

# STUDY

Nr. 374 · Januar 2018

## SOLIDARISCHE UND SOZIALINVESTIVE ARBEITSMARKTPOLITIK

Vorschläge des Arbeitskreises Arbeitsmarktpolitik

Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik (Herausgeber)

Koordination und Gesamtedaktion: Matthias Knuth

Dieser Band erscheint als 374. Band der Reihe Study der Hans-Böckler-Stiftung. Die Reihe Study führt mit fortlaufender Zählung die Buchreihe „edition Hans-Böckler-Stiftung“ in elektronischer Form weiter.

# STUDY

---

Nr. 374 · Januar 2018

## SOLIDARISCHE UND SOZIALINVESTIVE ARBEITSMARKTPOLITIK

**Vorschläge des Arbeitskreises Arbeitsmarktpolitik**

Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik (Herausgeber)

Koordination und Gesamtedaktion: Matthias Knuth

---

© 2017 by Hans-Böckler-Stiftung  
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf  
[www.boeckler.de](http://www.boeckler.de)



„Solidarische und sozialinvestive Arbeitsmarktpolitik“  
vom Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik ist lizenziert unter der  
**Creative Commons Attribution 4.0 (BY)**.

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.

(Lizenztext: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode>)

Die Bedingungen der Creative Commons Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Schaubildern, Abbildungen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

ISBN: 978-3-86593-284-6

Satz: DOPPELPUNKT, Stuttgart

# INHALT

---

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Vorwort</b>  | <b>9</b>  |
| <b>1 Zusammenfassung</b>  | <b>12</b> |
| <b>2 Einleitung und Problemaufriss</b>  | <b>16</b> |
| 2.1 Licht und Schatten auf dem deutschen Arbeitsmarkt   | 16        |
| 2.2 Herausforderungen durch Veränderungen der Arbeitswelt und des Erwerbspersonenpotenzials                               | 18        |
| 2.3 Arbeitsmarktpolitische Situation: Erschöpfung des „Aktivierungsparadigmas“  | 20        |
| 2.4 Zur Grundphilosophie dieses Papiers   | 25        |
| <b>3 Harmonisierung und Erweiterung der Zielsetzungen von SGB II und III</b>  | <b>28</b> |
| 3.1 Überwindung der betriebswirtschaftlichen Verengung der aktiven Arbeitsförderung bzw. der Leistungen zur Eingliederung | 28        |
| 3.2 Ausrichtung beider Rechtskreise am Ziel „guter Arbeit“  | 30        |
| 3.3 Sozialinvestive und präventive Ausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in beiden Rechtskreisen                    | 34        |
| 3.4 Soziale Teilhabe als eigenständiges Ziel des SGB II   | 37        |
| 3.5 Kommunale Eingliederungsleistungen umgestalten zu Leistungen zur sozialen Teilhabe                                    | 46        |
| 3.6 Fazit   | 46        |
| <b>4 Soziale Sicherungsfunktionen von Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung stärken</b>                             | <b>48</b> |
| 4.1 Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit als koexistierende Prinzipien   | 48        |
| 4.2 Stärkung der Arbeitslosenversicherung und ihrer Akzeptanz   | 51        |
| 4.3 Verstärkte Förderung von Nichtleistungsbezieher/-innen  | 55        |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| 4.4      | Berücksichtigung von Leistungsgerechtigkeit und Status auch in der Grundsicherung                                      | 56         |
| 4.5      | Rechtskreisübergreifende Regelungen  | 63         |
| <b>5</b> | <b>Stellung der Anspruchsberechtigten im Leistungsprozess stärken</b>  | <b>68</b>  |
| 5.1      | Eigenverantwortliche Mitgestaltung stärken   | 68         |
| 5.2      | Reform der Sanktionsregime   | 77         |
| <b>6</b> | <b>Förderung der Beruflichen Weiterbildung</b>   | <b>81</b>  |
| 6.1      | Einleitung   | 81         |
| 6.2      | Vermittlungsvorrang gegenüber beruflicher Weiterbildung weiter relativieren  | 85         |
| 6.3      | Verbesserte Einkommenssicherung bei Weiterbildungsteilnahme  | 87         |
| 6.4      | Rahmenbedingungen für abschlussorientierte Weiterbildung verbessern  | 91         |
| 6.5      | Weiterbildung für Beschäftigte weiter ausbauen   | 98         |
| 6.6      | Aufnahme der durch Weiterbildungsförderung erlangten Berufsabschlüsse in die Zielsteuerung                             | 102        |
| 6.7      | Stärkung von Innovation und Qualität bei den Trägern beruflicher Weiterbildung   | 102        |
| 6.8      | Infrastruktur der Qualifizierungs- und Laufbahnberatung  | 105        |
| <b>7</b> | <b>Geförderte Beschäftigung für dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossene Erwerbsfähige („Sozialer Arbeitsmarkt“)</b> | <b>109</b> |
| 7.1      | Erwerbsarbeit und soziale Teilhabe   | 109        |
| 7.2      | Geförderte Beschäftigung als Teilhabeförderung   | 110        |
| 7.3      | Persönliche Zugangsvoraussetzungen   | 112        |
| 7.4      | Vorbereitung auf die Beschäftigung im Sozialen Arbeitsmarkt  | 114        |
| 7.5      | Begleitstruktur  | 115        |
| 7.6      | Individuelle Förderungsdauer   | 116        |
| 7.7      | Einbeziehung in die Arbeitslosenversicherung   | 118        |
| 7.8      | Bewerbungs- und Auswahlverfahren statt Zuweisung   | 120        |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| 7.9      | Erweiterung des Finanzierungsspielraums durch „Passiv-Aktiv-Transfer“            | 120        |
| 7.10     | Kombinierbarkeit mit anderen Instrumenten  | 123        |
| 7.11     | Stabilität der Rahmenbedingungen des Sozialen Arbeitsmarktes                     | 124        |
| 7.12     | Ausblick: Förderung sozialer Teilhabe jenseits von Beschäftigung und Arbeit?     | 126        |
| <b>8</b> | <b>Institutionelle und finanzielle Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktpolitik</b> | <b>129</b> |
| 8.1      | Finanzierung und Ausgabenpolitik   | 129        |
| 8.2      | Schnittstellenprobleme der Dienstleistungserbringung zwischen den Rechtskreisen  | 132        |
| 8.3      | Entscheidungsstrukturen und demokratische Legitimation                           | 133        |
| 8.4      | Zielsteuerung  | 135        |
| 8.5      | Governance extern erbrachter Dienstleistungen                                    | 135        |
|          | <b>Literatur</b>   | <b>137</b> |

# ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

---

|         |  |
|---------|--|
| AEntG   | Arbeitnehmerentendegesetz  |
| AFG     | Arbeitsförderungsgesetz  |
| ALG     | Arbeitslosengeld   |
| ALG II  | Arbeitslosengeld II  |
| AWStG   | Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz                       |
| BA      | Bundesagentur für Arbeit   |
| BAföG   | Bundesausbildungsförderungsgesetz  |
| BAMF    | Bundesamt für Migration und Flüchtlinge  |
| BBiG    | Berufsbildungsgesetz   |
| BMAS    | Bundesministerium für Arbeit und Soziales  |
| BMBF    | Bundesministerium für Bildung und Forschung  |
| DHKT    | Deutscher Handwerkskammertag   |
| DIHKT   | Deutscher Industrie- und Handelskammertag  |
| ESF     | Europäischer Sozialfonds   |
| HwO     | Handwerksordnung   |
| IFG     | Informationsfreiheitsgesetz  |
| KdU     | Kosten der Unterkunft und Heizung  |
| KMU     | kleine und mittlere Unternehmen  |
| MiLoG   | Mindestlohngesetz  |
| SGB II  | Sozialgesetzbuch Zweites Buch: Grundsicherung für Arbeitsuchende                         |
| SGB III | Sozialgesetzbuch Drittes Buch: Arbeitsförderung  |
| VgV     | Vergabeverordnung  |
| WeGebAU | Weiterbildung geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen |

# VORWORT

---

Die vorliegende Study entstand im Kontext des „Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik“. Dieser wurde von der Hans-Böckler-Stiftung im Frühjahr 2015 ins Leben gerufen mit dem Ziel, Vorschläge für eine strukturelle Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik zu konzipieren. Zur Teilnahme wurden Expert/-innen aus einem weiten Spektrum eingeladen: Wissenschaftler/-innen verschiedener Disziplinen, Fachkräfte aus den Arbeitsmarktresorts auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene, Vorstände, Geschäftsführer/-innen und Fachreferent/-innen verschiedener Verbände einschl. Gewerkschaften und DGB, sowie Berater/-innen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik und beruflichen Bildung. Mit der Koordination wurde Matthias Knuth beauftragt, der als seinerzeitiger Vorsitzender der Deutschen Vereinigung für Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF) für eine Verknüpfung mit den Aktivitäten dieses interdisziplinären Fachverbandes sorgte.

Der Arbeitskreis organisierte sich in drei thematischen Arbeitsgruppen, deren Arbeitsergebnisse inzwischen in der Reihe „Working Paper Forschungsförderung“ erschienen sind:

- Bläsche, Alexandra/Brandherm, Ruth/Eckhardt, Christoph/Käpplinger, Bernd/Knuth, Matthias/Kruppe, Thomas/Kuhnhenne, Michaela/Schütt, Petra (2017): Qualitätsoffensive strukturierte Weiterbildung in Deutschland. Korrigierte Fassung, Mai 2017. Hans-Böckler-Stiftung (Working Paper Forschungsförderung, 25).  
[http://www.boeckler.de/pdf/p\\_fofoe\\_WP\\_025\\_2017.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_WP_025_2017.pdf)
- Eichhorst, Werner/Stephan, Gesine/Struck, Olaf (2017): Struktur und Ausgleich des Arbeitsmarktes. Eine Bestandsaufnahme, Düsseldorf. Hans-Böckler-Stiftung (Working Paper Forschungsförderung, 28).  
[https://www.boeckler.de/pdf/p\\_fofoe\\_WP\\_028\\_2017.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_WP_028_2017.pdf)
- Kaps, Petra/Bothfeld, Silke/Brussig, Martin/Hofmann, Tina/Knuth, Matthias (2017): Normen und Strukturen einer solidarischen und investiven Arbeitsmarktpolitik, Düsseldorf. Hans-Böckler-Stiftung (Working Paper Forschungsförderung, 47).  
[https://www.boeckler.de/pdf/p\\_fofoe\\_WP\\_047\\_2017.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_WP_047_2017.pdf)

**Als Herausgeber dieser Study fungieren folgende Mitglieder des Arbeitskreises:**

|                    |  |   |
|--------------------|--|---|
| Judith Aust        | Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e. V.                                       | Geschäftsführerin   |
| Alexandra Bläsche  | Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie Brandenburg | Referatsleiterin Berufliche Bildung, Fachkräftepolitik                |
| Silke Bothfeld     | Hochschule Bremen  | Professorin Internationaler Studiengang Politikmanagement             |
| Ruth Brandherm     | Friedrich-Ebert-Stiftung   | Abteilung Arbeit und Sozialpolitik                                    |
| Martin Brussig     | Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen                | Leiter der Forschungsabteilung Arbeitsmarkt – Integration – Mobilität |
| Irene Dingeldey    | Universität Bremen   | stellv. Direktorin des Instituts Arbeit und Wirtschaft                |
| Christoph Eckhardt | qualiNetz Beratung und Forschung GmbH, Duisburg                              | Geschäftsführer   |
| Marc Hentschke     | Evangelischer Fachverband für Arbeit und Soziale Integration e. V. (EFAS)    | Vorsitzender  |
| Tina Hofmann       | Paritätischer Gesamtverband  | Referentin Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik                            |
| Johannes Jakob     | DGB-Bundesvorstand   | Abteilungsleiter Arbeitsmarktpolitik                                  |
| Bernd Käßlinger    | Justus-Liebig-Universität Gießen   | Leiter der Professur für Weiterbildung                                |
| Petra Kaps         | Zentrum für Evaluation und Politikberatung, Berlin                           | geschäftsführende Partnerin   |

|                        |   |   |
|------------------------|---|---|
| Matthias Knuth         | Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen               | Research Fellow, Forschungsabteilung Arbeitsmarkt – Integration – Mobilität |
| Thomas Kruppe          | Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit | Leiter der Arbeitsgruppe Berufliche Weiterbildung                           |
| Michaela Kuhnhenne     | Hans-Böckler-Stiftung, Abteilung Forschungsförderung                        | Referat Bildung für und in der Arbeitswelt, Geschichte der Gewerkschaften   |
| Werner Schäffer        | ver.di Bundesverwaltung   | Bereichsleiter Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik                      |
| Karin Schulze Buschoff | Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)                    | Referat Arbeitsmarktpolitik   |
| Petra Schütt           | Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e. V. (ISF München)          | Senior Research Fellow  |
| Olaf Struck            | Otto-Friedrich-Universität Bamberg  | Professur für Arbeitswissenschaft   |

Die Hans-Böckler-Stiftung dankt allen Mitgliedern des Arbeitskreises, die über mehr als zwei Jahre mit erheblichem Zeitaufwand zu den Arbeitsergebnissen beigetragen haben, sowie Matthias Knuth für die Koordination und Gesamtedaktion.

# 1 ZUSAMMENFASSUNG

---

Die in dieser Studie entwickelten Überlegungen und Vorschläge zielen darauf ab, die Arbeitsmarktpolitik nicht nur in einem technischen Sinne wirksamer und effizienter zu machen, sondern vor allem ihre Kompatibilität mit gesamtgesellschaftlichen Zielsetzungen zu verbessern und immer wieder zu überprüfen. Die grundsätzlich unvermeidlichen Spannungsverhältnisse zwischen zwei Regimen („Rechtskreisen“ SGB II und SGB III), die nach unterschiedlichen Gerechtigkeitslogiken in ein und denselben Arbeitsmarkt einführen sollen, müssen im Hinblick auf vermeidbare Anlässe für die Wahrnehmung von Ungerechtigkeiten bearbeitet werden, um den sozialen Zusammenhalt zu stärken. Dazu sollten beide Rechtskreise einheitlich auf die Ziele einer hohen Qualität von Beschäftigung und Arbeit sowie die Bewältigung des strukturellen Wandels durch Investitionen in die Fähigkeiten von Menschen ausgerichtet werden. Zugleich sollte explizit zum Ausdruck gebracht werden, dass das SGB II zusätzlich zu seinem arbeitsmarktpolitischen Auftrag auch einen Teilhabeauftrag gegenüber als „erwerbsfähig“ klassifizierten Menschen hat, denen der allgemeine Arbeitsmarkt aktuell oder dauerhaft verschlossen ist.

Die Arbeitslosenversicherung sollte gestärkt werden, indem die Voraussetzungen für den Erwerb von Ansprüchen an die Realität diskontinuierlicher Erwerbsbiografien angepasst und aktuelle oder frühere Beitragszahler nicht aufgrund ihrer Bedürftigkeit und ihres aufstockenden Bezugs von SGB II-Leistungen aus der Förderung der Arbeitsagenturen ausgeschlossen werden. In der Grundsicherung nach dem SGB II sollte in Form aktueller oder früherer Erwerbstätigkeit erbrachte Leistung Wertschätzung erfahren durch Übergang zur vertikalen Einkommensanrechnung („wer individuell für sich sorgen kann, ist nicht bedürftig“), gestufte Zumutbarkeit von Arbeitsangeboten analog zum SGB III, und vollständige Abschaffung der „Zwangsverrentung“ mit Abschlägen. Die in der Praxis ohnehin unpraktikable und bedeutungslose Ausnahme von Langzeitarbeitslosen vom Mindestlohn ist verzichtbar.

Die Strukturen des Umgangs zwischen Arbeitsagenturen bzw. Jobcentern und ihren Klient/-innen sollten so weiterentwickelt werden, dass Aktivierung im Sinne der Stärkung zur Selbstbehauptung in einem Arbeitsmarkt mit ständig wachsenden Anforderungen möglich wird. Hierzu sind gesetzlich normierte Beteiligungs- und Informationsrechte sowie Mechanismen

der vor- oder außergerichtlichen Konfliktmediation erforderlich. Das Instrument der Eingliederungsvereinbarung muss befreit werden von schematischer Umsetzung, seiner Verwendung als bloßer Einstieg in die Sanktionierbarkeit und seiner Ersetzbarkeit durch Verwaltungsakt, damit es ein Arbeitsbündnis „auf Augenhöhe“ besiegeln kann, sofern ein solches zustande kommt. Sanktionsregelungen sind so zu überarbeiten, dass sie nicht Klient/-innen, die Betreuung brauchen, aus der Betreuung vertreiben (z. B. Jugendliche im SGB II) oder Menschen, denen berufliche Umbrüche drohen, mit zusätzlichen und nicht zielführenden bürokratischen Anforderungen belasten (z. B. Sperrzeiten wegen Versäumnis frühzeitiger Arbeitslosmeldung im SGB III).

Angesichts der Herausforderungen der Digitalisierung, von Fachkräftengpässen, der strukturellen Diskrepanz zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage sowie der Aufgabe, geflüchtete Menschen in den Arbeitsmarkt zu integrieren, wird die berufliche Weiterbildung zu einer gesellschaftlichen Aufgabe, die weit hinausgeht über die Überwindung individueller Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit. Im Verhältnis zu einer Weiterbildung, die auf einen (erstmaligen oder höherwertigen) Berufsabschluss zielt, sollte deshalb kein Vermittlungsvorrang gelten. Um mehr Menschen die Teilnahme an einer auf einen Berufsabschluss orientierten Weiterbildung zu ermöglichen, sollten Arbeitslosengeld I und II gleichermaßen um ein einheitliches „Weiterbildungsgeld“ aufgestockt werden. Der Anspruch auf Arbeitslosengeld I sollte sich bei frühzeitiger Teilnahme an einer Weiterbildung so verlängern, dass er in jedem Fall für die Dauer der Weiterbildung plus einer Übergangszeit von drei Monaten für die Arbeitsuche ausreicht. Dem gleichen Ziel dient der weitere Ausbau der Weiterbildungsförderung für Beschäftigte (WeGebAU), die auch in der Weise genutzt werden kann, dass das Arbeitsentgelt in einem zum Zwecke der Weiterbildung neu begründeten Arbeitsverhältnis ersetzt wird. Um mehr abschlussorientierte Weiterbildungen fördern zu können, sollten das Verkürzungsgebot und die Bewirtschaftung der Weiterbildungshaushalte flexibilisiert werden. Durch weiteren Ausbau von Teilqualifizierungen und verstärkte Praktizierung arbeitsintegrierter Lernformen (einschließlich der Kombination von geförderter Beschäftigung mit Weiterbildung) sollen mehr bildungsgewohnte Teilnehmer/-innen für eine abschlussorientierte Weiterbildung gewonnen werden. Das Erreichen von Berufsabschlüssen durch arbeitsmarktpolitische Förderung ist in die Zielsteuerung der Arbeitsmarktpolitik aufzunehmen. Die Verfügbarkeit innovativer und qualitätsvoller Weiterbildungsangebote ist durch Änderungen bei Vergabeverfahren, Maßnahmezulassung und durch Projektförderung zu stär-

ken. Eine von der Geschäftspolitik der Leistungsträger wie der Bildungsanbieter unabhängige Qualifizierungs- und Laufbahnberatung für Erwerbstätige, Arbeitsuchende und Betriebe ist entweder als eigenständiger Geschäftszweig der Bundesagentur für Arbeit oder durch Stabilisierung und Bündelung bestehender dezentraler Angebote einzurichten. Soweit berufliche Weiterbildung und auf sie bezogene Infrastrukturen gesamtgesellschaftlichen Zielsetzungen dienen, ist hierfür eine Finanzierung aus dem Bundeshaushalt vorzusehen, die innerhalb des Rechtskreises SGB III die Form eines Bundeszuschusses zum BA-Haushalt annimmt.

Öffentlich geförderte Beschäftigung für dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossene Erwerbsfähige („Sozialer Arbeitsmarkt“) kann auf der „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ nach § 16e SGB II aufbauen, die jedoch in mehrfacher Hinsicht zu reformieren ist. Sie sollte in erster Linie der Förderung sozialer Teilhabe dienen, und dieses Ziel sollte als Maßstab künftiger Wirkungsforschung zu diesem Instrument explizit gemacht werden. Bei der Ausgestaltung und Umsetzung des Instrumentes ist stets zu bedanken, dass „normale“ privatwirtschaftliche Arbeitgeber nicht nur formalen Zugang haben, sondern tatsächlich für eine Teilnahme gewonnen werden sollten. Neben privaten Arbeitgebern und klassischen Beschäftigungsträgern werden als dritte Säule „Soziale Beschäftigungsunternehmen“ benötigt, die durch einen Status analog zu Inklusionsbetrieben sowie Einbeziehung in öffentliche Auftragsvergabe durch soziale Vergabekriterien zu stabilisieren sind. Die derzeitigen teils stigmatisierenden („in der Person liegende besonders schwere Vermittlungshemmnisse“), teils nicht rechtssicher umsetzbaren („Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt für die Dauer der Zuweisung voraussichtlich nicht möglich“) Zugangskriterien sollten ersetzt werden durch objektive Kriterien des bisherigen Erwerbs- bzw. Nichterwerbsverlaufs sowie eine Positivprognose persönlicher Entwicklungsmöglichkeiten in der konkreten in Aussicht genommenen Beschäftigung. Die paradoxe Anforderung einer Vorlaufphase „verstärkter vermittlerischer Unterstützung“ sollte ersetzt werden durch eine aktivierende Vorbereitung in Gruppen, die nach Aufnahme der Beschäftigung in eine projektformige Begleitstruktur übergeht. Diese flankierenden Angebote müssen für Arbeitgeber bei Bedarf und ohne Antragserfordernis verfügbar sein. An die Stelle von „Zuweisung“ und „Abberufung“ müssen normale, auf dem Arbeitsmarkt übliche Bewerbungs- und Auswahlverfahren sowie normale Formen der Vertragsgestaltung treten. Im Sinne dieser Normalität wie auch angesichts des realen Risikos erneuter Arbeitslosigkeit ist geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wieder in die Arbeitslosenversicherung einzubeziehen. Der Finanzierungsspiel-

raum für öffentlich geförderte Beschäftigung kann durch einen buchhalterisch exakten, an der Anrechnung von Erwerbseinkommen bei fortgesetztem aufstockendem Leistungsbezug orientierten „Passiv-Aktiv-Transfer“ erweitert werden; vor allem aber kommt es auf eine ausreichende Ausstattung der Jobcenter mit Mitteln für Eingliederungsleistungen an, die es erlaubt, auf Ausgrenzungen vom Arbeitsmarkt mit Teilhabeförderung zu reagieren, ohne dass berufliche Weiterbildung und unmittelbar in den Arbeitsmarkt führende Förderungen verdrängt werden. Schließlich muss die Kombinierbarkeit der geförderten Beschäftigung mit flankierenden Elementen der Förderung und mit arbeitsintegrierter berufsbezogener Weiterbildung verbessert werden.

Der Gesetzgeber sollte sich vor kurzfristigen Begehrlichkeiten bezüglich des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung durch eine Selbstbindung schützen, die der Bundesagentur eine antizyklische Rücklagenpolitik erlaubt. Zusammen mit dem bereits erwähnten Bundeszuschuss zum BA-Haushalt für gesamtgesellschaftliche Aufgaben und einer zeitlichen Flexibilisierung der Mittelbewirtschaftung in beiden Rechtskreisen kann die langfristige, auf „Investitionen in Menschen“ gerichtete Orientierung der Arbeitsmarktpolitik gestärkt werden. Die Zielsteuerungssysteme sind an die erweiterten Zielsetzungen anzupassen, wobei stets auch ihre Verschlinkung durch Verzicht auf nicht zielführende Kennzahlen anzustreben ist.

Schnittstellenprobleme zwischen Rechtskreisen sind in einem arbeitsteiligen und über mehrere Ebenen der Staatlichkeit organisierten Sozialstaat nicht grundsätzlich zu vermeiden; jedoch sollten Zuordnungen von Fallgruppen zu Rechtskreisen so erfolgen, dass angestrebte persönliche Entwicklungen oder grenzwertige Änderungen der individuellen Umstände nicht zu kurzfristigen und womöglich reversiblen Rechtskreiswechseln führen. Flexibilisierung der Zuordnungskriterien und Nachwirkungsklauseln schützen die Kontinuität der Fallbearbeitung. Die Governance extern erbrachter Arbeitsmarkt-Dienstleistungen ist im Sinne der Kombinierbarkeit von Instrumenten sowie der Sicherung von Innovation und Qualität zu flexibilisieren, wofür Professionalität und ein Mindestmaß an Stabilität der Beschäftigung bei den Trägern Voraussetzungen sind. Dezentralisierung von Entscheidungen über die konkrete Ausgestaltung von arbeitsmarktpolitischen Förderungen in Verbindung mit Transparenzregeln bezüglich solcher Entscheidungen und einer Stärkung der Jobcenter-Beiräte würden ebenfalls eine sachgerechtere, an den Gegebenheiten vor Ort orientierte arbeitsmarktpolitische Förderung ermöglichen.

## 2 EINLEITUNG UND PROBLEMAUFRISS

---

### 2.1 Licht und Schatten auf dem deutschen Arbeitsmarkt

Die Zahl der Erwerbstätigen in Deutschland wächst seit mehr als einer Dekade und befindet sich auf einem historischen Höchststand. Über die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung lässt sich – auf etwas niedrigerem Niveau – das Gleiche sagen; ihr Anteil an der gesamten Erwerbstätigkeit, der seit Anfang der 1990er Jahre zurückgegangen war, hat sich in den letzten Jahren um 70 Prozent herum stabilisiert. Die Arbeitslosenquote ist inzwischen niedriger als zum Zeitpunkt der deutschen Einigung. Auch das Risiko von Erwerbstätigen, arbeitslos zu werden, ist derzeit gering: Die Neuzugänge von Arbeitslosen aus dem 1. Arbeitsmarkt befinden sich auf einem Tiefstand.

Das Gleiche gilt jedoch – und hier beginnen die Schattenseiten – auch für die entgegengesetzte Richtung des Übergangs am Arbeitsmarkt: Die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit am 1. Arbeitsmarkt haben abgenommen, und das nicht nur absolut, was bei sinkender Arbeitslosigkeit zu erwarten wäre, sondern auch relativ zum verbleibenden Bestand an Arbeitslosen. Im Langzeitvergleich sind also zurzeit nicht nur die durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsrisiken der Erwerbstätigen, sondern auch die durchschnittlichen Beschäftigungschancen von Arbeitslosen gering. Der Zuwachs an Erwerbstätigkeit wird eher aus der „Stillen Reserve“, durch späteres Ausscheiden Älterer und durch Zuwanderung bedient als durch die Einstellung von Arbeitslosen. Der Arbeitsmarkt ist damit immer stärker polarisiert zwischen denen, die „drinnen“ und denen, die „draußen“ sind. Die Langzeitarbeitslosigkeit stagniert um 1 Million, wovon 236.000 im Jahre 2016 vier Jahre und länger arbeitslos waren – das sind sogar etwas mehr als im Jahr zuvor. Die Abgangsraten aus Langzeitarbeitslosigkeit in Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt betragen weniger als ein Sechstel der Arbeitslosen mit weniger als einem Jahr Arbeitslosigkeitsdauer (Bundesagentur für Arbeit – Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung 2017b).<sup>1</sup> Dabei weisen jene Arbeitslosen, die

---

<sup>1</sup> Die durchschnittliche abgeschlossene Dauer individueller Arbeitslosigkeitsepisoden und die jährliche Betroffenheitsquote von Arbeitslosigkeit entwickelt sich seit Anfang der 1980er Jahre nicht mehr parallel und seit Anfang der 1990er Jahr verstärkt auseinander: Kleinere Anteile der Arbeitsbevölkerung kumulieren größere Anteile des jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Arbeitslosigkeitsvolumens, indem sie länger arbeitslos bleiben (vgl. Erlinghagen 2017, S.31).

selbst in besseren Konjunkturzeiten keinen Zugang zum ersten Arbeitsmarkt finden, zumeist gravierende oder multiple Risikofaktoren auf.

Auch unter den Erwerbstätigen gibt es erhebliche Ungleichheiten, die Risiken bergen und soziale Problemlagen bedingen können. Der Zuwachs der Erwerbstätigkeit erfolgte durch überproportionale Zunahme an Teilzeit Arbeitenden einschließlich Minijobber/-innen (Statistisches Bundesamt 2017). Dadurch hat die durchschnittliche Arbeitszeit pro Erwerbstätigen abgenommen, und die Verteilung dieses „Zeitwohlstandes“ erfolgte so ungleichmäßig, dass man am unteren Rand eher von „Arbeitszeitarmut“ sprechen muss. Hintergrund ist, dass das Arbeitsvolumen – die pro Jahr gearbeiteten und bezahlten Arbeitsstunden – mit rund 7 Prozent im Vergleich 2016/2005 weniger stark zugenommen hat als die Zahl der Erwerbstätigen mit 11 Prozent (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2017). Wäre das zusätzliche Arbeitsvolumen nicht so stark durch Teilzeit realisiert worden, wäre das Wachstum der Erwerbstätigkeit – nach Köpfen betrachtet – weniger spektakulär ausgefallen.

Geringere individuelle Arbeitszeiten führen zu geringeren individuellen Verdiensten, und dieser Effekt wird dadurch verstärkt, dass Teilzeitarbeit eher an den Rändern betrieblicher Arbeitssysteme angesiedelt ist als an deren Spitze und folglich im Durchschnitt geringere Stundenlöhne erbringt.<sup>2</sup> Die so erzielten Verdienste sind bei individueller Betrachtung meistens nicht existenzsichernd, und ein im Falle von Arbeitslosigkeit erzielbares Arbeitslosengeld ist es folglich erst recht nicht – sofern die entsprechenden Formen der Erwerbstätigkeit überhaupt in die Arbeitslosenversicherung einbezogen sind. Was im jeweiligen Haushaltskontext tragbar oder sogar vorteilhaft erscheinen kann, wird bei dessen Auflösung oder bei Arbeitsplatzverlust der/des Partner/-in zum Armutsrisiko.

Ungleichheiten finden sich ebenfalls bei der Verteilung von betrieblichen Flexibilitätsrisiken und (im öffentlich finanzierten Bereich – vgl. Hohendanner/Ramos Lobato/Ostmeier 2016) der Folgen haushaltsrechtlicher Restriktionen, teilweise in Überschneidung mit der Dimension der individuellen Arbeitszeiten. Befristet Beschäftigte, Leiharbeitskräfte, Solo-Selbständige und schließlich auch Minijobber/-innen (die zwar nicht rechtlich, aber häufig in der betrieblichen Praxis und auch im eigenen Selbstverständnis die Stellung von vertraglich ungesicherten Tagelöhnern einnehmen – vgl. RWI 2012 und RWI et al. 2006) bilden den Flexibilitätspuffer, der der Mehrheit

---

2 Zu weiteren Bedingungsfaktoren des *gender pay gap* vgl. Lillemeier (2016).

der Erwerbstätigen Beschäftigungsstabilität ermöglicht. Dabei sind gerade diese Risikoträger/-innen unzureichend abgesichert: Soweit sie überhaupt in die Arbeitslosenversicherung einbezogen sind, ist für sie die Wahrscheinlichkeit hoch, dass diskontinuierliche Beschäftigung und Beitragszahlung nur kurze oder überhaupt keine Leistungsansprüche generieren oder dass diese – wegen der geringen Verdienste – nicht existenzsichernd sind. Und sofern im jeweiligen Betrieb überhaupt berufliche Weiterbildung stattfindet, sind diese Gruppen aufgrund ihrer randständigen betrieblichen Funktion, eingeschränkter zeitlicher Verfügbarkeit und ungewisser Zugehörigkeitsperspektive meistens davon ausgeschlossen (Bläsche et al. 2017). Da auch die Aufstiegsdynamik aus diesen „atypischen“ Formen der Erwerbstätigkeit in „Normalarbeitsverhältnisse“ – entgegen aller „Sprungbrett“-Rhetorik – eher gering ist (Dütsch/Struck 2014), haben wir es hier mit Gruppen von Erwerbstätigen zu tun, deren Erwerbsintegration perspektivisch risikobehaftet ist, die gegen Arbeitsmarktrisiken kaum abgesichert sind und die von der aktiven Arbeitsmarktpolitik unzureichend erreicht werden.

## **2.2 Herausforderungen durch Veränderungen der Arbeitswelt und des Erwerbspersonenpotenzials**

Zwar kann wohl nicht wirklich als gesicherte Erkenntnis gelten, dass wir uns mitten in einem erneuten qualitativen Sprung und einer extremen quantitativen Beschleunigung der „Digitalisierung“ befinden, und die technischen Entwicklungslinien und Phänomene, die in Deutschland unter der politischen Begriffskreation „4.0“ gebündelt werden (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017a), sind sehr heterogen und kaum aus einem einzigen Prinzip ableitbar (vgl. Krzywdzinski/Jürgens/Pfeiffer 2015). Dennoch ist unzweifelhaft, dass die Durchdringung und teilweise Ersetzung von Arbeitsabläufen mit digitalen Technologien weiter gehen und mit der Umstrukturierung von Wertschöpfungsketten sowie der Verschiebung und Verwischung von Unternehmensgrenzen in Wechselwirkung stehen wird. Die dadurch teils ermöglichten, teils erzwungenen Anpassungen der Branchen, Unternehmens- und betrieblichen Personalstrukturen erfolgen erfahrungsgemäß in wirtschaftlich guten Zeiten und bei latenten Fachkräftengapsen eher verzögert, um sich dann im Falle eines Abschwungs krisenhaft Bahn zu brechen. Szenario-Projektionen (z. B. Wolter et al. 2016) mögen die in zwanzig Jahren zu erwartende Bilanz der Veränderungen mehr oder weniger informativ abschätzen können, aber sie sagen nichts über den konkreten, im

Konjunkturverlauf keineswegs linearen Entwicklungspfad und daher wenig über seine (arbeitsmarkt-)politischen Implikationen.

Als nicht überraschende, aber durch vorliegende Projektionen gestützte Erkenntnis kann gelten, dass die bereits heute aufgrund unzureichender Qualifikation oder eingeschränkter Leistungsfähigkeit an den Rand des Arbeitsmarktes – oder über diesen Rand hinaus – Gedrängten von der künftigen Entwicklung der Arbeitswelt nicht profitieren, sondern eher weiteren Zulauf erhalten werden aus der Gruppe der fachlich Ausgebildeten mit Routine-Tätigkeiten. Außerdem werden vermehrt Positionen mit hoch komplexen Tätigkeiten entstehen, von denen nicht sicher ist, ob sie im Ergebnis derzeit ablaufender Bildungsprozesse junger Menschen in adäquater Qualität und Quantität werden besetzt werden können. Die Tatsache, dass der derzeitige Trend zur „Akademisierung“ eher vom Angebot, d. h. von der veränderten Verteilung von Bildungswegen im dreigliedrigen Schulsystem und den dadurch geprägten Aspirationen getrieben wird als durch die Struktur der Nachfrage nach Arbeitskräften (Hirsch-Kreinsen 2013; Wolter 2014), lässt jedenfalls Diskrepanzen und kostenträchtige Anpassungserfordernisse erwarten. Und schließlich dürfte inzwischen klar sein, dass die kurzfristige Vermehrung des Erwerbspersonenpotenzials in Deutschland um schätzungsweise 500.000 Geflüchtete im Erwerbsalter und mit Bleibeperspektive nicht etwa die kostenlose Aneignung von andernorts produziertem Humankapital erlaubt, sondern dass in die Ausbildung dieser Menschen ebenso viel investiert werden muss wie bei den im Inland Geborenen, wenn Integration gelingen soll.

Dieses und Vieles mehr – man denke an weitere „Megatrends“ wie Feminisierung und Alterung des Erwerbspersonenpotenzials und den weiter wachsenden Bedarf an personenbezogenen und sozialen Dienstleistungen – ist in zahlreichen öffentlichen Diskursen präsent, findet jedoch nur einen sehr schwachen bis überhaupt keinen Niederschlag in den aktuellen arbeitsmarktpolitischen Debatten. Stefan Sell spricht in einer Analyse der bis dato vorliegenden Wahlprogramme der Parteien zur Bundestagswahl 2017 von „arbeitsmarktpolitischer Müdigkeit“ (Sell 2017, S.23.). Es gelingt bisher nicht, die in anderen Diskursen relativ klar benennbaren Herausforderungen und Handlungsbedarfe, soweit sie Implikationen für die Arbeitsmarktpolitik haben, in konkrete arbeitsmarktpolitische Handlungsmöglichkeiten umzusetzen. Das vorliegende Ergebnis zweijähriger Arbeit des „Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik“ wird dieses Postulat sicherlich auch nicht vollständig einlösen können, aber dieses ist zumindest unsere Perspektive.

### 2.3 Arbeitsmarktpolitische Situation: Erschöpfung des „Aktivierungsparadigmas“

Der bemerkenswerte Rückgang der Arbeitslosigkeit in einem vergleichsweise kurzen Zeitraum wird von der Politik als Erfolg der Hartz-Reformen wahrgenommen. Eine differenzierte institutionelle und sekundäranalytische Betrachtung führte zu dem Schluss, dass sich der Effekt der Reformen auf die Beschleunigung der Arbeitsaufnahme von kurzzeitig Arbeitslosen und auf eine vorübergehende Ausweitung bestimmter vom Normalarbeitsverhältnis abweichender Beschäftigungen beschränkte; eine unabhängig von den Reformen wirksame wesentliche Ursache für den Abbau der Arbeitslosigkeit war die demografisch bedingte Abnahme des Erwerbspersonenpotenzials (Knuth 2014a).<sup>3</sup> Der Beitrag der Reformen zur Belegung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt ab 2006 bleibt umstritten und wird nach wie vor von manchen positiver eingeschätzt (vgl. Walwei 2017).

Das prägende Paradigma der seinerzeitigen Reform war die „Aktivierung“ der Arbeitsmarktpolitik bzw. der Arbeitslosen. Hierin flossen verschiedene internationale und nationale Diskurslinien zusammen. Zum einen wurde im nationalen Kontext unter dem Leitbild des „aktivierenden Staates“ schon seit Ende der 1990er Jahre versucht, durch die Konzipierung eines veränderten Verhältnisses von Bürger und Staat Alternativen sowohl zur diagnostizierten „Überforderung des Staates“ als auch zu der von neoliberaler Seite propagierten Lösung des „schlanken Staates“ zu finden (Blanke et al. 2002; Blanke 2009). Hierbei ging es nicht explizit oder gar vorrangig um Arbeitsmarktpolitik; aber die Vorstellung einer „Koproduktion“ öffentlichen Wohls zwischen Staat und eigenverantwortlich handelnden Bürger/-innen (und nicht: Bürger/-innen, denen Verantwortung aufgedrängt wird – ebenda S. 121) lässt sich durchaus auf das Verhältnis zwischen Sozialbürger/-innen und Sozialverwaltung übertragen. Die Übersetzung dieses Konzept als „Fördern und Fordern“ stellt aus Sicht eines maßgeblichen Protagonisten des „Aktivierenden Staates“ eine Verballhornung dar (ebenda S. 120). – Spezi-

---

3 Die Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit (ohne Abgänge in Ausbildung, einschl. Abgänge in geförderte Beschäftigung) sind, ausgehend vom Tiefpunkt 2005, zunächst angestiegen bis 2010 (mit kurzem Einbruch 2009), dann zurückgegangen bis 2013, und seitdem ist praktisch Stagnation eingetreten (Bundesagentur für Arbeit 2017a, eigene Berechnungen aus Tabellen S. 97 und 109). Die durchschnittliche abgeschlossene Dauer der Arbeitslosigkeit steigt seit 2013 wieder an (ebenda, Tabelle S. 112). – Aktuelle empirische Analysen zum Verbleib der Arbeitslosen von 2005 zeigen eine überraschend geringe Bedeutung der Arbeitsaufnahme und vor allem der Vollzeitbeschäftigung als Beendigungsform von Arbeitslosigkeit (Rothe/Wäldle 2017).

fisch auf die Arbeitsmarktpolitik zielten dagegen die ebenfalls Ende der 1990er Jahre erstmals formulierten Beschäftigungspolitischen Leitlinien des Rates der Europäischen Union (Rat der Europäischen Union 1997). „Aktivierung“ bedeutete in diesem Kontext die Aufforderung an einige Mitgliedsstaaten, eine „aktive“ Arbeitsmarktpolitik nach insbes. skandinavischem Vorbild überhaupt erst zu entwickeln (Vorrang von „aktiven“ vor „passiven“ Maßnahmen – das war in Deutschland Grundsatz seit der Einführung des AFG) sowie vor dem Hintergrund des sich abzeichnenden demografischen Wandels das Arbeitskräftepotenzial bisher vom Arbeitsmarkt ausgeschlossener Gruppen (Frauen, Ältere, Menschen mit Behinderungen, ethnische Minderheiten) zu mobilisieren. Erst später kamen über Teilziele wie „Arbeit für Arbeitsuchende und Nichterwerbstätige lohnend machen“, „Soziale Sicherungssysteme modernisieren“, „arbeitsrechtliche Vorschriften anpassen“ und „beschäftigungsfreundliche Entwicklung von Arbeitskosten und Tarifverhandlungssystemen“ Elemente in die beschäftigungspolitischen Leitlinien, die sich teilweise als „Rekommodifizierung“, also Verstärkung der Marktzwänge für Arbeitslose verstehen lassen (vgl. Europäische Union 2005). – Schließlich spielte die „Managerialisierung“ öffentlicher Verwaltungen, also das „New Public Management“ (NPM) (Budäus/Conrad/Schreyögg 1998), in Deutschland sprachlich neutraler rezipiert als „Neues Steuerungsmodell“, eine Rolle, also die Orientierung an der kostengünstigen Erreichung von Zielen statt an der Erfüllung überkommener Aufgaben. Diese Elemente flossen zusammen in der von der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit geforderten „Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik“ (Fels et al. 2001). Nach der Inszenierung des „Vermittlungsskandals“ (Sell 2005) sollte die seinerzeitige Bundesanstalt für Arbeit nach NPM-Rezepten „aktiviert“ werden, damit sie ihrerseits Arbeitslose „aktivieren“, d. h. rascher in Arbeit bringen könne.

Diese verkürzte Umsetzung des Aktivierungsparadigmas hat sich inzwischen weitgehend erschöpft, soweit es versprach, individuelle Arbeitslosigkeit rascher zu beenden.<sup>4</sup> Insbesondere beim Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit sind seit etwa 2011 kaum noch Fortschritte zu verzeichnen. Dabei bildet die amtliche Statistik Ausmaß und Dauer des tatsächlichen Ausschlusses von Erwerbsarbeit nur höchst unzureichend ab (vgl. differenziertere Analysen bei Lietzmann 2016). „Instrumentenreformen“ (Deutscher Bundestag 2008; Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode 2011), haben an der Polarisierung des

---

4 Zu den Implikationen des Aktivierungsparadigmas für soziale Bürgerrechte und Normalitätsvorstellungen auf dem Arbeitsmarkt vgl. Serrano Pascual (2007), Dingeldey (2007) und Bothfeld/Betzelt (2011).

Arbeitsmarktes und der Verfestigung der verbleibenden Arbeitslosigkeit nichts ändern können. Vielmehr haben starke Kürzungen der Eingliederungsmittel zu einer deutlichen Einschränkung der Förderaktivitäten der Jobcenter insbesondere zulasten arbeitsmarktfernerer Zielgruppen geführt (Adamy 2016). Die Fördermittel und dementsprechend die Zahlen von Teilnehmenden der aktiven Arbeitsförderung sind weit überproportional zum Rückgang der Arbeitslosigkeit zurückgefahren worden.

Das „Aktivierungsparadigma“ in der in Deutschland vorherrschend implementierten Form beinhaltet eine Individualisierung des Problems „Arbeitslosigkeit“ bei Ausblendung des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kontextes. Seine Grundannahme besagt, dass andauernde individuelle Arbeitslosigkeit in erster Linie durch das Verhalten von Arbeitslosen bedingt sei: unzureichende Anstrengungen bei der Arbeitssuche, inadäquate Suchstrategien, nicht marktgerechte Selbstdarstellung und überzogene Anforderungen an Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen standen im Vordergrund der Aufmerksamkeit. Verschärfte Zumutbarkeitskriterien, Vorrang der Vermittlung vor Förderung, Durchsetzung dieser Anforderungen durch das Sanktionsregime und wachsender Anteil kurzzeitiger Förderungen in Aktivierungs- und Eingliederungsmaßnahmen waren Ausdruck einer solchen „verhaltensorientierten“ Arbeitsmarktpolitik. Mit dieser Charakterisierung soll nicht behauptet werden, dass das Verhalten von Arbeitssuchenden für ihren Arbeitsmarkterfolg keine Rolle spiele, sondern es soll auf komplementäre Dimensionen hingewiesen werden: Dass man auch die *Verhältnisse* am Arbeitsmarkt ändern könne und müsse, war über lange Zeit – etwa bis zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015 – weitgehend in Vergessenheit geraten. Wie man die Arbeitsmarktverhältnisse zugunsten von Langzeitarbeitslosen und ihrer Positionierung verändern kann, dazu gibt es – abgesehen von einer vor sich hin dümpelnden Debatte zum „Sozialen Arbeitsmarkt“ – derzeit kaum Diskussionsansätze. Und schließlich: Außer um Verhalten und Verhältnisse könnte es ja auch noch um die *Haltung* von Arbeitssuchenden gehen, also u. a. um ihr Selbstvertrauen, ihr Selbstkonzept und ihre gesundheitliche Befindlichkeit – also um ihre Handlungsfähigkeit oder Autonomie (Betzelt/Bothfeld 2014) im Hinblick auf Teilhabe an der Arbeitswelt. Der „Capabilities“-Ansatz (Bonvin 2006; Bonvin/Galster/Rosenstein 2009; Friedrich-Ebert-Stiftung et al. 2014; Nussbaum/Sen 2009) berücksichtigt, dass die Verwirklichung beispielsweise von Erwerbstätigkeit nicht nur vom individuellen Willen, sondern auch vom Können und von überindividuellen Gegebenheiten des Arbeitsmarktes wie Angebots-Nachfrage-Verhältnissen und Gelegenheitsstrukturen abhängt. Das vorherrschende Aktivie-

rungsregime betont dagegen in erster Linie das „Fordern“ bestimmter Verhaltensweisen, unterstellt mangelndes oder in irgendeiner Weise blockiertes Wollen und scheint auf die Haltung von Leistungen Beziehenden eher niederdrückend als aufrichtend zu wirken (vgl. Sammet 2014).

Hierzu trägt die Ausgestaltung des „Rechtskreises“ SGB II und der Jobcenter als „Arbeitsmarktpolitik 2. Klasse“ bei. Das geringe gesellschaftliche Ansehen des anscheinend unveränderbar als „Hartz IV“ bezeichneten Systems sowie seine Governance bedrücken nicht nur die Leistungen Beziehenden, sondern strahlen auf die Beschäftigten der Jobcenter aus (Matiaske et al. 2015). Die Lösung besteht aber nicht im „Weg mit Hartz IV“, denn ein entwickelter Sozialstaat braucht beides: leistungsgerechte Statussicherung für diejenigen, die einen Status im Erwerbssystem erwerben konnten, und bedarfsgerechte Grundsicherung für diejenigen, denen das noch nicht gelungen ist oder die ihren Erwerbsstatus schon vor längerer Zeit verloren haben (vgl. Kaps et al. 2017). Die Aufgabe der Zukunft besteht darin, diese beiden Prinzipien von gesellschaftlicher Solidarität – Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit (vgl. Nullmeier/Vobruba 1994) – als zueinander komplementäre weiter zu entwickeln. Vor dem Hintergrund der umfassenden, in keiner Weise an den Chancenstrukturen des Arbeitsmarktes orientierten Definition von „Erwerbsfähigkeit“ im SGB II weist das Prinzip der Bedarfsgerechtigkeit einen normativen Überschuss gegenüber dem Leistungsprinzip und der Orientierung auf den wettbewerblichen Arbeitsmarkt auf: Solange eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt noch nicht möglich ist oder wenn sie nach vergeblichem Bemühen immer unwahrscheinlicher wird, hat die Grundsicherung ein menschenwürdiges Leben in geförderter Erwerbsarbeit oder auch jenseits von Erwerbsarbeit zu ermöglichen (vgl. Kapitel 7).

Derzeit sind die divergierenden Logiken der beiden „Rechtskreise“ nicht als komplementäre aufeinander abgestimmt, sondern eher konfligierend einander entgegengestellt, wodurch gesellschaftliche Spaltungen verschärft werden (vgl. Kaps et al. 2017). Das Absinken in die Grundsicherung ist für Versicherte das Schreckgespenst, das sie zu Zugeständnissen veranlasst. Die schleichende Einschränkung der Reichweite der Arbeitslosenversicherung (Bothfeld/Rosenthal 2014) führt dazu, dass zunehmend Leistungen (von Erwerbsarbeit und Beiträgen) nicht zu Ansprüchen führen. Bei Bedürftigen in der Grundsicherung wird früher erbrachte Lebensleistung negiert, wenn die Zumutbarkeit von Arbeitsangeboten vom ersten Tag an ohne Rücksicht auf etwaige Qualifikation und Berufserfahrung geregelt ist oder wenn durch Leistung erworbene Rentenansprüche durch vorzeitige Inanspruchnahme geschmälert werden müssen. Beides spielt in der Praxis der Jobcenter keine

überragende empirische Rolle (zur „Zwangsverrentung“ vgl. Brussig 2016), aber: Auch der Ton des Gesetzes macht die Musik des Umgangs zwischen einer Sozialverwaltung und ihren angeblichen „Kunden“. Die aktivierende Arbeitsmarktpolitik in der in Deutschland praktizierten Form und im institutionellen und historischen Kontext der frühen 2000er Jahre dürfte einen nicht zu vernachlässigenden Anteil haben an der Zunahme von Befindlichkeiten der Nicht-Anerkennung, des Zu-kurz-gekommen-Seins und der Missachtung durch die Politik, die den Nährboden des sich heute politisch formierenden Rechtspopulismus bilden.

Die Orientierung des SGB II auf Überwindung des Leistungsbezugs greift zu kurz: Ziel müsste vielmehr die möglichst dauerhafte Eingliederung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder tragfähige Selbständigkeit (mit finanziellem Spielraum für Krankenversicherung und Altersvorsorge) und damit das Erreichen eines sozial gesicherten Erwerbsstatus sein. Zudem negieren die Verhaltensregeln des Mehrheitsregimes SGB II die Postulate des zum Minderheitsregime gewordenen SGB III bezüglich der Verfassung und Ordnung des Arbeitsmarktes und der individuellen Entfaltungsmöglichkeiten darin (vgl. §1 SGB III – ausführlich siehe [Kapitel 3.2](#) Durch die Fortschreibung der Regime-Logiken von Fürsorge und Arbeitslosenversicherung bei gleichzeitiger Umkehr der Mehrheitsverhältnisse unter den Klient/-innen ist hier eine Unwucht entstanden, die die Verfassung des Arbeitsmarktes insgesamt untergräbt.

Da es nur eine Arbeitsmarktverfassung geben kann, müssen Zumutbarkeit und Vermittlung auch im SGB II an den „Zielen der Arbeitsförderung“ und den „Grundsätzen der Vermittlung“ des SGB III ausgerichtet werden. Mit dem „Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz“ (AWStG) von 2016 wurde eine erste Relativierung des Vermittlungsvorrangs im SGB III vorgenommen, die noch einen Schritt weiter getrieben werden und auch für das SGB II Geltung bekommen muss: Wenn durch Förderung eine dauerhaftere oder höherwertige Arbeitsmarktintegration erreichbar ist, muss die Vermittlung zurückstehen. Die Bewältigung der anstehenden Veränderungen der Arbeitswelt erfordert in beiden Rechtskreisen eine sozialinvestive Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik, die über Risikoversicherung und kurzfristige betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise der Eingliederungsmittel hinausgeht und gesellschaftliche Fachkräftesicherung mit individuellem Aufstieg verbindet.

## 2.4 Zur Grundphilosophie dieses Papiers

Die Bemühungen des Gesetzgebers zur Arbeitsmarktpolitik nach 2005 sind geprägt einerseits von der Abarbeitung höchstrichterlich verordneter Reparaturaufträge (Organisation der Grundsicherung, „Bildungs- und Teilhabepaket“), andererseits von „Instrumentenreformen“, mit denen der Gesetzgeber die Handlungsmöglichkeiten der Arbeitsagenturen und Jobcenter<sup>5</sup> teils einschränkte, teils erweiterte und teils umzusteuern versuchte. Dass der deutsche Gesetzgeber so konkret und differenziert in das operative Geschäft der aktiven Arbeitsförderung einzugreifen versucht – mit dem offensichtlichen Risiko des „Danebengreifens“ und dem zusätzlichen Problem, dass eine erneute Korrektur nur wiederum durch Gesetzgebung und mit erheblichem Zeitverzug möglich ist – ist eine Besonderheit, die im internationalen Vergleich alles andere als selbstverständlich ist. Wer Reformvorschläge zu einzelnen Instrumenten macht, was auch wir in diesem Papier punktuell tun ([Kapitel 6](#) und [Kapitel 7](#)), gerät daher in Deutschland in das Dilemma, den diskretionären gesetzgeberischen Eingriff einerseits zu problematisieren und eine stärkere Dezentralisierung der konkreten Ausgestaltung von Arbeitsmarktpolitik auf die lokale Ebene zu befürworten ([vgl. Kapitel 8.3](#)), andererseits in dem Bestreben, Vorschläge über die bloße Benennung von Wünschbarkeiten hinaus zu präzisieren, sich auf die derzeitige Gesetzeslage beziehen und Vorschläge in diesem Referenzrahmen ausbuchstabieren zu müssen.

