UNIVERSITÄT DUISBURG ESSEN

IAQ INSTITUT ARBEIT UND QUALIFIKATION

Matthias Knuth

Aktivieren oder befähigen? Normen und Strukturen in Jobcentern und Arbeitsagenturen

Lernnetzwerktreffen Kommunale Präventionsketten NRW, Essen, 4. September 2018

Übersicht

1. Grenzen des Aktivierungsparadigmas
2. Spannungsverhältnisse zwischen den "Rechtskreisen" SGB III und SGB II
3. Herausforderungen für die Arbeitsmarktpolitik
4. Vorschläge für eine solidarische und sozialinvestive Arbeitsmarktpolitik und aktuelle Entwicklungen der arbeitsmarktpolitischen Gesetzgebung

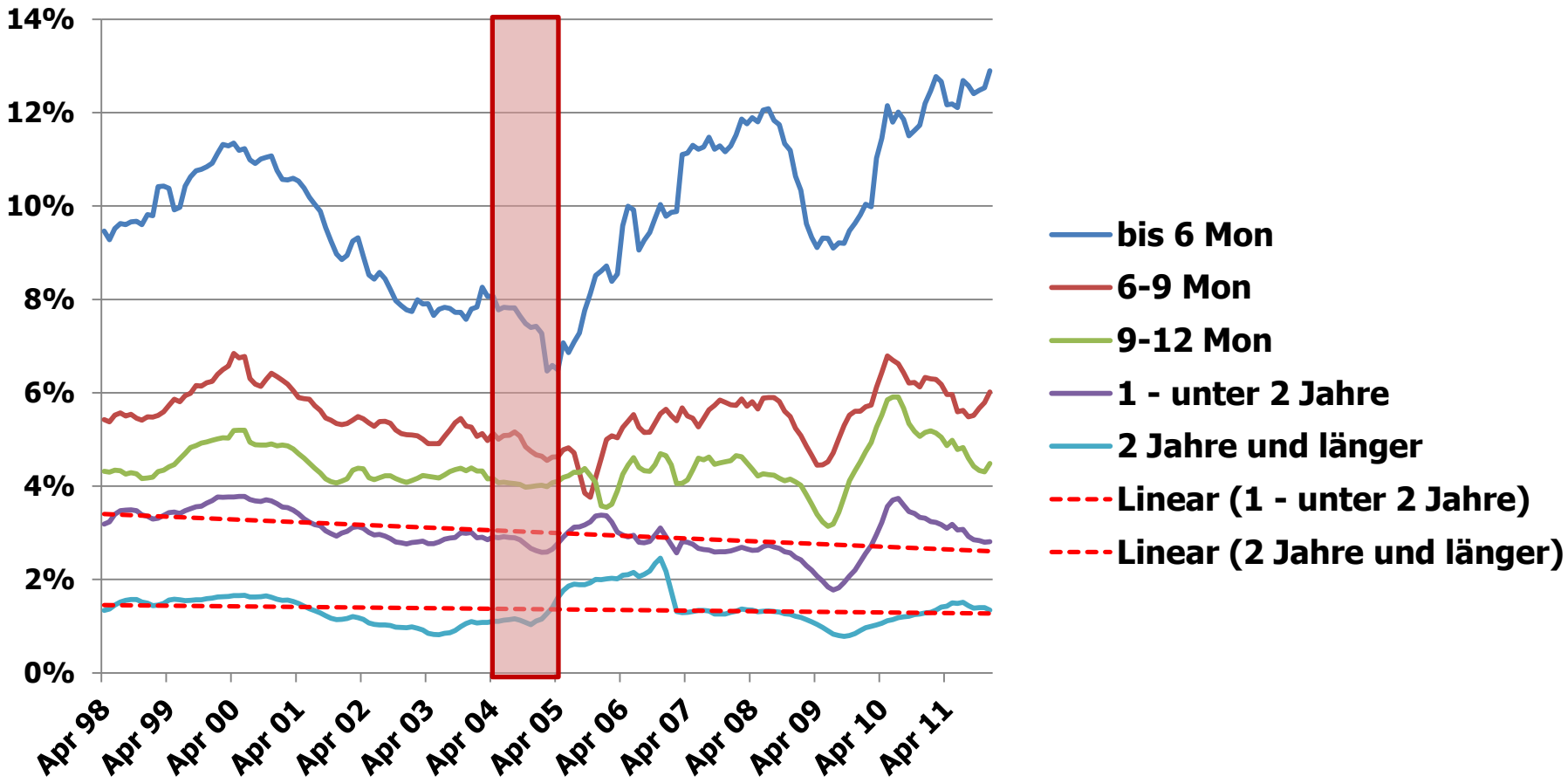
1. Grenzen des Aktivierungsparadigmas

arbeitsmarktpolitische Entwicklungen seit Einführung von SGB III (1998) und SGB II (2005)

