

WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

Nummer 047, September 2017

Normen und Strukturen einer solidarischen und investiven Arbeitsmarktpolitik

Petra Kaps, Silke Bothfeld, Martin Brussig,
Tina Hofmann, Matthias Knuth

Die Autorinnen und Autoren:

Prof. Dr. Silke Bothfeld ist Politikwissenschaftlerin und Professorin für Politikmanagement an der Hochschule Bremen. Zuvor war sie wissenschaftliche Referentin für Arbeitsmarktpolitik am WSI der Hans-Böckler-Stiftung und wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung „Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung“ des WZB.

Prof. Dr. Martin Brussig leitet die Forschungsabteilung „Arbeitsmarkt – Integration – Mobilität“ am Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen, und ist Vorstandsmitglied der Deutschen Vereinigung für Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF) e. V.

Tina Hofmann ist Verwaltungswissenschaftlerin, sie studierte an der Universität Konstanz. Sie ist als Referentin für Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik im Paritätischen Gesamtverband tätig. Ihre Aufgabenschwerpunkte sind die Arbeitsmarktpolitik und die Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Petra Kaps, M. A., ist Politikwissenschaftlerin und geschäftsführende Partnerin des ZEP – Zentrum für Evaluation und Politikberatung in Berlin. Zuvor war sie unter anderem wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

Prof. Dr. Matthias Knuth ist Soziologe und hat am Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen über Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik gearbeitet. Nach dem altersbedingten Ausscheiden aus dem Arbeitsverhältnis bleibt er dem Institut als Research Fellow verbunden.

ISSN 2509-2359

© 2017 Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf
www.boeckler.de

Alle Rechte vorbehalten.

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.

Inhalt

1. Zusammenfassung.....	5
2. Ziele und Normen in der Arbeitsmarktpolitik: Aktivierung revisited.....	8
2.1 Das Spannungsfeld sozialer, politischer und ökonomischer Zielstellungen der Arbeitsmarktpolitik.....	9
2.2 Der normative Wandel in der deutschen Arbeitsmarktpolitik	20
2.3 Zwischenfazit: Normative Inkonsistenz und normativer Wandel	35
3. Institutionelle Zuständigkeiten für die Arbeitsmarktpolitik (SGB II/III)	39
3.1 Regelungsverantwortung in der Arbeitsmarktpolitik.....	41
3.2 Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik.....	45
3.3 Handlungslogiken der Akteure bei der Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik	54
3.4 Aufsichts- und Kontrollfunktionen in der Arbeitsmarktpolitik	69
3.5 Zwischenfazit: Probleme der institutionellen Verfasstheit des SGB II und SGB III	73
4. Ausgewählte Schnittstellenprobleme der Arbeitsmarkt- und Teilhabepolitik	77
4.1 Einschränkungen der gesundheitlichen Leistungsfähigkeit von Arbeitsuchenden	77
4.2 Jugendliche zwischen SGB II, III und VIII.....	82
4.3 Nichtleistungsbeziehende	84
4.4 Schnittstelle bei der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter	86
4.5 Zwischenfazit: Schnittstellen behindern eine ganzheitliche Fallbearbeitung	88
5. Exkurs: Sind alternative Organisationsformen der öffentlichen Arbeitsverwaltung möglich und sinnvoll?	90
5.1 Alternative Organisationsformen der Grundsicherung für Arbeitsuchende.....	91
5.2 Zwischenfazit: Eine Organisationsreform löst die Kernprobleme nicht.....	95

6. Evolution statt Revolution: Wenn nicht mit einer Organisationsreform, wie dann soll die Arbeitsmarktpolitik verbessert werden?	97
6.1 Normative Grundausrichtung	98
6.2 SGB III: Reichweite der Arbeitslosenversicherung ausdehnen und Arbeitsförderung weiterentwickeln	101
6.3 Das SGB II in Richtung sowohl der Arbeitsförderung als auch der Teilhabeförderung stärken	104
6.4 Schnittstellenprobleme durch übergreifende Handlungsorientierungen, professionelle Fachkräfte und gut ausgestattete Dienstleister begrenzen	111
6.5 Sozialstaat besser legitimieren: Entscheidungen transparenter machen.....	112
Literatur.....	115

1. Zusammenfassung

Nach wie vor ist die Arbeitsmarktpolitik eine der tragenden Säulen des deutschen Sozialmodells. Ihre sozial- und wirtschaftspolitischen Aufgaben haben ihre Bedeutung keinesfalls verloren und die zurückliegenden Reformen haben viele Probleme nicht gelöst. Nicht von ungefähr gerät die Arbeitsmarktpolitik daher im Wahlkampf 2017 erneut in den Fokus der innenpolitischen Debatten.

Das Papier bilanziert die Veränderungen der normativen und institutionellen Basis der Arbeitsmarktpolitik der letzten Jahre. Es zeigt normative Inkohärenzen, institutionelle Inkonsistenzen, Schnittstellenprobleme und mögliche Handlungsoptionen auf. Es werden Veränderungsbedarfe skizziert, die notwendig wären, um diesen Teil der sozialstaatlichen Grundordnung den veränderten Realitäten am Arbeitsmarkt so anzupassen, dass Übergänge zwischen Beschäftigungen und Einstiege bzw. Wiedereinstiege in Erwerbstätigkeit möglichst gelingen, Teilhabebarrieren abgebaut werden und die Legitimität des Sozialstaats in der Sicht seiner Nutzer/innen wieder steigt.

Ausgangspunkt unserer Analyse ist die Feststellung, dass die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik am Paradigma der Aktivierung im Zuge der sogenannten Hartz-Reformen zumindest teilweise als eine Modernisierungsstrategie konzipiert war und durchaus emanzipatorische Aspekte realisieren sollte. Die Arbeitsmarktpolitik sollte mit den gewachsenen Erwartungen und Kompetenzen der Bürger/innen in Einklang gebracht werden. Sie begegnet aber in der Praxis weder den alten noch den neuen Herausforderungen in angemessener Weise: dem Mangel an Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen mit geringerer Qualifikation oder Leistungsfähigkeit und dem Mismatch am Arbeitsmarkt, der Vermeidung unterwertiger Beschäftigung und dem damit einhergehenden Verlust von beruflich verwertbaren Qualifikationen, der gerechten materiellen Absicherung von Übergängen und prekärer Beschäftigung, der wirksamen Ermöglichung von beruflichen Aufstiegen, der nachhaltigen Arbeitsvermittlung und der Abschwächung psychosozialer und materieller Folgen lang anhaltender Exklusion vom Arbeitsmarkt. Im Kern geht es um besseren Arbeitsmarktausgleich, bessere Risikoabsicherung und bessere Realisierung von Teilhabe aller Arbeitslosen als sozialstaatliche Kernaufgaben, zum einen durch die Verbesserung der Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen der Bundesagentur für Arbeit, zum anderen durch eine bessere Unterstützung der Wiedereingliederung von Personen mit Vermittlungshemmnissen.

Dabei speiste sich die Kritik am Sicherungssystem bei Arbeitslosigkeit oder nicht existenzsichernder Beschäftigung in den 1990er Jahren

aus gleich mehreren Argumentationssträngen. Auf der einen Seite wurden die Anreizstrukturen des kommunalen Fürsorgesystems beanstandet, die dazu führten, dass auch erwerbsfähige Personen über lange Phasen im steuerfinanzierten Leistungsbezug verblieben. Auf der anderen Seite wurde reklamiert, die Bundesanstalt für Arbeit als Organisation komme ihrem Vermittlungsauftrag nicht ausreichend nach und die institutionellen Schnittstellen zwischen Arbeitsämtern und Sozialämtern würden eine wirksame Unterstützung der Langzeitarbeitslosen bei der Reintegration in Arbeit behindern. Aus diesen Diskursen entwickelte sich ein mehrheitsfähiges politisches Interesse an einer normativen und organisatorischen Neuausrichtung des arbeitsmarktpolitischen Leistungssystems. Unter dem Eindruck internationaler Debatten über das notwendige Maß staatlicher Verantwortung für die soziale Sicherheit bei Arbeitslosigkeit wurde das Leitbild der Aktivierung als Leitvorstellung für die Neuausrichtung der sozialen Sicherungssysteme entwickelt, insbesondere im Bereich der Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen und Personen mit Vermittlungshemmnissen in den Arbeitsmarkt. Grundsätzlich wurde dadurch die konsequente Inpflichtnahme aller Akteure für die Heranführung aller Personen an den Arbeitsmarkt zum wichtigsten sozialpolitischen Reformziel. In der politischen Praxis und der Umsetzung dieser Ziele hat das Leitbild der Aktivierung jedoch sehr unterschiedliche Interpretationen erfahren (vgl. ausführlich Blanke 2009). Aus den internationalen Debatten um New Public Management, Dezentralisierung und Wettbewerbsföderalismus wurden unter dem Druck zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und der Reduktion der Lohnnebenkosten parallel Forderungen nach einer Modernisierung der Arbeits- und Sozialverwaltung abgeleitet, die unter dem Etikett „Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe“ letztlich zu fundamentalen institutionellen Veränderungen, sowohl bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) als auch in den Kommunen, führten.

Die fundamentale Veränderung der Arbeitsmarktpolitik durch die Trennung der Zuständigkeiten zwischen dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) und dem Sozialgesetzbuch III (SGB III) hat seit 2005 neue Probleme aufgeworfen. Grundsätzlich erweist sich die institutionelle Trennung zwischen Fürsorge- und Sozialversicherungslogik zwar als funktional, weil die Systeme jeweils einer eigenen normativen Grundlogik folgen: Während das Programm der Grundsicherung (SGB II) vom Fürsorgeprinzip geprägt ist, das ursprünglich auf die Armutsbekämpfung zielte, heute der Norm der Bedarfsgerechtigkeit folgt und diese durch die Gewährung eines soziokulturellen Existenzminimums umsetzt, basiert die Arbeitslosenversicherung (SGB III) auf der Norm der Leistungsgerechtigkeit und richtet den Zugang zu Transferleistungen und die Trans-

ferleistungen selbst am Äquivalenzprinzip aus. Zugleich hat die Arbeitslosenversicherung den Auftrag, volkswirtschaftliche bzw. sozialinvestive Zielstellungen (Quantität und Qualität der Arbeitskräfte und Arbeitsplätze, Arbeitsmarktausgleich) zu verfolgen. Grundsätzlich gelten beide Prinzipien als zur Lösung des jeweils zugrunde liegenden Sicherungsproblems (hier fehlende Existenzsicherung, dort Arbeitslosigkeit) funktional und beide normativen Begründungen genießen ein (wenn auch unterschiedlich) hohes Maß an gesellschaftlicher Zustimmung (vgl. Ullrich 2008). Allerdings werfen die sozioökonomischen Veränderungen am Arbeitsmarkt der vergangenen Jahre zwei Probleme auf.

Zum einen entsprechen die normativen Begründungen immer weniger den Problemen am Arbeitsmarkt, denn Erwerbstätigkeit reicht in vielen Fällen nicht mehr zur Existenzsicherung und erzeugt häufig auch keine existenziell ausreichenden Ansprüche auf Versicherungsleistungen mehr. So lassen sich Problemlagen immer weniger deutlich allein aus der Logik der Fürsorge oder der Logik der Sozialversicherung interpretieren und behandeln. Zum anderen werden die Ziele beider Sozialgesetzbücher unzureichend oder einseitig konkretisiert, sodass die hieraus abgeleiteten Instrumente und Umsetzungsverfahren den tatsächlichen Problemlagen nicht gerecht werden.

In diesem Diskussionspapier wird deshalb im ersten Schritt der Stand der normativen Begründung der Arbeitsmarktpolitik rekonstruiert und kritisch analysiert. Im zweiten Schritt werden die aktuellen institutionellen Strukturen des sozialen Sicherungssystems bei Arbeitslosigkeit und nicht existenzsichernder Beschäftigung skizziert, um nachzuzeichnen, welche Akteure wofür verantwortlich sind und wo eventuelle Änderungen ansetzen müssen. Im dritten Schritt wird untersucht, welche Lücken das aktuelle Sicherungssystem aufweist bzw. geschaffen hat und welche Schnittstellenprobleme zu anderen sozialen Leistungssystemen sein Funktionieren beeinflussen.

Daraus ergibt sich zum einen die Frage, welche alternativen Organisationsformen der Arbeitsverwaltung besser geeignet wären, die bestehenden Performanz- und Akzeptanzprobleme zu lösen. Dem geht der Beitrag im vierten Teil nach. Zum anderen ist zu fragen, welche normativen und institutionellen Neujustierungen diese Probleme reduzieren könnten. Dazu werden abschließend Vorschläge für eine den aktuellen Problemlagen am Arbeitsmarkt besser entsprechende normative Fundierung und institutionelle Strukturierung der Arbeitsmarktpolitik unterbreitet.

2. Ziele und Normen in der Arbeitsmarktpolitik: Aktivierung revisited

Die Wahrnehmung des deutschen Sozialstaats als ein „industrial achievement-performance model of social policy“ (Titmuss 1975) ist bis heute ungebrochen. In diesem Modell ist der Standard der sozialen Sicherheit nicht nur an die individuelle Leistungsfähigkeit des Individuums, sondern das durchschnittliche Sicherungsniveau an die Volkswirtschaft insgesamt gekoppelt. Diese Kopplung erfolgt durch das dominierende Prinzip der paritätisch beitragsfinanzierten Sozialversicherung innerhalb der jeweiligen Bemessungsgrenzen, die statusbezogene Form der Sozialleistungen in Arbeitsmarkt- und Rentenversicherung, die Verknüpfung des Leistungsbezugs mit dem Zugang zu den aktiven Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik sowie durch die vergleichsweise hochgradige Regulierung des Arbeitsverhältnisses. Dieser so definierte Erwerbsstatus, der als die Bündelung der sozialen Rechte der Arbeitsmarktbürger/innen verstanden werden kann, gilt gleichzeitig als das idealtypische Grundprinzip des europäischen Modells sozialer Sicherheit (vgl. Offe 2005).

Doch haben die Arbeitsmarktreformen seit Mitte der 1990er Jahre zu einer grundsätzlichen Veränderung des arbeitsmarktpolitischen Leistungssystems geführt. Die Tragweite dieses Wandels lässt sich an den institutionellen Veränderungen nur teilweise ablesen: Was sich auf den ersten Blick als „pfadabhängige Entwicklung“ darstellt und institutionelle Stabilität suggeriert, lässt auf den zweiten Blick erkennen, dass die inkrementellen institutionellen Veränderungen zusammengekommen die grundlegende Logik des Systems verändert haben (vgl. Bothfeld/Rosenthal 2014). Dieser Wandel kann an der Veränderung der arbeitsmarktpolitischen Prinzipien abgelesen werden, die gleichsam als Transmissionsriemen die politischen Zielsetzungen oder politikspezifischen Teilziele in die konkrete gesetzliche Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik übersetzen (vgl. Cox 1998). So wurden innerhalb dieser übergreifenden und weithin akzeptierten Politikstrategie einer produktivistischen und investiven Arbeitsmarktpolitik neue Politikziele entwickelt. Zwar wurde die Aktivierung in der Arbeitsmarktpolitik von den einen als Modernisierungsstrategie interpretiert, die emanzipative Aspekte realisieren und die Arbeitsmarktpolitik mit den gewachsenen Erwartungen und Kompetenzen der Bürger/innen in Einklang bringen sollte (vgl. Blanke/Platz 2005), tatsächlich wurde diese in weiten Teilen als eine Strategie zur Disziplinierung und produktivistischen Vermarktlichung schlum-

mernder Erwerbspersonenpotenziale umgesetzt und als Workfare-Strategie betrachtet (vgl. Lessenich 2004).

Die nachfolgende Analyse der normativen Grundstrukturen des SGB III und II untersucht die unterschiedlichen Ziele und Funktionen der Arbeitsmarktpolitik und macht die Veränderungen durch die Reformen der letzten Jahrzehnte deutlich. Das aktuelle Zielprofil der deutschen Arbeitsmarktpolitik, zu der die beiden Rechtskreise des SGB III und des SGB II zählen, so zeigt sich, hat seinen investiven Charakter eingebüßt, ist noch weit zu wenig konsistent im Hinblick auf die Koordination der beiden Teilsysteme und weist auch hinsichtlich einer problemangemessenen sozialen Absicherung einige Leerstellen auf. Im Folgenden wird dieser Wandel der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, ihrer Prinzipien sowie der normativen Grundideen anhand der Gesetzestexte, Kommentierungen sowie Evaluationsbefunde entlang dreier Zieldimensionen analysiert: der sozial- und gesellschaftspolitischen, der freiheitlich-bürgerlichen und der ökonomischen Dimension.

2.1 Das Spannungsfeld sozialer, politischer und ökonomischer Zielstellungen der Arbeitsmarktpolitik

Die Instrumente und Institutionen der Arbeitsmarktpolitik unterliegen in Deutschland einem komplexen Geflecht von Zielen und Wirkabsichten, die eine große Bandbreite von sozialen, politischen und ökonomischen Teilzielen einschließen. Diese reichen von der Garantie von Freiheit und arbeits- und vertragsrechtlichen Schutz der Arbeitsmarktteure über die Partizipation, Integration, soziale Sicherheit und ökonomische Wohlfahrt der Bevölkerung bis hin zur Sicherung der Produktivität der Arbeitskräfte, einem hohen Beschäftigungsgrad und der ökonomischen Stabilität des Beschäftigungssystems (vgl. Oschmiansky 2010).¹ Dementsprechend zählen zur Arbeitsmarktpolitik neben den Transferleistungen und Arbeitsförderungsmaßnahmen der Sozialgesetzbücher II und III auch die Regulierung des Arbeitsmarktes inklusive der Tarifpolitik und im weiteren Sinne auch die Wirtschaftspolitik mit ihrem beschäftigungspolitischen Instrumentarium (Bothfeld/Sesselmeier 2017). Schließlich setzt die nationalstaatliche Haushalts- und Finanzpolitik den Rahmen und bestimmt damit die quantitativen Spielräume für die Arbeitsmarktpolitik und

¹ Für die Diskussion der Aufgaben der Arbeitslosenversicherung siehe Neubauer/Bäcker 2003.

fordert fiskalische Verantwortlichkeit ein (ebd.). Unser Fokus richtet sich hier im engeren Sinne auf die spezifischen gesetzlichen Grundlagen der Sicherung bei Arbeitslosigkeit, das SGB III und das SGB II.

Grundsätzlich lassen sich die Teilziele der Arbeitsmarktpolitik auf einem Kontinuum zwischen den beiden komplementären Aspekten sozialer Gerechtigkeit (*equity*) und ökonomischer Effizienz (*efficiency*) (Schmid 1994) verorten, die sich auf der einen Seite als sozialstaatliche Intervention zur Realisierung von sozialer Sicherheit und Teilhabe der Bürger/innen und auf der anderen Seite als Teil der Wirtschaft- und Beschäftigungspolitik interpretieren lassen. Die Gewichtung und die Prioritätensetzung zwischen verschiedenen Teilzielen erfolgen jedoch im politischen Prozess durch die Abwägung zwischen volkswirtschaftlichen, sozial- und gesellschaftspolitischen Zielsetzungen. Im Rahmen einer systematischen normativen Analyse werden im Folgenden drei Zieldimensionen in der Arbeitsmarktpolitik unterschieden: die sozialpolitische, die politische und die ökonomische Dimension (siehe Tabelle 1).

Sozialpolitische Zielsetzungen

Als sozialpolitisches Instrument dienen die Institutionen der Arbeitsmarktpolitik einer dreifachen Zielstellung: der Dekommodifizierung im Sinne des individuellen sozialen Schutzes bei Arbeitslosigkeit, der Sicherung sozialer Teilhabe und Verringerung von Ungleichheit sowie dem solidarisch orientierten horizontalen Ausgleich zwischen „guten“ und „schlechten“ Risiken als Basis für sozialen Zusammenhalt. Aus der Erfüllung dieser Aufgaben schöpft der moderne Leistungsstaat seine Legitimität. Die staatliche Verantwortung hierfür ist durch das Sozialstaatsprinzip als Verfassungsziel festgeschrieben (Zacher 2013: 375).

Die Idee des Ziels der *Dekommodifizierung* ist es, die Arbeitnehmer/innen vor „den Wechselfällen des Lebens“ (Zacher 1987) und damit vor dem Zwang zur Verwertung ihrer Arbeitskraft zu schützen. Hierzu werden den Bürger/innen Transferleistungen zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes beim Eintritt von Arbeitslosigkeit oder beim Fehlen eines existenzsichernden Einkommens gewährt. Je nach Status des einzelnen Bürgers/der einzelnen Bürgerin kommen alternierend zwei verschiedene Prinzipien zur Anwendung, die unterschiedlichen Gerechtigkeitskonzeptionen² entsprechen: die Statussicherung durch das Arbeitslosengeld I (ALG I) der Arbeitslosenversicherungsleistung oder die Ge-

2 Zum Verhältnis von Leistungsgerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit als Grundnormen im deutschen System der sozialen Sicherung vgl. Nullmeier/Vobruba 1994.

währung eines soziokulturellen Existenzminimums durch das Arbeitslosengeld II (ALG II).³ Diese Transferleistungen werden nicht bedingungslos gewährt, jedoch unterscheiden sich die Bedingungen (insbesondere die Zumutbarkeits- und Sanktionsregeln) zwischen beiden Systemen deutlich voneinander, „dekommodifizieren“ die Bürger/innen somit in unterschiedlichem Maße.

Zweites Ziel ist die *Verminderung sozialer Ungleichheit*, das verknüpft ist mit der Gewährleistung sozialer Teilhabe aller Bürger/innen an einem gemeinsamen ökonomischen, sozialen und kulturellen Lebensstandard. Dieser bildet einen zentralen Bezugspunkt und Gegenstand von Identifikation der Bürger/innen mit einer Gemeinschaft und ist eine Voraussetzung für Akzeptanz und Vertrauen in das politische System. Da die Ausgangsbedingungen und Lebenschancen sehr unterschiedlich sind, ist die Förderung der gegenseitigen Wertschätzung der Bürger/innen untereinander eine wichtige Grundvoraussetzung.⁴ Die Verminderung sozialer Ungleichheit verlangt dann, dass die marktinduzierten Einkommensunterschiede (primäre Einkommensverteilung) durch die Regulierung des Arbeitsmarktes, durch das Steuersystem und schließlich durch das soziale Sicherungssystem vermindert werden. Die Reduzierung sozialer Ungleichheit ist deshalb nicht nur ein Ziel für sich, sondern auch zentrale Voraussetzung für das Funktionieren einer pluralistischen und demokratischen Gesellschaft und ein „eigennütziges Ziel“ moderner Leistungsstaaten zum Erhalt der Bindungskraft ihrer Institutionen.

Die verteilungspolitischen Strategien zugrunde liegenden Gleichheitsbegriffe können zwischen einem eher liberalen Verständnis basaler Chancengleichheit, wie es etwa die Sozialpolitik in angelsächsischen Staaten prägt, einerseits und einem umfassenden universalistischen Verständnis von Ergebnislgleichheit wie es in der Kultur der nordischen Staaten verankert ist (für eine Begriffsdiskussion siehe Nußberger 2010) variieren. Auch bei einem anspruchsvollen Gleichheitsbegriff kann verbleibende Ungleichheit zwischen verschiedenen Erwerbsstatusformen

3 Das Bundesverfassungsgericht interpretiert die Grundsicherung im Sinne der Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums. Das derzeit zentrale Leitbild in den sozialpolitischen Forderungen der Sozialverbände sowie der Nationalen Armutskonferenz ist die soziale Teilhabe. Für eine Diskussion konkurrierender sozialpolitischer Leitbilder siehe Nullmeier 2012.

4 Nullmeier zeigt, dass der Wertschätzung der gegenseitigen Anerkennung zugleich Ergebnis sozialstaatlicher Intervention und konstitutives Element sozialen Zusammenhalts in einem modernen Leistungsstaat ist. Das Konzept der Wertschätzung erfüllt dabei qualitativ noch höherwertige Anforderungen, als das der Anerkennung, weil hier eine positive gegenseitige Bewertung unterschiedlicher Lebenslagen und -entwürfe zum Ausdruck kommt, die mehr ist als die (neutrale) Akzeptanz durch Anerkennung (Vgl. Nullmeier 2000).

und Einkommensschichten, die sich aus unterschiedlicher Leistung oder Leistungsfähigkeit ergeben, akzeptabel sein – sofern die Gründe für die Unterschiedlichkeit transparent und einsehbar sind und soziale Aufstiege durch eigene Bildungs- und Leistungsanstrengungen möglich bleiben.⁵ Spannungen, die sozialen Zusammenhalt untergraben, entstehen hingegen dann, wenn sich nachteilige Lebenslagen verfestigen, der Zugang zu statussichernden Leistungen verengt wird oder wenn in prekären Lebenslagen ein tiefer sozialer Abstieg droht.

Die *Durchlässigkeit* zwischen den verschiedenen Statusformen (beschäftigt, arbeitslos, langzeitarbeitslos) ist somit ein zentraler Aspekt und ergibt sich aus der Begründung der Unterschiede zwischen den gewährten Leistungen oder Verpflichtungen und deren Funktionalität. Daher kann es eben auch gerecht erscheinen, für Arbeitslose im Versicherungssystem oder im Bezug steuerfinanzierter Leistungen unterschiedliche Förderleistungen anzubieten, und es kann funktional sein, dieselben Leistungen für die beiden Gruppen gleichermaßen anzubieten. Die Reduzierung sozialer Ungleichheit ist schließlich auch durch Maßnahmen anderer Politikbereiche beeinflusst, vor allem durch das Bildungssystem, aber auch sicherlich durch ein umfassendes System öffentlicher sozialer Dienstleistungen insgesamt. In jedem Falle erfordert das Bekenntnis zum Kriterium der gleichen Wertschätzung den Abbau von Mechanismen der gruppenbezogenen Stigmatisierung.

Die Förderung von *sozialer Teilhabe* bedeutet dabei nicht allein die Herstellung von Erwerbsfähigkeit. Vielmehr ist die Realisierung von Teilhabe der Bürger/innen multidimensional zu denken und umfasst ebenso sozialpolitische, rechtspolitische und ökonomische Aspekte. Neben der Versorgung mit materiellen Gütern oder der Garantie des Arbeitsmarktzugangs, meint Teilhabe sehr viel grundsätzlicher die Garantie des Zugangs zu allen Bereichen des öffentlichen Lebens, dem öffentlichen Raum, Kultur, politischen Prozessen, sozialen Netzwerken, Gesundheitsförderung und -versorgung usw. Aufgrund der Heterogenität der Bedarfslagen und der unterschiedlichen Integrationsprozesse kann die Bereitstellung von Förderleistungen für spezifische Lebenslagen (Bedarf an Weiterqualifizierung oder Beratung bei psycho-sozialen Problemlagen) notwendig sein, um die Teilhabe der Bürger/innen sicherzustellen. So zielt das SGB II auf die Ermöglichung von Teilhabe selbst dann,

5 Die Denkfigur der Leistungsgerechtigkeit basiert auf dem Zirkelschluss, dass ein höherer Verdienst auf eine größere individuelle Leistung schließen lässt, die wiederum den höheren Verdienst rechtfertigt. In der Sozialversicherung meint „Leistung“ die individuelle Beitragsleistung, die von einem solchen Verdienst berechnet wird, den wir hier als gegeben hinnehmen. Das heißt nicht, dass diese bestehende Praxis der Lohnbildung gerecht ist.

wenn eine Arbeitsmarktintegration nicht oder nicht kurzfristig möglich ist. Die normative Begründung dafür ist der aus dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes hergeleitete Anspruch auf ein menschenwürdiges Leben auch unter den Bedingungen von Armut und Exklusion aus arbeitsmarktlichen Zusammenhängen. Die heutige Arbeitsmarktpolitik steht somit in sehr viel höherem Maße vor der Herausforderung, Schnittstellen zu anderen Regelungsbereichen zu berücksichtigen (siehe Kapitel 4).

Das dritte sozialpolitische Ziel, die Förderung von *Solidarität* und sozialem Zusammenhalt zwischen den Bürger/innen ist eng mit dem Ziel der Reduzierung von sozialer Ungleichheit verknüpft, basiert jedoch vor allem auf der Etablierung eines Systems subjektiver sozialer Rechte und der Regulierung der Gegenseitigkeitsverhältnisse zwischen den Bürger/innen untereinander bzw. zwischen den Bürger/innen und dem Staat. Grundsätzlich wird der Markt als Koordinationsmechanismus akzeptiert, doch müssen die Marktprozesse der Wohlstandssteigerung der Bürger/innen dienen. Hierzu muss der Markt reguliert und Marktergebnisse ggf. durch staatliche Intervention korrigiert und negative Effekte kompensiert werden (vgl. Polanyi 1995). Dabei definiert die Arbeitsmarktpolitik als Element der europäischen Sozialstaatsarchitektur maßgeblich den Status der Erwerbsbürger/innen als tragende Säule des Sozialmodells und stattet diese mit sozialen Rechten aus (Offe 2003). Form und Umfang dieser sozialen Rechte werden durch das jeweils demokratisch geteilte Verständnis von Solidarität und Gerechtigkeit geprägt, z. B. durch die unterschiedliche Anerkennung von Risikolagen (neben Arbeitslosigkeit werden auch Krankheit und Elternschaft als solche anerkannt). In der Sozialversicherung findet das Solidaritätsprinzip seinen Ausdruck in der gegenseitigen Absicherung zwischen Bürger/innen mit unterschiedlichen Risiken (Mutualität). Dadurch, dass die Sozialversicherung in Deutschland quasi-universelle Geltung hat (d. h. den überwiegenden Teil der Bevölkerung abdeckt, bzw. abdecken soll), wirkt das Sozialversicherungsprinzip gleichzeitig vertikalumverteilend, da Risiken und Beitragsleistungen sozialstrukturell ungleich verteilt sind. Damit werden unterschiedliche Lebenslagen als prinzipiell gleich konstruiert und die vertikale Umverteilung weitgehend in dem Mutualitätsprinzip der schichtübergreifenden Solidaritätsleistung der Sozialversicherungen verborgen. Attraktiv – und daher weitgehend akzeptiert – ist dieser Mechanismus für alle Bürger/innen gleichermaßen, weil das Solidaritätsprinzip der Sozialversicherung zugleich individuelle Anspruchsrechte generiert, die als leistungsgerecht gelten. Diese sind, anders als die formalen Rechtsansprüche der Grundsicherung, ein zentrales Element des sozialen Staatsbürgerstatus und mit eigentumsähnlichen Garantien für die Versicherten versehen.

Tabelle 1: Zielstellungen der Arbeitsmarktpolitik und der Teilhabepolitik für Erwerbsfähige in SGB II und SGB III

	Ziele	Prinzipien	Politik-Instrumente
Sozialpolitische Funktion	„Dekom-modifizierung“	Lebens-stand- sicherung	<ul style="list-style-type: none"> • Höhe der Ersatzleistung mit/ohne Degressivität, evtl. Mindestleistungen • Schutz von Einkommens- und Qualifikationsstandard • Verknüpfung mit aktiver Förderung • angemessene Konditionalität (bewehrt durch Sanktionsregime)
		materielle Sicherung von Teilhabe	<ul style="list-style-type: none"> • Höhe und Berechnung des soziokulturellen Existenzminimums • Verknüpfung mit aktiver Förderung und ggf. Besonderen Förderangeboten • Konditionalität (durch Sanktionsregime)
		Garantie eines menschewür- digen Lebens	<ul style="list-style-type: none"> • Höhe und Berechnung des soziokulturellen Existenzminimums • Geld- oder Sachleistungen (Arbeitsmarktintegration)
	soziale Gleichheit und Teil- habe	soziokulturelle Teilhabe	<ul style="list-style-type: none"> • Existenzsichernde materielle Leistungen (s. o.) • Sozialpolitische und teilhabefördernde Unterstützungsleistungen jenseits einer engen arbeitsmarktlichen Wirksamkeit (u. a. öffentlich geförderte Beschäftigung) • mindestens diskriminierungsfreier, besser aber befähigender Charakter von Fördermaßnahmen (z. B. Förderung und Anerkennung von Ehrenamt) • Förderung sozialer Wertschätzung der Leistungsberechtigten
		Durchlässigkeit zwischen Statusformen	<ul style="list-style-type: none"> • angemessene Schwellen für Erwerb von Versicherungsansprüchen • einheitliche Arbeitsförderung inkl. Ressourcenausstattung in beiden Rechtskreisen • gleiche Pflichten (z. B. Zumutbarkeit), gleiche Rechte bei der Vermittlung (Vermeidung von Creaming) • Bekämpfung von gruppenbezogener Stigmatisierung
	Solidarität und sozia- ler Zu- sammen- halt	Soziale Rech- te I: universelle Grundrechte	<ul style="list-style-type: none"> • menschenwürdiges Existenzminimum • Verpflichtung gegenüber der Gemeinschaft der Steuerzahlenden (z. B. Eigenbemühungen, Verfügbarkeit)
		Soziale Rech- te II: Status- rechte	<ul style="list-style-type: none"> • Verpflichtungen gegenüber der Versichertengemeinschaft (z. B. Beitragszahlungen) • Statuserhalt (Definition der Bedingungen und der Dauer)
		Reziprozität/ Eigenverant- wortung	<ul style="list-style-type: none"> • Eigenbemühungen zur Beendigung des Leistungsbezugs • subsidiäre Absicherung (Vermögensverbrauch, Einkünfte, Unterhalt) • Sanktionen bei Regelverstoß • Förderung einer Kultur der Wertschätzung

	Ziele	Prinzipien	Politik-Instrument
Politische Funktion	Subjektstatus der Bürger/innen	Selbstbestimmung bei Wiedereingliederung	<ul style="list-style-type: none"> • Entscheidungsfreiheit (Zumutbarkeitskriterien) • Befähigung zur Eigenverantwortung (Wahlmöglichkeiten bei Förderangeboten) • Form der Vereinbarung mit der Agentur/dem Job-center • Widerspruchsrechte
	bürgerrechtliche Teilhabe	Partizipation an leistungsrechtlichen Prozessen	<ul style="list-style-type: none"> • individuelle Informationsrechte • Transparenz von Entscheidungs- und Umsetzungsverfahren • Zurechenbarkeit von Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten (Accountability)
		Mitbestimmung	<ul style="list-style-type: none"> • Partizipation von Arbeitslosenvertretungen an der Gestaltung leistungsrechtlicher Prozesse • Sicherung der Selbstverwaltung
		Mitgestaltung	<ul style="list-style-type: none"> • Sicherung der parlamentarischen Rechte bei der Gesetzgebung • Wahrung demokratischer Grundprinzipien in den Entscheidungsprozessen
Ökonomische Funktion	Erhalt von Humankapital	Förderung der Beschäftigungsfähigkeit	<ul style="list-style-type: none"> • Angebot von gezielter Weiterbildung und Umschulung • Beratung und Hilfe in schwierigen Lebenslagen
		Vermeidung unterwertiger Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> • Qualifikationserhalt bei Wiederbeschäftigung • Angebot von gezielter Weiterbildung und Umschulung
	fiskalische Kontrolle	Schutz der solidarischen Versicherten-gemeinschaft	<ul style="list-style-type: none"> • schnelle Beendigung von Arbeitslosigkeit durch gute Vermittlungsdienstleistungen • Sanktionsregime (Zumutbarkeit, Test der Arbeitsbereitschaft)
	Stabilität	Puffer gegen ökonomische Schocks	<ul style="list-style-type: none"> • angemessene Höhe der Transferleistungen • antizyklische Beschäftigungsförderung/Schutz vor konjunkturellen und strukturellen Krisen (z. B. Kurzarbeitergeld)

Quelle: eigene Darstellung

Politische Zielsetzungen

Der soziale Staatsbürgerstatus hat gleichermaßen eine soziale wie eine politische Dimension. Abgesehen von den leistungsrechtlichen Aspekten haben Bürger/innen den Status eines Rechtssubjektes, das in einer Demokratie einen Anspruch auf die Wahrung seiner Würde und die Herstellung und Förderung seiner Kompetenzen zur Selbsthilfe und Selbstbestimmung hat (vgl. Rixen 2015). Das Prinzip der Selbstbestimmung (oder auch personaler Autonomie) gilt damit als eigenständiger Leitwert des Sozialstaatsgebotes (vgl. Zacher 1987) und überführt die sozialpolitisch definierte Verantwortungsteilung zwischen Bürger/in und Staat in eine Rechtsbeziehung, in der der Gesetzgeber eben den Rahmen für

selbstbestimmte Gestaltungsspielräume der Bürger/innen garantiert. Während die Grundfreiheiten wie etwa die freie Berufswahl, die Freizügigkeit, das Verbot von Zwangsarbeit oder das Koalitionsrecht verfassungsrechtlich garantiert sind, besteht im Sozialrecht ein potenzieller Konflikt zwischen der Norm der Selbstbestimmung der Person einerseits und den geltenden Normalitätsstandards und Reziprozitätsnormen des Leistungsrechts andererseits. So ist zwar die Mitwirkungspflicht von arbeitslosen Personen bei der Beendigung ihrer Arbeitslosigkeit im Rahmen unseres leistungsbezogenen Reziprozitätsbegriffs als Prinzip anerkannt und akzeptiert, doch können die Regulierung etwa der Zumutbarkeit oder das Prinzip der Kontraktualisierung so ausgestaltet sein, dass Arbeitslose „überfordert“ werden (Lessenich 2008) oder die personale Autonomie der Arbeitslosen eingeschränkt wird (vgl. Bothfeld/Betzelt 2013).

So lässt sich das sozialpolitische allgemein anerkannte Leitbild der *Eigenverantwortung* (das die Selbstbestimmung inkludiert) auf zweierlei Weisen interpretieren. Zum einen kann die Norm der Eigenverantwortung etwa im Sinne eines liberalen Verständnisses „*konsequenzialistisch*“, d. h. als Zielkriterium verstanden werden, nach dem die Bürger/innen für ihre Lebenslage allein verantwortlich sind.⁶ Hiermit wird die Zurückhaltung des Staates begründbar, da die Bürger/innen zur Eigenverantwortung auf Kosten der Selbstbestimmung verpflichtet werden, etwa durch die Anforderung, jegliche Art von Beschäftigung akzeptieren zu müssen. Hier wird die Selbstbestimmung durch die sanktionsbewehrte Einforderung der Eigenverantwortung staatlich verordnet und zur Schuldzuweisung an die Bürger/innen umdefiniert. Zum anderen kann Eigenverantwortung als „deontologische“ Norm, als „*Eigenverantwortlichkeit*“, verstanden werden: Hier gilt Selbstbestimmung als Zielvorstellung staatlicher Intervention und idealtypische Voraussetzung für die auf das persönliche Lebensumfeld bezogene Selbstverantwortung und -kontrolle.⁷ Diese Lesart erkennt den Bürger/innen eine potenzielle Handlungsfähigkeit zu und stattet diese mit individuellen Rechten aus. Zur Vermeidung paternalistischer Fremdbestimmung wäre die Auferlegung von Pflichten dann sorgfältig im Hinblick auf die Einschränkung

6 Dies entspricht dem in den USA im konservativen Lager gebräuchlichen Begriff der „self-reliance“ (vgl. Goodin 1988), in der auch Eigenverantwortung als Mittel zum Zweck, also als Instrument verstanden wird.

7 In der deontologischen Ethik werden Handlungen zunächst unabhängig von möglichen Folgen ausgedeutet und als gut oder schlecht bewertet. Ein deontologisches Verständnis von Eigenverantwortung wäre damit mit der grundgesetzlich festgelegten Norm der Selbstbestimmung als Teil der menschlichen Würde nicht nur vereinbar, sondern auch Voraussetzung für ihre Realisierung.

des Selbstbestimmungskriteriums abzuwägen.⁸ Eine mit dem Autonomiekonzept kompatible Interpretation von Eigenverantwortung respektiert also den Subjektstatus arbeitsloser Personen unabhängig von ihrem sozialrechtlichen Status (vgl. Bothfeld 2017).

Aus der Interpretation des Konzepts der Eigenverantwortung folgen unterschiedliche Strategien der Umsetzung. So können Wahlrechte und Leistungen angeboten werden, die arbeitslose Personen zu selbstbestimmten Entscheidungen befähigen. Die leistungsrechtlichen Prozesse wären so ausgestaltet, dass Autonomie – also Wertschätzung und Selbstbestimmung – gefördert werden. Das grundsätzliche sozialpolitische Dilemma zwischen der Schaffung von verlässlichen Rechtsgrundlagen (Verrechtlichung) und der Arbeit mit unbestimmten Rechtsbegriffen, die der Arbeits- oder Sozialverwaltung im Anwendungsfall durch die Einrichtung von Ermessensspielräumen Flexibilität ermöglichen (*discretion*) (Titmuss 1971), wäre danach so zu lösen, dass Entscheidungsprozesse der Sozialverwaltung transparent, nachvollziehbar und durch die Antragstellenden auch kontrollierbar bleiben. Das gleiche gilt für das neue Steuerungsinstrument der Kontraktualisierung im Leistungsrecht, bei dem das Selbstbestimmungsprinzip und die Regeln des Leistungsrechts potenziell widersprüchlich aufeinandertreffen. Dementsprechend ist ein individueller Vertrag – hier die Eingliederungsvereinbarung – als Steuerungsinstrument nur dann geeignet, wenn Informationsgleichheit auf beiden Seiten, die Anerkennung des Subjektstatus der bzw. des Leistungsbeziehenden und die Gleichberechtigung der Vertrag schließenden Parteien gegeben sind (vgl. Bieback 2009). Das Prinzip der individuellen Selbstbestimmung verlangt also die Garantie *prozeduraler Rechte*, wie Informations-, Wahl-, Widerspruchs- und auch Vertretungsrechte (Bothfeld/Betzelt 2013).

