

Matthias Knuth

Vorschläge für eine solidarische und sozialinvestive Arbeitsmarktpolitik

**Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle –
Erfordernisse,
Möglichkeiten, Grenzen
Hauptausschusssitzung 2017
des Deutschen Vereins für öffentliche
und private Fürsorge e.V.
13. September 2017**

Licht und Schatten am Arbeitsmarkt

- ✓ Erwerbstätigkeit: historischer Höchststand
- ✓ sozialversicherungspflichtige Beschäftigung: Stand zur Zeit der deutschen Einigung wieder erreicht
- ✓ Arbeitslosigkeit: niedriger als vor der Einigung
- ✓ Risiko, arbeitslos zu werden: gering wie selten
- ↔ Chance von Arbeitslosen, eingestellt zu werden: sehr gering
 - ↔ Langzeitarbeitslosigkeit stagniert seit 2011
- ⇒ **Polarisierung des Arbeitsmarktes zwischen "drinnen" und "draußen"**
- ↔ zunehmend ungleiche Verteilung der Arbeitszeit (und auch deshalb von Arbeitseinkommen)
- ↔ ungleiche Verteilung der Risiken von Beschäftigungsflexibilität
- ⇒ **Polarisierung des Arbeitsmarktes auch "drinnen"**

arbeitsmarktpolitische Situation seit der "aktivierenden" Wende (1997-2005)

- Reduzierung von Sicherungsversprechen bei Polarisierung der Risiken
 - Aktivitätsquote der Arbeitsmarktpolitik **gesunken** – also **Deaktivierung** der Arbeitsmarktpolitik!
 - "Aktivitätsquote" = Verhältnis von Förderung zu Arbeitslosigkeit, von aktiv zu passiv (in Ausgaben oder durchschnittlichen Personenbeständen)
 - "Aktivierung" \approx "**verhaltensorientierte**" Arbeitsmarktpolitik hat sich erschöpft
 - wirkungslos bei dauerhaft von Erwerbstätigkeit Ausgeschlossenen
 - Arbeitsmarktpolitik muss sich auch richten auf
 - die **Verhältnisse** am Arbeitsmarkt (Gelegenheitsstrukturen, Arbeits- und Beschäftigungsqualität)
 - die **Haltung** der Arbeitssuchenden ("Augenhöhe", Selbstvertrauen, Befähigung)
- ⇒ **ausschließlich verhaltensorientierte Arbeitsmarktpolitik führt zur Verschlechterung von Verhältnissen und Haltung**

Grundlinien der Reformvorschläge

- "Instrumentenreformen" ändern allein wenig – Reformbedarf besteht auf der **Regime-Ebene**:
 - Zielsetzungen, Grundorientierungen beider "Rechtskreise"
 - institutionalisierte Handlungslogiken der beiden "Arbeitsverwaltungen"
 - Verhaltenserwartungen an Arbeitsuchende / Leistungen Beziehende
 - "Geist" der beiden auf den Arbeitsmarkt bezogenen sozialen Sicherungssysteme
- **neue Kalibrierung** zwischen den "Rechtskreisen" SGB II und SGB III
 - **Ankoppelung** des SGB II an die arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen des SGB III
 - ⇒ "verhaltensorientierte" Aktivierung des SGB II darf nicht länger gesamtwirtschaftliche und –gesellschaftliche Ziele des SGB III konterkarieren
 - ⇒ "Status" muss auch im SGB II respektiert und gefördert werden
 - **Eigenständigkeit** des SGB II als **Teilhabe-gesetz** stärken

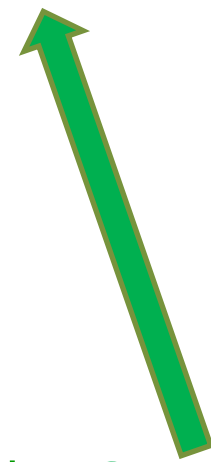
Regimelogiken der beiden Rechtskreise

1. Arbeitslosenversicherung:

- **Arbeitslosigkeit** ⇒ Statusgefährdung
⇒ Verunsicherung, Statusangst
- Gestaltungsprinzip: **Leistungsgerechtigkeit**
- Ziele: Statussicherung und –verbesserung
⇒ Sicherheitsempfinden, Zuversicht, Veränderungsbereitschaft

