

Karl-Jürgen Bieback

Der Umbau der Arbeitsförderung¹

Das neue Sozialgesetzbuch III – Arbeitsförderung –
von 1996/7

Das AFG von 1969 war ein Kind der Großen Koalition und der keynesianischen Politik der Globalsteuerung. Das neue SGB III ist dagegen Produkt der konservativ-liberalen Standortpolitik in der Art, wie es eine allgemeine Sozialpolitik zur Problemgruppenpolitik wandelt, einige traditionelle Elemente der Arbeitsmarktpolitik fortsetzt, neue Instrumente schafft und die Lasten von Flexibilität und Anpassung verteilt.

Die Red.

Das Arbeitsförderungsreform-Gesetz (AFRG) von 1996/97 und sein wichtigster Teil, der Entwurf zum SGB III (im folgenden nur noch SGB III),² sind keine Revolution, sondern der letzte Schritt in einer langen Entwicklung.³ Schon das Haushaltsstrukturgesetz-AFG 1975 und insbesondere das AFKG 1981 der alten SPD-FDP Koalition veränderten das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969 einschneidend. Danach allerdings ist es vor allem 1984 und ab 1993 grundlegend umgestaltet worden. Ich will diesen Wandlungsprozeß von seinem vorläufigen Ende her, dem SGB III, an fünf Querschnittsproblemen darstellen.⁴

- ¹ Der Aufsatz beruht auf einem Vortrag, den der Autor am 18. 12. 1996 auf einer Veranstaltung der Wissenschaftlichen Einheit Arbeitsrecht, Sozialrecht und Recht der Geschlechterverhältnisse der Universität Bremen, Fachbereich Rechtswissenschaft, gehalten hat. Die Vortragsform ist beibehalten worden.
- ² Der Gesetzentwurf zum AFRG der Fraktionen der CDU und FDP v. 18. 6. 1996 (BT-Drs. 13/4941) enthielt in Art. 1 das neue AFG, das SGB III, und in Art. 4 die neuen organisatorischen und haushaltsrechtlichen Regelungen des SGB IV für die Bundesanstalt, die zum 1. 1. 1998 in Kraft treten sollten. Die wichtigsten Kürzungen wurden in Art. 10 als Änderungen des alten AFG übernommen, die ab 1. 1. 1997 gelten sollten. Das AFRG ist in der Fassung der Änderungen durch den Bundestagsausschuß für Arbeit und Sozialordnung in BT-Drs. 13/5935 und 5936 v. 5. 11. 1996 nicht Gesetz geworden, da es einige Regelungen enthielt, die der Zustimmung des Bundesrats bedurften. Das Gesetz ist dann in der Fassung des Regierungsentwurfs (BT-Drs. 13/5676 v. 1. 10. 1996), der wortgleich mit dem Fraktionsentwurf (BT-Drs. 13/4941) war, und den Änderungen des Ausschusses aus den BT-Drs. 13/5935 und 5936, aber, gereinigt um die zustimmungspflichtigen Teile, weiter im Bundestag behandelt worden (endgültiger Gesetzesbeschluß in BR-Drucks. 61/97 vom 31. 1. 1997) und soll zum 1. 1. 1998, im AFG-Teil zum 1. 4. 1997 in Kraft treten.
- ³ E. Reidegeld, 15 Jahre Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktpolitik bei Massenarbeitslosigkeit – Rückblick auf einen Leidensweg, Zentralblatt für Sozialversicherung 1990, 129 ff.; H. W. Bach, 25 Jahre Arbeitsförderungsgesetz – Ein Grund zum Feiern?, Sozialer Fortschritt 1994, 133–140; J. Kuhl, Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969, MittAB 1982, 251–260; ders., Die wesentlichen Änderungen im Bereich des Arbeitsförderungsgesetzes seit 1969, MittAB 1993, 271–278.
- ⁴ Analysen des Entwurfs, die sich alle auf die Kritik der Instrumente und die arbeitsmarktpolitischen Aspekte konzentrieren, bei: G. Schmid, Reform der Arbeitsmarktpolitik, WSI-Mitt. 1996, 629–641; R. Steinke, Die Reform des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG), Soziale Sicherheit 1996, 161–177; Konzepte zur Reform des Arbeitsförderungsgesetzes. Vorschläge des Bundesarbeitsministeriums und der SPD-Bundestagsfraktion im Vergleich, Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen Berlin, Bd. 18, 1995, darin vor allem M. Wolff-Dellen, Expertise zum Vorentwurf eines Gesetzes der Reform der Arbeitsförderung – AFRG – des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, 71–115.

1. Der Wandel vom rechtsstaatlichen Leistungsgesetz zum Maßnahme- und Subventionsrecht
 2. Das Konzept der Arbeitsmarktpolitik im SGB III
 3. Änderungen im Handlungsmodus der öffentlichen Arbeitsverwaltung
 4. Regulierung des Marktes für arbeitsmarktbezogene Dienstleistungen
 5. Finanzierung der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitsmarktpolitik.
- Harte Kritik an diesem Gesetz ist notwendig. Nicht nur sind die Probleme, die zu bewältigen sind, Massenarbeitslosigkeit und Finanzkrise der Arbeitslosenversicherung, hinlänglich bekannt. Es liegen auch seit längerem ausformulierte sozialpolitische Reformvorschläge⁵ und ein alternativer Gesetzesentwurf der SPD-Bundesländer⁶ vor. Die Gesetzesreform konnte sich also auf Vorarbeiten stützen.

1. Ein neuer Typus von Fördergesetz?

Das Gesetz⁷ erwähnt selbst die rund 100 Änderungen am AFG in 27 Jahren, davon gut 15 große Novellen, seit 1981 fast jährlich eine. Leistungen des AFG waren oft nicht mehr plan- und vorhersehbar. Und entsprechend chaotisch war das Übergangsrecht in den §§ 242 a bis u AFG.⁸ Insoweit ist wohl erste Anforderung an das SGB III, es möge mehr Rechtssicherheit und Gesetzeskontinuität bringen.

Technisch ist das Arbeitsförderungsrecht zwar sehr viel klarer und besser verstehbar geworden. Aber in der aktiven Arbeitsmarktpolitik und selbst im Arbeitslosenversicherungsrecht gewährt es darüber hinaus nicht die rechtsstaatlich mögliche und notwendige Rechtssicherheit, ja baut sie gezielt ab.

Das AFG von 1969 übertrug den Typus des allgemeinen, sozialversicherungsrechtlichen Leistungsgesetzes auf die Förderleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Es gewährte bei der wichtigsten Förderleistung, der Förderung der beruflichen Bildung, feste Rechtsansprüche für alle Arbeitnehmer, die ihrer bedurften, ohne versicherungsrechtliche Anwartschaften zu verlangen. Man setzte positive finanzielle Anreize ein, indem fast alle Lohnersatzleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sich auf 90% des vorherigen Netto-Verdienstes beliefen und alle notwendigen Aufwendungen voll erstattet wurden. Insoweit wurde so etwas wie der *Status eines aktiven Arbeitsmarktbürgers* geschaffen.

1. Beseitigung fester Ansprüche durch Ermessensleistungen nach fiskalischen Prioritäten

Feste Leistungsansprüche wurden seit 1982 aufgegeben, bis 1994 in der Bildungsförderung alle Leistungen *Ermessensleistung* waren. Das SGB III macht nunmehr den letzten großen Leistungstyp der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die Leistungen zur

⁵ H. Seifert (Hrsg.), Reform der Arbeitsmarktpolitik, 1995; Arbeitskreis AFG-Reform/A. Deeke, Memorandum für ein neues Arbeitsförderungsgesetz, 1994/1995.

