

Matthias Knuth

Aktivieren oder befähigen? Normen und Strukturen in Jobcentern und Arbeitsagenturen

Lernnetzwerktreffen Kommunale
Präventionsketten NRW, Essen, 4. September
2018

Übersicht

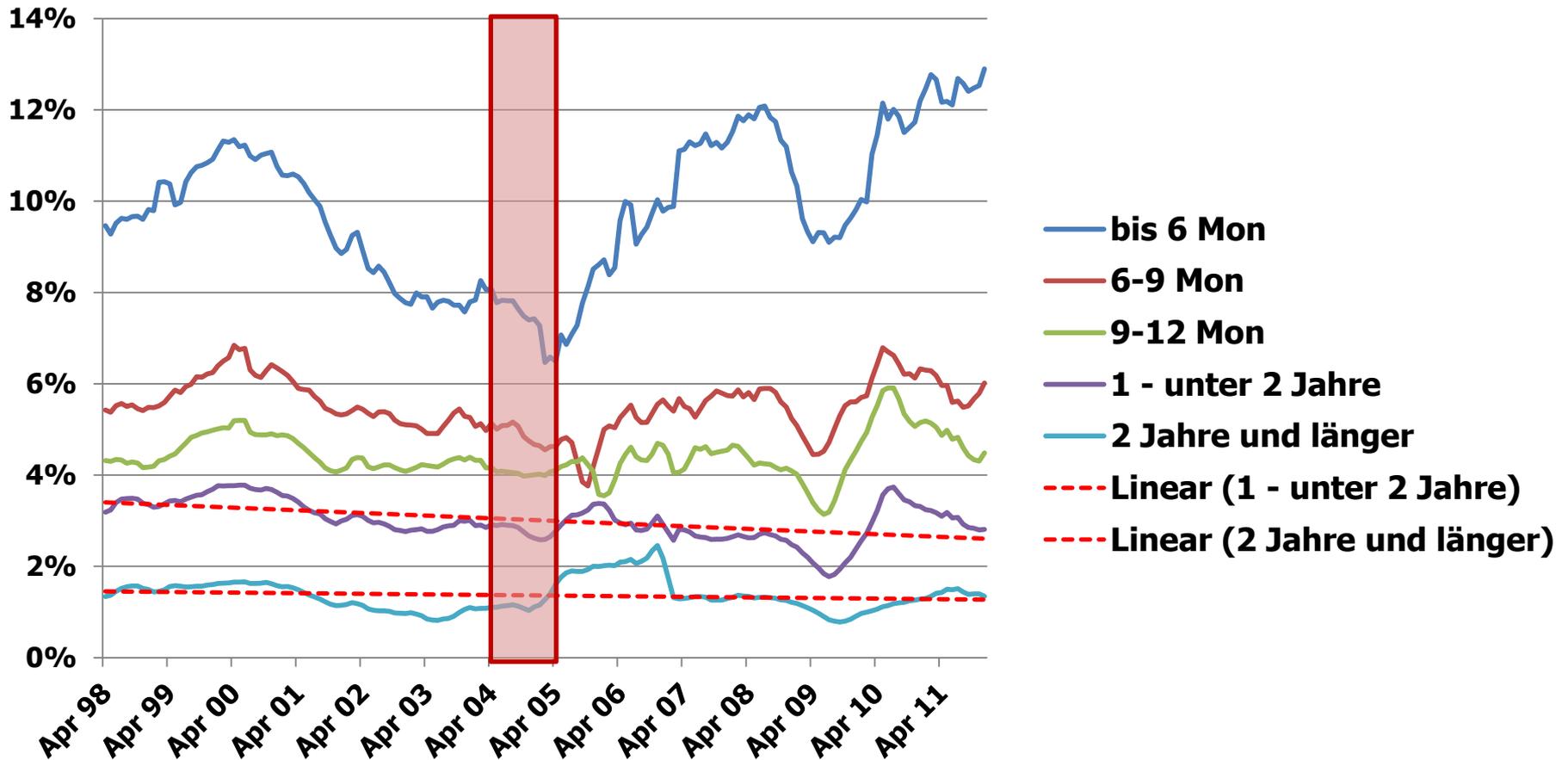
1. Grenzen des Aktivierungsparadigmas
2. Spannungsverhältnisse zwischen den "Rechtskreisen" SGB III und SGB II
3. Herausforderungen für die Arbeitsmarktpolitik
4. Vorschläge für eine solidarische und sozialinvestive Arbeitsmarktpolitik und aktuelle Entwicklungen der arbeitsmarktpolitischen Gesetzgebung

