

Autonomie – ein neues Leitbild einer modernen Arbeitsmarktpolitik

Sigrid Betzelt, Silke Bothfeld¹

Auf einen Blick

Nach den ernüchternden Erfahrungen mit der Aktivierungsstrategie fehlt es an einem überzeugenden Leitbild für die normative Ausrichtung moderner und nachhaltiger Sozialpolitik. Zur Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Markt, Staat und Bürgerinnen und Bürgern eignet sich das sozialphilosophische Konzept der Autonomie, das die politische und soziale gegenüber der ökonomischen Funktion der Sozialpolitik betont. Autonomie in der Arbeitsmarktpolitik zu fördern, würde u. a. bedeuten, Sozialschutzstandards und individuelle Rechte auf Mitbestimmung und Transparenz festzuschreiben.

Die Aktivierungsstrategie in der Arbeitsmarktpolitik hat – nicht nur in Deutschland – die Frage nach der Ausgestaltung sozialer Rechte aufgeworfen. Unter dem Verweis auf die „soziale Staatsbürgerschaft“ (social citizenship) wird in der europäischen Wohlfahrtsstaatsforschung seit den 1990er Jahren erneut das Verhältnis zwischen sozialen, bürgerlichen und politischen Rechten im Hinblick auf die Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger thematisiert.² Angesichts besserer Bildungschancen, weltumspannender Kommunikation und größerer geographischer, sozialer und beruflicher Mobilität haben sich heute nicht nur soziale Gefährdungslagen ausdifferenziert, sondern auch das Streben der Bürgerinnen und Bürger nach individuell gestaltbaren Lebens- und Erwerbsverläufen. Somit geht es bei der Diskussion um soziale Rechte nicht allein um die Armutsvermeidung, sondern um die Frage, wie ein Lebensstandard zu definieren und zu schützen ist, der an die ökonomische Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft gekoppelt ist und der Mehrheit der Bevölkerung ein angemessenes Maß an Teilhabe und Wohlstand im Sinne individueller Handlungsspielräume ermöglicht. Wie kann ein soziales Sicherungssystem ausgestaltet sein, das die sozialen und zivilen Rechte an die gestiegenen Erwartungen und Möglichkeiten zur Selbstverantwortung anpasst? An welchen Normen soll sich eine moderne Sozialpolitik orientieren?

Das Konzept der individuellen Autonomie betrachtet die Bürgerin oder den Bürger als gleichermaßen selbstverantwortlich und schutzbedürftig und bietet somit eine Abkehr von der Vorstellung eines nutzenmaximierenden Individuums. Ein sozialtheoretisch fundierter Autonomiebegriff³ bezieht dabei auch den politischen, sozialen und ökonomischen Kontext des Individuums ein und macht somit die politische gegenüber der ökonomischen Funktion der Sozialpolitik deutlich. Erst in dieser Perspektive werden der Schutz und die Realisierung der sozialen, kulturellen, ökonomischen und politischen Teilhabe aller an einer modernen Gesellschaft wieder zu gleichberechtigten Zielen. Inwiefern das sozialphilosophische Konzept der Autonomie als Orientierung für die „Modernisierung“ der deutschen sozialen Sicherungssysteme dienen kann, wollen wir am Beispiel der Arbeitsmarktpolitik illustrieren.

Autonomie – ein komplexes Konzept

Ziel sozialpolitischer Intervention waren ursprünglich der Schutz gegen Verelendung und der Ausgleich marktinduzierter sozialer Risiken wie Unfall, Krankheit, Alter oder Arbeitslosigkeit. Die Sozialsysteme verminderten den Druck des Verwertungszwangs, der auf den Arbeitskräften in der Erwerbsgesellschaft lastete und verschoben somit die Grenzen zwischen Markt, Staat und Bürgerinnen und Bürger. Durch staatliche Intervention wurden Handlungsspielräume für die Bürgerinnen und Bürger geschaffen – bis hin zur Absicherung des erreichten Lebensstandards (in den Sozialstaaten Bismarck'scher Prägung) oder der Realisierung eines hohen Maßes an sozialer Gleichheit (in den nordischen Ländern). Dabei nahm der Staat alle Akteure in die Pflicht: die Bürgerinnen und Bürger dadurch, dass Sozialleistungen an Vorleistungen – Steuern, Beiträge oder die Mitwirkung an der Beendigung des Leistungsbezugs – gebunden waren, während die unternehmerische Freiheit der Arbeitgeber durch die gesetzliche Regulierung der Arbeitsverhältnisse, Mitbestimmungsrechte und Steuer- und Sozialabgaben eingeschränkt wurde. Mit Verweis auf die Notwendigkeit schneller Wiederbeschäftigung zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit und der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland, verlagerte die Aktivierungsstrategie die Risiken

einseitig auf die Beschäftigten und begründete dies teilweise mit einer impliziten autoritären Arbeitsethik. Neu an der Aktivierungspolitik war also nicht die Einforderung von Eigenbeiträgen und -bemühungen, sondern der einseitige Abbau von sozialer Sicherung und der Abbau von Rechten.

