

Grundlegung

Verhältnis zwischen dem Leistungsempfänger und dem Leistungsträger (z.B. Verfahrensvoraussetzungen für die Verhängung von Sanktionen, Nichtberücksichtigung von Anreizleistungen bei der Bedürftigkeitsprüfung und die Rechtschutzmöglichkeiten eines Sanktionierten) ist dabei ebenso zu beachten, wie die Bedeutung der Konsequenzen für die mit der individuellen Lebenslage verbundenen faktischen Folgen/ Lasten.

4.1.4. (Wieder-)Eingliederung

Das Ziel des Arbeitsförderungsrechts ist die Überwindung der Lebenslage, da nur auf diesem Wege die materiellen und ideellen Folgen von Arbeitslosigkeit beseitigt werden können. Allerdings sind Konstellationen denkbar, in denen die (Wieder-)Eingliederung selbst mit Lasten verbunden ist, sprich der Leistungsempfänger umziehen muss, ein geringeres Einkommen zu erwarten hat, ihn schlechtere Arbeitsbedingungen erwarten etc. Nun stellt sich die Frage, wer die Kosten einer solchen „suboptimalen“ (Wieder-)Eingliederung zu tragen hat und nach welchen Kriterien sich dies richtet?

4.2. Kriterien

Für die Bewertung der Verantwortungszuschreibung sind Kriterien erforderlich, die angeben, welche rechtlichen Gestaltungen (in etwa) Auswirkungen auf die Verantwortungsbereiche der Akteure haben.

4.2.1. Leistungen

Für die Leistungen können eine ganze Reihe von Kriterien formuliert werden: zunächst der Grad der Bedingtheit der Leistungen, sprich das Maß, in dem z.B. Beiträge durch den Arbeitslosen zur Zeit seiner Erwerbsarbeit zu entrichten waren oder die erforderliche Versicherungszeit (Anspruchs- bzw. Leistungsvoraussetzungen). Sodann ist die Höhe der Lohnersatzleistungen von Bedeutung, ihre Dauer und die an den Leistungsbezieher gerichteten Verhaltensanforderungen: Wer z.B. für seine Lohnersatzleistungen zu arbeiten hat, trägt eine größere Last als derjenige, der nur (aktiv) nach Arbeit suchen muss⁴. Und wer seine Arbeitssuche selbst gestalten kann, ist weniger belastet als ein Arbeitsloser, der nach Weisung einer Behörde drei konkrete potentielle Arbeitgeber kontaktieren und die Kontaktaufnahmen wöchentliche nachweisen muss. Aus der Gesamtschau der Leistungsbeziehungen kann die Darstellung der jeweiligen Verantwortungsbereiche erfolgen.

4 Und aus den rechtlichen Anforderungen an die Arbeitssuche, zu welcher der einzelne verpflichtet ist, ergeben sich weitere Abstufungen für die dem Arbeitslosen zugeschriebene Verantwortung.

4.2.2. Finanzierung

Im Zusammenhang mit dem Sachkomplex Finanzierung können folgende Kriterien formuliert werden: Verhältnis zwischen Risiko und Finanzierungsanteil, Verhältnis der Finanzierungsanteile der Akteure zueinander und Art der Finanzierungsquelle (Steuermittel, Beiträge).

4.2.3. Konsequenzen

4.2.3.1. Sanktionen

Der Regelungsbereich Sanktionen lässt sich bewerten, indem man begreift, in welcher Relation die rechtlich vorgesehenen Sanktionen zum Risiko, den Leistungen sowie insbesondere zum sanktionsbewehrten (unverantwortlichen) Verhalten der Akteure stehen.

Jede rechtlich vorgesehene negative Konsequenz statuiert mit dem sanktionsbewehrten Verhalten Verantwortung eines Akteurs. Durch die Sanktionierung selbst, also die Anwendung einer Sanktionsmöglichkeit, wird diese Verantwortung zur Verantwortlichkeit des Akteurs aktualisiert. Die prospektive Verantwortung, welche ein Sanktionstatbestand (im Wege prospektiver Verhaltensanforderungen) zuschreibt, variiert nicht nur mit der möglichen Konsequenz (Sperrzeit oder Leistungskürzung), sondern auch schon hinsichtlich der konkreten Verhaltensanforderungen.

4.2.3.2. Anreize

Das soeben zu den Sanktionen Ausgeführte ist auf die positiven Konsequenzen – Anreize – zu übertragen. Anreize konstituieren im Bezug auf das Risiko Arbeitslosigkeit eine besondere Verantwortung der Akteure. Denn Anreize belohnen ein bestimmtes Verhalten (z.B. die sofortige Annahme einer geringer qualifizierten und entlohnnten Beschäftigung), zu dem das jeweilige Verantwortungssubjekt – Arbeitsloser oder Arbeitgeber (z.B. bei Lohnzuschüssen für Neueinstellungen von Langzeitarbeitslosen) – nicht im eigentlichen Sinne rechtlich verpflichtet ist.

Das rechtlich erwünschte Verhalten (verantwortliches Verhalten) des Akteurs wird mit einer positiven Konsequenz belohnt. Damit wird die eigentliche Verantwortungsinstanz auf den Akteur in Form einer der Selbstverantwortung ähnlichen Eigenverantwortung übertragen, indem dieser vor sich selbst für seine Entscheidung, sich verantwortlich im Sinne des Anreiztatbestandes zu verhalten oder auf den angebotenen Anreiz zu verzichten, gerade stehen muss. Gleichzeitig wird auch dem Akteur, der den Anreiz für das verantwortliche Verhalten zu gewähren hat oder gewähren kann, Verantwortung zugeschrieben, deren Aktualisierung in Verantwortlichkeit dem Adressaten des Anreizes zusteht.

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).