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" ≈ "**verhaltensorientierte**" 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

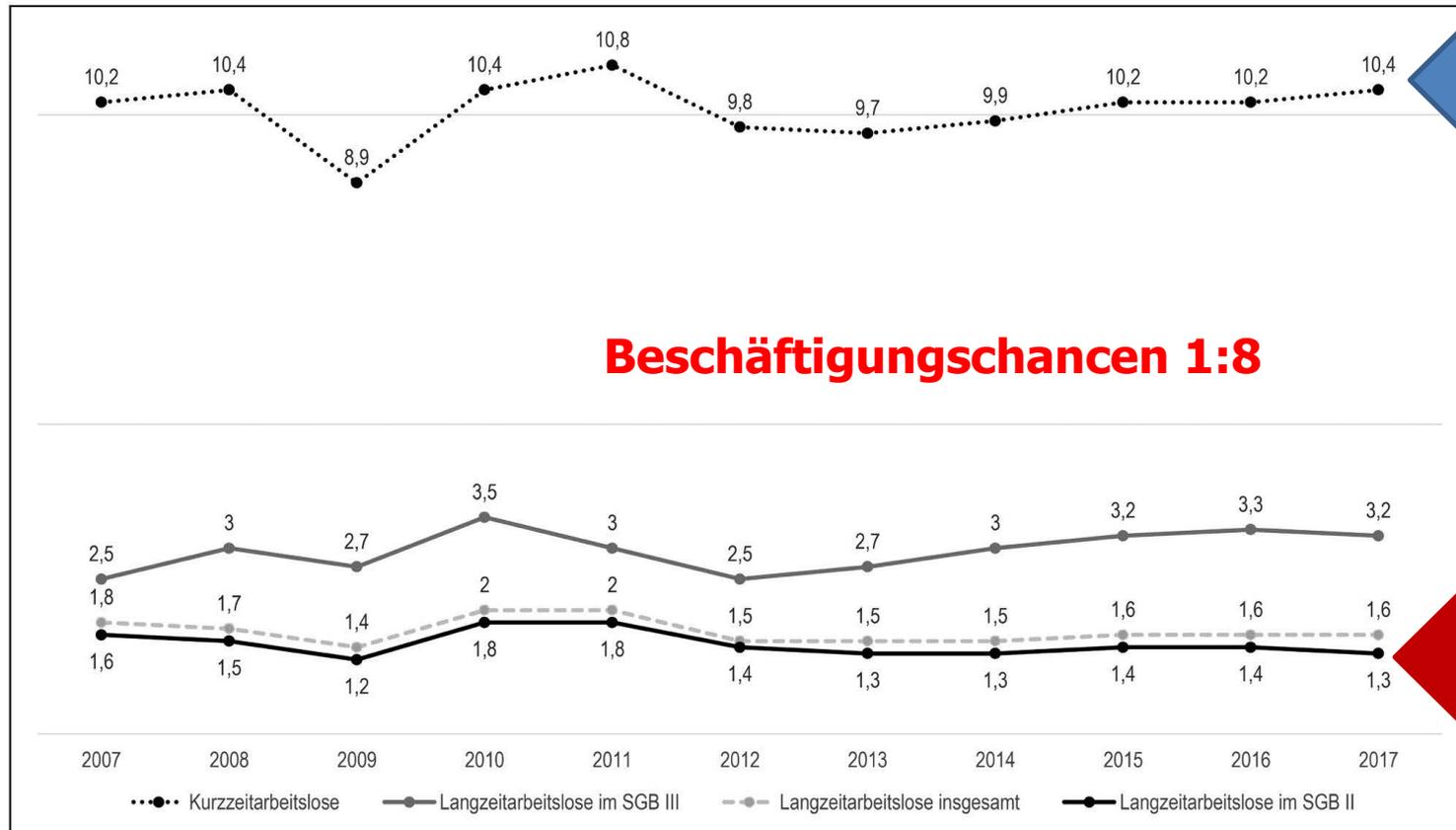
Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt nach Dauer vorangegangener Arbeitslosigkeit – Westdeutschland, 1998 – 2011



