

Arbeitsmarktpolitik als Inklusionsprojekt?

Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik ist geprägt von Grenzziehungen und Grenzverschiebungen, und oft sind inkludierende und exkludierende Veränderungen ineinander verwoben. Für die Zeit seit der Ablösung des Arbeitsförderungsgesetzes durch das Sozialgesetzbuch III, verstärkt seit den „Hartz-Reformen“, überwiegen die Tendenzen der Exklusion. Wer mehr Inklusion will, muss die Komplementarität von Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung neu ausbalancieren, in die Fähigkeiten von Arbeitssuchenden investieren sowie den Teilhabeauftrag des SGB II ernst nehmen.

MATTHIAS KNUTH

1 Einleitung

Von den drei üblicher Weise unterschiedenen Dimensionen gesellschaftlicher Interdependenz (Erwerbsteilhabe, (soziale) Bürgerrechte und Einbindung in soziale Nahbeziehungen) zielt die Arbeitsmarktpolitik *direkt* „nur“ auf die sozialen, nicht die politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger sowie – in den engen Grenzen ihrer Wirksamkeit – auf die Teilhabe an und die Qualität von Erwerbsarbeit. Dabei entwickelt Kronauer (2010) in Auseinandersetzung mit der englischen (Marshall) und französischen (Durkheim und Castel) Tradition sowie der Systemtheorie deutscher Prägung und schließlich in Anknüpfung an Simmel einen dynamischen Begriff von Exklusion nicht „aus“, sondern „in“ der Gesellschaft. Es geht hier nicht primär um die Klassifizierung individueller Zustände des „Drinnen“ oder „Draußen“, sondern um die Entwicklung inkludierender und exkludierender Mechanismen sowie damit verbundener gesellschaftlicher Diskurse und Wahrnehmungen, die sich nicht nur inkrementell, sondern in „Schockwellen“ verändern. Das impliziert, dass ein und dieselbe institutionelle Veränderung zugleich exkludierende und inkludierende Elemente beinhalten kann und dass unterschiedliche Gruppen eher in der einen oder der anderen Richtung betroffen sein oder sich betroffen sehen können.

Der folgende Beitrag unternimmt den Versuch, grundlegende Entwicklungslinien der Arbeitsmarktpolitik unter dem Aspekt inkludierender bzw. exkludierender Veränderungen zu bilanzieren und im Ausblick Reformnotwendigkeiten in Richtung auf eine wieder stärker inkludierende Arbeitsmarktpolitik zu skizzieren. Als „exkludierende“ Tendenzen in der Arbeitsmarktpolitik werden hierbei die Reduzierung von Sicherungs- und Förderungsversprechen, die Hinnahme sozialer Ungleichheit sowie die Nichtanerkennung von Lebensleistung verstanden.

2 Rückblick

2.1 Die Konzeption des Arbeitsförderungsgesetzes von 1969

Während das Gesetz über Arbeitslosenvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) in seiner Fassung von 1927 im Wesentlichen ein Organisations- und Leistungsgesetz war, in dem die wenigen „aktiven“ Leistungen nicht mit expliziten Zielsetzungen unterlegt waren, war dem 1969 geschaffenen Arbeitsförderungsgesetz (AFG) eine Aufgabenbestimmung vorangestellt, die neben wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen (vgl. Kühl 1982) auch Ziele für einzelne Personengruppen

pen benannte, die man in heutiger Terminologie als gesellschaftspolitische Inklusionsziele bezeichnen könnte: Die „berufliche Eingliederung körperlich, geistig oder seelisch Behinderter“ sollte gefördert werden; „Frauen, deren Unterbringung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erschwert ist, weil sie verheiratet oder aus anderen Gründen durch häusliche Pflichten gebunden sind oder waren“ (sic!), sollten beruflich eingegliedert werden; das Gleiche galt für „ältere und andere Erwerbstätige, deren Unterbringung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erschwert ist“ (§ 2 AFG). „Ausländer“ bzw. Menschen mit Zuwanderungsgeschichte wurden im AFG nicht ausdrücklich als Zielgruppen von Inklusionsbemühungen benannt, was sich bis heute nicht geändert hat (vgl. 3.1). Gleichwohl ist hervorzuheben, dass Ausländerinnen und Ausländer, nachdem ihnen Zugang zum Arbeitsmarkt der Bundesrepublik gewährt worden war, sozialrechtlich inländischen Arbeitslosen gleichgestellt waren. Im ursprünglichen AVAVG dagegen war die Krisenunterstützung, Vorläufer der späteren Arbeitslosenhilfe, noch an die Voraussetzung gebunden gewesen, dass deutsche Erwerbslose im Herkunftsstaat eine „gleichwertige Fürsorge“ erhielten (§ 101 Abs. 3 AVAVG).

Das AFG folgte der nach dem Ersten Weltkrieg begründeten Trennung von „Arbeiterpolitik“ und „Armenpolitik“ (vgl. Leibfried/Tennstedt 1985), d. h. die Arbeiterschaft sollte auch nach Erschöpfung des durch Beitragsleistungen erworbenen Anspruchs auf Arbeitslosengeld bei Bedürftigkeit günstigere Konditionen der Unterhaltssicherung genießen als Bedürftige ohne Verbindung zum Arbeitsmarkt; Letztere waren auf die Fürsorge bzw. später die Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfe) verwiesen. Als zentraler Inklusionsmechanismus wurde die Erwerbsarbeit betrachtet; die Trennlinie wurde gegenüber denen gezogen, die nicht am Arbeitsmarkt teilnahmen. Dabei war das AFG jedoch anfänglich äußerst inklusiv ausgestaltet gegenüber Personen, die neu auf den Arbeitsmarkt kamen oder in den Arbeitsmarkt zurückkehren wollten: Die sogenannte „originäre“ Arbeitslosenhilfe wurde bei Bedürftigkeit als Lohnersatzleistung auf Grundlage der angenommenen Verdienstmöglichkeiten gewährt.

Wenn man die Arbeitslosenhilfe aufgrund ihrer Konstruktion als Prozentsatz vom früheren oder für die Zukunft angenommenen Verdienst als eine Erweiterung der Arbeitslosenversicherung mit Steuermitteln betrachtet (Knuth 2006), dann war die Arbeitslosenversicherung in diesem erweiterten Verständnis bis zu den Hartz-Reformen relativ inklusiv ausgerichtet: Zwischen 40 und 50 % derjenigen, die Leistungen wegen Arbeitslosigkeit oder Bedürftigkeit bezogen haben, erhielten eine statusorientierte Lohnersatzleistung (*Abbildung 1*) und waren hinsichtlich ihrer Rechte und Pflichten den Arbeitslosen mit versicherungsbasiertem Leistungsanspruch gleichgestellt. Beginnend im Jahre 1976 und abgeschlossen im Jahre 2000 wurde die „originäre“ Arbeitslosenhilfe jedoch in mehreren Schritten eingeschränkt und schließlich abgeschafft,

was zur Zunahme der Anzahl von Sozialhilfe Beziehenden beitrug, ohne den Anstieg der Arbeitslosenhilfe Beziehenden wesentlich bremsen zu können. Das Anwachsen der beiden steuerfinanzierten Unterstützungssysteme relativ zum beitragsfinanzierten System bildete das Ausgangsszenario der Hartz-Reformen.

2.2 „Hartz IV“-Reform: Inklusionsrhetorik mit Exklusionseffekt

Die bis heute kontroverse Debatte über die vierte Stufe der Hartz-Reformen ist durch eine widersprüchliche Verschränkung von Inklusion und Exklusion gekennzeichnet, die wohl mit erklärend dafür sein dürfte, dass die Etablierung eines positiven Begriffs für diese Reform nie gelungen ist. Die ursprünglich dem Parlamentsbetrieb entstammende technische Bezeichnung „Hartz IV“ (vierte Stufe der Reformen) wurde deshalb zur allgemeinsprachlichen Kennzeichnung einer Reform, eines Leistungssystems und einer Kategorie von Lebenslagen. Dabei wies das Konzept der Hartz-Kommission durchaus Elemente einer inklusiven Rhetorik auf, insbesondere mit dem Versprechen der „Hilfe aus einer Hand für alle Arbeitsuchenden“ (Hartz 2002). Dieses Organisationskonzept konnte jedoch aus politischen und verfassungsrechtlichen Gründen nicht umgesetzt werden (vgl. Knuth 2012). Die traditionelle Grenzziehung zwischen kommunaler Sozialhilfe und bundesstaatlicher Arbeitslosenversicherung, Arbeitslosenhilfe und Arbeitsförderung verschob sich lediglich „nach oben“ – die Inklusion der bis dahin Hilfe zum Lebensunterhalt Beziehenden in ein einheitliches System fand nicht statt. Im rein bundesstaatlichen System befinden sich jetzt nur noch Arbeitsuchende mit Leistungsanspruch gegenüber der Arbeitslosenversicherung sowie nicht bedürftige Arbeitsuchende. Alle bedürftigen Erwerbsfähigen und ihre Haushaltsmitglieder sind einem verfassungsrechtlich verfestigten System der Mischfinanzierung und Mischverwaltung zugeordnet, an dem die Kommunen in zwei unterschiedlichen Varianten beteiligt sind. Die Zugehörigkeit zur Sphäre der „Arbeiterpolitik“ bemisst sich nicht mehr nach dem Bezug zum Arbeitsmarkt, sondern allein nach dem zeitlich beschränkten Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Für alle anderen gilt jetzt „Armenpolitik“.