Das Konzept der Autonomie geht, wie das Konzept der Verwirklichungschancen von Amartya Sen von der Annahme aus, dass (sozial-)politische Intervention über die Sicherung des materiellen Existenzminimums hinausgehen muss. Vielmehr erfordert eine nachhaltige Strategie der Stärkung individueller Handlungsfähigkeit die Bereitstellung von Strukturen, die den Bürgerinnen und Bürgern die Entwicklung ihrer Fähigkeiten und Präferenzen ermöglicht.⁴ Darüber hinaus thematisiert das Autonomiekonzept auch das Verhältnis zwischen privatem und öffentlichem Interesse und die Möglichkeit der Gewährung individueller Freiheiten: Dadurch, dass Freiheitsgrade verschiedener sozialer Gruppen in einem Konkurrenzverhältnis stehen können, entscheidet der Staat bei der Gestaltung (arbeits- und sozial-)rechtlicher Regeln immer auch über Verteilungs- und Machtkonflikte zwischen den sozialen Gruppen.

In der Erwerbsgesellschaft sind Arbeitsangebot und Erwerbschancen sowie Beruflichkeit, Umfang und Qualität der Erwerbsarbeit identitätsbildend, denn in der Erwerbsarbeit spiegelt sich (idealerweise) der individuelle Lebensentwurf wider, der soziale Status einer Person und die subjektive Teilhabe leiten sich daraus ab. Daher berühren arbeits- und sozialrechtliche Regeln das Individuum in seinem Kern. Die Regulierung der Erwerbsarbeit ist daher zentral: In Deutschland etwa ist Erwerbsarbeit ethisch durch Sittlichkeit und Würde und die individuelle wie auch unternehmerische Pflicht gegenüber der Gemeinschaft geprägt. Des Weiteren bestimmen die grundgesetzlich verankerten individuellen und kollektiven Mitbestimmungsrechte sowie die Freiheit bei der Wahl des Berufs und des Arbeitsplatzes die Entfaltungsmöglichkeiten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Die an den Staat gerichtete Erwartung, soziale Sicherheit zu gewährleisten sowie das moralisch gebotene und gesetzlich verankerte Solidaritätsprinzip, münden zusammen mit der gesetzlich und moralisch ver-

ankerten Inpflichtnahme der Bürgerinnen und Bürger in die Ausformulierung eines arbeits- und sozialrechtlich geschützten Erwerbsstatus, der individuelle, aber rechtlich verbriefte „Korridore“ für selbstbestimmtes Handeln gewährleistet. Eine autonomieorientierte Arbeitsmarktpolitik ermöglicht es den Beschäftigten, innerhalb dieses Rahmens eine eigene Vorstellung von einem „guten Leben“ zu realisieren, das nicht (allein) durch den Erwerbszwang dominiert wird, sondern Freiheiten für die Realisierung individueller Lebensentwürfe bietet.

Insofern richtet sich die Autonomieforderung auf die rechtliche Ausgestaltung der Rahmenbedingungen für soziale, kulturelle und ökonomische Aktivitäten: Sozialstaatliche autonomiefördernde Interventionen müssen materielle, aber auch zivilrechtliche Mindeststandards (Rechtsansprüche, Mitspracherechte) respektieren und normativ verankerte soziale Freiräume gewähren. Das Autonomiekriterium hebt nicht das Gegenseitigkeitsverhältnis zwischen den Erwerbstätigen, Arbeitgebern und dem Staat auf, sondern definiert die relativen Freiräume, in denen sich sowohl individuelle als auch unternehmerische Freiheiten entwickeln können, die auch gewachsenen staatsbürgerlichen Erwartungen an ein selbstbestimmtes Leben gerecht werden.