In einem weiteren Sinne ist in der politischen Zieldimension der Arbeitsmarktpolitik auch die Ausgestaltung *kollektiver Mitbestimmungsrechte* angesprochen. So unterliegt die Leitung der Bundesagentur und der nachgeordneten Einheiten als parafiskalische Einrichtung der drittelparitätischen Selbstverwaltung, die sich bis auf die lokale Ebene erstreckt und zumindest grundlegende Mitbestimmungsrechte sichert. Auf der lokalen Ebene wäre zu fragen, wie die Vertretungen der Betroffenen bei der Ausgestaltung der Programme und Maßnahmen zu beteiligen sind, denn die Repräsentation der Leistungsberechtigten in den Beiräten

8 In diesem Sinne lässt sich das verhaltensökonomische Konzept des „libertären Paternalismus“ verstehen, das die Verträglichkeit und Notwendigkeit des „Nudging“ (Anstoß-Paternalismus) erörtert. Danach gelten auch soziale Normen als eine Form des Anstoßes (vgl. Sunstein 2014).

der Jobcenter ist hingegen keine Selbstverständlichkeit (vgl. Kapitel 3). Schließlich wäre zu fragen, inwiefern die parlamentarischen Prinzipien und die Interessen der Tarifpartner bei der Weiterentwicklung von Maßnahmen und Implementationsregeln gewahrt werden, sofern diese durch untergesetzliche Regeln vollzogen wird.

Ökonomische Zielsetzungen

Die frühe Charakterisierung des deutschen Sozialmodells als leistungs- und performanzorientiertes Sicherungsmodell spiegelt sich in der Entwicklung der deutschen Arbeitsmarktpolitik wider: So sind einzelne Prinzipien und Instrumente seit der Einführung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) 1969 bis heute auf die Bildung von Humankapital der Arbeitskräfte ausgerichtet, berücksichtigen aber gleichermaßen das Ziel, die Kosten der Arbeitsmarktpolitik fiskalisch zu kontrollieren und gleichzeitig durch das Transfer- und Leistungssystem der Beschäftigungsförderung einen Beitrag zur Stabilisierung von Beschäftigung und der Binnennachfrage in Abschwungphasen zu leisten (Neubauer/Bäcker 2003). All dies sind zentrale ökonomische Funktionsbedingungen der sozialen Marktwirtschaft, die auf einem fein austarierten institutionellen Arrangement beruhen. Insofern stellt die Arbeitsmarktpolitik bis heute ein zentrales Element des spezifischen und hochgradig wettbewerbsfähigen Produktionssystems der deutschen Wirtschaft dar (vgl. Abelshauser 2011).

Die *Humankapitalförderung* der deutschen Arbeitsmarktpolitik kann durch zwei Grundprinzipien umgesetzt werden. Einerseits wird die Beschäftigungsfähigkeit gefördert, indem nicht allein die berufliche Qualifikation gewährleistet, sondern auch Schutz und Förderung der physischen und psychischen Gesundheit, sozialer Kompetenzen und Alltagsbewältigungskompetenzen garantiert wird. Allerdings kann das Konzept der Beschäftigungsfähigkeit in der Praxis auch sehr eng definiert und auf Maßnahmen reduziert werden, die allein auf die Wiedereingliederung zielen. Andererseits wird – zumindest im SGB III – die Stärkung des Humankapitals auch durch die *Vermeidung unterwertiger Beschäftigung* unterstützt. In der Regel wird der Begriff des Humankapitals im ökonomischen Sinne als Produktivitätsfaktor gedeutet. Dies muss jedoch nicht gleichbedeutend mit einer schnellen (forcierten) Wiedereingliederung – etwa durch den Vorrang der Vermittlung – sein. Vielmehr kann das Risiko zukünftiger unterwertiger Beschäftigung auf der aggregierten Ebene zu einer verminderten freiwilligen beruflichen Mobilität und funktionaler Flexibilität führen (Knuth 2014). Andersherum kann ein konsequenter Schutz und Förderung beruflicher Qualifikation die Flexibilitätsbereit-

schaft der Beschäftigten erhöhen und damit das Anpassungsvermögen des Beschäftigungs- und Produktionssystems insgesamt steigern (Bosch et al. 2007) und die Nachhaltigkeit der Wiedereingliederung erhöhen.

Das zweite (makro-)ökonomische Ziel, durch die Arbeitsmarktpolitik mit ihrem Transfer- und Arbeitsförderungssystem einen *Puffer gegen ökonomische Schocks* zu schaffen, ist hingegen nicht explizit als Zielstellung ausformuliert. Vielmehr wird diese Pufferfunktion vor allem bei der Nutzung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums oder dem Einkommensschutz kurzfristig Arbeitsloser – oder bei Kurzarbeit – in Krisenzeiten sichtbar (vgl. Hausner et al. 2015). Die Nachfrage nach Arbeitskräften kann durch die Arbeitsmarktpolitik jedoch in nur sehr begrenztem Umfang (durch Regulierung der Beschäftigungsverhältnisse, Beschäftigungsförderung oder Akquise offener Stellen) induziert werden und fällt eher dem Bereich der Beschäftigungspolitik zu (Bothfeld/Sesselmeier 2017). Kurzfristig können jedoch Arbeitsfördermaßnahmen wie etwa das Kurzarbeitergeld die Beschäftigungsverhältnisse und damit die Kontinuität der Haushaltseinkommen schützen. Ähnlich stabilisierend wirkt sich auch die Transferleistung des Arbeitslosengeldes generell aus, indem es in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit die Binnen-nachfrage stützt. Voraussetzung für diese quasi-automatische Anpassungsreaktion ist jedoch eine vereinheitlichte und konsistente Finanzierung (Schmid et al. 1987) sowie eine mittelfristige Haushaltsplanung (Hausner et al. 2015).

Drittens schließlich ist die *fiskalische Kontrolle* des Sicherungssystems bei Arbeitslosigkeit eine eigene Zielstellung. Zum einen gilt es, das Solidarprinzip der Versicherung durch die paritätische Beitragsleistung zwischen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite zu verankern und auch in Zeiten von Austerität gegen Partikularinteressen an Beitragsreduktion zu stärken, um in konjunkturellen Krisen ausreichend finanzielle Ressourcen zur Abpufferung der Krisenfolgen zur Verfügung zu haben. Andererseits wird durch den Einsatz von Steuermitteln für die Arbeitsförderung die arbeitsmarktpolitische Intervention zum Gegenstand öffentlichen Interesses der Gemeinschaft der Steuerzahlenden. Hier steht das Interesse der an Wirtschaftlichkeit interessierten Kostenkontrolle dem Interesse der sozialinvestiv orientierten Beschäftigungsförderung bzw. der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit gegenüber.

2.2 Der normative Wandel in der deutschen Arbeitsmarktpolitik

Wie werden nun also die oben genannten Zielkomplexe durch das SGB II und III umgesetzt? Wie können die Gesetze in Hinblick auf die drei Zielstellungen interpretiert werden?

Sozialpolitische Zielsetzungen und Normen

In Deutschland kommen bei ein und derselben Problemlage – Arbeitslosigkeit – zwei verschiedene sozialstaatliche Prinzipien zum Einsatz, die in unterschiedlichem Grad dekommodifizierend wirken sollen: Das Prinzip der Statussicherung in der Arbeitslosenversicherung, die sich an der Norm der Leistungsgerechtigkeit orientiert und das Prinzip der Sicherung der soziokulturellen Teilhabe durch die Grundsicherung mit dem soziokulturellen Existenzminimum und teilhabefördernden Unterstützungsleistungen, das der Norm der Bedarfsgerechtigkeit folgt. Beide Mechanismen verhalten sich komplementär zueinander, wobei die Grundsicherung als dem Versicherungssystem nachgeordnet gilt.

Die *Statussicherung* wird im deutschen System der Sicherung bei Arbeitslosigkeit dadurch gewährleistet, dass das Arbeitslosengeld I relativ eng an die Vorleistungen in Form der Höhe und Dauer der Beitragszahlungen gebunden ist, sodass die Einkommensunterschiede entsprechend in der Höhe und Dauer des Arbeitslosengeldes abgebildet werden⁹, dass gegen Arbeitslosigkeit versicherte Personen prinzipiell Zugang zu den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik im SGB III haben, und schließlich dadurch, dass bei der Vermittlung in eine neue Beschäftigung ein gewisser Schutz des erreichten Qualifikations- und Einkommensniveau gewährleistet ist. Das Grundprinzip Statussicherung wurde jedoch durch folgende institutionelle Reformen seit Mitte der 1990er Jahre schrittweise abgeschwächt (Bothfeld/Rosenthal 2014):

- Erstens wurde die Bezugsdauer vermindert (auf maximal zwölf Monate für alle Arbeitslosen bis 50 Jahre und auf maximal 24 Monate für die Über-58-Jährigen unter ihnen) sowie durch die Abschaffung der am Einkommensstatus orientierten Arbeitslosenhilfe, die einen

⁹ Die Lohnersatzrate von 60 bzw. 67 Prozent ist zwar geeignet, um bei einem durchschnittlichen Einkommen den vorherigen Lebensstandard mit einem Abschlag zu sichern; allerdings sind die Zahlungsbeträge durch die Beitragsbemessungsgrenze nach oben hin gedeckelt und nach unten hin gibt es keine Mindestleistungen wie etwa in Belgien oder eine gestaffelte Lohnersatzrate wie in Frankreich.

gleichsam „abgeleiteten Versicherungsstatus“ auf unbegrenzte Dauer verlängerte (Hinrichs 2010).

- Zweitens wurde bereits durch den Übergang vom AFG zum SGB III 1997 der Qualifikationsschutz bei der Vermittlung abgeschafft. Durch die Hartz-Reformen wurde die Zumutbarkeitsregelung dann so verschärft, dass der Einkommensschutz schon nach drei Monaten degressiv sinkt (§ 140 SGB III).
- Drittens steht dem erworbenen Versicherungsstatus kaum noch ein Angebot aktiver Arbeitsmarktprogramme gegenüber und ein relevanter Teil dieser Programme zielt nicht auf Statussicherung, sondern auf die Kontrolle der Verfügbarkeit und die schnellstmögliche Integration in Erwerbstätigkeit auch unter schlechteren Konditionen als in der vorangegangenen Erwerbstätigkeit.
- Das Prinzip der Statussicherung wird viertens durch situations- und verhaltensbezogene Aspekte der Zugangsregeln zu den Versicherungsleistungen untergraben (vgl. Clasen/Clegg 2007). Gemeint sind hier Verhaltensregeln, die durch ein ausdifferenziertes Sanktionssystem bewehrt sind, wie etwa die frühzeitige Arbeitslosmeldung, der Nachweis von Bewerbungsaktivitäten oder die verpflichtende Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen.
- Fünftens wurde der Zugang zur Arbeitslosenversicherung 2004 durch die Verkürzung der Rahmenfrist von 36 auf 24 Monate verengt, so dass – zusammen mit dem anwachsenden Anteil befristeter Beschäftigung – der Anteil der Versicherten an den Arbeitslosen weiter sinken wird. Schon jetzt beträgt die Deckungsquote gemessen am Bestand der Arbeitslosen kaum mehr ein Drittel (Bothfeld/Rosenthal 2014).
- Und sechstens, blieb eine Anpassung der Versicherungsleistung an die veränderte Lohnstruktur (Anwachsen des Niedriglohnsektors auf rund ein Viertel aller Beschäftigten) (Kalina/Weinkopf 2015), etwa durch eine Indexierung oder Anhebung der Lohnersatzrate, bislang aus. Da Einkommensposition und Arbeitslosigkeitsrisiko positiv korreliert sind, verwundert nicht, dass der durchschnittliche ausgezahlte ALG I-Betrag relativ gering ist (2015: monatlich 886 Euro, vgl. Bundesagentur für Arbeit 2016a: 114) und im Jahresdurchschnitt 2015 rund 92.000 Bezieher/innen der Versicherungsleistung zusätzlich Grundsicherungsleistungen erhielten (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2016b).

Zusammengenommen höhlen diese direkten und indirekten Veränderungen das Prinzip der Statussicherung aus und – zusammen mit dem als latente Drohung wahrgenommenen Risiko des Übergangs in das Grundsicherungssystem nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes I – er-

höhen sie den Druck auf versicherte Arbeitslose, bei der Wiedereingliederung Kompromisse zu schließen (Bothfeld/Rosenthal 2014).

Die sozialpolitische Zielsetzung der Grundsicherung für Arbeitssuchende wird durch die Sozialgesetzgebung (SGB I und II) festgeschrieben. Ihre Leitnorm ist die Menschenwürde (§ 1 SGB I und seit 2011 auch § 1 SGB II). Die Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums kann prinzipiell als ein universelles Grundrecht gelten, das im Bedarfsfall individuelle Leistungsansprüche – sowohl auf Transferleistungen als auch auf Beratungs- und Förderleistungen – auslöst. Die Gewährung von Leistungen ist daher an die haushaltsbezogene Bedarfsprüfung gebunden, bei der auf Basis des Prinzips der vorrangigen familiären Existenzgemeinschaft und der allgemeinen sozialstaatlichen Nachrangigkeit von Fürsorgeleistungen andere Einkommen und Vermögen vorrangig berücksichtigt werden. Die Leistungen sind – trotz des expliziten Verweises auf die Leitnorm der Menschenwürde – nicht armutsfest: Die Berechnungsweise des Regelsatzes bietet faktisch keinen substanziellen Armutsschutz bei Arbeitslosigkeit, sodass Langzeitarbeitslose, die auf die Grundsicherung angewiesen sind, überproportional häufig von Armut betroffen sind (vgl. Christoph 2016). Dieses Problem hat sich in den vergangenen Jahrzehnten eher verschärft als verringert, und auch das Bildungs- und Teilhabepaket für minderjährige Leistungsempfänger/innen leistet hier keine Abhilfe, da sein Umfang gering und die Inanspruchnahme begrenzt ist (vgl. Bartelheimer et al. 2016). Dementsprechend setzt sich die Kritik der Sozialverbände am Verfahren der Regelbedarfsermittlung nach § 28 des SGB XII sowie an der hieraus resultierenden Leistungshöhe fort (vgl. Martens 2014), da der Regelbedarf das soziokulturelle Existenzminimum nach ihrem Dafürhalten nicht zu garantieren vermag. Insofern wird bei der Berechnung der Leistungshöhe die Leitnorm des menschenwürdigen Lebens nicht hinreichend berücksichtigt. Die Grundsicherung für Arbeitssuchende hat in diesem Sinne keine dekommodifizierende Wirkung, sodass das Existenzminimum eben nicht von der Notwendigkeit befreit, zu fast jeglichen Bedingungen eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, um ein in die Gesellschaft integriertes Leben zu führen.

Die prinzipielle Komplementarität beider Systeme wird durch die enge Zielsetzung der Grundsicherung nur teilweise eingelöst, denn die *Leitnorm der Teilhabe* wird im SGB II vornehmlich als Erwerbsteilhabe definiert und die Vermittlung in Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt bleibt auch hier das oberste Ziel, so schwierig sich das auch in der Praxis darstellt (vgl. Beste/Trappmann 2016). Nur Kindern und Jugendlichen wird für die Förderung der soziokulturellen Teilhabe im SGB II ein zusätzlicher Bedarf zu den für sie kalkulierten Regelbedarfen zuerkannt.

Für Erwachsene geht der Gesetzgeber davon aus, dass die notwendigen Ressourcen für soziokulturelle Teilhabeaktivitäten aus dem Regelbedarf gedeckt werden können, was zumindest von den Wohlfahrtsverbänden, Gewerkschaften und einigen Wissenschaftler/innen bezweifelt wird (Christoph 2016).

Im Hinblick auf eine verbesserte *Durchlässigkeit* wurde ein wichtiger Schritt getan: Durch den Verweis auf das Instrumentarium des SGB III (§ 16 SGB II) wurde die Arbeitsförderung im Grundsicherungsbereich im Vergleich zum alten Bundessozialhilfegesetz verstärkt und weitgehend an den Leistungskanon der Arbeitslosenversicherung angepasst. Wenn auch nicht alle aktiven Leistungen der Arbeitslosenversicherung auch in der Grundsicherung zur Verfügung stehen und stattdessen hier zusätzliche aktive Leistungen eingeführt wurden, schafft diese Verbindung doch grundsätzlich vergleichbare rechtliche Voraussetzungen der arbeitsmarktlichen Förderung in beiden Rechtskreisen an einem gemeinsamen Arbeitsmarkt. Damit stellt der Verweis eine wichtige Verbesserung des Status von Arbeitslosen ohne Versicherungsansprüche dar, da er die Segmentation zwischen verschiedenen Gruppen von Arbeitsuchenden prinzipiell vermindert. Faktisch sind die Möglichkeiten zur Inanspruchnahme von Eingliederungsleistungen jedoch stark begrenzt, da das Förderinstrumentarium nicht mehr mit entsprechenden Ressourcen hinterlegt ist, seit die Integrationsförderung im Rahmen des SGB II in den vergangenen Jahren drastische Kürzungen erfahren hat (siehe Kapitel 3.2 zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik).

Im Prinzip verhalten sich also beide Leistungssysteme prinzipiell komplementär zueinander, und sie sind durch die Bereitstellung der Förderleistungen für Arbeitslose beider Rechtskreise miteinander verknüpft. Doch werden *neue Ungleichheiten* geschaffen, indem die Leistungsbeziehenden bei den Regeln zur Zumutbarkeit oder den Sanktionen ohne sachliche oder normativ haltbare Begründung sehr unterschiedlich behandelt werden. Denn schließlich entscheidet nicht die individuelle Leistungsbereitschaft über die Zuordnung zu dem jeweiligen Rechtskreis, sondern vielmehr die Art und Dauer der Vorbeschäftigung, auf die die Leistungsbeziehenden durch das Anwachsen der atypischen oder niedrig entlohnten Beschäftigung zunehmend weniger Einfluss haben (z. B. bei Niedriglohn- oder kurzfristiger Beschäftigung). Zudem werden die individuellen Sicherheitserwartungen der Arbeitslosen, auch wenn sie zunächst dem Rechtskreis des SGB III zugeordnet werden, dadurch untergraben, dass bei anhaltender Arbeitslosigkeit der Übergang in das restriktivere Grundsicherungssystem nach Ende der Versicherungsdauer als Bedrohung empfunden wird (siehe etwa Erlinghagen 2010). Für das subsidiäre Recht auf eine Leistung muss dann ja die Be-

dürftigkeit nachgewiesen und alle anderen Einkommen verbraucht werden: So wird vorhandenes Vermögen oberhalb enger Grenzen zum Lebensunterhalt angerechnet – inklusive der Konsumption des Gegenwertes einer bewohnten Immobilie, wenn diese die als angemessen definierte Größe überschreitet und als Vermögen zur Verminderung der Hilfebedürftigkeit eingesetzt werden muss (vgl. § 12 Abs. 3 Satz 4 SGB II), oder es kann der Unterhalt durch im Haushalt lebende Partner/innen eingefordert werden. Möglicherweise verzichten aus diesen Gründen einige arbeitslos gemeldete Personen auf die Beantragung von Grundsicherungsleistungen. Die Anzahl der arbeitslos gemeldeten Personen, die keinerlei Leistungen beziehen, beläuft sich im mehrjährigen Durchschnitt auf etwa 300.000 (Bundesagentur für Arbeit 2016a: 33). Andererseits belief sich die Anzahl der Personen, die bereits einmal Grundsicherungsleistungen beantragt haben und tatsächlich auch über kein verwertbares Vermögen (mehr) verfügten, allein zwischen 2005 und 2012 nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) auf rund 15 Millionen Personen (Koller-Bösel et al. 2014).¹⁰

Die gesellschaftliche *Solidarität* zwischen der Gemeinschaft der Steuerzahlenden und den von Arbeitslosigkeit Betroffenen wurde weniger durch den Abbau von subjektiven sozialen Rechten als durch finanzielle Aushöhlung der beiden Sicherungssysteme unterminiert. So wurden die Mechanismen der Finanzierung der Sicherungssysteme bei Arbeitslosigkeit dahingehend verändert, dass insgesamt weniger Mittel für die Arbeitsförderung bereitstehen. Die schrittweise Senkung der Beitragssätze hat zusammen mit der Abschaffung der Defizithaftung des Bundes für den Haushalt der BA durch die Umstellung von der Zuschuss- zur Darlehensregelung dem System Geld entzogen. Im Bereich des SGB II wurden die Mittel, die für den Eingliederungstitel bereitstehen, in den vergangenen Jahren ebenfalls drastisch reduziert (siehe hierzu Kapitel 3.1). Diese Veränderungen bedeuten eine Schwächung des gesellschaftlichen solidarischen Risikoausgleichs. Da vom Arbeitslosigkeitsrisiko strukturell bestimmte Gruppen (Geringqualifizierte, Ältere) besonders betroffen sind, wirken die Beitragssatzsenkungen auch als eine De-Solidarisierung im Rahmen des kollektiven Risikoausgleichs, während zugleich die individuellen *Reziprozitätsforderungen* der Versi-

¹⁰ Neuere Daten dazu liegen nicht vor. Angesichts der dahinterliegenden Problematik in Bezug auf Arbeitsmarktaktivitäten und Teilhabechancen dieser Personen wäre es dringend geboten, die Daten zu den Personen, die insgesamt seit 2015 mindestens einmal Leistungen der Grundsicherung erhielten, regelmäßig zu aktualisieren.

chertengemeinschaft gegenüber ihren Mitgliedern, aber auch gegenüber den Beziehenden der Grundsicherungsleistungen gestiegen sind.

In der Grundsicherung ist die Konditionalität im Grundsatz des Forderns (§ 2 SGB II) ausformuliert, der den Leistungsbeziehenden die Verantwortung für die Erwirtschaftung ihres Lebensunterhalts zuschreibt und diese in erster Linie durch Arbeitsmarktintegration erwartet. Dies entspricht einem „konsequenzialistischen“ Verständnis von Eigenverantwortung, das mit einer zumindest teilweisen Schuldzuweisung für den Verbleib in Erwerbslosigkeit an die betroffene Person einhergeht. Dem entsprechen die im Vergleich zur Arbeitslosenversicherung deutlich schärferen Zumutbarkeitsregeln (§ 10 SGB II) und die Sanktionsregeln (§ 31 und § 32 SGB II). Jenseits des Schutzes vor einer sittenwidrigen Beschäftigung besteht bis auf wenige Ausnahmen (§ 10 Abs. 1 Nr. 2 SGB II) keinerlei beruflicher Schutz hinsichtlich Qualifikation, Einkommen, Mobilitätsanforderungen oder Arbeitsbedingungen. Die Anwendung der Zumutbarkeitsregeln und der damit verbundenen Sanktionsregeln auch auf die Teilnahme an Maßnahmen der Arbeitsförderung mit kontrollierendem Charakter verstärkt die Reziprozitätsanforderungen. Die Ausnahme von Langzeitarbeitslosen von der Geltung des gesetzlichen Mindestlohns ist ein zusätzlich diskriminierendes Moment.

Anstelle der Förderung von Wertschätzung auch der Bezieher/innen der Grundsicherungsleistungen trägt die tendenziell geringere Wertschätzung der Leistungsempfänger/innen im öffentlichen Diskurs (Ullrich 2008) und beim Umgang in den Leistungsprozessen zu einer Abgrenzung dieser Statusform von „regulärer Arbeitslosigkeit“ bei und unterminiert das Grundprinzip der Verminderung *sozialer Ungleichheit und der Förderung des sozialen Zusammenhalts* durch Statusannäherung zusätzlich.

Freiheits- und Bürgerrechte

Grundsätzlich zielt das Sozialrecht in Deutschland auf die Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins und die freie Entfaltung der Persönlichkeit (§ 1 SGB I) und es sichert – im Sinne der Respektierung der Selbstbestimmung – den Bürger/innen Informations- und Beratungsrechte gegenüber den Trägern der sozialen Sicherungssysteme zu. Anders als der Zugang zu Schulbildung oder Gesundheitsdienstleistungen, die als Grundrechte gelten, ist der Zugang zu den Leistungen der Sicherungssysteme bei Arbeitslosigkeit und Arbeitssuche zwar im Rahmen der Norm der Menschenwürde garantiert, wird jedoch ordnungspolitisch

durch die spezifischen Zugangsbedingungen sowie das Aufenthaltsrecht geregelt.

In der Regel wird unter der Vorbedingung eines versicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses der Zugang zur Arbeitslosenversicherungsleistung gewährt. Allerdings sind die Zugangsrechte zu den statussichernden materiellen Sicherungsleistungen durch die erforderliche Erwerbsintensität (zwölf Monate Beitragszahlung innerhalb der 24-monatigen Rahmenfrist, s. o.) relativ eng definiert und schließen kurzfristig Beschäftigte trotz Beitragszeiten vom Leistungsbezug aus. Die befristete Ausnahmeregel (§ 142 Abs. 2 SGB III) schafft dabei nur begrenzt Abhilfe.¹¹ Der Rechtsanspruch auf das Arbeitslosengeld ist – abgesehen von den Beitragsleistungen und den gesetzlich definierten Zugangsregeln – durch die Zumutbarkeitsbedingungen eingeschränkt, unter anderem durch den nun degressiven Einkommensschutz: Wer diesen Regeln nicht folgt, kann mit Sperrzeit bei Arbeitsablehnung belegt werden, und die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld mindert sich um die Dauer dieser Sperrzeit.

Die Grundsicherung ist über die Grundsätze des SGB I und § 1 SGB II ebenfalls an den Grundnormen der *Menschenwürde und Autonomie* orientiert. Ganz spezifisch dominieren hier jedoch die Konditionalität, die Subsidiarität und die starke Orientierung am Wiedereingliederungsziel. Das Ziel der „Stärkung der Eigenverantwortung“ changiert insofern zwischen Autonomie und konsequenzialistischer Schuldzuweisung. Durch das eng gefasste und vielfach kritisierte Verfahren der Regelsatzbemessung (Becker 2011, Martens 2014) und die strikte Konditionalität ist der Schutz vor Armut – eine zentrale Vorbedingung für die soziale bzw. soziokulturelle Teilhabe – nicht angemessen gewährleistet. Zwar wird auch hier der Gleichstellung und Förderung von Frauen eine hohe Bedeutung zugemessen (§ 1 und § 18e SGB II), allerdings können sich auch vermeintlich geschlechterneutrale Regelungen – etwa abweichende Zumutbarkeitsbedingungen, wenn ein betreuungsbedürftiges Kleinkind im Haushalt lebt – geschlechterspezifisch auswirken (Jaehrling/Rudolph 2010). So können die Ermessensspielräume der Vermittler/innen bei der Reproduktion geschlechterspezifischer Handlungs Routinen den Gleichstellungsgrundsatz konterkarieren, etwa wenn die Vermittlung in Arbeit aufgrund von Kindererziehung als unzumutbar einge-

¹¹ Die bis 2018 befristete Regelung zur „kurzen Anwartschaftszeit“ ist für Beschäftigte vorgesehen, deren Beschäftigungsverhältnisse überwiegend von vornherein auf weniger als zehn Wochen angelegt sind und deren Entlohnung die versicherungsrechtliche Bezugsgröße nicht übersteigt. Von einer Verlängerung der Rahmenfrist auf 36 Monate, wie sie von der Bundesarbeitsministerin Nahles in Aussicht gestellt wurde, würden über 50.000 Personen profitieren.

schätzt wird (§ 10 (1) 3 SGB II). Des Weiteren wird das Grundprinzip der Förderung der Selbstbestimmung als Ausdruck der Garantie einer autonomieschonenden und menschenwürdigen Existenz im Leistungsbezug der Grundsicherung durch drei Aspekte eingeschränkt:

- Erstens fehlen den Leistungsberechtigten angesichts der knapp bemessenen Regelbedarfe notwendige bzw. hilfreiche Ressourcen, die für eine eigenverantwortliche Arbeitsmarktintegration nützlich sind, etwa um zusätzlichen Mobilitätsanforderungen, selbst organisierter Weiterbildung, der Pflege der sozialen Beziehungen und Netzwerken, der Beschaffung von Arbeitsgeräten und dem Erhalt der Gesundheit gerecht zu werden – zumal unabweisbarer, laufender, nicht nur einmaliger besonderer Mehrbedarf im Einzelfall kaum noch und wenn dann nur als Darlehen anerkannt wird. Auch die Geltendmachung der Leistungen für Bildung und Teilhabe wird in der Praxis eher als eine repressive Einschränkung von Selbstbestimmung durch diskriminierende Verfahren, denn als eine Garantie zusätzlicher Ressourcen zur Stärkung von Eigenverantwortung wahrgenommen (vgl. Bartelheimer et al. 2016). Grundsätzlich erweist sich im Hinblick auf eine *selbstbestimmte Mitwirkung an der Wiedereingliederung* als problematisch, wenn im Rahmen von Härtefallregelungen das Kriterium der Notwendigkeit von zusätzlichen Leistungen zur Erwerbsintegration im engen Sinne ausgelegt wird (z. B. bei Brillen und beim Zahnersatz).
- Zweitens bestehen *keine individualisierten Ansprüche*, da alle erwerbsfähigen Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft gleichermaßen für die Beendigung der Hilfebedürftigkeit in die Verantwortung genommen werden, und zur entsprechenden Anpassung ihrer beruflichen Entwicklungspläne unter der Androhung des Leistungsentzugs gezwungen werden können. So kann eine regulär teilzeitbeschäftigte Person, sofern Hilfebedürftigkeit in ihrer Bedarfsgemeinschaft besteht, zur Ausweitung ihrer Arbeitszeit oder Annahme einer vollzeitigen Tätigkeit aufgefordert werden. Zudem wird das Einkommen eines nicht-verheirateten, aber im Haushalt lebenden Partners zur Vermeidung des Leistungsbezugs eines im Haushalt mitlebenden Kindes der Partnerin herangezogen (§ 7 Abs. 3 Satz 3 SGB II), wenn eine wechselseitige Verantwortung zwischen den Partnern angenommen wird. Die ursprünglich bestehende Problematik, dass laufende Eingliederungsmaßnahmen seitens der Jobcenter abgebrochen werden können, wenn die Hilfebedürftigkeit der Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft, etwa durch die Veränderung der Einkommenssituation eines Mitglieds der Bedarfsgemeinschaft beendet werden kann, wurde hingegen durch das Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (21.12.2008) und durch das Rechtsvereinfachungs-

chungsgesetz (2016) entschärft, um eine nachhaltige Eingliederung zu gewährleisten.

- Drittens ist schließlich das Nachrangigkeitsprinzip der Grundsicherung (§ 5 (3) SGB II) problematisch, wenn Rechtsansprüche auf Versorgungsleistungen anderer Systeme bestehen. So ist das Jobcenter anstelle der Bürger/innen befugt, Rechtsansprüche einzulösen und erworbene Rechte zu verbrauchen. Besonders problematisch ist dies, wo gemäß § 12a SGB II das Jobcenter für ältere Arbeitssuchende ab 63 Jahre den Antrag auf die Altersversichertenrente stellen darf und die Lasten, d. h. die Abschläge für eine vorzeitige Verrentung, von den Versicherten zu tragen sind (vgl. Brussig 2015). Somit können die Bezugsregeln der Grundsicherung regulär erworbene sozialversicherungsrechtliche Rechtsansprüche mindern. Dieses ist ein Beispiel dafür, wie Gerechtigkeitsprinzipien der Sozialversicherung (Leistungsgerechtigkeit, erworbene Ansprüche) verletzt werden können durch Gerechtigkeitsprinzipien der Grundsicherung (Bedarfsgerechtigkeit, Nachrangigkeit).

Die Ausgestaltung der *subjektiven (sozialen) Rechte* nimmt sich vor allem in der Grundsicherung, aber auch in der Arbeitslosenversicherung, insgesamt also eher bescheiden aus: Den individuellen Bedarfen an Eingliederungs- und Beratungsleistungen stehen nur wenige entsprechend garantierte Leistungsangebote gegenüber; die Maßnahmen, auf die ein Rechtsanspruch besteht, beschränken sich auf die Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung, eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung eines Berufsabschlusses, den Vermittlungsgutschein sowie die Entgeltersatzleistungen bei Kurzarbeit, Wintergeld oder Weiterbildung (§ 3 (3) 1–9 SGB III).

Zum zweiten wird die Teilhabe im bürgerlich-rechtlichen Sinne dadurch eingeschränkt, dass maßgebliche *prozedurale Rechte* im Sinne einer Mitbestimmung und Mitgestaltung fehlen oder unterentwickelt sind. So sind im Grundsicherungsleistungsbezug keine substanziellen sozialen und zivilen (Entscheidungs-) Rechte gewährleistet. Besonders augenfällig ist die Asymmetrie zwischen der Eigenverantwortlichkeit, die der Leistung beziehenden Person grundsätzlich zugeschrieben wird (§ 3 Abs. 1 SGB II) und der Ermächtigung der Fachkraft zu der Entscheidung über die Gewährung von Eingliederungsleistungen und Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, etwa wenn die Vermittelnden über die Verhängung von Sanktionen entscheiden müssen. Dies wirkt unmittelbar auf die Lebenslage der betroffenen Personen durch, wenn etwa eine fehlende Eingliederungsvereinbarung durch einen Verwaltungsakt ersetzt wird (§ 15 Abs. 3 SGB II), der sofort und ohne eine aufschiebende

Wirkung eines Widerspruchs vollzogen werden kann (§ 39 SGB II). Die nicht durchgängig gewährleistete Transparenz von Verfahrensregeln und Entscheidungsprozessen der Jobcenter ohne Offenlegung von Begründungszusammenhängen erschwert es zusätzlich, die Verwaltungsakte zu kontrollieren und ggf. zu korrigieren. Das jüngste Änderungsgesetz (Neuntes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung sowie zur vorübergehenden Aussetzung der Insolvenzantragspflicht) hat in bestimmten Fallkonstellationen, etwa wenn ein Arbeitsverhältnis aus personenbezogenen Gründen gekündigt wird, sogar zu einer Verschlechterung der Rechtsposition der Leistungsberechtigten geführt. So kann das Jobcenter jetzt nicht nur für drei Monate Sanktionen gemäß § 31a SGB II aussprechen, sondern auch einen Kostenersatz wegen sozialwidrigem Verhalten (§ 34 SGB II) gegenüber den Leistungsberechtigten geltend machen und Leistungen zurückzufordern, wenn sich aufgrund des Verhaltens des/der Leistungsempfangenden die Hilfebedürftigkeit erhöht, aufrechterhalten bleibt oder nicht verringert. Einen weiteren Einschnitt in die Rechtsstellung der Leistungsberechtigten stellt die Neuregelung dar, wonach außer dem Widerspruch auch eine Anfechtungsklage gegen eine Entscheidung des Jobcenters, Leistungen wegen sogenannter Pflichtverletzung der Leistungsberechtigten zu entziehen, keine aufschiebende Wirkung mehr entfaltet (§ 39 SGB II); das Jobcenter schafft demnach erst einmal Fakten mit einer Einstellung der Leistungen – nun bis zur abschließenden Gerichtsentscheidung.

Schließlich *fehlen substantielle Rechte auf kollektive Beteiligung* der Leistungsberechtigten an den Entscheidungen der Jobcenter, denn ihre Interessen sind in den lokalen Jobcenter-Beiräten nicht systematisch vertreten. Damit sind ihre Mitspracherechte bei den Entscheidungen über die Zielsetzungen der Jobcenter und die Ausgestaltung des Eingliederungsinstrumentariums *nicht* institutionell verankert. Zudem wäre zu prüfen, inwiefern die *kollektiven Rechte* der Mitbestimmung der Versicherten in der Arbeitsmarktpolitik über die Selbstverwaltung und die paritätische Besetzung der Steuerungsgremien abgesichert sind, werden diese doch tendenziell als in Erosion begriffen bewertet (vgl. Klenk 2012; siehe auch Kapitel 3.1 und Kapitel 3.3).

Ökonomische Zielstellungen

Die Politik der Arbeitsförderung, die durch das AFG institutionalisiert wurde, war im Ursprung wirtschaftspolitisch begründet: Im Mittelpunkt standen Erhalt oder Schaffung von Arbeitsplätzen, und, durch eine ver-

besserte berufliche Qualifikation, die Unterstützung der Allokationsfunktion des Arbeitsmarktes sowie der Mobilität von Arbeitskräften (Kühl 1982: 246). Zudem wurde der damaligen Bundesanstalt für Arbeit mit ihrer Rücklage eine *konjunkturpolitische, zumindest aber -stabilisierende Funktion (built-in-stabiliser)* zuerkannt (Kühl 1982). Dementsprechend wurde die BA mit einem Finanzierungsmechanismus ausgestattet, der auf Basis von Krediten und Bundeszuschüssen – die allerdings nicht im Sinne von arbeitsmarktpolitischen Bedarfen regelgebunden waren (siehe hierzu Schmid et al. 1987) – eine antizyklische Intervention ermöglichen sollte. Die Finanzierung beruflicher Bildungsmaßnahmen für die Versicherten durch Beitragsmittel erscheint konsequent; wenn diese aber als volkswirtschaftliche Investition in das Fachkräftepotenzial auch auf Personen ausgeweitet würde, die nicht von Arbeitsmarktrisiken direkt bedroht sind, so erscheint eine Finanzierung aus Steuermitteln angemessener. Diesseits der Frage der notwendigen Grenzziehung ist die berufliche Qualifizierung als Teil dieser umfassenden präventiven Strategie von der Versichertengemeinschaft akzeptiert. Die Arbeitsförderung wurde unter dem Stichwort „Aktivierung der Ausgaben“ mit dem AFG gezielt zu einem beschäftigungspolitischen Instrument ausgebaut (Kühl 1982). Die Verknüpfung von Leistungssystem und Arbeitsförderung für die Umsetzung der genannten beschäftigungs- und strukturpolitischen Ziele war einzigartig in den westlichen Industriestaaten (Schmid et al. 1987: 12). Politisch getragen wurde die Einführung des AFG von einer Großen Koalition und einem breiten gesellschaftlichen Bündnis. Sie war getrieben von dem Ziel, den ersten spürbaren Konjunkturbrüchen von 1966/67 mit einer Bildungsoffensive im Arbeitsmarkt zu begegnen. Dieser Charakter der Arbeitsförderung als wirtschafts- und strukturpolitisches Instrumentarium ist über die nun fast 50 Jahre ihres Bestehens sukzessive abgebaut worden.

Volkswirtschaftliche Zielsetzungen sind im heutigen SGB III faktisch nur noch schwach und zumeist implizit wirksam. Die im Gesetz formulierten Zielsetzungen lesen sich zwar wie eine Reminiszenz an den Ursprungsgedanken des AFG: Das SGB III soll nach wie vor die beschäftigungspolitischen Ziele der Wirtschaftspolitik ergänzen und zielt – mit der Verbesserung der Markttransparenz, der Förderung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit, der Vermeidung unterwertiger Beschäftigung und der Verbesserung der beruflichen Situation von Frauen – auf die Förderung eines hohen Beschäftigungsstandes und die Verbesserung der Beschäftigungsstruktur (§ 1 SGB III). Allerdings sind diese Zielsetzungen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung unter den Bedingungen eines niedrigen Beitragssatzes und fehlender Bundeszuschüsse nicht länger mit entsprechenden Ressourcen und Anreizmechanismen

unterlegt. Außerdem wirken die *betriebswirtschaftliche Binnenorientierung* des Managements der Bundesagentur und die Zielsteuerungslogik des SGB II den volkswirtschaftlichen Zielen des SGB III ebenso entgegen, wie die auf kurzfristige Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen fokussierte Interpretation der gesetzlichen Vorgaben zur Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beim Einsatz von Fördermaßnahmen in § 7 SGB III, oder der Vermittlungsvorrang in § 4 SGB III, der die Priorität der Vermittlung in Ausbildung und Arbeit vor der arbeitsmarktpolitischen Förderung festlegt. Seiner Ausrichtung als personenbezogene Grundsicherung entsprechend betont das *SGB II* die ökonomischen Aspekte der Arbeitsmarktpolitik in noch geringerem Maße: Seine oberste Zielsetzung besteht zuallererst darin, Arbeit suchenden Menschen eine *Lebensführung zu ermöglichen, die der Würde des Menschen entspricht*. Dazu sollen die Leistungen des SGB II darauf ausgerichtet werden, die Erwerbsfähigkeit der Leistungsberechtigten zu fördern.

Instrumentell betrachtet, wurden die Aufgaben der Arbeitsförderung somit auf die *individuelle Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit* reduziert, die nun jedoch an einer schnellen, aber nicht mehr unbedingt passförmigen Vermittlung bemessen wird. So ist zum einen die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit explizit als Grundprinzip zwar in § 1 SGB III festgeschrieben. Doch findet sich – abgesehen von Maßnahmen zum Erwerb des Hauptschulabschlusses oder eines beruflichen Bildungsabschlusses – kein Verweis mehr auf formale und zertifizierte Bildungsabschlüsse, die die Beschäftigten zur Zielerreichung erwerben sollen: So sehen die Aktivierungsmaßnahmen des dritten Kapitels des SGB III eine Vermittlung beruflicher Kenntnisse nur im Umfang von maximal acht Wochen vor. Zudem ist mit der Abschaffung des Unterhaltsgeldes der Lebensunterhalt bei Inanspruchnahme von Weiterbildungen nach SGB III nur noch durch das Arbeitslosengeld abgesichert; der einzige Anreiz zur Weiterbildung besteht darin, dass der Arbeitslosengeldanspruch während der Teilnahme einer Weiterbildung mit „halber Geschwindigkeit“ verbraucht wird (§ 148 Abs. 1 (7) SGB III). Analysen belegen den Bedeutungsverlust des einstigen „Klassikers“ unter den Fördermaßnahmen, der beruflichen Weiterbildung (vgl. Oschmiansky/Ebach 2012) oder verweisen auf das Problem der fehlenden Finanzierungsbasis für dieses arbeitsmarktpolitische Instrument (vgl. Bosch 2012).

