

Sonderdruck aus:

# Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Stefan Sell

Entwicklung und Reform des  
Arbeitsförderungsgesetzes als Anpassung  
des Sozialrechts an flexible Erwerbsformen?  
Zur Zumutbarkeit von Arbeit und Eigenverantwortung  
von Arbeitnehmern

31. Jg./1998

**3**

## **Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)**

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunkt-heft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

### *Hinweise für Autorinnen und Autoren*

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.  
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung  
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104  
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter [http://doku.iab.de/mittab/hinweise\\_mittab.pdf](http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf). Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de)).

### **Herausgeber**

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)  
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB  
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim  
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover  
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin  
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.  
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau  
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

### **Begründer und frühere Mitherausgeber**

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

### **Redaktion**

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: [ulrike.kress@iab.de](mailto:ulrike.kress@iab.de); (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: [gerd.peters@iab.de](mailto:gerd.peters@iab.de); (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de); Telefax (09 11) 1 79 59 99.

### **Rechte**

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

### **Herstellung**

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

### **Verlag**

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: [waltraud.metzger@kohlhammer.de](mailto:waltraud.metzger@kohlhammer.de), Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

### **Bezugsbedingungen**

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten; Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

### **Zitierweise:**

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)  
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)  
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

**Internet:** <http://www.iab.de>

# Entwicklung und Reform des Arbeitsförderungsgesetzes als Anpassung des Sozialrechts an flexible Erwerbsformen?

## Zur Zumutbarkeit von Arbeit und Eigenverantwortung von Arbeitnehmern

Stefan Sell, Mannheim\*

Mit dem am 1.1.1998 in Kraft getretenen Sozialgesetzbuch (SGB) III wird die „besondere Verantwortung“ der Arbeitgeber für Beschäftigungsmöglichkeiten sowie der Arbeitnehmer für ihre eigene berufliche Entwicklung betont und ihre „Eigenverantwortlichkeit“ hervorgehoben. Das Gesetz konkretisiert die Eigenverantwortung der Arbeitnehmer mit der Regelung der „Zumutbarkeit“ von Arbeit, an deren Verletzung eine ganze Reihe von Sanktionen geknüpft sind. Der bisherige temporäre Qualifikationsschutz ist durch eine reine Einkommensstufenregelung abgelöst worden, die dazu führt, daß nach Ablauf von sechs Monaten nun jede Beschäftigung zumutbar ist, sofern das daraus erzielbare Arbeitsentgelt mindestens die Höhe des Arbeitslosengeldes erreicht. Neu aufgenommen wurde außerdem, daß nunmehr der Arbeitslose einer aktiven Beschäftigungssuche (als Ausdruck seiner Eigenverantwortung) nachgehen muß, um überhaupt einen Anspruch auf Lohnersatzleistungen zu haben.

Die Darstellung einiger weiterer leistungsrechtlicher Neuregelungen im SGB III zeigt, daß der Gesetzgeber versucht, über schrittweise Anpassungen eines höchst komplexen Gesetzes die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt in Richtung flexible Erwerbsformen zu berücksichtigen. Hervorzuheben sind auch einige sehr innovative Ansätze im Bereich der Arbeitsförderung, z.B. die „freie Förderung“ nach § 10 SGB III oder generell die Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik, die neue Spielräume für eine Förderung flexibler Erwerbsformen eröffnen.

Dem Ansatz, auf die Arbeitslosen einen stärkeren „Druck“ auszuüben, wird häufig die Strategie einer Schwerpunktsetzung auf Fördermaßnahmen entgegengestellt. Doch beide Wege – sofern sie einseitig beschritten werden – zeigen eine ganze Reihe an (vor allem verwaltungspraktischen) Problemen. Deshalb wird abschließend für eine auf der Gleichzeitigkeit von „Fördern und Fordern“ beruhende aktivierende Arbeitsmarktpolitik plädiert, die sich auf die Wiederherstellung und Erweiterung der „Beschäftigungsfähigkeit“ konzentriert und beschränkt.

### Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Exkurs: Die „besondere Verantwortung“ der Arbeitgeber nach § 2 SGB III – mehr als nur ein Appell?
- 3 „Zumutbarkeit“ von Arbeit als Teilbereich der „besonderen Funktionalität“ der Arbeitslosenversicherung innerhalb des Sozialversicherungssystems
  - 3.1 Zur Geschichte der „Zumutbarkeit“ von Arbeit im Arbeitsförderungsrecht
  - 3.2 Die normative Funktionalität der „Zumutbarkeit“ von Arbeit in der Arbeitslosenversicherung
- 4 „Zumutbarkeit“ von Arbeit und „Eigenverantwortung“ der Arbeitnehmern im SGB III
  - 4.1 Zur Rechtssystematik im SGB III
  - 4.2 „Irgendeine Beschäftigung, die aber so schnell wie möglich“
- 5 Anpassung des Arbeitsförderungsrechts an flexible Erwerbsformen und Ausrichtung auf eine stärkere Eigenverantwortung der Arbeitnehmer? Weitere – auf flexible Erwerbsformen und eine stärkere Eigenverantwortung der Arbeitnehmer zielende – Neuregelungen im SGB III
- 6 Faktische Grenzen einer eindimensionalen „negativen“ Funktionalisierung von Zumutbarkeit und Eigenverantwortung
- 7 Faktische Grenzen einer eindimensionalen „positiven“ Funktionalisierung über den Fördergedanken
- 8 Ein Fazit
- 9 „Fördern und Fordern“ als Leitbild der Arbeitsmarktpolitik – Eine mögliche Perspektive?

### 1 Einführung

Am 1.1.1998 ist das 1969 in Kraft getretene Arbeitsförderungsgesetz (AFG) durch das Sozialgesetzbuch III (SGB III) abgelöst worden. Das AFG ist seit seinem Inkrafttreten am 1.7.1969 bis zum AFRG 1997 durch 115 Änderungsgesetze verändert worden.<sup>1</sup> Mit dem SGB III wollte der Gesetzgeber das Arbeitsförderungsrecht grundlegend reformieren, u.a. die durch die zahlreichen Eingriffe gewachsene Unübersichtlichkeit beseitigen.<sup>2</sup> Bei den *Instrumenten* der Arbeitsförderung gibt es einige wirklich substantielle Neuerungen, wie z.B. den Eingliederungsvertrag, die freie Förderung oder die Sozialplanmaßnahmen, deren Innovationsgehalt gegenwärtig natürlich noch nicht bewertet werden kann. Ansonsten ist das bisherige Instrumentarium mit geringen Modifikationen übernommen worden. Andererseits ist die *Philosophie* des Arbeitsförderungsrechts ganz grundlegend verändert worden.

\* Prof. Dr. Stefan Sell lehrt Wirtschaftswissenschaften und Arbeitsvermittlung/Arbeitsberatung an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung in Mannheim. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Verfassers.

<sup>1</sup> Noch bevor das SGB III zum 1.1.1998 wirksam werden konnte, hatte der Gesetzgeber bereits mit dem 1. SGB III-ÄndG erste wichtige Korrekturen, z.B. bei der Anrechnung von Abfindungen auf das Arbeitslosengeld, vorgenommen – ein Novum in diesem durch Änderungsgesetze immer schon strapazierten Gebiet, da sich der Gesetzgeber diesmal bereits selbst überholt, bevor seine „grundlegende Reform“ des Arbeitsförderungsrechts überhaupt in Kraft getreten ist.

<sup>2</sup> Vgl. aus der zahlreichen Literatur z.B. Schmid 1996, Sell 1996a oder Bieback 1997. Zu den Neuregelungen im Zusammenhang mit dem 1. SGB III-ÄndG vgl. z.B. Winkler 1997 sowie Gaul 1998.

Deutlich wird dies an den Zielen der Arbeitsmarktpolitik im alten AFG und im neuen SGB III. Während im alten AFG die Anbindung an das Konzept der Ende der 60er Jahre dominanten (keynesianischen) Globalsteuerung sichtbar wird und die Arbeitsmarktpolitik u.a. zu einem hohen Beschäftigungsstand und zur Vermeidung unterwertiger Beschäftigung beitragen soll, reduzieren sich die Ziele der Arbeitsmarktpolitik im SGB III auf eine *subsidiäre* Rolle der Arbeitsförderung – es geht um die *Unterstützung* des Arbeitsmarktausgleichs sowie um eine Verbesserung der Möglichkeiten von benachteiligten Personen am Arbeitsmarkt für eine Erwerbstätigkeit, *um dadurch* Zeiten der Arbeitslosigkeit sowie des Bezugs von Entgeltersatzleistungen zu vermeiden oder zu verkürzen. An vielen Stellen im SGB III wird eine *Stärkung des Versicherungsprinzips* deutlich. Hervorgehoben wird im § 1 SGB III die „*besondere Verantwortung*“ der Arbeitgeber für Beschäftigungsmöglichkeiten und der Arbeitnehmer für ihre eigenen beruflichen Möglichkeiten. Die Erhaltung und Schaffung von wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen sollen durch die Leistungen der Arbeitsförderung nicht gefährdet werden.<sup>3</sup> Die hervorgehobene „*besondere Verantwortung*“ von Arbeitgebern und Arbeitnehmern wird im § 2 SGB III weiter ausgeführt: Während die Ausführungen in Richtung Arbeitgeber eher appellativer Art und Weise sind, verbinden sich mit der „*besonderen Verantwortung*“ der Arbeitnehmer konkrete Verhaltensaufforderungen, die an anderer Stelle im SGB III auch mit konkreten Sanktionen belegt werden: Die Arbeitnehmer sollen sich den sich ändernden Anforderungen anpassen; sie haben zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit 1.) jede zumutbare Möglichkeit bei der Suche und Aufnahme einer Beschäftigung zu nutzen, 2.) ein zumutbares Beschäftigungsverhältnis nicht zu beenden, bevor sie eine neue Beschäftigung haben und 3.) jede zumutbare Beschäftigung aufzunehmen.<sup>4</sup> Auffällig ist, daß an dieser hervorgehobenen Stelle nun mehrmals

der Begriff der „*Zumutbarkeit*“ auftaucht. Um die sich hier andeutende Kopplung von „*Zumutbarkeit*“ und „*Eigenverantwortung*“ wird es im folgenden schwerpunktmäßig gehen. Von besonderem Interesse wird sein, ob die Neuregelungen im SGB III, die auf eine stärkere „*Eigenverantwortung*“ der Arbeitnehmer zielen, die teilweise beobachtbaren, teilweise auch nur erwarteten Veränderungen in Richtung „*flexible Erwerbsformen*“<sup>5</sup> unterstützen. Letztendlich geht es also auch um die Frage, inwieweit die sozialrechtlichen Änderungen mit zunehmender Teilzeitarbeit, mit zunehmend diskontinuierlicher werdenden Erwerbsbiographien oder auch mit Niedriglohnbeschäftigungen kongruent gehen bzw. diese Richtung vielleicht sogar fördern.<sup>6</sup>

## 2 Exkurs: Die „*besondere Verantwortung*“ der Arbeitgeber nach § 2 SGB III – mehr als nur ein Appell?

Wenn auch der Schwerpunkt der folgenden Abhandlung auf der Frage der Eigenverantwortung der Arbeitnehmer und der sie betreffenden Zumutbarkeitsregelung liegt, soll die in § 2 Abs. 1 SGB III normierte „*besondere Verantwortung*“ der Arbeitgeber zumindest exkursorisch thematisiert werden, da es eine aktuelle arbeits- und sozialrechtliche Debatte über die – möglichen – Konsequenzen aus dieser Vorschrift gibt. § 2 Abs. 1 SGB III hat folgenden Wortlaut: „Die Arbeitgeber haben bei ihren Entscheidungen verantwortungsvoll deren Auswirkungen auf die Beschäftigung der Arbeitnehmer und von Arbeitslosen und damit die Inanspruchnahme von Leistungen der Arbeitsförderung einzubeziehen. Sie sollen dabei insbesondere 1. im Rahmen ihrer Mitverantwortung für die Entwicklung der beruflichen Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmer zur Anpassung an sich ändernde Anforderungen sorgen, 2. vorrangig durch betriebliche Maßnahmen die Inanspruchnahme von Leistungen der Arbeitsförderung sowie Entlassungen von Arbeitnehmern vermeiden und 3. durch frühzeitige Meldung von freien Arbeitsplätze deren zügige Besetzung und den Abbau von Arbeitslosigkeit unterstützen.“ Im Gegensatz zur besonderen Verantwortung der Arbeitnehmer, die im Absatz 2 als „*Mußverpflichtung*“ normiert ist, handelt es sich hier – wenn man von Satz 1 einmal absieht – um eine „*Sollverpflichtung*“. In der Gesetzesbegründung heißt es erläuternd: „Diese Sollverpflichtung geht über das geltende Recht hinaus, andererseits wird darauf verzichtet, durch Gesetz oder Rechtsverordnung eine nicht praktikable und einem in der sozialen Marktwirtschaft freien Arbeitsmarkt nicht entsprechende *Mußverpflichtung* einzuführen.“<sup>7</sup> Ausgelöst wurde die aktuelle Diskussion über die möglichen Auswirkungen dieser Vorschrift durch eine Abhandlung von Günter Schaub, Vorsitzender Richter am Bundesarbeitsgericht (vgl. *Schaub* 1997). Er geht davon aus, daß im § 2 SGB III der Grundsatz der Subsidiarität der Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit festgeschrieben wurde. Die nach Schaub eigentliche „*Gesetzesessenz*“ liegt in der Formulierung, daß die Arbeitgeber vorrangig durch betriebliche Maßnahmen die Inanspruchnahme von Leistungen der Arbeitsförderung sowie Entlassungen vermeiden sollen (§ 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 2). Der Gesetzgeber schreibt nach Schaub ein Stufenmodell vor,<sup>8</sup> nach dem die Entlassung nur noch die ultima ratio sein soll. Für den Bereich des Arbeitsrechts sei nach Schaub ein großes Umdenken angesagt, da (in Verbindung mit dem § 1 Abs. 1 und Abs. 3 KSchG) durchaus denkbar wäre, daß in Zukunft der Arbeitgeber „vor Ausspruch einer betriebsbedingten Kündigung darlegen und nachweisen muß, daß er diese zu vermeiden versucht hat durch die Flexibilisierung der Arbeitszeit, den Überstundenabbau, Urlaubserteilung, Schaffung von Arbeitszeitkonten, Überführung in Teilzeitarbeit, Abschluß von Altersteilzeitarbeitsverträgen, Einführung von Kurzarbeit und ähn-

<sup>3</sup> Die Begründung der Bundesregierung zum AFRG betont hinsichtlich dieser Stelle, daß „*Erwartungen für die Schaffung von Arbeitsplätzen durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nicht aufkommen*“ sollen (BT-Drs. 13/4941: 142). Und weiter: „*Damit wird gleichzeitig eine Absage an einen weit ausgebauten 2. Arbeitsmarkt erteilt, weil dieser dann nicht mehr nur die Brückenfunktion zum 1. Arbeitsmarkt hätte, sondern Aufgaben dieses 1. Arbeitsmarktes übernehmen würde.*“ (BT-Drs. 13/4941: 152).

<sup>4</sup> Auch hierzu sei wieder auf die Begründung zum Gesetzentwurf verwiesen: „*Damit soll die Selbstverantwortung der Arbeitnehmer deutlich gemacht werden und daß der einzelne Arbeitnehmer nicht erwarten kann, die Solidargemeinschaft würde durch ihre Leistungen eigene Fehler und Versäumnisse ausgleichen.*“ (BT-Drs. 13/4941: 152 f.)

<sup>5</sup> Der Begriff „*flexible*“ Erwerbsformen ist nicht abschließend definiert. Ich orientiere mich an den Abweichungen von den „*Normalitätsstandards*“ (unbefristete, vollzeitige sowie tariflich oder zumindest „*ortsüblich*“ entlohnte Beschäftigung mit möglichst wenigen und dann nur kurzen Brüchen in der individuellen Erwerbsbiographie), die dem Sozialversicherungssystem und damit auch der hier untersuchten Arbeitslosenversicherung als Konstruktionsprinzipien zugrunde liegen. Zur empirischen Entwicklung des sog. „*Normalarbeitsverhältnisses*“ vgl. den Rückblick auf die Jahre 1985 bis 1995 bei *Hoffmann/Walwei* 1998. Sie kommen zum Ergebnis, daß eine gravierende Erosion der „*Normalarbeitsverhältnisse*“ bislang in Westdeutschland nicht belegt werden kann, wohl aber eine zunehmende Bedeutung „*flexibler*“ Erwerbsformen (*Hoffmann/Walwei* 1998: 1366)

<sup>6</sup> Eine umfassende Behandlung dieser Frage hinsichtlich des Arbeitsförderungsrechts insgesamt würde allerdings den Rahmen der Abhandlung sprengen. Die folgende Fokussierung auf die Zumutbarkeitsregelung und ihrer Konsequenzen sowie der Randbereiche läßt sich aber rechtfertigen durch die herausgehobene Verknüpfung von „*Eigenverantwortung*“ und Zumutbarkeit im § 2 SGB III sowie durch die Tatsache, daß die Zumutbarkeitskriterien sowohl den Zugang als auch die zeitweilige oder dauerhafte Exklusion aus dem Sicherungsbereich der Arbeitslosenversicherung (über die Sperrzeitregelung) normieren und damit für die Arbeitnehmer eine fundamentale Bedeutung haben.

<sup>7</sup> Vgl. BT-Drs. 13/4941: 152.

