

Matthias Knuth

Lokale Arbeitsmarktpolitik im Spannungsfeld zwischen kommunalem Fürsorge- und zentralistischem Versicherungsprinzip

Beitrag zum Workshop am
Wissenschaftszentrum Berlin
„Kooperationsszenarien einer zukünftigen
lokalen Beschäftigungspolitik“
am 16. Juni 2004

Kaiserreich und Weimarer Republik

Ausdifferenzierung eines
dreigliedrigen Systems der
Unterhaltssicherung:

1. kommunale Armenfürsorge
2. „Erwerbslosenfürsorge“ /
„Krisenunterstützung“ /
„Arbeitslosenhilfe“ $\Rightarrow$ „Grundsicherung“
3. Arbeitslosenversicherung

AVAVG 1927

- überraschende Zentralisierung bis dahin kommunaler Arbeitsnachweise bei der Reichsanstalt
⇒ scharfe Kritik von Vertretern der Gemeinden

BSHG 1962

- Hinzufügung der „Hilfe zur Arbeit“ in das Fürsorgesystem
- kein eigenständiges Politikfeld, sondern sondern eine unter mehreren individuellen Hilfemöglichkeiten
- „schlafende Option“ bis in die 80er Jahre

AFG 1969 – Fortschreibung des AVAVG hinsichtlich:

- Organisationsstruktur der „Anstalt“
- Arbeitslosenhilfe als „mittleres System“ zwischen
 - Armenfürsorge/Sozialhilfe
 - Arbeitslosenversicherung

Bedingungen der teilweisen Rekommunalisierung der AMP

- Zuwanderung in zahlreichen Formen
- veränderte Erwerbsverläufe
- veränderte Familienstrukturen
- schrittweise Einschränkung (ab 1976)
und schließliche Abschaffung der
originären Arbeitslosenhilfe
 - ⇒ AFG gegen sozialen Wandel abgeschottet
 - ⇒ Verlagerung der Lasten auf Kommunen

Von der Not zur Tugend: Systemisierung kommunaler AMP

- Rückführung in sicheren Drittstaat: „Arbeit statt Sozialhilfe“
 - Differenzierung und Stabilisierung von Trägersystemen: z. B. Beschäftigungsgesellschaften
 - Sozialanamnesen / Profiling
 - integrierte Hilfeplanung (Vorläufer der Eingliederungsvereinbarung)
 - Fallmanagement
 - assistierte, prozesshafte Arbeitsvermittlung
- ⇒ kein einheitliches Modell – hohe Diversität

Stufen der Kooperation Arbeits- /Sozialamt

- Abstimmung, „Zusammenarbeit“
- gemeinsame Anlaufstellen
- gemeinsames „Job-Center“ in unterschiedlichem Zuschnitt

⇒ Arbeitsämter lernen von
prozesshafter, integrierter
Arbeitsförderung fortgeschrittener
Kommunen

BSHG: von der Repression gegen „Arbeitsentwöhnte“ ...

§ 20 Gewöhnung an Arbeit, Prüfung der Arbeitsbereitschaft

(1) Ist es im Einzelfall
erforderlich, **einen
arbeitsentwöhnten
Hilfesuchenden an Arbeit zu
gewöhnen oder** [seine]
Bereitschaft ... zur Arbeit zu
prüfen, soll ihm eine hierfür
geeignete Tätigkeit angeboten
werden.

(Stand von 1984)

§ 20 Besondere Arbeitsgelegenheiten

(1) Ist es im Einzelfall
erforderlich, **die Gewöhnung
eines Hilfesuchenden an eine
berufliche Tätigkeit besonders zu
fördern** oder seine Bereitschaft
zur Arbeit zu prüfen, soll ihm für
eine notwendige Dauer eine
hierfür geeignete Tätigkeit oder
Maßnahme angeboten werden....

(Stand 2004)

(2) Während dieser Tätigkeit werden dem Hilfesuchenden Hilfe zum Lebensunterhalt und eine angemessene Entschädigung für Mehraufwendungen gewährt. § 19 Abs. 3 gilt entsprechend.