Im SGB II ist die Zielsetzung, die Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern, nur schwach ausformuliert¹² und auch das arbeitsmarktpolitische

12 Genau genommen wird Beschäftigungsfähigkeit im SGB II explizit nur als eine Zielsetzung von Arbeitsgelegenheiten genannt. Möglicherweise schließt das Konzept der Erwerbsfä-

Ziel der *Vermeidung unterwertiger Beschäftigung* spielt keinerlei Rolle. Auch sind an die Qualität und Nachhaltigkeit der Wiedereingliederung der Leistungsbeziehenden, wie sich an der Zumutbarkeitsregelung ablesen lässt, keine substanziellen Anforderungen gestellt, sodass die vorhandenen beruflichen Qualifikationen, Berufs- und Berufserfahrungen durch die mögliche Eingliederung in eine unterwertige Beschäftigung systematisch entwertet werden. Dabei wären gerade im Bereich des SGB II Instrumente wie Beratung oder sozialpsychologische Unterstützung zur Förderung und Erhalt von Erwerbsfähigkeit im Sinne eines breiteren Befähigungsbegriffs (Pfeiffer et al. 2009) wichtig.

Dementsprechend kritisch wurde daher in den vergangenen Jahren auch das Instrument der öffentlich geförderten Beschäftigung in beiden Rechtsbereichen gesehen. Im Bereich des SGB III wurde 2012 die Arbeitsbeschaffungsmaßnahme zugunsten der Priorisierung der schnellen Wiedereingliederung in den Ersten Arbeitsmarkt gestrichen. Lohnkostenzuschüsse sind nur noch für Arbeitslose mit Vermittlungshemmnissen oder für ältere Arbeitslose zugänglich (§ 88 SGB III) und richten sich somit ausschließlich auf die Kompensation individueller Leistungsdefizite der Geförderten statt auf strukturelle Probleme. Im SGB II wurde im Zuge des 2012 in Kraft getretenen Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt die Arbeitsgelegenheit in der Entgeltvariante (ehemals § 16d SGB II) abgeschafft; erhalten blieb allein die Arbeitsgelegenheit in der Mehraufwandsvariante, obwohl die Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit in der Entgeltvariante mit schnelleren und größeren Eingliederungserfolgen der Geförderten verbunden war (Wolff/Hohmeyer 2012). Grundsätzlich problematisch erweisen sich hier auch bei der verbleibenden Variante die Kriterien der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und Wettbewerbsneutralität der Arbeitsgelegenheiten, weil dies die Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten mit sinnvollen und qualifizierenden Tätigkeiten erschwert. Damit werden selbst für Personen mit mehrfachen Eingliederungshemmnissen die Möglichkeiten empfindlich reduziert, zum Erhalt ihrer Erwerbsfähigkeit in einer öffentlich geförderten Beschäftigung aktiv zu werden (vgl. Geraedts 2016). Damit wird dem Steuerungsmodus des Marktersatzes unter Verweis auf die prioritäre Eingliederung in den Ersten Arbeitsmarkt eine Absage erteilt und die arbeitsmarktpolitische Intervention auf die Einwirkung auf die Angebotsseite des Arbeitsmarktes und das Prinzip der Marktförde-

higkeit, die „erhalten, verbessert oder wiederhergestellt werden soll“ (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 SGB II) die Beschäftigungsfähigkeit ein, allerdings legt dies die rein medizinische und beschäftigungsrechtliche Definition von Erwerbsfähigkeit in § 8 SGB II dies nicht unbedingt nahe.

rung beschränkt. Als einzige Ausnahme mit einem Marktersatzcharakter verbleibt im Rechtskreis des SGB III das Kurzarbeitergeld (§ 95 ff. SGB III), dessen volkswirtschaftliche Bedeutung sich wiederholt bestätigt gefunden hat und das Vorbildfunktion für andere EU-Mitgliedstaaten hat (Bogedan 2012). Diese Strategieververschiebung wird normativ begründet mit der kurzfristigen Effizienz des Mitteleinsatzes, die zur impliziten Grundbedingung arbeitsmarktpolitischer Intervention geworden ist. Dementsprechend wurde in den letzten Jahren der Eingliederungstitel des SGB II – vor allem im Interesse der Konsolidierung des Bundeshaushaltes nach der Finanzkrise – systematisch reduziert. Zudem zweigt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) von den verbliebenen Mitteln regelmäßig Ressourcen ab, um davon Sonderprogramme zu finanzieren. Deshalb stellt sich unterdessen die Frage nach der Legitimität einer Arbeitsmarktpolitik im SGB II. Die scheinbare Unmöglichkeit eines Aufstiegs aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende zurück in ein stabiles und existenzsicherndes Erwerbsverhältnis trägt aktuell wesentlich dazu bei, dass die Legitimität des gesamten politischen Systems infrage steht (vgl. Nachtwey 2016).

Insgesamt erscheint auch das Policy-Design des SGB III mit dem Vermittlungsvorrang, den Zumutbarkeitsregeln und den Sperrzeiten, das den Anreiz zur Arbeitsaufnahme nachgewiesener Maßen verstärkt, und mit dem nicht bedarfsgerechten Angebot substanzieller Qualifizierungsmaßnahmen wenig geeignet, die qualifizierte Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosen oder von durch Arbeitslosigkeit bedrohten Personen zu unterstützen. Zudem fehlen komplementäre Instrumente, die weniger leistungs- und beschäftigungsfähige Leistungsbeziehende wieder an die Übernahme von Selbstverantwortung und zumindest niedrigschwelliger Beschäftigung heranzuführen. Die ursprünglich betonte Unterstützung der *Allokationsfunktion und der Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte* lösen SGB II und III damit kaum mehr ein (vgl. Knuth 2014).

Zusammengenommen ist im aktuellen arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium an die Stelle makroökonomischer Steuerungsambitionen nach und nach eine mikroökonomische Begründung arbeitsmarktpolitischer Interventionen getreten, die stärker an den haushaltspolitischen Interessen des Bundes und der Beitrags- und Steuerzahler als an Marktausgleich und individueller Förderung von Risiko- und Nachteilsausgleich orientiert ist. Die *fiskalische Kontrolle und Reduzierung der Ausgaben* waren das Leitmotiv für die Restrukturierung des Instrumentariums der aktiven Arbeitsmarktpolitik entlang dieser angebotsseitigen Arbeitsmarktstrategie. Sie verlief parallel zum allgemeinen Strategiewandel in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik der Ära der Agenda 2010 (Oschmiansky et al. 2007) mit ihrer Grundidee der Stärkung des Marktes und

der Marktmechanismen anstelle der Bereitstellung öffentlicher Leistungen oder der substanziellen Regulierung marktlicher Aktivitäten (Evers 2008). Als vorrangige Probleme und damit Gegenstand arbeitsmarktpolitischer Intervention gelten dabei nicht mehr strukturelle Entwicklungen im Beschäftigungssystem, wie Langzeitarbeitslosigkeit, fehlende berufliche Qualifikationen oder sich wandelnde Anforderungen in einer digitalisierten Arbeitswelt, sondern zuvorderst der Abbau von als individualisiert gedachten Vermittlungshemmnissen oder Fehlanreizen sowie die Verminderung von Lock-in-Effekten. Die Dominanz der Problemsicht durch die Überbetonung individueller Verhaltensmuster auf Kosten der Anerkennung struktureller beschäftigungspolitischer Probleme resultiert darin, dass vor allem auf marktfördernde Instrumente gesetzt wird und marktersetzende Maßnahmen, wie sie im AFG explizit vorgesehen waren, als marktverzerrend oder wettbewerbsfeindlich diskreditiert werden. Indem es indirekt *ordnungspolitische Standards* etabliert, beeinflusst das System der Sicherung bei Arbeitslosigkeit mit seinen Regeln und Normen jedoch die Arbeitsmarktordnung. Insbesondere die Regeln zur Zumutbarkeit von Beschäftigung, bei denen in beiden Rechtskreisen der Qualifikationsschutz und im SGB II der Einkommensschutz fehlen, wirken wie eine indirekte Deregulierung der Arbeitsverhältnisse. Zudem haben auch die Regeln zur *Anrechnung von Einkommen im SGB II* in Kombination mit den Regeln zur geringfügigen Beschäftigung zu einer Prekarisierung und Zersplitterung von Beschäftigungsverhältnissen im Bereich von Einfach Tätigkeiten geführt. Die *Ausnahme von Langzeitarbeitslosen von den Regeln zum Mindestlohn*, die für die ersten sechs Monate einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung gilt, erweist sich als Anreiz für die Unternehmen hingegen als unwirksam (Vom Berge et al. 2016). Zusammengenommen dürfte die Öffnung dieser Mindeststandards, mit denen die Beschäftigungsschwelle abgesenkt und die Entwicklung eines Niedriglohnsektors gefördert werden sollte, zur Absenkung der Reservationslöhne und der Ansprüche an die Beschäftigungsbedingungen beitragen und damit den regulären Standard der Beschäftigungsverhältnisse unter Druck geraten lassen.

Der Verlust der *Pufferfunktion* der Arbeitslosenversicherung wird letztlich auch anhand ihres schwindenden fiskalischen Gewichts deutlich. Bei ihrer Einführung bestand ein Konsens darüber, dass der Bund mittels steuerfinanzierter Zuschüsse als Ausfallbürge einzuspringen habe, da in diesem Zweig der Sozialversicherung (anders als bei Rente oder Krankheit) der Risikoeintritt in der Regel relativ unvorhersehbar und zudem massenhaft erfolgen würde; daher galt die BA mit ihren Rücklagen lange Zeit als ein „Eckpfeiler“ der Finanzverfassung Deutschlands (Wilke/Götz 1980), der durch die Möglichkeit antizyklischer Interventio-

nen eine wichtige Stabilisierungsfunktion zukam. Diese Leitidee ist aufgegeben worden: Vielmehr verzichtet die aktuelle Beschäftigungspolitik auf die Intervention über die Arbeitsmarktpolitik und damit – abgesehen vom Instrument der Kurzarbeit – auf deren Puffer- und Ausgleichsfunktion. Zwar ist das Grundprinzip der paritätischen Beitragsfinanzierung, die an das Niveau der Arbeitslosigkeit gekoppelt ist, bislang unverändert. Doch bieten weder der Budgetierungs- noch der Finanzierungsmodus der BA eine stabile und zuverlässige Basis für eine konjunkturpolitische Intervention. Zum einen ist die Einnahmeseite trotz aktueller Überschüsse nicht krisenfest (vgl. ausführlich Kapitel 3.2): Da die Liquiditätshilfen des Bundes von dem zuvor nicht rückzahlbaren Bundeszuschuss in ein rückzahlbares Darlehen umgewandelt wurden (§ 364 SGB III) ist die BA seit 2013 darauf verpflichtet, kreditfinanzierte Mehrausgaben an den Bund zurückzuzahlen. Damit wird die Möglichkeit antizyklischer Intervention, auf deren Ausbau sich seit vielen Jahren die Forderungen richteten (vgl. etwa Schmid et al. 1987), abgeschnitten. Zwar wurde das Instrument der Kurzarbeit sogar ausgebaut (Bogedan 2012), allerdings ist unsicher, wie im Falle eines erneuten Beschäftigungsrückgangs die Kurzarbeit zu finanzieren wäre. Zum anderen ist es bislang nicht gelungen, die Funktionsweise der BA durch eine mittelfristige Haushaltsplanung zu stabilisieren (Hausner et al. 2015) und damit eine Selbstbindung des Gesetzgebers an die Erfüllung arbeitsmarktpolitischer Aufgabenstellungen vorzunehmen. Die vielfach von Arbeitsmarkt-Expertinnen und -experten empfohlene „Vorfestlegung“ durch einen konsistenten und verlässlichen Finanzierungsmodus (Schmid et al. 1987) ist bis heute nicht realisiert, sodass die Mittelbindung durch die gesetzlichen Aufgaben eine präventive aktive Arbeitsmarktpolitik erschwert. Folglich unterliegen die Ausgaben für aktive Maßnahmen konjunkturellen Entwicklungen und sind, gemessen an den Ausgaben der BA insgesamt, kontinuierlich auf nunmehr etwa ein Viertel abgesunken. Erklärungsbedürftig ist diese Entwicklung umso mehr, da es sowohl auf internationaler als auch nationaler Ebene ein erklärtes Ziel geworden ist, im Sinne der Stärkung sozialer Investition, den Aktivierungsgrad der Arbeitsmarktpolitik zu erhöhen.

2.3 Zwischenfazit: Normative Inkonsistenz und normativer Wandel

Die hier identifizierten arbeitsmarktpolitischen Ziele wurden auf Basis der Analyse der Instrumente, Steuerungsmechanismen, Gesetzesgrund-

lagen und deren Kommentierungen im Hinblick auf die impliziten normativen Muster interpretiert. Dabei wurde Folgendes deutlich:

- Erstens verhalten sich die beiden Rechtssysteme des SGB III und II prinzipiell *sozialpolitisch komplementär* zueinander: Während die Arbeitslosenversicherung am Prinzip der Statussicherung ausgerichtet ist, auf dem solidarischen Risikoausgleich beruht und auch volkswirtschaftlich relevante Ziele verfolgt, fokussiert die Grundsicherung vor allem auf die Ziele der Existenzsicherung und der soziokulturellen Teilhabe. Allerdings, so wurde deutlich, soll diese vor allem durch die Erwerbsbeteiligung erreicht werden, und dies unabhängig von der Qualität der angezielten Erwerbsarbeit. Die intendierte Komplementarität läuft jedoch dort ins Leere, wo spezifische Angebote für Teile der Arbeitslosen im Grundsicherungssystem fehlen, um deren Beschäftigungsfähigkeit diesseits einer konkreten Erwerbsbeteiligung effektiv zu fördern.

Die Überschneidung bei den Zielsetzungen beider Systeme zeigen sich zu Recht vor allem dort, wo die Verweise im SGB II den Grundsicherungsbeziehenden die Förderungsinstrumente des SGB III zugänglich machen. Mit dem Rechtsvereinfachungsgesetz wurde die ungerechtfertigte Ungleichbehandlung zwischen Bezieher/innen der Versicherungsleistung ohne und mit aufstockenden Grundsicherungsleistungen teilweise aufgehoben: Von 2017 an erhalten Letztere (nach § 5 Abs. 4 SGB II) Leistungen der aktiven Arbeitsförderung gemäß SGB III von den Arbeitsagenturen.

Die beiden Grundprinzipien erfahren jedoch beide eine Schwächung. Das Prinzip der Statussicherung und des solidarischen Risikoausgleichs in der Arbeitslosenversicherung erfährt durch die Reformen der vergangenen 20 Jahre eine tendenzielle Erosion. Zugleich ist in der Grundsicherung für Arbeitsuchende die Sicherung eines menschenwürdigen Lebens und die Förderung soziokultureller Teilhabe durch die Verfahren zur Bemessung der Regelbedarfe und die strengen Sanktionsregeln, die sich an der Logik der schnellen Wiedereingliederung orientieren, nur eingeschränkt gewährleistet. Und der solidarische Risikoausgleich ist hier an besonders strenge Verhaltensvoraussetzungen gebunden. Eine höhere Effektivität hinsichtlich der unterschiedlichen Zielsetzungen sowie eine bessere Akzeptanz verlangen jedoch eine Stärkung der jeweiligen typischen Grundprinzipien – der Teilhabeförderung im SGB II und der Statussicherung im Rechtsbereich des SGB III – um wieder eine Stärkung des sozialen Zusammenhalts und die Eindämmung der Abstiegsängste, die bis in die Mitte der Gesellschaft reichen, zu erzielen.

- Zweitens erscheinen die Unterschiede im sozialrechtlichen Status von Erwerbstätigen, Arbeitslosengeld I-Beziehenden und Grundsicherungsleistungs-Beziehenden im Hinblick auf die Akzeptanz der Leistungsgerechtigkeit *prinzipiell* akzeptabel, nicht jedoch eine Differenzierung bei der Gewährung von bürgerlichen oder Freiheitsrechten, die die Selbstbestimmung der Leistungsbeziehenden in sehr unterschiedlichem Maße respektieren. So fehlt es den Beziehenden der Grundsicherung an Möglichkeiten, Entscheidungen der Jobcenter nachzuvollziehen, ihnen zu widersprechen, grundsätzliche Informationsrechte geltend zu machen, oder zwischen verschiedenen Optionen der Förderung wählen zu können. Dabei ist es zur Vermeidung einer Verletzung des Autonomiekriteriums und des Gleichheitsprinzips aller Bürger/innen geboten, den Subjektstatus aller Leistungsbeziehenden gleichermaßen zu respektieren und ihre prozeduralen und politischen Mitbestimmungsrechte zu stärken. Eine Ungleichbehandlung in dieser Hinsicht erscheint sowohl aus moralischer als auch aus rechtlicher Perspektive zweifelhaft. Auch aus politischen Gründen ist eine Benachteiligung einer bestimmten Gruppe von Leistungsbeziehenden zu vermeiden, verstärkt sie doch die Frustration derjenigen, deren Möglichkeiten zur Selbstbestimmung durch die Regelungen beschnitten sind. Schließlich vergrößert sie durch ihre Signalwirkung die Verunsicherung der Erwerbstätigen insgesamt.
- Drittens macht der Rückzug des Bundes aus der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik in beiden Bereichen deutlich, dass auf die Nutzung der Arbeitsförderung als wirtschafts- und strukturpolitisches Instrument weitgehend verzichtet wird. Dabei könnte die Arbeitsmarktpolitik angesichts des strukturellen Wandels – unter anderem durch die fortschreitende Digitalisierung zahlreicher Tätigkeitsbereiche – zur Bewältigung neuer Herausforderungen beitragen. Auch würden die hohen Beschäftigungsrisiken gering Qualifizierter, v. a. bei jungen Beschäftigten, und die Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit eher eine fiskalisch unterlegte Expansion als einen Rückbau des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums rechtfertigen. Der Vermittlungsvorrang, die Reduzierung substanzieller Qualifizierungsförderung, die Steuerungslogik der Zielsteuerung und auch die Reduzierung der eingesetzten Mittel entsprechen jedoch einer kurzfristigen Effizienzlogik, die sich von früheren sozialinvestiven Grundüberlegungen abwendet. Damit hat der Gesetzgeber auf fast unbemerkte Weise eine Möglichkeit der aktiven Intervention auf dem Arbeitsmarkt aufgegeben. Bei der Einführung des AFG durch eine Große Koalition vor fast 50 Jahren wurde die Bundesagentur mit der Intention eingerichtet, angesichts eines strukturellen Umbruchs neue Steuerungsmöglich-

keiten zu schaffen. Heute ist hingegen ein schleichender Abschied vom öffentlichen Bekenntnis zur aktiven Gestaltung von Marktprozessen zu beobachten.

- Viertens postuliert das SGB III mit Zielen wie „Verbesserung der Beschäftigungsstruktur“, „Vermeidung unterwertiger Beschäftigung“, „Transparenz auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt“, „Erhalt und Ausbau von Fertigkeiten, Kenntnissen und Fähigkeiten“ und der Unterstützung der beruflichen und regionalen Mobilität durchaus noch Vorstellungen von „guter Arbeit“ und der Förderung individueller Entwicklungschancen, die das SGB II nicht aufnimmt und durch sein Prinzip „jede nicht sittenwidrige Arbeit ist anzunehmen, um Hilfebedürftigkeit zu verringern“ tendenziell negiert. Diese im Spannungsverhältnis von Versicherung und Grundsicherung historisch angelegte normative Inkonsistenz war in ihren Auswirkungen begrenzt, solange die „Hilfe zur Arbeit“ nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) das Minderheitsregime und das SGB III mit der steuerfinanzierten, aber hinsichtlich der Verhaltensanforderungen an die Leistungsbeziehenden der Versicherung nachgebildeten Arbeitslosenhilfe das Mehrheitsregime darstellte. Nach der „Zusammenführung“ von Arbeitslosen- und Sozialhilfe in dem der Letzteren nachgebildeten und zudem mehr oder weniger konsequent „aktivierten“ Regime des SGB II ist aber nun die Grundsicherung das ganz überwiegende Mehrheitsregime geworden, das die Verhaltensregeln auf dem Arbeitsmarkt prägt. Das hat zur Folge, dass die auf den Arbeitsmarkt insgesamt bezogenen Zielsetzungen des SGB III durch die Logik des Grundsicherungsregimes negiert werden.

3. Institutionelle Zuständigkeiten für die Arbeitsmarktpolitik (SGB II/III)

Mit der Einführung des SGB II und den sehr komplexen Regelungen und Strukturen der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde das bis 2004 bestehende institutionelle Gefüge der sozialstaatlichen Sicherung gegen Arbeitslosigkeit und nicht existenzsichernde Arbeit grundlegend verändert. Viele Entscheidungsprozesse und Kooperationsstrukturen mussten deshalb fundamental geändert werden. Diese weitreichenden Veränderungen sind aber bis heute nicht hinreichend transparent, zumal diese seit 2004 durch und infolge von Grundsatzentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts mehrfach korrigiert wurden.

Arbeitsagenturen und Jobcenter agieren bei der Unterstützung der Erwerbsintegration regional an den gleichen Arbeitsmärkten, sie sind jedoch für unterschiedliche Gruppen von Arbeitsuchenden zuständig. Dabei unterliegt ihre Arbeit jeweils spezifischen gesetzlichen und untergesetzlichen Regeln, Finanzierungsquellen und Steuerungssystemen. Auch die Möglichkeiten zur Kontrolle der Arbeit der Arbeitsagenturen und Jobcenter unterscheiden sich grundsätzlich. Dennoch bilden erst beide zusammen das System der sozialen Sicherung gegen Arbeitslosigkeit und nicht existenzsichernde Arbeit.

So wird das SGB III durch die Arbeitsagenturen als lokale Instanzen der Arbeitslosenversicherung umgesetzt. Hierzu vereinbart die Bundesregierung mit der Bundesagentur für Arbeit Rahmenziele (§ 1 Abs. 3 SGB III), und die Arbeitsagenturen haben den „Einsatz der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Verbesserung der Wirksamkeit und Steuerung regelmäßig“ anhand eines sogenannten Arbeitsmarktmonitorings „zu überprüfen“ (§ 9 Abs. 2 SGB III). Durch Beratung und Information aller Arbeitsmarktakteure sollen die Arbeitsagenturen die Vorgänge am Arbeitsmarkt besser durchschaubar machen und durch Beratung und Vermittlung zum Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem örtlichen und überörtlichen Arbeitsmarkt beitragen (§ 9 und § 29–39 SGB III). Zur Erfüllung ihrer Aufgaben arbeiten die Arbeitsagenturen mit den Kommunen und anderen Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes, insbesondere den Arbeitgebern, Gewerkschaften, Kammern und berufsständischen Organisationen, Schulen und Schulverwaltungen, Ausländerbehörden, öffentlichen Gesundheitsdiensten und Wohlfahrtsverbänden zusammen (§ 9 SGB III). Bei der Arbeitsförderung von versicherten Arbeitsuchenden, die zum Arbeitslosengeld I aufstockende Leistungen

aus dem SGB II erhalten, sind die Agenturen für Arbeit verpflichtet, eng mit den zuständigen Jobcentern zusammenzuarbeiten.¹³ Die Agenturen haben die Jobcenter dabei unverzüglich über relevante Tatsachen, insbesondere über Förderleistungen und Sanktionen nach dem SGB III zu unterrichten (§ 9a SGB III).

Für die Umsetzung des Fürsorgesystems Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) sind die Jobcenter als lokale Instanzen zuständig. Sie haben darauf hinzuwirken, dass die Leistungsberechtigten „die erforderliche Beratung und Hilfe anderer Träger, insbesondere der Kranken- und Rentenversicherung“, und dass Kinder und Jugendliche aus leistungsberechtigten Haushalten „Zugang zu geeigneten vorhandenen Angeboten der gesellschaftlichen Teilhabe erhalten“ (§ 4 Abs. 2 SGB II). Die institutionellen Strukturen für die Umsetzung der Grundsicherung sind komplex: Bei der Erbringung von Leistungen zur Eingliederung besteht für die Träger der Grundsicherung ein grundsätzliches Kooperationsgebot mit Gemeinden, Schulen und Kindertageseinrichtungen, kommunaler Jugendhilfe und den lokalen Akteuren der freien Wohlfahrtspflege (vgl. § 4 Abs. 2 und § 17 SGB II). Die Kooperation zwischen Kommunen und Arbeitsagenturen innerhalb der Jobcenter, die als sogenannte gemeinsame Einrichtungen betrieben werden, unterliegt zudem zusätzlichen komplizierten Regelungen (u. a. § 44b–k SGB II). Das grundlegende Ziel all dieser Kooperationsregeln besteht darin, dass die Jobcenter mit ihren Leistungen Anreize zur Aufnahme und Ausübung einer Erwerbstätigkeit schaffen und für die Dauer des Leistungsbezugs aufrechterhalten. Dabei müssen sie die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachten.

Angeichts dieser komplexen Regelungsstruktur wird im Folgenden erläutert, wer im Zusammenspiel von SGB II und SGB III für die Regulierung, die Finanzierung, die Umsetzung und die Kontrolle von Arbeitsmarkt- und Teilhabepolitik für erwerbsfähige Personen zuständig ist und wie beide Systeme ineinandergreifen. Dieser Abschnitt zielt darauf, einerseits die Komplexität dieser Struktur zu rekonstruieren und damit verständlicher zu machen, und andererseits problematische Schnittstellen sowie fachliche und institutionelle Divergenzen innerhalb sowie zwischen den Regelungssystemen aufzuzeigen. Auf dieser Basis werden später (vgl. Kapitel 6.5) systematische Verbesserungsvorschläge entwickelt, die es ermöglichen, die Umsetzung des SGB II und SGB III in einem demokratischen Prozess besser auf ihre jeweils grundlegenden, in Kapitel 2 erörterten Zielstellungen auszurichten.

13 Bis August 2016 wurde diese Gruppe der ALG I-Aufstockenden ausschließlich von den Jobcentern betreut.

3.1 Regelungsverantwortung in der Arbeitsmarktpolitik

Die Reformen zur Modernisierung der Arbeitsmarktpolitik 2003/2004 wurden unter anderem von einer massiven Kritik an der ungenügenden Klärung der Regelungsverantwortung des Bundes und der Länder sowie der fehlenden Steuerung und Kontrolle der Bundesanstalt für Arbeit durch den Bund angestoßen. Mit der Stärkung der Verantwortung der BA-Führung für die Umsetzung des SGB III und der Neubestimmung der Leistungsträgerschaft für das Grundsicherungssystem für Erwerbsfähige im SGB II sollten klarere Zuständigkeiten und eine bessere Zuordenbarkeit der Regelungs- und der Umsetzungsverantwortlichkeit geschaffen werden. Die Analyse zeigt, dass dies nur teilweise gelungen ist, und an einigen konkreten Stellen noch Optimierungsbedarf besteht.

Die Ausgestaltung des SGB III

Die Gesetzgebungszuständigkeit für die Arbeitslosenversicherung (SGB III) liegt nach Artikel 72 Abs. 1 und Artikel 74 Abs. 1 Nr. 12 Grundgesetz beim Bund. Da die Bundesagentur für Arbeit als bundesunmittelbare Körperschaft öffentlichen Rechts nach Artikel 86 und 87 Abs. 2 Grundgesetz das SGB III in bundeseigener Verwaltung ausführt und die Leistungen keine Finanzierungsfolgen für die Länder haben, besteht grundsätzlich keine Zustimmungspflicht des Bundesrats zu Änderungen des SGB III. Sobald aber eine beabsichtigte Änderung der Arbeitsförderung (SGB III) auf das Grundsicherungssystem (SGB II) so durchwirkt, dass Verwaltungs- oder Finanzierungsbelange der Länder oder Kommunen berührt sind, wird eine Änderung des SGB III zustimmungspflichtig. Dies ist beispielsweise bei einer Verkürzung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld I der Fall, die unmittelbaren Einfluss auf die Zahl der Leistungsberechtigten im SGB II und damit auf die kommunalen Kosten der Unterkunft hätte. Zusätzlich zur Bundesgesetzgebung kann das Bundesministerium für Arbeit und Soziales allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung des SGB III erlassen, ohne dafür die Zustimmung der Länder zu benötigen.

Unterhalb der Ebene der Gesetzgebung und Verwaltungsvorschriften konkretisiert der Vorstand der Bundesagentur für Arbeit für die selbstverwaltete Sozialversicherung die geschäftspolitischen Ziele sowie die Grundlogik der Steuerung der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Umsetzung des SGB III. Die Entscheidungen des Vorstands müssen vom Verwaltungsrat der BA genehmigt werden. Dieser ist das zentrale Organ der

Selbstverwaltung und setzt sich zu gleichen Teilen aus Vertreter/innen der Arbeitnehmer, Arbeitgeber und öffentlichen Körperschaften zusammen.

Dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales obliegt im Geltungsbereich des SGB III zwar die Rechtsaufsicht über die Bundesagentur für Arbeit (§ 393 Abs. 1 SGB III), die *Fachaufsicht* über die BA obliegt dem BMAS hingegen nur in Belangen von übergeordneter Bedeutung, wie etwa bei der Arbeitslosenstatistik (§ 283 SGB III) und der Ausländerbeschäftigung (§ 288 SGB III). Infolge eines kritischen Berichts des Bundesrechnungshofs zum internen Steuerungssystem der Bundesagentur für Arbeit (vgl. Bundesrechnungshof 2014) soll das BMAS mit der BA nach § 1 Abs. 3 SGB III seit 2011 zudem Rahmenziele zur Durchführung des SGB III vereinbaren, um damit besser zur Umsetzung der Grundsätze der Arbeitsförderung beizutragen, als ausschließlich mit Mitteln der Rechtsaufsicht.

Die Bundesregierung kann der BA zudem durch Verwaltungsvereinbarung die Durchführung befristeter Arbeitsmarktprogramme des Bundes übertragen. Allerdings haben diese seit Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende an Bedeutung verloren, da Sonderprogramme nun vorwiegend für Zielgruppen gefahren werden, die heute dem SGB II zugeordnet sind.¹⁴

Die Regulierung der Grundsicherung für Arbeitslose

Das Gesetzgebungsrecht für die öffentliche Fürsorge, zu der die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) gehört, liegt beim Bund, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“ (Artikel 72 Abs. 2 sowie Artikel 74 Abs. 1 Nr. 7 GG). Allerdings unterliegt ein wesentlicher Aspekt der dezentralen Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende der Ausgestaltung durch die Landesausführungsgesetzgebung: Sie bestimmt unter anderem darüber, ob in den Landkreisen die Gemeinden zur Umsetzung des SGB II herangezogen werden können und wie eng das Land die Jobcenter in der Um-

14 Ein aktuelles Beispiel sind jedoch die „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“ für Geflüchtete, die zumindest bei Eintritt in die Förderung noch im Leistungsbezug nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) sind und deshalb von den Arbeitsagenturen betreut werden.

setzung des SGB II begleitet (z. B. in Form von Fach- oder Rechtsaufsicht über die kommunalen Träger).

Insgesamt betrachtet ist die Gesetzgebungspraxis wesentlich komplexer als im SGB III, weil die Fürsorge traditionell in der Zuständigkeit der Kommunen lag und die Leistungsträgerschaft der Grundsicherung für Arbeitsuchende heute zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den Kommunen aufgeteilt ist (§ 6 Abs. 1 SGB II).¹⁵ Daher bedürfen alle Änderungen des SGB II der Zustimmung durch den Bundesrat. Zudem agiert die Bundesagentur für Arbeit im Rechtskreis des SGB II nicht als bundesunmittelbare Körperschaft öffentlichen Rechts¹⁶, sondern als selbstständige Bundesoberbehörde (nach Artikel 87 Abs. 3 GG). Deshalb erlässt die Bundesregierung, konkret das BMAS, für die Leistungen in Trägerschaft der BA hier nach Artikel 86 GG systematisch allgemeine Verwaltungsvorschriften und regelt die Einrichtung der Jobcenter in gemeinsamer Trägerschaft von Arbeitsagenturen und Kommunen (sogenannte gemeinsame Einrichtungen). Für die Leistungen in Trägerschaft der Kommunen kann der Bund zwar allgemeine Rahmenregeln im SGB II aufstellen, denen die Länder zustimmen müssen. Die konkrete gesetzliche Umsetzung erfolgt aber in Landesausführungsgesetzen zum SGB II. Letzteres entspricht der Grundidee der staatlichen Aufgabenteilung, wonach die Länder Bundesgesetze in der Regel in eigener Verantwortung umsetzen oder durch die Kommunen umsetzen lassen, solange der Bund nicht mehr als die Hälfte der Kosten für die Aufgabe übernimmt (vgl. Artikel 84 und 104a Abs. 3 Grundgesetz).

Die weiteren Zuständigkeitsregeln im SGB II unterscheiden danach, wer die Leistungen umsetzt. Die sogenannten gemeinsamen Einrichtungen (nach Artikel 91e Abs. 1 Grundgesetz und § 44b SGB II) sind dabei eng an die Vorgaben der Rechts- und Fachaufsicht des BMAS gebunden, während die kommunalen Jobcenter¹⁷ zwar weniger durch die Regeln des BMAS gebunden sind, dafür aber komplexen Kooperationsstrukturen zwischen Land und Bund unterliegen.

Den *gemeinsamen Einrichtungen* (gE) kann das BMAS im Rahmen seiner Rechts- und Fachaufsicht über die Bundesagentur für Arbeit

15 Das ist entsprechend der staatlichen Grundordnung nach dem Grundgesetz eigentlich nicht vorgesehen. Bundesgesetze werden entweder von den Ländern oder von einer im Grundgesetz bestimmten Bundesbehörde umgesetzt. Für die Fürsorge bei Erwerbslosigkeit waren bis zur Einführung des SGB II entweder die Kommunen allein für die Sozialhilfe oder die Bundesanstalt für Arbeit im Rahmen des SGB III allein als Sozialversicherung zuständig.

16 Nach Artikel 86 und 87 Abs. 2 Grundgesetz kann sie dies nur für den Bereich der Sozialversicherung sein.

17 Kommunale Jobcenter können in bis zu einem Viertel aller kreisfreien Städte und Landkreise eingerichtet werden (nach 91e Abs. 2 Grundgesetz und § 6a SGB II).

„Weisungen erteilen“, „sie an seine Auffassung binden“ und für sie „organisatorische Maßnahmen zur Wahrung der Interessen des Bundes an der Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende treffen“ (vgl. § 47 Abs. 1 SGB II, begrenzt durch § 44b Abs. 3 SGB II). Den *kommunalen Jobcentern* (zKT-Jobcentern) werden die Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit für ihren örtlichen Zuständigkeitsbereich übertragen. Allerdings kann das BMAS im Rahmen seiner Rechtsaufsicht über die zuständigen obersten Landesbehörden allgemeine Verwaltungsvorschriften zu grundsätzlichen Rechtsfragen der Leistungserbringung erlassen, die dann auch für die kommunalen Jobcenter gelten (vgl. § 48 Abs. 2 SGB II). Zudem kann der Bund allgemeine Verwaltungsvorschriften für die Abrechnung der Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende zwischen den kommunalen Jobcentern, den Ländern und dem Bund erlassen, weil er die Kosten für die von den kommunalen Jobcentern übernommenen Aufgaben des Bundes im SGB II trägt (nach Artikel 91e Abs. 2 Grundgesetz). Die Abrechnungsregeln sind für die Kommunen hochgradig relevant, weil sie Einfluss auf die kommunalen Haushalte und damit auf die allgemeinen sozialpolitischen Handlungsspielräume der Kommunen haben können. In beiden Fällen, in denen das BMAS Verwaltungsvorschriften für die kommunalen Jobcenter erlässt, ist die Zustimmung des Bundesrates erforderlich.

Unterhalb der gesetzlichen und Verordnungs-Ebene werden die Zuständigkeiten im SGB II noch komplexer. Daher wurde beim BMAS der Bund-Länder-Ausschuss als zentrales Steuerungsgremium für die Grundsicherung für Arbeitsuchende eingerichtet, in dessen Rahmen Bund und Länder kooperieren sollen (§ 18c SGB II). Der Bund-Länder-Ausschuss hat die Aufgabe, „die zentralen Fragen der Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ zu beobachten und zu beraten. Er hat außerdem die Zuständigkeit für die Aufsicht (§ 47 und § 48 SGB II), die Zielsteuerung (§ 48b SGB II), den Kennzahlenvergleich (§ 48a SGB II) und die Datenerhebung (§ 51b SGB II). Seine politische Bedeutung ergibt sich aus der Tatsache, dass der Bund-Länder-Ausschuss Änderungen des SGB II vorbereitet, indem die Exekutiven von Bund und Ländern sich hier auf beabsichtigte Gesetzesänderungen verständigen. Hiermit übernimmt der Bund-Länder-Ausschuss eine wichtige Aufgabe der Koordinierung von Landes- und Bundespolitik im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik insgesamt und berührt damit die Kompetenzen und Entscheidungsverfahren der Arbeits- und Sozialministerkonferenz.

3.2 Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik

Für die Arbeitsmarktpolitik werden im Jahr rund 67 Milliarden Euro aufgewendet; dies entspricht etwa 2 Prozent des BIP. Sie setzen sich im Jahr 2015 im Kern zusammen aus rund 30 Milliarden Euro Beiträgen aus der Arbeitslosenversicherung, 1,6 Milliarden Euro aus der Insolvenz- und Winterbeschäftigungsumlage und rund 34,5 Milliarden Euro aus dem Bundeshaushalt. Davon wird nur ein geringer Anteil für die aktive Arbeitsförderung der Leistungsberechtigten ausgegeben, im Jahr 2015 waren dies 6,7 Milliarden Euro (für die aktive Arbeitsförderung im engeren Sinne: Eingliederungsleistungen des SGB II und Leistungen nach Kapitel 2 des Haushalts der Bundesagentur für Arbeit).¹⁸ Der größte Teil der Kosten – rund 15 Milliarden Euro für Arbeitslosengeld I und 20 Milliarden Euro für Arbeitslosengeld II – ist als Risiko- und Existenzsicherungsleistungen nicht verhandelbar. Der Druck der allgemeinen öffentlichen Haushaltskonsolidierung wirkt deshalb direkt auf die Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch, was einem fachpolitisch wünschenswert höheren effektiven Aktivierungsgrad im Wege steht.

Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB III

Die finanziellen Spielräume der Bundesagentur sind sowohl auf der Einnahme- als auch der Ausgabenseite von der Arbeitsmarktsituation abhängig. Leistungen der Arbeitslosenversicherung werden hauptsächlich über Beiträge finanziert, die von Arbeitnehmer/innen und Arbeitgebern je zur Hälfte erbracht werden. Aktuell liegt der Beitragssatz bei 3 Prozent des beitragspflichtigen Bruttoentgelts (§ 341 Abs. 2 SGB III), also des Bruttoentgelts unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze. Erzielt die Bundesagentur in einem Jahr Überschüsse, so muss sie Rücklagen bilden (§ 366 SGB III). Erzielt sie einen Verlust, so gleicht sie diesen aus diesen Überschüssen aus. Reichen diese Mittel nicht, dann müssen Ausgaben gekürzt oder der Beitragssatz erhöht werden.

Daneben werden einzelne Leistungen des SGB III über Umlageverfahren (d. h. unter Beteiligung bestimmter Wirtschaftszweige oder gemeinsam von Arbeitnehmer/innen und Arbeitgebern) finanziert, aktuell

¹⁸ Hinzu kamen rund 5,5 Milliarden Euro Ausgaben des SGB III für Kurzarbeitergeld, die Förderung der Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben und andere Leistungen, auf die im Einzelfall ein Rechtsanspruch besteht (vgl. Kapitel 3 des Haushalts der Bundesagentur für Arbeit).

das Wintergeld (§ 102 und § 354 ff. SGB III) und das Insolvenzgeld (§ 165 ff. und § 358 ff. SGB III). Zudem werden besondere Leistungen zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben nach § 112 ff. SGB III aus Mitteln der Ausgleichsabgabe der Arbeitgeber (nach § 77 SGB IX) finanziert.

In der derzeit günstigen konjunkturellen Lage mit positiver Beschäftigungsentwicklung stellt sich die finanzielle Situation der Arbeitslosenversicherung relativ gut dar, der Haushaltssaldo betrug im Jahr 2016 knapp 5,5 Milliarden Euro, die allgemeine Rücklage rund 11,5 Milliarden Euro. Damit die Arbeitslosenversicherung ihre Funktion als Konjunkturstabilisator erfüllen kann, müsste die BA aber eine deutlich höhere Rücklage bilden. Schätzungen gehen davon aus, dass die allgemeine Rücklage der BA, in der dann auch die Rücklagen für Insolvenzgeld und Winterbeschäftigung enthalten sind, von Ende 2016 rund 11 Milliarden Euro auf 20 bis 22 Milliarden Euro gesteigert werden müsste, um eine kommende konjunkturelle Krise ausreichend abfedern zu können (vgl. Deutsche Bundesbank 2010, Hausner/Weber 2017).

Bis 2012 beteiligte sich der Bund an den Kosten der Arbeitsförderung durch die BA (§ 363 Abs. 1 SGB III), wobei die Höhe der Bundesbeteiligung mit dem jährlichen Bundeshaushaltsgesetz festgelegt wurde. Mit der Einführung des SGB II im Jahr 2005 wurde der BA die Zahlung eines sogenannten Aussteuerungsbetrages auferlegt, mit der die Einsparungen der BA bei der Arbeitsförderung früherer Arbeitslosenhilfe-Empfänger/innen kompensiert werden sollten, die nun über die Grundsicherungsträger zu leisten waren.¹⁹ So sollte der BA ein finanzieller Anreiz gesetzt werden, auch nach 2005 alle Arbeitslosen unabhängig von ihren individuellen Integrationschancen in die Arbeitsförderung einzubeziehen. Ab 2008 wurde der Aussteuerungsbetrag in einen sogenannten Eingliederungsbeitrag umgewandelt.²⁰

Mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2013 zog sich der Bund aus der Finanzierung der Arbeitsförderung im Bereich des SGB III zurück. Dies wurde damit begründet, dass angesichts der positiven Entwicklung am Arbeitsmarkt ein Bundeszuschuss an die BA nicht länger notwendig sei,

19 Der Betrag musste bis 2007 als das Zwölfwache der durchschnittlichen monatlichen Aufwendungen des Bundes für das Arbeitslosengeld II, das Sozialgeld und die Beiträge zur Sozialversicherung für jede arbeitslose Person und deren Bedarfsgemeinschaften an den Bundeshaushalt abgeführt werden, die innerhalb von drei Monaten nach Auslaufen des Arbeitslosengeld I in die Grundsicherung für Arbeitsuchende übergangen.