Die Inklusion der ehemaligen *Sozialhilfe* Beziehenden in das „Fördern und Fordern“ des neuen Grundversicherungsregimes konnte als großer Fortschritt nur unter der Annahme dargestellt werden, dass die bis dahin zuständigen Kommunen auf dem Gebiet der „Hilfe zur Arbeit“ nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) so gut wie nichts geleistet hätten – was nicht zutrifft (vgl. Fuchs 1999), aber mangels umfassender statistischer Erfassung auch nicht systematisch widerlegt werden kann. Das inkludierende Potenzial des Förderungsversprechens wurde zudem dadurch eingeschränkt, dass von Anfang an pro Kopf der Arbeitslosen im SGB II weniger Förder-

mittel zur Verfügung standen als im SGB III, dass diese weit überproportional zum Rückgang der Arbeitslosigkeit sowie früher und stärker als im SGB III zurückgefahren wurden und dass ein wachsender Teil dieser Mittel in die „Verwaltungskosten“ umgeschichtet wurde. Somit bleibt im Vergleich zur Sozialhilfe von der Inklusion durch stärkeres „Fördern“ nicht viel übrig. Aus der Perspektive der Betroffenen spielt wohl eine größere Rolle, dass das „Fordern“ zwar in seinen Grundsätzen im SGB II ganz ähnlich verankert ist wie im BSHG (auch wenn der Begriff dort nicht vorkommt), aber im Detail stärker instrumentiert ist und in der Praxis (von einigen Vorreiter-Kommunen abgesehen) stringenter und restriktiver durchgesetzt wird.

Damit ist bereits vieles gesagt, was nunmehr für die *Arbeitslosenhilfe* zu dem Schluss führt, dass die Hartz-IV-Reform für die früheren Bezieherinnen und Bezieher dieser Leistung überwiegend als Exklusion bilanziert werden muss:

- Exklusion aus einer Leistung, die der Form nach eine statusorientierte Lohnersatzleistung war;

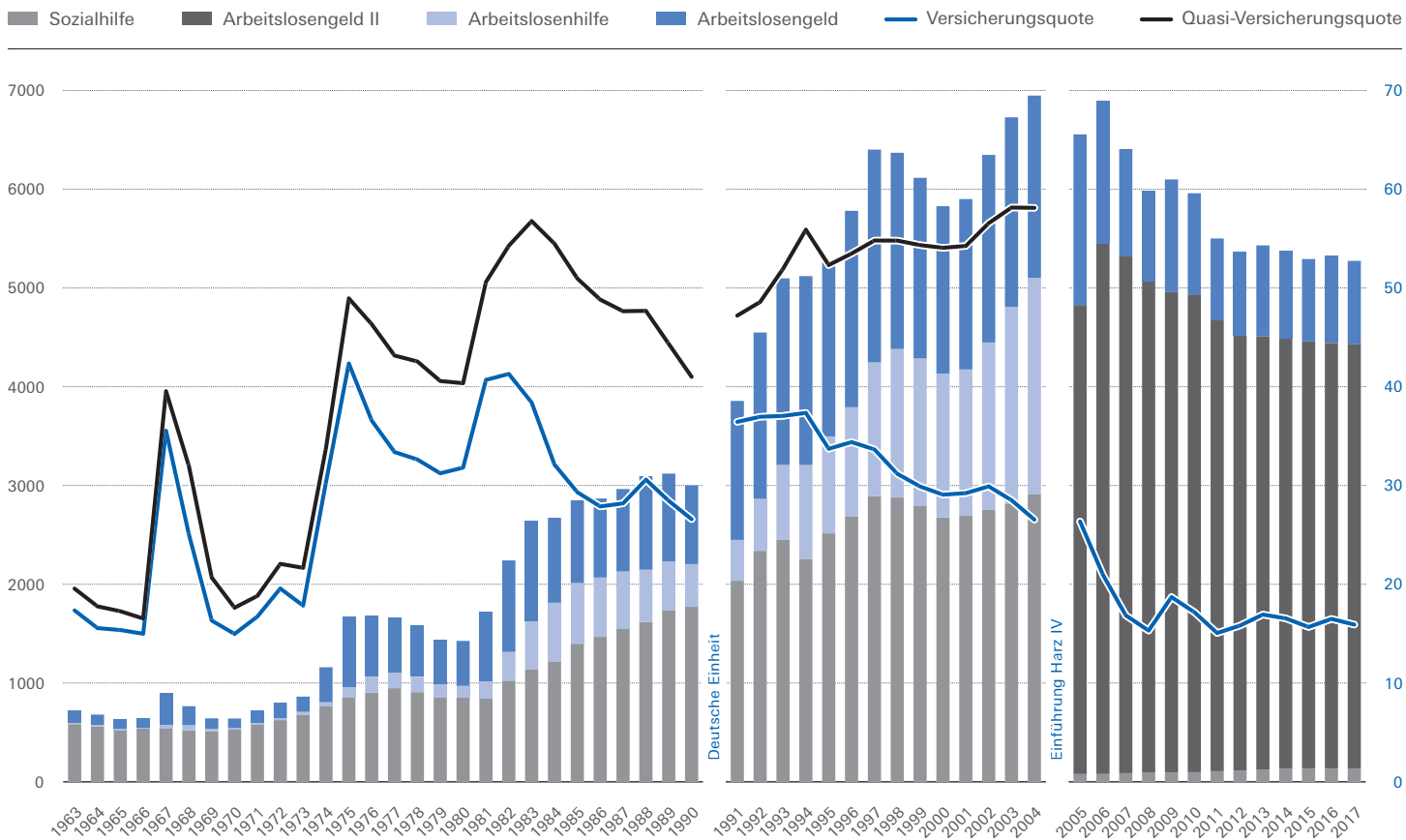
- Exklusion aus dem Aufbau von Ansprüchen in der Rentenversicherung während des Bezugs von Arbeitslosenhilfe;
- Exklusion aus einem System von Rechten und Pflichten hinsichtlich der Zumutbarkeit von Arbeitsangeboten und Sanktionen, das für Beziehende von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe gleich war, zugunsten eines Systems mit verschärften Anforderungen.

Im Ergebnis der Hartz-Reformen ist der Anteil der Bezieherinnen und Bezieher einer statusorientierten Lohnersatzleistung von fast 60 % im Jahre 2004 auf Werte um 16 % seit 2012 zurückgegangen (*Abbildung 1*). Neben den dargestellten institutionellen Veränderungen spiegelt dieses Verhältnis auch die ja eher erfreuliche Tatsache wider, dass die Zugänge in Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit seit 2009 kontinuierlich zurückgegangen sind (BA-Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung 2018), sodass es immer weniger neu hinzukommende Arbeitslose gibt, die Ansprüche aus Beitragszahlungen mitbringen. Ebenso spielt aber

ABBILDUNG 1

Leistungsbeziehende und Leistungsquoten in der Arbeitslosen- und Grundsicherung

Angaben in Tausend (Personen) und Prozentanteilen



Quelle: Rahlf 2015; ab 2012 Bundesagentur für Arbeit (BA); eigene Darstellung

eine Rolle, dass die Arbeitslosenversicherung selbst durch Einschränkung der Anspruchsvoraussetzungen „exklusiver“ geworden ist (Bothfeld/Rosenthal 2014), während gewissermaßen gegenläufig die Flexibilitätszumutungen auf dem Arbeitsmarkt zunehmen. Das führt dazu, dass kurzzeitig und diskontinuierlich Beschäftigte zwar Beiträge zahlen, bei Arbeitslosigkeit aber ohne Versicherungsleistungen dastehen, wenn sie die Anwartschaftszeit von zwölf Monaten innerhalb der auf zwei Jahre verkürzten Rahmenfrist nicht erfüllen.

Durch die unterschiedlichen Governance-Formen in Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung wurde es unausweichlich, Letztere als eine öffentliche Arbeitsverwaltung zweiter Ordnung zu organisieren. Mittelausstattung, Sozialstruktur der Klienten und ein im Vergleich zur Arbeitslosenversicherung repressiveres Verhaltensregime führen zur Wahrnehmung der Jobcenter als „Arbeitsverwaltung zweiter Klasse“. Die Teilung in kurzzeitig und langfristig Arbeitslose, in Versicherte und nicht (mehr) Versicherte, in arbeitsmarktnahe und arbeitsmarktfernere Personen findet so ihren organisatorischen Ausdruck: Die exklusive Minderheit geht zur Arbeitsagentur, die exkludierte Mehrheit zum Jobcenter.