<sup>8</sup> In der Begründung findet sich hierzu: „*Es soll z.B. durch eine entsprechende Arbeitsorganisation und flexible Arbeitszeiten die Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld vermieden werden, wenn ein betrieblicher Ausgleich zwischen Kurzarbeit und Überstunden möglich ist. Sofern dieser Ausgleich nicht möglich ist, sollen wiederum Entlassungen durch die Inanspruchnahme von Kurzarbeit vermieden werden.*“ Vgl. BT-Drs. 13/4941: 152.

lichen Maßnahmen. Es lassen sich leicht 15 bis 20 Maßnahmen finden, die der Arbeitgeber an Stelle einer betriebsbedingten Kündigung hätte ergreifen können.<sup>9</sup> Diese Interpretation ist auf heftigen Widerspruch gestoßen.<sup>10</sup> Die fehlende Differenzierung zwischen einer „Muß“- und einer „Sollverpflichtung“ bei Schaub wird kritisiert, die der Gesetzgeber doch „bewußt“ eingeführt hat.<sup>11</sup> Hier geht es nicht nur um Wortgefechte: Denn die Kritiker befürchten, daß Schaub mit seiner Interpretation die (jüngere) ständige Rechtsprechung des 2. Senats des BAG zur Diskussion stellt, in der die grundsätzlich freie Unternehmerentscheidung hinsichtlich betriebsbedingter Entlassungen entwickelt worden ist, nach der bisher nur geprüft wurde, ob eine Unternehmerentscheidung offensichtlich unsachlich oder willkürlich ist.<sup>12</sup> Die Hauptkritik an Schaub stellt darauf ab, daß er unzulässigerweise Sozial- und Arbeitsrecht miteinander vermengt und zudem der Gesetzgeber mit dem Arbeitsrechtlichen Beschäftigungsförderungsgesetz von 1996 doch gerade den Kündigungsschutz dereguliert habe.<sup>13</sup> Die Diskussion über die tatsächlichen Auswirkungen z.B. auf den Bereich des Kündigungsschutzes ist noch nicht abgeschlossen.<sup>14</sup> Losgelöst von der hier angerissenen engeren arbeits- und sozialrechtlichen Thematisierung wird sich möglicherweise eine vor allem sozialökonomisch zu führende Auseinandersetzung über die

„besondere Verantwortung“ der Arbeitgeber entwickeln. So gibt es ja mittlerweile eine ganze Reihe an neueren Entwicklungen im Bereich der betrieblichen Personalpolitik, die sich durchaus in diesem Kontext verorten lassen – zu denken wäre etwa an die von einigen Unternehmen praktizierten Outplacement-Modelle, die sich nicht mehr nur an „freizusetzende“ Führungskräfte richten, sondern immer weiter in untere Hierarchieebenen diffundieren,<sup>15</sup> oder die bei Banken zu beobachtende Entwicklung, betriebliche Zeitarbeitsfirmen zu gründen, um Übergänge in andere Beschäftigungsverhältnisse zu erschließen. Ein aktuelles Beispiel hierfür wäre die von der Deutschen Bank zusammen mit Manpower gegründete Firma „Bankpower“, die mit der Verleihtätigkeit im Oktober 1998 beginnt. Hierbei geht es darum, den zu entlassenden Mitarbeitern Übergänge in neue Beschäftigungen zu ermöglichen.<sup>16</sup> Die Deutsche Bank hat dieses Personalabbauprogramm – zu dem neben der Zeitarbeit auch andere Elemente wie z.B. die von VW entwickelte „Teamteilzeit“ gehören – „Beschäftigungsmosaik“ getauft. Vielleicht ist dies nicht nur ein semantischer Ausblick in die zukünftige Welt der Arbeit – zumindest für einen immer größer werdenden Teil der Arbeitnehmer. Neue Konzepte der Arbeitsmarktpolitik versuchen, an dieser betrieblichen Perspektive anzusetzen. So wurden in Hamburg und ähnlich gelagert auch in Bayern seitens der Arbeitgeberverbände Projekte gestartet mit dem Ziel, gekündigten Arbeitnehmern einen direkten Übergang – vor Ablauf der Kündigungsfrist – in andere Beschäftigungsverhältnisse zu ermöglichen. Hierzu wurden die Instrumente des Gruppenoutplacements, der Qualifizierungsberatung und der aktiven Arbeitsvermittlung mit dem regionalen Beziehungsgeflecht der Arbeitgeberverbände vernetzt. Im Hamburger MOVE-Projekt ergaben sich für eine 75%ige Arbeitsmarktchance Kosten von 2.000-5.000 DM je betroffenen Mitarbeiter – und damit deutliche Ersparnisse im Vergleich zu den üblichen Sozialplankosten.<sup>17</sup> Auch seitens der Arbeitsverwaltung kann hier unterstützend angesetzt werden. So gibt es mit den „Zuschüssen zu Sozialplanmaßnahmen“ nach §§ 254 ff. SGB III ein neues Instrument der Arbeitsförderung, mit dem Sozialpläne gefördert werden können, die beschäftigungswirksame Maßnahmen wie Qualifizierung, Outplacement, Arbeitsvermittlung in andere Betriebe vorsehen, also den Transfer in eine neue Beschäftigung statt monetärer Kompensationszahlungen an die Arbeitnehmer in Form von Abfindungen.<sup>18</sup>

### 3 „Zumutbarkeit“ von Arbeit als Teilbereich der „besonderen Funktionalität“ der Arbeitslosenversicherung innerhalb des Sozialversicherungssystems

Für die Arbeitslosenversicherung in Deutschland ist die Verknüpfung mit der Arbeitsvermittlung von zentraler Bedeutung. Aus versicherungssystematischer Sicht muß es gelingen, den „Versicherungsfall“<sup>19</sup> der Arbeitslosigkeit so schnell wie möglich zu beenden. Merkmal einer Versicherung im allgemeinen ist es, durch die Zusammenfassung einer großen Zahl von Personen, die zufallsmäßig von Risiken betroffen sein können, in Form eines (mikroökonomischen) „risk-pooling“ eine Sicherung durch Ersatz des Schadens sowie eine Sicherheit auf Erfüllung dieser originären Versicherungsfunktion durch den Zusammenschluß einer Vielzahl gefährdeter Personen herbeizuführen. In diesem Sinne ist die Arbeitslosenversicherung eine Versicherung, wenn auch aus guten Gründen eine Sozialversicherung.<sup>20</sup> Allerdings kann eine funktionierende Arbeitslosenversicherung nur temporäre Phasen der Erwerbslosigkeit auffangen und bekommt zudem Probleme, wenn es – durch welche Mechanismen auch immer – zu einer „infektiösen“ Ausbreitung des Versicherungsfalls

<sup>9</sup> Vgl. Schaub 1997: 810.

<sup>10</sup> Vgl. z.B. die Erwidern von Bauer/Haufmann 1997 und Ettwig 1997, die (überzogene) Replik von Rütters 1998, differenzierend Rolfs 1998: 18 f. sowie ausführlich Preis 1998.

<sup>11</sup> So Bauer/Haufmann (1998: 1101), die Niesel zitieren, der sogar die Mußverpflichtung des § 2 Abs. 1 S. 1 SGB III als einen „nicht umsetzbaren Appell“ bezeichnet hat (vgl. Niesel 1997: 584), womit die Autoren dann aber wiederum ihre eigene „semantische“ Kritik an Schaub ad absurdum führen.

<sup>12</sup> Vgl. BAG, NZA 1987, 776; zuletzt BAG, NZA 1997, 1047. In der letzten Entscheidung vom 24.4.1997 hat der 2. Senat erstmals ausdrücklich auch die Entscheidung des Arbeitgebers über die Belegschaftsstärke, mit der das Betriebsziel erreicht werden soll, zu den grundsätzlich freien unternehmerischen Entscheidungen gezählt. Vgl. auch die kritische Auseinandersetzung mit dieser Entwicklung bei Preis 1998, der davon spricht, daß sich „das Recht der betriebsbedingten Kündigung ... – jedenfalls soweit es um die Kontrolle des betriebsbedingten Kündigungsgrundes geht – zu einem Recht zum Abbau von Arbeitsplätzen nach freier unternehmerischer Entscheidung entwickelt“ (Preis 1998: 450).

<sup>13</sup> Vgl. zu den Änderungen im Kündigungsschutzrecht durch das Arbeitsrechtliche Beschäftigungsförderungsgesetz von 1996 und einer Bewertung der Maßnahmen aus ökonomischer Sicht Sell 1997 b.

<sup>14</sup> Wie heftig hier gestritten wird, mag man an der Formulierung von Rütters (1998: 284) erkennen, der von der „unseligen Tradition eines sozialromantischen Blindfluges“ spricht. In Teilen Schaub zustimmend hingegen Preis 1998 sowie neuerdings auch Löwisch 1998: 729.

<sup>15</sup> Vgl. z.B. Rundstedt 1998 über Outplacement als Ausdifferenzierung der „Sozialverantwortung“ der Unternehmen, die sich zudem durch die Verknüpfung mit den ansonsten anfallenden betrieblichen Entlassungskosten sogar „rechne“.

<sup>16</sup> Vgl. Hoch 1998. Allerdings: Die Gehälter sind um 20 bis 25% niedriger, statt 13,5 Monatsgehältern gibt es nur noch 12 Monatsgehälter und es bleibt abzuwarten, ob die bisherigen Vermittlungsquoten von Zeitarbeitsunternehmen – um die 30% der entlassenen Arbeitnehmer bleiben in den Entleihbetrieben „hängen“ – auch in Zukunft noch zu realisieren sind. Hier zeigen sich interessante Parallelen zu den verschärften Zumutbarkeitsbestimmungen des SGB III.

<sup>17</sup> Vgl. Paulsen 1998.

<sup>18</sup> Vgl. zu den sich hier andeutenden Möglichkeiten einer Unterstützung von betrieblichen Auffanglösungen für von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer das zwischen den Arbeitgebern und der Gewerkschaft im Bereich der chemischen Industrie vereinbarte Modell des „Transfer-Sozialplans“. Eine ausführliche Beschreibung dieses innovativen Ansatzes findet sich in *Bundesarbeitgeberverband Chemie* 1998. Zu den förderungsrechtlichen Aspekten der „Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen“ vgl. ausführlich Meyer 1998.

<sup>19</sup> Der „Versicherungsfall“ Arbeitslosigkeit als solcher ist im SGB III nicht explizit definiert. Er läßt sich ableiten aus § 16 SGB III. Zu einer versicherungsrechtlichen Analyse dieses Phänomens vgl. ausführlich Wissing 1998.

<sup>20</sup> Zu der besonderen Problematik, daß das Modell einer privaten Versicherung gegen Arbeitslosigkeit schon konzeptionell scheitern muß, vgl. Sell 1997a.

unter den versicherten Personen kommt, wenn sich große Teile der Arbeitslosigkeit hinsichtlich Dauer und Struktur verhärteten oder aber die Finanzierungsgrundlagen in Form der versicherungspflichtigen Beschäftigung wegbrechen. Die „Besonderheit“ des Risikos Arbeitslosigkeit aus versicherungsökonomischer Sicht ist darin zu sehen, daß Arbeitslosigkeit eigentlich nicht versicherbar ist.<sup>21</sup> Sowohl die Eintrittswahrscheinlichkeit des Schadens sowie seine Höhe und die Dauer sind nur schwer bzw. gar nicht prognostizierbar mit der Folge, daß eine aktuarische Prämienberechnung unmöglich ist. Hinzu kommt, daß der Schaden der Arbeitslosigkeit nicht vollständig monetär bewertbar ist (man denke hier an die psycho-sozialen und gesundheitlichen Schäden), daß eine ungleiche Risikoverteilung vorliegt und als zentrales Problem, daß das Risiko häufig kein individuelles, sondern ein Massenphänomen ist, mit der Folge, daß keine Unabhängigkeit der Schadensfälle voneinander vorliegt, woraus die Gefahr der Zahlungsunfähigkeit einer (konventionellen) Versicherung resultiert.

Unabhängig davon bringt es die „Besonderheit“ des Versicherungsfalls Arbeitslosigkeit mit sich, daß sowohl gegenüber der Beitragszahlergemeinschaft wie auch gegenüber dem einzelnen Versicherten definiert sein muß, was von dem einzelnen erwartet werden kann, um den Bezug von Versicherungsleistungen zu vermeiden oder zu verkürzen. Denn der einzelne hat eine ganze Reihe an Möglichkeiten, nicht nur den Eintritt, sondern auch die Dauer der Arbeitslosigkeit zu beeinflussen.<sup>22</sup> Dies läßt sich ökonomisch als „Moral Hazard“-Phänomen fassen. Hierbei geht es um das Problem asymmetrischer Information: Eine Marktseite verfügt über (private) Informationen, die – zunächst jedenfalls – der anderen Marktseite nicht zur Verfügung stehen. Die informierte Marktseite ist in der Lage, eigene Merkmale endogen zu ihrem Vorteil zu verändern, ohne daß dies von der Gegenseite beobachtet oder gar kontrolliert werden könnte.<sup>23</sup> „Ex ante-Moral Hazard“ im Sinne einer Beeinflussung der Eintrittswahrscheinlichkeit der Schadensart wäre in der Arbeitslosenversicherung z.B. die mutwillige Auflösung eines (zumutbaren) Beschäftigungsverhältnisses in Vorwegnahme der Leistungen aus der Versicherung. „Ex post-Moral Hazard“ wäre

z.B. die Verweigerung angebotener Beschäftigungsverhältnisse, um die Bezugsdauer der Versicherungsleistung zu maximieren. Genau in diesem Zusammenhang ist die Funktion der Zumutbarkeit von Arbeit zu verorten. Neben dieser personenbezogenen Funktion im Sinne einer Kontrolle des (potentiellen) „Moral Hazard“-Verhaltens der Versicherten zeigt die Zumutbarkeitsregelung (als Teilbereich der Arbeitslosenversicherung) aber auch noch eine andere Funktion, die den höchst normativen Charakter und die politische Brisanz der Thematik unterstreicht: „Mit der Schaffung der Arbeitslosenversicherung ist historisch die am weitesten reichende Durchbrechung des ‚ehernen Lohngesetzes‘ verbunden. Einerseits mit der Versicherung gegen kollektive, also auf dem Arbeitsmarkt generierte Dauer-Risiken; andererseits über die (...) ‚Zumutbarkeitsregelung‘: Mit ihr wird die Nötigung, sich dem ‚stummen‘ Zwang der Verhältnisse zu beugen, tendenziell durchbrochen. Das Rechtsinstitut der Arbeitslosenversicherung wirkt insbesondere im Zusammenhang mit arbeitsrechtlichen Schutzbestimmungen kompensatorisch zur Machtasymmetrie in den Arbeitsbeziehungen.“ (Bohmann 1989: 276). In eine ähnliche Richtung geht die Argumentation bei Bender (1979: 74): „Das Kräfteverhältnis wird durch das Bestehen einer großen Zahl von Arbeitslosen zugunsten der Arbeitgeber verschoben. Noch stärker tritt diese Wirkung in Erscheinung, wenn gleichzeitig die Rechte des arbeitslosen Arbeitnehmers gegenüber dem Träger der Arbeitslosenversicherung eingeschränkt werden und damit die Stellung des Arbeitslosen bei Verhandlungen über einen Arbeitsvertrag geschwächt wird. Diese Wirkung beschränkt sich nicht auf den bereits Arbeitslosen, sondern beeinflusst auch die Lage dessen, der noch in Arbeit ist. Ob er sanft fällt, wenn er fällt, oder hart, beeinflusst auch sein Verhalten.“

### 3.1 Zur Geschichte der „Zumutbarkeit“ von Arbeit im Arbeitsförderungsrecht

Die Neufassung der Zumutbarkeitsbestimmungen im SGB III ist elementar verknüpft mit einer spezifischen Wahrnehmung des Verhaltens von Arbeitslosen, die den öffentlichen Diskurs strukturiert. Bereits mit dem *Haushaltsstrukturgesetz 1975* der damaligen sozialliberalen Koalition, das neben ersten Sparmaßnahmen auch eine Konkretisierung der Zumutbarkeitsbestimmungen im AFG brachte, wurde zur legitimatorischen Unterfütterung von der Beseitigung von „Wildwüchsen“, „Mißbräuchen“ und „Ungerechtigkeiten und einseitigen Vergünstigungen“ gesprochen.<sup>24</sup> Auslöser waren Forderungen der FDP nach einer Überprüfung und Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien für Arbeitsplätze, welche die Arbeitsämter den Arbeitslosen anbieten. Die AFG-Änderungen wurden 1975 in einem Erlaß der Bundesanstalt für Arbeit (BA) eingebaut, der die Praktiken der Arbeitsämter in diesem Bereich verschärfte. Die Anwendungserfahrungen mit diesem Erlaß wurden seit 1977 innerhalb der BA aufgearbeitet und führten zum *RdErl 230/78* der BA, in dem eine ausführliche Festlegung, welche Arbeitsplätze den Arbeitslosen zumuten seien, vorgenommen wurde. Dem Arbeitsministerium wie auch der BA ging es hierbei um eine gleichmäßige Anwendung der Vorschriften in den Arbeitsämtern und der BA, wohl auch um eine Reduzierung von Auslegungskonflikten in den Ämtern. Beeinflusst wurde der Erlaß sicherlich auch durch die mittlerweile sich ausdifferenzierende Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG).<sup>25</sup> Zugleich wurde im Zusammenhang mit der *5. AFG-Novelle vom 1.8.1979* eine Neufassung der Zumutbarkeitskriterien beschlossen. Grundlage dieser Maßnahme war eine Untersuchung über die Motivation von Arbeitssuchenden.<sup>26</sup> Das in dieser Studie ermittelte fehlende Interesse einiger Arbeitsloser, Arbeit zu su-

<sup>21</sup> Vgl. grundlegend zur ökonomischen Theorie der Versicherbarkeit immer noch Schönböck 1980.

<sup>22</sup> Die doppelseitige „Besonderheit“ des Versicherungsfalls Arbeitslosigkeit liegt also a) in dem gesamtgesellschaftlich (konjunkturell wie strukturell) verursachten Eintritt des Schadensfalls und seiner Laufzeit wie auch gerade b) in der personalen Variabilität des Eintritts bzw. der Dauer des Versicherungsfalls.

<sup>23</sup> Das Problem der asymmetrischen Information manifestiert sich z.B. auch in der „adversen Selektion“ bei Vollversicherung der Krankheitskosten. Darüber hinausgehend zeigt der Versicherungsfall im Krankenversicherungsbereich eine Reihe von Ähnlichkeiten mit dem der Arbeitslosenversicherung – zumindest hinsichtlich der personalen Variabilität. Hier fungiert der Arzt als Filterinstanz (in der Arbeitslosenversicherung der Vermittler und Sachbearbeiter im Arbeitsamt) – und auch der Arzt hat häufig das Problem, den objektiven Gehalt des Versicherungsfalls zu bestimmen, wenn er mehr oder weniger ausschließlich auf die subjektiven Befindlichkeitsäußerungen des Patienten angewiesen ist. Dieses Grundproblem ist natürlich in der Arbeitslosenversicherung im Vergleich zum Arzt als „Filter“ noch ausgeprägter.

<sup>24</sup> Vgl. zum folgenden bis 1982 die auch heute noch lesenswerte Arbeit von Webber 1982, der die Diskrepanz zwischen programmatischen Anspruch und Praxis der Arbeitsmarktpolitik von 1974 bis 1982 untersucht hat.

<sup>25</sup> Vgl. z.B. das Urteil des BSG vom 22.6.1977 – 7 RA/R 131/75, der sog. „Geologenfall“. Ziel des BSG war es, den Schutz der Arbeitslosen vor einer zu schnellen und zu drastischen „Abstufung“ durch die Arbeitsämter zu entwickeln.