⁶ Als Entwurf eines Arbeits- und Strukturförderungsgesetzes (AFSG) v. 18. 5. 1995 (BT-Drs. 13/1440) der Bundestagsfraktion der SPD eingebracht. Zu Überlegungen der Bundesregierung in der letzten Legislaturperiode: Antwort der Bundesregierung auf die große Anfrage der Fraktion der SPD, »Stand und Perspektiven der Arbeitsförderung« (BT-Drs. 12/2678).

⁷ BT-Drs. 13/4941 S. 140.

⁸ Zu den verfassungsrechtlichen Problemen des Übergangsrechts im AFG: R. Jaeger, Sozialrecht im Spannungsfeld zwischen Besitzstand und Konsolidierungszwang – Übergangsrecht im Arbeitsförderungsrecht, SGB 1994, 111–118.

beruflichen Rehabilitation und Wiedereingliederung von Behinderten, zu Ermessensleistungen. § 3⁹ legt als Regeltyp der Leistung der aktiven Arbeitsmarktpolitik die Ermessensleistung fest und führt die wenigen Ausnahmen mit festem Anspruch ausdrücklich auf.

Dabei handelt es sich allerdings nur um ein Handlungsermessen über das »Ob« der Leistungen. Mit ihm läßt sich das Leistungsvolumen nach den vorhandenen Mitteln reduzieren oder ausweiten. Und die Bundesregierung kann gegenüber der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit im Konfliktfall das Budget selbst festsetzen (§ 71 a SGB IV n. F.), ihre zentralstaatlichen, meist rein fiskalischen Ziele oktroyieren (s. unten V,1).

Das Ermessen bezieht sich aber nicht auf das »Wie«, die Wahl und Ausgestaltung der Leistungen. Während das AFG oft nur einen Rahmen vorgab, den die Anordnungen der Selbstverwaltung in sehr differenzierten Kompromissen zwischen Arbeitgebern, Arbeitnehmern und öffentlicher Hand ausgestalten konnten, hebt das AFRG nunmehr alle alten Anordnungen auf (Art. 84) und übernimmt ihre wesentlichen Bestimmungen in den Gesetzestext. So werden die Kompromisse in den Zumutbarkeitsanordnungen von 1979 und 1982¹⁰ über das, was Arbeitslosen bei zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit an neuer Arbeit zuzumuten sei, in § 121 durch eine sehr klare, aber rigide Zumutbarkeitsregelung beseitigt. Die Bindung des Auswahlermessens an detaillierte gesetzliche Regelungen und die zahlreichen neuen gesetzlichen Definitionen unbestimmter Rechtsbegriffe bringen eine größere rechtsstaatliche Typisierung der Leistungen. Sie dienen aber zugleich auch dem zentralstaatlichen gesetzlichen Zugriff auf die Arbeitsmarktverwaltung.

2. Von der Allgemeinheit des Gesetzes zum Maßnahmerecht

Auch die *rechtsstaatliche Allgemeinheit des AFG*, alle Fördertypen gesetzlich festzulegen, ging verloren. Statt dessen baut das SGB III das Maßnahmerecht, das sich neben dem AFG entwickelt hatte, noch aus.

Als nach Verabschiedung des AFG 1975 erstmals Massenarbeitslosigkeit auftrat und sich in Dauerarbeitslosigkeit verfestigte, versuchte die Bundesregierung, darauf mit Sonderprogrammen flexibler zu reagieren, als es das AFG erlaubte.¹¹ Die gesetzlichen Leistungen der Förderung der Arbeitsaufnahme, beruflichen Bildung und ABM wurden aus Haushaltsmitteln zu ganz anderen Bedingungen als im AFG vergeben. Diese Zweispurigkeit von AFG und Maßnahmerecht der Sonderprogramme ist bis heute geblieben. So trägt ein aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds finanziertes Sonderprogramm den rechtsstaatlich so aparten Titel »AFG plus«.¹² Das offizielle Bundesarbeitsblatt preist es marktschreierisch an: »Mehr Power mit AFG-Plus«.¹³

⁹ §§ ohne Gesetzesnennung sind immer solche des Gesetzesbeschlusses des Bundestages zum SGB III vom 31. 1. 1997 (BR-Drs. 61/97).

¹⁰ Vgl. zu ihnen und den ihnen vorausgehenden politischen Auseinandersetzungen J. Karasch, Der Begriff der »Zumutbarkeit« im Wandel der Rechtsauffassungen vom AVAVG 1927 bis zum AFKG 1982, Zentralblatt 1983, 65 ff.; W. Hoppe, Was für Arbeit ist zumutbar?, Sozialer Fortschritt 1979, 1 ff.; E. Reidegeld, Zum Umfeld der aktuellen Arbeitslosigkeit, Sozialer Fortschritt 1979, 183 ff.; N. Möller-Lucking, Unzumutbare Zumutbarkeitsanordnung, Soziale Sicherheit 1982, 129 ff.

¹¹ Zu den ersten Sonderprogrammen: Amtliche Nachrichten der BA 1976, S. 280 ff.; H. Elstner, Neue Beschäftigungshilfen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, AuB 1975, 57–58. Am umfassendsten wurde zuerst das Sonderprogramm 1979, das viele traditionelle Instrumente im Verhältnis zum AFG völlig umgestaltete, evaluiert; dazu: F. W. Scharpf u. a., Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik, 1982.

¹² Dazu Richtlinien der Bundesregierung in Bundesanzeiger vom 12. 11. 1994 und im Bundesarbeitsblatt 1995, 22 ff.

¹³ R. Lang-Neyjahr, Mehr Power mit »AFG-Plus«, Bundesarbeitsblatt 1995, 5 ff.

Das SGB III enthält zwei neue, völlig offene Subventionsprogramme. Einmal die Zuschüsse zur beschäftigungswirksamen Ausgestaltung von Sozialplänen gem. § 252 ff., zum anderen die »freien Leistungen«, für die das Arbeitsamt 10% seiner Mittel zur aktiven Arbeitsmarktpolitik einsetzen kann (§ 10). Das Gesetz überläßt es allerdings der Bundesregierung, die freien Leistungen durch zentrale Rahmenregelungen festzulegen.

Das Arbeitsförderungsrecht macht also deutlich, wie wenig die rechtsstaatlichen und demokratischen Prinzipien des Vorrangs und des Vorbehalts des Gesetzes im sozialen Förderungsrecht gelten. Bei der Anarchie des Marktes greift man in der Stunde der Not schnell zum Maßnahmerecht.

3. Vom Recht für Arbeitsmarktbürger zur Problemgruppenförderung

Schließlich ist die *Allgemeinheit eines Rechts für alle Arbeitsmarktbürger* früh aufgegeben worden. Zur sozialen Ausgestaltung der Kürzungen und zum effektiveren Einsatz der knappen Mittel bei wachsender Arbeitslosigkeit wurden die meisten Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Mobilitätshilfen, Bildungsförderung und ABM) seit dem AFKG von 1981 nur noch auf Arbeitslose ausgerichtet, und hier wieder besonders auf die Problemregionen und die sog. Problemgruppen oder Schwervermittelbare (Langzeitarbeitslose, leistungsmäßig Eingeschränkte, Geringqualifizierte und Berufsrückkehrerinnen). Seit 1982/1993 werden alle Lohnersatzleistungen nicht mehr strikt nach einem allgemeinen Prozentsatz des vorherigen Lohns, sondern für Unterhaltsverpflichtete nach dem alten, für alle anderen nach einem gekürzten Satz gewährt. Und die neue Anrechnung von Abfindungen auf das Arbeitslosengeld (§ 140) unterwirft das Arbeitslosengeld einer individuellen Bedürftigkeitsprüfung.