Autonomie in der Arbeitsmarktpolitik

Welche Implikationen das Autonomiekriterium für eine Umgestaltung der Arbeitsmarktpolitik hätte, soll anhand der Arbeitsmarktregulierung (1), der Einkommenssicherung (2) und der aktiven Arbeitsmarktpolitik (3) deutlich gemacht werden.⁵

(1) Die Destandardisierung von Beschäftigung durch die Förderung „atypischer“ Erwerbsformen (Minijobs, Leiharbeit, Befristungen, Teilzeit) im Rahmen der Aktivierungsstrategie verstärkt die Segmentation im deutschen Beschäftigungssystem. Die neuen Zumutbarkeitsregeln wirken zudem als ‚indirekte Deregulierung‘: Die Vermittlung Arbeitsloser in unterwertige und prekäre Beschäftigung vermindert nicht nur die Handlungsspielräume der Betroffenen, sondern erschwert zudem die Aufstiegsmobilität im Er-

werbsverlauf und erhöht als Drohkulisse auch den Druck auf „Normalbeschäftigte“. Für Beschäftigte kann eine geringe Aufstiegsmobilität problematisch sein, wenn sich eine prekäre Erwerbsituation hierdurch verfestigt. Ungünstige Arbeitsbedingungen wirken sich nicht nur disziplinierend aus, sondern vermindern auch die Arbeitsmarktfluktuation und reduzieren damit die positiven Allokationswirkungen im Arbeitsmarkt.⁶ Autonomieschonende Arbeitsmarktregulierung würde demgegenüber

- auf Mindeststandards sowohl bei der Entlohnung als auch bei den Arbeitsbedingungen setzen. Insofern ist die Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns eine substantielle Etappe in Richtung einer autonomiewahrenden Strategie;
- für Arbeitssuchende zumutbare Beschäftigung an Standards „guter Arbeit“⁷ bemessen und diese – etwa wie in Österreich – anhand des bisher erworbenen Status (Qualifikation, Beruf, Lohnniveau) beurteilen;
- die Arbeitsmarktverfügbarkeit und Mobilitätsanforderungen so definieren, dass auf die individuelle Lebenssituation Rücksicht genommen und Arbeitssuchenden ein substantielles Vetorecht eingeräumt würde.

(2) Die Veränderungen im Einkommenssicherungssystem bei Arbeitslosigkeit durch die Verengung des Zugangs zu Versicherungsleistungen und die Verkürzung der Bezugsdauer können zweifelsohne als Re-Kommodifizierung und Untermierung der Statussicherung interpretiert werden.⁸ Vor allem bei unsteten Erwerbsverläufen führt dies zu einer dauerhaften Absenkung des Lebensstandards und die Verweisung auf das (konditionale) Existenzminimum. Autonomieorientierte Sicherung bei Arbeitslosigkeit würde hingegen

- die Zugangsbedingungen zum Versicherungssystem ausweiten und kurzzeitbeschäftigte und geringfügig entlohnte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einbeziehen. Die Arbeitslosenversicherung für Selbstständige ist hierfür ein guter erster Schritt und das Flexicurity-Konzept ein nach wie vor sinnvoller Bezugspunkt;
- den Leistungszugang auch in der Grundsicherung stärker individualisieren, indem Einstandspflichten verringert und Einkommensfreigrenzen für Partnerinnen und Partner eingeführt würden.⁹ Eine Bedarfsprüfung sollte erst dann den Vermögensverzehr (oberhalb

von Schongrenzen für die Altersvorsorge) verlangen, nachdem den Arbeitssuchenden passende Beschäftigungs- oder Förderangebote gemacht wurden.

(3) Die Dominanz betriebswirtschaftlicher Steuerung arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen nach (kurzsichtigen) Effektivitäts- und Effizienzkriterien erschwert, zusammen mit dem Rückbau des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums, eine bedarfsgerechte zielgruppenspezifische und nachhaltige Förderung und vertieft die Dualisierung des Arbeitsmarktes. Die heutige arbeitsmarktpolitische Steuerungslogik missachtet zudem individuelle Mitspracherechte und geht oftmals am tatsächlichen Bedarf an Qualifizierung und Beratung vorbei. Autonomie zu fördern, würde hier bedeuten,

- Arbeitssuchenden im Beratungs- und Vermittlungsprozess verbriefte Mitbestimmungs- und Vetorechte einzuräumen und damit „Augenhöhe“ zwischen beiden Seiten herzustellen. Dies schließt das Anhörungsrecht der Leistungsbeziehenden gegen Sanktionsentscheidungen mit aufschiebender Wirkung ein;
- substantielle und nachhaltige Rechtsansprüche auf Eingliederungs-, Fortbildungs- und Weiterbildungsprogramme einzuführen. Erst dann wären angemessene Spielräume für einzelfallgerechte Dienstleistungen gewährleistet;
- unbedingte Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Verlässlichkeit bei den Vermittlungs- und gegebenenfalls Sanktionsentscheidungen herzustellen.