<sup>26</sup> Es handelte sich hierbei um die *Infratest-Studie* „Motivation von Arbeitssuchenden, Hemmnisse für die Einstellung von Arbeitslosen, Effektivität von Vermittlung und Beratung, Fortbildungs- und Mobilitätsbereitschaft von Beschäftigten“. Die Vergabe dieser Studie durch die Bundesregierung erfolgte nach einer Kampagne der Arbeitgeberorganisationen über die Probleme bei der Besetzung offener Stellen.

chen und zu finden, wirkte als Katalysator für die Entscheidung des Arbeitsministers, die Zumutbarkeitsvorschriften im AFG neu zu fassen. Allerdings: Die Infratest-Studie hatte gezeigt, daß nur 10% der Arbeitslosen mit einem Vermittlungsvorschlag des Arbeitsamtes ohne Arbeitsbereitschaft waren, davon die Hälfte sog. Übergangsfälle, z.B. 59jährige, die auf den Bezug von vorgezogener Rente warteten. Der politische Konflikt um den RdErl 230/78 – die Arbeitnehmergruppe im Verwaltungsrat der BA hatte den Vorstand aufgefordert, den Erlaß zurückzunehmen und so zu verändern, daß er dem AFG entspreche, – hatte sich daran entzündet, daß a) im Erlaß Vorschriften zum zulässigen beruflichen Abstieg und zur zulässigen regionalen Mobilität enthalten waren sowie b) der Erlaß selbst nicht betonte, daß die Vermittlungsfachkräfte bei der Anwendung der Kriterien sehr sorgfältig die sozialen und familiären Umstände des Arbeitslosen berücksichtigen sollten. Der Erlaß war aber keine Verschärfung der Zumutbarkeitsbestimmungen,<sup>27</sup> denn nach *Webber* (1982: 266) waren damals vier Fünftel aller Arbeitslosen weniger als sechs Monate arbeitslos. Der Erlaß regelte, daß in den ersten 6 Monaten der Arbeitslosigkeit die Annahme von Arbeitsplätzen zumutbar sei, sofern der Einkommensverlust nicht höher als bis zu 10% im Vergleich zur vorangegangenen Beschäftigung betrug. Insofern war der Erlaß keine Verschärfung der Zumutbarkeitsregelung. Er bot im Vergleich zum AFG und dem Erlaß von 1975 einen größeren Schutz für die Arbeitslosen.<sup>28</sup> Parallel zu diesen Ereignissen wurde der Konflikt um die Neufassung der Zumutbarkeit im AFG im Gesetzgebungsverfahren auf die BA zurückverlagert, in dem der Verwaltungsrat – und nicht der Vorstand – ermächtigt wurde, in einer Anordnung die neuen Vorschriften zu konkretisieren. Von diesem Vorgehen erhoffte man sich damals eine gewerkschaftsorientierte Regelung, was dann auch geschah. Resultat war die „Zumutbarkeitsanordnung vom Oktober 1979“, die ganz überwiegend einen etwas größeren Schutz der Arbeitslosen

vor einem erzwungenem beruflichen Abstieg als die vorangegangenen Erlasse mit sich brachte. Zugleich wurden in den Arbeitsämtern paritätisch besetzte „Widerspruchsausschüsse“ eingerichtet.<sup>29</sup>

Eine dritte Phase beginnt mit der Bundestagswahl im Oktober 1980. In der sich anschließenden Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und FDP wurde eine „kritische“ Prüfung der Ausgaben der BA vereinbart. Hierzu wurde im Arbeitsministerium eine drittelparitätisch besetzte Kommission gebildet, deren Aufgabe in einer Prüfung von Einsparmöglichkeiten durch die „Bekämpfung von Leistungsmißbrauch“ bestand. Allerdings konnte die Kommission nur ein Sparpotential von 200–300 Millionen DM in diesem Bereich ausfindig machen. Im Kontext der sich anschließenden Koalitionsberatungen zur „Operation '82“ mit ihren Sparmaßnahmen forderte die FDP neben generellen Kürzungen im Haushalt der BA eine weitere Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien. Daraus resultierte dann die „Zumutbarkeitsanordnung vom 16.3.1982“, die auf Weisung der Bundesregierung formuliert wurde<sup>30</sup> und die eine Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien im Vergleich zur Anordnung aus dem Jahr 1979 mit sich brachte.

In der neuen Anordnung wurde der zumutbare Einkommensverlust in der ersten Zeit der Arbeitslosigkeit – also in den ersten vier Monaten<sup>31</sup> – auf 20% (1979: 10%) festgelegt. Die zumutbaren Fahrzeiten bei Vollzeitbeschäftigung wurden auf 2,5 Stunden oder auch länger, wenn dies regional üblich war, erhöht (1979: 1 bis 1,5 Stunden). Die Zeit, nach der vom Arbeitslosen ein beruflicher Abstieg erwartet werden konnte, wurde auf die vier (bzw. sechs) Monate verkürzt. Allerdings: § 12 der Anordnung legte fest, daß in den folgenden Monaten zunächst nur Beschäftigungen auf der nächstniedrigeren *Qualifikationsstufe* zumutbar waren. Die Anordnung definierte hierfür fünf Stufen: 1.) Hochschul- und Fachhochschulbildung; 2.) Aufstiegsfortbildung auf einer Fachschule oder einer vergleichbaren Einrichtung (z.B. Meisterfortbildung); 3.) Ausbildung in einem Ausbildungsberuf; 4.) Anlernausbildung sowie 5.) alle übrigen Beschäftigungen. Bei der Festlegung der nächstniedrigeren Qualifikationsstufe waren – sofern Eignungskriterien dies erforderlich machten – auch bestimmte Stufen nach unten zu überspringen (z.B. bei Hochschulabsolventen). Für die gesamte Zeit der Arbeitslosigkeit legte die Anordnung fest: Unzumutbar waren Beschäftigungen, wenn a) eine der bisherigen Tätigkeit vergleichbare Wiedereingliederung durch Teilnahme an einer beruflichen Bildungsmaßnahme erwartet werden konnte oder b) die neue Beschäftigung dem Arbeitslosen die Rückkehr in seine frühere oder die Aufnahme einer vergleichbaren Tätigkeit „erheblich erschwert“.<sup>32</sup>

### 3.2 Die normative Funktionalität der „Zumutbarkeit“ von Arbeit in der Arbeitslosenversicherung<sup>33</sup>

Die dargestellte Qualifikationsstufenregelung führte nun dazu, daß es in der Arbeitslosenversicherung zwar keinen „Berufsschutz“ gab, sehr wohl aber einen *temporären Qualifikationsschutz*. Dieser Schutzmechanismus wurde nicht nur mit Blick auf die Rechtsposition des einzelnen Versicherten als *personenbezogene Schutzvorschrift* gesehen,<sup>34</sup> sondern es wurde auch arbeitsmarktpolitisch argumentiert: Die öffentliche Arbeitsvermittlung sollte nach den Zielen des AFG nicht nur im quantitativen Sinne vermitteln, sondern auch qualitative Aspekte berücksichtigen, z.B. eine möglichst qualifikationsadäquate Wiedereingliederung, was ja auch ein humankapitaltheoretisch legitimierbarer Ansatz ist. Die Stufenregelung der Anordnung sollte zudem gerade als *arbeitsmarkt-*

<sup>27</sup> Vgl. aber *Bender* 1979, der vor allem die im RdErl 230/78 fixierte weitgehende „Anpassungspflicht“ der Leistungsempfänger an den Arbeitsmarkt kritisierte.

<sup>28</sup> Aus diesem Grund stimmte damals auch ein Arbeitgeber-Vereiner im Vorstand der BA gegen den Erlaß.

<sup>29</sup> Vgl. zu den Erfahrungen mit diesen „Widerspruchsausschüssen“ *Brötz* 1982.

<sup>30</sup> Die seit 1975 sukzessive vorgenommene Thematisierung der Zumutbarkeitsproblematik und die damit einhergehenden Einschränkungen zuungunsten der Arbeitslosen wird von *Webber* (1982) zum einen auf den Einfluß der FDP in der sozialliberalen Koalition zurückgeführt, zum anderen verweist er auf den starken Druck der öffentlichen Meinung gegenüber angeblich arbeitsunwilligen oder „schwarz“ arbeitenden Arbeitslosen, so daß die SPD eine zunehmende Diskreditierung der Arbeitslosenversicherung innerhalb der Arbeitnehmerschaft befürchtete. So wurde die Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien 1982 von einer großen Mehrheit der Wähler (68%) gebilligt, auch von den SPD-Wählern (63%). Vgl. *Webber* 1982: 271.

<sup>31</sup> Die sich auf sechs Monate verlängerte, wenn der Arbeitslose in den vergangenen acht Jahren die maßgebliche Beschäftigung mindestens sechs Jahre (einschließlich Berufsausbildung) ausgeübt hatte.

<sup>32</sup> Hier war die Anordnung in sich widersprüchlich, denn diese Regelung des § 2 Abs. 2 Nr. 2 (Offenhalten der Rückkehr in die frühere Tätigkeit) würde wie eine absolute Sperre nach unten wirken und dazu beitragen, eine systemwidrige personenbezogene Dauerarbeitslosigkeit zu zementieren, wenn die (erst nach) § 12 mögliche Abstufung nicht vorrangig greifen würde.

<sup>33</sup> Vgl. hierzu *Sell* 1996b.

<sup>34</sup> Die Zumutbarkeitsregelung muß immer im Kontext mit der entsprechenden Sanktionsnorm der *Sperrzeit* (früher § 119 AFG, jetzt §§ 144, 147 SGB III) gesehen werden. Die Ablehnung einer zumutbaren Beschäftigung führte und führt zu einer 12wöchigen Sperrzeit, im Wiederholungsfall entfällt der gesamte Leistungsanspruch. Insofern beinhaltet die Ausgestaltung der Zumutbarkeit gravierende materielle Konsequenzen für den Versicherten. Zur Rechtsprechung der Sozialgerichte hinsichtlich der einzelnen Sperrzeitbestände vgl. auch die Übersicht bei *Vogel* 1997. Ein entwicklungs-geschichtlicher Überblick bis zum AFRG 1997 findet sich bei *Karasch* 1997.

liche Schutzbarriere für die Arbeitslosen wirken, die sich bereits auf den unteren Stufen befinden. Es ging also um die Vermeidung eines Verdrängungswettbewerbs von oben nach unten. Interessanterweise findet sich genau dieses Ziel in dem Genehmigungsschreiben des BMA an die BA hinsichtlich der neuen Anordnung: Die BA wurde aufgefordert, durch Erlass sicherzustellen, daß eine Vermittlung auf eine nächstniedrigere Qualifikationsstufe nur dann erfolgt, wenn a) vorher die Vermittlungsbemühungen auf der originären Stufe ausgeschöpft wurden und b) für die Beschäftigung auf der niedrigeren Stufe trotz ausreichender und angemessener Vermittlungsbemühungen in einer Frist von i.d.R. drei Wochen keine Arbeitsuchenden der entsprechenden Stufe vermittelt werden konnten. Die BA hat daran anschließend das Verfahren mit dem *RdErl 100/82* geregelt.

Neben der angesprochenen arbeitsmarktlichen Schutzfunktion fokussierte die (bisher gegebene) normative Funktionalität auf das sog. *Abwägungsgebot* mit der Maßgabe, alle Umstände des Einzelfalls bei der Abwägung der Interessen zu berücksichtigen. Denn im § 103 Abs. 2 AFG a.F. war geregelt, daß a) die *Interessen des Arbeitslosen* und b) die *Interessen der Gesamtheit der Beitragszahler* gegeneinander abzuwägen sind. Mit dem Abwägungsgebot (und der damit verbundenen Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe) sollten die in der Wirklichkeit nun einmal sehr komplexen Lebenssachverhalte handhabbar gemacht werden.<sup>35</sup> Hinter dem Abwägungsgebot stehen sehr konkrete Sachverhalte: Zum Beispiel die Frage, ob ein Arbeitsloser in einen anderen Wohnort umziehen muß, weil dort geeignete Arbeitsplätze angeboten werden. Ist ihm der Wohnortwechsel zumutbar? Bei der Beurteilung sind nach dem Abwägungsgebot die Gesichtspunkte des Einzelfalls maßgeblich und die beiderseitigen Interessen – des Arbeitslosen wie der Versicherungsgemeinschaft – gegeneinander in Rechnung zu stellen. Daraus kann resultieren, daß die Zumutbarkeit bei einem Arbeitslosen, der schulpflichtige Kinder hat, der eventuell Wohneigentum erworben hat und/oder dessen Ehefrau ebenfalls arbeitet, zu verneinen wäre, während bei einem jungen, ledigen Arbeitslosen andere Maßstäbe anzulegen wären. Dieser könnte auf Unzumutbarkeit abstellen, weil die Mietkosten in der zur Diskussion stehenden Stadt extrem hoch sind. Dann müßten – bezogen auf diesen Einzelfall und nicht generell – beispielweise die Einkommenshöhe und die berufliche Qualifikation herangezogen werden, um die Zumutbarkeit zu beurteilen. Aus dem Abwägungsgebot ergibt sich eine ausdifferenzierende Betrachtung der Zumutbarkeit von Arbeit, die aus dieser Perspektive immer als etwas Zweiseitiges betrachtet wird. Den folgenden Ausführungen zur neuen Rechtslage sei an dieser Stelle vorgegriffen: Mit dem SGB III ist die Zumutbarkeit im Gesetz selbst normiert worden (§ 121 SGB III). Und mit dieser Neuregelung wurde das Abwägungsgebot des § 103 Abs. 2 AFG gestrichen. Eine Abwägung muß nun nicht mehr stattfinden.

<sup>35</sup> Vgl. *Sell* 1996b: 85 sowie *Stolzenberg* 1994a und 1994b.

<sup>36</sup> Vgl. auch rechtsstrukturell und -methodisch vertiefend die Darstellung bei *Stolzenberg* 1997a und 1997b.

<sup>37</sup> Ursprünglich war im SGB III vorgesehen, neben dieser *Zeitgrenze* auch die *Geringfügigkeitsgrenze* nach § 8 SGB IV zur Bestimmung der Beschäftigungslosigkeit heranzuziehen. Dies ist mit dem 1. SGB III-ÄndG korrigiert worden.

<sup>38</sup> Diese eigentlich systemwidrige Sonderregelung einer Besserstellung der selbständigen Tätigkeiten richtet sich vor allem an die Nebenerwerbslandwirte, die man vor einem Verlust der Lohnersatzleistungsansprüche schützen will. Zugleich ist diese Gruppe auch bei der Anrechnungsregelung von Nebeneinkommen privilegiert (vgl. § 141 Abs. 4 SGB III).

<sup>39</sup> Mit diesem „Regel-Ausnahme“-System knüpft der Gesetzgeber an Regelungen aus dem Vorläufer des AFG, dem AVAVG von 1927 (§ 87 Abs. 1; § 90 Abs. 2) und von 1957 (§ 76 Abs. 1, § 78 Abs. 2) an.

Als Zwischenfazit zu diesem Exkurs in die jüngere Geschichte der Zumutbarkeitsregelung läßt sich festhalten: Zum einen ist die für den Außenstehenden sehr kompliziert und „unhandlich“ wirkende Regelung der Versuch, das widersprüchliche Interessengeflecht zwischen Versicherten und Versicherung sowie zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber kompromißhaft auszutarieren und neben der möglichst schnellen Wiedereingliederung der Arbeitslosen zugleich auch qualitative Arbeitsmarkteffekte mitzuberücksichtigen (um damit dem alten, ambitionierten Zielekatalog des AFG zu entsprechen). Zum anderen läßt sich seit Mitte der 70er Jahre ein (publikumswirksamer) Prozeß der sukzessiven Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien zuungunsten der Arbeitslosen feststellen, wobei die einzelnen Phasen nicht zufällig mit ansteigender Arbeitslosigkeit korrelieren. Seinen vorläufigen Höhepunkt hat diese Entwicklung nunmehr mit den Neuregelungen im SGB III gefunden – wobei, das sei hier ausdrücklich unterstrichen, die bisherige und im nächsten Abschnitt folgende Darstellung die Rechtsentwicklung und -systematik skizziert.

## 4 „Zumutbarkeit“ von Arbeit und „Eigenverantwortung“ der Arbeitnehmer im SGB III

### 4.1 Zur Rechtssystematik im SGB III<sup>36</sup>

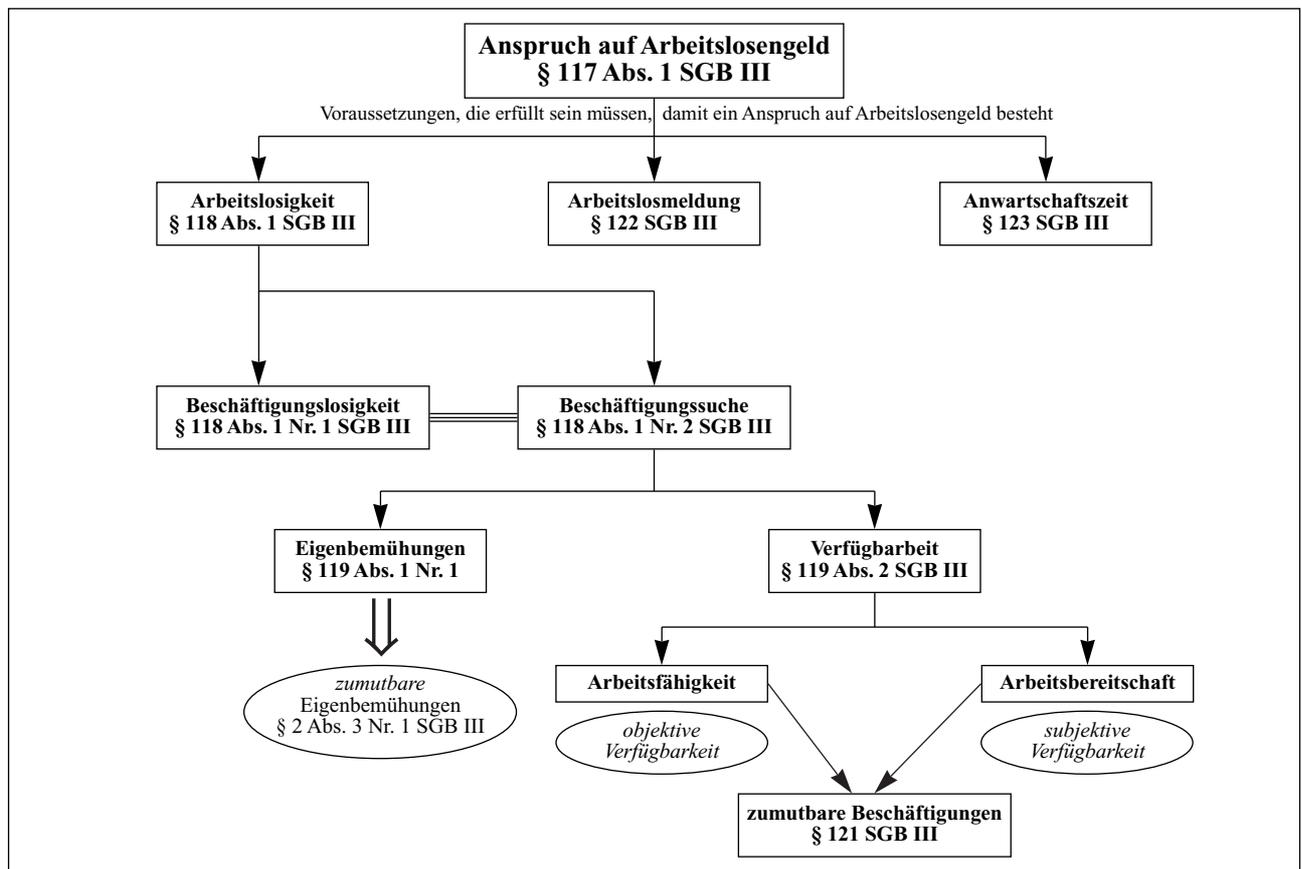
Die im SGB III bereits in § 1 und § 2 hervorgehobene „besondere Verantwortung“ der Arbeitnehmer und die Neuregelung der Zumutbarkeitsbestimmungen sind wesentliche Rahmenbedingungen, wenn es um den Anspruch auf Arbeitslosengeld (und -hilfe) geht. Das Schaubild zeigt die Struktur im SGB III.

*Arbeitslosigkeit* liegt vor, wenn zwei Bedingungen erfüllt sind: *Beschäftigungslosigkeit* und *Beschäftigungssuche*:

a) *Beschäftigungslosigkeit* liegt vor, wenn der Betroffene keine oder nur eine Beschäftigung von weniger als 15 Stunden pro Woche ausübt.<sup>37</sup> Mehrere geringfügige Beschäftigungsverhältnisse werden zusammengerechnet. Eine Ausnahmeregelung gilt für selbständige Tätigkeiten und mithelfende Familienangehörige, bei denen die Zeitgrenze auf 18 Stunden pro Woche ausgedehnt ist.<sup>38</sup>

b) *Beschäftigungssuche* ist durch die Eigenbemühungen und die Verfügbarkeit strukturiert. Die Eigenbemühungen nach § 119 Abs. 1 sind nun die Konkretisierung der „besonderen Verantwortung“ der Arbeitnehmer. Denn sie müssen alle Möglichkeiten nutzen und nutzen wollen, um die Beschäftigungslosigkeit zu beenden. Bisher war es rechtlich gesehen ausreichend, wenn der Arbeitslose für die Vermittlungsbemühungen des Arbeitsamtes zur Verfügung stand (passive Verfügbarkeit). Mit dem SGB III kommt nun die *aktive* Beschäftigungssuche hinzu. Nach § 119 Abs. 5 kann das Arbeitsamt vom Arbeitslosen einen Nachweis seiner Eigenbemühungen verlangen, wenn es ihn vorher auf diese Nachweispflicht hingewiesen hat.