- **Reduzierung von Sicherungsversprechen:**
  - ALG: Verkürzung Rahmenfrist (von 3 auf 2 Jahre)
  - ALG: Verkürzung maximale Anspruchsdauer, Erhöhung der Altersstaffeln, Verkürzung der Rahmenfrist
  - Abschaffung AlHi: Begrenzung lohnäquivalenter Unterhaltssicherung auf Bezugsdauer ALG
- "Aktivierung" ≈ "**verhalten**sorientierte" Arbeitsmarktpolitik:
  - theoretische Annahme: Ursache andauernder individueller Arbeitslosigkeit sind zu geringe Suchanstrengungen oder falsches Bewerbungsverhalten
  - verschärfte Verhaltensanforderungen unter Sanktionsdrohung
  - Priorität kurzer und billiger Fördermaßnahmen ("Verhaltenstraining")
- **Reformaktivität** seit 2005 erschöpft sich in **Reparaturmaßnahmen** (Reaktionen auf BuVerfG-Urteile) und **"Instrumentenreformen"**

1. Grenzen des Aktivierungsparadigmas

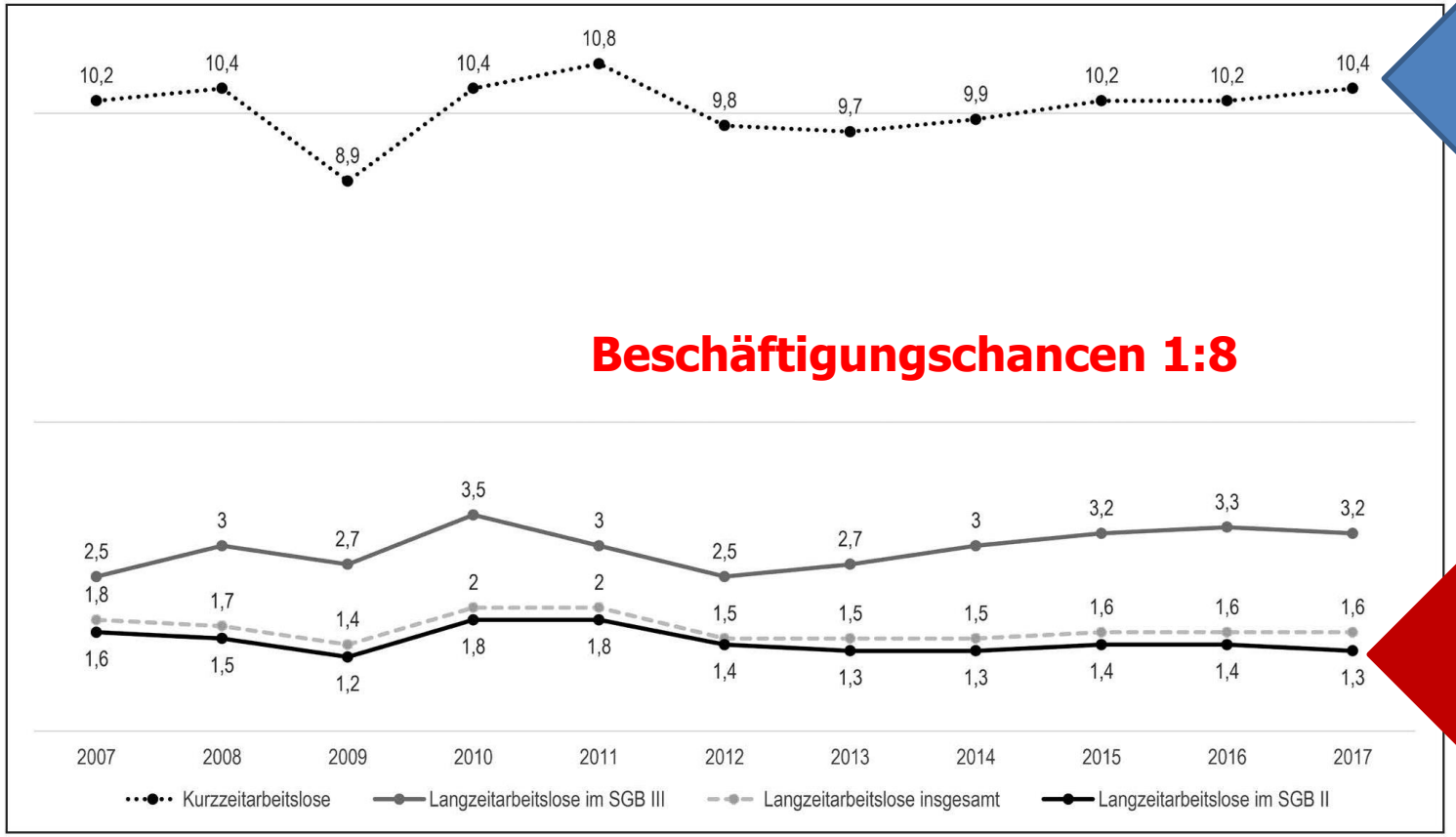
Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt nach Dauer vorangegangener Arbeitslosigkeit – Westdeutschland, 1998 – 2011



