

3.3. Schlussfolgerungen – Arbeitslosigkeit als Verantwortungsobjekt

Im Mittelpunkt der rechtlichen Zuschreibung von Verantwortung stehen die Konsequenzen, die das Recht einem Akteur für verantwortliches bzw. unverantwortliches Verhalten zuordnet, das Verfahren ihrer Zurechnung und selbstverständlich die Definition des (un-)verantwortlichen Verhaltens. Bei den zugeschriebenen Konsequenzen kann es sich sowohl um die faktischen Konsequenzen handeln, die sich aus der Verwirklichung des Risikos der Arbeitslosigkeit als individuelle und soziale Kosten ergeben, als auch um die Kosten der Risikoabsicherung.

Die „natürlichen“ Konsequenzen der Arbeitslosigkeit wurden oben bereits primär als individuelle Kosten (Lohnausfall, Sinnlosigkeitserfahrungen etc.) identifiziert. Eine Besonderheit des Verantwortungsgegenstandes Arbeitslosigkeit liegt darin, dass sich die wesentlichen Konsequenzen der Arbeitslosigkeit nach Eintritt des Risikos in der Lebenslage Arbeitslosigkeit von selbst verwirklichen (können), es also anders als etwa im Zivil-, Straf- oder Verfassungsrecht keiner ausdrücklichen rechtlichen Sanktionierung zur Auslösung von Konsequenzen bedarf. Die Erwerbspersonen als potentielle Verantwortungssubjekte sind im „Naturzustand“ mit den faktischen Konsequenzen der Arbeitslosigkeit konfrontiert, ganz gleich ob ein verantwortliches Verhalten vorliegt oder nicht. Realisiert sich Arbeitslosigkeit bei uneingeschränkter Geltung der Grundregel, so ist der Eintritt von Arbeitslosigkeit stets als unverantwortlich qualifiziert: die Erwartung der Gesellschaft ist damit klar umrissen – Arbeiten um jeden Preis. Für die Zuschreibung zivilrechtlicher Verantwortung indes bedarf es eines rechtlich relevanten Haftungsgrundes. Dies wird noch deutlicher im Strafrecht: der Täter kann hier nur zur Verantwortung gezogen werden, wenn er zurechenbar, rechtswidrig und schuldhaft einen gesetzlichen Tatbestand erfüllt hat.

Sobald nun aber durch sozialrechtliche Interventionen eine Kostenverteilung hergestellt wird, reduzieren sich die Kosten der Arbeitslosigkeit für das (potentiell oder tatsächlich) betroffene Individuum: ein verantwortliches Verhalten wird u.U. abgrenzbar. Anstelle des Lohnausfalls tritt Lohnersatz, anstelle der sozialen Stigmatisierung als freiwillig (selbst verschuldet) Arbeitsloser tritt die sozial als unverschuldet anerkannte Lebenslage der (unfreiwilligen) Arbeitslosigkeit, anstelle von Almosen tritt ein Anspruch gegen eine Versicherung o.ä. Je nach Ausgestaltung der Sicherung – genauer ihrer Finanzierung – , kann es zu einer (anteiligen) Vorfinanzierung der individuellen Kosten durch Versicherungsbeiträge oder Sparbeiträge kommen, also nur eine zeitliche Verteilung der Verantwortung an dasselbe Verantwortungssubjekt. Damit ist schon das zweite für die Verantwortungszuschreibung maßgebliche Feld neben den Leistungen an den Arbeitslosen benannt: die Finanzierung⁶⁷ – nicht nur – der Leistungen. Auch die Ri-

67 „The mechanism created to finance unemployment insurance benefits is the primary means of allocating the economic costs created by the system.”; *ACUC*, Benefits, Financing, Coverage, S. 41. In der Tat spielt die Finanzierung eine zentrale Rolle bei der Lastenverteilung für die Absicherung eines sozialen Risikos. Die damit verbundene Verantwortungszuschreibung wird aber

sikoabsicherungskosten, die Kosten für die Beendigung der Lebenslage in Form von Qualifizierungs-, Vermittlungsleistungen etc. spielen hier eine Rolle. Das Verhältnis zwischen Leistungen und Finanzierung ist ebenfalls in die Beurteilung der Verantwortungszuschreibung einzustellen. So macht es einen Unterschied, ob er Arbeitslose Lohnersatzleistungen erhält, die er vollständig selbst vor-finanziert hat (Sparen oder u.U. langfristiges Versicherungsverhältnis) oder an der Finanzierung nur anteilig oder gar nicht beteiligt war.