2.3 Flankierung von Strukturwandel und Transformation

Wie sehr inkludierende und exkludierende Verschiebungen sich überlagern und parallel stattfinden können, zeigt ein anderer Entwicklungsstrang, nämlich die schrittweise zunehmende Berücksichtigung der „Bedrohung“ von Arbeitslosigkeit. Eine Unterstützung und Förderung aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung setzt hier „präventiv“ bereits vor dem Eintritt von Arbeitslosigkeit ein. So sehr dieser Ansatz unter dem Gesichtspunkt der Bewältigung von Strukturwandel und der Vermeidung von vermutlich höheren Kosten einer bloß „nachsorgenden“ Förderung zu begrüßen ist, so beinhaltet die zunehmende Förderung von Beschäftigten andererseits in der Zusammenschau mit der Rücknahme von Sicherungsversprechen für nicht, noch nicht oder nicht kontinuierlich Beschäftigte eine Gewichtsverlagerung der sozialen Sicherung gegen Arbeitsmarktrisiken in Richtung auf die „Insider“.

Bereits in seiner Urfassung von 1969 sah das AFG vor, dass der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung bei außergewöhnlichen Verhältnissen auf dem Arbeitsmarkt die Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes von normalerweise sechs auf bis zu zwölf Monate verlängern und diese Verlängerung auf bestimmte Branchen und Regionen beschränken konnte (§ 67 Abs. 2 AFG Urfassung). Voraussetzung dafür blieb gleichwohl die Annahme, dass der Arbeitsausfall vorübergehend sei. Im Jahre 1988 wurde jedoch mit der achten AFG-Novelle die befristete (und in der Folgezeit mehrfach verlängerte) Möglichkeit eingeführt, dass bei einer „schwerwiegenden strukturellen Verschlechterung der Lage des Wirtschaftszweiges“ mit der

Folge, dass „der hiervon betroffene Arbeitsmarkt außergewöhnliche Verhältnisse aufweist“ (§ 63 Abs. 4 AFG), Kurzarbeit zum Zweck der Vermeidung anzeigepflichtiger Entlassungen, also zur zeitlichen Streckung von Personalabbau, genutzt werden konnte. Die betroffenen Beschäftigten mussten in einer „betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit“ zusammengefasst werden, wurden also organisatorisch und abrechnungstechnisch von der verbleibenden Belegschaft getrennt. Die Anwendbarkeit der Regelung war abhängig von einer Rechtsverordnung, die die betroffenen Wirtschaftszweige benannte: Das waren zunächst nur die Eisen- und Stahlindustrie, ab 1990 auch der Steinkohlenbergbau. Durch die im Juni des gleichen Jahres erfolgte Einführung des AFG in der DDR galt diese Regelung im Gebiet der DDR bzw. später im Beitrittsgebiet ohne Beschränkung auf bestimmte Branchen für jeglichen Arbeitsausfall, „der auf betrieblichen Strukturveränderungen oder betriebsorganisatorischen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Schaffung einer Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion mit der Bundesrepublik Deutschland beruht“ (§ 63 Abs. 4 AFG-DDR), und die Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes konnte auf 24 Monate verlängert werden (§ 67 Abs. 2 AFG-DDR). Über zahlreiche Entwicklungsschritte und Reformrunden der Arbeitsmarktpolitik (vgl. Knuth 2009, 2017a) entwickelte sich dieses Instrument zum heutigen Transferkurzarbeitergeld (§ 111 SGB III), das nunmehr bei betrieblichen Restrukturierungen (unabhängig von der Lage im Wirtschaftszweig) für maximal zwölf Monate geleistet wird. Dabei kommt heute fast immer eine externe „Transfergesellschaft“ als temporärer Ersatzarbeitgeber für die Bezieherinnen und Bezieher von Kurzarbeitergeld zum Einsatz.

Der Beschäftigentransfer kombiniert in komplexer, spannungsreicher und nicht einfach umzusetzender Weise (Knuth et al. 2012) mehrere Funktionen:

- Entlastung des in Restrukturierung, Insolvenz oder Schließung befindlichen Betriebs von Personalkosten;
- Erleichterung der Trennung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern vom Betrieb in arbeitsrechtlicher, betriebspolitischer und psychologischer Hinsicht durch die Einrichtung einer „Zwischenstation“ in der Transfergesellschaft;
- Erweiterung des sozialen Schutzes der betroffenen Beschäftigten durch Verlängerung des Beschäftigungsverhältnisses über die Kündigungsfrist hinaus;
- damit Hinausschieben etwaiger Arbeitslosigkeit; die Anspruchsdauern auf späteres Arbeitslosengeld bleiben erhalten;
- Förderung der beruflichen Neuorientierung und Qualifizierung sowie Vermittlungsbemühungen mit dem Ziel der Vermeidung von Arbeitslosigkeit.

Im Laufe der Entwicklung des Instrumentes wurde die berufliche Weiterbildung allmählich immer stärker betont. Neuerdings kann sie auch aus Mitteln der Bundesagentur für Arbeit (BA) gefördert werden (früher nur aus Mitteln

des Europäischen Sozialfonds), und zwar bei Orientierung auf einen Berufsabschluss auch mit zeitlicher Perspektive über die Bezugsdauer des Transferkurzarbeitergeldes hinaus (§ 111a SGB III). Was ursprünglich als Instrument der Ausgliederung aus Treuhandbetrieben begann, ist also dabei, mehr und mehr zu einem Instrument der Wiedereingliederung zu werden. Seine Erfolgsaussichten hängen allerdings neben der Qualität der Fördermaßnahmen (vgl. Marx et al. 2018) von der jeweils aktuellen regionalen Arbeitsmarktsituation ab: Am besten funktioniert der Transfer bei desynchronen Teilkonjunkturen, d. h. wenn es in einer Arbeitsmarktregion gleichzeitig schrumpfende und wachsende Betriebe gibt und die Qualifikationen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der einen Gruppe zumindest teilweise zum Bedarf der anderen Gruppe von Betrieben passen.

2.4 Die schrittweise Exklusion von Opfern der Währungs- und Wirtschaftsunion in den neuen Bundesländern

Eine solche günstige Konstellation für den Beschäftigten-transfer war in den neuen Bundesländern in den 1990er Jahren jedoch ganz überwiegend nicht gegeben. Beschäftigte von Treuhandunternehmen, die über Nacht ihre Märkte verloren hatten, wurden als Kurzarbeiter oder über die Beschäftigung in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aus ihren Betrieben ausgegliedert. In Reaktion auf den wirtschaftlichen Strukturbruch entwickelte Anschlussinstrumente boten geförderte Beschäftigungsmöglichkeiten oft über viele Jahre (Knuth 1996). Ab der Jahrtausendwende wurden diese Programme jedoch massiv zurückgefahren. Für diejenigen, die weder eine geförderte noch eine ungeforderte Anschlussbeschäftigung finden konnten, blieb zunächst der Bezug von Arbeitslosengeld und anschließend, nach Verbrauch der Bezugsdauern von – je nach Alter – zwischen zwölf und 32 Monaten, der Bezug von Arbeitslosenhilfe. Durch die vierte Stufe der Hartz-Reformen wurde diese ab 2005 auf „Arbeitslosengeld II“ umgestellt, wodurch die Beiträge zur Rentenversicherung zunächst auf eine nur noch symbolische Größenordnung abgesenkt wurden. Ab 2011 wurden im Bezug von Arbeitslosengeld II überhaupt keine Rentenbeiträge mehr geleistet. Geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung war immer weniger verfügbar und führte seit den Hartz-Reformen nicht mehr zum Erwerb eines neuen Anspruchs auf Arbeitslosengeld. In der Masse bestanden geförderte Arbeitsmöglichkeiten nunmehr aus Arbeitsmöglichkeiten in der Mehraufwandsvariante, d. h. ohne Sozialversicherung und damit auch ohne Aufbau weiterer Rentenansprüche. Ob dann das Erreichen der Regelaltersgrenze in eine noch bedarfsdeckende Rente oder in die Aufstockung durch Grundsicherung im Alter führte oder führen wird, hängt davon ab, in welchem Alter diese Menschen von der Wende „erwischt“ wurden, d. h. wie lange sie vorher hatten arbeiten können.

In der Rückschau auf einen solchen Lebensweg kann die anfänglich „inkludierende“ und – im Vergleich zu den bis dahin in Westdeutschland geltenden Regeln – „großzügige“ Unterstützung bei den Beschäftigungsproblemen der Treuhand-Betriebe wohl nur als „Anfang vom Ende“ oder gar als „staatlicher Sozialbetrug“ wahrgenommen werden. „Inkludierende“ und „exkludierende“ Veränderungen der Arbeitsmarktpolitik greifen hier erwerbsbiografisch in einer Kombination ein, die als „soziale Rutsche“ gewirkt hat. Derartige Erwerbsverläufe dürften beitragen zu Erfahrungen von Zurücksetzung und Kontrollverlust, die als zentral für eine Affinität zum Rechtspopulismus identifiziert wurden (Hilmer et al. 2017). Wir wissen nicht, wie viele Personen von derartigen arbeitsmarktpolitisch gerahmten Abstiegskarrieren betroffen waren, obwohl die Daten vorhanden sind, mit denen man sie rekonstruieren könnte. Allein aus den historischen Abläufen und der Logik der Leistungs- und Instrumentenreformen ergibt sich jedoch, dass es solche Karrieren in relevanter Zahl gegeben haben muss.

