

OBS-Arbeitsheft 55



Teilteam SOFI/FIA: Volker Baethge-Kinsky
Peter Bartelheimer
Alexandra Wagner

Teilteam WSI: Judith Aust
Till Müller-Schoell

Arbeitsmarktpolitik: Nachsteuern oder neu orientieren?

Anstöße zu einer überfälligen Debatte

Projektbericht für die Otto Brenner Stiftung und
Hans-Böckler-Stiftung, 2008

OBS-Arbeitsheft 55
ISSN 1863-6934 (Print)

Herausgeber:

Otto Brenner Stiftung
Jupp Legrand/Wolf-Jürgen Röder
Wilhelm-Leuschner-Straße 79
60329 Frankfurt / Main
Tel.: 069/6693-2810
Fax: 069/6693-80-2576
E-Mail: obs@igmetall.de
<http://www.otto-brenner-stiftung.de>

Hans-Böckler-Stiftung
Dr. Erika Mezger
Abteilung Forschungsförderung
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Tel.: 0211/7778-108/109
Fax: 0211/7778-4109
<http://www.boeckler.de>

Autoren:

Dr. Peter Bartelheimer, Dr. Volker Baethge-Kinsky,
Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI),
Friedländer Weg 31, 37085 Göttingen
Tel.: 0551/522050, Fax: 0551/5220588
E-Mail: sofi@sofi.uni-goettingen.de

Dr. Alexandra Wagner, Forschungsteam
Internationaler Arbeitsmarkt (FIA),
Jägerstraße 56, 10117 Berlin
Tel.: 030/20647726, Fax: 030/20647798
E-Mail: fia@fia.institut.de

Dr. Judith Aust, Dr. Till Müller-Schoell,
WSI in der Hans-Böckler-Stiftung,
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Tel.: 0211/77780, Fax: 0211/7778120
E-Mail: zentrale@boeckler.de

Hinweis zu den Nutzungsbedingungen:

Nur für nichtkommerzielle Zwecke im Bereich
der wissenschaftlichen Forschung und Beratung
und ausschließlich von der Redaktion der
Otto Brenner Stiftung veröffentlichten Fassung
– vollständig und unverändert! – darf dieses
Dokument von Dritten weitergegeben sowie
öffentlich zugänglich gemacht werden.

In den Arbeitsheften werden die Ergebnisse
der Forschungsförderung der Otto Brenner Stiftung
dokumentiert und der Öffentlichkeit zugänglich
gemacht. Für die Inhalte sind in erster Linie die
Autoren/innen verantwortlich.



www.monitor-arbeitsmarktpolitik.de
Juni 2008

Vorwort

Seit Ende 2005 fördern die Hans-Böckler-Stiftung und die Otto Brenner Stiftung das „Wissenstransferprojekt“ Monitor Arbeitsmarktpolitik (MonApoli), das die Umsetzung der neuen Arbeitsmarktgesetze im Anschluss an die Empfehlungen der „Hartz-Kommission“ kritisch begleitet. In einer ersten Projektphase bis Ende 2007 versuchten Wissenschaftler/innen des Soziologischen Forschungsinstituts an der Georg-August-Universität Göttingen (SOFI), des Berliner Forschungsteams Internationaler Arbeitsmarkt (FIA, Berlin) und des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung (WSI, Düsseldorf) über eine internetbasierte Informationsplattform (www.monitor-arbeitsmarktpolitik.de), über Beiträge und Stellungnahmen sowie Workshops und Fachtagungen eine Brücke von der Arbeitsmarktforschung zur Meinungsbildung arbeitsmarkt- und mitbestimmungspolitischer Akteure/innen zu schlagen. Der vorliegende Projektbericht stellt wesentliche Einschätzungen und Bewertungen zur Diskussion, die in diesen zwei Jahren „wissenschaftsgestützter Transferarbeit“ entstanden sind. Das Papier war bereits fertiggestellt, bevor der in Reaktion auf das Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 20.12.2007 entstandene und derzeit stark diskutierte Vorschlag des „kooperativen Jobcenters“ in die Öffentlichkeit kam; eine eingehende Auseinandersetzung mit diesem Vorschlag enthält es daher nicht.

Nach einer Einführung in die Fragestellungen des Projekts (Kapitel 1) behandelt der Projektbericht vier Themen, die aus Sicht der beteiligten Wissenschaftler/innen im Mittelpunkt einer arbeitsmarktpolitischen Reformagenda stehen müssten:

- die materielle Absicherung von Beschäftigungslosigkeit und Arbeitssuche,
- die Qualität der Arbeitsmarktdienstleistungen,
- die Perspektiven geförderter Beschäftigung,
- und die Qualifizierung in der Arbeitsmarktpolitik.

Diese vier Themen bilden auch die Schwerpunkte einer zweiten Projektphase, die bis zum Frühjahr 2009 geplant ist.

Göttingen, Berlin, Düsseldorf, im Juni 2008

Volker Baethge-Kinsky
Peter Bartelheimer
Alexandra Wagner
Judith Aust
Till Müller-Schoell

1. Arbeitsmarktpolitik nach „Hartz“ – Anstöße zu einer Debatte	4
1.1. Arbeitsmarktpolitik als „lernendes System“?	4
1.2. Ausgangspunkt: Arbeitsmarktreform im Zeichen der Aktivierung – stimmt die Richtung?	4
1.2.1. Reformbedarf in der Arbeitsmarktpolitik	5
1.2.2. Wofür steht aktivierende Arbeitsmarktpolitik?	7
2. Gestaltung der Transferleistungen	9
2.1. Überblick über den arbeitsmarktbezogenen Transferleistungsbezug	9
2.2. SGB III: Suchhilfefunktion geschwächt	11
2.3. SGB II: Aktivierungsparadigma und Leistungsbezug	12
2.4. Probleme der Gestaltung materieller Leistungen nach SGB II	14
2.5. Erwerbseinkommen und Transferbezug – Überschneidungen und ungelöste Probleme	16
2.6. Kurz- und mittelfristige Handlungserfordernisse und Lösungsansätze	17
3. Gut beraten? Gut vermittelt?	19
3.1. Arbeitsvermittlung: Grenzen und Möglichkeiten	19
3.2. Arbeitsagenturen und Grundsicherungsträger als Dienstleister	20
3.2.1. Was kennzeichnet aktivierende Leistungen?	21
3.2.2. Beratung und Vermittlung Arbeitsuchender als soziale Dienstleistung	24
3.2.3. Muss Vermittlungsberatung eine aufgezwungene Dienstleistung bleiben?	26
3.3. Von Pontius zu Pilatus – Probleme der Arbeitsteilung	27
3.4. „Matching-Maschine“ oder individuelle professionelle Betreuung?	28
3.5. Von Frauenquoten zur gendersensiblen Vermittlungsberatung	29
4. Beschäftigungsförderung	30
4.1. Beschäftigungsbegleitende und Beschäftigung schaffende Instrumente der AMP im Kontext des Aktivierungsparadigmas	30
4.2. Von der Beschäftigungsförderung zu Workfare	31
4.3. Ein-Euro-Jobs – die fragwürdige Karriere eines (nicht ganz) neuen Förderinstrumentes	33
4.4. Verschämte Korrekturen im Detail, aber keine Renaissance der klassischen Arbeitsförderung	34
4.5. Der Versuch einer Alternative: das Beispiel Berlin	35
4.6. Ausblick	36
5. Zu kurz gesprungen?! Qualifizierung in der Arbeitsmarktpolitik	38
5.1. Qualifizierungsaufgaben der Arbeitsförderung im Umbruch	38
5.2. Klärungsbedarf: Wildwuchs oder notwendiger Wandel?	39
5.3. Statt Aktivierung zu Lasten von Qualität Gestaltung der Maßnahmheterogenität	41
5.4. Die notwendige Neudefinition der Rolle von Betrieben	43
6. Sechs Jahre nach „Hartz“ – Zeit für eine Richtungskorrektur	44
6.1. Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsmarktforschung	44
6.1.1. Arbeitsmarktpolitik – „Nachsteuern“ oder Standort bestimmen?	44
6.1.2. Arbeitsmarktforschung – von ad-hoc-Vorhaben zur kontinuierlichen Begleitung	45
6.2. Ausgewählte Vorschläge zu kurzfristigen Veränderungen	46
6.3. Grundsätze einer Neugestaltung der Arbeitsförderung	47
6.3.1. Arbeitsmarktpolitik aus einer Hand	47
6.3.2. Alles aktiviert – und weiter?	52
7. Anhang	54
Literaturverzeichnis	54
Tabellenverzeichnis	59

1. Arbeitsmarktpolitik nach „Hartz“ – Anstöße zu einer Debatte

1.1. Arbeitsmarktpolitik als „lernendes System“?

Dieses Diskussionspapier wirbt – im sechsten Jahr „nach Hartz“ – für eine grundsätzliche Überprüfung und Neubewertung der arbeitsmarktpolitischen Ziele, Instrumente und Organisationsstrukturen. Damit steht es nicht allein: Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) erwartet, dass sich die neue Arbeitsmarktpolitik als „lernendes System“ bewährt, in dem sich Politikgestaltung „bewusst wissenschaftlicher Evaluation stellt“ und „gesetzliche Vorschriften (...) in der Praxis erprobt, wissenschaftlich überprüft und wenn nötig, angepasst oder abgeschafft“ werden (Deutscher Bundestag 2006: 10.) Dies bedeutet nicht, dass sich Arbeitsmarktpolitik „verwissenschaftlichen“ lässt. Einerseits hat die Arbeitsmarktforschung zur Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik beigetragen: Sie war an die Veränderung von Problemwahrnehmungen und an der Gestaltung von Organisationen und Instrumenten beteiligt. Andererseits bleiben die Festlegung von Forschungsaufträgen sowie die Interpretation und Verwendung wissenschaftlicher Ergebnisse eine eigenständige Leistung des politischen Systems. So können auch nach Auffassung des BMAS Schlussfolgerungen aus der Evaluation (Hartz I bis III – d. V.) erst im Zuge einer breiten politischen Diskussion der vorgelegten Ergebnisse gezogen werden (ebd.).

Die angemahnte Diskussion hat jedoch noch nicht wirklich begonnen. In den Debatten, die stattfinden, geht es stets um Ausschnitte und Teilwirklichkeiten. Häufig bleiben die Akteure unter sich, d. h. es diskutieren Wirkungsforscher/innen, Fachkräfte oder Betroffene untereinander. Korrekturen werden entweder für die Regelkreise des SGB II oder des SGB III erörtert oder es geht um Einzelfragen. Das von Hans-Böckler- und Otto-Brenner-Stiftung geförderte Projekt „Monitor Arbeitsmarktpolitik“ zeigt, dass sich diese Grenzziehungen mit vergleichsweise geringen Mitteln überwinden lassen. Doch trotz ihrer immensen gesellschaftlichen Reichweite fehlt der Arbeitsmarktpolitik und -forschung ein Diskussionsrahmen für eine Verständigung über ihre Ziele bzw. Ergebnisse.

1.2. Ausgangspunkt: Arbeitsmarktreform im Zeichen der Aktivierung – stimmt die Richtung?

Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft, im Beschäftigungssystem und in den anderen Handlungsfeldern des Sozialstaats stellen die traditionellen Institutionen und Instrumente der Arbeitsmarktpolitik vor Probleme – sie erzeugen Reformbedarf. Wie ein solcher Reformbedarf bearbeitet wird, hängt jedoch entscheidend von „Paradigmen“ ab, d. h. von den Deutungsmustern und Überzeugungen der verantwortlichen Akteure, mit denen diese das beobachtbare Arbeitsmarktgeschehen interpretieren und arbeitsmarktpolitische Aufgaben definieren und gewichten.

Dass in der Bundesrepublik heute Arbeitsmarktpolitik ein anderes Gesicht hat als noch 2002, d. h. vor dem Bericht der „Hartz-Kommission“, geht weder auf plötzliche Veränderungen in der Arbeitsmarktlage zurück (hier bedeutete der Beitritt der neuen Bundesländer einen wesentlichen tieferen Einschnitt) noch auf neue Problemanalysen. Es waren vielmehr die Grundüberzeugungen arbeitsmarktpolitischer Entscheidungsträger, die sich geändert hatten: ihre Sicht auf Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, ihre Deutung der Ursachen und ihre Vorstellungen darüber, wie Arbeitsmarktrisiken bearbeitet werden sollen.

Die vier „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (2002 und 2003) sowie die Vielzahl von Folgeänderungen, die sie nach sich zogen, haben Organisation und Inhalte der Arbeitsmarktpolitik tiefgreifender verändert als vorausgegangene gesetzliche Neuregelungen, wie sie 1969 das Arbeitsförderungsgesetz und 1997 das Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III) brachten:

- Die öffentliche Arbeitsverwaltung¹ wurde in zwei Rechtskreise mit unterschiedlichen institutionellen Gegebenheiten und Verfahrensregeln gespalten: Im unmittelbaren Kompetenzbereich der Bundesagentur

¹ Der aktuelle arbeitsmarktpolitische Jargon zieht „modern“ klingende Bezeichnungen wie Service, Agentur, Job Center usw. vor. Auf internationaler und europäischer Ebene wird „Public Employment Service“ jedoch weiter mit „öffentliche Arbeitsverwaltung“ übersetzt (z. B. Europäische Kommission/Eurostat 2006: 8).

für Arbeit liegen nun nur mehr die im Wesentlichen beitragsfinanzierten Leistungen nach dem SGB III. Die Agenturen für Arbeit, noch zuständig für etwa ein Drittel der Arbeitslosen, wurden nach zentralen Vorgaben zu Kundenzentren umgebaut, und im Rahmen der Zielsteuerung wurde die Beratung und Vermittlung nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten neu ausgerichtet. Etwa zwei Drittel der Arbeitslosen dagegen werden im steuerfinanzierten Fürsorgesystem der Grundsicherung für Arbeitsuchende betreut, also nach dem gänzlich neuen Leistungsrecht des Sozialgesetzbuchs Zweites Buch (SGB II), für dessen Umsetzung – durch Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) aus Agenturen für Arbeit und Kommunen oder durch zugelassene kommunale Träger (zKT) – die Bundesagentur lediglich eine mittelbare Gewährleistungsverantwortung hat und dessen Leistungen in einer Vielzahl örtlicher Trägermodelle erbracht werden.

- In den beiden Rechtskreisen des SGB III und des SGB II wurde die Beratung, Vermittlung und Betreuung Arbeitsuchender wie der Arbeitgeberservice reorganisiert. Neue Steuerungsinstrumente, Profiling, Fallmanagement, Eingliederungsvereinbarungen, neue Zumutbarkeitsregeln und verschärfte Sanktionsmöglichkeiten sollen die Arbeitsweise der Vermittlungsfachkräfte „aktivierend“ ausrichten. Rechtsansprüche der Arbeitsuchenden wurden weitgehend durch Ermessensleistungen abgelöst.
- Ebenfalls in beiden Rechtskreisen wurde das Repertoire der Arbeitsförderung um neue vermittlungsnahen Dienstleistungen und Instrumente erweitert, und die hiermit beauftragten Dritten (private oder gemeinnützige Träger) ergänzen die öffentlichen Vermittlungsdienstleistungen oder stehen im Wettbewerb mit ihnen. Beim Einsatz von Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung haben sich die Gewichte verschoben: weg von geförderter regulärer Beschäftigung hin zur Förderung von Existenzgründungen und zu Arbeitsgelegenheiten, weg von langfristigen Weiterbildungsmaßnahmen hin zu kurzfristigen Trainingsmaßnahmen.

Mit dieser umfassenden Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik setzt die Bundesrepublik das von internationalen Organisationen wie der OECD vertretene neue Leitbild aktivierender Arbeitsmarktpolitik um, das sich in diesem Zeitraum auch in der gemeinsamen Beschäftigungsstrategie der Europäischen Union durchsetzte. Dieses Diskussionspapier fragt danach, worin der arbeitsmarktpolitische Reformbedarf besteht und ob das „Aktivierungsparadigma“ auf die richtigen Lösungswege führt.

1.2.1. Reformbedarf in der Arbeitsmarktpolitik

Die sozialstaatliche „Grundformel“ der alten Bundesrepublik, wonach Erwerbsarbeit (bzw. daraus abgeleitete Transfers wie Rente und Pension, Arbeitslosengeld, Krankengeld) zusammen mit Familien unterstützenden Leistungen (Kindergeld, Erziehungs-/Elterngeld) den Bedarf einer Familie decken und die Existenz des jeweiligen Haushalts sichern, geht nicht mehr auf. Dies hat mehrere Gründe: Ein erheblicher Teil der Erwerbsbevölkerung wird über Langzeitarbeitslosigkeit längerfristig vom Zugang zu Erwerbsmöglichkeiten ausgeschlossen (Prekarisierung *ohne* Arbeit). Darüber hinaus ist in einem wachsenden Beschäftigungssegment und in immer mehr Erwerbsbiografien Erwerbsarbeit nicht mehr gleichbedeutend mit gesicherter gesellschaftlicher Teilhabe (Prekarisierung *mit* Arbeit). Wie die an die Arbeitsverwaltung gemeldeten Zeiten von Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Maßnahmenteilnahme zeigen (Tabelle 1), stehen heute im Beschäftigungssystem sehr verschiedene Muster der Erwerbsbeteiligung nebeneinander:

- 50% der westdeutschen Männer, aber nur 35% der westdeutschen Frauen und 40% der Ostdeutschen im mittleren Erwerbsalter (30 bis unter 50 Jahre) waren im Fünf-Jahres-Zeitraum 2000 bis 2004 durchgängig sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Männer dieser Gruppe stehen selten (zu 5%) in niedrig entlohnter Beschäftigung, Frauen mit 18% in Westdeutschland und 13% in Ostdeutschland etwas häufiger.
- Bei einem Viertel bis zwei Fünfteln der Erwerbspersonen kommt es im Fünf-Jahres-Zeitraum zu einer oder mehrerer Unterbrechungen im Beschäftigungsverhältnis. Da ihre Beschäftigungszeiten jedoch mehr als 50% des Beobachtungszeitraums ausfüllen, ist davon auszugehen, dass sie noch über Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung verfügen, die diese Beschäftigungslücken absichern. Allerdings: je geringer der Anteil der Beschäftigungszeiten, desto verbreiteter sind Niedriglöhne.

- Etwa ein Fünftel der Erwerbspersonen, die bei der Arbeitsverwaltung gemeldet sind, ist zeitweilig sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Diese Personen nehmen am Beschäftigungssystem teil, jedoch in instabilen Mustern, und wenn sie versicherungspflichtig beschäftigt sind, dann häufiger im Niedriglohnbereich. Nicht Langzeitarbeitslosigkeit ist für ihre unsichere Erwerbsbeteiligung kennzeichnend, sondern eine Beschäftigung, die ihnen nicht erlaubt, ausreichende Sicherungsansprüche an die Arbeitslosenversicherung aufzubauen.
- Der Anteil der Erwerbspersonen, denen der längerfristige Ausschluss von sozial gesicherter Beschäftigung droht, liegt im Osten wie im Westen um 12%. Übrigens ist ein großer Teil dieser Personen zum Ende des Beobachtungszeitraums nicht mehr bei der Arbeitsverwaltung gemeldet, d. h. er verschwindet aus dem arbeitsmarktpolitischen Sicherungssystem.

Diese verschiedenen „Erwerbslagen“ stellen ganz unterschiedliche Anforderungen an soziale Sicherungssysteme. Arbeitsmarktpolitik, die im Wesentlichen vorübergehende Störungen auf dem Arbeitsmarkt abfedern und überbrücken kann, ist mit den neuen Mustern unsicherer Erwerbsbeteiligung und Ausgrenzung am Arbeitsmarkt überfordert. Schon vor Verabschiedung der Hartz-Reformen widerspiegelte sich dies in einem Bedeutungsanstieg der Arbeitslosenhilfe, wachsendem arbeitsmarktbedingtem (teilweise aufstockendem) Sozialhilfebezug und entsprechenden Auswirkungen bei der Alterssicherung.

Tabelle 1: Erwerbsbeteiligung von Erwerbspersonen im mittleren Erwerbsalter (30 bis 50 Jahre) nach dem Grad der Arbeitsmarktintegration²

Quelle: IAB: Stichprobe der integrierten Erwerbsbiografien (IEBS) 2000 bis 2004, eig. Berechnungen: H. Alda, SOFI

Geschlecht/Region	Modus der Teilhabe an Erwerbsarbeit						Ins-gesamt
	Integration			Gefährdung		Ausgren-zung	
	Stabile Beschäftigung	über-wiegend stabile Beschäftigung	Unterbrochene Beschäftigung	instabile Erwerbsbeteiligung	Stark gefährdete Erwerbsbeteiligung	Ausgren-zung von Erwerbsarbeit	
	Anteil Beschäftigungszeiten (in Prozent)						
	über 95	75 bis 95	50 bis 75	25 bis 50	3 bis 25	unter 3	0 bis 100
Männer, Westdeutschland	50%	14%	9%	8%	8%	11%	100%
dar. mit NLE a)	5%	25%	40%	47%	44%	4%	17%
Männer, Ostdeutschland	40%	16%	12%	10%	10%	12%	100%
dar. mit NLE a)	5%	22%	33%	40%	38%	3%	17%
Frauen, Westdeutschland	35%	17%	14%	11%	10%	12%	100%
dar. mit NLE a)	18%	38%	45%	45%	40%	3%	29%
Frauen, Ostdeutschland	40%	15%	12%	10%	10%	12%	100%
dar. mit NLE a)	13%	38%	45%	44%	36%	3%	25%

a) NLE= Niedriglohnerfahrung: Mindestens eine Beschäftigungsmeldung mit einem Einkommen unter 2/3 des Medianeinkommens von Vollzeitbeschäftigten
 Lesehilfe: 40% der Männer in Ostdeutschland sind der „stabilen Beschäftigung“ zuzurechnen; davon weisen 5% eine Niedriglohnerfahrung auf. Das sind 2 % (5% von 40%) aller männlichen ostdeutschen Erwerbspersonen.

Mit wachsender Erwerbsbeteiligung der Frauen und veränderten Familienstrukturen – aber auch durch die Ausweitung von Niedriglöhnen – verliert das Leitbild des Familienernährers seinen allgemeinen Geltungsanspruch. An seine Stelle tritt eine Vielfalt von Modellen familialer Arbeitsteilung, die ihrerseits in hohem Maße durch die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und insbesondere durch Arbeitsnachfrage und Vereinbarkeitmöglichkeiten

² Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Maßnahmeteilnehmer/innen, Bezieher/innen von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe sowie Arbeitsuchende mit mindestens einer Meldung in den Registerdaten der Arbeitsverwaltung im Zeitraum vom 1.1.2000 bis 31.12.2004.

geprägt sind. Im Sinne einer echten Chancengleichheitspolitik muss sich auch die Arbeitsmarktpolitik der Anforderung stellen, einem individuellen Anspruch auf gleichen Zugang zu Existenz sichernder Erwerbsarbeit, auf Vermittlungsleistungen und Absicherung von Erwerbsrisiken zu entsprechen.

Die Abkehr vom Familienernährermodell ist – zusammen mit Rationalisierungs- und Kostenoptimierungsinteressen der Arbeitgeber – eine wichtige Triebkraft für die zunehmende Vielfalt an Beschäftigungsformen und für den relativen Bedeutungsverlust des „Normalarbeitsverhältnisses“, an dem sich die Sicherungslogik der Arbeitsmarktpolitik bisher orientierte. Unstrittig ist, dass Teilzeit und geringfügige Beschäftigungsverhältnisse kaum Existenz sichernd sein können und tendenziell Beschäftigungsformen zum „Zuverdienst“ (in einem „modernisierten Ernährermodell“) sind. Faktisch wird eine solche Unterscheidung jedoch nicht vorgenommen; kaum diskutiert sind die daraus erwachsenden tarif-, sozial- und arbeitsmarktpolitischen Anforderungen.

Das System vorberuflicher und beruflicher Bildung erhält und verstärkt soziale Ungleichheiten im Zugang zu Kompetenzen und Zertifikaten, die für den Einstieg in gut bezahlte Erwerbsarbeit – und den dauerhaften Verbleib darin – unabdingbar sind. Die Kompensation ungleicher schulischer Bildungsmöglichkeiten und darüber vermittelter Integrationschancen in Arbeit („Bildungsarmut“) wie auch ungleich verteilter Möglichkeiten arbeitsintegrierter Qualifikationsanpassung und -entwicklung („Lebenslanges Lernen“) wird damit immer wichtiger.

Längere Lebenserwartung und Leistungsfähigkeit ermöglichen und betriebliche Bedarfe an Kompetenznutzung und -weitergabe sowie teilweise auch individuelle Erwerbswünsche erfordern eine Abkehr von der langjährigen Praxis des vorzeitigen Übergangs in den Ruhestand. Wenngleich dies immer nur ein zweitbesten Weg war, um Arbeitslosigkeit zu vermeiden, ist auf diese Weise doch über Jahrzehnte der betriebliche Generationswechsel sozialverträglich vollzogen worden. Die Arbeitsmarktpolitik steht heute vor der Herausforderung, Lösungen für einen flexiblen Übergang in den Ruhestand zu ermöglichen, die unter Bedingungen anhaltender Arbeitslosigkeit weiterhin Angebot reduzierend wirken müssen, dabei aber den Erwerbs- und Arbeitszeitwünschen der Betroffenen entsprechen und den Betrieben notwendige Fachkompetenzen nicht entziehen sollen. Stichworte wie alternsgerechtes Arbeiten, lebenslanges Lernen und lebensphasenspezifische Arbeitszeiten beschreiben ein wichtiges Feld arbeitsmarktpolitischer Gestaltung, das – auch zur Begleitung soziodemografischer Veränderungen – dringend bearbeitet werden muss.

1.2.2. Wofür steht aktivierende Arbeitsmarktpolitik?

Schon die Empfehlungen der Hartz-Kommission ließen erkennen, dass diese das Problem von Arbeitslosigkeit nicht mehr als Arbeitsnachfragedefizit und damit auf gesamtwirtschaftlicher Ebene verortete und keine Lösung im Rahmen des damals vorherrschenden Paradigmas „aktiver“ Arbeitsmarktpolitik mehr suchte. Mit den Hartz-Gesetzen selbst erhielt der seit Mitte der 90er Jahre vorangetriebene Wechsel zu einem neuen Paradigma „aktivierender“ Arbeitsmarktpolitik eine unübersehbar neue Qualität: Das Problem der Arbeitslosigkeit wird dabei nicht mehr als gesellschaftlich verursacht begriffen, sondern vielmehr auf der Individualebene verortet und bearbeitet, d. h. im Verhalten Arbeitsloser/Arbeitsuchender beim Ausgleich von Angebot und Nachfrage („Mismatch“) gesehen:

- Auf Seiten der Erwerbsbevölkerung reiche die Motivation zur Arbeitsaufnahme nicht, und die bisherige Arbeitsmarktpolitik habe „dazu beigetragen, nennenswerte Teile der Erwerbsbevölkerung in Transferbezug oder arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ‚stillzulegen‘“ (Eichhorst u. a. 2004: 37). Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsplatzdefizit kommt bei dieser ökonomischen Deutung allenfalls noch als Fußnote ins Spiel.³

³ Koch u. a. (2005: 36, 42) merken an, Aktivierung bzw. Workfare könne „der Massenarbeitslosigkeit nur in begrenztem Maße (begegnen)“ und am Arbeitsmarkt nur wirken, wenn „dem zusätzlichen effektiven Arbeitskräfteangebot eine zusätzliche und passende Arbeitskräftenachfrage gegenüber (stünde)“.

- Relativ großzügige passive Entgeltersatzleistungen hätten dazu geführt, dass sich Arbeitslose zu viel Zeit bei der Stellensuche ließen und zu hohe Ansprüche an Arbeitsplätze entwickelten. Zu viele Arbeitskräfte bezögen Transferzahlungen, obwohl sie Arbeit aufnehmen könnten.
- Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik seien nicht marktnah genug gewesen, sie hätten nicht auf eine möglichst rasche Arbeitsaufnahme orientiert und das effektive Arbeitskräfteangebot weiter reduziert.
- Eine wachsende Zahl von Personen im Erwerbsalter sei in den Bezug arbeitsmarktferner Sozialleistungen übergegangen, die keine Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt voraussetzen (z. B. Frühverrentung). Die „sichtbare“ Arbeitslosigkeit sei gesenkt worden, das latente Erwerbspersonenpotenzial – die „stille Reserve“ – dagegen gewachsen.
- Hohe Schutznormen für Arbeitsmarkt-„Insider“ und Steuer- und Transfersysteme, die eine Kombination von Erwerbseinkommen und Sozialtransfers unattraktiv mache, wirkten als „Inaktivitätsfallen“, die benachteiligten Gruppen eine Erwerbsbeteiligung erschwerten.

Damit erschien Arbeitsmarktpolitik immer weniger als (arbeitsmarkt-)ökonomisch und sozialpolitisch begründetes Politikfeld. War mit Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes im Jahr 1969 die Vermeidung unterwertiger Beschäftigung ein wesentliches Ziel der Arbeitsmarktpolitik geworden, ist heute zu untersuchen, inwieweit von einer Instrumentalisierung der Arbeitsmarktpolitik für die Durchsetzung von Niedrigstlöhnen und für die Ausweitung prekärer Beschäftigung gesprochen werden muss. Sollten in den 70er und 80er Jahren die betroffenen Arbeitslosen unterstützt werden, so werden sie nunmehr durch Reduzierung von Leistungen und Qualitätsstandards sowie einen breiten Katalog von Sanktionen, die bereits bei jeder „Pflichtverletzung“ greifen, zur möglichst raschen Arbeitsaufnahme – zu nahezu beliebigen Bedingungen – angehalten. Die Vorstellung, dass Arbeitsförderung zu den sozialen Rechten, also zur „Sozialbürgerschaft“ gehöre, wurde – im SGB II auch gesetzlich normiert – durch das Leitbild vom „Fördern und Fordern“ abgelöst. Doch während das Fördern nahezu vollständig im Ermessen der umsetzenden Institutionen liegt, ist das Fordern in detaillierter Weise gesetzlich vorgeschrieben.

Dabei galt nun auch der Einsatz umfangreicher Mittel für Maßnahmen „aktiver“ Arbeitsmarktpolitik als wenig effizient und sogar regelrecht schädlich, sofern er nicht zur Integration in ungeforderte Beschäftigung (welcher Art auch immer) führte. In der Bevölkerung ist die Überzeugung breit verankert, dass Erwerbsarbeit in jedem Fall besser ist als Arbeitslosigkeit und daher Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren sei. Doch die politische Prämisse „Hauptsache Arbeit“ meint nicht das Gleiche: Ohne Regulierung der Arbeit und Einhaltung von Mindeststandards der Beschäftigung wird Arbeitsmarktpolitik weitgehend auf ihre ökonomische Funktion reduziert, während ihre Schutzfunktion kaum noch kenntlich ist. „Sparpolitik“ in diesem Bereich war insofern nur die konsequente Übersetzung des Aktivierungsparadigmas in den Bereich der Ressourcenbewirtschaftung. Soziale Funktionen der Arbeitsmarktpolitik wie der Ausgleich von Benachteiligungen, die Vermeidung dauerhafter Ausgrenzung oder die Lebensstandardsicherung wurden dagegen abgewertet.