Allerdings sind im SGB III die Voraussetzungen aller Förderleistungen klarer gefaßt, und viele Sonderregelungen wurden beseitigt. Der Kreis der Leistungsberechtigten wird bei der Bildungsförderung gar erweitert, indem die Zugangsvoraussetzungen von zwei auf ein Jahr vorheriger Beschäftigung sinken.

Nun kann man vertreten, angesichts knapper Kassen müsse man die Mittel nach Prioritäten und deshalb vorrangig an die Problemgruppen vergeben. Warum entwickelt man dann nicht *neben* dem allgemeinen und generellen Arbeitsmarktrecht ein spezielles, offenes und flexibles Förderrecht für einzelne Problemgruppen, das an ihre Lebenslage anknüpft? So zeigen z. B. erfolgreiche ausländische Modelle¹⁴, daß die Problemgruppe der Berufsrückkehrerinnen und alleinerziehenden Mütter viel mehr Hilfen bei der Bewältigung familiärer Probleme braucht als nur den jetzt erhöhten Fördersatz von 120,- bis 200,- DM pro Monat zur Betreuung der Kinder (§§ 68, 85).

Als erstes *Fazit* bleibt festzuhalten: Teilweise bringt das SGB III durch die genauere Umschreibung der Leistungstypen einen Zuwachs an rechtsstaatlicher Klarheit und Rechtssicherheit. Andererseits schränkt es die Spielräume der Selbstverwaltung ein und erhöht die zentralstaatliche Regulierung durch detaillierte gesetzliche Regelungen, ministerielle Zugriffsrechte und ministeriell festgelegte Budgets. Wegen der detaillierten gesetzlichen Festlegungen und da man immer noch an dem längst ausgehöhlten Konzept allgemeiner Fördertypen festhält, fehlt es andererseits an der

¹⁴ C. Erhel/J. Gautié/B. Gazier/S. Morel, Job Opportunities for the Hard-to-place, in: G. Schmid/J. O'Reilly/K. Schomann, *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Elgar Cheltenham UK, 1996, 277–307.

notwendigen Flexibilität und Angemessenheit für die Förderung von Problemgruppen.

19

Wir werden deshalb nicht lange auf das erste Gesetz zur Änderung des SGB III und das nächste arbeitsmarktpolitische Sonderprogramm der Bundesregierung warten müssen. Das SGB III wird nicht von Dauer sein.

II. Gibt es ein Konzept der Arbeitsmarktpolitik im SGB III?

Zur Arbeitsmarktpolitik gibt es extrem unterschiedliche Politikkonzepte. An den Endpunkten steht dabei einmal der neoliberale Ansatz, vertreten vor allem vom Sachverständigenrat.¹⁵ Für ihn ist Garant der Vollbeschäftigung ein angemessenes und flexibles Lohnniveau. Arbeitsmarktpolitik soll allenfalls Hindernisse im Allokationsprozeß des Marktes beseitigen, notfalls Problemgruppen in den Arbeitsmarkt reintegrieren. Die Schaffung von Ersatzbeschäftigungen wird abgelehnt, da sie die Bedingungen des ersten Arbeitsmarktes verfälschen und nie ohne Subventionen existieren könnten. Auf der anderen Seite steht eine keynesianisch orientierte Beschäftigungspolitik.¹⁶ Sie geht von den Unvollkommenheiten der Kapital- und Gütermärkte aus und sieht es auch als Aufgabe des Staates an, (vorübergehend) Ersatzarbeitsmärkte zu schaffen und den Strukturwandel umfassend zu gestalten und sozial abzusichern.

Die Bundesregierung hat deutlich gemacht,¹⁷ daß sie im AFG auch die letzten keynesianischen, interventionistischen Elemente beseitigen und stattdessen die Funktionsfähigkeit der Marktmechanismen auf allen Gebieten verbessern und die Lohnkosten senken will (»Standortpolitik«). Die aktive Arbeitsmarktpolitik schaffe in Zeiten eines andauernden Arbeitsplatzdefizits keine regulären Arbeitsplätze, und ihre Aufgabe könne nur sein, den Ausgleichsmechanismus des Arbeitsmarktes, die Besetzung der vorhandenen Stellen, zu verbessern. Dies ist ein bewußt »minimalistisches Programm«. Die Änderungen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik des SGB III können und wollen ihre Nähe zu neoliberalen Konzepten nicht leugnen.

Allerdings sollte man sich keine Illusionen über die »aktive Arbeitsmarktpolitik« des AFG von 1969 machen. Auch dies hatte vor allem zum Ziel, den Ausgleichsmechanismus des Marktes zu effektivieren und die Arbeitskräfte an eine veränderte Nachfrage anzupassen.¹⁸ »Aktiv« war diese Politik deshalb nur insoweit, als sie Beitragmittel zur Risikovermeidung oder -minimierung einsetzte.

1. Abbau des zweiten, Vorrang für den ersten Arbeitsmarkt

Die Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wird erheblich reduziert, nicht nur im Gesetz, sondern vor allem auch in den vom Bund der Bundesanstalt für Arbeit aufoktroierten Haushaltsansätzen. Die Lohnkostenzuschüsse für ältere Arbeitnehmer wurden von max. 8 auf max. 3 Jahre gesenkt (§§ 97 Abs. 4 AFG/§§ 215, 220), eine dauerhafte »Ersatzbeschäftigung« also verhindert. Ergänzt wird dies um

¹⁵ Vgl. Gutachten 1994/5 BT-Drs. 13/26, 247 ff., 268 ff.

¹⁶ Vgl. Memorandum-Gruppe, Memorandum 1994, 178 ff.

¹⁷ Nicht im Gesetzentwurf selbst, sondern in der Antwort auf die Kritik des Bundesrats (BT-Drs. 13/5676) in BT-Drs. 13/5730.

¹⁸ Vgl. schon die Kritik bei K.-J. Bieback, Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsvermittlung, in: Zeitschrift für Sozialreform 1978, 385-423.

den Zuschuß zur Einstellung Arbeitsloser im ersten Arbeitsmarkt in den ersten 2 Jahren eines neugegründeten Kleinbetriebs (§ 223). Während die Wirksamkeit von Lohnkostenzuschüssen wegen ihrer hohen Mitnahme- und Verdrängungseffekte sonst recht problematisch ist, gelten die Zuschüsse bei Neugründungen allgemein als erfolgsversprechend.¹⁹

2. Stärkung des Lohnabstandsgebots

Spätestens seit 1994 wird die neoliberale Forderung mit aller Konsequenz durchgesetzt, die Lohnersatzleistungen dürften die flexible Anpassung der unteren Lohnsätze nicht behindern, und der ökonomische Anreiz, von Lohnersatzleistungen wieder zu (eventuell niedrigeren) Löhnen im ersten Arbeitsmarkt zu wechseln, müsse groß und zwingend sein.