Die passive Verfügbarkeit und die aktive Beschäftigungssuche des Arbeitslosen werden begrenzt durch die Möglichkeit, sich hierbei auf zumutbare Beschäftigungen zu beschränken. Die *Zumutbarkeit* ist im § 121 SGB III näher bestimmt. Zugleich ist mit dieser Neuregelung im Gesetz die frühere Zumutbarkeitsanordnung aufgehoben worden. Der Grundsatz des § 121 lautet: „Einem Arbeitslosen sind alle seiner Arbeitsfähigkeit entsprechenden Beschäftigungen zumutbar“, es sei denn, dem stehen allgemeine oder personenbezogene Gründe entgegen („Regel-Ausnahme“-System).<sup>39</sup>



a) *Allgemeine Gründe* heißt, die Beschäftigung verstößt gegen gesetzliche, tarifliche oder in Betriebsvereinbarungen festgelegte Bestimmungen über Arbeitsbedingungen oder gegen Bestimmungen des Arbeitsschutzes. Fraglich ist, ob die alte Bindung der Zumutbarkeit an tarifliche bzw. ortsübliche Bezahlung (früher explizit in § 5 Abs. 1 der Zumutbarkeitsanordnung enthalten) nach der neuen Regelung noch gilt, da die Formulierung der Anordnung nicht in das Gesetz übernommen worden ist. *Toparkus* (1997: 407) argumentiert, daß mit Rückgriff auf die Begründung zum Gesetz<sup>40</sup> der Begriff der „Arbeitsbedingungen“ so auszulegen ist, daß tarifliche Entgeltregelungen hierunter zu subsumieren sind. Dies gilt aber nur dann, wenn Arbeitnehmer und Arbeitgeber tarifgebunden sind bzw. ein allgemeinverbindlicher Tarifvertrag vorliegt. Die frühere Bindung der Zumutbarkeit an das „ortsübliche Arbeitsentgelt“ ist mit der Neuregelung entfallen.<sup>41</sup> Als unterste Grenze ließe sich rechtlich nur noch der § 302a Abs. 1 Nr. 3 StGB heranziehen, der eine Bestrafung von Wucher vorsieht – und nach Auffassung des BGH kann auch ein unangemessen niedriger Lohn Wucher sein.<sup>42</sup>

b) *Personenbezogene Gründe*: Hier findet man die Neufassung der zumutbaren Einkommensreduzierungen: In den er-

sten drei Monaten bis zu 20%, vom vierten bis zum sechsten Monat 30% und ab dem siebten Monat sind alle Beschäftigungen zumutbar, deren Arbeitsentgelt nicht unter dem Arbeitslosengeld zuzüglich der mit der Beschäftigung verbundenen Aufwendungen liegt. Deutlich ist die Sprache des § 121 Abs. 5 SGB III: „Eine Beschäftigung ist nicht schon deshalb unzumutbar, weil sie befristet ist, vorübergehend eine getrennte Haushaltsführung erfordert oder nicht zum Kreis der Beschäftigungen gehört, für die der Arbeitnehmer ausgebildet ist oder die er bisher ausgeübt hat.“

In der neueren arbeitsrechtlichen Diskussion werden mittlerweile weitergehende Sanktionen aus dem in § 2 SGB III normierten Subsidiaritätsgedanken in seiner Kopplung mit dem Zumutbarkeitsbegriff diskutiert.<sup>43</sup> So plädiert Löwisch für die Sichtweise, daß sich bereits bei den Voraussetzungen für die Verhängung von Sperrzeiten nach § 144 Abs. 1 Nr. 1 SGB III schärfere Konsequenzen ergeben: Bisher war es so, daß angenommen wurde, daß keine Sperrzeit greift, wenn der Arbeitnehmer, dessen Arbeitsplatz weggefallen ist, das Angebot auf Weiterbeschäftigung an einem anderen Arbeitsplatz ablehnt und es deshalb zu einer Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitgeber kommt. Dies sei nun nach Löwisch mit Blick auf § 2 SGB III nicht mehr haltbar, da die Ablehnung einer dem Arbeitnehmer zumutbaren Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses auf einem anderen Arbeitsplatz ein im Sinne einer Obliegenheitsverletzung „arbeitsvertragswidriges“ Verhalten gemäß § 144 Abs. 1 Nr. 1 SGB III sei. Auch im Sozialplanrecht ergeben sich nach Löwisch Auswirkungen. Nach § 112 Abs. 5 Nr. 2 S. 2 BetrVG sollen Arbeitnehmer, die ein zumutbares Arbeitsverhältnis im gleichen Betrieb oder in einem anderen Betrieb des Unternehmens ausschlagen, von Sozialplanleistungen wie Abfindungen ausgeschlossen werden. Für die Anforderungen an die Zumut-

<sup>40</sup> Vgl. BT-Drs. 13/4941: 238.

<sup>41</sup> Hier fällt das SGB III hinter den Schutzzumfang des AVAVG von 1927 zurück, das im § 90 Abs. 2 Nr. 1 die sanktionslose Ablehnung von Arbeitsstellen mit einer Bezahlung unterhalb des ortsüblichen Entgelts enthielt!

<sup>42</sup> Im Fall eines Bauunternehmens hat der BGH entschieden, daß die Beschäftigung von tschechischen Grenzgängern als Maurer zu einem Stundenlohn von 12,70 DM bei einem Tariflohn von 19,05 DM und einem Stundenlohn von 21 DM brutto für die anderen Arbeitnehmer zu einer Geldstrafe wegen Lohnwucher führt. Vgl. BGH-Urteil vom 22.4.1997 = NJW 1997, 2689.

<sup>43</sup> Vgl. zum folgenden Löwisch 1998: 730.

**Tabelle 1: Sperrzeiten in West- und Ostdeutschland 1997**

Westdeutschland 1997				Ostdeutschland 1997			
Sperrzeiten insgesamt	a) wegen Arbeitsaufgabe	b) wegen Ablehnung einer zumutbaren Arbeit	c) wegen Ablehnung oder Abbruch einer beruflichen Bildungsmaßnahme	Sperrzeiten insgesamt	a) wegen Arbeitsaufgabe	b) wegen Ablehnung einer zumutbaren Arbeit	c) wegen Ablehnung oder Abbruch einer beruflichen Bildungsmaßnahme
222.300	189.500 (85%)	18.200 (8%)	14.600 (7%)	52.200	45.100 (86%)	4.100 (8%)	3.000 (6%)
„Aufhebungsquote“: etwa 8% der Fälle: 205.000 „echte“ Fälle bei 3,3 Mio. Leistungsbewilligungen: „Sperrzeitquote“=6%		18.200 Sperrzeiten bei 1,5 Mio. Arbeitsaufnahmen von Leistungsempfängern: „Sperrzeitquote“=1,2%	14.600 Sperrzeiten bei 208.900 Eintritten von zuvor Arbeitslosen in solche Maßnahmen: „Sperrzeitquote“=7%	Aufhebungsquote“: etwa 8% der Fälle: 48.000 „echte“ Fälle bei 1,8 Mio. Leistungsbewilligungen: „Sperrzeitquote“=3%		4.100 Sperrzeiten bei fast 1 Mio. Arbeitsaufnahmen von Leistungsempfängern: „Sperrzeitquote“=0,4%	3.000 Sperrzeiten bei 151.300 Eintritten von zuvor Arbeitslosen in solche Maßnahmen: „Sperrzeitquote“=2%

Quelle der Daten: Bundesanstalt für Arbeit; eigene Berechnungen.  
Zu den Rechtsgrundlagen der Sperrzeittatbestände vgl. § 144 SGB III

barkeit gelten nunmehr die verschärften Kriterien des § 121 SGB III.<sup>44</sup>

Fazit: Die bisher gültige Kombination aus „Fünf-Stufen-Schema“ (temporärer Qualifikationsschutz) und Entgelt-schutz wird durch ein *reines Einkommensstufenmodell* abgelöst, der befristete Qualifikationsschutz entfällt.<sup>45</sup> Alexander Gagel, bis Anfang 1998 Vorsitzender Richter am Bundessozialgericht und Kommentator der Arbeitsförderungs-rechts, bilanziert, „daß im Ergebnis eine Übertragung der berufsunspezifischen Zumutbarkeitsregelung des BSHG auf den Bereich der Arbeitslosenversicherung erfolgt ... Im Hinblick auf den rasanten Abbau von Stellen für gering qualifi-zierte Arbeitnehmer hat der neue ... § 121 Abs. 3 SGB III vor-nehmlich Disziplinierungscharakter. Eine Überprüfung unter dem Gesichtspunkt des Art. 12 GG erscheint dringend gebo-ten.“<sup>46</sup>

#### 4.2 „Irgendeine Beschäftigung, die aber so schnell wie möglich“

Die Verschärfung der Zumutbarkeit und die Konkretisierung der Eigenverantwortung der Arbeitslosen in Form der aktiven

Beschäftigungssuche kann – immer vor dem Hintergrund der Sanktionierung durch Sperrzeit und Anspruchsverlust – als Anpassung des sozialrechtlichen Zugriffs auf den einzelnen Arbeitslosen an die faktischen Arbeitsmarktverhältnisse („Käufermarkt“) gedeutet werden. Diese Anpassung erfolgt a) über eine Absenkung des Schutzniveaus im Bereich der Zu-mutbarkeit und b) durch einen sanktionsbewährten Zugriff auf die individuelle Beschäftigungssuche. Deutlich wird eine „negative“ Personalisierung der Arbeitslosigkeit im Sinne der Annahme einer verhaltensbedingten Arbeitslosigkeit.<sup>47</sup> Was läßt sich hierzu empirisch sagen? Betrachtet man zum einen die Statistik der Sperrzeiten, die seitens der Arbeitsverwal-tung verhängt wurden, so ergibt sich der in Tabelle 1 dar-gestellte Befund.

Bei der Interpretation dieser offiziellen Daten der BA ist zu beachten, daß sie natürlich keine Auskunft darüber geben, ob das „tatsächliche“ sperrzeitrelevante Verhalten der Leistungs-empfänger abgebildet wird, denn dies hängt davon ab, ob die Vermittler in den Arbeitsämtern mehr oder weniger intensiv die Sachverhalte verfolgen. Darüber gibt es keine empiri-schen Untersuchungen. Der Gesetzgeber scheint ein gewisses „tolerierendes“ Verhalten anzunehmen und hat mit der sog. „Innenrevision“ nach § 398 SGB III versucht, durch eine or-ganisatorische Maßnahme das Personal u.a. auf eine stärkere Beachtung der Verfügbarkeit von Leistungsbeziehern auszu-richten. Ansonsten ist die Datenlage unbefriedigend. Hin-sichtlich einer Kleinen Anfrage der PDS-Gruppe im Bundes-tag zitiert die Bundesregierung in ihrer Antwort die Vertei-lung der Sperrzeiten, so wie man sie den Angaben der BA ent-nehmen kann. Bei differenzierenden Nachfragen, z.B. Sperr-zeiten wegen Ablehnung einer kurzzeitigen Trainingsmaß-nahme oder Ablehnungen wegen Probleme bei der Kinderbe-treuung, verweist die Bundesregierung auf nicht vorhandene Daten. Das gleiche hinsichtlich der Frage, ob es Sperrzeiten wegen Ablehnung einer mit Arbeitnehmerhilfe geförderten Saisonarbeit gegeben hat.<sup>48</sup> In einer anderen parlamentari-schen Antwort führt die Bundesregierung aus: „Über das Ar-beitssuchverhalten gibt es keine ausreichenden Erkenntnisse, da über die maßgeblichen, verschiedenen Kriterien keine oder

<sup>44</sup> Die Argumentation ist nachvollziehbar: „Es wäre widersinnig, könnten Ar-beitnehmer neue Arbeitsverhältnisse zunächst als unzumutbar ablehnen und damit Sozialplanleistungen für den Verlust ihrer bisherigen Arbeits-plätze erhalten, um sich dann nach Aufforderung durch das Arbeitsamt un-ter dem Druck der Zumutbarkeitsvorschriften des SGB III doch auf die an-gebotenen Arbeitsverhältnisse einzulassen.“ (Löwisch 1998: 730)

<sup>45</sup> In der Gesetzesbegründung wird von einem „mittelbaren Berufsschutz durch Entgelt-schutzbestimmungen“ gesprochen: BT-Drs. 13/4941: 238. Kritisch hierzu Stolzenberg 1997: 262.

<sup>46</sup> Vgl. Gagel/Lauterbach 1997: 348.

<sup>47</sup> Brunner (1993: 1230) behauptet, daß die Mißbrauchsdiskussion quasi als „mentales Einfallstor“ fungiert, um alle Leistungsempfänger psycholo-gisch auf weitere „unvermeidbare“ Einschränkungen und Verschlechte-rungen vorzubereiten. Sonnenfeld (1998: 41) postuliert, daß die Miß-bruchsdebatte bei den Sachbearbeitern in der Verwaltung zu einem Klima führt, „in dem der generalisierte Verdacht selbstverständlicher Bestandteil bürokratischen Handelns wird.“

<sup>48</sup> Vgl. hierzu BT-Drs. 13/10914. Zur Frage, ob und wieviel Sperrzeiten es wegen Verstößen gegen den neuen § 119 SGB III (aktive Beschäftigungs-suche) gegeben hat, antwortet die Bundesregierung: „Hierzu liegen der Bundesanstalt für Arbeit keine statistischen Daten vor“.

keine regelmäßigen statistischen Erhebungen vorliegen.“<sup>49</sup> Zum anderen verweist die Bundesregierung mit Bezug auf Befragungen selbst darauf, daß es bei den Arbeitslosen eine teilweise erhebliche „Konzessionsbereitschaft“ bei der Arbeitssuche gibt, denn „1996 (waren) in Ostdeutschland 80% der Arbeitslosen zu einem Branchenwechsel bereit, 71% zu Qualifizierungsmaßnahmen, 59% zur Annahme einer schlechteren beruflichen Position und 54% zur Arbeitsaufnahme mit einem Einkommen in Höhe der gegenwärtigen Einkünfte (Arbeitslosengeld, Unterhaltsgeld, ABM-Lohn).“ (BT-Drs. 13/10809)

Bleibt man auf der Ebene des Gesetzes und der Intentionen des Gesetzgebers, dann ergibt sich zusammenfassend: Durch die zwangsweise Absenkung des „Anspruchsniveaus“ der Arbeitslosen sowie über die Herstellung einer „verbesserten Marktgängigkeit“ gerade im Hinblick auf niedrig entlohnte bzw. qualifikationsinadäquate Beschäftigungen soll die grundsätzliche Zielsetzung „Irgendeine Beschäftigung, die aber so schnell wie möglich“ realisiert werden.

### **5 Anpassung des Arbeitsförderungsrechts an flexible Erwerbsformen und Ausrichtung auf eine stärkere Eigenverantwortung der Arbeitnehmer? Weitere – auf flexible Erwerbsformen und eine stärkere Eigenverantwortung der Arbeitnehmer zielende – Neuregelungen im SGB III**

Die sozialrechtlichen Schwierigkeiten im Umgang mit den Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt lassen sich am Beispiel einer neuen Leistung im SGB III verdeutlichen. Neu aufgenommen wurde das sogenannte „Teilarbeitslosengeld“. Diese Entgeltersatzleistung nach § 150 SGB III kann man erhalten, wenn jemand, der zwei (oder mehr) versicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigungen ausgeübt hat, eine davon verliert. Allerdings ist der Bezug des Teilarbeitslosengeldes auf sechs Monate begrenzt, da sich der Gesetzgeber über den möglichen „Mißbrauch“ nicht sicher ist und erst einmal Erfahrungen mit diesem neuen Instrument sammeln möchte. Nun ist die parallele Ausübung von zwei oder mehr versicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigungen aber (noch) keine häufige Fallkonstellation. Viel wichtiger könnte möglicherweise der Wechsel von einer Vollzeitbeschäftigung in eine Teilzeitbeschäftigung sein – hierfür gibt es z.B. im französischen und belgischen Arbeitslosenversicherungsrecht gezielte Anreize, da bei einem derartigen Wechsel ein Teilarbeitslosengeld gezahlt wird, weil die Personen zur anderen Hälfte noch arbeitslos sind.

Einen spezifischen Anreiz, von einer Vollzeit- in eine Teilzeitbeschäftigung zu wechseln, kennt das SGB III mit der *temporären Schutzvorschrift des § 131 Abs. 2*, nach dem bei einer Teilzeitbeschäftigungsvereinbarung, die die wöchentliche Arbeitszeit nicht nur vorübergehend auf weniger als 80% einer vergleichbaren Vollzeitbeschäftigung vermindert hat, das Arbeitslosengeld nach dem alten Bemessungsentgelt bestimmt wird, wenn der Arbeitslose in den letzten dreieinhalb Jahren mindestens sechs Monate Beschäftigungen mit einer höheren Arbeitszeit ausgeübt hat.

<sup>49</sup> Vgl. BT-Drs. 13/10809.

<sup>50</sup> An diesem Beispiel lassen sich gut die Fallstricke der Umsetzung in einer Massenverwaltung aufzeigen: Der § 133 SGB III macht die Einschränkung, daß das so ermittelte Arbeitslosengeld das Arbeitsentgelt, das ohne diese Regelung maßgebend wäre, nicht übersteigen darf. Auf den ersten Blick eine vernünftige Einschränkung. Allerdings führt diese Normierung nun in den Arbeitsämtern dazu, daß in jedem Fall eine Vergleichsbetrachtung vorgenommen werden muß, was einen erheblichen Aufwand (und damit Kosten) bei einer minimalen Fallzahl, wie die ersten Erfahrungen zeigen, verursacht. Der BMA hat dies erkannt und will diese Einschränkung mit der nächsten SGB III-Änderung aufheben.

*Temporärer Übergangsschutz bei Aufnahme einer niedriger entlohnten Beschäftigung:* Wurde innerhalb der letzten drei Jahre vor der erneuten Arbeitslosmeldung Arbeitslosengeld oder -hilfe bezogen, so ist bei der Bemessung des neuen Anspruchs mindestens das frühere, dynamisierte Entgelt anzusetzen, so daß in den ersten drei Jahren keine negativen Auswirkungen durch einen zuletzt bezogenen niedrigeren Verdienst eintreten (§ 133 SGB III).<sup>50</sup> Diese Schutzvorschrift ist deshalb besonders hervorzuheben, weil sie eine Komplementärfunktion zu der dargestellten Neuregelung der Zumutbarkeit hat.

*Unterstützung der Risikobereitschaft für eine Existenzgründung:* Bisher war es so, daß für diejenigen, die aus einer abhängigen Beschäftigung heraus eine selbständige Tätigkeit aufgenommen haben, der nachwirkende Versicherungsschutz maximal zwei Jahre betrug, weil innerhalb der Rahmenfrist von drei Jahren mindestens ein Jahr lang eine versicherungspflichtige Beschäftigung vorgelegen haben mußte. Dieser Versicherungsschutz ist nun auf vier Jahre verlängert worden, da die maßgebliche Rahmenfrist bei zwischenzeitlicher selbständiger Tätigkeit von drei auf fünf Jahre ausgedehnt wurde.