Dass im Zuge dieses Paradigmenwechsels auch die verschiedenen Funktionen und Ziele von Arbeitsmarktpolitik anders gewichtet wurden, wurde jedoch im politischen Diskurs nicht immer offen kommuniziert. Mehrdeutige oder schillernde Formulierungen sollten Konflikte vermeiden und Akzeptanz sichern helfen.⁴ Die heute zentralen Formeln des „Forderns und Förderns“, der „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ und der „modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ umgehen bewusst die herkömmliche Fachsprache, so dass sich ihr arbeitsmarktpolitischer und ökonomischer Gehalt nicht auf den ersten Blick erschließt. Solche sprachlichen Innovationen und Kniffe erschweren aber auf lange Sicht eine gesellschaftliche Verständigung, die nicht auf geklärte Begrifflichkeit verzichten kann. „Hartz-Kommission“ und „Agenda 2010“ standen für ein neues Politikmuster, das auf Herstellung von

⁴ Einige Wortschöpfungen der Hartz-Kommission hatten ein eher kurzes Leben (Bridge-System, Job Floater, Profis der Nation), andere haben sich durchgesetzt (Mini-Jobs, Ich-AG), auch wenn sie nicht immer noch das ursprünglich Gemeinte bezeichnen (so wurden Job Center nie zur „gemeinsamen Anlaufstelle“).

Konsens zwischen den „Sozialpartnern“ (wie etwa noch im „Bündnis für Arbeit“ 1999 bis 2001) verzichtet und Regierungshandeln vom Verbände- wie vom Parteiensystem abkoppelt. Damit aber findet die eigentliche Politikformulierung in einer beschränkten Öffentlichkeit statt. Geschwindigkeit ist für dieses Politikmodell ein unverzichtbares Verfahrensmerkmal.⁵

Bei der Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik in den Jahren 2002 und 2003 blieb für die offene Erörterung langfristiger Gestaltungsalternativen wenig Raum. Die Neuregelungen folgten trotz ihrer Gestaltungsreichweite keineswegs einem „großen Plan“. Vielmehr versuchten die politischen Entscheider, durch rasches Handeln Problemwahrnehmungen und Kräftekonstellationen schrittweise zu verändern, in der Erwartung, dass sich in der Umsetzung neue Handlungsoptionen und Koalitionen ergeben würden, die früher nicht erreichbar gewesen wären.

Inzwischen wachsen jedoch Zweifel daran, ob die 2002 eingeschlagene Richtung stimmt:

- Das Bundesverfassungsgericht gab in seinem Urteil vom 20. Dezember 2007 dem Bundesgesetzgeber auf, die Arbeitsverwaltung im Rechtskreis des SGB II neu zu regeln.
- Die Zahl prekärer Arbeitsverhältnisse, die erst durch aufstockende Leistungen der Arbeitsverwaltung möglich werden, jedoch kaum als „Brücken“ in reguläre, Existenz sichernde Beschäftigung dienen, nimmt ebenso zu wie die Kinderarmut.
- Bei der „Aktivierung“ von Arbeitsuchenden mit Vermittlungshemmnissen fehlt eine Arbeitsplatzperspektive.
- Die neue Arbeitsweise in der Vermittlungsberatung, in der sanktionsbewehrte „Zuweisung“ an die Stelle echter Beratung tritt, schafft erkennbare Qualitätsprobleme. Die wenigen verbliebenen bzw. neu eingeführten individuellen Rechtsansprüche auf Leistungen, Qualitätsregeln (bei FbW) erweisen sich in einer auf „Aktivierung“ ausgerichteten Organisationskultur als Fremdkörper. Verfahrensmängel, Intransparenz durch ungenügende Beratung, Rechtsunsicherheiten sowie eine Vielzahl anhängiger Widersprüche sind die Folge.

2. Gestaltung der Transferleistungen

2.1. Überblick über den arbeitsmarktbezogenen Transferleistungsbezug

Arbeitsmarktpolitische Transferleistungen erfüllen eine doppelte Funktion: Sie sichern bei Beschäftigungslosigkeit die materielle Existenz, und sie verschaffen Arbeitsuchenden Zeit und Spielraum bei der Stellensuche. Das ist arbeitsmarktpolitisch funktional, denn eine Verlängerung der Suchdauer verbessert die Qualität der Wiederbeschäftigung (Gangl 2003: 678). Diese Funktion der Suchhilfe erfüllen vor allem die sogenannten „passiven Leistungen“ der Arbeitslosenversicherung, da sie am Entlohnungs- und Qualifikationsniveau vor Eintritt der Arbeitslosigkeit anknüpfen. Die neu ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik leistet jedoch immer weniger Suchhilfe: zum einen, weil immer mehr Arbeitslose – wenn überhaupt – nur noch Grundsicherungsansprüche haben, d. h. Leistungen in Höhe des Existenzminimums erhalten, und zum anderen, weil die Suchhilfefunktion der Arbeitslosenversicherung selbst geschwächt wird.

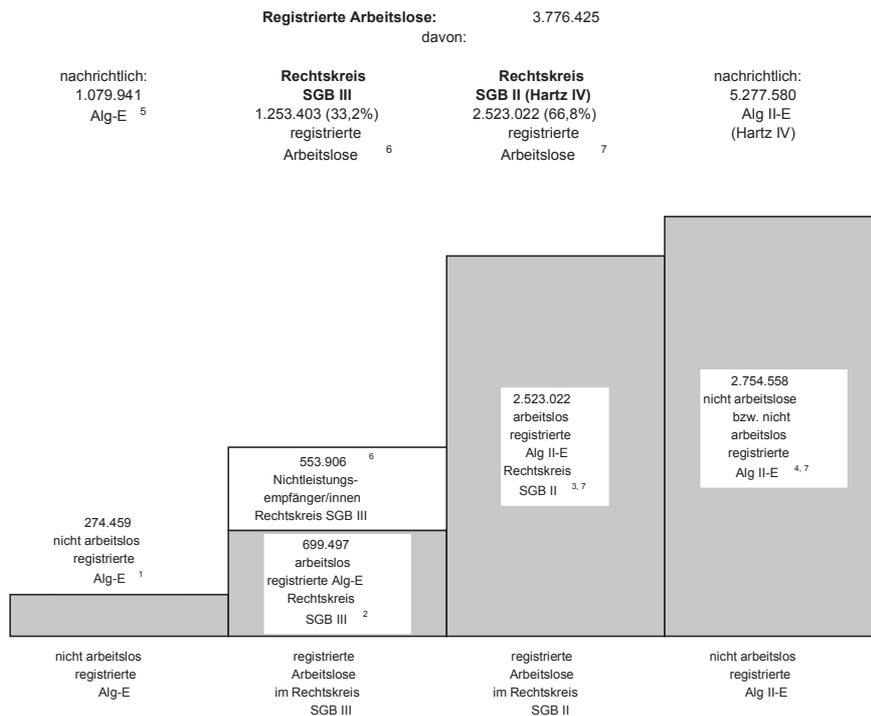
⁵ Die Bundesregierung nutzte 2002 kurzfristig das „Gelegenheitsfenster des ‚Vermittlungsskandals‘“, um für die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik durch eine befristet berufene Expertenkommission („Hartz-Kommission“) Legitimation zu beschaffen. Dabei wurden Punkte mit hohem Konfliktpotenzial – etwa das Organisationsmodell der Grundsicherung für Arbeitsuchende und das Niveau des „Arbeitslosengelds II“ – zunächst ausgeklammert (schon daher führte das Versprechen einer „eins-zu-eins-Umsetzung“ in die Irre) und später im Rahmen der Regierungs-„Agenda 2010“ z. T. sehr kurzfristig – und, wie man inzwischen weiß, auch nur bedingt grundgesetzkonform – entschieden.

Im Jahresdurchschnitt 2007 stellte sich die materielle Sicherung der Arbeitslosen folgendermaßen (s. Grafik auf der folgenden Seite) dar:

Von den insgesamt 3,78 Mio. Arbeitslosen wurden 33% im Rechtskreis des SGB III und 67% im Rechtskreis des SGB II betreut, d. h. über zwei Drittel der arbeitslosen Personen erhielten die Grundsicherungsleistung Arbeitslosengeld II.

Fast 15% aller Arbeitslosen sind Nichtleistungsempfänger/innen, die im Rechtskreis des SGB III betreut werden. Damit erhielten in 2007 44% der im SGB III betreuten Arbeitslosen kein Arbeitslosengeld. Nur 19% aller arbeitslos registrierten Personen bezogen eine materielle Leistung aus der Arbeitslosenversicherung, die nicht wegen zu niedriger Zahlbeträge durch Arbeitslosengeld II aufgestockt werden musste.

Tabelle 2: Registrierte Arbeitslose (Frauen und Männer) in den Rechtskreisen SGB III und SGB II und nicht arbeitslos bzw. nicht arbeitslos registrierte Leistungsempfänger (Alg und Alg II) Jahresdurchschnitt 2007



Anmerkung: ohne Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung (ehemals Unterhaltsgeld)
 Alg-E bzw. Alg II-E: Arbeitslosengeld-Empfänger/innen (SGB III) bzw. Arbeitslosengeld II-Empfänger/innen (SGB II)

1 ohne 8.480 Arbeitslosengeld-Empfänger/innen mit gleichzeitigem Bezug von Alg und Alg II
 2 ohne 97.505 Arbeitslosengeld-Empfänger/innen mit gleichzeitigem Bezug von Alg und Alg II
 3 darunter 97.505 Arbeitslosengeld-Empfänger/innen mit gleichzeitigem Bezug von Alg und Alg II
 4 darunter 8.480 Arbeitslosengeld-Empfänger/innen mit gleichzeitigem Bezug von Alg und Alg II
 5 = 699.497 + 274.459 + 97.505 + 8.480 (siehe die beiden linken Säulen und Fußnoten 3 und 4)
 6 die Zahl der Nichtleistungsempfänger/innen ist um etwa 100.000 zu niedrig ausgewiesen (vgl. Fußnote 7)
 7 die Zahl der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II ist um etwa 100.000 zu hoch, die Zahl der nicht arbeitslosen
 Alg II-E entsprechend um etwa 100.000 zu niedrig ausgewiesen (vgl. Fußnote 6)

Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen (BIA)
 Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (BIA)
 eMail: institut-arbeit-jugend@t-online.de

2.2. SGB III: Suchhilfefunktion geschwächt

Eine der grundlegenden Funktionen der Lohnersatzleistungen in der Arbeitslosenversicherung besteht darin, Arbeitslosen eine Arbeitsuche ohne den Zwang, sofort das erstbeste Jobangebot annehmen zu müssen, zu ermöglichen. Die so genannten passiven Leistungen sind folglich nicht nur von sozialpolitischer Bedeutung, sie sind vielmehr auch ein wichtiges Element der Regulierung von Arbeitsbedingungen und dienen der Sicherung von Mindeststandards auf dem Arbeitsmarkt. Ökonomisch haben sie zudem die Funktion, bei hoher Arbeitslosigkeit die Binnennachfrage zu stabilisieren. Es liegt auf der Hand, dass die Arbeitsmarktpolitik diese Funktion um so besser erfüllen kann, je stärker die Funktion der Lohnersatzleistungen als Suchhilfe ausgestaltet ist, d. h. je leichter der Zugang zu diesen Leistungen ist, je höher die finanziellen Transfers sind, je länger der Leistungsbezug möglich ist und je geringer der durch Zumutbarkeitskriterien und Sanktionsmöglichkeiten geregelte Druck zur Annahme von in Bezug auf Entgelt, Qualifikations- und Tätigkeitsanforderungen wenig passenden Arbeitsangeboten ist. Umgekehrt gilt: Je ungünstiger die materielle Sicherung im Fall von Arbeitslosigkeit ist, desto größer sind die mit dem Verlust des Arbeitsplatzes verbundenen Risiken. Je größer diese Risiken, desto wichtiger wird der Erhalt des Arbeitsplatzes und desto eher sind die abhängig Beschäftigten zu Zugeständnissen im Hinblick auf die Beschäftigungsbedingungen (Entgelt, Arbeitszeit, Leistungsanforderungen usw.) bereit. Insofern ist die Ausgestaltung der Lohnersatzleistungen in der Arbeitsmarktpolitik nicht nur für die Arbeitslosen von Bedeutung, sondern auch für die (abhängig beschäftigten) Erwerbstätigen.

Durch die Hartz-Gesetze ist diese „dekommodifizierende“ Wirkung der Arbeitsmarktpolitik, d. h. der Schutz vor dem Zwang, die eigene Arbeitskraft zu beliebigen Bedingungen verkaufen zu müssen, deutlich geschwächt worden: in der Arbeitslosenversicherung durch die Kürzung der Bezugsdauer bzw. durch veränderte Bedingungen für den Erwerb der Leistungsberechtigung sowie durch verschärfte Kriterien für die Zumutbarkeit von Arbeitsangeboten, die bei Ablehnung zu Leistungskürzungen in der Arbeitslosenversicherung führen,⁶ darüber hinaus aber vor allem durch den Wegfall der grundsätzlich unbefristet beziehbaren steuerfinanzierten Transferleistung Arbeitslosenhilfe. Die Arbeitslosenhilfe, die sich bei der Bemessung der Leistungshöhe an einem vorherigen Erwerbseinkommen orientierte (Entgeltersatzrate von 53% bzw. 57%), setzte in gewisser Weise – wenn auch auf niedrigerem Niveau und bei bedarfsabhängiger Begrenzung der Transfers – die Leistungslogik des Versicherungssystems fort.⁷ Diese Transferleistung ist durch Zusammenlegung mit der Sozialhilfe zugunsten der Grundsicherung abgeschafft worden.

Für Arbeitslose, deren Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung auslaufen, und für die weitaus größere Zahl der Arbeitssuchenden, die gar keine Ansprüche auf Arbeitslosengeld aufbauen konnten, ist eine weitere materielle Sicherung, die bei der Arbeitsuche Ansprüche an die Qualität einer neuen Stelle unterstützt, nun nicht mehr vorgesehen. Sie werden an das System der Grundsicherung für Arbeitssuchende verwiesen, welches lediglich im Fall der Bedürftigkeit das soziokulturelle Existenzminimum sichern soll und in dem jede nicht sittenwidrige Arbeit als zumutbar gilt. Damit erfahren erwerbslose Personen nach Ausschöpfung ihres Rechtsanspruchs auf die Versicherungsleistung einen abrupten materiellen Abstieg. Nur im Fall nachgewiesener Bedürftigkeit erhalten sie Grundsicherungsleistungen nach SGB II. Andernfalls haben sie als sogenannte Nichtleistungsempfänger/innen – in 2007 immerhin 15% aller Arbeitslosen und 44% aller im SGB III geführten arbeitslosen Personen – nur noch Anspruch auf Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen nach SGB III und können dort im Rahmen von Ermessensleistungen aktive Leistungen der Arbeitsförderung erhalten.

⁶ Inzwischen wurde mit dem Siebten Änderungsgesetz des SGB III wieder eine Verlängerung des ALG I für Ältere auf maximal 24 Monate beschlossen, d. h. diese Änderungen wurden in bescheidenem Umfang korrigiert.

⁷ Die Arbeitslosenhilfe war ein Mischsystem: Einerseits orientierte sie sich – ähnlich wie die Versicherungsleistung – am vorherigen Erwerbseinkommen, andererseits war der Anspruch abhängig von einem (großzügiger als in der Sozialhilfe bestimmten) Bedarf. Im Unterschied zur Sozialhilfe war die Arbeitslosenhilfe jedoch nicht bedarfsgerecht, vielmehr waren bei nicht Existenz sichernden Zahlbeträgen aufgrund niedriger vorheriger Erwerbseinkommen aufstockende Leistungen der Sozialhilfe erforderlich.

Die Aussteuerung in den Nichtleistungsbezug betrifft überwiegend Frauen. Anders als bei der früheren Arbeitslosenhilfe, die eine (bedarfsgeprüfte) Lohnersatzleistung mit Bezug auf vorhergehendes Erwerbseinkommen war, deshalb dem Prinzip der Lebensstandardsicherung folgte und die Fortsetzung der Art der Arbeitsteilung im Paarhaushalt – auch im Fall von zwei Verdienern – implizierte,⁸ gilt beim Existenzminimum (Grundsicherung) das Ein-Verdiener-Modell als Norm (Berghahn/Wersig 2005: 88 f.). Daraus ergeben sich im Vergleich zur Arbeitslosenhilfe strengere Anrechnungsvorschriften, weshalb insbesondere Frauen aufgrund der Anrechnung des Partnereinkommens deutlich häufiger als schon unter den Bedingungen der Arbeitslosenhilfe als nicht bedürftig gelten.

In Folge der genannten Änderungen bezieht die Mehrzahl der Arbeitslosen keine versicherungsbasierte oder versicherungähnliche Lohnersatzleistung, sondern – wenn überhaupt – eine ausschließlich von der Bedürftigkeit abhängige, am Existenzminimum orientierte Leistung: das Arbeitslosengeld II (ALG II). Die Funktion der Suchhilfe in der Arbeitsmarktpolitik ist folglich stark geschwächt worden.

Ursächlich für diese Verschiebung in Art und Umfang der materiellen Sicherung bei Arbeitslosigkeit sind allerdings nicht nur die institutionellen Reformen der letzten Jahre. Diese überlagern sich vielmehr mit Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt: Einen wirksamen Versicherungsschutz kann die Arbeitslosenversicherung objektiv nur unter bestimmten Bedingungen leisten, nämlich bei ausreichend langer sozialversicherungspflichtiger Vorbeschäftigung und in der Höhe ausreichenden Entgelten sowie Arbeitslosigkeitsphasen, die unterhalb der Dauer des maximal möglichen Leistungsbezugs liegen. Das System versagt bei Langzeitarbeitslosigkeit, bei unzureichenden Vorbeschäftigungszeiten bzw. unterbrochenen Erwerbsverläufen und bei Entgelten, die nur wenig oberhalb des Existenzminimums liegen. Aufgrund der quantitativ zunehmenden unsicheren Erwerbsbeteiligung (vgl. 1.1., Tab. 1) und der Ausweitung niedriger Entlohnung kann ein Teil der Arbeitslosen entweder keine oder nur nicht Existenzsichernde Ansprüche in der Arbeitslosenversicherung aufbauen und ist aus diesem Grund auf Grundsicherungsleistungen angewiesen. Mit dem Systemwandel hat sich die materielle Situation für viele der Betroffenen verschlechtert (Goebel/Richter 2007).

2.3. SGB II: Aktivierungsparadigma und Leistungsbezug

Bei der Mehrheit der arbeitsmarktbezogenen materiellen Transfers handelt es sich heute um Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (nach SGB II). Diese Leistung ist jedoch so niedrig, so unsicher (da von Verhaltensanforderungen an die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und von der Einkommens- und Vermögenssituation einer „Bedarfsgemeinschaft“ abhängig) und so strikt an die Bedingung gebunden, jedwedes Arbeitsangebot anzunehmen, dass sie keinesfalls die Funktion einer Suchhilfe erfüllt. Sie wirkt vielmehr – politisch durchaus intendiert – in gegenteiliger Weise.

Im SGB II ist eine dekommodifizierende Funktion Existenzsichernder Leistungen nicht vorgesehen. Vielmehr liegt diesem Gesetz die Logik zugrunde, dass die Beschäftigungseffekte und die Effizienz von Arbeitsmarktpolitik um so höher sind, je niedriger die Leistungen und je restriktiver die Bedingungen zu ihrem Bezug sind. Nach dem Aktivierungsparadigma ist die Absenkung von Löhnen und Beschäftigungsstandards das zentrale Instrument zur Beschäftigungsausweitung, weil Arbeitslosigkeit vor allem aus Angebotsproblem resultiert. Durch einen weiteren Ausbau des Niedriglohnsektors und eine Ausweitung prekärer Beschäftigung sollen diejenigen, die vom Erwerbsleben ausgeschlossen wurden, dem Beschäftigungssystem wieder zugeführt werden.

In der Konsequenz wird die Höhe der Grundsicherungsleistungen immer weniger unter ihrer sozialpolitischen Funktion der Existenzsicherung diskutiert, als vielmehr aus der Perspektive ihrer unterstellten Arbeitsmarktwirkungen bzw. möglicher Fehlanreize, was die Arbeitsaufnahme der Leistungsberechtigten betrifft. Armut und Unsicher-

⁸ So entschied das Bundesverfassungsgericht 1992, dass der Selbstbehalt des erwerbstätigen Partners mindestens in Höhe seiner eigenen hypothetischen Arbeitslosenhilfe anzusetzen sei.

heit werden nicht nur in Kauf genommen, sondern zielgerichtet benutzt. Sozialpolitik erfüllt so immer weniger die Funktion der Absicherung von (Arbeitsmarkt-)Risiken, sondern zielt vielmehr auf die unbedingte Eingliederung in (jedwede Form von) Erwerbstätigkeit.

Dies zeigt sich deutlich in der Logik der Leistungsgestaltung des SGB II, die die Betroffenen zwingen soll, so schnell wie möglich irgendeine Art bezahlter Tätigkeit aufzunehmen. Vorrangig ist die Vermeidung des Transferbezugs bzw. – sofern dies nicht möglich ist – die Reduzierung der dafür notwendigen Zahlbeträge. Diesem Ziel dienen nicht nur sanktionsbewehrte Forderungen, die in Form von Eingliederungsvereinbarungen vereinbart oder einseitig auferlegt werden, sondern auch eine Leistungsgestaltung, die die Mittel zum Lebensunterhalt so knapp hält, dass eine Verbesserung der finanziellen Situation durch – auch nur gering entlohnte und sogar geringfügige – Erwerbseinkommen⁹ bzw. Zusatzjobs mit Mehraufwandsentschädigung die Voraussetzung für eine halbwegs gesicherte materielle Existenz und für eine auch nur minimale Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben dieser Gesellschaft bildet. Das Konzept der Erhöhung des Angebotsdrucks widerspiegelt sich auch in der haushaltspolitischen Umsetzung: Die Mittel für die Grundsicherung für Arbeitsuchende werden im Bundeshaushalt als feste Größe budgetiert, und Vorgaben zur Einsparung „passiver“ Mittel werden als Ziel über die Bundesagentur an die Grundsicherungsträger weitergegeben. Da die Trägereinheiten des SGB II kaum Möglichkeiten haben, den Arbeitsmarkt zu beeinflussen und die Arbeitsnachfrage der Unternehmen zu erhöhen, dürfte die Umsetzung dieser Sparziele stärkeren Druck auf die Transferempfänger/innen z. B. durch Androhung und Verhängung von Sanktionen oder die Nutzung der Möglichkeiten zur „Zwangsverrentung“ die Folge sein. Je abschreckender die „Betreuung“ durch die Grundsicherungsträger wirkt, desto größer dürfte zudem die „freiwillige Nichtinanspruchnahme“ der Leistung ausfallen. Mikrosimulationsmodellen zufolge (Becker 2007) gab es im Jahr 2006 rund 1,9 Mio. Erwerbstätige mit SGB II-Leistungsanspruch, die diesen nicht geltend machten.

Hierin zeigt sich, dass das Aktivierungsparadigma die Existenz sichernde Funktion der Grundsicherung schwächt. Die Verkoppelung von Geldleistungen und Arbeitsmarktpolitik ist jedoch keineswegs zwingend. Versteht man den Rechtsanspruch auf soziale Sicherung als soziales Bürgerrecht, muss man diesen gegen die Übergriffe der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik verteidigen, Rechtssicherheit bei der Gewährung des ALG II fordern und Sanktionsmöglichkeiten, die eine Kürzung oder den Entzug des Existenzminimums zur Folge haben, ausschließen. Kaum diskutiert wird derzeit (noch) eine – von den Autor/inn/en dieses Papiers präferierte – vollständige Entkopplung von Geldleistungen und Arbeitsmarktpolitik durch deren Bearbeitung in unterschiedlichen und voneinander unabhängigen Institutionen. Dies wäre nur konsequent, sofern ein bedingungsloses Recht auf gesellschaftliche Teilhabe anerkannt würde, das im Fall der Bedürftigkeit entsprechende staatliche Transfers als Rechtsanspruch vorsehen müsste. Allerdings müsste dazu auch anerkannt werden, dass Arbeitslosigkeit nicht frei gewählt sondern gesellschaftlich verursacht ist und die von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen in der Regel selbst an der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit interessiert sind.¹⁰ Belegt wird dies durch diverse Studien der dynamischen Arbeitsmarktforschung (Gangl 1998 und 2003).

Befürworter einer Instrumentalisierung der Grundsicherung für arbeitsmarktpolitische und -ökonomische Zwecke zielen nicht nur auf die praktische Umsetzung der gesetzlich gegebenen Möglichkeiten zur Ausübung von Druck durch Androhung und Verhängung von Sanktionen, sondern darüber hinaus auch auf eine generelle Absenkung des Mindestsicherungsniveaus. Ein anschauliches Beispiel dafür ist das Gutachten zur Reform der Grundsicherung, das der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für das Bundesministerium für Wirtschaft erarbeitete (SVR 2006). Darin wird eine Kürzung des Regelsatzes um 30% sowie eine volle

⁹ Ein Teil der Erwerbseinkommen bleibt anrechnungsfrei. So entschied das Bundesverfassungsgericht 1992, dass der Selbstbehalt des erwerbstätigen Partners mindestens in Höhe seiner eigenen hypothetischen Arbeitslosenhilfe anzusetzen sei.

¹⁰ Sollte irgendwann eine Situation eintreten, in der ein volkswirtschaftliches Defizit an Arbeitskräften bei gleichzeitig hohem Transferbezug wegen Arbeitslosigkeit besteht, könnte man über diese Regelungen neu nachdenken.

Anrechnung der Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung vorgeschlagen, um die „Arbeitsanreize“ zu stärken; so dass die Sicherung des eigenen Existenzminimums nicht mehr durch Transfers gewährt wird, sondern vielmehr erst „erarbeitet“ werden muss. Dabei wird davon ausgegangen, dass Nachfrage nach Arbeit in ausreichendem Maße vorhanden ist bzw. bei sinkendem Lohnniveau entstehen würde.

2.4. Probleme der Gestaltung materieller Leistungen nach SGB II

Obwohl das SGB II „Grundsicherung“ heißt, stellt die Sicherung des Existenzminimums gar kein eigenständiges Gesetzesziel dar. Vielmehr sind die Leistungen zum Lebensunterhalt nachrangig gegenüber dem Ziel „Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit“. Daher trägt ihre derzeitige Ausgestaltung zur weiteren Prekarisierung von Beschäftigung und Lebenslagen bei – mit negativen Rückwirkungen auf das Erwerbssystem. Zu nennen sind insbesondere

- der zu *niedrige*, für eine Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft nicht ausreichende *Regelsatz*,
- die *mittelbare Diskriminierung von Frauen* durch die Art der Leistungsgestaltung beim ALG II, insbesondere durch das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft, sowie
- die *fehlende Rechtssicherheit* in Bezug auf die materiellen Leistungen.

Das Niveau der derzeitigen Regelsätze ist zu niedrig, sie decken das soziokulturelle Existenzminimum nicht ab. Die Ermittlung der aktuellen Regelsätze für Erwachsene erfolgte auf methodisch problematische Weise (Becker 2008); sie sind teilweise aus den statistischen Lebenshaltungskosten der untersten Einkommensgruppen, teils normativ festgelegt worden. Der paritätische Wohlfahrtsverband hat vorgerechnet, dass das ALG II bei korrekter Berechnung (allerdings bei Beibehaltung des fragwürdigen Zirkelschlusses, das soziokulturelle Existenzminimum aus dem faktischen Ausgabeverhalten armer Menschen abzuleiten) eigentlich 420 Euro betragen müsste. Diese Erhöhung um 20% gegenüber dem aktuellen Niveau ergäbe sich dabei allein aus einer sachgerechten Anerkennung der Bedarfe bei der Festlegung des Regelsatzes. Die Grundsicherungsleistungen müssten folglich sogar deutlich über diesen 420 Euro liegen, um echte Teilhabechancen zu gewähren. Bislang gibt es zudem keine hinreichenden Regelungen zur Dynamisierung der Grundsicherungsleistung: Die Regelleistungen werden nicht entsprechend der tatsächlichen Preisentwicklung für existenziell notwendige Güter und Dienstleistungen angepasst, sondern sie sind vielmehr – sachfremd – an die Rentenentwicklung gekoppelt.¹¹ Die Regelsätze entsprechen vielfach auch deshalb nicht dem tatsächlichen konkreten Bedarf, weil bisher in der Sozialhilfe existierende einmalige Leistungen pauschaliert in Regelsätze überführt wurden.

Ein darüber hinaus bestehendes, inzwischen politisch breit diskutiertes Problem stellt die unzureichende Berücksichtigung der spezifischen Bedarfe von Kindern dar, deren Regelsätze sachwidrig als prozentuale Teilbeträge der Regelsätze für Erwachsene ermittelt wurden. Der durch das Wachstum bedingte höhere Bedarf von Kindern ab 6 Jahren und die höheren Kosten, die Kindern mit dem Schuleintritt entstehen, werden seit Einführung von Hartz IV nicht mehr anerkannt. Das Forschungsinstitut für Kinderernährung (FKE) der Universität Bonn wies in einer Studie nach, dass der Regelsatz nicht zur ausgewogenen Ernährung von Jugendlichen ausreicht und empfiehlt eine Anhebung um ca. 40 €, damit gesundheitliche Risiken vermieden werden können.

Unter Gleichstellungsaspekten ist problematisch, dass durch die leistungsrechtlichen Regelungen des ALG II Frauen benachteiligt und das männliche Ernährermodell gestärkt werden. Während das SGB II in Bezug auf die „Aktivierung“ der Leistungsbeziehenden keine geschlechts(rollen)bezogenen Unterschiede vorsieht, führen die leistungs-

¹¹ So sind beispielsweise die Energiepreise ebenso wie die Preise für Lebensmittel im Laufe der letzten beiden Jahre teilweise erheblich angestiegen. Das BMAS verweist jedoch auf „moderate Veränderungen“ des Preisindex insgesamt und sieht aus diesem Grund keine Notwendigkeit für eine Modifizierung der Regelsatzanpassung (BMAS 2007:4): „Eine Berücksichtigung aktueller Preissteigerungen bei der Anpassung der Regelsätze und Regelleistungen würde zu einer ungerechtfertigten Besserstellung der Transferleistungsempfänger gegenüber den Erwerbstätigen und Rentnern führen...“ (ebd: 4f.)

rechtlichen Regelungen zu einer mittelbaren Diskriminierung von Frauen, da die formal geschlechtsneutralen Normen real geschlechtsdifferente Folgen haben, ohne dass dies sachlich gerechtfertigt werden könnte (Berg-hahn/Wersig 2006). Die Konstruktion der Bedarfsgemeinschaft und die Anrechnung von Partnereinkommen im SGB II verweisen vor allem Frauen auf die private Versorgung durch den Partner.¹² Damit besteht das Risiko, dass Frauen durch den Verweis auf das Partnereinkommen nicht nur aus dem Leistungsbezug ausgeschlossen werden, sondern tendenziell auch aus der aktiven Wiedereingliederung, da sie als „versorgt“ gelten. Hierauf deutet die un-terdurchschnittliche Förderung von Nichtleistungsempfänger/innen im SGB III hin.