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



Kurzzeit-Arbeitslose

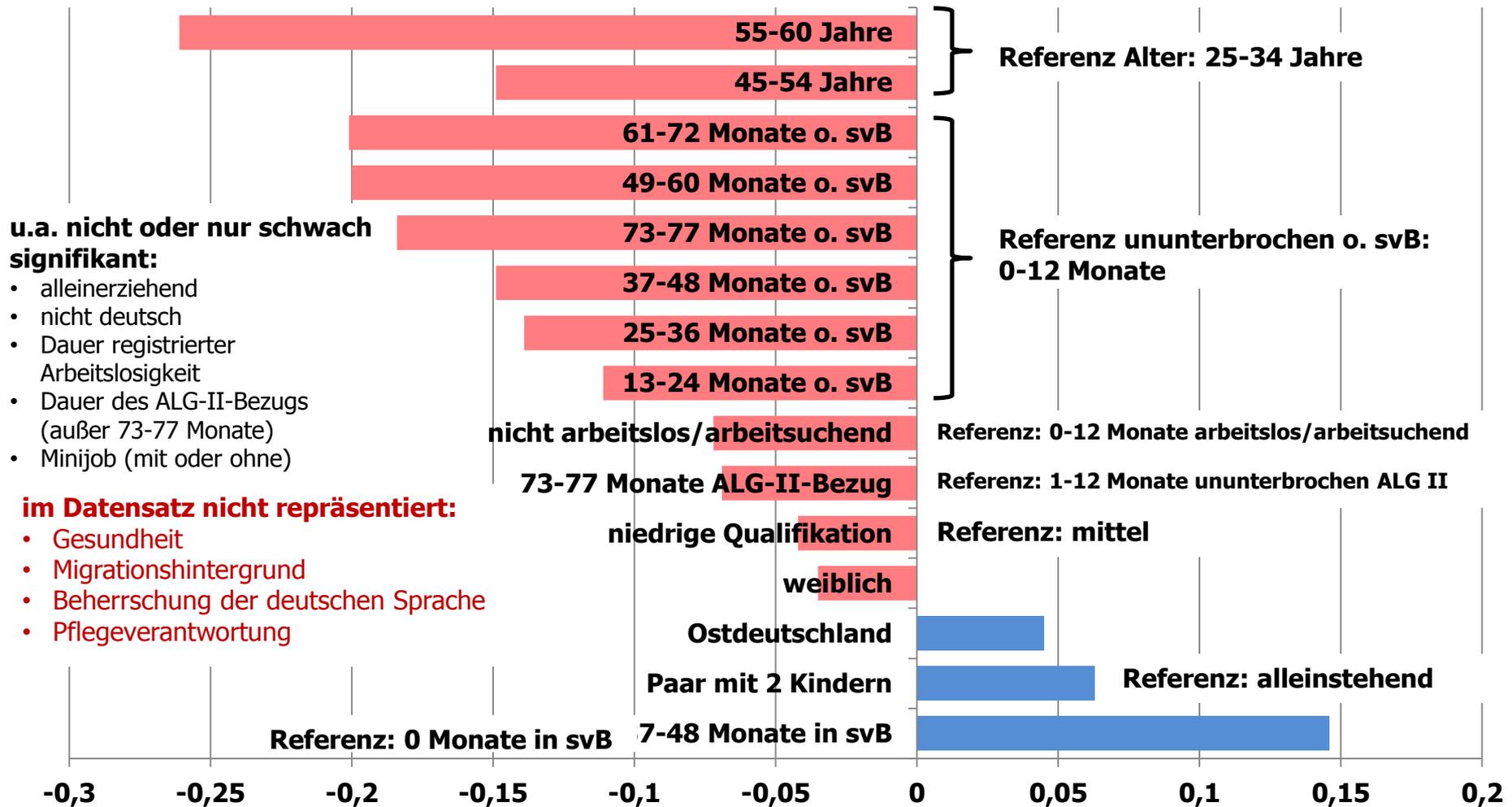
Beschäftigungschancen 1:8

Langzeit-Arbeitslose SGB II

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

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

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



u.a. nicht oder nur schwach signifikant:

- alleinerziehend
- nicht deutsch
- Dauer registrierter Arbeitslosigkeit
- Dauer des ALG-II-Bezugs (außer 73-77 Monate)
- Minijob (mit oder ohne)

im Datensatz nicht repräsentiert:

- Gesundheit
- Migrationshintergrund
- Beherrschung der deutschen Sprache
- Pflegeverantwortung

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

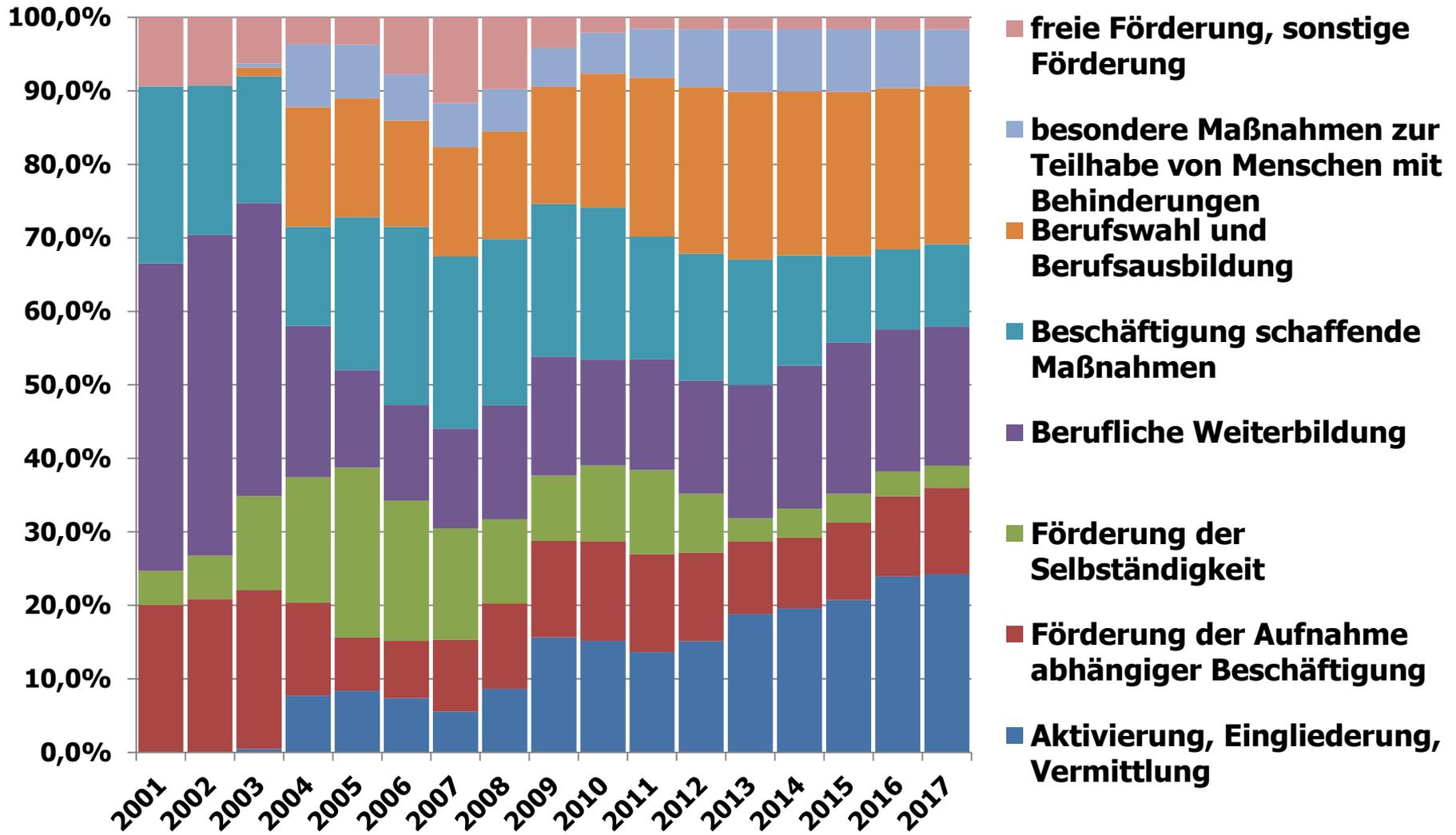
Arbeitsförderung nach Personengruppen 2016