*Anpassung an die flexiblen Arbeitszeitmodelle, bei denen eine Differenzierung in tarifliche Arbeitszeit und Überstunden immer mehr wegfällt:* Nach der bisherigen Rechtslage wurde das Arbeitslosengeld nur nach dem Arbeitsentgelt berechnet, das in der tariflichen Arbeitszeit erzielt worden ist. Das führte dazu, daß Arbeitsentgelte für Überstunden und entsprechende Zuschläge keine Berücksichtigung fanden (obwohl für diese Zeiten Beiträge zur BA abgeführt werden mußten). Nach der neuen Rechtslage wird das Arbeitslosengeld nach dem Arbeitsentgelt berechnet, von dem Beiträge zur BA gezahlt worden sind – ohne Rücksicht auf die Arbeitszeit. Allerdings gilt diese Verbesserung nur für „neue“ Ansprüche, die seit dem 1.1.1998 entstanden sind; es findet keine Umstellung der alten Leistungsbescheide statt. Außerdem bleiben sog. Einmalzahlungen wie Weihnachtsgeld und Urlaubsgeld – trotz Beitragszahlung von diesen Beträgen – bei der Bemessung der Höhe des Arbeitslosengeldes unberücksichtigt. Das Bundesverfassungsgericht hatte bereits die alte Regelung als grundgesetzwidrig bezeichnet. Hinsichtlich der Neuregelung ist bereits wieder ein Verfahren anhängig.

*„Synchronisation“ mit der Pflegeversicherung:* Die auch versicherungsrechtliche Anerkennung der Pflege als eine gesellschaftlich geförderte Tätigkeit zeigt sich bei der Neuregelung der Berücksichtigung von Pflegezeiten. Neu ist, daß Zeiten der Pflege keine Berücksichtigung mehr in der dreijährigen Rahmenfrist finden (bisher führte diese Berücksichtigung dazu, daß nach einer mehr als zweijährigen Pflegezeit kein Anspruch mehr auf Arbeitslosengeld bestand) – wenn die gepflegte Person zumindest zur Pflegestufe I zugeordnet ist (d.h. eine wöchentliche Pflegezeit von mindestens 14 Stunden). Durch die Neuregelung kann der Versicherungsschutz auch z.B. nach einer zehnjährigen Unterbrechung der versicherungspflichtigen Beschäftigung wieder reaktiviert werden. Das neue Recht gilt für alle Pflegezeiten seit dem 1.4.1995, dem Leistungsbeginn der Pflegeversicherung.

Diese (positiven) Neuregelungen zeigen, daß der Gesetzgeber versucht, über inkrementale Verbesserungen das gewachsene Sozialrecht an die veränderten Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt anzupassen. Und die dargestellten temporären Schutzvorschriften sind Beispiele, wie man über das Sozialrecht bei den betroffenen Arbeitnehmern eine Sicherheitslücke füllen kann, die ansonsten die erforderlichen Anpassungen

sungsreaktionen verlangsamten oder sogar völlig verhindern würde. Genau darum muß es doch einer modernisierten Arbeitsmarktpolitik gehen: Wenn die Anforderungen an den einzelnen immer komplexer werden und sich immer schneller verändern – so sagen es uns ja nun alle vorliegenden Prognosen –, dann muß die Arbeitsmarktpolitik institutionelle Innovationen hervorbringen, die eine Art „Sicherheitsfundament“ einziehen.

Verläßt man den engeren leistungsrechtlichen Bereich des SGB III, dann zeigen auch die Neuerungen hinsichtlich der *Arbeitsförderung* Elemente, die in eine innovative Richtung weisen und die erforderliche Modernisierung der Arbeitsmarktpolitik voranbringen:<sup>51</sup> An erster Stelle – gerade aus Sicht der Verwaltungspraktiker in den Arbeitsämtern – wäre die mit dem SGB III eingeschlagene *Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik* zu nennen. Der Gesetzgeber hat die Handlungsspielräume der Arbeitsämter hinsichtlich der Ermessensleistungen deutlich gestärkt, vor allem mit der Zusammenfassung der Haushaltsmittel für den größten Teil dieser Leistungen im „Eingliederungstitel“, der eine regionale/lokale Schwerpunktsetzung der konkreten Mittelverteilung ermöglicht. Deutlich gestärkt wurde auch die Position der Selbstverwaltung (also der Verwaltungsausschüsse in den 181 Arbeitsämtern), die für die Festlegung der Mittel zuständig ist. Dadurch kann nun viel gezielter Rücksicht auf die jeweilige Situation vor Ort genommen werden und auch die Verantwortung der lokalen Akteure wird jetzt durch die aktivere Rolle bei der Verteilung der Mittel für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen hervorgehoben (und damit natürlich auch einfordernbar).

Bedeutsam für die hier thematisierte Eigenverantwortung der Arbeitnehmer ist zudem die Einführung der sogenannten „freien Förderung“ nach § 10 SGB III. Danach können die Arbeitsämter bis zu 10% der Mittel aus dem Eingliederungstitel einsetzen, um die gesetzlich vorhandenen Leistungen zu erweitern. Mit dieser Regelung hat der Gesetzgeber den Weg für eine unkonventionelle Individualförderung frei gemacht und ist damit einer langjährigen Forderung der Praxis nachgekommen. Mit diesem Instrument können Bausteine oder

sogar neue Förderansätze gerade für die Eingliederung spezieller Personengruppen ausdifferenziert werden. Hier erschließen sich zahlreiche Möglichkeiten für die Berater und Vermittler, aus dem bekannten *circulus vitiosus* der Anpassung der Förderfälle an die rechtlich zulässigen Maßnahmen auszubrechen und statt dessen Maßnahmen zu konzipieren, die tatsächlich auf die einzelnen Personen zugeschnitten sind. Beispiele: Beratungs- und Betreuungsdienstleistungen mit dem Ziel der Arbeitsaufnahme können an (professionelle) Dritte vergeben werden (vgl. hierzu auch § 37 Abs. 2 SGB III), die Kosten der Umstellung einer Vollzeitstelle in Teilzeitstellen können übernommen werden (wenn förderungsbedürftige Arbeitslose beschäftigt werden), in Einzelfällen kann der PKW-Führerschein finanziert werden oder auch eine individuell zugeschnittene Sprachförderung für einen arbeitslosen ausländischen Arbeitnehmer.<sup>52</sup> Aber nicht nur Produktinnovationen, sondern auch Prozeßinnovationen – z.B. die Entwicklung und Beförderung von regionalen „Verbundsystemen“ – sind erwartbar.<sup>53</sup> Die bisherigen ersten Rückmeldungen aus den Ämtern klingen vielversprechend.

Eine weitere Neuregelung ist der § 6 SGB III, bei dem es um Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit geht. Danach haben die Arbeitsämter nach spätestens sechsmonatiger Arbeitslosigkeit zusammen mit dem Arbeitslosen festzustellen, durch welche Leistungen der Arbeitsförderung oder eigene Bemühungen des Arbeitslosen eine drohende Arbeitslosigkeit vermieden werden kann („*Eingliederungsplan*“). Den Grundgedanken finden wir bereits seit längerem im deutschen Sozialhilferecht sowie im Kinder- und Jugendhilferecht (dort der sog. „Hilfeplan“). Im Kern geht es um einen Konkretisierungs- und Institutionalisierungsversuch der Ko-Produzentenrolle des Leistungsbeziehers. Vorbilder für diesen Weg finden sich z.B. in Großbritannien und auch in Dänemark.<sup>54</sup> Allerdings: Eine nicht-schematisierende (und damit nicht-kontraproduktive) Umsetzung dieses sinnvollen Ansatzes konfliktiert mit der gegebenen Personalausstattung in den Arbeitsämtern, was auch die Bundesregierung so sieht. In ihrem arbeitsmarktpolitischen Aktionsplan für die Bundesrepublik Deutschland<sup>55</sup> schreibt die Bundesregierung zum § 6 SGB III als Mittel zur Verhütung von Langzeitarbeitslosigkeit durch eine Intensivberatung und -vermittlung: „Dies erfordert zeitintensive Beratung der von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohten durch die Mitarbeiter der Arbeitsämter. Bundesregierung und Sozialpartner sind der Auffassung, daß den Mitarbeitern der Arbeitsämter die hierfür notwendigen zeitlichen Spielräume verschafft werden müssen. Insbesondere die EDV-Modernisierung muß hierzu genutzt werden.“<sup>56</sup> Es bleibt abzuwarten, ob die Entwicklung tatsächlich in diese Richtung gehen wird.

Mit dem *Eingliederungsvertrag* nach den §§ 229-234 SGB III ist ein wirklich neues Instrument in das Arbeitsförderungsrecht aufgenommen worden. Es handelt sich hierbei um ein von den Arbeitgebern bereits seit Jahren gefordertes Instrument (die Grundidee geht auf den sog. Fördervertrag zurück, der vom Bund Katholischer Unternehmer vorgeschlagen wurde), denn es setzt an der weitverbreiteten Kritik des deutschen Arbeitsrechts an, nach der viele Unternehmen von einer Einstellung eines Arbeitslosen lieber absehen, weil sie zum einen die damit verbundenen rechtlichen Bindungen scheuen. Deshalb sieht das Eingliederungsvertragsverhältnis vor, daß der Arbeitgeber bis zu 6 Monate lang den Arbeitslosen ohne eine arbeitsrechtliche Bindung und daraus resultierender Verpflichtungen gleichsam „ausprobieren“ kann. Er kann das Verhältnis jederzeit ohne Angabe von Gründen auflösen.<sup>57</sup> Zum anderen scheuen Arbeitgeber angeblich häufig die Ein-

<sup>51</sup> Vgl. z.B. die noch weitergehenden Vorschläge für „Übergangsmärkte“ bei Schmid 1996.

<sup>52</sup> Mittlerweile gibt es zahlreiche Beispiele für neue Wege der Förderung im Gefolge des § 10 SGB III. Vorbereitet wird auch die Installierung einer „Ideenbörse“ für die Arbeitsämter.

<sup>53</sup> Vgl. hierzu Brinkmann 1998. Für das Jahr 1998 wurden bundesweit etwa 904 Mio. DM für die „freie Förderung“ eingestellt, also rd. 3,5% des Eingliederungstitels. Dies zeigt, daß die Ämter den Einsatz des neuen Instruments nicht überstürzen, um erst einmal Erfahrungen zu sammeln.

<sup>54</sup> Vgl. zu Dänemark Emmerich 1998. Er betont, daß ab 1993 mehrere Reformschritte in der dänischen Arbeitsverwaltung durchgeführt wurden, die die bis dahin weitgehend formale und standardisierte Umsetzung zu verändern versuchten. Eine wesentliche Rolle spielt dabei der individuelle Aktionsplan, der für jeden Arbeitslosen erstellt wird und die Aktivitäten spezifiziert, mit denen sich die Wiedereingliederungschancen in den Arbeitsmarkt verbessern lassen. Die Aktionspläne machen mittlerweile den größten Teil der Arbeit in den dänischen Arbeitsämtern aus (vgl. Emmerich 1998: 404).

<sup>55</sup> Kabinettsbeschuß vom 22.4.1998, dokumentiert in: Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der BA, Nr. 22/1998: 2069-2098.

<sup>56</sup> Ebenda, 2077 f. Die Verknüpfung mit der EDV-Modernisierung ist so zu lesen, daß die (erwarteten) Rationalisierungseffekte nicht in (weitere) Personalkürzungen bei der BA transformiert werden (sollen), sondern die so freigesetzten Ressourcen für die Umsetzung einer Intensivberatung und -vermittlung der von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohten eingesetzt werden können.

<sup>57</sup> Der Arbeitnehmer übrigens auch. Zudem führt eine solche Auflösung des Eingliederungsvertragsverhältnisses durch den Arbeitnehmer nicht zu einer Sperrzeit, wie ursprünglich geplant, so daß dieses Instrument (richtigerweise) auf einen freiwilligen, positiven Förderansatz abstellt. Dies entkräftet doch erheblich anfängliche Bedenken in der Literatur, wie auch ich sie an anderer Stelle vorgebracht habe (vgl. Sell 1996a).

stellung von Arbeitslosen, vor allem längerfristig Arbeitslosen, weil gerade in der Anfangszeit erhebliche Kosten der Einarbeitung usw. entstehen. Deshalb erstattet das Arbeitsamt dem Arbeitgeber bei einem Eingliederungsvertragsverhältnis die Kosten für die wichtigsten Zeiten ohne eine Arbeitsleistung (z.B. Krankheit) und kann für die Laufzeit sogar einen Eingliederungszuschuß leisten (der zudem auch dann nicht zurückgezahlt werden muß, wenn es zu keiner Anschlußbeschäftigung kommt). Die Inanspruchnahme dieses neuen Instruments ist aber bisher nicht besonders erfolgreich. Dafür gibt es eine ganze Reihe von Gründen. Ein wichtiger scheint mir in der Infragestellung der gängigen Annahme, daß das Arbeitsrecht Einstellungen per se blockiere, zu liegen. Denn bereits zum 1.10.1996 hat der Gesetzgeber mit dem „Arbeitsrechtlichen Beschäftigungsförderungsgesetz“ nicht nur die Schwelle für den Geltungsbereich des Kündigungsschutzgesetzes von 5 auf 10 Beschäftigte hochgesetzt, sondern nunmehr ist es für die Arbeitgeber möglich, in den ersten zwei Jahren bis zu vier befristete Arbeitsverträge auch ohne sachlichen Grund hintereinanderzuschalten (Kettenarbeitsverträge). Damit hat der Arbeitgeber nun wirklich einen weiten Spielraum, um zu testen, ob ein Arbeitnehmer in den Betrieb paßt oder nicht. Die erhofften Beschäftigungseffekte dieser Deregulierung sind im großen und ganzen ausgeblieben, die von den Gewerkschaften vorgetragenen Befürchtungen haben sich allerdings auch nicht bestätigt.<sup>58</sup>

Als letzte ausgewählte Neuerung sollte noch die *Arbeitnehmerhilfe* nach § 56 SGB III erwähnt werden, die bereits mit dem Arbeitslosenhilfereformgesetz 1996 als § 134b in das AFG eingeführt worden ist. Danach können Arbeitslosenhilfeempfänger für auf längstens drei Monate befristete Beschäftigungen, z.B. als Erntehelfer in der Landwirtschaft, zu den niedrigen Arbeitsentgelten (bei der Spargelernte z.B. werden Stundenlöhne von etwa 10 DM gezahlt) einen Zuschuß von 25 DM pro Arbeitstag erhalten, um mit ihrem Einkommen aus der Niedriglohntätigkeit über den Transferleistungen zu liegen.<sup>59</sup> Allerdings gibt es bei der Arbeitnehmerhilfe auf Grundlage des derzeitigen Rechts die Gefahr einer Senkung der Arbeitslosenhilfe bei erneuter Arbeitslosigkeit. Hier sollte zwar eigentlich die bereits erwähnte Schutzvorschrift des § 133 Abs. 1 SGB III greifen, aber nach § 133 Abs. 2 wird die Höhe der Arbeitslosenhilfe durch das Leistungsentgelt der Saisonarbeit begrenzt, zu dem die 25 DM Zuschuß pro Tag *nicht* hinzugerechnet werden dürfen, da sie eine „Aufwandsentschädigung“ darstellen. Die mit Rückgriff auf die frühere Tätigkeit bemessene Arbeitslosenhilfe darf das Leistungsentgelt der letzten Beschäftigung aber nicht übersteigen. Daraus kann eine Senkung der Arbeitslosenhilfe

resultieren, was sogar eine Verschlechterung gegenüber dem alten Recht (§ 134b Satz 3 i. V. m. § 112 Abs. 5 Nr. 4 AFG) darstellt.<sup>60</sup> Vielleicht liegt hier der wahre Grund für die vom BMA geplante Aufhebung der Regelung des § 133 Abs. 2 SGB III? Im Prinzip ist die Arbeitnehmerhilfe ein erster Einstieg in das derzeit heftig diskutierte Kombilohn-Modell, bei der Niedriglöhne durch staatliche Subventionen aufgestockt werden sollen. Übrigens: Entgegen dem ersten Anschein ist es durchaus möglich, einen „subventionierten Ganzjahres-Saisonarbeitsplatz“ zu schaffen, denn die Arbeitnehmerhilfe kann für einen Arbeitnehmer beim selben Arbeitgeber wiederholt gewährt werden, wenn es sich um verschiedene Tätigkeiten handelt – z.B. in der Landwirtschaft ist das lediglich eine Definitionsfrage. Aber die Inanspruchnahme des neuen Instruments ist bisher überaus gering – nicht nur aus Gründen der Ablehnung solcher Tätigkeiten auf Seiten der Leistungsempfänger, sondern auch aufgrund massiver Widerstände auf Seiten der Arbeitsnachfrager, die versuchen, die angestrebte Substitution der osteuropäischen Saisonarbeiter zu unterlaufen.

Die skizzierten Neuerungen im Bereich der Arbeitsförderung lassen sich insoweit zusammenfassen, daß mit ihnen die lokale und regionale Ebene der Arbeitsmarktpolitik deutlich gestärkt worden ist und auch neue Fördermöglichkeiten eröffnet wurden, die zu mehr Übergängen in neue Beschäftigung führen *können*. Gerade durch die freie Förderung werden ganz neue Wege einer auf die Betroffenen zugeschnittenen unkonventionellen Förderstrategie geschaffen, die an den individuellen Ressourcen der Arbeitslosen ansetzen kann. Allerdings müssen noch weitere Erfahrungen abgewartet werden, bevor eine erste Bewertung vorgenommen werden kann.

## 6 Faktische Grenzen einer eindimensionalen „negativen“ Funktionalisierung von Zumutbarkeit und Eigenverantwortung

Vor allem die Änderungen bei der Zumutbarkeit von Arbeit sowie die sanktionsbewährte Normierung einer „aktiven“ Beschäftigungssuche als Voraussetzung für den Zugang zu den Leistungen der Arbeitslosenversicherung zeigen eine „hoheitliche“ Dimension im reformierten Arbeitsförderungsrecht, hinter der doch sehr stark die Annahme einer verhaltensbedingten Arbeitslosigkeit bzw. Vermutungen über eine starke Ausprägung der „moral hazard“-Problematik stehen. Gegen die Effizienz und Effektivität eines *primär* „hoheitlichen“ Zugriffs auf die Versicherten lassen sich nun einige Einwände formulieren.

(1) Aus verwaltungspraktischer Sicht müssen vor allem die *Rückwirkungen der einzelfallorientierten sozialrechtlichen Schutzfunktion* berücksichtigt werden. Bei der Umsetzung der verschärften Zumutbarkeitsbestimmungen sowie der aktiven Beschäftigungssuche in Verbindung mit den daran geknüpften materiell-rechtlichen Sanktionen hat der einzelne Arbeitslose die Möglichkeit, über das Widerspruchsverfahren sowie mit einer Klage vor den Sozialgerichten die Auffassung und Entscheidung des Arbeitsamtes anzufechten.<sup>61</sup> *Toparkus* (1997: 408) kommt trotz seiner insgesamt positiven Beurteilung der neuen Zumutbarkeitsbestimmungen zum Ergebnis, „daß eine Flut von Rechtsprechungsentscheidungen (...) zu erwarten ist; die offene Formulierung (...) schafft Rechtsunsicherheit zuungunsten der Arbeitslosen.“<sup>62</sup>

Die Probleme für die Verwaltungspraxis sollen exemplarisch verdeutlicht werden am Beispiel der Anforderungen an die aktive Beschäftigungssuche und die im § 119 Abs. 5 normierte

<sup>58</sup> Vgl. ausführlich *Bielenski* 1997.