Quelle: Ursula Jaenichen / Thomas Rothe, Beschäftigungsstabilität und Entlohnung nach Arbeitslosigkeit 1998 bis 2010, WSI-Mitteilungen 3/2014 - Arbeitslose zwischen 25 und 54 Jahren, gleitender 3-Monatsdurchschnitt saisonbereinigter Monatswerte, ohne Daten der zkT

Monatliche Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt

Abgangsraten* in Prozent, Gleitende Jahreswerte

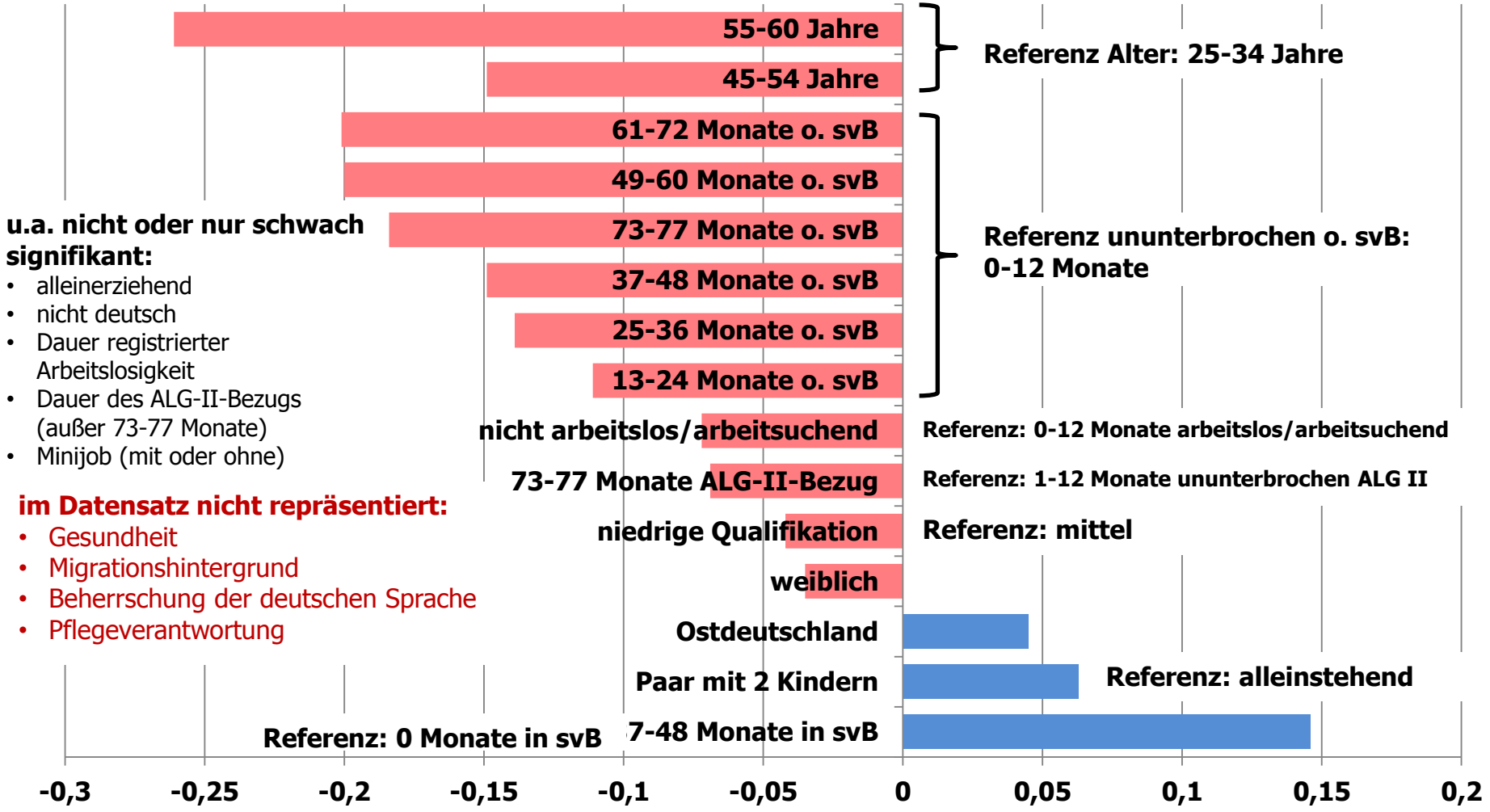


* Wechsel aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt bezogen auf Arbeitslosenbestand im Vormonat

Quelle: Statistik der BA: Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen, diverse Ausgaben

1. Grenzen des Aktivierungsparadigmas

Determinanten*) der Aufnahme einer sozialvers.-pfl. Besch. am 1. AM von eLB im Juni 2011 innerhalb v. 36 Monaten



*) Nur mit höchstens 0,1% Fehlerwahrscheinlichkeit signifikante Merkmale. Quelle: IAB-Kurzbericht, 20/2018