3 Aktuelle Situation

3.1 Inklusionsziele von SGB III und SGB II

Die Arbeitsförderung nach dem SGB III „soll dem Entstehen von Arbeitslosigkeit entgegenwirken“, „durch die Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit Langzeitarbeitslosigkeit [...] vermeiden“ sowie „die berufliche Situation von Frauen verbessern“. Frauen sollen „mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen und ihrer relativen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit gefördert werden.“ (§ 1 SGB III). In der Urfassung des SGB III von 1998 war kein einziges dieser Ziele benannt; zunächst wurde alles der „besonderen Verantwortung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern“ überlassen.

Nach der derzeitigen Fassung des Gesetzes soll die Bundesregierung mit der Bundesagentur Rahmenziele vereinbaren. Als zusätzliche, in der Präambel des SGB III nicht ausdrücklich benannte Inklusionsziele wurden 2016/2017 verfolgt:

- junge Menschen in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt integrieren;
- Beschäftigungschancen für Kundinnen und Kunden mit erschwertem Arbeitsmarktzugang verbessern;
- Kundinnen und Kunden ohne Ausbildung zu Fachkräften ausbilden und integrieren;
- geflüchtete Menschen in Ausbildung und Arbeit integrieren (Bundesagentur für Arbeit Zentrale 2016).

Das SGB II nimmt auf die Ziele des SGB III keinen Bezug. Die Orientierung auf Erwerbstätigkeit jeglicher Art, die weit gefassten Regeln zur Zumutbarkeit und deren Durch-

setzbarkeit über das Sanktionsregime kennzeichnen das SGB II als ein Arbeitsmarktregime, das bei konsequenter Umsetzung die gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Zielsetzungen des SGB III (Verbesserung der Beschäftigungsstruktur, unterwertiger Beschäftigung entgegenwirken) unterläuft (Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik 2018). Andererseits wurde in Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2010 zum „menschenwürdigen Existenzminimum“ (BVerfG 2010) als oberstes Inklusionsziel in das Gesetz aufgenommen, „es Leistungsberechtigten (zu) ermöglichen, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht“ (§1 Abs.1 SGB II). Es besteht bisher jedoch kein Konsens darüber, dass daraus über die Bestimmung der Regelsätze hinaus ein Teilhabeauftrag auch für das Fördern erwächst, wie es der Autor jedoch nachdrücklich befürwortet (Knuth 2017b).

Ansonsten betont das SGB II sehr stark die Vermeidung, Verkürzung, Verringerung oder Beseitigung von Hilfebedürftigkeit durch Erwerbstätigkeit, was sich je nach der konkreten Umsetzung sowohl als Inklusionsziel als auch als fiskalpolitisch motivierte Bestrebung zur *Exklusion* aus dem Leistungsbezug auswirken kann. Als gruppenspezifische Inklusionsziele werden das Entgegenwirken gegen geschlechtsspezifische Nachteile, die Berücksichtigung familienspezifischer Lebensverhältnisse im Hinblick auf Kindererziehung oder Pflege von Angehörigen sowie die Überwindung behindertenspezifischer Nachteile genannt (§1 SGB II). Obwohl im Januar 2018 13% der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen Alleinerziehende, 17% Ältere ab 55 Jahre und 35% Ausländer waren (BA-Statistik 2018a), werden diese Gruppen nicht ausdrücklich erwähnt. Ein Vorschlag, die Überwindung von Nachteilen „aufgrund der Staatsangehörigkeit, der ethnischen Herkunft oder mangelnder Beherrschung der deutschen Sprache“ in den Zielkatalog des SGB II aufzunehmen (Frings/Knuth 2010, S. 215), wurde bisher nicht aufgegriffen.

In der Zielvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und der Bundes-

agentur für Arbeit (BA) für das SGB II im Jahre 2017, die die Kommunen weder als Beteiligte von Jobcentern in der Trägerform der Gemeinsamen Einrichtungen noch als zugelassene Träger bindet, sind folgende Inklusionsziele als „operative Ziele“ benannt:

- verstärkte Integration von langzeitarbeitslosen Leistungsbeziehenden;
- intensive und koordinierte Betreuung und Begleitung von Leistungsbeziehenden unter 25 Jahren an den Schwellen des Übergangs von der Schule in den Beruf;
- die Integrationsquote von Frauen, insbesondere von Alleinerziehenden und von Frauen in Bedarfsgemeinschaften mit Kindern, zu steigern;
- Flüchtlingen und Zugewanderten zeitnah Unterstützung für eine rasche Integration in Beschäftigung zukommen zu lassen (BMAS/BA 2016).

Verfügbare Statistiken erlauben nur teilweise die Überprüfung der Umsetzung dieser Ziele, enthalten aber andererseits auch weitere Personengruppen, die weder in den gesetzlichen Zielkatalogen noch in den aktuellen Schwerpunktsetzungen besonders hervorgehoben werden. *Tabelle 1* stützt sich auf die von der BA für beide Rechtskreise veröffentlichten Daten zu den Eingliederungsbilanzen.

Die aktuellsten Daten (jahresdurchschnittliche Bestände von Arbeitslosen und Teilnehmenden im Jahre 2016) dokumentieren, dass Jüngere bis 25 Jahre in beiden Rechtskreisen deutlich überproportional zu ihrem Anteil an den Arbeitslosen gefördert werden, Langzeitarbeitslose und Ältere ab 55 Jahre dagegen deutlich unterproportional (*Tabelle 1*). Soweit Langzeitarbeitslose und Ältere gefördert werden, sind die durch Eingliederungsquoten gemessenen Erfolge deutlich geringer als im Durchschnitt der Teilnahmen, für Ältere im SGB III allerdings nur etwas geringer. Geringqualifizierte werden im Rechtskreis des SGB II entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen, im SGB III dagegen deutlich überproportional gefördert, mit Erfolgsquoten, die in beiden Rechtskreisen nur leicht

TABELLE 1

Inklusion von Zielgruppen in Ermessensleistungen der Arbeitsförderung sowie in Beschäftigung sechs Monate nach Austritt (Eingliederungsquote)

	Anteile am Teilnehmerbestand im Verhältnis zu Anteilen am Arbeitslosenbestand		Eingliederungsquote der Gruppe im Verhältnis zur Eingliederungsquote insgesamt	
	SGB II	SGB III	SGB II	SGB III
Frauen	-	+	=	=
Personen mit Migrationshintergrund	-	+	=	-
Ältere 55+	--	--	--	-
Jüngere bis 25	++	++	nicht verfügbar	nicht verfügbar
Langzeitarbeitslose	--	--	--	--
Geringqualifizierte	=	++	-	-

Legende: = keine signifikante Abweichung vom Referenzwert, +/- leichte Abweichung, ++/-- mind. 1/3 höher oder niedriger

Quelle: BA-Statistik 2017b, 2017a

WSI Mitteilungen

unter den Gesamtquoten liegen. Sowohl Frauen als auch Personen mit Migrationshintergrund werden im Rechtskreis SGB III leicht überproportional, im SGB II leicht unterproportional gefördert. Die Eingliederungsquoten dieser beiden Gruppen entsprechen im SGB II den allgemeinen Eingliederungsquoten, was im SGB III nur für die Frauen gilt, während Personen mit Migrationshintergrund im SGB III leicht unterdurchschnittlich von der Förderung profitierten. Die zweifellos häufige Kombination von Zielgruppenmerkmalen – z. B. ältere Langzeitarbeitslose oder geringqualifizierte Frauen – wird in den Eingliederungsbilanzen nicht explizit ausgewiesen, sondern der entsprechende Förderfall wird mehrfach erfasst. Schwer behinderte Menschen und ihnen Gleichgestellte wurden aus dieser Vergleichsbetrachtung ausgeklammert, weil die verfügbaren Daten sich nur auf die Ermessensleistungen beziehen und die Teilnahme dieser Zielgruppe durch die Existenz von Pflichtleistungen stark verzerrt sein dürfte.

Insgesamt lässt sich sagen, dass Inklusionsziele für manche als solche benannte Zielgruppen bzw. in der Statistik gesondert ausgewiesene Gruppen erreicht werden, für andere – insbesondere für Ältere und Langzeitarbeitslose, mit starker Überlappung dieser beiden Gruppen – dagegen nicht. Dieses sind die Gruppen, bei denen die Förderung die geringsten Erfolgsaussichten hat. Hier besteht ein Zielkonflikt zwischen Inklusions- und Steuerungszielen: Die Leistungen der Arbeitsagenturen und Jobcenter werden in erster Linie an den erreichten Übergängen in Beschäftigung gemessen, und bei der Bewirtschaftung knapper Mittel für die aktive Arbeitsförderung liegt es nahe, diese dort zu konzentrieren, wo Erfolgsaussichten bestehen. Auch die gruppenspezifische Bereitschaft zur Teilnahme an Maßnahmen wirkt selektiv, denn unabhängig von der rechtlichen Frage, ob die Teilnahme verpflichtend gemacht werden kann oder nicht, macht eine Förderung wider Willen in den meisten Fällen mangels Erfolgsaussicht keinen Sinn. Die Problematik der Teilnahmebereitschaft wird im Abschnitt 4 wieder aufgegriffen.