Perspektiven des Autonomiekonzeptes

Die Autonomieperspektive erfordert in allen Teilbereichen der Arbeitsmarktpolitik eine Abkehr von der ökonomistischen Effizienzlogik der Aktivierungspolitik, sowie die Stärkung individueller Rechte und die Bereitstellung guter Arbeitsmarktdienstleistungen und -programme. Notwendig sind zudem flächendeckende Standards wie Mindestlöhne und verbindliche, durchsetzbare Arbeitnehmerrechte als Leitplanken, die den einmal erreichten Status der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer schützen und unterwertige oder dauerhafte prekäre Beschäftigung und damit eine Abwärtsdynamik verhindern. Voraussetzung für die Durchsetzung dieser Anforderungen ist die Abkehr vom wirtschaftsliberalen Leitbild für die Arbeitsmarktpolitik, ein klares Bekenntnis zu staatlicher Intervention und die Neudefinition der Grenzen zwischen staatlicher und marktlicher Regulierung. Vor allem darf sozialpolitisches Handeln nicht allein am Individuum ansetzen, sondern muss den ökonomischen und sozialen Kontext im Blick behalten. Das bedeutet auch, dass die Sicherungs- und Leistungssysteme am gesamten gesellschaftlichen Wohlstand und nicht an einem niedrigen Existenzminimum auszurichten wären. Nur dann wird es möglich, mithilfe der Sozialpolitik marktinduzierte Ungleichheiten zu verringern und Ungerechtigkeiten zu vermeiden und den Bürgerinnen und Bürgern reelle soziale und politische „Verwirklichungschancen“ zu bieten.

- 1 Prof. Dr. Sigrid Betzelt, Professorin für Soziologie an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin; Prof. Dr. Silke Bothfeld, Professorin für Politikmanagement an der Hochschule Bremen.
- 2 Siehe hierzu das grundlegende Werk des britischen Soziologen T. H. Marshall (1950/1992): Bürgerrechte und soziale Klassen: Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaats, Frankfurt am Main.
- 3 Nach Rainer Forst gilt persönliche Autonomie als Voraussetzung für politische Freiheit, siehe Rainer Forst 2007: Das Recht auf Rechtfertigung: Elemente einer konstruktivistischen Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt am Main.
- 4 Schmid, Günther 2008: Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung: Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslaforientierte Arbeitsmarktpolitik. Gutachten im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs (Zukunft 2020).
- 5 Sigrid Betzelt, Silke Bothfeld (Hrsg.) 2011: Activation and Labour Market Reforms in Europe: Challenges to Social Citizenship, Houndsmills: Palgrave Macmillan.
- 6 Matthias Knuth 2014: Rosige Zeiten am Arbeitsmarkt? Strukturreformen und „Beschäftigungswunder“, Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs.
- 7 Siehe z. B. den DGB-Index: Gute Arbeit, vgl. INIFES (Hrsg.) 2013: Methodenbericht zur Weiterentwicklung des DGB-Index: Gute Arbeit in der Erhebungsperiode, Stadtbergen.
- 8 Silke Bothfeld, Peer Rosenthal 2014: Paradigmenwechsel durch inkrementellen Wandel: Was bleibt von der Arbeitslosenversicherung?, in: WSI-Mitteilungen 67 (4), S. 199-206.
- 9 Sigrid Betzelt 2014: Die „Aktivierungsstrategie“ Arbeitsloser ohne Leistungsanspruch: Exklusion statt Inklusion, vor allem von Frauen, in: Sozialer Fortschritt 63 (7), S. 162-170.

Impressum: © Friedrich-Ebert-Stiftung | Herausgeber: **Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik**
der Friedrich-Ebert-Stiftung | Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn | Fax 0228 883 9205 | www.fes.de/wiso |
ISBN: 978-3-86498-932-2

Wir danken der Deutschen Klassenlotterie Berlin (DKLB) für die finanzielle Förderung dieser Publikation.

STIFTUNG
DEUTSCHE KLASSENLOTTERIE BERLIN

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.