An dieser Schnittstelle bleibt ein weiter Raum für die Zuschreibung von Verantwortung innerhalb des Absicherungsmodells. Durch Sanktionen wie die Nichtgewährung von Leistungen über einen bestimmten Zeitraum oder ihre Absenkung, kommt es zu einer temporären oder teilweisen „Verantwortungsrückgabe“. Welches Verhalten des Versicherten zu irgendeinem Zeitpunkt der Lebenslage Arbeitslosigkeit verantwortlich ist und nicht zu einer – wenn auch nur vorübergehenden – „Wiederherstellung des Naturzustandes“ führt, bestimmt das Arbeitsförderungsrecht. Doch auch das für Anreize, also positive Konsequenzen, qualifizierende – z.B. zu einer schnellen Beendigung der Lebenslage führende – „verantwortliche“ Verhalten des Arbeitslosen wird durch das Arbeitsförderungsrecht durch die Anreizvoraussetzungen bestimmt.

Die Gesamtschau aller im nächsten Abschnitt darzustellenden Indikatoren pro Land ergibt das jeweilige Bild vom a) rechtlich erwarteten Verhalten des Arbeitslosen (vor, während und nach Eintritt des Risikos), b) rechtlich erwarteten Verhalten des Arbeitslosen bei der/ zur Überwindung der Lebenslage und von der c) rechtlichen und tatsächlichen Lastenverteilung zwischen den durch das Arbeitsförderungsrecht angesprochenen Akteuren.

Wenn Arbeitslosigkeit als Verantwortungsgegenstand die dritte Stelle im oben dargestellten Interpretationsschema rechtlicher Verantwortung einnimmt, ergibt sich nachfolgendes in Tabelle 2 dargestelltes Bild.⁶⁸

erst sichtbar, wenn neben der Finanzierung auch noch die Bereiche Leistungen, Konsequenzen und (Wieder-)Eingliederung betrachtet werden.

- 68 Die noch offenen Schemastellen auszufüllen, wird Aufgabe der Länderberichte sein; diese sind ihrerseits die Voraussetzung für eine vergleichende Bewertung der jeweiligen nationalen Verantwortungsverteilung im Recht der Arbeitsförderung. Z.B. ist es denkbar, dass das Arbeitsförderungsrecht eines Staates nur steuerfinanzierte und staatlich verwaltete Lohnersatzleistungen bestimmter Höhe vorsieht, die an alle arbeitslos gewordenen ehemals abhängig Beschäftigten unabhängig von deren Verhalten für den Zeitraum von einheitlich einem Jahr geleistet werden und die materiellen Folgen der Lebenslage vollständig kompensieren. In diesem Fall wäre die Verantwortung für das erste Jahr der Arbeitslosigkeit im Ergebnis nur zwischen zwei Akteuren verteilt: dem Staat und den Steuerzahlern. Dem Arbeitslosen wäre eine Verantwortung zumindest im ersten Jahr seiner Arbeitslosigkeit rechtlich nicht zugeschrieben.

Grundlegung

Schemastelle		Inhalt	Inhaltsbestimmung und - konkretisierung
1	Akteure – wer? (Verantwortungssubjekt[e])	Unbestimmt (ist den Normen zu entnehmen)	Arbeitsloser, Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Staat, etc.
2	Funktion – mit welchem Ziel?	Übergreifend: Vermeidung, Bewältigung und Überwindung von Arbeitslosigkeit	Besondere Funktionen können u.U. den die einzelnen Teilprogramme regelnden Normen entnommen werden
3	Sachverhalt(e) – in welchem Zusammenhang – wofür? (Verantwortungsgegenstand)	Arbeitslosigkeit (Definition ist den Normen zu entnehmen)	Kosten der Arbeitslosigkeit: individuelle und soziale Kosten – Leistungen, Finanzierung, Sanktionen, Anreize; Verfahren; Rechtliche Position des Arbeitslosen
4	Gegenüber – gegenüber wem?	Rechtsgemeinschaft; u.U. Solidargemeinschaft	Ist den Normen zu entnehmen (denkbar: individueller Arbeitgeber, Solidargemeinschaft, Gesellschaft)
5	Normen – weswegen?	Unbestimmt (ergeben sich aus der Funktion und den Sachverhalten)	Arbeitsförderungsrecht der U.S.A. und der Bundesrepublik Deutschland – ergibt sich aus 2 und 3
6	Normeninhalt: Erwartungen/ Zurechnung/ Verfahren	Unbestimmt (ergibt sich aus dem Norminhalt)	Ergibt sich aus der Auslegung der anwendbaren Normen im nationalen Schrifttum, durch die zuständige Verwaltung und Gerichte.
7	Faktische/ rechtlich zugeschriebene Konsequenzen – worin bestehen die Sanktionen bei Nichterfüllung einer Erwartung?	Individuelle und soziale Kosten	a) Faktische Konsequenzen ohne soziale Intervention siehe oben; b) rechtlich zugeschriebene faktische Konsequenzen; c) Sanktionen; ist den Normen zu entnehmen
8	Instanzen – wer entscheidet über (un)verantwortliches Verhalten?	Unbestimmt (ergibt sich aus den anwendbaren Normen)	Exekutive: Staat (Bund/ Länder, eigenständiger Träger), Private; Judikative; ist den Normen zu entnehmen