<sup>59</sup> Für das Jahr 1998 gilt nach § 421b SGB III eine Sonderregelung, nach der auch Bezieher von Arbeitslosengeld mit der Arbeitnehmerhilfe gefördert werden können, wenn sie mehr als sechs Monate im Arbeitslosengeldbezug sind.

<sup>60</sup> Vgl. hierzu die kritische Bestandsaufnahme der Arbeitnehmerhilfe bei *Stascheit* 1997a.

<sup>61</sup> 1996 wurden insgesamt 584.101 *Widersprüche* (davon 376.500 bezogen auf den Bereich Arbeitslosengeld und -hilfe) sowie 48.547 *Klagen vor den Sozialgerichten* (davon 19.605 im Bereich Arbeitslosengeld und -hilfe) erhoben.

<sup>62</sup> In der Literatur werden auch verfassungsrechtliche Bedenken gegen die neuen Zumutbarkeitsbestimmungen angemeldet, wobei hier ein Konflikt mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 GG) gesehen wird. Vgl. zu dieser Position *Bieback* 1997: 34 sowie ausführlich *Rolfs* 1998: 22 f. Eine „juristische Gegenargumentation“ gegen eine extensive Auslegung des neuen § 121 SGB III, die um den Art. 12 GG aufgebaut ist, findet sich in *Arbeitslosenprojekt TuWas* 1998: 74 f. Die Autoren dieses Rechtsratgebers plädieren für eine sehr zurückhaltende Anwendung des § 121 und empfehlen den Bezug auf das gestufte Verfahren des alten RdErl 100/82.

Nachweispflicht gegenüber den Arbeitsämtern.<sup>63</sup> Der Präsident der BA spricht von einer „verwaltungsauwendigen und rechtlich nicht ganz unkomplizierten Neuregelung.“<sup>64</sup> Denn der Arbeitslose muß entgegen der Grundsatzformulierung des § 119 Abs. 1 Nr. 1 nicht alle Möglichkeiten der Beschäftigungssuche nutzen und nutzen wollen, sondern nur zumutbare (vgl. nämlich § 2 Abs. 3 Nr. 1 SGB III). Nur – was sind zumutbare Möglichkeiten?<sup>65</sup> Für eine Konkretisierung der Kriterien greift *Stascheit* (1997 b: 146) auf die *Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts* zurück, das seit längerem hinsichtlich des § 18 Abs. 2 Satz 1 BSHG vor einem ähnlichen Problem steht, denn nach dieser Vorschrift können die Sozialämter von den Hilfeempfängern den „Nachweis eigener Arbeitsbemühungen“ verlangen. In einem Urteil aus dem Jahr 1995 hat das BVerwG ausgeführt, daß die zu verlangende Intensität von den Umständen des Einzelfalls abhängig zu machen ist, vor allem von den persönlichen Verhältnissen, seiner Arbeitsfähigkeit wie auch der Arbeitsmarktlage in dem für den Hilfeempfänger relevanten Bereich.<sup>66</sup> Die Bemühungen um Arbeit müssen nach den persönlichen und finanziellen Kräften des Sozialhilfeempfängers zumutbar sein, um bei Fehlen derselben einen Anspruchsverlust nach § 25 Abs. 1 BSHG zu rechtfertigen. Eine Konkretisierung der allgemeinen Grundsätze des BVerwG findet sich in einem neuen Urteil des Verwaltungsgerichts Hannover, nach dem neben der Arbeitslosmeldung beim Arbeitsamt in der Regel drei Bewerbungen pro Monat für einen Sozialhilfeempfänger ausreichend seien, um seiner Verpflichtung, sich um eine zu-

mutbare Beschäftigung bemüht zu haben, nachzukommen.<sup>67</sup> *Stascheit* (1997b: 146) argumentiert nun, daß die vom BVerwG entwickelten Kriterien gleichsam als Mindestanforderung auch im Bereich der BA Anwendung finden müssen, denn höhere Anforderungen als in der Sozialhilfe dürfen an Arbeitslose, die mit ihren Beiträgen die Leistungen des Arbeitsamtes mitfinanziert haben, nicht gestellt werden. Daran hat sich die vorgesehene Anordnung zu § 119 Abs. 1 Nr. 1 SGB III zu orientieren, die die BA noch erlassen muß.<sup>68</sup> Die verfahrensmäßige Umsetzung der Pflicht zu Eigenbemühungen und der Nachweispflicht wird aufgrund der Unbestimmtheit der Gesetzesformulierungen für die BA ein „dornreicher Weg“ werden. Aufgrund der bisher vom BVerwG entwickelten Kriterien und mit Bezug auf den Grundsatz einer „fairen Verfahrensführung“ wären z.B. pauschalierende Anforderungen unzulässig.<sup>69</sup> Die Nachweispflicht muß sich z.B. darauf beschränken, was vorher Gegenstand eines individuellen Beratungsgesprächs war, dessen Inhalte vom Arbeitsvermittler zudem genau zu dokumentieren wären. Zusammenfassend hierzu die Einschätzung von *Stolzenberg* (1997a: 165): Das Instrument der Nachweispflicht „wird von vielen Praktikern ohnehin als sehr fragwürdig eingestuft, weil kaum ein objektiv anzuwendendes Verfahren vorstellbar ist, mit dem dieses überprüft werden könnte. Diese Überprüfung wird einen sehr hohen Verwaltungsaufwand bedeuten, und der Vorwurf, die Vermittlungsdienste würden vor lauter administrativer Tätigkeit ihr eigentliches Geschäft, die Vermittlung von Arbeit, nicht mehr betreiben, wird neue Nahrung bekommen.“

<sup>63</sup> Es geht letztendlich um die Standards, die sich bei der Umsetzung der Forderung nach aktiver Beschäftigungssuche in der Verwaltungspraxis durchsetzen, gerade gegenüber den Problemgruppen. Zu den Schwierigkeiten des Vorbilds dieser Regelung in Großbritannien vgl. *Ogus et al.* 1995: 111 ff.

<sup>64</sup> Vorlage für den Vorstand der BA vom 9.5.1997.

<sup>65</sup> Vgl. hierzu die umfassende Arbeit von *Stascheit* 1997b.

<sup>66</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 17.5.1995 = NJW, 1995, 3200.

<sup>67</sup> Vgl. VG Hannover, Beschluß v. 12.2.1998 – 3B/146/98 = Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht 1998, 80-83. Man kann sich leicht vorstellen, daß es noch eine ganze Reihe an anderen gerichtlichen Auseinandersetzungen hinsichtlich der Frage, was denn nun konkret ausreichende Eigenbemühungen sind, geben wird und hierbei unterschiedliche Anforderungen definiert werden.

<sup>68</sup> Es sei aber angemerkt, daß das BVerwG in seiner Argumentation immer darauf hinweist, daß der Anspruchsverlust nach § 25 BSHG bei Verstößen gegen die Zumutbarkeit eine „Hilfenorm“ und keine Sanktionsnorm darstellt. Insofern wäre zu diskutieren, ob sich dies eins zu eins auf den Bereich der Arbeitslosenversicherung übertragen läßt.

<sup>69</sup> *Stascheit* (1997b: 148) zitiert das Beispiel des Sozialamtes der Stadt Oldenburg, das von jedem Sozialhilfeempfänger den Nachweis von 10-15 Bewerbungen pro Monat verlangt hat (bei 2.000 Sozialhilfeempfängern allein in Oldenburg wären das 20.000 – 30.000 Bewerbungen pro Monat!). Wer die Vorgabe nicht erfüllte, erhielt nur noch die gekürzte Sozialhilfe nach § 25 BSHG.

<sup>70</sup> Vgl. aber als „Stimme aus der Praxis“ eines städtischen Sozialamtes den Beitrag von *Melchior et al.* 1997, die die gegebenen Handlungsrestriktionen hinsichtlich einer effektiven Mißbrauchsbekämpfung herausarbeiten und zugleich betonen, daß die Zahl der mißbräuchlich Leistungen empfangenden Personen nicht mehr als 5% betrage. In der Literatur wurden in der Vergangenheit i.d.R. Werte zwischen 5% und 10% genannt. Theoretisch wird in der Diskussion auf den Ansatz der „versicherungsinduzierten“ Arbeitslosigkeit rekurriert (also eine „moral hazard“-Arbeitslosigkeit), die empirischen Befunde hierzu sind aber sehr dünn – auch für Deutschland mit seinen vergleichsweise hohen Lohnersatzleistungen. Die Praktiker in den Arbeitsämtern gehen allerdings davon aus, daß sich die „Mißbrauchsquote“ teilweise deutlich höher darstellt als 5-10%.

<sup>71</sup> Hier zeigt sich ganz praktisch die bereits angesprochene „Filterfunktion“ des Arztes. Auffällig und selten thematisiert ist der Befund, daß es oft ganz bestimmte Ärzte sind, die Arbeitslose oder Sozialhilfeempfänger „krank“ schreiben. Die Handlungsmöglichkeiten eines Arbeitsamtes, z.B. der Weg über den Amtsarzt oder den medizinischen Dienst der Krankenkassen, sind doch sehr begrenzt. *Melchior et al.* (1997: 6) weisen auf die häufige Beobachtung hin, daß zur Arbeit verpflichtete Sozialhilfeempfänger Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen für einen oder zwei Tage in Folge von verschiedenen Ärzten vorlegen (ein ungeplanter Nebeneffekt der völligen Freigabe der freien Arztwahl durch Abschaffung der Überweisungsregelungen).

(2) Die hinter diesem „negativen“ Zugriff auf die Arbeitslosen stehende Bekämpfung eines (unterstellten) umfangreichen Volumens an „Leistungsmißbrauch“<sup>70</sup> würde vor dem Hintergrund der faktischen Arbeits- und Belastungssituation einer „Massenverwaltung“ gleichsam „übersetzt“ in Form von *standardisierten, schematisierten Prüfroutinen*, die nun gerade nicht das bereits angesprochene Problem der „personalen Variabilität“ als Ursache möglichen „Moral-Hazard-Verhaltens“ zielgerichtet angehen, sondern sich auf die Hoffnung eines mehr oder weniger zufälligen Treffers aufgrund der enormen „Streubreite“ stützen. Nun stellt sich ganz praktisch das Problem, daß das „Testen“ der Arbeitsbereitschaft von Arbeitslosen über Stellenangebote angesichts des globalen Arbeitsplatzdefizits leerläuft, denn für die Arbeitsämter sind Stellenangebote ein „knappes Gut“. Um ihre zunehmend unter Wettbewerbsdruck stehende Marktpositionierung zu halten und auszubauen, müssen sie den Arbeitgebern im Sinne einer optimierten Vorauswahl geeignete Arbeitslose oder -suchende anbieten. Daraus könnte dann eine zunehmende Instrumentalisierung von „Förder“maßnahmen für die Überprüfung der Arbeitsbereitschaft als Ausweichreaktion resultieren – z.B. über die Trainingsmaßnahmen nach den §§ 48-52 SGB III, die ja auch explizit das Ziel enthalten, die Arbeitsbereitschaft zu testen. Allerdings: Auch hier zeigen sich wieder die Fallstricke der Praxis, denn die Arbeitslosen haben immer noch die Möglichkeit, sich über die „Arbeitsunfähigkeit“ der Maßnahme zu entziehen – wovon auch nachgewiesenermaßen nicht selten Gebrauch gemacht wird.<sup>71</sup> Die hier angedeutete Entwicklung können wir bereits im Bereich der Sozialhilfe erkennen, wo in einigen Städten die „Hilfe zur Arbeit“-Maßnahmen wieder stärker als „Abschreckungsinstrument“ Anwendung finden bzw. die Beschäftigung per se als Instrument zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und Leistungsmißbrauch gesehen wird (vgl. z.B. die öffentliche Diskussion über das „*Leipziger Modell*“ der Beschäftigung aller arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger im örtlichen „Betrieb für Beschäftigungsförderung“, wobei dann oftmals nur zur

Kenntnis genommen wird, daß sich angeblich 30%-37% der Hilfesuchende gar nicht erst zur angebotenen gemeinnützigen Arbeit eingefunden haben und auch keinen Antrag auf Hilfe zum Lebensunterhalt mehr stellen; über mögliche arbeitsangebotsseitige Ausweichreaktionen – z.B. in die Schwarzarbeit – wissen wir allerdings nichts).<sup>72</sup> Ein weiteres, selten thematisiertes „Verteilungs“problem kommt in einer Massenverwaltung dazu: Der „Mißbrauchsbekämpfungserfolg“ zeigt tendenziell eine zumindest fragwürdige Schichtung in dem Sinne, daß er gerade durch die Erfassung von Personen mit geringen Handlungsressourcen zustandekommt (wenn überhaupt), während sich die „aktiven“ Mißbrauchsfälle aufgrund der erheblichen Handlungsrestriktionen der Verwaltungsmitarbeiter relativ einfach und sanktionslos dem pauschalieren Zugriff entziehen können.

(3) Ein weiterer wichtiger Faktor läßt den eindimensionalen negativen Zugriff auf den Leistungsempfänger über eine Verschärfung der Zumutbarkeit fragwürdig erscheinen. Angesichts der hohen direkten Kosten sowie der Folgekosten, die mit einer Personaleinstellung verbunden sind, suchen Arbeitgeber in der Regel hochmotivierte Arbeitskräfte – jeweils auf ihrer Qualifikationsebene. „Die Bereitschaft der Arbeitgeber, Arbeitslose mit höherer Qualifikation einzustellen, sei nicht sehr ausgeprägt. Dies hänge damit zusammen, daß der Arbeitgeber damit rechnen müsse, daß der Arbeitnehmer jederzeit wieder aus dieser Tätigkeit in eine höherqualifizierte wechseln wolle.“<sup>73</sup> Zu dieser betrieblichen Sicht kommt hinzu, daß es auch arbeitsmarktpolitisch merkwürdig erscheint, einen Verdrängungswettbewerb nach unten zu inszenieren, während doch gerade in den unteren Etagen des Arbeitsmarktes die Arbeitsplätze abgebaut werden und ein großer Angebotsüberhang vorliegt.

(4) Aus der verwaltungspraktischen Sicht hervorzuheben ist der bereits angedeutete Zielkonflikt der ausführenden Vermittler und Sachbearbeiter in den Arbeitsämtern. Gerade die Arbeitsvermittler und -berater bewegen sich heute schon auf einem Kontinuum mit den beiden Polen „Bestenvermittlung“ (im Sinne einer Kundenorientierung auf die Arbeitgeber) und „Problemgruppenorientierung“ (bei der Betreuung der Arbeitslosen und vor allem beim Einsatz der auf diese Personengruppen zugeschnittenen und häufig auch begrenzten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen). Eine stärkere „Mißbrauchsbekämpfung“ wird – vor dem Hintergrund der bereits skizzierten rechtlichen und auch lebenspraktischen Handlungsrestriktionen „vor Ort“ sowie der gegebenen Ressourcenausstattung – tendenziell dazu führen, daß die heute schon als belastend empfundenen Bürokratisierungseffekte innerhalb der Arbeitsverwaltung zunehmen und das Selbstbild und die Verhaltensweisen der Vermittler weiter in eine verwalten-

de Richtung treiben, die aber für die Kernaufgabe – also die Beratung und Vermittlung – extrem negativ wirken.

In den hier skizzierten Einwänden manifestiert sich als eine grundsätzliche Problematik, „daß die Dogmatik des Sozialrechts, wie wohl des gesamten Verwaltungsrechts, noch immer von der hoheitsrechtlich passiven Stellung der Leistungsempfänger und Mitwirkungsverpflichteten ausgeht und sich schwer tut, differenziertere Formen der Kooperation und Kommunikation rechtlich adäquat zu erfassen.“<sup>74</sup>

## 7 Faktische Grenzen einer eindimensionalen „positiven“ Funktionalisierung über den Fördergedanken

In der politischen Diskussion gibt es Stimmen, die die Schutzfunktion der Zumutbarkeitsregelung betonen und verteidigen sowie die Notwendigkeit einer stärkeren Förderung der Arbeitslosen über die arbeitsmarktpolitischen Instrumente als Alternative zum Ansatz eines stärkeren Drucks hervorheben. Im Mittelpunkt stehen dabei zum einen Forderungen nach einem Ausbau der subventionierten Beschäftigung in Fortschreibung der klassischen ABM-Förderung und zum anderen vor allem die Strategie einer Aufwärtsqualifizierung, um die Arbeitslosen an die veränderten Anforderungen des Arbeitsmarktes anzupassen und sie dadurch wettbewerbsfähig zu machen. Zugespielt formuliert handelt es sich hinsichtlich der zugrundeliegenden Annahmen um ein Spiegelbild zu den Vertretern eines negativen Zugriffs auf die Arbeitslosen. Denn auch hier wird die individuelle Seite der Arbeitslosigkeit – diesmal vor allem humankapitaltheoretisch fundiert – hervorgehoben. Aber dieser Ansatz hat ebenfalls mit fundamentalen Problemen zu kämpfen – gerade in einem Land wie Deutschland, in dem seit langem eine rigide Produktivitätssteigerungsstrategie verfolgt wird: So stehen konzeptionell berufliche Bildungsmaßnahmen im Zentrum der positiven Anpassungsstrategie, aber bei einem globalen Arbeitsplatzdefizit können diese maximal eine Verbesserung der individuellen Positionierung des Arbeitslosen in der „Warteschlange“ der Arbeitslosen erreichen, ohne das grundlegende Problem lösen zu können, daß die Anschlußfähigkeit bestimmter Personen für eine Aufwärtsqualifizierung aus unterschiedlichen Gründen begrenzt oder auch nicht weiter entwickelbar ist.

(1) Auch bei dem „positiven“ Ansatz einer ausgedehnten Förderung stellt sich aus der Perspektive der Umsetzungsebene das Problem von *schematisierten, standardisierten Maßnahmenroutinen*, die in einer Massenverwaltung ausdifferenziert werden, um das (häufig auch noch politisch-kurzfristig vorgegebene) Fördervolumen zu erreichen. Hinzu kommt hinsichtlich der Wirkungen der geförderten Qualifizierungsmaßnahmen eine ausgeprägte „black box“-Situation. Wir wissen relativ wenig über die Wirkungen der geförderten Maßnahmen, vor allem gibt es noch keine fundierte Kosten-Nutzen-Analytik,<sup>75</sup> deren Ergebnisse aber wichtig wären, um in Zeiten knapper werdender Ressourcen den Einsatz der Beitragsmittel auch von dieser Seite her begründen zu können.

(2) Wie bei der Vermittlung in den regulären Arbeitsmarkt hinein, stellt sich hinsichtlich der Fördermaßnahmen das Problem, daß die Filterinstanzen in den Arbeitsämtern – also vor allem die Vermittler und Berater – einem starken Zielkonflikt bei der Auswahl der zu fördernden Personen unterliegen. Auch in diesem Bereich stehen sich „Bestenorientierung“ und „Problemgruppenorientierung“ gegenüber. Dieser Konflikt findet sich sogar exemplarisch im neuen SGB III dokumentiert: Im § 7 SGB III geht es um die Auswahl der Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung. Wenn eine Auswahl unter förderungsbedürftigen Personen notwendig wird, dann

<sup>72</sup> Mit der Fokussierung auf diesen einen Aspekt des „Leipziger Modells“ werden sehr schnell die sich ausdifferenzierenden Beratungs- und Förderansätze aus den Augen verloren. Vgl. hierzu die Darstellung des stufenförmigen Betreuungsansatzes bei *Hermann/Ley* 1997.