Problematisch ist das Rechtskonstrukt der Bedarfsgemeinschaft, das ins SGB II, nicht aber in das ebenfalls neu ge-fasste SGB XII (Sozialhilferecht) eingeführt wurde, jedoch auch für die Leistungsberechtigten: Da Anspruchsinha-ber eigentlich „jeder einzelne Leistungsberechtigte ist, auch wenn er in einem Familienverband mit anderen Per-sonen lebt“ (Brühl/Schoch 2007: 106), sollte es ausreichen, bei der Ermittlung des Bedarfs oder Anspruchs Einsatzgemeinschaften bezüglich Einkommen und Vermögen zu regeln. Da die bestehende Regelung aber Familien und Haushalte als Leistungs- oder Anspruchsgemeinschaft auffasst, gelten auch Personen mit individuell ausrei-chendem Einkommen und Vermögen allein aufgrund ihres Haushaltszusammenhangs als erwerbsfähige Hilfebe-dürftige, so dass sie im Aktivierungsprozess Obliegenheiten bzw. Sanktionen unterliegen können. Die im SGB II verankerte Orientierung an so weit reichenden privaten Unterhalts- und Einstandspflichten widerspricht nicht nur modernen Anschauungen von Geschlechtergerechtigkeit, sondern vor allem auch den Erwerbswünschen vieler Frauen (und Männer) sowie den gewünschten Formen privater Arbeitsteilung vieler Familien. (Vgl. hierzu auch unten: 3.3) Zudem werden Unterhaltspflichten, die nach dem Gesetz zwischen Ehegatten, geschiedenen Ehegatten und eingetragenen Lebenspartnerschaften bestehen, auch auf nichteheliche Lebensgemeinschaften ausgeweitet. Das Bestehen einer solchen Lebens- bzw. „Verantwortungs- und Einstandsgemeinschaft“ kann vom Grundsiche-rungsträger seit der Einführung der Beweislastumkehr durch das Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 20.7.2006 vermutet werden. Auch wenn die aktuelle Rechtsprechung dazu eher kritisch urteilt, ergeben sich daraus erhebliche Rechtsunsicherheiten für die Betroffenen.

Die Grundsicherung ist weniger rechtssicher als die Leistungen der ehemaligen Arbeitslosenhilfe und der Sozial-hilfe. Zum einen ist ihr Bezug an Verhaltensanforderungen gebunden, zum anderen entstehen Unsicherheiten aus dem Rechtskonstrukt der „Bedarfsgemeinschaft“ und regional unterschiedlichen Formen des Umgangs mit den „angemessenen“ Kosten der Unterkunft.

Der Grundsicherungsbezug im SGB II ist an die Forderung gebunden, dass die Transferempfänger/innen Arbeits- und Maßnahmeangebote annehmen und an sie gerichtete Auflagen erfüllen. Ihr Mitspracherecht ist durch die Verpflichtung begrenzt, eine Eingliederungsvereinbarung (vgl. unten: Kapitel 3) abzuschließen. Für ALG II-Bezie-hende gilt jede Form von Arbeit und jedes Maßnahmeangebot als zumutbar – unabhängig davon, ob dadurch die Hilfebedürftigkeit überwunden wird. Der Einsatz der eigenen Arbeitskraft wird nicht nur zum Verlassen des Unter-stützungssystems eingefordert, sondern auch zur Reduzierung der Zahlbeträge der Leistung durch eigenes Er-werbseinkommen. Sofern sich Leistungsbeziehende den an sie gerichteten Anforderungen verweigern oder in der Eingliederungsvereinbarung festgelegte Pflichten nicht erfüllen, können die Leistungen reduziert oder gar voll-ständig gestrichen werden. Damit sehen die Sanktionsregelungen des SGB II – erstmals im deutschen Sozialrecht – die Möglichkeit vor, Menschen den Anspruch auf Leistungen zum Lebensunterhalt vollständig zu streichen. In Anbetracht des Sozialstaatsgebots des Grundgesetzes gibt es jedoch faktisch keinen Spielraum für Leistungskür-zungen, die den Betroffenen das soziokulturelle Existenzminimum verweigern und ihre Existenz unmittelbar be-drohen.

¹² Unter denjenigen Personen, die im Dezember 2004 Arbeitslosenhilfe bezogen hatten, im Januar jedoch trotz Erwerbslosigkeit keine SGB II-Leistungen erhielten, ist der Anteil der Frauen überdurchschnittlich hoch: Während 7,7% der männlichen Arbeitslosenhilfebezieher aufgrund des Systemwechsels keine Leistungen mehr erhielten, traf dies auf 14,9% der weiblichen Arbeitslosenhilfeempfänger zu (Bruckmeier/Schnitzlein 2007).

In Folge der Durchsetzung des Aktivierungsparadigmas erfolgen tatsächlich in bestimmtem Umfang (durchaus intendierte) „freiwillige“ Abmeldungen aus dem Leistungsbezug, was explizit als „Erfolg“ der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik dargestellt wird. Bislang fehlt es jedoch an empirischem Wissen über die Konsequenzen von Leistungskürzungen bzw. des Leistungsverzichts nach Ablehnung von Angeboten zum Test der Arbeitsbereitschaft. Damit verbundene problematische Folgen sind ggf. nur nicht sichtbar (verdeckte Armut), zumal die SGB II-Träger – im Unterschied zur früheren Sozialhilfe – nicht verpflichtet sind, den Verbleib der aus dem Leistungsbezug Ausgeschiedenen zu verfolgen. Bei Konzentration auf das Ziel, die statistisch ausgewiesene Arbeitslosigkeit zu reduzieren und die passiven Leistungen zu begrenzen, werden materielle und soziale Konsequenzen dieser Politik ausgeblendet. Auch in der ansonsten sehr breit angelegten wissenschaftlichen Evaluation werden diese Fragen kaum behandelt. In Bezug auf Umfang und Ausgestaltung der Richtlinien zu den Kosten der Unterkunft gibt es deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Kommunen, und auch die konkreten Anwendungen unterscheiden sich sowohl in den lokal spezifischen Richtwerten und den Bezugsgrößen für angemessene Wohnkosten selbst als auch im Umgang mit Unterkunftskosten, die diese Werte überschreiten (Holm 2006).

2.5. Erwerbseinkommen und Transferbezug – Überschneidungen und ungelöste Probleme

Während traditionell – im Sinne des „Normalarbeitsverhältnisses“ – (Vollzeit-)Erwerbseinkommen die Basis für lohnbezogene, mindestens Existenz sichernde Transfereinkommen bildeten, gerät dieses Verhältnis zunehmend ins Rutschen. Ursächlich dafür sind Veränderungen im Erwerbssystem: die Ausweitung des Niedriglohnsektors, die Zunahme von Teilzeitarbeit und Minijobs sowie das wachsende Segment unsicherer Erwerbsbeteiligung (Wechsel zwischen Erwerbsarbeit und Arbeitslosigkeit). Unter diesen Bedingungen können lohnbezogene Transferleistungen, die ein Mindestmaß an Vorbeschäftigung erfordern, in vielen Fällen nicht mehr greifen. Dies widerspiegelt sich im relativen Bedeutungszuwachs der Grundsicherung für Arbeitslose, die entweder keine Ansprüche im Versicherungssystem erworben haben oder deren Arbeitslosengeld so niedrig ist, dass es durch Grundsicherungsleistungen aufgestockt werden muss.

Darüber hinaus gibt es Überschneidungen zwischen Erwerbs- und Transfereinkommen. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende ist nicht nur das „letzte Auffangnetz“ für Erwerbslose, sondern darüber hinaus auch für Erwerbstätige, deren Einkommen nicht zur Sicherung der eigenen Existenz bzw. der ihrer „Bedarfsgemeinschaft“ ausreicht. Die daraus resultierenden Überschneidungsfälle von Erwerbs- und Transfereinkommen gewinnen quantitativ an Bedeutung und widerspiegeln ungelöste Probleme in beiden Systemen: Im Niedriglohnbereich reichen vielfach selbst Vollzeitentgelte nicht zur individuellen Existenzsicherung. Umgekehrt legen es zu niedrige Grundsicherungsleistungen nahe, nach ggf. für sich genommen nicht Existenz sichernden (Zu-) Verdienstmöglichkeiten zu suchen, um die materielle Lebenssituation zu verbessern.

Das ALG II spielt derzeit augenscheinlich eine eigenständige Rolle bei der Ausweitung geringfügiger und Teilzeitbeschäftigung, möglicherweise auch niedrig entlohnter Vollzeitbeschäftigung. Dafür sprechen die steigenden „Aufstocker/innen“-Zahlen, d. h. die Zahl derjenigen Personen, die zusätzlich zu einem (für die materielle Sicherung ihrer Bedarfsgemeinschaft zu niedrigen) Erwerbseinkommen auch Leistungen nach SGB II beziehen.¹³ Nach dem aktuellsten Bericht (Statistik der BA 2007c) traf dies im März 2007 auf 1.180.000 Personen bzw. 21,5% der 15- bis unter 65-jährigen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zu.¹⁴ Nach der integrierten Auswertung von Beschäftigten- und Grundsicherungsstatistik erhielten 2,6 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und 12,5 Prozent der Minijobber/innen ergänzende Leistungen nach SGB II (Statistik der BA 2007b). Hinzu kommen geschätzte 1,9 Mio. Erwerbstätige, die ihren Anspruch auf aufstockende Leistungen nicht geltend machen, obwohl sie

¹³ Die Zunahme des Überschneidungsbereichs von ALG II und Erwerbseinkommen kann verschiedene Gründe haben: Die Reduzierung verdeckter Armut, die Ausweitung des Niedriglohnbereichs, die gezielte Vermittlung von ALG-II-Beziehenden in Minijobs und andere nicht Existenz sichernde Beschäftigung, ein Anstieg bei den Kosten der Unterkunft, Veränderungen in der Struktur von Bedarfsgemeinschaften.

¹⁴ Noch größer ist die Zahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger, die im Verlauf eines Jahres gleichzeitig Leistungen der Grundsicherung und Erwerbseinkommen beziehen: 2005 galt dies für 2,1 Mio. Personen (Bruckmeier u.a. 2007).

ein Recht darauf hätten (Becker 2007). Auch wenn es unter den erwerbstätigen Leistungsbeziehenden eine erhebliche Fluktuation gibt (Bruckmeier/Schnitzlein 2007) und die Gründe für den ergänzenden Leistungsbezug von Erwerbstätigen unter Umständen auch auf unzureichende familienpolitische Transferleistungen (bei großen Bedarfsgemeinschaften) bzw. hohe Wohnkosten zurückzuführen sind, bleibt die faktische „Kombilohn“-Wirkung des Arbeitslosengelds II bei fehlenden gesetzlichen Untergrenzen für Stundenlöhne ein Problem, denn „Arbeitgeber und Arbeitnehmer können sich auf Kosten der Allgemeinheit auf einen niedrigen Stundenlohnsatz einigen“ (Knuth/Isfort 2007: 45). Der Ombudsrat hat dies als zufällige Entstehung eines Kombilohns „ohne politische Steuerung“ kritisiert (Ombudsrat 2006: 26).

Eine viel beachtete Studie zu den neuen Briefzustelldiensten (Input Consulting 2006) zeigte exemplarisch, dass in Konkurrenz zu den tariflichen Regelungen unterliegenden Wettbewerber „Deutsche Post“ neue Unternehmen beachtliche Marktanteile gewinnen konnten, weil sie Dumpinglöhne zahl(t)en, die nicht nur deutlich unter dem Tarifniveau liegen, sondern selbst bei Vollzeitbeschäftigung keine Existenz sichernden Einkommen gewährleisten. Weil derzeit jedes noch so niedrige Erwerbseinkommen im Fall der Bedürftigkeit durch Leistungen des SGB II aufgestockt wird und es gleichzeitig keinen gesetzlichen Mindestlohn gibt, steht das ALG II den Arbeitgebern faktisch als jederzeit nutzbare Lohnsubvention zur Verfügung. Einmal genutzt, ergeben sich daraus in den jeweiligen Branchen und Regionen erhebliche Folgewirkungen, wenn Wettbewerber ihre Lohnkosten entsprechend „anpassen“.

Hinzu kommt ein weiteres Problem: An der Schnittstelle von Beschäftigungssystem und Grundsicherung für Arbeitssuchende treffen zwei Logiken aufeinander: die Logik des Erwerbseinkommens, die sich am Arbeitsmarkt und am individuellen Arbeitskraftangebot orientiert, und die Logik der Existenzsicherung im Rahmen des Haushaltszusammenhangs (Bedarfsgemeinschaft). Dies hat zur Konsequenz, dass Angemessenheit und Wirkung von Beschäftigungsförderung nicht allein für einzelne Arbeitssuchende und ihr Arbeitsmarktverhalten geklärt werden können, sondern die Erwerbskonstellation des gesamten Haushalts zu berücksichtigen ist. Vor diesem Hintergrund ist die Definition des sogenannten Lohnabstandsgebots problematisch. Nach dem Lohnabstandsgebot (§ 28 Abs. 4 SGB XII) sollen die Regelsätze so bemessen sein, dass bei Ehepaaren mit drei Kindern ein/e Alleinverdiener/in in einer unteren Lohn- und Gehaltsgruppe mit Wohn- und Kindergeld ein höheres Einkommen hat als die gesamte Bedarfsgemeinschaft mit ALG II. Dies war kein oder doch zumindest kein größeres Problem, solange die Reichweite von Tarifverträgen hoch war und das Tarifniveau auch bei Niedriglohngruppen meist deutlich oberhalb des Existenzminimums lag. Wenn es jedoch bei den Niedriglöhnen keine Grenze nach unten gibt, kann die Anwendung des Lohnabstandsgebots bei der Bemessung der Regelsätze – zumal in seiner zunehmend lebensfremden Orientierung am Alleinernährer einer fünfköpfigen Familie – tendenziell eine Abwärtsspirale bei den Grundsicherungsleistungen verursachen. Diese Art der Verkoppelung der Höhe der Grundsicherungsleistung mit dem Lohnsystem ist nicht sachgerecht. Wenn die Grundsicherung ihren Namen noch verdienen soll, kann das Lohnabstandsgebot nicht von Seiten der Grundsicherung eingehalten, sondern muss vielmehr von Seiten der Löhne gesichert werden. Das Lohnabstandsgebot verweist aber auf einen wichtigen Gestaltungszusammenhang: Garantierte Mindestlöhne sind ein notwendiges Pendant zu einer armutsfesten Grundsicherung und würden – je nach Höhe – auch Raum für einen Anstieg der Grundsicherungsleistungen geben.

Somit existieren an der Schnittstelle zwischen Beschäftigungs- und Grundsicherungssystem erhebliche Probleme: Gerade im unteren Einkommensbereich wird der Lohndruck umso stärker ausfallen, je geringer das gesetzliche Existenzminimum ist, und ein sinkendes Niveau im Niedriglohnsegment drückt wegen des Lohnabstandsgebots und der Methode der Regelsatzberechnung wiederum auf das soziokulturelle Existenzminimum.

2.6. Kurz- und mittelfristige Handlungserfordernisse und Lösungsansätze

Ein nicht unerheblicher Teil der in den vorherigen Abschnitten behandelten Probleme der materiellen Sicherungsaufgaben der Arbeitsmarktpolitik lässt sich in kurz- und mittelfristiger Perspektive durch – weitgehend systemimmanente – Lösungen abmildern oder gar beheben:

Stärkung der Arbeitslosenversicherung

Um arbeitsmarktpolitische Existenzsicherung tatsächlich als Suchhilfe auszugestalten, wäre eine Stärkung der Arbeitslosenversicherung geboten. Sie ist für Personen, die zuvor mit Existenz sichernden Arbeitsentgelten erwerbstätig waren, das qualitativ bessere System, da auf die Leistungen individuell durch Beitragszahlung erworbene Rechtsansprüche bestehen, für welche weder Bedürftigkeitsprüfung noch Anrechnung von Einkommen und Vermögen erforderlich sind, und sich die Leistungshöhe am vorherigen Erwerbseinkommen orientiert. Ein breiter Zugang zu bzw. eine längere Bezugsmöglichkeit von Versicherungsleistungen begrenzt dabei die Inanspruchnahme des nachgeordneten Grundsicherungssystems. Eine solche Korrektur in Bezug auf das Verhältnis zwischen Versicherung und Grundsicherung würde das Bedrohungs- und Erpressungspotenzial bei Arbeitslosigkeit für die Beschäftigten reduzieren. Denkbar wären darüber hinaus eine degressive Ausgestaltung der Versicherungsleistungen und die Einführung eines steuerfinanzierten Mindestsicherungsniveaus (Sockel), wodurch eine die Existenz sichernde Leistungshöhe garantiert werden könnte.

Statt ALG I – bedarfsgerechte Grundsicherung

Grundsicherungspolitik muss die Frage nach angemessener Teilhabe am gesellschaftlichen Leben wieder ins Zentrum stellen und dazu das ALG II in eine wirklich bedarfsgerecht ausgestaltete Grundsicherung überführen. Notwendig dafür sind die Anhebung der Regelsätze auf ein wirklich Existenz sicherndes Niveau, die Berücksichtigung von nicht pauschalisierbarem Sonderbedarf, die jährliche Anpassung der Leistungen an die Einkommens- und Preisentwicklung sowie eine großzügigere Handhabung von Anrechnungsmodalitäten bei alterssichernden Vermögen. Die Bestimmung der Regelsätze für Kinder muss den altersspezifischen Bedarfen Rechnung tragen und auch bildungsbedingte Aufwendungen decken.

Die Leistungen der Grundsicherung müssen rechtssicher und von Sanktionen ausgenommen sein, da die Gewährung des Existenzminimums und der Schutz der Menschenwürde nicht von einem erwünschten Verhalten der Adressat/innen der Leistung abhängig gemacht werden dürfen. Materielle Sanktionen im Rahmen eines Mindestsicherungssystems laufen der Aufgabe zuwider, das soziokulturelle Existenzminimum zu sichern. Hierzu gehört auch, Transferbeziehende nach Auslaufen der bisherigen Sonderregelung für ältere Arbeitslose (§ 65 Abs. 4 SGB II) nicht gegen ihren Willen auf eine abschlagsgeminderte Altersrente zu verweisen. Eine solche „Zwangsverrentung“ ist letztlich nur die Verlagerung des Arbeitsmarktrisikos auf die Betroffenen.

Zur Überwindung der mittelbaren Diskriminierung von Frauen muss das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft durch einen individuellen Leistungsanspruch mit nachvollziehbarer Berücksichtigung von Ersparnissen, die durch gemeinsames Wirtschaften in größeren Haushalten entstehen, ersetzt werden. Auch für junge Erwachsene (U25) ist eine Individualisierung von Leistungen einzuführen, die ihnen ein eigenständiges, von den Eltern unabhängiges Leben ermöglicht.

Neuregelung der Beziehungen zwischen Existenzsicherung und Arbeitsmarktpolitik

Grundsicherung und Arbeitsverwaltung haben unterschiedliche Aufgaben. Der Anspruch auf Grundsicherung darf daher nicht für arbeitsmarktpolitische Ziele („Aktivierung“) instrumentalisiert werden. Existenzsicherung hat Vorrang vor Arbeitsvermittlung und sollte unabhängig von ihr erfolgen. Es sollte vermieden werden, dass Leistungsbeziehende unter Androhung von Sanktionen in nicht Existenz sichernde bzw. die Hilfebedürftigkeit nicht überwindende Beschäftigungsverhältnisse gedrängt werden. Damit würde anerkannt, dass es bei der Arbeitsvermittlung um die Erzielung ökonomischer Unabhängigkeit von Transfers gehen muss; gleichzeitig wäre dies eine (bescheidene) Relativierung des Aktivierungsparadigmas. Sofern Sanktionen wegen Nichteinhaltung vereinbarter Eingliederungsschritte überhaupt sinnvoll sind, können sie sich nur auf arbeitsmarktpolitische Leistungen beziehen, nicht aber auf die Sicherung des Existenzminimums. (Vgl. hierzu auch unten: 3.4)

Die sozialpolitische Strategie der Grundsicherung ist durch einen allgemeinen Mindestlohn zu flankieren, der wenigstens für vollzeitbeschäftigte Alleinstehende ausschließt, dass Erwerbseinkommen unter das Grundsicherungsniveau sinken. Andernfalls funktioniert die Grundsicherung wie ein allgemeiner „Kombilohn“ – mit allen daraus erwachsenden negativen Konsequenzen.

3. Gut beraten? Gut vermittelt?

3.1. Arbeitsvermittlung: Grenzen und Möglichkeiten

Wozu braucht man einen öffentlichen Arbeitsmarktdienstleister und was kann dieser überhaupt leisten? Moderne Arbeitsverwaltungen sind historisch aus dem öffentlichen Stellennachweis und aus der Arbeitslosenunterstützung entstanden, haben aber an diese Funktionen eine ganze Reihe weiterer Leistungen angelagert. Moderne „Beschäftigungsdienstleister“ vermitteln also nicht nur. Das „Kerngeschäft“ öffentlicher Arbeitsmarktdienstleistungen umfasst Information, Beratung und individuelle Betreuung von Arbeitsuchenden, die Vermittlung von Stellen (als Leistung an Arbeitsuchende und Arbeitgeber) und Vermittlung in Maßnahmen (einschließlich Maßnahmeplanung). Allerdings bleibt es für das Dienstleistungsprofil entscheidend, welche Rolle die Arbeitsvermittlung im Leistungsprozess spielt. Und hier zwingt der „Marktanteil“ der Arbeitsverwaltung zur Bescheidenheit. Denn der Anteil der öffentlichen Arbeitsverwaltung am Arbeitsmarktgeschehen hat sich nicht erhöht.

Die öffentliche Arbeitsvermittlung hatte nie ein „Monopol“ auf Stellenbesetzungen, und die Mehrzahl der Stellen am Arbeitsmarkt wird ohne „Einschaltung“ der Arbeitsverwaltung besetzt. Der „Einschaltungsgrad“, d. h. der Anteil der erledigten Stellenmeldungen an allen begonnenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen ist in den letzten Jahren – sicher auch konjunkturell bedingt – gesunken (von 45% im Jahr 2001 auf 33% in 2005; Bundesagentur 2006: 97).

- Auf der *Nachfrageseite* waren der Bundesagentur im vierten Quartal 2006 36% des gesamtwirtschaftlichen Angebots an ungeforderten Stellen bekannt. Hinzu kommen am „ersten Arbeitsmarkt“ weitere 15% an Stellen, die der Bundesagentur nicht zur Vermittlung gemeldet, aber über den „virtuellen Arbeitsmarkt“ bekannt sind. Bezieht man die geförderte Beschäftigung in das Stellenangebot und die gemeldeten Stellen ein, sind den Vermittlungsdiensten 59% des gesamten Stellenangebots bekannt (Kettner/Spitznagel 2007: 5). Bei 33% der zu besetzenden versicherungspflichtigen Stellen schalteten die Betriebe den Arbeitgeberservice oder die Internetdienste der Bundesagentur ein. Meldung und Einschaltung bedeutet aber noch keineswegs Vermittlung: nur bei 12% der Stellenbesetzungen führte dieser Suchweg zum Erfolg (ebd.: 6). Dagegen fanden die Arbeitgeber 35% der neuen Mitarbeiter/innen informell, über persönliche Kontakte.
- Auch auf der *Angebotsseite* steht nur ein Teil der Arbeitsuchenden in Kontakt mit der Arbeitsverwaltung. Nur 41% der Beschäftigten, die 2006 die Stelle wechselten, hatten das Arbeitsstellenangebot im Online-Portal der Bundesagentur genutzt, und nur 27% die Berufsinformationszentren (infas 2006: 59; 65). Bei den erwerbstätigen Stellenwechsler/innen rangierten individuelle Wege der Stellenfindung weit vor der Arbeitsvermittlung der ARGen (8%) und der Agenturen (7%); (ebd.: 121 f.). Nach dem sozio-oekonomischen Panel – SOEP) führte nur bei 21% der Personen, die 2004/2005 aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung übergingen, eine Information des Arbeitsamts zum Job (Brenke 2007: 326). Und nur etwa zwei Drittel der Erwerbslosen, die das strenge statistische Kriterium des Internationalen Arbeitsamts (ILO) an aktive Arbeitsuche erfüllen, sind auch bei der Arbeitsverwaltung arbeitslos gemeldet.¹⁵

¹⁵ Dies gilt u. a. auch für Erwerbslose, die nur eine von Normalarbeitsverhältnis abweichende marginale Beschäftigung suchen. (Janke u.a. 2007: 208.)

Die Rolle der Arbeitsmarktdienstleistungen bei der Stellenbesetzung kann auch nicht dadurch gestärkt werden, dass diese privat organisiert wird. Die privaten Vermittler spielen für einen Teil der Unternehmen eine gewisse Rolle, für die Arbeitssuchenden hingegen sind sie von untergeordneter Bedeutung.¹⁶ Tatsache bleibt: Das „Matching“ von Stellenangebot und -nachfrage erledigen die Marktakteure überwiegend informell, insbesondere über persönliche Netzwerke, Initiativbewerbungen und Zeitungsanzeigen.

Die von der „Hartz-Kommission“ geweckte Erwartung, durch ein besseres „Matching“, also durch schnelleren und passgenaueren Ausgleich von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage ließe sich das Niveau der Arbeitslosigkeit nennenswert senken und ein höherer Beschäftigungsstand erreichen, erscheint vor diesem Hintergrund unrealistisch.

- Einen wirtschaftlichen Effekt können öffentliche Arbeitsmarktdienstleistungen wohl nur auf Teilsegmenten des Arbeitsmarkts erzielen. Es fragt sich, auf welchen Teilarbeitsmärkten die ursprüngliche ökonomische Funktion der öffentlichen Stellenvermittlung, den Arbeitsmarkt transparent zu machen und Arbeitssuchende und Unternehmen durch Stellen- und Bewerberinformation zusammenzuführen, heute noch bedeutsam ist, und wie weit Selbstinformationssysteme diese Aufgabe erfüllen können. Hierzu liefert die Forschung wenig aktuelle Erkenntnisse; sie schätzt allerdings die Möglichkeiten, das Matching über den „virtuellen Arbeitsmarkt“ zu automatisieren, eher skeptisch ein.
- Im Unterschied zu privaten Arbeitsvermittlern und informellen Stellenbesetzungswegen kann der öffentliche Arbeitsvermittler das Ziel des sozialen Nachteilsausgleichs verfolgen, indem er versucht, bestimmte Arbeitssuchende an den Arbeitsmarkt heranzuführen und mit bestimmten Arbeitgebern in Kontakt zu bringen. Und er könnte dazu beitragen, unterwertige oder nicht existenzsichernde Beschäftigung zu vermeiden. Diese soziale, gleichstellungspolitische oder regulierende Ausgleichsfunktion ist ein entscheidendes Argument für die Notwendigkeit öffentlicher Arbeitsmarktdienstleistungen.

Bei einem nach wie vor hohen Niveau der Unterbeschäftigung sind die praktischen Möglichkeiten zur Arbeitsvermittlung begrenzt. Die „Vermittlungsberatung“ und der Einsatz von Förderinstrumenten gegenüber der konkreten bewerber- oder stellenbezogenen Vermittlungstätigkeit an Bedeutung; sie bestimmen heute¹⁷ das Leistungsprofil der Fachkräfte. Daher ist vordringlich zu klären, was gute Beratung von Arbeitssuchenden vor anderen Beratungsangeboten auszeichnet. Welche Qualifikationen brauchen Vermittlungsfachkräfte, und welche bringen sie mit? Entstehen für die neuen Verfahren und Abläufe neue, vielleicht anders spezialisierte Professionen? Oder wird Vermittlungsberatung zur Anlernertätigkeit, also entprofessionalisiert? Und welche Kompetenzen bringen Arbeitssuchende in die Vermittlungsberatung ein? Welche werden ihnen abverlangt, welche werden gefördert, welche bleiben ungenutzt?

3.2. Arbeitsagenturen und Grundsicherungsträger als Dienstleister

Wie alle sozialen Dienstleistungen, so haben auch die Leistungen der Arbeitsverwaltung zwei Aufgaben: sie sollen eine vom Kostenträger politisch und organisatorisch definierte Funktion für die Gesellschaft erfüllen, und sie sollen die Nutzer dabei unterstützen, ihre individuellen Probleme zu bearbeiten und ihre persönlichen Ziele zu erreichen. Aktivierungspolitik fasst den öffentlichen Auftrag an die Arbeitsverwaltung neu. Doch schafft sie damit auch einen institutionellen Rahmen für qualitativ gute arbeitsmarktnahe soziale Dienstleistungen?

¹⁶ 2006 nutzten 6% der erwerbstätigen Stellenwechsler/innen private Vermittler und nur 5% private Zeitarbeitsfirmen (Infas 2006: 121).

¹⁷ Dies muss nicht in alle Zukunft so bleiben. Bereits heute verändert in Regionen mit günstiger Arbeitsmarktlage eine gute Konjunktur und die abnehmende Zahl qualifizierter Bewerber/innen erneut das „Arbeitnehmergeschäft“ der Agenturen für Arbeit.

3.2.1. Was kennzeichnet aktivierende Leistungen?

Der Paradigmenwechsel zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik berührt sowohl die ökonomische Deutung von Arbeitslosigkeit als auch die Form ihrer Bearbeitung durch die Arbeitsverwaltung.¹⁸ Was also wird heute in der Arbeitsmarktpolitik unter aktivierenden Leistungen verstanden?

Aktivierungspolitik erklärt Beschäftigungsprobleme, ob plausibel oder nicht, angebotstheoretisch: nämlich als „Mismatch“ zwischen dem derzeitigen Arbeitskräfteangebot und der tatsächlichen oder möglichen Nachfrage. Auf Seiten der Erwerbsbevölkerung reiche die Motivation zur Arbeitsaufnahme nicht, doch auch die bisherige Arbeitsmarktpolitik habe Nichterwerbstätigkeit begünstigt und „dazu beigetragen, nennenswerte Teile der Erwerbsbevölkerung in Transferbezug oder arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ‚stillzulegen‘“ (Eichhorst u.a. 2004: 37). Gesamtwirtschaftliche Unterbeschäftigung kommt bei dieser ökonomischen Deutung allenfalls noch als Fußnote ins Spiel.

Die Leistungen der Arbeitsverwaltung sollen daher das effektive Arbeitsangebot erhöhen und so den Angebotsdruck der Arbeitslosen auf dem Arbeitsmarkt verstärken: „Es wird intensiver nach einem Arbeitsplatz gesucht, bzw. die Ansprüche an diesen werden herabgeschraubt“ – so die Darstellung des Workfare-Konzepts bei Koch u.a. (2005). Sanktionsbewehrte Vermittlung soll ein besseres „Matching“ von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage ermöglichen, eine Lohnanpassung nach unten bewirken und so zusätzliche Beschäftigung insbesondere im Niedriglohnbereich auslösen.

Diese angebotstheoretische wie neoliberale Deutung des Arbeitsmarktes, die gegen strukturelle Arbeitslosigkeit eine Preisanpassung der Arbeitskraft und ein größeres Arbeitsangebot empfiehlt, leitet den Übergang zu einer aktivierenden Arbeitsweise der Arbeitsverwaltung an. Diese lässt sich in Anlehnung an Serrano Pascual (2007) durch drei grundlegende Merkmale charakterisieren: *Individualisierung*, *Eingliederung* in den Arbeitsmarkt und *Vertraglichkeit*. Was sich allerdings auf der Diskursebene zu einem geschlossenen Deutungsmuster der Unterstützung Arbeitsuchender zusammenfügt, führt als praktische Anforderung an die Leistungsprozesse in Widersprüche.

