-Arbeitspapier Nr. 4, Universität Bremen.
- Bundesagentur für Arbeit** (2005): Der Arbeitsmarkt in Deutschland. Monatsbericht Dezember und Jahr 2004, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit** (2004a): Der Arbeitsmarkt in Deutschland. Monatsbericht Dezember und Jahr 2003, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit** (2004b): Arbeitsmarkt 2003, Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit** (2004c): Förderung der beruflichen Weiterbildung, Monatsheft Juni, online Statistik der Bundesagentur für Arbeit.
- Bundesagentur für Arbeit** (2004d): Bestand an Teilnehmern in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung nach ausgewählten Personengruppen in der Bundesrepublik Deutschland, E-Mail-Auskunft des BA Service-Hauses, Statistik-Datenzentrum, Nürnberg vom 23.07.2004.
- Bundesagentur für Arbeit** (2004e): Kosten der beruflichen Weiterbildung 1991-31.08.2004, E-Mail-Auskunft der Zentrale - Bereich CF2 vom 2.09.2004.
- Bundesanstalt für Arbeit** (2001): Arbeitsmarkt 2000, Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit** (2002): Arbeitsmarkt 2001, Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.

- Bundesanstalt für Arbeit** (2003): Arbeitsmarkt 2002. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg,
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit** (Hg.) (2004): MoZArt. Neue Strukturen für Jobs. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung, Bonn.
- Deutscher Bundestag** (2001): Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-Aktiv-Gesetz), BT-Drs. 14/6944, Berlin.
- Deutscher Bundestag** (2003): Schriftliche Fragen mit den in der Zeit vom 2.-13. Juni 2003 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. Berlin. BT-Drs. 15/1164.
- Deutscher Bundestag** (2004): Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 29. März eingegangenen Antworten der Bundesregierung. Berlin. BT-Drs. 15/2890.
- Deutscher Städtetag** (2003): Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III im Jahr 2002, Köln.
- Dobischat, R.** (2004): Förderung der beruflichen Weiterbildung – Konsequenzen aus der „Hartz-Reform“; in: WSI-Mitteilungen, 57. Jg., Nr. 4, S. 199-205.
- Esping-Andersen, G.** (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge, Polity Press.
- 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.
- Frankfurter Rundschau** vom 10.09.2004: Was vom Nebenverdienst übrig bleibt.
- Gagel, A.**, (2003): Sozialgesetzbuch III – Arbeitsförderung –, Kommentar, München.
- Gangl, M.** (1998): Sozialhilfebezug und Arbeitsmarktverhalten. Eine Längsschnittanalyse der Übergänge aus der Sozialhilfe in den Arbeitsmarkt; in: Zeitschrift für Soziologie, 27. Jg., S. 212-232.
- Gangl, M.** (2004): Institutions and the Structure of Labour Markets. Matching Processes in the US and Germany, European Sociological Review, 20. Jg., Nr. 3, S. 171-187.
- Jungeblut, S.** (2004): Arbeitslosenhilfe und private Altersvorsorge: Auf und Ab beim Schonvermögen - Arbeitslose werden nicht gleichbehandelt; in: Soziale Sicherheit, 53. Jg., Nr. 6, S. 199-204.
- Konle-Seidl, R./Walwei, U.** (2002): Arbeitsvermittlung: Mehr Markt belebt auch das Geschehen in Deutschland, IAB-Kurzbericht, Nr. 4, Nürnberg.
- Krupp, H.-J.** (2002): Aktivierung - Teil einer beschäftigungspolitischen Gesamtstrategie, IAB-Werkstattbericht, Nr. 9, S. 5-10, Nürnberg.
- 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.** (2002): Effizienzmobilisierung der Arbeitsverwaltung: Leistungsvergleich und Lernen von guten Praktiken (Benchmarking), Wissenschaftszentrum Berlin, Nr. FS I 02- 209, Berlin,
- Mosley, H./Schütz, H./Schmid, G.** (2003): Effizienz der Arbeitsämter. Leistungsvergleich und Reformpraxis, Berlin.

