

Strukturprobleme der Arbeitslosenversicherung – Mehr Entscheidungsfreiheit und Befähigung zur persönlichen Verantwortung

Die derzeitige Debatte zeigt, dass der vordergründige Verdacht auf Faulheit eine wichtige Perspektive ausblendet. Warum nicht - vor allem der jüngeren Generation - in Verbindung mit Leistungsansprüchen mehr Entscheidungsfreiheit geben sowie dazu ermutigen und befähigen, die entsprechende Verantwortung zu übernehmen? Für mehr individuelle Entscheidungsfreiheit und mehr institutionelle Gestaltungsfreiheit zur Aufrechterhaltung und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit sprechen mehrere Gründe.

Erstens ist aus der Lerntheorie bekannt, dass negative Sanktionen nicht zu nachhaltigen erwünschten Verhaltensänderungen führen. Effektiver sind in der Regel positive Anreize, Kooperation, Inszenierung von Wettbewerb und Befähigung zum Lernen. Will man den Druck auf die Arbeitslosen legitim verstärken, muss man - nach dem Gesetz der Reziprozität - auch mehr anbieten. Zum Fordern gehört auch das Fördern. Um den Arbeitslosen tatsächlich zumuten zu können, Arbeits- oder Weiterbildungsplätze anzunehmen, sollten z. B. auf die Person zugeschnittene Fördermaßnahmen vorhanden sein. Das ist nicht immer der Fall. Der - vom Vokabular einmal abgesehen - durchaus legitime Vorstoß des Bundeskanzlers ist unter diesem Gesichtspunkt so zu interpretieren, dass es ein wechselseitiges Geben und Nehmen zwischen der Solidargemeinschaft (vertreten durch die Arbeitsämter) und Arbeitslosen geben sollte - zum Beispiel, dass beide Seiten sich in einem gemeinsam ausgearbeiteten Eingliederungsplan verpflichten, an Hand dessen nachgeprüft werden kann, ob sich beide Seiten (also nicht nur die Arbeitslosen, sondern auch das Arbeitsamt) an die Pflichten gehalten haben. Solche Eingliederungsverträge sind z. B. in Dänemark und England gute Praxis der Arbeitsvermittlung geworden und sind nun endlich im Job-Aktiv-Gesetz vorgesehen.

Zweitens könnten die Arbeitslosen eigene Entscheidungsspielräume über die Maßnahmen erhalten, die sie für sich selber geeignet halten. Zum Beispiel das Recht, Lohnersatzleistungen in eine Lohnsubvention umzuwandeln, wenn sie etwa eine Teilzeit- statt einer Vollzeitstelle akzeptieren. Erworbenene Lohnersatzleistungen sollten in Form von Gutscheinen auch präventiv - also wenn Arbeitslosigkeit droht - zur Aufbesserung der Beschäftigungsfähigkeit verwendet werden können. Für Frauen und Männer, die Familienverpflichtungen übernehmen, könnten die Erlöschensfristen für Lohnersatz- oder Arbeitsförderungsleistungen erweitert werden. Denkbar wäre auch, den Beitrag zur Arbeitslosenversicherung aufzuteilen. Ein Beitragsanteil wäre für ‚passive‘ Lohnersatzleistungen im Falle unfreiwilliger Arbeitslosigkeit vorgesehen; der andere Beitragsanteil für die (präventive) Erhaltung oder Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit oder zur Überbrückung von Einkommensausfällen bei (gewollter oder erzwungener) Arbeitszeitverkürzung. Der zweite Beitragsanteil könnte als Beschäftigungssicherungskonto eingerichtet (mit Verzinsungsmöglichkeiten der Einzahlungen) und durch tarifliche oder durch individuelle Vereinbarungen aufgestockt werden. Weiterhin könnte die Möglichkeit geschaffen werden, aus diesem Fonds Kredite zu ziehen, wenn - wie es der eingangs erwähnte Fall verdeutlicht - eine berufliche Umorientierung beabsichtigt ist, für die auf dem individuellen Konto der Beschäftigungssicherung noch nicht ausreichend angespart wurde.

Drittens könnten die Entscheidungsspielräume der Arbeitsämter erweitert werden. Einen Ansatz hierzu hat schon das Dritte Sozialgesetzbuch (SGB III) von 1998 geschaffen und den Arbeitsämter schon wesentlich mehr Spielraum für eine dezentrale, regionalisierte Arbeitsmarktpolitik gegeben. Das Umgehen mit diesem Spielraum muss aber noch gelernt werden. Reformen sind nicht wie mit einem Druck auf den Lichtschalter erledigt. Die Bundesanstalt für Arbeit unternimmt seit einigen Jahren gewaltige Anstrengungen, um die aktivierende Vermittlung, Beratung und Förderung voranzutreiben. Diese Organisationsreform, die unter dem Stichwort „Arbeitsamt 2000“ läuft, wird noch einige Jahre der Umsetzung brauchen, bis sie die Kundenfreundlichkeit gegenüber Arbeitslosen wie Betrieben erreicht, die sie anstrebt. Das Problem für viele Arbeitsberater und Arbeitsvermittler vor Ort ist, dass