1. Grenzen des Aktivierungsparadigmas

Arbeitsförderung nach Personengruppen 2016

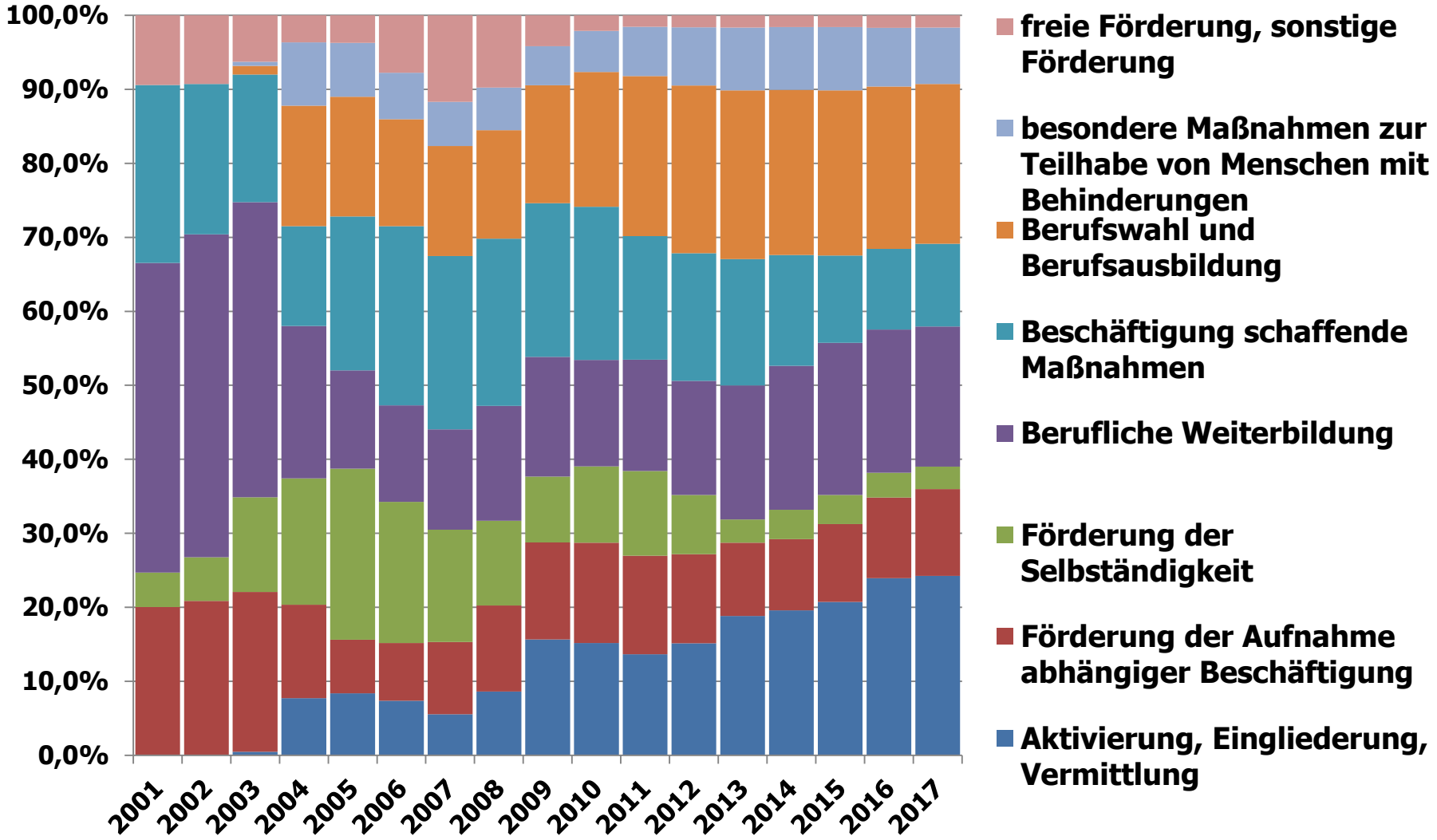
	Anteile am Teilnehmerbestand im Verhältnis zu Anteilen am Arbeitslosenbestand		Eingliederungsquote der Gruppe im Verhältnis zur Eingliederungsquote insgesamt	
	SGB II	SGB III	SGB II	SGB III
Frauen	-	+	=	=
Personen mit Migrationshintergrund	-	+	=	-
Ältere 55+	--	--	--	-
Jüngere bis 25	++	++	*nicht verfügbar*	
Langzeitarbeitslose	--	--	--	--
Geringqualifizierte	=	++	-	-

Legende: = keine signifikante Abweichung vom Referenzwert, +/- leichte Abweichung, ++/-- mind. 1/3 höher oder niedriger

Quellen: Bundesagentur für Arbeit - Statistik (2017): Tabellenteil zur Eingliederungsbilanz nach § 54 SGB II und § 11 SGB III. Jahreszahlen 2016.