3.2 Polarisierungen am Arbeitsmarkt

Die Zahl der Erwerbstätigen in Deutschland wächst seit mehr als einer Dekade und befindet sich auf einem historischen Höchststand. Über die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung lässt sich – auf etwas niedrigerem Niveau – das Gleiche sagen; ihr Anteil an der gesamten Erwerbstätigkeit, der seit Anfang der 1990er Jahre zurückgegangen war, hat sich in den letzten Jahren um 70 % herum stabilisiert. Die Arbeitslosenquote ist inzwischen niedriger als zum Zeitpunkt der deutschen Vereinigung. Auch das Risiko von Erwerbstätigen, arbeitslos zu werden, ist derzeit gering: Die Neuzugänge von Arbeitslosen aus dem ersten Arbeitsmarkt befinden sich auf einem Tiefstand. Das Gleiche gilt jedoch – und hier beginnen die Schattenseiten – auch für die entgegengesetzte Richtung des Übergangs: Die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstä-

tigkeit am ersten Arbeitsmarkt haben abgenommen, und das nicht nur absolut, was bei sinkender Arbeitslosigkeit zu erwarten wäre, sondern auch relativ zum verbleibenden Bestand an Arbeitslosen. Im Langzeitvergleich sind also zurzeit nicht nur die durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsrisiken der Erwerbstätigen, sondern auch die durchschnittlichen Beschäftigungschancen von Arbeitslosen gering. Der Zuwachs an Erwerbstätigkeit wird eher aus der „Stillen Reserve“, durch späteres Ausscheiden Älterer und durch Zuwanderung bedient als durch die Einstellung von Arbeitslosen. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen geht seit Jahren kaum noch zurück und ist zudem kein sehr valider Indikator für die Exklusion aus Erwerbsarbeit, weil Arbeitslosigkeit in administrativer Definition auch aus vielen anderen Gründen als der Arbeitsaufnahme unterbrochen werden kann. Nach den Berechnungen von Lietzmann (2016) waren im Dezember 2012 deutlich mehr als ein Drittel aller ALG-II-Beziehenden vier Jahre und länger weder in Beschäftigung noch in einer Maßnahme: Das entsprach hochgerechnet 1,6 Mio. Personen.

Der Arbeitsmarkt ist damit immer stärker polarisiert zwischen denen, die „drinnen“, und denen, die „draußen“ sind, und die Arbeitsmarktpolitik (s. o.) kompensiert das nicht, sondern spiegelt diesen Sachverhalt. Die Langzeitarbeitslosigkeit stagniert um eine Million, wovon 236 000 im Jahre 2016 vier Jahre und länger arbeitslos waren – das sind sogar etwas mehr als im Jahr davor. Die Abgangsraten aus Langzeitarbeitslosigkeit in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt betragen weniger als ein Sechstel derjenigen von Arbeitslosen mit weniger als einem Jahr Arbeitslosigkeitsdauer (BA-Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung 2017). Gerade in der historisch günstigen Lage des Arbeitsmarktes zeigt sich die Polarisierung der Chancen besonders deutlich.

Polarisierung finden wir nicht nur zwischen verschiedenen Gruppen von Arbeitslosen, sondern auch zwischen den Beschäftigten. Der Anteil von mehr als einem Fünftel Niedriglohnbeschäftigten steigt zwar seit 2009 nicht mehr an, zeigt aber bisher trotz Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns auch keine sinkende Tendenz (Kalina/Weinkopf 2017). Beschäftigung zum Mindestlohn ist selbst bei Vollzeit und selbst für Alleinlebende in den meisten Großstädten nicht bedarfsdeckend (Herzog-Stein et al. 2018) und erfordert daher ergänzende Grundsicherungsleistungen. Die Notwendigkeit, unzureichende Erwerbseinkommen durch Sozialtransfers aufzustocken, ist zwar keineswegs ein Resultat der Hartz-Reformen, ist aber durch die Bündelung dieser Leistungen im SGB II stärker sichtbar geworden (Rudolph 2014). Die Zahl der nichtarbeitslosen Arbeitslosengeld-II-Aufstocker, also derjenigen, die über 15 Std. pro Woche eine ungeforderte Erwerbstätigkeit ausüben, geht auch nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns kaum zurück (BA-Statistik 2018b). Ursächlich für den Bedarf an ergänzenden Sozialleistungen sind nicht nur der Stundenlohn und die Konstellation der Bedarfsgemeinschaft, sondern wesent-

lich auch die Anzahl der gearbeiteten Stunden. Diese kann beschränkt sein durch die betriebliche Nachfrage, die gesundheitliche Leistungsfähigkeit, die Verfügbarkeit aufgrund familiärer Verpflichtungen, aber auch durch die Anreizstrukturen des Steuer- und Sozialsystems. Dabei ist es unvermeidlich, dass die Transferentzugsraten innerhalb der Grundsicherung relativ hoch, die durch Ausweitung der Arbeitszeit erreichbaren Einkommenszuwächse daher gering sind, wenn einerseits die Regelsätze einigermaßen das Existenzminimum abdecken sollen und andererseits vermieden werden soll, dass durch höhere Freibeträge für Erwerbseinkommen weitere Niedrigverdiener in die Hilfebedürftigkeit hineindefiniert werden (vgl. Brussig/Knuth 2011, S. 51ff.). Wenn es aber bei Betrachtung des Systems von Besteuerung und Sozialleistungen insgesamt für manche Haushaltskonstellationen weite Einkommensspannen gibt, innerhalb derer eine Zunahme des Brutto-Erwerbseinkommens zu einer Abnahme des verfügbaren Gesamteinkommens führt (vgl. Peichl et al. 2017), dann handelt es sich hier um eine zwar kontra-intentionale, aber gleichwohl skandalöse Exklusion aus vollwertiger Erwerbstätigkeit. Erwerbsarbeit hat zwar für die meisten Menschen, auch für diejenigen im SGB-II-Leistungsbezug, einen Eigenwert jenseits der Einkommenserzielung (Hirsland/Lobato 2010); wenn aber vermehrte Anstrengungen in Form einer Ausweitung der Arbeitszeit zur Verringerung des Einkommens führen, dann wird diese positive Haltung zur Arbeit zerstört. Dass der Gesetzgeber dauerhaft nicht in der Lage ist, Steuer- und Transfersysteme anreizkompatibel zu harmonisieren, bildet eine Steilvorlage für das zugleich neoliberale wie linkspopulistische Konzept des „bedingungslosen Grundeinkommens“, das zumindest den einen Vorteil hat, dass über die Anreize zur Erwerbstätigkeit nach seiner Einführung allein die Ausgestaltung des Steuersystems entscheiden würde.

Entgegen weit verbreiteter Wahrnehmung (die ebenfalls zu Präferenzen für das Grundeinkommen führt) sind zwar die Beschäftigungsverhältnisse im Aggregat gleichbleibend stabil (Erlinghagen 2017). Die ex-post-Betrachtung bildet jedoch nicht die Unsicherheiten ab, die beispielsweise auftreten, wenn Befristungen sich ihrem Ende nähern, letztlich dann aber doch nahtlos in eine Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses münden. Eine Minderheit von Erwerbstätigen bildet den Flexibilitätsbuffer, der der Mehrheit stabile Beschäftigung ermöglicht. Die Aufstiegsdynamik aus diesem Arbeitsmarktsegment ist entgegen der „Sprungbrett-Rhetorik“ eher gering, und die schwache betriebliche Inklusion dieser Gruppen als „Randbelegschaften“ führt gerade bei denjenigen zum Ausschluss von Weiterbildung, die diese zur Sicherung ihrer künftigen Beschäftigungsfähigkeit am nötigsten hätten (Dütsch/Struck 2014). Und zugleich ist gerade diese Gruppe, die die höchsten Arbeitslosigkeitsrisiken trägt, in der Arbeitslosenversicherung unzureichend abgesichert: Beispielsweise als schon länger Selbstständige haben sie keinen Zugang, und als „neue“ Selbstständige können

sie sich die für eine freiwillige Versicherung von Anfang an geforderte Beitragsentrichtung nicht leisten oder versäumen die Antragsfrist. Als kurzzeitig oder unständig sozialversicherungspflichtig Beschäftigte erfüllen sie unter Umständen nicht die Anspruchsvoraussetzungen oder erwerben nur kurzzeitige Ansprüche. Aus Niedriglohnbeschäftigung – und damit auch aus Beschäftigung zum Mindestlohn – erwächst kein bedarfsdeckender Anspruch auf Arbeitslosengeld, und Minijobs sind grundsätzlich von der Arbeitslosenversicherung ausgeschlossen. Dieser Ausschluss gilt auch für alle Formen öffentlich geförderter Beschäftigung, obwohl diese derzeit nur in befristeter Form existiert, sodass das Risiko erneuter Arbeitslosigkeit gerade hier besonders hoch ist.