20 Mit diesem Beitrag hatte die Arbeitslosenversicherung nun pauschal der Hälfte der jährlich vom Bund zu tragenden Aufwendungen für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und Verwaltungskosten des SGB II zu finanzieren. Dies reduzierte den Aufwand zur Ermittlung der genauen Höhe der auszugleichenden Kosten.

die Instrumentenreform des Jahres 2011 zu einer strukturellen Reduktion der Aufwendungen der Arbeitsförderung im SGB II geführt habe und dass so die Finanzbeziehungen zwischen Bund und BA entflochten werden könnten.²¹ Im Gegenzug wurde der Eingliederungsbeitrag, den die BA an den Bund für die Leistungen des SGB II zahlen musste, abgeschafft.

Davon abgesehen finanziert der Bund aus Steuermitteln die Aufgaben, die der BA durch das SGB III vom Bund übertragen werden (z. B. die Förderung für Asylbewerber im laufenden Aufenthaltsverfahren), nicht aber die Verwaltungskosten dafür.²²

Die Verteilung der Mittel plant die BA selbstständig, sie wird jedoch vom BMAS kontrolliert. Der Vorstand der BA stellt einen Jahres-Haushaltsplan auf (§ 71b SGB IV), in dem unter anderem Positionen für den Eingliederungstitel, sonstige Leistungen der aktiven Arbeitsförderung, Arbeitsentgeltersatzleistungen und Verwaltungsausgaben für das SGB III sowie Ausgaben für die überörtliche Verwaltung des SGB II ausgewiesen sind. Dieser Plan muss vom Verwaltungsrat bestätigt werden und bedarf der Genehmigung durch die Bundesregierung, die einzelne Abschnitte oder den ganzen Plan zurückweisen kann. Wenn sich BMAS und BA nicht einigen können, dann kann das BMAS den Haushaltsplan prinzipiell auch gegen den Willen der Selbstverwaltungsorgane der BA in Kraft setzen (vgl. § 71a SGB IV).

Im Jahr 2015 nahm die Bundesagentur für Arbeit knapp 30 Milliarden Euro durch Beiträge ein, 1,3 Milliarden Euro aus der Insolvenzgeldumlage und 0,3 Milliarden Euro aus der Winterbeschäftigungs-Umlage. Sie gab rund 14,8 Milliarden Euro für Arbeitslosengeld I und rund 0,7 Milliarden Euro für Insolvenzgeld aus. Rund 7,9 Milliarden Euro zahlte sie für Pflicht- und Kann-Leistungen der aktiven Arbeitsförderung im SGB III (einschl. Kurzarbeitergeld). Rund 5,6 Milliarden Euro verbrauchte die BA für Personalkosten im SGB III (vgl. Haushaltsplan der Bundesagentur für Arbeit 2017). Der Anteil, der zur freien Gestaltung der Kann-Leistungen der Arbeitsförderung zur Verfügung steht, ist mit rund 2,3 Milliarden Euro vergleichsweise gering.

Die Finanzierungsstruktur der BA ist aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive relativ problematisch: Der niedrige Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung entspricht zwar der Forderung nach niedrigen Lohn-

21 In diese Regel wurde kein Mechanismus für konjunkturelle Krisen eingebaut.

22 Im Unterschied hierzu trägt der Bund aus Steuermitteln sowohl die Kosten für die Aufgaben als auch die zugehörigen Verwaltungskosten für jene weiteren Aufgaben, die der Bund der BA außerhalb des SGB III überträgt (§ 363 SGB III), wie etwa das Kindergeld, das von den Familienkassen der BA administriert wird.

nebenkosten für die Betriebe, und der Rückzug des Bundes folgt dem Ziel der Haushaltskonsolidierung. Diese Regelungen reduzieren jedoch den arbeitsmarktpolitischen Handlungsspielraum in konjunkturellen Krisen und schneiden die Möglichkeiten ab, mit den Ressourcen der Arbeitslosenversicherung beispielsweise wirksame berufliche Weiterbildung zu finanzieren, die eben relativ teuer ist. Wenn dann angesichts einer relativ geringen Rücklage Forderungen nach einer Reduktion des Beitragssatzes erhoben werden, ist wichtig zu verstehen, dass die aktuelle Rücklage in einer nächsten konjunkturellen Krise noch lange nicht ausreichen wird, um die dann nötigen stabilisierenden Effekte, unter anderem über die Finanzierung von Kurzarbeit, zu erzielen.

Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB II

Entsprechend der zwischen Bund und Kommunen geteilten Leistungsträgerschaft wird die Grundsicherung für Arbeitsuchende aus getrennten Steuermitteln finanziert. Der Bund finanziert das Arbeitslosengeld II, das Sozialgeld, die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit für die Beziehenden des Arbeitslosengeldes II (nach § 16 SGB II), die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung, die Leistungen für Bildung und Teilhabe sowie die Aufwendungen für die SGB II-Forschung (§ 46 Abs. 1 SGB II). Die Kommunen finanzieren hingegen den Hauptteil der Leistungen für Unterkunft und Heizung und die kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II. Die kommunalen Leistungen für Bildung und Teilhabe werden vom Bund über seine Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung finanziert. Bund und Kommunen finanzieren anteilig den Verwaltungsaufwand für die von ihnen getragenen Leistungen des SGB II (§ 46 Abs. 3 SGB II), wobei der Anteil des Bundes an den Gesamtverwaltungskosten aktuell bei 84,8 Prozent liegt.

Unter den *Bundesleistungen* können die Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten pauschaliert werden. Dafür bestimmt der Haushaltsausschuss des Bundestages entsprechend des Haushaltsplans des BMAS (Titelgruppe 01 des Kapitels 1101) über die Höhe der Eingliederungs- und Verwaltungsmittel. Im Jahr 2014 stellte der Bund auf diese Weise beispielsweise rund 3,9 Milliarden Euro für Eingliederungsmittel und 4 Milliarden Euro für Verwaltungskosten zur Verfügung (vgl. Bun-

deshaushalt 2016, Einzelplan 11),²³ wobei das BMAS ohne Zustimmung des Bundesrats im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung Maßstäbe zur Verteilung der Eingliederungsmittel bestimmen kann. Die Rechtsverordnung zu den Maßstäben der Verteilung der Verwaltungskosten ist hingegen zustimmungspflichtig durch den Bundesrat (vgl. § 47 SGB II). Der Aufwand für das Arbeitslosengeld II, das Sozialgeld und zur Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung sind dagegen nach dem tatsächlichen Bedarf zu finanzieren; er betrug im Jahr 2014 beispielsweise insgesamt knapp 23,9 Milliarden Euro. In der Praxis werden jährlich sowohl die zustimmungsfreien als auch die zustimmungspflichtigen Regeln zur Verteilung der Bundesmittel in der sogenannten „Eingliederungsmittel-Verordnung“ festgelegt, über die sich Bund und Länder über den Bund-Länder-Ausschuss nach § 18c SGB II so einigen müssen, dass der Bundesrat in der Summe sein Einvernehmen erklärt.

In der Praxis behält sich das BMAS vor, über die Finanzierung der *Eingliederungsmittel* direkt in die Ausgestaltung der Arbeitsförderung nach SGB II einzugreifen. Dafür zieht der Bund einen Teil der im Bundeshaushalt für die Eingliederungsleistungen des SGB II veranschlagten Mittel für Sonderprogramme des Bundes (z. B. „Perspektive 50 plus“, „Kommunalkombi“, „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ oder für Modellprojekte wie „Bürgerarbeit“) ab, um diese Eingliederungsmittel später nach programmspezifischen Logiken auf Antrag der Jobcenter neu zu verteilen. Außerdem werden aktuell die Mittel für die Beschäftigungsförderung nach § 16e SGB II entsprechend der lokalen Verpflichtungsermächtigungen für diese Förderung²⁴ von den für die Eingliederungsleistungen insgesamt vorgesehenen Bundesmitteln abgezogen und separat auf die jeweilig fördernden Jobcenter verteilt.

Die verbleibenden Eingliederungsmittel wurden bis 2015 nach dem Anteil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in den Jobcenter-Regionen unter Berücksichtigung der absoluten Höhe der regionalen Grundsicherungsquote pauschal verteilt. Regionen mit überdurchschnittlich hohem Anteil erwerbsfähiger Leistungsberechtigter des SGB II an der Gesamtzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter bekommen einen

23 Von diesen Eingliederungsmitteln wurden aber im Jahr 2014 rund 483 Millionen Euro nicht ausgeschöpft, während die Jobcenter 650 Millionen Euro mehr für ihren Verwaltungsaufwand verbrauchten. Die Kritik der Praktiker an einer zu geringen Ausstattung der Jobcenter mit Ressourcen für die interne Verwaltung hält dabei ebenso seit Jahren an, wie die kritische Öffentlichkeit die Nichtausschöpfung und in der Folge die Reduktion der Eingliederungstitel problematisiert.

24 Das heißt, der Bund ermächtigt die Jobcenter, Dritten (beispielsweise Bildungsträgern) gegenüber längerfristige finanzielle Verpflichtungen über den laufenden Bundeshaushalt hinaus einzugehen.

Zuschlag in Höhe eines Viertels der prozentualen Abweichung der regionalen Grundsicherungsquote von der Durchschnittsquote aller Jobcenter; in Regionen mit unterdurchschnittlichem Anteil erwerbsfähiger Leistungsberechtigter wird entsprechend ein Abzug ermittelt (vgl. § 1 Abs. 3 Eingliederungsmittel-Verordnung 2015). Im Jahr 2016 wurde dieser Verteilungsschlüssel um den relativen Anteil der Neuzugänge aus dem Asylbewerberleistungsgesetz in das SGB II aus acht Herkunftsländern und den relativen Anteil der Änderung der Zahl der zu betreuenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten aus diesen Ländern ergänzt; für deren Aktivierung wurden daher 250 Millionen Euro aus dem Eingliederungstitel zweckgebunden verteilt (vgl. § 1 Abs. 3 und 4 Eingliederungsmittel-Verordnung 2016). In gewissem Maße werden Regionen mit überdurchschnittlich hoher SGB II-Quote bei der Verteilung also besonders berücksichtigt, sodass hier pro Kopf der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mehr Eingliederungsmittel zur Verfügung stehen, als in Regionen mit unterdurchschnittlicher SGB II-Quote.

Wie anfällig dieser Finanzierungsmodus für allgemeine haushaltspolitische Einschnitte ist, zeigt die Erfahrung der vergangenen zehn Jahre. So lag der Umfang der vom Bund zur Verfügung gestellten Eingliederungsmittel des SGB II in den Jahren 2005 bis 2010 noch bei 6,5 bis 6,7 Milliarden Euro pro Jahr. Als die Mittel nach Anlaufschwierigkeiten der Grundsicherung im Jahr 2010 endlich annähernd ausgeschöpft wurden, wurden sie in den Folgejahren bis auf 3,9 Milliarden Euro (2015) reduziert, um in der Folge der Bankenrettung in der Finanzmarktkrise den Bundeshaushalt zu sanieren. Von diesen deutlich reduzierten Mitteln standen den Jobcentern seither jenseits von Sonderprogrammen real pro Jahr rund 3,3 bis 3,4 Milliarden Euro zur Verfügung. Pro erwerbsfähiger leistungsberechtigter Person, die im jeweiligen Jahr Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende erhielt, sanken damit die theoretisch verfügbaren Eingliederungsmittel zwischen 2007 und 2013 um 37 Prozent (vgl. Kaps 2015).

Exkurs: Die Finanzierungsverflechtungen bei den gemeinsamen Aufgaben zwischen Bund und Kommunen

Die Eingliederungsmittel wurden in der Förderpraxis zusätzlich weiter durch lokal von den einzelnen Jobcentern zu entscheidende Umschichtungen in das Verwaltungskostenbudget reduziert; im Jahr 2014 waren dies rund 500 Millionen Euro bzw. 15 Prozent der Eingliederungsmittel (vgl. Bundestags-Drucksache 18/4378, Anlagen 1 und 2). Die Mittel für die anteilig vom Bund zu tragenden Verwaltungskosten werden nach einer ähnlichen Regel an die

Jobcenter verteilt. Zunächst werden die Verwaltungskosten für die Bundessonderprogramme und Modellprojekte von der vom Bundestag zur Verfügung gestellten Summe abgezogen. Dann wird ein jährlich neu definierter Betrag für „überregionale und regionale Sonderbedarfe“ zurückgehalten (§ 2 Abs. 2 Eingliederungsmittel-Verordnung). Dann wird eine Summe abgezogen, die der Bundesagentur für „die Durchführung von überörtlich wahrzunehmenden Aufgaben“ wie Datenerhebung und Statistik, den automatisierten Datenabgleich, die Bereitstellung des Fachverfahrens zur internen Steuerung der Jobcenter und das Erstattungsverfahren zur Abrechnung der Begutachtungen des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen zur Verfügung gestellt wird (§ 2 Abs. 3 Eingliederungsmittel-Verordnung). Diese Mittel werden dann zwischen der BA-Zentrale und den gemeinsamen Einrichtungen nach einem bestimmten Schlüssel verteilt (§ 2 Abs. 5 Eingliederungsmittel-Verordnung). Die verbleibenden Mittel wurden bis 2015 nach einem Schlüssel auf die Jobcenter verteilt, der die durchschnittliche Anzahl der Bedarfsgemeinschaften der letzten beiden Jahre miteinander vergleicht. Der jeweils höhere Wert wird in Relation zur Summe der jeweils höheren Werte aller Jobcenter gesetzt. Den so ermittelten Anteil der Verwaltungskosten erhält jedes Jobcenter zur Verfügung (§ 2 Abs. 4 Eingliederungsmittel-Verordnung 2015). Für 2016 werden 315 Millionen aus diesem Topf entsprechend der Regel zur Verteilung der Eingliederungsmittel nach dem Anteil der Neuzugänge und dem Bestand von ehemaligen Empfänger/innen von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz verteilt. Die verbleibende Summe wird nach der bisherigen Regel auf die Jobcenter verteilt. In der Summe führt das dazu, dass die realen Verwaltungsaufwendungen der Jobcenter, insbesondere für ihr Personal, am Ende der Finanzierungskette stehen, während der Bund und die BA ihre Verwaltungsaufwendungen für das SGB II vorab abziehen können. Auch im Ergebnis dieser Regel reichen die Verwaltungsmittel der Jobcenter angesichts von Tarifierhöhungen und allgemeiner Inflation nicht aus. Die Jobcenter verschieben dann Eingliederungsmittel in den Verwaltungstopf, um ihre Ressourcenausstattung halbwegs auf Höhe der realen Aufwendungen zu halten.

Die Verrechnung der Bundesmittel zur Verwaltung der kommunalen Jobcenter und die Bewirtschaftung dieser Bundesmittel durch die Kommunen im automatisierten Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren) sind in der Kommaltträger-Abrechnungsverwaltungsvorschrift (KoA-VV) geregelt.

Der Bund trägt zudem einen Anteil an den kommunalen Leistungen für Unterkunft und Heizung. Die Beteiligungsquote wird für alle Länder im SGB II bestimmt (§ 46 Abs. 5 SGB II). Der Bund kann den Bundesanteil an diesen kommunalen Kosten durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates für das Folgejahr festlegen und für das laufende Jahr rückwirkend anpassen. Dabei darf die Höhe der Bundbeteiligung 49 Prozent nicht überschreiten (vgl. § 46 Abs. 7 SGB II), weil sonst nach Artikel 104a Abs. 3 Grundgesetz Bundesauftragsverwaltung einsetzen würde. Dies würde bedeuten, dass die Aufgabe nicht länger der kommunalen Selbstverwaltung unterliegen würde und in der Konsequenz der Bund im Einvernehmen mit den Ländern über die in jeder kreisfreien Stadt und jedem einzelnen Landkreis lokal jeweils angemessene Höhe der Kosten für Unterkunft und Heizung entscheiden müsste. Die Mittel des Bundes für die kommunalen Leistungen für Unterkunft und Heizung nach SGB II und für die Leistungen für Bildung und Teilhabe nach SGB II und Bundeskindergeldgesetz werden an die Länder erstattet, die über eigene Gesetze oder Verordnungen den Verteilungsschlüssel auf ihre Kommunen bestimmen (vgl. Bartelheimer et al. 2016: 121 f.).²⁵

Die Gesamtkosten und damit auch die Höhe der kommunalen Aufwendungen für die Leistungen für Unterkunft und Heizung bestimmen sich nach dem, auf Basis einer kommunalen Richtlinie oder Verordnung geregelten, angemessenen Bedarf. Weil sich der Bund an den kommunalen Leistungen für Unterkunft und Heizung anteilig beteiligt, werden sie in der amtlichen SGB II-Statistik erfasst. Die Höhe der Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung wird regelmäßig entsprechend der tatsächlichen Entwicklung der Ausgaben neu bestimmt und in § 46 Abs. 5 SGB II definiert. Die Regel ist zustimmungspflichtig.²⁶

Die Aufwendungen für die kommunalen Leistungen für Bildung und Teilhabe werden den Ländern vom Bund jeweils auf Basis der Abrechnung des Vorjahres erstattet. Dazu müssen die Kommunen ihre Ausgaben an das Land melden. Die Länder melden die Sum-

25 Diese versteckte Finanzierung einer den Kommunen zugeteilten Leistung über Bundesmittel ist nach dem Grundgesetz normalerweise zwischen Bund und Kommunen direkt nicht möglich. Dass sie hier dennoch vereinbart wurde, macht die Umsetzung der BuT-Leistungen nicht leichter, weil um deren Finanzierung eine Konfliktlinie besteht, die zudem auch noch durch Landesrecht unterschiedlich übersetzt wird.

26 Bis 2011 wurde die Bundesbeteiligung jährlich durch ein zustimmungspflichtiges Bundesgesetz bestimmt. Seither wurde § 46 Abs. 5 SGB II dreimal geändert, um jeweils für zwei bis drei Jahre im Voraus die Verteilung der Bundesbeteiligung festzusetzen.

me dieser Ausgaben dann jährlich an das BMAS, welches im Folgejahr eventuelle Mehrausgaben bei der Verteilung der Mittel berücksichtigt.

Insgesamt ist die Finanzverflechtung zwischen Bund, Ländern und Kommunen im Bereich des SGB II massiv und intransparent. Dies erschwert zum einen zu erkennen, wo Entscheidungsblockaden liegen. Und zum anderen erhöht dies die Wahrscheinlichkeit von politischen Koppelgeschäften, die keine fachliche Begründung in der Arbeitsmarkt- und Teilhabepolitik haben.

Über die tatsächliche Höhe der von den Kommunen eingesetzten *eigenen finanziellen Mittel für die kommunalen Eingliederungsleistungen* erwerbsfähiger Leistungsbezieher/innen (§ 16a SGB II) bestimmen die kommunalen Sozial- und Haushaltsausschüsse bzw. Kämmerer. Alle kommunalen Leistungsträger sind gesetzlich verpflichtet, Beginn, Ende und Art der kommunalen Eingliederungsleistungen zu erfassen und der BA-Statistik zu melden (§ 51b SGB II und Kennzahlenverordnung nach § 48a SGB II; vgl. Kaltenborn/Kaps 2013: 112 ff.). Dennoch besteht bundesweit kein Überblick über den Einsatz und Umfang der kommunalen Eingliederungsmittel. Dabei waren gerade die kommunalen Kompetenzen in diesem Bereich ein wesentliches Argument für die Teilung der Leistungsträgerschaft zwischen Bund und Kommunen. Obwohl unterdessen die technischen Schnittstellenprobleme gelöst sind, weigert sich ein Teil der Kommunen, diese Daten zu liefern. In allen Kommunen mit angespannter Haushaltslage dürfte es Sozialpolitikern daher schwerfallen, gegen die Sparinteressen der Haushaltspolitiker bzw. der Finanzaufsicht eine den Bedarfen der Leistungsberechtigten entsprechende Ressourcenausstattung der Beratungsstellen, Unterstützungsangebote und der Kindertagesbetreuung zu erreichen. So muss an dieser Stelle ein öffentliches Informationsdefizit sowie ein relevanter Forschungsbedarf konstatiert werden.

In der Summe entscheiden also das BMAS und der Bundestag darüber, ob die Bundesmittel für die aktive Unterstützung der Leistungsberechtigten im SGB II gekürzt oder erweitert werden. Insgesamt steht damit die Finanzierung der lokalen Arbeitsmarktpolitik unter dem Druck des Bundesfinanzministeriums zur Konsolidierung des Bundeshaushalts infolge der Finanzmarktkrise. Seit der Aufnahme der Schuldenbremse in Artikel 109 Abs. 3 Grundgesetz, nach der eine Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte oberhalb von 0,35 Prozent des BIP nur in schweren Rezessionen erlaubt ist, ist eine Erhöhung der Bundesausgaben für die Eingliederungsleistungen des SGB II vor neue haushaltspolitische Hür-

den gestellt. Dies gilt auch für die kommunalen Mittel für kommunale Eingliederungsleistungen nach dem SGB II, über die die kommunalen Haushaltsausschüsse bzw. Kämmerereien auf Vorlage der Sozialverwaltung und Sozialausschüsse nach Haushaltslage bestimmen: Auch hier greift die Schuldenbremse, ganz unabhängig davon, dass der finanzielle Gestaltungsspielraum von Kommunen in Haushaltsnotlage, die zumeist auch relativ hohe SGB II-Quoten haben, insgesamt gering ist.

3.3 Handlungslogiken der Akteure bei der Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik

Auch bei der Umsetzung lassen sich Spannungsverhältnisse zwischen den Handlungslogiken der verschiedenen Ebenen feststellen, die auf die jeweils unterschiedlichen Zielsetzungen zurückzuführen sind. Bei der Umsetzung des SGB III zeigt sich ebenso deutlich wie beim SGB II, dass hier Inkohärenzen zwischen normativen Vorgaben oder Handlungslogiken der unterschiedlichen Ebenen bestehen.

Die Umsetzung der Vorgaben der Arbeitsförderung (SGB III)

Die Bundesagentur für Arbeit setzt das SGB III als bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts in Selbstverwaltung um. Dabei gliedert sich die BA in drei Ebenen: Die Zentrale der BA steuert die Umsetzung des SGB III insgesamt. Dazu gibt sie geschäftspolitische Ziele vor und kontrolliert deren Erreichung, strukturiert Prozesse und Verfahren über IT-gestützte Prozessmodelle und Fachkonzepte, erlässt dazu Geschäftsanweisungen und Handlungsempfehlungen, entscheidet über die IT-Fachverfahren und die Art der Erfassung von prozessproduzierten Daten, um daraus Statistiken und Berichte zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt (unter anderem den bundesweiten Eingliederungsbericht nach § 11 SGB III) zu erstellen. Die BA-Zentrale kann nach § 135 SGB III in begrenztem Umfang von einem Prozent Ressourcen des Eingliederungstitels einsetzen, um innovative Ansätze der aktiven Arbeitsförderung zu erproben. Allerdings stehen dazu pro Projekt lediglich maximal zwei Millionen Euro im Jahr zur Verfügung. Die Zentrale oder der Verwaltungsrat können im Rahmen ihrer Budgetverantwortung auch außerhalb der arbeitsmarktpolitischen Instrumente des SGB III eigene Projekte initiieren, um auf besondere Entwicklungen am Arbeitsmarkt zu reagieren. Ein Beispiel hierfür ist das auf Initiative der Arbeitnehmerbank

im Verwaltungsrat im Jahr 2006 ins Leben gerufene Sonderprogramm „Weiterbildung Geringqualifizierter sowie älterer Arbeitnehmer in Unternehmen“ (WeGebAU), das später als § 82 SGB III Einzug in das Instrumentenspektrum des SGB III hielt.²⁷

Aufgrund der Versicherungslogik des SGB III konzentriert sich die Arbeit der BA auf bereits Arbeitslose und – in weitaus geringerem Umfang – auf von Arbeitslosigkeit Bedrohte. Demgegenüber waren präventive Ansätze zur Verringerung von Arbeitsmarktrisiken bestimmter Beschäftigtengruppen (z. B. mit geringer oder veralteter Qualifikation) kaum vorhanden. Dies hat seine Ursache auch darin, dass zwar die Chancen und Risiken am Arbeitsmarkt entscheidend von der Qualifikation bestimmt sind, die Weiterbildung von Beschäftigten aber grundsätzlich Aufgabe der Betriebe ist. Angesichts der Tatsache, dass Geringqualifizierte und ältere Beschäftigte das mit Abstand größte Arbeitsmarktrisiko tragen, ihre Beteiligung an Weiterbildung jedoch gering ist, wurde mit dem WeGebAU-Programm ein neuer Weg beschritten, um aus den Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung Anstöße zum Ausbau betrieblicher Weiterbildung für diese Beschäftigtengruppen mit überdurchschnittlichem Risiko der Arbeitslosigkeit zu geben. Grundsätzlich können in diesem Rahmen Lehrgangskosten ganz oder teilweise erstattet sowie ein Zuschuss zu den zusätzlich entstehenden übrigen Weiterbildungskosten gewährt werden. Darüber hinaus kann der Arbeitgeber unter bestimmten Bedingungen einen Arbeitsentgeltzuschuss erhalten.²⁸

Die Regionaldirektionen der BA sind für den Erfolg der regionalen Arbeitsmarktpolitik verantwortlich und setzen dazu die Geschäftspolitik der BA-Zentrale in ihren Regionen um (§ 367 Abs. 3 SGB III). Zur Abstimmung der Leistungen der Arbeitsförderung mit der Arbeitsmarkt-, Struktur- und Wirtschaftspolitik der Länder haben sie außerdem mit den Landesregierungen zusammenzuarbeiten und können mit Zustimmung der BA-Zentrale die Durchführung befristeter Arbeitsmarktprogramme der Länder übernehmen.

Die dezentralen Arbeitsagenturen sind bundesweit in aktuell 156 Agenturbezirken organisiert, die wiederum je mindestens eine, in der Regel aber mehrere (bundesweit rund 600) Geschäftsstellen unterhalten. Die Arbeitsagenturen planen ihre Aufgaben unter den von der Geschäftspolitik der BA-Zentrale gesetzten Bedingungen. Dazu beobach-

²⁷ Im Jahre 2016 wurden hierfür lediglich 405.000 Euro verausgabt; möglich gewesen wären rund 3 Millionen Euro.

²⁸ Für diesen Teil des Programms standen im Haushalt der BA 2016 Finanzmittel in Höhe von 280 Millionen Euro zur Verfügung, von denen rund 227 Millionen Euro ausgegeben wurden.

ten und analysieren sie in einem sogenannten Arbeitsmarktmonitoring die Vorgänge auf dem regionalen Arbeitsmarkt und die Effekte der den Arbeitsmarktausgleich unterstützenden Maßnahmen (§ 9 SGB III), beraten und unterrichten die Arbeitsmarktakteure zu den Möglichkeiten des Arbeitsmarktes, vermitteln zwischen Angebot und Nachfrage und erbringen, nicht zuletzt, die Entgeltersatzleistungen nach dem vierten Kapitel SGB III sowie die Leistungen der Arbeitsförderung nach dem dritten Kapitel SGB III. Sie planen die ihnen zur Verfügung stehenden Eingliederungstitel und haben nach Ende eines jeden Haushaltsjahres eine Eingliederungsbilanz zu erstellen. Sie beauftragen mit Unterstützung überregionaler Einkaufszentren der BA Dritte mit der Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen oder stellen Bildungs-, Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheine aus.

Die Zentrale der BA steuert die gesamte Organisation über ein intern entwickeltes System der *wirkungsorientierten Zielsteuerung* entsprechend dem Neuen Steuerungsmodell (vgl. Banner 1991). Dabei werden dezentrale Handlungsspielräume (hier insbesondere der Arbeitsagenturen über den Einsatz der Förderinstrumente) gewährt und im Gegenzug die dezentralen Führungskräfte eng an übergeordnete Wirkungsziele und prozessorientierte Qualitätsstandards gebunden (vgl. Kaltenborn et al. 2010: 56–62).²⁹ Bei Nichterreichen der gesetzten Ziele werden sie von der jeweils übergeordneten Ebene in die Verantwortung genommen: Sie müssen erklären, warum die Ziele nicht erreicht wurden und wie sie dies für die Zukunft sichern wollen. An der Zielerreichung hängen persönliche Entwicklungschancen und leistungsorientierte Boni der Führungskräfte. Dies setzt sie unter Druck, nicht unbedingt das fachlich Sinnvollste, sondern das für die Controlling-Ergebnisse Erfolgsversprechendste zu tun (vgl. Bundesrechnungshof 2014).

Zugleich steuert die BA-Zentrale den gesamten Leistungsprozess der Arbeitsagenturen aber dennoch regulativ über *Prozessvorgaben*, deren Umsetzung über das Controllingsystem relativ eng geprüft wird. So definiert sie unter anderem das Vorgehen beim Profiling der Arbeitslosen, zur Kundengruppensegmentierung der Arbeitssuchenden nach Wahrscheinlichkeit der Reintegration in Arbeit und zur Kundengruppensegmentierung der Betriebe nach der Wahrscheinlichkeit verfügbarer Stellenangebote. Darüber und über Prozessvorgaben zu den in der jeweils konstruierten Fallgruppe einzusetzenden Instrumenten, Verfahren und

²⁹ Durch dezentrale Handlungsspielräume und Ergebnisorientierung wird die vorherige stärker regulative Steuerung abgelöst, die über Richtlinien und Prozessvorgaben noch enger die Prozesse definiert hat und zugleich weniger auf die Ergebnisse öffentlichen Handelns orientiert war.

Beratungsintensitäten soll einerseits die Arbeit der einzelnen Arbeitsagenturen strukturiert und bundesweit standardisiert werden. Zum anderen setzt die Führung der BA so ihr Verständnis von der Rolle der Sozialversicherung am Arbeitsmarkt durch, indem sie über die Prozessvorgaben den Ressourceneinsatz weitgehend dahin zu lenken versucht, die Ausgaben für das Arbeitslosengeld I möglichst gering zu halten.

Die Bundesagentur für Arbeit begründet dieses *Primat von Wirkung und Wirtschaftlichkeit* bei der Aufgabenerledigung mit ihrem eigenen Charakter als Sozialversicherungsagentur, die primär den Beitragszahlenden verpflichtet sei (vgl. exemplarisch Bundesagentur für Arbeit 2009a und 2009b).³⁰ Dieses Primat zeigt sich sowohl in den Prozessvorgaben als auch in den Zielen des Zielsteuerungssystems, beispielsweise in der Betonung des Vermittlungsvorrangs vor der Förderung beruflicher Weiterbildung (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2016d: 3).

Der stärker betriebswirtschaftlich dominierten Logik der Prozess- und Zielsteuerung durch die BA-Zentrale stehen die zumindest in Teilen eher volkswirtschaftlich orientierten Positionen des BMAS gegenüber, die seit 2011 über eine jeweils für die Legislaturperiode geltende „Rahmenzielvereinbarung zwischen der Bundesregierung und der Bundesagentur für Arbeit zur Durchführung der Arbeitsförderung nach dem SGB III“ deutlich werden (§ 1 Abs. 3 SGB III). In der 17. Wahlperiode waren dies die Verbesserung des Arbeitsmarktausgleichs, die Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, die Begleitung des Strukturwandels und die Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit. In der 18. Wahlperiode lag der Schwerpunkt auf der Umsetzung des gesamtpolitischen Auftrags der Arbeitsförderung.

Zwischen dem gesetzlichen Zielkanon des SGB III und den – über die Rahmenvereinbarung von der jeweiligen Bundesregierung bestimmten – beschäftigungspolitischen Zielsetzungen der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung einerseits (siehe Kapitel 2.1 und Kapitel 2.3) und der eher betriebswirtschaftlichen Handlungslogik der BA andererseits besteht nach wie vor eine Diskrepanz, wenn diese auch in den letzten Jahren, nicht zuletzt durch Interventionen der Selbstverwaltung und arbeitsmarktliche Erfordernisse – wie eine Verschiebung von Arbeitsangebot und -nachfrage durch sinkende Schulabgangszahlen – geringer geworden ist. Sozialstaatliche Aufgaben spielen in der inneren Handlungslogik der BA-Geschäftsführung eine nachgeordnete Rolle. Sie versteht sich nach wie vor zuvorderst als „erster Dienstleister“ am Ar-

30 Zur Kritik an dieser Steuerungslogik und ihren Nebeneffekten für die Mitarbeiterschaft vergleiche beispielsweise van den Berg et al. 2014, Jaehrling/Weinbach 2015, Hiel-scher/Ochs 2009, Schütz 2008.

beitsmarkt, der seine Aufgaben eng an den vermeintlich vor allem kostenorientierten Interessen der Beitragszahlenden auszurichten hat.

Die Diskrepanz zwischen übergeordneten sozial- und beschäftigungspolitischen Zielsetzungen und der Binnensteuerung der BA wird im Rahmen verschiedener wissenschaftlicher Gutachten (Kaltenborn et al. 2010, Hielscher/Ochs 2009, Schütz 2008) sowie durch den Bundesrechnungshof kritisiert: Die Binnensteuerung zielt auf das Falsche, weil die Umverteilung der Ressourcen zugunsten der „Starken“ unter den Arbeitslosen im Widerspruch zu den Zielen des SGB III stehe, grundsätzlich die Beschäftigungsfähigkeit aller Versicherten zu schützen und zu entwickeln und unterwertige Beschäftigung zu vermeiden (siehe Kapitel 2). Die Prozess- und Zielsteuerungsvorgaben der BA-Zentrale würden diese Ziele unterlaufen (vgl. Bundesrechnungshof 2014).

Eine Möglichkeit, hier gegenzusteuern, hätte das BMAS damit, die Rahmenziele durch konkrete Zielgrößen zu unterlegen oder ihnen auf andere Weise eine größere Bedeutung zuzumessen. Denn solange sie nicht die Inhalte der Binnensteuerung der BA relevant beeinflussen, wird die BA-interne Zielsteuerung mit ihren konkreten Zielwerten dominant bleiben, auch wenn die BA zu diesen Rahmenzielgrößen Berichte erstellt, die das BMAS auf seiner Internetseite veröffentlicht. Für das Handeln der lokalen Arbeitsagenturen ist die Binnensteuerung der BA entscheidend, die im Kern auf eine betriebswirtschaftliche Legitimierung gegenüber der Gemeinschaft der Beitragszahlenden zielt. Zudem betrachtet die Selbstverwaltung der BA die Einführung der Rahmenzielvereinbarung kritisch, weil man eine Beschneidung der Gestaltungsspielräume der Selbstverwaltung befürchtet, und misst deshalb auch der Erreichung der Rahmenziele eine geringe Bedeutung bei.

Die Umsetzung der Grundsicherung des Fürsorgesystems

Aktuell administrieren 405 Jobcenter das SGB II, wobei hier zwei verschiedene Typen von Jobcentern existieren. Die Spielräume bei der Umsetzung des SGB II der kommunalen Jobcenter sind dabei größer als die der gemeinsamen Einrichtungen der Kommunen und Arbeitsagenturen, in denen aufgrund der Dominanz der Aufgaben des Bundes und der strukturierenden Wirkung der von der BA gestellten technischen Ausstattung die Handlungslogik der BA dominiert.

Gut ein Viertel der Jobcenter werden allein von den Kommunen (überwiegend Landkreisen) als *kommunale Jobcenter* betrieben. Damit wird von der sonstigen Logik des Grundgesetzes abgewichen, wonach

die Aufgabe der Grundsicherung in Bundesauftragsverwaltung ausgeführt werden müsste, wenn der Bund mindestens die Hälfte der Kosten trägt. So führen diejenigen Kommunen, die als kommunale Träger des SGB II zugelassen wurden, das Sozialgesetzbuch II entsprechend Artikel 91e Abs. 2 GG in kommunaler Selbstverwaltung aus. Deshalb entscheidet hier jeweils die Kommune über die Aufbau- und Ablauforganisation des Jobcenters, die Beratungsqualität, den Einsatz der Eingliederungsmittel, die strategische Ausrichtung des Jobcenters, über seine Kooperationsbeziehungen zu lokalen Netzwerkakteuren und die Interpretation der vorhandenen Ermessensspielräume. Grenzen bei der Prozessgestaltung setzen ihnen die jeweils eingesetzten IT-Fachverfahren und die bundeseinheitlichen Erfassungspflichten (§ 50 ff. SGB II). Um mit der Gestaltung ihrer Aufgabe nicht allein umgehen zu müssen, tauschen sich diese Kommunen über die Arbeit ihrer Jobcenter in einem über den Deutschen Landkreistag organisierten Verbund aus.³¹

Die Qualität der Dienstleistungen der kommunalen Jobcenter, ihre strategische Ausrichtung und der Grad ihrer Zielerreichung spielen bisher in den kommunalen Politikarenen – von Ausnahmen abgesehen – eine relativ geringe Rolle. Dieses dürfte unter anderem darauf zurückzuführen sein, dass den meisten Bürgern der Unterschied zwischen gemeinsamen Einrichtungen und rein kommunalen Jobcentern sowie die entsprechenden Gegebenheiten in ihrer jeweiligen Kommune nicht bewusst sind. Damit stehen eine kommunale Einrichtung und ein kommunaler Politikbereich, von dem in manchen Kommunen bis zu einem Fünftel der Einwohner bis 65 Jahre betroffen sind, häufig weitgehend außerhalb der demokratischen Aufmerksamkeit.

In der großen Mehrheit der Jobcenter, die als gemeinsame Einrichtungen (*gE-Jobcenter*) organisiert sind, sind Kommune und Arbeitsagentur für die jeweils von ihnen zu tragenden Leistungen gemeinsame Träger der Organisation. Auch dieses Organisationsmodell sieht das Grundgesetz nach Artikel 91e Abs. 1 nur für die Umsetzung des SGB II vor, in allen anderen staatlichen Aufgabenbereichen wäre eine derartige Mischverwaltung wegen des Anspruchs der klaren Zurechenbarkeit von Entscheidungen zu einem staatlichen Entscheidungsträger grundgesetzwidrig. Diese Zurechenbarkeit ist weiter dadurch erschwert, dass die Jobcenter nicht über eigenes Personal verfügen, sondern dieses von der BA und der jeweiligen Kommune zugewiesen wird, den Leistungsberechtigten gegenüber aber der jeweilige Arbeitgeber unsichtbar bleibt.

31 Dieser Verbund „Benchlearning der Optionskommunen“ dient dem Erfahrungsaustausch, dem Leistungsvergleich und der Organisation gemeinsamer Sprechfähigkeit gegenüber den jeweiligen Aufsichts- und Prüfbehörden der Länder und des Bundes.

Die Personalzuweisung aus zwei unterschiedlichen Tarif- und Personalentwicklungssystemen und der hohe Anteil befristet Beschäftigter in den gE-Jobcentern schaffen zudem ungleiche Arbeitsbedingungen, die nicht zuletzt zu einer hohen Fluktuation führen. Zumindest teilweise nutzen die Träger Kommune und BA die gE-Jobcenter auch als „personalwirtschaftliche Verfügungsmasse [...], um Personalüberhänge bzw. Personalbedarfe außerhalb des Bereiches der Grundsicherung ohne ausreichende Beachtung der besonderen Qualifikationsbedingungen in den Jobcentern auszugleichen“ (Bundesnetzwerk Jobcenter 2014). Dies dient der Qualität der Dienstleistungen der Jobcenter nicht.

Zwar war die Qualität der Vermittlungs- und Beratungsdienstleistungen auch vor der Gründung von Jobcentern bereits Gegenstand regelmäßiger Kritik. Das Versprechen, im SGB II mit besseren Vermittlungsdienstleistungen, besseren Betreuungsschlüsseln, intensiver Einzelfallbetreuung durch professionelles Fallmanagement, individuell zugeschnittenen sozialintegrativen Unterstützungsleistungen und flexibleren Eingliederungsinstrumenten die Wirksamkeit der Leistungen der öffentlichen Arbeitsverwaltung insbesondere für Langzeitarbeitslose deutlich zu erhöhen (vgl. Schmachtenberg 2004), setzte den Maßstab für die Bewertung der SGB II-Umsetzung aber noch deutlich höher als in der Arbeitslosenversicherung. In der Praxis werden die erhofften Wirkungen jedoch bei weitem nicht erzielt.