1. Grenzen des Aktivierungsparadigmas

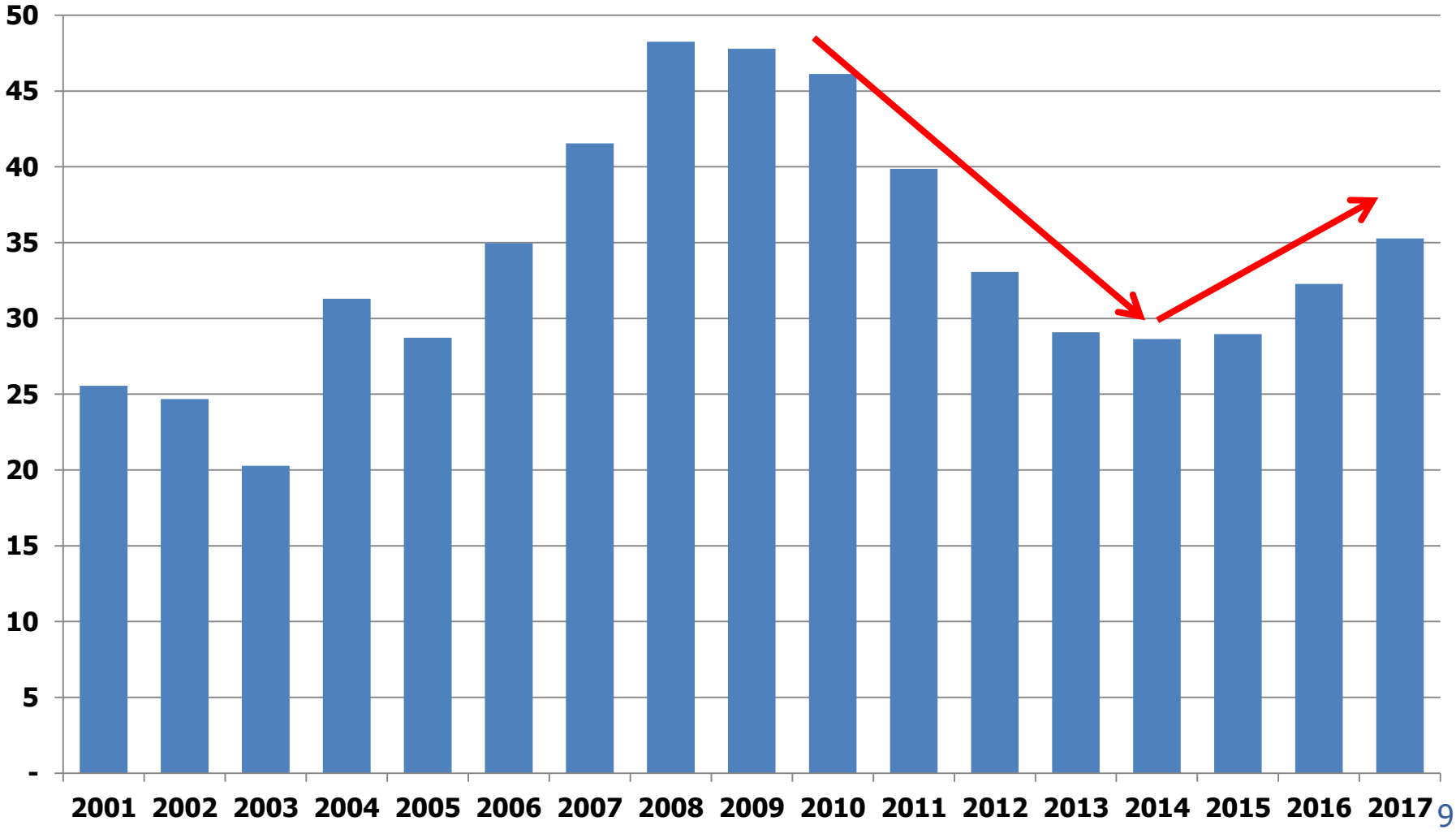
Anteile von Teilnehmenden nach Instrumentengruppen



Quelle: Bundesagentur für Arbeit - Statistik (2018): Arbeitsmarktpolitische Instrumente (Zeitreihe Jahreszahlen). Deutschland, West- und Ostdeutschland, Regionaldirektionen, Bundesländer. Jahreszahlen 2000-2017.

1. Grenzen des Aktivierungsparadigmas

Teilnehmende je 100 verbleibende Arbeitslose (jahresdurchschnittliche Bestände)



2. Spannungsverhältnisse zwischen den Rechtskreisen

Regimelogiken der Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung

1. Arbeitslosenversicherung:

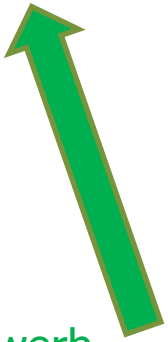
- **Arbeitslosigkeit** ⇒ Statusgefährdung
  ⇒ Verunsicherung, Statusangst
- Gestaltungsprinzip: **Leistungsgerechtigkeit**

↯ Beitragszahlung ohne Leistungsanspruch verletzt Leistungsgerechtigkeit

- Ziele: Statussicherung und –verbesserung
  ⇒ Sicherheitsempfinden, Zuversicht, Veränderungsbereitschaft

2. Grundsicherung:

- **Armut** ⇒ soziale Ausgrenzung
  ⇒ Erwartungslosigkeit, Statusresignation
- Gestaltungsprinzip: **Bedarfsgerechtigkeit**
- Ziele: Armutsvermeidung oder –milderung



⇒ zu ergänzen um: Sicherung sozialer Teilhabe, Statuserwerb

↯ Wenn das Bedarfsprinzip zur Missachtung früherer oder aktueller Leistungen führt, wird das als ungerecht empfunden und kann zu Abwärtsmobilität führen