sie diese Reform unter äußersten Anspannungen oft bei denkbar schlechter Arbeitsmarktlage schultern müssen. Ihr Handlungsspielraum ist jedoch noch durch viel zu viele Regeln eingeschränkt. Das Arbeitsfördergesetz von 1969 hatte 251 Paragraphen und 46 Textseiten, das SGB III hat 433 Paragraphen und 180 Textseiten. Eine entschiedene Reduzierung der Maßnahmenregeln und mehr Pauschalierung von Leistungen wäre eine weitere Voraussetzung, damit Arbeitsvermittler unternehmerische Dienstleistungsfunktionen übernehmen können. Es leuchtet auch nicht ein, warum die Arbeitsverwaltung mit der Auszahlung des Kindergelds belastet wird. Das kann die Finanzverwaltung kosteneffektiver umsetzen, und die Arbeitsämter könnten sich statt dessen intensiver um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf kümmern. Die Politik könnte auch mehr Anreize für die Arbeitsämter schaffen, um noch stärker als bisher mit Dritten zu kooperieren, beispielsweise mit den Kommunen, regionalen Entwicklungsgesellschaften und Zeitarbeitsfirmen. Arbeitsämter sollten mit mehrjährigen Budgets wirtschaften können und die Effizienzgewinne, die sie erwirtschaften, sollten nicht mit Personalreduktion bestraft werden.

Viertens könnten auch die Unternehmen eine aktivere Rolle bei der Arbeitsvermittlung spielen, beispielsweise indem auch sie Vereinbarungen über Stellenvermittlungen mit der Arbeitsverwaltung treffen und sich darin verpflichten, die offenen Stellen früher und im Anforderungsprofil wesentlich präziser zu melden. Sie könnten die Beschäftigungsintensität erhöhen, indem sie offene Stellen befristet über Zeitarbeitsfirmen besetzen, die ihrerseits Vermittlungsaufträge der Arbeitsämter übernehmen. Um den Zugang in die Arbeitslosigkeit zu vermindern, könnten sie - im Falle eines drohenden größeren Personalabbaus - Beschäftigte in eine Transfergesellschaft versetzen, aus dem sie dann bei Beibehaltung des Beschäftigungsstatus und (eventuell durch das Arbeitsamt subventionierten) Lohnes vermittelt, umgeschult oder weitergebildet werden. Personalentwicklungsgesellschaften könnten hier intermediäre Funktionen übernehmen. Auch Arbeitsumverteilung (siehe Volkswagenmodell) oder Jobrotation sind Möglichkeiten, das Risiko der Arbeitslosigkeit präventiv zu bekämpfen.

Was lehrt uns, abschließend und zusammenfassend, die „Faulheitsdebatte“? Die Tatsache, dass sie immer wieder kehrt und dass diese Wiederkehr einem deutlichen politischen Kalkül folgt, heißt noch nicht, dass sie entbehrlich wäre und kein politischer Handlungsbedarf bestünde. Offensichtlich spiegelt sie ein Strukturproblem der Arbeitslosenversicherung wider, das noch nicht gelöst und vermutlich auch nie endgültig zu lösen ist. Sicherlich trifft der Verweis von Kritikern auf der einen Seite einen richtigen Punkt, dass es nämlich an Arbeitsplätzen fehlt – insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern - und nicht an Arbeitsbereitschaft der Arbeitslosen. Hier sind die Arbeitsämter überfordert und in erster Linie Wirtschafts-, Finanz- und Lohnpolitik gefordert. Vor allem bedarf es einer weiteren Steuer- und Abgabenreform, um das fehlende Arbeitsplatzpotenzial - insbesondere für die gering qualifizierten Langzeitarbeitslosen - zu beseitigen, und begleitender (öffentlicher) Investitionen in die Bildung der Jugend und in die Weiterbildung der Erwachsenen (auch der Älteren).

Aber eben so richtig ist auch der Verweis von Kritikern auf der anderen Seite, dass nämlich Arbeitslose gegenüber der Solidargemeinschaft in der Pflicht stehen, in Kooperation mit den Arbeitsämtern intensiv nach Erwerbschancen zu suchen und diese auch wahrzunehmen. Hier könnten zwei strategische Weichenstellungen helfen, in Zukunft falsche Opferverdächtigungen („blaming the victims“) zu vermeiden: erstens eine flexiblere Regelung und pragmatischere Gestaltung der Sanktionen im Falle von Nicht-Kooperation; zweitens - aus unserer Sicht vielversprechender - die Erweiterung des Gestaltungsspielraums sowie der arbeitsmarktpolitischen Akteure auf dezentraler Ebene und die Erweiterung des Entscheidungsspielraums auf individueller Ebene. Letzteres gilt nicht nur für die Arbeitslosen, sondern für alle Mitglieder der Solidargemeinschaft: Die präventive Inklusion der „Insider“ bei der „Inpflichtnahme“ zur alltäglichen Vorsorge der Beschäftigungsfähigkeit und Mobilitätsbereitschaft würde der reaktiven „Inpflichtnahme“ der Arbeitslosen nicht nur mehr Legitimität sondern auch mehr Wirksamkeit verleihen.

Noch einmal: Was wir brauchen, ist eine Politik der Befähigung und Ermutigung – keine Politik der Bestrafung und Entmutigung. In der Tat: Es gibt kein Recht auf Faulheit, aber ein Recht auf mehr Freiheit im Erwerbsleben.



Auszug aus: Frank Oschmiansky, Silke Kull und Günther Schmid. Faule Arbeitslose? Politische Konjunkturen einer Debatte, Discussion Paper FS I 01 – 206, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 2001, 30 S.