Wichtigster Eckpunkt sollte hier die Verschärfung des Lohnabstandsgebots in § 22 BSHG sein, wonach die Sozialhilfe erheblich unter dem Lohnniveau unterer Lohn- und Gehaltsgruppen bleiben muß.²⁰ Sie wurde flankiert durch die regelmäßige Absenkung der Arbeitslosenhilfe und die Absenkung des geförderten Arbeitsentgelts bei ABM und den Strukturanpassungsgeldern auf zuerst 90 und nunmehr 80% des üblichen Arbeitsentgelts. Die Strukturanpassungsgelder greifen dabei direkt in die Arbeitsvertragsfreiheit und Tarifautonomie ein. Wird statt des erlaubten, auf 80% abgesenkten Lohns der volle Normallohn vereinbart, so wird der Zuschuß entsprechend gesenkt (§ 242s Abs. 3 Satz 3 AFG/§ 273 Abs. 2).

Nimmt man die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts²¹ zur erlaubten Befristung von ABM und anderen subventionierten Arbeitsverhältnissen hinzu, wird damit hoheitlich ein geringer geschützter Niedriglohnarbeitsmarkt etabliert und der Abstand zum Normalarbeitsmarkt deutlich markiert.

Das gleiche gilt für den neu eingefügten Eingliederungsvertrag für schwer vermittelbare Arbeitslose (§ 227). Er ist auf 6 Monate befristet und kann vom Arbeitgeber jederzeit ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist gelöst werden (§ 230). Auch wenn man Anreize für die Arbeitgeber, schwervermittelbare Personen einzustellen, für nötig hält, fällt doch der Wechsel in der Struktur der Anreize auf. Das erfolgreiche Vorläufermodell Sonderprogramm für Langzeitarbeitslose verlangte nur eine 3-monatige Probebeschäftigung und setzte die Anreize durch den sehr großzügigen 75%igen Lohnkostenzuschuß und begleitete die Maßnahme durch intensive Beratung der Arbeitgeber und Betreuung der Vermittelten.²² Nun kürzt man den Lohnkostenzuschuß auf max. 50%, senkt aber die Standards des Arbeitsrechts. Die Kosten von Ausgrenzung und Integration werden also auf die Beschäftigten verlagert, und die Flexibilisierung des ersten Arbeitsmarktes wird hoheitlich durchgesetzt.

19 C. Bohlen, Zur Theorie und Empirie von Lohnsubventionen, 1993, 19 ff.; B. Rabe, Lohnsubventionen in den neuen Bundesländern, WZB FS I 93-207, 10 ff., 22 ff.

20 Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts (BT-Drs. 13/2440 v. 27. 9. 1995) – nur teilweise Gesetz geworden.

21 Vgl. BAGE 41, 110; AP Nr. 145 zu § 620 BGB »Befristeter Arbeitsvertrag« und v. 26. 4. 1995 DB 1995, 2374.

22 Zum Sonderprogramm und seinem Erfolg vgl. A. Schmid/S. Krommelbein/W. Klems/G. Gaß, Neue Wege. Der Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose, 1994.

Aus dieser verstärkten Orientierung auf den ersten Arbeitsmarkt zieht das SGB III die positive Konsequenz, »Brückeninstitutionen« und »Übergangsarbeitsmärkte« stärker – aber wohl noch nicht stark genug²³ zu fördern. Funktion solcher Instrumente ist es, strukturelle Änderungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt dadurch auszugleichen, daß Arbeitskräfte längerfristig in Brückensystemen auf einen Wechsel von einer in die andere Beschäftigung vorbereitet werden.

Verbessert wird das Überbrückungsgeld beim Wechsel eines Arbeitslosen in eine selbständige Beschäftigung (§§ 55 a AFG, 57) und das Strukturangepassungskurzarbeitergeld, d. h. die Förderung von Arbeitskräften, deren Arbeitsplätze durch den Strukturwandel verloren gehen, in Auffanggesellschaften (§ 63 Abs. 4 AFG/§ 175). Neu ist die Förderung von Sozialplänen für den Fall, daß ein Ausscheiden mit Abfindung vermieden und sie beschäftigungswirksam ausgestaltet werden (§§ 252 ff.) Folge der Orientierung auf den ersten Arbeitsmarkt ist auch, daß nunmehr Betriebspraktika mit Bildungsmaßnahmen (§ 89) und ABM (§ 259 Abs. 4) verbunden werden können.

4. Die Notwendigkeit staatlicher Intervention und einer aktiven Arbeitsmarktpolitik

Ich will nicht in den Streit um eine optimale aktive Arbeitsmarktpolitik eingreifen.²⁴ Deshalb nur einige grundsätzliche Bemerkungen.

Einmal gibt es mehrere plausible Annahmen darüber, daß die aktive Arbeitsmarktpolitik nicht nur die sog. mis-match Arbeitslosigkeit beseitigt, d. h. für schon vorhandene Arbeitsplätze die geeignetsten Arbeitnehmer ausfindig macht und heranzubildet,²⁵ sondern selbst positive Beschäftigungseffekte hat. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen können durch Verbesserung der Infrastruktur, die Ausrichtung auf die Produktion marktfähiger Produkte und einen langfristigen, gleitenden Übergang Dauerarbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt und Übergänge in die Selbständigkeit schaffen.²⁶ Selbst wenn man davon ausgeht, daß die aktive Arbeitsmarktpolitik keine neuen Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt schafft, muß die aktive Arbeitsmarktpolitik versuchen, wie unvollkommen auch immer, mehrere grundsätzliche Gerechtigkeitsprobleme zu lösen.

Gerade an dem angeblich so gut funktionierenden US-amerikanischen Arbeitsmarkt ist gezeigt worden, daß er stark nach wirtschaftlichen (Qualifikation, Branche) und nach gesellschaftlichen Kriterien selektiert (Rasse, Geschlecht, Region) und keinen

23 Vgl. zu diesem Konzept und zu dieser Einschätzung hinsichtlich des SGB III G. Schmid, Reform der Arbeitsmarktpolitik, WSI-Mitt. 1996, 629 ff.

24 Vgl. die alternativen Reformvorschläge in Fn. 5 (alle positiv zur aktiven Arbeitsmarktpolitik). Kritisch zu ihren Effekten L. Calmfors, What Can We Expect from Active Labour Market Policy, in: Beihefte der Konjunkturpolitik Nr. 43, Wege aus der Arbeitslosigkeit, 1995, 11–30; I. Sperling, Aktive Arbeitsmarktpolitik, Möglichkeiten und Grenzen von Qualifizierungsmaßnahmen, ebd., 231–244. Sehr gute, abgewogene Überblicke über alle europäischen Länder nunmehr in: G. Schmid/J. O'Reilly/K. Schönmann, International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Elgar Cheltenham UK, 1996, insb. die Beiträge von C. Erhel/J. Gautié/B. Gazier/S. Morel, Job Opportunities for the Hard-to-place, 277–307; L. Bellmann/R. Jackman, The Impact of Labour Market Policy on Wages, Employment and Labour Market Mismatch, 725–746.

25 L. Bellmann/R. Jackman, ebd.

26 Zur Diskussion dazu C. Bohlen, Zur Theorie und Empirie von Lohnsubventionen, 1993, 109 ff.; J. Kromphardt, Plädoyer gegen die Reduzierung von Beschäftigungspolitik auf Arbeitsmarktpolitik, MitAB 1992, 221–231 und C. Erhel/J. Gautié/B. Gazier/S. Morel, (Fn. 24).

allgemeinen Ausgleich schafft, sondern stabile, z. T. privilegierte, z. T. diskriminierte »Segmente« bildet.²⁷ Eine intervenierende Politik ist deshalb immer notwendig, um gleiche Chancen zu schaffen. Auch ist der Arbeitsmarkt immer institutionell verfaßt. Die Unschuld einer Politik, die angeblich nur die Marktmechanismen stärken will, gibt es nicht.