4 Ausblick

Verfestigte Exklusion von Erwerbsarbeit bei gleichzeitigen Stellenbesetzungsproblemen sind Anzeichen dafür, dass das „Aktivierungsparadigma“, die „verhaltensorientierte“ Arbeitsmarktpolitik, sich erschöpft hat. Wer jetzt noch dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen ist, wird auch durch intensivere Suche, Bewerbungstrainings oder Absenkung der Lohnansprüche keine Arbeit finden. Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns beinhaltet im Grunde schon die Abkehr vom neoklassischen Dogma, dass jedes Arbeitsangebot sich seine Nachfrage schafft, wenn der Markt den Lohn bestimmt, und deutete damit die Rückkehr zu einer Politik an, die nicht nur das individuelle Verhalten, sondern auch die gesellschaftlichen Verhältnisse gestalten will.

Von den zwölf individuellen Merkmalen, deren Wirkung auf die Abgangswahrscheinlichkeit aus dem Grundsicherungsbezug durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) berechnet wurden, ist zwar das Fehlen eines Ausbildungsabschlusses nicht das mit der gravierendsten Negativwirkung (Achatz/Trappmann 2011), aber es ist neben fehlendem Schulabschluss das einzige, das man durch arbeitsmarktpolitische Intervention überhaupt verändern kann. Denn am Lebensalter, dem Migrationshintergrund oder der Situation als alleinerziehend kann Arbeitsmarktpolitik nichts ändern. In einem Arbeitsmarkt, in dem nur 15 % der Arbeitsplätze keine abgeschlossene Berufsausbildung erfordern und in dem nur 7 % der Beschäftigten, aber 46 % der Arbeitslosen (57 % im Rechtskreis SGB II!) keine abgeschlossene Berufsausbildung haben, ist die vorrangige arbeitsmarktpolitische Antwort auf Exklusionsprozesse am Arbeitsmarkt ebenso offensichtlich wie schwierig umzusetzen. Bei ca. 1,1 Mio. Arbeitslosen ohne Berufsausbildung sind jährlich knapp 50 000 Eintritte in eine berufliche Weiterbildung, die auf einen Abschluss

orientiert (von denen dann nur rund 33 000 bis zum Ende absolviert wurden), deutlich zu wenig. Insbesondere werden solche Maßnahmen im SGB II, wo sich die Mehrheit der Arbeitslosen befindet, deutlich unterproportional gefördert, und hierbei liegen die rein kommunalen Jobcenter noch einmal erheblich zurück gegenüber den Gemeinsamen Einrichtungen (Hofmann et al. 2018). Das Zurückbleiben der Investitionen in berufliche Weiterbildung gegenüber dem Qualifizierungsbedarf von Arbeitslosen liegt aber nicht nur an der Knappheit der Fördermittel und der haushaltstechnischen Herausforderung, mehrjährige Maßnahmen über Verpflichtungsermächtigungen darzustellen. Es liegt auch an den Schwierigkeiten, interessierte und geeignete Teilnehmende für solche Maßnahmen überhaupt zu finden. Die Hürden sind vielfältiger Art; manche kann man abbauen, und andere werden bleiben. Viele langjährig vom Arbeitsmarkt Ausgeschlossene werden aufgrund ihrer gesundheitlichen Situation oder ihrer Vorbildung nicht in der Lage sein, einen Berufsabschluss zu erwerben. Andere trauen es sich nicht zu und haben aufgrund negativer Vorerfahrungen Angst vor Lern- und Prüfungssituationen. Hier könnten andere Lernsettings, z. B. in Kombination mit geförderter Beschäftigung, und spezielle Didaktiken helfen. Wieder andere sind wegen familiärer Verpflichtungen nicht vollzeitig verfügbar. Es gibt zu wenig Angebote in Teilzeit oder in Kombination mit Kinderbetreuung. Beschränkend wirkt hier aber auch der nicht zu ändernde Umstand, dass ohnehin schon über lange Zeitspannen sich erstreckende Maßnahmen in Teilzeit noch länger dauern.

Zwei zentrale Parameter lassen sich aber durchaus verändern: Viele Arbeitslose, für die die oben genannten Beschränkungen nicht zutreffen, können sich eine langdauernde, zu einem Berufsabschluss führende berufliche Weiterbildung unter den derzeitigen Voraussetzungen schlicht nicht leisten. Selbst eine nur befristete Beschäftigungsmöglichkeit können sie nicht ausschlagen, weil sie sich und ihren Familien das niedrige Einkommensniveau im Leistungsbezug nicht zumuten wollen. Aus diesem Grunde gab es bis 2005 das Unterhaltsgeld, das höher war als Arbeitslosengeld oder -hilfe. Vignettenuntersuchungen des IAB zu den Determinanten der Weiterbildungsbereitschaft zeigen, dass eine Abschlussprämie, wie sie 2016 eingeführt wurde, und eine Erhöhung des monatlichen Einkommens um 300 € einen jeweils eigenständigen positiven Einfluss haben (Osiander/Dietz 2016). Im SGB-II-Kontext ist zudem nicht nachvollziehbar, wieso die Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit mit einer Mehraufwandsentschädigung belohnt wird, die Teilnahme an einer Weiterbildung, die mit mindestens gleichen Anstrengungen und Aufwendungen verbunden sein dürfte, dagegen nicht. Vorgeschlagen wird daher ein Weiterbildungsgeld zumindest für die Teilnahme an abschlussorientierten Weiterbildungen, das als anrechnungsfreier Zuschlag zu Arbeitslosengeld oder Arbeitslosengeld II gezahlt wird (Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik 2018).

Die zweite Hürde ist die Zeitperspektive, die für die Erlangung eines Berufsabschlusses zugelassen wird. Noch immer gilt das „Verkürzungsgebot“, wonach der Erwerb eines Berufsabschlusses durch im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik geförderte Weiterbildung innerhalb von zwei Dritteln der Zeit geschafft werden muss, die Jugendlichen im Rahmen der Erstausbildung gewährt wird. Diese Regel machte Sinn bei echten „Umschulungen“, durch die bereits Qualifizierte und beruflich Sozialisierte einen zweiten Beruf erlernen konnten, nachdem der Erstberuf mangels Nachfrage oder aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr ausgeübt werden konnte. Heute geht es aber überwiegend um Menschen, die als Jugendliche die Möglichkeit einer Erstausbildung versäumt haben, u. a. auch dadurch, dass sie sich im entsprechenden Alter noch in einem Lande aufgehalten haben, wo es solche Ausbildungen nicht gibt. Das Verkürzungsgebot verschließt zudem den Zugang zu vollzeitschulischen Ausbildungen, die nach Landes- oder Bundesrecht nicht verkürzt werden dürfen, und verengt dadurch den Aktionshorizont der Arbeitsmarktpolitik auf die Berufe nach dem Berufsbildungsgesetz. Die Ausbildungslandschaft hat sich aber seit den Zeiten des AFG tiefgreifend verändert, und die Berufslandschaft wird sich im Zuge der Digitalisierung ebenso radikal verändern. Wenn der im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik geförderte Erwerb eines Berufsabschlusses nicht zu einer Randposition werden soll, muss das Verkürzungsgebot flexibilisiert und der nachträgliche Erwerb eines Berufsabschlusses über den Bereich der dualen Ausbildungen hinaus erweitert werden, wofür auch Lösungen für das in manchen Ausbildungen noch geforderte Schulgeld gefunden werden müssen. Auch die Schnittstellen zwischen Studium, Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz und Grundsicherung müssen angesichts von bedürftigen Zugewanderten mit Hochschulberechtigung, mit angefangenem Studium oder gar mitgebrachtem, aber vom Arbeitsmarkt nicht akzeptiertem Abschluss neu geordnet werden (Jacob/Knuth 2015; Knuth 2016).

Ist die Zeitperspektive von zwei Jahren für das Nachholen eines Berufsabschlusses für viele einerseits zu kurz, so ist sie andererseits auch unabhängig von den finanziellen Beschränkungen für andere zu lang, um sich darauf einlassen zu wollen. Hier würde die Modularisierung von abschlussorientierter Weiterbildung in aufeinander aufbauende Teilqualifikationen helfen (Facharbeitskreis Nachqualifizierung 2018; Mühge 2017). Derzeit fehlt jedoch eine beratende Begleitung im Erwerbsverlauf, die darauf zu achten hätte, dass die ursprünglich beabsichtigte Fortsetzung durch das jeweils nächste Modul nicht in Vergessenheit gerät (vgl. Bläsche et al. 2017).