Unser vorrangiges Anliegen ist aber nicht die Vorbereitung der nächsten Instrumentenreform, sondern die Reform von SGB II und SGB III auf der „Regime-Ebene“. Es geht uns um den jeweiligen „Geist“ dieser beiden auf den Arbeitsmarkt bezogenen sozialen Sicherungssysteme, um ihre Zielsetzungen und Grundorientierungen, um die Handlungslogiken der Fachkräfte von Arbeitsagenturen und Jobcentern, die in die jeweiligen Regime eingeschrieben sind, sowie um die Verhaltenserwartungen gegenüber Leistungen Beziehenden und die Rückwirkungen regimekonformen Verhaltens auf die Verhältnisse am Arbeitsmarkt (Kaps et al. 2017). Wir halten eine Neukalibrierung des Verhältnisses zwischen den beiden Rechtskreisen für erforderlich, die im Kern dadurch zu charakterisieren ist, dass einerseits das SGB II, soweit es ein „Arbeitsmarktgesetz“ ist, an die Zielsetzungen und Standards des SGB III angekoppelt werden muss, weil es nur eine Arbeitsmarktordnung und nur einen Wertestandard von „guter Arbeit“ geben kann – und dass an-

---

<sup>5</sup> Leider fehlt es an einem zeitgemäßen Oberbegriff für beide Organisationsstränge der „Arbeitsverwaltung“, weshalb wir in diesem Text meistens beide Organisationstypen erwähnen.

dererseits explizit und damit deutlicher als bisher anzuerkennen ist, dass das SGB II zugleich mehr ist als ein Arbeitsmarktgesetz, nämlich ein Gesetz zur Sicherung sozialer Teilhabe auch jenseits von Erwerbsarbeit (Reis/Siebenhaar 2015). Insoweit damit nach unseren Vorstellungen dem Mehrheitsregime der Grundsicherung „ein menschenfreundlicheres Gesicht“ gegeben wird, betrachten wir Arbeitsmarktpolitik nicht bloß als eine Technik zur Beendigung individueller Arbeitslosigkeit und zur Einsparung von Beitrags- und Steuermitteln, sondern als ein gesellschaftliches Schlüsselprojekt des sozialen Zusammenhalts und der Sicherung von Zukunftsbereitschaft und Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft – gerade auch gegenüber den Herausforderungen von vermehrter Zuwanderung, fragiler werdender Globalisierung, wirtschaftlichen Strukturwandels und tiefgreifender technisch-organisatorischer Veränderungen.

Wir beschränken uns mit unseren Vorschlägen – mit wenigen unmittelbar an unsere Thematik angrenzenden Ausnahmen (z.B. Kapitel 4.5.2) – auf die Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne, wie sie im Wesentlichen durch die Sozialgesetzbücher II und III umschrieben ist. Unser Ansatz ist insofern enger, aber auch spezifischer und konkreter als aktuelle Diskurse über die „Arbeit der Zukunft“ (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017a; Jürgens/Hoffmann/Schildmann 2017). Wir klammern damit bewusst die Gestaltung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen einschließlich der Regulierung „atypischer“ Beschäftigungsformen durch Arbeitspolitik, Arbeitsmarktordnungspolitik und Tarifpolitik aus, weil in diesen Bereichen andere Handlungsstrukturen und Akteurskonstellationen relevant sind als die von uns adressierten. Das gleiche gilt für die Bildungspolitik in ihrer Gesamtheit; wir können hier nur behandeln, was in der Reichweite der Arbeitsmarktpolitik liegt oder in ihre Reichweite gebracht werden könnte und sollte. Hingegen thematisieren wir sehr wohl die potenziellen Auswirkungen von Arbeitsmarktpolitik auf die gesellschaftlichen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen.

Arbeitsagenturen und Jobcenter können nur in einen Arbeitsmarkt vermitteln, wie er aktuell existiert, und sie können nur vorbereiten für einen Arbeitsmarkt, wie er morgen voraussichtlich sein wird. Folglich kann Arbeitsmarktpolitik allein Polarisierungen und Spaltungstendenzen der Gesellschaft nicht umkehren. Aber man kann von ihr verlangen, dass sie diese nicht noch weiter vorantreibt. Die institutionelle Trennung der beiden Rechtskreise SGB III und SGB II in ihrer heutigen Form als Arbeitsmarktpolitik erster und zweiter Klasse für Versicherte und Bedürftige birgt jedoch die Tendenz, genau dieses zu tun. Da es uns nicht gelungen ist, einen realistischen und wün-

schenwerten Entwicklungspfad zur „Wiedervereinigung“ der Arbeitsmarktpolitik zu konzipieren (vgl. Kaps et al. 2017), konzentrieren wir uns darauf, das Verhältnis der beiden Rechtskreise unter dem Gesichtspunkt von Spannungsverhältnissen, Gerechtigkeitsdefiziten, Schnittstellenproblemen und Spaltungspotenzialen zu reflektieren und Vorschläge zu skizzieren, wie die beiden Rechtskreise in Dimensionen, wo es sachlich angemessen ist und regelungstechnisch möglich erscheint, näher zusammenrücken und besser miteinander kompatibel werden könnten. Dabei geht es im Kern darum,

- die Arbeitslosenversicherung zu stärken und ihre Reichweite zu erhöhen;
- Bedürftigkeit nach dem SGB II durch Stärkung vorgelagerter Sozialsysteme zu vermeiden;
- die Grundsicherung nach dem SGB II unter der Perspektive des sozialen Aufstiegs und der Inklusion in ge- und versicherte Erwerbstätigkeit umzugestalten.

Unsere konkreten Vorschläge – wie könnte es anders sein – spiegeln Vieles, was auch anderweitig „auf dem Markt“ der arbeitsmarktpolitischen Debatte ist (vgl. den Überblick bei Sell 2017). Das Besondere unseres Ansatzes sehen wir in der Fokussierung auf die Fragestellung, wie eine Arbeitsmarktpolitik für Menschen in sehr unterschiedlichen Lebenslagen, mit sehr unterschiedlicher Positionierung im Arbeitsmarkt und mit unterschiedlichem sozialrechtlichen Status konzipiert und entwickelt werden kann, die eine einheitliche „gute Ordnung“ des Arbeitsmarktes stützt, vom sozialrechtlichen Status unabhängige Chancen auf Teilhabe in einem als „4.0“ apostrophierten Arbeitsmarkt der Zukunft eröffnet und damit in zwei unterschiedlichen Systemen gleichwertige sozialbürgerschaftliche Rechte gewährleistet.

Unsere konkreten Ausführungen zu einzelnen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten beschränken sich nicht ohne Grund auf die beiden „Klassiker“, die berufliche Weiterbildung und die geförderte Beschäftigung – denn hier geht es zum einen um die Bewältigung der Anforderungen im „Arbeitsmarkt der Zukunft“, und zum anderen um die soziale Teilhabe derjenigen, die bei diesen Anforderungen nicht mithalten können.

## 3 HARMONISIERUNG UND ERWEITERUNG DER ZIELSETZUNGEN VON SGB II UND III

---

### 3.1 Überwindung der betriebswirtschaftlichen Verengung der aktiven Arbeitsförderung bzw. der Leistungen zur Eingliederung

Schon mit der Ablösung des AFG durch das SGB III (1998) wurde ein allmählicher Paradigmenwechsel von der „aktiven“ zur „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik eingeleitet, der mit der Einführung des SGB II (2005) kulminierte. Damit sollten eine Reihe von Schwächen der alten „aktiven“ Arbeitsmarktpolitik korrigiert werden, z. B.:

- Die Betrachtung von Maßnahmeteilnahmen als Alternative zum Status der Arbeitslosigkeit ohne Berücksichtigung der Wirkungen auf den weiteren Erwerbsverlauf der Betroffenen, und die daraus resultierende Orientierung auf „Menge“ und „Entlastung des Arbeitsmarktes“ insbesondere bei der arbeitsmarktpolitischen Flankierung des Strukturbruchs in den Neuen Bundesländern;
- die „Verordnung“ von Maßnahmeteilnahmen ohne Einbettung in eine Integrationsstrategie, die auch von den Teilnehmenden aktiv gewollt wird.

Eine stärkere Orientierung auf das Individuum, seine „Aktivierung“ und die individuellen Erwerbsverläufe nach einer arbeitsmarktpolitischen Intervention waren insofern durchaus berechtigt. Zugleich wurden damit aber auch das Ziel des Erhalts von beruflichem Status durch Qualifizierung (vgl. Bothfeld/Rosenthal 2017) sowie die makroökonomische Orientierung von Arbeitsmarktpolitik aufgegeben; an die Stelle von Korrekturen in den Strukturen und Quantitäten von Angebot und Nachfrage trat die Verhaltensänderung der Arbeitsmarktsubjekte (vgl. Knuth/Schweer/Siemes 2004).

Hand in Hand mit einer stärkeren Orientierung an messbaren Wirkungen – einem Fortschritt, an dem festgehalten werden sollte – kam es zu einer verengenden Orientierung auf solche Wirkungen, die bereits in der kurzen Frist Ausgaben für individuelle Leistungsfälle ersparen (vgl. Hielscher/Ochs 2012; Kaps et al. 2017). Schon bei der Überführung des AFG in das SGB III durch das Arbeitsförderungsreformgesetz war eines von fünf Hauptzielen die Entlastung der Beitragszahler; keines dieser explizit genannten Ziele bezog

sich auf den Arbeitsmarkt als ganzen (vgl. Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode 1996, S. 140). Beispielweise war im Arbeitsförderungsgesetz die Förderung der beruflichen Bildung gleichrangig mit der Vermittlung in Arbeit oder Ausbildung; beides zusammen genoss Vorrang vor den Lohnersatzleistungen, den Leistungen zum Erhalt von Arbeitsplätzen oder der geförderten Beschäftigung (§ 5 AFG). Im SGB III wurde daraus ein „Vermittlungsvorrang“ gegenüber allen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung, „es sei denn, die Leistung ist für eine dauerhafte Eingliederung erforderlich“ (§ 4 Abs. 2 SGB III). Streng wörtlich genommen, waren Umschulungen (auf einen Berufsabschluss bezogene Weiterbildungen) unter dieser Bedingung kaum noch zu rechtfertigen, denn wer gute Voraussetzungen hat, eine Umschulung erfolgreich durchzustehen, wird in aller Regel auch ohne Umschulung dauerhaft eingegliedert sein, nur eben auf niedrigerem Niveau. – Tatsächlich nahmen die Eintritte in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung mit Abschluss ab etwa 2002 zunächst massiv ab (Bosch 2012). Aus einem Gesetz, das im Kontext von Wachstums- und Strukturpolitik einen Beitrag zur Modernisierung des gesellschaftlichen Arbeitsvermögens leisten sollte (vgl. Kühl 1982), war mit dem Übergang vom AFG zum SGB III ein Gesetz zur Bearbeitung und Reparatur individueller Schadensfälle der Arbeitslosenversicherung geworden. Das „Gesetz zur Stärkung der beruflichen Weiterbildung und des Versicherungsschutzes in der Arbeitslosenversicherung“ (AWStG, 2016) hat dieses Problem teilweise aufgegriffen; man sollte jedoch in dieser Richtung noch einen Schritt weiter gehen (vgl. Kapitel 6.2).

Das SGB II hat die mit dem Übergang vom AFG zum SGB III begonnene Verkürzung und Verengung der Perspektive der Arbeitsförderung auf die Einsparung von Mitteln fortgesetzt. Die Erbringung von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit ist zwingend an deren Erforderlichkeit „zur Vermeidung oder Beseitigung, Verkürzung oder Verminderung der Hilfebedürftigkeit“ geknüpft und steht damit in einer Ambivalenz zwischen der Förderung der Autonomie der Leistungen Beziehenden und der Einsparung von Leistungen auch auf Kosten ihrer Ambitionen auf beruflichen Aufstieg. Es wird denjenigen Maßnahmen Vorrang eingeräumt, die die „unmittelbare Aufnahme einer Erwerbstätigkeit“ ermöglichen (§ 3 Abs. 1 SGB II). Man findet hier nichts über den Wert der Arbeit für die gesellschaftliche Teilhabe, über die Qualität der Erwerbstätigkeit, in die eine Eingliederungsmaßnahme hinein führen soll, oder über den Beitrag der Eingliederungsleistungen zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs. Auch die kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II können derzeit – zumindest nach dem Gesetzeswortlaut – nur erbracht werden, soweit sie für die Eingliederung in das Erwerbsleben er-

forderlich sind. Das bedeutet nicht nur eine Einengung dieser Leistungen auf die Einsparung von Mitteln durch Verringerung der Hilfebedürftigkeit, sondern missachtet auch das Ziel der Förderung sozialer Teilhabe, das im SGB II angelegt ist und das der Explizierung und der Untersetzung mit konkreten Fördermöglichkeiten bedarf (siehe Kapitel 3.4).

Zusammengenommen ist in den derzeitigen Zielbestimmungen von SGB III und SGB II an die Stelle makroökonomischer Steuerungsambitionen nach und nach eine vorrangig mikroökonomische Begründung arbeitsmarktpolitischer Interventionen getreten, die stärker an den haushaltspolitischen Interessen des Bundes und der Arbeitslosenversicherung orientiert ist als an der Qualität der Beschäftigungsmöglichkeiten oder der Verringerung sozialer Ungleichheiten am Arbeitsmarkt (vgl. Kaps et al. 2017). Diese Orientierung halten wir für einseitig und korrekturbedürftig – wobei es uns um Ausgewogenheit zwischen Mikro- und Makroperspektive geht, nicht um eine Rückkehr zu einer Arbeitsmarktpolitik, die Teilnehmerzahlen, „Arbeitsmarktentlastungseffekte“ und Mittelabfluss als primäre Zielgrößen betrachtet.

## **3.2 Ausrichtung beider Rechtskreise am Ziel „guter Arbeit“**

### **3.2.1 Historische Entwicklung der Zielsetzungen der Arbeitsförderung im AFG und SGB III**

Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) benannte sehr weitreichende, über die Überwindung von Arbeitslosigkeit im Einzelfall hinausgehende Zielsetzungen, die sich auf einen hohen Beschäftigungsstand, eine qualitativ hochwertige Beschäftigungsstruktur, wirtschaftliches Wachstum, die Struktur und Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes, den Ausgleich von Angebot und Nachfrage, die Qualität der Beschäftigung und die Ordnung auf dem Arbeitsmarkt bezogen (§§ 1 und 2 AFG). Diese Prinzipien strahlten aus auf die individuellen Rechte und Pflichten von Arbeitslosengeld Beziehenden, z.B. in Form der abgestuften Berücksichtigung beruflicher Qualifikation und beruflichen Status bei der Definition zumutbarer Arbeitsangebote (vgl. ausführlich Kaps et al. 2017).

Diese Zielsetzungen wurden zunächst (1998) in nur stark eingeschränkter Form in das SGB III übernommen: Es blieben nur die Unterstützung des Ausgleichs am Arbeitsmarkt und der pauschale Verweis auf die beschäftigungspolitische Zielsetzung der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung (§ 1 SGB III Urfassung). – Durch das Job-AQTIV-Gesetz kamen mit Geltung ab 2002 wieder gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen hinzu bzw. zurück wie hoher Beschäftigungsstand, Verbesserung der Beschäftigungsstruktur, Vermeidung unterwertiger Beschäftigung und Weiterentwicklung der regionalen Beschäftigungs- und Infrastruktur (§ 1 Abs. 1 u. 2 SGB III i.d.F.v. 2002). „Erhalt und Ausbau von Fertigkeiten, Kenntnissen und Fähigkeiten“, also die berufliche Qualifizierung, wurden jedoch unmittelbar auf die „individuelle Beschäftigungsfähigkeit“ (erstmalige Einführung dieses Begriffs im Gesetz!) bezogen, nicht wie (implizit) im AFG auf die Vermeidung von unterwertiger Beschäftigung (als gesellschaftliche Verschwendung von Humankapital) oder Fachkräftemangel. – Das Infrastruktur-Ziel verschwand ab 2009 wieder, gleichzeitig mit den „Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen“ (Instrumentenreform 2008); stattdessen kamen als weitere explizit genannte Ziele hinzu, „die Transparenz auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt [zu] erhöhen, die berufliche und regionale Mobilität [zu] unterstützen.“ (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 SGB III aktuelle Fassung).

Wie auch immer man die wechselhafte Geschichte der allgemeinen Zielsetzungen des SGB III bewerten mag: Es orientiert sich jedenfalls nicht am zeitweilig in der politischen Debatte populären Grundsatz „Hauptsache irgendeine Arbeit“, sondern verfolgt das Ziel, für die versicherten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie für Arbeit suchende Nichtleistungsbeziehende „möglichst gute Arbeit“ (qualifikationsadäquat, gender-gerecht, förderlich für die Beschäftigungsfähigkeit) zu realisieren und auf dem Arbeitsmarkt insgesamt eine „gute Ordnung“ wenn nicht herzustellen (Arbeitsmarktordnungspolitik erfolgt durch andere Gesetze), so doch zumindest nicht zu stören oder zu untergraben.

### 3.2.2 Zielsetzungen der Grundsicherung teilweise im Widerspruch zu denen der Arbeitsförderung

Zielsetzungen in den Präambeln von Sozialgesetzen begründen keine Ansprüche und wirken nicht unmittelbar als Handlungsanweisungen für die diese Gesetze jeweils umsetzenden Sozialverwaltungen. Aber sie spiegeln das Selbstverständnis von gesetzgebenden Mehrheiten und damit wesentliche Aspekte des jeweiligen Zeitgeistes; sie strukturieren Diskurse über die Arbeitsmarktpolitik; und sie haben Konsequenzen dafür, was die unmittelbar operativ wirksamen Bestimmungen der Gesetze beinhalten oder nicht beinhalten können.

In diesem Sinne ist es außerordentlich problematisch, wenn das Gesetz, das heute den „Rechtskreis“ für die Mehrheit der Arbeitslosen – und erst recht für die weit überwiegende Mehrheit der auf Erwerbsarbeit verwiesenen Leistungen Beziehenden (vgl. Eichhorst/Stephan/Struck 2017) – bildet, überhaupt keinen Bezug auf gesamtwirtschaftliche oder gesamtgesellschaftliche Zielsetzungen enthält. Die Bestimmung von Aufgabe und Ziel der Grundsicherung in § 1 SGB II bezieht sich – wenn man von der Überwindung von geschlechts- und behindertenspezifischen Nachteilen und dem Gleichstellungsprinzip absieht – ausschließlich auf die Lebensführung des erwerbsfähigen leistungsberechtigten Individuums bzw. der Bedarfsgemeinschaft.<sup>6</sup> Ordnung, Funktionsfähigkeit und Transparenz des Arbeitsmarktes sowie Qualität der Beschäftigung finden im SGB II keine Berücksichtigung; die zahlreichen Verweise aus dem SGB II auf Bestimmungen des SGB III beziehen dessen allgemeine „Ziele der Arbeitsförderung“ (§ 1 SGB III) nicht ein.<sup>7</sup> Das wäre nur zu rechtfertigen, wenn in den Zielen der Arbeitsförderung des SGB III Sachverhalte angesprochen wären, die für die Arbeitslosenversicherung spezifisch wären und im Kontext der Grundsicherung keinen Sinn machen würden. Das ist aber offensichtlich nicht der Fall: Es geht hier um den Arbeitsmarkt als solchen, nicht um den Arbeitsmarkt für Beitragszahler oder Versicherte in Abgrenzung zu einem „Arbeitsmarkt für Bedürftige“. Zu Recht verweist die Bundesregierung in ihrem jüngsten Weißbuch „Arbeiten 4.0“ darauf, in der 18. Legislaturperiode viele Maßnahmen auf den Weg gebracht zu haben, um die Ordnung auf dem Arbeitsmarkt zu sichern (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017a, S. 100) – das ist jedoch bisher ohne direkte Auswirkungen auf das SGB II geblieben.

6 Zur Problematik des Konstrukts „Bedarfsgemeinschaft“ vergleiche [Kapitel 4.4.1](#)

7 Ausnahme: Verbesserung der beruflichen Situation von Frauen und ihrer Förderung entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen - § 1 Abs. 2 Nr. 4 SGB III durch § 16 Abs. 1 Satz 3 SGB II.

Der fehlende Bezug der Grundsicherung auf die Gestaltungsziele der Arbeitsförderung ist kein bloßes Redaktionsversehen, sondern gewollt, wie zahlreiche operative Vorschriften des SGB II zeigen. In der Grundsicherung findet die Zumutbarkeit einer Arbeit ihre Grenzen nur an den individuellen Voraussetzungen oder familialen Verpflichtungen der Leistungsberechtigten (§ 10 Abs. 1 SGB II), d. h. im Gegensatz zum SGB III nicht uneingeschränkt an der Ordnung des Arbeitsmarktes, wie sie z. B. durch „gesetzliche, tarifliche oder in Betriebsvereinbarungen festgelegte Bestimmungen über Arbeitsbedingungen“ (§ 140 Abs. 2 SGB III) normiert ist; eine Verweisung aus dem SGB II auf diese Vorschrift des SGB III gibt es nicht.<sup>8</sup>

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass im Rechtskreis des SGB III Zielsetzungen und Grundsätze für eine anzustrebende Struktur und Verfassung des Arbeitsmarktes formuliert sind, die im Rechtskreis des SGB II keine Gültigkeit haben (Kaps et al. 2017). Dementsprechend stellen beide Rechtskreise unterschiedliche Anforderungen an das Verhalten ihrer Klienten auf demselben Arbeitsmarkt, die im Falle des SGB II keine Rücksicht auf dessen Verfassung nehmen. Da es sich aber bei den Arbeitsuchenden des SGB II nicht – wie im Vorläufersystem, dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) – um eine Minderheit handelt, die z. T. gar nicht dazu angehalten wurde, auf dem Arbeitsmarkt aufzutreten, sondern um die Mehrheit der Arbeitsuchenden, hat das Arbeitsmarktregime des SGB II auf dem Gesamtarbeitsmarkt Gewicht und besitzt das Potenzial, die Zielsetzungen des SGB III zu konterkarieren.

Diese Feststellung ergibt sich jedenfalls aus der Analyse der jeweiligen Normen. Empirisch ist nicht hinreichend erforscht, in welchem Maße das Aktivierungsregime des SGB II zur Ausbreitung des Niedriglohnsektors und zur Zunahme atypischer Beschäftigungen beigetragen hat. Manche problematische Entwicklungen des Arbeitsmarktes, die durchaus in der Logik des SGB II liegen, haben vor seiner Schaffung begonnen, und andere wie die Zunahme von Minijobs dürften mehr mit deren Deregulierung als mit einem Druck der Grundsicherung in solche Jobs zusammenhängen (vgl. Knuth 2014a). Sollte es aber so sein, dass die Jobcenter in mehr als einer Dekade ihrer Tätigkeit durch ihre aktivierenden Interventionen, Vermittlungsaktivität

---

8 Die Bundesagentur muss daher in ihren fachlichen Weisungen zur Zumutbarkeit auf „übergeordnete Vorschriften“ Bezug nehmen, um festzustellen, dass Arbeiten und Beschäftigungsverhältnisse, die gegen Gesetze oder die guten Sitten verstoßen, grundsätzlich unzumutbar seien (Bundesagentur für Arbeit (2017b), Rz 10.5. i. V. m. Rz 10.2. u. 10.3), womit dann seit 2015 auch eine Beschäftigung, die gegen das Mindestlohngesetz verstößt, nicht zumutbar ist.

ten und die Anwendung des Sanktionsinstrumentariums erwerbsfähige Hilfebedürftige nicht in Niedriglohnbeschäftigung und in Jobs ohne Perspektive hineingetrieben haben, dann spricht erst recht nichts dagegen, die geltenden Normen an die Praxis anzupassen und damit ein gravierendes Ärgernis in der Bewertung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu beseitigen.

Die im SGB III postulierten „Ziele der Arbeitsförderung“ sollten folglich handlungsleitend auch für die Eingliederung in Arbeit nach dem SGB II sein. Verhaltenserwartungen und Verhaltenssanktionen im SGB II dürfen nicht auf die Aufnahme von Beschäftigungen gerichtet sein, die nach den Zielsetzungen des SGB III zurückgedrängt werden sollen. Darüber hinaus sind die Ziele der Arbeitsförderung immer wieder an veränderte Arbeitsmarktsituationen und an die Weiterentwicklung gesellschaftlicher Normvorstellungen anzupassen. Aktuell wäre beispielsweise zu prüfen, welche Anforderungen aus den Debatten über „Arbeiten 4.0“ (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017a) und über die Alter(n)sgerechtigkeit von Beschäftigungsbedingungen erwachsen. Entsprechende Änderungen im SGB III würden automatisch auch Geltung für das SGB II erlangen, wenn beide Gesetze durch einen entsprechenden Querverweis miteinander verzahnt würden.

### **3.3 Sozialinvestive und präventive Ausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in beiden Rechtskreisen**

Schon seit vielen Jahren wird in zahlreichen Diskurszusammenhängen die zentrale Bedeutung der beruflichen Qualifizierung und des lebenslangen Lernens betont. Zu erinnern ist an Themen wie demografische Alterung und Schrumpfung des Erwerbspersonenpotenzials, Fortsetzung von Erwerbsbiografien bis in ein höheres Lebensalter, Fachkräfteengpässe, Digitalisierung, den Zusammenhang von geringer beruflicher Qualifikation und Langzeitarbeitslosigkeit und – neuerdings – die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt. Grundsätzlich dürfte ein weit gehender Konsens darüber bestehen, dass eine stärker präventive Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik, die auch Qualifizierungsrisiken von (noch) Beschäftigten adressiert, sowie die Ausschöpfung aller Qualifizierungsreserven auf allen Ebenen der Qualifikationshierarchie sowohl volkswirtschaftlich notwendig als auch geeignet sind, zunehmender sozialer Ungleichheit und dem politischen Auseinanderdriften der Gesellschaft entgegenzuwirken.

Im Kontrast zu diesen Debatten stehen der starke Rückgang der arbeitsmarktpolitisch geförderten beruflichen Weiterbildung nach der Jahrtausend-

wende, die unvollständige Erholung seit etwa 2013 und die in den letzten Jahren weiter anwachsende Diskrepanz zwischen den beiden Rechtskreisen der Arbeitsmarktpolitik (vgl. ausführlich [Kapitel 6.1](#)). Vor diesem Hintergrund hat die ursprünglich aus dem Diskussionszusammenhang über „Übergangsarbeitsmärkte“ (vgl. u.a. Schmid 1997) stammende Diskussion über den Ausbau der Arbeitslosenversicherung zu einer „Beschäftigungsversicherung“ (Schmid 2008) oder „Arbeitsversicherung“ (Hans et al. 2017) neuen Schub bekommen. Es geht um eine stärker präventive Ausrichtung der Arbeitsförderung und darum, nicht erst eingetretene Arbeitslosigkeit, sondern bereits die Bedrohung individueller Beschäftigungsfähigkeit aufgrund des Zurückbleibens gegenüber sich verändernden Qualifikationsanforderungen als ein Arbeitsmarktrisiko zu betrachten, das durch die Arbeitsförderung adressiert werden müsse. Teilweise löst sich die Diskussion auch vom Risikogedanken einer Versicherung und will den Beschäftigten persönliche Erwerbstätigenkonten mit einem steuerfinanzierten Startkapital zur Verfügung stellen, das sie für selbstbestimmte Übergänge im und Auszeiten vom Erwerbssystem nutzen könnten (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017a, S. 181).

Die beiden Gedanken, die Förderung beruflicher Weiterbildung von der engen Risikodefinition der Arbeitslosenversicherung zu lösen und wegen ihrer volkswirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Bedeutung einen Finanzierungsbeitrag aus Steuermitteln einzuspeisen, entsprechen durchaus den Intentionen des Arbeitskreises Arbeitsmarktpolitik (vgl. Bläsche et al. 2017). Die Verlagerung der beruflichen Weiterbildung aus der aktiven Arbeitsförderung in eine „dritte Säule“, deren institutionelle Verfasstheit unklar bleibt (Träger? Rolle der Sozialpartner? Wer sind die *stakeholder*, und wie sind sie repräsentiert?), birgt jedoch auch Gefahren im Sinne einer „Passivierung“ der bisherigen Arbeitslosenversicherung. Außerdem verleitet die Bezeichnung „Arbeitsversicherung“ – trotz ausdrücklicher Einbeziehung der SGB II-Anspruchsberechtigten in den wissenschaftlich begründeten Konzepten (Hans et al. 2017; Schmid 2008) – den öffentlichen Diskurs immer wieder dazu, die größere Personengruppe mit dem größeren Qualifizierungsbedarf außer Acht zu lassen: Soweit Leistungen der Arbeitsversicherung geknüpft werden sollen an den Beschäftigungsstatus, den Eintritt ins Berufsleben oder die Erfüllung versicherungsrechtlicher Anwartschaften (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017a, S. 113 u. 181), würde dieser Ansatz die Mehrheit der Arbeitslosen und alle jene ausschließen, denen ein Eintritt ins Berufsleben noch gar nicht gelungen ist – darunter auch Neuankömmlinge auf dem deutschen Arbeitsmarkt, die überhaupt noch nicht die Möglichkeit hat-

ten, beschäftigt zu sein und Anwartschaften zu erwerben. Eine in diesem Sinne „erwerbszentrierte Sozialpolitik“ (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017a, S. 181) würde erstens das Ziel verfehlen, alle Qualifizierungsreserven auszuschöpfen, und zweitens das Risiko beinhalten, die Dreiteilung der Erwerbsbevölkerung in Erwerbsintegrierte, von Erwerbsarbeit Ausgeschlossene und randständig Erwerbstätige ohne (ausreichenden) Versicherungsanspruch noch weiter zu vertiefen.

Diese Überlegungen machen deutlich: Vorschläge für eine Ausweitung der beruflichen Weiterbildung u. a. durch ergänzende Finanzierungsmodelle müssen sich daran messen lassen, ob sie das in der Bildung etablierte „Matthäus-Prinzip“ („Wer hat, dem wird gegeben“) ein Stück weit zu kompensieren versprechen oder ob sie so angelegt sind, dass die Ungleichheit der Zugangschancen zu Weiterbildung eher noch verschärft wird. Hierbei ist immer auch das Verhältnis zwischen den Rechtskreisen im Auge zu behalten (vgl. Kapitel 6.1). Im Sinne der Harmonisierung der Zielsetzungen von SGB III und SGB II (siehe Kapitel 3.2) sollte die sozialinvestive Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik ausdrücklich auch für das SGB II und damit unabhängig von Erwerbsnähe und Versicherungsstatus greifen. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die Mittel für aktive Arbeitsförderung bzw. Eingliederungsleistungen pro Kopf der Arbeitslosen – und eben auch die Ausgaben für die Förderung der beruflichen Weiterbildung – schon heute im SGB II erheblich geringer sind als im SGB III (Kaps et al. 2017).

Eine investive und präventive Ausrichtung der Arbeitsförderung beinhaltet die Überwindung der oben charakterisierten betriebswirtschaftlichen Verengung der Arbeitsförderung (3.1): Berufliche Weiterbildung im weitesten Sinne, also einschließlich aller Maßnahmen, die die berufliche Handlungsfähigkeit erhöhen, verbessert auf der individuellen Ebene die künftigen Erwerbschancen und auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene das Fachkräftepotenzial. Sie ist – eine gewisse Erfolgswahrscheinlichkeit bei der zu fördernden Person vorausgesetzt – auch dann sinnvoll, wenn sie zur Überwindung individueller Arbeitslosigkeit nicht unmittelbar erforderlich ist und folglich nicht in kurzer Frist zur Einsparung von Transferleistungen führt. In diesem Zusammenhang wäre zu erwägen, den Sprachgebrauch des SGB II an den des SGB III anzupassen: Die „Eingliederung in Arbeit“ (§16 Abs. 1 SGB II) suggeriert ein engeres Verständnis als der Begriff „Arbeitsförderung“, auch wenn bereits heute Förderungen vorgesehen sind, die nicht unmittelbar in Arbeit führen.

Eine sozialinvestive Ausrichtung auch des SGB II würde implizieren, dass die Zielsetzung aktiver Förderung sich nicht in der Aufnahme einer Erwerbs-

arbeit und der Verringerung oder dem Verlassen des Leistungsbezugs erschöpft, sondern dass auch aus dem SGB II heraus der berufliche Aufstieg und der Erwerb von beruflichem Status anzustreben sind. Auch der Erwerb von Ansprüchen an die Arbeitslosenversicherung durch geförderte Beschäftigung ist dann nicht als auszuschließender Fehlanreiz, sondern als erwünschter Staterwerb zu betrachten (vgl. Kapitel 7.7).

### 3.4 Soziale Teilhabe als eigenständiges Ziel des SGB II

#### 3.4.1 Das SGB II – mehr als ein Arbeitsmarktgesetz

Was den Arbeitsmarkt betrifft, so sollten die Ziele von SGB III und SGB II harmonisiert, die investive Ausrichtung der Arbeitsförderung gestärkt und die regimespezifischen Verhaltensregeln so weit angepasst werden, dass die „gute Ordnung“ des Arbeitsmarktes nicht konterkariert wird (vgl. Kapitel 3.2 und Kapitel 3.3). Aber das SGB II ist – entgegen seiner Überschrift „Grundsicherung für *Arbeitsuchende*“ – nicht nur ein Arbeitsmarktgesetz. Schon die Tatsache, dass die Mehrheit der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und Bezieher/-innen von „Arbeitslosengeld II“ weder arbeitslos noch arbeitsuchend ist (Knuth 2016a), weist darauf hin, dass das SGB II mehr ist – oder mehr werden muss – als „Arbeitsmarktpolitik für Arbeitslose ohne Versicherungsanspruch“. Das SGB II ist in der Tradition des BSHG zugleich ein Armuts-gesetz, und Armut ist mehr als ein relativer Mangel an finanziellen Ressourcen. Sie ist auch häufig verbunden mit einem teilweisen Ausschluss aus gesellschaftlichen Zusammenhängen, was gleichzeitig sowohl Folge als auch (Teil-)Ursache der materiellen Deprivation sein kann. Entsprechend dem thematischen Fokus dieses Papiers diskutieren wir das Problem der Teilhabe vorrangig im Hinblick auf Erwerbsarbeit (vgl. aber Kapitel 3.5 für eine tendenzielle Ausweitung).<sup>9</sup>

Nicht zuletzt die sehr weitreichende Definition der Erwerbsfähigkeit (§ 8 SGB II) spiegelbildlich zur Definition der vollen Erwerbsminderung (§ 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI)<sup>10</sup>, aber auch die Tatsache, dass auf dem deutschen Ar-

<sup>9</sup> Zur Begrifflichkeit und Operationalisierung sozialer Teilhabe vgl. u. a. Kronauer (2006), Bartelheimer (2007), ISG/Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung/RWI (2011), Hirsland/Lobato/Ritter (2012), Obermeier/Schultheis (2015), Reis/Siebenhaar (2015) und Christoph (2016).

<sup>10</sup> Zur Rolle des SGB II als Auffangbecken für alle, die nicht voll erwerbsgemindert sind, vgl. Knuth (2014b).

beitsmarkt eine nur sehr geringe Nachfrage nach Bewerber/-innen ohne abgeschlossene Berufsausbildung besteht (15 Prozent Beschäftigte im Helferbereich, 16 Prozent Helferanteil im Bestand gemeldeter Stellen, aber 46 Prozent der Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung – Bundesagentur für Arbeit 2017a), führen dazu, dass ein erheblicher Teil der Arbeitslosen im Bestand dauerhaft von Erwerbstätigkeit ausgeschlossen bleibt. Aufgrund der begrenzten Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes befindet sich dieser Personenkreis – sofern Bedürftigkeit gegeben ist, was aber ganz überwiegend der Fall ist – ausschließlich im Leistungsbezug nach dem SGB II.

### **3.4.2 Langzeitarbeitslosigkeit und dauerhafter Ausschluss von Erwerbsarbeit**

Die öffentliche Diskussion über „Langzeitarbeitslosigkeit“, die statistisch seit 2012 nicht mehr wesentlich gesunken ist, krankt an der unzureichenden öffentlichen Verfügbarkeit von Daten, die dauerhafte Ausschlüsse aus Erwerbsarbeit oder gar daraus erwachsende Gefährdungen der sozialen Teilhabe adäquat abbilden.

- Einerseits ist der Zeitraum von 12 Monaten, der nach internationaler Konvention als Maßstab der „Langzeitarbeitslosigkeit“ gilt, für die Annahme einer dauerhaften und gravierenden Gefährdung sozialer Teilhabe zu kurz: Nach einem Jahr Arbeitslosigkeit sind die Chancen einer Erwerbsaufnahme zwar bereits verringert, aber noch deutlich verschieden von Null (Bauer/Roth/Sieglen 2016).
- Andererseits kann Arbeitslosigkeit in amtlicher Definition durch eine Vielzahl von Zuständen (Maßnahmeteilnahme, Langzeiterkrankung, Nichtverfügbarkeit aus anderen Gründen, Meldeversäumnis) unterbrochen werden, die mit Erwerbsarbeit nichts zu tun haben und an der Gefährdung sozialer Teilhabe nichts ändern. Nach jeder solcher Unterbrechung beginnt die Zählung der individuellen Arbeitslosigkeitsdauer von neuem, so dass der Status der Langzeitarbeitslosigkeit nicht erreicht wird oder wieder verlassen wird, ohne dass damit eine Beziehung zum Arbeitsmarkt verbunden wäre. Die Hilfskonstruktion von paradoxer Weise als „unschädlich“ (für die Zugangsmöglichkeit in bestimmte Fördermaßnahmen) bezeichneten Unterbrechungen (§18 Abs. 2 und 3 SGB III) muss im Einzelfall von den Vermittlungsfachkräften händisch ermittelt werden und ist statistisch nicht verfügbar. Insofern ist statistische Langzeitarbeitslosigkeit kein adäquater Indikator für das Ausmaß an Entfer-

nung oder Ausschluss vom Arbeitsmarkt; die Zahl der betroffenen oder gefährdeten Personen dürfte deutlich über der offiziell ausgewiesenen Größenordnung von rund 1 Million liegen.

- Das alternativ herangezogene Kriterium des Langzeitbezugs von Arbeitslosengeld II, in den Kennzahlen nach § 48a SGB II definiert als „erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die in den vergangenen 24 Monaten mindestens 21 Monate hilfebedürftig waren“ (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2010) – das waren im März 2017 mehr als 2,7 Mio. Personen oder 63 Prozent aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen – ist als Kriterium des Ausschlusses vom Arbeitsmarkt zu weit und zu unscharf. Zum einen enthält diese Kategorie auch ALG II Beziehende ab 15 Jahre in Schulbesuch oder Ausbildung sowie erwerbstätige „Aufstocker“, zum anderen dürfte die Formel „21 in 24“ eher unter fiskalischen als unter arbeitsmarktlichen Gesichtspunkten entstanden sein.
- Deshalb wird in arbeitsmarktpolitischen Zusammenhängen zunehmend das Kriterium des mindestens vierjährigen Leistungsbezugs (bei Nichtberücksichtigung von Unterbrechungen, die jede für sich nicht länger als 31 Tage gedauert haben) herangezogen (z. B. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2015a). Bei Betrachtung sehr langer Leistungsbezugsdauern fallen zumindest aktuell in Schule oder Ausbildung befindliche Personen nicht mehr stark ins Gewicht (Lietzmann 2016, S. 339), aber die Ausklammerung von erwerbstätigen Aufstockern aus diesen „sehr langfristig“ ALG II Beziehenden bleibt ein Desiderat, das die veröffentlichten Statistiken nicht erfüllen. Aus einer Sonderauswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) geht hervor, dass sich im Juni 2016 gut 1,4 Mio. Personen seit mindestens vier Jahren im Regelleistungsbezug befanden und zumindest zu diesem Zeitpunkt über kein Bruttoeinkommen aus Erwerbstätigkeit verfügten (gegenüber knapp 600.000 Aufstockern – Bundesagentur für Arbeit – Statistik 2017c). Von diesen nichterwerbstätigen, sehr langfristig Leistungen Beziehenden waren ca. 350.000 älter als 55 Jahre. Nicht bekannt ist, wie viele von den aktuell nicht erwerbstätigen Langzeit-Leistungsbeziehern während des betrachteten vier-Jahres-Zeitraums irgendwann erwerbstätig waren und insofern doch über einen Arbeitsmarktbezug verfügen, der nach Dauer, Stundenumfang und zeitlicher Entfernung vom aktuellen Zeitpunkt zu differenzieren und zu bewerten wäre.
- In einem Sample von Personen, die 2007 erstmals SGB II-Leistungen bezogen, identifizieren Seibert et al. (2017) durch Verlaufsmusteranalyse bis 2014 15,6 Prozent mit fast ausschließlichem Leistungsbezug und weitere

15,6 Prozent, bei denen lediglich arbeitsmarktpolitische Maßnahmen einschließlich geförderter Beschäftigung nennenswerte Alternativen zum rein passiven Leistungsbezug bildeten. Es werden jedoch keine Überlegungen dazu angestellt, ob und wie sich diese Größenverhältnisse einer Zugangskohorte näherungsweise auf den aktuellen Bestand von Leistungen Beziehenden übertragen lassen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die statistische Modellierung des Sachverhaltes „dauerhafter Ausschluss von Erwerbsarbeit“ mit administrativen Daten aufwändig und abhängig ist von Wertentscheidungen, über die bisher kein Konsens und noch nicht einmal eine öffentliche Debatte existiert.

Lietzmann (2016) kommt zu dem Ergebnis, dass deutlich mehr als ein Drittel aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Dezember 2012 vier Jahre und länger weder in Beschäftigung noch in einer Maßnahme waren – das entsprach hochgerechnet 1,6 Mio. Personen bundesweit. Bauer (2017) definiert als „abgekoppelte Langzeitarbeitslose“ solche Personen, die in den letzten fünf Jahren höchstens einen Monat beschäftigt und mindestens 48 Monate arbeitslos waren und ermittelt deren Zahl für NRW zum 31.12.2014 mit rund 100.000 (rund 13 Prozent der Arbeitslosen oder rund 32 Prozent der Langzeitarbeitslosen – das wären bundesweit hochgerechnet rund 340.000 Personen). Ältere Schätzungen, die nicht mit Prozess-, sondern mit Befragungsdaten arbeiten, kommen zu Größenordnungen von bundesweit 100.000–200.000 aufgrund ihrer Vermittlungshemmnisse vermutlich am ersten Arbeitsmarkt chancenlosen Arbeitslosen im Jahre 2011 (Koch/Kupka 2012) bzw. zu 480.000 Personen im Jahre 2012, die in den letzten 36 Monaten mehr als 90 Prozent der Zeit ohne Beschäftigung waren und mindestens vier Vermittlungshemmnisse aufweisen (Obermeier/Sell/Tiedemann 2014).

Die Spannweite der Ergebnisse ist je nach Datengrundlage und Operationalisierung sehr groß, und dabei macht es offenbar einen entscheidenden Unterschied, ob man von askriptiven Merkmalen der Personen („Vermittlungshemmnisse“) oder von ihren tatsächlichen Erwerbsverläufen ausgeht und ob die amtliche Zuschreibung des Status „arbeitslos“ in irgendeiner Form in die Operationalisierung des Ausschlusses vom Arbeitsmarkt eingeht oder nicht. Man muss davon ausgehen, dass alle Schätzungen, die in Anknüpfung an

Formulierungen des Gesetzes (§ 16e Abs. 3 Nr. 1 SGB II) von Vermittlungshemmnissen ausgehen, die in administrativen oder Befragungsdaten repräsentiert sind, den Umfang des auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt chancenlosen Personenkreises deutlich unterschätzen, weil tatsächlich vorhandene Vermittlungshemmnisse aufgrund von Datenschutzvorkehrungen in der Sozialverwaltung, Nichterkennen durch die Fachkräfte (vgl. Oschmiansky et al. 2017) sowie Verschweigen seitens der Betroffenen gegenüber den Fachkräften oder in Umfragen untererfasst sind.

Weitere Forschungen scheinen erforderlich, in denen administrative Langzeitdaten, Befragungsdaten und Schätzungen von Übergangsraten verknüpft werden, um nicht nur den Umfang des von Erwerbstätigkeit ausgeschlossenen Personenkreises im SGB II verlässlicher schätzen zu können, sondern auch für die Praxis der Jobcenter praktikable Instrumente der individuellen Risikobestimmung zu entwickeln. Es fehlt an einer allgemein anerkannten Definition und an regelmäßiger Replikation der Berechnungen und damit an Zeitreihen. Nur so viel kann als sicher gelten:

Die Zahl der dauerhaft von Erwerbsarbeit ausgeschlossenen Personen, die aufgrund ihres sozialrechtlichen Status als „Erwerbsfähige“ eigentlich erwerbstätig sein sollten, ist vermutlich kleiner als die Zahl der Langzeitarbeitslosen (rd. 1 Mio.), aber deutlich größer als die aktuelle Zahl von Teilnehmenden an den unterschiedlichsten Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung (ca. 100.000).

#### **3.4.3 Auftrag des SGB II gegenüber dauerhaft von Erwerbsarbeit ausgeschlossenen Erwerbsfähigen: Menschenwürde und Teilhabe**

Nachdem mehr als eine Dekade der Aktivierung diese umfangreiche Personengruppe nicht zum Verschwinden gebracht hat, stellt sich die Frage, welchen Auftrag das SGB II ihr gegenüber hat. Bei der Schaffung des SGB II wurde offenbar unterstellt, dass aktivierende Arbeitsförderung eine Eingliederung in Arbeit in jedem Falle sicherstellen könne – auch wenn diese nicht immer bedarfsdeckend sein würde, weshalb durch gesockelte und gleitende Absetzbeträge vom Erwerbseinkommen Anreize zur Arbeitsaufnahme geschaffen wurden. Erst nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums (2010) wurden Aufgabe und Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende ergänzt um die „Ermöglichung einer Lebensführung, die der Würde des Menschen entspricht“ (§ 1

Abs. 1 SGB II); gleichzeitig wurden für Kinder und Jugendliche die „Leistungen für Bildung und Teilhabe“ eingeführt. Das Ziel der Verbesserung der sozialen Teilhabe wurde in den Zielvereinbarungskatalog aufgenommen (§ 48b Abs. 3 Satz 2 SGB II), ohne dass „soziale Teilhabe“ in § 1 des SGB II ausdrücklich als Ziel des SGB II benannt worden wäre.<sup>11</sup> Es ist zu fragen, welche Implikationen diese Erweiterung der Zielsetzung des SGB II – über die verbale Anpassung an das höchstrichterliche Urteil hinaus – für seine Umsetzung und Weiterentwicklung hat.

In der SGB II-Praxis scheint teilweise die Auffassung vorzuherrschen, dass „Menschenwürde“ durch die Regelsätze gewährleistet sei und dass „Teilhabe“ allein für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene eigenständige Organisationsleistungen – und zwar nur der kommunalen Träger – erfordere (§ 29 SGB II). Dieser Auffassung steht zum einen entgegen, dass die Regelbedarfe zu knapp bemessen sind für eine gleichwertige soziale Teilhabe, soweit diese finanzielle Aufwendungen erfordert (z. B. in der Mobilität, bei der Pflege sozialer Kontakte, Teilnahme an kulturellen, sportlichen Veranstaltungen – vgl. Christoph 2016; Dudel et al. 2017).<sup>12</sup> Zum anderen stellt sich die Frage, inwiefern Erwachsene, die für längere Zeit oder sogar dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, dennoch eine sinnstiftende Betätigung wahrnehmen und damit soziale Einbindung erfahren können. So stellt sich zum einen die Herausforderung, neue Erwerbchancen für ansonsten vom Arbeitsmarkt ausgeschlossene Personen durch öffentlich geförderte Beschäftigung zu schaffen (vgl. Kapitel 7). Arbeitsmarktintegration wird hierbei als Schlüssel zur Ermöglichung sozialer Teilhabe anerkannt. Andererseits muss es aber auch darum gehen, die Zielsetzung der sozialen Teilhabe eigenständig und ohne Vorbedingung einer Arbeitsmarktintegration zu verfolgen, um Menschen gerecht zu werden, die erst über sehr lange Zeiträume hinweg wieder am Arbeitsmarkt teilhaben oder dauerhaft nicht daran partizipieren können. Denn auch in einer öffentlich geförderten Beschäftigung sind Mindest-

---

11 In den Zielvereinbarungen zwischen dem BMAS und der BA wird das Teilhabeziel nicht eigenständig untersetzt, sondern unter die Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug subsumiert (Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesagentur für Arbeit 2016). Daraus ist zu schließen, dass es bisher an Vorstellungen fehlt, wie soziale Teilhabe als eigenständiges Ziel gefördert werden könnte und welche Indikatoren zur Beurteilung der Zielerreichung herangezogen werden könnten

12 Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang auch die im Gesetzestext gemachte Einschränkung: „Zu den persönlichen Bedürfnissen des täglichen Lebens gehört in vertretbarem Umfang eine Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft.“ (§ 20 Abs. 1 Satz 2 SGB II). Im Umkehrschluss ergibt sich, dass der Gesetzgeber eine uneingeschränkte Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft für unvertretbar hält.

anforderungen an Verfügbarkeit und Leistung zu stellen, die von einem Teil der offiziell „Erwerbsfähigen“ zeitweilig oder dauerhaft nicht erfüllt werden können.

Die Sicherung eines menschenwürdigen Daseins, die Schaffung gleicher Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit und die Ermöglichung des Lebensunterhaltserwerbs durch eine frei gewählte Tätigkeit sind durch die allgemeine Vorschrift in § 1 Abs. 1 SGB I immer schon übergreifende Aufgabe und Zielvorstellung aller Bücher des Sozialgesetzbuches (Kramer/Trenk-Hinterberger 2014). Die dort genannten, zu gestaltenden „Sozialleistungen“ beschränken sich nicht auf die Höhe und Berechnungsweise monetärer Transfers, sondern schließen „soziale und erzieherische Hilfen“ ein. Die „sozialen Rechte“ (§ 2 SGB I) – keine unmittelbaren Anspruchsrechte, sondern Konkretisierungen der Aufgaben und Ziele – beinhalten u. a. die „Hilfe zur Erlangung und Erhaltung eines angemessenen Arbeitsplatzes“ (§ 3 Abs. 2 Nr. 3 SGB I). Dass dieser Arbeitsplatz mit öffentlichen Mitteln bereitgestellt und somit selbst eine „Sozialleistung“ darstellen könne, wird durch diesen Wortlaut nicht ausgeschlossen und im SGB IX für Menschen mit Behinderungen ausdrücklich konkretisiert. Analog hieß es im ursprünglichen Wortlaut des SGB II (ähnlich wie früher im BSHG): „Für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden können, sollen Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden“ (§ 16d SGB II a.F.) – wobei der Begriff „Arbeitsgelegenheiten“ seinerzeit die Möglichkeit eines Arbeitsverhältnisses mit Sozialversicherung einschloss, das durchaus auch im allgemeinen Arbeitsmarkt angesiedelt sein konnte.<sup>13</sup>

Gerade weil das SGB II – in Übereinstimmung mit den in unserer Arbeitsgesellschaft dominanten Werten – der Erwerbstätigkeit überragende Bedeutung bei der Verwirklichung einer der Würde des Menschen entsprechenden Lebensführung einräumt (Erwerbstätigkeit wird in § 1 Abs. 2 SGB II mehrfach und als einziger Ausweg aus Hilfebedürftigkeit explizit erwähnt), könnte man die Ermöglichung sozialer Teilhabe durch eine geförderte Beschäftigung für Menschen, deren Beschäftigungschancen im allgemeinen Arbeitsmarkt nahe Null sind, als geboten und als eine eigenständige Zielset-

---

13 Erst durch die Instrumentenreform von 2012 wurden die Arbeitsgelegenheiten auf die Mehraufwandsvariante beschränkt, unter eine explizit auf den allgemeinen Arbeitsmarkt bezogene Zielsetzung gestellt („zur Erhaltung oder Wiedererlangung ihrer Beschäftigungsfähigkeit, die für eine Eingliederung in Arbeit erforderlich ist“ – § 16d Abs. 1 SGB II) und gleichzeitig durch ein zusätzliches Abgrenzungskriterium „Wettbewerbsneutralität“ noch mehr vom allgemeinen Arbeitsmarkt abgeschottet, als es durch die Erfordernisse von „Zusätzlichkeit“ und „öffentlichem Interesse“ schon vorher der Fall war.

zung ansehen (vgl. [Kapitel 7.1](#) und [Kapitel 7.2](#)). Diesem Gedanken hat sich das BMAS mit dem Start eines Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ im Jahre 2015 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2015a) vorsichtig angenähert. Erstmals ist bei der Evaluation eines Instruments oder Programms der Arbeitsmarktpolitik eine anschließende Beschäftigungsaufnahme im allgemeinen Arbeitsmarkt nicht das primäre Bewertungskriterium, sondern der Verbesserung der sozialen Teilhabe nebeneinander (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2015b).