- OECD** (1990): Labour Market Policies for the 1990s, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Oschmiansky, F.** (2004a): Reform der Arbeitsvermittlung, in: Jann, W., Schmid, G. (Hg.): Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 25, Berlin, S. 19-37.
- Oschmiansky, F.** (2004b): Weitere wichtige Bausteine; in: Jann, W., Schmid, G. (Hg.): Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 25, Berlin, S. 76-91.
- Oschmiansky, F./Schmid, G./Kull, S.** (2003): Faule Arbeitslose? Politische Konjunkturen und Strukturprobleme der Missbrauchsdebatte; in: Leviathan, 31. Jg., Nr. 1, S. 3-31.
- Plafmann, G.** (2002): Der Einfluss der Arbeitslosenversicherung auf die Arbeitslosigkeit in Deutschland. Eine mikroökonomische und empirische Untersuchung, IAB, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 255, Nürnberg,
- Rabe, B.** (2004): Reform der Arbeitslosenversicherung - Lehren aus internationalen Wirkungsanalysen, Sozialer Fortschritt, Jg., Heft 7, S. 178-185.
- Rudolph, H.** (2004): Aktualisierte Schätzungen zum Start von ALG II, IAB Kurzbericht, Nr. 11, Nürnberg.
- Schmid, G.** (1996): Reform der Arbeitsmarktpolitik. Vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum kooperativen Sozialstaat, in: WSI-Mitteilungen, 49. Jg., Nr. 10, S. 629-641.
- Schuldt, K./Troost, A.** (2004): Förderung der beruflichen Weiterbildung – quo vadis? Evaluierungsergebnisse, Entwicklungstendenzen und Perspektiven, PIW Wirtschaftsforschung GmbH, Bremen, Teltow.
- Sell, S.** (1994): Abbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik am Beispiel der Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen; in: WSI-Mitteilungen, 47. Jg., Nr. 9, S. 551-559.
- Sell, S.** (1998): Entwicklung und Reform des Arbeitsförderungsgesetzes als Anpassung des Sozialrechts an flexible Erwerbsformen? Zur Zumutbarkeit von Arbeit und Eigenverantwortung von Arbeitnehmern, in: MittAB, 31. Jg., Nr.3, S. 532-549.
- Spindler, H.** (2003): Keine Grundsicherung für Arbeitsuchende; in: Soziale Sicherheit, 52. Jg., Nr. 10, S. 338-344.
- Statistisches Bundesamt** (versch. Jahrgänge), Sozialleistungen. Statistik der Sozialhilfe, Fachserie 13, Reihe 2.1, Wiesbaden.
- Steffen, J./ Nakielsky, H.** (2003): Schon drastische Kürzungen in diesem Jahr. Die Demontage der Arbeitslosenhilfe, in: Soziale Sicherheit, 52. Jg., Nr. 4, S. 117-122.
- Steinke, R.** (1996): Die Reform des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG), in Soziale Sicherheit, 45. Jg., Nr. 5, S. 161-177.
- Strengmann-Kuhn, W.** (2003): Die geplante Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe - finanzielle Auswirkungen für die Betroffenen und ein Gegenvorschlag, Sozialer Fortschritt, 52. Jg., Nr. 11/12, S. 291-296.
- Trube, A.** (2003): Überfordern und Hinausbefördern - Prämissen, Praxis und Probleme Aktivierender Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, Sozialer Fortschritt, 52. Jg., Heft 11-12, S. 301-305.

- Urban, H.-J.** (2004) Eigenverantwortung und Aktivierung – Stützpfeiler einer neuen Wohlfahrtsarchitektur? in: WSI-Mitteilungen, 57. Jg., Nr. 9, S. 467-473.
- Wagner, A./Schuldt, K.** (2003): Arbeitsmarktpolitische Reformen im Kontext der Vorschläge der Hartz-Kommission – Chancen und Risiken für den ostdeutschen Arbeitsmarkt, Kurzgutachten im Auftrag der Otto Brenner Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung, Berlin, Teltow.
- Weinkopf, C./Bosch, G.** (1992): Berufliche Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik: Anforderungen an ein Reformkonzept, in: WSI-Mitteilungen, 45. Jg., Nr. 6, S. 388-396.
- Winkel, R.** (2003): Verheerende Halbjahresbilanz bei beruflicher Weiterbildung; in: Soziale Sicherheit, 52. Jg., Nr. 7, S. 226-229.