⇒ **Anerkennung von Leistung stärkt Legitimität der Regeln**

2. Spannungsverhältnisse zwischen den Rechtskreisen

Ein Arbeitsmarkt – derzeit **unterschiedliche** Ziele und Ordnungsvorstellungen



SGB III

- gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen
- Arbeitsmarktordnung und Beschäftigungsqualität
- individuelle Chancen

- abgestufte Zumutbarkeit
- AWStG 2016: Relativierung des Vermittlungsvorrangs, etwas stärker investive Ausrichtung

SGB II

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

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

3. Herausforderungen

- gesellschaftlicher Zusammenhalt
  - **Polarisierung** von Chancen, Unsicherheiten und Arbeitseinkommen
  - **Ambivalenz** wachsender Vielfalt individueller Arbeitszeitumfänge:
    - Zeitwohlstand ⇔ soziale Unterversicherung
    - Zeitsouveränität in gesicherten Beschäftigungsverhältnissen ⇔ ungesicherte Beschäftigung als komplementärer Flexibilitätspuffer
  - dauerhafte **Abkoppelung** eines Teils der Erwerbsbevölkerung vom Arbeitsmarkt
    - ↯ in amtlicher Statistik nicht gut abgebildet
    - ↯ Konsens über geeigneten Indikator (Arbeitslosigkeit, Leistungsbezug, Nichtbeschäftigung im Verlauf) steht noch aus
- **Digitalisierung / Mobilitätswende / Energiewende**
  - Qualifizierungserfordernisse
  - Umschichtungen der Beschäftigung zwischen Unternehmen und Branchen
- **demografischer Wandel**
  - Fachkräftesicherung
  - gesteuerte Zuwanderung in Ausbildung und Arbeitsmarkt

↯ humanitäre und fachkräftepolitische Aspekte der **Zuwanderung** verbinden!

3. Herausforderungen

Polarisierung von Beschäftigungschancen **nach Qualifikationsniveau -**
ohne abgeschlossene Berufsausbildung…

- Anforderungsniveau der Arbeitsplätze: 15%
- gemeldete Arbeitsstellen "Helfer": 16%
- Beschäftigte: 7%
- Arbeitslosenquoten: 3,6% mit, 18,7% ohne Berufsausbildung
- Nicht-Langzeit-Arbeitslose: 49%
- Langzeitarbeitslose: 56%
- Geflüchtete ab 18 Jahre: 71%
  - großer Anteil Jüngerer
  - Bildungsgänge teilweise unterbrochen
  - Bildungsaspirationen hoch

4. Vorschläge u. Entwicklungen

Vorschläge zur **"Versöhnung"** mit Hartz IV (1): **s**olidarisch, **i**nvestiv, **t**eilhabeförderlich

- **Stärkung der Arbeitslosenversicherung (s)**
  - ⇒ Grenzkorrektur zur Grundsicherung
- **"Gute Arbeit"** als **arbeitsmarktpolitisches** Ziel beider Rechtskreise **(s)**
  - SGB II an Zielsetzungen und Vermittlungsgrundsätze des SGB III ankoppeln
  - Zumutbarkeitsregeln SGB II an diesen Zielen ausrichten **(i)**
- **"Lebensleistung"** auch im SGB II würdigen **(s)**
  - Berücksichtigung der Erwerbsbiografie bei der Zumutbarkeit **(i)**
  - Auflösung der "Zwangs-Bedarfsgemeinschaft":
    - Wer für sich selbst sorgen kann, ist nicht (aktivierungs)bedürftig und nicht den Verhaltensanforderungen des SGB II unterworfen **(s)**
- **Soziale Teilhabe** als eigenständiges und zusätzliches **sozialpolitisches Ziel** des SGB II ausdrücklich normieren **(t)**

4. Vorschläge u. Entwicklungen

Vorschläge zur **"Versöhnung"** mit Hartz IV (2): **s**olidarisch, **i**nvestiv, **t**eilhabeförderlich

- **Leistungsprozesse "auf Augenhöhe"** in beiden Rechtskreisen: **(t)**
  - Beteiligungs- und Informationsrechte normieren
  - Abschaffung der Eingliederungsvereinbarung durch Verwaltungsakt
  - Revision der Sanktionsregimes
  - Instanzen der vor- oder außergerichtlichen Konfliktmediation schaffen