Vor diesem Hintergrund sollte die Sicherung sozialer Teilhabe ausdrücklich als allgemeine Zielsetzung des SGB II benannt werden (vgl. Kaps et al. 2017) etwa durch einen entsprechenden Zusatz zu § 1 Abs. 1:

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll es Leistungsberechtigten ermöglichen, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht, und sie soll ihre soziale Teilhabe fördern.“

Die Frage einer Konkretisierung dieser Zielsetzung eröffnet Diskurse von einer Neubemessung der Regelbedarfe über einen Ausbau öffentlicher Infrastruktur bis hin zu Angeboten der Erwerbsarbeit und sinnstiftenden Betätigung ([siehe Kapitel 7](#)). Das in § 48b SGB II „zusätzliche“ Ziel der Verbesserung der sozialen Teilhabe sollte in den Zielvereinbarungen konkretisiert werden. Die Kennzahlen für den Leistungsvergleich der Jobcenter nach § 51b Abs. 3 Nr. 3 i. V. m. § 48a sollten ergänzt werden durch einen Indikator zur sozialen Teilhabe.

Da die in einen solchen Indikator eingehenden Daten nur durch Befragung der Leistungen Beziehenden<sup>14</sup> zu erheben sind, wäre dafür in Abweichung von der vierteljährlichen Veröffentlichung der Kennzahlenvergleiche (§ 48a Abs. 1 SGB II) ein jährlicher Abstand zu wählen, und diese Daten wären dann in Abweichung von § 51b nicht durch die Jobcenter zu übermitteln, sondern von den mit solchen Befragungen beauftragten Instituten. Da eine Befragung, die für jedes einzelne Jobcenter repräsentative Ergebnisse liefert, wegen sehr hoher Fallzahlen unverhältnismäßig teuer wäre, könnte ein Jahr für Jahr rollierend geclustertes Stichprobendesign sicherstellen, dass zwar in

---

14 Geeignete Erhebungsinstrumente sind aus der Wirkungsforschung und dem IAB-Panel „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS) vorhanden bzw. werden derzeit in der Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ weiterentwickelt und erprobt (vgl. IAQ et al. 2017).

jedem Jahr repräsentative Daten für die einzelnen Bundesländer, aber für jeweils einzelne Jobcenter nur in Abständen von drei bis fünf Jahren erhoben werden.

### 3.4.4 Instrumentierung der Teilhabeförderung im SGB II

Während die Instrumente zur Eingliederung in Erwerbsarbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt im Sinne der Einheitlichkeit des Arbeitsmarktes eher noch enger zwischen SGB III und SGB II verkoppelt werden sollten (Einbeziehung der gesamten aktiven Arbeitsförderung des SGB III in den Verweis des § 16 SGB II, einheitlicher Sprachgebrauch „Arbeitsförderung“), sollten die Teilhabeziele durch SGB II-spezifische Instrumente verwirklicht werden (vgl. Kaps et al. 2017). Diese vorrangige Zielsetzung sollte explizit gemacht werden (z. B. derzeit in § 16d „Arbeitsgelegenheiten“ und § 16e „Förderung von Arbeitsverhältnissen“); im SGB II spezifische Instrumente zu verankern, die auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zielen (derzeit § 16b SGB II „Einstiegs-geld“ und § 16c „Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen“) und die im SGB III nicht vorkommen, ist nur sinnvoll, wenn es sich um Instrumente handelt, die nicht in den Kontext der Arbeitslosenversicherung passen.

Soweit erwerbsfähige Hilfebedürftige zur Ausübung selbst einer geförderten Beschäftigung aktuell nicht in der Lage sind oder solange entsprechende Beschäftigungsmöglichkeiten nicht in ausreichender Zahl zur Verfügung gestellt werden können, sind eher lebensweltlich orientierte Teilhabeangebote zu entwickeln. Erste Ansätze dazu finden sich bei Freier (2016) sowie in einem Projekt des Landkreises Konstanz (Göckler/Meyer/Plankensteiner 2016). Hier besteht offensichtlich noch konzeptioneller und praktischer Entwicklungsbedarf, der zunächst über die „freie Förderung“ (§ 16f SGB II) abgedeckt werden kann, aber mittelfristig auch zu weiteren SGB II-spezifischen Instrumenten führen könnte.

Diese Beispiele machen deutlich, weshalb die sichtbare Verankerung des Teilhabeziels im SGB II Voraussetzung für entsprechende Weiterentwicklungen ist: Solange das SGB II als reines Arbeitsmarktgesetz missverstanden wird, können z. B. Kochkurse, Theatergruppen oder Action Painting als Maßnahmen zur Förderung von Langzeitarbeitslosen leicht skandalisiert oder ins Lächerliche gezogen werden. Als Teilhabemaßnahmen können sie dagegen durchaus Sinn machen.

### 3.5 Kommunale Eingliederungsleistungen umgestalten zu Leistungen zur sozialen Teilhabe

Die „kommunalen Eingliederungsleistungen“ nach § 16a SGB II sind geeignet, zumindest die Voraussetzungen der sozialen Teilhabe zu verbessern. Dafür ist es aber notwendig, die Zweckbestimmung dieser Leistungen zu erweitern und sie auch unabhängig von der Eingliederung in das Erwerbsleben zu erbringen.

„Zur Verwirklichung einer ganzheitlichen und umfassenden Betreuung und Unterstützung bei der Eingliederung in Arbeit können die folgenden Leistungen, die für die Eingliederung der oder des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in das Erwerbsleben erforderlich sind, erbracht werden:...“ (§ 16a SGB II derzeitige Fassung)

Unter dem Teilhabeziel wären die kommunalen Leistungen nach § 16a SGB II auch dann zu erbringen, wenn keine konkrete Aussicht auf Integration in Arbeit, aber Bedarf für solche Leistungen besteht. Die Erbringung dieser Leistungen durch die kommunalen Träger muss transparent gemacht und Teil der Berichtslegung über die Förderung nach dem SGB II werden. Dementsprechend wären die heutigen Eingliederungsbilanzen nach § 54 SGB II zu erweitern in „Eingliederungs- und Teilhabebilanzen“. Die bereits bestehende, aber bisher nicht eingelöste Bestimmung: „Soweit einzelne Maßnahmen nicht unmittelbar zur Eingliederung in Arbeit führen, sind von der Bundesagentur andere Indikatoren zu entwickeln, die den Integrationsfortschritt der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in geeigneter Weise abbilden“ (§ 54 Satz 2 SGB II), könnte bei einer derartigen Erweiterung sinnvoll umgesetzt werden.

### 3.6 Fazit

Die betriebswirtschaftliche Verengung der Arbeitsförderung bzw. Eingliederung in beiden Rechtskreisen steht einer Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zielsetzungen im Wege. Der Anpassungsbedarf ist hierbei im SGB II größer als im SGB III, das wenigstens gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen kennt. Da beide Rechtskreise auf denselben Arbeitsmarkt bezogen sind, sollte auch das SGB II sich am Ziel „guter Arbeit“ orientieren.

tieren und dort umgestaltet werden, wo Verhaltensanforderungen an die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten normiert werden, die diesem Ziel zuwiderlaufen können. Eine solche Harmonisierung der Zielsetzungen beider Rechtskreise ist auch notwendig, um eine stärker investive und präventive Ausrichtung der Arbeitsförderung zu erreichen, die neben gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Verbesserungen vor allem die längerfristigen Erwerbchancen von Erwerbspersonen in den Blick nimmt. Der Sprachgebrauch des SGB II könnte insoweit an das SGB III angepasst werden – „Arbeitsförderung“ statt „Eingliederung in Arbeit“ –, und in beiden Rechtskreisen sind die Budgets für die aktive Arbeitsförderung so auszustatten, dass eine investive Orientierung möglich wird. Dabei ist der Einsatz ergänzender Steuermittel durch die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen – insbesondere die Abmilderung von Fachkräfteengpässen – gerechtfertigt.

Das SGB II allerdings ist – entsprechend seiner Entstehung aus der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – ein hybrides Gesetz. Es ist nicht nur ein Arbeitsmarktgesetz, sondern zugleich auch ein Gesetz zur Sicherung sozialer Teilhabe. Dieser Aspekt wurde bei der Konzipierung des Gesetzes vernachlässigt und setzt sich nur zögerlich und gleichsam hinterwärts durch. Die soziale Teilhabe bedarf der Explizierung als Ziel und der operativen Untersetzung mit Möglichkeiten der Förderung, wobei die kommunalen Leistungen nach § 16a eine stärkere Rolle spielen müssen.

## 4 SOZIALE SICHERUNGSFUNKTIONEN VON ARBEITSLOSENVERSICHERUNG UND GRUNDSICHERUNG STÄRKEN

---

### 4.1 Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit als koexistierende Prinzipien

Die beiden in unserem Kontext relevanten Gesetze, SGB III und SGB II, lassen sich zwei unterschiedlichen Gerechtigkeitslogiken zuordnen: Leistungsgerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit. Das deutsche System von Sozialversicherungen ist – soweit nicht Sach-, sondern Geldleistungen erbracht werden – stark an vorherigen Leistungen der Versicherten in Form von Erwerbsarbeitszeiten, Kindererziehungszeiten und gezahlten Beiträgen orientiert. Das „Äquivalenzprinzip“ setzt versichertes Arbeitseinkommen<sup>15</sup>, daran gekoppelte Beiträge und die Höhe einer im Risikofalle zu zahlen Lohnersatzleistung linear zueinander ins Verhältnis. Hinzu kommt, dass Statusrechte auch während des Leistungsbezugs weitgehend erhalten bleiben. Das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit beinhaltet eine relative Statussicherung, d.h. relative Einkommensunterschiede zwischen zwei Personen bleiben erhalten, wenn beide aus Erwerbstätigkeit in dieselbe Lohnersatzleistung (Arbeitslosengeld, Krankengeld, Rente) wechseln. Verhaltensregeln für die Überwindung des „Schadensfalles“, also die Regeln zur Zumutbarkeit von Arbeitsangeboten, beinhalten einen zeitlich gestaffelten Schutz vor Abwärtsmobilität – heute nur noch bezogen auf das erzielbare Arbeitseinkommen, früher auch im Hinblick auf das für die Tätigkeit erforderliche Qualifikationsniveau (Bothfeld/Rosenthal 2017).

Demgegenüber lässt sich die Absicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums als „Bedarfsgerechtigkeit“ bezeichnen – wobei wir bei unseren Vorschlägen die Frage der Bedarfsermittlung ausklammern.<sup>16</sup> Das Prinzip

---

15 Die Frage, inwieweit die Entgelthierarchie tatsächlich unterschiedliche individuell zurechenbare „Leistung“ widerspiegeln kann, müssen wir hier ausklammern.

16 Vgl. hierzu aktuell Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2013), Der PARITÄTISCHE – Paritätische Forschungsstelle (2016) sowie Becker (2016). Als gesicherte empirische Erkenntnis kann gelten, dass die derzeitigen Regelsätze den Grundbedarf recht gut abdecken, dass aber bei Gütern aus dem Bereich der sozialen und kulturellen Teilhabe deutliche Einschränkungen bestehen (Christoph/Pauser/Wiemers 2014; Christoph 2016; Christoph et al. 2016).

der Bedarfsgerechtigkeit wirkt einerseits universeller und inklusiver als Leistungsgerechtigkeit, weil es von früherer Beitragsleistung und damit von der Erwerbsbiografie unabhängig ist. Der Übergang von anerkannten Flüchtlingen aus dem AsylBLG in Versorgung und Förderung nach dem SGB II macht diese inkludierende Funktion des SGB II besonders anschaulich deutlich. Andererseits wirkt das Bedarfsprinzip in seiner derzeitigen Anwendung nivellierend, indem es etwaige frühere Erwerbstätigkeit und „Lebensleistung“ ignoriert.

Die beiden Prinzipien der Leistungs- und der Bedarfsgerechtigkeit ergänzen einander, aber sie können auch in Spannung zueinander geraten, wodurch Gerechtigkeitswahrnehmungen verletzt werden (Kaps et al. 2017). Das ist z. B. der Fall, wenn eine Person trotz Beitragsleistung und ohne eigenes Verschulden die Mindestvoraussetzungen für eine „leistungsgerechte“ Sozialleistung nicht erreicht. Besonders deutlich tritt das Spannungsverhältnis von Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit zutage, wenn einerseits Sparen, individuelle Vorsorge und die dadurch ermöglichte Handlungsautonomie als ein Element von „Leistung“ gesellschaftlich positiv bewertet werden, aber andererseits die Ergebnisse solcher Leistung im Falle von Einkommensarmut weitgehend abgeschmolzen werden müssen, bevor Bedürftigkeit anerkannt wird.

Bei der sozialen Sicherung gegen die Risiken des Arbeitsmarktes kommt ein weiterer Aspekt dieses Spannungsverhältnisses zwischen zwei Gerechtigkeitslogiken hinzu. Es werden Anforderungen an das arbeitsmarktbezogene Verhalten der Leistungsempfänger/-innen gestellt, d. h. es existiert ein verhaltenssteuerndes „Regime“, das über die Definition von Rechten und Pflichten die Geldleistung an bestimmte Verhaltensmaximen knüpft und bei Pflichtverletzung die Geldleistung zurückhält oder mindert. Mit SGB III und SGB II, mit Versicherung und Grundsicherung existieren zwei unterschiedlich ausgestaltete Regimes des Arbeitsmarktverhaltens, mit strengeren Verhaltensanforderungen in der Grundsicherung. Wer also in die Versicherung einzahlt, aber keine (existenzsichernden) Ansprüche erwirbt, „verpasst“ nicht nur die statussichernde Geldleistung, sondern muss sich bei Bedürftigkeit auch einem strengeren Verhaltensregime unterwerfen. Das schafft Spannungsverhältnisse nicht nur bei Arbeitslosigkeit, sondern auch bei erwerbstätigen „Aufstockern“, die als Alleinlebende nicht bedürftig wären und mit der Grundsicherung nichts zu tun hätten, aber als Leistungsempfänger/-innen der Grundsicherung ihrem Regime unterworfen werden (siehe dazu Kapitel 4.4.1).

Das Nebeneinander von Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit ist nicht neu, sondern bestand auch vor den Hartz-Reformen im Verhältnis von Ar-

beitslosenversicherung und Sozialhilfe. Die bedürftigkeitsgeprüfte, aber nach früherem Arbeitseinkommen bemessene Arbeitslosenhilfe nahm eine Zwischenstellung mit Affinität zur Leistungsgerechtigkeit ein. Sie simulierte gewissermaßen eine Statussicherung auf etwas niedrigerem Niveau auch nach Auslaufen des Versicherungsanspruchs (vgl. Knuth 2006). Durch die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und die stärkere Einbeziehung der Empfängerinnen und Empfänger von bedarfsabhängigen Leistungen in Aktivierungsmaßnahmen sind die beiden Gerechtigkeitslogiken und Regimes enger zusammengedrückt. Veränderungen des Arbeitsmarktes und der Erwerbsmuster wirken in die gleiche Richtung: Wenn wegen diskontinuierlicher Beschäftigung, Niedriglohn oder Teilzeitarbeit Beitragsleistungen aus dem Arbeitseinkommen nicht zu Ansprüchen auf Arbeitslosengeld führen oder wenn diese Ansprüche nicht bedarfsdeckend sind, dann müssen ergänzend Leistungen der Grundsicherung bezogen werden. Obwohl eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausgeübt, Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet und Ansprüche erworben wurden, müssen sich die betroffenen Personen dem strengeren Aktivierungsregime der Grundsicherung unterwerfen. Das schwächt die Akzeptanz der Sozialversicherung und von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung: Grundsicherung bekommt man auch als Minijobber oder (Schein-)Selbstständiger.

Wir schlagen deshalb in diesem Kapitel vor, die Prinzipien der Leistungs- und der Bedarfsgerechtigkeit so miteinander zu verschränken, dass Spannungsverhältnisse und die daraus folgende Wahrnehmung von Ungerechtigkeit gemildert werden. Einerseits geht es darum, die Arbeitslosenversicherung und damit die Legitimität des Gesamtsystems beitragsbasierter Sozialversicherungen zu stärken, andererseits darum, auch in der Grundsicherung eine gewisse Anerkennung für aktuelle und frühere Erwerbstätigkeit einzuführen (vgl. Bothfeld/Rosenthal 2017).

Die einzelnen Vorschläge dieses Kapitels betreffen jeweils nur relativ beschränkte Personenkreise. Darin kann man einen Vorteil sehen: Die Kosten für die Verwirklichung dieser Vorschläge halten sich in überschaubaren Grenzen. Hingegen dürfte die Signalwirkung erheblich sein: Die Erfahrungen aus nunmehr dreizehn Jahren politischer Diskussion über „Hartz IV“ zeigen, dass die Aufkündigung eines Sicherungsversprechens erhebliche politische Wirkungen haben kann und dass als ungerecht empfundene oder als ungerecht skandalisierbare Regelungen und Prinzipien die Akzeptanz der Arbeitsmarktpolitik auch dann beeinträchtigen, wenn sie in der Praxis nicht rigoros durchgesetzt werden oder wenn nur relativ wenige Personen davon tatsächlich und unmittelbar betroffen sind. Insofern verstehen wir dieses so-

wie das folgende Kapitel auch als einen Beitrag dazu, das SGB II mit der auch nach den Hartz-Reformen weitgehend unverändert fortbestehenden, durch die Tradition der Sozialversicherung geprägten Sozialstaatskultur in Deutschland (vgl. Bogedan/Bothfeld/Leiber 2009) zu versöhnen, um die Perspektive für eine zukunftsorientierte Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik zu öffnen.

### 4.2 Stärkung der Arbeitslosenversicherung und ihrer Akzeptanz

Das zentrale Anliegen zukünftiger Reformen der Arbeitslosenversicherung sollte die Stärkung des Prinzips der Leistungsgerechtigkeit sein, die sowohl die Neudefinition des Äquivalenzprinzips als auch die Sicherung des Status der Erwerbstätigen umfasst (Bothfeld/Rosenthal 2017; Kaps et al. 2017). Damit würden die investive und auch produktivistische Grundausrichtung der deutschen Arbeitsmarktpolitik gestärkt und Anreize für die Beschäftigten gesetzt, auch fürderhin in ihre berufliche Aus- und Weiterbildung zu investieren. Neben der verstärkten Förderung der beruflichen Weiterbildung (siehe Kapitel 6) und der Revision der Zumutbarkeitsregeln (siehe Kapitel 4.4.1) wären auch die Regeln, die den Anspruch auf eine (prinzipiell) leistungäquivalente Lohnersatzleistung auslösen so zu verändern, dass wieder eine größere Gruppe von arbeitslosen Personen in den Geltungsbereich des SGB III fallen.

Die Arbeitslosenversicherung erfasst derzeit nur noch rund ein Drittel der Arbeitslosen im Bestand (Bothfeld/Rosenthal 2017; Knuth 2016a). Soweit dieses auf die günstige Beschäftigungskonjunktur und hohe Beschäftigungsstabilität der Kernbelegschaften (vgl. Erlinghagen 2017), d. h. auf einen geringen Zufluss an „frischen“ Arbeitslosen mit vollen oder gar erhöhten Anspruchsdauern auf Arbeitslosengeld zurückzuführen ist, spiegelt diese Situation nur die Polarisierung am Arbeitsmarkt. Betrachtet man aber die Neuzugänge in Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit (ohne Ausbildung), so erfolgen derzeit mehr als ein Viertel davon in die Grundsicherung, d. h. ohne Absicherung aus der Arbeitslosenversicherung (Bundesagentur für Arbeit – Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung 2017a). Bei einem statistisch leider nicht ausgewiesenen Teil dürfte das daran liegen, dass die vorherige Erwerbstätigkeit nicht sozialversicherungspflichtig war; ein anderer Teil hat Beiträge gezahlt ohne eine Gegenleistung zu erhalten, weil die Zeit der Beitragsleistung zu kurz war. Nicht in dieser Statistik enthalten sind Personen, die nicht direkt aus Erwerbstätigkeit in Arbeitslosigkeit zugehen, sondern eine Zeit

lang nicht am (deutschen) Arbeitsmarkt teilgenommen haben, früher aber einmal Beiträge gezahlt haben.

#### 4.2.1 Rahmenfrist erweitern

Die Rahmenfrist, innerhalb derer eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von mindestens zwölf Monaten einen ALG-Anspruch begründet, wurde im Zuge der Hartz-Reformen von drei (§ 104 Abs. 3 AFG Erstfassung; § 124 SGB III a.F.) auf zwei Jahre verkürzt (§ 143 SGB III). Diese Einschränkung wirkt sich verstärkt aus wegen der Zunahme perforierter Erwerbsverläufe, insbesondere durch die ebenfalls durch die Hartz-Reformen deregulierte Arbeitnehmerüberlassung (vgl. Dütsch 2011). Sie verringert die Reichweite der Arbeitslosenversicherung. Eine negative Anreizwirkung einer verlängerten Rahmenfrist ist nicht erkennbar, und dieses war auch nicht die Begründung für ihre Verkürzung (Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode 2003). Vielmehr schadet die kurze Rahmenfrist der Legitimität der Arbeitslosenversicherung, da sie dazu führen kann, dass geleisteten Beiträgen keine Ansprüche gegenüberstehen.

Die letzte Bundesregierung hatte im Koalitionsvertrag eine Verlängerung der Rahmenfrist von zwei auf drei Jahre für Kulturschaffende vorgesehen (CDU, CSU und SPD 2013, S. 66) und damit die Problematik von überwiegend kurzfristig Beschäftigten anerkannt. Warum sich eine solche Regelung auf Kulturschaffende beschränken sollte, ist allerdings nicht ersichtlich. Wir schlagen deshalb vor, die Rahmenfrist generell wieder auf drei Jahre zu erweitern (vgl. auch Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Abteilung Arbeitsmarktpolitik 2014; Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V. 2017).

Von einer solchen Erweiterung der Rahmenfrist hätten im Zeitraum 10/2012 bis 9/2013 ca. 35.000 Personen profitiert, die einen Anspruch auf ALG gehabt hätten (Stephan/Hofmann 2015). Bei knapp 850.000 Arbeitslosengeld Beziehenden im Jahresdurchschnitt 2012 (Bundesagentur für Arbeit – Statistik 2016a) ist das eine überschaubare Größenordnung, und die maximalen Anspruchsdauern dürften bei diesem eher unterdurchschnittlich sein. Wir fassen hier also keine Ausgabenexplosion ins Auge, sondern es geht uns darum, das Sicherungsversprechen der Arbeitslosenversicherung auszuweiten.

### **4.2.2 Anwartschaftszeit verkürzen**

Die Anwartschaftszeit bezeichnet die Mindestanzahl der Beitragsmonate, die in der Rahmenfrist liegen müssen. Grundsätzlich beträgt die individuell maximale Bezugsdauer des ALG immer nur die Hälfte der berücksichtigten Beitragsmonate; daran soll nichts geändert werden. Das AFG sah in seiner Urfassung eine Anwartschaftszeit von sechs Monaten vor (§104 AFG); die Verlängerung auf die heutigen zwölf Monate erfolgte bereits 1982 mit dem Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz (Steffen 2016, S.11). Die heutige Anwartschaftszeit von zwölf Monaten bedeutet, dass individuelle maximale ALG-Bezugsdauern unter sechs Monaten nicht vorkommen. Wer in der Rahmenfrist kürzere Beschäftigungszeiten aufzuweisen hat, ist trotz Beitragsleistung auf die Grundsicherung verwiesen.

Derzeit gilt eine bis zum 31. Juli 2018 befristete Sonderregelung für kurzzeitig Beschäftigte, die an umfangreiche Nachweise gebunden ist. Wir schlagen stattdessen vor, die Anwartschaftszeit ohne Frist und ohne weitere Bedingungen auf sechs Monate zu verkürzen (vgl. ebenso Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Abteilung Arbeitsmarktpolitik 2014; Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V. 2017). Dieses trägt der Zunahme kurzzeitiger Beschäftigungen Rechnung. Da sich durch die Hartz-Reformen die Abgangsraten aus kurzzeitiger Arbeitslosigkeit in Beschäftigung erhöht haben (Jaenichen/Rothe 2014, S. 228), macht die Gewährung kurzzeitiger ALG-Ansprüche von drei Monaten als Unterhaltssicherung während der Arbeitsuche durchaus Sinn. Nach der bereits erwähnten Untersuchung von Stephan und Hofmann (2015) hätte im Untersuchungszeitraum die Verminderung der Anwartschaftszeit auf sechs Monate 137.000 Personen zusätzlich in den Genuss von ALG gebracht. Der Effekt ist also, nach Köpfen gerechnet, größer als derjenige einer Erweiterung der Rahmenfrist, was darauf verweist, dass hier ein relevantes Ausschlussproblem vorliegt. Die Kosten halten sich dennoch in überschaubaren Grenzen, weil kurze Anwartschaftszeiten von sechs Monaten nur zu noch kürzeren Anspruchsdauern von drei Monaten führen.

### **4.2.3 Erwerbstätige Aufstocker mit Arbeitslosengeld beziehenden Aufstockern gleichstellen und im SGB III fördern**

Durch die neunte SGB II-Novelle („Rechtsvereinfachung“) wurde der Förderausschluss des § 22 Abs. 4 SGB III, durch den erwerbsfähige Leistungsbe-

rechtigte grundsätzlich von der Arbeitsförderung nach dem SGB III ausgeschlossen sind, aufgehoben für erwerbsfähige Leistungsberechtigte mit Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Teilarbeitslosengeld (§ 22 Abs. 4 SGB III letzter Satz). Der spiegelbildliche Förderausschluss dieser Personengruppe aus den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach dem SGB II (§ 5 Abs. 4 SGB II) wurde wie folgt begründet:

„Es entspricht dem Versicherungsgedanken des SGB III, dass Personen, die Ansprüche gegen die Arbeitslosenversicherung erworben haben, auch alle im SGB III vorgesehenen Leistungen – einschließlich solcher der aktiven Arbeitsförderung – vom Träger der Arbeitsförderung erhalten.“ (Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode 2016b, S. 30)

Für Erwerbstätige im aufstockenden Bezug von SGB II-Leistungen blieb der Förderausschluss des SGB III jedoch bestehen; für ihre Förderung blieben die Jobcenter zuständig. Das bedeutet, dass auch sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, also aktuell Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zahlende Personen dem Regime der Grundsicherung unterworfen blieben; werden sie dagegen nach Erfüllung der Anwartschaftszeit arbeitslos, werden sie nach den Regeln des SGB III gefördert. Das ist rechtssystematisch unbefriedigend und führt zu Förderungslücken bei solchen Förderungen, die einen Wechsel aus dem Status der Arbeitslosigkeit in den Status der Beschäftigung beinhalten: Wenn eine ALG beziehende Person aufgrund einer Zusage für eine zukünftige laufende Förderung (insbes. Zuschuss zum Arbeitsentgelt) eine nicht bedarfsdeckende Erwerbstätigkeit aufnimmt, müsste die Förderung aus dem Rechtskreis des SGB III in den des SGB II übergehen. Dieses führt zu Förderblockaden beispielsweise beim Programm WeGebAU (Förderung der Weiterbildung von Beschäftigten) in der Variante, dass die Beschäftigung erst mit der Förderung beginnt (vgl. Kapitel 6.5).

Daraus folgt der Vorschlag, auch sozialversicherungspflichtig beschäftigte „Aufstocker“ hinsichtlich der Arbeitsförderung dem Rechtskreis des SGB III zuzuordnen. Dadurch wird auch vermieden, dass bei schwankendem Einkommen um die Bedürftigkeitsgrenze die Förderzuständigkeit zwischen den Rechtskreisen wechselt, denn in Phasen mit bedarfsdeckendem Einkommen und folglich des Nichtleistungsbezugs sind ohnehin die Arbeitsagenturen für Beratung und etwaige Förderung zuständig.

### 4.3 Verstärkte Förderung von Nichtleistungsbezieher/-innen

Die Bundesagentur für Arbeit ist nicht nur Trägerin der Arbeitslosenversicherung, sondern sie erfüllt zugleich die Aufgabe der kostenlosen öffentlichen Arbeitsvermittlung und Beratung für alle am Arbeitsmarkt Teilnehmenden. Arbeitslose ohne Leistungsanspruch nach SGB II oder III können sich bei den Arbeitsagenturen registrieren lassen und werden dann von ihnen betreut. Im jahresdurchschnittlichen Bestand aller registrierten Arbeitslosen im Rechtskreis SGB III im Jahre 2016 befanden sich knapp ein Viertel (absolut rund 200.000 Personen) im Status des Nichtleistungsbezugs, wobei Frauen im Vergleich zu den Leistungsempfängern etwas häufiger betroffen sind als Männer (Bundesagentur für Arbeit – Statistik 2017a). Die unter [Kapitel 4.2](#) skizzierten Vorschläge zur Erhöhung der Reichweite der Arbeitslosenversicherung würden den Umfang dieser Gruppe reduzieren, sie aber nicht zum Verschwinden bringen.

Die Arbeitsagenturen können Nichtleistungsbezieher/-innen in Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung einbeziehen; abgesehen vom Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein als Anspruchsleistung (§ 45 Abs. 7 SGB III) und dem Gründungszuschuss (§ 93) setzt der Zugang in Maßnahmen keinen Leistungsanspruch voraus. Allerdings kann ohne Leistungsanspruch kein Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung gezahlt werden, so dass die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen erschwert ist. Die Förderstatistiken der Bundesagentur für Arbeit weisen Nichtleistungsbezieher/-innen nicht gesondert aus; eine für den DGB-Bundesvorstand für die Jahre 2011 bis 2013 vorgenommene Sonderauswertung der Maßnahmeeintritte zeigt eine deutlich Unterrepräsentierung im Vergleich zum Anteil an den Arbeitslosen (12–13 Prozent vs. 25 Prozent – DGB-Bundesvorstand, Abteilung Arbeitsmarktpolitik 2014). Die Befunde aus qualitativ-biografischen Interviews zeigen, dass diese Arbeitslosen ohne Leistungsanspruch im Allgemeinen stark erwerbsorientiert sind, jedoch wenig aktive Unterstützung, Aufklärung und Förderung seitens der Bundesagentur für Arbeit erfahren (Betzelt et al. 2017). Insbesondere ältere Befragte empfinden ihren fehlenden Anspruch auf jegliche (Dienst-)Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung als Verletzung von Gerechtigkeitsnormen, da sie ihre Lebensleistung als langjährig Erwerbstätige oder Familiensorgende nicht honoriert sehen.

Die relative Vernachlässigung von Nichtleistungsbezieher/-innen durch die Arbeitsagenturen ist als ein Ausdruck der betriebswirtschaftlichen Verengung der Förderpolitik ([siehe Kapitel 3.1](#)) zu verstehen: Den Ausgaben für die Förderung dieses Personenkreises stehen im Erfolgsfalle keine Einsparun-

gen an Arbeitslosengeld gegenüber. Unter dem Gesichtspunkt der geforderten sozialinvestiven und präventiven Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik (siehe Kapitel 3.3.) müsste dieser Personenkreis jedoch gleichberechtigt und gleichgewichtig zu allen anderen gefördert werden. Der Ausschluss von bestimmten Fördermaßnahmen ist nicht begründbar. Im Gegenteil sollten Anreize zur Teilnahme an beruflicher Weiterbildung (vgl. Kapitel 6.3.1) auch an Nichtleistungsbezieher/-innen gezahlt werden.

In diesem Zusammenhang wird allerdings die Frage gestellt werden, wieso die Beitragszahler/-innen für Leistungen an Personen aufkommen sollen, die bisher – oder jedenfalls innerhalb der (nach unserer Vorstellung zu erweiternden) Rahmenfrist – keine Beiträge gezahlt haben. Dieses ist eines von mehreren Beispielen dafür, dass die Bundesagentur für Arbeit öffentliche Aufgaben für die Allgemeinheit, also weit über den Kreis der Beiträge zahlenden Arbeitnehmer/-innen und Arbeitgeber/-innen hinaus erfüllt, ohne hierfür Bundesmittel zu erhalten. Eine Gleichstellung der Nichtleistungsbezieher/-innen muss sich deshalb auch bei der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik niederschlagen (siehe Kapitel 8.1.2).

## **4.4 Berücksichtigung von Leistungsgerechtigkeit und Status auch in der Grundsicherung**

### **4.4.1 Individualisierung des Leistungsanspruchs: Konstrukt der kollektiven (Korrektur-) Bedürftigkeit abschaffen**

Nach der Logik des SGB II erfolgt innerhalb der durch §7 Abs. 3 und 3a SGB II definierten Bedarfsgemeinschaft nicht nur eine Einkommensanrechnung, verbunden mit der angenommenen Verpflichtung zum Einkommensausgleich auch über zivilrechtliche Unterhaltspflichten hinaus (Bergahn 2008); vielmehr sind nach dieser Logik entweder alle Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft bedürftig oder keines (§9 Abs. 2 Satz 3 SGB II)<sup>17</sup>. Das bedeutet, dass das SGB II – im Unterschied zur Sozialhilfe nach BSHG oder SGB XII – Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft, die als Alleinlebende aufgrund ihrer individuellen Einkommens- und Vermögenslage nicht bedürftig

---

17 Durch das „Anhängen“ des Bildungs- und Teilhabepakets an das SGB II wurde eine punktuelle Durchbrechung dieser Logik bereits unvermeidlich – vgl. §7 Abs. 2 Satz 3 SGB II. Auch beim Bezug von Kindergeld oder Altersrente erfolgt eine vertikale Anrechnung. – Zu zahlreichen weiteren Problemen der Umsetzung vgl. Rosenow (2008) und Deutscher Verein (2013).

wären, als bedürftige „erwerbsfähige Leistungsberechtigte“ konstruiert und dem Aktivierungsregime der Grundsicherung unterwirft. Die Tatsache, dass die betreffende Person für sich sorgen kann oder für sich ausreichend vorgesorgt hat, wird also in der Grundsicherung nicht gewürdigt.

Eine erwerbstätige Person, die den eigenen Bedarf aus Erwerbstätigkeit decken kann, aber nicht den des/der bedürftigen Partner/-in oder den von Kindern im Haushalt – seien es eigene, gemeinsame oder die des Partners – ist nach dem Gesetzeswortlaut verpflichtet, eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen und ihre Erwerbstätigkeit mit dem Ziel der Verringerung der Hilfebedürftigkeit auszuweiten (§ 2 SGB II) oder gar die Stelle zu wechseln (§ 10 Abs. 2 Nr. 5 SGB II), ggf. sogar unter Inkaufnahme eines längeren Arbeitsweges (§ 10 Abs. 2 Nr. 3 SGB II). Auch diese Personen benötigen für den Aufenthalt „außerhalb des zeit- und ortsnahen Bereichs“ die Zustimmung des Jobcenters (§ 7 Abs. 4a SGB II) und müssen Einladungen des Jobcenters Folge leisten (§ 32 SGB II); bei Zuwiderhandlung drohen auch ihnen Leistungskürzungen (§§ 31, 31a und 32 SGB II). Dadurch wird eine Anerkennung des Status als individuell bedarfsdeckend erwerbstätige Person, die die Anforderungen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 SGB II bereits erfüllt, verweigert.

Die derzeit geltende „horizontale“ Einkommensanrechnung schafft erhebliche verfahrensrechtliche Probleme (Grühn 2008) und trägt dazu bei, das Aktivierungsregime des SGB II zu delegitimieren und holzschnittartige Kennzeichnungen der Grundsicherung wie z. B. „Armut per Gesetz“ als gerechtfertigt erscheinen zu lassen. Diese Regelung konstruiert Menschen allein deswegen als „defizitär“ und durch das „Fordern und Fördern“ der Jobcenter korrekturbedürftig, weil sie mit anderen zusammenleben, deren Unterhalt sie nicht bestreiten können (Betzelt et al. 2010). Das trägt zur gesellschaftlichen Isolierung von Leistungsbeziehenden bei, da ein Zusammenleben mit ihnen für bisherige Nichtleistungsbezieher/-innen nicht nur finanzielle Konsequenzen hat, sondern auch die Autonomie der eigenen Lebensführung einschränkt. Ein gewisser negativer Effekt des Leistungsbezugs auf die Bereitschaft, mit Partner/-innen zusammenzuziehen, konnte empirisch nachgewiesen werden (Diener/Feldhaus 2011; Sammet/Weißmann 2011).

Bei der hier alternativ vorgeschlagenen vertikalen Einkommensanrechnung würde Einkommen bis zur Bedarfsdeckung bei der Person angerechnet

werden, die das Einkommen erzielt hat. Allein der den individuellen Bedarf übersteigende Teil des Einkommens würde im Verhältnis zum jeweiligen individuellen Bedarf auf die weiteren Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft verteilt. Soweit Regelbedarfe auf das Zusammenleben und die damit verbundenen Einsparungseffekte abstellen, würde sich daran nichts ändern, so dass sich auch am Gesamtbetrag der Leistung nichts ändert – soweit man nicht den bei individueller Betrachtung nicht bedürftigen Personen höhere Freibeträge zugesteht, was wir unten (Kapitel 4.4.2) separat zur Diskussion stellen. Personen, deren individueller Bedarf durch eigenes Einkommen gedeckt ist, würden nicht als Leistungen Beziehende betrachtet, was die Zahl der SGB II-Leistungsbeziehenden und insbesondere der „erwerbstätigen Aufstocker“ entsprechend verringern würde. Außer den unvermeidlichen Mitwirkungspflichten bei der Antragstellung für die übrigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft bräuchte das SGB II ihnen keine weiteren Verpflichtungen aufzuerlegen. Dadurch würde die Forderung, sozialversicherungspflichtig beschäftigte „Aufstocker“ statt durch die Jobcenter durch die Agenturen für Arbeit zu betreuen (Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Abteilung Arbeitsmarktpolitik 2014, S.38), für individuell bedarfsdeckend Beschäftigte quasi automatisch erfüllt, denn für die Beratung, Vermittlung und Förderung von Nichtleistungsbeziehern sind bereits heute die Arbeitsagenturen zuständig.

Ein zu diskutierendes Gegenargument besagt, dass die Ursachen von Bedürftigkeit und fehlendem Zugang zum Arbeitsmarkt nicht allein individueller Natur seien, sondern auch in den Beziehungen der Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft zueinander begründet sein können. Eine in diesem Zusammenhang immer wiederkehrende Erzählung ist die von den „Sozialhilfedynastien“, die das SGB II geerbt habe. Die Betrachtung von LangzeitLeistungsbezug seit Beginn des SGB II (vgl. Koller-Bösel/Lietzmann/Rudolph 2014) legt nahe, dass dieses Phänomen real ist. Dementsprechend galt der Blick auf die gesamte Bedarfsgemeinschaft insbesondere im Zusammenhang mit der Einführung von Fallmanagement als besondere Errungenschaft des SGB II.

Welche Bedeutung die Verursachung von Bedürftigkeit durch wechselseitige negative Beeinflussung der Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft untereinander wirklich haben mag, kann jedoch in diesem Zusammenhang dahingestellt bleiben; denn es geht hier um Haushaltsmitglieder, die individuell den eigenen Bedarf zu decken in der Lage sind – in aller Regel durch Erwerbstätigkeit – und die deshalb gerade nicht als arbeitsmarktfremd und Teil einer familial verfestigten Sozialleistungsorientierung betrachtet werden

können. Außerdem gibt es kaum eine Evidenz dafür, dass ein „Fördern und Fordern“ der Jobcenter gegenüber gesamten Bedarfsgemeinschaften überhaupt praktiziert wird; je nach Organisation der Jobcenter ist dieses ohnehin schwierig zu realisieren, wenn aufgrund des Alters oder der Nachnamen für die einzelnen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft unterschiedliche Fachkräfte zuständig sind. Wenn verschiedene Bundesländer (Bayern, Rheinland-Pfalz) im Rahmen ihrer ESF-kofinanzierten Arbeitsmarktprogramme „Bedarfsgemeinschaftscoaching“ fördern, so verweist dieses darauf, dass entsprechende Aktivitäten in den Regelstrukturen des SGB II gerade nicht stattfinden. Und schließlich schließt unser Vorschlag ja nicht aus, dass die Jobcenter Beratungs- und Aktivierungsangebote für alle Haushaltsmitglieder machen – nur ist die Teilnahme für Haushaltsmitglieder, die bei individueller Betrachtung nicht bedürftig sind, dann freiwillig und nicht sanktionsbeehrt.

#### **4.4.2 Erhöhte Freibeträge für individuell nicht bedürftige Mitglieder von Bedarfsgemeinschaften**

Der Übergang zur vertikalen Einkommensanrechnung und die Ausnahme von Personen, die aus eigenen Mitteln ihren eigenen Bedarf decken können, aus dem Regime der Grundsicherung würde den Weg zu einer weiteren Stärkung des Prinzips der Leistungsgerechtigkeit in der Grundsicherung eröffnen: Man könnte diesen Personen etwas höhere Absetzbeträge bei der Anrechnung von Erwerbseinkommen – oder auch von Einkommen überhaupt – zugestehen, etwa durch Anfügen eines Abs. 4 an § 11b SGB II.<sup>18</sup> Man könnte diese Regelung kombinieren mit einer verwaltungsvereinfachenden „Schwankungsbreite“ oder mit bestimmten Fristen, innerhalb derer Veränderungen des Erwerbseinkommens nicht zur Neuberechnung der Anrechnungsbeträge und zur Ausstellung eines neuen Leistungsbescheides führen. Dadurch würde die Leistungssachbearbeitung der Jobcenter entlastet.

Ebenso ist die Berücksichtigung von Vermögen neu zu regeln. Die derzeitige Fiktion, dass alles Vermögen in der Bedarfsgemeinschaft gemeinsames Vermögen sei, ist an die zivilrechtliche Zuordnung von Vermögen in Ehe

---

18 Eine eigenständige Regelung wird schon dadurch notwendig, dass sich der Abs. 3 in seiner derzeitigen Fassung auf erwerbsfähige Leistungsberechtigte bezieht und damit bei vertikaler Einkommensanrechnung die nun nicht mehr leistungsberechtigten Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft nicht mehr erfassen würde.

und Lebensgemeinschaft anzupassen. Zwar sollte auch der bei vertikaler Betrachtung nicht bedürftige Partner verpflichtet bleiben, verwertbares individuelles Vermögen für den Unterhalt der Bedarfsgemeinschaft einzusetzen; hierbei sollten jedoch höhere Freibeträge gelten als für bedürftige Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft, und insbesondere die Verpflichtung zur Verwertung von Sachvermögen sollte für diese Personen eingeschränkt sein.<sup>19</sup>

Beide Maßnahmen würden dazu beitragen, die heutige gesellschaftliche „Paria“-Stellung von Leistungsempfänger/-innen der Grundsicherung abzumildern bzw. Ehrlichkeit bezüglich bestehender Lebenspartnerschaften nicht länger zu bestrafen. Gleichwohl sei gegenüber möglichen Missverständnissen betont, dass unsere Vorschläge nicht darauf hinauslaufen, Leistungsansprüche in der Grundsicherung in dem Sinne zu individualisieren, dass Einkommen und Vermögen von anderen Haushaltsmitgliedern außer Betracht bleiben. Es geht uns lediglich darum, anzuerkennen, dass die hier ins Auge gefassten erwerbstätigen oder über anderweitiges Einkommen oder Vermögen verfügenden Partner/-innen die grundlegende Zielbestimmung des SGB II, „dass sie ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können“ (§ 1 Abs. 2 Satz 1 SGB II), individuell für sich bereits erfüllen und dass sie deshalb nicht als Hilfebedürftige behandelt und den Verhaltenserwartungen und -zumutungen des SGB II unterworfen werden sollten.

#### 4.4.3 Nachrangigkeit der Grundsicherung relativieren

Aus dem grundsätzlich zu akzeptierenden Prinzip der Nachrangigkeit der Grundsicherung gegenüber anderen staatlichen oder Sozialversicherungsleistungen (§ 5 SGB II) resultieren bisweilen Leistungslücken oder Gerechtigkeitsprobleme. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit soll dieses an zwei Problemkreisen erläutert werden mit dem Anliegen, pragmatisch und flexibel Ausnahmen vom Nachrangigkeitsprinzip zuzulassen.

#### **Verpflichtung zur vorzeitigen Inanspruchnahme einer Altersrente**

Der eine Problemkreis ist die populär als „Zwangsverrentung“ bezeichnete Verpflichtung nach § 12a SGB II, eine etwa vorzeitig beziehbare Altersrente

---

19 Diese höheren Freibeträge sollten ausgeschlossen werden in Fällen, in denen in einem zu bestimmenden Zeitraum vor der Beantragung von Grundsicherungsleistungen eine Vermögensübertragung vom später bedürftigen an den nicht bedürftigen Partner stattgefunden hat.

(ab Vollendung des 63. Lebensjahres für „langjährig“ oder „besonders langjährig“ Versicherte) in Anspruch zu nehmen, und zwar auch dann, wenn dieses mit Abschlägen verbunden ist. Dieses ist ein Beispiel für das Spannungsverhältnis zwischen Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit: Durch Leistung aufgebaute Ansprüche sollen genutzt werden, um Bedarfe vorrangig zu decken, auch wenn diese Ansprüche dadurch aufgrund von Abschlagsregeln dauerhaft vermindert werden. Man könnte in diesem Zusammenhang die Heraufsetzung der Regelaltersgrenze und die Bestrebungen, Erwerbsbiografien zu verlängern, als eine Verstärkung des Leistungsprinzips verstehen, das aber durch eine Verpflichtung zur vorzeitigen Verrentung in der Grundsicherung konterkariert wird. Bei der Heraufsetzung der Regelaltersgrenze wurde bewusst in Kauf genommen, dass sich dadurch die zeitliche Spanne einer unfreiwillig vorzeitig in Anspruch genommenen Rente und damit die hinzunehmenden Abschläge vergrößern. Vor Erlass der aktuellen Unbilligkeitsverordnung kam hinzu, dass bei nicht bedarfsdeckender Rente die Grundsicherung im Alter erst mit Erreichen der Regelaltersgrenze in Anspruch genommen werden konnte, während in der Zwischenzeit nur Hilfe zum Lebensunterhalt mit schärferer Vermögensanrechnung und mit Einstandsverpflichtung etwa vorhandener Kinder zur Verfügung stand.

Die Bundesregierung kann die Anzahl der von dieser Regelung Betroffenen regelmäßig nicht beziffern (vgl. Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode 2013). Insbesondere ist ja nicht auszuschließen, dass vorzeitig beziehbare Rentenansprüche freiwillig genutzt werden, um den Arbeitsmarkt und den SGB II-Leistungsbezug zu verlassen. Schätzungen der unfreiwilligen Fälle kommen zu dem Ergebnis, dass deren Zahl bisher eher gering war (Brussig 2014, 2015); die Unbilligkeitsverordnung hat den Anwendungsbereich der Regelung immer stärker eingeschränkt (Soziale Sicherheit – Magazin 2016). Wer durch vorzeitige Verrentung sein laufendes Einkommen trotz Rentenabschlägen gegenüber der Grundsicherung verbessern kann, wird die Rente in aller Regel freiwillig beantragen; wer eine nicht bedarfsdeckende Rente zu erwarten hätte, fällt jetzt unter die Unbilligkeitsregelung.

Es stellt sich dann aber die Frage, warum man eine umstrittene Regelung mit hohem Skandalisierungspotenzial (vgl. Sell 2016), die zudem durch die vorgenommenen Einschränkungen außerordentlich aufwändig in ihrer Anwendung ist, nicht einfach abschafft. Die Mehrkosten für einige Personen, die etwas länger Leistungen der Grundsicherung beziehen würden, stehen in keinem Verhältnis zum Verwaltungsaufwand und zum Verlust an Legitimität, den das System der Grundsicherung durch dieses Spannungsverhältnis zum Leistungsprinzip der Sozialversicherung erlitten hat und immer wieder

erleidet. Das Festhalten an einem Restbestand dieser Regelung ist eigentlich nur dadurch zu erklären, dass das Prinzip der Nachrangigkeit der Grundversicherung „auf dem Papier“ unbedingt aufrechterhalten bleiben soll.

### **Unterhaltssicherung bei Studium**

Ein weiteres Problem der Nachrangigkeit stellt sich im Verhältnis zum Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG). Hier sind Leistungen nach dem SGB II bereits dann ausgeschlossen, wenn eine Ausbildung – im Sprachgebrauch von SGB II und BAföG also auch ein Hochschulstudium – „dem Grunde nach“ im Rahmen des BAföG förderfähig ist (§7 Abs. 5 SGB II). Es kommt also nicht darauf an, ob eine Person tatsächlich BAföG-Leistungen erhält, sondern darauf, ob die Ausbildung als solche vom BAföG umfasst ist. Umfangreiche und komplexe Ausnahmen (§7 Abs. 6 SGB II), Mehrbedarfsregelungen (§27 SGB II) und die „Rechtsvereinfachungs“-Novelle von 2016 ändern nichts daran, dass an Studierende, die nicht bei den Eltern wohnen, auch dann keine Leistungen zum Lebensunterhalt gezahlt werden, wenn der BAföG-Antrag abschlägig beschieden wurde. Letzteres kann der Fall sein wegen Überschreiten der Altersgrenze oder weil das Studienziel von den BAföG-Behörden als Zweitstudium oder Fachwechsel betrachtet wird (Knuth/Mill 2014). Besonders betroffen sind Personen mit einem Hochschulabschluss aus dem Ausland, die mit diesem Abschluss keinen Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt finden, Leistungen nach dem SGB II beziehen und in einem verkürzten Studiengang unter Anerkennung von im Heimatland erbrachten Studienleistungen einen deutschen Abschluss erwerben wollen (Jacob/Knuth 2015). Dieser Weg hat sich in einem Modellvorhaben als viel versprechend erwiesen (Engin-Stock/Krüger/Müller 2017), aber die Frage der Unterhaltssicherung während des Studiums ist bisher ungeklärt geblieben.

Der Zugang von Flüchtlingen zum deutschen Arbeitsmarkt wird dieses Problem verschärfen (Knuth 2016b). Solange hierfür keine Regelung im BAföG getroffen oder – als flexiblere Alternative zur Gewährung von Rechtsansprüchen – eine eigene Studienstiftung für Migrantinnen und Flüchtlinge errichtet ist, sollte man den SGB II-Leistungsbezug während eines Studiums zulassen, solange trotz Antragstellung kein BAföG gezahlt wird (laufender oder abgelehnter Antrag). Das Studium wäre dann zu betrachten als eine nicht geförderte und folglich auch nicht der Träger- und Maßnahmezulassung unterliegende berufliche Weiterbildung, die mit Zustimmung der Arbeitsverwaltung wahrgenommen wird und die die Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt nicht ausschließt. Durch Einbeziehung des §139 Abs. 3 SGB III in die Verweisungen aus dem SGB II müsste diese Vorschrift auch im SGB II an-

wendbar gemacht werden. Die in dieser Vorschrift verlangte Möglichkeit zum Abbruch der Weiterbildung zugunsten einer Erwerbstätigkeit besteht bei einem Studium immer und braucht nicht besonders mit dem Träger vereinbart zu werden; unter der vorgeschlagenen investiven Ausrichtung der Arbeitsförderung (vgl. Kapitel 3.3) und bei weiterer Relativierung des Vermittlungsvorrangs (vgl. Kapitel 6.2) wird jedoch das Jobcenter einen solchen Abbruch i. d. R. nicht verlangen.

## 4.5 Rechtskreisübergreifende Regelungen

### 4.5.1 Zumutbarkeit von Arbeitsangeboten neu regeln

Die Regeln der Zumutbarkeit, bezogen auf die Annahme von Arbeitsangeboten, deren Ablehnung ggf. eine Sanktion auslöst, sind unter drei Aspekten zu betrachten:

- Grundsätzlich geht es um die Konkretisierung und ggf. Begrenzung der Verpflichtung von Leistungen beziehenden Arbeitslosen, ihre Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer Beschäftigung zu beenden. Bei der Begrenzung der „Zumutung“, die Arbeitslose hinnehmen müssen, können Gesichtspunkte wie Arbeitsentgelt, Status und Länge des Arbeitsweges eine Rolle spielen.
- Die Begrenzung einer solchen Verpflichtung dient aber auch der Aufrechterhaltung einer „guten Ordnung“ des Arbeitsmarktes: Es wäre widersinnig, Arbeitslose zur Aufnahme von Beschäftigungen zu verpflichten, die man aus allgemeinen Gründen eigentlich verhindern oder zurückdrängen möchte. Dieser Gedanke ist in §140 Abs. 2 SGB III normiert; er fehlt dagegen im SGB II (vgl. ausführlich Kapitel 2.2).
- Schließlich könnte es auch um den Erhalt von Humankapital gehen: Solange für die/den Klient/-in noch Aussicht besteht, eine qualifikationsadäquate Stelle zu finden, würde es eine volkswirtschaftliche Verschwendung darstellen, wenn man Arbeitslose veranlasst, eine für sie unterwertige Beschäftigung anzunehmen – insbesondere dann, wenn dieser Abstieg von Dauer ist, weil aus der geringerwertigen Position heraus eine qualifikationsadäquate Stelle nicht mehr zu erreichen ist. Dieser Gedanke spielte eine Rolle beim Berufs- und Qualifikationsschutz der Zumutbarkeits-Anordnung zum AFG, die bereits mit dem Übergang vom AFG zum SGB III (1998) weggefallen ist.