Für die *gemeinsamen Einrichtungen* liegt aufgrund der Tradition der technisch, organisatorisch und normativ getrennten Verwaltungsstränge der BA und der Kommunen eine große Herausforderung in der Kooperation beider Leistungsträger. Über die Arbeit des gemeinsamen Jobcenters bestimmt zum einen die Trägerversammlung, in der Kommune und Arbeitsagentur zu gleichen Teilen vertreten sind und deren Aufgaben in § 44c SGB II definiert sind. Zum anderen haben die Arbeitsagentur über ihre eigenen Aufgaben innerhalb des SGB II und die Kommune über ihre eigenen Aufgaben innerhalb des SGB II nach § 44b Abs. 3 je selbst zu wachen. Die gemeinsame Einrichtung wird von einer bzw. einem Geschäftsführenden geleitet, die bzw. der die Beschlüsse der Trägerversammlung umzusetzen hat. In der Praxis sind die gemeinsamen Einrichtungen aber deutlich weniger eigenständig, als es diese Leitungsstruktur annehmen lässt. Die zwei entscheidenden Führungspositionen sind die Geschäftsführung und der Vorsitz der Trägerversammlung, von denen eine zu jedem Zeitpunkt von der Arbeitsagentur, die andere von der Kommune besetzt ist. Der Vorsitz der Trägerversammlung, der bei Stimmgleichheit entscheidet, ist vonseiten der Arbeitsagentur immer mit einer arbeitsmarktpolitischen Fachkraft besetzt, in der Regel mit einem Mitglied der Geschäftsführung der jeweiligen Arbeitsagentur. Ein kom-

munaler Vorsitz einer Trägerversammlung bedeutet hingegen, dass eine Führungskraft der kommunalen Sozialverwaltung diese Position besetzt, deren Alltagsgeschäft gerade nicht das SGB II oder SGB III sind. Die Kommune ist der Arbeitsagentur in der Trägerversammlung strukturell fachlich unterlegen, da die Kommunen wegen des Personalübertrags an die gemeinsame Einrichtung über keine zusätzlichen Ressourcen zum Aufbau fachlicher Kompetenz zur Umsetzung des SGB II verfügen, während die Arbeitsagenturen einen ganzen Stab an Führungsunterstützungskräften in der Regionaldirektionen und diverse Planungsstäbe in der BA-Zentrale auf ihrer Seite haben. Will die Kommune diese fachliche Unterlegenheit ausgleichen, muss sie Ressourcen aus eigenen Mitteln aufwenden. Angesichts von Haushaltsnotlagen ist dies nicht in allen kommunalen Haushalten gleichermaßen möglich. Damit dominiert die Prozesslogik der BA auch die Arbeit der Jobcenter als gemeinsamen Einrichtungen, auch wenn die Reichweite der Vorgaben der BA hier geringer ist als im SGB III und die BA-Zentrale die einzelnen gemeinsamen Einrichtungen wegen der geteilten Trägerschaft nicht durch Weisungen direkt steuern kann.

Wo die BA an den Jobcentern beteiligt ist, wirkt zudem die Ablauforganisation des Kundenzentrums mit seinen Profillagen und Handlungsprogrammen aus dem SGB III über eine entsprechende Strukturierung der IT-Fachverfahren spätestens seit der Einführung des 4-Phasen-Modells als Normierung der Prozessorganisation im SGB II durch. Die fachlichen Spielräume in dieser Ablauforganisation werden durch Prozessvorgaben im SGB III reduziert, deren Einhaltung über verpflichtende Zielvereinbarungen auch im SGB II kontrolliert und bundesweit verglichen wird. Damit wird eine bedarfsorientierte Förderung insbesondere von Personen mit „multiplen Vermittlungshemmnissen“ erschwert und die Flexibilität der Arbeit der gemeinsamen Einrichtungen reduziert.

Die *aktiven Fördermöglichkeiten in der Grundsicherung* für Arbeitsuchende sind als Kann-Bestimmungen weitgehend an die instrumentellen Möglichkeiten des Kapitels 3 des SGB III gekoppelt (§ 16 SGB II). Daneben stehen mit den kommunalen Eingliederungsleistungen, dem Einstiegsgeld, den Leistungen zur Eingliederung von Selbstständigen, den Arbeitsgelegenheiten, der Förderung von Arbeitsverhältnissen, der Freien Förderung und der nachgehenden Betreuung und Förderung schwer zu erreichenden junger Menschen für spezielle Zielgruppen der Grundsicherung konzipierte Fördermöglichkeiten zur Verfügung (§ 16a–h SGB II), die immer wieder gesetzlich erweitert und umgestaltet wurden und werden. Teils wurden dabei Instrumente modifiziert aus dem Bundessozialhilfegesetz übernommen, teils wurden Instrumente aus dem SGB III in spezielle Form für das SGB II gegossen, teils reagiert die Poli-

tik damit auf Lücken im Förderinstrumentarium, die teilweise aber erst entstehen, weil die Regelinstrumente eng ausgelegt werden (sollen). Diese Entwicklung unterstreicht die eigenständige Dynamik und Zielsetzung des SGB II, die mehr umfasst als die aktive Arbeitsförderung für nicht bedürftige Erwerbsfähige, nämlich insbesondere die Heranführung an den Arbeitsmarkt für besonders „marktferne“ Personen durch die Bearbeitung und Lösung von strukturellen Hürden und individuellen Beeinträchtigungen sowie eine Unterstützung bei der Aufrechterhaltung oder Erweiterung der Erwerbstätigkeit – beides unter Wahrung der individuellen Autonomie und eines menschenwürdigen Daseins.

Zu ihrer Unterstützung *beauftragen sowohl die Arbeitsagenturen als auch die Jobcenter Dritte mit der Erbringung von Dienstleistungen* für die Leistungsberechtigten. Im Zuge der Anwendung des New Public Management auf die Arbeitsmarktpolitik wurden die Verkehrs- und Organisationsformen zwischen Arbeitsverwaltung und Maßnahme-Trägern schrittweise umgestaltet: Bei immer mehr Maßnahmen wurden die Förderung nach Zuwendungsrecht oder die freihändige Vergabe abgelöst durch quasi-marktliche Transaktionsformen, die wettbewerbliche Vergabe nach Vergaberecht oder die Simulation eines Käufermarktes durch Gutscheine. Die mit der Vermarktlichung verbundenen Qualitätsrisiken (vgl. Kaps 2009, Kaps/Schütz 2007, Greer et al. 2017) wurden durch Regulierung des Marktzugangs über Zertifizierungspflichten bearbeitet: So unterscheiden die im SGB III definierten Kriterien nicht mehr nach der Rechtsform der Anbieter, die lediglich von einer fachkundigen Zertifizierungsstelle zugelassen sein müssen (§ 176 ff. SGB III). Allerdings können auch hierdurch nicht alle Qualitätsrisiken ausgeräumt werden.³²

Parallel hierzu veränderte sich die Stellung der Freien Wohlfahrtspflege im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Während den Verbänden und Trägern der Freien Wohlfahrtspflege bis in die 1990er Jahre hinein als Interessenverbänden und Anbietern sozialer Leistungen verfassungs- und sozialrechtlich ein bedingter Vorrang gegenüber öffentlichen und privatwirtschaftlichen Trägern bei der Erbringung sozialer Leistungen eingeräumt wurde, und sich dies in der Praxis unter anderem im sogenannten sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis³³ spiegelte, wan-

32 Details des Verfahrens sind in der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) geregelt. Zu den Effekten vergleiche Bläse et al. (2017).

33 Dies meint, dass der öffentliche Leistungsträger, der sozialrechtlich garantierte Leistungsansprüche der Bürger/innen zu gewährleisten hat, Wohlfahrtsverbände mit der Leistungserbringung beauftragt. Diese erbringen diese Leistungen gegenüber den Anspruchsberechtigten als Sachleistungen, deren Kosten vom öffentlichen Leistungsträger durch weitgehend kostendeckende Zuwendungen beglichen werden. Dabei werden Mengen und Preise öffentlicher Sozialleistungen in bilateralen Ver-

delte sich dieses Verhältnis im Zuge der Vermarktlichung öffentlicher Aufgaben (vgl. Backhaus-Maul 2000). Das SGB II hat dabei die reformierte Regel des § 93 BSHG in weiten Teilen übernommen. Danach sollen die Träger der Jobcenter „eigene Einrichtungen und Dienste nicht neu schaffen, soweit geeignete Einrichtungen und Dienste Dritter vorhanden sind, ausgebaut oder in Kürze geschaffen werden können“ (§ 17 Abs. 1 Satz 1 SGB II). Die Kostenerstattung durch die öffentliche Hand für die Leistungserbringung durch gemeinnützige oder privatwirtschaftliche Dritte erfolgt jedoch nur auf Basis einer Leistungsvereinbarung mit dem Jobcenter (außerhalb der Regelanwendung von § 176 ff. SGB III). Die Träger der freien Wohlfahrtspflege werden „in ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ nur noch „angemessen“ unterstützt (§ 17 Abs. 1 Satz 2 SGB II), ein Vorrang wird ihnen nicht mehr eingeräumt.

Bei der Umsetzung der Beauftragung Dritter mit Maßnahmen und Leistungen nach dem SGB II wirken die Rechtauffassung und die Vergabepaxis der BA auf die Jobcenter durch, weil die Arbeitsagenturen und die gE-Jobcenter die zentralen Einkaufsstrukturen der BA zur Erbringung von Arbeitsmarktdienstleistungen nutzen (müssen).³⁴ Das führt zu einer Vereinheitlichung und Standardisierung für beide Leistungssysteme hinsichtlich der Art der ausgeschriebenen Maßnahmen in Bezug auf Zielgruppenbestimmung, Laufzeit, personelle Anforderungen, Förderkonzeption und Maßnahmebausteine. Gleichzeitig entsteht ein Preiswettbewerb, der Ursache von Qualitätsproblemen sein kann, woran auch die Zertifizierungsverfahren der AZAV strukturell nichts grundsätzlich ändern (vgl. Kaps 2009).³⁵ Die Zentralisierung der Einkaufsprozesse in der BA führt zudem dazu, dass geschäftspolitisch motivierte Einkaufsentscheidungen der BA-Zentrale die Maßnahmeinhalte, Laufzeiten und Preisgestaltung flächendeckend bestimmen und diese regional allenfalls modifiziert oder notfalls abgewählt werden können. Bei langfristigen Maßnahmen wird seitens des Auftraggebers BA der im Laufe der Zeit steigende Mindestlohn in der Weiterbildung in der Preisgestaltung

handlungen zwischen öffentlichen Kostenträgern und freigemeinnützigen Leistungsanbietern weitgehend wettbewerbsfrei vereinbart.

34 Die Arbeitsagenturen müssen die sogenannten Regionalen Einkaufszentren (REZ) nutzen. Die gE-Jobcenter müssen dies formal nicht, stehen aber unter starkem Druck seitens der BA, dieses zu tun. Anders als die Arbeitsagenturen müssen die gE-Jobcenter – da sie rechtlich selbstständig sind – für die Dienstleistungen der REZ zahlen. Einige betreiben parallel eigene Vergabeprozesse, um eine Alternative zu den REZ der BA zur Verfügung zu haben. Die kommunalen Jobcenter führen ihre Vergabeprozesse selbst durch, sie haben keinen Zugang zu den REZ.

35 Im Jahr 2012 wurden so beispielsweise Maßnahmen mit einem Volumen von rund 1,4 Milliarden Euro ausgeschrieben.

zu wenig berücksichtigt. Bei kurzfristigen Maßnahmen ist durch fehlende Personalkontinuität die Qualität der Leistungserbringung sowie die notwendige Einbindung der Maßnahmeträger regionale Netzwerke häufig erschwert.

In den letzten Jahren ist die Vergabep Praxis der BA vielfach und grundsätzlich kritisiert worden. Ein breites „Bündnis für mehr Qualität in der Vergabe“, in dem sich Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände und Bildungsorganisationen organisiert haben, kritisiert einen zu hohen Preisdruck bei den Ausschreibungen, die daraus resultierende Zurückdrängung von tariflich entlohn timer Beschäftigungsverhältnissen und die ungenügende Berücksichtigung von regionalen Bedarfen und der Qualität bei der Beauftragung Dritter mit Arbeitsmarktdienstleistungen (vgl. BAG FW 2015). Auch im Bundestag wurde die Vergabep Praxis immer wieder kritisch diskutiert; insbesondere wurde gefordert, die Handlungsspielräume der EU-Vergaberichtlinien dazu zu nutzen, bieterbezogene Qualitätskriterien in die Vergabeverfahren aufzunehmen (BT-Drucksache 17/10113 und 17/11084).

Bei der aktuellen Reform des Vergaberechts zeigt sich allerdings auch der begrenzte Einfluss des vergaberechtlichen Rahmens auf die Vergabep Praxis der Bundesagentur für Arbeit. Nach dem Vergaberechtsmodernisierungsgesetz können öffentliche Auftraggeber zukünftig bei der Auftragsvergabe unterschiedliche Verfahrensarten frei auswählen und damit den Besonderheiten sozialer Dienstleistungen besser Rechnung tragen. Die BA hat jedoch frühzeitig erklärt, mangels Praktikabilität nur wenig von den neuen Möglichkeiten Gebrauch zu machen.³⁶

Außerdem enthält die Neufassung der Vergabeverordnung nun allgemeine Kriterien zur bieterbezogener Qualität (vgl. Bundesgesetzblatt I, 16/2016: 624–715). Immerhin wurde die Vergabe öffentlicher Aufträge so zwar an die Einhaltung geltender umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlicher Regelungen gekoppelt, sodass künftig Bieter bei Vergabeverfahren auszuschließen sind, die sich nicht an den gesetzlichen Mindestlohn oder einen allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrag halten. Bei

36 So argumentiert die BA, weil beim Verhandlungsverfahren ein Teilnehmerwettbewerb vorgeschaltet werden müsse und deshalb im Unterschied zur öffentlichen Ausschreibung Angebote nicht von allen interessierten Bietern, sondern nur von den in der ersten Auswahlstufe ausgewählten, geeigneten Bewerbern abgegeben werden können, sei das Verfahren noch weniger offen als die öffentliche Ausschreibung. Auch bei der sogenannten Innovationspartnerschaft gäbe es Praxisprobleme, denn dazu müsste etwas komplett Neues angeschafft werden und auch hier sei eine europaweite Bekanntmachung zwingend. Bei bestimmten Aufträgen könnten aber möglicherweise Verhandlungsverfahren zum Einsatz kommen. Gesetzlich sei vorgesehen, auch über Preise zu verhandeln und nicht nur über Leistungen. Letztgenanntes sei aber im Bereich der Arbeitsmarktdienstleistungen schwierig.

der Umsetzung dieser Regelung kommt es aber darauf an, ob die Bundesagentur für Arbeit in Vergabeverfahren regelmäßig Preiskontrollen durchführt und die sogenannten Bundesdurchschnittskostensätze der zugelassenen Maßnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit den arbeitsrechtlichen Regelungen – wie etwa der Allgemeinverbindlichkeit des Tarifvertrags im Bereich der Weiterbildung – prüft.³⁷

Die Umsetzung des SGB II wird mittels Vereinbarung durch den Bund-Länder-Ausschuss an einem komplexen System der *Zielsteuerung* orientiert. Dessen im Vergleich zum SGB III deutlich komplexere Konstruktion ist eine Folge der geteilten Leistungsträgerschaft im SGB II. Die formale Regelung macht die Steuerung der Leistungserbringung aber nicht transparent(er). So wurde mit der Organisationsreform vom August 2010 gesetzlich vorgeschrieben, dass die Jobcenter sich einem System der Zielsteuerung unterzuordnen haben, das kaskadenhafte Vereinbarungen zwischen BMAS, Ländern, BA und kommunalen Trägern vorsieht. Für die kommunalen Jobcenter schließen das BMAS mit der zuständigen Landesbehörde und die zuständige Landesbehörde mit der jeweiligen Kommune je eine Zielvereinbarung ab. Für die gemeinsamen Einrichtungen schließen das BMAS im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen mit dem BA-Vorstand sowie die Geschäftsleitungen der lokalen Arbeitsagenturen und die kommunalen Träger mit den Geschäftsführungen der gemeinsamen Einrichtungen je eine Zielvereinbarung ab (vgl. § 48b SGB II und Kaltenborn et al. 2010).³⁸ Diese teils gebrochenen Zielsteuerungsketten scheinen zunächst funktional. In der Praxis erweist sich jedoch, dass ihre Wirksamkeit stark davon abhängt, inwieweit und wie die zuständigen Landesbehörden Aufsicht über die kommunalen Jobcenter ausüben und inwieweit die Arbeitsagentur und der kommunale Träger vor Ort in den gemeinsamen

37 Die BA ist aber nach juristischer Prüfung zu der Erkenntnis gelangt, die Mindestlohnregelungen für pädagogisches Personal bei einschlägigen Auftragsleistungen zur Arbeitsförderung ausschließlich wie bisher entsprechend den gesetzlichen Vorgaben anzuwenden. Von der Absicht, diese Regelung auftragsspezifisch auch auf nicht tariflich gebundene Träger zu erweitern, werde aus Gründen der Rechtssicherheit Abstand genommen. Damit wird diese Regel auf Bieter beschränkt, die arbeitszeitlich überwiegend Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen erbringen und insofern zur Zahlung des Mindestlohnes für ihr pädagogisches Personal nach dem Mindestlohn-tarifvertrag verpflichtet sind. Nach Einschätzung der BA fallen rund 16 Prozent der Bieter üblicherweise nicht in den Geltungsbereich des Tarifvertrags (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2016e). Abhilfe würde ein nach dem Tarifvertragsgesetz für allgemein verbindlich erklärter Tarifvertrag außerhalb der Reichweite des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes schaffen.

38 Zwischen 2006 und 2010 praktizierten – aus der Arbeitsweise der BA im SGB III abgeleitet – das BMAS und die BA auch in der Grundsicherung für Arbeitsuchende eine wirkungsorientierte Zielsteuerung der Jobcenter, an denen die Arbeitsagenturen beteiligt waren, ohne dass es dazu einen gesetzlichen Auftrag gegeben hätte.

Zielvereinbarungen mit dem gE-Jobcenter tatsächlich eine gemeinsame Steuerungsstrategie entwickeln. Für die Jobcenter selbst erfordert die Umsetzung der Zielvereinbarungen einen hohen Verwaltungsaufwand, dessen Effekte von einem großen Teil der gesteuerten Akteure bezweifelt werden.

Anders als im SGB III sind im SGB II neben den allgemeinen Zielen der Grundsicherung nach § 1 SGB II zusätzlich die Partner der zu schließenden Zielvereinbarungen und die zu vereinbarenden Zielsteuerungsziele (insbesondere die Verringerung der Hilfebedürftigkeit, die Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit und die Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug sowie die Verbesserung der sozialen Teilhabe, vgl. § 48b SGB II) gesetzlich definiert. Zudem sind im SGB II auch die Länder als Aufsichtsbehörden über die Kommunen und die kommunalen Leistungsträger in die Zielsteuerung einbezogen.

Der Bund-Länder-Ausschuss nach § 18c SGB II beobachtet und berät die zentralen Fragen der Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitssuchende und erörtert dabei auch die Ausgestaltung von Zielvereinbarungen. In der Praxis entwickelt der Bund-Länder-Ausschuss jährlich „Gemeinsame Planungsgrundlagen der Zielsteuerung im SGB II“. Zwar sind die Beratungsergebnisse des Bund-Länder-Ausschusses durchaus relevant für die Ausgestaltung von Zielsteuerung im SGB II. Das Zielsteuerungssystem ist trotzdem durch die BA-Zentrale dominiert, denn die BA verarbeitet die Daten der Jobcenter zur Erstellung von Kennzahlen zur Steuerung und von Controllingberichten. Daher entscheidet die BA mit dem Argument der technischen Machbarkeit darüber, welche Kennzahlen generiert werden und entwickelt die IT-Systeme, mit denen die Daten in gemeinsamen Einrichtungen erhoben werden. Zudem setzt die BA-Zentrale bei der Zielsteuerung der gemeinsamen Einrichtungen vom gesetzlichen Zielsteuerungssystem abweichende Schwerpunkte zur Binnensteuerung. Gleichzeitig fehlt es BMAS und Ländern zumindest teilweise an den technischen Möglichkeiten und personellen Ressourcen und Kompetenzen, ggf. alternative Zielindikatoren bzw. Kennzahlen zu entwickeln. Zudem haben die 17 zuständigen Bundes- und Landesministerien unterschiedliche inhaltliche (Eigen-)Interessen an der Zielsteuerung, die schwer zu koordinieren sind, erst recht, wenn in den Ländern mehrere Ministerien für jeweils einzelne Aspekte des SGB II zuständig sind. Weil es aber grundsätzlich bei allen beteiligten Akteuren (und darüber hinaus) an belastbarem Wissen um Wirkungszusammenhänge zwischen der lokalen Umsetzung des SGB II und den konkreten Integrationseffekten fehlt, sind die Machbarkeits-Argumente der BA jedem inhaltlichen Argument für eine Veränderung des gesamten SGB II-Zielsteuerungssystems überlegen, solange es keine starke politische

Mehrheit für eine Neuausrichtung der Arbeitsmarkt- und Grundsicherungspolitik gibt.

Zur Zielsteuerung der Jobcenter ist ein eigener Kennzahlenvergleich „zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit der örtlichen Aufgabenwahrnehmung“ gesetzlich vorgeschrieben (§ 48a SGB II).³⁹ Über dessen Struktur entscheidet ebenfalls die Exekutive im Bund-Länder-Ausschuss (§ 18c SGB II), bevor das BMAS auf dem Verordnungswege Änderungen festlegt.

Die Kombination aus bilateraler Zielsteuerung und parallelem Kennzahlenvergleich zwischen allen Jobcentern einer Region oder eines Vergleichstyps⁴⁰ führt insgesamt zu einer Übersteuerung, die die vom Bundesrechnungshof kritisierte Konzentration auf die „leichten Fälle“ auch im SGB II noch verstärkt. Im Ergebnis werden die Langzeit-Leistungsbeziehenden, für deren verbesserte Integration die Grundsicherung für Arbeitsuchende programmatisch eingeführt wurde, eher noch weiter vernachlässigt.

Grundsätzlich ist die Bereitstellung gleicher arbeitsmarktlicher Förderinstrumente für die Leistungsbeziehenden beider Leistungssysteme sowie die Bereitstellung weiterer spezifischer Instrumente für den Grundsicherungsbereich, die auf eine Erweiterung von Teilhabechancen und auf eine Hinführung zum Arbeitsmarkt zielen, zu begrüßen.

Grundsätzlich ist auch die Möglichkeit, innovative Instrumente zu erproben und Innovation mit finanziellen Anreizprogrammen des Bundes zu fördern, positiv zu beurteilen. Allerdings ist die Frage, ob mit immer wieder kleinteiligen instrumentellen Regelungen, der zeitlichen Befristung und dem enormen zusätzlichen Verwaltungsaufwand, den die Jobcenter für die Beteiligung an Bundesprogrammen investieren müssen, Innovation wirklich zu fördern ist. Solange die Zielsteuerung des SGB II das Handeln der Jobcenter auf kurzfristige Interventionen ausrichtet, fehlt der Freiraum für wirklich innovative Entwicklungen, die auf die Bedarfe der Langzeit-Leistungsbeziehenden zugeschnitten sind. Die Bundesprogramme nach dem oben beschriebenen Vorgehen haben eher den Charakter von Symbolpolitik, weil sie nicht mit zusätzlichen Mitteln des Bundes hinterlegt sind, sondern den Jobcentern Ressourcen aus

39 Das BMAS legt durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die für die Vergleiche erforderlichen Kennzahlen sowie das Verfahren zu deren Weiterentwicklung und die Form der Veröffentlichung der Ergebnisse fest (vgl. § 48a Abs. 2 SGB II).

40 Vergleichstypen werden vom IAB gebildet, um den Wettbewerb zwischen den Jobcentern um gute Leistungskennzahlen durch die Berücksichtigung von Ungleichheit der ökonomischen und sozialen Strukturen in den Regionen fairer zu gestalten und damit der quasi-marktlichen Wettbewerbssituation zu größerer Akzeptanz bei den lokalen Umsetzungsakteuren zu verhelfen (vgl. Dauth et al. 2015).

dem Eingliederungstitel entzogen werden. Die Jobcenter müssen sich dann mit hohem Aufwand in einem Wettbewerb gegeneinander um diese Ressourcen bewerben, statt diese Mittel regulär beplanen zu können. Das demotiviert eher, als dass es besonderen Innovations-Ehrgeiz stimulieren würde.

In der Summe aus reduzierten instrumentellen Möglichkeiten zur Entwicklung innovativer Ansätze im SGB II, der Vereinheitlichung der Ausschreibungspraxis durch die Vorgaben der BA an die gE-Jobcenter, der massiven Reduktion der Eingliederungsmittel in Reaktion auf die Finanzmarktkrise 2009 und der Auskopplung eines Teils der Eingliederungsmittel für meist kurzfristige Bundessonderprogramme nach den Schwerpunkten des BMAS wurden die lokalen Handlungsspielräume der Jobcenter bei der Entwicklung dezentraler Integrationsstrategien reduziert.

Im Zielsteuerungssystem des SGB III wie des SGB II dominieren kurzfristige und haushalterische Perspektiven. Volkswirtschaftliche bzw. gesellschaftspolitische Aspekte werden noch zu wenig berücksichtigt. Das Zielsteuerungssystem trägt viel dazu bei, dass die Potenziale der Jobcenter, regionale Bedingungen besser zu berücksichtigen, nicht gefördert werden.

In der Summe über alle Aspekte der Umsetzung des SGB II und SGB III sowie ihrer Steuerung dürfte sich – von einigen „Leuchttürmen“ abgesehen – eine Normierung der Leistungsqualität sowohl der öffentlichen als auch der privaten Arbeitsvermittlungsdienstleistungen auf einem Durchschnittsniveau eingestellt haben. Dies hat den Vorteil, dass in der gesamten Republik einheitliche Mindeststandards weitgehend eingehalten werden müssen. Es hat aber auch Nachteile: Weil die Erreichung der gesetzten Ziele für die Führungskräfte mit individueller materieller oder immaterieller Belohnung oder Bestrafung verbunden ist, wird ein offener Erfahrungsaustausch über eine gute Praxis eher nicht gefördert. Die Mitarbeitenden der Arbeitsagenturen und der Jobcenter in gemeinsamen Einrichtungen orientieren sich an der betriebswirtschaftlichen Logik der BA-Zielsteuerung, die nicht dem Auftrag der öffentlichen Hand entspricht, durch stete Wiederholung innerhalb der Organisation aber auch im SGB II insgesamt wirkmächtig wurde und ihre indirekte Wirkung durchaus auch auf die kommunalen Jobcenter hat. Und nicht zuletzt wurde der Ermessensspielraum der Mitarbeitenden durch enge Prozessvorgaben und Kontrollen ihrer Einhaltung eingeengt.

3.4 Aufsichts- und Kontrollfunktionen in der Arbeitsmarktpolitik

Die Kontrolle der Aktivitäten der Arbeitsförderung nach dem SGB III

Da die Bundesagentur für Arbeit als bundesunmittelbare Körperschaft öffentlichen Rechts in Selbstverwaltung agiert, obliegt die Rechtsaufsicht über die BA dem BMAS ([siehe Kapitel 3.1](#)). Der Bundesrechnungshof hat nach der Bundeshaushaltsordnung das Recht, die bestimmungsmäßige und wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung der Bundesmittel der BA im Bereich des SGB III zu prüfen. BA-intern überwacht der Verwaltungsrat als zentrales Gremium der Selbstverwaltung den Vorstand und die BA-Verwaltung. Er kann vom Vorstand Auskunft über die Geschäftsführung sowie die Durchführung von Prüfungen durch die Innenrevision der BA verlangen und Sachverständige mit einzelnen Aufgaben der Überwachung beauftragen (§ 373 SGB III). Bei Unstimmigkeiten zwischen Vorstand und Verwaltungsrat kann die Angelegenheit dem BMAS vorgetragen bzw. von diesem entschieden werden.

Auf der lokalen Ebene überwachen und beraten die lokalen Verwaltungsausschüsse die Arbeitsagenturen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Die Verwaltungsausschüsse werden von Vertreter/innen der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeberseite sowie der öffentlichen Körperschaften besetzt und können bis zu 15 Mitglieder haben. Ist der Verwaltungsausschuss der Meinung, die Geschäftsführung der Agentur verletze ihre Pflichten, kann er die Angelegenheit dem Verwaltungsrat auf der Bundesebene vortragen (§ 374 SGB III).

Die Kontrolle der kommunalen und der gemeinsamen Jobcenter nach dem SGB II

Im Bereich der *kommunalen Jobcenter* nach dem SGB II sind die Länder für die Aufsicht über die zugelassenen kommunalen Träger allein zuständig. Sie entscheiden, ob und wie sie Rechts- oder Fachaufsicht ausüben. In den Bereichen, in denen die zugelassenen kommunalen Träger Aufgaben anstelle der Bundesagentur für Arbeit erfüllen, übt die Bundesregierung bzw. das von ihr beauftragte BMAS Rechtsaufsicht über die zuständigen obersten Landesbehörden aus. Darüber hinaus sind die Kreistage oder Stadträte der zugelassenen Kommunen in der Verantwortung, die Arbeit der kommunalen Jobcenter als kommunale Einrichtungen zu kontrollieren.

Die Zuständigkeit für die Aufsicht im Bereich der *gemeinsamen Einrichtungen* nach dem SGB II hängt davon ab, ob die BA oder die Kommune Leistungsträger ist. Für Aufgaben in Trägerschaft der Arbeitsagenturen obliegt die Rechts- und Fachaufsicht dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (§ 44b Abs. 3 SGB II). Dagegen obliegt den zuständigen Landesbehörden die Aufsicht über die kommunalen Träger, soweit diese Aufgabenträger sind (§ 44b Abs. 3 SGB II). Die Länder entscheiden selbst, ob sie hier Fach- oder Rechtsaufsicht ausüben. Im Aufgabenbereich der Trägerversammlung der gemeinsamen Einrichtungen führt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Rechtsaufsicht im Einvernehmen mit den jeweils zuständigen obersten Landesbehörden. Sollten sich beide Seiten über Fragen der Aufsicht nicht einigen können, ist auf Landesebene ein Kooperationsausschuss anzurufen (vgl. § 47 Abs. 3 SGB II), der für die Koordination der Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Landesebene zuständig ist. Der Kooperationsausschuss kann sich über alle Angelegenheiten der gemeinsamen Einrichtungen unterrichten lassen (§ 18b Abs. 1 Satz 6 SGB II). Er entscheidet bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Bund und Land über Zuständigkeiten für eine Weisung und „gibt in den Fällen einer Weisung in grundsätzlichen Angelegenheiten nach § 44b Abs. 3 Satz 4 eine Empfehlung ab“ (§ 18b Abs. 1 Satz 7 SGB II). Auf der lokalen Ebene ist die Trägerversammlung der gemeinsamen Einrichtung, die sich aus Vertreter/innen der Kommune und der Agentur für Arbeit zusammensetzt, für die Kontrolle der Arbeit der Geschäftsführung des Jobcenters zuständig.

Die Trägerversammlung der gemeinsamen Einrichtung bzw. die zugelassenen kommunalen Träger berufen nach § 18c SGB II einen *örtlichen Beirat* des Jobcenters. Seine Mitglieder sind auf Vorschlag der Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes zu bestimmen. Einzubeziehen sind insbesondere die Träger der freien Wohlfahrtspflege, die Vertretungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer/innen sowie Kammern und berufsständischen Organisationen. Die örtlichen Beiräte haben allerdings lediglich beratende Funktion und keine eigenen Kontrollrechte. Durch die letzte SGB II-Novellierung („Rechtsvereinfachung“, 2016) wurde der Halbsatz eingefügt: „Stellungnahmen des Beirats, insbesondere diejenigen der Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, hat die gemeinsame Einrichtung zu berücksichtigen“. Dieses „Berücksichtigungsgebot“ hat jedoch nicht die gleiche Qualität wie die Befassung der Verwaltungsausschüsse im SGB III, da es an einer Verfahrensregelung für den Fall der Nichtberücksichtigung fehlt. Außerdem führt die besondere Her-

vorhebung der „Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer“ zu einer Entwertung des Beirats als Gesamt-Gremium.⁴¹

Kontrollinstrumente und -verfahren für beide Rechtsbereiche

Ein zentrales Kontrollinstrument ist die *Eingliederungsbilanz*. Gemäß § 11 SGB III bzw. § 54 SGB II sind die Bundesagentur und jede örtliche Agentur für Arbeit nach Abschluss eines Haushaltsjahres verpflichtet, für die Arbeitsagentur bzw. die gemeinsame Einrichtung eine Eingliederungsbilanz vorzulegen, die insbesondere über den Mitteleinsatz für die aktive Arbeitsförderung, die geförderten Personengruppen, die Wirkungen der Förderung und die Konzentration der Maßnahmen auf einzelne Träger Aufschluss gibt. Die Eingliederungsbilanzen sind zwar mit den Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarkts zu erörtern, doch ergeben sich hieraus keine wirksamen Kontrollmöglichkeiten für diese Gruppen.

Prüfungen des Bundesrechnungshofs über die Verwendung der Bundesmittel im SGB II bzw. der Versicherungsmittel im SGB III haben hingegen relevanten Einfluss auf die Ausrichtung der BA in beiden Rechtskreisen, wie auch auf die Arbeit der kommunalen Jobcenter. Diese Prüfberichte werden dem Haushaltsausschuss des Bundestages vorgelegt und ihre Konsequenzen dort diskutiert. Wenn sie veröffentlicht und von den Medien kritisch aufgenommen werden, dann steigt der Kontrolleffekt, weil dann Handlungsdruck entsteht. So hat beispielsweise auf die Empfehlungen des Bundesrechnungshofs hin (vgl. Bundesrechnungshof 2014) und als Reaktion auf die kritische öffentliche Berichterstattung (vgl. Der Spiegel 26/2013: 30–36) über einen Prüfbericht zum internen Steuerungssystem der BA zum SGB III die Bundesagentur für Arbeit 2014 das interne Zielsystem des SGB III geändert.

Parlamentarische Anfragen im Bundestag zur Umsetzung des SGB II werden oft unvollständig beantwortet, weil sie auch die zugelassenen kommunalen Träger oder wenn sie Aufgaben in kommunaler Trägerschaft betreffen. Dann verweist die Bundesregierung häufig darauf, dass sie zu diesen Aspekten keine Auskunft geben könne (vgl. beispielsweise Bundestags-Drucksache 18/4378). In solchen Fällen können vergleich-

41 Die Einführung dieser Bestimmung zielte auf ein Verfahren zur Herstellung von regionalem Konsens über die Wettbewerbsneutralität von geförderter Beschäftigung nach § 16d und § 16e SGB II. Herausgekommen ist jedoch eine allgemeine, nicht auf bestimmte Sachverhalte beschränkte Höherwertigkeit der Vertreter der Sozialpartner in den Beiräten, wodurch deren übrige Mitglieder deklassiert werden.

bare Anfragen in den Landtagen teilweise Aufklärung bringen. Diese Informationen lassen sich dann jedoch zwischen den 16 Bundesländern kaum vergleichen. Eine Folge der geteilten Leistungsträgerschaft sind geteilte Kontrollrechte der Parlamente, was insgesamt dazu führt, dass die parlamentarische Kontrollierbarkeit der Umsetzung des SGB II vor komplexen Herausforderungen steht. Einer parlamentarischen Kontrolle besonders schwer zugänglich ist der Bund-Länder-Ausschuss, der für die strategische Ausrichtung der Jobcenter, für die Vorbereitung von Gesetzesänderungen und Verordnungen zum SGB II und viele weitere Aspekte der Grundsicherung wesentliche Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern trifft (siehe Kapitel 3.1).

Während sich die Struktur der *Aufsicht* im Bereich des SGB III relativ unproblematisch darstellt – hier übt der Bund lediglich die Rechtsaufsicht aus und die Selbstverwaltung kontrolliert den Vorstand – sind die Kontrollrechte im SGB II-Bereich vielfach geteilt und liegen zuvorderst in den Händen der Exekutive von Bund und Land sowie der Kommunalverwaltung. Den Tarifparteien stehen im SGB III-Bereich durch die lokalen Verwaltungsräte substantielle Beteiligungsrechte zu, im SGB II-Bereich hingegen sind diese stark eingeschränkt und auf die lokalen Jobcenter-Beiräte begrenzt. Auch sind die Einflussmöglichkeiten der kommunalen Akteure begrenzt. Zwar kontrolliert die kommunale Verwaltung die gE-Jobcenter als Teil der Trägerversammlung; als Teil des Beirats ist die Kontrolle durch die beschränkten Beratungsrechte jedoch stark eingeschränkt. Und in beiden Gremien wird von kommunaler Seite immer wieder der Informationsvorsprung der Geschäftsführungen der Jobcenter und der Vertreter/innen der Arbeitsagenturen beklagt.

Die durch die geteilte Leistungsträgerschaft im SGB II verursachte besonders intensive Politikverflechtung führt dazu, dass auch die demokratische Kontrolle der Umsetzung des SGB II schwierig ist, da einerseits Informationen schwer zu gewinnen sind, und andererseits Bund, Länder und Kommunen die Zuständigkeit für spezielle Einzelfragen häufig von sich weisen. Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Urteil zur Organisation der Jobcenter vom 20. Dezember 2007 bereits die Mischverwaltung in den damaligen Arbeitsgemeinschaften und die daraus folgenden Probleme demokratischer Kontrolle staatlichen Handelns kritisiert. Diese Kritik bleibt auch über die Einführung des Artikels 91e ins Grundgesetz, der die Kooperation im Rahmen der gE ermöglicht, im Jahr 2010 hinaus bestehen.

Zumindest abschwächen ließe sich diese Kritik dadurch, dass die Jobcenter und Arbeitsagenturen ihre Weisungen und Richtlinien auf einfach zugänglichen Internetseiten übersichtlich veröffentlichen und die Grundlagen ihres Verwaltungshandelns damit transparent machen. Das

entspricht den Vorgaben des Informationsfreiheitsgesetzes, das alle Behörden betrifft, die Bundesaufgaben umsetzen. Zur vergleichbaren Überprüfbarkeit der kommunalen Leistungen im SGB II und der zugelassenen kommunalen Jobcenter insgesamt ist eine entsprechende Anpassung der Informationsfreiheitsgesetze der Länder notwendig. Nur durch transparente Information über die lokalen Handlungsleitlinien können Bürger/innen das Handeln der Jobcenter und Agenturen an klaren Maßstäben prüfen.

3.5 Zwischenfazit: Probleme der institutionellen Verfasstheit des SGB II und SGB III

Die institutionelle Analyse der Regulationsstruktur, der Finanzierungsmodi, der Umsetzungsstruktur und der Kontrollmöglichkeiten haben einige Schwachstellen des Institutionengefüges der Arbeitsmarktpolitik deutlich gemacht. Die beobachteten Probleme ergeben sich vor allem, aber nicht nur, aus der getrennten Trägerschaft des SGB III und des SGB II.

- Während die Regulationsstrukturen des SGB III weitgehend konsistent und funktional erscheinen, weisen sie im *SGB II*-Bereich – im Kern verursacht durch die *geteilte Leistungsträgerschaft – Intransparenz und Überkomplexität* auf. Problematisch ist dies vor allem in den Jobcentern, die von BA und Kommunen gemeinsam getragen werden; hier sind Verantwortlichkeiten aus strukturellen Gründen intransparent.
- Die regulative Steuerung der Arbeitsmarktpolitik im *SGB II* unterliegt strukturell wegen der *gestiegenen Zustimmungspflichtigkeit* von Gesetzesänderungen und wegen der *neuen Verhandlungsarena des Bund-Länder-Ausschusses* dem Umstand, dass die in den Verhandlungen zwischen allen Ländern und dem Bund erzielbaren Mehrheiten für Änderungen des SGB II und der entsprechenden Ausführungsverordnungen – die wegen der speziellen Verhandlungsarena durchaus tragfähig sind – tendenziell nur auf Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners erreichbar sind, der zudem primär die Perspektive der Exekutive auf die jeweiligen Probleme enthält und die Perspektiven der betroffenen Bürger/innen, der operativen Fachkräfte in den Agenturen und Jobcentern vor Ort und aller sonstigen Beteiligten am Arbeitsmarkt und im Grundsicherungssystem zu wenig berücksichtigt. Zugleich hat sich der *Bundestag* mit der gestiegenen Zustimmungspflicht und der Verlagerung von Verhandlungen zum

SGB II in föderative Exekutivgremien für den Bereich der Arbeitsmarktpolitik zu einem guten Teil *selbst entmacht*et (vgl. Papier 2003).

- Da die Probleme eben nicht mehr zunächst öffentlich im parlamentarischen Raum verhandelt werden, können die *Parlamente* ihre Aufgabe zur *Gesetzesinitiative* nicht angemessen wahrnehmen, weil den parlamentarischen Akteurinnen und Akteuren das konkrete Wissen um Umsetzungsprobleme und die Perspektiven der Beteiligten jenseits der Exekutive fehlt. So werden Mehrheiten für Lösungen erzeugt, bevor die vorhandenen Fakten und zu lösenden Probleme der politischen Öffentlichkeit der Parlamente ausreichend zugänglich gemacht werden.
- Bei der Finanzierung zeigt sich, dass beide Rechtskreise unter dem *Druck der Haushaltskonsolidierung* agieren und die Spielräume für die Entwicklung nachhaltiger Förderstrategien hierdurch begrenzt werden. Die Finanzierungsstruktur des SGB III ist aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive relativ problematisch: Der *niedrige Beitragsatz* in der Arbeitslosenversicherung entspricht zwar der Forderung nach niedrigen Lohnnebenkosten für die Betriebe, und der Rückzug des Bundes aus einer möglicherweise notwendigen Defizitdeckung folgt dem Ziel der Haushaltskonsolidierung. Diese Regelungen reduzieren jedoch den arbeitsmarktpolitischen Handlungsspielraum in konjunkturellen Krisen und schneiden Möglichkeiten ab, mit den Ressourcen der Arbeitslosenversicherung beispielsweise wirksame berufliche Weiterbildung zu finanzieren, die eben relativ teuer ist. Im SGB II-Bereich führen die komplexen Finanzierungsstrukturen zwischen Bund und Kommunen und beiderseitige Sparpolitiken dazu, dass die Handlungsspielräume eng gesteckt sind – sowohl durch das Absenken der Bundesmittel für die Eingliederung als auch durch den teilweise sehr geringen Mitteleinsatz für kommunale Eingliederungsleistungen. Die haushaltspolitisch motivierte *Reduktion der Eingliederungsmittel* für die Jobcenter reduziert deren förderpolitischen Handlungsspielraum insbesondere gegenüber denjenigen Leistungsberechtigten, die wegen mehrfacher Vermittlungshemmnisse besondere Schwierigkeiten haben, im ersten Arbeitsmarkt integriert zu werden.
- Der *Rückzug des Bundes aus der Finanzierungsverantwortung* der Arbeitsmarktpolitik kann nicht mit einem Verweis auf Arbeitsmarktp Probleme bzw. deren Abwesenheit vernünftig begründet werden. Vielmehr würden die fortschreitende Digitalisierung zahlreicher Tätigkeitsbereiche, die hohen Beschäftigungsrisiken gering Qualifizierter, vor allem bei jungen Beschäftigten und die Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit eher eine Expansion als einen Rückbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik rechtfertigen.