Da selbst eine radikale Flexibilisierung der unteren Löhne und der Arbeitsbedingungen zumindest mittelfristig die Massenarbeitslosigkeit nicht abbauen und Menschen dauerhaft Beschäftigung versagt bleiben wird, muß man Alternativen zum regulären Arbeitsmarkt und auf der anderen Seite der Brücken- und Übergangsinstitutionen neue »Inseln der Beschäftigung« schaffen, sonst akzeptiert man die diskriminierende Macht des Marktes und versäumt eine vorbeugende, anpassende Strukturpolitik.

III. Änderungen im Handlungsmodus der öffentlichen Arbeitsverwaltung?

Die Diskussion um die Reform der öffentlichen Verwaltung hat für die Sozialpolitik Modelle des »kooperativen Sozialstaats« entwickelt.²⁸ Bei ihm übernimmt die Sozialverwaltung weder in der Zielsetzung noch im Ressourceneinsatz die Führung gegenüber privaten und gesellschaftlichen Kräften oder anderen Verwaltungen, sondern kooperiert mit ihnen, um die eigenen Ziele, aber auch die Ziele der anderen Akteure gemeinsam zu verwirklichen. Dahinter steht der Lernprozeß, daß zur Erreichung so komplexer und unsicherer Ziele wie »Vollbeschäftigung« oder »Integration« von Problemgruppen in den Arbeitsmarkt

- das Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure mit unterschiedlichen Zielsetzungen besser ist als das bevormundende, hoheitlich-hierarchische Handeln einer zentralen, monolithischen Staatsbürokratie wie der Bundesanstalt für Arbeit,
- es neben den wichtigen finanziellen Ressourcen des Staates oder der Bundesanstalt für Arbeit auch solche anderer Akteure gibt,
- es nicht nur auf finanzielle, sondern auch auf andere Ressourcen ankommt (Solidarität kleinerer Gruppen, nicht monetäre Eigeninteressen von Individuen und Gruppen, Solidarität), die weder der Staat noch der Markt hinreichend mobilisieren können und
- die Polarität von Staat und Markt weder nach der einen oder anderen Seite hin aufgelöst werden kann, sondern ergänzt werden muß um die unterschiedlichsten Zwischenformen und Alternativen (von den Wohlfahrtsverbänden über Tauschringe zu Selbsthilfegruppen der Arbeitslosen etc.).

Das SGB III hebt in § 2 die besondere Verantwortung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern hervor. Nur werden die Gewichte sehr ungleich verteilt.

Gegenüber den Arbeitgebern sind die Kooperationsangebote mit den neuen, offenen Förderinstrumenten erheblich und auch sinnvoll erweitert worden. Konsequenzen aus der Verantwortung der Arbeitgeber werden allerdings nicht gezogen. So wird z. B. § 128 AFG, der bei der Entlassung älterer, langzeitbeschäftigter Arbeitnehmer teilweise die Kosten des Arbeitslosengeldes dem Arbeitgeber auferlegte, abgeschafft. Dafür mag auch einiges sprechen, bedenkt man die erheblichen Schwierigkeiten einer effektiven Umsetzung dieser Vorschrift. Nur verzichtet das SGB III nicht völlig auf Sanktionen gegen vorzeitige Entlassungen, setzt sie aber nur noch bei den

²⁷ Vgl. C. Brinkmann u. a. (Hrsg.), *Arbeitsmarktsegmentation – Theorie und Therapie im Lichte der empirischen Befunde*, 1979; C. Baden u. a. (Hrsg.), *Arbeitsmarktsegmentation im technologischen Wandel*, 1996.

²⁸ Vgl. die Beiträge in: A. Evers/T. Olk, *Wohlfahrtspluralismus*, 1996.

Arbeitnehmern an. Bis auf einen Freibetrag zwischen 25 und 45% wird jede Entlassungsabfindung der Arbeitnehmer auf das Arbeitslosengeld angerechnet (§ 140).

23

1. Verhältnis zu den Versicherten

Diese Schieflage setzt sich fort. Gegenüber den *Versicherten* verschärft das Gesetz die Sanktionen, enthält aber nur wenige neue Kooperationsangebote.

Statt daß der Arbeitslose eher »passiv« der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen muß, wird jetzt viel umfassender als Voraussetzung verlangt, daß er »alle Möglichkeiten nutzt und nutzen will, um seine Beschäftigungslosigkeit zu beenden« (§ 119 Abs. 1 Nr. 1). Wie soll diese vage Formulierung überprüft werden? Welche Standards setzen sich durch, gerade bei langjährig Dauerarbeitslosen?²⁹ Vor allem aber wird jetzt jede fehlende Eigeninitiative mit dem Anspruchsverlust sanktioniert. Bei vielen Langzeitarbeitslosen greift das Modell des aktiv eine Beschäftigung Suchenden zu kurz, helfen allein finanzielle Leistungen nicht. Untersuchungen zu den Sonderprogrammen für Langzeitarbeitslose³⁰ oder die Reintegration von Schwerbehinderten³¹ zeigen, daß die intensive professionelle und individuelle Beratung wohl das wichtigste Instrument zur Reintegration in den Arbeitsmarkt ist. An dem dafür notwendigen Personal fehlt es aber.³²

Insgesamt wird nun die Ablehnung aller Angebote der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit einer Sperrzeit sanktioniert, auch die Ablehnung der neuen Trainingsmaßnahmen oder des Eingliederungsvertrages.

Die Anforderungen an die Aufnahme einer zumutbaren Beschäftigung werden im SGB III abschließend geregelt (§ 121) und verschärft. Ein Arbeitsloser kann eine angebotene Arbeit nicht mehr³³ mit dem Hinweis verweigern, sie läge unter seinem Qualifikationsniveau. Geschützt wird er nur noch vor einem Lohnverlust von mehr als 20% in den ersten drei, von mehr als 30% in den ersten sechs Monaten. Die zumutbaren Pendelzeiten werden um 1/2 Stunde auf 2 1/2 bzw. 3 Stunden täglich erhöht. Dies wird vor allem Frauen treffen, die neben Erwerbsarbeit und den erweiterten Pendelzeiten auch noch die Last der familiären Arbeit tragen.

Einziges neues Instrument zur Kooperation mit den Arbeitnehmern ist der Integrationsplan, der spätestens nach 6 Monaten Arbeitslosigkeit (§ 6) zu erstellen ist. Ansätze zu case-management oder anderen integrierten Beratungs- und Förderkonzepten finden sich nicht im Gesetz. Es wundert nicht, daß auch Selbsthilfeinitiativen der Arbeitslosen keine Beachtung finden.

Das SGB III hat auch *kein positives Konzept von Flexibilität* der Arbeitnehmer. Besonders gilt dies für die Neuverteilung der Arbeit, insbesondere die Teilzeitarbeit. Zwar schließt das Gesetz nicht mehr wie das AFG Teilzeitbeschäftigte vom Versicherungsschutz aus, die über der allgemeinen Grenze der geringfügigen Beschäftigung (§ 8 SGB IV), aber unter 18 Stunden pro Woche arbeiten. Doch hat dies auch

29 Zu den Problemen des britischen Vorbilds dieser Regelung vgl. A. I. Ogun u. a., *The Law of Social Security*, 4. Aufl., Butterworths London 1995, 111 ff.