...zur ganzheitlich-fürsorglichen Arbeitsförderung

§ 19 Schaffung von Arbeitsgelegenheiten

(1) Für Hilfesuchende, die keine Arbeit finden können, sollen **nach Möglichkeit** Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden.
(BSHG von 1984)

(4) Bei der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsgelegenheiten sollen die Träger der Sozialhilfe, die Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit und gegebenenfalls andere auf diesem Gebiet tätige Stellen zusammenwirken. In geeigneten Fällen ist für den Hilfesuchenden unter Mitwirkung aller Beteiligten ein **Gesamtplan** zu erstellen. (BSHG seit 1994)

(1) Für Hilfesuchende, insbesondere für junge Menschen, die keine Arbeit finden können, sollen Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden.... können auch Kosten übernommen werden. Die Arbeitsgelegenheiten sollen in der Regel von vorübergehender Dauer und für eine bessere Eingliederung des Hilfesuchenden in das Arbeitsleben geeignet sein.

Grenzen der Zumutbarkeit im Arbeitsförderungsrecht

- Nach Dauer der Arbeitslosigkeit gestufter Statusschutz, und zwar
 - AFG: nach Qualifikationsstufe
 - SGB III: nach früherem Arbeitsentgelt
- Einhaltung von Gesetzen, Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen (Ordnung des Arbeitsmarktes)

Grenzen der Zumutbarkeit im Sozialhilferecht

- körperliches und geistiges Unvermögen
- Beschädigung des Arbeitsvermögens
- Gefährdung der Erziehung eines Kindes

Ambivalenz des Fürsorgeprinzips - Paradox kommunaler AMP

- Arbeitslosigkeitsregime in der Rechtstradition der Armenpflege:
 - jede Arbeit ist besser als eine Unterstützungsleistung
 - keine Verpflichtung auf „gute Ordnung“ des Arbeitsmarktes
 - Rücksichtnahme auf Person und Familie
- gute Praxis der „Hilfe zur Arbeit“ (soweit es sie gibt) stärker dem ganzheitlichen Fördern unter Berücksichtigung der Lebenslage verpflichtet als „aktive Arbeitsförderung“ der BA
- „Hilfe“ als eigene Profession, deutlich unterschieden vom professionellen Selbstverständnis der BA

Zumutbarkeit im Sozialhilferecht

Hilfe zur Arbeit

§ 18 Beschaffung des Lebensunterhalts durch Arbeit

- (1) Jeder Hilfesuchende muß seine Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen einsetzen.
- (2) Es ist darauf hinzuwirken, daß der Hilfesuchende sich um Arbeit bemüht und Arbeit findet. Hilfesuchende, die keine Arbeit finden können, sind zur Annahme einer für sie zumutbaren Arbeitsgelegenheit nach § 19 oder § 20 verpflichtet...
- (3) Dem Hilfesuchenden darf eine Arbeit oder eine Arbeitsgelegenheit nicht zugemutet werden, wenn er körperlich oder geistig hierzu nicht in der Lage ist oder wenn ihm die künftige Ausübung seiner bisherigen überwiegenden Tätigkeit wesentlich erschwert würde oder wenn der Arbeit oder der Arbeitsgelegenheit ein sonstiger wichtiger Grund entgegensteht. Ihm darf eine Arbeit oder Arbeitsgelegenheit vor allem nicht zugemutet werden, soweit dadurch die geordnete Erziehung eines Kindes gefährdet würde.... Eine Arbeit oder Arbeitsgelegenheit ist insbesondere nicht allein deshalb unzumutbar, weil
 1. sie nicht einer früheren beruflichen Tätigkeit des Hilfeempfängers entspricht,
 2. sie im Hinblick auf die Ausbildung des Hilfeempfängers als geringerwertig anzusehen ist,
 3. der Beschäftigungsort vom Wohnort des Hilfeempfängers weiter entfernt ist als ein früherer Beschäftigungs- oder Ausbildungsort,
 4. die Arbeitsbedingungen ungünstiger sind als bei den bisherigen Beschäftigungen des Hilfeempfängers.