Individualisierung

Gegenstand der Intervention ist das individuelle Erwerbsverhalten, das an die Wirtschaft oder den Markt anzupassen ist. Die Notwendigkeit einer individualisierenden Vorgehensweise ergibt sich hier aus der Anforderung, das Erwerbspotenzial möglichst vollständig zu mobilisieren, bei allen Arbeitslosen bzw. Arbeitsuchenden frühzeitig zu intervenieren, in regelmäßigem Kontakt mit ihnen ihre Suchintensität zu überwachen und, falls dies erforderlich scheint, ihre Konzessionsbereitschaft zu erhöhen. Aus diesem Individualisierungsgrundsatz folgt der zentrale Stellenwert der Arbeitsmarktdienstleistungen für die Aktivierungspolitik. Für den Leistungsprozess hat dieser jedoch widersprüchliche Folgen.

- Die Leistungen sollen „passgenau“ sein, was eine „klientenzentrierte“, zu Eigenaktivität befähigende Arbeitsweise nahelegt. Die Arbeitsweise muss sich an der individuellen Situation der Adressat/innen ausrichten.
- Beschäftigungsfähigkeit wird als individuelle Eigenschaft verstanden, die bei Arbeitsuchenden defizitär ist. Im Begriff der Aktivierung und seiner Eindeutung zum „Fordern und Fördern“ liegt – wie in der vormodernen Armenfürsorge – eine Defizitkonstruktion, also eine persönliche Problem- und Schuldzuschreibung, die einen Anspruch der Arbeitsverwaltung auf Verhaltenskontrolle und ein strafendes oder therapeutisches Interventionsmodell begründet.

¹⁸ Der Begriff Aktivierung hat in anderen professionellen Diskursen, etwa in der sozialen Arbeit, durchaus eine andere Bedeutung. Und die „Aktivierungsregimes“ verschiedener Länder oder Organisationseinheiten unterscheiden sich erheblich. Im Folgenden geht es daher zunächst nur um die Grundzüge einer aktivierenden Ausrichtung von Beratung und Vermittlung.

Wie jede moderne Sozialverwaltung steht die aktivierende Arbeitsverwaltung vor dem Problem, ein „Massengeschäft“ so zu organisieren, dass eine individualisierende Arbeitsweise möglich ist. Die Aktivierungslogik verschärft aber dieses Problem und schafft einen besonderen Standardisierungsdruck. Denn je erfolgreicher der Anspruch umgesetzt wird, alle Arbeitsuchenden in regelmäßigen Kontakten zu aktivieren, desto höhere Fallzahlen hat die Arbeitsverwaltung zu bewältigen. Die Steuerung nach quantitativen Zielgrößen wie terminierten Vorsprachen (Kontaktdichte), abgeschlossenen Eingliederungsvereinbarungen (EinV) oder erreichten „Aktivierungsquoten“ (Anteilen der „Kund/innen“ in Maßnahmen) soll sicherstellen, dass das Suchverhalten aller Arbeitsuchenden möglichst lückenlos überwacht wird. Die Verfahren des Profiling, der „Kundendifferenzierung“ und des „Produkt-einsatzes“, die den Widerspruch zwischen Individualisierung und hohen Fallzahlen durch Standardisierung handhabbar machen sollen, setzen am Schuld zuschreibenden Gehalt des „Forderns und Förderns“ an: Sie sollen vor allem solche Fallkonstellationen identifizieren, bei denen eine sanktionsbewehrte, Verhalten ändernde Intervention vordringlich erscheint. So unterstellen die Kund/innengruppen und Handlungsprogramme der Bundesagentur beim „Beratungskunden Aktivieren“ den Handlungsbedarf, „durch Aktivierung die Einstellungen eines Arbeit-suchenden positiv zu beeinflussen“, um seine Motivation und Suchbemühungen „an die Nachfragestrukturen des Arbeitsmarkts“ anzupassen. Dagegen sollen beim „Beratungskunden Fördern“ auch Integrationshürden bearbeitet werden, die „nicht durch den Arbeitsuchenden allein“ überwunden werden können (Bundesagentur 2005: 12).¹⁹

Eingliederung in den Arbeitsmarkt

Entsprechend ihrem ökonomischen Auftrag ist eine aktivierende Arbeitsweise „vor allem auf die ‚Verfügbar-machung‘ der Arbeitskraft“ ausgerichtet (iso/Ochs 2006: 129); die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung bezeichnet dies auch als „Ökonomisierung des Bürgerstatus“ oder „Rekommodifizierung der Arbeitskraft“ (Mayerhofer u.a. 2007: 369). Die Arbeitsverwaltung soll möglichst alle Erwerbspersonen, auch die mit geringen Arbeitsmarktchancen, als Arbeitskräfte verfügbar halten und insbesondere verhindern, dass Arbeitslosigkeit bzw. der Bezug von Lohnersatzleistungen den Rückzug vom Arbeitsmarkt deckt. Eine solche Arbeitsweise gerät jedoch in Widerspruch zum tatsächlichen Arbeitsmarktgeschehen.

Aktivierung unterstellt, dass jede Form der Arbeit besser ist als keine: Die bloße Teilnahme am Arbeitsmarkt garantiert bereits Teilhabe und wird als Antwort auf alle Risiken von Ausgrenzung und Prekarität gesehen. Dieser „Arbeitsmythos“ (Serrano Pascual 2007: 19) legitimiert, dass Qualität der Arbeit aufhört, ein Ziel der Arbeitsvermittlung zu sein. Selbst die verpflichtende Heranziehung zu Arbeitsgelegenheiten kann so als Ermöglichung von Teilhabe gedeutet werden. Tatsächlich aber wächst am Arbeitsmarkt das Segment unsichererer Erwerbsbeteiligung, die eben nicht mehr das Teilhabeversprechen „guter Arbeit“ erfüllt, und die Arbeitsverwaltung selbst vermittelt immer häufiger in ungeforderte Beschäftigung, die Hilfebedürftigkeit nicht beendet, oder in besondere Formen geförderter Beschäftigung, die kein reguläres Beschäftigungsverhältnis begründen.

Die Intervention als „Eingliederung“ anzulegen, heißt von der Annahme auszugehen, dass für den Einzelnen Arbeit erreichbar ist (Knuth 2005: 178) und dass der individuelle Abstand zur angenommenen erwerbsgesellschaftlichen Normalität durch Anpassung an eine objektiv bestimmbare Eingliederungsstrategie geschlossen werden kann. Dies bildet ein weiteres Motiv dafür, Eingliederungsziele einseitig vorzugeben und Unterstützungs- und Betreuungsleistungen asymmetrisch, strafend auszugestalten. Praktisch jedoch kann die Arbeitsverwaltung ein solches Eingliederungsversprechen nur selten einlösen: Das Stellenangebot und ihre Einschaltung in den Stellenumschlag am Arbeitsmarkt reichen dafür nicht aus, und die meisten Arbeitsuchenden finden Stellen durch eigene Aktivität.

Es wird ausgeschlossen, dass auch die Entgeltersatzleistungen, die so genannten „passiven Leistungen“, Teilhabe sichern. Aktivierung ist darauf angelegt, „den Empfang einer Unterstützungsleistung möglichst unattraktiv auszu-

¹⁹ Ein früherer Vorschlag zur Segmentierung unterschied zwischen „integrationswillig/-unwillig“ und „integrationsfähig/-unfähig“ (Göckler 2004).

gestalten“ (Koch u. a. 2005: 8). Sie stellt lediglich einen negativen Verfahrenszusammenhang zwischen Geldleistungen und Vermittlungsberatung her: Die Möglichkeit, existenzsichernde Leistungen zu kürzen, soll die Handhabe bieten, um Arbeitsuchende auch gegen ihre Überzeugung zu Änderungen ihres Arbeitsmarktverhaltens zu bewegen. Diese Geringschätzung der Einkommenssicherung entspricht aber nicht den realen Erfordernissen von Arbeitssuche, die ein Mindestmaß an Planbarkeit und Sicherheit der materiellen Lebensumstände voraussetzt.

Vertraglichung

Sanktionsbewehrte Vermittlung bedient sich der Vertragsform als „legitimierender Metapher“ (Serrano Pascual 2007: 14). Weder auf Entgeltersatzleistungen noch auf Zugang zu öffentlichen Arbeitsmarktdienstleistungen besteht nun noch ein sozialer Rechtsanspruch. Vielmehr sind beide Ansprüche erst durch „richtiges“ Erwerbsverhalten zu „verdienen“, das als „Gegenleistung“ eingefordert wird. Dass die Beziehung zwischen Arbeitsuchenden und Arbeitsverwaltung (wie überhaupt die zwischen Bürger/innen und Staat) als Vertrag mit Rechten und Pflichten gedacht wird, soll die Zwangselemente vieler Aktivierungsmaßnahmen rechtfertigen. Nicht nur Beratung und Vermittlung, sondern auch die Teilnahme an Beschäftigungsmaßnahmen („workfare“) oder Qualifizierungsmaßnahmen („training-fare“) sind verpflichtend; Nichtteilnahme wird mit Transferentzug sanktioniert.

Diese Norm der Gegenseitigkeit steht in Widerspruch zu einem historisch gewachsenen Sozialstaatsbewusstsein, nach dem für Leistungen, auf die ein Rechtsanspruch besteht, nichts anderes „geschuldet“ wird als die Einhaltung des Rechts. Die Vorstellung einer Gegenleistung passt aber auch nicht auf die Realität eines Leistungsprozesses, in dem die Rollen einseitig verteilt sind. Auch wenn sich der Kundenbegriff in der Arbeitsverwaltung durchgesetzt hat, sind doch die Arbeitsuchenden keine zahlenden Kund/innen, sondern allenfalls „Zwangskunden“ (Infas 2006: 71 f.), die Dienstleistungen nicht „aus eigenem Antrieb“ nutzen, sondern um Rechts- und Leistungsansprüche zu wahren. Ein Austauschverhältnis beider Seiten kann also nur moralisch, nicht ökonomisch oder rechtlich konstruiert werden. In der Interaktion fehlen die wesentlichen Merkmale einer „vertragstypischen Situation“. So besteht für Eingliederungsvereinbarungen wenigstens im SGB II ein „sanktionsbewehrter Kontrahierungszwang“, und während die Arbeitsuchenden das Sanktionsrisiko tragen, verschafft ihnen die Vereinbarung doch keinen durchsetzbaren Anspruch auf die Ermessensleistungen der Arbeitsverwaltung.

Aktivierung als aufgezwungene Dienstleistung

Das Aktivierungsparadigma legt das „Arbeitnehmergeschäft“ der Arbeitsverwaltung auf das Profil einer aufgezwungenen Dienstleistung fest. Dies hat zur Folge, dass der zu bearbeitende Fall immer schon klar ist, wenn sich Adressat/in und Vermittlungsfachkraft begegnen. Individualisierende Arbeitsweise und Mitwirkung der Arbeitsuchenden bedeuten in diesem Interventionsmodell, dass Vermittlungsfachkräfte eine individuell angemessene Eingliederungsstrategie vorgeben, ein entsprechendes Suchverhalten sanktionsbewehrt überwachen und dies kommunikativ mehr oder weniger geschickt vermitteln. „Beratung soll einen Handlungsbedarf bearbeiten, der bereits mit der Segmentierung der Kunden definiert ist. Mit anderen Worten: Erst wird der Kunde konstruiert, dann wird er nach diesem Konstrukt ‚erzogen‘.“ (iso/Ochs 2006: 182)

Während beim organisatorischen Umbau der Bundesagentur für Arbeit und bei der Neuausrichtung der vermittlungsnahen Instrumente des SGB III Grundzüge der Aktivierungspolitik nachträglich in ein bestehendes Regelwerk eingefügt werden mussten, in dem sie sich an fortbestehenden Rechtsansprüchen insbesondere der Arbeitsuchenden mit Versicherungsansprüchen brechen, bot sich dem Gesetzgeber mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur steuerfinanzierten Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) die Möglichkeit, für dieses Interventionsmodell der Arbeitsverwaltung einen völlig neuen institutionellen Rahmen zu schaffen. In der Grundsicherung für Arbeitsuchende wird der Kernbestand des Aktivierungsparadigmas zum Gesetz, der Leistungsprozess – bestehend aus Geldleistungen, arbeitsmarktpolitischen Instrumente, sonstigen persönlichen Hilfen, Anreizen und Sanktionen – wird zum „Aktivierungsprozess“ (BMWA 2005: 2). Indem das SGB II die Fachkräfte mit weit

reichenden Sanktionsinstrumenten ausstattet, die Mitwirkung erzwingen können, stellt es Fachkräfte und erwerbsfähige Hilfebedürftige vor ein Dilemma: es verlangt eine moderne Dienstleistung unter Bedingungen einseitiger, existenzieller Abhängigkeit.

In der Interaktion stößt eine solche Arbeitsweise an zwei Grenzen: Die eine zieht der Arbeitsmarkt, die andere die Produktionslogik einer personenbezogenen Dienstleistung. Denn deren wichtigste Erfolgsbedingung, das autonome Handeln der Arbeitsuchenden, kann beim Aktivieren stören. Die Aktivierungslogik macht Arbeitsuchende zum Objekt ihrer Eingliederung – an der sie dann „aktiv mitwirken“ sollen. Dagegen hat Knuth (2005: 178) richtig eingewandt, dass „Aktivieren“ zu den Verben gehört, die im Passiv ihren Sinn verlieren: Man kann eigentlich nicht ‚aktiviert werden‘, sondern nur unter Wahrnehmung angebotener Hilfen sich selbst aktivieren“.

Doch auch als Zwangsdienstleistung kann Vermittlungsberatung ihren politischen Auftrag erfüllen, das Bewerber/innenverhalten zu verändern: In den Erhebungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zum gesamtwirtschaftlichen Stellenangebot 2005 und 2006 berichtet jeder fünfte Betrieb, „dass die Konzessionsbereitschaft arbeitsloser Bewerber in Hinblick auf die Lohnhöhe, die Arbeitsbedingungen und das Qualifikationsniveau der Stelle gestiegen war“ (Kettner/Rebien 2007: 1).

3.2.2. Beratung und Vermittlung Arbeitsuchender als soziale Dienstleistung

Wie eine Arbeitsverwaltung, die sich als Dienstleister versteht, mit Arbeitsuchenden arbeiten soll, ist bis heute keineswegs geklärt. Dem aktivierenden Interventionsmodell steht derzeit jedenfalls kein alternatives Paradigma guter Beratung und Vermittlung gegenüber. Doch auch wenn die Vermittlungsfachkräfte nicht auf ein normatives Professionsverständnis als Arbeitsmarktdienstleister zurückgreifen können, ergeben sich aus dem Auftrag, für „Arbeitnehmerkunden“ personenbezogene Dienstleistungen zu erbringen, eigene Handlungsanforderungen an den Leistungsprozess.

Wie jede Dienstleistung, so werden auch Beratung und Vermittlung Arbeitsuchender nicht als fertiges Produkt angeboten, sondern als Leistungsversprechen, aus dem erst durch Zusammenwirken („Ko-Produktion“) von Fachkräften und Nutzer/innen oder Adressat/innen eine Leistung wird. Dienstleistungsarbeit ist also Interaktion, und soweit es nicht bei einem einmaligen Kontakt bleibt, entsteht dabei eine persönliche Dienstleistungsbeziehung, in der Vermittlungsfachkräfte und Arbeitsuchende Handlungsprobleme lösen müssen.

Während bei der Leistungssachbearbeitung Anspruchsvoraussetzungen, Mitwirkungspflichten der Leistungsberechtigten und Verwaltungshandeln der Fachkräfte genau geregelt sind, müssen sich bei Beratung, Vermittlung oder weiteren „sozialintegrativen“ Dienstleistungen beide Seiten erst über Problembezug und Ziele der Dienstleistung verständigen und gemeinsam klären, was „der Fall ist“. Auf der Grundlage ihres „Arbeitsbündnisses“ stimmen beide Seiten ihre weiteren Handlungen ab, sie handeln damit aus, wie der „Fall“ bearbeitet werden soll. Und dabei entsteht eine kompliziertere und weniger einseitige Kompetenz- und Rollenverteilung als im aktivierenden Interventionsmodell vorgesehen.

Was Arbeitsmarktintegration im Einzelfall heißt und wie sie unterstützt werden soll, kann weder „objektiv“ bestimmt noch einseitig vorgegeben werden. Das Profil der Leistung hängt zum einen vom Auftrag der Arbeitsverwaltung, ihren Förderinstrumenten und Stellenzugängen ab, zum anderen von den Kompetenzen und Bedürfnissen, welche die Arbeitsuchenden mitbringen. Profiling- oder Diagnoseverfahren können die Verständigung darüber unterstützen oder strukturieren, aber nicht standardisieren. Ebenso wenig lassen sich Anteile an kommunikativen oder praktischen Leistungen vorab festlegen. So ist im Einzelfall zu klären, wann es angemessen ist, durch Beratung auf Problemsicht und Verhalten der Arbeitsuchenden Einfluss zu nehmen, und wann es darauf ankommt, ihnen durch Maßnahmen und Stellenangebote der Arbeitsverwaltung zusätzliche Arbeitsmarktzugänge zu erschließen.

Während das aktivierende Interventionsmodell sanktionsbewehrter Vermittlung unterstellt, Arbeit sei erreichbar, werde aber aufgrund individueller Verhaltens- oder Kompetenzdefizite nicht erreicht, muss eine dienstleistungsorientierte Arbeitsweise unterstellen, dass auch Arbeitsuchende, deren Beschäftigungsfähigkeit beschränkt ist, am Arbeitsmarkt autonom handeln können. Dies ist für arbeitsmarktnahe Dienstleistungen weniger eine Frage des Menschenbilds als vielmehr eine notwendige Arbeitshypothese. Schließlich liegt das Ziel des Übergangs in Arbeit weitestgehend außerhalb der Reichweite der Fachkräfte: Die Arbeitsuchenden müssen selbst eine Stelle finden und ein Arbeitsverhältnis eingehen, und spricht man ihnen hierzu generell die Motivation oder Kompetenz ab, so fallen sie als „Ko-Produzent/innen“ von Vermittlung aus. Erst wenn sich im Leistungsprozess konkret zeigt, dass ihre Handlungsfähigkeit eingeschränkt ist, kann es um Unterstützungsleistungen gehen, die sie in die Lage versetzen, die für Arbeitsmarktintegration erforderliche Eigenaktivität zu entwickeln.

Vermittlungsfachkräfte und Arbeitsuchende nehmen im Leistungsprozess zwar ungleiche, asymmetrische Rollen ein. Daraus ergibt sich jedoch für die Dienstleistungsbeziehung keine feste Hierarchie. Vielmehr liegen auf beiden Seiten faktische Entscheidungsrechte, die abwechselnd die Interaktion dominieren.

- Nur die Arbeitsuchenden können einen personalisierten Beratungs- und Vermittlungsauftrag erteilen, und sie können ihn entziehen. Diese Leistungen kommen daher selbst dann, wenn Vermittlungsberatung eine Bedingung für Lohnersatzleistungen ist, nur „faktisch freiwillig“ zustande. Und da die Leistungen der Arbeitsverwaltung zu den Vertrauensgütern gehören, deren Qualität sie nicht vorab feststellen können, werden sie den Leistungsprozess immer wieder an dem Nutzen messen, den er ihnen persönlich bringt. Andererseits sind die Arbeitsuchenden keine zahlenden Kunden. Die Fachkräfte vertreten ihnen gegenüber auch die Interessen des Kostenträgers bzw. der Arbeitsverwaltung als Leistungsträger, also die Bedingungen und Grenzen ihres Angebots, die sich aus dem öffentlichen Auftrag ergeben.
- Beide Seiten bringen Kompetenzen in den Leistungsprozess ein. Die Fachkräfte sollten sich als Expert/innen des Arbeitsmarkts zeigen, die privilegierten Zugang zu Stellenangeboten und zu unterstützenden Maßnahmen und Leistungen der Arbeitsverwaltung haben. Die Arbeitsuchenden schaffen als Expert/innen ihrer Erwerbsbiografie, des Arbeitsmarktsmarktsegments, in dem sie sich auskennen und der dort ausichtsreichen Suchwege die notwendige Informationsbasis für den Leistungsprozess.
- Beratung beginnt auf Seiten der Ratsuchenden mit einem „Auftrag“ (der Anmeldung eines Problems) und endet damit, dass sie das Ergebnis umsetzen oder nicht. Signalisiert etwa die Vermittlungsfachkraft einer Arbeitsuchenden, dass sie ihren „Marktwert“ überschätzt oder unrealistische Suchstrategien verfolgt, kann nur diese selbst entscheiden, wie weit sie ihr Verhalten oder ihre Perspektive ändert. In der Beratungssituation selbst unterstellen dagegen beide Seiten einen Kompetenzvorsprung der Beraterin: sie „führt“ das Gespräch, hat Fragerechte und entwickelt Vorschläge.
- Geht die Leistung über Beratung hinaus, etwa in einem Hilfeplan oder einer Eingliederungsvereinbarung, hängt es von der „Verhandlungsmacht“ der Arbeitsuchenden ab (Reis 2007: 186), ob zukünftige Handlungen und Maßnahmen bedarfsgerecht geplant und erbracht werden. Daran schließen sich möglicherweise Leistungsentscheidungen an, die bei den Fachkräften liegen: Sie müssen anhand politisch legitimer Regeln entscheiden, welche subjektiven Bedürfnisse der Adressat/innen als Bedarfe anerkannt werden und weitere Leistungen auslösen.

Institutionelle Vorgaben und Standards können die hier idealtypisch dargestellten Handlungsprobleme verschärfen oder erleichtern. Demnach müsste eine Arbeitsverwaltung, die dienstleistungsorientiert arbeiten will, für die Leistungsprozesse einen organisatorischen Rahmen schaffen, der eine „klientenzentrierte“, gering standardisierte Arbeitsweise und die Aushandlung eines individuellen „Arbeitsbündnisses“ erleichtert. Rechtsansprüche und formalisierte Entscheidungsrechte, welche die Verhandlungsmacht der Arbeitsuchenden stärken und sie befähigen, als Ko-Produzent/innen zu handeln, gehören daher zu den Bedingungen einer erfolgreichen Arbeit. Die Fachkräfte

ihrerseits müssen in ihrer Organisation so viel Einfluss auf das Leistungsangebot haben, dass für die im Einzelfall festgestellten Bedarfe auch die notwendigen Leistungsangebote bereit stehen oder bereitgestellt werden.

Doch auch wo die normativen Vorstellungen von Aktivierung und die Organisationsvorgaben, die daraus folgen, die praktischen Anforderungen der „Ko-Produktion“ zwischen Vermittlungsfachkräften und Arbeitsuchenden missachten, lassen sich diese nicht aufheben. Vielmehr setzen sich dann die Interaktionsnotwendigkeiten hinter dem Rücken der Organisation durch, in der Nutzung informeller Spielräume und in taktischem Verhalten der Beteiligten. Für Fachkräfte und Arbeitsuchende werden Aktivierungsparadigma und Dienstleistungsorientierung, die Verfügbarmachung der Arbeitskraft durch sanktionsbewehrte Vermittlung und die professionell unterstützte Eigenaktivität, zu widersprüchlichen Anforderungen.

Beide Logiken, die Unterstellung eines persönlichen Aktivierungsdefizits wie die Annahme eines aktiven Dienstleistungsnutzers, können sich auf die „Hartz-Kommission“ berufen.

- „Eigenaktivitäten auslösen und Sicherheit einlösen“, heißt es da: Die „eigene Integrationsleistung des Arbeitslosen“ soll „durch das Dienstleistungs- und Förderangebot gestützt und abgesichert“ werden, wobei „Wahl- und Handlungsoptionen“ dargestellt werden (Hartz 2002: 45). Fachkräfte begegnen „freien, mündigen und entscheidungsfähigen Kunden“ „auf gleicher Augenhöhe“ (ebd.: 97 f.).
- Zugleich aber sollen „verhaltensstützende“ und „verhaltensbeeinflussende“ Maßnahmen nach dem Grundsatz des „Forderns und Förderns“ (ebd.: 49) den Übergang in Arbeit beschleunigen. Dabei bestimmen die Vermittlungsfachkräfte, was die „geeigneten Integrations- und Entwicklungsperspektiven“ sind und was „angemessenes, zielführendes Verhalten“ von „Passivität“ unterscheidet (ebd.: 97; 46), und nur in dem Maße, wie Arbeitsuchende deren Verhaltensanforderungen erfüllen, können sie „Sicherheit einlösen“.

3.2.3. Muss Vermittlungsberatung eine aufgezwungene Dienstleistung bleiben?

Gegen das Argument, das aktivierende Interventionsparadigma verletze gerade die Erfolgsbedingungen individuell bedarfsgerechter Arbeitsmarktdienstleistungen, kann eingewendet werden, die im Bericht der Hartz-Kommission versprochene „Augenhöhe“ zwischen Fachkräften und „freien, mündigen und entscheidungsfähigen Kunden“ müsse ohnehin Illusion bleiben. Denn erstens werden die Versichertengemeinschaft und die Politik als Repräsentant der Steuerzahler den Bezug von Entgeltersatzleistungen stets an Bedingungen knüpfen, es sei denn, man verwirkliche ein bedingungsloses Grundeinkommen. Zweitens könne man auch mit unfreiwillig zugewiesenen Klient/innen eine „faktisch freiwillige“ Einwilligung in Beratung und eine Übereinkunft über Ziele erreichen. Und drittens seien viele arbeitsmarktferne Hilfebedürftige den hohen Autonomieanforderungen als „Ko-Produzent/innen“ mit Verhandlungsmacht nicht gewachsen.

Doch den Zwangskontext, den aktivierende Arbeitsmarktpolitik insbesondere im SGB II herstellt, hat es im bundesdeutschen Sozialstaat so vorher nicht gegeben: Auflagen, Zuweisungen in Maßnahmen und Vermittlungsentscheidungen der Fachkräfte stehen in einem unauflösbaren Verfahrenszusammenhang mit Existenz sichernden Geldleistungen, Versäumnisse oder Weigerung bedeuten für die Arbeitsuchenden Absenkung oder Wegfall des Existenzminimums. Geht es bei verpflichtenden Angeboten der Beratung oder Hilfeplanung in anderen Sozialleistungssystemen (etwa in der Jugendhilfe nach SGB VIII) um die Ausgestaltung von Hilfen, auf die bereits dem Grunde nach ein Rechtsanspruch bestand, und um die Sicherung von Wunsch- und Wahlrechten der Adressat/innen, hängt dagegen im SGB II der Anspruch auf das Existenzminimum selbst ständig davon ab, dass die Hilfebedürftigen den Verhaltensanforderungen in der Dienstleistungsbeziehung mit den Fachkräften gerecht werden.

Da die Fachkräfte selbst wissen, dass „Zwang niemals als Mittel in der Beratung eingesetzt werden kann, ohne dass diese ihren Charakter als Hilfe verliert“ (Bohrke-Petrovic u.a. 2006: 19), erleben heute Arbeitshilfen hohe Auflagen, die Tipps dazu geben, wie „aktivierende soziale Arbeit mit nicht-motivierten Klienten“ möglich ist und „wie unerwünschte Hilfe erfolgreich sein kann“.²⁰ Die eigentliche Frage bleibt aber doch, aus welchem fachlichen Grund die Beratung und Betreuung Arbeitsuchender überhaupt als Zwangskontext organisiert werden soll.

Mehr „Augenhöhe“ ließe sich schon dadurch herstellen, dass man die Rechtsstellung der Arbeitsuchenden stärkt. Warum soll es als Anforderung für den Bezug von Geldleistungen der Arbeitsverwaltung nicht ausreichen, sich arbeitslos oder arbeitsuchend zu melden und für Beratung, Vermittlung und für zumutbare Arbeit (wie immer definiert) verfügbar zu sein? Dieser Verpflichtung könnte dann ein Rechtsanspruch auf weitergehende individuelle Betreuung (Hilfeplanung) gegenüberstehen. Viel würde sich schon ändern, würde man die Eingliederungsvereinbarung wieder als freiwilliges Verfahren vorsehen, was nur eine Rückkehr zur Rechtslage des Job-AQTIV-Gesetzes vom 1.1. 2002 erfordern würde.

Fünf Jahre nach „Hartz“ zeichnet sich ab, dass der Dienstleistungsauftrag der Arbeitsverwaltung entweder aufzugeben ist oder der institutionelle Rahmen so verändert werden muss, dass eine qualifizierte persönliche Dienstleistung tatsächlich gewünscht wird und möglich ist.²¹ Das Dienstleistungsversprechen der neuen Arbeitsmarktgesetze beim Wort zu nehmen, würde erfordern, Arbeitslosigkeit und nicht die Existenz sichernde Arbeit wieder als gesellschaftliche Risiken anzuerkennen und bei deren Bearbeitung auf die Selbstbestimmung Arbeitsuchender zu setzen, statt diese einzuschränken.

3.3. Von Pontius zu Pilatus – Probleme der Arbeitsteilung

Auch unabhängig von der Doppelstruktur aus Arbeitsagenturen und Grundsicherungsträgern sind in modernen und daher relativ komplexen Dienstleistungsprozessen Probleme der Arbeitsteilung zu lösen – etwa zwischen Leistungssachbearbeitung und Vermittlungsberatung, zwischen bewerberorientierter Vermittlung und Arbeitgeberservice, zwischen Fachkräften der Arbeitsverwaltung und „beauftragten Dritten“, zwischen Vermittlungsfachkräften und sozialer Arbeit. Derzeit bleiben die Arbeitsuchenden mit dem Problem, diese arbeitsteiligen Leistungen in einen für sie sinnvollen Zusammenhang zu bringen, weitgehend allein.

Fallmanagement wurde in den 90er Jahren als Arbeitsform aus anderen Arbeitsfeldern sozialer Dienstleistungen in die Sozialhilfe und in die Arbeitsverwaltung „importiert“, um arbeitsteilige Leistungen einzelfallbezogen und bedarfsgerecht zu erbringen. Im Aktivierungskontext wird Fallmanagement derzeit jedoch mehr als Management des Falls, d.h. des Arbeitsuchenden, verstanden denn als Management des Mitteleinsatzes verschiedener Dienstleister. Fallmanagement sollte daher künftig vor allem in solchen Fällen freiwillig als besondere Bearbeitungsform angeboten werden, in denen mehrere Leistungsanbieter zu koordinieren sind und in denen die Arbeitsuchenden hierbei Unterstützung wünschen.

Leistungen der sozialen Arbeit sind entsprechend dem Bedarf im Einzelfall einzusetzen (z.B. Schuldenberatung). Sie sind aber ein zu teurer Ersatz für Stellenangebote und dürfen nicht für eine generelle „pädagogische Überforderung“ der Arbeitsmarktdienstleistungen („Aktivierung ohne Arbeit“) instrumentalisiert werden.