Nahles: bei Jugendlichen

- Überwindung betriebswirtschaftlicher Engführung – **gesamtgesellschaftlich investive Ausrichtung** der Förderung in beiden Rechtskreisen **(i)**
  - Weiterbildung mit Ziel Berufsabschluss (einschl. Teilqualifizierung) **gleichrangig** zur Arbeitsvermittlung
  - Produktion von Berufsabschlüssen als Element der **Zielsteuerung**
  - verstärkte **Förderung von Nicht-Leistungsbeziehenden**
  - **Bundeszuschuss** zum BA-Haushalt

Vorschläge zur Weiterbildung in der Arbeitsförderung **(i)**

- **Weiterbildungsgeld** als nicht anzurechnender Festbetrags-Zuschlag
  - einheitlich in SGB II+III
  - oder: im SGB III als erhöhtes "ALG bei beruflicher Weiterbildung" mit Sockelbetrag = Weiterbildungsgeld SGB II
- **ALG-Bezug** für die Dauer abschlussorientierter Weiterbildung plus drei Monate zur Arbeitsuche ("Arbeitslosengeld Q")
- **Flexibilisierung des Verkürzungsgebots**
- arbeitsintegrierte **Lernformen**, Kombinierbarkeit mit geförderter Beschäftigung
- Weiterbildung geringqualifizierter oder älterer Arbeitnehmer in Unternehmen **(„WeGebAU"):**
  - Arbeitsentgeltzuschuss in KMU bei Förderung älterer Arbeitnehmer auch **trotz vorhandenem Berufsabschluss**
  - verstärkte **Anwendung auch im SGB II** (Aufstocker; als Arbeitsentgeltzuschuss für Wiedereinsteiger mit Qualifizierungsbedarf)
- dauerhafte und unabhängige **Infrastruktur der Qualifizierungs- und Laufbahnberatung** (Bläsche et al. 2017; Bundesagentur für Arbeit 2018)

in BMAS "Qualifizierungsoffensive" enthalten, in Referentenentwurf nicht mehr

Entwurf "Teilhabechancengesetz": schwach

Referentenentwurf noch viel weiter gehend

Referentenentwurf: erhebliche Ausweitung des Beratungsauftrags der BA, **aber ohne Sicherung der Unabhängigkeit von der Geschäftspolitik**

4. Vorschläge u. Entwicklungen

Sozialer Arbeitsmarkt

- **Primärziel**: soziale Teilhabe
  - Teilnahme freiwillig und sanktionsfrei
  - Sekundärziel: Übergangschancen in 1. AM nicht verschlechtern
    ⇒ möglichst analoge Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen
    ⇒ Wiedereinbeziehung in die Arbeitslosenversicherung

im "Teilhabechancengesetz" nicht ausdrücklich geregelt

Ausschluss wird beibehalten

- **Zugangsvoraussetzungen**:
  - objektive Arbeitsmarktferne (statt Zuschreibung individueller Defizite)
  - Positivprognose hinsichtlich Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit (statt Negativprognose)

nicht vorgesehen

- **Beteiligung privatwirtschaftlicher** Arbeitgeber:
  - Tätigkeiten jeglicher (legaler) Art förderbar
  - dauerhaft stabile Rahmenbedingungen der Förderung
  - Marktschaffung durch soziale Vergabekriterien bei öffentlichen Aufträgen
  - normale Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen (statt Antrag, Zuweisung, Abberufung)

nicht vorgesehen

  - um Beteiligung werben; flankierende Begleitstrukturen ohne Antragserfordernis
- **Vorbereitung** in Gruppenmaßnahmen (als "verstärkte vermittlerische Unterstützung")

nicht vorgesehen

- **"Passiv-Aktiv-Transfer"** als "Recycling" angerechneten Erwerbseinkommens

Fazit:

- GroKo bleibt bei "Instrumentenreformen"
- neu: Instrumente werden verbessert und erweitert (statt früher: eingeschränkt)

↯ grundlegende Fragen der Regimelogiken werden nicht angegangen

⇒ "Überwindung" von Hartz IV bleibt Rhetorik



http://www.boeckler.de/pdf/p_study_hbs_374.pdf