	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	++	++	<i>nicht verfügbar</i>	
Langzeitarbeitslose	--	--	--	--
Geringqualifizierte	=	++	-	-

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

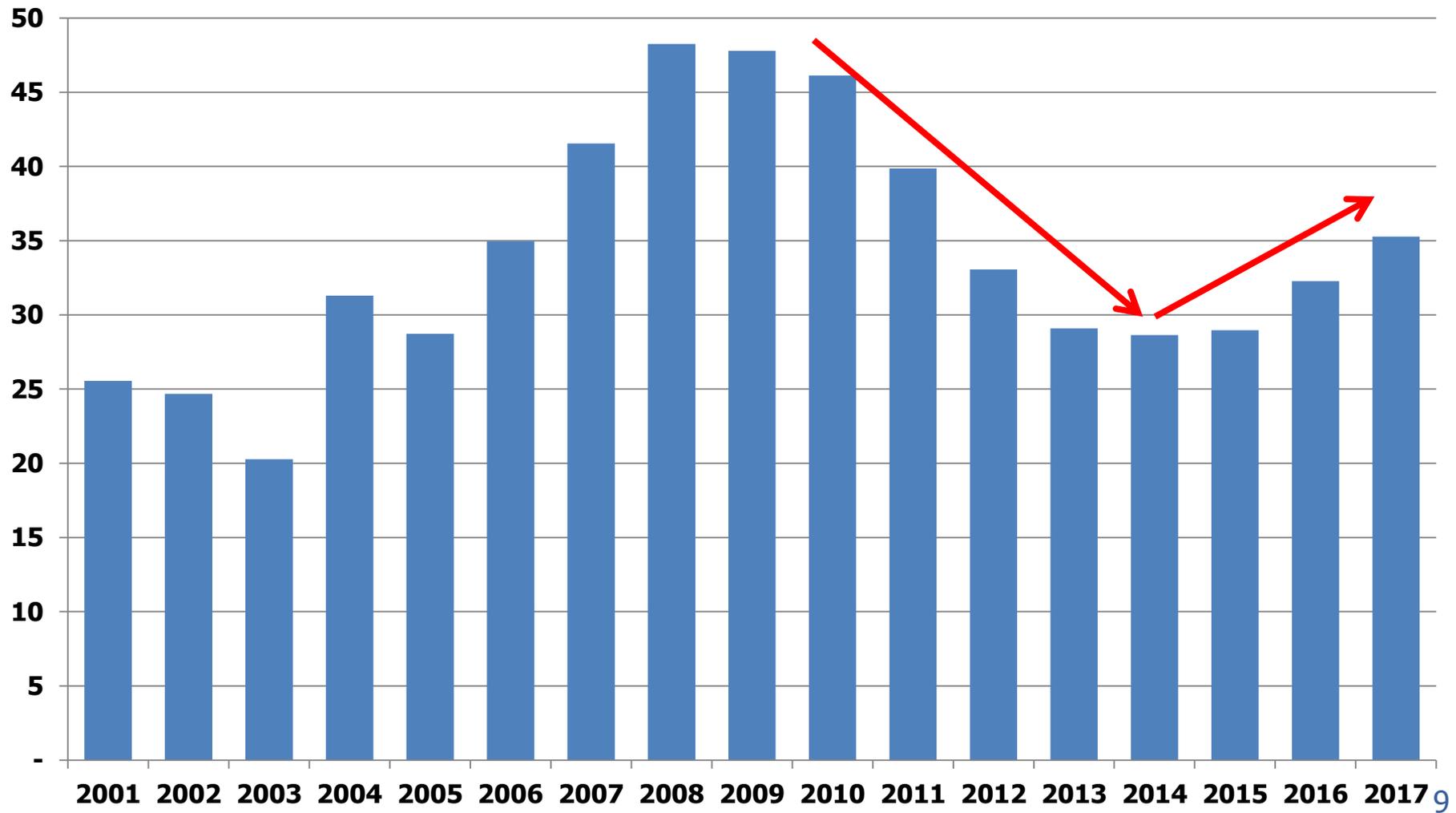
1. Grenzen des Aktivierungsparadigmas

Anteile von Teilnehmenden nach Instrumentengruppen



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

Teilnehmende je 100 verbleibende Arbeitslose (jahresdurchschnittliche Bestände)