Grenzen der Zumutbarkeit im künftigen Recht der Grundsicherung

- körperliches und geistiges Unvermögen
 - Beschädigung des Arbeitsvermögens **in körperlicher Hinsicht**
 - Gefährdung der Erziehung **des eigenen Kindes oder des Partners**
 - Unvereinbarkeit mit Verpflichtung zur Pflege eines Angehörigen
- ⇒ **letztlich nicht aufgenommen: Anknüpfung an Arbeitsförderungsrecht hinsichtlich der Rechtskonformität der Beschäftigung**

Wandlung des mittleren Systems (1)

		Leistungsmaßstab		Dauer	Grenzen der Zumutbarkeit
1	Fürsorge	Haushaltsprinzip	Bedürftigkeit	open end	Person u. Familie
2	Grundsicherung				
	Arbeitslosenhilfe				
3	Alo-Versicherung	Individualprinzip	früheres Entgelt	befristet	indiv. Status u. AM-Ordnung

Wandlung des mittleren Systems (2)

		Finanzierung		Besch.- förderung	Organi- sation
		Unterhalt	aktive Förderung		
1	Fürsorge	Steuern		Arbeitsge- legenheiten	kom- munal
2	Grund- sicherung				
	Arbeits- losenhilfe	Aussteuerung			
3	Alo-Ver- sicherung	Beiträge		SV-pflichtig (neu: ohne ALV)	Zentral- agentur

„Zusammenführung“ von Arbeitslosen- und Sozialhilfe?

- Sozialhilfe bleibt notwendiger Weise bestehen
- „erwerbsfähige Hilfebedürftige“ werden ins „mittlere System“ (zurück-) geholt
- mit ihnen wird das Fürsorgeprinzip uneingeschränkt in die Arbeitsagentur geholt

⇒ neuer Verschiebepbahnhof über
Definition der Erwerbsfähigkeit?

Arbeitslosen- und Sozialhilfe: Was war das Problem?

- ca. 900.000 nichterwerbstätige Sozialhilfe Beziehende im Erwerbsalter
 - davon ca. 270.000 Bezieher von ergänzender Sozialhilfe
 $\approx 7\%$ der Arbeitslosen
 (Angaben nach Hartz et al. 2002: 126)
- ⇒ „symbolische Bedeutung“ für
arbeitsmarktpolitischen Reformbedarf
(Schönig)

Arbeitslosen- und Sozialhilfe: die Lösung

- 2,2 Mio. bisherige Alhi-Bezieher (rund 50% aller Leistungsbezieher) künftig nach Fürsorgerecht behandelt
- Arbeitsagenturen bekommen 500.000 weitere Kunden
- wo evtl. weder ARGE noch Option kommt, haben mehr Hilfebedürftige mit zwei Behörden zu tun als vorher

Vorboten und Folgen des Systemwechsels

- Moralisierung des Zumutbarkeitsbegriffs
- Pädagogisierung der Arbeitsförderung: „Fördern und Fordern“
 - ⇒ Objekt von „F&F“ ist Schüler, nicht Citizen („struktureller Paternalismus“ – Schulze-Böing)
 - ⇒ „New Deal“ („something for something“), „Recht & Pflicht“ (DK) und „F&F“ unterscheiden sich im Framing!

Das Fordern ist das Fördern!

"Dazu gehört auch, dass künftig jede legale Erwerbstätigkeit prinzipiell zumutbar ist. Das hat vielfach zu Kritik geführt. Ich halte es aber für falsch, den Arbeitsmarkt in seiner jetzigen Ausprägung zu belassen, indem man Arbeitsuchende gewissermaßen sich selbst überlässt, statt dafür zu sorgen, dass sie wieder Zugang zum Arbeitsmarkt bekommen."