Derzeit bleibt kompetente Leistungsberatung in der Arbeitsteilung zwischen „passiven Leistern“ und „Aktivieren“ der Agenturen und Grundsicherungsträger vielfach auf der Strecke. Sie ist jedoch nach §§ 13 bis 15 SGB I eine

²⁰ Vgl. Gehrman/Müller 2007, Kähler 2005. Diese Ratgeberliteratur ist jedoch gar nicht für eine Situation existenzieller Abhängigkeit geschrieben, sondern für arbeitsmarktferne Arbeitsfelder. Kähler z.B. versteht unter „Zwangskontext“ bereits jede Beratung, bei denen die Kontaktaufnahme „von außen initiiert“ ist (ebd.: 7).

²¹ So zielte das – unter Beteiligung der Gewerkschaften entwickelte – Reformkonzept „Arbeitsamt 2000“ darauf, durch Organisationsentwicklung das Dienstleistungsverhältnis zu den Adressat/innen zu gestalten und zu verbessern.

Pflichtaufgabe und sollte daher auch ein Kriterium von Dienstleistungsqualität sein. Insbesondere so lange die Doppelstruktur von SGB III und SGB II bei der Betreuung von Arbeitsuchenden besteht, muss ein Teil dieser Aufgaben sinnvoll an unabhängige, rechtskreisübergreifende Angebote der Sozialberatung delegiert werden, die öffentlich zu finanzieren sind.

3.4. „Matching-Maschine“ oder individuelle professionelle Betreuung?

Arbeitsverwaltung und Grundsicherungsträger scheitern derzeit mit dem Anspruch, allen Arbeitsuchenden eine individuell passgenaue Dienstleistung anzubieten, an ihren finanziellen und personellen Möglichkeiten. Dabei wirken heute gerade die Verfahren standardisierend, die ursprünglich gerade eine individuelle Ausrichtung der Dienstleistung ermöglichen sollten: Profiling und Eingliederungsvereinbarung. So beschreibt die Evaluation des organisatorischen Umbaus der BA (iso/Ochs 2006) die Kund/innenzentren als eine tayloristische „Matching-Maschine“ mit standardisierten Dienstleistungsangeboten, strikter Kund/innensteuerung und eher geringen Qualifikationsanforderungen an die Fachkräfte, die aktivierende Arbeitsmarktpolitik als Massengeschäft mit minimalem Ressourceneinsatz umsetzen kann. Das Bild der „Matching-Maschine“ dürfte auf die Grundsicherungsträger mit ihrer Vielzahl örtlicher Lösungen, ihrem breiteren Leistungsspektrum und ihren größeren Anteilen arbeitsmarktferner Hilfebedürftiger so nicht zutreffen, aber das Organisationsziel, aktivierende Interaktion durch Controllingvorgaben zu steuern, findet sich hier ebenso.

Betriebswirtschaftliche Steuerung als „innere“ Ökonomisierung (Ludwig-Mayerhofer u.a. 2007: 369 f.) und „äußere“ Ökonomisierung durch „Verfügbarmachung“ der Arbeitskraft bedingen einander. Die Vorgabe, allen Arbeitsuchenden ein individuelles aktivierendes „Angebot“ zu machen, verführt dazu, die Lösung in standardisierenden Verfahren zu suchen. Dabei muss die durch persönliche Interaktion gesteuerte Arbeit der Vermittlungsfachkräfte mit den Arbeitsuchenden „im Sinne der Organisationsziele beherrschbar“ gemacht werden (iso/Ochs 2006: 153). Da sich bei einer ergebnisoffenen Arbeitsweise mit Arbeitsuchenden, die Rechtsansprüche, Wunsch- und Wahlrechte in die Interaktion einbringen, Zielkennzahlen nicht verbindlich vorgeben lassen, kann eine unternehmensförmige, an Wirkungen und Wirtschaftlichkeit orientierte Steuerung sich nicht damit begnügen, nur das Handeln der Vermittlungsfachkräfte zu steuern. Sie setzt auch „Aktivierer“ voraus, die den Aktivierten direktiv vorgeben können, woran sie „mitzuwirken“ haben, diese also ihrerseits steuern können.

Damit Profiling und Hilfeplanung eine individualisierende Arbeitsweise unterstützen, müssen in der Anwendung dieser Verfahren Mitspracherechte der Arbeitsuchenden verankert werden. Da auf absehbare Zeit keine öffentliche Arbeitsverwaltung alle Fälle gleich intensiv bearbeiten kann, sollte es über einen garantierten Mindeststandard an Kontakten hinaus Wunsch- und Wahlrechten der Arbeitsuchenden überlassen bleiben, weitere Dienstleistungen zu beanspruchen. Die Fachkräfte ihrerseits könnten, falls eine Verständigung über verbindliche Ziele nicht gelingt, statt die existenzsichernden Geldleistungen zu kürzen, eben diese zusätzlichen und freiwilligen Unterstützungsangebote reduzieren. So würde der Nutzen der Dienstleistung für die Arbeitsuchenden zu einer echten Bedarfsmessung, die über die Intensität der Zusammenarbeit entscheidet, und im Sanktionsfall bestünde ein nachvollziehbarer Zusammenhang zwischen dem Konflikt und der Leistungseinschränkung.

Eine stärkere Rechtsstellung der Arbeitsuchenden gegenüber der Arbeitsverwaltung würde zudem der derzeit stattfindenden Entqualifizierung der Vermittlungsberatung entgegenwirken. Kommt heute die Rede auf die Probleme der Dienstleistungsqualität in den aktivierenden Leistungsprozessen, wird meist die Diagnose gestellt, den Fachkräften fehlten für die neue einzelfallbezogene Arbeitsweise, etwa für Case Management, die nötige Qualifikation.

Unbestritten liegen Qualifikation und Personalentwicklung in der BA wie bei den Grundsicherungsträgern im Argen. Bei einem wachsenden Anteil der Vermittlungsfachkräfte handelt es sich um „Seiteneinsteiger/innen“, die

keine grundständige Ausbildung – etwa an der Fachhochschule des Bundes²² – durchlaufen haben, die aber aufgrund ihrer befristeten Beschäftigungsverhältnisse aber auch nicht längerfristig berufsbegleitend weiterqualifiziert werden. Nach Einschätzung vieler Fachkräfte fehlt außerhalb der Berufsberatung eine aktuelle, theoretisch fundierte Beratungskonzeption.

Doch der Forderung nach Qualifizierung muss eine Klärung vorausgehen, welche Funktionen Beratung und Vermittlung im „Arbeitnehmergeschäft“ der Arbeitsverwaltung zugeschrieben werden und ob eine professionelle Einzelfallhilfe gewollt ist und institutionell unterstützt wird. Etwa kommt ein Projekt der Hans-Böckler-Stiftung zur Dienstleistungsqualität im Kundenzentrum der BA (Hielscher 2007b) zu der Einschätzung, der derzeitige „geringe und uneinheitliche“ Qualifikationsstand sei „funktional hinreichend“ für ein Geschäftsmodell, in dem Vermittler/innen als „Distribuenten“ agieren und Vermittlungsberatung mit eng leitfadengestützter Gesprächsführung, schematisierter Kundendifferenzierung und Zielbestimmung sowie standardisiertem Produkteinsatz leisten. Auch für den Bereich des SGB II sehen Fach- und Führungskräfte in den derzeitigen Organisations- und Steuerungsmodellen eine „Qualifizierungsbremse“: Da die Standardisierung der Leistungsprozesse eine Umsetzung erworbener Qualifikation verhindert, bewerben sich gerade qualifizierte Fachkräfte weg.

3.5. Von Frauenquoten zur gendersensiblen Vermittlungsberatung

Zwar kennt die Arbeitsverwaltung seit Langem Frauenförderquoten für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Zu einer gendersensiblen Beratungs- und Vermittlungsarbeit, die dazu beiträgt, Erwerbschancen von Männern und Frauen am Arbeitsmarkt anzugleichen und geschlechtsspezifische Muster der Arbeitsteilung in der Familie zu überwinden, gehört jedoch mehr.

Schon der Auftrag dazu ist nicht unumstritten. So verfolgen beide für die Arbeitsverwaltung maßgeblichen Sozialgesetzbücher, SGB II wie SGB III, das Ziel der Gleichstellung von Männern und Frauen,²³ und das SGB II trägt den Grundsicherungsträgern auf, die Arbeitsaufnahme von Frauen auch durch Angebote an Kinderbetreuungsplätze zu fördern. Andererseits treten im SGB II individuelle Ansprüche hinter das neue Rechtskonstrukt der Bedarfsgemeinschaft zurück.²⁴ Dies gilt nicht nur für die existenzsichernden Geldleistungen, bei deren Berechnung Partner/inneneinkommen und Vermögen wechselseitig voll angerechnet werden (vgl. Abschnitt 2), sondern auch für Leistungen der Arbeitsförderung. Hier kann ein Partner den anderen vertreten (§§ 38 SGB II), und auch wenn in Paarhaushalten mit jedem erwerbsfähigen Partner eine eigene Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen wird,²⁵ bleibt es dem Ermessen der Vermittlungsfachkräfte überlassen, welchen Partner sie gegebenenfalls vorrangig „aktivieren“ wollen, um Hilfebedürftigkeit zu verringern oder zu beseitigen. So kann gerade der Fortschritt, dass die Arbeitsverwaltung die Familiensituation und häusliche Sorgearbeit berücksichtigen soll, traditionelle Erwerbsmuster mit einem in der Regel männlichen Familienernährer wieder stärken.

Eine gleichstellungsorientierte Fallbearbeitung setzt zum einen gendersensible Vermittlungsfachkräfte voraus und zum anderen praktische Unterstützungsangebote, insbesondere bei der Kinderbetreuung. Bereits die wenigen vorliegenden Ergebnisse der Wirkungsforschung zum SGB II zeigen zu beiden Punkten Handlungsbedarf.

In der Regel setzen die Verfahren der Grundsicherungsträger zur „Kundensegmentierung“ an Einzelpersonen an, ohne die Bedarfsgemeinschaft zu berücksichtigen. Die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen einer Bedarfsgemeinschaft haben daher oft unterschiedliche Ansprechpersonen, und bei den Fachkräften besteht erhebliche fachliche

²² Der Mannheimer Fachbereich Arbeitsverwaltung der Fachhochschule des Bundes wurde im September 2006 zu einer selbständigen Hochschule der Bundesagentur für Arbeit mit den Bachelor-Studiengängen „Arbeitsmarktmanagement“ und „Beschäftigungsorientierte Beratung und Fallmanagement“.

²³ Vgl. § 1 Abs. 1 Satz 3 SGB III und § 1 Abs. 1 Satz 4 Nr. 3, 4 SGB II.

²⁴ In einem Grundsatzurteil vom 7.11.2006 hat das Bundessozialgericht dem Gesetzgeber empfohlen, dieses Konstrukt wieder „ersatzlos zu streichen“ (AZ B7b AS 8/06 R).

²⁵ § 15 Abs 1 SGB II sieht die Möglichkeit vor, eine Eingliederungsvereinbarung für die ganze Bedarfsgemeinschaft abzuschließen. Dagegen sieht eine Arbeitshilfe der Bundesagentur vor, dass mit jeder erwerbsfähigen Person eine eigene EinV abzuschließen ist.

Unsicherheit darüber, ob sie ausschließlich am Einzelfall arbeiten oder Partner und Partnerin einbeziehen sollen.²⁶ Wird angesprochen, wer in Haushalten mit Kindern für deren Betreuung „zuständig“ sein sollte, oder wird vorausgesetzt, dass die Partnerin diese Aufgabe übernimmt? Ist es überhaupt gerechtfertigt, dass die Arbeitsverwaltung die häusliche Arbeitsteilung zum Gegenstand der Vermittlungsberatung und möglicherweise verpflichtender „aktivierender“ Auflagen macht? Zu diesen Fragen fehlen Leitlinien, an denen die Fachkräfte sich orientieren können – zumal die für Gleichstellung zuständigen Mitarbeiterinnen bislang offenbar kaum an der Entwicklung arbeitsmarktpolitischer Strategien und Maßnahmen beteiligt waren (IAQ u.a. 2007: 26, 42).

Die Tatsache, dass es im deutschen Sozialstaat bis heute keine flächendeckenden Kinderbetreuungsangebote gibt, prägt auch die Arbeitsweise der Vermittlungsfachkräfte. Da solche Angebote meist nicht verfügbar sind, werden Betreuungsprobleme in der Beratung oft entweder gar nicht erst angesprochen, oder sie bleiben ungelöst. 40% der hilfebedürftigen Eltern mit Kindern unter 15 Jahren und 55% der allein Erziehenden, die Arbeitslosengeld II beziehen, geben an, Probleme mit der Kinderbetreuung zu haben. Doch nur bei 17% der Eltern, die dies als Problem nannten, wurde es im Gespräch mit ihrer persönlichen Ansprechpartnerin auch thematisiert, und nur 5% berichten, dass hierzu konkrete Unterstützungsmaßnahmen eingeleitet wurden (ZEW u.a. 2007: 167 f.).

4. Beschäftigungsförderung

4.1. Beschäftigungsbegleitende und Beschäftigung schaffende Instrumente der AMP im Kontext des Aktivierungsparadigmas

Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungspolitik stehen in einer engen Wechselwirkung miteinander; eine ganze Reihe arbeitsmarktpolitischer Instrumente beeinflussen direkt oder indirekt das Beschäftigungssystem. Dies gilt in besonderem Maße für Beschäftigung begleitende (z. B. Lohnkosten- und Eingliederungszuschüsse, Existenzgründungsförderung) und für Beschäftigung schaffende (ABM, SAM, Arbeitsgelegenheiten) Instrumente, wenn auch in unterschiedlicher Weise: *Beschäftigung schaffende Instrumente* zielen auf die Bearbeitung des Arbeitsplatzdefizits und erfüllen eine Nachfrage schaffende Funktion. *Beschäftigung begleitende Instrumente* sollen demgegenüber vor allem die Beschäftigung von bestimmten Personen auf vorhandenen Arbeitsplätzen ermöglichen, d. h. für arbeitslose bzw. leistungsberechtigte Personen mit bestimmten Merkmalen (Alter, Langzeitarbeitslosigkeit, geringe Qualifikation usw.) eine günstigere Ausgangssituation im Wettbewerb mit anderen Stellenbewerber/innen schaffen bzw. – im Fall der Existenzgründungen – den Gründer/innen den Weg in die Selbständigkeit erleichtern.

Die Beschäftigung schaffenden arbeitsmarktpolitischen Instrumente stehen allerdings in mehrfacher Hinsicht quer zum Aktivierungs- und Sparparadigma: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) – als Nachfrage steigerndes Instrument zur Überbrückung konjunktureller Arbeitslosigkeit entstanden – haben im ostdeutschen Transformationsprozess einen Funktionswandel in Richtung längerfristiger Ersatzbeschäftigung und strukturpolitischer Flankierung (Weiterentwicklung zu Strukturanpassungsmaßnahmen – SAM) erfahren, der – nicht zuletzt aufgrund des damit verbundenen erheblichen Ressourcenbedarfs – politisch höchst umstritten war und ist. ABM und SAM schaffen zwar – in befristeter Form – zusätzliche Arbeitsplätze und tragen so zur Reduzierung der statistisch ausgewiesenen Arbeitslosigkeit bei; allerdings verbleiben die Betroffenen insofern im arbeitsmarktpolitischen Unterstützungssystem, als ihre Beschäftigung allein oder doch überwiegend durch Mittel der Arbeitsmarktpolitik finanziert wird. Die Legitimation eines solchen Ressourceneinsatzes wurde unter Bedingungen eines anhaltenden Beschäftigungsdefizits und einer angespannten Finanzsituation in den öffentlichen Haushalten auch deshalb schwieriger, weil die angestrebte „Brückenfunktion“ dieser Instrumente häufig nicht realisiert werden konnte.

²⁶ Von den Hilfebedürftigen in Haushalten mit mindestens zwei Mitgliedern im Alter ab 15 Jahren gibt nur gut ein Drittel (35%) an, dass die betreuende Fachkraft sich nach der Situation anderer Haushaltsmitglieder erkundigt habe. Bei knapp einem Drittel der Befragten (32%) betreute ihr persönlicher Ansprechpartner weitere Mitglieder des Haushalts. Nur in 17% der Fälle hatte ein Beratungsgespräch gemeinsam mit anderen Haushaltsmitgliedern stattgefunden – dies geschah bei Frauen und bei Personen mit Migrationshintergrund deutlich öfter (ZEW u.a. 2007: 175f.).

Einer neuen Logik, wonach diese Instrumente nicht nur auf die perspektivische Integration der Teilnehmer/innen in ungeforderte Beschäftigung, sondern (auch) auf die Schließung einer grundsätzlich bestehenden Beschäftigungslücke (Marktersatz) und die Übernahme von strukturpolitischen Aufgaben zielen, wollte man sich nicht öffnen. Politische Vorstöße dazu (vgl. etwa den Vorschlag eines Arbeits- und Strukturförderungsgesetzes von 1994) blieben seinerzeit erfolglos. Seit im öffentlichen Diskurs eine generelle und grundsätzliche Skepsis gegenüber öffentlich finanzierter Beschäftigung Einzug gehalten hat, die nun als ineffizient und nicht marktgerecht angesehen wird und die zudem mit einer betriebswirtschaftlichen Ausrichtung der Bewirtschaftung beitragsfinanzierter Eingliederungsmittel im SGB III durch die Bundesagentur für Arbeit nur schwer vereinbar ist, ist die traditionelle Nachfragesteigernde Funktion der Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahren deutlich geschwächt worden: Der Versuch, für diese Instrumente die Passfähigkeit zum Aktivierungsparadigma über die Funktion der „Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit“ herzustellen, ist konzeptionell unausgearbeitet und politisch weitgehend unwirksam geblieben. Wissenschaftlich und politisch sind Ziele und Bewertungskriterien der ABM immer noch umstritten. Dies zeigte sich nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Evaluation dieses Instruments: Während das Bundesministerium für Arbeit und Soziales aus der Evaluation der ABM schlussfolgert, diese hätten sich aufgrund der „negativen Integrationswirkungen“ als „nicht erfolgreich erwiesen“ (BMAS 2006: V), zeigt der entsprechende Bericht der Evaluator/innen ein weitaus differenzierteres Bild – auch und vor allem, weil weitere Bewertungskriterien einbezogen wurden, wie z. B. die Strukturwirksamkeit, die Wirkungen auf die Beschäftigungsfähigkeit und die Zielgruppeninklusion. Zu berücksichtigen sei laut Bericht zudem, dass ein Verzicht auf ABM vermutlich weitaus problematischere gesellschaftliche Konsequenzen hätte.

Praktisch haben die klassischen Beschäftigung schaffenden Instrumente mit den Hartz-Gesetzen an Bedeutung verloren, was sich zum einen in einer zahlenmäßigen Rückführung von ABM, zum anderen auch in einer sukzessiven Verschlechterung der Förderkonditionen widerspiegelt. Eine gewisse Konjunktur haben demgegenüber Beschäftigung begleitende Instrumente erfahren. Sie sind letztlich darauf gerichtet, den Matching-Prozess am Arbeitsmarkt – z. B. im Hinblick auf die Kompensation von Benachteiligungen aufgrund eines realen oder unterstellten geminderten Leistungsvermögens der Zielpersonen – zu verbessern und damit eine Verkürzung der individuellen Arbeitslosigkeitsdauer zu erreichen. Das Beschäftigungsniveau steigt durch den Einsatz von Zuschüssen zu den Lohnkosten nicht an. Eingliederungszuschüsse sollen Arbeitgeber vielmehr dazu bewegen, auf vorhandene Arbeitsplätze solche Personen einzustellen, die sie ohne Aussicht auf Förderung nicht eingestellt hätten. An Arbeitnehmer/innen gerichtete Zuschüsse, wie z. B. die 2003 eingeführte Entgeltsicherung für ältere Arbeitslose, sollen deren Entscheidung zur Arbeitsaufnahme beschleunigen, Zuschüsse für Existenzgründer/innen die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit erleichtern. Der Einsatz dieser Instrumente steht somit vollständig in Einklang mit der Forderung nach „Aktivierung“ der arbeitslosen Personen, denn mit der Leistungsgewährung erfolgt der unmittelbare Übergang in – abhängige oder selbständige – Erwerbstätigkeit, und die Finanzierung erfolgt zunächst teilweise und perspektivisch vollständig²⁷ jenseits der Arbeitsmarktpolitik.

In historischer Perspektive spiegelt der an der Entwicklung der Förderzahlen sichtbare relative Abbau traditioneller Beschäftigung schaffender und Ausbau Beschäftigung begleitender Maßnahmen den paradigmatischen Wechsel in der Deutung von Arbeitslosigkeit (vgl. Tabelle 2).

4.2. Von der Beschäftigungsförderung zu Workfare

Die arbeitsmarktpolitische Förderung von Beschäftigung ist in den letzten zehn Jahren über viele „Reformschritte“ zu einem System von Workfare geworden. Der Begriff Workfare (abgeleitet von der US-amerikanischen „welfare-to-work“-Politik) steht für die „aktivierende“ Verpflichtung zu öffentlicher Arbeit oder zur Aufnahme von Beschäftigung

²⁷ Dies ist zumindest die intendierte Wirkung der befristeten bzw. degressiven arbeitsmarktpolitischen Lohnkostenzuschüsse. Praktisch kann dies scheitern, wenn Existenzgründungen sich nicht als tragfähig erweisen oder wenn Arbeitgeber die Betroffenen nach Beendigung der Förderdauer bzw. der Nachbeschäftigungsfrist wieder entlassen.

als Bedingung und „Gegenleistung“ für Existenz sichernde Sozialleistungen (Koch u. a. 2005: 6 f.; zum Konstrukt der „Gegenleistung“ vgl. auch oben: 3.2.1).

Tabelle 3: Entwicklung wichtiger Arbeitsmarktinstrumente nach Ergebnis BMAS-Evaluation 2002 bis 2007

Arbeitsmarktinstrumente nach Evaluationsergebnis	2002	2006	2007		Entwicklung 2002 - 2007 (rechtskreisübergreifend; in%)
	gesamt	gesamt	gesamt	Davon im SGB III, in %)	
<i>Positiv evaluierte Instrumente</i>					
Eingliederungszuschuss	177.745	218.072	259.987	48,1 %	+ 46,3 %
FbW	456.301	234.836	355.851	55,4 %	- 22,0 %
Gründungszuschuss a)	123.268	184.303	121.954	100,0%	- 1,0%
<i>Instrumente mit unklarer Wirkung</i>					
Eingliederungsmaßnahmen nach §421i		34.096	95.100	78,8 %	
Beauftragung Dritter mit Vermittlung		302.764	230.210	55,7 %	
<i>Negativ evaluierte Instrumente</i>					
ABM b)	164.691	79.137	69.385	23,4 %	- 57,9%
<i>Nicht durch das BMAS evaluierte Instrumente</i>					
Feststellungs- und Trainingsmaßnahmen	877.038	977.860	1066.321	48,9 %	
Berufliche Weiterbildung behinderter Menschen	-	17.893	18.471	52,7 %	
Berufsausbildung Benachteiligter	110.760	110.254	133.928	69,3%	+20,9%
Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen	182.997	155.210	137.666	76,1%	- 24,8%
Einstiegsqualifizierung	-	36.466	20.034	69,9 %	
Arbeitsgelegenheiten (MAE)	-	705.359	760.676	0,0%	
Arbeitsgelegenheiten (Sozialversicherungsvariante)	-	37.406	39.582	0,0%	

a) Fasst seit Sommer 2006 die beiden Instrumente „Überbrückungsgeld“ und „Existenzgründungszuschuss“ zusammen. Das positive Evaluationsergebnis zu beiden Instrumenten wurde mit dem einschränkenden Hinweis auf möglicherweise erhebliche Mitnahmeeffekte versehen.

b) Das negative Evaluationsergebnis fußt hier auf dem negativen Nettointegrationseffekt in ungeforderte Beschäftigung. Da es sich um ein Instrument handelt, das seit 2004 erklärtermaßen dem Marktersatz dient, ist diese „negative“ Einordnung begrenzt nachvollziehbar.

War es früher Konsens, dass Menschen nicht über längere Zeit von der gesellschaftlichen Teilhabe durch Arbeit ausgeschlossen werden dürfen und aus diesem Grund aus öffentlichen Mitteln „Arbeit statt Arbeitslosigkeit“ finanziert werden muss, stellte sich die Situation nach Umsetzung der Hartz-Gesetze komplett anders dar: Inzwischen gilt es als gesellschaftlich inakzeptabel, dass erwerbsfähige Menschen ohne eine Gegenleistung aus öffentlichen Mitteln finanzierte Transferleistungen beziehen. In diesem Kontext verliert die Beschäftigungsförderung den Charakter eines Förderinstrumentes und wird zum Instrument für die Umsetzung des restriktiven Aktivierungsparadigmas, denn die Ablehnung solcher Tätigkeiten führt zu Sanktionen bis hin zum vollständigen Entzug der Existenzmittel. Der Maßeinsatz erfolgt nicht mehr vorrangig im Interesse und zur Unterstützung der Arbeitslosen, sondern mit dem Ziel der Disziplinierung und Kontrolle der Leistungsbezieher/innen („Tests der Arbeitsbereitschaft“ und „Entzug von Freizeit“), denen implizit unterstellt wird, auf Kosten der Allgemeinheit zu leben. Zur Legitimierung dieser Workfare-Politik werden in der öffentlichen Diskussion gebetsmühlenhaft die hohen finanziellen Lasten be-

schworen, die „die Steuerzahler“ aufgrund des Transferbedarfs der Erwerbslosen zu tragen hätten. Vor dem Hintergrund des allgemeinen Sparziels gelten selbst „freiwillige“ Abmeldungen – also der Verzicht auf zustehende Sozialleistungen als Reaktion auf solche „Arbeitsangebote“ – als Erfolg arbeitsmarktpolitischer Intervention.

Vor diesem Hintergrund spielen – anders als in der früheren Logik der Förderung – Beschäftigungsstandards so gut wie keine Rolle mehr. Für Leistungsbeziehende im SGB II ist jede legale Beschäftigung zumutbar – unabhängig davon, ob diese der Qualifikation und den Kompetenzen der Betroffenen entspricht, wie sie organisiert ist und entlohnt wird und ob dabei überhaupt ein Arbeitsrechtsverhältnis zustande kommt. Unter Androhung von Sanktionen wird auch in solche Tätigkeiten zugewiesen, die gar kein Arbeitsrechtsverhältnis begründen und für die deshalb auch kein Entgelt gezahlt wird. Außerdem wurden bzw. werden in verschiedenen Regionen „Modellprojekte“ durchgeführt, die nicht nur programmatisch auf (durch SGB II-Leistungen aufzustockende) Niedrigstlöhne setzen (Job2Work, vgl. Knuth/Isfort 2007), sondern unter Androhung von Sanktionen von den ALG II-Beziehenden auch Tätigkeiten einfordern, die üblicherweise nicht erwerbsförmig erbracht werden (Modellprojekt Bürgerarbeit).²⁸

Maßnahmeimplementation und Wirkungen der arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsförderung nach Verabschiedung der Hartz-Gesetze stehen in engem Zusammenhang mit diesem Politikwechsel.

4.3. Ein-Euro-Jobs – die fragwürdige Karriere eines (nicht ganz) neuen Förderinstruments

Anders als im Zuständigkeitsbereich der Arbeitsagenturen (Rechtskreis SGB III) ist die öffentlich geförderte Beschäftigung im Rechtskreis des SGB II in neuer Weise auf die Tagesordnung gelangt. Was auf den ersten Blick als Paradox erscheint, ist vor dem Hintergrund des Wandels von der Arbeitsförderung zur Workfare leicht erklärbar.

Mit den Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung – häufig auch Ein-Euro-Jobs oder Zusatzjobs genannt – werden die früher unter der Bezeichnung „Arbeit statt Sozialhilfe“ von den Kommunen praktizierten Maßnahmen nach dem Bundessozialhilfegesetz²⁹ in größerem Umfang weitergeführt. Durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wurde dieses Instrument nun auch in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit ausgewiesen und damit erstmals in bundesweiten Zahlen sichtbar. Die Zusatzjobs erfuhren eine schnelle Verbreitung und wurden zu dem am häufigsten eingesetzten arbeitsmarktpolitischen Instrument im SGB II. Ursächlich dafür waren weniger entsprechende arbeitsmarktpolitische Notwendigkeiten als vielmehr der Versuch, mit relativ geringen zusätzlichen Mitteln statistisch ausweisbare arbeitsmarktpolitische Erfolge zu produzieren. Im Unterschied zu ABM und SAM entsprechen Ein-Euro-Jobs eher den neuen arbeitsmarktpolitischen Grundsätzen des „Forderns“ einerseits und dem Sparparadigma andererseits:

- Obwohl die Zusatzjobs kaum Aussicht auf Überwindung der Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit bieten und noch nicht einmal für die Förderzeit den Eintritt in ein Arbeitsrechtsverhältnis bedeuten, wird eine Ablehnung dieser Maßnahmen durch die Betroffenen mit Sanktionen belegt. Sie sind ein leicht verfügbares Instrument zum sogenannten „Test der Arbeitsbereitschaft“ der Leistungsbeziehenden im SGB II, welcher vor allem dazu dient, Sparziele durchzusetzen und disziplinierend zu wirken. Solche „Tests der Arbeitsbereitschaft“ sind unvereinbar mit einer kooperativen Dienstleistungsbeziehung (vgl. oben: 3.2.2); sie drücken ein empirisch nicht begründbares Misstrauen in die Ernsthaftigkeit der Arbeitssuche der Leistungsbeziehenden aus.

²⁸ In der von der Regionaldirektion der BA Sachsen-Anhalt-Thüringen (o.J.) herausgegebenen Imagebroschüre „Bürgerarbeit“ heißt es: „Die pauschalen Vergütungen liegen zwischen 675 und 975 Euro Bruttoverdienst bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von 30 Stunden“ (S. 3). Bürgerarbeit wird teilweise in Vereinen durchgeführt, in denen nur im Ausnahmefall hauptamtliche bzw. regulär beschäftigte Personen tätig sind.

²⁹ Diese gab es – ebenso wie derzeit die Arbeitsgelegenheiten im SGB II – in der sozialversicherungspflichtigen Entgeltvariante und in der Mehraufwandsvariante, die ein Sozialrechts- und kein Arbeitsrechtsverhältnis darstellt.

- Obwohl Zusatzjobber/innen weiterhin Leistungen zum Lebensunterhalt und Kosten der Unterkunft beziehen, werden sie statistisch nicht mehr als Arbeitslose erfasst, sondern gelten vielmehr als Erwerbstätige (Beschäftigte in besonderen Rechtsverhältnissen), die Zuweisung in Ein-Euro-Jobs wird statistisch als erfolgreiche Vermittlung ausgewiesen. Durch den Einsatz von Ein-Euro-Jobs kann die „Erfolgsquote der Aktivierung“ somit erhöht werden.
- Die aus dem Eingliederungstitel zusätzlich zu mobilisierenden arbeitsmarktpolitischen Mittel beschränken sich auf die Trägerpauschale und die Mehraufwandsentschädigung, während die Maßnahmeteilnehmer/innen – anders als bei ABM oder der Förderung von Arbeitsgelegenheiten in der (voll sozialversicherungspflichtigen) Entgeltvariante – zum größeren Teil weiterhin aus den sogenannten „passiven Leistungen“ finanziert werden. Die Umsetzung von Zusatzjobs ist zwar insgesamt meist nicht kostengünstiger als der Einsatz von sozialversicherungspflichtigen Formen der Beschäftigungsförderung; durch die geringere Belastung des Eingliederungstitels können aber höhere „Aktivierungsquoten“ erzielt werden als mit den anderen Beschäftigung schaffenden Instrumenten.