30 A. Schmid u. a. (Fn. 22).

31 Sadowski, D./Böck, R./Bruhl, N./Frick, B., *Die Wirkungsweise des Schwerbehindertengesetzes – Vollzugsdefizite und Verbesserungsvorschläge – Forschungsbericht Nr. 230* (Hrsg. BMA) Bonn, 1993; Sadowski, D./Frick, B. *Die Beschäftigung Schwerbehinderter: Betriebswirtschaftliche Analysen und politische Empfehlungen*, Idstein (Schulz-Kirchner), 1992.

32 Zur schlechten Personalausstattung der BA auch im internationalen Vergleich siehe H. Hocker, *Die Organisation der Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik in der Europäischen Union*, inforMISEP Nr. 48, 1994, 27–35; U. Walwei, *Arbeitsvermittlung als öffentliche Aufgabe und privatwirtschaftliche Dienstleistung*, MittAB 1996, 54–72, 60/61.

33 Zum früheren Qualifikationsschutz Gagel, in: ders. (Hrsg.), AFG, § 119 Rdnr. 287 ff.

Nachteile. Denn jetzt ist Teilzeitarbeit unterhalb der 18 St/Woche-Grenze für Arbeitslose »zumutbar« geworden. Andere Länder, wie z. B. Frankreich und Belgien, zahlen bei einem Wechsel in Teilzeitarbeit ein Teilarbeitslosengeld, weil die Personen ja zur anderen Hälfte noch arbeitslos sind. Das SGB III mutet dies (Frauen) ohne Entschädigung zu, sieht dagegen ein »Teilarbeitslosengeld« für den seltenen Fall vor, daß zwei Teilzeitarbeitsbeschäftigungen ausgeübt werden und eine verlorengeht. Klientenfreundlicher ist das AFG in der flexiblen Ausgestaltung von Bildungsmaßnahmen, wo man nun mit der Förderung von Modulen und Fernunterricht den individuellen Bedürfnissen sehr viel besser entgegenkommen kann. Dazu gehört auch die Möglichkeit, unterschiedliche Fördertypen zu mischen, z. B. ABM, Struktur Anpassungsmaßnahmen und Kurzarbeitergeld mit Bildungsmaßnahmen. Aber dies sind keine Angebote, unter denen die Arbeitslosen wählen können, sondern ihre Ablehnung kann durch eine Sperrzeit sanktioniert werden. Davon mag die Praxis vielleicht keinen Gebrauch machen. Nur wäre es gut, der Geist des Gesetzes selbst würde geändert werden, das AFG würde feste Rechtsansprüche und wie fast alle anderen Fördergesetze (vgl. für die Sozialhilfe § 3 BSHG) ein Wahlrecht ausdrücklich garantieren.

2. Verhältnis zu anderen Akteuren der Arbeitsmarktpolitik

Das SGB III enthält wenig positive Regelungen für das Verhältnis zu anderen Akteuren der Arbeitsmarktpolitik. Aktive Arbeitsmarktpolitik ist keine Domäne des Bundes. Sie findet seit langem auch auf der Ebene der Länder und Kommunen statt. Zu Beginn hatte sich diese Politik nur an die Instrumente des Bundes angehängt, wie der auf ABM gestützte regionale zweite Arbeitsmarkt. Jetzt aber hat sie sich z. T. kräftig emanzipiert, vor allem bei der Jugendpolitik, neuen Wegen der Leiharbeit und Arbeitsvermittlung, und sog. sozialen Betrieben.³⁴

Positiv zu vermerken ist, daß die lokalen Arbeitsämter mit dem flexiblen Budget »Eingliederungstitel« und den »freien Mitteln« mehr Handlungsspielräume gewonnen haben. Das ist es aber dann auch schon. Die Instrumente, die die lokale Ebene bisher präferierte, ABM und Beschäftigungsprojekte, werden vom Bund entweder abgebaut oder gar, wie die frühere Projektförderung in sozialen Betrieben und Einrichtungen (§ 62 d AFG von 1994),³⁵ ersatzlos gestrichen. In der Selbstverwaltung der Arbeitsämter wird die Beteiligung kommunaler Vertreter abgeschafft. Definieren nur noch Vertreter der Arbeitgeber und der Gewerkschaften die neuen Spielräume der Arbeitsämter, dürfte das zu einer Politik führen, die sich ganz auf den ersten Arbeitsmarkt konzentriert.

³⁴ Zur regionalen und kommunalen Arbeitsmarktpolitik vgl. G. Freidinger/M. Schulze-Boing (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Arbeitsmarktpolitik, 1993; immer noch grundlegend: G. Bosch/H. Gabriel/H. Seifert/J. Welsch, Beschäftigungspolitik in der Region, 1987.

³⁵ BT-Drs. 13/4941 S. 154 erwähnt ausdrücklich, daß diese Leistung durch die »freie Forderung« ersetzt werden kann, vorausgesetzt, sie würde von einer Projekt- in eine Individualförderung umgewandelt – d. h., daß sie konzeptionell völlig verändert wird.

Das Arbeitsförderungsrecht regelt nicht nur die Austauschprozesse auf dem Arbeitsmarkt, sondern auch die Dienstleistungen in Verbindung mit diesen Austauschprozessen, vor allem außerbetriebliche Weiterbildung und berufliche Rehabilitation. Dies ist ein großer Dienstleistungsmarkt. Im Gegensatz zur Kranken- und Pflegeversicherung, wo dieser Markt viel zu intensiv geregelt ist, fehlt es im Arbeitsförderungsrecht an jeglicher Regulierung.

Der Markt für Weiterbildung ist ein »unvollkommener« Markt, da die Ware ein »Erfahrungsgut« ist, dessen Qualität man vor dem Kauf der Dienstleistung kaum beurteilen kann, und bei dem der Wechsel des Vertragspartners während der Marktbeziehung für den Konsumenten mit hohen Kosten verbunden ist.³⁶ Zudem geht es hier um Dienstleistungen, die für die Persönlichkeit der Konsumenten oft existentiell wichtige Bedeutung haben. Schließlich hat dieser Marktprozeß auch erhebliche externe Effekte für die allgemeine Wirtschaftsentwicklung und für die Anpassung des Arbeitskräftepotentials an den Strukturwandel. All dies sind Aspekte, die eine öffentliche Verantwortung für die Weiterbildung begründen und eine Regulierung notwendig machen.³⁷ Sie muß allerdings behutsam erfolgen, ist doch die Vielfalt und Pluralität und das Gemisch von öffentlicher und privater Verantwortung und öffentlichen und privaten Trägern auch eine Stärke dieses Sektors und Garant für seine Flexibilität.³⁸

Ein Strukturproblem des Marktes für außerbetriebliche Weiterbildung ist aber die starke Dominanz eines Nachfragers nach Leistungen, der Bundesanstalt für Arbeit. Daran ändert das SGB III kaum etwas.