2. Grundsicherung:

- **Armut** ⇒ soziale Ausgrenzung
⇒ Erwartungslosigkeit, Statusresignation
- Gestaltungsprinzip: **Bedarfsgerechtigkeit**
- Ziele: Armutsvermeidung, **Sicherung sozialer Teilhabe, Staterwerb₅**



Ein Arbeitsmarkt – derzeit unterschiedliche Ziele und Ordnungen

SGB III

SGB II

- gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen
- Arbeitsmarktordnung und Beschäftigungsqualität
- individuelle Chancen
- abgestufte Zumutbarkeit
- AWStG: Relativierung des Vermittlungsvorrangs, etwas stärker investive Ausrichtung



- individuelle Pflichten; **keinerlei positives versprechen im Hinblick auf Erwerbstätigkeit**
- Sittenwidrigkeit als unterste Grenze
- **Fehlanzeige**

↔ Das **Minderheits**regime SGB III postuliert einen Arbeitsmarkt, den das **Mehrheits**regime SGB II normativ negiert!

Vorschläge (1) – normative Ebene

- "Ziele der Arbeitsförderung" des SGB III auch im SGB II zur Geltung bringen
- Überwindung betriebswirtschaftlicher Verengung des Förderns ("aktive" Ausgaben zweckverengt auf Einsparung "passiver" Ausgaben in der kurzen Frist)
 - ⇒ weitere Stärkung der sozialinvestiven und präventiven Ausrichtung des Förderns – in **beiden** Rechtskreisen
- "Ziele der Grundsicherung" um soziale Teilhabe ergänzen:
 - als Ermöglichungsform der "menschenwürdigen Lebensführung"
 - kommunale Leistungen als **Pflichtleistungen** - nicht zweckverengt auf Eingliederung in Arbeit, sondern auch zur sozialen Teilhabe

Vorschläge (2) – Stärkung sozialer Sicherungsfunktionen

- **Deckungsgrad** der Arbeitslosenversicherung erweitern, Zugänglichkeit für unständig Beschäftigte verbessern:
 - Erweiterung der Rahmenfrist
 - Verkürzung der Anwartschaftszeit
- Einführung von **Elementen der Leistungsgerechtigkeit/ Statusanerkennung** in der Grundsicherung:
 - vertikale statt horizontale Einkommensanrechnung – Konstrukt der kollektiven Bedürftigkeit abschaffen: wer für sich selbst sorgen kann, wird nicht als (korrektur-)bedürftig definiert
 - erhöhte Freibeträge für individuell nicht Bedürftige
 - Berücksichtigung vorausgegangener Erwerbstätigkeit bei der Zumutbarkeit analog SGB III
 - Nachrangigkeit der Grundsicherung relativieren
 - Schluss mit den Resten der "Zwangsverrentung" mit Abschlägen
 - ⇒ Schutz von durch Leistung erworbenen Ansprüchen hat Vorrang vor Einsparungen der Grundsicherung
 - Unterhaltssicherung bei Studienaufnahme aus SGB II-Leistungsbezug, wenn BAföG nicht gewährt wird

Vorschläge (3) – Stärkung der Stellung der Leistungsberechtigten

- **beide Rechtskreise:**

- rechtskreisübergreifende Grundsätze der Arbeitsvermittlung mit weiterer Relativierung des Vermittlungsvorrangs ⇒ investive Ausrichtung auch bei Vorhandensein eines Berufsabschlusses
- Beteiligungs- und Informationsrechte gesetzlich verankern
- Eingliederungsvereinbarung reformieren: Arbeitsbündnis "auf Augenhöhe", keine Ersetzung durch Verwaltungsakt
- Ausnahme vom Mindestlohn für Langzeitarbeitslose abschaffen (wird faktisch nicht genutzt)

- **SGB II:**

- Instanzen zur vor- oder außergerichtlichen Konfliktmediation bei den Jobcentern schaffen
- Zumutbarkeitsregeln konform zur "guten Ordnung" des Arbeitsmarktes ausgestalten
- verschärftes Sanktionsregime für Jugendliche abschaffen
 - ⇒ "schwer zu erreichende junge Menschen" (§ 16h SGB II) müssen nicht erst noch durch Sanktionen produziert werden!