(Wolfgang Clement, Debatte zum kommunalen Optionsgesetz, Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, 103. Sitzung, Berlin, Freitag, den 2. April 2004.)

lokale Arbeitsmarktpolitik für Nichtversicherte

- als fürsorgerechtliches Untergeschoss der Arbeitsagentur
 - Erdrutschgefahr für das Obergeschoss der Versicherten
- ⇒ bleibt es wenigstens bei der „ganzheitlich-fürsorglichen Arbeitsförderung“ kommunaler Prägung?

Kommunale Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in der Sicht der Hartz-Kommission

„Das Arbeitsamt wird in seiner Betriebsform zu einem JobCenter umgestaltet... Neben den **originären Dienstleistungen** der [BA-neu] integriert das JobCenter **arbeitsmarktrelevante Betreuungsleistungen** (Sozialamt, Jugendamt, Wohnungsamt, Sucht- und Schuldnerberatung, Schnittstelle PSA usw.“ (Hartz et al. 2002: 67)

- Aussagen zu Personalstruktur, Organisation und Steuerung beschränkt auf [BA-neu] und ihre MitarbeiterInnen.
- kommunale (wie auch private) Dienste nur als **Objekt von Kontraktmanagement** (S. 209)

lokale Arbeitsmarktpolitik in „Hartz IV“

- kein Interesse an kommunaler Arbeitsmarktpolitik
- mäßiges Interesse an flankierenden kommunalen Diensten
- vorrangiges Interesse an Adoption fürsorgerechtlicher Prinzipien

Freie Wohlfahrtspflege in der lokalen AMP

BSHG, § 10, 5:

Die Träger der Sozialhilfe können allgemein an der Durchführung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz die Verbände der freien Wohlfahrtspflege beteiligen oder ihnen die Durchführung solcher Aufgaben **übertragen**, wenn die Verbände mit der Beteiligung oder Übertragung einverstanden sind.

SGB II, § 17, 1:

Die Agenturen für Arbeit sollen Träger der freien Wohlfahrtspflege in ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende angemessen **unterstützen**.

„Hartz IV“ in historischer Kontinuität und internationaler Gesellschaft

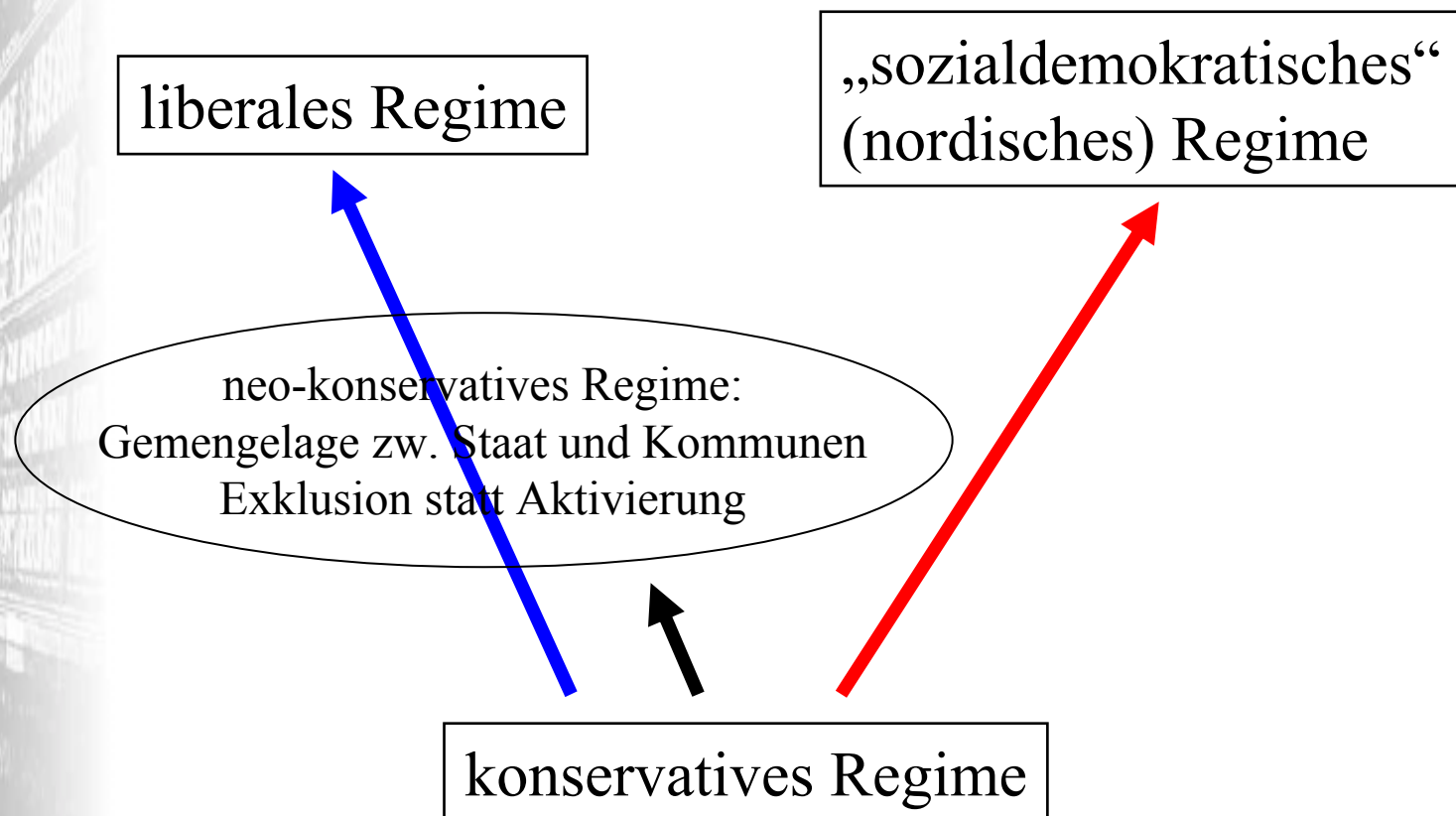
- Wenn es um die Aufgabenverteilung zwischen Zentralstaat und Kommunen geht,
- ...geht es um Verteilung von finanziellen Lasten...
- ...und die Verteilung von Einfluss,
⇒ nicht um die bessere Erfüllung von Aufgaben.