Tabelle 2: Arbeitslosigkeit als Verantwortungsobjekt

4. Indikatoren, Bewertungskriterien und Verständnishintergrund

4.1. Indikatoren

Die Verantwortung für Arbeitslosigkeit wird also rechtlich verteilt, indem die Sachkomplexe a) Leistungen, b) (Leistungs-/ Absicherungs-)Finanzierung, c) Konsequenzen (Sanktionierung unverantwortlichen Verhaltens, Belohnung verantwortlichen Verhaltens) und d) (Wieder-)Eingliederung normiert werden. Abgesehen von diesen vier Indikatoren, bedarf es eines sowohl historischen als auch juristischen Hintergrundwissens über die Voraussetzungen der Arbeitsförderung. Diese umfassen die jeweilige gesellschaftliche Grundregel im Bezug auf die Arbeitslosigkeit sowie ihre Entwicklung (Modifikation) und die verfassungsrechtliche Rolle des Staates bei der Arbeitsförderung. Sie sind Voraussetzung für Verständnis und Beurteilung der jeweiligen rechtlichen Gestaltungen.

4.1.1. Leistungen

Die Rede von „Leistungen“ ist wesentlich komplexer als es auf den ersten flüchtigen Blick erscheinen mag. Denn in einem Rechtsvergleich – anders als in den meisten ökonomischen und arbeitsmarktpolitischen Vergleichen – geht es nicht nur um eine Gegenüberstellung absoluter oder relativer Leistungsparameter wie Höhe und Dauer, sondern um die Erfassung der das gesamte Leistungsverhältnis regelnden Normen (einschließlich der implizit zugrunde liegenden Normen), zu denen u.a. auch die leistungsbemessenden zu zählen sind.

Zunächst einmal stellt sich die Frage, welche rechtliche Position der Arbeitslose hinsichtlich einer Leistung hat: handelt es sich um einen Rechtsanspruch oder um eine bloße Ermessensleistung? Sodann werden die Voraussetzungen und das Verfahren zur Begründung des jeweiligen Rechtsverhältnisses zwischen Leistungsträger und -empfänger in den Fokus gerückt (sprich: welche Voraussetzungen muss ein Arbeitsloser erfüllen, um überhaupt das Rechtsverhältnis begründen zu können?), bevor die Voraussetzungen des (andauernden) Leistungsbezuges betrachtet werden können (wie muss sich der Arbeitslose innerhalb des Rechtsverhältnisses verhalten, um tatsächlich Leistungen [Lohnersatzleistungen, Beratungsleistungen, Qualifizierungsleistungen usw.] zu erhalten [z.B. Anträge, Arbeitspflichten, eine qualifizierte Arbeitssuche etc.]?).

In diesem Zusammenhang interessieren dann auch die rechtlichen Bestimmungen über die Bemessung (Berechnung, Auswahl) der Leistungen, die Art der zu gewährenden Leistungen (Geldleistungen [*cash-benefits*], Gutscheine [*vouchers*] oder Dienst- bzw. Sachleistungen [*in-kind benefits/ services*]) sowie die Regelung der potentiellen (maximal möglichen) bzw. tatsächlichen Leistungsdauer. Schließlich hängt der rechtliche Charakter des Leistungsverhältnisses auch noch davon ab, wer über die Leistungs-