In den beiden Rechtskreisen SGB II und SGB III gelten gegenwärtig sehr unterschiedliche Systematiken der Zumutbarkeit. Soweit es um die personenbezogene Zumutbarkeit geht, ist ein Unterschied grundsätzlich gerechtfertigt durch die für die beiden Rechtskreise konstitutiven unterschiedlichen Gerechtigkeitslogiken der Leistungsgerechtigkeit einerseits, der Bedarfsgerechtigkeit andererseits (vgl. Kapitel 4.1). Ob aber die Unterschiede so weit gehen müssen wie derzeit, ist unter dem Gesichtspunkt der Milderung von Gegensätzen dieser beiden Prinzipien zu diskutieren. Unterschiede im Hinblick auf die Wahrung der guten Ordnung des Arbeitsmarktes sind dagegen aus der jeweiligen Logik der beiden Rechtskreise nicht zu rechtfertigen, denn Arbeitssuchende beider Rechtskreise bewegen sich im gleichen Arbeitsmarkt, dessen Ordnung geschützt und gestaltet werden soll. Dieses entspricht unserem Vorschlag (vgl. Kapitel 3.2.2), das SGB II explizit an die allgemeinen „Ziele der Arbeitsförderung“ in §1 SGB III anzukoppeln, um grundsätzlich klarzustellen, dass die Praxis nach dem SGB II z.B. nicht eine unterwertige Beschäftigung fördern darf, der nach dem SGB III entgegengewirkt werden soll.

Was schließlich den Erhalt von Humankapital angeht, so wäre zu diskutieren, ob die in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit erfolgte Abschaffung des Qualifikationsschutzes in Zeiten von Fachkräfteengpässen noch angemessen ist. Nicht aus Gründen der Rechtskreislogik, sondern aus empirischen Gründen der Struktur der Arbeitssuchenden hätten solche Überlegungen mehr Relevanz für den Durchschnitt der Klient/-innen im SGB III als für den Durchschnitt derjenigen im SGB II; wenn man hier aber etwas ändert, sollte man es in beiden Rechtskreisen gleichermaßen tun, da es ja auch hier um den Arbeitsmarkt insgesamt und nicht um unterschiedliche Rechtsstellungen von versicherten und nicht versicherten Arbeitslosen geht.

Aus diesen Überlegungen leiten wir folgende Vorschläge ab:

- Die Beschränkung der Zumutbarkeit aus allgemeinen Gründen (§140 Abs. 2 SGB III) sollte vollumfänglich auch im SGB II gelten. Es widerspricht der guten Ordnung des Arbeitsmarktes und beeinträchtigt die Legitimität des SGB II, wenn nach dem Gesetzeswortlaut Beschäftigungen, die gegen gesetzliche, tarifliche oder in Betriebsvereinbarungen festgelegte Bestimmungen über Arbeitsbedingungen oder gegen Bestimmungen des Arbeitsschutzes verstoßen, als zumutbar gelten.

Die derzeitige Rechtslage ist seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns offensichtlich widersprüchlich. Einerseits dürfen die Jobcenter in Beschäftigungen, in denen das Entgelt unter dem gesetzlichen Mindestlohn liegt, nicht vermitteln – andererseits gelten solche Beschäftigungen gleichwohl weiterhin als zumutbar. Würde das Jobcenter Kenntnis davon erhalten, dass eine leistungsberechtigte, aber nicht langzeitarbeitslose Person die Gelegenheit zur Aufnahme einer Arbeit unterhalb des Mindestlohns nicht nutzt, so müsste es nach § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II sanktionieren. Wenn hingegen nicht langzeitarbeitslose Leistungsbezieher solche Beschäftigungen aufnehmen und im aufstockenden Leistungsbezug verbleiben, sind die Jobcenter gehalten, den vorenthaltenen Lohn nach § 33 SGB II vom Arbeitgeber einzufordern.

- Im Sinne einer teilweisen Harmonisierung der Prinzipien von Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit sollte es auch im Zumutbarkeitsregime des SGB II eine gewisse Anerkennung von Leistung und Status geben, sofern eine entsprechende Beschäftigung nicht allzu lange zurückliegt. Diese Regelung würde Personen im prekären Arbeitsmarktsegment betreffen, die zwischen kurzzeitiger Beschäftigung und SGB II-Leistungsbezug rotieren, weil ihre Beschäftigungsperioden für den Erwerb von Ansprüchen auf Arbeitslosengeld zu kurz sind (vgl. Koller-Bösel/Lietzmann/Rudolph 2014). Es soll verhindert werden, dass die Zumutbarkeitsregeln des SGB II diese Personen in Abwärtsspiralen drängen. Es geht um den „Respekt vor der beruflichen Biografie des Einzelnen“ auch im SGB II (Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V. 2017, S. 22). Hier kann an die Regeln des SGB III zum Schutz des Entgeltniveaus angeknüpft werden (§ 140 Abs. 3 SGB III). Eine Arbeit wäre dann in den ersten drei Monaten der Arbeitslosigkeit auch im Rechtskreis des SGB II nicht zumutbar, wenn das mit ihr erzielbare Einkommen um mehr als 20 Prozent niedriger ist als das Entgelt aus der letzten Erwerbstätigkeit; in den folgenden drei Monaten der Arbeitslosigkeit würde die Zumutbarkeitsschwelle 30 Prozent betragen. Statt die komplizierten Regelungen zur Bestimmung des Bemessungszeitraums aus dem SGB III (§ 150) in das SGB II zu übertragen, sollte man die retrospektive Betrachtung pauschalisieren: Wenn die letzte Erwerbstätigkeit nicht mehr als ein Jahr zurückliegt, mindestens drei Monate gedauert hat und wenn zwischenzeitlich kein Anspruch auf Arbeitslosengeld bestand, kommt die ab-

gestufte Zumutbarkeitsregelung zur Anwendung; erfolgt der Zugang in den SGB II-Leistungsbezug dagegen nach dem Bezug von Arbeitslosengeld, werden die Zumutbarkeitsfristen aus § 140 Abs. 3 SGB III „mitgenommen“, sofern die Arbeitslosigkeit noch nicht länger als sechs Monate gedauert hat.

- Einen Qualifikationsschutz im Sinne einer Erhaltung von Humankapital halten wir für wünschenswert; als Grenze der Zumutbarkeit von Arbeitsangeboten implementiert, lässt sich eine solche Regelung jedoch schwerlich trennen von einer Statussicherung, die auch dann wirkt, wenn eine statuserhaltende Arbeitsaufnahme unwahrscheinlich geworden ist. Deshalb schlagen wir vor, den Qualifikationsschutz nicht über die Zumutbarkeitsregeln, sondern über Vermittlungsgrundsätze (vgl. Kapitel 6.2) zu implementieren.

#### **4.5.2 Ausnahme vom Mindestlohn für Langzeitarbeitslose abschaffen**

Laut § 22 Abs. 4 MiLoG gilt der Mindestlohn in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung nicht für Arbeitnehmer/-innen, die unmittelbar vor Beginn der Beschäftigung langzeitarbeitslos waren. Diese Regelung war bei ihrer Einführung höchst umstritten; deshalb wurde eine relativ kurzfristige Berichtspflicht der Bundesregierung zum 1.6.2016 bezüglich der Wirkungen dieser Regelung festgelegt. Ein entsprechender Bericht der Bundesregierung liegt jedoch bisher nicht vor.

Da das administrative Kriterium der Langzeitarbeitslosigkeit nach § 18 Abs. 1 SGB III sich nicht einfach aus dem Lebenslauf einer/s Bewerber/-in ergibt, sondern administrativ (bis zur Bereitstellung eines entsprechenden Berechnungstools sogar händisch) festgestellt werden muss und wegen des Sozialdatenschutzes nur mit Zustimmung der betroffenen Person weitergegeben werden darf, kann die Ausnahmeregelung nur auf Initiative der langzeitarbeitslosen Arbeitsuchenden zur Anwendung kommen, die folglich von der Regelung wissen und sich den betreffenden Sachverhalt von Arbeitsagentur oder Jobcenter bescheinigen lassen müssen. Veranlassung, eine solche Bescheinigung zu beantragen und im Bewerbungsverfahren auch einzusetzen, besteht daher nur, wenn ein/e Bewerber/-in zum Vorstellungsgespräch eingeladen wird und den Eindruck hat, dass die Einstellungsentscheidung von der Ausnahme vom Mindestlohn abhängig sein könnte. Dieses ist aber klassischer Weise die Situation, in der Arbeitgeber nach einem Eingliederungszu-

schuss fragen (Brussig/Schwarzkopf 2011), der in aller Regel deutlich höhere Lohnkostenvorteile bringt als eine Ausnahme vom Mindestlohn. Für die Jobcenter kann sich bei einer (ggf. durch Eingliederungszuschuss subventionierten) Beschäftigung zum Mindestlohn der für ihre Kennziffern relevante Erfolg des Verlassens des Leistungsbezugs einstellen, während das unterhalb des Mindestlohns selbst bei vollzeitiger Beschäftigung kaum möglich ist.

Das IAB kommt in seiner Begleitforschung (vom Berge et al. 2016) zu dem Ergebnis, dass die Regelung kaum in Anspruch genommen wurde. Bei einer Befragung von mehr als 14.000 Personen, die nach mindestens achtmonatiger Arbeitslosigkeit eine neue Beschäftigung aufgenommen hatten, wurden gerade einmal 78 Fälle identifiziert, in denen eine Bescheinigung über das Vorliegen von Langzeitarbeitslosigkeit beim Arbeitgeber abgegeben wurde. Eine Modellierung der Wirkung der in Anspruch genommenen Ausnahmeregelung ist bei diesen Fallzahlen natürlich nicht möglich. Das IAB fragt stattdessen, wie sich die Einführung des Mindestlohns insgesamt auf die Einstiegsgehälter und die Einstellungschancen von Langzeitarbeitslosen ausgewirkt hat. Einstellungen zu Stundenlöhnen unterhalb des Mindestlohn Betrags werden nach Einführung des Mindestlohns deutlich seltener und sind nun – anders als vor der Einführung des Mindestlohns – von der Dauer vorheriger Arbeitslosigkeit weitgehend unabhängig. Die relative Einstellungswahrscheinlichkeit von Langzeitarbeitslosen im Vergleich zu Kurzeitarbeitslosen verringert sich mit Einführung des Mindestlohns nicht. Soweit also Langzeitarbeitslose überhaupt eingestellt werden, werden sie von der Mindestlohnregelung „mitgenommen“, ohne dass ihre Einstellungschancen sinken. Folglich besteht für die Ausnahmeregelung kein Bedarf.

Wir schlagen deshalb vor, diese Ausnahmeregelung zu streichen. In Verbindung mit unseren Vorschlägen, Beschäftigungen, die gegen gesetzliche Regelungen verstoßen, auch im SGB II für nicht zumutbar zu erklären (siehe [Kapitel 4.5](#)), wäre damit gesichert, dass es auch für Leistungen nach dem SGB II Beziehende eine „untere Haltelinie“ der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen gibt.

## 5 STELLUNG DER ANSPRUCHSBERECHTIGTEN IM LEISTUNGSPROZESS STÄRKEN

---

### 5.1 Eigenverantwortliche Mitgestaltung stärken

Eine grundsätzliche Frage der jüngeren Reformen galt der Rolle der Leistungsbeziehenden, ihrem Verhalten und ihren Rechten. Im Zuge der Aktivierungsreformen entwickelte sich eine Sichtweise, bei der unter dem Verweis auf die „Eigenverantwortung“ die Mitwirkung der Leistungsbeziehenden einerseits eingefordert werden sollte, andererseits die arbeitsmarktpolitischen Instrumente mit dem Ziel der Befähigung der Leistungsbeziehenden zur Erwerbsteilhabe geschärft werden sollten. Insofern wurde das Konzept der Eigenverantwortung einerseits als Ziel arbeitsmarktpolitischer Intervention als die Stärkung von Selbstbestimmung und individueller Autonomie interpretiert. Andererseits wurde bei der Umsetzung die Mitwirkung der Leistungsbeziehenden als Verhaltensanforderung und Mittel zur „Ko-Produktion“ der Prozesse zur Wiedereingliederung betrachtet. Diese Ambivalenz hat zwar zunächst zu einem gesellschaftsübergreifenden Konsens über die Orientierung am Konzept der Eigenverantwortung geführt, ist im Nachgang der Reformen jedoch kritisch im Hinblick auf die Frage thematisiert worden, inwiefern eine tatsächliche Stärkung von Selbstbestimmung und Autonomie erzielt wurde. Unter Hinweis auf das Konzept der Autonomie, das weitgehend als Selbstbestimmung interpretiert werden kann (für eine Begriffsklärung vgl. Bothfeld 2017), fragen kritische Analysen nach der Wirkung der Reformen auf die Rechte der Mitbestimmung und Mitgestaltung (Bothfeld/Betzelt 2013; Bothfeld/Gronbach 2002; Kronauer/Schmid 2011; Marquardsen 2011; Spindler 2003; Ullrich 2004). Die Kritik bezieht sich auf mehrere Aspekte der Reformen, zuvorderst jedoch auf die Möglichkeiten der Mitgestaltung, aber auch auf die Formulierung zumutbarer Beschäftigung und auf das Sanktionsregime.

Ein wesentliches Element der „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik wird gemeinhin als „Kontraktualismus“ bezeichnet (Eichenhofer 2004; Sol/Westerveld 2005). An die Stelle von Rechtsansprüchen der Versicherten, die unter bestimmten Voraussetzungen etwas einfordern können (aktuell z. B. noch den Vermittlungsgutschein nach §45 Abs. 7 SGB III nach sechswöchiger Arbeitslosigkeit) bzw. an die Stelle der Zuweisung von Klient/-innen in Maß-

nahmen ohne Rücksicht auf deren eigene Zielvorstellungen (Förderung als „Versorgung“) tritt im Idealfall ein „Arbeitsbündnis“ (Bartelheimer/Dieckmann/Reis 2000; Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V./Fürsorge e. V. 2004), d. h. eine mehr oder weniger explizit ausgehandelte Strategie zur bilateralen „Koproduktion“ eines Prozesses (Baethge-Kinsky et al. 2006, S. 255), der in eine Beschäftigung – oder zumindest näher an den Arbeitsmarkt heran – führen soll.

In die arbeitsmarktpolitische Gesetzgebung wurde die Vorstellung einer quasi-vertraglichen Eingliederungsstrategie mit aktiver Mitwirkung der Klient/-innen unter dem Begriff „Eingliederungsvereinbarung“ (Hartz 2002) in beide Rechtskreise, SGB II und SGB III, eingeführt. Der Anspruch einer Vereinbarung „auf Augenhöhe“ wurde jedoch bei der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission im SGB II von Anfang an, im SGB III seit 2009 dadurch konterkariert, dass die Eingliederungsvereinbarung bei Nichtzustandekommen durch Verwaltungsakt ersetzt werden kann (§ 15 Abs. 3 Satz 3 SGB II; § 37 Abs. 3 Satz 2 SGB III). Nicht nur die Nichteinhaltung der Eingliederungsvereinbarung ist sanktionsbewehrt (§ 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II – im SGB III nur in Form der Einstellung der Vermittlungsbemühungen durch die Arbeitsagentur – § 38 Abs. 3 Satz 2 SGB III), sondern bis 2011 sollte im SGB II auch die Weigerung eine solche abzuschließen mit Sanktionen geahndet werden (§ 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a SGB II a.F.). – Selbstredend unterliegen Arbeitsagenturen oder Jobcenter keiner Sanktion, wenn sie ihren Teil der Eingliederungsvereinbarung nicht einhalten.<sup>20</sup> Damit sind insbesondere im SGB II der Anspruch eines Umgangs „auf Augenhöhe“ verletzt und der Begriff der „Vereinbarung“ entwertet.

Seit die Bundesregierung den Entwurf eines Teilhabegesetzes vorgelegt hat (Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode 2016a), tritt die unterschiedliche Behandlung von „*deserving poor*“ (vgl. van Oorschot 2000 – u. a. den Behinderten) – und „*undeserving poor*“ (den erwerbsfähigen Beziehern von Grundversicherungsleistungen) noch stärker hervor. Das bereits bestehende Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten nach dem SGB IX wurde durch das Bundesteilhabegesetz (Deutscher Bundestag 2016) weiter gestärkt; Wünschen der Leistungsberechtigten bezüglich der Gestaltung der Eingliederungshilfe ist zu entsprechen, soweit sie angemessen sind. Wie auch bei der geförderten Beschäftigung (vgl. Kapitel 7) ist für Menschen mit Behinderun-

---

20 Das Bundessozialgericht hat jedoch kürzlich entschieden, dass die Nichterfüllung von Verpflichtungen aus einer Eingliederungsvereinbarung sanktionsfrei bleibt, wenn die Arbeitsagentur keine angemessenen Gegenleistungen zugesagt hat Bundessozialgericht (04.04.2017).

gen Vieles möglich, was für erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach dem SGB II nicht vorgesehen ist. Dahinter steht offenbar die Vorstellung, dass Menschen für ihre Behinderung nicht verantwortlich sind (was in aller Regel zutrifft) und dass die Gesellschaft ihnen gegenüber verpflichtet sei, während Langzeitarbeitslose und Langzeitleistungsbeziehende an ihrer Situation selbst schuld seien (was zu hinterfragen wäre) und eher ihrerseits der Gesellschaft etwas schulden. Die daraus resultierende Verweigerung von Wertschätzung und Einschränkung der Selbstbestimmung ist nicht nur unter Gerechtigkeitsaspekten problematisch, sondern wirkt sich vermutlich zumindest bei einem Teil der Betroffenen auch negativ auf ihre Handlungsfähigkeit am Arbeitsmarkt aus.

### **5.1.1 Beteiligungs- und Informationsrechte gesetzlich verankern**

Laut § 1 Abs. 2 soll die Grundsicherung für Arbeitsuchende die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten stärken. Dieser Grundgedanke wird im weiteren Gesetzestext dann aber weiter ausgeführt nur im Hinblick auf deren Verantwortung, den Leistungsbezug durch Einsatz der eigenen Arbeitskraft zu vermindern oder zu beenden. Bezüglich der Gestaltung des Weges dahin wird an keiner Stelle des SGB II auf die Erfahrungen, Ideen, Wünsche, Eigensinnigkeiten und Netzwerke der Klient/-innen (ihre Handlungsfähigkeit und Autonomie) Bezug genommen (vgl. z.B. die Liste der bei den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit zu berücksichtigenden Gesichtspunkte in § 3 Abs. 1 SGB II, wo keiner dieser Gesichtspunkte genannt wird). Es dominiert die paradoxe Denkfigur, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte „aktiv wollen müssen“, was ihnen vom Jobcenter verordnet wird.

Wir schlagen demgegenüber vor, in beiden Rechtskreisen zu verankern, dass Klient/-innen Vorschläge zur Strategie ihrer Eingliederung machen und Wünsche äußern können und dass die Fachkräfte diese Vorschläge berücksichtigen und diesen Wünschen entsprechen sollen, sofern nicht gewichtige Gründe dagegen sprechen (vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. 2017; Kaps et al. 2017). Dieses betrifft z.B. auch die Wahl des Trägers, sofern eine Förderung durch Zuweisung in eine Maßnahme und nicht durch Vergabe eines Gutscheins erfolgt. Soweit den Wünschen nicht entsprochen werden kann, sollen die Fachkräfte dieses begründen und ihrerseits Vorschläge machen mit dem Ziel, am Ende zu einer inhaltlich gefüllten und beiderseits getragenen Eingliederungsvereinbarung ([siehe Kapitel 5.1.2](#))

zu kommen. Klient/-innen, die sich hierbei nicht ernst genommen fühlen oder die meinen, dass man sich mit ihren Vorschlägen nicht angemessen auseinandergesetzt hat, sollten die Möglichkeit haben, eine Vermittlungsinstanz (siehe Kapitel 5.1.3) in Anspruch zu nehmen.

Zur Stärkung der Handlungsfähigkeit der Klient/-innen gehört auch die Normierung von Informationsrechten (Betzelt/Bothfeld 2014; Bothfeld/Betzelt 2013; Kaps et al. 2017). Zielorientierungen und Verfahrensregeln, die sich nicht aus den allgemein zugänglichen gesetzlichen Grundlagen ergeben, sondern auf regionalen und lokalen Zielvereinbarungen und Weisungen beruhen, sollten allgemein zugänglich gemacht werden, ohne dass der Zugang einer Anfrage bedarf – beim heutigen Stand der Technik also elektronisch und Internet-basiert.

In Erfüllung von § 11 Informationsfreiheitsgesetz (IFG) tut die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit dieses weitgehend; jedoch gilt das IFG nur für Behörden des Bundes. Dadurch besteht insbesondere für die Jobcenter, die von zugelassenen kommunalen Trägern betrieben werden, eine Rechtslücke. Der Geltungsbereich des IFG müsste erstreckt werden auf alle Behörden, die Bundesaufgaben wahrnehmen, was ja nach § 6b SGB II bei den zugelassenen kommunalen Trägern der Fall ist. Es bleibt dann allerdings immer noch eine Lücke bei den nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II originär kommunalen Leistungen, insbes. denen nach § 16a SGB II. Diese Lücke kann nur durch Landesgesetzgebung geschlossen werden. Dringlich ist insbesondere die Schaffung von Gesetzen zur Informationsfreiheit in denjenigen Bundesländern, die bisher kein solches Gesetz haben (vgl. Kaps et al. 2017).

Bezogen auf den individuellen Leistungsprozess sollten die Klient/-innen in beiden Rechtskreisen ausdrücklich das Recht erhalten, sich über die Hintergründe der sie betreffenden Entscheidungen zu informieren. Dieses sollte normaler Weise im Austausch mit der unmittelbar zuständigen Fachkraft erfolgen; wo aber dieser Austausch aus welchen Gründen auch immer gestört ist, sollte es einen alternativen Weg geben (vgl. Kapitel 5.1.3). In diesem Kontext könnte man auch sprachlich bedingte Kommunikationsprobleme bearbeiten, indem man entsprechende Aufklärungsvorgänge nach Herkunftssprachen bündelt und durch muttersprachliche Fachkräfte bearbeiten lässt. Wir gehen davon aus, dass sich auf diese Weise manche Klage vor den Sozialgerichten, aber auch manche Sanktion für ein durch Nichtverstehen entstandenes Verhalten erübrigen würde.

### 5.1.2 Reform der Eingliederungsvereinbarung als Dokumentierung eines „Arbeitsbündnisses“

Die Eingliederungsvereinbarung (§ 15 SGB II; § 37 Abs. 2 und 3 SGB III) kann ihre Wirkung als Besiegelung eines Arbeitsbündnisses zwischen Fachkraft und Klient/-in nur entfalten, wenn sie freiwillig abgeschlossen wird und wenn der Prozess, der zu ihrem Abschluss führt, den Klient/-innen ermöglicht, sich aktiv einzubringen (Schütt 2014). § 2 Abs. 1 Satz 2 SGB II, wonach sich die aktive Mitwirkung einer erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person an allen Maßnahmen zu ihrer Mitwirkung in Arbeit „insbesondere“ darin verwirklicht, dass eine solche Person eine Eingliederungsvereinbarung abschließen „muss“, wäre entsprechend anzupassen. Die derzeitige Formulierung ist ohnehin paradox: Eine erzwungene Mitwirkung kann nicht „aktiv“ sein. Die Möglichkeiten in beiden Rechtskreisen, die Eingliederungsvereinbarung durch Verwaltungsakt zu ersetzen (§ 15 Abs. 3 Satz 3 SGB II; § 37 Abs. 3 Satz 4), sollte deshalb abgeschafft werden, denn die ausgesprochene oder unausgesprochene Drohung mit dem Verwaltungsakt läuft dem Aufbau einer reziproken Beziehung zuwider. Soweit ein solcher Verwaltungsakt individuell spezifische Verpflichtungen begründet, die nicht für alle Arbeitssuchenden oder erwerbsfähigen Leistungsberechtigten gleichermaßen gelten, stellt sich zudem die Frage, ob dadurch nicht die Gleichbehandlung verletzt wird und das Risiko der Diskriminierung gegeben ist (Kaps et al. 2017).

Die Vermittlungsfachkräfte in den Jobcentern scheinen die Eingliederungsvereinbarung häufig als Einstieg in die Sanktionierbarkeit eines „Kunden“ zu betrachten, obwohl das Gesetz zahlreiche Sanktionstatbestände unabhängig vom Vorhandensein einer Eingliederungsvereinbarung benennt. Wenn Fachkräfte den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung anstreben, um mehr Sanktionsmacht über Klient/-innen zu erhalten, wird die ursprüngliche Idee der Eingliederungsvereinbarung in ihr Gegenteil verkehrt.

Die Pflichten von Arbeitslosen und erwerbsfähigen Leistungsberechtigten sind gesetzlich definiert; sollte es hier Lücken geben, wären diese zu benennen, zu diskutieren und ggf. zu schließen. Der mit steigender Tendenz häufigste Sanktionstatbestand, das Meldeversäumnis, ist in § 32 SGB II eigenständig geregelt und bedarf daher keiner Eingliederungsvereinbarung als rechtlicher Brückenkonstruktion.

Der Verstoß gegen die in der Eingliederungsvereinbarung übernommene Pflichten macht im Rechtskreis SGB II aktuell (August 2015 bis Juli 2016) nur 10 Prozent der neu festgestellten Sanktionen aus (Bundesagentur für Arbeit – Statistik 2016b); der früher bestehende Sanktionsgrund „Weigerung eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen“ ist offenbar nie gesondert erfasst worden, so dass man nicht weiß, ob er überhaupt vorgekommen ist. Im SGB III machen „unzureichende Eigenbemühungen“ als Grund für eine Sperrzeit (§ 159 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3) mit ca. 1 Prozent die kleinste Kategorie aus (Bundesagentur für Arbeit – Statistik 2017b); inwieweit es sich hier um solche Eigenbemühungen handelt, die in einer Eingliederungsvereinbarung festgelegt wurden (§ 138 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1), wird statistisch nicht ausgewiesen. Wie häufig die Eingliederungsvereinbarung durch Verwaltungsakt ersetzt wird und wie häufig der Verstoß gegen die in solchen Verwaltungsakten festgelegten Verpflichtungen sanktioniert wird, ist – soweit ersichtlich – für keinen der beiden Rechtskreise bekannt. Insofern ist keine Evidenz verfügbar, die die Notwendigkeit oder Sinnhaftigkeit solcher Verwaltungsakte begründen könnte.

Zu bedenken ist allerdings, dass die durch Verwaltungsakt getroffene Regelung mit Widerspruch und Klage angefochten werden kann, eine „freiwillig“ in Unkenntnis der Tragweite oder in einer subjektiv empfundenen Drucksituation abgeschlossene Eingliederungsvereinbarung dagegen nicht. Insofern ist also die Rechtsstellung der Klient/-innen im Falle eines Verwaltungsaktes stärker. Wie bedeutsam dieser Unterschied in der Praxis ist, lässt sich ohne Kenntnis der Häufigkeit solcher Verwaltungsakte als Anlass von rechtlichen Auseinandersetzungen nicht entscheiden.

Generell wäre zu empfehlen, in SGB II und SGB III vorgerichtliche Verfahren der Konfliktmediation zu implementieren, um die Sozialgerichte von der großen Anzahl von Verfahren zu entlasten, bei denen es nicht um Rechtsfragen, sondern um Kommunikationsfehler zwischen Jobcenter bzw. Arbeitsagentur und Klient/-innen geht. Bezogen auf die Eingliederungsvereinbarung würde das bedeuten, dass Klient/-innen, die sich beim Gespräch über die Eingliederungsvereinbarung oder bei deren Abschluss mit ihren Wünschen nicht ernst genommen oder zum Abschluss gedrängt fühlen, sich an eine unabhängige Mediationsstelle wenden können (siehe Kapitel 5.1.3).

Darüber hinaus spricht Vieles dafür, den Einsatz von Eingliederungsvereinbarungen flexibler zu handhaben, die Leistung der Fachkräfte nicht am Anteil der mit Eingliederungsvereinbarungen ausgestatteten „Kunden“ zu messen, Eingliederungsvereinbarungen nur dann anzustreben, wenn sinnvoll etwas vereinbart werden kann, und Textbausteine sparsam und nur dann zu verwenden, wenn sie etwas wirklich Vereinbartes treffend beschreiben (vgl. Boockmann et al. 2010). Von den Vermittlungsfachkräften wird eine derartige Flexibilisierung überwiegend gewünscht (van den Berg et al. 2014), aber nur im Bereich des SGB III ist dieses durch Weisung der BA explizit zugestanden (Bundesagentur für Arbeit 2015). Diese Flexibilisierung wird von den Fachkräften, die sie zur Kenntnis genommen haben, überwiegend positiv beurteilt; insbesondere wird hervorgehoben, dass eine Eingliederungsvereinbarung erst nach dem Aufbau einer Vertrauensbeziehung und deshalb i. d. R. nicht beim Erstkontakt abgeschlossen werden sollte (Hofmann/Stephan/Stöhr 2017). Durch den späteren Abschluss der Eingliederungsvereinbarung werden die Chancen der Arbeitsaufnahme offenbar nicht verschlechtert: Die Wirkungen frühzeitiger Eingliederungsvereinbarungen mit SGB III-Kunden auf die Wahrscheinlichkeit einer Arbeitsaufnahme sind je nach Personengruppe unterschiedlich und können sogar negativ sein, so dass sie im Mittel keine Effekte haben (van den Berg et al. 2016).

Deshalb sollten derzeitige gesetzliche Bestimmungen, die so ausgelegt werden können, als sei eine Eingliederungsvereinbarung mit jedem Arbeitssuchenden (§ 37 Abs. 2 SGB III) oder jeder erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person (§ 15 Abs. 2 Satz 1 SGB II) unverzüglich abzuschließen, flexibilisiert und qualifiziert werden. Insbesondere wenn eine Verständigung aus sprachlichen Gründen oder wegen Unkenntnis des/der Klient/-in über die Institutionen und Praktiken auf dem deutschen Arbeitsmarkt nicht möglich ist, ist eine Eingliederungsvereinbarung entweder eine leere Hülle, oder sie führt in ungerechte und diskriminierende Sanktionsprozeduren. Dieses wurde bereits im Hinblick auf Personen mit Migrationshintergrund im Allgemeinen festgestellt (Jaehring/Knuth 2010) und gewinnt mit den Übergängen anerkannter Asylbewerber in die Betreuung der Jobcenter erneut Aktualität. – Eine gesetzliche Rechtfertigung für ein größeres Ermessen der Fachkräfte bezüglich der Frage, in welcher Phase der Betreuung sie eine Eingliederungsvereinbarung anstreben, scheint auch erforderlich, um wiederkehrende Kritik des Bundesrechnungshofes (Bundesrechnungshof 19.05.2006, 2011) und des BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2011) an der Praxis der Eingliederungsvereinbarungen zu vermeiden. Die derzeitige Rechtslage rechtfertigt derartige Rügen, die aus fachlicher Sicht keine Grundlage haben.

Als Vereinbarung auf Gegenseitigkeit kann die Eingliederungsvereinbarung nur glaubwürdig sein, wenn sie auch Leistungen der Jobcenter oder Arbeitsagenturen enthalten kann, die über das hinausgehen, wozu diese ohnehin verpflichtet sind, und wenn diese Zusagen eine gewisse Verbindlichkeit haben. Das schließt nicht aus, die Erfüllung solcher Zusagen an in der Eingliederungsvereinbarung definierte Vorleistungen der Klient/-innen zu knüpfen. Derzeit jedoch wird die Möglichkeit der Fachkräfte, Zusagen für ausgabenrelevante Förderungen zu machen, dadurch behindert, dass sie nicht wissen können, ob sie zu dem Zeitpunkt, an dem die Zusage erfüllt werden müsste, die dazu erforderlichen Haushaltsmittel zur Verfügung haben werden. Nur durch eine entsprechende Flexibilisierung der Eingliederungstitel (vgl. [Kapitel 6.4.2](#) und [Kapitel 8.1.3](#)) würden Arbeitsagenturen und Jobcenter in die Lage versetzt, in einer Eingliederungsvereinbarung verbindliche Förderzusagen zu machen. Dabei kann es nicht darum gehen, einklagbare Rechtsansprüche auf Maßnahmen zu vereinbaren, die zu dem Zeitpunkt, für den sie in Aussicht gestellt wurden, dann doch nicht zielführend erscheinen. Aber es müsste zumindest ein Verfahren geben, in dem die Gründe für eine Änderung der Eingliederungsstrategie erläutert werden, und haushaltstechnische Restriktionen sollten dabei kein zulässiger Grund sein. Unter Umständen käme auch in solchen Fällen eine Mediation ([siehe Kapitel 5.1.3](#)) in Frage.

### **5.1.3 Einrichtung von vor- oder außergerichtlichen Instanzen der Konfliktmediation bei den Jobcentern**

Das SGB II ist ein sehr konfliktträchtiges Gesetz, das zu einer hohen Belastung der Sozialgerichte führt; Angelegenheiten nach dem SGB II stellen die mit Abstand bedeutendste Sachgebietsgruppe bei der Sozialgerichten dar (Statistisches Bundesamt 2016). Nur bei einem Teil dieser Streitfälle geht es wirklich um Rechtsfragen; der hohe Anteil von erfolgreichen Klagen hängt u. a. damit zusammen, dass nicht selten Fehler der Jobcenter gerichtlich korrigiert werden müssen (Höland/Schmidt/Welti 2008). Das unvermeidliche „Massengeschäft“ führt dazu, dass man sich oft erst im Gerichtssaal im erforderlichen Detail mit den entscheidungserheblichen Sachverhalten auseinandersetzt. Andererseits werden aussichtslose Klagen von Klienten angestrengt, die sich ungerecht behandelt fühlen, was u. U. bei angemessener Kommunikation oder durch eine außergerichtliche Moderation hätte vermieden werden können.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob nicht durch eine außergerichtliche unabhängige Instanz Konflikte, Irrtümer und Kommunikationsfehler im Leistungsprozess rascher und kostengünstiger aufgeklärt, die Gerichte entlastet und die Beziehungen zwischen Klienten und Jobcentern teilweise befriedet werden könnten. Die bei etlichen Jobcentern eingerichteten Ombudsstellen könnten hier als Vorbild dienen. Wünschenswert wäre eine wissenschaftliche Aufbereitung der Erfahrungen dieser Stellen, um die Ausgestaltung einer Konfliktmediation im SGB II genauer konzipieren zu können. Eine Analyse der Rechtskonflikte aus dem SGB II, ihrer Inhalte, ihrer Entstehung und ihrer gerichtlichen Lösung könnte dazu beitragen, die Kompetenzen und Verfahrensweisen solcher außergerichtlicher Klärungsstellen adäquat auszugestalten.

Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang auf die Erfahrungen mit den Widerspruchsausschüssen nach § 36a SGB IV, die in der Renten-, Kranken-, Pflege- und Unfallversicherung durch Satzung errichtet werden können und die eine vorgerichtliche Funktion haben (Welti/Fischer 2016). Über die Praxis solcher Ausschüsse liegen aktuelle Forschungsergebnisse aus einem Projekt der Hans-Böckler-Stiftung vor (vgl. Höland 2016 und weitere Beiträge im gleichen Heft). Der Vergleich von Ombudsstellen und Widerspruchsausschüssen kann Hilfe bei der Entscheidung darüber geben, ob die vorgeschlagenen Vorinstanzen für die Klienten freiwillig oder verpflichtend tätig werden sollen. Im zweiten Falle wären entsprechende Gesetzesänderungen erforderlich, da es im SGB II – anders als bei den Trägern der Sozialversicherungen – kein Satzungsrecht gibt.

Auch Arbeitslosenberatungszentren, obwohl eher parteilich für die Ratsuchenden, können nach einer aktuellen Studie eine Vermittlerfunktion übernehmen und dazu beitragen, Konflikte zu entschärfen, die aus Unverständnis der Arbeitslosen bezüglich der Rechtslage und der Handlungslogiken der Jobcenter resultieren (Kirchmann/Schafstädt 2016, vgl. auch die Vorschläge von Sokoll und Weinbach 2017). Denkbar ist schließlich, wie z. B. von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes vorgeschlagen, flächendeckend Beschwerdestellen bei den Jobcentern einzurichten, die über das gegenwärtige „Kundenreaktionsmanagement“ hinausgehen. Diese Beschwerdestellen müssten niedrigschwellig zugänglich sein und weisungsunabhängig tätig werden, was durch Mitwirkung von Verbänden und Einrichtungen wie den erwähnten Beratungszentren gewährleistet und sichtbar gemacht werden könnte (vgl. Brussig/Frings/Kirsch 2017, S. 136).

## 5.2 Reform der Sanktionsregime

### 5.2.1 Sonderregelungen für Jugendliche im SGB II abschaffen

In der Arbeitslosenversicherung werden Sanktionen aus der Versicherungslogik heraus begründet, d. h. sie greifen bei „versicherungswidrigem Verhalten“ (§ 159 Abs. 1 Satz 1 und 2 SGB III). Wer nicht alles tut, um seine Arbeitslosigkeit zu vermeiden, gilt als „freiwillig“ arbeitslos, und dieses Risiko ist nicht versichert. Die Leistung wird nicht gekürzt, sondern fällt vorübergehend vollständig weg („Sperrzeit“). Die Frage, wovon die Versicherten in dieser Zeit ihren Lebensunterhalt bestreiten sollen, ist in der Logik einer Versicherung unerheblich: Leistungsgerechtigkeit statt Bedarfsgerechtigkeit. Vor den Hartz-Reformen sprang die Sozialhilfe ein, wenn Arbeitslose aufgrund von Sperrzeiten bedürftig wurden; heute können in solchen Fällen Leistungen nach dem SGB II nur auf reduziertem Niveau in Anspruch genommen werden, weil die Sperrzeit nach dem SGB III einen Sanktionstatbestand im SGB II darstellt.

In der Grundsicherung ist die Stellung von Sanktionen ambivalenter als in der Arbeitslosenversicherung: Wenn die Regelsätze das Existenzminimum bilden, das erforderlich ist, um „ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht“ (§ 1 Abs. 1 SGB II), dann kann es eigentlich nicht zulässig sein, dieses Existenzminimum zu unterschreiten (Merold 2016; Wenner 2015). Das spiegelt sich u. a. darin wider, dass im SGB II die Unterhaltsleistung nur bei Jugendlichen komplett wegfällt (was wohl eine unzulässige Altersdiskriminierung darstellt – vgl. Davilla 2016). Andererseits wäre es naiv, sich das Verhältnis zwischen Jobcentern und ihren Klient/-innen als herrschaftsfrei und ausschließlich kooperativ vorzustellen. Bei vollständigem Verzicht auf Leistungskürzungen würde sich die Frage stellen, ob die Jobcenter über hinreichende Mittel etwa einer motivierenden Gesprächsführung und bedarfsgerechter Förderangebote verfügen, um die nötige Kooperation der Klient/-innen zu erreichen. Die weit überwiegende Mehrzahl der Sanktionen wird wegen Meldeversäumnis ausgesprochen, dient also der Durchsetzung geordneter Verwaltungsabläufe und nicht zuletzt der Verteidigung einer Errungenschaft der Hartz-Reformen, nämlich der Ersetzung des „vollen Flurs“ durch ein Terminmanagement, das ein für jedes Gespräch angemessenes Zeitintervall sichern soll. Wo jedoch schriftliche Vorladungen auf sprachliches Unverständnis, ein Lebensumfeld ohne geordneten Postempfang oder auf psychisch labile Empfänger/-innen stoßen, bei denen der Anblick von Behördenpost

Angstzustände auslöst, verschärft die Sanktionsmaschinerie bestehende Benachteiligungen (vgl. z. B. Jaehrling/Knuth 2010), statt die Adressat/-innen für eine Förderung zu gewinnen. Leistungsberechtigte, die sich in einer der ange-deuteten Situationen befinden, sind eher nicht in der Lage, auf Sanktionsan-kündigungen in einer Weise zu reagieren, die die Sanktion noch abwendet. Die Fachkräfte in den Jobcentern verfügen oft nicht über ausreichende Mög-lichkeiten, derartige Situationen zu antizipieren, so dass eine „blinde“ Verwal-tungsroutine in Gang kommt, die von vornherein keine positive Verhaltens-änderung, sondern nur weitere Ausgrenzung produzieren kann.

Ökonometrische Modellierungen der Wirkung von Sanktionen zeigen ambivalente Ergebnisse: Sperrzeiten nach SGB III haben keinen Effekt auf einen beschleunigten Übergang in reguläre Beschäftigung (WZB/in-fas 2006). Sie erhöhen die Übergänge in Nichterwerbstätigkeit und ha-ben positive Effekte auf die Beschäftigungsaufnahme nur bei Jugendlichen; bei älteren Frauen erhöhen sie die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme einer unterwertigen Beschäftigung (Hofmann 2012). – Für das SGB II wurden sehr unterschiedliche Ergebnisse gefunden. Laut Schneider (2008) haben Sanktionen im SGB II weder einen Effekt auf die Anspruchslöhne noch auf die Wahrscheinlichkeit der Beschäfti-gungsaufnahme, während Boockmann et al. (2009) positive Effekte auf die Arbeitsaufnahme und noch etwas größere Effekte auf die Beendi-gung des Leistungsbezugs finden. Normalerweise sind Arbeitsaufnah-men häufiger als Beendigungen des Leistungsbezugs, weil nicht alle Be-schäftigungen bedarfsdeckend sind – wenn das Verhältnis umgekehrt ist, lässt sich daraus schließen, dass ein Teil der Sanktionen zur „Vertrei-bung“ aus dem Leistungsbezug bei unveränderter Bedürftigkeit führt. Bei jugendlichen ALG II Beziehenden erhöhen Sanktionen die Wahr-scheinlichkeiten sowohl einer Beendigung des Leistungsbezugs ohne Be-schäftigungsaufnahme als auch der Beschäftigungsaufnahme, wobei die Löhne einer nach Sanktion aufgenommenen Beschäftigung im Durch-schnitt niedriger waren (van den Berg/Uhlendorff/Wolff 2015). Insbe-sondere bei Jugendlichen in einer Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaft wird bereits durch die erste Sanktion wegen Pflichtverletzung (§31 u. 31a SGB II – Sanktionen wegen Meldeversäumnis aus der Analyse ausge-klammert) die Wahrscheinlichkeit des „Verschwindens“ aus dem Lei-stungsbezug ohne Arbeitsaufnahme nahezu verdreifacht, durch eine zweite Sanktion noch einmal mehr als verdoppelt (Berg 2017).

Insbesondere bei alleinlebenden Jugendlichen besteht das Risiko, dass sie durch Sanktionen gewissermaßen aus der Betreuung durch die Jobcenter vertrieben werden. Seit der Einführung von § 16h SGB II („Förderung schwer zu erreichender junger Menschen“) im Jahre 2016, wodurch „aus dem System“ verschwundene Jugendliche aufgesucht und zurückgeholt werden sollen, ist es offensichtlich widersinnig, an einem Sanktionsregime festzuhalten, in dem Grundsicherungsleistungen für Jugendliche vollständig gestrichen werden können.

Ein relevantes praktisches Problem des Sanktionsregimes besteht darin, dass Leistungen zur Bedarfssicherung jeweils unmittelbar vor dem Beginn des Bedarfszeitraums geleistet werden müssen und dass deshalb und aus Verfahrens- und Verwaltungsgründen erhebliche Zeitspannen zwischen einer Pflichtverletzung und der Spürbarkeit einer Sanktion auf dem Konto von Klient/-innen liegen können. Dieses vermindert die pädagogische Effektivität von Sanktionen und kann dazu führen, dass Klient/-innen nicht verstehen, dass es sich bei einer Verminderung der gewohnten Zahlung um eine Sanktion handelt und welchem Verhalten sie zuzuordnen ist. Begrenzungen von Sanktionen mit dem Ziel, ein Minimum des Lebensunterhalts weiterhin sicherzustellen, müssen sich nach den Einkommensverhältnissen im Monat der Zahlung, nicht im Monat der Pflichtverletzung richten, was die Implementation von Sanktionen bei Personen mit wechselnden Einkommensverhältnissen weiter kompliziert. Wenn die Sanktion ganz oder teilweise wieder zurückgenommen wird, weil die/der Klient/-in erklärt, ihre oder seine Pflichten zu erfüllen, wird der Verwaltungsablauf noch komplexer und langwieriger.

Im Rahmen der Beratungen zum Gesetzentwurf der 9. SGB II-Novelle („Rechtsvereinfachung“) wurden deshalb – in Ergänzung des Entwurfs der Bundesregierung – Änderungen des Sanktionsregimes insbesondere für Jugendliche diskutiert, was aber letztlich wegen des Widerstandes allein des Bundeslandes Bayern im Bundesrat nicht umgesetzt werden konnte. Angesichts der offenbar ambivalenten Wirkung von Sanktionen, der Lücken in der empirischen Evidenz und der Tatsache, dass die Sanktionen in jüngster Zeit ausführlich und vor allem auch unter praktischen verwaltungstechnischen Aspekten diskutiert wurden, beschränken wir unsere Vorschläge, soweit es das SGB II betrifft, auf die Abschaffung der Sonderregelungen für Jugendliche, d. h. wir empfehlen die Streichung von § 31a Abs. 2 SGB II (vgl. ebenso Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. 2017, S. 14).

### **5.2.2 Unsinnige Sanktionstatbestände abschaffen: Frühzeitige Arbeitsuchendmeldung im SGB III umwandeln in Vermittlungsgebot**

Durch die Hartz-Reformen wurde im SGB III die Verpflichtung zur frühzeitigen Arbeitsuchendmeldung drei Monate vor dem absehbaren Beschäftigungsende eingeführt (§ 38 Abs. 1 SGB III). Damit war die Vorstellung verbunden, dass durch eine frühzeitige Arbeitsuche und Vermittlung die Übergänge in Arbeitslosigkeit verringert werden könnten. Zur Durchsetzung der Regelung wurde das Versäumen der frühzeitigen Meldung mit einer Sperrzeit von einer Woche bedroht. Diese Regelung kann naturgemäß nur greifen, wenn es nach dem Beschäftigungsende zu Arbeitslosigkeit und einem Anspruch auf Arbeitslosengeld kommt. Ein Effekt auf das Verhalten von Betroffenen ist folglich nur zu erwarten, wenn diese bei absehbarem Beschäftigungsende eine gewisse Wahrscheinlichkeit künftiger Arbeitslosigkeit nicht ausschließen.

Eine aktuelle empirische Untersuchung belegt, dass nur befristet Beschäftigte und langfristig Beschäftigte mit entsprechend langen Kündigungsfristen (und diese natürlich nur bei fristgerechter Kündigung) überhaupt die Möglichkeit haben, sich drei Monate vor Beschäftigungsende arbeitsuchend zu melden. Die befristet Beschäftigten bleiben zu etwa 40 Prozent dann doch bei ihrem alten Arbeitgeber beschäftigt, weil ihr Vertrag erneuert wird. Sanktionen wegen verspäteter Arbeitsuchendmeldung spielen durchaus eine Rolle (mehr als ein Drittel aller Sperrzeiten), zeigen aber keinen Effekt auf die Beschleunigung der Arbeitsaufnahme (Stephan 2016). Die Regelung bindet Vermittlerkapazität und stellt für die Betroffenen ein bürokratisches Ärgernis dar. Zudem gibt es im SGB II keine entsprechende Verpflichtung (Bundesagentur für Arbeit 2017c, Rz. 16.35), was den unterschiedlichen Logiken von Versicherung und Grundsicherung entspricht, aber aus der Perspektive der Versicherten auch als Ungleichbehandlung zu ihren Lasten wahrgenommen werden kann.

Wir schlagen daher vor, die Verpflichtung zur frühzeitigen Arbeitsuchendmeldung und die daran geknüpfte Sanktion zu ersetzen durch die Verpflichtung der Arbeitsagenturen, von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen (§ 17 SGB III), sofern sie sich arbeitsuchend melden, vorrangig zu vermitteln mit dem Ziel, das Eintreten von Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Dieses wäre als Bestandteil unseres Vorschlages zu betrachten, dass die Arbeitsagenturen Nichtleistungsbeziehende intensiver fördern sollen (vgl. Kapitel 4.3).

## 6 FÖRDERUNG DER BERUFLICHEN WEITERBILDUNG

---

### 6.1 Einleitung

Es dürfte seit langem ein Gemeinplatz sein, dass der Wandel der Arbeitswelt durch arbeitsorganisatorische und technologische Entwicklungen, durch wirtschaftlichen Strukturwandel, veränderte Zusammensetzung von Belegschaften und Arbeitsteams sowie aufgrund bis in ein höheres Lebensalter zu verlängernder Erwerbsverläufe mehr berufliche Weiterbildung erfordert als bisher stattfindet. Die empirischen Anzeichen für ein entsprechendes Umsteuern und einen Anstieg der beruflichen Weiterbildungsteilnahme sind jedoch im Vergleich zu diesen Anforderungen auch nach zwei Jahrzehnten der Propagierung „lebenslangen Lernens“ noch eher bescheiden (vgl. Literaturüberblick in Bläsche et al. 2017, S.9–14).

Der deutsche Arbeitsmarkt ist in hohem Maße berufsfachlich strukturiert und stellt hohe Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitskräfte. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit waren Ende Juni 2016 nur 15 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Voll- und Teilzeit; ohne Auszubildende und ohne Beschäftigte in Einrichtungen für behinderte Menschen) auf dem Helferniveau tätig. Im jahresdurchschnittlichen Bestand an Arbeitslosen dagegen verfügten 47 Prozent über keine abgeschlossene Berufsausbildung, und bei den Abgängen aus Arbeitslosigkeit spielte die Arbeitsaufnahme bei den Arbeitslosen ohne Berufsausbildung mit 21,5 Prozent der Abgangsgründe eine deutlich geringere Rolle als bei denjenigen mit Berufsausbildung (31 Prozent der Abgänge) (Bundesagentur für Arbeit 2017a).

Bei der Chancenverteilung auf dem deutschen Arbeitsmarkt und seiner Strukturierung zwischen „drinnen“ und „draußen“ ist also die durch Zertifikate nachgewiesene Berufsausbildung entscheidend. Unter den „Arbeitsmarkthemmnissen“, die die Abgangswahrscheinlichkeit aus Arbeitslosigkeit verringern, hat das Fehlen eines Ausbildungsabschlusses zwar nicht die prominenteste Bedeutung (vgl. Achatz/Trappmann 2011); jedoch gehört dieses Merkmal zu den wenigen, die sich – im Gegensatz zu beispielsweise Alter oder Familienkonstellation – überhaupt prinzipiell durch staatliche Interventionen verändern lassen.

Arbeitslose befinden sich außerhalb betrieblicher Zusammenhänge und haben daher keinen Zugang zu betrieblicher Weiterbildung; eine eigenfinan-

zierte Weiterbildung können sie sich i. d. R. nicht leisten, und sofern Bildungsferne und fehlender Berufsabschluss die Ursache ihrer Arbeitslosigkeit sind, verfügen sie auch unabhängig von der Finanzierbarkeit i. d. R. über keine eigenständigen Zugangswege zu beruflicher Bildung. Das institutionell zersplitterte und versäulte deutsche Bildungssystem verfügt über keine aktive „Holstruktur“ und kaum über kostenlose Angebote für Menschen im Erwachsenenalter, deren Erwerbstätigkeit wegen fehlender, unzureichender oder vom Veralten bedrohter Berufsqualifikation gefährdet oder unterbrochen ist. Deshalb kommt in Deutschland seit der Einführung des AFG im Jahre 1969 der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine zentrale Rolle bei der nachholenden, ergänzenden oder einen erforderlich gewordenen Berufswechsel ermöglichenden beruflichen Qualifizierung zu, die im internationalen Vergleich außergewöhnlich ist und allenfalls noch in Österreich eine Parallele findet.<sup>21</sup> Man rang sich seinerzeit dazu durch, mit den Mitteln einer beitragsfinanzierten Risikoversicherung – in wechselndem Maße und wechselnden Formen zeitweilig ergänzt durch Haushaltsmittel des Bundes – gesamtgesellschaftliche Aufgaben zu bearbeiten, die weit über die Bewältigung individueller Arbeitslosigkeitsrisiken der Versicherten hinausgingen: Sicherung der Fachkräfteversorgung, Bewältigung von Strukturwandel durch Modernisierung des gesellschaftlichen Humankapitals, und Ermöglichung beruflicher Aufstiege (Kühl 1982; Blaschke et al. 1992).