<sup>73</sup> Stellungnahme der BA, BT-Drs. 13/5936: 16 f.

<sup>74</sup> So die Einschätzung bei *Bieback* 1998: 168 f.

<sup>75</sup> Das zentrale Defizit der Wirkungsforschung im Bereich der beruflichen Bildungsmaßnahmen ist das fehlende experimentelle Kontrollgruppendesign der vorliegenden Untersuchungen. So mußte in Studien zur Wirksamkeit von FuU-Maßnahmen auf das Substitut von statistischen Vergleichsgruppen zurückgegriffen werden. Ein grundlegendes Problem in diesem Bereich ist sicherlich, daß wissenschaftlich fundierte – also experimentell angelegte – Untersuchungen nicht nur extrem aufwendig sind, sondern ein experimentelles Forschungsdesign könnte aufgrund der Unmenge an intervenierenden Variablen möglicherweise nur eine „Scheinwissenschaftlichkeit“ produzieren. Zudem gibt es ethische Bedenken gegen ein experimentelles Design hinsichtlich der betroffenen Personen. Für die Praxis wäre schon viel gewonnen, wenn wir eine Verlaufsbetrachtung von Förderfällen über mehrere Jahre und eine darauf aufbauende Typologisierung hätten.

soll nach Absatz 2 vorrangig die Förderung durchgeführt werden, bei der am ehesten mit einem Eingliederungserfolg zu rechnen ist. Das sind im allgemeinen natürlich die weniger problematischen Fälle. Zugleich sollen aber nach Absatz 3 bei der Verteilung der Ermessensleistungen die besonders förderungsbedürftigen Personengruppen (vor allem Langzeitarbeitslose, Schwerbehinderte, Ältere mit Vermittlungshemmnissen sowie Berufsrückkehrer) entsprechend ihres Anteils an der Arbeitslosigkeit vertreten sein. Das angedeutete Spannungsfeld führt in der Praxis häufig zu einem doppelt problematischen Effekt: Auf der einen Seite kommt es bei der Teilnehmerrekrutierung für Maßnahmen zu mehr oder weniger bewußt ablaufenden „Creaming“-Prozessen, bei denen die offensichtlich problematischen Fälle vorselektiert und nicht in die Förderung miteinbezogen werden, um so die geforderten Erfolgswerte vorweisen zu können. Auf der anderen Seite werden problemgruppenbezogene Maßnahmen häufig auf Basis einer recht unvollständigen Informationslage mit Teilnehmern versorgt, wodurch z.B. Maßnahmeabbrüche wahrscheinlicher werden, die dann zunehmende Sanktionierungsversuche auslösen können.<sup>76</sup>

(3) Wenn man eine „positive“ Förderungsstrategie verfolgt, dann ist es durchaus rational, die knappen Ressourcen auf diejenigen förderungsbedürftigen Personen zu konzentrieren, die ihre Ko-Produzenten-Rolle im Förderungsprozeß ausfüllen, weil dies letztendlich Voraussetzung für eine erfolgreiche Wiedereingliederung ist und die Auseinandersetzung mit den „unwilligen“ Arbeitslosen aufgrund der bereits skizzierten Rahmenbedingungen extrem aufwendig und häufig auch ohne sichtbaren „Erfolg“ wäre. So nachvollziehbar dieser Ansatz auch ist, man darf aufgrund der Beitragsfinanzierung der Arbeitslosenversicherung und der „Moral Hazard“-Anfälligkeit dieses Sicherungssystems den faktisch existierenden Mißbrauch nicht aus dem Blickfeld verlieren, weil ansonsten die Akzeptanz einer „positiven“ Förderungsstrategie – die ja nicht billig zu haben ist – innerhalb der Gesamtheit der Beitragszahler erodiert. Zumindest diskussionswürdig sind auch mögliche negative „gesellschaftspädagogische“ Effekte im Sinne einer Förderung des Anspruchsdenkens gegenüber Staat und Solidargemeinschaft.

Insgesamt zeigt die eindimensionale „positive“ Funktionalisierung im Sinne einer Konzentration auf den Fördergedanken eine Art „einfache Umkehrung“ der Exklusionsstrategien im Sinne einer – pointiert formuliert – „wohlfahrtsstaatli-

chen Umarmung“. Damit verbunden wäre eine *explizite Mengenerweiterung* der (tradierten) Förderinstrumente sowie eine *implizite Preisexpansion* durch eine „Sozialpädagogisierung“ der Maßnahmen<sup>77</sup> und eine prinzipiell unbeschränkte Förderkettenbildung.

## 8 Ein Fazit

Zusammenfassend zum bisherigen bleibt festzuhalten: Das SGB III enthält im Vergleich zum AFG eine teilweise fundamental andere „Philosophie“. Das neue Arbeitsförderungsrecht wird reduziert auf eine Betonung der subsidiären Rolle der Arbeitsförderung und eine fortschreitende Verengung auf das Versicherungsprinzip. Leistungen an Arbeitnehmer werden weiter ausgedünnt, fast alle Rechtsansprüche des früheren AFG sind bis auf wenige Ausnahmen beseitigt und die postulierte „besondere Verantwortung“ der Arbeitnehmer ist weit mehr als nur ein Schlagwort, wie man an der Verschärfung der Zumutbarkeitsregelung erkennen kann. Zum einen ist das SGB III von seinen Zielen her „realistischer“ bezogen auf die faktische Arbeitsmarktlage und die Interventionsmöglichkeiten der gewachsenen Arbeitsmarktpolitik, zum anderen erscheint das Gesetz mit der Hervorhebung der „Eigenverantwortung“ zeitgeistgemäß, denn dieser Begriff taucht ja auch hinsichtlich anderer Zweige des sozialen Sicherungssystems als „Reformstrategie“ auf. So wird für den Bereich der Altersvorsorge eine zunehmende Bedeutung der Eigenverantwortung prognostiziert, ebenso im Gesundheitswesen.<sup>78</sup> Allerdings entpuppt sich die „Eigenverantwortung“<sup>79</sup> im SGB III bei näherem Hinsehen als eher konventioneller Ansatz des sukzessiven „downgrading“ der kollektiven Risikoabsicherung (z.B. durch die fast völlige Beseitigung von Rechtsansprüchen im Bereich der aktiven Arbeitsförderung, der damit natürlich noch anfälliger für haushaltspolitische Eingriffe wird). Bezüglich der flexiblen Erwerbsformen bleibt das SGB III – mit Ausnahme der dargestellten partiellen Verbesserungen im Leistungsrecht und beim flexibleren Spielraum der lokalen Arbeitsmarktpolitik durch die institutionellen und instrumentellen Innovationen wie der „freien Förderung“ – insgesamt recht hilflos, denn die Stoßrichtung „irgendeine Beschäftigung, die aber so schnell wie möglich“ verweist höchstens auf niedrig entlohnte Tätigkeiten unterhalb des Qualifikationsniveaus der „unter Druck“ gesetzten Arbeitslosen, bleibt aber in sich unstimmt, denn faktisch würde dieser Druck erst wirklich wirksam, wenn die Sperrfunktion des Arbeitslosengeldes, der Arbeitslosenhilfe und letztendlich der Sozialhilfe als eine Art „Mindestlohn“ nach unten durchbrochen wird und auch eine entsprechende Arbeitsnachfrage besteht. Außerdem muß unterschieden werden zwischen den Absichten des Gesetzgebers und der tatsächlichen Umsetzung in der Verwaltung „vor Ort“. Dieses Fazit kann auch nicht überraschen, da die Entwicklung des Arbeitsförderungsrechts nicht die Umbrüche auf dem Arbeitsmarkt als Ausgangspunkt hat, sondern ein gleichsam „selbstreferentielles“ Fortschreiben der gewachsenen Struktur eines Gesetzes ist – ein typisches Beispiel für die „Flickenteppich“-Novellierung, die gerade im sozialrechtlichen Bereich zu beobachten ist. Während das AFG von 1969 – entwickelt in einer Zeit der Vollbeschäftigung, in der sich die arbeitsmarktpolitische Diskussion um die Prognose einer technologischen Arbeitslosigkeit in der Zukunft drehte – folgerichtig den Schwerpunkt auf die berufliche Qualifizierungspolitik legte und positive Anreize im Sinne einer aktiven Arbeitsmarktpolitik mit Rechtsansprüchen auf Fortbildung und Umschulung gesetzt hat, weist das SGB III hinsichtlich der neuen Erwerbsformen eine große Unsicherheit auf. Allerdings wäre es wohl auch eine Überforderung des hochkom-

<sup>76</sup> Vgl. Klein/Voges 1994, die sich mit „Creaming“-Prozessen in Beschäftigungsprogrammen für Sozialhilfeempfänger beschäftigt haben.

<sup>77</sup> Eine Sozialpädagogisierung in den Maßnahmen kann in sich durchaus schlüssig sein. Es geht hier aber um die grundsätzliche Problematik, daß soziale Arbeit und soziale Hilfe aus systemtheoretischer Sicht einem Motiv-, einem Stigmatisierungs- und vor allem einem Effizienzverdacht unterliegen. Vgl. zu dieser grundlegenden Infragestellung die Arbeit von Baecker 1994. Zum einen wird vermutet, daß die Hilfe eher dem Helfenden nutzt, als dem, dem zu helfen ist. Zweitens wird die Hilfe verdächtigt, eher der Fortsetzung der Hilfsbedürftigkeit denn ihrer Beseitigung zu dienen, so daß ein permanenter Nachschub gesichert bleibt. Und drittens wird der Hilfe vorgeworfen, Potentiale der Selbsthilfe eher zu verstellen denn zu nutzen.

<sup>78</sup> Vgl. z.B. die Vorschläge zur Reform der sozialen Sicherung im Jahresgutachten 1996/97 des Sachverständigenrates (BT-Drs. 13/6200: Ziffer 376 ff.) Allerdings wird die „Eigenverantwortung“ hier verengt auf eine stärkere private Eigenvorsorge im Bereich der Altersvorsorge sowie eine stärkere Eigenbeteiligung (also Zuzahlung) im Krankheitsfall und zielt damit „nur“ auf die gegenwärtige Finanzierungsstruktur der Sicherungssysteme.

<sup>79</sup> Boecken (1997) geht differenzierender vom Begriff der „Individualverantwortung“ in der Sozialversicherung aus und unterscheidet *Mitverantwortung* (z.B. von Versicherten in der GKV für ihre Gesundheit), *Selbstverantwortung* (im Sinne von Selbstverschulden, also z.B. dem Herbeiführen des Versicherungsfalles) sowie die *Eigenverantwortung* (verstanden als *individuelle Risikobewältigung* in Abgrenzung zu einer solidarischen Risikobewältigung).

plex ausdifferenzierten Sozialrechts, wenn man eine die Entwicklung der Erwerbsformen gleichsam vorwegnehmende Anpassung erwartet, denn hinsichtlich der neuen, „flexiblen“ Erwerbsformen sind doch auch auf der analytischen Ebene derzeit höchstens Tendenzen erkennbar.<sup>80</sup> Die Unsicherheit gegenüber den „flexiblen“ Erwerbsformen ist nicht zuletzt auch innersystemisch bedingt, da es sich um eine auf der sozialversicherungspflichtigen (Vollzeit)Beschäftigung basierenden Versicherung handelt, die von den bekannten „Normalitätsannahmen“ der lohnarbeitszentrierten sozialen Sicherungssysteme ausgehen muß, deren Verletzung z.B. in Form der sog. „Scheinselbständigkeit“, um nur ein Beispiel zu geben, die gesamte Architektur des Systems mittelfristig in Frage stellt. Insofern ist es besonders problematisch, daß der Gesetzgeber mit dem SGB III die funktionsgerechte Reform der Finanzierungsstruktur der Arbeitsmarktpolitik ausgespart hat. Im Entwurf für eine Arbeits- und Strukturförderungsgesetz (ASFG) vom 18.5.1995 der SPD findet sich zu dieser Frage die Einführung eines „regelgebundenen“ Bundeszuschusses, wobei der § 287 des Entwurfs sogar eine vorhersehbare Anpassungsformel für die Regelbindung enthält (vgl. BT-Drs. 13/4440).

## 9 „Fördern und Fordern“ als Leitbild der Arbeitsmarktpolitik – Eine mögliche Perspektive?

Da wir in einer transitorischen Phase leben und noch keine gesicherten Erkenntnisse haben (können), wie die neuen Erwerbsformen letztendlich aussehen und auf welchem Niveau sie sich stabilisieren werden, müßte die Arbeitsmarktpolitik eine „Überbrückungs- und Stabilisierungsfunktion“ ausüben. Eine auf der Grundlage der Gleichzeitigkeit von „Fördern und Fordern“ *aktivierende Arbeitsmarktpolitik* könnte hierfür eine Art Leitbildfunktion ausüben. Es geht darum, die in der politischen Diskussion häufig polarisierte Gegenüberstellung von „Fördern“ und „Zwang“ aufzubrechen und ein vernünftiges Mischungsverhältnis herzustellen. Zum einen: Gerade wenn man Eigenverantwortung<sup>81</sup> als eine zentrale Zielgröße anvisiert, muß zugestanden werden, daß man hierfür vor dem Hintergrund immer komplexer und schneller werdender gesellschaftlicher Prozesse die Rahmenbedingungen zur Verfügung stellt, um Eigenverantwortlichkeit überhaupt erst zu ermöglichen – und man muß sie gezielt entwickeln. Gerade darauf stellt der Förderansatz (zumindest konzeptionell) ab. Zum anderen: Eigenverantwortung muß aber auch eingefordert werden können, gerade hinsichtlich des Erwerbsverhaltens. Die derzeit auch im politischen Raum zunehmende Diskussion über „Transfers gegen Arbeit“ in der

Sozialhilfe kann an dieser Stelle herangezogen werden. Denn die Kopplung von Transfers an eine wie auch immer ausgestaltete Arbeitspflicht ist nicht nur die Installierung eines Reziprozitätsverhältnisses des Gebens und Nehmens, sondern läßt sich auch aufgrund der vielfältigen Schnittstellen zum Förderansatz begründen. Diese Verklammerung zwischen Fordern und Fördern ist dann gerade im Bereich der Arbeitslosenversicherung von großer Bedeutung, weil es hier um Leistungsansprüche geht, die als Versicherungsleistungen der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes unterliegen und die ja eben keine „Almosen“ darstellen, sondern erworbene (Auszahlungs)Rechte. Insofern stellt sich gerade im Bereich der Arbeitslosenversicherung die Frage nach der Ausgestaltung des „Forderns“.

Grundsätzlich ist die hier angedeutete Diskussion anschließbar an Ansätze aus der „Institutional Choice“-Theorie hinsichtlich der staatlichen Aufgabenerfüllung im Bereich der Sozialhilfe.<sup>82</sup> Hierbei wird unterschieden nach „*Forde-rungs- (oder Zwangs-)Institutionen*“, die die „repressive“ Form der Aufgabenerfüllung über Gebote und Verbote darstellen, sowie nach „*Förderungs-Institutionen*“, wobei noch einmal differenziert wird nach investiven Ausgaben (z.B. Investitionen in das Humankapital, aber auch die Arbeitsvermittlung) und konsumtiven Ausgaben (also Transfers zur Deckung des Lebensunterhalts in Form von Geld- oder Sachleistungen). Zu berücksichtigen wäre ferner die Tarifstruktur der Ausgabenprogramme, also die Kriterien der Zuteilung der Ausgaben auf die Förderungsempfänger.<sup>83</sup> Um das Ziel einer Senkung der allokativen Kosten, die mit der sozialen Sicherung verbunden sind, zu erreichen, plädiert *Rosenfeld* (1997: 243 f.) für eine „Billigkeit“ staatlicher Aktivitäten (also die möglichst geringe Inanspruchnahme privater Mittel für die öffentliche Aufgabenerfüllung) sowie für eine „produktive Nutzung von Arbeitskraft“, um die zunehmende Entwertung des Humankapitals aufzuhalten und möglichst rückgängig zu machen. Um dies zu realisieren, bedarf es einer hohen „Anreizkompatibilität“ des Leistungsarrangements sowie der Verhinderung einer „Rentiersmentalität“. Dies wäre über eine „*Leistungsförderung*“ im Sinne einer ausreichenden Belohnung der Bereitschaft zur (Erwerbs)Arbeit sowie über eine „*Selbstverantwortungsförderung*“ anzusteuern, wobei letztere als zumindest teilweise Übernahme der Kosten durch die Leistungsempfänger verstanden wird, die sie durch gesellschaftlich unerwünschte Aktivitäten bewirken und die dann auf die Gesamtheit externalisiert werden, z.B. bei fehlender Kooperationsbereitschaft. Nun geht es gerade bei der Regelung der Zumutbarkeit von Arbeit oder des Gebots der aktiven Beschäftigungssuche um genau diese Fragen einer Externalisierung eines gesellschaftlich unerwünschten Verhaltens auf die Gesamtheit der Beitragszahler durch einzelne Versicherte. Aber wir haben gesehen, wie überaus schwierig es in der Praxis einer Massenverwaltung ist, vor dem Hintergrund sowohl der sozialrechtlichen Schutzmechanismen wie auch der Ausweichmöglichkeiten der betroffenen Versicherten und – was häufig in der Diskussion ausgeblendet wird – der tatsächlichen Verhaltensweisen der Verwaltungsmitarbeiter die gesetzlich verankerten Zugriffsmöglichkeiten auf „leistungsmißbrauchende“ Personen auch zu realisieren.

Die zu entwickelnde Perspektive einer auf Stärkung der – im Sinne von *Boecken* als „individuelle Risikobewältigung“ verstandenen – „Eigenverantwortung“ abstellenden Handlungsstrategie im Bereich der Arbeitsförderung könnte sich um den Begriff der „*employability*“ aufbauen.<sup>84</sup> Statt Beschäftigungssicherheit prognostizieren viele Arbeitsmarktexperten, daß in Zukunft „*Beschäftigungsfähigkeit*“ im Zentrum

<sup>80</sup> Vgl. hierzu z.B. *Hoffmann/Walwei* 1998.

<sup>81</sup> *Boecken* (1997: 11) definiert Verantwortung als die Zurechnung von Folgen eigenen Tuns, wobei das Einstehe müssen mit der dem Menschen zugeschriebenen Willensfreiheit legitimiert wird. Verantwortung ist also untrennbar verknüpft mit dem Vorhandensein mehrerer Handlungs- bzw. Entscheidungsmöglichkeiten und verweist auf die Möglichkeit der Selbstbestimmung.

<sup>82</sup> Vgl. zum folgenden *Rosenfeld* 1997: 245 f.

<sup>83</sup> Auf Grundlage dieser Systematik kommt *Rosenfeld* (1997: 246) hinsichtlich der aktuellen Sozialhilfe-Reform-Diskussion zu einer kritischen Bewertung, da es bei den meisten Vorschlägen um eine isolierte Tarifreform bei den im gegebenen System dominierenden konsumtiven Ausgaben geht.