Berufliche Weiterbildung und Verringerung des Anteils von Erwerbspersonen ohne beruflichen Abschluss sind angesichts von demografischem Wandel, Fachkräftengpässen, Digitalisierung und verstärkter Zuwanderung zentral. Es müssen neue Wege beschritten werden, um bisher unerreichbares Qualifizierungspotenzial zu nutzen,

und es sind auch alte Wege wiederzuentdecken, die durch die Engführung der Arbeitsmarktpolitik unter dem Aktivierungsparadigma sowie durch die Vermarktlichung der Transaktionsformen zwischen Arbeitsverwaltung und Trägern der Arbeitsmarktpolitik (vgl. Greer et al. 2017; Knuth 2018) verschüttet wurden. Dennoch wird man damit nur eine Minderheit der dauerhaft vom Erwerbsarbeitsmarkt Ausgeschlossenen erreichen können. Für die übrigen ist der arbeitsorientierte Teilhabeauftrag des SGB II – die Ermöglichung eines menschenwürdigen Lebens in Erwerbstätigkeit – nur durch öffentlich geförderte Beschäftigung zu verwirklichen. In mehr oder weniger expliziter Anknüpfung an den „Beschäftigungszuschuss“ von 2008, durch „Instrumentenreform“ verkümmert zur „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ nach § 16e SGB II, wird seit spätestens 2012 über einen „Sozialen Arbeitsmarkt“ diskutiert, dessen Eckpunkte sich wie folgt skizzieren lassen:

- (1) Verzicht (wie derzeit im § 16e SGB II) auf die vom allgemeinen Arbeitsmarkt exkludierenden ordnungspolitischen Abgrenzungsmerkmale von öffentlichem Interesse, Zusätzlichkeit und Wettbewerbsneutralität der geförderten Arbeiten;
- (2) stattdessen implizite Wettbewerbsneutralität durch Einbeziehung auch privatwirtschaftlich orientierter Arbeitgeber in die soziale Verantwortung durch eine hohe Lohnkostenförderung, die allen Arbeitgebern zugänglich ist;
- (3) Verzicht auf potenziell stigmatisierende „in der Person liegende“ Zugangskriterien; stattdessen Orientierung an der im Erwerbsverlauf ablesbaren Arbeitsmarktferne;
- (4) Schaffung einer Begleitstruktur (Coaching, Konfliktmediation), die bei Bedarf zeitnah verfügbar ist, ohne dass es eines Antrags im Einzelfall bedarf (vgl. Bauer et al. 2016);
- (5) Erweiterung des Finanzierungsspielraums durch Aktivierung der eingesparten Passivleistungen;
- (6) Option für am Einzelfall orientierte längere Förderungsdauern, für Ältere auch bis zur Regelaltersgrenze, um Inklusions-Exklusions-Drehüren zu vermeiden.

Der aktuelle Koalitionsvertrag greift diese Debatte auf und stellt 4 Mrd. € für „u. a. ein neues unbürokratisches Regelinstrument im Sozialgesetzbuch II ‚Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle‘“ in Aussicht (CDU et al. 2018, S. 59).

Ein von der Hans-Böckler-Stiftung initiiertes und vom Autor koordiniertes „Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik“ hat kürzlich versucht, eine inklusivere Arbeitsmarktpolitik zu skizzieren (Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik 2018). Neben den oben zusammengefassten Vorschlägen zur beruflichen Weiterbildung und zur öffentlich geförderten Beschäftigung geht es dabei auch darum, die vielfach konfligierenden und polarisierenden Regimelogiken von Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung, soweit sachlich sinnvoll und möglich, miteinander zu versöhnen. Entgegen der wieder einmal verbreiteten rhetorischen Sehnsucht nach „Überwindung“ von Hartz IV (vgl. Müller 2018), aber auch in Abgrenzung zu Vorstellungen, jegliche Sozialversicherung durch ein „bedin-

gungsloses Grundeinkommen“ zu ersetzen, geht der Arbeitskreis davon aus, dass ein inklusiver Sozialstaat sowohl die Arbeitslosenversicherung als auch die Grundsicherung braucht. Und da kein Akteur in Sicht ist, der die einstige Hybrid-Form zwischen Versicherung und Grundsicherung, also die Arbeitslosenhilfe, wieder einführen würde („Rückwärts-Reformen“ bringen nun einmal keinen Ruhm), kann die Grenzlinie zwischen Versicherung und Grundsicherung nur dadurch wieder etwas verschoben werden, dass die Arbeitslosenversicherung gestärkt wird. Das bedeutet vor allem Ausdehnung des Versicherungsschutzes auf derzeit nicht erfasste Personengruppen und Beschäftigungsverläufe. Natürlich kann man auch über längere Anspruchsdauern nachdenken, aber dann nicht nur für Ältere, sondern für alle, die entsprechende Beitragszeiten aufweisen (Knuth 2007). Zum anderen wäre die Grenzlinie zwischen beiden Systemen dadurch weniger scharf und polarisierend zu ziehen, dass die arbeitsmarktpolitischen Leitbilder und Zielsetzungen der beiden Rechtskreise harmonisiert und vorgängige „Lebensleistung“ in Form von beruflicher Erfahrung und Qualifikation und erworbenem Status auch in der Grundsicherung respektiert und gewürdigt werden. Durch Auflösung des Konstrukts der Bedarfsgemeinschaft würden Menschen, die für sich allein sorgen können und nur aufgrund ihrer Lebensgemeinschaft mit anderen als bedürftig deklariert werden, von den Verhaltensrestriktionen und dem Stigma des „Hartz-IV“-Regimes befreit. Und schließlich sollte explizit anerkannt werden, dass das SGB II nicht nur ein Arbeitsmarktgesetz, sondern auch ein Teilhabegesetz über die Arbeitsgesellschaft hinaus ist und dass daraus eine staatliche Verpflichtung erwächst, Teilhabemöglichkeiten auch für diejenigen zu gewährleisten, für die Erwerbsarbeit keine erreichbare Perspektive mehr ist. Geförderte Beschäftigung ist notwendig, aber nicht hinreichend: Die Politik will sich bisher nicht eingestehen, wie viele Langzeit-Beziehende einer Sozialleistung, die durch die Mindestanforderung einer täglich dreistündigen Erwerbsfähigkeit von anderen Sozialleistungssystemen abgegrenzt ist, selbst für eine geförderte Beschäftigung zu schwach sind. ■

LITERATUR

- Achatz, J. / Trappmann, M.** (2011): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Arbeitsmarktbarrieren, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: IAB Discussion Paper 2, Nürnberg
- Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik** (Hrsg.) (2018): Solidarische und sozialinvestive Arbeitsmarktpolitik. Vorschläge des Arbeitskreises Arbeitsmarktpolitik, Hans-Böckler-Stiftung: HBS-Study Nr. 374, Düsseldorf, https://www.boeckler.de/pdf/p_study_hbs_374.pdf
- BA (Bundesagentur für Arbeit) – Statistik** (2017a): Tabellenteil zur Eingliederungsbilanz nach § 11 SGB III. Jahreszahlen 2016, Nürnberg, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistischer-Content/Statistik-nach-Themen/Eingliederungsbilanzen/Generische-Publikationen/eb-tabellenheft-sgbiii.xlsm>
- BA – Statistik** (2017b): Tabellenteil zur Eingliederungsbilanz nach § 54 SGB II. Jahreszahlen 2016, Nürnberg, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistischer-Content/Statistik-nach-Themen/Eingliederungsbilanzen/Generische-Publikationen/eb-tabellenheft-sgbii.xlsm>
- BA – Statistik** (2018a): Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder (Monatszahlen), Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise, Berichtsmonat Januar 2018
- BA – Statistik** (2018b): Strukturen der Grundsicherung SGB II (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2005), Deutschland, Dezember 2017 (Tabellen), <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/Aktuell/iiiia7/zeitreihekreise-zr-gruarb/zr-gruarb-d-o-xlsx.xlsx>
- BA – Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung** (2017): Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen 2016. April 2017, Berichte: Blickpunkt

Arbeitsmarkt, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Personengruppen/generische-Publikationen/Langzeitarbeitslosigkeit.pdf>

BA – Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung (2018): Der Arbeitsmarkt in Deutschland 2017, Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, Sondernummer 2, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201712/ama/heft-arbeitsmarkt/arbeitsmarkt-d-o-201712-pdf.pdf>

BA – Zentrale (2016): Gemeinsamer Vorstandsbrief SGB II und SGB III. Planung Geschäftsjahr 2017 – Teil B – SGB III. Stand: 29.08.2016, <http://harald-thome.de/fa/harald-thome/files/Planungsbrief-und-Zielvereinbarung-2017.pdf>

Bauer, F. / Fertig, M. / Fuchs, P. (2016): „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung“ in NRW: Teilnehmerauswahl und professionelle Begleitung machen den Unterschied, IAB-Kurzbericht 10

Bläse, A. / Brandherm, R. / Eckhardt, C. / Käßlinger, B. / Knuth, M. / Kruppe, T. et al. (2017): Qualitätsoffensive strukturierte Weiterbildung in Deutschland. Korrigierte Fassung, Mai 2017, Hans-Böckler-Stiftung: Working Paper Forschungsförderung Nr. 25, http://www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_WP_025_2017.pdf

BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales/BA (Bundesagentur für Arbeit) (2016): Zielvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit zur Erreichung der Ziele der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2017, http://www.sgb2.info/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Zielvereinbarungen/ZV_2017_BMAS_BA.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Bothfeld, S. / Rosenthal, P. (2014): Paradigmenwechsel durch inkrementellen Wandel: Was bleibt von der Arbeitslosenversicherung?, in: WSI-Mitteilungen 67 (3), S. 199–206, https://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen_46852_46862.htm