Bei der Verarbeitung des durch die Deutsche Einigung ausgelösten Strukturbruchs kam dieses Instrumentarium massiv zum Einsatz (Knuth 2017a). Durch hohe Teilnehmerzahlen erstmals ermöglichte ökonometrische Wirkungsanalysen mit Befragungsdaten (die Geschäftsdaten der BA waren noch nicht für die BA-externe Forschung verfügbar) weckten jedoch Zweifel an der Wirksamkeit der Maßnahmen. Diese später teilweise widerlegten Befunde (vgl. Bläsche et al. 2017, S. 14–17) wirkten argumentativ unterstützend für die „aktivierende Wende“ der Arbeitsmarktpolitik Anfang der 2000er Jahre: Wenn die Investition in Humankapital wirkungslos ist, dann ist es allemal besser, Arbeitslose durch institutionelle Anreize und verhaltensbeeinflussende Maßnahmen dazu zu bringen, ihr vorhandenes Arbeitsvermögen zum Marktpreis einzusetzen, was immer dieser Marktpreis sein mag. Schon beim Übergang vom AFG zum SGB III (1998) wurde die bis dahin geltende Gleichrangigkeit von Vermittlung und beruflicher Weiterbildung aufgegeben. In

---

21 Vgl. OECD-Datenbank „Public expenditure and participant stocks on LMP“, Tabelle „Participant stocks as a percentage of the labour force“, Kategorie „training“ im Verhältnis zu anderen Kategorien, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=LMPEXP>, Abruf der Daten für 2014 am 30.6.2017.

den Debatten im Vorfeld der Hartz-Reformen wurden die Bildungsträger – analog zum „Vermittlungsskandal“ der seinerzeitigen Bundesanstalt – unter den Verdacht gestellt, sich über ihre Verbindungen zur Selbstverwaltung Aufträge zu beschaffen – was zur Einführung der Bildungsgutscheine führte, mit denen der arbeitsmarktpolitisch geförderte Bildungsmarkt als „Käufermarkt“ inszeniert wurde (vgl. Knuth 2018).

Aufgrund dieser Umsteuerungen sowie bedingt durch den Organisationsumbau der Arbeitsverwaltung 2004/2005 stürzten die jährlichen Eintritte in berufliche Weiterbildung von über 500.000 im Jahre 2000 auf nur noch 130.000 im Jahre 2005 ab, was in etwa dem Niveau der alten Bundesrepublik von 1977 entspricht (Wert für 1977 nach Blaschke et al. 1992). Abgesehen vom Zwischenhoch durch Qualifizierungsmaßnahmen für Kurzarbeitende (2009) war die Erholung auf unter 300.000 Eintritte pro Jahr begrenzt, und seit 2013 stagnieren die Eintritte. Der Anteil der auf Abschlüsse orientierten Eintritte, der Anfang der 2000er Jahre um die 20 Prozent gelegen hatte, stürzte auf Werte um 4 Prozent ab und konnte sich bis 2013 auf etwa 5 Prozent erholen. Im Durchschnitt des Zeitraums Juli 2015 bis Juni 2017 betrug der Anteil der abschlussorientierten Eintritte in beiden Rechtskreisen zusammen 15 Prozent (Bundesagentur für Arbeit – Statistik 2017e, Tabelle 5; eigene Berechnungen). Die ab 2017 erfolgte Schaffung eines eigenen Weiterbildungstitels im Haushalt der BA, also beschränkt auf die Arbeitsförderung nach SGB III (Jakob 2017) lässt bisher noch keinen eindeutigen Trend zur Steigerung der Eintritte oder zur Steigerung des Anteils mit Abschlussorientierung erkennen.

Im Verlauf des Jahres 2016 traten rund 47.000 Personen (25.000 im SGB III und 22.000 im SGB II) aus einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung aus, die auf einen Abschluss orientiert war (ohne Weiterbildung für Beschäftigte – Sonderprogramm WeGebAU). Auf die zwei Drittel der Arbeitslosen, die dem Rechtskreis des SGB II zugeordnet sind, entfallen also weniger als die Hälfte der abschlussbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen. Nach Abzug von 25 Prozent vorzeitigen Abbrüchen und 4 Prozent Fällen ohne Angabe über Abbruch oder Abschluss verbleiben im Jahre 2016 in beiden Rechtskreisen zusammen rund 33.000 Personen, von denen anzunehmen ist, dass sie durch ar-

beitsmarktpolitische Förderung einen beruflichen Abschluss erworben haben. Diese Personen waren zu 64 Prozent sechs Monate nach Austritt sozialversicherungspflichtig beschäftigt (Teilnehmende nach vorzeitigem Abbruch nur zu 36 Prozent), mit sehr großer Streuung in Abhängigkeit vom Zielberuf und geringerer Erfolgsquote im SGB II (49,4 Prozent SGB II, 74,3 Prozent SGB III). Bei Weiterbildungsmaßnahmen ohne Abschlussorientierung betrug die Eingliederungsquote nur 55 Prozent (Bundesagentur für Arbeit – Statistik 2017h, Tabelle 6; eigene Berechnungen).

Bezogen auf den jahresdurchschnittlichen Bestand von rund 1,3 Mio. Arbeitslosen ohne Berufsausbildung (Bundesagentur für Arbeit 2017a, S.20) machen 33.000 durch Weiterbildung im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik erreichte berufliche Abschlüsse pro Jahr gerade einmal 2,5 Prozent aus. Vor dem Hintergrund verfestigter Arbeitslosigkeit, latenter Fachkräftengpässe und erwarteter tiefgreifender Wandlungen der Arbeitswelt ist diese Größenordnung eindeutig unzureichend. Zwar wird immer wieder eingewandt, dass die Arbeitsmarktpolitik nicht Reparaturbetrieb für Versäumnisse des Bildungs- und Berufsbildungssystems sein könne; gleichwohl: ein anderer flächendeckend handlungsfähiger Akteur ist im institutionellen Setting der Bundesrepublik Deutschland nicht in Sicht.

Für eine Neubestimmung des Stellenwerts beruflicher Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik ist es unerlässlich, beide Rechtskreise im Blick zu haben. Eine bloße Wiederbelebung der Tradition des AFG mit Regelungen, die nur im Kontext der Arbeitslosenversicherung anwendbar sind, greift zu kurz, da sich die Mehrheit der Arbeitslosen – und erst recht die Mehrheit der Arbeitslosen ohne verwertbare berufliche Qualifikation – im Rechtskreis des SGB II befindet. Die berufliche Qualifizierung geflüchteter Menschen ist ganz überwiegend im Rahmen des SGB II zu leisten; Versäumnisse bei der Bewältigung dieser Aufgabe schlagen in Form von misslingender Arbeitsmarktintegration und Langzeitbezug von Leistungen zurück.

Für den unbefriedigenden Stellenwert der beruflichen Weiterbildung im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik ist die Beschränktheit der Mittel für aktive Arbeitsförderung, die in beiden Rechtskreisen deutlich überproportional zum Rückgang der Arbeitslosenzahlen zurückgefahren wurden, sicherlich eine der einschränkenden Bedingungen, hat aber, wie gezeigt, eine Stabilisierung der Eintritte und leichte Steigerung der Anteile abschlussorientierter

Maßnahmen nicht verhindert. Eher noch stärker spielen andere einschränkende Faktoren eine Rolle, die unzureichend diskutiert werden und teilweise unzureichend erforscht sind. Im Folgenden versuchen wir, einige dieser Faktoren zu adressieren.

## 6.2 Vermittlungsvorrang gegenüber beruflicher Weiterbildung weiter relativieren

Es fehlt im SGB III (und folglich auch im SGB II) an einem expliziten Auftrag zur Förderung des beruflichen Aufstiegs (vgl. dagegen §41 Abs. 1 AFG), obwohl sich dieser Gesichtspunkt paradoxer Weise bei der Maßnahmezulassung erhalten hat (§180 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SGB III); allenfalls könnte man dieses Ziel aus dem allgemeineren Ziel der Unterstützung der beruflichen Mobilität (§1 Abs. 2 Nr. 1 SGB III) ableiten. Beim Übergang vom AFG zum SGB III (1998) wurde die bis dahin geltende Gleichrangigkeit von Vermittlung und beruflicher Weiterbildung (bei gemeinsamer Vorrangigkeit vor „passiven“ Leistungen und Beschäftigungsmaßnahmen) aufgegeben zugunsten eines Vorrangs der Vermittlung vor allen Fördermaßnahmen, der nur durch die Notwendigkeit einer Weiterbildung für eine dauerhafte Eingliederung eingeschränkt war (vgl. [Tabelle 1](#), Spalten 1 und 2). Bei der Zuweisung in eine Bildungsmaßnahme bzw. der Ausgabe eines Bildungsgutscheins ist aber immer auch abzuwägen, ob die betreffende Person den Anforderungen dieser Maßnahme gewachsen ist. Folglich dürfte der Vermittlungsvorrang dazu beigetragen haben, insbes. abschlussbezogene Maßnahmen mangels geeigneter und förderbarer Teilnehmender zurückzudrängen; denn wer in der Lage ist, einen (neuen) Berufsabschluss zu erwerben, dürfte in vielen Fällen durchaus mehr oder weniger dauerhaft durch Vermittlung einzugliedern sein (wenn auch vielleicht auf einem Niveau unter dem der früheren Tätigkeit) und konnte insofern zumindest nach dem Gesetzeswortlaut keinen Bildungsgutschein erhalten.

Die SGB III-Novelle von 2016 unter der Bezeichnung „Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungstärkungsgesetz“ (AWStG) hat dieses Problem durch einen Zusatz adressiert, durch den gewissermaßen gesetzlich definiert wird, dass bei Personen mit fehlendem Berufsabschluss eine Weiterbildung notwendig zur Eingliederung sei (vgl. [Tabelle 1](#), Spalte 3). Damit wird verbal an dem Grundsatz festgehalten, dass berufliche Weiterbildung ausschließlich durch ihre Erforderlichkeit zur Überwindung des Status „arbeitslos“ gerechtfertigt sei; dass auch ein beruflicher Aufstieg sowohl indivi-

duell als auch im Hinblick auf das gesellschaftliche Humankapital grundlegenden Zielen der Arbeitsförderung wie „Verbesserung der Beschäftigungsstruktur“, „Unterstützung der beruflichen Mobilität“, „Förderung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit“ und „Verbesserung der beruflichen Situation von Frauen“ (§ 1 Abs. 1 und 2 SGB III) entsprechen könnten, wird in der derzeit geltenden Formulierung des „Vermittlungsvorrangs“ trotz des eingefügten Zusatzes nicht reflektiert. Dabei geht es nicht nur um die Aufwärtsmobilität der geförderten Person, sondern auch um den Kettenoder „Schornsteineffekt“ (Walwei 2017, S.33), der darin bestehen kann, dass andere nachrücken.

Tabelle 1

## Vermittlungsvorrang

| 1   | 2   | 3   | 4   |
|---|---|---|---|
| <b>§ 5 AFG</b>  | <b>§ 4 SGB III (bis 2016)</b>   | <b>Ergänzung § 4 Abs. 2 SGB III (seit 2016)</b>   | <b>Vorschlag § 4 Abs. 2 (neu) SGB III</b>   |
| Die Vermittlung in berufliche Ausbildungsstellen oder Arbeit sowie die Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Bildung gehen Leistungen nach dem Dritten und Vierten Abschnitt [den „passiven“ Lohnersatzleistungen und den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – d.V.] vor. | (1) Die Vermittlung in Ausbildung und Arbeit hat Vorrang vor den Leistungen zum Ersatz des Arbeitsentgelts bei Arbeitslosigkeit.<br>(2) Der Vermittlungsvorrang gilt auch im Verhältnis zu den sonstigen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung, es sei denn, die Leistung ist für eine dauerhafte Eingliederung erforderlich. | ... Von der Erforderlichkeit für die dauerhafte Eingliederung ist insbesondere auszugehen, wenn Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit fehlendem Berufsabschluss an einer nach § 81 geförderten beruflichen Weiterbildung teilnehmen. | (1) Die Vermittlung in Ausbildung und Arbeit sowie die Teilnahme an einer nach § 81 geförderten beruflichen Weiterbildung, die auf den Erwerb eines Berufsabschlusses gerichtet ist, haben Vorrang vor den Leistungen zum Ersatz des Arbeitsentgelts bei Arbeitslosigkeit.<br>(2) Der Vermittlungsvorrang gilt auch im Verhältnis zu den sonstigen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung, es sei denn, die Leistung ist für eine dauerhafte Eingliederung erforderlich. |

Quelle: Eigene Darstellung

Deshalb schlagen wir eine kürzere Formulierung zum „Vermittlungsvorrang“ vor, die teilweise zur Fassung des AFG zurückkehrt, jedoch beschränkt auf Weiterbildungen, die zu einem Berufsabschluss führen sollen (Übersicht 1, Spalte 4).

Der Verweis in § 16 Abs. 1 Satz 3 SGB II auf die Vermittlungsgrundsätze nach § 36 SGB III sollte erweitert werden um einen Verweis auf den nach obigem Vorschlag modifizierten § 4 SGB III, um zu verhindern, dass das allgemeine SGB II-Ziel „Vermeidung oder Verringerung von Hilfebedürftigkeit“ wie ein unbedingter Vermittlungsvorrang wirkt. Auch bei der Vermittlung gilt: Wenn es um den Arbeitsmarkt, die Qualität von Beschäftigung, die Entwicklung und Humankapital und die Entwicklungsperspektiven von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern geht, müssen beide Rechtskreise im Einklang miteinander sein.

## 6.3 Verbesserte Einkommenssicherung bei Weiterbildungsteilnahme

### 6.3.1 Weiterbildungsgeld

Eine der Ursachen für den unbefriedigenden Umfang der beruflichen Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik überhaupt und den zu geringen Anteil von Maßnahmen, die auf einen Abschluss zielen, dürfte in der Schwierigkeit liegen, Teilnehmende für länger dauernde Weiterbildungsmaßnahmen zu gewinnen. Nicht nur die Arbeitsagenturen und Jobcenter unterliegen bei der Planung solcher Maßnahmen Haushaltsrestriktionen; auch die potenziell Teilnehmenden müssen sich die Teilnahme überhaupt leisten können. Auch für sie wirkt u. U. eine Art kurzfristig orientierter „Vermittlungsvorrang“ dergestalt, dass für sie die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, die ein höheres Einkommen erbringt als der derzeitige Leistungsbezug, dringlicher erscheint als die Teilnahme an einer Weiterbildung. Die etwa 25 Prozent vorzeitigen Austritte aus abschlussorientierten Maßnahmen dürften teilweise auf finanzielle Erwägungen zurückzuführen sein, denn immerhin 36 Prozent der vorzeitigen Abbrecher/-innen sind sechs Monate danach sozialversicherungspflichtig beschäftigt (gegenüber jedoch 64 Prozent der Absolvent/-innen – Bundesagentur für Arbeit – Statistik 2017d, Tabelle 6, eigene Berechnungen). Unter Arbeitslosen sind finanzielle Erwägungen die wichtigsten Hemmnisse ihrer Weiterbildungsbereitschaft (Osiander 2013).

Wohl nicht zuletzt aus diesen Gründen gab es bis 2005 das Unterhaltsgeld, das höher war als Arbeitslosengeld oder -hilfe mit ursprünglich 75 Prozent und – bei wiederholten Änderungen des Leistungssatzes – zeitweilig bis zu 90 Prozent des Bemessungsentgelts (Steffen 2016). Die unmittelbare Orientierung am vormaligen Verdienst (oder ersatzweise dem hypothetisch erzielbaren) beinhaltete eine einheitliche Wertschätzung für Weiterbildung unabhängig davon, ob Teilnehmende noch einen Anspruch auf Arbeitslosengeld hatten oder aus dem Bezug von Arbeitslosenhilfe kamen. Die Absenkung des Unterhaltsgeldes auf die Höhe von Arbeitslosengeld oder -hilfe und später seine formelle Abschaffung waren Teil der „aktivierenden Wende“ in der Arbeitsmarktpolitik und brachten wohl deutlicher als alle anderen Veränderungen die zeitweilige Geringschätzung der beruflichen Weiterbildung und die Umorientierung auf einen „*work-first*“-Ansatz zum Ausdruck. Inzwischen vollzog das AWStG (2016) einen zumindest symbolischen erneuten Kurswechsel: Befristet bis zum 31. Dezember 2020 (Beginn der Maßnahme) wurden Abschlussprämien eingeführt (§ 131a Abs. 3 SGB III), die einen gewissen Anreiz zur Weiterbildungsteilnahme oder zumindest zum Durchhalten bieten mögen, aber die laufenden Einkünfte der Teilnehmenden nicht erhöhen. Diese Regelung gilt auch für Teilnehmende aus dem Rechtskreis des SGB II. Die bei Abschluss zu erhaltende Prämie verbessert aber nicht das laufende Einkommen während der Teilnahme.

Im Rechtskreis des SGB II erscheint eine finanzielle Besserstellung bei Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildung auch aus Gründen der Gerechtigkeit im Vergleich zur Teilnahme an einer geförderten Beschäftigungsmaßnahme erforderlich; denn sowohl bei Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit (anrechnungsfreie Mehraufwandsentschädigung) als auch in einem geförderten Arbeitsverhältnis (Anrechnung von Erwerbseinkommen mit Freibeträgen) erhöhen sich die laufenden Einkünfte im Vergleich zum bisherigen Leistungsbezug. Wir schlagen analog die Einführung eines „Weiterbildungsgeldes“ vor, das folgende Voraussetzungen erfüllen sollte:

- (1) Das Weiterbildungsgeld wird gezahlt während der Teilnahme an einer abschlussorientierten Maßnahme der beruflichen Weiterbildung. Eingeschlossen sind hierbei Maßnahmen, die mit bescheinigten Teilqualifikationen abschließen, auf die später mit weiteren Teilqualifikationen bis zum Berufsabschluss aufgebaut werden kann (vgl. Kapitel 6.4.3).
- (2) Beim Weiterbildungsgeld handelt es sich um laufende monatliche Zahlungen, die das verfügbare Einkommen der Teilnehmenden erhöhen.
- (3) Der Betrag des Weiterbildungsgeldes sollte in beiden Rechtskreisen gleich sein, da die Wertigkeit von Weiterbildung unabhängig ist sowohl

vom Versicherungsstatus als auch der Höhe des versicherten Verdienstes. Ein Anknüpfen an die alte AFG-Regelung über die Lohnersatzrate erscheint uns nach Einführung der Grundsicherung nicht mehr zeitgemäß, weil sie zu ungerechtfertigten Ungleichbehandlungen führen kann.<sup>22</sup> Auch die durch das AWStG 2016 eingeführte Betreuung von arbeitslosen „Aufstockern“ (SGB III-Leistungen Beziehende mit nicht bedarfsdeckendem Anspruch) hinsichtlich ihrer aktiven Förderung spricht für eine rechtskreisübergreifend einheitliche Lösung.

- (4) Auch Nichtleistungsempfänger, die ja im Rechtskreis SGB III betreut werden und nach unserer Vorstellung künftig verstärkt u. a. auch durch Weiterbildungsmaßnahmen gefördert werden sollen (vgl. Kapitel 4.3), sollten Weiterbildungsgeld erhalten können.
- (5) Das Weiterbildungsgeld muss in beiden Rechtskreisen anrechnungsfrei sein. – Hierfür findet sich eine Regelung in § 155 Abs. 3 SGB III, an die angeknüpft werden kann: Beim Bezug von Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung gilt ein Freibetrag von bis zu 400 Euro für parallel bezogene Leistungen vom Arbeitgeber oder dem Weiterbildungsträger. Diese Regelung könnte auf das von der Arbeitsagentur gezahlte Weiterbildungsgeld ausgedehnt und durch Aufnahme in § 11a SGB II auch bei Leistung des Weiterbildungsgeldes durch die Jobcenter anrechnungsfrei gestellt werden.

Wie schon derzeit das „Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung“ sollte das Weiterbildungsgeld nicht bei den Lohnersatzleistungen, sondern bei den aktiven Leistungen bilanziert werden.

---

22 So aber Bosch (2017, S.267) mit Vorschlag der Rückkehr zu einer Lohnersatzrate von 75 Prozent im SGB III. Für das SGB II schlägt er einen Unterhaltszuschuss von 200 Euro pro Monat als „Unterhaltsgeld II“ vor. Diese Zweiteilung kann aber bei Versicherten mit ehemals niedrigen Verdiensten zu einem Zuschlag unter 200 Euro führen. Außerdem bräuchte man eine Regelung für „Aufstocker“, deren ALG-Anspruch nicht bedarfsdeckend ist. Eine solche Regelung ergibt sich bei einer rechtskreisübergreifenden Festbetragslösung von selbst. – Ähnliche Probleme ergeben sich beim DGB-Vorschlag, das ALG um 10 Prozent (-punkte?), mindestens um 100 Euro aufzustocken (DGB-Bundesvorstand, Abteilung Arbeitsmarktpolitik 2017, S.5), im SGB II jedoch einen Zuschlag wie bei einer Arbeitsgelegenheit zu zahlen: Teilnehmende aus dem SGB II hätten dann in den meisten Fällen mehr Zuschlag als versicherte Teilnehmende.

### 6.3.2 Verlängertes „Arbeitslosengeld Q“?

Die SPD will mit dem „Arbeitslosengeld Q“ einen Anreiz zur Weiterbildung dadurch setzen, dass ALG-Bezugsdauern während der Teilnahme an beruflicher Weiterbildung nicht auf die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes angerechnet werden (SPD-Parteivorstand 2017). Dabei ist nicht ganz klar, wie sich dieser Vorschlag zur bestehenden Regelung des „Arbeitslosengeldes bei beruflicher Weiterbildung“ verhält, wonach sich die bei Beginn der Weiterbildung verbliebene Anspruchsdauer nur mit „halber Geschwindigkeit“ abbaut (§ 148 Abs. 1 Nr. 7 SGB III). Ein Anspruch auf eine maximal zwölfmonatige Bezugsdauer (Arbeitslose vor Vollendung des 50. Lebensjahres und nach mindestens 24 Monaten Versicherungspflichtverhältnissen in den letzten fünf Jahren) würde folglich bereits jetzt eine zweijährige Umschulung ermöglichen, wenn diese schon am ersten Tag der Arbeitslosigkeit angetreten würde. Ein sofortiger Eintritt in Weiterbildung mit Beginn des ALG-Bezugs ist aber offensichtlich unrealistisch. Insofern würde der SPD-Vorschlag die Voraussetzungen für zweijährige abschlussorientierte Weiterbildungen („Umschulungen“ – siehe Kapitel 6.4) verbessern, insbesondere auch für Arbeitslose mit ALG-Anspruchsdauern von weniger als zwölf Monaten – von denen es mehr geben würde, wenn die Anwartschaftszeit verkürzt würde (vgl. Kapitel 4.2.2).

Das Ziel müsste sein, dass das Arbeitslosengeld bei einer Weiterbildung in jedem Falle für die Dauer der Weiterbildung sowie für eine Übergangszeit der anschließenden Arbeitsuche reicht. Dazu ist es weder notwendig noch sinnvoll, den gesamten Restanspruch auf Arbeitslosengeld während der Weiterbildung zu konservieren, wie es offenbar der SPD-Vorschlag vorsieht. Sinnvoller wäre es, die bestehende Regelung zum Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung um drei Bestimmungen zu ergänzen:

- (1) Das Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung wird unabhängig von der individuellen Anspruchsdauer des Arbeitslosengeldes mindestens für die Dauer der tatsächlichen Weiterbildungsteilnahme gezahlt.
- (2) Nach Abschluss einer Weiterbildung mit einer Dauer von mindestens 26 Wochen, während der Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung bezogen wurde, beträgt die verbleibende Anspruchsdauer des Arbeitslosengeldes mindestens 13 Wochen, sofern die Weiterbildung bis zum vorgesehenen Ende absolviert und die Abschlussprüfung, soweit eine solche vorgesehen war, bestanden wurde.
- (3) Von den vorstehenden Regelungen ausgeschlossen sind Arbeitslose, die während ihres laufenden ALG-Anspruchs eine angebotene Weiterbil-

dungsmaßnahme zunächst abgelehnt haben, ohne dafür einen wichtigen Grund zu haben. Diese Regelung würde Anreize für das Hinausschieben der Weiterbildung zwecks Verlängerung des Leistungsbezugs vermeiden.

## 6.4 Rahmenbedingungen für abschlussorientierte Weiterbildung verbessern

### 6.4.1 Verkürzungsgebot flexibilisieren

„Die Dauer einer Vollzeitmaßnahme, die zu einem Abschluss in einem allgemein anerkannten Ausbildungsberuf führt, ist angemessen ..., wenn sie gegenüber einer entsprechenden Berufsausbildung um mindestens ein Drittel der Ausbildungszeit verkürzt ist.“ (§ 180 Abs. 4 Satz 1 SGB III).

Diese Regelung – einfacher formuliert als Höchstdauer von in der Regel zwei Jahren für eine Umschulung in eigentlich dreijährigen Ausbildungsberufen – fand sich bereits in der Urfassung des AFG (§ 41 Abs. 2) und hatte vermutlich den Hintergrund, zwischen der beruflichen Erstausbildung nach dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) und der nachholenden Umschulung nach dem AFG eine klare Grenze zu ziehen. Der traditionelle Begriff „Umschulung“ verweist auf ein Verständnis, wonach Personen mit bereits abgeschlossener Berufsausbildung, die wegen Aussterben ihres Berufes oder wegen inzwischen eingetretener subjektiver Unmöglichkeit, den erlernten Beruf auszuüben (Behinderung, berufstypische Allergie) einen anderen Beruf erlernen sollten („berufliche Beweglichkeit“ – § 47 Abs. 1 AFG). Für solche bereits beruflich sozialisierte Personen erschien es durchaus angemessen, dass sie den Abschluss in einem zweiten Beruf in einer verkürzten Zeit schaffen sollten. Doch wenn es um den nachholenden Berufsabschluss im Erwachsenenalter geht, insbesondere wenn ein Berufsabschluss im Jugendalter wegen Lernschwächen oder Bildungsmüdigkeit verpasst wurde oder weil sich die betreffende Person im Jugendalter noch gar nicht in Deutschland aufhielt, dann schließt das Verkürzungsgebot viele Geringqualifizierte und Zugewanderte faktisch vom Nachholen eines Berufsabschlusses aus, für den jugendlichen Ausbildungszeiten von zweieinhalb bis dreieinhalb Jahren zugestanden werden. Zudem erhalten Jugendliche mit Lernschwierigkeiten Verlänge-

rungsoptionen oder Vorbereitungsphasen wie z.B. die Einstiegsqualifizierung.

Noch hinderlicher ist das Verkürzungsgebot bei vollzeitschulisch zu erlernenden Berufen, bei denen die Dauer der Ausbildung ohne Verkürzungsmöglichkeit gesetzlich vorgeschrieben ist. Arbeitsagenturen und Jobcenter dürfen derzeit hier in eine Förderung nur einsteigen, wenn bereits bei Beginn für das letzte Drittel der Maßnahmedauer eine Förderungszusage von anderer Seite vorliegt (§ 180 Abs. 4 Satz 2 SGB III) – angesichts der Kurzfristigkeit öffentlicher Haushalte eine kaum zu erfüllende Voraussetzung. Lediglich für die Altenpflege gab es immer wieder unterschiedliche und stets befristete Sonderregelungen. Erst das Gesetz zur Reform der Pflegeberufe vom Juli 2017 hat hier eine auf Dauer verlässliche Lösung geschaffen; bis zu seinem Inkrafttreten wurde die bestehende Ausnahmeregelung (§ 131a SGB III) verlängert. Ansonsten besteht das Verkürzungsgebot weiterhin und trägt dazu bei, den Aktionshorizont von Arbeitsagenturen und Jobcentern hinsichtlich der Förderung von Berufsabschlüssen auf die Berufe nach dem BBiG zu verengen, da ja auch die Aufnahme eines Hochschulstudium nicht nur nicht gefördert werden kann (§ 180 Abs. 3 Nr. 1), sondern i. d. R. auch zur Einstellung der Unterhaltsleistungen führt.

Eine Flexibilisierung der Dauer der beruflichen Weiterbildung bis zur Dauer der regulären Berufsausbildung sollte daher für diejenigen Menschen möglich sein, die das Ziel Berufsabschluss ohne eine besonders intensive integrierte Lern- und Sprachförderung sowie (sozial-) pädagogische Begleitung voraussichtlich nicht erreichen würden. Sie sollte weiterhin möglich sein in Weiterbildungsmaßnahmen, die einen Wechsel von (längeren) betrieblichen Lernphasen mit Lernphasen beim Weiterbildungsanbieter vorsehen. Ausbildungsberufe nach Bundes- oder Landesrecht, in denen die Verordnungen eine Verkürzungsmöglichkeit ausdrücklich ausschließen, sollten ebenfalls generell von dem Verkürzungsgebot ausgenommen werden.

Gerade im Hinblick auf die größer werdende Zahl der neu zugewanderten Menschen, die über keine verwertbare Berufsausbildung verfügen, würde eine solche Flexibilisierung der Ausbildungsdauer letztlich eine Verkürzung der Integrationsdauer bewirken. Denn ein großer Teil verfügt auch nach Abschluss eines Integrationskurses (trotz der entsprechenden Zertifikate) noch nicht über die Deutschkenntnisse, die erforderlich sind, um in einer „regulären“ beruflichen Weiterbildung ohne zusätzliche fachsprachliche Förderung die Abschlussprüfung erreichen zu können. Statt diese Personen erneut auf die nächste Maßnahme (z. B. berufsbezogene ESF-BAMF-Sprachkurse) warten zu lassen, würden sie sich in einer auf die normale Ausbildungszeit ver-

längerten beruflichen Weiterbildung mit Anteilen von Sprachförderung auf die Abschlussprüfung mit besserer Erfolgsaussicht vorbereiten können.

#### **6.4.2 Mittelausstattung und mehrjährige Haushaltsplanung (stärkere Ausstattung mit Verpflichtungsermächtigungen)**

Der Eingliederungstitel im SGB II ist derzeit kaum so ausgestattet, dass in größerem Umfang abschlussbezogene Fort- und Weiterbildung finanziert werden kann, weshalb eine bessere Mittelausstattung für die Jobcenter eine notwendige Vorbedingung für eine intensivere Förderung sein dürfte. Das Ziel, die Weiterbildung im SGB II zu steigern, könnte durch Schaffung eines „Weiterbildungstitels“ zusätzlich zum Eingliederungstitel unterstrichen und unterstützt werden. Damit würde man dem Beispiel des SGB III folgen (Einführung eines Weiterbildungstitels seit 2017) und ein weiteres Ungleichgewicht zwischen den beiden Rechtskreisen überwinden.

Eine weitere Hürde gegenüber abschlussbezogener Weiterbildung stellt für die Arbeitsagenturen und Jobcenter gleichermaßen die derzeit praktizierte „Haushaltstechnik“ dar. Abschlussbezogene Weiterbildungsmaßnahmen dauern i. d. R. mehr als ein Jahr und tangieren wegen Asynchronität ihrer zeitlichen Lage zum Haushaltsjahr mindestens ein Haushaltsjahr mehr als sie dauern. Daraus folgt, dass solche Maßnahmen nur in dem Umfang gefördert werden können, wie Verpflichtungsermächtigungen zur Verfügung stehen. Falls die Haushaltsansätze künftiger Jahre niedriger ausfallen und vor allem, falls sie unerwartet niedrig ausfallen, beschränken die eingegangenen Verpflichtungen den künftigen Manövrierspielraum der aktiven Arbeitsförderung. Die Forderung nach einer stärkeren Ausstattung der Arbeitsagenturen und Jobcenter mit Verpflichtungsermächtigungen löst das erste Problem, aber nicht das zweite. Wenn man das Ziel ernst nimmt, eine größere Zahl von am Arbeitsmarkt benachteiligten oder gefährdeten Personen mit Berufsabschlüssen auszustatten, muss hier ein Stabilisator im Sinne eines „Investitionsschutzes“ für eingegangene langfristige Verpflichtungen der Arbeitsagenturen und Jobcenter eingebaut werden. Die Regel könnte z. B. lauten:

Wenn durch Kürzung der jährlichen Haushaltsansätze für aktive Förderung um mehr als  $x$  Prozent der Anteil der durch zu diesem Zeitpunkt bereits eingegangenen Verpflichtungsermächtigungen gebundenen Mittel um mehr als  $y$  Prozentpunkte steigt, dann wird der überschießende Teil der Verpflichtungen aus einem Sonderhaushalt aus Bundesmitteln abgedeckt.

### 6.4.3 Teilqualifizierungen als Weg zum Berufsabschluss weiterentwickeln

Für bildungs- und arbeitsmarktferne Personen ebenso wie für Geflüchtete kann der soeben skizzierte erweiterte Zeithorizont für das Erreichen eines Berufsabschlusses zu lang sein, sei es aus finanziellen Gründen (vgl. Kapitel 6.3.1), sei es, dass derart lange Lernphasen die Bildungsmotivation überfordern. Eine Lösung kann darin bestehen, dass zunächst Teilqualifikationen erworben und zertifiziert werden, auf die später bis hin zum Berufsabschluss aufgebaut werden kann (vgl. auch Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V. 2017, S. 13). Wenn mit der Teilqualifizierung ein Einstieg in betriebliche Beschäftigung gelingt, können weitere Module auch im Status als Beschäftigte(r) absolviert werden (vgl. Kapitel 6.5). Teilqualifizierungen könnten zukünftig auch eine größere Rolle spielen bei Qualifizierung während der Beschäftigung in einer Transfergesellschaft, ggf. mit nahtloser Fortsetzung nach deren Auslaufen (vgl. Mühge 2017).

Konzepte und Methoden zur Vermittlung von Teilqualifikationen im Kontext bestehender Berufsbilder sind seit den 1990er Jahren in Modellversuchen und Förderprogrammen (z. B. im BMBF-Programm „Perspektive Berufsabschluss“) umfangreich entwickelt und publiziert worden. Es bestehen auf diesem Gebiet weniger Erkenntnis- oder Konzeptionsprobleme als vielmehr Akzeptanz- und Umsetzungsprobleme. Leider ist die Fachdiskussion um „modulare Nachqualifizierung bis zum Berufsabschluss“ bzw. auf den Berufsabschluss zielende Teilqualifikationen nach mehr als zwanzig Jahren immer noch von der Befürchtung überschattet, die Duale Berufsausbildung könne ausgehöhlt werden, indem ein Arbeitsmarktzugang generell auch durch einzelne Teilqualifikationen eröffnet wird. Dass Teilqualifikationen auch für junge Menschen an Stelle einer Ausbildung als Zugang zum Arbeitsmarkt genutzt werden, wird jedoch durch das SGB III verlässlich verhindert. Einen Bildungsgutschein erhalten in der Regel nur diejenigen, die vorher bereits drei Jahre berufstätig waren (§ 81 Absatz 2 Satz 2 SGB III). Bei den Teilqualifizierungen handelt es sich um einen Sonderweg unter den Rahmenbedingungen der Weiterbildung für diejenigen, die dieses Ziel in der Erstausbildung nicht erreicht haben, die altersbedingt keinen Zugang zur Erstausbildung mehr finden oder die ihren ursprünglichen Berufsabschluss nicht mehr verwerten können. Modularisiert wird durch Teilqualifizierungen also nicht die Erstausbildung, sondern der Erwerb eines Abschlusses durch Weiterbildung, und das nur für diejenigen, für die weder eine Erstausbildung noch eine Umschulung „in einem Stück“ in Frage kommen.

Auf einen Berufsabschluss zielende Teilqualifizierungen sind für diejenigen Arbeitssuchenden interessant, die nach einer relativ kurzen Weiterbildungszeit einen (Wieder)Einstieg in Arbeit finden wollen, um möglichst schnell Arbeitslohn zu beziehen, oder weil sie zunächst ausprobieren wollen, ob sie den Lernanforderungen einer abschlussbezogenen beruflichen Weiterbildung gerecht werden können. Sie sind weiterhin für diejenigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer relevant, die zwar berufliche Vorqualifikationen haben, aber dennoch nicht die Voraussetzungen für die Zulassung zur Externenprüfung nach § 45 Absatz 2 BBiG bzw. § 37 Absatz 2 HwO in dem angestrebten Beruf erfüllen. Sie könnten unter dem Vorbehalt oder mit der Empfehlung (abhängig von den individuellen Voraussetzungen) zugelassen werden, sich mit zusätzlichen Teilqualifikationen auf die Abschlussprüfung vorzubereiten. Teilqualifizierungen sind auch für diejenigen notwendig, deren im Ausland erworbene berufliche Qualifikation nur teilweise als gleichwertig mit einem deutschen Berufsabschluss anerkannt worden ist und die eine volle Gleichwertigkeit erreichen wollen.

In der Praxis werden „berufsanschlussfähige Teilqualifikationen“ aber derzeit überwiegend nur genutzt, um einen schnellen Einstieg in Arbeit zu erreichen für einen Personenkreis, denen die Arbeitsagenturen und Jobcenter eine Umschulung (noch) nicht zutrauen. Sie überwinden ihren beruflichen Status als Hilfskräfte dadurch nicht und sind nach wie vor einem hohen Risiko ausgesetzt, wieder arbeitslos zu werden. „Berufsanschlussfähig“ bedeutet eben lediglich, dass auf die vorhandenen Teilqualifikationen irgendwann wieder aufgebaut werden kann, nicht aber, dass sie tatsächlich als Startposition eines flexiblen Weges zum Berufsabschluss genutzt werden. Aus dem bisherigen Mangel an potenziellen Teilnehmenden für fortgeschrittene Teilqualifizierungen ergibt sich ein Mangel an entsprechenden Angeboten, insbesondere außerhalb von Ballungsräumen. Die auf den ersten Blick so einleuchtende Idee, einen Berufsabschluss durch modular aufeinander aufbauende Teilqualifizierungen zu erwerben, kann folglich in der Praxis nur relevant werden, wenn die Nachfrage eine „kritische Masse“ erreicht und wenn dadurch sowohl bei Bildungsanbietern als auch bei potenziellen Teilnehmenden eine entsprechende Bewegung entsteht.

Teilqualifizierungen sollten künftig explizit auf das Fernziel Berufsabschluss hin gefördert werden. Lernende, die erste Teilqualifikationen erfolgreich abgeschlossen haben, sollten ein Anrecht auf Bildungsgutscheine für nachfolgende Teilqualifikationen bekommen, in Vollzeit oder in Teilzeit, integriert oder verbunden mit dem betrieblichen Arbeitsprozess. Das Erreichen eines Berufsabschlusses sollte vorrangiges Ziel gegenüber einer möglichst

schnellen Integration in Arbeit werden (siehe auch Kapitel 6.2). Eine solche über mehrere Schritte langfristig orientierte Strategie der Qualifizierung und des beruflichen Aufstiegs setzt Veränderungen in der Handlungslogik der Jobcenter und Arbeitsagenturen voraus: Die Förderung einer einmal begonnenen Qualifizierung muss unabhängig von Arbeitslosigkeit oder Leistungsbezug fortgesetzt werden können, und ebenso muss der beratende Kontakt bestehen bleiben (vgl. auch Kapitel 6.8); der jeweils nächste Schritt muss verlässlich förderbar sein, unabhängig von der aktuellen Haushaltslage und Geschäftspolitik (vgl. auch Kapitel 6.4.2).

Für Weiterbildungsanbieter gibt es derzeit noch hohe Hürden in Bezug auf Teilqualifizierungen. Sie müssen nicht nur die Umschulung, sondern jede einzelne Teilqualifizierung jeweils als gesonderte Maßnahme zertifizieren lassen, und zwar für jeden Kammerbezirk gesondert. Dabei müssen sie die für berufsanschlussfähige Teilqualifikationen geltenden besonderen Vorgaben der Bundesagentur beachten. Aufgrund des hohen Zeit- und Gebührenaufwandes und der meist geringen Zahl an Teilnehmenden ist das kein Erfolg versprechendes Geschäftsmodell. Hier wären Vereinfachungen wünschenswert, indem die Vorgaben der Bundesagentur für Arbeit und die der Kammern besser aufeinander abgestimmt werden. Erstrebenswert erscheint auch, die Zertifizierung „modularer Umschulungen“ wieder zu ermöglichen, indem der betriebliche Ausbildungsplan der Umschulung analog zu den Vorgaben für Teilqualifizierungen strukturiert wird. So könnte eine Maßnahme zertifiziert werden, die sowohl als Umschulung als auch für Teilqualifikationen genutzt werden kann. Das würde es auch leichter machen, einzelne Teilnehmende in laufende Angebote zu integrieren, die die fortgeschrittenen Teilqualifizierungen als erweiterte Vorbereitung auf die Externprüfung nutzen wollen.

Eine stärkere Akzeptanz von Teilqualifikationen setzt aber auch mehr Flexibilität seitens der zuständigen Stellen voraus. Obwohl die Voraussetzungen für die Zulassung im BBiG bzw. in der Handwerksordnung (HWO) relativ klar definiert sind, variiert die Praxis in den Kammerbezirken erheblich. So ist keineswegs sichergestellt, dass Lernende bei nachgewiesener beruflicher Handlungskompetenz zur Prüfung zugelassen werden, wenn sie noch nicht die eineinhalbfache Zeit der Berufsausbildung in diesem Beruf tätig waren – obwohl das Gesetz dies ermöglicht<sup>23</sup> und mitunter sogar obwohl die

---

23 § 45 BBiG Zulassung in besonderen Fällen, Absatz 2 (gleichlautend mit § 37 Absatz 2 HwO)

entsprechenden Kompetenzfeststellungen durch die Kammern selbst vorgenommen werden (vgl. DIHKT-Pilotinitiative Teilqualifikationen). Zu diesen Fragen sollten die Bundesagentur für Arbeit und die zuständigen Stellen (insbesondere DIHKT und DHKT) zu einer abgestimmten und verlässlichen Strategie finden.

#### 6.4.4 Arbeitsintegrierte Lernformen

Der Erwerb von beruflichen Abschlüssen und Teilqualifikationen in reinen Klassenraumsituationen (real oder virtuell) stellt für bildungsungewohnte Personen, aber auch für Bildungsausländer/-innen oft eine schwer zu überwindende Hürde dar. Die Integration von Lernzeiten und Lernsituationen in Arbeitsabläufe und Beschäftigungsverhältnisse kann einen niedrighschwelligeren Zugang zu beruflicher Weiterbildung ermöglichen. Im Rahmen von Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt kann dieses im Rahmen der Weiterbildungsförderung für Beschäftigte (Kapitel 6.5) erfolgen. Für dauerhaft von Erwerbsarbeit ausgeschlossene Personen bietet sich die Kombination einer geförderten Beschäftigungsmaßnahme mit Qualifizierungselementen an (vgl. Kapitel 7.10).

Ähnlich wie die Modularisierung hat auch dieses Thema eine sehr lange Tradition, die nicht nur aus Literatur, sondern auch aus einer vielfältigen Praxis der 1990er Jahre besteht. Die Vermarktlichung von Arbeitsmarktdienstleistungen im Zuge der Hartz-Reform hat die Kombinierbarkeit von Instrumenten der aktiven Arbeitsförderung erheblich erschwert, da nun je nach Instrument unterschiedliche Formen der Transaktion zwischen Arbeitsagentur bzw. Jobcenter und den Trägern der Dienstleistung vorgeschrieben sind: Gutscheine, wettbewerbliche Vergabe von Aufträgen, oder Zuwendung (siehe auch Kapitel 8.5). Im Ergebnis von simulierten Marktprozessen sind dann u. U. verschiedene Träger für verschiedene Teile der Maßnahme zuständig, was in den meisten Fällen unpraktikabel und für die Teilnehmenden verwirrend oder gar belastend ist.

Hilfreich wäre hier – ungeachtet einer generellen Revision der Transaktionsformen – eine Flexibilisierungsklausel, die es erlauben würde, ergänzende Maßnahmenelemente an die Transaktionsform des hauptsächlichlichen Maßnahmenelements zu binden. Qualifizierungselemente bei geförderter Beschäftigung könnten dann nach Zuwendungsrecht finanziert werden, ohne dass in den jeweiligen Bestimmungen zum einzelnen Instrument geförderter Beschäftigung hierzu etwas festgelegt werden müsste.

### 6.4.5 Die Weiterbildungsteilnahme flankierende Angebote

Das Angebot von Jobcoaching für ehemals Langzeitarbeitslose, die in eine über längere oder kürzere Zeit geförderte Beschäftigung eintreten, ist inzwischen fast zum Standard geworden. Wenn aus der gleichen Personengruppe auch Teilnehmende für längerfristig angelegte Weiterbildungen gewonnen werden sollen, werden hier ähnliche Bedarfe auftreten.

Für die Umsetzung ist insbesondere Folgendes zu bedenken:

- Bei interner Begleitung und Abwicklung der Maßnahmen über Bildungsgutschein muss der Mehraufwand in die Kalkulation eingehen können, ohne dass der Maßnahme wegen Überschreitung der Durchschnittskosten die Zulassung verweigert wird (siehe Kapitel 6.7); alternativ könnten solche Maßnahmen einschließlich Begleitung zur Vergabe ausgeschrieben werden.
- Es sollten verstärkt kooperative Modelle zwischen Weiterbildungsanbietern und Betrieben ermöglicht werden, um betriebliche Lernorte besser einbeziehen zu können, gleichzeitig aber die umfassende Vermittlung aller Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten durch den Weiterbildungsanbieter zu gewährleisten. So könnte auch die abschlussbezogene Weiterbildung betrieblich beschäftigter An- und Ungelernter forciert werden, für die die Berufsschulen oft keine geeigneten Lernangebote machen können. Die umschulungsbegleitenden Hilfen (analog zu den ausbildungsbegleitenden Hilfen) bieten aufgrund der geringen Fallzahlen pro Beruf oft nicht die nötige Unterstützung.

## 6.5 Weiterbildung für Beschäftigte weiter ausbauen

Vor dem einleitend skizzierten Hintergrund ist es mehr als naheliegend, die berufliche Weiterbildung im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht erst dann zu fördern, wenn Arbeitnehmer/-innen arbeitslos geworden sind, sondern auch für Beschäftigte im Betrieb. Denn: „Es ist unwahrscheinlich, dass eine öffentliche Arbeitsmarktpolitik, die grundsätzlich Arbeitslosmeldungen abwartet, die kritischen Auswirkungen des digitalen Umbruchs allein bewältigen kann.“ (Weber 2017, S. 373). Seit 2006 gibt es die auf Initiative der Gewerkschaften im BA-Verwaltungsrat eingeführte und mehrfach ausgeweitete Möglichkeit, die Weiterbildung geringqualifizierter und älterer Arbeitnehmer in Unternehmen zu fördern („WeGebAU“). Die Regelung (derzeit recht unübersichtlich verteilt auf §§ 81 Abs. 5, 82 und 131a Abs. 1 und 2, letztere mit

befristeter Geltung bis Ende 2020) steht im Spannungsverhältnis zwischen der grundsätzlichen Verantwortung der Arbeitgeber für die Anpassung der Qualifikation ihrer Beschäftigten (u. a. ausgedrückt in § 2 Abs. 2 SGB III) und den Aufträgen der Arbeitsförderung, dem Entstehen von Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken, die Beschäftigungsstruktur zu verbessern, die berufliche Mobilität zu unterstützen und die individuelle Beschäftigungsfähigkeit zu fördern. Die Bearbeitung dieses Spannungsverhältnisses hat zu häufigen Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen geführt, mit denen der förderbare Personenkreis erweitert und die Anwendbarkeit der Regelung erleichtert werden sollte. Jährlich rund 24.000 Zugänge in den Jahren 2015 und 2016 (Bundesagentur für Arbeit – Statistik 2017f) sind nicht zu vernachlässigen, können aber bei 4,5 Mio. auf Helferniveau Beschäftigten auch nicht zufrieden stellen.

Zuschüsse zum Arbeitsentgelt von bis zu 100 Prozent während der Zeiten, in denen wegen Weiterbildungsteilnahme nicht gearbeitet wird, können derzeit nur erbracht werden, wenn Grund der Förderung ein fehlender oder wegen vierjähriger berufsfremder Tätigkeit nicht mehr relevanter Berufsabschluss ist; ist dagegen allein das Alter (mindestens 45 Jahre) in Verbindung mit der Betriebsgröße (weniger als 250 Beschäftigte) Grund der Förderung, ist ein Arbeitsentgeltzuschuss nicht vorgesehen. Tatsächlich werden Arbeitsentgeltzuschüsse nur bei 38 Prozent der Zugänge und 46 Prozent der Bestände von Teilnehmenden gezahlt (die Differenz deutet auf durchschnittlich längere Maßnahmendauer bei den Maßnahmen für Geringqualifizierte hin), mit leicht steigender Tendenz zwischen 2015 und 2016 (Bundesagentur für Arbeit – Statistik 2017f). Zu denken wäre deshalb an eine Ausdehnung der Regelung zum Arbeitsentgeltzuschuss für Arbeitgeber auf ältere Beschäftigte in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU).

Die Förderung der Weiterbildung von Älteren in KMU weicht auch dahingehend von den Bestimmungen für Geringqualifizierte ab, dass die Maßnahme außerhalb des Betriebes stattfinden muss (§ 82 Satz 1 Nr. 4). Dadurch soll wohl die Bestimmung der folgenden Nr. 5 unterstützt werden, die verhindern soll, dass „ausschließlich arbeitsplatzbezogene kurzfristige Anpassungsfortbildungen“ gefördert werden. Damit wird aber der Einsatz arbeitsintegrierter Lernformen (vgl. Kapitel 6.4.4) erschwert, und so werden für die Teilnahmebereitschaft zusätzliche Hürden aufgebaut. Es stellt sich daher die Frage, wieso die in jedem Falle erforderliche Träger- und Maßnahmezulassung nicht ausreicht, um die betriebsübergreifende Arbeitsmarktorientierung der Maßnahme zu gewährleisten. Ergänzend könnte man in § 178 SGB III normieren, dass eine Maßnahmezulassung nicht für die Teilnahme von eigenen Beschäftigten oder von Beschäftigten eines verbundenen Unter-

nehmens gilt, um die „Außenorientierung“ von Maßnahmen zu unterstützen und eine „Selbstbedienung“ zugelassener Träger zu verhindern.

Eine wesentliche Hürde für die Ausweitung der Weiterbildung im bestehenden Arbeitsverhältnis dürfte darin bestehen, Weiterbildungsbedarfe im Hinblick auf anstehende technisch-organisatorische Veränderungen zu projizieren, passende Angebote zuzuordnen oder zu entwickeln, betroffene Arbeitnehmer/-innen zu motivieren und zur Weiterbildung zu ermutigen und Freistellungen für die Weiterbildungsteilnahme bei laufendem Betrieb zu organisieren. Die Bundesagentur für Arbeit bietet seit 2013 eine „Qualifizierungsberatung für Unternehmen“ an. Wenn diese Dienstleistung in dem von 2013 datierten Flyer für Arbeitgeber vier Jahre später noch immer unverändert als „neu“ angepriesen wird (Bundesagentur für Arbeit 2013), entsteht allerdings nicht der Eindruck einer großen Dynamik auf diesem Feld. Eine wissenschaftliche Untersuchung von Arbeitgeber-Dienstleistungen der BA konnte 2014 auch noch nicht viel Empirisches zur Einschätzung dieser Dienstleistung beitragen (Bartelheimer/Henke/Marquardsen 2014). Insofern besteht hier vermutlich weiterer Handlungsbedarf, der im Zusammenhang mit dem Aufbau einer umfassenden Infrastruktur der Qualifizierungsberatung anzugehen wäre (Kapitel 6.8). Weiterbildung ist zudem in hohem Maße vom Fachkräftebedarf und der Personalstrategie der jeweiligen Unternehmen abhängig, weshalb etwa Unternehmen der Systemgastronomie wesentlich schwieriger für die (abschlussbezogene) Weiterbildung zu gewinnen sind als etwa Handwerksbetriebe. Um nicht Arbeitnehmer/-innen ganzer Branchen von Weiterbildung faktisch auszuschließen, sind mit öffentlich geförderter Weiterbildung deshalb auch Wege einer beruflichen Umorientierung zu eröffnen.

