

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-

gewährung entscheidet und nach welchen Vorgaben dies geschieht. Dabei ist natürlich auch zu berücksichtigen, ob, und wenn ja, welche Möglichkeiten die Akteure zur Überprüfung der Entscheidungen über u.a. Beginn, Fortdauer oder Beendigung des Leistungsbezuges haben. In diesem Zusammenhang ist es auch von Bedeutung, ob Leistungen während eines solchen Überprüfungsverfahrens fortgewährt werden, in welcher Form eine Überprüfungsentscheidung getroffen wird und wer eventuelle „Kosten“ für die Überprüfung zu tragen hat.

Alles, was der Arbeitslose an materieller und ideeller Unterstützung erhält, reduziert seine Verantwortung für seine Lebenslage Arbeitslosigkeit im Vergleich zum „Naturzustand“. Wenn etwa vollständig kompensierende Lohnersatzleistungen bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit vorgesehen sind, so gilt der Satz „Wer nicht arbeiten will, soll auch nicht essen.“ und nicht „Wer nicht arbeitet, soll auch nicht essen.“¹ Eine exakte Messung der zugeschriebenen Verantwortung ist zwar auch anhand der noch zu entwickelnden Kriterien nicht möglich, weshalb auch die Rede von einer „Reduzierung“ nur untechnisch verstanden werden darf. Möglich ist jedoch eine vergleichende Bewertung der Verantwortungsteilung, wie sie sich aus dem Arbeitsförderungsrecht der U.S.A. und der BRD ergibt. Dabei sind auch alle „Verantwortungssubstitute“² zu beachten, sprich konkrete Pflichten oder andere „Kosten“, die der Betroffene anstelle der „natürlichen“ Konsequenzen der Arbeitslosigkeit zu erfüllen bzw. zu tragen hat. So handelt es sich z.B. bei der Absicherung durch ein Sparprogramm lediglich um eine zeitlich vor verlagerte Verantwortung des Arbeitslosen.

Die Bestimmung der Leistungsvoraussetzungen, ihre Art, Höhe und Dauer etc. entscheiden über die rechtlich zugeschriebene Verantwortung des Arbeitslosen innerhalb (Eigenverantwortung) und außerhalb (Selbstverantwortung) eines staatlichen Leistungssystems. Selbstverantwortung liegt insofern vor, als die natürlichen Konsequenzen zu ihrer Erfüllung gelangen.

4.1.2. Finanzierung

Alle Leistungen der Arbeitsförderung sind zu finanzieren; aus der Gestaltung der einzelnen Leistungsbereiche und ihrer Finanzierung lässt sich die Verantwortung aller an der Arbeitsförderung beteiligten Akteure ablesen (Finanzverantwortung). So ist zunächst zu fragen, wer überhaupt und zu welchem Anteil an der Finanzierung einer Leis-

1 Dieser Satz hat Geltung, wenn im Falle der Arbeitslosigkeit in einer Gesellschaft überhaupt keine Leistungen an den Arbeitslosen gewährt werden, oder aber die Gewährung von (Lohnersatz-) Leistungen grundsätzlich an die Erfüllung von Arbeitspflichten geknüpft ist.

2 Als solche Ersetzungen der originären Verantwortung kommen je nach Form der Absicherung zeitlich vorverlegte Beitragspflichten (prospektive Verantwortung), gleichzeitige Verhaltenspflichten oder aber nachgelagerte Anreize wie etwa „Lohnzuschüsse“ (Kombilohnmodelle) in Betracht.

tung beteiligt ist, und dann, nach welcher Methode die Verteilung der Finanzlast erfolgt?³

4.1.3. Konsequenzen

Im Wesentlichen richtet sich das Arbeitsförderungsrecht mit seinen Konsequenzen an den Arbeitslosen. Dieser steht im Mittelpunkt des Anreiz- und Sanktionsregimes: Unterschieden werden kann zunächst zwischen negativen (Sanktionen) und positiven Konsequenzen (Anreizen bzw. *incentives*) auf Grund individuellen Verhaltens vor und nach Eintritt des Risikos der Arbeitslosigkeit. Des Weiteren kann zwischen situations-endogenen und -exogenen Konsequenzen unterschieden werden. Erstere erschöpfen sich darin, dass „nur“ die Zahlung von Leistungen reduziert, ausgesetzt oder vollkommen gestrichen (Sanktionen) bzw. (finanzielle) Mehrleistungen gewährt werden (Anreize). Sie entfalten ihre Wirkung also, indem die Folgen der Lebenslage der Arbeitslosigkeit für den Betroffenen stärker oder weniger stark zu spüren sind, die Absicherung also zurückgenommen/ aufgehoben bzw. erweitert/ verbessert wird. Unter systemexogenen Konsequenzen indes fallen all jene Konsequenzen, die sich nicht in der eigentlichen Lebenslage realisieren, also Bußgelder oder Strafen auf der Seite der negativen Konsequenzen bzw. finanzielle Mehrleistungen, die mit der Lebenslage Arbeitslosigkeit direkt nichts zu tun haben (z.B. die Besserstellung verheirateter Paare im Vergleich zu unverheirateten), auf Seiten der positiven Konsequenzen. Sowohl Sanktionen als auch Anreize können motivierend auf den von Arbeitslosigkeit Betroffenen wirken: i.d.R. wird der Arbeitslose versuchen, negative Konsequenzen (Sanktionen) zu vermeiden und positive Konsequenzen (Anreize) zu verwirklichen. Der Arbeitslose richtet sein Verhalten also (zumindest auch) an den rechtlich vorgesehenen Konsequenzen aus, wodurch dem Arbeitslosen bestimmte Lasten (Verhaltensanforderungen) auferlegt bzw. „freiwillige Leistungen“ (Verhaltensweisen) abverlangt werden.

Durch die Verhängung von Sanktionen innerhalb eines arbeitsförderungsrechtlichen Verhältnisses – etwa in Form von Leistungskürzungen oder Anspruchsstreichung – kommen die „natürlichen Konsequenzen“ der Arbeitslosigkeit wieder zu ihrer (u.U. ungebremsten) Entfaltung. Da den Sanktionen regelmäßig ein gesetzlich näher bestimmtes unverantwortliches Verhalten des Arbeitslosen vorausgeht, kann aber nicht wirklich von einem Wiederaufleben von Selbst- sondern lediglich von der Zuschreibung von Eigenverantwortung gesprochen werden.

Von Interesse ist es nun, zunächst die in der jeweiligen Rechtsordnung (un-/über-) verantwortlichen Verhaltensweisen zu identifizieren (Verhaltensanforderungen des Arbeitsförderungsrechts) und die hierfür vorgesehenen Konsequenzen auszumachen und darzustellen. Die Wirkungen der Konsequenzen auf das arbeitsförderungsrechtliche

3 Dabei sollte nicht vergessen werden, dass im Bereich der „Vorsorge“ auch der verfassungsrechtliche Schutz von Vorsorgepositionen und die einfachgesetzliche Verknüpfung von Vorsorge und Leistung eine Rolle bei der Zuschreibung von Verantwortung spielen können.

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.