

4.2.4. (Wieder-)Eingliederung

Für die (Wieder-)Eingliederung ist das Kriterium der „Zumutbarkeit“ also der Vergleich zwischen Vorbeschäftigung (Qualifikation, Einkommen, Arbeitsbedingungen etc.) und neuer Beschäftigung bewertungserheblich. Entscheidend ist zunächst, wie eine die Leistungsbeziehung beendende (Wieder-)Eingliederung definiert ist, da mit ihr ganz unterschiedliche Ent- und Belastungen verschiedener Akteure⁵ verbunden sein können. Ferner sind auch alle Anreizleistungen bei der Beurteilung der (Wieder-)Eingliederung eines Arbeitslosen zu beachten.

4.3. Verständnishintergrund

Als Verständnishintergrund können a) die historische Entwicklung des Arbeitsförderungsrechts unter Beachtung der wesentlichen Wertungsentscheidungen des Gesetzgebers und ihres soziokulturellen Hintergrundes, b) der verfassungsrechtliche Rahmen für das Recht der Arbeitsförderung und c) eine Darstellung des aktuellen Systems der Arbeitsförderung, insbesondere mit Blick auf die föderale Aufgaben- und Lastenverteilung dienen.

Zu a) Das aktuelle Recht der Arbeitsförderung der Vergleichsländer und die ihm zu Grunde liegenden Wertungsentscheidungen des jeweiligen Gesetzgebers, die der rechtlichen Verantwortungsverteilung regelmäßig vorausgehen und für deren Bewertung von Bedeutung sind, müssen im Dunkeln bleiben, wenn man neben den geltenden Rechtsnormen nicht auch um die Grundlinien ihrer historischen Entwicklung und ihre gesellschaftspolitische/ -philosophische Begründung weiß:

„The BASIC TENETS and programs of any social welfare system reflect the values of the society in which the system functions. Like all other social institutions, social welfare systems do not arise in a vacuum; they stem from the customs, statutes, and practises of the past. Therefore one cannot understand current effort to help the needy without first comprehending the foundations on which they were built. And since the practice of assisting people in need as we know it in America did not originate in this country but was transplanted from the Old World to the New during the colonial period, we must go back in time, perhaps even to antiquity, to begin our study of American social welfare.”⁶

Angesichts des Untersuchungsgegenstandes der vorliegenden Arbeit, namentlich dem Recht der Arbeitsförderung, ist hier nicht ganz so weit in die Vergangenheit zu blicken, vielmehr genügt es, die Entwicklung des „modernen amerikanischen Wohlfahrts-

5 Je nach Ausgestaltung der Leistungsfinanzierung kann eine rasche Wiedereingliederung eines Arbeitslosen die Solidargemeinschaft, die Beitragszahler und/ oder den Staat entlasten; durch eine subnormale Wiedereingliederung wird der Arbeitslose um den Grad der Subnormalität belastet.

6 *Trattner*, From Poor Law to Welfare State, S. 1 (Kursive Hervorhebungen nicht im Original).

staates“⁷ wie er aus der Weltwirtschaftskrise hervorgegangen ist⁸, und des deutschen Sozialstaates seit ca. 1900 nach zu zeichnen. Diese Skizze hat sich an folgender Fragestellung zu orientieren: In welchem sozioökonomischen Umfeld, mit welcher Funktion/ welchem Ziel und mit welcher Begründung wurden einzelnen Programme etabliert, reformiert bzw. beendet? Welche grundlegenden Wertungsentscheidungen des Gesetzgebers und der Exekutive haben die Leistungsprogramme und ihre Verbindungen/ Zusammenhänge (System) geprägt?

Zu b) Dem Verfassungsrecht kann die (mögliche) Rolle des Staates bei der Arbeitsförderung entnommen und damit die grundlegende Zuschreibung von Verantwortung im Zusammenhang mit dem Risiko Arbeitslosigkeit. Je weiter die verfassungsrechtliche Kompetenz hinsichtlich des Risikovermeidung- und Bewältigung des Staates reicht, desto größer ist auch dessen verfassungsrechtlich zugeschriebene Verantwortung. Verweigert die Verfassung den staatlichen Gewalten jedoch jegliche Gestaltungskompetenz für die Absicherung, Bewältigung und Überwindung der Arbeitslosigkeit, so kann von einer verfassungsrechtlichen Verantwortung des Staates keine Rede sein. Die Unmöglichkeit staatlicher Aktivität schließt verfassungsrechtliche staatliche Verantwortung aus. Schreibt die Verfassung hingegen etwa dem Gesetzgeber die Pflicht zu, bestimmte Leistungen für Arbeitslose vorzusehen, trägt der Staat verfassungsrechtlich zugeschriebene Verantwortung. Eine solche verfassungsrechtlich explizit zugeschriebene Verantwortung unterscheidet sich u.U. von einer sich in verfassungsrechtlichen Gestaltungskompetenzen erschöpfenden Verantwortung des Staates darin, dass die erstere eine rechtliche und letztere lediglich eine politische Verantwortung begründet. Das Verfassungsrecht gibt zugleich Grenzen für die staatlichen Gestaltungsmöglichkeiten in Form von Grundrechtspositionen auf.