Die WeGebAU-Förderung setzt das Bestehen eines Arbeitsverhältnisses bis mindestens zum Ende der Maßnahme voraus, aber keine Vorbeschäftigungszeit. Eine mögliche und in Einzelfällen praktizierte Umsetzung der Förderung besteht folglich darin, dass ein Arbeitgeber durch die Übernahme der Lohnkosten während der Zeiten ohne Arbeitsleistung dazu bewogen wird, eine geringqualifizierte Person zum Zwecke der berufsbegleitenden Qualifizierung überhaupt erst einzustellen. Dieser Weg zum Erwerb eines Berufsabschlusses löst das oben diskutierte Problem (vgl. Kapitel 6.3.1), dass für erwachsene Arbeitslose eine längerfristige Weiterbildung, bei der nur das Arbeitslosengeld oder ALG II weitergezahlt wird, finanziell ebenso untragbar sein kann wie ein Ausbildungsverhältnis mit tariflicher Ausbildungsvergütung. Insbesondere für Langzeitarbeitslose im SGB II-Leistungsbezug könnte auf diese Weise eine Perspektive auf nachhaltige Erwerbsintegration eröffnet werden.

Die WeGebAU-Förderung ist über den Verweiskatalog in § 16 Abs. 1 Nr. 4 SGB II auch für die Jobcenter anwendbar; tatsächlich spielt aber im SGB II der Arbeitsentgeltzuschuss bei beruflicher Weiterbildung Beschäftigter nur eine ganz marginale Rolle mit einem jahresdurchschnittlichen Bestand von 213 geförderten Personen im Jahre 2016 (Bundesagentur für Arbeit – Statistik 2017g). Hier bestehen offensichtlich Möglichkeiten der Ausweitung, die keine gesetzlichen Änderungen erfordern, sondern einen engeren Kontakt der Jobcenter mit Arbeitgebern mit perspektivischem Fachkräftebedarf und einen stärkeren Fokus auf die Identifizierung von Klient/-innen mit Weiterbildungspotenzial.

Die Jobcenter können auch Beschäftigte im aufstockenden SGB II-Leistungsbezug fördern und müssten dieses auch tun, denn diese können aufgrund des Förderausschlusses nach § 22 Abs. 4 Satz 1 SGB III nicht von den Arbeitsagenturen gefördert werden. Bezogen auf arbeitslose „Aufstocker“ (Personen im nicht bedarfsdeckenden ALG-Bezug mit aufstockenden SGB II-Leistungen) ist jedoch durch die Reform von 2016 eine Förderungslücke entstanden: Für Personen mit Anspruch auf Arbeitslosengeld wurde der Förderausschluss des SGB III aufgehoben (§ 22 Abs. 4 letzter Satz SGB III) und dafür ein Förderausschluss im SGB II eingeführt (§ 5 Abs. 4 SGB II). Die oben geschilderte Umsetzung der WeGebAU-Förderung in der Weise, dass durch die Förderung die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung überhaupt erst ermöglicht wird, kann jedoch zum Statuswechsel vom ALG beziehenden Aufstocker zum erwerbstätigen Aufstocker führen, wenn das Arbeitseinkommen nicht bedarfsdeckend ist.<sup>24</sup> Die Förderung würde in diesen Fällen den Förderausschluss auslösen und ist folglich für diese Personengruppe blockiert. Daraus ergibt sich rechtssystematisch zwingend die Forderung, sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, d.h. Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zahlende Personen vom Förderausschluss nach § 22 Abs. 4 Satz 1 SGB III auszunehmen und durch die Agenturen für Arbeit fördern zu lassen. Dass aktuell Beiträge Zahlende schlechter gestellt sein sollen als Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung Beziehende, ist ohnehin nicht nachvollziehbar.

---

24 Bei Umsetzung unseres Vorschlages, das Konstrukt der „Bedarfsgemeinschaft“ in der derzeitigen Form abzuschaffen und zur horizontalen Einkommensanrechnung überzugehen (vgl. Kapitel 4.4.1) würden diese Fälle weniger zahlreich, aber sie würden nicht gänzlich verschwinden.

## **6.6 Aufnahme der durch Weiterbildungsförderung erlangten Berufsabschlüsse in die Zielsteuerung**

Die Ausstattung von Geringqualifizierten mit zertifizierten (Teil-) Qualifikationen sollte Bestandteil der Zielsteuerungen in beiden Rechtskreisen werden. Durch eine Orientierung an den von den Teilnehmenden tatsächlich erreichten Abschlüssen wird eine bloße Input-Orientierung vermieden und der tatsächliche Beitrag der aktiven Arbeitsförderung zur Verbesserung des Humankapitals abgebildet. Zugleich wird damit eine gesamtgesellschaftliche Leistung der Arbeitsmarktpolitik besser kommunizierbar gemacht.

## **6.7 Stärkung von Innovation und Qualität bei den Trägern beruflicher Weiterbildung**

Der bereits erwähnte, Anfang der 2000er Jahre geschürte Generalverdacht gegen Maßnahmeträger und die daraus abgeleiteten Veränderungen der Transaktionsformen zwischen Arbeitsagenturen bzw. Jobcentern und Trägern haben in der Branche der beruflichen Weiterbildung tiefe Spuren hinterlassen. Nachfolgende Maßnahmen wie die Aufnahme von Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch als vom Arbeitnehmerstendengesetz erfasste Branche (§ 4 Abs. 1 Nr. 8 AEntG) oder die Einbeziehung von „Organisation, Qualifikation und Erfahrung des mit der Ausführung des Auftrags betrauten Personals, wenn die Qualität des eingesetzten Personals erheblichen Einfluss auf das Niveau der Auftragsausführung haben kann“ in die Vergabeverordnung (§ 58 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 VgV) stellen eher die öffentliche Anerkennung eines Problems dar als seine Lösung. Wenn die gesetzlichen Voraussetzungen und institutionellen Rahmenbedingungen die Arbeitsagenturen und Jobcenter dazu zwingen, die Träger von Maßnahmen der Arbeitsförderung als „Lieferanten“ zu behandeln, dann wird die bei sozialen Dienstleistungen unumgängliche Koproduktion im „sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis“ (Pattar 2012) von Arbeitsverwaltung, Klient/-innen und Trägern gestört. Von der in der Tradition des BSHG in § 18 SGB II Satz 1 normierten Zusammenarbeit „auf der Grundlage der Gegenseitigkeit“, die ausdrücklich „Dritte, die Leistungen nach diesem Buch erbringen“ einschließt, bleibt dann nichts übrig. An ihre Stelle treten die Zulassungsbürokratie von „fachkundigen Stellen“, die außerhalb von politischer Rechenschaftspflicht und öffentlichem Diskurs stehen, sowie – bei Vergabemaßnahmen – zusätzlich die anonyme Scheinobjektivität eines staat-

lich inszenierten Marktes, in dem Vergabeentscheidungen nach Bewertungsalgorithmen getroffen werden (vgl. Knuth 2018).

Es führt jedoch kein Weg zurück in die vermeintliche Unschuld der Beschaffung von Maßnahmen „nach Gutsherrenart“ der seinerzeitigen Arbeitsamtsdirektoren, und auch „nach vorn gedacht“ ist keine Patentlösung erkennbar, die zugleich folgende Punkte gewährleistet:

- die bestmögliche Förderung der Klient/-innen
- gute Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen für die Fachkräfte der Träger als Voraussetzung für professionelle Arbeit
- vertrauensvolle und stabile Netzwerkkoooperation zwischen Arbeitsagentur bzw. Jobcenter, den Trägern und weiteren regionalen Akteuren als eine Arena, in der Klient/-innen sich sicher bewegen und optimale Unterstützung erhalten können
- Fairness gegenüber allen Trägern und Offenheit für den Eintritt neuer Anbieter
- einen Stimulus für permanente Innovation, Anpassung an neue Gegebenheiten und Herausforderungen sowie Steigerung der Wirksamkeit der Maßnahmen
- eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung.

Deshalb können nur konkrete Partiallösungen sinnvoll diskutiert werden, wobei es aber hilfreich sein dürfte, den Gesamtkatalog teilweise konfligierender Ziele im Auge zu behalten und sich Rechenschaft darüber zu geben, bei welchem Ziel jeweils Kompromisse gemacht werden müssen, wenn ein Lösungsansatz verfolgt wird.

Vor diesem Hintergrund machen wir folgende Vorschläge:

### **Vergabeverfahren der BA:**

- Der Wertungskorridor, innerhalb dessen nach der von den Regionalen Einkaufszentren angewandten „Erweiterten Richtwertmethode“ eine höhere Qualitätswertung zum Zuschlag trotz eines höheren Preises führt, sollte von derzeit 10 Prozent auf künftig 20 Prozent erweitert werden.<sup>25</sup>
- Bei innovativen und komplexen Vorhaben sollten die durch die Vergaberechts-Novellierung ermöglichten Vergabeformen des wettbewerblichen Dialogs bzw. der Innovationspartnerschaft erprobt werden.

---

25 Zur Wirkungsweise von Bewertungsalgorithmen im Vergabeverfahren vgl. Ferber (2015).

- Die organisatorischen Abläufe in der BA sind so zu organisieren, dass eine nach regionalen Bedarfen ausgestaltete und in der Region verantwortete Vergabe tatsächlich durchgeführt werden kann.

### **Maßnahmenzulassung:**

Die „fachkundigen Stellen“ sollten mehr Spielraum erhalten, bei innovativem „Mehrwert“ von Maßnahmekonzepten und bei Kombination von Weiterbildungsmaßnahmen mit erforderlichen flankierenden Elementen (z. B. fachsprachliche Förderung, Lernförderung, sozialpädagogische Begleitung, Jobcoaching) die Sätze der Bundesdurchschnittskostenverordnung zu überschreiten. Alternativ müssten die Entscheidungen der BA über Ausnahmen vom Durchschnittskostensatz rascher und unter stärkerer Berücksichtigung der erweiterten Förderziele erfolgen.

### **Stärkung des Weiterbildungsangebots**

Zur Entwicklung und Erprobung von Weiterbildungskonzepten für neue oder bisher nicht ausreichend adressierte Zielgruppen (z. B. geflüchtete Menschen), bisher nicht geförderte Zielberufe, bisher nicht praktizierte Kombinationen von Maßnahmenelementen, für neue Kooperationsformen mit Betrieben oder neue didaktische Ansätze usw. werden immer auch wieder Modellprojekte notwendig sein. Modellprojekte sollten dazu dienen, wirklich Neues für die Regelförderung zu entwickeln, und nicht dazu, kurzfristige Symbolpolitik für neu entdeckte „Zielgruppen“ ohne Anschlussperspektive zu betreiben. Sie sollten unter Beteiligung mehrerer Träger stattfinden und müssen wissenschaftlich begleitet und evaluiert werden. Die „Erprobung innovativer Ansätze“ nach §135 SGB III und die „freie Förderung“ nach § 16f SGB II sollten einander angeglichen, mit einem eindeutigen Innovationsauftrag versehen und wissenschaftlich evaluiert werden. Die für den „Einkauf“ von Einzelmaßnahmen praktizierten Vergabeverfahren dürften für solche Modellprojekte i. d. R. ebenso wenig geeignet sein wie das Gutscheinverfahren. In beiden Rechtskreisen sollte Flexibilität bei der Wahl der Transaktionsformen mit Partnern ermöglicht werden (z. B. Zuwendungsrecht – nur in §16f SGB II explizit genannt – oder die Innovationspartnerschaft nach dem neuen Vergaberecht), und die Erfahrungen mit unterschiedlichen Formen der Förderung bzw. Beschaffung sollten selbst Gegenstand der Erprobung und Evaluation sein. Nicht nur der Verwaltungsrat der BA (im SGB III), sondern auch die Beiräte der beteiligten Jobcenter, Bundesregierung, Bundestag und die Öffentlichkeit haben Anspruch auf Information über die Ergebnisse der Modellprojekte.

## 6.8 Infrastruktur der Qualifizierungs- und Laufbahnberatung

Ein zentrales Hemmnis der Inanspruchnahme beruflicher Weiterbildung durch Erwerbstätige, Erwerbseinsteiger/-innen, Arbeitslose und Betriebe ist die Unübersichtlichkeit der Ausbildungs- und Karrierewege, der jeweiligen Voraussetzungen und der regional verfügbaren Angebote. Weiterbildungsberatung ist in Deutschland seit Jahrzehnten Gegenstand von Modellprojekten<sup>26</sup>, aber daraus ist nie eine dauerhafte Infrastruktur und allgemein bekannte „Adresse“ – wie z. B. die Verbraucherzentralen im Bereich der Konsumentenberatung – entstanden, die für die gesamte Bevölkerung verfügbar und zuständig ist. Datenbanken wie KURSNET sind sicherlich nützlich, können aber nur wirksam genutzt werden, wenn man schon weiß was man sucht. Die vielfältigen Verflechtungen einer Weiterbildungsentcheidung mit beruflichen Perspektiven, persönlicher Entwicklung, finanziellen Erwägungen und möglichen Auswirkungen in Partnerschaft und Familie lassen sich nur durch eine vertrauensbildende persönliche Beratung bearbeiten. Für Betriebe ist ein ähnlich komplexes Bündel von Erwägungen zu Marktentwicklung, Investitionsplänen, Prozessinnovationen, Organisationsentwicklung, Mitarbeiterbindung, Personalentwicklung und durch Freistellung entstehenden Kapazitätsengpässen zu bewältigen.

„Dazu ... braucht es eine qualitativ hochwertige Beratung ..., die allen Menschen offen steht und in unterschiedlichen Lebensphasen individuelle Bildungsoptionen eröffnet“ (Bläsche et al. 2017, S.31). Die aktuelle Aufgabe der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten macht schlaglichtartig deutlich, dass eine solche Infrastruktur insbesondere auch für Neuankömmlinge auf dem deutschen Arbeitsmarkt dringend benötigt würde. Während Bildungsinländer/-innen zwischen den Bildungsinstitutionen „weitergereicht“ werden, stellt sich das deutsche Bildungs-, Ausbildungs- und Erwerbssystem für neu Ankommende als rätselhaftes Labyrinth dar. Bei Flüchtlingen wechselt die über den Sozialleistungsbezug gegebene Primärzuständigkeit mit ihrem Aufenthaltsstatus; vorhandene übergreifende Beratungsstrukturen sind ihnen überwiegend nicht bekannt (Brücker/Rother/Schupp 2016, S.41).

Eine Verwirklichung des im Zusammenhang mit der Diskussion über „Arbeit 4.0“ gemachten Vorschlages zur Einrichtung eines „persönlichen Erwerbstätigenkontos“ u. a. für die Finanzierung von Weiterbildung (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017a, S.181) würde den Bedarf für eine

---

26 Aktuell und bis 2020 gibt es das vom BMBF und dem ESF geförderte Programm „Bildung integriert“ – vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (2015).

leicht zugängliche und unabhängige Beratung noch einmal erheblich verschärfen: Einerseits wären dann plötzlich sehr viel staatliches Geld und entsprechende Begehrlichkeiten von Bildungsanbietern im Spiel, und andererseits wäre eine Verschärfung gegebener Bildungsungleichheiten zu befürchten, wenn bildungsaffine Schichten ihr Konto nutzen, aber bildungsferne mangels niedrigschwelliger Informationsmöglichkeiten nichts damit anzufangen wissen.

Die Suche nach einer bereits flächendeckend präsenten und bekannten Organisation mit Affinität zu dieser Aufgabe und zumindest großenteils vorhandenen Kompetenzen führt schnell zur Bundesagentur für Arbeit und zu dem Vorschlag, diese auszubauen zu einer „Bundesagentur für Arbeit und Qualifikation“ (SPD-Parteivorstand 2017, S. 17; Weber 2017, S. 5). Damit diese die skizzierten Aufgaben wirklich erfüllen kann, müssten allerdings einige nicht ganz triviale Voraussetzungen erfüllt sein (vgl. auch Klaus-Schelleter 2017), die zudem zueinander potenziell in Widerspruch stehen:

- Die Qualifizierungsberatung der BA müsste frei sein von den institutionellen Beschränkungen der BA-Förderung, d. h. sie müsste alle Wege der beruflichen Qualifizierung (duales System, berufliche Weiterbildung, vollzeitschulische Ausbildungen, Hochschulstudium, Hybridformen) gleichgewichtig umfassen und die traditionelle Fokussierung auf das „Duale System“ überwinden. Sie müsste unabhängig sein von den geschäftspolitischen Vorgaben sowie den jeweils aktuellen Bestrebungen der operativen Ebene, eingekaufte Maßnahmen zu „befüllen“ oder anlaufende Bundesprogramme umzusetzen. Der Zweig „Q“ in der BA müsste also fachlich ebenso unabhängig aufgestellt sein wie beispielsweise der ärztliche Dienst.
- Diese Unabhängigkeit muss glaubwürdig nach außen erkennbar sein, nicht zuletzt durch separate Gebäude(-teile) und ein gegenüber der BA zumindest abgewandeltes Logo. Für soziale Leistungen jeglicher Art Beziehende muss das Aufsuchen der Beratungsstelle freiwillig und sanktionsfrei sein. Ein Informationsaustausch zwischen Qualifizierungsberater/-innen und den Vermittlungsfachkräften oder Fallmanager/-innen darf nur nach Zustimmung der Klient/-innen erfolgen. Ratsuchende, die bei der BA registriert sind, müssen frei entscheiden können, ob sie Zugriff auf ihre Kundendaten gewähren oder nicht.
- Die Qualifizierungsberatung muss innerhalb der BA ein eigenständiges fachliches Profil erhalten und einen eigenständigen Karriereweg darstellen. Personalaustausch mit dem „operativen Geschäft“ ist zwar wegen der Kombination von Erfahrungen aus beiden Feldern wünschenswert, darf

aber nicht als kurzfristige Abordnung in Reaktion auf Engpässe möglich sein.

- Die Finanzierung sollte aufgrund der gesamtgesellschaftlichen Natur dieser Aufgabe, der Offenheit der Beratung für SGB II-Leistungen Beziehende sowie für Nichtleistungsbeziehende aus Steuermitteln erfolgen.<sup>27</sup>

Im Ergebnis wäre also trotz Anlehnung an die Infrastruktur der BA so etwas wie eine „eigene Firma“ zu gründen, und mögliche Synergien mit dem „operativen Geschäft“ der Arbeitsagenturen müssten aus Gründen der Unabhängigkeit und des Datenschutzes stark eingeschränkt und von der Zustimmung der Klient/-innen abhängig gemacht werden. Aktuelle Pilotvorhaben zur Qualifizierungsberatung durch die BA werden zeigen, inwieweit diese hohen Ansprüche unter dem Dach der Bundesagentur für Arbeit tatsächlich eingelöst werden können und wie weit ein solches Angebot bei den Adressaten auch angenommen bzw. als neutral wahrgenommen wird.

Angesichts des erkennbaren Aufwandes für eine an die BA angelehnte Lösung wäre alternativ zu erwägen, eine völlig eigenständige, bundesweit tätige Organisationseinheit aufzubauen („Weiterbildungs-Verbraucherberatung“) oder vorhandene Strukturen durch eine auf Dauer gestellte Förderung zu stabilisieren. Im letzteren Fall würden Einrichtungen unterschiedlicher Träger eine gemeinsame „Dachmarke“ erhalten und müssten sich zur Einhaltung bestimmter Standards und zur Verwendung dieser „Dachmarke“ verpflichten. Sehr sorgfältige Vorkehrungen müssten zur Sicherstellung der Unabhängigkeit der Beratung von Bildungsanbietern getroffen werden, da die als Träger der Beratung in Frage kommenden Einrichtungen oder mit ihnen verbundene Organisationen häufig auch als Anbieter tätig sein werden. Zuwendungsentscheidungen könnten weiterhin befristet sein und mit jeweils erneuter Kontrolle der Qualitätsstandards verbunden werden, aber die Förderungsmöglichkeit als solche müsste auf Dauer bestehen. Die Finanzierung der einzelnen Beratungsstellen könnte aus einer Mischung aus Festbetragspauschalen für Infrastruktur und Overhead, aufwandsabhängigen Vergütungen für die einzelnen Beratungsfälle sowie Erfolgs- oder Qualitätsprämien bestehen, die aufgrund von Evaluationen vergeben werden. Ein solches netzwerkartig aufgebautes Beratungssystem würde darüber hinaus eine gemeinsame Dateninfrastruktur sowie eine Infrastruktur zur Fortbildung der Berater

---

27 Das allerdings könnte zu einer Bundesauftragsverwaltung mit einem Weisungsstrang vom BMAS über die BA bis in die lokalen Einheiten führen, was dem Ziel der Weisungsunabhängigkeit zuwider laufen würde.

und zum fachlichen Austausch benötigen, die als gemeinsamer Overhead zu finanzieren wäre.

Letztlich geht es darum, einen mittleren Weg zwischen Zentralisierung (Präferenz des BMAS – vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017b) und Kommunalisierung (aktuelles ESF-Programm des BMBF – vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung 2015) – zu finden und dadurch die wechselseitige Blockade zwischen den zentralistischen Vorstellungen des BMAS und der auf die Kommunen orientierten Strategie des BMBF zu überwinden. Die hierfür notwendige, Ressorts und Governance-Ebenen übergreifende Plattform ist möglicherweise nur zu schaffen durch eine „Stiftung berufliche Weiterbildung“ des Bundes und der Länder, in deren Gremien u. a. die kommunalen Spitzenverbände, die Dachorganisationen der Sozialpartner und der Kammern, die Spitzenorganisationen der Wohlfahrtspflege und der Erwachsenenbildung, das Bundesinstitut für Berufsbildung, die Bundesagentur für Arbeit, die Landesarbeitsgemeinschaften der Jobcenter (so weit vorhanden) und vermutlich weitere Akteure zu beteiligen wären. Eine derart umfassende Konstruktion wäre zwar vermutlich im Anlauf eher schwerfällig, würde aber auf längere Sicht Stabilität und Akzeptanz sichern.

## 7 GEFÖRDERTE BESCHÄFTIGUNG FÜR DAUERHAFT VOM ARBEITSMARKT AUSGESCHLOSSENE ERWERBSFÄHIGE („SOZIALER ARBEITSMARKT“)

---

### 7.1 Erwerbsarbeit und soziale Teilhabe

In einer Arbeitsgesellschaft wie derjenigen der Bundesrepublik Deutschland ist Erwerbsarbeit für Menschen im Erwachsenenalter das vorrangige Medium sozialer Teilhabe. Für Menschen, die weder ein öffentliches Amt bekleiden noch sich ehrenamtlich betätigen, ist Erwerbsarbeit der einzige Handlungszusammenhang, der über den Familien- und Freundeskreis hinausweist. Erwerbsarbeit ist mit Zwängen und Belastungen verbunden, aber diese strukturieren auch den Tages-, Wochen- und Jahresablauf und schaffen Erwartungshorizonte. Tragbare Belastungen und die Bewältigung von Herausforderungen vermitteln die Erfahrung von Leistung und Selbstwirksamkeit. Erwerbsarbeit generiert Einkommen, schafft wirtschaftliche Unabhängigkeit und vermittelt über den beruflichen auch gesellschaftlichen Status. Erwerbseinkommen ermöglicht in höherem Maße als Transfereinkommen auf Mindestniveau die Teilnahme an kulturellen, sportlichen und gesellschaftlichen Aktivitäten. „Gute“ Erwerbsarbeit beinhaltet Möglichkeiten zur Erweiterung von Erfahrungen und Kompetenzen und stärkt Selbstbewusstsein und Selbstvertrauen. Kollegiale und Kundenkontakte in der Erwerbsarbeit wirken – eine gewisse Organisationsqualität der Arbeitsstätte vorausgesetzt – Gefühlen von Einsamkeit und Isolation entgegen. Erwerbstätige fühlen sich gesünder und besser gesellschaftlich integriert als Arbeitslose (Beste/Bethmann/Gundert 2014; Eggs/Trappmann/Unger 2014).

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass der dauerhafte Ausschluss von Erwerbsarbeit soziale Teilhabe gefährdet. Öffentlich geförderte Beschäftigung als *ultima ratio* der aktiven Arbeitsmarktpolitik sollte daher vorrangig unter dem Ziel der Förderung sozialer Teilhabe gesehen und evaluiert werden (vgl. Kapitel 3.4). Übergänge in ungeforderte Beschäftigung sollten ein Nebenziel darstellen in der Weise, dass Übergangswahrscheinlichkeiten zumindest nicht verschlechtert werden. Geförderte Beschäftigung sollte so ausgestaltet werden, dass sie Gelegenheitsstrukturen zum Übergang in ungeforderte Beschäftigung bietet, aber das Ausmaß der Realisierung solcher Gelegenheiten sollte nicht das primäre Kriterium der Zielerreichung sein.

## 7.2 Geförderte Beschäftigung als Teilhabeförderung

Wenn arbeitsmarktpolitische Fördermaßnahmen, die den Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt oder in eine selbständige berufliche Tätigkeit erleichtern sollen, im Einzelfall wirkungslos bleiben oder von vornherein keinen Erfolg versprechen, dann besteht die einzige Möglichkeit zur Überwindung oder zumindest Unterbrechung des Ausschlusses von Erwerbsarbeit darin, den Betroffenen die Ausübung einer geförderten Beschäftigung zu ermöglichen. Im Unterschied zu Lohnkostenzuschüssen, die die Einstellungschancen auf unabhängig von der Förderung bestehende oder entstehende Arbeitsplätze erhöhen sollen, schafft öffentlich geförderte Beschäftigung Arbeitsplätze, die es ohne die Förderung nicht geben würde (Knuth 2017c). Diese Kategorie von arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen weist die wohl höchste Volatilität von allen auf, sowohl hinsichtlich der Vielzahl der Instrumente (unter Einschluss von befristeten Bundesprogrammen etwa ein Dutzend seit Einführung des AFG im Jahre 1969) als auch hinsichtlich des jahresdurchschnittlichen Bestandes an geförderten Personen (zwischen 500.000 in 1999 und 100.000 in 2015 – Knuth 2016a).<sup>28</sup> – Die scheinbar unüberschaubare Vielfalt von Instrumenten lässt sich reduzieren auf vier Regelungsdimensionen:

- (1) Arbeits- und sozialrechtlicher Status der Beschäftigten: Handelt es sich überhaupt um ein Arbeitsverhältnis, und wenn ja, ist dieses in alle Zweige der Sozialversicherung einbezogen oder von der Arbeitslosenversicherung ausgeschlossen?
- (2) Zulässige Beschäftigungsdauer: Wie lange dauert die Beschäftigung, und ist eine Möglichkeit der unbefristeten geförderten Beschäftigung vorgesehen?
- (3) Persönliche Zugangsvoraussetzungen: eher allgemein (Förderung erforderlich zur Erhaltung oder Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit – Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II) oder mehrdimensional und detailliert (Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II)?
- (4) Ordnungspolitische Einordnung: Die Förderung von Arbeitsplätzen, die es ohne Förderung nicht geben würde, ist ein Eingriff in die marktwirtschaftliche Ordnung, deren mögliche Wettbewerbswirkungen auf die eine oder andere Weise verregelt werden müssen: a) durch die klassischen Abgrenzungskriterien der „Zusätzlichkeit“ und des „im-öffentlichen-In-

---

28 Zur wechselvollen Geschichte öffentlich geförderter Beschäftigung vgl. auch Geraedts (2016).

teresse-Liegens“ der geförderten Arbeiten, später ergänzt durch „Wettbewerbsneutralität“ (so in § 16d SGB II); b) durch die gesetzliche Aufzählung von Tätigkeitsfeldern, die als ordnungspolitisch unschädlich betrachtet werden (z.B. Strukturanpassungsmaßnahmen nach § 273 SGB III i.d. Fassungen Anfang der 2000er Jahre); c) durch Verzicht auf Beschränkung der förderbaren Tätigkeiten und damit Öffnung des Instrumentes auch für privatwirtschaftlich ausgerichtete Unternehmen, so dass die Förderung jedem Wettbewerber zur Verfügung steht (so derzeit § 16e SGB II).

Wenn öffentlich geförderte Beschäftigung konzentriert wird auf Arbeitslose, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt keine Chance (mehr) haben, dann ist es unvermeidlich, dass die Übergangswahrscheinlichkeiten aus geförderter Beschäftigung in den allgemeinen Arbeitsmarkt eher gering sind. Eine jedoch vermeidbare Teilursache dafür ist die ordnungspolitische „Einhegung“ auf zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Tätigkeiten, d. h. auf Tätigkeiten ohne dringende Nachfrage, die im privatwirtschaftlichen Bereich eher nicht vorkommen, und unter nicht wettbewerbsadäquaten Arbeits- und Produktionsbedingungen: Die in solchen Tätigkeiten vermittelten Erfahrungen können im allgemeinen Arbeitsmarkt eher nicht verwertet werden; in solchen Tätigkeiten entstehen eher keine Kontakte und Netzwerkbeziehungen, die in ungeforderte Beschäftigung führen; und eine solche Station im Lebenslauf verschlechtert eher das Bewerbungsbild, wirkt also stigmatisierend.

Vor diesem Hintergrund stellte die im Jahre 2008 erfolgte Einführung eines seinerzeit „Beschäftigungszuschuss“ genannten Instrumentes, bei dem auf eine Beschränkung der förderbaren Tätigkeiten verzichtet wurde, einen grundlegenden Paradigmenwechsel dar, der im Unterschied zu anderen Elementen der damaligen Reform die „Instrumentenreform“ von 2011 überlebte. Mit der heutigen „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ nach § 16e SGB II ist es grundsätzlich möglich, einen „Sozialen Arbeitsmarkt“ mit drei Säulen aufzubauen: private Unternehmen, öffentliche Verwaltungen und Unternehmen, sowie Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen. Bei 75-prozentiger Lohnkostenförderung fehlende Kostenbestandteile können im Markt erwirtschaftet werden. Das setzt voraus, dass ein Marktzugang besteht oder erarbeitet werden kann und dass mit Beschäftigten, die – aufgrund der Zugangskriterien gewollt – erhebliche Leistungsminderungen aufweisen, eine Produktivität erreicht wird, die zusammen mit den Zuschüssen zumindest Kostendeckung erlaubt. Ein geförderter Arbeitsmarkt, in dem nicht nur

Beschäftigungsträger, sondern auch private und öffentliche Arbeitgeber Verantwortung für dauerhaft vom Arbeitsmarkt Ausgeschlossene übernehmen, könnte das Ansehen von „Langzeitarbeitslosen“ auf dem Arbeitsmarkt verbessern und eine gewisse Ausstrahlung für den Umgang mit dieser Zielgruppe über den geförderten Bereich hinaus entfalten. Mit der Bezeichnung „Sozialer Arbeitsmarkt“ wird u. a. die Ausdehnung von „*Corporate Social Responsibility*“ auf bisher am Arbeitsmarkt ausgegrenzte Personen eingefordert. Dafür genügt es nicht, dass die Inanspruchnahme eines Förderinstruments wie dem § 16e SGB II für private Arbeitgeber gesetzlich zulässig ist; es muss auch um ihre Beteiligung geworben werden, und sie müssen beim Umgang mit der für sie weitgehend fremden Zielgruppe bei Bedarf zeitnah und unbürokratisch Unterstützung erhalten können. Daran fehlt es bisher. Ein Förderinstrument, dessen Wettbewerbsneutralität durch eine allein theoretische Beteiligung der Privatwirtschaft dargestellt wird, ohne dass private Unternehmen sich tatsächlich in nennenswertem Umfang beteiligen und mit der Zeit eine Identifikation mit dem Instrument entwickeln, dürfte auf Dauer in seinem Bestand gefährdet sein.

Vorschläge zur Schaffung eines „Sozialen Arbeitsmarktes“, die in fast unüberschaubarer Vielzahl vorliegen, knüpfen fast sämtlich mehr oder weniger explizit am bestehenden Instrument „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ nach § 16e SGB II an. Selten wird jedoch systematisch expliziert, inwiefern der § 16e SGB II reformiert werden müsste, damit daraus ein „Sozialer Arbeitsmarkt“ entstehen kann. Dieses wird mit den folgenden Ausführungen versucht.

### 7.3 Persönliche Zugangsvoraussetzungen

Es ist richtig, den „Sozialen Arbeitsmarkt“ zu reservieren für dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossene Erwerbsfähige, die aufgrund bisheriger Erfahrung und aller Voraussicht nach auch künftig im allgemeinen Arbeitsmarkt selbst mit beschäftigungsfördernden Instrumenten wie dem Eingliederungszuschuss keine Beschäftigungschance haben. Durch entsprechend gestaltete Zugangskriterien werden knappe Mittel in die Förderung derjenigen gelenkt, die dieser Förderung tatsächlich bedürfen, und Mitnahmeeffekte werden auf Arbeitgeber- wie auf Arbeitnehmerseite gering gehalten.

Die derzeit geltenden Zugangskriterien sind jedoch in mehrfacher Hinsicht problematisch:

- Die Feststellung einer besonders schweren Beeinträchtigung der Erwerbsmöglichkeiten durch mindestens zwei in der Person liegende Vermittlungshemmnisse – man beachte: „in der Person liegend“ sind nicht rein statistische Vermittlungshemmnisse wie Alter oder Migrationshintergrund – verlangt eine potenziell stigmatisierende Zuschreibung von individuellen Defiziten, die eine Beteiligung privater Arbeitgeber am „Sozialen Arbeitsmarkt“ eher nicht ermutigt.<sup>29</sup> Wenn es gelänge, das bisherige und auch nach Ansicht des Gesetzgebers für sich allein unzureichende Kriterium der Langzeitarbeitslosigkeit im Sinne des § 18 SGB III (also unter Ausklammerung „unschädlicher“ Unterbrechungen) zu ersetzen durch eine nicht nur statistisch, sondern auch im Einzelfall für die Fachkräfte der Jobcenter auf einfache Weise verfügbare Operationalisierung des „dauerhaften Ausschlusses“ oder der „Arbeitsmarktferne“ aufgrund des bisherigen Erwerbsverlaufs, dann könnte man auf solche stigmatisierenden Zuschreibungen verzichten.<sup>30</sup>
- Die bisher verlangte Negativprognose, dass „eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt für die Dauer der Zuweisung ohne die Förderung voraussichtlich nicht möglich ist“ (§ 16e Abs. 3 Nr. 3 SGB II), ergäbe sich dann mit statistisch gesicherter Wahrscheinlichkeit aus dem bisherigen Erwerbsverlauf. Die Fachkräfte in den Jobcentern würden von dieser Prognose entlastet. Sie sind nämlich mit der Erstellung der vom Bundesrechnungshof in Anwendung der derzeitigen Vorschrift verlangten, „auf nachprüfbare Tatsachen“ gestützten Negativprognose häufig überfordert (Bundesrechnungshof 2015, S.14)<sup>31</sup>, und dieses ist ihnen nicht vorzuwerfen: Auch die Wissenschaft kann nur Wahrscheinlichkeitsaussagen treffen und ist immer wieder mit „erwartungswidrigen Übergängen in ungeforderte Beschäftigung“ konfrontiert (vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2015).

---

29 Nach dem ursprünglichen Entwurf der „Rechtsvereinfachungs“-Novelle zum SGB II sollte auf die Qualifizierung „besonders schwer“ verzichtet werden mit der Begründung, dass diese Einschätzung für die Vermittler kaum möglich sei.

30 Das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ stellt z. B. ab auf mindestens vierjährigen Leistungsbezug „ohne nennenswerte Erwerbstätigkeit“ in dieser Phase (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2015a).

31 Im ursprünglichen Entwurf der „Rechtsvereinfachungs“-Novelle zum SGB II war daher vorgesehen, die „Beweislogik“ umzukehren: „... keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt für die Dauer der Zuweisung auch ohne Förderung möglich ist.“ (Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode 2016b, S.78)

Die bisherigen Negativkriterien für den Zugang in geförderte Beschäftigung (Vermittlungshemmnisse, fehlende Übergangschancen) sollten ersetzt werden durch eine Positivprognose der zuständigen Fachkräfte dahingehend, dass die betroffene Person durch die konkret in Aussicht genommene geförderte Tätigkeit voraussichtlich hinsichtlich ihrer sozialen Teilhabe, ggf. auch hinsichtlich ihrer Beschäftigungsfähigkeit (Zusatz, kein Ausschlusskriterium) profitieren wird. Dieses impliziert, dass die Teilnahme am Sozialen Arbeitsmarkt freiwillig ist, da eine unfreiwillige Teilnahme nicht teilhabeförderlich ein kann (vgl. auch Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V. 2017, S. 16).<sup>32</sup> Gleichzeitig wird durch das Erfordernis einer Positivprognose bezüglich der sozialen Teilhabe dem Umstand Rechnung getragen, dass sich aufgrund der sehr weiten Definition der „Erwerbsfähigkeit“ (§ 8 SGB II) unter den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten Personen befinden können, die mit der Erbringung der in marktnahen Tätigkeiten erforderlichen Produktivität in einer Weise überfordert sein könnten, die ihrer sozialen Teilhabe eher abträglich wäre. Mit dem Bezug auf die konkret in Aussicht genommene Tätigkeit ist impliziert, dass verstärkt auch Teilzeittätigkeiten ins Auge gefasst werden sollten, wenn dadurch die Belastungen für die betroffene Person angemessen gestaltet werden können.

Schließlich sollte für die Beschäftigung im Sozialen Arbeitsmarkt ein Mindestalter gelten. Dieses könnte sich orientieren an der jeweiligen Praxis der Arbeitsverwaltung bezüglich des Höchstalters, bis zu dem noch auf eine Berufsausbildung orientiert wird (aktuell 35 Jahre im „Spätstarter/Zukunftsstarter“-Programm).

## 7.4 Vorbereitung auf die Beschäftigung im Sozialen Arbeitsmarkt

Ein weiteres Zugangskriterium zur „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ ist derzeit die vorausgegangene „verstärkte vermittelrische Unterstützung“ über einen Zeitraum von sechs Monaten (§ 16e Abs. 3 Nr. 2 SGB II). Die häufige Nichterfüllung dieser Voraussetzung ist ein hauptsächlicher Kritikpunkt des Bundesrechnungshofes (Bundesrechnungshof 2015, S. 20). Tatsächlich ist

---

32 Freiwilligkeit im Zugang dürfte auch derzeit schon weitestgehend Praxis der Jobcenter sein, doch nach dem derzeitigen Gesetzeswortlaut (§ 10 Abs. 3 u. § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II) gehört die geförderte Beschäftigung zu den zumutbaren Arbeiten, deren Verweigerung eine Leistungskürzung um 30 Prozent des Regelbedarfs auslöst (§ 31a Abs. 1 SGB II).

diese Anforderung des Gesetzgebers an die Fachkräfte in den Jobcentern in ihrer jetzigen Form jedoch paradox: Sie sollen knappe Zeitressourcen gerade auf diejenigen konzentrieren, bei denen sie die Vermittlung für aussichtslos halten, um dadurch die Richtigkeit ihrer Negativprognose zu dokumentieren.

Sinnvoller wäre es, eine Förderung in Vorbereitung auf eine geförderte Beschäftigung vorzusehen, deren durchaus erwünschter Nebeneffekt – aber nicht ihr hauptsächliches Ziel – in „erwartungswidrigen Übergängen“ in ungeforderte Beschäftigung bestehen könnte. Die Jobcenter könnten einen Pool grundsätzlich förderfähiger, interessierter und geeigneter Kandidat/-innen bilden, die in Gruppenmaßnahmen (durchgeführt durch die Jobcenter selbst oder als Aktivierungs- und Vermittlungsmaßnahme nach §45 SGB III) auf eine Beschäftigungsaufnahme nach langdauerndem Ausschluss vom Arbeitsmarkt vorbereitet werden und dabei nach Art eines „Jobclubs“ auf die Suche nach für sie geeigneten Tätigkeiten und Arbeitgebern gehen. Indem hierbei gezielt auch private und öffentliche Arbeitgeber angesprochen werden, könnten sich auch Übergänge ergeben, die mit einem Eingliederungszuschuss oder sogar ganz ohne Förderung auskommen (vgl. ausführlicher Knuth 2017b). Das würde voraussichtlich mehr Übergänge bereits im Vorfeld einer geförderten Beschäftigung ergeben als die derzeitige „verstärkte vermittelnde Unterstützung“.

### 7.5 Begleitstruktur

Bei der Förderung der Arbeitsaufnahme von Personen, die nicht (mehr) an betriebliche Arbeitsrealitäten gewöhnt sind, ist inzwischen eine Begleitung (teilweise bezeichnet als „Jobcoaching“) zum Standard geworden (vgl. BMAS-Förderprogramme „Joboffensive“, ESF-Langzeitarbeitslosenprogramm und „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“). Bei einer Verzahnung mit der Vorbereitung (gleicher Träger, gleiche Fachkräfte) könnte man bei der Begleitung auf bereits bestehenden Kontakten und Vertrauensbeziehungen mit Arbeitgebern und Beschäftigten aufbauen und hätte weniger als derzeit das Problem, dass eine externe Betreuung als Stigmatisierung der Geförderten oder als Fremdkörper im betrieblichen Alltag wahrgenommen wird.

Unpraktikabel für eine derartige „organische“ und zeitnah eingreifende Begleitstruktur ist jedoch die derzeitige Vorschrift, wonach es für die Förderung einer notwendigen sozialpädagogischen Betreuung eines Antrags des

einzelnen Arbeitgebers bedarf (§ 16e Abs. 2 Satz 4 SGB II).<sup>33</sup> Diese Vorschrift beinhaltet eine unangemessene Verschiebung von Verantwortungslasten: Warum soll der Arbeitgeber um Hilfe bei der Lösung eines Problems bitten, das er gar nicht hätte, wenn er keine Personalentscheidung nach sozialen Gesichtspunkten getroffen und keine Person aus der Zielgruppe eingestellt hätte? Offensichtlich steht hinter dieser Vorschrift die Vorstellung des Gesetzgebers, dass es sich bei den Arbeitgebern letztlich doch nur um Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen handeln würde, deren Tagesgeschäft die Stellung von Anträgen bei Arbeitsagenturen und Jobcentern umfasst. Um die Beteiligung von privaten und öffentlichen Arbeitgebern an einem „Sozialen Arbeitsmarkt“ zu ermöglichen, bei der es häufig nur um einen einzigen geförderten Arbeitsplatz im jeweiligen Betrieb gehen wird, ist eine projektförmig geförderte Begleitstruktur erforderlich, die bei Bedarf zur Verfügung steht und für einzelnen Arbeitgeber und seine mit Förderung Beschäftigten ohne administrativen Aufwand zugänglich ist. Das sollte nicht ausschließen, dass auf die Arbeit mit arbeitsmarktfernen Personen spezialisierte Arbeitgeber („Träger“), die über sozialpädagogische Fachkräfte verfügen, Mittel der Begleitstruktur für eigenes Personal erhalten. Sie könnten im Gegenteil als Träger dieser Begleitstruktur entsprechende Dienstleistungen auch für private und öffentliche Arbeitgeber übernehmen.

Für die Beauftragung von Trägern mit flankierenden Dienstleistungen, die bei Bedarf Teilnehmenden in Maßnahmen verschiedener Träger bzw. bei verschiedenen Arbeitgebern zu erbringen sind, fehlen derzeit geeignete Instrumente.

## 7.6 Individuelle Förderungsdauer

Die Frage nach der angemessenen Förderungsdauer in einem „Sozialen Arbeitsmarkt“ birgt ein schwer lösbares Dilemma:

- Einerseits widerspricht es dem Ziel der sozialen Teilhabe, Menschen, die auch nach längerer geförderter Beschäftigung keine Übergangschance in den ungeforderten Arbeitsmarkt haben, in einer Art „Drehtüreffekt“ erneut von Erwerbsarbeit auszuschließen. Außerdem zeigen die Integrati-

---

<sup>33</sup> Die „Rechtsvereinfachungs“-Novelle sah hier eine Möglichkeit zur Pauschalierung der Kosten vor und fasste den Zweck der Betreuung mit „Stabilisierung des Beschäftigungsverhältnisses sowie für Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung und Qualifizierung“ deutlich weiter, hielt aber am Antragserfordernis des einzelnen Arbeitgebers fest (Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode 2016b, S. 78).

onsbetriebe – künftig Inklusionsbetriebe – nach dem SGB IX, dass eine auf Dauer angelegte Beschäftigung leistungsgeminderter Personen eine Optimierung der individuellen Produktivität und der Arbeitsorganisation erlaubt mit dem Ergebnis, dass der Förderbedarf letztlich geringer ist als der derzeitige Höchstsatz der Förderung nach § 16e (Knuth/Tenamberg 2015).

- Andererseits verringert eine allgemein unbefristete Förderung die Wahrscheinlichkeit von Übergängen in den ungeforderten Arbeitsmarkt, weil zu einem solchen Wechsel kein Anreiz besteht. Außerdem baut sich eine hohe Mittelbindung auf, die bei begrenzten Haushaltsansätzen die Fördermöglichkeit für nachrückende Angehörige der Zielgruppe verschließt. Dieses unmittelbar plausible Szenario wurde durch die Erfahrungen mit dem alten „Beschäftigungszuschuss“ mit Nachwirkung bis heute demonstriert.

Der ursprüngliche Entwurf der „Rechtsvereinfachungs“-Novelle zum SGB II sah keine unbefristete Förderung, wohl aber eine Verlängerung um jeweils ein weiteres Jahr vor, „wenn die Voraussetzungen für die Förderung weiterhin gegeben sind“ – mit Überprüfung und ggf. Anpassung des Fördersatzes an die Minderleistung (Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode 2016b, S. 78). Dieses Modell, das wie viele andere Elemente dieses Gesetzentwurfs nicht realisiert wurde, ist wegen der jährlichen Verunsicherung der Betroffenen über die weitere Förderung problematisch. Außerdem wäre die Überprüfung des Fördersatzes wohl i. d. R. ergebnislos geblieben, weil sich die Minderleistung nicht messen lässt. Deshalb werden im Folgenden alternative Lösungen skizziert.

### 7.6.1 Unbefristete Förderung für Ältere

Eine Lösung des oben dargestellten Dilemmas könnte darin bestehen, dass eine unbefristete Förderung ab einem bestimmten höheren Lebensalter zulässig ist, so dass die individuelle Förderungsdauer bis zum Erreichen der Altersgrenze überschaubar bleibt. Angesichts der gegebenen Altersstruktur der „abgekoppelten Langzeitarbeitslosen“ (vgl. für NRW 2017: 27 Prozent 55 Jahre und älter – Bauer 2017) wird eine Altersbeschränkung allein jedoch nicht ausreichen, um die Mittelbindung überschaubar zu halten; zusätzlich könnte in Abhängigkeit vom jeweiligen Umfang der Zielgruppe eine Kontingentierung durch jedes Jobcenter erfolgen. Die Auswahlkriterien für die Be-

wirtschaftung dieser Kontingente sollten nicht gesetzlich vorgegeben werden, sondern der Entscheidung der einzelnen Jobcenter überlassen werden. Schließlich sollten die Fördersätze wegen der zu erwartenden Produktivitätssteigerung in den ersten Jahren der unbefristeten Förderung schrittweise vom Höchstsatz auf 60 Prozent abgesenkt werden. Dieses sollte automatisch erfolgen, da eine individuelle Bewertung der Produktivität nicht möglich ist. Sofern die Absenkung der Fördersätze dazu führt, dass ein Arbeitgeber das betreffende Beschäftigungsverhältnis nicht mehr kostendeckend fortsetzen kann, sollte dieses eine betriebsbedingte Kündigung rechtfertigen, so dass die stärker stigmatisierende personenbedingte Kündigung wegen Minderleistung vermieden werden kann.

### **7.6.2 Option für nahtlose Verlängerung befristeter Förderung**

Auch bei jüngeren geförderten Personen wird die Situation eintreten, dass nach Ablauf der bisher vorgesehenen zweijährigen Förderung (24 Monate innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren) keine Anschlussperspektive absehbar ist und dass die betreffende Person durch die zweijährige Förderung auch noch nicht insoweit nachhaltig stabilisiert werden konnte, dass Teilhabe- und Stabilisierungseffekte nach Beschäftigungsende andauern würden. Nach bisheriger Regelung muss man eine solche Person zurückschicken in den Zustand vor der Förderung (z. B. auch Sucht oder Depression), um dann nach Ablauf von drei Jahren evtl. erneut mit der Förderung zu beginnen. Eine solche „Drehtürförderung“ macht offensichtlich keinen Sinn; die Jobcenter sollten deshalb die Möglichkeit einer erneuten zweijährigen Förderung haben, die nahtlos anschließt. Die Entscheidung, für welche Personen und Situationen das angemessen ist, sollten die Jobcenter selbst treffen, begründen und dokumentieren. Bei begrenzten Haushaltsmitteln für geförderte Beschäftigung müssen sie abwägen zwischen der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für neu hinzugekommene vom Arbeitsmarkt abgekoppelte Personen und der Vermeidung von Drehtüreffekten bei den bisher Geförderten.

## **7.7 Einbeziehung in die Arbeitslosenversicherung**

Seit den Hartz-Reformen sind geförderte Arbeitsverhältnisse von der Beitragspflicht zur Arbeitslosenversicherung ausgenommen. Gegen diese Regelung sprechen aus heutiger Sicht mehrere Argumente:

- Die seinerzeitige Begründung, man wolle „Verschiebebahnhöfe“ aus der Sozialhilfe in den Arbeitslosengeld- und anschließenden unbefristeten Arbeitslosenhilfebezug stilllegen, entbehrt seit Abschaffung der Arbeitslosenhilfe der Substanz. Im jetzigen Leistungssystem würden Personen, die nach einer Phase geförderter Beschäftigung mit Arbeitslosenversicherung arbeitslos würden, nach Verbrauch ihrer Anspruchsdauer in die Grundsicherung zurückkehren.
- Wenn man soziale Teilhabe durch die „Simulation gesellschaftlicher Normalität von Erwerbsarbeit“ (Fuchs et al. 2016) fördern will, dann gehört die Arbeitslosenversicherung zu dieser Normalität, d. h. zur grundlegenden Statusausstattung von abhängig Erwerbstätigen.
- Die Ausnahme von der Arbeitslosenversicherung führt dazu, dass das Nettoentgelt bei gegebenen Brutto-Stundenlohn höher ausfällt – gefördert Beschäftigte werden also bei gleicher Tätigkeit und Bezahlung finanziell etwas besser gestellt als ungefördert Beschäftigte. Das birgt – ähnlich wie bei Minijobs – Gerechtigkeitsprobleme und damit Akzeptanzprobleme bei den Belegschaften.
- Wenn die geförderte Beschäftigung in der Regel befristet ist und wenn nach ausnahmsweisem Übergang in eine unbefristete Beschäftigung eine betriebsbedingte Kündigung möglich ist, dann tragen Beschäftigte des „Sozialen Arbeitsmarktes“ ein Arbeitslosigkeitsrisiko; ihr Ausschluss von der Arbeitslosenversicherung ist daher sozialrechtlich ungerechtfertigt.
- Da die Lohnkosten nur teilweise gefördert werden und die Beschäftigung im Sozialen Arbeitsmarkt folglich eine Wertschöpfung voraussetzt, um Kostendeckung zu erreichen, unterscheiden sich diese Beschäftigten auch in moralökonomischer Betrachtung nicht grundlegend von „regulär“ Beschäftigten. Auch der Gesetzgeber benutzt Formulierungen, aus denen zu schließen ist, dass Arbeitsverhältnisse nach § 16e dem „allgemeinen Arbeitsmarkt“<sup>34</sup> und nicht einem etwaigen zweiten oder dritten Arbeitsmarkt zuzurechnen sind. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist ein Ausschluss von der Arbeitslosenversicherung nicht zu rechtfertigen.

---

34 „... wenn ... eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt für die Dauer der Zuweisung ohne die Förderung voraussichtlich nicht möglich ist ...“ (§ 16e Abs. 3 Nr. 3) – mit Förderung kommt es also zu einer Erwerbstätigkeit auf dem „allgemeinen Arbeitsmarkt“.

## 7.8 Bewerbungs- und Auswahlverfahren statt Zuweisung

In der Fassung des §16e SGB II vor der letzten Instrumentenreform („Beschäftigungszuschuss“) hieß es: Arbeitgeber *können* einen Zuschuss zum Arbeitsentgelt *erhalten*, wenn sie eine Person mit voraussichtlicher Minderleistung einstellen. Bei konkreter ungeförderter Vermittlungsmöglichkeit konnte die Förderung *aufgehoben* werden. – Dagegen enthält der heutige §16e Formulierungen, die eher an die Tradition geförderter Beschäftigung im „zweiten Arbeitsmarkt“ bei einem Träger erinnern: Der Arbeitgeber beantragt die Förderung, und der Arbeitnehmer wird „zugewiesen“ und ggf. auch „abberufen“. Diese Formulierungen entsprechen nicht der Normalität von Vertragsfreiheit zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Auf Seiten der Arbeitgeber wäre das Verfahren so auszugestalten, dass ein normaler Prozess der Anbahnung eines Arbeitsverhältnisses mit Stellenausschreibung, Bewerbung und Auswahl aus zielgruppenangehörigen Bewerber/-innen möglich wird. Der Begriff „Zuweisung“ kann private Arbeitgeber nur abschrecken.