Der arbeitsmarktpolitische Nutzen der Zusatzjobs ist – dies zeigen Untersuchungsergebnisse des IAB – jedoch begrenzt, und die „Nebenwirkungen“ ihres Einsatzes sind teilweise hoch problematisch. Begrenzt ist der Nutzen, weil die Förderzeiten (zu) kurz sind, der Arbeitseinsatz nur selten mit passfähiger Qualifizierung oder sozialpädagogischer Begleitung verknüpft wird und die Übergangsmöglichkeiten in ungeforderte Beschäftigung gering sind. Problematische Wirkungen ergeben sich daraus, dass die Tätigkeiten häufig nicht – wie gesetzlich gefordert – „zusätzlich“ sind, weshalb mit einer quantitativ relevanten Verdrängung regulärer Beschäftigung gerechnet werden muss. Diese Gefahr ist deshalb besonders hoch, weil die Einsatzstellen („Arbeitgeber“) der Zusatzjobber/innen diese Arbeitskräfte äußerst kostengünstig bekommen und „ihre“ Ein-Euro-Kräfte außerdem nach Ablauf der Förderdauer durch neue, auf gleiche Weise geförderte Personen ersetzen können.

Die Zusatzjobs stehen sowohl im wissenschaftlichen als auch im politischen arbeitsmarktpolitischen Diskurs unter heftiger Kritik. Allerdings sind die jeweils benannten Kritikpunkte höchst unterschiedlich: Aus dem linken politischen Spektrum und von Erwerbsloseninitiativen wird kritisiert, dass sich in ihnen die Umsetzung von Workfare widerspiegelt. Demgegenüber monierte der Bundesrechnungshof ausschließlich deren nicht gesetzesgetreue Umsetzung in der Praxis und die damit verbundenen Folgen (Verdrängung regulärer Beschäftigung), die auch im gewerkschaftlichen Umfeld und in der Wissenschaft als dringend zu überwindendes Problem thematisiert werden.

Während die politische Kritik am Instrument an sich bislang folgenlos bleibt, sollen mit der im Juli 2007 vorgelegten neuen „Arbeitshilfe AGH“ der Bundesagentur nunmehr strengere Maßstäbe bei der Implementation festgeschrieben werden, um die durch den Bundesrechnungshof benannten Unzulänglichkeiten zu überwinden. Jedoch wird auch mit der neuen Arbeitshilfe keine Klarstellung der spezifischen Funktion der Zusatzjobs im Ensemble der verschiedenen Beschäftigung fördernden Instrumente vorgenommen.

4.4. Verschämte Korrekturen im Detail, aber keine Renaissance der klassischen Arbeitsförderung

Inzwischen wurden partielle Korrekturen in Bezug auf die Rückführung der Beschäftigung schaffenden Instrumente seit Annahme der „Hartz-Gesetze“ vorgenommen: Nachdem die Koalitionsarbeitsgruppe Arbeitsmarkt eine Ausweitung öffentlich finanzierter Beschäftigung in neuen Formen vorgeschlagen hatte, wurde dies durch die Verankerung eines Beschäftigungszuschusses als neue Arbeitgeberleistung im Anfang Juli 2007 verabschiedeten Gesetz „Verbesserung der Beschäftigungschancen für Menschen mit Vermittlungshemmnissen“³⁰ umgesetzt (§ 16a SGB II). Damit werden Beschäftigung schaffende Instrumente zwar (wieder) aufgewertet. Jedoch wird das Aktivierungsparadigma insofern aufrecht erhalten, als durch geförderte Beschäftigung ausschließlich jene Personen erreicht

³⁰ Danach sollen bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode 100.000 entsprechende Arbeitsplätze eingerichtet werden.

werden sollen, deren Integrationschancen aufgrund individueller (!) Vermittlungshemmnisse als besonders schlecht bewertet werden. Nach wie vor bleibt außer Betracht, dass es vor allem die Arbeitsmarktlage ist, die die Beschäftigungschancen beeinflusst, und für die Masse der Arbeitslosen wird die Forderung nach Aktivierung auch ohne Arbeitsplätze unverändert aufrechterhalten. Die verschämte Korrektur ergibt sich allein aus dem Eingeständnis, dass selbst unter Bedingungen eines konjunkturell bedingten Beschäftigungsaufbaus ein Teil der Arbeitslosen ohne arbeitsmarktpolitische Hilfen dauerhaft von Erwerbsarbeit ausgeschlossen bliebe. Vor diesem Hintergrund wird trotz nach wie vor bestehender Diskreditierung des traditionellen „Zweiten“ Arbeitsmarktes nunmehr ein so genannter „Dritter Arbeitsmarkt“ mit streng limitierten Zugangsmöglichkeiten geschaffen.

Das neue Förderinstrument Beschäftigungszuschuss soll Arbeitsverhältnisse in sozialversicherungspflichtiger Form – allerdings ohne Arbeitslosenversicherung – und orientiert an tariflichen Standards für 24 Monate und länger schaffen, was ebenfalls als Korrektur der bisherigen Praxis interpretiert werden kann. Allerdings wird damit – nach den ABM – eine weitere Form der arbeitsmarktpolitischen geförderten „Sonderbeschäftigung“ eingeführt und eine weitere Ausweitung der Kategorie „Versicherungsfreie Beschäftigte“ (nach § 27 SGB III) vorgenommen.

Diese Korrekturen bleiben insgesamt inkonsequent und führen letztlich – zusammen mit weiteren „Neuerungen“ wie z. B. dem „Kommunalkombilohn“ – zu einer weiteren Segmentierung arbeitsmarktpolitischer Angebote, deren praktische Wirksamkeit zudem skeptisch bewertet werden muss, da der Einsatz zusätzlicher arbeitsmarktpolitischer Mittel nicht geplant ist und der Kofinanzierungsbedarf teilweise erheblich ist. Darüber hinaus ist offen, in welchem Umfang durch die neuen Instrumente tatsächlich zusätzliche Beschäftigung geschaffen wird oder aber andere Formen arbeitsmarktpolitischer Förderung partiell ersetzt werden.

Der praktische Nutzen der dargestellten Neuregelungen bleibt unklar, denn es fehlte bislang nicht an passenden arbeitsmarktpolitischen Instrumenten,³¹ sondern vielmehr an finanziell untersetzten politischen Entscheidungen, diese in breiterem Umfang einzusetzen. Es bleibt der Widerspruch zwischen den in den Gesetzesbegründungen dargelegten Problembeschreibungen und Fördernotwendigkeiten einerseits und den bescheidenen Lösungsangeboten andererseits. Obwohl in den Begründungen zum Gesetzesvorschlag umfassend die gesamtfiskalischen Selbstfinanzierungseffekte der arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsförderung dargestellt worden waren, bleibt es politisch bei der Forderung nach Kostenneutralität innerhalb des Bundeshaushalts. Vor diesem Hintergrund liegt die Vermutung nahe, dass die Korrekturen vor allem dem Ziel dienen, der Öffentlichkeit vor den kommenden Bundestagswahlen Problembewusstsein und Handlungsfähigkeit zu demonstrieren, während an dem eingeleiteten Leitbildwandel in der Arbeitsmarktpolitik festgehalten werden soll.

4.5. Der Versuch einer Alternative: das Beispiel Berlin

Der Berliner Senat hat sich in der Vergangenheit mehrfach dafür ausgesprochen, zusätzliche Beschäftigung, die im öffentlichen Interesse liegt und weder am Markt noch im Rahmen der öffentlichen Haushalte erbracht wird, ohne die diskriminierenden Formen und Wirkungen der Zusatzjobs zu schaffen. Ihre Gestaltung als Arbeitsverhältnis mit Lohnzahlung statt Unterstützungsbezug sei ohne finanziellen Mehraufwand möglich, wenn dafür die öffentlichen Mittel, die für ALG-II-Bezieher/innen und ihre Beschäftigung ausgegeben werden, auf praktikablen Wegen in Lohnzahlungen verwandelt werden dürften. Daraus resultierte der Vorschlag einer „Aktivierung der passiven Leistungen“, d. h. die ohnehin zu zahlenden Unterstützungsleistungen (Arbeitslosengeld II und Kosten der Unterkunft) zuzüglich der im Fall der „Ein-Euro-Jobs“ gezahlten 1,50 € pro Stunde sowie die ohnehin zu zahlenden Sozialversicherungsbeiträge für Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung in Lohnzahlungen zu verwandeln.³²

³¹ Mit den Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante liegt ein sehr flexibles Instrument vor: Die Arbeiten müssen nicht zwingend im öffentlichen Interesse liegen oder zusätzlich sein, sollen für besondere Einsatzfelder (z. B. „Soziale Wirtschaftsbetriebe“) und/oder spezifische Zielgruppen bewilligt werden; Förderumfang und -dauer sind gesetzlich nicht vorgegeben.

³² Dieser sogenannte „Passiv-Aktiv-Transfer“ greift auf früher existierende Möglichkeiten (vgl. §249h Arbeitsförderungsgesetz) zurück und wird in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion auch von anderen Akteuren vertreten (vgl. u. a. Diakonisches Werk 2006).

Auf diese Weise sollte der finanzielle Spielraum für die Implementation einer größeren Zahl von geförderten sozialversicherungspflichtigen und tariflich entlohnten Beschäftigungsverhältnissen geschaffen und dem Grundsatz Rechnung getragen werden, dass es besser ist, (gute) Arbeit zu finanzieren statt Arbeitslosigkeit.

Inzwischen ist klar, dass eine Umwandlung von ALG II, Sozialversicherungsbeiträgen und Kosten der Unterkunft in Eingliederungsmittel derzeit politisch nicht durchsetzbar ist. Ein entsprechender Vorstoß des Landes Berlin wurde auf der Bundesebene zurückgewiesen. Alternativ hat der Berliner Senat nun beschlossen, mit Hilfe des neuen Förderinstruments Beschäftigungszuschuss (§16a SGB II) insgesamt 10.000 sozialversicherungspflichtige und tariflich entlohnte Beschäftigungsverhältnisse für die am schwersten zu vermittelnden Arbeitslosen zu schaffen. Dabei sollen die Brutto-Entgelte nicht unter 1.300 Euro monatlich liegen, damit zumindest für alleinstehende Personen die Überwindung der Hilfebedürftigkeit gewährleistet ist. Aus Landes- und ESF-Mitteln sowie aus beim Land eingesparten Wohnkosten werden 25% der Personalkosten gedeckt, womit die für die Umsetzung des Beschäftigungszuschusses notwendige Kofinanzierung vollständig gesichert ist. Darüber hinaus übernimmt das Land auch die erforderlichen Sachkosten. Vorgesehene Einsatzfelder sind: die Arbeit mit benachteiligten Migrantinnen und Migranten, kulturelle und schulische Bildung (sofern es zusätzlich ist), Verbesserung der Lebensqualität einer älter werdenden Gesellschaft, Förderung der Mobilität und der Barrierefreiheit, Stärkung des sozialen Zusammenhaltes und der Nachbarschaftsarbeit. Teilweise sollen bislang existierende Ein-Euro-Jobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt werden.

Mit der genannten Zielsetzung und der gesicherten Kofinanzierung sind die Grundvoraussetzungen für eine sinnvolle Förderung gegeben. Es wird nun zu beobachten sein, welche konkreten Projekte gefördert und wie lokale Akteure in die Planung und Umsetzung der Förderung einbezogen werden, ob und wie es gelingt, Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte zu minimieren und die Erwerbswünsche und ggf. vorhandene Projektideen der Betroffenen aufzugreifen und in die Umsetzung einzubeziehen. Von Interesse ist zudem, inwiefern tatsächlich die ganze Breite von Qualifikationen genutzt wird, die Beschäftigungsförderung also nicht nur Niedriglohnbereiche und gering qualifizierte Tätigkeiten umfasst.

Die Berliner „Lösung“ scheint unter den gegebenen Verhältnissen ein gangbarer Weg zu sein, das Fördern in der Arbeitsmarktpolitik zu stärken. Sie zeigt einerseits, dass es unter Beteiligung der Länder Möglichkeiten gibt, vorhandene Instrumente konstruktiv zu nutzen und eine untere Lohngrenze in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen einzuziehen.³³ An diesem Beispiel wird andererseits aber auch deutlich, wie eng diese Spielräume sind und dass es weitergehenden Lösungen derzeit an der notwendigen politischen Akzeptanz fehlt.

4.6. Ausblick

Die arbeitsmarktpolitische Beschäftigungsförderung bedarf dringend einer konzeptionellen Neuausrichtung. Ein Weg zurück in die traditionelle ABM-Förderung der 80er oder gar der 90er Jahre scheint angesichts veränderter Rahmenbedingungen weder angemessen noch machbar, wenngleich die damit verbundenen Erfahrungen stärker zur Kenntnis genommen und kritisch geprüft werden sollten. Der inzwischen vollzogene Richtungswechsel zu Workfare schafft zweifellos mehr Probleme, als er löst, und muss deshalb dringend korrigiert werden. Das in jüngster Vergangenheit praktizierte „Nachsteuern“ im Detail trägt kaum zur Problemlösung bei, weil die Neuregelungen im Rahmen des Aktivierungsparadigmas blieben und Eingliederungsmittel lediglich umgeschichtet werden. Vielmehr ist eine Vielzahl unterschiedlicher Förderinstrumente mit komplizierten Umsetzungsvorschriften entstanden, die die Umsetzung eher erschweren und die Akteure zur Suche nach Umgehungs-lösungen animieren. Auch wenn eine Beschleunigung der Integration in ungeforderte Beschäftigung bei den neuen Instrumenten nicht im Vorder-

³³ Zudem müssen alle Unternehmen, die sich um öffentliche Aufträge des Landes bewerben, künftig garantieren, dass sie den Tariflohn und mindestens einen Stundenlohn von 7,50 Euro zahlen.

grund steht – die investiven Funktionen der Arbeitsmarktpolitik werden weiterhin unterbewertet und damit verbundene Ressourcen nicht ausgeschöpft.

Vorrang vor der Erarbeitung von Lösungen im Detail und der Entwicklung (weiterer) neuer Instrumente muss die wissenschaftliche und politische Diskussion der Grundausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsförderung und ihrer (vielfältigen) Ziele haben. Dabei ist davon auszugehen, dass eine ihrer Funktionen darin besteht, in Zeiten eines hohen Arbeitsplatzdefizits öffentlich finanzierte Arbeitsplätze als „Marktersatz“ bereitzustellen, um Teilhabechancen zu verbessern und Ausgrenzung von Erwerbsbeteiligung zu vermeiden bzw. zu begrenzen. Die negativen Wirkungen für das Beschäftigungssystem (Verdrängung regulärer Beschäftigung) sind dabei um so geringer, je mehr sich die Beschäftigungsbedingungen in den Maßnahmen – insbesondere im Hinblick auf die Entlohnung – an denen im ungeforderten Arbeitsmarkt orientieren. Zeitweilige Lohnabschläge sollten ausschließlich durch nachgewiesene aktuelle (und im Rahmen der Förderung zu überwindende) Minderleistungsfähigkeit der darin Beschäftigten begründet werden.

Unter Bedingungen anhaltender Massenarbeitslosigkeit bleiben Beschäftigungsmaßnahmen zwangsläufig häufig eine Form der befristeten „Ersatzbeschäftigung“ und bilden kaum noch „Brücken“ in den ersten Arbeitsmarkt. Durch Rotation in befristet geförderte Beschäftigung kann jedoch – wie nicht zuletzt das ostdeutsche Beispiel zeigt – zumindest der dauerhaften Ausgrenzung von Erwerbsarbeit entgegengewirkt und eine Art „sekundärer Integrations- und Teilhabemodus“ (Alda et al. 2004) angeboten werden.

Basis eines schlüssigen Gesamtkonzepts arbeitsmarktpolitischer Beschäftigungsförderung muss jedoch eine Neujustierung des Verhältnisses von öffentlich finanzierter Beschäftigung im Rahmen und jenseits der Arbeitsmarktpolitik sein. Ein häufig benanntes Defizit aktueller arbeitsmarktpolitischer Beschäftigungsförderung besteht gerade darin, dass der „Anschluss“ an ungeforderte Beschäftigung nicht gefunden wird. Dies der Arbeitsmarktpolitik anzulasten, ist nicht sachgerecht, liegt doch die Ursache dafür in der restriktiven Ausgaben- und Personalpolitik der öffentlichen Hand. Derzeit überlässt die (öffentliche) Beschäftigungspolitik umgekehrt der Arbeitsmarktpolitik bestimmte Tätigkeitsfelder, d. h. reguläre öffentlich (teil)finanzierte Beschäftigung wird in arbeitsmarktpolitisch finanzierte (Zusatzjobs) umgewandelt. Es versteht sich von selbst, dass unter diesen Bedingungen „Brücken“ schwerlich gebaut werden können. Die Gestaltung der Schnittstelle zwischen öffentlich finanzierter Beschäftigung in regulärer und arbeitsmarktpolitisch geförderter Form ist folglich von entscheidender Bedeutung für ein schlüssiges Gesamtkonzept.

Mit dem neuen Beschäftigungszuschuss für Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen wird erstmals in der Geschichte der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik eine faktisch unbefristete (jeweils direkt nach Abschluss wieder verlängerbare) Fördermöglichkeit eingeführt. Bei Überwindung des „Aktivierungsparadigmas“ könnte hierin eine strategische Weichenstellung liegen: Die bisherige Argumentation, dass die Arbeitsmarktpolitik zwar eine Art „Lokomotivfunktion“ übernehmen und gesellschaftlich nützliche Arbeiten dort organisieren kann, wo ungedeckte Bedarfe bestehen, letztlich aber langfristig eine Überführung in öffentlich (teil-)finanzierte reguläre Beschäftigung gesucht werden muss, bleibt gültig. Wenn aber arbeitsmarktpolitische Beschäftigungsförderung immer weniger aus Beitrags- und immer stärker aus Steuermitteln finanziert wird, ist die Grenze zwischen regulär und arbeitsmarktpolitisch öffentlich finanzierter Beschäftigung beweglich. Hier könnte ein Ansatzpunkt für deren Neuorganisation liegen. Öffentlich finanzierte Beschäftigung würde (wieder) aufgewertet und könnte zur gesellschaftlich sinnvollen und nachhaltigen Lösung des Beschäftigungsproblems beitragen. Notwendige Voraussetzung dafür wäre jedoch ein politikfeldübergreifender Ansatz, der zugleich die gesamtfiskalischen Zusammenhänge der Finanzierung von Beschäftigung offen legt und einbezieht. Es bedarf einer gesamtgesellschaftlichen Kosten-Nutzen-Betrachtung, der gegenwärtig jedoch unterschiedliche haushaltspolitische Inkongruenzen entgegen stehen. Auch für die Beschäftigungsförderung gilt: Steuerungs- und Erfolgsindikatoren beim Einsatz der Arbeitsmarktpolitik

müssen der Zielvielfalt und den differenzierten Problemlagen Rechnung tragen. Das beschäftigungspolitische Instrumentarium muss deshalb bei bundesweit gleichen Qualitätsstandards einen den konkreten Bedingungen angemessenen Maßeinsatz ermöglichen. Zu berücksichtigen sind unterschiedliche Anforderungen und Wirkungsbedingungen aufgrund regional unterschiedlicher Arbeitsmarktlagen ebenso wie die Zielvielfalt der Maßnahmen gemäß der Adressierung an unterschiedliche Personengruppen.

5. Zu kurz gesprungen?! Qualifizierung in der Arbeitsmarktpolitik

Mit kaum einer Teil-Reform innerhalb der Hartz-Gesetzgebung haben sich so viele Hoffnungen als auch Befürchtungen verbunden wie mit der des Instruments Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW). Die durch vorgängige mikro-ökonomische Evaluationsergebnisse scheinbar belegte geringe Wirksamkeit dieses einstmals größten Instruments wurden vom Gesetzgeber als willkommener Anlass zu einer umfassenden Revision des Instruments und seines Einsatzes genutzt: Bildungsgutscheine zur Stärkung von Autonomie und Eigenverantwortung der Adressat/innen, eine stärker auf Bedarfserhebungen am Arbeitsmarkt gestützte Planung „passgenauer“ Maßnahmen durch die Agenturen sowie ein einheitliches System der Qualitätssicherung sollten Wirksamkeit und Effizienz dieses Instruments deutlich verbessern.

Ist nun tatsächlich eine Qualitätssteigerung arbeitsmarktpolitischer Qualifizierung bewirkt worden, wie manche/r hoffte? Oder ist dieses Ziel verfehlt worden bzw. wurde genau das Gegenteil bewirkt, wie wiederum andere befürchteten? Heute, ein paar Jahre später, sind wir nicht wirklich schlauer: Die durch das BMAS beauftragte Evaluation weist FbW als ein schon vor der Reform vergleichsweise erfolgreiches Instrument aus und zeigt für die Zeit nach 2004 eine verbesserte Wirksamkeit an, die auf die höhere Passgenauigkeit von Maßnahmen und Teilnehmern zurückgeführt wird (IZA u. a. 2006). Jedoch wird nicht nur die Belastbarkeit dieses Ergebnisses durch jüngere Veröffentlichungen (Wunsch/Lechner 2007) in Frage gestellt. Vielmehr ist der Wert dieser Erkenntnis zweifelhaft, haben sich doch die Aufgaben und Ziele der Arbeitsförderung im Bereich Qualifizierung faktisch schon seit geraumer Zeit verändert und sich in diesem Kontext die Gewichte zu neuen Qualifizierungsformen verschoben. Wie diese Entwicklung einzuordnen ist und welche Konsequenzen daraus für eine Neugestaltung arbeitsmarktpolitischer Bildung und Qualifizierung zu ziehen sind, ist zu diskutieren.

5.1. Qualifizierungsaufgaben der Arbeitsförderung im Umbruch

Zieht man das traditionelle, qualifikationsbezogene Aufgabenspektrum der alten Bundesanstalt für Arbeit zu Rate, dann war die Arbeitsförderung vor allem an jenen systemisch definierten Bruchstellen einer vom Schulabschluss bis zur Verrentung kontinuierlichen, beruflich gefassten Erwerbsbiografie tätig, die weder durch das System beruflicher Erstausbildung noch das betrieblicher Weiterbildung erfasst und überbrückt werden konnten. Die Arbeitsförderung war demnach zuständig für

- Berufsberatung und -vermittlung in berufliche Ausbildungsstellen,
- für Weiterbildung im Sinne des Berufs- bzw. Qualifikationsschutzes bei Vermittlung von Arbeitslosen bzw. Arbeitssuchenden,
- für Berufsorientierung bzw. Berufsvorbereitung (berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen für junge Erwachsenen mit dem Ziel der Aufnahme einer „normalen“ Berufsausbildung), sowie
- für die Förderung beruflicher Fortbildung und Umschulung zur Bewältigung des Strukturwandels (überwiegend adressiert an Arbeitskräfte mit abgeschlossener Berufsausbildung).

Seit geraumer Zeit ist nun ein institutioneller Umbruch zu beobachten: Es verändert sich nicht nur das Aufgabenspektrum. Es wandeln sich gleichzeitig die Ziele, die Regeln und Mittel ihrer Bearbeitung:

So finanziert die Bundesagentur inzwischen einen wachsenden Teil des „Übergangssystems“ (in das in den letzten Jahren praktisch eben so viele Jugendliche eingemündet sind wie in eine duale Ausbildung), ist präsent in „Berufsstarterklassen“ und in der Erstausbildung (besonders: neue Bundesländer). In der Arbeitsvermittlung ist der Berufsschutz kein relevantes Handlungskriterium mehr und auch der Qualifikationsschutz spielt eine immer geringere Rolle. Und auch die Vermittlung bzw. „Aktivierung“ Jugendlicher und junger Erwachsener zielt nicht mehr eindeutig auf die Aufnahme einer regulären Berufsausbildung. In jüngeren Programmen wie EQJ oder JUMP wird der Vermittlungserfolg nicht mehr ausschließlich als Übergang in Ausbildung definiert, der Übergang in Arbeit, zu dem Lohnkostenzuschüsse geleistet werden, gilt als gleichwertig. Und im SGB II werden „Arbeit“, „Arbeitsgelegenheit“ und „Ausbildung“ für junge Erwachsene als gleichwertige Ziele benannt (mit der Einschränkung, dass Arbeit oder Arbeitsgelegenheiten auch zur Verbesserung der beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten beitragen sollen). Schließlich verlagern sich in der Förderung beruflicher Bildung die Gewichte von traditionell berufsorientierten Maßnahmen (FbW) hin zu sehr betriebsnahen Maßnahmen (z. B. Trainingsmaßnahmen), die Defizite der beruflichen (und schulischen) Erstausbildung und Weiterbildung ausgleichen sollen, aber in Teilen auch eine verdeckte faktische Finanzierung originär betrieblicher Aufgaben (Einarbeitungen) darstellen wie etwa der Eingliederungszuschuss (zur Entwicklung der Instrumente, die direkt der Aus- und Weiterbildung dienen oder aber Qualifizierungsbestandteile enthalten können, vgl. 4.1., Tab. 2).

5.2. Klärungsbedarf: Wildwuchs oder notwendiger Wandel?

Schon seit längerem erhält und verstärkt das System vorberuflicher und beruflicher Bildung soziale Ungleichheit im Zugang zu Kompetenzen und Zertifikaten, die für den Einstieg in gut bezahlte Erwerbsarbeit – und dem dauerhaften Verbleib darin – unabdingbar sind. Sichtbar wird dies zum einen an der Verdrängung von Personen mit vergleichsweise geringer formaler Bildung durch solche mit mittleren bzw. höheren Bildungsabschlüssen, wenn es um die Einmündung in berufsqualifizierende Ausbildung oder den Einstieg in eine anschließende erste Erwerbstätigkeit geht. Zum anderen lässt sich dies daran erkennen, dass Personen, die keine Chance einer kontinuierlichen Entwicklung und Anpassung ihrer Qualifikationen an die Veränderungen in der Arbeitswelt („Lebenslanges Lernen“) haben, dauerhaft von Ausgrenzung bedroht sind. Dies gilt für Langzeitarbeitslose, die kaum noch in reguläre Beschäftigung zu vermitteln sind, aber auch für – in der Regel niedrig qualifizierte – Beschäftigte, die auf Arbeitsplätzen mit „geringer Lernförderlichkeit“ (Baethge/Baethge-Kinsky 2004) arbeiten.

Die Kompensation ungleicher schulischer Bildungsmöglichkeiten und darüber vermittelter Integrationschancen in Ausbildung und Arbeit („Bildungsarmut“) wie auch ungleicher verteilter Möglichkeiten arbeitsintegrierter Qualifikationsanpassung und -entwicklung („Lebenslanges Lernen“) wird damit immer wichtiger. Dies gilt in verschärftem Maße vor dem Hintergrund einer „alternden Gesellschaft“, in der sich die Aktualisierung des gesellschaftlichen Arbeitsvermögens – relativ gesehen – immer weniger über die Verrentung Älterer und den Arbeitsmarkteintritt „frisch“ Ausgebildeter vollziehen kann.

In der öffentlichen und politischen Diskussion werden diese Anforderungen unterschätzt. Schlimmer noch: Sie werden – ganz im Sinne des Aktivierungsparadigmas – vielfach als Ausdruck mangelnder Arbeitsmarktnähe, d.h. fehlender „Ausbildungsfähigkeit“ bzw. „Beschäftigungsfähigkeit“ der entsprechenden Personen verhandelt. Tatsächlich aber liegen zwei strukturelle Probleme vor: zum einen Mängel fachlicher und fachübergreifender Qualifikationen, zum anderen Schwierigkeiten sozialer Integration in ein bestimmtes berufliches (betriebliches) Arbeitsfeld. Die tendenziell gleichwertige Bearbeitung beider Problemaspekte als mögliches Vermittlungshemmnis hat daher immer mehr ins Zentrum von Vermittlungsarbeit zu rücken. Denn es ist davon auszugehen, dass sowohl die Einmündung in Ausbildung als auch in gut bezahlte Erwerbsarbeit heute nicht allein – und unter bestimmten Voraussetzungen nicht einmal in erster Linie – am Mangel an schulischen Basiskompetenzen oder an fachlichen Qualifikationen scheitert, sondern ebenso an Unsicherheiten auf Seiten der Betriebe, wie weit Bewerber/innen den eigenen Leistungsansprüchen genügen.

Diese Unsicherheiten haben insofern einen realistischen Gehalt, als sie zu einem gewissen Grad die durch die Modernisierung der Berufsausbildung wie die Veränderung betrieblicher Arbeitsorganisationen („Prozessorientierung“) gestiegenen Anforderungen widerspiegeln. In der Vergangenheit wurden solche Unsicherheiten vielfach durch den Rückgriff auf Rekrutierungen über die eigene duale Ausbildung (Muster „interner Arbeitsmärkte“) und eine großzügige Personalausstattung in der Ausbildung entschärft. So konnten auch Leistungsschwächere ihren Ausbildungsabschluss erreichen und – am Ende eines mehrjährigen, durch Lernen und Arbeiten geprägten Sozialisationsprozesses – anschließend als vollwertige Fachkraft im Betrieb eingesetzt werden. Aus hier nicht weiter zu diskutierenden Gründen löst sich dieses Muster „interner Arbeitsmärkte“ seit geraumer Zeit auf: In der Qualifikationsversorgung der Betriebe spielt die Rekrutierung von Arbeitskräften vom „externen“ Arbeitsmarkt, aus arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen oder aus überbetrieblichen Ausbildungsverbänden eine immer größere Rolle. Um die damit verbundenen Unsicherheiten zu bewältigen, gewinnt ein im doppelten Sinne von Wissensvermittlung und betrieblicher Sozialisation gefasster Zuschnitt von Qualifizierungsmaßnahmen, der die Grenzen zwischen Schule/Hochschule und Betrieb, zwischen internen und externen Arbeitsmärkten verflüssigt, an Bedeutung.

Die durch diese Entwicklung angetriebene Aufgabenerweiterung der Arbeitsförderung im Bereich der Qualifizierung hat jedoch noch eine andere, stark wissensbezogene Seite: Teilhabe an Erwerbsarbeit bindet sich heute immer mehr an eine über „Weiterbildung/-lernen“ vermittelte Ausstattung mit Qualifikationen. Auf dem Hintergrund des forcierten Wandels von Anforderungen in der Arbeitswelt werden die grundsätzlich bestehenden Grenzen eines beruflichen Erstausbildungssystems sichtbar, alle Erwerbspersonen im Voraus mit jenen, vor allem fachlichen Qualifikationen auszustatten, die im Erwerbsverlauf benötigt werden („Wissensverschleiß“). Unter den Bedingungen flexibilisierter, hoch dynamischer Arbeitsmärkte findet die Vermittlung zukunftsweisender Kenntnisse immer seltener als Weiterbildung/-lernen im Betrieb statt oder bleibt an den Besitz eines Arbeitsplatzes mit hoher Lernförderlichkeit (Baethge/Baethge-Kinsky 2004) gebunden. Insofern ist gerade die gründliche, theoretische wie praktische Vermittlung von Kenntnissen, die der Spezialisierung für ein weitgehend oder vollkommen neues Aufgabenfeld („Nachqualifizierung“) in einem neuen Betrieb dient, ein von der Arbeitsförderung abzudeckendes Qualifizierungsfeld.