Regimelogiken der Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung

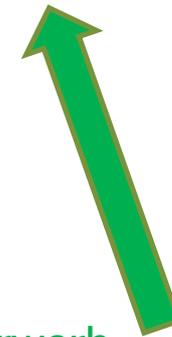
1. Arbeitslosenversicherung:

- **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, Staterwerb
- ⚡ 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**



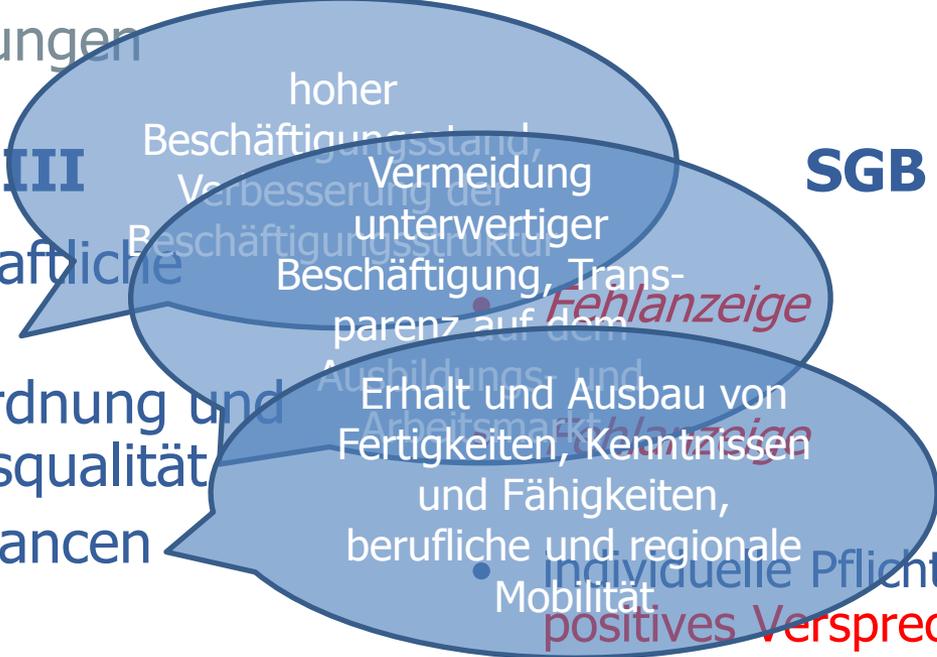
2. Spannungsverhältnisse zwischen den Rechtskreisen

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

SGB III

SGB II

- gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen
- Arbeitsmarktordnung und Beschäftigungsqualität
- individuelle Chancen
- abgestufte Zumutbarkeit
- AWStG 2016: Relativierung des Vermittlungsvorrangs, etwas stärker investive Ausrichtung



- 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!

- gesellschaftlicher Zusammenhalt
 - **Polarisierung** von Chancen, Unsicherheiten und Arbeitseinkommen
 - **Ambivalenz** wachsender Vielfalt individueller Arbeitszeitumfänge:
 - Zeitwohlstand \leftrightarrow soziale Unterversicherung
 - Zeitsouveränität in gesicherten Beschäftigungsverhältnissen \leftrightarrow 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!**

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

Vorschläge zur "**Versöhnung**" mit Hartz IV (1):
solidarisch, **i**nvestiv, **t**eilhäbeförderlich

- **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)**

Vorschläge zur "**Versöhnung**" mit Hartz IV (2):
solidarisch, **i**nvestiv, **t**eilhäb beförderlich

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

Sozialer Arbeitsmarkt

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

STUDY

Nr. 374 · Januar 2018

SOLIDARISCHE UND SOZIALINVESTIVE ARBEITSMARKTPOLITIK

Vorschläge des Arbeitskreises Arbeitsmarktpolitik

Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik (Herausgeber)
Koordination und Gesamtedaktion: Matthias Knuth

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