Die Veränderungen in den „Verkehrsformen“ zwischen den beteiligten Parteien Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Jobcenter wurden im seinerzeitigen Gesetzentwurf, der diese Änderungen enthielt, mit dem ausdrücklichen Verweis auf die Tradition der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie damit begründet, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer durch die Abberufung die Möglichkeit haben müssten, das Arbeitsverhältnis ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist zu beenden, wenn die Aufnahme einer nicht geförderten Arbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt möglich wird (vgl. Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode 2011, S. 117). Bekanntlich sind derartige Übergangsmöglichkeiten leider eher selten und ohne das aktive Wollen des Arbeitnehmers nicht von Bestand; als mögliches Problem bleibt also nur der reichlich theoretische Fall, dass der Arbeitgeber den Arbeitnehmer nicht per Aufhebungsvertrag freigeben will und mit Vertragsstrafe droht. Folglich ist die Abberufungsmöglichkeit verzichtbar und stellt in Verbindung mit der Zuweisung einen Rückschritt in einen administrativ gesteuerten „zweiten Arbeitsmarkt“ dar.

## 7.9 Erweiterung des Finanzierungsspielraums durch „Passiv-Aktiv-Transfer“

Der so genannte „Passiv-Aktiv-Transfer“ nimmt in den Diskussionen zum Sozialen Arbeitsmarkt und in einschlägigen Landesprogrammen einen breiten

Raum ein.<sup>35</sup> Deshalb sei hier eingangs betont: Wenn der SGB II-Eingliederungstitel so bemessen wäre und verwendet würde, dass ein relevanter Teil der dauerhaft von Erwerbsarbeit Ausgeschlossenen ein Beschäftigungsangebot erhalten könnte, wäre die Diskussion über „Passiv-Aktiv-Transfer“ überflüssig. Tatsächlich aber sind die pro Kopf der Arbeitslosen des jeweiligen Rechtskreises verfügbaren Eingliederungsmittel im SGB II deutlich geringer als im SGB III, und sie wurden weit überproportional zum Rückgang der Arbeitslosigkeit abgesenkt. Innerhalb des jeweiligen Eingliederungstitels eines Jobcenters sind die Ausgaben für die Förderung von Arbeitsverhältnissen (§ 16e SGB II), für die freie Förderung (§ 16f SGB II) und die Förderung schwer zu erreichender junger Menschen (§ 16h) auf 20 Prozent der jeweiligen Eingliederungsmittel beschränkt (§ 46 Abs. 2 Satz 3 SGB II). Diese Grenze wird derzeit bei weitem nicht ausgeschöpft; würde man aber relevanten Anteilen der dauerhaft vom Arbeitsmarkt Ausgeschlossenen eine geförderte Beschäftigung ermöglichen wollen, würde man rasch an diese Grenze stoßen.

Vor diesem Hintergrund ist darauf hinzuweisen, dass die Förderung von Arbeitsverhältnissen in der Grundsicherung zu fiskalischen Wirkungen führt, die bei keinem anderen Instrument der Eingliederungsförderung in dieser Weise auftreten und die auch im Rahmen der Arbeitsförderung nach SGB III nicht auftreten können. Zudem entsteht bei der Wahl zwischen den beiden derzeit existierenden Instrumenten der geförderten Beschäftigung – Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II und Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e – aus der Perspektive der Bewirtschaftung des Eingliederungstitels ein Anreiz zu Gunsten der Arbeitsgelegenheiten, die fälschlich kostengünstiger erscheinen, weil die unverändert fortlaufenden ALG-II-Leistungen nicht betrachtet werden. Die Förderung nach § 16e SGB II dagegen induziert ein Arbeitsverhältnis, das ohne Förderung nicht existieren würde und aus dem ein Einkommen erwächst, das nach den Regeln des § 11b SGB II Leistungen reduzierend auf den Bedarf angerechnet wird. Der Verausgabung von „aktiven“ Eingliederungsmitteln steht hier also unmittelbar und zwingend eine Einsparung von „passiven“ Mitteln für Lebensunterhalt und für Unterkunft und Heizung gegenüber.

---

35 Der Entwurf der „Rechtsvereinfachungs“-Novelle sah auch hierzu eine Regelung vor, allerdings basierend auf „zu erwartenden Einsparungen“ bei Bundesmitteln, dagegen „eingesparten Mitteln“ bei den Kommunen, „soweit örtliche Vereinbarungen getroffen wurden“ (Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode 2016b, S. 78). Die Mittel sollten auf Antrag des Jobcenters vom Bund wieder zugewiesen werden. Demgegenüber geht unser Vorschlag davon aus, dass tatsächliche und buchhalterisch nachweisbare Einsparungen unmittelbar wieder verwendet werden können, ohne in den Bundeshaushalt zurückzufließen.

Entgegen in der öffentlichen Debatte oft anzutreffenden Annahmen zum „Sozialen Arbeitsmarkt“ ist das Verlassen des Leistungsbezugs durch geförderte Beschäftigung auf Mindestlohniveau eher als Grenzfall denn als Normalfall zu erwarten, nämlich nur bei Alleinlebenden in Vollzeitbeschäftigung in Regionen mit höchstens durchschnittlichem Mietniveau. Gerade vor dem Hintergrund der sozialen Teilhabe von gesundheitlich nur eingeschränkt arbeitsfähigen Personen sollten aber auch Teilzeitarbeitsverhältnisse gefördert werden, wo dieses angemessen erscheint, und diese führen regelmäßig nicht zum Verlassen des Leistungsbezugs. In der Mehrzahl werden also die im Sozialen Arbeitsmarkt Beschäftigten im aufstockenden Leistungsbezug verbleiben und durch die Anrechnung ihres geförderten Erwerbseinkommens Maßstäbe dafür liefern, nach denen die Passiv-Einsparung auch für diejenigen berechnet werden kann, die den Leistungsbezug verlassen. Der Zusammenhang von aktiver Förderung und Einsparung „passiver“ Leistungen lässt sich also buchhalterisch exakt erfassen und für die übrigen auf dieser Grundlage verlässlich schätzen, so dass eine „Umbuchung“ der Einsparungen auf die Förderung der Wahrheit und Klarheit des Haushaltes keinen Abbruch tun würde. Konkret könnte man das in der Weise regeln, dass die Einsparungen von Passivleistungen durch „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ nach § 16e SGB II unmittelbar wieder zur Finanzierung dieses Instruments verwendet werden können, ohne dass sie bei der Berechnung der Obergrenze nach § 46 Abs. 2 Satz 3 SGB II berücksichtigt werden.

### **7.9.1 Anrechnung von Erwerbseinkommen zwischen Bund und Kommunen**

Nach § 19 Abs. 3 SGB II wird zu berücksichtigendes Einkommen und Vermögen zunächst auf die Regelleistung und damit zugunsten des Bundes angerechnet; erst wenn der Regelbedarf durch das zu berücksichtigende Einkommen gedeckt ist, erfolgt auch eine Anrechnung auf die Bedarfe für Unterkunft und Heizung und damit – entsprechend dem Kostenteilungsschlüssel für diesen Leistungsbestandteil – teilweise zugunsten der Kommunen. Dieser Mechanismus steht einer gleichgewichtigen Interessiertheit von Bund und Kommunen an der Verringerung von Hilfebedürftigkeit und damit auch an der Förderung von Beschäftigung entgegen. Der „Passiv-Aktiv-Transfer“ würde diese „Unwucht“ zwischen den Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende für den Bereich der geförderten Beschäftigung neutralisieren: Wenn Passiv-Einsparungen, die durch die Förderung eintre-

ten, sofort und vollständig wieder für die Förderung eingesetzt werden, ist es gleichgültig, bei welchem Kostenträger die Einsparung zunächst rechnerisch angefallen ist. Der im Gesetzgebungsverfahren anzustrebende „Deal“ mit den kommunalen Spitzenverbänden müsste beinhalten, dass die Kommunen künftig durch vertikale Anrechnung von Einkommen an der Minderung des Bedarfs vom ersten Euro an partizipieren, dafür aber zwingend und ohne dass es einer Vereinbarung im Einzelfall bedarf in den „Passiv-Aktiv-Transfer“ einbezogen werden, soweit es sich um Erwerbseinkommen aus einer geförderten Beschäftigung handelt.

### 7.9.2 Modellversuch

Angesichts der Hürden, die der Einführung des „Passiv-Aktiv-Transfer“ offenbar aus fiskalpolitischer Sicht entgegenstehen, und angesichts evtl. praktischer Schwierigkeiten bei der Umsetzung des skizzierten Verfahren könnte man dieses in einem Modellversuch bei einigen Jobcentern erproben. Dabei würde man bisherige Haushaltsregeln nicht verletzen, wenn man zunächst einmal nur die von „Passiv“ nach „Aktiv“ transferierbaren Summen erfassen und ausweisen würde, ohne den Transfer tatsächlich durchzuführen. So käme man zu empirisch gesicherten Refinanzierungsquoten des Sozialen Arbeitsmarktes.

### 7.10 Kombinierbarkeit mit anderen Instrumenten

Geförderte Beschäftigung bietet Qualifizierungschancen insbesondere für lernungsgewohnte Personen, die aufgrund negativer Erfahrungen im Bildungssystem Klassenraum- und Kurssituationen meiden. Dieses war in den 1990er Jahren allgemein anerkannt, und es bestand eine vielfältige Praxis der Kombination von geförderter Beschäftigung mit Qualifizierung. Aber auch Aktivitäten der Arbeitsmarkterkundung, Arbeitsuche und Arbeitsvermittlung, wie sie heute in §45 SGB II zusammengefasst sind, könnten eine sinnvolle Kombination mit geförderter Beschäftigung bilden.

Die Kombinierbarkeit von Instrumenten dürfte im Vergleich zur Praxis der 1990er Jahre nicht zuletzt dadurch eingeschränkt worden sein, dass die „Vermarktlichung“ von Arbeitsmarkt-Dienstleistungen zur Aufspaltung in verschiedene Transaktionsformen geführt hat. Berufliche Weiterbildung wird i. d. R. über Bildungsgutscheine abgewickelt und kann im SGB II alter-

nativ durch Beauftragung nach dem Vergaberecht umgesetzt werden (§ 16 Abs. 3a SGB II); beides passt nicht ohne weiteres zur Förderung von Beschäftigung, die nach Zuwendungsrecht erfolgt. In der Regel wird es ja wünschenswert sein, dass die Qualifizierung bei geförderter Beschäftigung in die Arbeitsabläufe integriert wird, und dieses ist kaum sicherzustellen, wenn ein Bildungsträger über Ausschreibung oder durch die Ausstattung der einzelnen Teilnehmenden mit Gutscheinen gefunden werden muss. Die Lösung dieses Problems würde in einer Flexibilisierung der Transaktionsformen dergestalt bestehen, dass bei kombinierten Maßnahmen das Hauptinstrument die Transaktionsform für flankierende Instrumente vorgibt. Die in geförderte Beschäftigung integrierte Weiterbildung könnte folglich nach Zuwendungsrecht gefördert werden.

### **7.11 Stabilität der Rahmenbedingungen des Sozialen Arbeitsmarktes**

Wenn die derzeitigen, angesichts des Umfangs der Zielgruppen eigentlich zu niedrigen finanziellen Obergrenzen der Beschäftigungsförderung nicht ausgeschöpft werden, so dürfte das u. a. auch daran liegen, dass durch häufigen Wechsel der Rahmenbedingungen Trägerstrukturen zusammengebrochen sind. Beim derzeitigen Höchstsatz der Förderung von 75 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts wird unterstellt, dass der Arbeitgeber 25 Prozent der Lohnkosten plus Organisationskosten (Anleitung, Verwaltung, Unfallversicherung) plus Betriebskosten (Flächen, Gebäude) plus Arbeitsmittelkosten irgendwie „im Markt“ erwirtschaften kann. Dieses setzt einerseits voraus, dass Beschäftigte mit anerkannt eingeschränkter Leistungsfähigkeit so stabilisiert und eingesetzt werden können, das sie nicht nur 25 Prozent (fehlender Lohnkostenanteil), sondern nach einer gewissen Einarbeitungszeit schätzungsweise 40–60 Prozent einer normalen Produktivität erbringen können. Andererseits muss ein Marktzugang gewonnen und aufrechterhalten werden, in dem eine solche Produktivität kontinuierlich in Erlöse umgesetzt werden kann. Selbst ein vergleichsweise einfach strukturierter Betrieb wie z. B. ein Sozialkaufhaus lässt sich nicht im Takt wechselnder arbeitsmarktpolitischer Programme beliebig expandieren und schrumpfen, öffnen und schließen, da in Lückenzeiten Fixkosten auf- und Kunden davonlaufen.

Daraus folgt: Wenn man einen Sozialen Arbeitsmarkt als einen Bereich wirtschaftlicher Aktivität etablieren will, in dem ansonsten vom Arbeits-

markt Ausgegrenzte eine Chance bekommen, dann muss man diesen Bereich besonders vulnerabler Unternehmen eher noch pfleglicher als die stets umworbenen KMU behandeln. Auch unter diesem Gesichtspunkt wäre eine Beteiligung „normaler“ privatwirtschaftlicher Unternehmen am Sozialen Arbeitsmarkt heilsam: Sie könnten als Seismograph dafür wirken, ob geplante Veränderungen in den Rahmenbedingungen des Sozialen Arbeitsmarktes mit den Bedingungen des Wirtschaftens kompatibel sind oder nicht.

Während normale privatwirtschaftliche Unternehmen wohl immer nur einzelne wenige Arbeitsplätze des Sozialen Arbeitsmarktes werden schaffen können, wird ein größerer Teil der Arbeitsplätze im Sozialen Arbeitsmarkt voraussichtlich von „Sozialen Beschäftigungsunternehmen“ geschaffen werden müssen. Dieses Geschäftsmodell lässt sich dahingehend kennzeichnen, dass besondere Kompetenzen im Umgang mit am Arbeitsmarkt Benachteiligten kombiniert werden mit Kompetenzen in bestimmten Gewerken, Branchen und Märkten, um mit einer gemischten Belegschaft mit hohem Anteil von förderungsbedürftigen Personen dauerhaft Beschäftigungsmöglichkeiten zu unterhalten. Im Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit Behinderungen hat dieser Betriebstyp als „Integrationsprojekt“ (künftig durch Bundesteilhabegesetz „Inklusionsbetrieb“) einen festen und gesetzlich definierten Platz (§§ 132ff SGB IX). Die Schaffung stabiler Rahmenbedingungen im Sozialen Arbeitsmarkt könnte auch bedeuten, für Soziale Beschäftigungsunternehmen einen ähnlichen Status zu schaffen, der durch Mindestanteile förderungsbedürftiger Personen an der Belegschaft definiert ist. Bei der Anwendung des jüngst nach der neuen EU-Richtlinie reformierten Vergaberechts könnte man bei geeigneten Losen die Eigenschaft als Soziales Beschäftigungsunternehmen als soziales Vergabekriterium berücksichtigen, um solchen Unternehmen einen Marktzugang zu sichern.

Der Vergabepaxis öffentlicher Auftraggeber, insbesondere der Kommunen, kommt für die Stabilisierung eines Sozialen Arbeitsmarktes ein hoher Stellenwert zu. Das verursacht jedoch Mehraufwand in Bereichen der Verwaltung, die normalerweise mit Arbeitsmarktpolitik nichts zu tun haben: Einerseits müssen bereits bei der Planung öffentlicher Vorhaben die Lose und Gewerke identifiziert werden, in denen der Einsatz von Beschäftigten des Sozialen Arbeitsmarktes möglich erscheint, und andererseits muss dieser Aspekt in die Vergabeunterlagen und Auswahlverfahren eingearbeitet werden. Dieses kann man von den betroffenen Stellen wohl nur erwarten, wenn man sie zumindest für die Startphase eines Sozialen Arbeitsmarktes mit mehr Personal ausstattet.

## 7.12 Ausblick: Förderung sozialer Teilhabe jenseits von Beschäftigung und Arbeit?

Die vorstehenden Überlegungen machen deutlich: Selbst bei hohen Förder­sätzen bezogen auf das berücksichtigungsfähige Arbeitsentgelt setzt ein Sozialer Arbeitsmarkt beträchtliche mobilisierbare Produktivitäten bei den zu fördernden Personen voraus. Mit einer Arbeitsfähigkeit von täglich drei Stunden „unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes“ (§ 8 Abs. 1 SGB II) setzt das SGB II die Schwelle der Erwerbsfähigkeit so niedrig an, dass sich unter den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten durchaus auch Personen befinden, die selbst die im Sozialen Arbeitsmarkt geforderte Leistungsfähigkeit nicht aufweisen und auch nicht nach Einarbeitung erreichen können. Es stellt sich daher die Frage, wie die soziale Teilhabe dieser Personen gesichert werden kann.

Zunächst liegt der Gedanke nahe, ein weiteres Beschäftigungsförderungsinstrument mit 100-prozentiger (oder, wegen der anders nicht abzudeckenden Organisationskosten, sogar 120–130-prozentiger) Förderung vorzusehen. Ein solches Instrument würde aber aus wettbewerbsrechtlichen Gründen kaum ohne die traditionellen ordnungspolitischen Abgrenzungskriterien (Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse, Wettbewerbsneutralität) auskommen, und dann wäre man wieder bei einem abgeschotteten „zweiten“ Arbeitsmarkt. Zum anderen stellt sich unter Gerechtigkeitsaspekten die Frage, ob es gesellschaftlich legitimierbar ist, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ohne jeglichen Wertschöpfungsbeitrag zu schaffen, in der die Beschäftigten bei erheblich geringeren Leistungsanforderungen materiell ebenso gut gestellt sind wie ohne Förderung Beschäftigte am unteren Rand des allgemeinen Arbeitsmarktes.

Diese Überlegung führt zu dem bereits existierenden Instrument der Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II: Dieses Instrument ermöglicht ja bereits Arbeiten ohne Wertschöpfung, aber auch ohne Beschäftigungsstatus. Das Existenzminimum bleibt gesichert, und es gibt eine Anerkennung in Form der Mehraufwandsentschädigung. Allerdings ist durch die letzte Instrumentenreform eine verbale Schiefelage bei der Zielbestimmung der beiden verbliebenen Beschäftigungsinstrumente entstanden: Traditionell ohne inhaltliche Zielbestimmung auskommend, wurden die Arbeitsgelegenheiten nunmehr mit der Zielbestimmung „zur Erhaltung oder Wiedererlangung ... [von] Beschäftigungsfähigkeit, die für eine Eingliederung in Arbeit erforderlich ist“ versehen. Die Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e kommt dagegen ohne Zielbestimmung aus und sollte nach unseren Vorschlägen mit

dem Ziel „Soziale Teilhabe“ verbunden werden. Die Folge wäre, dass die Arbeitsgelegenheiten im Gesetz als das näher am allgemeinen Arbeitsmarkt und auf ihn gerichtete Instrument gekennzeichnet wären (Beschäftigungsfähigkeit, Eingliederung in Arbeit), während die geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung das niedrigschwelligere Instrument mit dem vorrangigen Ziel der sozialen Teilhabe wäre. Das entspricht nicht der tatsächlichen Ausgestaltung der Instrumente und ihren durch die Evaluationsforschung festgestellten Wirkungen: Die Hierarchie der Beschäftigungsinstrumente müsste eine umgekehrte sein.

Schließlich gibt es unter den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten des SGB II auch beträchtliche Anteile von Personen, die wegen sozialer Isolation, psychischer Erkrankungen oder Suchtproblemen durchaus Bedarf an tagesstrukturierenden Aktivitäten und Begegnungen haben, aber durch alles überfordert sind, was nach üblichem Sprachgebrauch mit dem Begriff „Arbeit“ (wie in „Arbeitsgelegenheiten“) bezeichnet würde. Man kann dem Rechnung tragen durch besonders niedrigschwellige „Arbeits“-Gelegenheiten, bei denen der Begriff Arbeit nicht im Vordergrund steht. Man könnte aber auch eine weitere Kategorie von freiwillig zu besuchenden Teilhabeangeboten vorsehen, die nicht als „Arbeit“ gerahmt und nicht mit der Zahlung einer Mehraufwandsentschädigung verbunden sind (vgl. den Vorschlag zu „Teilhabegelegenheiten – Decker et al. 2017).

Aus der Anerkennung, dass das SGB II Menschen in sehr unterschiedlichen Lebenslagen betrifft und sowohl ein Arbeitsmarkt- als auch ein Teilhabe-gesetz ist, würden sich somit vier Interventionsebenen ergeben:

- (1) Eine im engeren Sinne arbeitsmarktpolitische Förderung, die in enger Ankoppelung an die Ziele und Instrumente des SGB III ausschließlich auf den allgemeinen Arbeitsmarkt gerichtet ist;
- (2) SGB II-spezifische Instrumente, die auf das Teilhabeziel und die Heranführung an den Arbeitsmarkt gerichtet sind und so das Spektrum der Unterstützungsmöglichkeiten um die Leistungen erweitern, die auf die schwierige materielle und soziale Situation der Zielgruppe reagieren. Zielsetzung ist es, den Jobcentern erweiterte Möglichkeiten zu geben, um die beiden grundlegenden Interventionsformen der Arbeits- und Teilhabeförderung kombinieren und somit zielgruppenspezifischere, bedarfsgerechtere Förderungen anbieten zu können (z.B. kombinierte Angebote eines selbstwirksamkeitsstärkenden Gruppentrainings mit einer stufenweisen Qualifizierung für suchtkranke Menschen; Angebote einer niedrigschwelligen Beschäftigung mit einer psychosozialen Unterstützung bei der Wohnraumbeschaffung für wohnungslose Menschen).

- (3) eine soziale Teilhabeförderung durch geförderte Arbeit mit abgestufter Offenheit zum allgemeinen Arbeitsmarkt – größer bei geförderten Arbeitsverhältnissen, geringer bei Arbeitsgelegenheiten;
- (4) eine soziale Teilhabeförderung ohne arbeits- und arbeitsmarktpolitischen Anspruch.

Die bisherige Logik der Aufgabenteilung im SGB II würde es nahe legen, die vierte Interventionsebene als kommunale Aufgabe zu definieren und dem Leistungskatalog nach § 16a SGB II zuzuordnen – aber, wie in [Kapitel 3.5](#) ausgeführt, nach Ablösung dieses Leistungskatalogs von der verengenden Zweckbestimmung „Eingliederung in das Erwerbsleben“.

## 8 INSTITUTIONELLE UND FINANZIELLE RAHMENBEDINGUNGEN DER ARBEITSMARKTPOLITIK

---

### 8.1 Finanzierung und Ausgabenpolitik

Die Arbeitslosenversicherung als Solidarversicherung hat grundsätzlich und sowohl in ihrer „passiven“ (Lohnersatzleistungen) wie „aktiven“ (Arbeitsförderung) Ausprägung das Potenzial, die finanziellen Lasten von Beschäftigungsrisiken zwischen Individuen, Altersgruppen, Berufsgruppen, Branchen, Regionen und Konjunkturphasen umzuverteilen. Eine Ergänzung in der Dimension von Risiken, die aus der unterschiedlichen rechtlichen Ausgestaltung unterschiedlicher Beschäftigungsformen erwachsen, ist denkbar und wurde kürzlich bezogen auf befristete Arbeitsverhältnisse vorgeschlagen (Hausner/Hohendanner 2017).

Insbesondere der Risikoausgleich in der zeitlichen Dimension, also über die Konjunkturzyklen hinweg, steht im Konflikt mit den kurzfristigen Interessen der Beitragszahler an möglichst niedrigen Beiträgen. Die Beitragssätze seit der Einführung des AFG im Jahre 1969 weisen eine extreme Spannweite zwischen 1,3 (1969–1971) und 6,8 (1991) Prozent auf. Soweit strukturelle und demografische Verschiebungen zyklusübergreifende Veränderungen der Arbeitslosenquoten bedingen, ist eine entsprechende Veränderung der Beitragssätze angemessen. Eine Schwankung der Beitragssätze unmittelbar mit dem Konjunkturzyklus birgt dagegen die Gefahr prozyklischer Wirkungen: Wenn im Abschwung die Beitragssätze erhöht, die Leistungen gesenkt oder die Förderung heruntergefahren werden – in der historischen Praxis oft alles dieses gleichzeitig – dann kann die Arbeitslosenversicherung ihre konjunkturstabilisierende Wirkung nicht erfüllen. Die erfolgreiche Bewältigung der Finanzkrise 2008 ff. zeigt, dass das umgekehrte Muster möglich ist: Die Krise traf auf einen hohen Stand der Rücklagen der Bundesagentur, und so konnten gleichzeitig Ausgaben ausgeweitet und Beiträge gesenkt werden.

Die konjunkturellen Auswirkungen der Ausgabenpolitik in der Grundsicherung sind im Prinzip die gleichen wie bei der Arbeitslosenversicherung. Doch je besser die Arbeitslosenversicherung durch einen hohen Deckungsgrad (vgl. Kapitel 4.2) und vorsorgende Rücklagenbildung ihre Funktion als vorgelagertes System erfüllt, desto weniger schlägt ein konjunktureller Abschwung unmittelbar auf den Finanzbedarf der Grundsicherung durch. Wenn dies aber geschieht, so führt dieses u. U. noch stärker als in der Arbeits-

losenversicherung zu einer Verdrängung der Ausgaben für aktive Förderung durch den steigenden Bedarf an passiven Leistungen, die als Sicherung des Existenzminimums kein Anpassungspotenzial bieten.

Die Arbeitsförderung der Bundesagentur für Arbeit erfüllt über die Überwindung individueller Arbeitsmarktrisiken und Armutslagen hinaus gesamtgesellschaftliche und gesamtwirtschaftliche Aufgaben. Sie verwirklicht Zielsetzungen der Gleichstellungs-, Inklusions- und Integrationspolitik, begleitet den sektoralen, regionalen und beruflichen Strukturwandel, unterstützt die Bewältigung von Technologieschüben wie Digitalisierung oder Mobilitätswende, trägt zur Fachkräftesicherung bei und ermöglicht nachholende berufliche Qualifizierungen. Beratungs- und Informationsdienstleistungen stehen unabhängig von individueller Beitragszahlung und Risikolage allen potenziellen Erwerbspersonen und Betrieben zur Verfügung und werden künftig noch stärker benötigt werden. Diese Aufgaben gehen teilweise weit über die einer Arbeitslosenversicherung hinaus; gleichwohl sind sie (mit der möglichen Ausnahme einer noch aufzubauenden allgemeinen Weiterbildungs- und Laufbahnberatung – siehe die Diskussion unter [Kapitel 6.8](#)) bei der Bundesagentur für Arbeit sachgerecht und sinnvoll angesiedelt. Diese Aufgaben sollten aus Steuermitteln finanziert werden, die den Haushalt der BA ergänzen und damit die Beitragszahler entlasten. Zwar wird es nicht möglich sein, den finanziellen Aufwand für die Erfüllung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben buchhalterisch trennscharf von Versicherungsaufgaben zu ermitteln – bzw. der Versuch dieses zu tun würde zu organisationalen Schnittstellen führen, die der Qualität und Effizienz der Aufgabenerledigung abträglich wären. Gleichwohl sollte es möglich sein, durch Entwicklung von Schätzverfahren und die Einbeziehung unabhängiger Expert/-innen die Bestimmung der Höhe eines wieder einzuführenden Bundeszuschusses zum BA-Haushalt von den Mechanismen tagespolitischer Tauschgeschäfte und fiskalischer Verschiebepbahnhöfe so weit abzukoppeln, dass ein solcher Zuschuss stabilisierend auf die Arbeitsförderung wirken kann.

### **8.1.1 Antizyklische Rücklagenpolitik der Arbeitslosenversicherung**

„Die Bundesagentur hat aus den Überschüssen der Einnahmen über die Ausgaben eine Rücklage zu bilden.“ (§ 366 Abs. 1 SGB III) Das Anwachsen von Rücklagen der Sozialversicherungen in wirtschaftlich guten Zeiten führt regelmäßig zu Forderungen nach Beitragssenkungen. Nach Aufzehrung der

Rücklage in Zeiten einer Rezession werden dann u. U. Beitragserhöhungen erforderlich, sind aber gerade in solchen Zeiten schwer durchzusetzen und möglicher Weise schädlich für die wirtschaftliche Erholung. Da Rechtsansprüche auf „passive“ Leistungen erfüllt werden müssen, werden die aktiven Leistungen gerade dann zurückgefahren, wenn sie am dringendsten gebraucht werden.

Da die Beitragssätze vom Gesetzgeber und nicht von der Bundesagentur festgesetzt werden, kann hier nur eine Selbstbindung des Gesetzgebers Abhilfe schaffen. Sie könnte beispielsweise so aussehen, dass Senkungen des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung nur dann vorgenommen werden, wenn die Rücklage am Jahresende eine bestimmte Kenngröße übersteigt – beispielsweise die jährlichen Ausgaben im Durchschnitt der letzten fünf Jahre oder einen Promillesatz des Bruttoinlandsprodukts.<sup>36</sup> Die Kenngröße der beitragspolitisch anzustrebenden Rücklage sollte jedenfalls in konjunkturell günstigen Zeiten so bemessen werden, dass die in einer Rezession zu erwartenden Finanzierungsfehlbeträge abgedeckt werden können. Hierbei kann man sich an den Erfahrungen früherer Rezessionen orientieren – selbstredend hochgerechnet auf aktuelle Verdienste, Beiträge, Zahlbeträge von Lohnersatzleistungen und Preise für Fördermaßnahmen.

### **8.1.2 Bundeszuschuss zum Haushalt der Bundesagentur für Arbeit**

Die Bundesagentur erfüllt mit Beitragsmitteln zahlreiche öffentliche Aufgaben und erbringt Dienstleistungen auch für Bürger/-innen und Betriebe, die (noch) keine Beiträge zahlen, u. a. Vorbereitung zum Nachholen eines Hauptschulabschlusses (Anspruchsleistung seit 2009), Beratung, Vermittlung, Statistik sowie Arbeitsmarkt und Berufsforschung. Das vorliegende Papier enthält mehrere Vorschläge, die darauf zielen, die Logik einer „Risikoversicherung“ zu ergänzen, um die vorausschauende Einflussnahme auf Arbeitsangebot und Nachfrage zu erweitern und dadurch weitere Leistungen der BA zu etablieren, denen keine Beitragsleistungen unmittelbar gegenüberstehen (vgl. auch Kaps et al. 2017):

---

<sup>36</sup> Ende 2016 betrug die Rücklage 11,45 Mrd. Euro, die Ausgaben des Jahres 2016 summierten sich 30,89 Mrd. Euro (Bundesagentur für Arbeit 2017d), und das BIP belief sich auf 3.134 Mrd. Euro (Statistisches Bundesamt).

- die verstärkte Förderung von Nichtleistungsbezieher/-innen (Kapitel 4.3)
- die Förderung beruflicher Weiterbildung über die unmittelbare individuelle Notwendigkeit zur Eingliederung hinaus (Kapitel 6.2)
- die Schaffung einer Infrastruktur zur Qualifizierungs- und Laufbahnberatung für Arbeitnehmer/-innen und Betriebe (sofern durch die BA zu realisieren – Kapitel 6.8)

Die Bearbeitung von problematischen Schnittstellen zwischen Jobcentern einerseits und Arbeitsagenturen andererseits kann zur Zuordnung von rechtskreisübergreifenden Aufgaben an die Bundesagentur führen (siehe Kapitel 8.2). Deshalb ist es notwendig, wieder einen Bundeszuschuss zum Haushalt der Bundesagentur einzuführen. Da dieser Bundeszuschuss als Kostenerstattung für die genannten Leistungen zu verstehen ist, sollte er unabhängig sein vom jeweils aktuellen Einnahmen- oder Ausgabenüberschuss und dem Stand der Rücklage.

### **8.1.3 Flexibilisierung der Mittelbewirtschaftung**

Die Jährlichkeit der Förderhaushalte in Verbindung mit unzureichender Ausstattung mit Verpflichtungsermächtigungen behindert individuell langfristige Integrationsstrategien, verbindliche Vereinbarungen mit Klient/-innen (vgl. Kapitel 5.1.2) und die Förderung von abschlussorientierten beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen (vgl. Kapitel 6.4). Ein Vorschlag zur Flexibilisierung wurde bereits in diesem Zusammenhang formuliert (Kapitel 6.4.2).

## **8.2 Schnittstellenprobleme der Dienstleistungserbringung zwischen den Rechtskreisen**

### **8.2.1 Beratung und Orientierung von Jugendlichen**

Berufsorientierung, Ausbildungsberatung und Ausbildungsvermittlung sollten grundsätzlich und für alle Jugendlichen durch die Arbeitsagenturen, also auch für die Jugendlichen im SGB II-Leistungsbezug erbracht werden, und zwar als bundesfinanzierte öffentliche Aufgabe und damit ohne Kostenerstattung durch die Jobcenter. Jugendliche sind in aller Regel wegen der Armut

ihrer Eltern bedürftig, nicht aufgrund ihrer eigenen Erwerbsbiografien, die ja erst beginnen sollen. Es macht auch keinen Sinn, dass die Arbeitsagenturen die genannten Leistungen für Nichtleistungsbezieher auf Kosten der Beitragszahler erbringen, dagegen für diese Leistungen eine Kostenerstattung aus Steuermitteln erhalten, wenn die betreffenden Jugendlichen bedürftig sind (vgl. § 16 Abs. 4 SGB II).

### 8.2.2 Betreuung von geflüchteten Menschen

Als „Nichtleistungsbezieher/-innen“ der Sozialgesetzbücher II oder III werden Asylbewerber/-innen von den Arbeitsagenturen betreut. Wenn ihnen jedoch die Aufnahme einer Beschäftigung erlaubt ist oder erlaubt werden könnte, was nach einer Anerkennung als Asylberechtigter, Flüchtling oder subsidiär Schutzberechtigter der Fall ist, wechseln diese Personen in die Zuständigkeit der Jobcenter, sofern sie bedürftig sind. Auch wenn dann später eine bedarfsdeckende Arbeitsmarktintegration gelingen sollte, dürfte damit der Prozess der beruflichen Integration in Deutschland für Viele noch nicht abgeschlossen sein, so dass weiterhin Beratungs- und ggf. auch Förderbedarf besteht. Hierfür sind dann wieder die Arbeitsagenturen zuständig. Diese Wechsel in der Betreuungszuständigkeit sind der Arbeitsmarktintegration gewiss nicht förderlich.

Unter der Voraussetzung, dass es zur Realisierung der vorgeschlagenen unabhängigen Qualifizierungs- und Laufbahnberatung kommt (vgl. Kapitel 6.8), sollte diese Infrastruktur – ggf. also ein vom operativen Geschäft der Arbeitsagenturen unabhängiger Dienstleistungszweig – auch für die Betreuung von Leistungsbeziehern nach dem AsylbLG zuständig sein. Wie alle anderen Arbeitsmarktteilnehmer behalten auch geflüchtete Menschen Zugang zu dieser Beratungsstruktur unabhängig vom Leistungsbezug, also auch nach Anerkennung und Übergang in die Betreuung durch die Jobcenter. Dadurch werden die Folgen des mit der Anerkennung verbundenen „Rechtskreiswechsels“ gemildert.

### 8.3 Entscheidungsstrukturen und demokratische Legitimation

Die Verteilung von Kompetenzen bezüglich arbeitsmarktpolitisch relevanter Entscheidungen weist derzeit eine Unwucht auf:

- Die Verschränkung von Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern im Bereich des SGB II und die Zustimmungsvorbehalte des Bundesrates bringen es mit sich, dass Gesetzgebungsvorhaben für das SGB II im wesentlichen im Bund-Länder-Ausschuss diskutiert und vorentschieden werden, so dass dem Bundestag hier faktisch nur eingeschränkte Gestaltungsmöglichkeiten verbleiben (vgl. Kaps et al. 2017).
- Andererseits entscheidet der Gesetzgeber immer wieder über das Drehen an einzelnen „Stellschrauben“ von Instrumenten der Arbeitsförderung, wie z. B. über die Kombination von Altersgrenzen, maximaler Förderungsdauer, Höchstsätzen und sogar Mindestsätzen der Förderung beim Eingliederungszuschuss, mit automatischer Wirkung auch für die Förderung im SGB II, sofern das betreffende Instrument hier anwendbar ist.

Sachgerechter wäre es, Entscheidungen der letztgenannten Art den Arbeitsagenturen und Jobcentern vor Ort zu überlassen. Das wäre vermutlich auch wirksamer und kosteneffizienter, denn wie viel Förderung notwendig ist, um eine Einstellung anzureizen, unterscheidet sich nach den örtlichen Gegebenheiten des Arbeitsmarktes. Andererseits sollten die wirklich grundlegenden Entscheidungen öffentlich debattiert und mit parlamentarischer Legitimation entschieden werden.

Eine stärkere Dezentralisierung der Feinsteuerung der Arbeitsmarktpolitik würde allerdings erfordern, dass derartige Entscheidungen auch für Klient/-innen und lokale Öffentlichkeiten transparent gemacht werden (vgl. Kapitel 5.1.1).

In diesem Zusammenhang ist auch an eine Stärkung der Rolle der Jobcenter-Beiräte zu denken. Von den Beiräten ist eine aktivere Rolle nur dann zu erwarten, wenn sie auch Rechte und Verantwortlichkeiten erhalten. Die Rolle der Beiräte sollte nicht beschränkt sein auf die Beratung „bei der Auswahl und Gestaltung der Eingliederungsinstrumente und -maßnahmen“ (§ 18d Satz 1 SGB II), sondern den gesamten Leistungsprozess des jeweiligen Jobcenters umfassen.

In die Beiräte sollten auch Vertreter/-innen von Arbeitsloseninitiativen u.ä. berufen werden können. Das ist wegen der „insbesondere“-Formulierung bei der folglich nicht abschließenden Aufzählung von „Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes“ (Satz 3) auch heute schon möglich, aber Vertretungen der unmittelbar Betroffenen sollten ausdrücklich erwähnt werden.

Die Privilegierung der Sozialpartner durch die „Rechtsvereinfachungs“-Novelle („Stellungnahmen des Beirats, insbesondere diejenigen der Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, hat die gemeinsame Einrichtung zu be-

rücksichtigen“ – § 18d Satz 1 2. Halbsatz SGB II) ist in dieser Gesetz gewordenen Form problematisch. Sie sollte sich in der Entwurfsfassung eigentlich nur beziehen auf die Konsensbildung bezüglich der Wettbewerbsneutralität von Arbeitsgelegenheiten, hat aber dann einen allgemeinen Charakter erhalten, der die übrigen Beiratsmitglieder deklassiert.

## 8.4 Zielsteuerung

Die Zielsteuerungssysteme müssen an die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik angepasst werden. Wir halten die Aufnahme von zwei Zielen für notwendig: Soziale Teilhabe (Kapitel 3.4) und die Erlangung von Berufsausschlüssen durch aktive Arbeitsförderung (Kapitel 6.4). Um Überfrachtung zu vermeiden, müssen Kennzahlensysteme und Zielsteuerungen auch immer wieder entlastet werden. Für den Bereich des SGB II verweisen wir auf aktuelle einschlägige Arbeiten von Brülle et al. (2016).

## 8.5 Governance extern erbrachter Dienstleistungen

Die derzeitigen Regelungen für die Bereitstellung von Arbeitsmarktdienstleistungen durch Externe („Dritte“, „Träger“) über die unterschiedlichen Transaktionsformen „Zuwendung“, „wettbewerbliche Vergabe“ und „Gutschein“ sind unter vier Gesichtspunkten problematisch:

- (1) Die für manche Zielgruppen und Förderziele sinnvolle Kombination von Instrumenten wird erschwert, wenn für die zu kombinierenden Instrumente unterschiedliche Transaktionsformen vorgeschrieben sind. Hier sollten Flexibilisierungsklauseln erlauben, das ergänzende Instrument nach der für das Hauptinstrument vorgeschriebenen Transaktionsform zu beschaffen.
- (2) Bei der wettbewerblichen Vergabe besteht grundsätzlich die Gefahr, dass der Aspekt der Qualität zu kurz kommt. Zwar lässt die vom Einkauf der BA verwendete „Erweiterte Richtwertmethode“ für die Bewertung von Angeboten und die Entscheidung über den Zuschlag durchaus den Fall zu, dass ein qualitativ höherwertiges Angebot trotz höheren Preises den Zuschlag erhält; ob es aber dazu kommt, hängt davon ab, wie die eingegangenen Angebote im Preis-Qualitäts-Raum verteilt sind bzw. durch die vorgenommene Bewertung der Qualität verteilt werden. Im Einzelfall kann sehr wohl ein Angebot zum Zuge kommen, dass die vordefinierte

Mindestqualität nur gerade noch erfüllt (vgl. Knuth 2018). Dieses Problem kann nicht prinzipiell beseitigt, aber doch abgemildert werden, wenn der Wertungskorridor, innerhalb dessen das Kriterium „höhere Qualität“ das konkurrierende Kriterium „niedrigerer Preis“ schlägt, von derzeit 10 Prozent auf künftig 20 Prozent erweitert wird.

- (3) Die wettbewerbliche Vergabe birgt zudem die Gefahr, dass der Preiswettbewerb unter den Anbietern und die Notwendigkeit, Dienstleistungen in kurzen Abständen immer wieder auf- und abzubauen, diese und das gesamte Berufsfeld strukturell so schwächt, dass ein hochwertiges Angebot gar nicht mehr zur Verfügung steht. Die Festlegung von Mindestentlohnungsbedingungen durch Aufnahme von „Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch“ in das Arbeitnehmerentendegesetz (§ 4 Abs. 1 Nr. 8 AentG) kann diese Gefahr nur teilweise bannen, da zum einen dabei eben nur das Mindestentgelt für die Teilgruppe der pädagogischen Mitarbeitenden geregelt und nicht die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen umfasst sind, und da zum anderen die „Branche“ der Arbeitsmarktdienstleistungen nicht scharf abgrenzbar ist, so dass es immer Konkurrenten geben wird, die als nicht „überwiegend“ in der Arbeitsförderung Tätige von der Lohnuntergrenze nicht erfasst sind. Die Vergabepolitik muss stärker als bisher auch auf die Verstetigung und weitere Professionalisierung des Personals bei Sozialdienstleistern ausgerichtet werden, denn dies käme direkt der Qualität der Leistungen zugute.
- (4) Maßnahmen, die über Gutscheine abgewickelt werden, unterliegen zwar keinem unmittelbar wettbewerbsinduzierten Preisdruck, wohl aber über die Maßnahmezulassung und die Bundesdurchschnittskostenverordnung einer Preisbremse, die Experimente, Innovationen und ergänzende Leistungen für die Bedarfe spezifischer Zielgruppen abzuschneiden droht. Hier sollten die „fachkundigen Stellen“ mehr Entscheidungsspielraum erhalten, oder die Ausnahmeentscheidungen der BA müssten rascher und unter stärkerer Berücksichtigung des Einzelfalles und seiner erweiterten Förderziele erfolgen.

# LITERATUR

---

- Achatz, Juliane/Trappmann, Mark (2011):** Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Arbeitsmarktbarrieren, Nürnberg (IAB Discussion Paper, 2). <http://doku.iab.de/discussionpapers/2011/dp0211.pdf> (Abruf am 21.11.2017)
- Adamy, Wilhelm (2016):** Anspruch und Wirklichkeit von Hartz IV. Zwischenbilanz aus gewerkschaftlicher Sicht. In: WSI-Mitteilungen 69, H. 5, S. 390–392. [https://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen\\_66369\\_66375.htm](https://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen_66369_66375.htm) (Abruf am 27.11.2017)
- Baethge-Kinsky, Volker/Bartelheimer, Peter/Henke, Jutta/Land, Rainer/Willisch, Andreas/Wolf, Andreas (2006):** Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II (Konzeptstudie). Forschungsbericht IAB-Projekt Nr. 823, Göttingen.
- Bartelheimer, Peter (2007):** Politik der Teilhabe. Ein soziologischer Beipackzettel. Projekt Gesellschaftliche Integration, Fachforum, Berlin. Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin (Analyse und Kommentare, 1). <http://library.fes.de/pdf-files/doi/04655.pdf> (Abruf am 27.11.2017)
- Bartelheimer, Peter/Dieckmann, Helmut/Reis, Claus (2000):** Modellprojekt „Sozialbüros“ NRW. Endbericht. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit und Soziales.
- Bartelheimer, Peter/Henke, Jutta/Marquardsen, Kai (2014):** Qualitative Studie Arbeitgeberservice der Bundesagentur für Arbeit, Göttingen. SOFI (SOFI-Forschungsbericht).
- Bauer, Frank (2017):** Verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit in NRW. Soziodemographische Merkmale, Übergangschancen, Umfang und binnenregionale Differenzierung – Ein Beitrag zur Zielgruppenbestimmung. Vortrag 3.3.2017. Düsseldorf.
- Bauer, Frank/Roth, Duncan/Sieglen, Georg (2016):** Langzeitarbeitslosigkeit in Nordrhein-Westfalen. Strukturen, Entwicklungen und Abgänge in Beschäftigung (IAB-Regional, 2). [http://doku.iab.de/regional/NRW/2016/regional\\_nrw\\_0216.pdf](http://doku.iab.de/regional/NRW/2016/regional_nrw_0216.pdf) (Abruf am 21.11.2017)
- Becker, Irene (2016):** Soziokulturelles Existenzminimum: Neuermittlung der Regelbedarfe nach altem Muster. Regelbedarfe müssten eigentlich wesentlich höher ausfallen. In: Soziale Sicherheit 65, H. 12, S. 461–466.
- Berg, Gerard J. van den (2017):** Wirkungen von Sanktionen für junge ALG-II-Bezieher: Schnellere Arbeitsaufnahme, aber auch Nebenwirkungen (IAB-Kurzbericht, 5). <http://doku.iab.de/kurzber/2017/kb0517.pdf> (Abruf am 21.11.2017)
- Berghahn, Sabine (2008):** Die „Bedarfsgemeinschaft“ gemäß SGB II: Überwindung oder Verfestigung des männlichen Ernährermodells? In: Klute, Jürgen/Kotlenga, Sandra (Hrsg.): Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nach Hartz. Fünf Jahre Hartzreformen; Bestandsaufnahme, Analysen, Perspektiven. Göttingen: Univ.-Verl. Göttingen (Universitätsdrucke Göttingen), S. 143–168.
- Beste, Jonas/Bethmann, Arne/Gundert, Stefanie (2014):** Sozialstruktur und Lebensumstände: Materielle und soziale Lage der ALG-II-Empfänger (IAB-Kurzbericht, 24). <http://doku.iab.de/kurzber/2014/kb2414.pdf>. (Abruf am 21.11.2017)
- Betzelt, Sigrid/Bothfeld, Silke (2014):** Autonomie – ein neues Leitbild einer modernen Arbeitsmarktpolitik (WISO direkt). <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10955.pdf> (Abruf am 21.11.2017)
- Betzelt, Sigrid/Ebach, Mareike/Schmidt, Tanja/Kedenburg, Olga (2017):** Individuelle Autonomie im Status Arbeitslosigkeit ohne Leistungsbezug? Eine empirische Analyse. In: Zeitschrift für Sozialreform 63, H. 3, S. 447–482.

- Betzelt, Sigrid/Rust, Ursula/El-Ghazi, Mohamad/Hüter, Eliane/Schlote, Kathrin/Schwarzkopf, Manuela (Hrsg.) (2010):** Individualisierung von Leistungen des SGB II. Unter Berücksichtigung der familialen Unterhaltsverpflichtungen. Nomos.
- Blanke, Bernhard (2009):** Erzählungen zum aktivierenden Staat. In: *Verwaltung und Management* 15, H. 3, S. 115–125.
- Blanke, Bernhard/Lamping, Wolfram/Plaß, Stefan/Schridde, Henning (2002):** Der Aktivierende Staat: Positionen, Begriffe, Strategien. Studie für den Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn. Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/01336-1.pdf> (Abruf am 21.11.2017)
- Bläsche, Alexandra/Brandherm, Ruth/Eckhardt, Christoph/Käpplinger, Bernd/Knuth, Matthias/Kruppe, Thomas/Kuhnhenne, Michaela/Schütt, Petra (2017):** Qualitätsoffensive strukturierte Weiterbildung in Deutschland. korrigierte Fassung, Mai 2017. Hans-Böckler-Stiftung (Working Paper Forschungsförderung, 25). [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_fofoe\\_WP\\_025\\_2017.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_WP_025_2017.pdf) (Abruf am 21.11.2017)
- Blaschke, Dieter/Plath, Hans-Eberhard/Nagel/Elisabeth (1992):** Konzepte und Probleme der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik am Beispiel Fortbildung und Umschulung. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 25, H. 3, S. 381–405.
- Bogedan, Claudia/Bothfeld, Silke/Leiber, Simone (2009):** Fragmentierung des Bismarck'schen Sozialstaatsmodells? Ein Vorschlag zur Erfassung von Wandel in Sozialversicherungsländern. In: *Sozialer Fortschritt* 58, H. 5, S. 102–109.
- Bonvin, Jean-Michel (2006):** Employment and Labour Market Regulation – A Capability Approach. In: Bartelheimer, Peter/Boes, A./Fuchs, Tatjana (Hrsg.): *Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung Deutschlands. Zweiter Bericht*. Göttingen, S. 64–68.
- Bonvin, Jean-Michel/Galster, Déborah/Rosenstein, Emilie (2009):** Assessing integrated employment policies against the capability approach. In: *International Journal of Sociology and Social Policy* 29, H. 11/12, S. 637–648.
- Boockmann, Bernhard/Koch, Susanne/Rosemann, Martin/Stops, Michael/Verbeek, Hans (2010):** Fördern und Fordern aus Sicht der Vermittler (IAB-Kurzbericht, 25). <http://doku.iab.de/kurzber/2010/kb2510.pdf>. (Abruf am 21.11.2017)
- Boockmann, Bernhard/Thomsen, Stephan L./Walter, Thomas (2009):** Intensifying the use of benefit sanctions. An effective tool to shorten welfare receipt and speed up transitions to employment? (ZEW Discussion Paper, 09–072). <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp09072.pdf> (Abruf am 21.11.2017)
- Bosch, Gerhard (2012):** Berufliche Weiterbildung in Deutschland 1969 bis 2010: Entwicklung und Reformoptionen. In: Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner/Bogedan, Claudia (Hrsg.): *Arbeitsmarktpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungs-gesetz zum Sozialgesetzbuch II und III*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 106–125.
- Bosch, Gerhard (2017):** Weiterbildung und Arbeitsmarktpolitik. Qualifizierungsanforderungen – Paradigmenwechsel – Reformvorschläge. In: *Soziale Sicherheit* 66, H. 7–8, S. 261–268.
- Bothfeld, Silke (2017):** Autonomie – ein Kernbegriff moderner Sozialstaatlichkeit. In: *Zeitschrift für Sozialreform* 63, H. 3, S. 355–387.
- Bothfeld, Silke/Betzelt, Sigrid (2011):** Activation and labour market reforms in Europe: Challenges to social citizenship. Introduction. In: Betzelt, Sigrid/Bothfeld, Silke (Hrsg.): *Activation and labour market reforms in Europe. Challenges to social citizenship*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan (Work and Welfare in Europe), S. 3–14.

**Bothfeld, Silke/Betzelt, Sigrid (2013):** How do activation policies affect social citizenship? The issue of autonomy. In: Ramia, Gaby/Farnsworth, Kevin/Irving, Zoë (Hrsg.): Social Policy Review. Analysis and debate in social policy, 2013. Bristol: Policy Press (Social Policy Review).

**Bothfeld, Silke/Gronbach, Sigrid (2002):** Autonomie und Wahlfreiheit – neue Leitbilder für die Arbeitsmarktpolitik? In: WSI-Mitteilungen 55, H. 4, S. 220–226. [https://www.boeckler.de/wsimit\\_2002\\_04\\_bothfeld.pdf](https://www.boeckler.de/wsimit_2002_04_bothfeld.pdf) (Abruf am 27.11.2017)

**Bothfeld, Silke/Rosenthal, Peer (2014):** Paradigmenwechsel durch inkrementellen Wandel: Was bleibt von der Arbeitslosenversicherung? In: WSI-Mitteilungen 67, H. 3, S. 199–206.

**Bothfeld, Silke/Rosenthal, Peer (2017):** The End of Social Security as we know it. The Erosion of Status Protection in German Labour Market Policy. In: Journal of Social Policy 61, online first, S. 1–20.

**Brülle, Heiner/Krätschmer-Hahn, Rabea/Reis, Claus/Siebenhaar, Benedikt (2016):** Zielsteuerung im SGB II. Kritik und Alternativen. Friedrich-Ebert-Stiftung (WISO direkt, 13). <http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=12599&ty=pdf> (Abruf am 21.11.2017)

**Brussig, Martin (2014):** Abschaffung der Zwangsverrentung von SGB-II-Leistungsberechtigten. Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 1. Dezember 2014 zu der Vorlage Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Sabine Zimmermann (Zwickau), Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. (Drucksache 18/589). Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode (Ausschussdrucksache, 18(11)255).