Diese neuen Aufgaben bzw. die veränderte Aufgabenstruktur der Arbeitsförderung gehen in erheblichem Ausmaß auf Systemversagen zurück: auf das Versagen der Schulen, auf das Versagen im dualen System der Berufsausbildung (Qualifikationsversorgung Jugendlicher) und auf das Versagen des Beschäftigungssystems, für die in ihm befindlichen Arbeitskräfte eine zukunftsweisende Weiterqualifizierung zu etablieren. Über arbeitsmarktpolitische Programme werden demnach Aufgaben abgedeckt, die eigentlich ins (Berufs-)Bildungssystem bzw. in die Betriebe gehören. Will man jedoch nicht ganze Jahrgänge der Jüngeren (und der Älteren) als „verloren“ abschreiben, muss sich Arbeitsmarktpolitik diesen Aufgaben auch weiter widmen.

Ob es vor diesem Hintergrund eines erweiterten Aufgabenkanons der Arbeitsförderung noch Sinn macht, diese Aufgaben ausschließlich aus Beiträgen der Arbeitslosenversicherung zu finanzieren oder die Finanzierungslasten – wie es manche Modelle vorsehen – in Teilen oder zur Gänze dem Individuum aufzuladen, erscheint zweifelhaft. Notwendig ist sicherlich, die Finanzierung auf eine solide, von Beitragsaufkommen und betriebswirtschaftlichen Budgetplanungen der Arbeitsverwaltung unabhängige Basis zu stellen. Ob ein rein steuerfinanziertes Modell in dieser Hinsicht der Weisheit letzter Schluss ist, erscheint ebenso fraglich. In eine entsprechende Richtung zielt etwa der von der Expertenkommission „Finanzierung Lebenslanges Lernen“ vorgelegte Vorschlag zu einem Bildungsförderungsgesetz.³⁴ Auch eine solche Lösung hätte den Haken, dass sie weder eine von Haushaltslagen der öffentlichen Hand unabhängige Finanzbasis noch die „Zweckbindung“ der Mittel sichern könnte. Insofern bliebe

³⁴ Im Bundeskabinett wurden im Juni 2007 Teile dieses Vorschlags in Form eines Modells zum „Weiterbildungssparen“ verabschiedet. „Geringverdiener“ sollen demnach – wie im Vermögensbildungsgesetz – einen 50%igen steuerlichen Zuschuss zu für Bildungszwecke angesparten Eigenmitteln erhalten.

über ein primär „parafiskalisches“ Finanzierungsmodell nachzudenken, dass sich auf die Erhebung von „zweckgebundenen“ Zwangsbeiträgen durch eine entsprechend legitimierte Institution (z. B. BA) stützt.

Überdenken muss man sicherlich auch die bisher nach Ressorts und Rechtskreisen getrennt geregelte Bildungsförderung und die damit verbundenen Zuständigkeiten für Bildungs-, Berufsbildungs- und Arbeitsmarktpolitik. Ob man in diesem Zusammenhang gleich daran denken sollte, die Bildungsförderung unter einem Dach (z. B. Bildungsministerium) zusammenzufassen, erscheint schon in Anbetracht des Jahrzehnte währenden Kompetenzstreits zwischen Bund und Ländern zweifelhaft. Auf jeden Fall sinnvoll wäre jedoch eine stärkere Koordination von Arbeitsmarkt- und bildungspolitischen Initiativen und Konzeptionen des Bundes und der Länder.

Es bleibt weiter zu diskutieren, wo die oben skizzierten Strukturverschiebungen von FbW hin zu betriebsnahen Maßnahmen eine konzeptionelle Antwort auf die veränderten Qualifizierungsbedarfe und Problemlagen der Arbeit suchenden oder arbeitslosen Adressat/innen geben und wo sie lediglich mehr „Wildwuchs“ und ziellose Aktivität von Politik und Verwaltung ausdrücken. Tatsächlich wissen wir heute über viele der neuen Programme und Maßnahmen immer noch zu wenig. Dies gilt – mit Abstrichen – sowohl für die berufsstrukturelle Ausrichtung überbetrieblicher Ausbildungsverhältnisse und die durch Berufsvorbereitungsprogramme erreichten Verbesserungen der Ausbildungsaussichten als auch für die Frage, inwieweit die betriebsnahen Maßnahmen tatsächlich die potenziellen Zielgruppen („Bildungsarme“, gering Qualifizierte, Ältere) erreichen und ihnen über den Tag hinaus nützen. Als ein Fehlsignal ist auf jeden Fall die Konzentration der BMAS-Evaluation auf das seit der Einführung der Hartz-Gesetze bis 2005 rückläufige Instrument FbW anzusehen. Andere Qualifizierungsinstrumente bzw. Instrumente mit Qualifizierungsanteilen, die seit 2002 stabil geblieben sind oder sogar erheblich zugelegt haben (z. B. Trainingsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten, vgl. 4.1., Tab. 2), wurden erst gar nicht evaluiert.

5.3. Statt Aktivierung zu Lasten von Qualität Gestaltung der Maßnahmenheterogenität!

Die Schwerpunktsetzung auf die FbW-Evaluation als arbeitsmarktpolitisches Fehlsignal zu bezeichnen, stellt weder den bei diesem Instrument erkennbaren Anspruch einer problemorientierten „Reform“, noch den Sinn einer Evaluation dieses Instruments in Frage. Dies gilt schon allein deswegen, weil die Sicherung der Qualität eines der zentralen Themen in der Weiterbildungsdebatte der letzten 10 bis 20 Jahre war und die Hartz-Gesetzgebung hier ein deutlich positives Zeichen gesetzt hat: Bildungsgutscheine als Stärkung der Teilhaberechte von Adressat/innen, bedarfs- d.h. nachfrageorientierte Maßnahmeplanung, ein einheitliches System der Qualitätssicherung mit unabhängiger System- und Maßnahmeprüfung bei Bildungsträgern.

Dennoch lässt sich schon an dieser Stelle mit Blick sowohl auf die Ergebnisse der FbW-Evaluation wie auf die Entwicklung im Ressourceneinsatz festhalten: Das auf Stärkung der Adressat/innenposition (Teilhaberechte, Gewährleistung von Qualifizierungsstandards) setzende „Qualitätsparadigma“ hat gegenüber dem im Beratungs- und Vermittlungsprozess dominanten „Aktivierungs- und Sparparadigma“ kaum Durchsetzungskraft gewonnen, sondern wirkt wie ein Fremdkörper und wird von den Fachkräften in Agenturen und ARGEn auch wie ein solcher behandelt. Hierfür gibt es eine ganze Reihe von Indizien:

- Nach Aussagen der in der FbW-Evaluation befragten Fachkräfte spielen Bedürfnisse der Adressat/innen bei der Ausgabe von Bildungsgutscheinen eine untergeordnete Rolle und lassen sich Probleme der Einlösung dieser Gutscheine auf defizitäre Kompetenzen („Überforderung“, „fehlende Kommunikationsfähigkeiten“ etc.) zurückführen. Von einer problematischen Informationsbasis wird erst in zweiter Linie gesprochen.
- Mit der Segmentierung nach Kund/inn/engruppen wird der Korridor von Personen, denen mit dem Bildungsgutschein bei der Qualifizierung Wahlrechte zugestanden wie auch Qualitätsstandards verbürgt werden, auf die „Beratungskund/innen Fördern“ verengt. Die Übrigen werden, soweit sie überhaupt etwas erhalten, einer Maßnahme „zugewiesen“, deren Qualifizierungsanteil qualitativ hochgradig ungesichert

ist; der niedrige Gesamtaufwand für Trainingsmaßnahmen (2004: 0,5 Mrd. Euro) deutet das entsprechende Qualitätsgefälle an. Dieses Gefälle wird verstärkt durch den Sachverhalt, dass nur der Besuch einer FbW-Maßnahme zu einer Verlängerung materieller Leistungsansprüche führt.

- Nicht wirklich in den Agenturen und ARGEn etabliert ist das neue Qualitätssicherungssystem mit seiner bildungsträger- als auch agenturunabhängigen Zertifizierung von Trägern und Maßnahmen: Nach wie vor beobachtbar ist nicht nur ein Ringen zwischen Agenturen und den Zertifizierungsinstitutionen („fachkundige Stellen“) um Zuständigkeiten und Verantwortung im Qualitätssicherungsprozess. Erkennbar ist auch, dass Agenturen und ARGEn den Zertifizierungsprozess wie auch die Bildungsgutscheinausgabe durch freihändige Vergabe von Maßnahmen umgehen.

Nun zeichnet sich das gesamte zur Anwendung kommende Spektrum an Maßnahmen/Instrumenten, bei deren Einsatz berufliche Lernprozesse eine Rolle spielen, nicht allein durch ein aktuelles Gefälle gesicherter Qualität aus. Vielmehr unterscheidet sich dieses Spektrum – zumindest in historischer Perspektive – intern durch die Konzentration auf unterschiedliche Inhalte, Lernformen (formalisiertes, non-formales und informelles Lernen) und Lernorte (Bildungseinrichtung, Betrieb) bzw. bestimmte Lernort-Kombinationen. Gerade mit Blick auf die unterschiedlichen Lernvoraussetzungen und Lernbedarfe von Adressat/inn/en bleibt die in diesem Spektrum sichtbare inhaltlich-didaktische Breite von Qualifizierung erhaltenswert. Erhaltenswert bleiben auch die über diese Instrumente in unterschiedlichem Maße gegebenen Möglichkeiten eines verbesserten Brückenschlags in die betriebliche Sphäre, über die Mängel an „sozialem Kapital“ ausgeglichen werden können.

Zu verallgemeinern sind vor allem die Grundsätze, nach denen die Maßnahmen und der Zugang zu ihnen gestaltet werden. Hierfür könnte FbW (zumindest teilweise) Vorbild sein:

Ein *erster Grundsatz* bestünde in der *Stärkung der Nachfrageorientierung* durch grundsätzliche Beteiligung der Adressat/innen an der Maßnahmeauswahl. Ein Weg hierzu wäre etwa die Ausgabe eines Qualifizierungsgutscheins (analog dem Bildungsgutschein). Die zu FbW und zum Bildungsgutschein vorgelegten Evaluationsergebnisse zeigen jedoch, dass der Ausbau von Beteiligungsrechten nicht allein durch die freie Wahl des Maßnahmeträgers gesichert werden kann. Damit insbesondere bei Benachteiligten am Arbeitsmarkt von Beteiligungsrechten gesprochen werden kann, müssen sie sowohl Zugang zu aktuellen und verständlichen Informationen über das verfügbare Angebot an Maßnahmen als auch zu einer (obligatorischen) Qualifizierungsberatung besitzen. Zudem ist ihnen (in angemessenem Umfang) ein Vorschlags- und Wahlrecht einzuräumen, wie der Zuschnitt einer Qualifizierung aussehen soll. Um auch bei einer veränderten Finanzierungsbasis die Kosten im Griff behalten zu können, könnte der Wert der Qualifizierungsscheine gedeckelt werden. Welche Instanz die erwähnte Qualifizierungsberatung durchführen sollte, wäre zu diskutieren. Hier gilt zunächst, dass sie möglichst unabhängig von betriebswirtschaftlichen Interessen der Bildungsträger agieren sollte.

Ein *zweiter Grundsatz* zielt auf eine *stärkere Angleichung in der Qualitätssicherung*. Hierzu gehört die Einführung eines von den beteiligten Akteuren (Verwaltung, Bildungsträger) unabhängigen Qualitätssicherungssystems. Dies kann – wie der Fall FbW zeigt – davor schützen, dass sich rein kostenbezogene Interessen der Verwaltung oder der Maßnahmeträger durchsetzen. Mit Blick auf die aktuellen Reibereien zwischen Agenturen und „fachkundigen Stellen“ sollte die Qualitätsverantwortung in eine – unabhängige – Hand gelegt werden. Für den gesamten Kanon von Qualifizierungsinstrumenten sind Mindeststandards festzulegen; ihre Einhaltung ist zu kontrollieren (auch im jetzigen SGB II-Bereich). Wie solche Mindeststandards und Kontrollprozeduren aussehen können, hängt sicherlich von den jeweiligen Kombinationen der Lernformen (formalisiertes, mediales, non-formales und informelles Lernen) und Lernorte (Bildungseinrichtung, Betrieb) ab, die für die je individuelle Qualifizierung vorgesehen werden. Notwendig erscheint vor allem eine Verbindung von input- und prozessbezogenen Standards. Während erstere personelle und materielle Ausstattung sowie die Inhalte festlegen (über Bildungs- und Lernpläne), würden letztere das

Lernverfahren (z. B. die Abfolge zwischen arbeitsnah-praktischen und „arbeitsfern“-theoretischen Sequenzen) regeln und dafür sorgen, dass genügend Zeit für die Reflektion von Lernerfahrungen inner- und außerhalb der Arbeit zur Verfügung steht. Eine offene Frage ist, wie diese Standards insbesondere dort nachgehalten werden können, wo es – wie bei stark arbeitsimmanenten Lernprozessen – in der Regel auf keinen zertifizierten Berufsabschluss hinausläuft. Hier kommen Ideen wie Qualifizierungspässe, die Entwicklung von Qualifizierungsbausteinen (Forum Bildung 2001) und eine Lernbegleitung durch Fachkräfte der Agenturen ins Spiel.

Zu überprüfen sind *drittens* die Möglichkeiten einer *Vereinheitlichung der Ansprüche auf Lohnersatzleistungen*, die mit dem Besuch einer Qualifizierungsmaßnahme verbunden sind. Die jetzt bestehenden Unterschiede begründen – so ist stark zu vermuten – wesentlich den „guten“ oder den „schlechten“ Ruf einzelner Instrumente bei Adressat/innen und verstellen den Blick dafür, was das Instrument ihnen persönlich bringt bzw. bringen kann.

Es ist in diesem Zusammenhang daran zu erinnern, dass es momentan infolge der Doppelstruktur SGB II/SGB III nicht mehr nur einen arbeitsmarktpolitischen Finanzier von Qualifizierungsmaßnahmen, sondern zwei gibt und im größeren Rechtskreis des SGB II Qualitätssicherungskonzepte allenfalls in den Anfängen stecken. Wie die dargestellten Grundsätze allgemeinverbindlich eingeführt werden können, gälte es zu klären.

5.4. Die notwendige Neudefinition der Rolle von Betrieben

Sowohl mit Blick auf die unterschiedlichen Lernvoraussetzungen von Individuen als auch die oben beschriebene Bedeutung von Qualifizierung als Prozess sozialer Integration müssen die Betriebe zukünftig eine deutlich veränderte Rolle übernehmen, da dort in der Regel jene „arbeitsnahen“ Lernformen (informelles, non-formales Lernen) angesiedelt sind, in denen eher bildungsferne Adressat/innen besonders erfolgreich lernen können und die sie als Sprungbrett in Beschäftigung nutzen können.

Hinzu kommt, dass mit dem inzwischen beobachtbaren Verzicht der Agenturen auf eine Bildungszielplanung die ursprünglich angestrebte stärkere Orientierung an Arbeitsmarktbedarfen gefährdet wird und die Rückkehr einer Angebotsorientierung droht, die an diesen Bedarfen vorbeigeht. Grundsätzlich ließen sich die in der Vergangenheit beobachtbaren Fehlsteuerungen durch stärkere Kopplungen mit der Nachfrageseite verringern. Dies könnte zum einen dadurch realisiert werden, dass die unterschiedlichen, im Beratungsprozess erhobenen Lernvoraussetzungen und -interessen von Individuen in die Planung und Steuerung einer lokalen „Lernzielplanung“ einbezogen werden. Zum anderen ist hierfür der Rückgriff auf Betriebe unabdingbar. Dies meint vor allem die direkte Berücksichtigung qualifikationsbezogener Rekrutierungsperspektiven der Betriebe. Dies ist sicherlich einfacher gesagt als getan, da insbesondere Klein- und Mittelbetriebe selten über eine belastbare Personalplanung verfügen und die Bündelung ihrer Perspektiven nur über „Vertretungsstrukturen“ (Kammern) möglich erscheint. Als institutionelles Korsett einer besseren Planung könnte ein verstetigter und umfassender lokaler Dialog der arbeitsmarktpolitischen Institutionen (SGB III- und SGB II-Träger, Bildungseinrichtungen, Kammern, Gewerkschaften) dienen – in Anlehnung an vereinzelt im Bundesgebiet schon existierende „lokale Berufsbildungsdialoge“.

Die veränderte Rolle der Betriebe bestünde also in der Beteiligung an der Entwicklung von lokalen arbeitsmarktpolitischen Qualifizierungsprogrammen einerseits und in der – partiellen – Trägerschaft für einzelne Maßnahmen selbst.

Man kann diese veränderte Rolle der Betriebe nicht thematisieren, ohne die Frage nach der Finanzierung derartiger Maßnahmen und einer gerechten Lastenverteilung zu stellen. Gerade bei einer Forcierung betriebsnaher Qualifizierungsformen liegt das Problem drohender Mitnahmeeffekte auf dem Tisch (veränderte Lastenverteilung zwischen Betrieben und öffentlicher Hand). Tatsächlich werden solche Mitnahmeeffekte nur dann zu begrenzen sein, wenn die entsprechenden Qualifizierungen nicht nur auf dem Papier stehen, sondern mit Qualifizierungszeiten und

-inhalten hinterlegt sind und wenn das Interesse der Individuen an der Einhaltung von Vereinbarungen wirksam unterstützt wird. Folgende Regeln gilt es dabei vor allem zu beachten (Forum Bildung 2001):

- Stärkung der Nachfrageorientierung, indem Gelder vorrangig den Individuen zur Verfügung gestellt werden;
- Herstellung einer Balance zwischen individueller Eigenverantwortung und Förderung/Unterstützung; die Mittelvergabe wird an einen Eigenbeitrag der Individuen gebunden, der aus Geld und/oder Zeit bestehen kann;
- Zuschüsse für in Klein- und Mittelbetrieben angesiedelte überschaubare Programme/Maßnahmen bei unkomplizierten Antragsverfahren und längerfristiger Planbarkeit der Zuschüsse.

Die Beachtung dieser Prinzipien kann betriebliche Mitnahmeeffekte zwar nicht vollständig verhindern aber doch auf ein Minimum beschränken helfen. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass gerade bei Klein- und Mittelbetrieben solche Mitnahmeeffekte seltener zu befürchten sind, da zielgerichtete/s Weiterbildung/-lernen in der Vergangenheit eher eine Fehlanzeige darstellte und damit prospektiv eher für zusätzliche Qualifizierungsanstrengungen stehen als für die Subventionierung bestehender Praxis.

6. Sechs Jahre nach „Hartz“ – Zeit für eine Richtungskorrektur

In diesem Abschnitt werden zunächst die Voraussetzungen für eine arbeitsmarktpolitische Standortbestimmung im politischen und wissenschaftlichen Diskurs erörtert (6.1.). Daran schließen sich Überlegungen zu Gestaltungsspielräumen an, die kurzfristig im heutigen rechtlichen und institutionellen Rahmen der Arbeitsmarktpolitik genutzt werden könnten (6.2.). Darüber hinaus werden die Probleme diskutiert, die sich stellen, will man die bestehende Doppelstruktur der Arbeitsverwaltung überwinden und künftig Arbeitsmarktpolitik „aus einer Hand“ anbieten, und es wird nach den normativen Orientierungen für dieses Politikfeld gefragt (6.3.).

6.1. Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsmarktforschung

6.1.1. Arbeitsmarktpolitik – „Nachsteuern“ oder Standort bestimmen?

Die Arbeitsmarktpolitik befindet sich 2008, im sechsten Jahre nach den Empfehlungen der „Hartz-Kommission“ und nach dem Beginn ihrer gesetzlichen Neuausrichtung, immer noch in einer von Unsicherheiten geprägten Übergangsphase, in der Organisationen und Instrumente umgebaut und Ziele neu ausgehandelt werden. Das neue Paradigma der „Aktivierung“ wird von verschiedenen Akteuren weiterhin unterschiedlich gedeutet, und die neue Arbeitsmarktpolitik *bildet noch keinen stabilen neuen Referenzrahmen*, an dem sich die Akteure orientieren können. Einerseits erwarten die politischen Akteure stärker als in der Vergangenheit Antworten von der Arbeitsmarktforschung. Andererseits steht auch die Forschung vor der Schwierigkeit, in einem Untersuchungsfeld, dessen gesetzlicher und organisatorischer Rahmen in Bewegung bleibt, längerfristig gültige Fragestellungen zu formulieren und zu bearbeiten.

Vieles spricht für eine Überprüfung der Richtungsentscheidungen, die in den Jahren 2002 und 2003 mit den Empfehlungen der Hartz-Kommission und den vier „Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ gefallen sind. Die Umsetzung der ersten drei „Hartz-Gesetze“ im Kompetenzbereich der Agenturen für Arbeit (SGB III) ist evaluiert, und die Ergebnisse wurden dem Bundestag Ende 2006 zugeleitet (Deutscher Bundestag 2006). Die Evaluation der konkurrierenden Modelle der Aufgabenwahrnehmung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende („Experimentierklausel“ § 6c SGB II, Vergleich von ARGEn und Optionskommunen) wird im Sommer 2008 abgeschlossen, und die Parteien, welche die Bundesregierung stellen, sowie der Bundestag werden die Ergebnisse politisch zu bewerten haben. Probleme, die heute festgestellt werden, können nicht mehr als „Übergangsschwierigkeiten“ abgetan werden. Die Möglichkeit, die derzeitige gesetzliche Regelung zur Trägerschaft beim SGB II über den 31.12.2010 hinaus zu verlängern, besteht nicht mehr, nachdem das Bundesverfassungsgericht das als gesetz-

lichen Normalfall vorgesehene Modell der Arbeitsgemeinschaften von Arbeitsagenturen und Kommunen für nicht verfassungskonform erklärt und dem Gesetzgeber aufgegeben hat, diese Frage bis Ende 2010 gesetzlich neu zu regeln. 2009 beginnt eine neue Legislaturperiode des Bundestags – auch dies spricht für den Versuch, mit der Vorbereitung politischer Grundsatzentscheidungen zu beginnen.

Sicher ist es eine mögliche politische Option, dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum SGB II formal zu genügen, indem man die derzeitige Aufgabenteilung zwischen Arbeitsagenturen und Kommunen in der Grundsicherung beibehält und ihre Kooperation außerhalb einer gemeinsamen Verwaltungsstruktur (die so genannte „getrennte Aufgabenwahrnehmung“) zur neuen Norm erhebt.³⁵ Dann können in den nächsten Jahren je nach politischer Konstellation weitere Detailkorrekturen an beiden Leistungsgesetzen der Arbeitsförderung, dem SGB III wie dem SGB II, folgen, ohne dass die Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik grundsätzlich neu bewertet würde.

Sachgerecht wäre dies jedoch nicht. Denn wie die vorangegangenen Abschnitte zeigten, liegen die Probleme nicht im arbeitsmarktpolitischen Detail. Allerdings ist auch richtig, dass man nur mit einem erheblichen Verlust an Glaubwürdigkeit der Politik und an Motivation der Beteiligten in kurzen Abständen das Paradigma ändern oder einen neuen organisatorischen Umbau einleiten kann. Es geht daher um beides: um Verbesserungsmöglichkeiten bei einzelnen Instrumenten und Verfahren und um die Diskussion grundsätzlicher Korrekturnotwendigkeiten. Doch bei den Versicherungs- und Grundsicherungsleistungen, beim „Kerngeschäft“ der Beratung und Vermittlung Arbeitssuchender, bei den Beschäftigung schaffenden wie bei den qualifizierenden Maßnahmen stellen sich grundlegende Fragen, die nicht beantwortet werden können, ohne das Paradigma der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, an dem sich das Arbeitsförderungsrecht und die arbeitsmarktpolitische Praxis ausrichten, selbst auf seine Realitätstauglichkeit zu überprüfen.

6.1.2. Arbeitsmarktforschung – von ad-hoc-Vorhaben zur kontinuierlichen Begleitung

Wie die wissenschaftliche und politische Debatte geführt wird, ist sowohl eine Frage politischer Intentionen als auch des Wissensbestands, den die Arbeitsmarktforschung bietet. Die Arbeitsmarktforschung hat sich in den letzten Jahren vor allem durch die politischen Aufträge der Ressortforschung weiterentwickelt, die bis Ende 2008 im Wesentlichen abgearbeitet sein werden. Gemäß dem vorrangigen Interesse der politischen Entscheider hat sie sich darauf konzentriert, die Umsetzung der neuen Organisationsformen der Arbeitsverwaltung (Kundenzentrum in den Agenturen für Arbeit, ARGen und Optionskommunen in der Grundsicherung) und die neuen vermittlungsnahen Instrumente anhand beobachtbarer, quantitativer Wirkungskennzahlen wie Dauer der Arbeitslosigkeit oder Übergang in (ungeförderte) Beschäftigung zu bewerten. Die starke Betonung solcher mikroökonomischer, wirkungsorientierter Forschung hat einerseits dazu beigetragen, Bewegungen und Übergänge am Arbeitsmarkt besser darzustellen. Sie hat aber auch eine Einengung der Erfolgskriterien von Arbeitsmarktpolitik begünstigt,³⁶ und sie hat Forschungslücken entstehen lassen. So lagen zwei der vier Schwerpunktthemen dieses Diskussionspapiers, die Geldleistungen und die Dienstleistungen der Arbeitsverwaltung, in den letzten Jahren im toten Winkel der Wirkungsforschung.

- Zu den Grundüberzeugungen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik gehört es, dass Vermittlungsberatung nur wirksam ist, wenn eine enge Verkopplung mit den Geldleistungen einen ökonomischen Druck in Richtung Arbeitsaufnahme erzeugt. Beweisbar ist das nicht: Studien der dynamischen Arbeitsmarktforschung zeigen, dass Arbeitsmarktübergänge im Wesentlichen von den individuellen Arbeitsmarktressourcen und Erwerbspotenzialen der Arbeitssuchenden bestimmt werden; transferinduzierte Fehlanreize sind dagegen

³⁵ Der von BMAS und BA vorgelegte Vorschlag zum kooperativen Jobcenter deutet in diese Richtung. Dieses Diskussionspapier entstand vor Präsentation des genannten Vorschlags und geht daher auf diesen nicht weiter ein.

³⁶ Inzwischen ist nicht auszuschließen, dass die Mikroökonomie aufgrund der unzähligen, einander z. T. widersprechenden Ergebnisse der Evaluation von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen ihren Ruf als zentrale wissenschaftliche Legitimationsinstanz für politische Entscheidungen langsam wieder einbüßt.

empirisch nicht nachweisbar.³⁷ Vielmehr belegen Untersuchungen, dass wohlfahrtsstaatliche Transfers tendenziell zur Stabilisierung von Erwerbsverläufen und zur Vermeidung von Karrierebrüchen beitragen (Gangl 2003).

- Zur Frage, was gute Beratung und Vermittlung wäre und wie es um ihre Qualität bestellt ist, bietet die Arbeitsmarktforschung bislang kaum Antworten. Obwohl Aktivierung ein Interventionsparadigma ist (Serrano Pascual 2007), hat sich die Arbeitsmarktforschung auf die Ebene der Organisation beschränkt (Steuerung, Governance) und die Ebene der *Intervention* (Interaktion) bislang eher gestreift. Auch wenn die derzeit laufende Evaluation der konkurrierenden Trägermodelle für den Rechtskreis des SGB II nun ausdrücklich auch nach den Leistungsbeziehungen fragt, d.h. danach, „wie die Dienstleistung ‚Eingliederung‘ denn tatsächlich erbracht wird“ (FH Frankfurt u. a. 2007: 4), ist für Wissenschaft und Politik offenbar nicht geklärt, was „Arbeitsvermittlung als sozialpolitische Intervention und soziale Interaktion eigentlich ist, wie sie wirkt oder woran Vermittlungsbemühungen scheitern“ (Knuth/Brussig 2006: 91 f.).

Für die künftige „Evaluationskultur“ kommt es in den nächsten Jahren entscheidend darauf an, ob die in den bisherigen ad-hoc-Aufträgen gewachsenen Forschungskompetenzen in eine kontinuierliche und längerfristige Forschungsagenda überführt werden können, die quantitative mit qualitativen Verfahren verbindet und längerfristige Wirkungshorizonte berücksichtigt (Schmid 2007). Hierbei könnte dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit aufgrund seines umfassenden gesetzlichen Auftrags eine besondere Bedeutung zukommen.

6.2. Ausgewählte Vorschläge zu kurzfristigen Veränderungen

Die Abschnitte 2 bis 5 dieses Papiers geben eine Reihe von Hinweisen auf Möglichkeiten, dringliche Probleme der derzeitigen Arbeitsmarktpolitik mit vergleichsweise geringen Eingriffen in bestehende gesetzliche und untergesetzliche Vorschriften anzugehen.

Dies gilt *erstens* für die *Erhöhung des Regelsatzes* im SGB II, um das soziokulturelle Existenzminimum angemessen zu sichern, sowie für die *Eingrenzung von Sanktionstatbeständen und Ermessensspielräumen bei der Vermittlung*: Damit würden das arbeitsmarkt- und sozialpolitische Ziel der Existenzsicherung ohne allgegenwärtigen Verkaufszwang der eigenen Arbeitskraft gestärkt sowie die beschriebenen negativen Wirkungen des Arbeitslosengelds II als allgemeine Lohnsubvention begrenzt. Zumutbare Arbeit müsste so definiert werden, dass eine Beschäftigung, die Hilfebedürftigkeit nicht überwindet, freiwillig bleibt, also nicht über Sanktionen erzwungen werden kann. Darüber hinaus sind weitere Kriterien zumutbarer Arbeit zu definieren, wie z. B. ein bestimmter Qualifikationsschutz. Eine solche Regelung muss zumindest mittelfristig durch tarifliche oder gesetzliche Mindestlöhne abgesichert werden, die wenigstens bei vollzeitnaher Beschäftigung zu einem Einkommen über dem Grundsicherungsanspruch für allein Lebende führen, um zu vermeiden, dass der Überschneidungsbereich zwischen Erwerbs- und Transfereinkommen weiter wächst. Statt – wie bislang praktiziert – die Arbeitsmarktpolitik zur Senkung von Löhnen zu instrumentalisieren, muss sie vielmehr (wie zu Zeiten der Einführung des Arbeitsförderungsgesetzes 1969) genutzt werden, um die Standards bei der Entlohnung zu festigen. Neben der Erhöhung der Regelsätze und der Eingrenzung von Sanktionstatbeständen würde auch eine Ausweitung der Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung, d.h. an materielle Sicherung über lohnbezogene Transfers, diesem Ziel dienen. Sanktionen wären unter diesen Bedingungen wie bisher möglich, wenn Arbeitsuchende ein nach den neu gefassten Kriterien zumutbares Arbeitsangebot ohne wichtigen Grund ablehnen. Allerdings dürften sie – im Unterschied zur derzeitigen Gesetzeslage – den Arbeitsuchenden nicht die zum Leben notwendigen materiellen Existenzmittel entziehen, sondern sie würden vor allem eine zeitweilige Einschränkung arbeitsmarktpolitischer Beratungs- und Vermittlungsangebote betreffen.