	„aktive“	„aktivierende“
	Arbeitsmarktpolitik	
Handlungsebene	Makro	Mikro
Wertbasis	Solidarität und Gleichheit	Selbstverantwortung und Differenzierung
	„Recht auf Arbeit“	„Aktivierung als Recht und Pflicht“ (DK) - „kein Recht auf Faulheit“ (Schröder)
Glaubenssätze	Arbeit fehlt	Arbeit ist da
Wirkungsziel	Korrektur von Angebot und Nachfrage	Verhaltensänderung der Arbeitsmarktsubjekte
Einstellung	„ich werde vermittelt / beschäftigt / qualifiziert“	„ich finde Arbeit und nehme Hilfe in Anspruch“
„Produktionslogik“ der Arbeitsförderung	Bewilligung, Gewährung	Dienstleistung in Koproduktion
Erfolgskriterium	weniger Arbeitslosigkeit durch Entlastung des Marktes	mehr Übergänge von Arbeitslosigkeit in Arbeit (auch kurzzeitig)
Gemeinsamkeit	Vergesellschaftung durch Erwerbsarbeit	

Fragen für die Zukunft

- Wird die Arbeitsmarktpolitik der ARGE's eine „lokale“ sein?
- Gibt es für Kommunen eine nachhaltige Motivlage zur Kooperation in ARGE's?
- Kann der erreichte Innovations- und Qualitätsstandard kommunaler AMP in der ARGE gehalten werden?
- Grenzlinie „Erwerbsfähigkeit“: Werden sich die Kommunen gezwungen sehen, eine „kommunale Beschäftigungspolitik für (offiziell) Nichterwerbsfähige“ zu entwickeln?
- Grenzlinie AIG II/AIG I: spill-over der Maßstäbe und Prinzipien?

Zukünftiges deutsches Arbeitslosigkeitsregime?



"In dieser Lage muss
an jedem Hebel
gearbeitet werden."

Wolfgang Clement,
ZDF-Interview
am 23.2.2003