Zu c) Über die Darstellung des aktuellen Systems der Arbeitsförderung wird deutlich, in welcher Weise der Gesetzgeber und die Verwaltung von den verfassungsrechtlichen Möglichkeiten Gebrauch bzw. verfassungsrechtliche Gestaltungsaufträge realisiert hat. Das gilt insbesondere auch für die föderale Verantwortungsverteilung.

7 Zum vormodernen amerikanischen Wohlfahrtsstaat siehe vor allem *Katz*, *Poverty and Policy in American History*, 1983 sowie zur „Progressive Era“ *Noble*, *Welfare as We Knew It*, S. 36-53. Mitunter ist auch vom „contemporary welfare state“ die Rede; siehe z.B. *Schram*, *words of welfare*, S. 102.

8 *Davies*, *From Opportunity to Entitlement*, S. 11 und 13. Für eine umfassende Darstellung der Geschichte der U.S. amerikanischen Sozialpolitik im 20. Jahrhundert siehe nur *Schild*, *Zwischen Freiheit des Einzelnen und Wohlfahrtsstaat – Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert*, 2003 sowie als Überblick über verschiedene Perioden – 1920 bis 1970: *Trattner*, *From Poor Law to Welfare State*, S. 177 ff.; – 1945 bis 1965: *Mittelstadt*, *from welfare to workfare*, 2005; – 1964-1969: *Andrew*, *Lyndon Johnson and the Great Society*, 1998; – 1964-1984: *Levitan/Johnson*, *Did the Great Society and Subsequent Initiatives Work?*, 1986; – 1981-1993: *Noble*, *Welfare as We Knew it*, S. 105-134 – und zur *Welfare Reform* der späten neunziger Jahre siehe nur die Beiträge in *Hansan/Morris* (eds.), *Welfare Reform 1996-2000 – Is There a Safety Net?*, 1999.

5. Aufbau der Länderberichte

Daraus ergibt sich folgende Aufbau der Länderberichte:

1. Historische Entwicklungslinien des Wohlfahrtsstaates unter Herausstellung der maßgeblichen Reformen und ihrer Gründe

Welche Grundlagen haben die beiden Wohlfahrtsstaaten und ihre Leistungsprogramme zur Förderung von Arbeit? Mit welchen Argumenten wurden die den jeweiligen Wohlfahrtsstaat prägenden Wertungsentscheidungen begründet und opponiert? Vor welchem sozioökonomischen Hintergrund haben sich die einzelnen Programme und Institutionen ausgebildet und welche Auswirkungen hatten all diese Entwicklungen auf die „Grundregel“ der jeweiligen Gesellschaft im Bezug auf Erwerbsarbeit über die Zeit?

2. Darstellung des verfassungsrechtlichen Rahmens für das Arbeitsförderungsrecht

Welche Kompetenzen zur Arbeitsförderung schreibt die Verfassung dem Staat zu? Konstituiert das Verfassungsrecht eine aktive Rolle des Staates bei der Arbeitsförderung? Verpflichtet das Verfassungsrecht den Staat zu bestimmten Leistungen an Arbeitslose und/ oder Arbeitsuchende? Welche Grenzen setzt das Verfassungsrecht dem Staat in seiner Arbeitsförderungs politik?

3. Darstellung und Beschreibung der Grundlinien des aktuellen Systems der Arbeitsförderung unter besonderer Beachtung der föderalen Strukturen

Welche Leistungsprogramme dienen der Arbeitsförderung? Sind diese einzelnen Programme zu einem System geformt und wenn ja, durch welche rechtlichen Gestaltungen? Was sind die entscheidenden systembildenden rechtlichen Normen oder Normenkomplexe? Welche Verantwortungsteilung ergibt sich innerhalb des Bundesstaates (horizontale Verantwortungsteilung)? Ist allein die Zentralregierung an der Ausgestaltung des Rechts beteiligt oder auch die Gliedstaaten? Wenn auch die Gliedstaaten Gestaltungsmöglichkeiten besitzen, welcher Art sind diese? Welche Konsequenzen sieht das Bundesrecht bei einem Scheitern der Gliedstaaten vor? Wer verwaltet die einzelnen Arbeitsförderungsprogramme, existiert eine Stelle, die das gesamte „Arbeitsförderungssystem“ koordiniert bzw. überwacht und wie ist diese Aufsicht ausgestaltet?

4. Leistungen

Welche Leistungen sieht das Recht zur Bewältigung der Lebenslage der Arbeitslosigkeit und zu ihrer Überwindung vor? Wie sind die Leistungen gestaltet hinsichtlich Höhe, Dauer und Anspruchsvoraussetzungen? Welche Definition von Arbeitslosigkeit legt das Arbeitsförderungsrecht zugrunde? Werden von den Arbeitslosen, die Lohnersatzleistungen erhalten, Gegenleistungen (Verhaltenspflichten wie Verfügbarkeit, Arbeitsuche und Annahme zumutbarer Arbeit) erwartet, und wenn ja, welche? Woran orientiert sich die Leistungsbemessung, welches Sicherungsniveau wird erreicht? An wel-