Brussig, M. / Knuth, M. (2011): Die Zukunft der Grundsicherung. Individualisieren, konzentrieren, intensivieren, Friedrich-Ebert-Stiftung: WISO Diskurs, Bonn <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/08713.pdf>

BVerfG (Bundesverfassungsgericht) (2010): Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums. Aktenzeichen BVerfG, 1 BvL 1/09. 1-220, v. 09.02.2010

CDU / CSU / SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 7. Februar, Berlin

Dütsch, M. / Struck, O. (2014): Atypische Beschäftigungen und berufliche Qualifikationsrisiken im Erwerbsverlauf, in: Industrielle Beziehungen 21 (1), S. 58–77

Erlinghagen, M. (2017): Langfristige Trends der Arbeitsmarktmobilität, Beschäftigungsstabilität und Beschäftigungssicherheit in Deutschland: Universität Duisburg-Essen: Duisburger Beiträge zur Soziologischen Forschung, 5, https://www.uni-due.de/imperia/md/content/soziologie/dbsf_2017_05.pdf

Facharbeitskreis Nachqualifizierung (2018): Teilqualifikationen — ein Weg zum Berufsabschluss, Thesen zum Fachgespräch am 25. April 2018, Berlin

Frings, D. / Knuth, M. (2010): Weiterentwicklung des SGB II und seiner Organisationspraxis in integrationspolitischer Perspektive, in: Knuth, M. (Hrsg.): Arbeitsmarktintegration und Integrationspolitik. Zur notwendigen Verknüpfung zweier Politikfelder. Eine Untersuchung über SGB II-Leistungsbeziehungen mit Migrationshintergrund, Baden-Baden, S. 213–234

Fuchs, L. (1999): Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage von 1999 über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III, Deutscher Städtetag, Köln

Greer, I. / Breidahl, K. / Knuth, M. / Larsen, F. / Breidahl, K. (2017): The marketization of employment services. The dilemmas of Europe's work-first welfare states, Oxford

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

Herzog-Stein, A. / Lübker, M. / Pusch, T. / Schulten, T. / Watt, A. (2018): Der Mindestlohn: Bisherige Auswirkungen und zukünftige Anpassung. Gemeinsame Stellungnahme von IMK und WSI anlässlich der schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission, Hans-Böckler-Stiftung: WSI Policy Brief Nr. 24, Düsseldorf

Hilmer, R. / Kohlrausch, B. / Müller-Hilmer, R. / Gagné, J. (2017): Einstellung und soziale Lebenslage. Eine Spurensuche nach Gründen für rechtspopulistische Orientierung, auch unter Gewerkschaftsmitgliedern, Hans-Böckler-Stiftung: Working Paper Forschungsförderung Nr. 44, http://www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_WP_044_2017.pdf

Hirseland, A. / Ramos Lobato, P. (2010): Armutsdynamik und Arbeitsmarkt. Entstehung, Verfestigung und Überwindung von Hilfebedürftigkeit bei Erwerbsfähigen, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: IAB-Forschungsbericht 3/2010, Nürnberg

Hofmann, T. / Schabram, G. / Rock, J. (2018): Kaum Bildungsaufstieg aus Arbeitslosigkeit – zur Fort- und Weiterbildung in der Arbeitsförderung. Der PARITÄTISCHE – Paritätische Forschungsstelle, Berlin (Kurzexpertise, 2/2018)

Jacob, K. / Knuth, M. (2015): Studienförderung für die akademische Nachqualifizierung von Migranten: Fehlanzeige, in: WSI-Mitteilungen 68 (5), S. 383–387, https://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen_60530_60539.htm

Kalina, T. / Weinkopf, C. (2017): Niedriglohnbeschäftigung 2015 – bislang kein Rückgang im Zuge der Mindestlohneinführung, Institut Arbeit und Qualifikation: IAQ-Report 6, Duisburg

Knuth, M. (1996): Drehscheiben im Strukturwandel. Agenturen für Mobilitäts-, Arbeits- und Strukturförderung, Berlin

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

Knuth, M. (2007): Zwischen Arbeitsmarktpolitik und Armenfürsorge. Spannungsverhältnisse und mögliche Entwicklungen der „Grundsicherung für Arbeitssuchende“, in: Rudolph, C. / Niekant, R. (Hrsg.): Hartz IV – Zwischenbilanz und Perspektiven, Münster, S. 66–92

Knuth, M. (2009): Entwicklungslinien des Beschäftigtertransfers, in: Backes, S. (Hrsg.): Transfergesellschaften. Grundlagen, Instrumente, Praxis. 2. überarbeitete und erweiterte Auflage, S. 9–37

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, S. 70–90

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

Knuth, M. (2017a): Institutionen und Instrumente der Arbeitsmarktpolitik im Transformationsprozess und im gesamtdeutschen Kontext, in: Heydemann, G. / Paqué, K. H. (Hrsg.): Planwirtschaft – Privatisierung – Marktwirtschaft. Wirtschaftsordnung und -entwicklung in der SBZ/DDR und den Neuen Bundesländern 1945–1994, Göttingen, S. 243–264

Knuth, M. (2017b): Kernpunkte eines dauerhaften Sozialen Arbeitsmarktes. Fachbeitrag für die Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH NRW, April 2017, https://www.researchgate.net/publication/322594330_Kernpunkte_eines_dauerhaften_Sozialen_Arbeitsmarktes_Fachbeitrag_fur_die_Gesellschaft_fur_innovative_Beschäftigungsförderung_mbH_NRW

Knuth, M. (2017c): Vermarktlichung von Arbeitsmarktdienstleistungen als Legitimationsbeschaffung, in: Dobischat, R. / Elias, A. / Rosendahl, A. (Hrsg.): Das Personal in der Weiterbildung im Spannungsfeld von Professionsanspruch und Beschäftigungsrealität, Wiesbaden, S. 345–376

Knuth, M. / Kirsch, J. / Schwarzkopf, M. (2012): Beschäftigtertransfer Plus in NRW, Institut Arbeit und Qualifikation: Abschlussbericht, Duisburg, http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/2012/knuth_kirsch_schwarzkopf.pdf

Kronauer, M. (2010): Inklusion – Exklusion. Eine historische und begriffliche Annäherung an die soziale Frage der Gegenwart, in: Ders. (Hrsg.): Inklusion und Weiterbildung. Reflexionen zur gesellschaftlichen Teilhabe in der Gegenwart, Bielefeld, S. 24–58

Kühl, J. (1982): Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969. Grundzüge seiner arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Konzeption, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 15 (3), S. 251–260

Leibfried, S. / Tենnstedt, F. (1985): Armenpolitik und Arbeiterpolitik. Zur Entwicklung und Krise der traditionellen Sozialpolitik der Verteilungsformen, in: Leibfried, S. (Hrsg.): Armutspolitik und die Entstehung des Sozialstaats. Entwicklungslinien sozialpolitischer Existenzsicherung im historischen und internationalen Vergleich. Grundrisse sozialpolitischer Forschung 3, Bremen

Lietzmann, T. (2016): Langzeitleistungsbezug und Langzeitarbeitslosigkeit: Definitionen, Quantitäten, Strukturen, in: WSI-Mitteilungen 69 (5), S. 334–343, https://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen_66369_66385.htm

Marx, S. / Filipiak, K. / Mühge, G. (2018): Leitbild gute Transferberatung, in: G. I. B. Info (2), S. 104–107

Mühge, G. (2017): Qualifizierung und Teilqualifizierung in Transfergesellschaften, Hans-Böckler-Stiftung: Mitbestimmungsförderung Study 371, https://www.boeckler.de/pdf/p_study_hbs_371.pdf

Müller, M. (2018): „Das wird die Linkspartei mächtig ärgern“. Michael Müller (SPD) will Hartz IV abschaffen. Sein Alternativkonzept: das „solidarische Grundeinkommen“, in: TAZ vom 16.05.2018

Osiander, C. / Dietz, M. (2016): Determinanten der Weiterbildungsbereitschaft. Ergebnisse eines faktoriellen Surveys unter Arbeitslosen, in: Journal for Labour Market Research 49 (1), S. 59–76

Peichl, A. / Buhlmann, F. / Löffler, M. (2017): Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem. Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum, unter Mitarbeit von Maximilian Blömer und Holger

Stichnoth, Bertelsmann Stiftung: Inklusives Wachstum für Deutschland 14, Gütersloh

Rahlf, T. (Hrsg.) (2015): Deutschland in Daten. Zeitreihen zur historischen Statistik, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, <http://www.deutschland-in-daten.de/datensatz/>

Rudolph, H. (2014): Aufstocker: Folge der Arbeitsmarktreformen?, in: WSI-Mitteilungen 67 (3), S. 207–217, https://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen_46852_46861.htm

AUTOR

MATTHIAS KNUTH, Prof. Dr., Soziologe, Research Fellow, Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen. Forschungsschwerpunkte: Arbeitsmarktpolitik, international vergleichende Sozialpolitik, Erwerbsintegration von Älteren und von Personen mit Migrationshintergrund.

 matthias.knuth@uni-due.de