- Die Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik in beiden Rechtskreisen steht vor der Herausforderung, einen Weg zu finden, in sich nicht konsistente gesetzliche Ziele einerseits und *Prozess- und Zielvorgaben* insbesondere der BA, aber auch des zwischen Bund und Ländern ausgehandelten SGB II-Zielsteuerungssystems zueinander in einen sinnvollen Bezug zu setzen und dabei auch unter den Bedingungen einer restriktiven Ausstattung mit Eingliederungsmitteln differenziert auf die Bedarfe regional unterschiedlicher Arbeitsmärkte angemessen zu reagieren.
- Die *Vermarktlichung* von Arbeitsmarktdienstleistungen, also die Simulation von Dienstleistungsmärkten durch wettbewerbliche Vergabe oder durch den Einsatz von Gutscheinen, führt zu *Allokations- und Qualitätsproblemen*, setzt die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen der Fachkräfte bei den Maßnahmeträgern unter Druck und behindert die Entwicklung von netzwerkartigen Kooperationsformen zwischen den Fachkräften von Arbeitsagenturen oder Jobcentern einerseits und Trägern von Arbeitsmarktdienstleistungen andererseits. Dieses geht vor allem zu Lasten von Langzeitarbeitslosen mit multiplen Vermittlungshemmnissen, die auf das längerfristige Zusammenwirken mehrerer Dienstleister angewiesen wären.
- Die Kontrollstrukturen im Bereich des SGB III sind relativ unproblematisch: Hier übt der Bund die Rechtsaufsicht aus und die Selbstverwaltung kontrolliert und berät den Vorstand der BA. Im SGB II-Bereich sind die Kontrollstrukturen infolge der geteilten Leistungsträgerschaft vielfach geteilt und liegen zuvorderst in den Händen der Exekutive von Bund und Land sowie der Kommunalverwaltung. Die deshalb auch *geteilten Kontrollrechte* der Parlamente *reduzieren die parlamentarische Kontrollierbarkeit der Umsetzung des SGB II*. Einer parlamentarischen Kontrolle besonders schwer zugänglich ist die Arbeit des Bund-Länder-Ausschusses, der für die strategische Ausrichtung der Jobcenter, für die Vorbereitung von Gesetzesänderungen und Verordnungen zum SGB II und viele weitere Aspekte der Grund-sicherung wesentliche Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern trifft.
- Den Tarifparteien stehen im SGB III-Bereich durch die lokalen Verwaltungsräte substanzielle *Beteiligungsrechte* zu, im SGB II-Bereich hingegen sind diese stark eingeschränkt und auf die lokalen Jobcenter-Beiräte *begrenzt*. Auch die Einflussmöglichkeiten der Kommunalpolitik auf die SGB II-Umsetzung sind unzureichend. Zwar kontrolliert die kommunale Verwaltung die gE-Jobcenter als Teil der Träger-versammlung, im Rahmen der Jobcenter-Beiräte ist die Kontrolle durch die beschränkten Beratungsrechte jedoch stark begrenzt. Lediglich

die zKT-Jobcenter kann die Kommunalpolitik vollumfänglich kontrollieren, wobei hier die Tarifparteien eher noch weniger Kontrollmöglichkeiten haben als bei den gE-Jobcentern.

- Jobcenter und Arbeitsagenturen sollten ihre *Weisungen und Richtlinien* übersichtlich *veröffentlichen* und so entsprechend dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes die Grundlagen ihres Verwaltungshandelns transparent machen. Die Informationsfreiheitsgesetze der Länder müssen so geändert werden, dass gleiche Transparenzpflichten für alle Leistungen der Grundsicherung gelten.

Insgesamt schaffen die Umsetzung des SGB II in geteilter Leistungsträgerschaft und zwei unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung mit unterschiedlichen Strängen der Zielvereinbarung und Rechtsaufsicht erhebliche Steuerungs-, Verantwortlichkeits- und Zurechnungsprobleme. Die Bürger/innen können nicht ohne weiteres wissen, wer für die Leistungsfähigkeit eines Jobcenters welche Verantwortung trägt. Das ist eine Situation, die das Bundesverfassungsgericht einst als Mischverwaltung nicht nur unter verfassungsrechtlichen, sondern auch unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten kritisiert hatte. Die danach erfolgte Grundgesetzänderung konnte nur das verfassungsrechtliche Problem heilen, das Legitimationsproblem bleibt bestehen.

4. Ausgewählte Schnittstellenprobleme der Arbeitsmarkt- und Teilhabepolitik

Die Lebenslagen von Menschen stehen vielfach „quer“ zu den Institutionen des Sozialstaates. Aus diesem Grund gibt es immer wieder Lebenslagen, in denen Barrieren zur Erwerbsteilhabe auch außerhalb der Reichweite arbeitsmarktpolitischer Handlungsmöglichkeiten und Instrumente liegen. Andere Organisationen und Dienstleister, die anderen rechtlichen Grundlagen als denen des SGB III bzw. SGB II unterliegen, sind dann hinzuziehen. Es kommt dann oft zu Schnittstellenproblemen zwischen den Organisationen, die die verschiedenen Sozialgesetze umsetzen. Typische Schnittstellenprobleme sind Reibungsverluste und Doppelstrukturen, aber auch trägergetriebene Verweisstrategien von unterstützungsbedürftigen Personen und die Nichtgewährung von Unterstützung aufgrund vermeintlicher oder tatsächlicher Nichtzuständigkeit.

Im Folgenden werden ausgewählte typische Probleme vorgestellt, wobei speziell auf gesundheitliche Einschränkungen, die besonderen sozialstaatlichen Zuständigkeiten für Jugendliche sowie aufenthaltsrechtliche Fragen am Beispiel von Geflüchteten eingegangen wird. Obwohl keinem Schnittstellenproblem im engen Sinn zuzuordnen, werden hier auch Probleme in der Arbeitsförderung von arbeitslosen Personen ohne Leistungsbezug (Nichtleistungsbeziehende) vorgestellt. Ziel dieser, an exemplarischen Beispielen orientierten Darstellung ist nicht, die Illusion einer schnittstellenfreien Arbeitsmarktpolitik zu revitalisieren. Wie auch in den übrigen Abschnitten des Papiers ist es vielmehr das Anliegen, Funktionsprobleme darzustellen und verständlich zu machen und mögliche Lösungsräume abzustecken.

4.1 Einschränkungen der gesundheitlichen Leistungsfähigkeit von Arbeitsuchenden

Gesundheitliche Beeinträchtigungen sind exemplarisch für Schnittstellenprobleme in der Arbeitsmarktpolitik wegen der großen Zahl der betroffenen Personen, wegen der unterschiedlichen sozialstaatlichen Prinzipien für den Umgang mit den Risiken Arbeitslosigkeit und gesundheitliche Einschränkung und wegen der Vielzahl der internen und externen Kooperationsbeziehungen, die sich im Laufe der Zeit entwickelt haben, um Integrationsstrategien für Arbeitsuchende mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen zu entwickeln.

Die Zusammenhänge zwischen Arbeitslosigkeit und Gesundheit sind vielfältig erforscht (z. B. Hollederer 2011, Hollederer/Voigtländer 2016). Es ist unstrittig, dass Arbeitslosigkeit zumindest bei längerer Dauer die Gesundheit beeinträchtigt, und es ist ebenso unstrittig, dass Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen – unabhängig davon, ob diese mitursächlich für die Arbeitslosigkeit waren oder durch diese verstärkt wurden – schlechtere Wiederbeschäftigungschancen haben. Es verwundert daher nicht, dass unter den Personen, die aktuell auch nach einem mehrjährigen Aufschwung am Arbeitsmarkt nicht in Beschäftigung gefunden haben, ein erheblicher Teil massive gesundheitliche Einschränkungen hat. Dies gilt umso mehr, als die institutionelle Grenze für „Erwerbsfähigkeit“ sehr niedrig angesetzt ist. Wer wenigstens drei Stunden pro Tag auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tätig sein kann, gilt unabhängig von der Qualifikation, den Arbeitserfahrungen und dem bisherigen Einkommen sowie unabhängig von den verfügbaren Arbeitsplätzen, der Arbeitsmarktlage und den individuellen Einstellungschancen grundsätzlich als erwerbsfähig. Diese auch im internationalen Vergleich weit gefasste Definition von Erwerbsfähigkeit (Konle-Seidl 2009, Erlinghagen/Knuth 2010) trägt dazu bei, dass viele Personen mit massiven gesundheitlichen Einschränkungen dem Aktivierungsregime des SGB II unterliegen, faktisch aber nicht vermittlungsfähig sind. Mehrere Studien veranschlagen die Größe dieses Personenkreises auf mindestens 300.000 Personen (Koch/Kupka 2012, Obermeier et al. 2013). Es fehlen Arbeitsplätze bzw. Arbeitgeber auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt für Personen mit eingeschränkter Erwerbsfähigkeit, und die öffentlich geförderte Beschäftigung, die Arbeitsgelegenheiten oder Beschäftigungsmöglichkeiten für diesen Personenkreis, wurde von 2009 bis 2015 auf weniger als ein Drittel zurückgefahren.

Das im SGB III und SGB II festgeschriebene Verständnis von Aktivierung mit der starken Betonung individueller Eigenverantwortung, der Arbeit mit Anreizen und Sanktionen und der Konditionierung von Leistungen und Maßnahmen (vgl. Kapitel 2.3) stößt an Grenzen, wenn die eingeschränkte gesundheitliche Leistungsfähigkeit eine wesentliche Barriere für die Arbeitsmarktintegration ist. Aktivitäten für eine gesundheitsförderliche Lebensweise und die Beachtung ärztlicher Hinweise lassen sich nicht einfordern oder nachweisen wie etwa Bewerbungsaktivitäten. Die Mitwirkung von Patientinnen und Patienten an diagnostischen Verfahren – Voraussetzung für eine Therapie – lässt sich ebenso wenig erzwingen wie die Offenlegung von Krankheitsgeschichten und Befundberichten, die etwa bei Hausärzten vorliegen mögen. Eine medizinisch gerahmte Beziehung zwischen Klient (Patient) und Professionellem (Arzt) gibt dem Klienten mehr Initiative und Entscheidungsfreiheit und mehr Mitwir-

kungs- und Wahlrechte als die Beziehung zwischen Arbeitsuchendem und Arbeitsvermittler unter der Rahmenbedingung aktivierender Arbeitsmarktpolitik.

Dies findet seinen Ausdruck nicht zuletzt in den Sanktionsregeln. Zwar gilt das Nicht-Erscheinen (ohne akzeptierten Grund) eines oder einer Arbeitsuchenden beim Ärztlichen Dienst (oder auch beim Berufspsychologischen Service) als Meldeversäumnis und kann sanktioniert werden.⁴² Die Ärztinnen und Ärzte des Ärztlichen Dienstes können hingegen nicht sanktionieren, d. h. eine fehlende Mitwirkung des oder der Arbeitsuchenden beim Ärztlichen Dienst wird leistungsrechtlich folgenlos hingenommen. In dieser feinen Differenzierung zwischen verpflichtendem Erscheinen und nicht verpflichtender Mitwirkung beim Ärztlichen Dienst drückt sich aus, wie das für die Aktivierung zentrale Prinzip der Konditionierung von Leistungen aufgrund von Verhalten an Grenzen stößt, ab denen das Prinzip der Selbstbestimmung überwiegt. Dieses Schnittstellenproblem besteht unabhängig davon, ob die Nutzung ärztlichen Wissens zur Feststellung der Leistungsfähigkeit innerhalb oder außerhalb der öffentlichen Arbeitsverwaltung angesiedelt ist, also unabhängig davon, ob der Ärztliche Dienst der Bundesagentur genutzt wird oder nicht.

Hauptaufgabe des Ärztlichen Dienstes ist die Feststellung der Leistungsfähigkeit. Dies betrifft sowohl die grundsätzliche Frage nach der Erwerbsfähigkeit (mindestens drei Stunden auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt; quantitatives Leistungsvermögen), als auch die Feststellung des qualitativen Leistungsvermögens. Mit der Beschreibung des qualitativen Leistungsvermögens werden Eingliederungsstrategien unterstützt, indem bestimmte, oftmals von den Vermittlungsfachkräften konkret nachgefragte bzw. von Arbeitsuchenden geltend gemachte, Einschränkungen festgestellt und damit die Tätigkeiten, in die hinein vermittelt werden kann, präzisiert werden. Die Feststellung des quantitativen Leistungsvermögens hat hingegen die Funktion, Personen dem tatsächlich zuständigen Leistungssystem zuzuordnen. Ist eine Person weniger als drei Stunden täglich auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erwerbsfähig, ist sie also erwerbsgemindert, so kommen eine Rente wegen Erwerbsminderung oder die Grundsicherung bei Erwerbsminderung in Betracht,

42 Der Ärztliche Dienst wird von der Vermittlungsfachkraft beauftragt; die Einschaltung des Ärztlichen Dienstes ist mithin eine Maßnahme der Vermittlungsfachkraft. Sie wird gewählt, wenn die Vermittlungsfachkraft eine medizinische Abklärung der Leistungsfähigkeit braucht; teilweise wohl auch dann, wenn eine Vermittlungsfachkraft unsicher über die Vermittlungsstrategie in einem konkreten Fall ist (vgl. Oschmiansky et al. 2014 am Beispiel der vom Berufspsychologischen Service durchgeführten Dienstleistungen zur Kompetenzfeststellung).

nicht aber Arbeitslosengeld oder ALG II, deren Bezug Erwerbsfähigkeit voraussetzt. Allerdings haben die Träger der Rentenversicherung (welche die Feststellung der Erwerbsfähigkeit als Dienstleistung auch für die Träger der Grundsicherung übernehmen) das Letztentscheidungsrecht über die Feststellung der Erwerbsfähigkeit.

Der Ärztliche Dienst der BA stellt die Erwerbsfähigkeit auch für Personen fest, deren Anspruch auf Krankengeld ausgelaufen ist, ohne dass deren Arbeitsfähigkeit wiederhergestellt wäre. Sie können aufgrund der sogenannten Nahtlosigkeitsregelung Arbeitslosengeld beziehen, selbst wenn sie aufgrund ihrer anhaltenden Krankheit der Arbeitsvermittlung nicht zur Verfügung stehen (§ 145 SGB III). Durch diese Regel soll verhindert werden, dass sie für den Zeitraum, in dem die Erwerbsfähigkeit geklärt wird – und nach deren Abklärung entweder Erwerbsunfähigkeit und damit eine Zuordnung zum SGB VI (Rente) bzw. SGB XII (Grundsicherung) oder Erwerbsfähigkeit und damit die Zuordnung zum SGB III (Arbeitslosengeld) bzw. SGB II (ALG II) erfolgt – ohne Existenzsicherung verbleiben.

Stellt der Ärztliche Dienst der BA eine Erwerbsunfähigkeit fest und bestätigt anschließend der Medizinische Dienst der Träger der Rentenversicherung dies, so erstattet der letztlich zuständige Leistungsträger der BA das vorläufig gezahlte Arbeitslosengeld. Verneint der Medizinische Dienst der Träger der Rentenversicherung die Erwerbsunfähigkeit letztlich, so gilt die betreffende Person als erwerbsfähig.

Für die Betroffenen ist diese Gestaltung der Schnittstellen zwischen Krankengeld, Arbeitslosengeld und einer Leistung wegen Erwerbsunfähigkeit nur schwer nachzuvollziehen und führt zu Nachfragen, Verunsicherungen und vermutlich auch zur Nichtwahrnehmung von Leistungsansprüchen (etwa bei versäumter Meldung bei der Arbeitsagentur). Der Ablauf wäre einfacher und klarer, wenn mit Auslaufen des Krankengeldanspruchs bereits die Erwerbsfähigkeit bzw. -unfähigkeit festgestellt wäre und dies ohne den Umweg über den – letztlich nicht maßgeblichen – Ärztlichen Dienst der BA erfolgen würde.

Wie viel der Arbeitskapazität des Ärztlichen Dienstes durch diese sogenannten Nahtlosigkeitsverfahren beansprucht wird, ist nicht bekannt. Jahresdurchschnittlich gut 30.000 Personen bezogen im Jahre 2016 Arbeitslosengeld nach § 145 SGB III (Bundesagentur für Arbeit – Statistik 2016g, Tabelle 11). Jede einzelne von ihnen hatte ein mehr oder weniger umfangreiches Gutachten des Ärztlichen Dienstes ausgelöst.

Erwerbsfähige Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen konzentrieren sich im Bereich des SGB II. Doch die sozialmedizinischen Dienste der Jobcenter sind schlechter ausgebaut als die der Arbeitsagenturen. Jobcenter in gemeinsamer Trägerschaft mit der BA

(gemeinsame Einrichtungen) können – wie die Agenturen – die Fachdienste der Agenturen (Ärztlicher Dienst, Berufspsychologischer Service, Reha/SB-Teams) in Anspruch nehmen bzw. beauftragen. Jobcenter in kommunaler Alleinzuständigkeit können dies nicht. Sie müssen eigene Dienste aufbauen oder andere externe Dienste beauftragen, etwa die kommunalen Gesundheitsämter zur Feststellung der Leistungsfähigkeit. Aufgrund der längeren Erfahrung der Arbeitsagenturen mit medizinischen Diensten und des höheren Anteils an Quereinsteigern unter den Fachkräften der Jobcenter ist zu vermuten, dass die Nutzung der medizinischen Dienste in den Arbeitsagenturen besser erfolgt als in Jobcentern, obwohl der Bedarf an sozialmedizinischen Diensten in den Jobcentern höher sein dürfte.

Zusammengefasst stellen gesundheitliche Einschränkungen eine wesentliche und verbreitete Barriere für eine Erwerbsintegration dar. Der Umgang mit gesundheitlichen Problemen Arbeitsuchender durch die öffentliche Arbeitsverwaltung zeigt, dass es Schnittstellenprobleme ganz unterschiedlicher Art gibt. Sie bestehen zum einen in widersprüchlichen sozialstaatlichen Handlungsprinzipien gegenüber den Risiken Arbeitslosigkeit und gesundheitliche Einschränkungen, die sich in Verfahren und Regeln bis hin zu Sanktionsregeln ausdrücken. Sie bestehen in der widersprüchlichen Konfiguration der Träger von Leistungen bei Krankheit, Arbeitslosigkeit und Erwerbsminderung zueinander. Und sie bestehen zwischen beiden mit der Arbeitsmarktintegration befassten Rechtskreisen.

Es ist nicht zu erwarten, dass sich diese Schnittstellenprobleme grundsätzlich durch eine andere Konfiguration von Zuständigkeiten beseitigen lassen. Eher ist zu erwarten, dass dann neue Schnittstellenprobleme entstehen. Die Folgen der hier skizzierten Schnittstellenprobleme lassen sich jedoch vermutlich verringern durch:

- eine Professionalisierung der Vermittlungsfachkräfte insbesondere im Jobcenter,
- den Ausbau sozialmedizinischer Dienstleistungen insbesondere im Jobcenter,
- den Ausbau unterstützender Ansätze in der Aktivierung, eine stärkere Betonung von gleichberechtigter Kooperation von Leistungsbeziehenden und Vermittlungsfachkräften,
- die Kooperation von Arbeitsagenturen, Jobcentern und Krankenkassen bei der gesundheitlichen Prävention von Arbeitslosen und
- eine behutsame Neuordnung institutioneller Zuständigkeiten (etwa eine direkte Feststellung der Erwerbsfähigkeit nach auslaufendem Krankengeld durch den letztlich maßgeblichen Leistungsträger und nicht wie derzeit in jedem Fall durch die Rentenversicherung).

4.2 Jugendliche zwischen SGB II, III und VIII

Für die Förderung der Integration junger Menschen in Ausbildung und Beschäftigung existiert ein komplexes System der Zuständigkeiten. Die Arbeitslosenversicherung übernimmt für alle Jugendlichen Berufsorientierung und Berufsberatung bereits während der Schulzeit und darüber hinaus. Für die Unterstützung bei der Suche nach einer Ausbildung sind dagegen grundsätzlich zwei Rechtskreise bzw. Träger im Spiel: Die Arbeitsagenturen als Träger der Arbeitslosenversicherung (SGB III) sind für die Ausbildungsvermittlung und berufsvorbereitende Förderung aller Jugendlichen zuständig, die nicht hilfebedürftig im Sinne der Grundsicherung sind. Die Jobcenter als Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) sind für die Ausbildungsvermittlung und die berufsvorbereitende Förderung von jungen Menschen aus allen Haushalten zuständig, die Leistungen aus dem SGB II erhalten. Sie können die jeweilige Arbeitsagentur mit der Vermittlung in eine Ausbildung beauftragen. Einzelne Maßnahmen der Berufsvorbereitung werden darüber hinaus von den Arbeitsagenturen für alle Jugendlichen unabhängig von ihrer existenziellen Bedürftigkeit organisiert.

Die Jugendsozialarbeit und insbesondere die Jugendberufshilfe nach § 13 SGB VIII sollen darüber hinaus und unabhängig von SGB II und III sozial benachteiligten oder individuell beeinträchtigten jungen Menschen bis 27 Jahre mit erhöhtem Unterstützungsbedarf individuelle und lebensweltorientierte sozialpädagogische Hilfen gewährleisten, um deren schulische und berufliche Ausbildung, Eingliederung in die Arbeitswelt und ihre soziale Integration zu fördern (vgl. Schruth 2007). Dazu gehören auch sozialpädagogisch begleitete Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen. Damit gibt es in einem bestimmten Umfang institutionelle Doppelstrukturen, denn sowohl im SGB II als auch im SGB VIII soll die Eingliederung in Arbeit unterstützt werden. Und je komplexer die individuellen Problemlagen von jungen Menschen sind, desto komplexer sind damit die sozialstaatlichen Zuständigkeiten zur Unterstützung ihrer beruflichen und sozialen Integration.

Inzwischen stehen für nahezu jede denkbare Konstellation beim Übergang junger Menschen von der Schule in den Beruf spezielle Förderinstrumente zur Verfügung. Das Gesamtsystem ist aber überkomplex, unter anderem wegen der Kleinteiligkeit der Instrumente, der teilweise konkurrierenden institutionellen Eigeninteressen der lokalen

Netzwerkakteure⁴³, der geteilten Finanzierungs- und Umsetzungszuständigkeit und der schulrechtlichen Zuständigkeiten der Länder.

Zu den in SGB II und SGB III geregelten und vom Bund bzw. der Arbeitslosenversicherung finanzierten Instrumenten gesellen sich regional uneinheitliche Angebote der verschiedensten ESF-, Landes- und Bundesprogramme, schulische Informations-, Beratungs- und Erprobungsangebote, Angebote diverser Arbeitgebervertretungen und sonstiger Anbieter. Nicht jede Leistung steht allen Jugendlichen gleichermaßen offen. Und bei einer abgestimmten Zusammenarbeit der Institutionen gibt es seit vielen Jahren einen großen Handlungsbedarf.

Deshalb kündigte die Bundesregierung im Koalitionsvertrag 2013 die flächendeckende Einführung von Jugendberufsagenturen an. Sie sollen aufgebaut und weiterentwickelt werden, um die Leistungen nach den SGB II, SGB III und SGB VIII für Unter-25-Jährige zu bündeln. Es wurden aber weder Standards für ihre Umsetzung entwickelt noch zusätzliche Mittel bereitgestellt. Stattdessen setzt die Bundesregierung auf eine freiwillige Kooperation zwischen Arbeitsagenturen und Jobcentern einerseits und Jugendsozialarbeit andererseits.⁴⁴ Dazu wurden die vom BMAS und der BA initiierten und seit dem Jahr 2010 von lokalen Initiativen mit Unterstützung durch ein Projektteam der BA und einen Beirat unter Beteiligung der Länder, der kommunalen Spitzenverbände und des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge entwickelten „Arbeitsbündnisse Jugend und Beruf“ flächendeckend ausgeweitet. In diesen Bündnissen wird die Kooperation der Akteure im Wesentlichen durch eine Strukturierung des Informationsaustauschs, unter anderem über Workshops und Arbeitsmaterialien, unterstützt. In Abstimmung zwischen dem BMAS und dem Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge wurden im Jahr 2015 außerdem allgemeine Empfehlungen

43 So stehen etwa die auf die Entwicklung der Persönlichkeit fokussierten Förderziele der Jugendämter bei Jugendlichen über 18 Jahren den arbeitsmarktlichen Integrationszielen des SGB II bzw. SGB III und der Steuerungslogik der BA gegeneinander.

44 Im Juli 2015 bestanden bundesweit 218 Jugendberufsagenturen – definiert als eine mit Zielen und konkreten Aktivitäten unterlegte Kooperation von Arbeitsagenturen, Jobcentern und Jugendämtern zugunsten von Jugendlichen mit erhöhtem Förderbedarf (vgl. Borrs 2016). Die Aktivitäten der Jugendberufsagenturen variieren in Bezug auf den Grad der Kooperation stark: von gegenseitigem Kennenlernen über die Schaffung von Transparenz über jeweilige Aufgaben und vorhandene Angebote, über Kooperation bei der trägerübergreifenden Datenerhebung und -vermittlung und der Harmonisierung von Abläufen und Maßnahmen bis hin zur Zusammenarbeit „unter einem Dach“, die nur bei einer kleinen Zahl der Jugendberufsagenturen angestrebt wird. Es ist unklar, ob und wie weit in der Fachdiskussion weitergehende Forderungen wie etwa eine bis auf die Ebene der einzelnen Fachkraft reichende Kooperationstiefe, die gemeinsame Fallbearbeitung oder Durchführung gemeinsamer Maßnahmen erreicht werden (können).

„Erfolgsmerkmale guter Jugendberufsagenturen – Grundlage für ein Leitbild“ formuliert (vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2016). Mit diesen Aktivitäten wird versucht, das gesamte Feld der Unterstützungsmöglichkeiten beim Übergang Jugendlicher von der Schule in den Beruf über Information und Strukturierung vor Ort besser zu koordinieren, um so der Kleinteiligkeit mehr Systematik und Transparenz entgegenzusetzen.

Insgesamt fehlt es angesichts der komplexen Schnittstellen und Zuständigkeiten für Jugendliche an verbindlichen und verlässlichen Kooperationsstrukturen und klaren Finanzbeziehungen. So gibt es bisher keine bundesweit relevanten konzeptionellen Eckpunkte dafür, was Jugendberufsagenturen leisten, wie sie organisiert und zugleich regional unterschiedliche Bedingungen hinreichend berücksichtigt werden sowie auf welcher Grundlage rechtskreisübergreifende Förderleistungen finanziert werden sollen. Von einer besseren Systematik, größeren Transparenz und hohen Verlässlichkeit hinsichtlich der Struktur und des Umfangs der Hilfeangebote würden Jugendliche und Eltern, aber auch die mit der Koordination und Durchführung betrauten Sozialdienstleister gleichermaßen profitieren.

4.3 Nichtleistungsbeziehende

Die Bundesagentur für Arbeit ist nicht nur Trägerin der Arbeitslosenversicherung, sondern sie erfüllt zugleich die Aufgabe der kostenlosen öffentlichen Arbeitsvermittlung für alle am Arbeitsmarkt Teilnehmenden.⁴⁵ Arbeitslose ohne Leistungsanspruch nach SGB II oder III können sich bei den Arbeitsagenturen registrieren lassen und werden dann von ihnen betreut. Sie unterliegen denselben Mitwirkungspflichten nach dem SGB III wie Arbeitslose mit Leistungsansprüchen aus der Arbeitslosenversicherung. Ohne Leistungsbezug sind finanzielle Sanktionen nicht möglich; die Arbeitsagentur kann jedoch bei fehlender Mitwirkung die Vermittlung für zwölf Wochen einstellen (§ 38 Abs. 3 SGB III).

Im aktuellen Bestand aller registrierten Arbeitslosen im Rechtskreis SGB III befinden sich knapp ein Viertel (absolut 200.000 Personen) im Status des Nichtleistungsbezugs, wobei Frauen relativ gesehen deutlich häufiger betroffen sind als Männer.

⁴⁵ Die Verpflichtung zur Aufrechterhaltung eines solchen Angebots ergibt sich aus der ILO-Konvention Nr. 2 von 1919.

In einer Verlaufsperspektive⁴⁶ auf Basis von Längsschnittdaten zeigt sich, dass dieser Status insbesondere für Personen mit diskontinuierlichen Erwerbsverläufen, nach Familienphasen, langjähriger Berufstätigkeit und andauernder Langzeitarbeitslosigkeit sowie nach der Ausbildung an der Schwelle zum Berufseinstieg häufig vorkommt. Zugleich zeigen die Befunde aus qualitativ-biografischen Interviews, dass diese Arbeitslosen ohne Leistungsanspruch im Allgemeinen stark erwerbsorientiert sind, jedoch wenig aktive Unterstützung, Aufklärung und Förderung seitens der Bundesagentur für Arbeit erfahren. Als subjektiv besonders belastend werden die prekäre finanzielle Situation, auch bezogen auf die Zukunft, und die starke ökonomische Abhängigkeit vom Partner/der Partnerin erlebt. Besonders 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.

Hier stehen zum einen die Erwartungen der Leistungsberechtigten an die sozialstaatliche Honorierung ihrer vergangenen Leistungen im Widerspruch zur Versicherungslogik, die Statussicherung – anders als mit Einschränkungen die frühere hybride Arbeitslosenhilfe – nur noch für eine begrenzte Zeit gewährt. Zum anderen bietet ihnen die Arbeitslosenversicherung zu wenige Leistungen für die erwarteten Gegenleistungen im Bereich der Mitwirkungspflichten. Zur Abschwächung dieses Problems wäre eine Umsteuerung der Geschäftspolitik zugunsten der gezielten Qualifizierung und Beratung (auch) der Nichtleistungsberechtigten ein wichtiger Ansatzpunkt.

Ein Teil der Personen in dieser Gruppe verzichtet aus Statusgründen trotz Bedürftigkeit auf Grundsicherungsleistungen. Für diese Gruppe wäre eine Stärkung von statussichernden Elementen in der Grundsicherung eine Möglichkeit der Verbesserung der sozialen Sicherung (vgl. Kapitel 6.3). Eine zweite Teilmenge lebt in Partnerschaften, die in der Summe über Einkommen oder Vermögen verfügen, die keine Bedürftigkeit nach dem SGB II bedeutet. Sie sind auf die innerfamiliäre Einstandspflicht zurückgeworfen, solange das SGB II das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft und die horizontale Einkommensanrechnung aufrechterhält. Eine dritte Teilmenge unstet oder geringfügig Beschäftigter,

46 Im von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekt „Arbeitslose ohne Leistungsansprüche: Analyse von Hintergründen, sozialer Situation und der Dynamik im Lebensverlauf“ wurde mit Querschnitts- und Längsschnittanalysen mit dem repräsentativen „Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS) des IAB Nürnberg sowie narrativ-biografischen Leitfadeninterviews in sechs Arbeitsagenturbezirken der Verlaufsaspekt besonders in den Blick genommen (vgl. Betzelt et al. 2016).

Freiberufler und Soloselbstständiger erwirbt trotz Erwerbstätigkeit keine Versicherungsansprüche. Hier wäre über die Veränderung der Zugangsvoraussetzungen eine Öffnung der Versicherung sinnvoll (vgl. Kapitel 6.2). Ein eigenständiger Anspruch auf SGB II-Leistungen schon vor Vollendung des 25. Lebensjahres würde die ökonomische Eigenständigkeit junger Erwachsener vor Vollendung des 25. Lebensjahres stärken.

4.4 Schnittstelle bei der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter

Die Zuständigkeiten zwischen den Rechtskreisen SGB II und SGB III und damit den beiden „Etagen“ der Arbeitsverwaltung sind derzeit grundsätzlich so geregelt, dass die Jobcenter erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Sinne von § 8 SGB II betreuen, während die Arbeitsagenturen sowohl für Personen mit Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung als auch für alle anderen Arbeitsmarkt-Teilnehmenden zuständig sind (vgl. Kapitel 4.3). Ausländische bedürftige Erwerbspersonen, denen die Aufnahme einer Beschäftigung erlaubt ist oder erlaubt werden könnte (ggf. nach Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit), fallen damit grundsätzlich in die Zuständigkeit des SGB II (§ 8 Abs. 2 SGB II).

Daraus ergeben sich komplexe Zuständigkeiten im Hinblick auf Geflüchtete. Der Begriff „Flüchtling“ wird zumeist als Sammelbegriff für Personen verwendet, die sich unter sehr unterschiedlichen aufenthaltsrechtlichen Bedingungen in Deutschland aufhalten. Der aufenthaltsrechtliche Status von Geflüchteten entscheidet über den Zugang zum Arbeitsmarkt sowie auch über die Frage, ob die Person in den Bereich des SGB II oder SGB III fällt: So haben Asylbewerber und Geduldete grundsätzlich keinen Anspruch auf Grundsicherung für Arbeitsuchende oder Sozialhilfe. Vielmehr erhalten sie finanzielle Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Obwohl sie also grundsichernde Sozialleistungen beziehen, sind sie bezogen auf die Rechtskreislogik von SGB III und SGB II „Nichtleistungsbeziehende“ (siehe Kapitel 4.3), sodass für ihre Beratung und etwaige auf eine Arbeitsmarktintegration hinführende Förderungen die Arbeitsagenturen (SGB III) zuständig sind. Anerkannte Flüchtlinge (also Personen, die nach einer der existierenden rechtlichen Grundlage – z. B. Grundgesetz oder Genfer Flüchtlingskonvention – als Flüchtlinge anerkannt werden und ein Aufenthaltsrecht bekommen) fallen dagegen bei Bedürftigkeit in den Bereich des SGB II und werden vom Jobcenter betreut.

Wenn ein arbeitsloser Asylbewerber in den Status des anerkannten Flüchtlings gelangt, wechselt er demnach vom SGB III ins SGB II. Damit verbunden verschiebt sich die Zuständigkeit von der Arbeitsagentur auf das Jobcenter. Diese Schnittstelle zwischen SGB III und SGB II bei Geflüchteten hat eine Reihe von negativen Konsequenzen:

Zwar haben die Jobcenter, die als gemeinsame Einrichtungen geführt werden, Zugriff auf die Kundendaten der Arbeitsagentur, sofern bei der Arbeitsagentur bereits ein Profiling oder eine Beratung stattgefunden haben; die informellen Kenntnisse über die Umstände der Personen, die nicht in Datensystemen erfasst werden können oder dürfen, gehen jedoch bei der Übergabe verloren.

Bei den zugelassenen kommunalen Trägern, die immerhin rund ein Viertel der Jobcenter ausmachen, ist die Datenübergabe nicht zulässig; alles muss erneut erfragt und erfasst werden, oft unter Einsatz von Dolmetschern. Vergleichbare Probleme mit dem Datentransfer bestehen praktisch aber auch in den gE-Jobcentern, wobei sie hier wegen der gemeinsam genutzten Software strukturell leichter zu beheben wären.

Für die Betroffenen, die ohnehin mit einer Vielzahl von Behörden zu tun haben, ist der Wechsel der Ansprechpartner verwirrend.

Die Jobcenter sind nicht verpflichtet, etwaige von der Arbeitsagentur begonnene Integrationsstrategien fortzusetzen. Zwar gibt es hier den Appell und teils vor Ort auch die Praxis, gemeinsame Vereinbarungen und Wege zu finden, eine bindende flächendeckende Regelung bzw. Verpflichtung existiert jedoch nicht. Mit dem Rechtskreiswechsel ins SGB II unterliegen auch anerkannte Flüchtlinge dem schärferen Aktivierungsregime des SGB II, was zu Strategiewechseln in ihrer Aktivierung führen kann.

Wegen der Zuständigkeit beider Ebenen der Arbeitsverwaltung müssen sowohl Arbeitsagenturen als auch Jobcenter Kompetenzen rund um die besonderen Bedarfe von Flüchtlingen im Hinblick auf deren Arbeitsmarktintegration aufbauen. Das ist zumindest ineffizient.

Ein besonders illustratives Beispiel für die Unsinnigkeit der geteilten Zuständigkeit sind die im Juli 2016 vom BMAS lancierten 100.000 „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“ (FIM), das sind besondere Arbeitsgelegenheiten (also Arbeitsgelegenheiten weder nach AsylbLG noch nach SGB II) für Personen, die bei Eintritt in die Maßnahme auf ihre Anerkennung warten. Da für diese Personen die Arbeitsagenturen zuständig sind, wird das Programm per Verwaltungsvereinbarung durch die BA umgesetzt. Soweit es sich um „externe“ Arbeitsgelegenheiten handelt, also um Einsätze außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften, müssen diese „zusätzlich“ sein, dürfen also keine regulären Arbeitsplätze verdrängen. Dies zu prüfen obliegt der zuständi-

gen Arbeitsagentur. Die ABM-Ausschüsse der Selbstverwaltung, die früher derartige Fragen berieten und den regionalen Konsens über Maßnahmen geförderter Beschäftigung herstellten, wurden jedoch im Zuge der Instrumentenreform 2012 zusammen mit den ABM abgeschafft. Die Implementation der FIM wurde im Spätsommer/Herbst 2016 unter anderem dadurch verzögert, dass bei den Arbeitsagenturen nun erneut Beiräte zur Konsentierung von Arbeitsgelegenheiten gebildet werden mussten – während bei den Jobcentern entsprechende Gremien und Routinen existieren. Diese und andere Umsetzungsschwierigkeiten führten dazu, dass von den ursprünglich geplanten 100.000 Arbeitsgelegenheiten nur 25.000 geschaffen und die nicht abgerufenen Mittel zur Verstärkung des Verwaltungskostenbudgets der Jobcenter umgewidmet wurden.

Zur Verminderung der Reibungsverluste zwischen Arbeitsagenturen und Jobcentern bei der Betreuung von Flüchtlingen wurden vielerorts „Integration Points“ eingerichtet, teilweise auch unter Beteiligung von rein kommunalen Jobcentern. Die Ausgestaltung und Praxis der Integration Points ist ähnlich unterschiedlich wie die der Jugendberufsagenturen (siehe Kapitel 4.2): Sie reicht von einer bloß virtuellen Koordination bis zur Schaffung einer eigenständigen Service-Einheit, in der Flüchtlinge rechtskreisübergreifend bei ihrer Arbeitsmarktintegration betreut werden.

In der Summe ist die arbeitsmarktpolitische Zuordnung der Geflüchteten ohne geklärten Aufenthaltsstatus als Nichtleistungsberechtigte mit einer asylpolitisch motivierten Sonderstellung zum SGB III ineffizient, weil die meisten von ihnen nach Klärung des Aufenthaltsstatus im SGB II noch einmal die gleichen Prozeduren durchlaufen, und systemunlogisch, weil hier Bedürftige Leistungen vom Versicherungssystem erhalten.

4.5 Zwischenfazit: Schnittstellen behindern eine ganzheitliche Fallbearbeitung

Im entwickelten und gegliederten Sozialstaat haben sich für verschiedene Problemlagen eigenständige Institutionen herausgebildet. Individuelle Lebenslagen können „quer“ zu diesen institutionalisierten Sicherungssystemen liegen. Schnittstellen zwischen verschiedenen Trägern und Ausführenden sozialer Dienstleistungen sind unvermeidbar. Selbst da, wo in allen Säulen des Sozialstaats mit dem Konzept des Fallmanagements gearbeitet wird, zugleich aber häufig umstritten ist, welches Fallmanagement im konkreten Einzelfall die Fallverantwortung hat, sind Zu-

ständigkeitsfragen und Schnittstellen ein regelmäßiges Hindernis für eine ganzheitliche Fallbearbeitung.

Schnittstellen werden dann zu Problemen, wenn sie die Unterstützung verzögern, wenn die Komplexität von Unterstützungsangeboten für Bürger/innen und Sozialdienstleister nicht transparent ist, wenn trägerspezifische Organisationsinteressen unter der Hand das Ausmaß ihres Engagements beeinflussen und wenn aufgrund vermeintlicher oder tatsächlicher Nichtzuständigkeit Problemlagen nicht bearbeitet werden. Wie die hier exemplarisch skizzierten Beispiele zeigen, können Schnittstellenprobleme sehr vielgestaltig sein. Es ist nicht möglich, eine Lösung für alle dieser Probleme zu entwickeln. Insgesamt zeigt aber die Analyse der Unvermeidlichkeit von Schnittstellen, dass mehr als nur ein Prinzip handlungsleitend für die Akteure ist. Die im SGB III und mehr noch im SGB II verengte Interpretation von Aktivierung steht teilweise im Konflikt mit den Leistungs- und Förderungsgrundsätzen anderer Sozialgesetze, von denen dieselbe Person gleichzeitig betroffen sein kann.

5. Exkurs: Sind alternative Organisationsformen der öffentlichen Arbeitsverwaltung möglich und sinnvoll?

Ein zentrales Motto der Hartz-Reformen war die Erbringung von „Dienstleistungen aus einer Hand“. Tatsächlich jedoch blieben die Rechtskreise der Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung institutionell und organisatorisch getrennt. Gegenüber der alten Trennung zwischen SGB III und Bundessozialhilfegesetz (BSHG) ist die neue Trennung zwischen SGB III und SGB II sogar bedeutsamer, weil sich nach der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und der „Aktivierung“ der Sozialhilfe eine größere Anzahl von am Arbeitsmarkt aktiven Personen in der Grundsicherung befindet und weil mehr Personen einen Rechtskreiswechsel durchlaufen. Deshalb stellt sich die Frage, ob von den zahlreichen problematischen Schnittstellen, die wir im vorstehenden Kapitel identifiziert haben, zumindest diejenige zwischen SGB III und SGB II durch eine organisatorische „Wiedervereinigung“ der Arbeitsverwaltung überbrückt werden könnte.