Nach altem und neuem Recht (§ 33 AFG/§ 94) soll die Weiterbildung vorrangig als »freie Maßnahme« abgewickelt werden. Dabei hat die Bundesanstalt für Arbeit keinen direkten rechtlichen Kontakt mit dem Weiterbildungsträger, sondern prüft nur bei der Gewährung der Leistung an die Versicherten die Qualität der Maßnahmen. Nur der Versicherte, nicht die Bundesanstalt für Arbeit, ist über einen Vertrag direkt mit dem Bildungsträger verbunden. In der Praxis steuert die Bundesanstalt für Arbeit aber indirekt die Bildungsträger vollständig, indem sie z. B. bekannt gibt, welche Anforderungen sie an die Maßnahmen stellt. Dies führt zu komplizierten mittelbaren Rechtsbeziehungen zwischen der Bundesanstalt für Arbeit und den Bildungsträgern, bei denen der Rechtsschutz und die hinreichende Berücksichtigung der Interessen der Bildungsträger schwer zu realisieren sind.³⁹

Das SGB III läßt die Grundstruktur dieses Rechtsverhältnisses unangetastet, formalisiert es aber etwas. Die Bildungsträger können nunmehr in einem formalen Verfahren ihre Maßnahmen »anerkennen« lassen (§ 86). Neu eingeführt werden aber auch hoheitliche Kontroll- und Eingriffsbefugnisse der Bundesanstalt für Arbeit bei der Qualitätsprüfung, bis hin zu Durchsuchungsrechten (§ 93).

Angesichts der erheblichen Steuerungsprobleme im Markt für gesundheitliche Dienstleistungen kann man leicht verstehen, weshalb der Gesetzgeber im SGB III Regelungen scheut. Auch wenn man mit vielen guten Gründen dafür sein kann, daß die Stellung der Bundesanstalt für Arbeit auf diesem Markt weiterhin stark sein sollte, um eine soziale, bildungs- und beschäftigungspolitische Steuerung zu gewährleisten, so ist das Verhältnis stärker ausgewogen und gleichberechtigt auszugestalten,

36 F. Buttler, Berufliche Weiterbildung als öffentliche Aufgabe, MittAB 1994, 33 ff.

37 Vgl. zu diesem Komplex F. Buttler, ebd., und I. Richter, Recht der Weiterbildung, 1993, 33 ff. und 160 ff.

38 Richter ebd., 195 ff.

39 Vgl. Richter (Fn. 37), 79 ff. und als Beispiel BSGE 43, 134.

statt eines einseitigen Diktats der Bedingungen durch die Bundesanstalt für Arbeit sind Verträge vorzuziehen.

V. Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung⁴⁰

1. Beitragsfinanzierung

Die *Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik über Beiträge* verteuert die Lohnkosten im Verhältnis zu den Kapitalkosten. Das Beitragsaufkommen geht im Abschwung zurück, weil in der Arbeitslosenversicherung – im Unterschied zu den anderen Sozialversicherungssystemen – die Leistungen sofort steigen. Deshalb verdrängen die Ausgaben für die Pflichtaufgabe Arbeitslosengeld zu Beginn der Krisenzyklen die Mittel für die Arbeitsförderung.⁴¹ Geradezu dramatisch wird dies, wenn der Bund, wie für 1997, der Bundesanstalt für Arbeit einen festen Jahresetats vorgibt und den Bundeszuschuß festschreibt, so daß der Aufwand für die aktive Arbeitsmarktpolitik von der Entwicklung der Arbeitslosigkeit und dem Leistungsvolumen für das Arbeitslosengeld abhängt.⁴² Da die Bundesanstalt für Arbeit deshalb ihre Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik nicht mehr planen kann, weist sie den Arbeitsämtern 1997 die Budgets für die aktive Arbeitsmarktpolitik nur noch vierteljährlich zu. Eine längerfristige Arbeitsmarktpolitik ist nicht mehr möglich.

Die Lösung dieser Probleme kann offensichtlich nur in zwei Richtungen gehen. Einmal kann man den Anteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik an den Gesamtausgaben der Bundesanstalt für Arbeit stabil halten. Steigen Arbeitslosigkeit und mit ihr die Ausgaben für Arbeitslosengeld, steigen auch die Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik.⁴³ Zum zweiten kann man die Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik von dem schwankenden Beitragsaufkommen abkoppeln, sei es über einen »regelgebundenen« Bundeszuschuß, der, ähnlich wie in der Rentenversicherung, von bestimmten Indikatoren abhängt wie der Steigerung der Bruttolöhne, der Zahl der Arbeitslosen und des Defizits der Bundesanstalt für Arbeit, sei es, daß man die aktive Arbeitsmarktpolitik völlig aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert.

Dies sind alles keine Heilmittel gegen die Finanzmisere der öffentlichen Hand. Aber sie schaffen »Sachzwänge« und mildern die Konjunkturreakibilität der Finanzierung ab. Leider greift das SGB III diese Vorschläge nicht auf.

⁴⁰ Vgl. ausführlich für das AFG P. Stein, Analyse des Träger- und Finanzierungssystems der Arbeitsmarktpolitik, Berlin 1995; G. Bruche/B. Reissert, Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, 1985; G. Schmid/B. Reissert/G. Bruche, Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik. Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich, Berlin 1987; Deeke (Fn. 5), 1994, 205 ff.

⁴¹ Vgl. Engelen-Kefer, Beschäftigungspolitik, 3. Auflage 1995, 170; BA, Arbeitsmarkt 1995, 1996, 68.

⁴² Vgl. wib 22/1996, S. 19 und Frankfurter Rundschau v. 25. 1. 1997 S. 4.

⁴³ So § 287 AFSG (Fn. 6).

Gemäß dem versicherungs- und sozialpolitischen Grundsatz der »Globaläquivalenz« sollen beitragsfinanzierte Leistungen nur an Beitragszahler gehen und nur ihren Zwecken und Risiken dienen. Deshalb wird heute nahezu einmütig gefordert, versicherungsfremde Leistungen nicht mehr aus Beiträgen zu finanzieren. Versicherungsfremde Leistungen sollen Leistungen sein, die 1. nicht nur Beitragszahlern zugutekommen (Berufsberatung und Arbeitsvermittlung), oder die 2. keine, oder nicht hinreichende, Beitragsleistungen voraussetzen (Leistungen der Bildungsförderung und Rehabilitation), oder die 3. ihre Ursachen in der allgemeinen Politik haben (vereinigungsbedingte Leistungen in die neuen Länder).

Schon die Wortwahl »versicherungsfremd« sollte stutzig machen. Es muß doch nicht um das gehen, was einer Versicherung fremd ist, sondern um das, was der Sozialversicherung fremd ist. Die Sozialversicherung unterscheidet sich von der Privatversicherung gerade durch den »sozialen Ausgleich« und den Einsatz präventiver Mittel. Die aktive Arbeitsmarktpolitik dient aber der Prävention des Risikos Arbeitslosigkeit, und die Leistungen in die neuen Länder unterscheiden sich auch nicht von jenem Finanzausgleich, der auch früher schon über die Sozialversicherung zwischen dem strukturstarken Süden und dem strukturschwachen Norden stattfand.⁴⁴ So wichtig es ist, die finanzielle Basis der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu verbreitern, so gefährlich ist es, dies mit Argumenten zu tun, die die Sozialversicherung der Privatversicherung gleichstellt und damit die sozialpolitische Besonderheit der Sozialversicherung leugnet.

3. Erweiterung des Kreises der Beitragszahler

Vor allem die Gewerkschaften fordern, den Kreis der Beitragspflichtigen zur Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik um Beamte und Selbständige zu erweitern, da diese ja auch direkt oder indirekt Nutznießer dieser Politik seien.

Geht man von den großen Spielräumen bei der Ausgestaltung der Beitragsfinanzierung aus, die das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung zur Künstlersozialversicherung⁴⁵ dem Gesetzgeber zugestanden hat, dürfte dieser Vorschlag verfassungsrechtlich zulässig sein. Sozialpolitisch ist er allerdings inkonsequent. Beamte und Selbständige sind nur im sehr weiten Sinn Nutznießer der Arbeitsförderung. Will man sie heranziehen, so spricht vieles eher für eine Steuerfinanzierung.