- **SGB III:**

- sanktionsbewehrte Pflicht zur "frühzeitigen Arbeitsuchendmeldung" ersetzen durch Vorrangvermittlung für von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen, die sich freiwillig arbeitsuchend melden

Vorschläge (4) – "Fördern" durch Qualifizierung

berufliche Weiterbildung und nachholenden Qualifikationserwerb stärken:

- dauerhafte, unabhängige, gut sichtbare und vernetzte **Infrastruktur** der beruflichen Bildungs- und Laufbahnberatung mit Zugang für alle, ungeachtet sozialrechtlicher Zuordnungen
 - ⇒ **dringender Bedarf auch für Geflüchtete**
- **mehr Weiterbildung mit Abschluss** oder in abschlussorientierten Modulen: Anteil der Erwerbsbevölkerung ohne Abschluss senken
- Verengung der nachholenden Qualifizierung auf Berufe nach BBiG überwinden: Öffnung für vollzeitschulische Ausbildungen und Hochschulstudium
 - ⇒ **Geflüchtete sind nicht "Retter des dualen Systems"**
- **Ausnahmen vom Verkürzungsgebot** abschlussbezogener Maßnahmen zulassen
 - ⇒ **wichtig für Geflüchtete**
- **"Qualifizierungsgeld"**: "Weiterbildung muss man sich leisten können" - finanzielle Anreize **während** der Teilnahme, nicht nur als Erfolgsprämie
 - analog "Mehraufwandsentschädigung" bei AGH (pro Stunde tatsächlicher Beteiligung)
 - oder monatlicher Festbetrag
 - in beiden Rechtskreisen einschließlich Nichtleistungsbezieher/-innen
- **arbeitsintegrierte Lernformen** – u.a. geförderte Beschäftigung wieder stärker mit beruflicher Qualifizierung verbinden

Vorschläge (5) – "Fördern" durch Beschäftigung

"Sozialer Arbeitsmarkt" - § 16e "Förderung von Arbeitsverhältnissen" reformieren:

- **3 Säulen:** private Unternehmen, öffentliche Verwaltungen/Unternehmen, Träger/soziale Beschäftigungsunternehmen
- **Zielgruppendefinition:** von der **Defizitorientierung** ("Vermittlungshemmnisse") zur Feststellung von **Entwicklungspotenzialen** plus **objektive Bestimmung der Arbeitsmarktferne** aufgrund Erwerbsgeschichte
- **paradoxe Vorlaufphase** ("verstärkte vermittlerische Unterstützung") umgestalten zu kollektiver **Vorbereitungsphase** (mit Offenheit für Übergänge in allg. AM)
- **marktkompatible Verfahrensgestaltung:** statt Antrag, Zuweisung und Abberufung – Freiwilligkeit, Bewerbungsverfahren und ggf. Vermittlung in ungeförderte Beschäftigung
- Einbeziehung der Beschäftigungsverhältnisse in die **Arbeitslosenversicherung**
 - ⇒ Stuserwerb, Teilhabe; Ausschluss nicht gerechtfertigt; ursprüngliche Begründung seit 2005 gegenstandslos
- teilweise **Refinanzierung aus eingesparten "passiven" Leistungen** aufgrund der Anrechnung von Erwerbseinkommen (oder im Grenzfall Verlassen des Leistungsbezugs)

Hans **Böckler**
Stiftung 

Mitbestimmung · Forschung · Stipendien

WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

Nummer 025, Februar 2017

Qualitätsoffensive strukturierte Weiterbildung in Deutschland

Alexandra Bläsche, Ruth Brandherm, Christoph Eckhardt,
Bernd Käpplinger, Matthias Knuth, Thomas Kruppe,
Michaela Kuhnhenne und Petra Schütt

WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

Nummer 028, Februar 2017

Struktur und Ausgleich des Arbeitsmarktes

Werner Eichhorst, Gesine Stephan und Olaf Struck

Hans **Böckler**
Stiftung 

Mitbestimmung · Forschung · Stipendien

WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

Nummer 047, September 2017

Normen und Strukturen einer solidarischen und investiven Arbeitsmarktpolitik

Petra Kaps, Silke Bothfeld, Martin Brussig,
Tina Hofmann, Matthias Knuth