Der arbeitsmarktpolitische Diskurs im Vorfeld der Hartz-Reformen war unter anderem von der Vorstellung geprägt, dass die unzureichend auf die Anforderungen des allgemeinen Arbeitsmarktes bezogene „Hilfe zur Arbeit“ im Rahmen des BSHG am Wesen einer nach Prinzipien des New Public Management von der Anstalt zur Agentur reformierten BA genesen sollte.⁴⁷ Dementsprechend sah der zunächst von den damaligen Regierungsfractionen eingebrachte Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Deutscher Bundestag 2003) die Alleinzuständigkeit der BA auch für die neu zu schaffende „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ einschließlich des Katalogs der heutzutage „kommunalen“ Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II vor. Die Agenturen für Arbeit sollten unabhängig vom Vorliegen von Ansprüchen aus der Arbeitslosenversicherung „Leistungen aus einer Hand“ für alle Arbeitsuchenden und erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (heute: „erwerbsfähige Leistungsberechtigte“) sowie für Arbeitgeber erbringen. Die Kommunen sollten lediglich wie andere Dritte einbezogen werden

⁴⁷ Bereits die „Benchmarking-Gruppe“ versprach sich von einer Zusammenführung von Kompetenzen und Verantwortung der BA und der Sozialhilfeträger, „beispielsweise über gemeinsame Vermittlungsagenturen oder Leistungsverträge, erhebliche Effektivitäts- und Effizienzgewinne“ (Fels et al. 2000, S. 18).

können sowie für eine Übergangsfrist weiterhin die Auszahlung der Unterhaltsleistungen übernehmen.

Aus politischen wie verfassungsrechtlichen Gründen (vgl. Knuth 2009; Knuth 2012) kam es nach zwei parlamentarischen Vermittlungsverfahren⁴⁸, einigen Jahren mit drei Formen der Aufgabenwahrnehmung⁴⁹, einem Bundesverfassungsgerichtsurteil (vgl. Urteil vom 20.12.2007, Aktenzeichen 2 BvR 2433/04-2, BvR 2434/04), erneuten jahrelangen Debatten, einer Grundgesetzänderung (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, Artikel 91e; vgl. Bundesgesetzblatt 2010, Teil I, Nr. 38, S. 944) und dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende (vgl. Bundesgesetzblatt 2010, Teil I Nr. 41, S. 1112) zu dem heutigen Zustand mit einer organisatorischen und operativen Trennung der Rechtskreise SGB III und SGB II und mit zwei Formen der Aufgabenwahrnehmung im SGB II.

5.1 Alternative Organisationsformen der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Vor dem Hintergrund der dargestellten Probleme und Unzulänglichkeiten hat die Arbeitsgruppe denkbare Varianten der Organisation der Grundsicherung diskutiert. Dabei haben sich die im Folgenden skizzierten Varianten herausgeschält. Es handelt sich dabei nicht um Empfehlungen, sondern um das Ausloten von Konsequenzen möglicher alternativer Ansätze, also um ein Gedankenexperiment. Es führt zu keiner praktikablen Lösung, kann jedoch beigetragen, den Blick für die unterschiedlichen Logiken von Versicherung und Grundsicherung sowie die Berechtigung und Notwendigkeit beider Prinzipien zu schärfen.

Arbeitsförderung „aus einer Hand“ (I): getrennte Aufgabenwahrnehmung bei veränderter Aufgabenteilung im SGB II

Die BA gibt die Leistungsträgerschaft für die Berechnung und Auszahlung der Geldleistungen des SGB II an die Kommunen ab, die im Übr-

48 Sowohl das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt als auch das Kommunale Optionsgesetz wurden durch den Vermittlungsausschuss je grundlegend verändert.

49 Arbeitsgemeinschaften zwischen Arbeitsagentur und Kommunen, zugelassenen kommunalen Trägern und sogenannter getrennter Aufgabenwahrnehmung.

gen die Zuständigkeit für die kommunalen Eingliederungsleistungen sowie das Bildungs- und Teilhabepaket behalten. Die gemeinsamen Einrichtungen werden aufgelöst. Die BA erbringt in den Regionen, in denen keine kommunale Option besteht, die unmittelbar auf die Arbeitsmarktintegration gerichteten Eingliederungsleistungen für SGB II-Leistungsberechtigte rechtskreisübergreifend in den Arbeitsagenturen, allerdings für das SGB II nach wie vor als Bundesauftragsverwaltung und ohne jeden finanziellen Anreiz zur Senkung der Ausgaben für die Grundsicherungsleistungen, die die Kommunen belasten würden. Dies würde in diesen Regionen das Aktivierungsparadigma auflösen, denn das Fördern läge nun bei den Arbeitsagenturen, das Fordern hingegen wäre durch sie nicht mehr finanziell sanktionierbar. Die zkt-Jobcenter könnten mit ihrer Gesamtzuständigkeit bestehen bleiben, sofern sie sich nicht aus eigener Entscheidung dem neuen Modell anschließen. Hier würde das Aktivierungsparadigma weiter gelten. In der Folge würden sich die institutionellen Regelungen zum Fordern regional danach unterscheiden, welches Modell der Aufgabenwahrnehmung vorhanden wäre.

Ein solches Vorhaben wäre wegen der zu verändernden Leistungsträgerschaft und Finanzverfassung zustimmungspflichtig und damit wohl nur schwer durchsetzbar. Zudem wäre eine erneute Änderung des Grundgesetzes erforderlich, da dieses derzeit die gemeinsamen Einrichtungen als Regelfall für die Aufgabenerledigung vorsieht, künftig aber die BA als Bundesoberbehörde die Eingliederungsleistungen erbringen würde.

Arbeitsförderung „aus einer Hand“ (II): Zusammenführung aller Leistungen für alle Arbeitsmarktteilnehmenden

Das „Arbeitslosengeld II“ wird – ähnlich der alten Arbeitslosenhilfe – in das SGB III integriert, wo diese Bezeichnung auch eher Sinn machen würde. ALG II beziehen nur Personen, die dem Arbeitsmarkt auch tatsächlich zur Verfügung stehen, d. h. die Definition der Arbeitslosigkeit nach dem SGB III erfüllen. Schüler und andere Personen in Ausbildung sowie Alleinerziehende mit Kindern unter drei Jahren beziehen unabhängig von ihrem Alter Sozialgeld von der Kommune. Das ALG II würde dadurch näher in die Nachfolge der Arbeitslosenhilfe rücken.

Die Arbeitsagenturen berechnen und zahlen in diesem Modell die Regelsätze des ALG II. Arbeitsmarktbezogene Eingliederungsleistungen werden in den Arbeitsagenturen für Bezieher/innen von ALG I und ALG II einheitlich erbracht. Die Kommunen bleiben zuständig für die

kommunalen Eingliederungsleistungen sowie das Bildungs- und Teilhabepaket, für das (hinsichtlich des Personenkreises erweiterte) Sozialgeld und die Kosten der Unterkunft und Heizung. Eine Integration der kommunalen Leistungen in das SGB XII wäre zu prüfen.

Eine zwingende Folge dieses Ansatzes wäre die Auflösung des Konstrukts der Bedarfsgemeinschaft. Das heißt nicht, dass es keine Einkommensanrechnung in Haushalten geben würde. Wer aber für den eigenen individuellen Bedarf ausreichend verdient oder für sich selbst existenzsichernd Arbeitslosengeld bezieht, erhält kein aufstockendes ALG II; nicht am Arbeitsmarkt teilnehmende Familienmitglieder erhalten Sozialgeld, ggf. unter Anrechnung des Erwerbseinkommens des erwerbstätigen Haushaltsmitglieds.

Rechtskreiswechsel würde es weiterhin geben, aber wegen Änderung des Arbeitsmarktstatus, nicht wegen Änderung der Bedürftigkeit. Schwierig würde sich die Bearbeitung der Kosten der Unterkunft und Heizung gestalten, wenn verschiedene Haushaltsmitglieder zu unterschiedlichen Rechtskreisen gehören.

Auch dieses Modell erfordert verfassungsrechtliche Konsequenzen. Da das ALG II eine Grundsicherungsleistung bliebe und keine Versicherungsleistung wäre, würde es auch in dieser Form von der BA nicht als selbstverwalteter Körperschaft erbracht werden können. Die BA müsste also einen entsprechenden Auftrag als Bundesoberbehörde durch das Grundgesetz erhalten. Auch hier ist unwahrscheinlich, dass sich dafür eine Mehrheit in Bundestag und Bundesrat finden würde.

Weitergehende Verselbstständigung der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ gegenüber der Arbeitslosenversicherung durch vollständige Kommunalisierung

Die Kommunen werden generell alleinige Träger der Aufgaben nach dem SGB II und damit aller Jobcenter. Es gibt dann keine unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung im SGB II mehr, und die Jobcenter hätten einheitliche Personalkörper in den Kommunalverwaltungen.

Dieser Ansatz wäre nur in einem sehr breiten politischen und verfassungsrechtlichen Konsens zu realisieren, da der Bund den Kommunen durch Bundesgesetz keine Aufgaben übertragen darf. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende müsste also zunächst zur Aufgabe der Länder werden, die diese dann weiter delegieren könnten an die Kommunen. Artikel 91e Grundgesetz müsste erneut geändert werden.

Auf Landesebene könnte damit die Steuerung der Jobcenter vereinheitlicht werden. Die Qualität dieser Steuerung läge dann ganz in der Verantwortung der Länder. Die Verteilung der Steuermittel zwischen Bund und Ländern und mithin sowohl der vertikale als auch der horizontale Finanzausgleich müssten so geändert werden, dass den ungleichen Arbeitsmarktbedingungen in den Ländern angemessen Rechnung getragen würde und zugleich die Länder ein unmittelbares fiskalisches Interesse an der Wirksamkeit der Förderung bekämen, indem sie an den Kosten des SGB II beteiligt würden. Eine Mehrheit für eine solche Regelung der Finanzverfassung zu finden, scheint äußerst ambitioniert. Zudem entstünde zwar ein Wettbewerb zwischen den Regionen, zugleich würden aber mit hoher Wahrscheinlichkeit regionale Arbeitsmärkte gegeneinander abgegrenzt, was der Arbeitsmarktordnung insgesamt eher nicht dienlich wäre.

An der Problematik der Rechtskreiswechsel würde sich durch dieses Modell, das dem einst von Hessen gewünschten Modell der Kommunalisierung nahekäme, nichts ändern. Eher ist mit einer noch weiter gehenden Verselbstständigung der Rechtskreise gegeneinander und folglich mit einer Verschärfung der Schnittstellenprobleme zu rechnen. Dieser Ansatz wäre folglich nur dann zu rechtfertigen, wenn die kommunalen Jobcenter sich in ihrer Leistungsfähigkeit als ganz erheblich gegenüber den gemeinsamen Einrichtungen überlegen erwiesen hätten. Für diese Annahme liegt jedoch keinerlei Evidenz vor.

Landesagenturen für Grundsicherung

Das Grundgesetz schreibt nicht vor, auf welcher Ebene gemeinsame Einrichtungen für die Ausführung von Bundesgesetzen auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu bilden sind; dieses könnte auch unmittelbar zwischen dem Bund und den einzelnen Bundesländern erfolgen. Es könnte also pro Bundesland eine „Gemeinsame Einrichtung“ auf Landesebene gebildet werden; die örtlichen Jobcenter (soweit sie nicht zKT sind – dazu s. u.) wären dann deren örtliche Niederlassungen. Durch Übernahme des bisher bei BA und Kommunen beschäftigten Personals könnte man einheitliche Personalkörper auf Landesebene schaffen. Die zKT-Jobcenter würden bestehen bleiben, könnten aber nach § 6a Abs. 6 Satz 2 SGB II beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales beantragen, ihre Zulassung als kommunaler Träger zu widerrufen, wenn das Landesmodell sie überzeugt.

Auch durch dieses Modell ändert sich an der Problematik des Rechtskreiswechsels nichts. Vorteile gegenüber der Kommunalisierung

könnten darin gesehen werden, dass der Bund – im Zusammenwirken mit dem jeweiligen Land – unmittelbare Steuerungsmöglichkeiten behält. Die Probleme der zu ändernden Finanzverfassung blieben wie im Modell der Kommunalisierung bestehen. Zugleich wäre erheblicher politischer Widerstand seitens der Kommunen zu erwarten, wenn sie aus der Umsetzung des SGB II ausgeschlossen werden sollten. Und die Länder würden einem enormen Zuwachs von eigenem Personal gegenüberstehen, den sie dann auch mit entsprechenden zusätzlichen Strukturen bewältigen müssten.

5.2 Zwischenfazit: Eine Organisationsreform löst die Kernprobleme nicht

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die durch eine erneute Änderung der Aufgabenverteilung und der Form der Aufgabenwahrnehmung in Teilbereichen erreichbaren Vorteile in keinem Verhältnis zu den verfassungsrechtlichen, finanzverfassungsrechtlichen und politischen Hürden stehen, die zu überwinden wären. Einige dieser Modelle würden die Schnittstellenprobleme zwischen SGB II und SGB III voraussichtlich eher verschärfen als mildern.

Der internationale Vergleich zeigt, dass institutionelle Brüche und Schnittstellen zwischen Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung bzw. Sozialhilfe in allen Ländern existieren, in denen es beide Sicherungsformen gibt. Eine einheitlichere Organisationsform scheint nur um den Preis einer Verschlechterung der sozialen Sicherung zu haben: entweder in der Form, dass es einen versicherungsförmigen Schutz vor den Folgen von Arbeitslosigkeit gar nicht gibt bzw. dass dieser reduziert ist auf den Verzicht auf die Bedürftigkeitsprüfung während einer kurzen anfänglichen Bezugsdauer einer Festbetragsleistung (so in Großbritannien), oder in der Form, dass es nach Erschöpfen des Versicherungsanspruchs kein flächendeckendes zweites Netz der sozialen Sicherung gibt (so in den meisten mediterranen Ländern).

In Deutschland war das Spannungsverhältnis zwischen den Sicherungsprinzipien der Versicherung und der Grundsicherung vor den Hartz-Reformen teilweise verborgen in der hybriden Leistungsform der Arbeitslosenhilfe, die beide Prinzipien miteinander verband. Nicht zuletzt die schrittweise Abschaffung der „originären“ Arbeitslosenhilfe zwischen 1976 und 2000 führte zum Anwachsen der Sozialhilfezahlen, ohne das gleichzeitige Anwachsen der Zahl der Arbeitslosenhilfe beziehenden stoppen zu können (vgl. Knuth 2016). Wenn man nicht zurückkehren will zur Arbeitslosenhilfe einschließlich deren „originärer“ Form (näherungs-

weise skizziert in Kapitel 5.1), dann wird man damit leben müssen, dass die Unterschiedlichkeit beider Sicherungsformen auch einen organisatorischen Ausdruck hat.

Daraus folgt, dass die zunächst „verquer“ erscheinende Situation mit zwei Rechtskreisen im Kern nicht Folge einer gesetzgeberischen Fehlleistung, sondern Ausdruck des grundsätzlichen Spannungsverhältnisses zwischen Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung ist. Statt des aussichtslosen Versuchs, organisatorisch „klare Verhältnisse“ zu schaffen, sollte man stattdessen einerseits beide Prinzipien klarer in den jeweiligen Leistungssystemen verankern, andererseits sie miteinander in der Weise verschränken, dass Gerechtigkeitsprobleme verringert werden.

6. Evolution statt Revolution: Wenn nicht mit einer Organisationsreform, wie dann soll die Arbeitsmarktpolitik verbessert werden?

Ziel des hier vorgelegten Diskussionsbeitrages ist es zu zeigen, wie die sozialstaatliche Grundordnung im Bereich der Arbeitsmarkt- und Teilhabepolitik für Erwerbsfähige an die fundamental veränderten Realitäten am Arbeitsmarkt so angepasst werden kann, sodass Übergänge zwischen Beschäftigungen und Einstiege bzw. Wiedereinstiege in Erwerbstätigkeit leichter gelingen, Teilhabebarrrieren abgebaut werden und die Legitimität des Sozialstaats in der Sicht seiner Nutzer/innen wieder steigt. Der Maßstab der im Folgenden dargestellten Vorschläge ist dabei: An *einem* Arbeitsmarkt soll *eine* Solidarität bei der Sicherung gegen Risiken gelebt werden und *eine* konsistente Gerechtigkeitslogik gelten. Dies ist ein normativer Anspruch, seine Einlösung ist es nicht: Vielmehr ist sie die Voraussetzung dafür, dass institutionelle Widersprüche reduziert werden, der Arbeitsmarktausgleich besser funktioniert und das System insgesamt eine höhere Legitimität gewinnt. Hierfür gelten aus unserer Sicht vier Prämissen:

Die Arbeitsmarktpolitik dient nicht nur als solidarischer Schutz vor individuellen Risiken und Überwindung individueller Notlagen durch die Gemeinschaft der Beitrag- oder der Steuerzahlenden. Sie ist auch ein Baustein zur Zukunftssicherung von Wirtschaft und Gesellschaft insgesamt. Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit (Versicherung und Grundsicherung) sind dabei komplementäre Prinzipien sozialer Sicherung, die klug miteinander institutionell verzahnt werden müssen, um Konflikte und soziale Segmentation zu vermeiden.

Die Integration in das Erwerbsleben ist nicht nur abhängig von den individuellen Fähigkeiten und dem Verhalten der Menschen, sondern auch von den Verhältnissen, in die wir alle gestellt sind. Für die Re-Integration Arbeitsloser kommt hinzu, dass die Haltung, die ihnen im Leistungsprozess erlaubt und durch Förderung vermittelt wird, sowie der Wertschätzung, die ihnen in diesem Prozess entgegengebracht oder verweigert wird, die Chancen auf eine erfolgreiche und nachhaltige Beendigung von Arbeitslosigkeit wesentlich beeinflussen.

Integrations- und Teilhabechancen zu erhöhen erfordert, unabhängig vom Leistungsstatus (versichert, bedürftig oder Nichtleistungsbezug) gleiche Intensität der Förderung bei gleichen Förderbedarfen. Dies erfordert eine stärker investive Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik insgesamt, um den Herausforderungen der Entwicklungen am Arbeitsmarkt

gerecht zu werden. Dies schließt die Überwindung des verengten Aktivierungsparadigmas von der gegenleistungsorientierten Aktivierung zur ganzheitlichen Befähigung der Arbeitslosen, ihre Entwicklung ohne institutionelle Hürden selbstbestimmt mitzugestalten, ein.

Die organisatorische Trennung von Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung für Arbeitsuchende ist wohl unausweichlich. Daraus erwächst aber die Aufgabe, die Jobcenter, die für die Mehrzahl der Arbeitslosen zuständig sind, so auszustatten und zu steuern, dass es nicht zu einer „Arbeitsmarktpolitik zweiter Klasse“ für „Menschen zweiter Klasse“ kommt.

6.1 Normative Grundausrichtung

Das zweigliedrige Sicherungssystem bei Arbeitslosigkeit am Prinzip der Statussicherung ausrichten

Die Arbeitslosenversicherung hat ihre Schutzfunktion in den letzten Jahren für einen Teil der Versicherten eingebüßt, weil sie mit den Entwicklungen des Arbeitsmarkts, insbesondere dem Anstieg atypischer Beschäftigungsverhältnisse ohne langfristige Existenzsicherung und der Zunahme von Niedriglohnbeschäftigung, nicht Schritt gehalten hat. Zwar scheint die strukturelle und fortdauernde Arbeitslosigkeit früherer Jahrzehnte in gewissem Umfang durch prekäre Beschäftigungsverhältnisse ersetzt worden zu sein (vgl. Eichhorst et al. 2017), jedoch sind mit diesen unsicheren Arbeitsplätzen nur wenig Aufstiegschancen in stabilere, besser bezahlte und wirksam versicherte Beschäftigungsverhältnisse verbunden. Stattdessen werden die prekär – und hier insbesondere die geringfügig, unstet oder niedrig bezahlt – Beschäftigten zur materiellen Existenzsicherung und zur Förderung auf ein Fürsorgesystem verwiesen, das seine paternalistischen Wurzeln in der repressiven Armenfürsorge zwar mit dem Aktivierungsparadigma verbal modernisiert, aber kaum überdeckt.

Zumindest ein Teil der dauerhaft oder regelmäßig immer wieder auf Existenzsicherungsleistungen angewiesenen Erwerbspersonen federt mit ihrer Bereitschaft zu prekärer Beschäftigung die Arbeitsplatzsicherheit der Normalerwerbstätigen ab. Die daraus erwachsenden höheren Arbeitslosigkeits- und Existenzsicherungsrisiken dieser Gruppen muss ein moderner Sozialstaat, der dauerhafte Exklusion verhindern will, *fair und solidarisch absichern*.

Soll dabei die Statussicherung als ein in der Breite mehrheitsfähiges Legitimationsprinzip der Arbeitslosenversicherung nicht weiter geschwächt werden, müssen Arbeitsmarktpolitik und Grundsicherungspolitik für Erwerbsfähige zusammen und als einander bedingend gedacht werden, auch wenn und gerade weil ein solches zweigeteiltes System der sozialen Sicherung gegen Risiken der Arbeitswelt mit teilweise widersprüchlichen Logiken an einem letztlich gemeinsamen Arbeitsmarkt besonders legitimierungsbedürftig ist.

Leistungsgerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit in Einklang bringen, um Teilhabe für alle zu gewährleisten

Für diesen gemeinsamen Arbeitsmarkt ist eine kohärente Kombination verschiedener *Gerechtigkeitsvorstellungen zur Risikosicherung* fundamental, die auf die zunehmende Segmentierung und Ungleichheit am Arbeitsmarkt solidarisch reagieren. Aus diesen Normen sind institutionelle Regeln abzuleiten, die Leistungsprinzip, Chancengleichheit und Bedarfsgerechtigkeit in Einklang bringen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Grundsicherung für Arbeitsuchende gleichermaßen auf Existenzsicherung, Arbeitsmarktintegration und soziokulturelle Teilhabe zielt, während letzteres Ziel im Bereich der Arbeitslosenversicherung keine Rolle spielt.

Bei steigenden oder zumindest nicht sinkenden Anforderungen an Leistungsfähigkeit und Qualifikation der Arbeitskräfte wird der dauerhafte Ausschluss eines Teils der Bevölkerung im Erwerbsalter vom Arbeitsmarkt Realität bleiben. Diese Gruppe der „Überzähligen“ (Castel 2000) hat nach langer Nichterwerbstätigkeit kaum Chancen am Arbeitsmarkt. Dies prägt „ihre soziale Lage, ihr Selbstbild und ihr Verhältnis zur Gesellschaft der Erwerbstätigen“ (Vogel 2004). Ihr Sozialleistungsbezug wird sowohl von ihnen als auch von der gesellschaftlichen Mehrheit nicht länger als soziales Recht verstanden, sondern mit dem Stigma des individuellen Versagens belegt. Wenn der Arbeitsvertrag „fast die einzige noch übrig gebliebene Methode“ ist, erwerbsfähigen Menschen in der Gegenwartsgesellschaft „Struktur zu geben“, dann „entsteht eine gefährliche Leere“, wenn Erwerbstätigkeit über längere Zeiträume nicht mehr möglich ist (Dahrendorf 2000: 1065). Deshalb ist eine *Teilhabepolitik*, die den Fokus der Nichtausgrenzung in der Gesellschaft (vgl. Kronauer 2008) nicht auf Arbeitsmarktintegration verengt, ein notwendiger und relevanter Aspekt des Gesamtsystems der sozialen Sicherung gegen das Risiko der Erwerbslosigkeit.

Da keine institutionelle Alternative sichtbar ist, die Arbeitsmarkt- und Grundsicherungs- und damit auch Teilhabepolitik widerspruchsfrei verbinden würde, sind Lösungen für die aufgeführten Probleme innerhalb des bestehenden Systems zu suchen: Eine höhere Effektivität hinsichtlich der unterschiedlichen Zielsetzungen sowie eine bessere Akzeptanz beider Systeme verlangt eine *Stärkung der jeweiligen typischen Grundprinzipien* – die der Teilhabeförderung im SGB II und die der Statussicherung im Rechtsbereich des SGB III. Angesichts der realen Risikoverteilung unter den Erwerbsbürger/innen ist zu prüfen, wie der Förderung der soziokulturellen Teilhabe als Element eines menschenwürdigen Lebens auch bei erwachsenen Leistungsberechtigten des SGB II größere Bedeutung zugemessen werden kann. Für die Arbeitslosenversicherung ist parallel zu prüfen, ob und wie die – durch veränderte Zugangsvoraussetzungen und Zumutbarkeitsregeln, den Vermittlungsvorrang und die Einschränkung der Arbeitsförderung – enger gezogene Erwerbszentrierung zugunsten von statuswahrenden Maßnahmen gelockert werden kann. Beides zusammen würde einen Beitrag dazu leisten, den sozialen Zusammenhalt zu stärken und die bis in die Mitte der Gesellschaft reichenden Abstiegsängste durch reale strukturelle Aufstiegsoptionen abzuschwächen.

Soziale Rechte für alle Erwerbstätigen wieder stärken

Eine Differenzierung bei der Gewährung von *bürgerlichen oder Freiheitsrechten*, die die Selbstbestimmung der Leistungsbeziehenden in sehr unterschiedlichem Maße respektieren, ist zwischen beiden Rechtskreisen nicht akzeptabel. Der Subjektstatus aller Leistungsberechtigten ist gleichermaßen zu respektieren, ihre prozeduralen und politischen Mitbestimmungsrechte sind zu stärken. Das umfasst erweiterte Möglichkeiten, Entscheidungen der Jobcenter und Arbeitsagenturen nachzuvollziehen, grundsätzliche Informationsrechte geltend zu machen oder auch über verschiedene Optionen der Förderung ohne Sanktionsandrohung mitentscheiden zu können. Statt Vermittlungsvorrang, Reduzierung substanzieller Qualifizierungsförderung, einer kurzfristig orientierten Steuerungslogik und der Reduzierung der eingesetzten Fördermittel braucht es eine *sozialinvestive Neuausrichtung* der Arbeitsmarktpolitik. Auch die Verhaltensregeln im SGB II müssen der arbeitsmarktordnungspolitischen Ausrichtung des SGB III angepasst werden, um den Arbeitsmarkt nicht weiter aufzuspalten und „gute Arbeit“ wieder zu einem *durchgängigen Grundprinzip der Arbeitsmarktordnung* zu machen.

Eine solche Stärkung der bürgerlichen und Freiheitsrechte der Leistungsberechtigten würde dem Anspruch Genüge tun, auch in der Grundsicherung für Arbeitsuchende ein Leben in Würde zu gewährleisten. Zugleich würde sie die Frustration derjenigen mit dem Sozialstaat reduzieren helfen, deren Möglichkeiten zur Selbstbestimmung durch die Regelungen beschnitten sind – und damit über die Verhältnisse auf die Haltung der Einzelnen rückwirken.

6.2 SGB III: Reichweite der Arbeitslosenversicherung ausdehnen und Arbeitsförderung weiterentwickeln

Das Grundprinzip der Arbeitslosenversicherung, die Statussicherung, ist nicht verhandelbar. Arbeitslosigkeit ist nicht über eine private Versicherung versicherbar. Dieses Risiko muss kollektiv abgesichert werden.

Zugang zur Arbeitslosenversicherung wieder verbreitern

Ihre hohe Legitimität schöpfen die Sozialversicherungssysteme aus dem Prinzip des quasi-universellen Zugangs auf Basis von Beiträgen aus einer (abhängigen) Erwerbstätigkeit. Wenn sich die Erwerbsformen verändern, müssen auch die Zugangsregeln neu definiert werden. Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, die *Rahmenfrist des SGB III*, innerhalb derer mindestens zwölf Monate sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nachzuweisen sind, wieder von 24 auf 36 Monate auszuweiten und gleichzeitig die geforderten *Anwartschaftszeiten* so zu verkürzen, dass auch eine Beschäftigung von weniger als zwölf Monaten einen zumindest kurzzeitigen Statusschutz sichert. So kann das Sicherungssystem insbesondere unsteten Erwerbsbiografien besser gerecht werden und Wiedereinstiege in die Statussicherung erleichtern. Auch wenn das nur für eine kleine Gruppe von Versicherten Verbesserungen mit sich bringt (vgl. Jahn/Stefan 2012), ist dies doch ein wichtiger, nicht nur materieller, sondern auch symbolischer Aspekt der Wertschätzung von individuellen Erwerbsbiografien.

Zudem sollten die *verkürzte Anwartschaftszeit* nach § 142 Abs. 2 SGB III und die zugehörigen Regeln zur *Anspruchsdauer* nach § 147 Abs. 3 SGB III *entfristet* werden, um die Statussicherung unstet Beschäftigter aufrecht zu erhalten.

Fast jede vierte bei den Arbeitsagenturen arbeitslos und arbeitssuchend gemeldete Person ist nicht versichert. Ein Teil von ihnen würde durch Ausweitung der Rahmenfrist und Verkürzung der Anwartschaftszeit Leistungsansprüche erwerben. Notwendig wäre aber die Einbeziehung der registrierten *Nichtleistungsempfänger/innen* in vollem Umfang in die Arbeitsförderung. Zum einen würde dies die Person in ihren Bemühungen um eine Integration auf dem Arbeitsmarkt unterstützen und bestehende Benachteiligungen in der arbeitsmarktpolitischen Förderung abbauen. Zum anderen würde damit ihre Arbeitsuche durch wirksame Unterstützungsleistungen „institutionell“ anerkannt. Als Beitrag zum Abbau des viel zitierten Fachkräftemangels wäre die Finanzierung dieser Ausweitung des Adressatenkreises der Arbeitsförderung über Beitragsmittel begründbar.

Schutz des Qualifikationsniveaus und Förderung der Qualifikationsbereitschaft von Arbeitslosen

Für alle Versicherten sollte die Statusorientierung der Versicherung durch einen *verbesserten Qualifikationsschutz*, eine *Neujustierung der Arbeitsförderung* weg von kontrollierenden hin zu unterstützenden Maßnahmen garantiert werden (vgl. Bothfeld/Rosenthal 2017). Insbesondere im Bereich der beruflichen Weiterbildung wäre damit einhergehend der *Vermittlungsvorrang* jenseits der ausschließlich abschlussorientierten Weiterbildung zu relativieren (vgl. Bläsche et al. 2017). Als Kriterium für die Gewährung einer Förderung sollte eine langfristige Wirtschaftlichkeitsbewertung herangezogen werden.

Steuerung des Instrumenteneinsatzes verbessern

Im Bereich der Arbeitsförderung sollte ein System für alle Erwerbsfähigen geschaffen bzw. weiterentwickelt werden, denen „außer Arbeit nichts fehlt“. Dazu sind alle Instrumente der Arbeitsförderung im SGB III zu regulieren und über § 16 Abs. 1 SGB II im SGB II grundsätzlich synchron zu gestalten. Der gesetzliche *Detaillierungsgrad der Instrumente* der Arbeitsförderung sollte reduziert und im Gegenzug die *Verantwortung der dezentralen Agentur- und Jobcenter-Leitungen* für einen regional passgenauen und zugleich auch langfristig wirtschaftlichen Instrumenteneinsatz gestärkt werden. So entstünden neue Möglichkeiten, auf ungleiche Ausgangslagen nicht mit gleichen Mitteln reagieren zu müssen und die Förderinstrumente an regionale Bedarfe anzupassen.

Denkbar wäre hier, über eine *Öffnungsklausel* Verfahrensregeln aufzustellen, wie die Agenturen und Jobcenter mit den Dokumentations- und Begründungspflichten umzugehen haben, um haushalterische Transparenz herzustellen und entsprechenden Anforderungen der Rechnungshöfe zu entsprechen, statt zu viele Details im Gesetz zu normieren. Außerdem wird die Reduzierung interner Weisungen und Vorgaben der Arbeitsverwaltung nötig und sinnvoll sein.

Vorbild könnten hier die positiven, langjährigen Erfahrungen im Umgang mit größeren Handlungsspielräumen aus der Umsetzung des Bundesprogramms „Perspektive 50 plus“ sein: Zur Arbeitsmarktintegration von älteren Leistungsberechtigten waren die Jobcenter hier nicht auf das gesetzliche Regelinstrumentarium beschränkt, sondern ermächtigt, Instrumente frei kombinieren und in Richtung eigener Förderansätze entwickeln zu können. Die Evaluation attestierte der Förderung im Bundesprogramm im direkten Vergleich zur Regelförderung bessere Integrationserfolge und geringere Kosten (vgl. IAQ 2012). Als eine Schlussfolgerung wurde die Reduzierung gesetzlicher Vorgaben für Arbeitsagenturen und Jobcenter auf wenige grundlegende arbeitsmarktpolitische Interventionen (z. B. Beratung, Vermittlung, berufliche Weiterbildung, zweckgebundene Zuschüsse) empfohlen.

Solidarische Finanzierung stärken

Die gerechte Sicherung von Risiken in einem auseinanderreibenden Arbeitsmarkt erfordert *neue Solidarität* zwischen Normalerwerbstätigen und prekär Beschäftigten, unter anderem weil prekäre Beschäftigung einen „atmenden“ Arbeitsmarkt insbesondere zugunsten der Kernbelegschaften ermöglicht. Die Reichweite der Arbeitslosenversicherung sollte deshalb so ausgedehnt werden, dass alle Versicherte reale Statussicherung erfahren. In der Folge würden atypisch, aber insbesondere prekär Beschäftigte besser gegen das materielle Risiko der Arbeitslosigkeit abgesichert und Geringverdienenden für den Fall der Arbeitslosigkeit ein höheres Maß an Statussicherung gewährt. Finanziert werden sollte dies aus Beitragsmitteln, beispielsweise über die *Ausweitung der Beitragsbemessungsgrenze* und eine stärkere Orientierung der Beiträge an dem Prinzip einer antizyklischen Finanzierung, die sich an einer mittelfristigen und eigenständigen Finanzplanung der BA orientiert. Dieser Weg *schützt die Sozialpartnerschaft* als eine der tragenden Säulen des deutschen Sozialstaatsmodells vor der weiteren Erosion durch eine Vermischung der Finanzierungsgrundlagen.

Zudem wäre eine zielgerichtete zweckgebundene Steuerfinanzierung seitens des Bundes notwendig und sinnvoll. Diese könnte im Sinne eines *zweckgebundenen Bundeszuschusses zur Arbeitsförderung* erfolgen, für den der Bund dann klare Regeln definieren und auf den bezogen er die Bundesagentur für Arbeit auch steuern kann. Im Gegenzug für stärkere Reglementierung bei der Erreichung gesamtgesellschaftlicher Ziele durch den Bund könnte die Selbstverwaltung der BA durch eine *Aufhebung des Genehmigungsvorbehaltes* der Bundesregierung für den Haushalt im Bereich ihrer originären Aufgaben gestärkt werden.

6.3 Das SGB II in Richtung sowohl der Arbeitsförderung als auch der Teilhabeförderung stärken

Orientierung des SGB II an den Grundsätzen Teilhabeförderung und Statusschutz

Das SGB II zielt gleichermaßen auf Existenzsicherung, Arbeitsmarktintegration und soziokulturelle Teilhabe. Deshalb ist der Aspekt der *Teilhabeförderung* zur Unterstützung bei der Führung eines menschenwürdigen Lebens für die erwachsenen Leistungsberechtigten zu stärken. Dabei ist der Vielfalt der Erwerbspositionen der Leistungsberechtigten mit einer modularen, *Arbeitsmarkt- und Teilhabeziel kombinierenden Förderpolitik* besser Rechnung zu tragen, ohne das arbeitsmarktliche Fördersystem des SGB II von dem des SGB III abzukoppeln. Die Grundsicherung sollte zudem um *Elemente der Statussicherung* erweitert werden, um individuelle Anstrengungen zur Vermeidung oder Reduktion von Hilfebedürftigkeit durch das Fürsorgesystem besser anzuerkennen.

Wo immer möglich sind in der Grundsicherung *soziale Bürgerrechte* zu stärken, um den Leistungsberechtigten eine aktive Mitgestaltung des gesamten Leistungsprozesses zu ermöglichen und so einen Beitrag dazu zu leisten, dass trotz materieller Armut ein menschenwürdiges Leben möglich ist. Und nicht zuletzt ist ein Leitbildwandel von der Aktivierung zur *Befähigung* notwendig.

Teilhabeförderung als explizites Ziel des SGB II

Zur *Stärkung der Teilhabeförderung* sollte das *Ziel* der sozialen Teilhabe explizit und eigenständig in § 1 SGB II verankert und das entsprechende *Steuerungsziel* in § 48b Abs. 3 SGB II konkretisiert wird. Ohne eine eigenständige Verankerung ist die soziale Teilhabe nur Annex zur Arbeitsmarktintegration.

Gleichzeitig ist über einen politischen Diskurs unter Einbeziehung der Parlamente und Verbände zu präzisieren, was zu einer Lebensführung, die der Würde des Menschen entspricht, nötig und möglich ist. Denn während das Teilhabegebot für Kinder und Jugendliche mit den Leistungen zur Bildung und Teilhabe (§ 28 SGB II) relativ konkret formuliert ist, fehlt es für erwachsene Leistungsberechtigte an notwendigen Konkretisierungen. Die bisherige programmatische Norm des § 1 SGB II greift so ins Leere.⁵⁰

Instrumentarium zur Teilhabeförderung weiterentwickeln

Zur Stärkung der Teilhabeförderung wären die *kommunalen Eingliederungsleistungen* nach § 16a SGB II zu erweitern auf eine Kann-Leistung zur Unterstützung auch dann, wenn sie zunächst nur der Förderung der soziokulturellen Teilhabe und nicht unmittelbar der Arbeitsmarktintegration dienen. Die aktuelle Beschränkung der kommunalen Leistungen nach § 16a SGB II auf ihren Einsatz zum Zwecke der Arbeitsmarktintegration widerspricht jedenfalls dem Grundsatz in § 1 Abs. 1 SGB II, wonach die Führung eines menschenwürdigen Lebens nicht von Arbeitsmarktintegration abhängig gemacht wird, und widerspräche einem stärker auch Teilhabe-fokussierten Verständnis der Grundsicherung.

50 Die Nationale Armutskonferenz fordert zur Stärkung der sozialen Teilhabe beispielsweise einen Ausbau der öffentlichen Infrastrukturen (z. B. Treffpunkte in Stadtteilzentren, öffentliche Angebote der Mediennutzung) und verlässliche, über Rechtsansprüche abgesicherte Beratungs- und Unterstützungsangebote, einen Ausbau öffentlich geförderter Beschäftigung, um in sinnstiftenden Arbeitsgelegenheiten tagesstrukturierende Angebote für Langzeitarbeitslose mit multiplen Problemlagen zu schaffen, und öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsangebote für Langzeitarbeitslose, die ohne diese Förderung absehbar nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Hier geht es nicht darum, Ergebnissen einer solchen öffentlichen Debatte zur inhaltlichen Belegung des Teilhabebegriffs vorzugreifen, sondern eine solche überhaupt erst ernsthaft auf die politische Tagesordnung einer Bundesregierung zu heben, um auf dieser Basis das SGB II klarer mit inhaltlichen Vorgaben zu füllen und auch Grenzen transparent abzustecken.

Arbeits- und Teilhabeförderung ist im SGB II stärker *dual* zu denken. Das bedeutet, die Instrumente, die ausschließlich auf Arbeitsmarktintegration zielen, an das SGB III gekoppelt zu halten, um für alle Arbeitslosen grundsätzlich gleiche Instrumente mit gleichen Bedingungen für die Integration an einem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu haben. Das bedeutet daneben, die *SGB II-spezifischen Instrumente systematisch auf das Teilhabeziel und die Heranführung an den Arbeitsmarkt zu konzentrieren* und so das Spektrum der Unterstützungsmöglichkeiten um die Leistungen zu erweitern, die auf die schwierige materielle und soziale Situation der Zielgruppe reagieren. Zugleich brauchen die Jobcenter die Möglichkeit, in ihren dezentralen Förderentscheidungen beide Instrumententypen bzw. die beiden grundlegenden Interventionsformen der Arbeits- und Teilhabeförderung kombinieren zu können und so trotz einheitlicher gesetzlicher Förderinstrumente dezentral unterschiedliche zielgruppenspezifische Maßnahmen gestalten zu können. Und schließlich müssten auch die praktischen *Ermessensspielräume* an ein zu definierendes Teilhabeziel angepasst werden.

Teilhabeförderung und Statusschutz bei der Umsetzung berücksichtigen

Elemente einer verstärkten *Statussicherung* im SGB II wären beispielsweise, den *Vermittlungsvorrang analog zum SGB III* zu regeln, die Anpassung der Zumutbarkeitsregeln im Sinne einer Mindeststatussicherung, die Stärkung individueller Informationsrechte, eine erhöhte Transparenz über individuelle Förderstrategien oder auch die Abschwächung der Sanktionsregeln.

Grundsätzlich wäre es zur Stärkung von Statussicherungselementen notwendig, die *Zumutbarkeitsregeln des § 10 SGB II* analog zu § 140 Abs. 2 SGB III auszugestalten. Danach ist eine Beschäftigung nicht zumutbar, wenn sie „gegen gesetzliche, tarifliche oder in Betriebsvereinbarungen festgelegte Bestimmungen über Arbeitsbedingungen oder gegen Bestimmungen des Arbeitsschutzes verstößt“. Auf diese Weise wird die Vermittlung auch im SGB II an den im SGB III normierten Zielen zur guten Ordnung des Arbeitsmarktes ausgerichtet und so eine einheitliche Arbeitsmarktordnung für alle Beschäftigungsverhältnisse gefestigt.