4. Das SGB III will keine finanzpolitische Reform

Das SGB III packt keines dieser großen Finanzierungsprobleme an. Anders als die Rentenversicherung will man die Arbeitslosenversicherung einem ständigen finanzpolitischen Druck aussetzen. Man schafft sehr listig institutionelle Zwänge zur Dekkelung und Senkung des Beitragsatzes. Im Gegensatz zu allen anderen Zweigen der Sozialversicherung wird im SGB III der Beitragsatz gesetzlich festgeschrieben. Die Senkung des Beitragsatzes dagegen kann flexibel durch VO geschehen (§§ 342, 353).

⁴⁴ So auch Ruland, DRV 1991, 518, 533; dagegen früher sehr distanziert zur Finanzierung der Einheit über die Sozialversicherung Kolb/Ruland, DRV 1990, 141, 149/50.

⁴⁵ BVerfGE 55, 108, 146, 157/8. Vgl. auch BVerfGE 76, 220, 236/7; 53, 313, 328/9; 51, 115, 122; 14, 312, 318; 11, 105, 117; sowie BSG SozR 4100 § 112 Nr. 25.

Man hat noch nicht einmal die Möglichkeiten unterhalb der großen Lösungen genutzt, wie z. B. den verstärkten Einsatz besonderer Fonds. So ließen sich die Mittel aus der Schwerbehindertenabgabe aufstocken, um daraus jegliche Subventionierung von Arbeitsplätzen für Behinderte zu finanzieren. Auch wenn man ansonsten fiskal- und sozialpolitische Bedenken gegen Fondsfinanzierungen hat, im Arbeitsförderungsrecht haben sie eine alte Tradition.

Das AFRG führt als neue haushaltstechnische Instrumente intern ausgleichsfähige Eingliederungsbudgets (§ 71 b SGB IV) mit Übertragbarkeit der Mittel sowie eine Innenrevision (§ 399) als internes und eine Eingliederungsbilanz der Arbeitsämter (§ 115) als externes Controlling ein. Das starre System der kameralistischen öffentlichen Haushaltswirtschaft aufzulockern und einige betriebswirtschaftliche Führungsinstrumente im »Unternehmen« Bundesanstalt für Arbeit einzuführen, das mehr Mittel als der größte deutsche Privatkonzern ausgibt, ist ein längst überfälliger Schritt und noch weit entfernt von einer wirklichen Reform.

VI. Zusammenfassung

So positiv auch einige Aspekte des neuen Gesetzes sein mögen, wie klarere und übersichtliche Gesetzesfassung und die kluge Fortentwicklung einiger Instrumente, das Gesamturteil ist negativ. Legt man die Anforderungen zugrunde, die ich in den vorigen Punkten dargelegt habe, so läßt sich das SGB III auf folgende Begriffe bringen: marktzentrierte, hoheitliche, in Teilen autoritäre Arbeitsmarktpolitik. Dabei finden sich in der folgenden zusammenfassenden Charakterisierung einige Punkte, auf die ich vorher nicht eingegangen bin.

Marktzentriert ist diese Politik in folgenden Merkmalen:

- starke Ausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf den ersten, regulären Arbeitsmarkt und ihre enge Verzahnung mit der betrieblichen Personalpolitik;
- starker Druck auf die Versicherten, sich der Nachfrage des Arbeitsmarktes anzupassen;
- Liberalisierung der Arbeitsvermittlung und weitgehender Verzicht auf eine soziale Steuerung dieses Bereichs;⁴⁶
- deutlicher Abstand aller Lohnersatzeinkommen und Ersatzbeschäftigungen zu den Bedingungen des ersten Arbeitsmarktes;
- Vorrang einer Reduktion der Staatsquote und der Lohnnebenkosten.

Hoheitlich, teilweise gar autoritär ist das Gesetz in folgenden Punkten:

- Vorrang des politisch-zentral gesteuerten Ermessens trotz einiger Ansätze zur Dezentralisierung und allgemeiner Normierung der Leistungsmodalitäten;
- kaum positive Anreize und wenig soziale Betreuung, vorrangig hoheitliche Steuerung des Verhaltens der Arbeitnehmer;
- Erzwingung stärkerer Flexibilität der Arbeitnehmer ohne ausreichende soziale »Basissicherheit«, vor allem bei langfristiger Arbeitslosigkeit und Bezug von Sozialhilfe;
- rein hoheitliche, z. T. rein machtmäßige Strukturen im Weiterbildungsmarkt;

⁴⁶ Vgl. dazu U. Walwei, Reform der Arbeitsvermittlung: Erfahrungen im internationalen Vergleich, in: Arbeit und Sozialpolitik 5-6/1994, 53-63; ders. (Fn. 32), 54-72; A. Deeke, Öffentliche und private Arbeitsvermittlung, in: H. Seifert (Hrsg.), Reform der Arbeitsmarktpolitik 1995, 276-318; K. J. Bieback, Legitimität und Umfang des Alleinvermittlungsrechts der Bundesanstalt für Arbeit nach nationalem und EG-Recht, Die Sozialgerichtsbarkeit 1993, 499-502.

- Abweichungen vom allgemeinen Verwaltungsrecht hin zu schnellen hoheitlichen Eingriffen;⁴⁷
- keine Respektierung, geschweige denn rechtliche Ausgestaltung einer gleichberechtigten Kooperation mit den regionalen und kommunalen Trägern der Arbeitsmarktpolitik;
- keine hinreichend autonome Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, sondern beliebige Anpassung ihres Rahmens an zentralstaatliche, finanzpolitische Imperative.

Herta Däubler-Gmelin/Helmut Schmidt/Jürgen Schmude (Hrsg.)

Gestalten und Dienen

Fortschritt mit Vernunft Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans-Jochen Vogel

Als Hans-Jochen Vogel mit 24 Jahren politisch tätig wurde, hat er dies nicht getan, weil er „etwas werden wollte“, sondern aus der Erkenntnis, „daß es nicht genügt, wenn man sich nur um seine eigenen Angelegenheiten kümmert“. „Man fühlt sich besser, wenn man nicht nur kritisiert und verweigert, sondern etwas tut, um die Dinge zu verbessern.“ Dies ist ihm bis zum heutigen Tag vortrefflich gelungen. Er hat seinem Land und dessen Bürgern in vielen wichtigen politischen Ämtern gedient. In München war er zwölf Jahre lang Oberbürgermeister. Seine kommunal- und auch parteipolitischen Erfahrungen dort kamen ihm später noch oft zugute: als Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, dann als Bundesminister der Justiz, sowie als Abgeordneter des Deutschen Bundestages und natürlich als Parteivorsitzender der SPD.

Seiner Biographie entsprechend, trägt die Festschrift zu seinem 70. Geburtstag den Titel „Gestalten und Dienen – Fortschritt mit Vernunft“. Viele Freunde und Kollegen aus seinen Tätigkeitsbereichen haben sich zusammengefunden, um dieses eindrucksvolle Werk zu gestalten.

1996, 463 S., geb., 79,- DM, 577,- öS, 72,- sFr,
ISBN 3-7890-4218-8

 **NOMOS Verlagsgesellschaft**
76520 Baden-Baden

⁴⁷ Vgl. das verwaltungsrechtliche Novum der »vorläufigen Zahlungseinstellung« gem. § 332 SGB III ohne vorherige Anhörung und Aufhebung des zugrundeliegenden Leistungsbescheids.