<sup>84</sup> Interessanterweise taucht der Terminus „*employability*“ bereits in den 70er Jahren in der amerikanischen Kritik an der damaligen Arbeitsmarktpolitik im Sinne einer Desillusionierung der „*manpower*“-Programme auf. Vgl. hierzu z.B. *Orr* 1973 sowie *Mangum* 1976. In den 80er Jahren fokussierte die Verwendung des Begriffs um Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und zur beruflichen Eingliederung von Behinderten im Sinne von Anpassungsstrategien. Vgl. z.B. zum letzten Punkt *Levy et al.* 1991. In den 90er Jahren erfolgte eine Ausweitung des Begriffs auf alle Beschäftigten und Arbeitssuchenden, weiterhin im Sinne einer arbeitsmarktlichen Anpassungsstrategie.

arbeitsmarktpolitischer Interventionen stehen wird. Dies findet sich sowohl in der engeren betriebswirtschaftlichen Diskussion<sup>85</sup> wie auch im soziologischen Schrifttum, wo jüngst postuliert wurde, daß die bis heute vorherrschende Form des „verberuflichten Arbeitnehmers“ in vielen Bereichen abgelöst werde durch den Typus des „Arbeitskraftunternehmers“ (vgl. *Pongratz/Voß* 1998). Kennzeichen dieses Typus sind eine erweiterte Selbstkontrolle der Arbeitenden, der Zwang zur verstärkten Ökonomisierung der eigenen Arbeitsfähigkeiten und -leistungen sowie eine Verbetrieblichung der alltäglichen Lebensführung. Zunehmend werde eine aktive Lebens-Führung und Selbst-Vergesellschaftung notwendig, so daß persönliche Kompetenzen eine entscheidende Rolle für Nutzung und Bewältigung der neuen Freiheiten wie auch der neuen Anforderungen spielen werden. Daraus erwächst für viele die Gefahr einer notorischen beruflichen wie insgesamt existentiellen Verunsicherung und Überforderung (*Pongratz/Voß* 1998: 153). Darauf muß auch die Arbeitsmarktpolitik eine Antwort finden. Die Herstellung der „Beschäftigungsfähigkeit“ als Grundkonsens für Förderungs- wie auch Förderungsmaßnahmen sollte anknüpfen an eine systematische, lebenslagenorientierte<sup>86</sup> Arbeitsförderung – die durchaus (einzelfallbezogen) repressive Elemente enthalten muß, um die Akzeptanz einer sozialversicherungsförmig ausgestalteten Arbeitsmarktpolitik zu garantieren. Hierbei sollte innerhalb der Arbeitsverwaltung eine offene Diskussion über den Umgang mit „unechter“ Arbeitslosigkeit geführt werden, da die Vermittler, Berater und Sachbearbeiter vor Ort die typischen Fallkonstellationen kennen und mit Sicherheit eine Vielzahl an Ideen haben, wie man diesem (kleinen) Teil der Leistungsempfänger wirkungsvoll beikommen könnte, wenn man denn dürfte. Hier darf eine einzelfallbezogene Leistungsmissbrauchsbekämpfung auch nicht aufgrund eines falsch verstandenen Schutzinteresses für die Arbeitslosen insgesamt blockiert werden. Für die übergroße Mehrheit der betroffenen Arbeitnehmer stellen sich die Herausforderungen doch auf einer ganz anderen Ebene: Hier muß es um die qualifizierte Hilfestellung im Sinne von Orientierungswissen und Handlungskompetenz in der immer komplexer werdenden Arbeitswelt gehen. Mit der dafür erforderlichen *Stärkung der Beratung* und gerade nicht der „Turbo-Vermittlung um jeden Preis“ systematisch verknüpft ist auch eine *radikale Infra-gestaltung der tradierten Fördermaßnahmen*, die immer noch zu sehr der alten „Tonnenideologie“ entsprechen. Den Leistungsempfängern sollte vielmehr eine kleinteilige Infrastruktur an aktivierenden Bildungsmodulen zur Verfügung gestellt werden, die zum einen auf die unmittelbare Wiederherstellung bzw. Steigerung der Marktgängigkeit (z.B. über Methodenkompetenz in den Bereichen Bewerbung oder Selbstvermarktungsstrategien) zielen, und die zum anderen aufgrund ihrer modularisierten Form den schnellen Veränderungen auf den Arbeitsmärkten effektiver und effizienter angepaßt werden können. Auch bei den Qualifizierungsmaßnahmen sollte der Grundsatz „Weniger ist manchmal mehr“

<sup>85</sup> Vgl. hierzu gleichsam „paradigmatisch“ die Ausführungen von *Thomas Sattelberger*, Bereichsleiter Konzernführungskräfte und Personalentwicklung bei der Deutschen Lufthansa AG, der zahlreiche Aufsätze in personalwirtschaftlichen Zeitschriften veröffentlicht hat. Eine Zusammenfassung seiner Gedankengänge findet sich in dem Interview „Freiheit mit Risiko: Vom Ende der klassischen Karriere-Muster“ in der Zeitschrift *Grundlagen der Weiterbildung*, H. 5, 1997, S. 200-204. Neben dem Hinweis auf „Employability“ spricht er davon, daß der „Unternehmer der eigenen Talente“ gefragt sei.

<sup>86</sup> Vgl. hierzu auch die sehr anspruchsvolle Arbeit von *Reis* 1997 über Voraussetzungen und Struktur einer lebenslagenorientierten Beratung im Sozialhilfebereich.

<sup>87</sup> Vgl. hierzu ausführlicher *Bens* 1997 sowie *Bens/Egle* 1998.

<sup>88</sup> Vgl. ausführlich *Gangl* 1998.

stärker Berücksichtigung finden. Erste Ansätze in die hier vorgeschlagene Richtung finden sich bereits sowohl in der Praxis als auch im SGB III. In ersten Zügen praktisch erprobt ist die Vermittlung von Selbstvermarktungsstrategien im Rahmen neuer Job-Search-Strategien auf Basis der sog. „Engpaßkonzentrierten Strategie“.<sup>87</sup> Auch der im Bereich der beruflichen Weiterbildung heftig diskutierte Übergang zur modularisierten Weiterbildung findet sich im SGB III wieder, da die Fördervoraussetzungen hierfür erleichtert wurden. Wie wichtig diese Bereiche gerade für die sogenannten „Problemgruppen“ des Arbeitsmarktes sind, zeigt z.B. eine multivariate Analyse der Übergänge von der Sozialhilfe in Beschäftigung. Dabei zeigte sich auf der Grundlage von Verlaufsdaten, daß die Übergänge im wesentlichen von den *individuellen Arbeitsmarktressourcen und Erwerbspotentialen* der Hilfebezieher abhängen – häufig unterstellte Effekte transferinduzierter Fehlanreize hinsichtlich des Arbeitsangebots sind hingegen nicht nachweisbar.<sup>88</sup>

Zugleich muß im Sinne der von *Rosenfeld* angesprochenen hohen „Anreizkompatibilität“ auch über die Tarifstruktur bei den Entgeltersatzleistungen nachgedacht werden. Des öfteren schon vorgeschlagen wurde ein degressiver Verlauf der Unterstützungsleistungen, um auf diesem Wege mit fortschreitender Arbeitslosigkeit einen höheren „Such-Druck“ auf die Arbeitslosen auszuüben. Man könnte allerdings auch eine Erhöhung des Arbeitslosengeldes vertreten, wenn – wie im häufig zitierten Beispiel Dänemark – diese hohen Leistungen ein zentrales Sicherheitsfundament in einer ansonsten herunterregulierten Arbeitslandschaft darstellen sollen (z.B. gibt es in Dänemark so gut wie keinen Kündigungsschutz mit einer entsprechend hohen Flexibilität für die Klein- und Mittelbetriebe). Diese Stichworte mögen genügen, um aufzuzeigen, wie brisant das Minenfeld einer systematischen Verklammerung von „Förderung und Fordern“ ist.

Aus Sicht der Arbeitnehmerseite sollte die von *Schmid* (1996) geforderte (Wieder)Einführung von Rechtsansprüchen gerade im Bereich der Qualifizierungsförderung aber als unabdingbare „Gegenleistung“ bei weiteren Eingriffen z.B. in die Anspruchsdauer von Leistungen oder gar in eine wie auch immer ausgestaltete „Gegenleistungspflicht“ für empfangene Transferleistungen auf die Tagesordnung gesetzt werden.

Abschließend sei noch darauf verwiesen, daß sowohl die mit dem SGB III implementierte Strategie einer „negativen“ Funktionalisierung von Zumutbarkeit und Eigenverantwortung mit ihrer Hervorhebung der „repressiven“ Elemente wie auch die andiskutierte Strategie einer systematischen Verknüpfung von Fördern und Fordern nicht billig ist. Auch die im SGB III vorgesehenen Maßnahmen, die sich auf dem Papier gut lesen, treffen auf eine mehrdimensionale Realität und ihre Umsetzung ist in einer Massenverwaltung, in der bei stark steigenden „Umsatz“zahlen und einer parallel eingeleiteten umfassenden Neuorganisation der Arbeitsämter bei weiterlaufendem Normalbetrieb die Personalkapazitäten durch die Haushaltsvorgaben der Bundesregierung reduziert werden, eine letztlich wohl illusionäre Hoffnung.

## Literaturverzeichnis

- Arbeitslosenprojekt TuWas (1998): Leitfaden für Arbeitslose. Der Rechtsratgeber zum SGB III. Frankfurt
- Baecker, D. (1994): Soziale Hilfe als Funktionssystem der Gesellschaft. In: Zeitschrift für Soziologie, 93-110
- Bauer, J.H./ Haußmann, K. (1997): Die Verantwortung des Arbeitgebers für den Arbeitsmarkt. In: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, 1100-1102

- Bender, H. E. (1979): Die Bereitschaft des Arbeitslosen zu zumutbarer Arbeit. In: Soziale Sicherheit, 73-79
- Bens, H. W. (1997): Selbstvermarktungsstrategien für Arbeitnehmer. In: Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der BA, Nr. 14, 1083-1087
- Bens, H. W. u. Egle, F. (1998): Neue Job-Search Strategien. In: Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der BA, Nr. 28, 2489-2998
- Bieback, K.J. (1997): Das neue Sozialgesetzbuch III von 1997. Vom Recht der Versicherung und Förderung zum Markt- und Subventionsrecht. In: Ebsen, I. (Hg.): Stand und Entwicklung des Arbeitsförderungsrechts im Übergang vom AFG zum SGB III. Frankfurt, 21-43
- Bieback, K.J. (1998): Sicherheit im Sozialstaat. Verfassungsrechtlicher Schutz gegen Abbau und Umstrukturierung von Sozialleistungen. In: Kritische Justiz, 162-178
- Bielenski, H. (1997): Deregulierung des Rechts befristeter Arbeitsverträge. In: WSI-Mitteilungen, 532-537
- Boecken, W. (1997): Formen der Individualverantwortung in der Sozialversicherung. In: Individualverantwortung im Sozialversicherungsschutz. Bundestagung des Deutschen Sozialrechtsverbandes, 24. bis 25. Oktober 1996 in Ulm (=Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes Bd. 42). Wiesbaden, 7-34
- Bohmann, G. (1989): Soziale Sicherung zwischen Hilfe und Kontrolle. In: Riedmüller, B. u. Rodenstein, M. (Hg.): Wie sicher ist die soziale Sicherung?, Frankfurt, 266-285
- Brinkmann, C. (1998): Wissenschaftliche Begleitung innovativer Ansätze der Arbeitsmarktpolitik, die mit Mitteln der „freien Förderung“ nach § 10 des Sozialgesetzbuches III gefördert werden. IAB-Werkstattbericht Nr. 3/1998. Nürnberg
- Brötz, R. (1982): Zur sozialen Ausgestaltung der „Zumutbarkeit“ im AFG – Erfahrungen mit den paritätisch besetzten Widerspruchsausschüssen in den Arbeitsämtern. In: WSI-Mitteilungen, 105-113
- Brunner, C. (1993): Standortmoral. Ziel und Funktion der aktuellen Leistungsmaßbrauchsdiskussion. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, 1222-1232
- Bundesarbeitgeberverband Chemie (1998): Transfer-Sozialplan. Neues Denken und neue Wege zur gemeinsamen Gestaltung des Strukturwandels. Wiesbaden.
- Emmerich, K. (1998): Dänemark: Arbeitsmarktflexibilität bei hoher sozialer Sicherung. In: Wirtschaftsdienst, 401-406
- Ettwig, V. (1997): Keine Änderung im Kündigungsschutz durch das neue SGB III. In: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, 1152-1153
- Gagel, A./ Lauterbach, K. (1997): Das Gesetz zur Reform der Arbeitsförderung. In: Neue Justiz, 345-351
- Gangl, M. (1998): Sozialhilfebezug und Arbeitsmarktverhalten. Eine Längsschnittanalyse der Übergänge aus der Sozialhilfe in den Arbeitsmarkt. In: Zeitschrift für Soziologie, 212-232
- Gaul, B. (1998): Neues im Arbeitsförderungsrecht nach dem Ersten SGB III-Änderungsgesetz. In: Neue Juristische Wochenschrift, 644-649
- Hermann, D. von/ Ley, U. (1997): Beschäftigungsförderung – wirtschaftspolitisches Instrumentarium oder gesellschaftspolitische Notwendigkeit?. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 183-187
- Hoch, A. (1998): Sanfter Personalabbau. In: Süddeutsche Zeitung, 22./23.8.1998
- Hoffmann, E./ Walwei, U. (1998): Beschäftigung: Formenvielfalt als Perspektive? Längerfristige Entwicklung der Erwerbsformen in Westdeutschland/ Bestimmungsfaktoren für den Wandel der Erwerbsformen. In: Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der BA, Nr. 13, 1359-1371
- Karasch, J. (1997): Die Entwicklung des Sperrzeitrechts vom AVAVG 1927 bis zum AFRG 1997. In: Arbeit und Beruf, 230-236
- Klein, P./ Voges, W. (1994): ‚Creaming the Poor‘ in Beschäftigungsprogrammen als Ergebnis unsystematischer Ansprache von Adressaten. In: Johrendt, N. u. Schulze-Böing, M. (Hg.): Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme. Basel u.a., 135-153
- Levy, J. M. et al. (1991): Employment of persons with severe disabilities in large businesses in the United States. In: International Journal of Rehabilitation Research, 323-332
- Löwisch, M. (1998): Die besondere Verantwortung der „Arbeitnehmer“ für die Vermeidung von Arbeitslosigkeit. In: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, 729-730
- Mangum, G. L. (1976): Employability, Employment, and Income. Salt Lake City
- Melchior, D. et al. (1997): „Mißbrauch“ der Sozialhilfe aus der Sicht des Sozialamtes. In: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, Nr. 12, 4-8
- Meyer, C. (1998): Zuschüsse zu Sozialplänen nach §§ 254 ff. SGB III. In: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, S. 403-409 sowie S. 513-521.
- Niesel, K. (1997): Die wichtigsten Änderungen des Arbeitsförderungsrechts durch das Arbeitsförderungs-Reformgesetz. In: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, 580-588
- Ogus, A. I. et al. (1995): The Law of Social Security, 4. ed. London
- Paulsen, J. P. (1998): Arbeit vermitteln bevor Arbeitslosigkeit eintritt. In: Arbeitgeber, 199-200
- Pongratz, H. J. u. Voß, G. G. (1998): Der Arbeitskraftunternehmer. Eine neue Grundform der Ware Arbeitskraft?. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 131-158
- Preis, U. (1998): Die Verantwortung des Arbeitgebers und der Vorrang betrieblicher Maßnahmen vor Entlassungen (§ 2 I Nr. 2 SGB III). In: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, 449-458
- Reis, C. (1997): Hilfevereinbarungen in der Sozialhilfe. Zu Voraussetzungen und Struktur lebenslageorientierter Beratung. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 87-113
- Rolf, C. (1998): Arbeitsrechtliche Aspekte des neuen Arbeitsförderungsrechts. In: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, 17-23
- Rosenfeld, M. (1997): Arbeit statt/und Sozialhilfe? Alternativen für einen institutionellen Neubau der sozialen Grundsicherung in Deutschland. In: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, 241-268
- Rüthers, B. (1998): Reform der Reform des Kündigungsschutzes?. In: Neue Juristische Wochenschrift, 283-284
- Rundstedt, E. von (1998): Outplacement: Sozialverantwortung zahlt sich aus. In: Gross, W. (Hg.): Karriere 2000, Bonn, 174-188
- Schaub, G. (1997): Die besondere Verantwortung von Arbeitgeber und Arbeitnehmer für den Arbeitsmarkt – Wege aus der Krise oder rechtlicher Sprengstoff. In: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, 810-811
- Schmid, G. (1996): Reform der Arbeitsmarktpolitik. Vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum kooperativen Sozialstaat. In: WSI-Mitteilungen, 629-641
- Schönböck, W. (1980): Subjektive Unsicherheit als Gegenstand staatlicher Intervention. Frankfurt
- Sell, S. (1996a): Reform des Arbeitsförderungsgesetzes. Arbeitsmarktpolitische und verwaltungspraktische Aspekte des geplanten Umbaus des AFG zum SGB III. In: Sozialer Fortschritt, S. 163-166.
- Sell, S. (1996b): Zur normativen Funktionalität der „Zumutbarkeit“ von Arbeit in der Arbeitslosenversicherung. In: Sozialer Fortschritt, 84-88
- Sell, S. (1997a): „Reform“ der Arbeitslosenversicherung? Vorschläge des Sachverständigenrates im Jahresgutachten 1996/97. In: Soziale Sicherheit, 215-221

- Sell, S. (1997b): Flexibilisierung des Arbeitsmarktes durch Eingriffe in das Arbeitsrecht? Das „Arbeitsrechtliche Beschäftigungsförderungsgesetz“ aus ökonomischer Sicht. In: Arbeit und Beruf, 353-356
- Sonnenfeld, C. (1998): „So etwas nenne ich Zwangsarbeit“. Der Abbau von Bürgerrechten der BezieherInnen sozialer Leistungen. In: Sahler, I. u. Scherer, H. (Hg.): Einstürzende Sozialstaaten. Wiesbaden, 23-49
- Stascheit, U. (1997a): Die Arbeitnehmerhilfe – Eine Fehl- und Mißgeburt. In: Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht, 187-188
- Stascheit, U. (1997b): „Wer immer strebend sich bemüht ...“ Zu den Anforderungen an die Eigenbemühungen des Arbeitslosen nach § 119 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 5 SGB III. In: Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht, 145-148
- Stolzenberg, K. (1994a): Ist § 7 der Zumutbarkeits-Anordnung verfassungswidrig?. In: Arbeit und Beruf, 232-233
- Stolzenberg, K. (1994b): Rechtsstrukturelle und methodische Überlegungen zur Verfügbarkeitsregelung des Arbeitsförderungsgesetzes. In: Arbeit und Beruf, 357-362
- Stolzenberg, K. (1997a): Die „neue“ Arbeitslosigkeit für den Anspruch auf Arbeitslosengeld oder – wie schafft man neue Arbeitslose? In: Arbeit und Beruf, 164-167
- Stolzenberg, K. (1997b): Der neue Begriff der Beschäftigungssuche für den Anspruch auf Arbeitslosengeld oder – die Differenz zwischen dem, was man will und was man sagt. In: Arbeit und Beruf, 257-262
- Toparkus, K. (1997): Die wichtigsten Neuerungen des reformierten AFG (SGB III). In: ZFSH/SGB – Sozialrecht in Deutschland und Europa, 397-410
- Vogel, F.K. (1997): Die Sperrzeitbestände der §§ 119, 119a AFG in der Rechtsprechung der Sozialgerichte. In: Neue Zeitschrift für Sozialrecht, 249-254
- Webber, D. (1982): Zwischen programmatischen Anspruch und politischer Praxis: Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland von 1974 bis 1982. In: MittAB 3, S. 261-275
- Winkler, U. (1997): Erste Änderungen des SGB III. In: Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht, 189-190
- Wissing, G. (1998): Der „Versicherungsfall Arbeitslosigkeit“ nach § 16 SGB III. In: Die Sozialgerichtsbarkeit, 45-51