Lebenseinkommen besser schützen

Ein weiteres Element der anerkennenden Statussicherung wäre, die *Zumutbarkeit* in § 10 SGB II an die Realität unsteter Erwerbsbiografien anzupassen und in Bezug auf zu erzielendes Einkommen bei Aufnahme einer neuen Tätigkeit *ähnlich zum SGB III* zu regeln. Eine Arbeit wäre dann nicht zumutbar, wenn das mit ihr erzielbare Einkommen niedriger ist als das der letzten Erwerbstätigkeit einer Dauer von beispielsweise mindestens neun Monaten, die nicht länger als sechs Monate zurückliegt.⁵¹

Eine Modifizierung der *Vermögensanrechnung* ist notwendig und sinnvoll, um individuelle Investitionen in Humankapital auch im Niedriglohnbereich und generationenübergreifend zu befördern. Dies könnte beispielsweise durch die Kopplung der Freibeträge an die Vermögensentwicklung der Gesamtgesellschaft als zu bestimmenden Anteil des Medians der Vermögensverteilung besser an die Entwicklung der realen Lebensverhältnisse in der Gesellschaft rückgebunden werden als durch feste gesetzlich fixierte Sätze, die zudem nur durch Gesetz auch wieder geändert werden können. Eine damit eventuell entstehende etwas größere soziale Absicherung und eventuell eine leicht steigende Zahl von Leistungsberechtigten wäre zugunsten größerer individuelle Handlungsspielräume im Moment des Zugangs in das System der Grundsicherung hinzunehmen.

Realitätsnähere Einkommensanrechnung bei der Feststellung von Bedarfen

Die horizontale Einkommensanrechnung sollte ersetzt werden durch die *vertikale Einkommensanrechnung*, wie sie auch im SGB XII gilt. Die Methode der horizontalen Einkommensanrechnung hat sich in der Praxis der Jobcenter nicht nur als extrem verwaltungsaufwendig und für die Leistungsberechtigten als häufig kaum nachvollziehbar erwiesen, sondern weist auch rechtssystematische Probleme auf. Die Berechnungsweise des Gesamtbedarfs im Verhältnis zum Gesamteinkommen der Bedarfsgemeinschaft läuft dem individuell zugesicherten und verfas-

⁵¹ Vgl. § 140 Abs. 3 SGB III: „... wenn das daraus erzielbare Arbeitsentgelt erheblich niedriger ist als das der Bemessung des Arbeitslosengeldes zugrunde liegende Arbeitsentgelt. In den ersten drei Monaten der Arbeitslosigkeit ist eine Minderung um mehr als 20 Prozent und in den folgenden drei Monaten um mehr als 30 Prozent dieses Arbeitsentgelts nicht zumutbar“.

sungsrechtlichen Anspruch auf Sicherung des Existenzminimums zuwider. Die horizontale Einkommensanrechnung ist für die Leistungsberechtigten oft undurchschaubar und die Höhe des im Leistungsbescheid berechneten Anspruchs in der Regel nicht nachvollziehbar. Mit einer Umstellung auf die vertikale 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. Die Person mit bedarfsdeckendem Einkommen würde selbst nicht als bedürftig und durch staatliche Interventionen korrekturbedürftig konstruiert werden. Dies stärkt zugleich ihren Status wie ihre Bürgerrechte.⁵²

Schutz privater Entscheidungen über partnerschaftliches Zusammenleben

Die Vielfalt der Lebensrealitäten in SGB II-Bedarfsgemeinschaften bildet sich nicht adäquat in den Normen und Regeln der Grundsicherung für Arbeitsuchende ab. So wird etwa die Neugründung von Familien dadurch behindert, dass der in eine Bedarfsgemeinschaft neu hinzuziehende Partner/die Partnerin mit dem eigenen Einkommen und Vermögen auch für die nicht leiblichen Kinder in der Bedarfsgemeinschaft entstehen müssen. Die Regelung geht über die Verpflichtungen des Unterhaltsrechts hinaus, nach dem keine Unterhaltspflicht für Kinder von (ehelichen oder nichtehelichen) Partner/innen im eigenen Haushalt besteht. Es wird daher angeregt, die *Einstandspflichten in der Bedarfsgemeinschaft den Regelungen des Unterhaltsrechts anzugleichen*.

Versichertenaltersrente vor Anrechnung auf den Grundsicherungsleistungsbezug schützen

52 Das SGB II normiert eine Erwartung der Vergemeinschaftung von Einkommen, die über die unterhaltsrechtlichen Verpflichtungen nach dem BGB hinausgeht, und etabliert damit für Bedürftige eine andere Rechtsordnung als die allgemein gültige. Dies ist aus der Perspektive gleicher Bürgerrechte für alle nicht haltbar. Auch dieses Problem spricht für die vertikale Einkommensanrechnung, auch wenn diese das Problem lediglich abmildert. Zugleich ist es familienpolitisch nicht nachvollziehbar, warum über diese Regel das Getrenntleben trotz Kindern im Haushalt gefördert wird, sobald ein Partner für sich selbst nicht auf Existenzsicherung angewiesen ist.

Die vorzeitige Zwangsverrentung von arbeitslosen Personen vor Erreichen der Regelaltersgrenze diskriminiert ältere Arbeitslose, die keine Erwerbstätigkeit finden können. Dieses Verfahren kollidiert zudem mit der Referenznorm der Erwerbstätigkeit bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze und stellt eine willkürliche abweichende Behandlung dieser Gruppe dar. Ohne das Grundprinzip der Nachrangigkeit der Grundsicherung infrage zu stellen, muss hier eine Ausnahmeregelung getroffen und der Zwang zur Rente mit Abschlägen abgeschafft werden. Leitziel sollte der Schutz der Eigenvorsorge und der selbstbestimmten Altersvorsorge sein.

Stärkung von sozialen Bürgerrechten durch Mitbestimmung, Widerspruchs- und Wahlrechte

Neben Fragen der Statussicherung sind die **sozialen Bürgerrechte** im SGB II zu stärken. Dazu gehört, den Charakter der Eingliederungsvereinbarung in Richtung eines Instruments echter Vereinbarung auf Augenhöhe zu verändern, das Sanktionsregime abzuschwächen sowie individuelle Informationsrechte zu stärken und die Transparenz über individuelle Förderstrategien zu erhöhen.

Die **Eingliederungsvereinbarung** sollte nicht nur als Werkzeug zur Festlegung von Pflichten der Leistungsberechtigten, sondern in mindestens gleichem Maße von Rechten des Leistungsberechtigten verstanden werden und so den Charakter einer Vereinbarung auf Augenhöhe enthalten. Notwendige Grundlage wäre eine Stärkung der Informationsrechte hinsichtlich der Förder- und Vermittlungsmöglichkeiten. Die bestehende Möglichkeit einer Ersetzung der Eingliederungsvereinbarung durch einen einseitigen und mit Sanktionsmöglichkeit verknüpften Verwaltungsakt ist zu streichen. Denn die Eingliederungsvereinbarung wird in ihrem Charakter als „Vereinbarung“ entwertet, wenn auf die Verweigerung der Unterschrift, weil der Leistungsempfänger sie für rechtswidrig hält, unmittelbar eine Sanktion folgt.

Der Katalog der **Sanktionsregelungen** hat sich als überzogen und in Teilen als verfassungsrechtlich angreifbar erwiesen. Die gesetzlichen Sanktionsregelungen müssen deshalb abgemildert und flexibilisiert werden. Zu den dringendsten Anliegen für eine Reform des Sanktionsrechts zählt die Abschaffung der schärferen Sanktionsregelung für Unter-25-Jährige, die Begrenzung der Sanktionshöhe auf nicht mehr als 30 Prozent des maßgeblichen Regelbedarfs und der Verzicht auf Sanktionen bei den Kosten der Unterkunft.

Um Leistungsberechtigte zu befähigen, ihre Lebenssituation zu verbessern, sollten **ihre individuellen Informationsrechte zum Fördergeschehen** gestärkt und die Transparenz über individuelle Förderstrategien durch Beratung (§ 14 SGB II) erhöht werden. Erst auf der Grundlage einer guten Informationslage kann der Leistungsberechtigte eigenverantwortlich am Eingliederungsprozess mitwirken.

Wunsch- und Wahlrechte etwa im Hinblick auf die eigene Berufswegeplanung oder die Auswahl von Eingliederungsleistungen gewährt das SGB II nicht. Die Förderpraxis reagiert hierauf teils mit einem funktionalistischen Verständnis; die Motivation der Leistungsberechtigten wird insofern berücksichtigt, als sie den Maßnahmenerfolg erhöht. Demgegenüber sollten den Leistungsberechtigten nach dem Vorbild des SGB XII grundlegende Wunsch- und Wahlrechte in Bezug auf das Wie (nicht in Bezug auf das Ob von Förderung) gewährt werden. Danach haben Leistungsberechtigte sowohl auf die Art der Maßnahme als auch auf die Wahl des Trägers einen Einfluss.

Befähigung und beiderseitige Verbindlichkeit als Leitmotive einer aktiven Teilhabeförderung

Die *Grenzen und Unzulänglichkeiten des repressiven Aktivierungsansatzes* haben sich in der Förderpraxis gezeigt und sind vielfach beschrieben. Eine Mehrzahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten verharrt nicht aus Gründen einer fehlenden Motivation oder Konzessionsbereitschaft, sondern mangels für sie realisierbarer bzw. existenzsichernder Beschäftigungsmöglichkeiten im Leistungsbezug. Statt immer wieder neu mit dem Leitbild der Aktivierung die Verantwortung für ihre Bedürftigkeit ausschließlich ihnen selbst zuzuweisen, muss sich der Sozialstaat auch symbolisch seinem Teil der Verantwortung stellen. Als dazu passende Leitprinzipien können das Konzept der *Befähigung* und eine größere *Verbindlichkeit* der Leistungsverwaltung treten. Das Leitmotiv Befähigung zielt darauf, Leistungsberechtigten reelle Handlungsmöglichkeiten zur Verbesserung ihrer Erwerbsintegration und sozialen Teilhabe zu eröffnen. Verbindlichkeit betont die beidseitige Bindung von Leistungsberechtigten und Jobcentern an die getroffenen Vereinbarungen.

6.4 Schnittstellenprobleme durch übergreifende Handlungsorientierungen, professionelle Fachkräfte und gut ausgestattete Dienstleister begrenzen

Schnittstellenprobleme können nur selten beseitigt, aber oft verringert werden. Neben bereichsspezifischen, auf die jeweilige Schnittstelle abgestimmte Lösungen, dürften auch generelle Grundsätze dazu beitragen, Schnittstellenprobleme zu verringern. Allerdings gilt für die Schnittstellenprobleme, dass ihre systematische Analyse und Einordnung in der Forschung noch am Anfang steht. Insofern ist die hier aufgeführte Aufzählung nicht abschließend.

Gemeinsame sozialpolitische Zielsetzungen Politikfeld übergreifend definieren

Die Ausrichtung der einzelnen Bücher des Sozialgesetzbuches auf ähnliche übergreifende Ziele (z. B. Relativierung der Aktivierung, Orientierung auf soziale Teilhabe und Selbstbestimmung) würde den umsetzenden Akteurinnen und Akteuren eine deutlichere Orientierung geben und Interpretation von Regeln bei der Umsetzung von Maßnahmen erleichtern. Zudem würde ein gemeinsamer Zielrahmen die gemeinsame Gestaltung und Finanzierung von Förderangeboten erleichtern. Auf dieser Basis könnten stärkere Anreize zu einer engeren Zusammenarbeit der Leistungsträger unterschiedlicher Sozialgesetzbücher sowohl auf der Ebene der Fach- als auch der Führungskräfte gesetzt werden.

Marktförmigkeit der Dienstleistungserbringung zur zielgenaueren Leistungserbringung nutzen

Die „Vermarktlichung“ des Sektors der sozialen Dienstleistungen (insbesondere die Entwicklung des Vergaberechts und der Art seiner Anwendung) hat unter anderem die privatwirtschaftlichen und wohlfahrtsstaatlichen Akteure in einen Wettbewerb zueinander gebracht. Die Vergabepolitik muss stärker als bisher auch auf die weitere Professionalisierung und Spezialisierung des Personals bei Sozialdienstleistern ausgerichtet werden, denn dies käme der stärkeren Orientierung an den Bedarfen der Bürger/innen zugute. Dabei darf sich der Kostendruck, der durch die weitgehende Finanzierung dieser sozialen Dienstleistungen durch die öffentliche Hand über vergaberechtliche Verfahren entsteht und die Aus-

stattung der Sozialdienstleister mit personellen und sachlichen Ressourcen weitgehend bestimmt, nicht zum Nachteil für die Qualität der Dienstleistungen auswirken. Qualitätsstandards, Ressourcen und Verfügbarkeit der Dienstleistungen müssen so reguliert werden, dass das Verhältnis von Aufwand und Nutzen für die Leistungserbringer und die öffentliche Hand auch langfristig angemessen ist.

6.5 Sozialstaat besser legitimieren: Entscheidungen transparenter machen

Die Legitimität des Sozialstaats und der Demokratie erfordern die Zurechenbarkeit (*accountability*) von politischen und administrativen Entscheidungen. Die Komplexität der Entscheidungsstrukturen und Zuständigkeiten im SGB II und SGB III erfordern dazu teilweise neue Formen der Transparenz.

Aufwertung parlamentarischer Entscheidungsstrukturen in der Arbeitsmarktpolitik

Bei der Umsetzung des SGB II wurden Entscheidungen zunehmend vom Parlament weg in Verwaltungsgremien verlagert, insbesondere in den Bund-Länder-Ausschuss und die Kooperationsausschüsse zwischen Bund und Ländern. Politische Debatten und Entscheidungen sollten aber wieder stärker im demokratisch legitimierten Gesetzgebungsorgan sichtbar werden. So sollte insbesondere die Bestimmung des soziokulturellen Existenzminimums transparenter erörtert und auch zwischen zwei Einkommens- und Verbrauchsstichproben über notwendige Anpassungen an die Preisentwicklung oder an höchstrichterliche Entscheidungen im Parlament diskutiert werden. Aus demokratiepolitischer Perspektive ist problematisch, dass grundlegende Reformen im SGB II, wie das zuletzt verabschiedete 9. SGB II-Änderungsgesetz (Rechtsvereinfachungsgesetz), zuerst in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe fertig ausgehandelt werden, bevor sie dem Gesetzgeber und der Öffentlichkeit bekannt werden. Vielmehr sollten solch grundlegende Reformen ihren Anfang in einer parlamentarischen, der Öffentlichkeit zugänglichen Debatte haben. Daher müssten die Gesetzentwürfe entweder vom Bundesrat oder der Bundesregierung in die parlamentarische Debatte eingebracht werden, solange sie noch nicht zwischen den Exekutiven ausgehandelt sind. Die Ausschüsse des Bundestages können dann Expertenanhörungen veranstalten und die Position der Betroffenen und ihrer Vertretun-

gen diskutieren, bevor entsprechende Vorschläge erarbeitet werden. Das ermöglicht auch einzelnen Ländern oder Oppositionsfraktionen im Bundestag, Vorschläge in die Debatte einzubringen, die noch nicht Teil eines großen in sich geschlossenen Kompromisspaketes sind, sondern politische Debatten erst anstoßen oder aufgreifen.

Transparenz in den Entscheidungsverfahren erhöhen

Grundsätzlich sollen die politisch interessierte Öffentlichkeit und die Interessenvertretungen der Versicherten und der Arbeitslosen die arbeitsmarktpolitischen Regeln und Entscheidungen grundsätzlich umfänglich nachvollziehen können. Mit dem Ziel, Transparenz über Verhandlungen zwischen Bund- und Länder-Exekutiven und innerhalb der Selbstverwaltung der BA zu schaffen, sollten zukünftig die Protokolle des Bund-Länder-Ausschusses nach § 18c SGB II – ähnlich denen der Arbeits- und Sozialminister-Konferenz (ASMK) – beispielsweise auf der Plattform des Bundesrates veröffentlicht werden. Die Protokolle der länderspezifischen Kooperationsausschüsse nach § 18c SGB II könnten analog z. B. auf den Seiten der zuständigen Landesministerien oder der Regionaldirektionen der BA veröffentlicht werden, die Protokolle der Selbstverwaltung der BA auf deren Plattform.

Lokale Mitbestimmung und Mitgestaltung stärken

Entsprechend ist auf der lokalen Ebene Transparenz über die örtlichen Strategien von Arbeitsagenturen und Jobcentern zu schaffen durch die kontinuierliche und übersichtliche Veröffentlichung von Weisungen, Richtlinien, Zielvereinbarungen der Arbeitsagenturen und der Jobcenter inkl. Ergebnisberichterstattung (dezentral und summarisch zentral, inkl. kommunaler Ziele), der Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramme der Arbeitsagenturen (wie bereits bei den Jobcentern) sowie der Beschlüsse der Trägerversammlungen der Jobcenter und der Verwaltungsausschüsse der Arbeitsagenturen. Auf diese Weise würde das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes so umgesetzt, dass das konkrete Verwaltungshandeln der Arbeitsagenturen und Jobcenter von den Bürger/innen anhand der gesetzten Verfahrensvorgaben und Ziele prüfbar wird.

Zur stärkeren Einbindung der Zivilgesellschaft und lokalen Arbeitsmarktakteure sollten die Jobcenter-Beiräte Informations-, Kontroll- und Initiativrechte erhalten. Die Beratungsleistung der Beiräte sollte sich zudem nicht nur auf Fragen der Eingliederungsleistungen, sondern insge-

samt auf die Umsetzung des SGB II beziehen. Die Leistungsberechtigten sollen eine direkte Vertretungsmöglichkeit über die Mitwirkung von Arbeitsloseninitiativen in den Beiräten erhalten.

Literatur

- Abelshauser, W. (2011): Deutsche Wirtschaftsgeschichte: von 1945 bis zur Gegenwart, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Backhaus-Maul, H. (2000): Wohlfahrtsverbände als korporative Akteure. Über eine traditionsreiche sozialpolitische Institution und ihre Zukunftschancen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 26–27/2000, S. 22–30.
- BAG FW (2015): Vergaberecht bei Arbeitsmarktdienstleistungen nach SGB II/III: Qualität von Aus- und Weiterbildung muss gesichert sein, Berlin, 18. März 2015. Download unter: http://www.bagfw.de/uploads/media/PM_ExpertInnengespraech_Arbeitsmarktdienstleistungen_180315.pdf (Abruf am 19.07.2017).
- Banner, G. (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: Verwaltung, Organisation, Personal (VOP) 13, S. 6–11.
- Bartelheimer, P./Henke, J./Kaps, P. et al. (2016): Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Schlussbericht, Göttingen, Nürnberg, Mai 2016.
- Bartelheimer, P. et al. (2013): Beratungskonzeption SGB II – Pilotierung. Evaluationsbericht, Göttingen, Berlin, Duisburg: Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen, Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt, Institut Arbeit und Qualifikation.
- Becker, I. (2011): Bewertung der Neuregelungen des SGB II. Methodische Gesichtspunkte der Bedarfsbemessung vor dem Hintergrund des „Hartz-IV-Urteils“ des Bundesverfassungsgerichts, in: Soziale Sicherheit, Sonderheft September, S. 9–62.
- Bednarik-Gilland, A. (2015): Fragiler Alltag. Lebensbewältigung in der Langzeitarbeitslosigkeit, Hannover: creo-media GmbH.
- Berghahn, S. (2008): Die „Bedarfsgemeinschaft“ gemäß SGB II: Überwindung oder Verfestigung des männlichen Ernährermodells?, in: Jürgen Klute und Sandra Kotlenga (Hg.): Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nach Hartz. Fünf Jahre Hartzreformen, Bestandsaufnahme, Analysen, Perspektiven. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen, S. 143–168.
- Beste, J./Trappmann, M. (2016): Erwerbsbedingte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Abbau von Hemmnissen macht's möglich, IAB Kurzbericht 21/2016, 8.
- Betzelt, S./Schmidt, T./Ebach, M./Kedenburg, O. (2016): Arbeitslose ohne Leistungsansprüche: Analyse von Hintergründen, sozialer Situation und Dynamik im Lebensverlauf. 3. Beiratssitzung Hans-Böckler-

- Stiftung. 46 Vortragsfolien. Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin, 23.05.2016 (unveröffentlicht).
- Bieback, K.-J. (2009): Kooperation im Zwangsverhältnis. Teilhaberechte und Vertragsstrukturen in der Arbeitsmarktverwaltung, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie (30) 3, S. 185–213.
- Blanke, B./Plaß, S. (2005): Vom schlanken Staat zum aktivierenden Staat. Leitbilder der Staats- und Verwaltungsmodernisierung, in: Behrens, F./Heinze, R. G./Hilbert, J./Stöbe-Blossey, S. (Hrsg.): Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie, Berlin: edition sigma, S. 27–42.
- Blanke, B. (2009): Erzählungen zum aktivierenden Staat, in: Verwaltung und Management 15 (3), S. 115–125.
- Bogedan, C. (2012): Arbeitsmarktpolitik im Spiegel konjunktureller Entwicklungen: Die politisch motivierte unterschiedliche Nutzung des Kurzarbeitergeldes 1973–2010, in: Bothfeld, S./Sesselmeier, W./Bogedan, C. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft – Vom Arbeitsförderungsgesetz zu Sozialgesetzbuch II und III, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 126–142.
- Borrs, L. (2016): Jugendberufsagenturen und die Vermittlung von jungen Erwachsenen in Ausbildung und Arbeit. Nürnberg: IAB Aktuelle Berichte 15/2016.
- Bosch, G./Rubery, J./Lehndorff, S. (2007): European employment models under pressure to change, in: International Labour Review 146 (3–4), S. 253–277.
- Bothfeld, S./Rosenthal, P. (2014): Paradigmenwechsel durch inkrementellen Wandel: Was bleibt von der Arbeitslosenversicherung?, in: WSI-Mitteilungen (67) 3, S. 199–206.
- Bothfeld, S./Betzelt, S. (2013): How do activation policies affect social citizenship? The issue of autonomy, in: Social Policy Review: 25, S. 249–270.
- Bothfeld, S. (2017): Autonomie – Kernbegriff moderner Sozialstaatlichkeit, in: Zeitschrift für Sozialreform 3/2017, i. E.
- Bothfeld, S./Sesselmeier, W. (2017): Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, in: Mause, K./Müller, C./Schubert, K. (Hrsg.): Politik und Wirtschaft. Ein integratives Kompendium, Wiesbaden: Springer/VS, i. E.
- Bothfeld, S./Rosenthal, P. (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, 46: i. E.
- Brülle, H./Krätschmer-Hahn, R./Reis, C./Siebenhaar, B. (2016): Zielsteuerung im SGB II. Kritik und Alternativen. Unter Mitarbeit von Julia Brennecke. Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO direkt, 13.

- Brussig, M. (2015): In die Rente wider Willen?, in: WSI-Mitteilungen (68) 6, S. 407–416.
- Bundesagentur für Arbeit (2009a): Fachkonzept Controlling/Finanzen der Bundesagentur für Arbeit. Version 1.2, Stand 30.09.2009.
- Bundesagentur für Arbeit (2009b): Gut gerüstet. Fundamente und Perspektiven einer modernen Arbeitsmarktpolitik.
- Bundesagentur für Arbeit (2016a): Arbeitsmarkt 2015. Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, Sondernummer 2. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2016b): Analytikreport der Statistik. Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende Oktober 2016. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit – Statistik (2016c): Zeitreihe zu Sanktionen nach Ländern Januar 2007 bis Dezember 2015. Nürnberg (Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II).
- Bundesagentur für Arbeit (2016d): Gemeinsamer Vorstandsbrief SGB II und SGB III, Teil B – SGB III, Planung Geschäftsjahr 2017. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2016e): Keine Vorgaben der BA zu den Mindestlohnbedingungen für Auftragsleistungen der BA. Stand: 22.03.2016. Online unter: <https://www3.arbeitsagentur.de/web/content/DE/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI823100> (Abruf am 15.08.2017).
- Bundesagentur für Arbeit (2016f): Analyse des Arbeitsmarktes in Deutschland Oktober 2016 Analytikreport der Statistik, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2016g): Arbeitslosengeld nach dem SGB III (Monatszahlen). Deutschland, Januar 2017. Download unter: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201701/iii7/leist-heft/leist-heft-d-0-201701-xlsx.xlsx> (Abruf am 15.08.2017).
- Bundesnetzwerk Jobcenter (2014): Jobcenter der Zukunft. Entwicklungsnotwendigkeiten der Jobcenter aus Sicht der Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer. Stellungnahme des Bundesnetzwerks Jobcenter.
- Bundesrechnungshof (2014): Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Steuerung der Zielerreichung in den strategischen Geschäftsfeldern I und Va der Bundesagentur für Arbeit. Bonn, den 27. Mai 2014. Download unter: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/beratung-sberichte/langfassungen/langfassungen-2014/2014-bericht-steuerung-der-zielerreichung-in-den-strategischen-geschaeftsfeldern-i-und-va-der-bundesagentur-fuer-arbeit> (Abruf am 19.07.2017).
- Bundesverfassungsgericht (2007): Urteil vom 20.12.2007, Aktenzeichen 2 BvR 2433/04-2, BvR 2434/04.

- Clasen, J./Clegg, D. (2007): Levels and levers of conditionality: measuring change within welfare states, in: Clasen, J./Siegel, N. (eds.), *Investigating Welfare State Change. The 'Dependant Variable Problem' in Comparative Analysis*, Cheltenham: Edward Elgar, S. 166–197.
- Christoph, B. (2016): Materielle Lebensbedingungen im Grundsicherungsbezug, in: *WSI-Mitteilungen* (69) 5, S. 344–352.
- Cox, R. H. (1998): The Consequences of Welfare Reform: How Conceptions of Social Rights are Changing, in: *Journal of Social Policy* (27) 1, S. 1–16.
- Dahrendorf, R. (2000): Die globale Klasse und die neue Ungleichheit, in: *Merkur. Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken*, Heft 619, S. 1057–1068.
- Dauth, W./Dorner, M./Blien, U. (2015): Neukonzeption der Typisierung im SGB-II-Bereich Vorgehensweise und Ergebnisse. IAB Forschungsbericht 11/2013.
- Deutsche Bundesbank (2010): Öffentliche Finanzen. Monatsbericht Mai 2010, S. 76–86.
- Deutscher Bundestag (2010): Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende, in: *Bundesgesetzblatt Teil I* (41), S. 1112–1125.
- Deutscher Bundestag (2003): Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 05.09.2003, Bundestagsdrucksache 15/1516.
- Deutscher Bundestag (2010): Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91e), in: *Bundesgesetzblatt Teil I* (38), S. 944.
- Deutscher Bundestag (2003): Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, in: *Bundesgesetzblatt Teil I* (66), S. 2954–3000.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2016): Erfolgsmerkmale guter Jugendberufsagenturen. Grundlagen für ein Leitbild. Berlin.
- Eichhorst, W./Stefan, G./Struck, O. (2017): Struktur und Ausgleich des Arbeitsmarktes, Working Paper Forschungsförderung Nr. 28, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Erlinghagen, M./Knuth, M. (2010): Unemployment as an institutional construct? Structural differences in non-employment between selected European countries and the United States, in: *Journal of Social Policy* (39) 1, S. 71–94.
- Esping-Anderson, G. (1990): *The three worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.
- Esser, I./Ferrarini, T./Nelson, K. et al. (2013): *Unemployment Benefits in EU Member States*, EU Commission, Brussels.

- Evers, A. (2008): Investiv und aktivierend oder ökonomistisch und bevormundend? Zur Auseinandersetzung mit einer neuen Generation von Sozialpolitiken, in: Evers, A./Heinze, R. G. (Hrsg.): Sozialpolitik. Ökonomisierung und Entgrenzung, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 229–251.
- Fels, G./Heinze, R. G./Pfarr, H./Schmid, G./Streeck, W. (2000): Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik. Thesen der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit. Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Schriftenreihe Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit 7.
- Fricke, H./Koch, S./Kupka, P. (2012): Evaluation von Arbeitsmarktpolitik – Methoden, Möglichkeiten, Grenzen, in: Bothfeld, S./Sesselmeier, W./Bogedan, C. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft – Vom Arbeitsförderungsgesetz zu Sozialgesetzbuch II und III, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 213–229.
- Geraedts, R. (2016): Öffentlich geförderte Beschäftigung: Grundprinzipien für eine teilhabeorientierte Ausgestaltung, KammerPosition 1/2016, Arbeitnehmerkammer, Bremen.
- Goodin, R. E. (1988): *Reasons for Welfare. The Political Theory of the Welfare State*, Princeton/New Jersey: Princeton University Press.
- Goodin, R. E. (2002): Structures of Mutual Obligation, in: *Journal of Social Policy* (31) 4, S. 579–596.
- Greer, I./Breibahl, K./Knuth, M./Larsen, F. (2017): *The marketization of employment services. The dilemmas of Europe's work-first welfare states*. Oxford: Oxford University Press.
- Hausner, K. H./Simon, S./Spitznagel, E. (2015): Die Finanzlage der Bundesagentur für Arbeit im Spannungsfeld von konjunkturellen Risiken und arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen, in: *Sozialer Fortschritt* (64) 3, S. 54–63.
- Hausner, K. H./Weber, E. (2017): Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung: BA-Haushalt stabilisiert die Konjunktur. Nürnberg: IAB-Kurzbericht 3/2017.
- Hielscher, V./Ochs, P. (2009): Arbeitslose als Kunden? Beratungsgespräche in der Arbeitsvermittlung zwischen Druck und Dialog. Berlin: edition sigma in der Nomos Verlagsgesellschaft.
- Hinrichs, K. (2010): A social insurance state withers away. Welfare state reforms in Germany—or: attempts to turn around in a cul-de-sac, in: Palier, B. (ed.): *A long goodbye to Bismarck*, Amsterdam: Amsterdam University Press, S. 45–72.
- Hollederer, A. (2011): *Erwerbslosigkeit, Gesundheit und Präventionspotenziale. Ergebnisse des Mikrozensus 2005*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien Wiesbaden.

- Holleder, A./Voigtländer, S. (2016): Gesundheit und Gesundheitsverhalten von Arbeitslosen, in: WSI-Mitteilungen (69) 5, S. 381–385.
- Institut Arbeit und Qualifikation (2012): Evaluation der Zweiten Phase des Bundesprogramms, Perspektive 50 plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen (2008–2010), Abschlussbericht, Duisburg-Essen.
- Jaehrling, K./Weinbach, C. (2015): Arbeitsvermittlung zwischen Kunst und Kennziffer: Ermessensspielräume in der Arbeitsverwaltung. WISO direkt, Juni 2015.
- Jahn, E./Stephan, G. (2012): Leistungsansprüche bei kurzen Beschäftigungszeiten: Arbeitslosengeld – wie lange man dafür arbeiten muss. Nürnberg: IAB-Kurzbericht, 19/2012.
- Kalina, T./Weinkopf, C. (2015): Niedriglohnbeschäftigung 2013: Stagnation auf hohem Niveau, IAQ-Report 2015-03, Duisburg.
- Kaltenborn, B./Kaps, P. (2013): Einbeziehung der kommunalen Leistungen in die Zielsteuerung des SGB II. Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Forschungsbericht Arbeitsmarkt 434.
- Kaltenborn, B./Wielage, N./von Bothmer, A. et al. (2010): Zielsteuerung in der Arbeitsverwaltung – ein europäischer Vergleich. Endbericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales: BMAS-Forschungsbericht 409.
- Kaps, P. (2009): Marketization of placement services as a double recommodification of labour, in: Larsen, F./van Berkel, R. (eds.): The New Governance and Implementation of Labour Market Policies. Copenhagen: DØJF Publishing, S. 95–113.
- Kaps, P. (2015): Was wurde aus dem Versprechen gegenüber den Langzeitarbeitslosen bzw. den Langzeit-Leistungsbeziehenden?, in: Lange, Joachim (Hrsg.): Zehn Jahre SGB II. Wie lässt sich die Integration von Langzeitleistungsbeziehern fördern? Loccumer Protokolle 01/15: S. 11–26.
- Kaps, P./Schütz, H. (2007): Privatisierung von Vermittlungsdienstleistungen – Wundermittel für Effizienz? Eine Bestandsaufnahme deutscher und internationaler Erfahrungen. WZB Discussion Paper SP I 2007-101.
- Klenk, T. (2012): Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III: Wandel der korporatistischen Arbeitsverwaltung?, in: Bothfeld, S./Sesselmeier, W./Bogedan, C. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III, Wiesbaden: Springer/VS Verlag, S. 276–290.
- Knuth, M. (2009): Path shifting and path dependence: Labour market policy reforms under German federalism, in: International Journal of Public Administration (32) 12, S. 1048–1069.

- Knuth, M. (2012): Grundsicherung für Arbeitsuchende: ein hybrides Regime sozialer Sicherung auf der Suche nach stabiler Governance, in: Bothfeld, S./Sesselmeier, W./Bogedan, C. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III, Wiesbaden: Springer/VS Verlag, S. 70–90.
- Knuth, M. (2014): Rosige Zeiten am Arbeitsmarkt? Strukturreformen und „Beschäftigungswunder“, WISO Diskurs Juli 2014, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Knuth, M. (2016): 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) 4, S. 16–31.
- Koch, S./Kupka, P. (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, Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik.
- Koller-Bösel, L./Lietzmann, T./Rudolph, H. (2014): Bestand und Turnover in der Grundsicherung, in: WSI-Mitteilungen (67) 6, S. 450–458.
- Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit.
- Konle-Seidl, R. (2009): Erfassung von Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich: Notwendige Anpassung oder unzulässige Tricks? Nürnberg: IAB-Kurzbericht 04/2009.
- Kubon-Gilke, G./Sesselmeier, W./Yollu-Tok, A. (2016): Verhaltensökonomie – (K)ein Thema für die lebensverlaufsorientierte Sozialpolitik? WISO Diskurs 20/2016, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Kühl, J. (1982): Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) 1969. Grundzüge seiner arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Konzeption, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: 3, S. 252–260.
- Lessenich, S. (2008): Die Neuerfindung des Sozialen, Bielefeld: transcript.
- Lessenich, S./Möhring-Hesse, M. (2004): Ein neues Leitbild für den Sozialstaat. Eine Expertise im Auftrag der Otto Brenner Stiftung und auf Initiative ihres wissenschaftlichen Gesprächskreises, Berlin.
- Martens, R. (2014): Expertise zur Fortschreibung der Regelsätze zum 1. Januar 2015. Tabellen zur Aufteilung der Verbrauchspositionen von

- Regelsätzen (Regelbedarfsstufen) 2008 bis 2015, Berlin: Der Paritätische Gesamtverband.
- Nachtwey, O. (2016): Die Abstiegs-gesellschaft – Über das Aufbegehren in der regressiven Moderne. Edition Suhrkamp.
- Neubauer, J./Bäcker, G. (2003): Abbau der Arbeitslosigkeit durch Abbau der Arbeitslosenversicherung, in: Sozialer Fortschritt (52) 9, S. 233–239.
- Nullmeier, F./Vobruba, G. (1994): Gerechtigkeit im sozialpolitischen Diskurs, in: Nullmeier, F./Piöch, R./Vobruba, G. (Hrsg.), Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat, Marburg: Schüren, S. 9–66.
- Nußberger, A. (2010): Soziale Gleichheit – Voraussetzung oder Aufgabe des Staates?, in: Zeitschrift für Sozialreform (56) 3, S. 335–345.
- Obermeier, T./Sell, S./Tiedemann, B. (2013): Messkonzept zur Bestimmung der Zielgruppe für eine öffentlich geförderte Beschäftigung. Methodisches Vorgehen und Ergebnisse der quantitativen Abschätzung, Remagen: Remagener Beiträge zur aktuellen Sozialpolitik 14-2013.
- Offe, C. (2005): Soziale Sicherheit im supranationalen Kontext: Europäische Integration und die Zukunft des „Europäischen Sozialmodells“, in: M. Miller (Hrsg.), Welten des Kapitalismus: Institutionelle Alternativen in der globalisierten Ökonomie, Frankfurt am Main/New York: Campus-Verlag, S. 189–225.
- Oschmiansky, F./Mauer, A./Schulze-Buschoff, K. (2007): Arbeitsmarktreformen in Deutschland – Zwischen Pfadabhängigkeit und Paradigmenwechsel, in: WSI-Mitteilungen (60) 6, S. 291–297.
- Oschmiansky, F./Ebach, M. (2012): Vom AFG 1969 zur Instrumentenreform 2009. Der Wandel des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums, in: Bothfeld, S./Sesselmeier, W./Bogedan, C. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III, Wiesbaden: Springer/VS Verlag, S. 91–105.
- Oschmiansky, F./Grebe, T./Popp, S. et al. (2014): Kompetenzdienstleistungen im Vermittlungs- und Integrationsprozess. Eine qualitative Studie. IAB-Forschungsbericht 07/2014.
- Papier, H.-J. (2003): Reform an Haupt und Gliedern. Eine Rede gegen die Selbstentmachtung des Parlaments, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31.01.2003, 8.
- Pfeiffer, S./Hackett, A./Ritter, T./Schütt, P. (2009): Arbeitsvermögen in Zeiten des SGB II – Zwischen Reproduktion und Erosion, in: Seifert, H./Struck, O. (Hrsg.): Arbeitsmarkt und Sozialpolitik. Kontroversen um Effizienz und soziale Sicherheit, Wiesbaden: Springer VS, S. 167–188.

- Polanyi, K. (1995): *The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Taschenbuch.
- Preuß, U. K. (1990): Verfassungstheoretische Überlegungen zur normativen Begründung des Wohlfahrtsstaates, in: Sachße, C./Engelhardt, H. T. (Hrsg.), *Sicherheit und Freiheit, zur Ethik des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 106–132.
- Rixen, S. (2015): Ermessen und unbestimmte Rechtsbegriffe im SGB II und SGB III, in: Rixen, S./Welskop-Deffaa, M. E. (Hrsg.): *Zukunft der Selbstverwaltung: Responsivität und Reformbedarf*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 57–67.
- Rust, U. (2010): Entlastung des Staates oder Entlastung der Familie?, in: Knickrehm, S./Rust, U. (Hrsg.): *Arbeitsmarktpolitik in der Krise: Festgabe für Professor Dr. Karl-Jürgen Bieback*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 141–162.
- Schmachtenberg, R. (2004): Ende der Verschiebebahnhöfe? Was bringt die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Kontext der Arbeitsmarktreformen. Aktuelle Entwicklungen bei der Umsetzung. Vortrag in der Evangelischen Akademie Loccum-Rehberge, 22. November 2004.
- Schmid, G. (1990): Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, in: Beyme, K. von/Schmidt, M. G. (Hg.): *Politik in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 228–254.
- Schmid, G. (1994): Equality & Efficiency in the Labor Market: Toward a Socioeconomic Theory of Cooperation, in: Schmid, G. (eds.): *Labor Market Institutions in Europe. A Socioeconomic Evaluation of Performance*, Armonk/New York: M. E. Sharpe, S. 243–279.
- Schmid, G. (1996): Reform der Arbeitsmarktpolitik. Vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum kooperativen Sozialstaat, in: *WSI-Mitteilungen* (49) 10, S. 629–641.
- Schmid, G./Reissert, B./Bruche, G. (1987): *Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik. Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich*, Berlin: edition sigma.
- Schruth, P. (2007): *Rechtliche Rahmenbedingungen der Jugendberufshilfe nach § 13 SGB VIII*, Berlin. Online unter: http://www.jugendnetz-berlin.de/de-wAssets/docs/06arbeitswelt/jugendberufshilfe/veroeffentlichungen_literatur/rechtl_rahmenbed_13_sgb_viii_schruth.pdf (Abruf am 19.07.2017).
- Schütz, H. (2008): *Reform der Arbeitsvermittlung. Uniformierungsdruck in der Bundesagentur für Arbeit*. Opladen, Berlin, Toronto: Budrich UniPress.

- Sell, S. (2003): Marktversagen und Politikversagen in der Arbeitslosenversicherung. Bausteine für eine effektivitäts- und effizienzorientierte Weiterentwicklung des bestehenden Systems, in: Sozialer Fortschritt (52) 9, S. 239–244.
- Sunstein, C. R. (2014): Why Nudge? The Politics of Libertarian Paternalism: Yale University Press.
- Titmuss, R. M. (1971): Welfare 'rights', law and discretion, in: The Political Quarterly (42) 2, S. 113–132.
- Titmuss, R. M. (1975): Social policy: an introduction, New York: Pantheon Books.
- Ullrich, C. G. (2008): Die Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates. Präferenzen, Konflikte, Deutungsmuster, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Van den Berg, G. J./Hofmann, B./Stephan, G./Uhlendorff, A. (2014): Eingliederungsvereinbarungen – Vermittlungsfachkräfte halten mehr Spielraum für sinnvoll. Nürnberg: IAB-Kurzbericht 22/2014.
- Vogel, B. (2004): „Überzählige“ und „Überflüssige“. Empirische Annäherungen an die gesellschaftlichen Folgen der Arbeitslosigkeit, in: Berliner Debatte INITIAL 15/2, 11–21.
- vom Berge, P./Klingert, I./Becker, S. et al. (2016): Mindestlohnbegleitforschung – Überprüfung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose. Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), IAB-Forschungsbericht, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Wilke, G./Götz, G. (1980): Die Finanzen der Bundesanstalt für Arbeit, Stuttgart: Kohlhammer.
- Wolff, J./Hohmeyer, K. (2012): Arbeitsgelegenheiten im SGB II – Zwei Varianten mit unterschiedlicher Wirkung, IAB Kurzbericht 9/2012: 8.
- Zacher, H. (1987): Das soziale Staatsziel, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg: C. F. Müller, S. 1045–1111.

Das Working Paper bilanziert die Veränderungen der normativen und institutionellen Basis der Arbeitsmarktpolitik der letzten Jahre. Es zeigt normative Inkohärenzen, institutionelle Inkonsistenzen, Schnittstellenprobleme und mögliche Handlungsoptionen auf. Es werden Veränderungsbedarfe skizziert, die notwendig wären, um diesen Teil der sozialstaatlichen Grundordnung den veränderten Realitäten am Arbeitsmarkt so anzupassen, dass Übergänge zwischen Beschäftigungen und Einstiege bzw. Wiedereinstiege in Erwerbstätigkeit möglichst gelingen, Teilhabebbarrieren abgebaut werden und die Legitimität des Sozialstaats in der Sicht seiner Nutzer/innen wieder steigt.