**Brussig, Martin (2015):** In die Rente wider Willen? In: WSI-Mitteilungen 68, H. 6, S. 407–416. [https://www.boeckler.de/cps/rde/xbcr/hbs/wsimit\\_2015\\_06\\_brussig.pdf](https://www.boeckler.de/cps/rde/xbcr/hbs/wsimit_2015_06_brussig.pdf) (Abruf am 27.11.2017)

**Brussig, Martin (2016):** Eine Zwangsvorschrift und ihre Folgen. Die Pflicht zum vorzeitigen Rentenbeginn im SGB II. In: Bäcker, Gerhard/Lehndorff, Steffen/Weinkopf, Claudia (Hrsg.): Den Arbeitsmarkt verstehen, um ihn zu gestalten. Festschrift für Gerhard Bosch. 1. Aufl., Wiesbaden: Springer VS, S. 393–404.

**Brussig, Martin/Frings, Dorothee/Kirsch, Johannes (2017):** Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Baden-Baden: Nomos.

**Brussig, Martin/Schwarzkopf, Manuela (2011):** Eingliederungszuschüsse als Instrument der Arbeitsmarktpolitik. Eine Implementationsstudie. Bielefeld: Bertelsmann (IAB-Bibliothek, 329).

**Budäus, Dietrich/Conrad, Peter/Schreyögg, Georg (Hrsg.) (1998):** New public management. Berlin, [etc.]: de Gruyter (Managementforschung, 8).

**Bundesagentur für Arbeit (2013):** Qualifizierungsberatung für Unternehmen. Arbeitgeber-Service: Unser neues Beratungsangebot. Juli 2013, Nürnberg. [https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mdq0/\\*edisp/16019022dstbai451112.pdf?\\_ba.sid=L6019022DSTBAI451115](https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mdq0/*edisp/16019022dstbai451112.pdf?_ba.sid=L6019022DSTBAI451115) (Abruf am 23.10.2017).

**Bundesagentur für Arbeit (2015):** Eingliederungsvereinbarung (EV). Ermessensspielraum bei marktnahen Kundinnen und Kunden für den Abschluss einer EV. Geschäftszeichen: IF 21 – 5400.14/6404.

**Bundesagentur für Arbeit (2017a):** Arbeitsmarkt 2016. Arbeitsmarktanalyse für Deutschland, West- und Ostdeutschland, Nürnberg (Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, Sondernummer 2). <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201612/ama/heft-arbeitsmarkt/arbeitsmarkt-d-0-201612-pdf.pdf> (Abruf am 21.11.2017)

**Bundesagentur für Arbeit (2017b):** Fachliche Weisungen § 10 SGB II Zumutbarkeit.

**Bundesagentur für Arbeit (2017c):** Fachliche Weisungen § 16 SGB II Leistungen zur Eingliederung.

**Bundesagentur für Arbeit – Statistik (2016a):**  
Bestand an Empfängern von Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit nach ausgewählten Merkmalen, Nürnberg. <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/Aktuell/iiiia7/zr-alg/zr-alg-d-0-xlsx.xlsx> (Abruf am 21.11.2017)

**Bundesagentur für Arbeit – Statistik (2016b):**  
Zeitreihe zu Sanktionen nach Ländern. Januar 2007 bis Juli 2016. <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/Aktuell/iiiia7/zr-sanktionen/zr-sanktionen-d-0-xls.xls> (Abruf am 29.11.2016).

**Bundesagentur für Arbeit – Statistik (2017a):**  
Arbeitslose im Rechtskreis SGB III: Leistungs- und Nichtleistungsempfänger (Jahreszahlen). Deutschland und Länder. 2016. [https://statistik.arbeitsagentur.de/nn\\_31892/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche\\_Form.html?view=processForm&resourceId=210368&input\\_=&pageLocale=de&topicId=17296&year\\_month=201612&year\\_month.GROUP=1&search=Suchen](https://statistik.arbeitsagentur.de/nn_31892/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche_Form.html?view=processForm&resourceId=210368&input_=&pageLocale=de&topicId=17296&year_month=201612&year_month.GROUP=1&search=Suchen) (Abruf am 21.11.2017)

**Bundesagentur für Arbeit – Statistik (2017b):**  
Arbeitslosengeld nach dem SGB III (Arbeitsmarkt in Zahlen – Statistik über Leistungen nach dem SGB III). [https://statistik.arbeitsagentur.de/nn\\_32010/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche\\_Form.html?view=processForm&resourceId=210368&input\\_=&pageLocale=de&topicId=17716&year\\_month=201703&year\\_month.GROUP=1&search=Suchen](https://statistik.arbeitsagentur.de/nn_32010/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche_Form.html?view=processForm&resourceId=210368&input_=&pageLocale=de&topicId=17716&year_month=201703&year_month.GROUP=1&search=Suchen) (Abruf am 21.11.2017)

**Bundesagentur für Arbeit – Statistik (2017c):**  
Bestand erwerbsfähige Leistungsberechtigte (ELB) mit einer Dauer von 4 Jahren oder mehr im SGB II-Regelleistungsbezug – nach Erwerbstätigkeit und ausgewählten Altersklassen. Erstelldatum: 17.3.2017, Nürnberg.

**Bundesagentur für Arbeit – Statistik (2017d):**  
Förderung beruflicher Weiterbildung mit Abschluss: Abbrüche der Maßnahmeteilnahme und Verbleib nach Maßnahmeaustritt (Jahreszahlen). Bund, Regionaldirektionen, Bundesländer, Agenturen für Arbeit, Jobcenter. In: Verbleib nach Austritt aus Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung mit Abschluss. [https://statistik.arbeitsagentur.de/nn\\_1251812/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubriken-](https://statistik.arbeitsagentur.de/nn_1251812/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubriken-)

[suche\\_Form.html?view=processForm&resourceId=210368&input\\_=&pageLocale=de&topicId=1272856&year\\_month=aktuell&year\\_month.GROUP=1&search=Suchen](suche_Form.html?view=processForm&resourceId=210368&input_=&pageLocale=de&topicId=1272856&year_month=aktuell&year_month.GROUP=1&search=Suchen) (Abruf am 21.11.2017)

**Bundesagentur für Arbeit – Statistik (2017e):**  
Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW). Deutschland, Länder und Regionaldirektionen. Berichtsmonat Juni 2017, Erstellungsdatum 17.10.2017 (Arbeitsmarkt in Zahlen – Förderstatistik). <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201706/iiiia5/teilnehmer-massnahmen-fbw/teilnehmer-massnahmen-fbw-d-0-201706.zip.zip> (Abruf am 23.10.2017).

**Bundesagentur für Arbeit – Statistik (2017f):**  
Sonderprogramm „WeGebAU 2007 ff.“. Datenstand Juni 2017, Nürnberg (Tabellen). <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/Aktuell/iiiia5/wgb/wgb-d-0-xlsx.xlsx> (Abruf am 23.10.2017).

**Bundesagentur für Arbeit – Statistik (2017g):**  
Tabellenteil zur Eingliederungsbilanz nach § 54 SGB II. Jahreszahlen 2016, Nürnberg. <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Statistik-nach-Themen/Eingliederungsbilanzen/Generische-Publikationen/eb-tabellenheft-sgbi.xlsxm> (Abruf am 21.11.2017)

**Bundesagentur für Arbeit – Statistik (2017h):**  
Verbleib nach Austritt aus Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung mit Abschluss. Juli 2017. [https://statistik.arbeitsagentur.de/nn\\_1251812/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche\\_Form.html?view=processForm&resourceId=210368&input\\_=&pageLocale=de&topicId=1272856&year\\_month=aktuell&year\\_month.GROUP=1&search=Suchen](https://statistik.arbeitsagentur.de/nn_1251812/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche_Form.html?view=processForm&resourceId=210368&input_=&pageLocale=de&topicId=1272856&year_month=aktuell&year_month.GROUP=1&search=Suchen) (Abruf am 23.10.2017).

**Bundesagentur für Arbeit – Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung (2017a):**  
Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland – Monatsbericht Dezember und Jahr 2016, Nürnberg. <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201612/arbeitsmarktberichte/monatsbericht-monatsbericht/monatsbericht-d-0-201612-pdf.pdf> (Abruf am 21.11.2017)

**Bundesagentur für Arbeit – Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung (2017b):** Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen 2016. April 2017 (Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt). <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Personengruppen/generische-Publikationen/Langzeitarbeitslosigkeit.pdf> (Abruf am 21.11.2017)

**Bundesagentur für Arbeit (BA) (2017d):** Geschäftsbericht 2016, Nürnberg. <https://www.arbeitsagentur.de/pdf/1478797889498> (Abruf am 21.11.2017)

**Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2010):** Verordnung zur Festlegung der Kennzahlen nach § 48a des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. [http://www.gesetze-im-internet.de/sbg2\\_48afkv/index.html](http://www.gesetze-im-internet.de/sbg2_48afkv/index.html) (Abruf am 21.11.2017)

**Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011):** 3. Bericht über die Prüftätigkeit im Rahmen der Ausübung der Fachaufsicht über die BA durch das BMAS im Rechtskreis SGB II von Mai 2009 bis Dezember 2010. Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Ausschussdrucksache 17(11)723, Berlin. Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales.

**Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015a):** Förderrichtlinie für das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Bekanntmachung vom 29. April 2015 (Bundesanzeiger AT).

**Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015b):** Leistungsbeschreibung im Vergabeverfahren Evaluation des Bundesprogramms Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt. Berlin.

**Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017a):** Weissbuch Arbeiten 4.0. Arbeit weiter denken. März 2017. [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a883-weissbuch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a883-weissbuch.pdf?__blob=publicationFile&v=6) (Abruf am 21.11.2017)

**Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017b):** WeiterLernen. Arbeit weiter denken – Arbeiten 4.0 (Werkheft, 03). [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a877-03-werkheft-3.pdf?\\_\\_blob=publication-File&v=2](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a877-03-werkheft-3.pdf?__blob=publication-File&v=2) (Abruf am 21.11.2017)

**Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Bundesagentur für Arbeit (2016):** Zielvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit zur Erreichung der Ziele der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2017. [http://www.sgb2.info/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Zielvereinbarungen/ZV\\_2017\\_BMAS\\_BA.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.sgb2.info/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Zielvereinbarungen/ZV_2017_BMAS_BA.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (Abruf am 21.11.2017)

**Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2015):** Bekanntmachung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung von Förderrichtlinien für das Programm „Bildung integriert“. <https://www.bmbf.de/foerderung/bekanntmachung-1010.html> (Abruf am 21.11.2017)

**Bundesrechnungshof (19.05.2006):** Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Wesentliche Ergebnisse der Prüfungen im Rechtskreis des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. Bericht an den Haushaltsausschuss und an den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages, Bonn (Gz. VI 6/VI 2 – 2006 – 1219.). <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/075/1607570.pdf> (Abruf am 21.11.2017)

**Bundesrechnungshof (2011):** 3. Bericht über die Prüftätigkeit im Rahmen der Ausübung der Fachaufsicht über die BA durch das BMA5 im Rechtskreis SGB II von Mai 2009 bis Dezember 2010. Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Ausschussdrucksache 17(11)723.

**Bundesrechnungshof (2015):** Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II. Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/pruefungsmittelungen/2015/resolveuid/b0dbda4a61344b9ab4e85b1fe1cde5de> (Abruf am 21.11.2017)

**Bundessozialgericht (04.04.2017):** Sperrzeit nur bei Gegenleistung. In: SoSi plus 66, S. 1–2.

**Bundesverfassungsgericht (2010):** Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums. Aktenzeichen BVerfG, 1 BvL 1/09. 1–220, v. 09.02.2010. [http://www.bverfg.de/entscheidungen/Is20100209\\_1bvI000109.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/Is20100209_1bvI000109.html) (Abruf am 21.11.2017)

**CDU, CSU und SPD (2013):** Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode; 27.11.2013, Berlin.

**Christoph, Bernhard (2016):** Materielle Lebensbedingungen im Grundsicherungsbezug. In: WSI-Mitteilungen 69, H. 5, S. 344–352. [https://www.boeckler.de/wsimit\\_2016\\_05\\_christoph.pdf](https://www.boeckler.de/wsimit_2016_05_christoph.pdf) (Abruf am 27.11.2017)

**Christoph, Bernhard/Lietzmann, Torsten/Tophoven, Silke/Wenzig, Claudia (2016):** Materielle Lebensbedingungen von SGB-II-Leistungsempfängern. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Aktuelle Berichte, 21). [http://doku.iab.de/aktuell/2016/aktueller\\_bericht\\_1621.pdf](http://doku.iab.de/aktuell/2016/aktueller_bericht_1621.pdf) (Abruf am 21.11.2017)

**Christoph, Bernhard/Pauser, Johannes/Wiemers, Jürgen (2014):** Konsummuster und Konsumarmut von SGB-II-Leistungsempfängern. Eine Untersuchung auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (IAB Discussion Paper, 9). <http://doku.iab.de/discussionpapers/2014/dp0914.pdf> (Abruf am 21.11.2017)

**Davilla, Sofia (2016):** Die schärferen Sanktionen im SGB II für Hilfebedürftige unter 25 Jahren – ein Plädoyer für ihre Abschaffung. In: Die Sozialgerichtsbarkeit 63, H. 10, S. 557–564.

**Decker, Elmar/Hofmann, Tina/Jung, Thomas/Nöbler, Ines/Obermeier, Tim/Skerutsch, Conrad/Wippermann, Annette (2017):** Soziale Teilhabe im SGB II mit „Teilhabebegelegenheiten“ fördern. Ein Diskussionsimpuls. [http://www.efas-web.de/files/Soziale\\_Teilhabe\\_im\\_SGBII\\_mit\\_Teilhabebegelegenheiten\\_frdrn.pdf](http://www.efas-web.de/files/Soziale_Teilhabe_im_SGBII_mit_Teilhabebegelegenheiten_frdrn.pdf) (Abruf am 21.11.2017)

**Der PARITÄTISCHE – Paritätische Forschungsstelle (2016):** Regelsätze 2017. Kritische Anmerkungen zur Neuberechnung der Hartz IV-Regelsätze durch das Bundesministerium Arbeit und Soziales und Alternativberechnungen der Paritätischen Forschungsstelle. Expertise – September 2016, Berlin. [http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl\\_files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Dokumente/2016\\_09\\_Paritaet\\_Regelsatzexpertise.pdf](http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Dokumente/2016_09_Paritaet_Regelsatzexpertise.pdf) (Abruf am 21.11.2017)

**Deutscher Bundestag (2008):** Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente.

**Deutscher Bundestag (2016):** Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz). BTHG. Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 66, S. 3234–3340. [http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBI&jumpTo=bgbl116s3234.pdf](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl116s3234.pdf) (Abruf am 21.11.2017)

**Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode (1996):** Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Reformgesetz – AFRG). Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. 18.06.96 (Bundestagsdrucksache, 13/4941).

**Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode (2003):** Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. 05.09.2003, Berlin (Bundestagsdrucksache, 15/1515).

**Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode (2011):** Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt.

**Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode (2013):** Zwangsverrentungen von Leistungsberechtigten nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/33. 10.12.2013 (Bundestagsdrucksache 17/152).

**Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode (2016a):** Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG). Gesetzentwurf der Bundesregierung. 5.9.2016 (Bundestagsdrucksache, 18/9522). <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/095/1809522.pdf> (Abruf am 21.11.2017)

**Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode (2016b):** Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung. Gesetzentwurf der Bundesregierung. 6.4.2016 (Bundestagsdrucksache, 18/8041).

**Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Abteilung Arbeitsmarktpolitik (2014):** Für eine sozialstaatliche Arbeitsmarktpolitik. DGB-Vorschläge zur Neuausrichtung der Arbeitsförderung (profil). <http://www.dgb.de/themen/++co++080aed2a-01c1-11e4-a4e3-52540023ef1a> (Abruf am 21.11.2017)

**Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V. (2017):** Mut zur Korrektur: Ein arbeitsmarktpolitischer Auftrag, Berlin (Paritätische Positionen). [http://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/doc/170824\\_mut-zur-korrektur-arbeitsmarktpolitik\\_web.pdf](http://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/170824_mut-zur-korrektur-arbeitsmarktpolitik_web.pdf) (Abruf am 21.11.2017)

**Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (2013):** Eckpunkte des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Leistungsrechts im SGB II. DV 21/13 AF III – 11. September 2013, Berlin.

**Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (2017):** Empfehlungen des Deutschen Vereins für eine Weiterentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II). 12. September 2017. [https://www.deutscher-verein.de/de/download.php?file=uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2017/dv-10-17\\_grundsicherung.pdf](https://www.deutscher-verein.de/de/download.php?file=uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2017/dv-10-17_grundsicherung.pdf) (Abruf am 21.11.2017)

**Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V./Fürsorge e. V. (2004):** Empfehlungen des Deutschen Vereins zu Qualitätsstandards für das Fallmanagement. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 84, H. 5, S. 149–153.

**DGB-Bundesvorstand, Abteilung Arbeitsmarktpolitik (2014):** Nichtleistungsempfängerinnen und -empfänger. Analyse einer in der Arbeitsmarktpolitik wenig bekannten Personengruppe, die in jüngster Zeit wieder größer wird, Berlin (arbeitsmarktaktuell, 4).

**DGB-Bundesvorstand, Abteilung Arbeitsmarktpolitik (2017):** Perspektiven eröffnen – Sozialen Aufstieg ermöglichen – Schutz stärken. DGB-Vorschläge für eine bessere Arbeitsmarktpolitik. September 2017 (profil). <http://www.dgb.de/themen/++co++4f83a784-b256-11e7-9775-525400e5a74a?t=1> (Abruf am 21.11.2017)

**Diener, Katharina/Feldhaus, Michael (2011):** „Hartz“ oder Herz? Hartz IV und die Intention zum Zusammenziehen in Partnerschaften. In: Zeitschrift für Sozialreform 57, H. 2, S. 199–220.

**Dingeldey, Irene (2007):** Between workfare and enablement. The different paths to transformation of the welfare state: A comparative analysis of activating labour market policies. In: European Journal of Political Research 46, H. 6, S. 823–851.

**Dudel, Christian/Garbuszus, Jan Marvin/Ott, Notburga/Werding, Martin (2017):** Regelbedarfs-ermittlung für die Grundsicherung: Perspektiven für die Weiterentwicklung. In: Sozialer Fortschritt 66, H. 6, S. 433–450.

**Dütsch, Matthias (2011):** Wie prekär ist Zeitarbeit? Eine Analyse mit dem Matching-Ansatz. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 43, H. 4, S. 299–318.

**Dütsch, Matthias/Struck, Olaf (2014):** Atypische Beschäftigungen und berufliche Qualifikationsrisiken im Erwerbsverlauf. In: Industrielle Beziehungen 21, H. 1, S. 58–77.

**Eggs, Johannes/Trappmann, Mark/Unger, Stefanie (2014):** Grundsicherungsempfänger und Erwerbstätige im Vergleich: ALG-II-Bezieher schätzen ihre Gesundheit schlechter ein. (IAB-Kurzbericht, 23). <http://doku.iab.de/kurzber/2014/kb2314.pdf> (Abruf am 21.11.2017)

**Eichenhofer, Eberhard (2004):** Verträge in der Arbeitsverwaltung. In: Die Sozialgerichtsbarkeit 51, S. 203–209.

**Eichhorst, Werner/Stephan, Gesine/Struck, Olaf (2017):** Struktur und Ausgleich des Arbeitsmarktes. Eine Bestandsaufnahme, Düsseldorf. Hans-Böckler-Stiftung (Working Paper Forschungsförderung, 28). [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_fofoe\\_WP\\_028\\_2017.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_WP_028_2017.pdf) (Abruf am 21.11.2017)

**Engin-Stock, Tülin/Krüger, Thomas/Müller, Astrid (2017):** Evaluation des Verbundprojekts ProSALAMANDER an den Universitäten Duisburg-Essen und Regensburg. gefördert durch die Stiftung Mercator GmbH. Abschlussbericht. uzbonn GmbH. Bonn.

**Erlinghagen, Marcel (2017):** Langfristige Trends der Arbeitsmarktmobilität, Beschäftigungsstabilität und Beschäftigungssicherheit in Deutschland (Duisburger Beiträge zur Soziologischen Forschung, 5). [https://www.uni-due.de/imperia/md/content/soziologie/dbfsf\\_2017\\_05.pdf](https://www.uni-due.de/imperia/md/content/soziologie/dbfsf_2017_05.pdf) (Abruf am 21.11.2017)

**Europäische Union (2005):** Entscheidung des Rates vom 12. Juli 2005 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005D0600&from=DE> (Abruf am 21.11.2017)

**Fels, Gerhard/Heinze, Rolf G./Pfarr, Heide/Schmid, Günther/Streeck, Wolfgang (2001):** Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik. Thesen der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit. Stand: April 2001, Berlin (Schriftenreihe Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit, 7). [http://www.orga.uni-sb.de/lehre/hartz-kommission/Organisation\\_Kommissionsarbeit/Beitraege\\_der\\_Kommissionsmitgl/Schmid\\_0104\\_Thesen\\_der\\_Benc.pdf](http://www.orga.uni-sb.de/lehre/hartz-kommission/Organisation_Kommissionsarbeit/Beitraege_der_Kommissionsmitgl/Schmid_0104_Thesen_der_Benc.pdf) (Abruf am 04.08.2017)

**Ferber, Thomas (2015):** Bewertungskriterien und -matrizen im Vergabeverfahren. Wie erziele ich ein optimales Zuschlagsergebnis? 1. Aufl., Köln: Bundesanzeiger Verlag (Praxisratgeber Vergaberecht).

**Freier, Carolin (2016):** Soziale Aktivierung von Arbeitslosen? Praktiken und Deutungen eines neuen Arbeitsmarktinstruments. transcript (Gesellschaft der Unterschiede).

**Friedrich-Ebert-Stiftung; Hans-Böckler-Stiftung; Otto Brenner Stiftung; Das Progressive Zentrum (2014):** Was macht ein gutes Leben aus? Der Capability Approach im Fortschrittsforum. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10750.pdf>. (Abruf am 21.11.2017)

**Fuchs, Philipp/Bauer, Frank/Franzmann, Manuel/Jung, Matthias (2016):** Simulierte Normalität in (dauerhaft) geförderter Arbeit. In: Garstenauer, Therese/Hübel, Thomas/Löffler, Klara (Hrsg.): Arbeit im Lebenslauf. Verhandlungen von (erwerbs-)biographischer Normalität. Bielefeld: transcript (Gesellschaft der Unterschiede, Band 32), S. 155–269.

**Geraedts, Regine (2016):** Öffentlich geförderte Beschäftigung: Grundprinzipien für eine teilhabeorientierte Ausgestaltung. Bremen. Arbeitnehmerkammer Bremen (KammerPosition, 1). [https://www.arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user\\_upload/Downloads/KammerPosition/KammerPosition\\_Oeff\\_gefoerderte\\_Beschaeftigung\\_2016.pdf](https://www.arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user_upload/Downloads/KammerPosition/KammerPosition_Oeff_gefoerderte_Beschaeftigung_2016.pdf). (Abruf am 21.11.2017)

**Göckler, Rainer/Meyer, Thomas/Plankensteiner, Annette (2016):** Endbericht zur Evaluation SINUS – Sinnvoll und Sozial. Ein Projekt zur ganzheitlichen und umfassenden Betreuung und Unterstützung von langzeitarbeitslosen Menschen nach § 16 a, Nr. 3 SGB II im Landkreis Konstanz Im. Im Auftrag des Ministeriums für Soziales und Integration Baden-Württemberg, Stuttgart. ifas – Institut für angewandte Sozialwissenschaften. [http://www.ifas-stuttgart.de/images/2016\\_11-Abschlussbericht-final5\\_neues-Ministerium.pdf](http://www.ifas-stuttgart.de/images/2016_11-Abschlussbericht-final5_neues-Ministerium.pdf). (Abruf am 21.11.2017)

**Grünn, Corinna (2008):** Verfahrensrecht, Bedarfsgemeinschaft und Individualanspruch nach dem SGB II. In: Die Sozialgerichtsbarkeit 55, H. 9, S. 513–515.

**Hans, Jan Philipp/Hofmann, Sandra/Sesselmeier, Werner/Yollu-Tok, Aysel (2017):** Arbeitsversicherung – Ausgestaltung der Reformparameter. Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/13293.pdf>. (Abruf am 21.11.2017)

**Hartz, Peter (Hrsg.) (2002):** Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin.

**Hausner, Karl Heinz/Hohendanner, Christian (2017):** Der Flexibilitätsbeitrag in der Arbeitslosenversicherung. In: Wirtschaftsdienst 97, H. 6, S. 415–420.

**Hielscher, Volker/Ochs, Peter (2012):** Das prekäre Dienstleistungsversprechen der öffentlichen Arbeitsverwaltung. In: Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner/Bogedan, Claudia (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsrecht zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 248–259.

**Hirsch-Kreinsen, Hartmut (2013):** Wie viel akademische Bildung brauchen wir zukünftig? Ein Beitrag zur Akademisierungsdebatte, Sankt Augustin. Konrad-Adenauer-Stiftung (Analysen & Argumente, 136). [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_36053-544-1-30.pdf?131114122814](http://www.kas.de/wf/doc/kas_36053-544-1-30.pdf?131114122814) (Abruf am 21.11.2017).

**Hirseland, Andreas/Lobato, Philipp Ramos/Ritter, Tobias (2012):** Soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? Das Beispiel des Beschäftigungszuschusses. In: WSI-Mitteilungen 65, H. 2, S. 94–102. [https://www.boeckler.de/wsimit\\_2012\\_02\\_hirseland.pdf](https://www.boeckler.de/wsimit_2012_02_hirseland.pdf) (Abruf am 27.11.2017)

**Hofmann, Barbara (2012):** Short-term and long-term ex-post effects of unemployment insurance sanctions. Evidence from West Germany. In: Jahrbücher f. Nationalökonomie und Statistik 232, H. 1, S. 31–60.

**Hofmann, Barbara/Stephan, Gesine/Stöhr, Stefan (2017):** Die Flexibilisierung des Abschlusszeitpunktes der Eingliederungsvereinbarung im SGB III. Kenntnisnahme, Einsatz und Bewertung durch Fachkräfte in der Arbeitsverwaltung (IAB-Forschungsbericht, 12). <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2017/fb1217.pdf> (Abruf am 21.11.2017)

**Hohendanner, Christian/Ramos Lobato, Philipp/Ostmeier, Esther (2016):** Befristete Beschäftigung im öffentlichen Dienst: Öffentliche Arbeitgeber befristen häufiger und kündigen seltener als private (IAB-Kurzbericht, 5). <http://doku.iab.de/kurzber/2016/kb0516.pdf> (Abruf am 21.11.2017)

**Höland, Armin (2016):** Forschungsprojekt beleuchtet einen „blinden Fleck“ der Selbstverwaltung. Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung. In: Soziale Sicherheit 65, H. 12, S. 433–434.

**Höland, Armin/Schmidt, S./Welti, Felix (2008):** Fortlaufend anwachsende Klageflut in der Sozialgerichtsbarkeit? – Befunde, Erklärungen, Handlungsmöglichkeiten. In: Die Sozialgerichtsbarkeit 55, H. 12, S. 689–697.

**IAB (2016):** IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse (IAB-Forschungsbericht, 14). <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2016/fb1416.pdf>. (Abruf am 21.11.2017)

**IAQ/ZEW/zoom/SOKO-Institut Bielefeld (2017):** Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Erster Zwischenbericht – Februar 2017. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Forschungsbericht, 479). [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb-479-soziale-teilhabe-arbeitsmarkt.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb-479-soziale-teilhabe-arbeitsmarkt.pdf?__blob=publicationFile&v=3). (Abruf am 21.11.2017)

**Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2015):** Erwartungswidrige Übergänge aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende in ungeforderte Beschäftigung. <http://iab.de/138/section.aspx/Projektdetails/k150102304>. (Abruf am 21.11.2017)

**Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2017):** Durchschnittliche Arbeitszeit und ihre Komponenten in Deutschland. [http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/AZ\\_Komponenten.xls](http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/AZ_Komponenten.xls) (Abruf am 5.9.2017).

**ISG/Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung/RWI (2011):** Endbericht der Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Absatz 10 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. Unterrichtung durch die Bundesregierung (Bundestagsdrucksache, 17/6880).

**Jacob, Katharina/Knuth, Matthias (2015):** Studienförderung für die akademische Nachqualifizierung von Migranten: Fehlanzeige. In: WSI-Mitteilungen 68, H. 5, S. 383–387. [https://www.boeckler.de/cps/rde/xbcr/hbs/wsi-mit\\_2015\\_05\\_knuth.pdf](https://www.boeckler.de/cps/rde/xbcr/hbs/wsi-mit_2015_05_knuth.pdf) (Abruf am 27.11.2017)

**Jaehrling, Karen/Knuth, Matthias (2010):** Die Widerständigkeit von Geschlecht und Kultur im aktivierenden Sozialstaat. In: Knuth, Matthias (Hrsg.): Arbeitsmarktintegration und Integrationspolitik. Zur notwendigen Verknüpfung zweier Politikfelder. 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft; Nomos, S. 197–212.

**Jaenichen, Ursula/Rothe, Thomas (2014):** Hartz sei Dank? Stabilität und Entlohnung neuer Jobs nach Arbeitslosigkeit. In: WSI-Mitteilungen 67, H. 3, S. 227–235. [https://www.boeckler.de/cps/rde/xbcr/hbs/wsimit\\_2014\\_03\\_jaenichen.pdf](https://www.boeckler.de/cps/rde/xbcr/hbs/wsimit_2014_03_jaenichen.pdf) (Abruf am 27.11.2017)

**Jakob, Johannes (2017):** Weiterbildungsstrategie für die Zukunft. Hindernisse abbauen, Anreize stärken. In: Soziale Sicherheit 66, H. 7–8, S. 268–273.

**Jürgens, Kerstin/Hoffmann, Reiner/Schildmann, Christina (2017):** Arbeit transformieren! Denkanstöße der Kommission „Arbeit der Zukunft“. Hans-Böckler-Stiftung (Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, 189). <https://www.boeckler.de/adz-kommissionsbericht-arbeit-transformieren.pdf>. (Abruf am 21.11.2017)

**Kaps, Petra/Bothfeld, Silke/Brussig, Martin/Hofmann, Tina/Knuth, Matthias (2017):** Normen und Strukturen einer solidarischen und investiven Arbeitsmarktpolitik, Düsseldorf. Hans-Böckler-Stiftung (Working Paper Forschungsförderung, 47). [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_fofoe\\_WP\\_047\\_2017.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_WP_047_2017.pdf). (Abruf am 21.11.2017)

**Kirchmann, Andrea/Schafstädt, Christin (2016):** Evaluation des Projekts „Modellhafte Unterstützung von Arbeitslosen(beratungs)zentren“. Endbericht an das Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg. IAW – Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung. [https://wm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-wm/intern/Publikationen/Arbeit/IAW\\_Endbericht\\_ALOZ\\_2016.pdf](https://wm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-wm/intern/Publikationen/Arbeit/IAW_Endbericht_ALOZ_2016.pdf). (Abruf am 21.11.2017)

**Klaus-Schelleter, Sabrina (2017):** Weiterbildungsberatung. Zukunftsaufgabe der Bundesagentur für Arbeit? In: Soziale Sicherheit 66, 7–8, S. 274–278.

**Knuth, Matthias (2006):** „Hartz IV“ – die unbegriffene Reform. Wandel der Erwerbsordnung durch Verallgemeinerung des Fürsorge-Regimes. In: Sozialer Fortschritt 55, H. 7, S. 160–168.

**Knuth, Matthias (2014a):** Rosige Zeiten am Arbeitsmarkt? Strukturreformen und „Beschäftigungswunder“. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn. Friedrich-Ebert-Stiftung (WISO Diskurs). <http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=10866&ty=pdf>. (Abruf am 21.11.2017)

**Knuth, Matthias (2014b):** Wo, bitte, ist denn hier der Ausgang? Ruhestandoptionen für gesundheitlich beeinträchtigte Beschäftigte und Langzeitarbeitslose – Ein Beitrag zur Diskussion um die „Flexi-Rente“. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn. Friedrich-Ebert-Stiftung (WISO Diskurs). <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10983.pdf>. (Abruf am 21.11.2017)

**Knuth, Matthias (2016a):** Arbeitslosigkeit unter dem „Aktivierungsparadigma“: die Entwicklung seit den Hartz-Reformen 2005. In: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (Hrsg.): Langzeitarbeitslosigkeit: Auswege aus der Sackgasse. Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 47, H. 4, S. 16–31.

**Knuth, Matthias (2016b):** Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen. Arbeitsmarktpolitik reformieren, Qualifikationen vermitteln. Friedrich-Ebert-Stiftung (WISO Diskurs, 21). <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12914.pdf>. (Abruf am 21.11.2017)

**Knuth, Matthias (2017a):** Institutionen und Instrumente der Arbeitsmarktpolitik im Transformationsprozess und im gesamtdeutschen Kontext. In: Heydemann, Günther/Paqué, Karl-Heinz (Hrsg.): Planwirtschaft – Privatisierung – Marktwirtschaft. Wirtschaftsordnung und -entwicklung in der SBZ/DDR und den Neuen Bundesländern 1945–1994. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht; V&R unipress (Berichte und Studien, 30), S. 243–264.

**Knuth, Matthias (2017b):** Notwendige Förderstrukturen, Förderinstrumente und Beratungsunterstützung für Arbeitgeber- und Arbeitnehmer/-innen. Analysen, Zwischenergebnisse und Empfehlungen zu einem dauerhaft geförderten sozialen Arbeitsmarkt in NRW (3.3.2017). Düsseldorf.

**Knuth, Matthias (2017c):** Öffentlich geförderte Beschäftigung. In: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (Hrsg.): Fachlexikon der Sozialen Arbeit. 8. Aufl., Baden-Baden: Nomos, S. 609–610.

**Knuth, Matthias (2018):** Vermarktlichung von Arbeitsmarktdienstleistungen als Legitimationsbeschaffung. In: Dobischat, Rolf/Elias, Arne/Rosendahl, Anna (Hrsg.): Das Personal in der Weiterbildung im Spannungsfeld von Professionsanspruch und Beschäftigungsrealität. Wiesbaden: Springer, S. 345–376.

**Knuth, Matthias/Mill, Ulrich (2014):** Studienfinanzierung bei Nachqualifizierung von Migrant/innen mit ausländischen Abschlüssen. Konzeptionsstudie für das Zentrum für Hochschul- und Qualitätsentwicklung der Universität Duisburg-Essen, Projektteam ProSALAMANDER. Abschlussbericht, Duisburg. Institut für Arbeitsforschung und Transfer. [http://www.iatev.de/downloads/2014\\_knuth\\_mill.pdf](http://www.iatev.de/downloads/2014_knuth_mill.pdf). (Abruf am 21.11.2017)

**Knuth, Matthias/Schweer, Oliver/Siemes, Sabine (2004):** Drei Menüs – und kein Rezept? Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Großbritannien, in den Niederlanden und in Dänemark, Bonn. Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/asfo/02598.pdf> (Abruf am 21.11.2017)

**Knuth, Matthias/Tenambergen, Thomas (2015):** „Inklusiver Arbeitsmarkt“. Vereinheitlichung der öffentlich geförderten Beschäftigung für behinderte und nicht behinderte Menschen? Gutachten für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag NRW, Düsseldorf. [http://www.iatev.de/downloads/2015\\_knuth\\_ten.pdf](http://www.iatev.de/downloads/2015_knuth_ten.pdf). (Abruf am 21.11.2017)

**Koch, Susanne/Kupka, Peter (2012):** Öffentlich geförderte Beschäftigung. Integration und Teilhabe für Langzeitarbeitslose. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn. Friedrich-Ebert-Stiftung (WISO Diskurs). <http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=08853&ty=pdf>. (Abruf am 21.11.2017)

**Koller-Bösel, Lena/Lietzmann, Torsten/Rudolph, Helmut (2014):** Bestand und Turnover in der Grundsicherung. In: WSI-Mitteilungen 67, H. 6, S. 450–458. [https://www.boeckler.de/cps/rde/xbcr/hbs/wsimit\\_2014\\_06\\_koller.pdf](https://www.boeckler.de/cps/rde/xbcr/hbs/wsimit_2014_06_koller.pdf) (Abruf am 27.11.2017)

**Krahmer, Utz/Trenk-Hinterberger, Peter (2014):** § 1. In: Krahmer, Utz/Trenk-Hinterberger, Peter/Berlit, Uwe (Hrsg.): Sozialgesetzbuch I: allgemeiner Teil. Lehr- und Praxiskommentar. 3. Aufl. beck-online.

**Kronauer, Martin (2006):** Teilhabekonzept, Ausgrenzung, gesellschaftliche Zugehörigkeit. In: Bartelheimer, Peter/Boes, A./Fuchs, Tatjana (Hrsg.): Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung Deutschlands. Zweiter Bericht. Göttingen, S. 59–63.

**Kronauer, Martin/Schmid, Günther (2011):** Ein selbstbestimmtes Leben für alle. Gesellschaftliche Voraussetzungen von Autonomie. In: WSI-Mitteilungen 64, H. 4, S. 155–162. [https://www.boeckler.de/cps/rde/xbcr/hbs/wsimit\\_2011\\_04\\_Kronauer.pdf](https://www.boeckler.de/cps/rde/xbcr/hbs/wsimit_2011_04_Kronauer.pdf) (Abruf am 27.11.2017)

**Krzywdzinski, Martin/Jürgens, Ulrich/Pfeiffer, Sabine (2015):** Die vierte Revolution. Wandel der Produktionsarbeit im Digitalisierungszeitalter. In: WZB Mitteilungen, H. 149, S. 6–9.

**Kühl, Jürgen (1982):** Das Arbeitsförderungs-gesetz (AFG) von 1969. Grundzüge seiner arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Konzeption. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 15, H. 3, S. 251–260.

**Lietzmann, Torsten (2016):** Langzeitleistungsbezug und Langzeitarbeitslosigkeit: Definitionen, Quantitäten, Strukturen. In: WSI-Mitteilungen 69, H. 5, S. 334–343.

**Lillemeier, Sarah (2016):** Der „Comparable-Work“-Index als Instrument zur Analyse des Gender Pay Gap (WSI Working Paper, 205). [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_wp\\_205.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_wp_205.pdf). (Abruf am 21.11.2017)

**Marquardsen, Kai (2011):** Eigenverantwortung ohne Selbstbestimmung? Zum Verhältnis von „Autonomie“ und Heteronomie in der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. In: PROKLA 41, H. 2, S. 231–251.

**Matiaske, Wenzel/Olejniczak, Michael/Salmon, Dirk/Schult, Mandy (2015):** Arbeitsbedingungen in Jobcentern nach dem SGB II (gemeinsame Einrichtungen) – Mitarbeiterbefragung zu Arbeitsumfeld und psychischer Belastung. In: Industrielle Beziehungen – Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management – The German Journal of Industrial Relations 22, H. 2, S. 142–166.

**Merold, Andreas (2016):** Verfassungsrechtliche Prüfung der Sanktionsregelungen nach §§ 31 ff. SGB II. In: Die Sozialgerichtsbarkeit 63, H. 8, S. 440–444.

**Mühge, Gernot (2017):** Qualifizierung und Teilqualifizierung in Transfergesellschaften. Hans-Böckler-Stiftung – Mitbestimmungsförderung (Study, 371). [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_study\\_hbs\\_371.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_study_hbs_371.pdf). (Abruf am 21.11.2017)

**Nullmeier, Frank/Vobruba, Georg (1994):** Gerechtigkeit im sozialpolitischen Diskurs. In: Döring, Diether/Nullmeier, Frank/Pioch, Roswitha/Vobruba, Georg (Hrsg.): Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat. Marburg: Schüren (Standortdebatte), S. 11–66.

**Nussbaum, Martha C./Sen, Amartya Kumar (Hrsg.) (2009):** The quality of life. A study prepared for the World Institute for Development Economics Research (WIDER) of the United Nations University. Oxford: Clarendon Press (Studies in development economics).

**Obermeier, Tim/Schultheis, Kathrin (2015):** Teilhabe in der Grundsicherung, Remagen (Remagener Beiträge zur Sozialpolitik, 18). <http://www.stefan-sell.com/Sozialpolitik2015-18.pdf>. (Abruf am 21.11.2017)

**Obermeier, Tim/Sell, Stefan/Tiedemann, Birte (2014):** Es werden mehr. Aktualisierte Abschätzung der Zielgruppe für eine öffentlich geförderte Beschäftigung aus der sich verfestigenden Langzeitarbeitslosigkeit (Remagener Beiträge zur Sozialpolitik, 15).

**Oschmiansky, Frank/Popp, Sandra/Riedel-Heller, Steffi/Schwarzbach, Michaela/Gühne, Uta/Kupka, Peter (2017):** Psychisch Kranke im SGB II: Situation und Betreuung (IAB-Forschungsbericht, 14). <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2017/fb1417.pdf> (Abruf am 21.11.2017).

**Osiander, Christopher (2013):** Determinanten der Weiterbildungsbereitschaft gering qualifizierter Arbeitsloser. In: Zeitschrift für Sozialreform 59, H. 4, S. 493–513.

**Pattar, Andreas Kurt (2012):** Sozialhilferechtliches Dreiecksverhältnis. Rechtsbeziehungen zwischen Hilfebedürftigen, Sozialhilfeträgern und Einrichtungsträgern. In: Sozialrecht aktuell 16, H. 3, S. 85–99.

**Rat der Europäischen Union (1997):** Die beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1998. Entschließung des Rates der Europäischen Union vom 15. Dezember 1997. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=--PRES/97/396&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>. (Abruf am 21.11.2017)

**Reis, Claus/Siebenhaar, Benedikt (2015):** Befähigen statt aktivieren. Aktueller Reformbedarf bei Zielsetzung und Aufgabenstellung im SGB II. Friedrich-Ebert-Stiftung (WISO Diskurs). <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/11528.pdf>. (Abruf am 21.11.2017)

**Rosenow, Roland (2008):** Bedürftigkeitsfiktion und Verteilung von Einkommen innerhalb der Bedarfsgemeinschaft im SGB II. In: Die Sozialgerichtsbarkeit 55, H. 5, S. 282–290.

**Rothe, Thomas/Wäldle, Klaus (2017):** Where did all the unemployed go? Non-standard work in Germany after the Hartz Reforms (IAB Discussion Paper, 18). <http://doku.iab.de/discussionpapers/2017/dp1817.pdf>. (Abruf am 21.11.2017)

**RWI (2012):** Studie zur Analyse der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse. Forschungsvorhaben im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Essen. [http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-projektberichte/PB\\_Analyse-der-Minijobs.pdf](http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-projektberichte/PB_Analyse-der-Minijobs.pdf). (Abruf am 21.11.2017)

**RWI; ISG; IWH; GISA; Team Burda (2006):** Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Modul 1c: Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Forschungsbericht, F356f).

**Sammet, Kornelia (2014):** Anomie und Fatalismus. Rekonstruktive Analysen der Weltsichten von Arbeitslosengeld-II-Empfängern. In: Zeitschrift für Soziologie 43, H. 1, S. 70–86.

**Sammet, Kornelia/Weißmann, Marliese (2011):** Individueller Anspruch versus erzwungene Gemeinschaft. Auswirkungen des Verwaltungshandelns auf Biographie und Lebensführung von ALG-II-Empfängern am Beispiel der „Bedarfsgemeinschaft“. In: BIOS – Zeitschrift für Biographieforschung, Oral History und Lebensverlaufsanalysen 23, H. 1, S. 28–46.

**Schmid, Günther (1997):** Übergangsarbeitsmärkte als neue Strategie der Arbeitsmarktpolitik. In: Fricke, Werner (Hrsg.): Globalisierung und institutionelle Reform. Jahrbuch Arbeit und Technik 1997. Bonn: Dietz Nachf., S. 170–181.

**Schmid, Günther (2008):** Von der Arbeitslosenzur Beschäftigungsversicherung. Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslaufforientierte Arbeitsmarktpolitik. Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin (WISO Diskurs). <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/05295.pdf>. (Abruf am 21.11.2017)

**Schneider, Julia (2008):** The effect of unemployment benefit II sanctions on reservation wages, Nürnberg. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB Discussion Paper, 19). <http://doku.iab.de/discussionpapers/2008/dp1908.pdf>. (Abruf am 21.11.2017)

**Schütt, Petra (2014):** „Security First“. Erwerbslose im Spannungsfeld zwischen Hilfebezug und prekärem Arbeitsmarkt. Konstanz, München: UVK Verl.-Ges. (Soziologie).

**Seibert, Holger/Wurdack, Anja/Bruckmeier, Kerstin/Graf, Tobias/Lietzmann, Torsten (2017):** Typische Verlaufsmuster beim Grundsicherungsbezug: Für einige Dauerzustand, für andere nur eine Episode (IAB-Kurzbericht, 4). <http://doku.iab.de/kurzber/2017/kb0417.pdf>. (Abruf am 21.11.2017)

**Sell, Stefan (2005):** Vom Vermittlungsskandal der Bundesanstalt für Arbeit zu Hartz IV: Tiefen und Untiefen rot-grüner Arbeitsmarktpolitik in einer Mediengesellschaft. In: Haubner, Dominik/Mezger, Erika/Schwengel, Hermann (Hrsg.): Agendasetting und Reformpolitik. Strategische Kommunikation zwischen verschiedenen politischen Welten. Marburg: Metropolis-Verlag, S. 285–310.

**Sell, Stefan (2016):** „Rente mit 63“ – die einen wollen, die anderen müssen, aber auch nicht alle. Die „halbierte“ Zwangsverrentung von Hartz IV-Empfängern als Beispiel für eine verirrte Sozialpolitik (Remagener Beiträge zur Sozialpolitik, 20). <http://stefan-sell.com/Sozialpolitik2016-20.pdf>. (Abruf am 21.11.2017)

**Sell, Stefan (2017):** Arbeitsmarktpolitik in den Programmen der Parteien. Eine Bestandsaufnahme vor der Bundestagswahl 2017. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik. Aus Politik und Zeitgeschichte 67, H. 26, S. 18–24.

**Serrano Pascual, Amparo (2007):** Activation regimes in Europe: a clustering exercise. In: Serrano Pascual, Amparo/Magnusson, Lars (Hrsg.): Reshaping welfare states and activation regimes in Europe. Bruxelles: P.I.E. Lang (Saltsa – joint programme for working life research in Europe, No. 54), S. 275–316.

**Sokoll, Hans-Peter/Weinbach, Christine (2017):** Repräsentation durch institutionalisierte Gegenmacht: Unabhängige Beratungsstellen für Erwerbslose im Rechtskreis des SGB II. Friedrich-Ebert-Stiftung (WISO direkt, 24). <http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=13637&ty=pdf>. (Abruf am 21.11.2017)

**Sol, Els/Westerveld, Mies (Hrsg.) (2005):** Contractualism in employment services. A new form of welfare state governance. The Hague: Kluwer Law International.

**Soziale Sicherheit – Magazin (2016):** Ältere Hartz-IV-Empfänger: Regierung schränkt Zwangsverrentung ab 2017 ein. In: Soziale Sicherheit 65, H. 9, S. 341.

**SPD-Parteivorstand (2017):** Es ist Zeit für mehr Gerechtigkeit. Zukunft sichern, Europa stärken. Leittrag des SPD-Parteivorstandes zum außerordentlichen Bundesparteitag am 25. Juni 2017.

**Spindler, Helga (2003):** Fördern und Fordern. Auswirkungen einer sozialpolitischen Strategie auf Bürgerrechte, Autonomie und Menschenwürde. In: Sozialer Fortschritt 52, 11–12, S. 296–301.

**Statistisches Bundesamt (2016):** Rechtspflege – Sozialgerichte. 2015, Wiesbaden (Fachserie 10 Reihe 2.7). [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/GerichtePersonal/Sozialgerichte2100270157005.xlsx?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/GerichtePersonal/Sozialgerichte2100270157005.xlsx?__blob=publicationFile). (Abruf am 21.11.2017)

**Statistisches Bundesamt (2017):** Atypische Beschäftigung. Erwerbstätige in unterschiedlichen Erwerbsformen. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Gesamtwirtschaft/Umwelt/Arbeitsmarkt/Erwerbsstaetigkeit/TabellenArbeitskraefteerhebung/AtypKernerwerbErwerbsformZR.html>. (Abruf am 21.11.2017)

**Steffen, Johannes (2016):** Sozialpolitische Chronik, Berlin. <http://portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/Sozialpolitische-Chronik.pdf>. (Abruf am 21.11.2017)

**Stephan, Gesine (2016):** Arbeitsuchend, aber (noch) nicht arbeitslos: Was kommt nach der Meldung? In: WSI-Mitteilungen 69, H. 4, S. 292–299.

**Stephan, Gesine/Hofmann, Barbara (2015):** Abgänge aus Beschäftigung und Zugänge in den Leistungsbezug: Kurzfristige Effekte einer veränderten Rahmenfrist und/oder Anwartschaftszeit. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Aktuelle Berichte, 12). [http://doku.iab.de/aktuell/2015/aktueller\\_bericht\\_1512.pdf](http://doku.iab.de/aktuell/2015/aktueller_bericht_1512.pdf). (Abruf am 21.11.2017)

**Ullrich, Carsten G. (2004):** Aktivierende Sozialpolitik und individuelle Autonomie. In: Soziale Welt 55, H. 2, S. 145–158.

**van den Berg, Gerard J./Hofmann, Barbara/Stephan, Gesine/Uhlendorff, Arne (2014):** Eingliederungsvereinbarungen: Vermittlungsfachkräfte halten mehr Spielraum für sinnvoll (IAB-Kurzbericht, 22). <http://doku.iab.de/kurzber/2014/kb2214.pdf>. (Abruf am 21.11.2017)

**van den Berg, Gerard J./Hofmann, Barbara/Stephan, Gesine/Uhlendorff, Arne (2016):** Eingliederungsvereinbarungen in der Arbeitslosenversicherung: Nur ein Teil der Arbeitslosen profitiert von frühen Abschlüssen (IAB-Kurzbericht, 3). <http://doku.iab.de/kurzber/2016/kb0316.pdf>. (Abruf am 21.11.2017)

**van den Berg, Gerard J./Uhlendorff, Arne/Wolff, Joachim (2015):** Under heavy pressure. Intense monitoring and accumulation of sanctions for young welfare recipients in Germany (IAB Discussion Paper, 34). <http://doku.iab.de/discussionpapers/2015/dp3415.pdf>. (Abruf am 21.11.2017)

**van Oorschot, Wim (2000):** Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public. In: Policy & Politics 28, H. 1, S. 33–48.

**vom Berge, Philipp/Klingert, Isabell/Becker, Sebastian/Lenhardt, Julia/Trenkle, Simon/Umkehrer, Matthias (2016):** Mindestlohnbegleitforschung – Überprüfung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose. Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) (IAB-Forschungsbericht, 8). <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2016/fb0816.pdf>. (Abruf am 21.11.2017)

**Walwei, Ulrich (2017):** Agenda 2010 und Arbeitsmarkt: eine Bilanz. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik. Aus Politik und Zeitgeschichte 67, H. 26, S. 25–33.

**Weber, Enzo (2017):** Digitalisierung als Herausforderung für eine Weiterbildungspolitik. In: Wirtschaftsdienst 97, H. 5, S. 372–374.

**Welti, Felix/Fischer, Manuela (2016):** Widerspruchsverfahren und Sozialgerichtsverfahren. In: Soziale Sicherheit 65, H. 12, S. 445–450.

**Wenner, Ulrich (2015):** Ist das Sanktionssystem des SGB II verfassungswidrig? In: SoSi plus 64, H. 7, S. 1–2.

**Wolter, Andrä (2014):** Eigendynamik und Irreversibilität der Hochschulexpansion. In: Banscheraus, Ulf/Bülow-Schramm, Margret/Himpele, Klemens/Staack, Sonja/Winter, Sarah (Hrsg.): Übergänge im Spannungsfeld von Expansion und Exklusion. Eine Analyse der Schnittstellen im deutschen Hochschulsystem. 1. Aufl., Bielefeld: Bertelsmann, W (GEW Materialien aus Hochschule und Forschung, 121).

**Wolter, Marc Ingo/Mönnig, Anke/Hummel, Markus/Weber, Enzo/Zika, Gerd/Helmrich, Robert/Maier, Tobias/Neuber-Pohl, Caroline (2016):** Wirtschaft 4.0 und die Folgen für Arbeitsmarkt und Ökonomie (IAB-Forschungsbericht, 13). <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2016/fb1316.pdf>. (Abruf am 21.11.2017)

**WZB/infas (2006):** Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul Ia: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse. Bericht 2006 für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin. WZB: infas.

---

Wie kann das Verhältnis zwischen Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung unter den Gesichtspunkten sozialer Gerechtigkeit und der Möglichkeit von Solidarität neu kalibriert werden? Antworten hierauf liefert die vorliegende Study. Vorgestellt werden Reformvorschläge zur Arbeitslosenversicherung, Grundsicherung und zur beruflichen Weiterbildung. Die arbeitsmarktpolitischen Ziele beider Rechtskreise müssen harmonisiert und auf „gute Arbeit“ ausgerichtet werden. Für bisher dauerhaft vom Arbeitsmarkt Ausgeschlossene muss ein Sozialer Arbeitsmarkt mit stabilen Rahmenbedingungen geschaffen werden, um gesellschaftliche Teilhabe zu sichern.

---

[www.boeckler.de](http://www.boeckler.de)