³⁷ So konnte Gangl (1998) für Sozialhilfe-Empfänger/innen zeigen, dass die Arbeitsnachfrage die Sozialhilfedynamiken wesentlich stärker bestimmte als das Arbeitsannahmeverhalten der Leistungsbeziehenden.

Zweitens könnte die *Dienstleistungsqualität in der Beratung und Vermittlung* Arbeitsuchender wesentlich verbessert werden, wenn Eingliederungsvereinbarungen in beiden Rechtskreisen (SGB III und SGB II) als freiwilliges Verfahren vorgesehen würde, auf welches Arbeitsuchende auf Wunsch Anspruch haben. Damit würde eine individuelle Hilfeplanung möglich, und Arbeitsuchende wären nicht mehr Objekte einer „Kundensteuerung“ durch die Arbeitsverwaltung, sondern würden – ganz im Sinne ihrer Eigenaktivität – zu tatsächlichen Gestalter/innen ihrer Eingliederung. Ein solcher Rechtsanspruch würde Fehlsteuerungen bei Beratung und Vermittlung infolge schematischer „Kundensegmentierung“ und vorgegebenen „Produkteinsatzes“ entgegenwirken, die Beratungssituation vom derzeit herrschenden Standardisierungsdruck entlasten und ihr viel vom Charakter eines „sanktionsbewehrten“ Zwangsangebots nehmen. Die Arbeitsuchenden könnten so nicht nur in Bezug auf individuelle Eingliederungsschritte initiativ werden, sondern z. B. auch eigene Projektideen für die Nutzung vorhandener Förderungsinstrumente unterbreiten, für die dann in Kooperation mit den anderen arbeitsmarktpolitischen Akteuren entweder Realisierungswege oder Alternativen gefunden werden müssten.

Drittens könnte die *rechtskreisübergreifende Kooperation* von Arbeitsagenturen und Grundsicherungsträgern bei der Beratung und Vermittlung verbessert werden. Dies verlangt zunächst gegenseitige Information und Absprachen über erfolgte und geplante Betreuungsschritte in jenen Fallkonstellationen, in denen Adressat/innen gegenüber beiden Systemen materielle Leistungsansprüche besitzen bzw. auf Vermittlungsleistungen angewiesen sind, die nur in einem der beiden Rechtskreise angeboten werden (Berufsberatung). Darüber hinaus sollte es aber auch möglich werden, bei Personen mit längerfristigem Betreuungsbedarf Eingliederungsschritte regelkreisübergreifend zu planen³⁸ und Beschäftigten sowie Arbeitsuchenden ohne Anspruch auf Lohnersatzleistungen die Erfüllung ihres Rechtsanspruchs auf Berufs- und Vermittlungsberatung zu sichern.

Viertens wäre der Einsatz von Zusatzjobs (Ein-Euro-Jobs) zugunsten einer breiteren *Förderung voll sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung* zu beschränken. Dies ist zu verbinden mit einer stärkeren öffentlichen Kontrolle über Planung, Einsatz und Perspektiven dieser Maßnahmen unter Einbeziehung der lokalen Arbeitsmarktakteure. Die Beschäftigungsförderung in Form regulärer Arbeitsverhältnisse vermeidet nicht nur Diskriminierungen, sondern könnte auch Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt erleichtern und die momentan beschleunigte Verdrängung regulärer Arbeit wirksam eindämmen.

Fünftens schließlich wäre das bei der Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) erprobte *Prinzip der Qualitätssicherung* auf andere Qualifizierungsinstrumente zu verallgemeinern, und die Gesamtverantwortung für die Durchführungs- und Ergebnisqualität sollte auf eine einzige, von Kosten- bzw. Geschäftsinteressen der Verwaltung bzw. der Maßnahmeträger unabhängige, jedoch von den Sozialpartnern und Arbeitsmarktakteuren mitbestimmte Institution übertragen werden. Dies würde nicht nur direkt wie indirekt die Beteiligungsrechte und Qualitätsansprüche der Adressat/innen absichern, sondern vor allem einer rein kostengesteuerten Flucht in „billige“ (betriebsnahe) Maßnahmen vorbeugen.

6.3. Grundsätze einer Neugestaltung der Arbeitsförderung

6.3.1. Arbeitsmarktpolitik aus einer Hand

Die „Hartz-Kommission“ hatte „Job Center“ als einheitliches System der Beratung und Betreuung für alle Arbeitssuchenden vorgeschlagen. Stattdessen entstanden seit 2005 im Rechtskreis des SGB II völlig neue Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende, noch dazu nach den konkurrierenden Modellen der Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) aus Agenturen und Kommunen und der rein kommunalen Trägerschaft. Im Rechtskreis des SGB III wurde

³⁸ Das rechtlich unverbindliche Zusammenarbeitsgebot und die Unterrichtungspflichten beider zuständigen Stellen nach §§ 18a SGB II und 9a SGB III, die mit dem Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 20.7.2006 in Kraft traten, reichen als Grundlage für eine solche Zusammenarbeit zwischen Agenturen und Grundsicherungsträgern möglicherweise nicht aus; das Konkurrenzverhältnis zwischen Leistungen nach SGB III und SGB II (§§ 16 Abs. 1 SGB II, § 22 Abs. 4 SGB III) dürfte einem gemeinsamen Mitteleinsatz derzeit enge Grenzen setzen.

mit dem Umbau der Arbeitsämter zu „Kundenzentren“ eine verbindliche, weitgehend veränderte Aufbauorganisation eingeführt, die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen arbeiten soll. Die Doppelstruktur von Versicherung (Rechtskreis des SGB III) und Fürsorge (Rechtskreis des SGB II) steht auch für eine Polarisierung sozialer Schutznormen am Arbeitsmarkt, die immer enger dem Grenzverlauf zwischen dem stabilen und dem prekären Segment am Arbeitsmarkt folgt und zwei Klassen von Arbeitsmarktdienstleistungen schafft.

Diese Aufspaltung der Arbeitsverwaltung in Versicherung und Fürsorge gilt heute als „Achillesferse“ der deutschen Arbeitsmarktpolitik. Sie behindert eine konzeptionelle Verständigung über die Qualität von Arbeitsmarktdienstleistungen und eine bedarfsgerechte Unterstützung der Arbeitsuchenden.

Der Konflikt zwischen dem Aktivierungsauftrag und der Dienstleistungsorientierung stellt sich in beiden Rechtskreisen verschieden dar.

- Im SGB III haben die Arbeitsuchenden, wenigstens so weit sie Ansprüche auf Arbeitslosengeld haben, eine stärkere Rechtsstellung. Zwar wurden auch hier Zumutbarkeitsregeln und Sanktionsdrohungen verschärft. Doch die Mehrzahl der Arbeitsuchenden hat einen Versicherungsanspruch auf Geldleistungen, und auch auf einige der Förderinstrumente bestehen noch Rechtsansprüche. Adressat/in der Leistung ist das Individuum. Andererseits ist die Standardisierung der Leistungsprozesse im Kundenzentrum (etwa durch Handlungsprogramme und Produkteinsatzregeln) weiter fortgeschritten, und die Steuerungsansprüche der Zentrale werden in den Leistungsprozessen stringenter durchgesetzt. Das Dienstleistungsprofil ist spezialisiert auf Leistungen der Arbeitsmarktpolitik.
- Im SGB II haben die Arbeitsuchenden nur schwache Rechtsansprüche, und das Ermessen der Fachkräfte wird weniger durch rechtliche Vorgaben gebunden. Die grundlegenden gesetzlichen Vorgaben: aktive Mitwirkung bei der Eingliederung in Arbeit, Eingliederungsvereinbarung mit einer persönlichen Ansprechpartnerin, Absenkung und Wegfall der Existenz sichernden Leistungen bei „Pflichtverletzung“ in Verbindung mit dem Katalog der Leistungen zur Eingliederung, legen die Art der Dienstleistung weitgehend fest. Andererseits ist die organisatorische Vielfalt bei den Grundsicherungsträgern größer; Maßnahmen und Verfahren sind bislang weniger standardisiert und flexibel, und die Spielräume einer regionalen Geschäftspolitik örtlicher „Aktivierungsregime“ sind größer als in der BA. Das Dienstleistungsprofil ist geringer spezialisiert, es besteht grundsätzlich Anspruch auf sozialintegrative Leistungen. Das SGB II ist nicht nur das größere der beiden Systeme – es bildet auch ein Experimentierfeld für die Übernahme neuer Arbeitsformen in die Arbeitsverwaltung.

Welche Art von Arbeitsmarktdienstleistungen jemand erhält, hängt in der derzeitigen Doppelstruktur der Arbeitsverwaltung nicht vom Unterstützungsbedarf ab, sondern – sachfremd – von der Art des Anspruchs auf Geldleistungen. Diese unbewältigte Spätfolge der (bereits 1927 entschiedenen) Zusammenlegung von Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung behindert eine kontinuierliche und rechtseinheitliche Dienstleistungsarbeit und schafft „Schnittstellen“ und „Verschiebebahnhöfe“ zum Nachteil der Arbeitsuchenden.

- Zwar kann die große Mehrzahl der Arbeitsförderungsinstrumente nach SGB III als Ermessenleistungen auch im Grundsicherungsbereich eingesetzt werden. Tatsächlich aber findet ein solcher einheitlicher Instrumenteneinsatz aufgrund unterschiedlicher Anspruchsvoraussetzungen immer weniger statt. Bei drei Fünfteln aller neu begonnenen Maßnahmen in der Grundsicherung handelt es sich inzwischen um Sonderinstrumente für diesen Rechtskreis, etwa Arbeitsgelegenheiten gegen Mehraufwandsentschädigung (Statistik der BA 2007a). Auch Anspruchsleistungen des SGB III (etwa Vermittlungsgutscheine) gelten im Rechtskreis der Grundsicherung nur als Kann-Leistungen (§ 16 Abs. 1 Satz 2 SGB II).

- Das Bestreben, die Dienstleistungen zwischen einem beitrags- und einem steuerfinanzierten Rechtskreis aufzuteilen, schließt gerade die arbeitsmarktfernen Arbeitsuchenden mit dem größten Unterstützungsbedarf („Betreuungskund/innen“ in der „Kund/innen“-Systematik der Bundesagentur) faktisch von Agenturleistungen aus. Diese Adressat/inn/en werden, wenn der Bezug von Arbeitslosengeld endet, weitgehend unbetreut an die Grundsicherungsträger „durchgereicht“.
- Insbesondere Frauen, die aufgrund der Anrechnung von Partnereinkommen keinen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen haben, haben als Nichtleistungsbezieherinnen nur begrenzte Chancen, im Rahmen der stark betriebswirtschaftlich ausgerichteten Geschäftspolitik der Bundesagentur ihren Bedarf an Fördermaßnahmen geltend zu machen. Der im SGB III verankerte generelle gesetzliche Anspruch aller Beschäftigten auf eine Arbeits- und Berufsberatung – auch ohne Arbeitslosmeldung – lässt sich in der heutigen Doppelstruktur praktisch nicht mehr einlösen.
- Bei einer Reihe weiterer Fallkonstellationen besteht ein doppelter Betreuungsauftrag, der trotz komplizierter rechtlicher Regelungen in der Praxis zu Konflikten führt: etwa bei Alg-BezieherInnen mit „aufstockenden“ Grundsicherungsleistungen, bei jungen Erwachsenen (Grundsicherung, Berufsberatung, Jugendberufshilfe) oder bei der beruflichen Rehabilitation.

Eine ganze Reihe von Maßnahmen sind denkbar, um die Probleme dieser Verdopplung der Arbeitsverwaltung in der Praxis abzumildern: etwa rechtskreisübergreifende Kooperation bei der Beratung, bei der Maßnahmenplanung und bei der Arbeit mit „Betreuungskund/innen“. Jedoch muss die arbeitsmarktpolitische Tagesordnung auch wieder für ein Nachdenken über eine Überwindung dieser Doppelstrukturen geöffnet werden: Wie könnte die Zuständigkeit für Beratung, Vermittlung und arbeitsmarktnahe Dienstleistungen unabhängig von etwaigen Ansprüchen auf Lohnersatzleistungen tatsächlich in einer Hand organisiert werden, und wie wäre ein solcher, für alle Arbeitssuchenden und Arbeitgeber zuständiger Arbeitsmarktdienstleister zu finanzieren? Dies würde eine Neuabgrenzung von SGB III und SGB II, eine Zusammenführung des Arbeitsbereichs „Vermittlung“ der Agenturen mit den Grundsicherungsträgern, sowie bei Letzteren eine Neuregelung an Stelle der Mischverwaltung von Bundesagentur und Kommunen erfordern. Sicherlich kann sich die Bundesregierung in der hierfür durch das Bundesverfassungsgericht bis Ende 2010 eingeräumten Frist auf eine Überprüfung der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung im Rahmen des SGB II beschränken. Sie könnte diesen Auftrag aber auch zum Anlass nehmen, die Aufgabenteilung zwischen Kommunen und Bundesagentur in der Grundsicherung und die Aufspaltung der Arbeitsverwaltung in die beiden Rechtskreise des SGB III und des SGB II generell zu überprüfen und damit die Frage neu zu stellen, wie Leistungen der Arbeitsmarktpolitik „aus einer Hand“ angeboten werden können.

Im Rahmen dieses Diskussionspapiers kann kein konkretes Organisationsmodell vorgeschlagen werden. Es kann vielmehr nur darum gehen, die Punkte und die Beurteilungskriterien darzulegen, die bei einer politischen Meinungsbildung über die künftige Organisation der Arbeitsförderung zu beachten sind. Jede Lösung, die eine Aufgabenwahrnehmung „aus einer Hand“ verspricht, muss Antworten auf vier Probleme finden:

- die Aufgabenteilung zwischen Agenturen für Arbeit und Kommunen,
- die Aufgabenteilung zwischen Geldleistungen einerseits, arbeitsmarktnahen und sozialintegrativen Dienstleistungen andererseits,
- das Verhältnis von Steuer- und Beitragsfinanzierung in der Arbeitsmarktpolitik,
- die Einbeziehung und Beteiligung regionaler Akteure.

Heute sind die Agenturen für Arbeit auf der Grundlage des SGB III nur noch für ein Drittel der Arbeitslosen und sogar nur noch für ein Sechstel der erwerbsfähigen Empfänger von Geldleistungen der Arbeitsverwaltung zuständig. Der größere Teil der Arbeitslosen bzw. der Leistungsempfänger wird nach dem SGB II von den Trägern der Grundsicherung betreut. Kompliziert wird diese Doppelstruktur dadurch, dass der Bund die Aufgaben nach dem

SGB II zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den Kommunen geteilt hat: Die Bundesagentur bzw. die örtlichen Agenturen sollen die Regelleistungen der Grundsicherung zur Sicherung des Lebensunterhalts und die arbeitsmarktnahen Dienstleistungen erbringen, die Kommunen die Kosten der Unterkunft und die sozialintegrativen Dienstleistungen. Mithin gilt nicht nur für die Dienstleistungen, sondern auch für die Existenz sichernden Geldleistungen der Grundsicherung eine geteilte Trägerschaft. Und für die Bewältigung dieser Aufgabe gibt es derzeit drei Verwaltungsmodelle: Das der Arbeitsgemeinschaft (ARGE) aus Agentur und Kommune, welches das Bundesverfassungsgericht jetzt verworfen hat, das der getrennten Aufgabenwahrnehmung und das der zugelassenen kommunalen Träger (zKT).

In Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts werden derzeit drei organisatorische Optionen vorgeschlagen:

- eine vollständige Kommunalisierung aller Leistungen nach dem SGB II, wie sie etwa der Landkreistag befürwortet,
- eine örtliche Kooperation von Kommunen und Agenturen auf der Grundlage getrennter Aufgabenwahrnehmung, wozu offenbar das Bundesministerium für Arbeit und Soziales neigt,
- eine bundeseinheitliche Aufgabenwahrnehmung durch die Bundesagentur, wofür sich etwa die Erwerbslosen- und Sozialhilfeinitiativen aussprechen.

Bei der Suche nach einer angemessenen Lösung ist zwischen zwei Belangen abzuwägen. Die Bundesagentur für Arbeit steht als Nachfolgerin der 1927 geschaffenen Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung für die Wahrnehmung von Arbeitsförderung als einer gesamtgesellschaftlichen, zentralisierten Aufgabe und nach einheitlichen professionellen Standards. Andererseits mussten die Kommunen in den 80er Jahren wieder – wie in den Anfängen der Arbeitsvermittlung – arbeitsmarktpolitische Aufgaben übernehmen und haben dazu z. T. erhebliche Kompetenzen und Trägerstrukturen aufgebaut. Es gibt daher gute Gründe sowohl gegen eine vollständige Kommunalisierung wie auch dagegen, die Kommunen von dieser Aufgabe vollständig auszuschließen. Eine zugleich einfachere und klarere Aufgabenteilung für den Bereich des SGB II könnte darin bestehen, dass der Bund künftig mit den vermittlungsnahen Aufgaben sowie mit allen Existenz sichernden Leistungen (einschließlich Kosten der Unterkunft) einheitlich die Arbeitsagenturen beauftragt. Die Kommunen könnten dann vor allem über ihre Maßnahmeträger als „beauftragte Dritte“ und als Träger weiterer – „sozialintegrativer“ – Betreuungs- und Beratungsleistungen in die Arbeitsförderung einbezogen werden. Allerdings besteht auch bei einer solchen Vereinfachung des Grundsicherungsauftrags weiter die Gefahr, dass eine im Einzelfall bedarfsgerechte Kombination von arbeitsmarktnahen und sozialintegrativen Leistungen aufgrund der institutionellen Trennung beider Leistungsarten nicht gelingt und Agenturen und Kommunen als Kostenträger „ihrer“ Teilleistungen weiterhin über ihre Lastenverteilung streiten.

Und auch eine solche einheitlichere Aufgabenverteilung beim SGB II würde noch nicht ermöglichen, alle Arbeitslosen und Arbeitssuchenden einheitlich und bedarfsgerecht zu betreuen und zu vermitteln. Hierzu müsste vielmehr auch die Aufgabenteilung zwischen Arbeitsförderung nach dem SGB III und Leistungen zur Eingliederung nach dem SGB II rückgängig gemacht werden. Und hier kommen nun auch zwei weitere Fragen ins Spiel: die Aufgabenteilung zwischen Dienstleistungen und Geldleistungen und das Verhältnis von Steuer- und Beitragsfinanzierung.

Bei den derzeitigen Strukturen am Arbeitsmarkt (vgl. oben: Kapitel 1) kann nur der kleinere Teil der Arbeitslosen und Unterbeschäftigten beitragsfinanzierte Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung aufbauen. So lange im Beschäftigungssystem ein zahlenmäßig bedeutsames Segment von Beschäftigungsverhältnissen mit niedrigen Entgelten bzw. kurzen Beschäftigungsfristen besteht, wird ein großer Teil der zu fördernden Erwerbspersonen steuerfinanzierte Existenz sichernde Leistungen erhalten müssen. Eine Stärkung des Versicherungssystems, ggf. mit ein-

gebauter Mindestsicherung (vgl. oben: 2.5.) könnte das Größenverhältnis zwischen diesen beiden Formen des Leistungsanspruchs verschieben: Etwa würden bei längeren Bezugszeiten für Versicherungsleistungen Personen, die nicht hilfebedürftig im Sinne der Grundsicherung sind, seltener aus dem Leistungsbezug ausgesteuert. Doch nur in einer umfassenden Erwerbstätigenversicherung, die auch für Erwerbspersonen ohne Vorversicherungszeiten steuerfinanzierte Leistungsansprüche vorsieht, würde dieser Unterschied von Versicherungs- und Grundsicherungsleistungen seine derzeitige Bedeutung verlieren.

Gegenwärtig aber entscheidet allein die Art des Leistungsbezugs darüber, wer von den Arbeitsagenturen zu betreuen ist (nämlich Bezieher/innen von Arbeitslosengeld, Nichtleistungsbezieher) und wer von den Grundsicherungsämtern (nämlich Bezieher/innen von Arbeitslosengeld II). Doch diese unterschiedlichen Ansprüche haben mit dem persönlichen Bedarf an arbeitsmarktnahen Dienstleistungen gar nichts zu tun: In beiden Rechtskreisen gibt es erwerbstätige Arbeitsuchende, Stellenwechsler/innen in kürzerer Sucharbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslose sowie Personen, die zwischen Arbeitslosigkeit, prekärer Beschäftigung und Maßnahmen wechseln. Zudem werden nicht nur in den Kundenzentren der Arbeitsagenturen, sondern auch in den Jobzentren der meisten Grundsicherungsträger Leistungssachbearbeitung und Arbeitsförderung faktisch keineswegs „aus einer Hand“ angeboten, sondern vielmehr als spezialisierte Aufgaben von verschiedenen Fachkräften wahrgenommen. Dass die Arbeitsverwaltung heute Arbeitsuchende nach ihrem Leistungsbezug sortiert und Geld- und Dienstleistung in einen engen Verfahrenszusammenhang bringt, hat seinen entscheidenden Grund im Aktivierungsparadigma, also in der Grundüberzeugung, dass Vermittlungsfachkräfte auf die Leistungsansprüche ihrer arbeitsuchenden „Zwangskunden“ durchgreifen müssen, um „sanktionsbewehrt“ vermitteln zu können. Die bestehenden Strukturen bringen folglich die Arbeitssuchenden in eine Beziehung materieller Abhängigkeit zu den Vermittlungsfachkräften, ohne ihnen den Umgang mit einer zweiten Ansprechperson in der Leistungssachbearbeitung zu ersparen.

Die mit den „Hartz-Gesetzen“ verschärfte institutionelle Verklammerung von Geldleistungen und Dienstleistungen wieder in Frage zu stellen, würde für eine Zusammenführung der derzeitigen arbeitsmarktpolitischen Doppelstruktur in zwei Richtungen Gestaltungsspielraum schaffen.

- Die Aufgaben der Beratung, Vermittlung und Betreuung durch Vermittlungsfachkräfte oder Fallmanager/innen könnten bei einem öffentlichen Arbeitsmarktdienstleister zusammengeführt werden, dem eine kontinuierliche bedarfsgerechte Betreuung aller Erwerbspersonen möglich ist, ohne dass Zuständigkeiten mit dem Erwerbsstatus oder dem Leistungsanspruch wechseln.
- Unabhängig davon kann entschieden werden, welcher Institution die Aufgaben einer arbeitsmarktnahen Grundsicherung übertragen werden. Dies könnten entweder örtliche und überörtliche Grundsicherungsträger sein, wie bis heute im Fall der Sozialhilfe und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (nach SGB XII), oder die Bundesagentur für Arbeit im Auftrag des Bundes.

Ein einheitlicher, öffentlicher Arbeitsmarktdienstleister lässt sich jedoch kaum denken ohne die Rückkehr zu einem System der gemeinsamen Verwaltung von Beitrags- und Steuermitteln, wie es die Bundesagentur bis 2004 war. Arbeitsmarktpolitik als gesamtgesellschaftliche Aufgabe kann nicht allein durch paritätisch von Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufzubringende Versicherungsbeiträge finanziert werden. Doch die Trennung nach beitrags- und steuerfinanzierten Regelkreisen steht heute nicht nur einer einheitlichen Arbeitsförderung für alle Arbeitsuchenden entgegen – sie hat auch den Konflikt über die finanzielle Lastenverteilung zwischen beiden Systemen verschärft und die Abhängigkeit der Arbeitsmarktpolitik von der Kassenlage des Bundes erhöht.

Erhielt die Bundesagentur „vor Hartz“ zu den Bundesmitteln für die Arbeitslosenhilfe bei Bedarf auch einen Bundeszuschuss zu ihren allgemeinen Aufgaben, wurde ihr „nach Hartz“ die Aufgabe gestellt, mit Beitragsmitteln ohne Bundeszuschuss zu wirtschaften. Der 2005 eingeführte „Aussteuerungsbetrag“ für Arbeitslose, die aus dem

Bezug von Arbeitslosengeld in die Grundsicherung übergangen, verfehlte sein Ziel, der Arbeitslosenversicherung einen Teil der Grundsicherungskosten des Bundes zuzurechnen³⁹, bestärkte die Bundesagentur jedoch in der betriebswirtschaftlich begründeten Konzentration ihrer „aktiven“ Leistungen auf die vermittelbaren Arbeitslosen mit Versicherungsansprüchen – zum Nachteil der Arbeitslosengeldbezieher mit dem größten Betreuungsbedarf („Betreuungskunden“) und der Nichtleistungsbezieher. Der „Erfolg“ dieser „verbetriebswirtschaftlichten“ Arbeitsmarktpolitik waren wachsende Überschüsse der Bundesagentur, die der Bund nun im Sechsten Gesetz zur Änderung des SGB III vom 22.12.2007 über das neue Instrument eines „Eingliederungsbeitrags“ als Finanzierungsbeitrag zur Grundsicherung abzuschöpfen beginnt. So bleibt die Grenze zwischen Steuer- und Beitragssystem stets umkämpft.

Will man öffentliche Arbeitsmarktdienstleistungen künftig wieder „aus einer Hand“ anbieten, ist daher nicht nur eine stärkere Steuerfinanzierung von Vermittlungsberatung und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen notwendig, sondern auch ein Regelmechanismus, der hierfür in Abhängigkeit von der Arbeitsmarktlage ausreichende Haushaltsmittel garantiert. Nur so kann verhindert werden, dass der Einsatz aktiver Maßnahmen in der Arbeitsmarktpolitik „prozyklisch“ immer dann reduziert wird, wenn er aufgrund schlechter Konjunktur besonders notwendig ist, während Beitrags- und Steueraufkommen zurückgehen. Eine Mischfinanzierung aus Beitrags- und Steuermitteln würde künftig klarer Regelungen bedürfen, welche die beschriebenen finanziellen „Verschiebebahnhöfe“ vermeiden. Eine präzise „Aufrechnung“ der Leistungen, die in die Verantwortung von Beitrags- bzw. Steuerzahlern fallen, ist jedenfalls nicht möglich.

Arbeitsmarktpolitik bedarf eines bundeseinheitlichen Rechtsrahmens und einheitlicher Leistungsstandards, aber zugleich *starker regionaler Planungs- und Durchführungskompetenzen*. Mit den „Hartz-Gesetzen“ wurden bestehende Ansätze regionaler Vernetzung von Arbeitsmarktpolitik aufgehoben. Da die Steuerung der Bundesagentur für Arbeit stärker zentralisiert und der Einfluss der örtlichen Verwaltungsausschüsse auf die Geschäftspolitik der Agenturen beschränkt wurde, haben regionale Akteure an Einfluss auf den Rechtskreis des SGB III verloren. Dagegen waren in § 17 SGB II die Anforderungen an die Beteiligung anderer Akteure bei der Maßnahmeplanung von vornherein nur schwach ausgestaltet. Beiräte der Grundsicherungsträger, die regionale Arbeitsmarktakeure oder Sozialpartner einbeziehen können, sind nicht obligatorisch, und wo sie bestehen, sind ihre Kompetenzen nicht klar geregelt. Da Qualitätssicherung und wirkliche Zielsteuerung nur regional möglich sind, bietet es sich an, auf der Basis bundesweit vorgegebener Verfahrensstandards und anknüpfend an die positive Tradition der Selbstverwaltung in der Bundesagentur für Arbeit die regionale Zielplanung sowie die Verantwortung für die lokale bzw. regionale Umsetzung rechtlich zu verankern.

6.3.2. Alles aktiviert – und weiter?

Viele Fehlentwicklungen in der Arbeitsmarktpolitik der letzten Jahre, die auf den vorangegangenen Seiten kritisch erörtert wurden, ergaben sich nicht als unbeabsichtigte Wirkungen anders gemeinter Reformen, sondern infolge der Anwendung eines Systems „aktivierender“ Grundüberzeugungen, die von den maßgeblichen Akteuren geteilt wurden. Weit mehr als sein Vorgänger, das Konzept der „aktiven“ Arbeitsmarktpolitik, erweist sich das Aktivierungsparadigma als ein wirkungsmächtiges Leitbild für den weitgehenden Umbau der Arbeitsverwaltung und ihres Repertoires an Dienstleistungen und Maßnahmen.

Was folgt nun aus der hier vorgetragenen Kritik für das arbeitsmarktpolitische Leitbild selbst? Geht es vor allem darum, das Konzept des aktivierenden Staats anders zu interpretieren, oder kommt es darauf an, das Paradigma selbst zu verändern? Die Meinungen hierüber gehen auseinander. Zum einen ist der Aktivierungsbegriff vieldeutig;

³⁹ Nur ein kleiner Teil der Erwerbspersonen, die Anträge auf Grundsicherung für Arbeitsuchende stellen (2006 13% oder 390.000 von 3,1 Millionen; vgl. Bach u. a. 2007: 5), wurde aus dem Bezug von Arbeitslosengeld „übergeleitet“.

etwa wird unter „Aktivierung“ in der sozialen Arbeit seit langem eine „befähigende“ Form der Einzelfallhilfe verstanden, was schlecht zur derzeitigen Organisation sanktionsbewehrter Vermittlungsberatung als aufgezwungener Leistung passt. Zum anderen gibt es auch in der Arbeitsmarktpolitik nicht die eine „aktivierende“ Arbeitsweise, denn die „Aktivierungsregimes“ der Kundenzentren der Bundesagentur und der Grundsicherungsträger unterscheiden sich erheblich, und die örtlichen Arbeitsgemeinschaften und kommunalen Träger bilden ein Experimentierfeld für sehr verschiedene Praktiken. Trotzdem wirkt in diesen vielen Geschäftsmodellen, Leistungsprozessen und Maßnahmen eine gemeinsame Aktivierungslogik: Ihnen liegt ein bestimmtes Bild von Arbeitslosigkeit als persönlichem Defizit und als Fehlverhalten ökonomisch kalkulierender Arbeitsuchender zugrunde.

Die Frage nach dem „richtigen“ Aktivierungskonzept oder nach einem alternativen Leitbild für Arbeitsmarktpolitik muss hier offen bleiben. Zum einen wird im arbeitsmarktpolitischen Diskurs der Referenzrahmen der Aktivierung selbst noch kaum in Frage gestellt, und zum anderen lassen sich neue Paradigmen nicht von einzelnen Autor/innen aufstellen. Trotzdem wird eine arbeitsmarktpolitische Standortbestimmung nicht um normative Grundannahmen herumkommen. Einige, die diesem Diskussionspapier zugrunde liegen, seien daher benannt.

Keine „Aktivierung“ Arbeitsuchender ohne Aktivierung des Arbeitsmarkts: Selbst eine als befähigend verstandene Aktivierung führt in die Falle einer persönlichen Schuldzuweisung, wenn sie ohne Arbeit (Lessenich 2005) stattfindet. Daher bedarf Arbeitsmarktpolitik einer wirtschaftspolitischen Flankierung, die den Arbeitsmarkt selbst aktiviert, also eine zusätzliche Beschäftigungsdynamik schafft. Gesamtwirtschaftliche Unterbeschäftigung muss als Ursache misslingender oder unsicherer Erwerbsbeteiligung benannt und politisch bearbeitet werden.

Beschäftigungsfähigkeit ist keine individuelle Eigenschaft: Es ist vor allem ein verschlossener, segmentierter, falsch regulierter Arbeitsmarkt, der Individuen hindert, ihren Anspruch an gesellschaftliche Teilhabe durch gute Erwerbsarbeit zu verwirklichen. Beschäftigungsfähigkeit als Ziel der Arbeitsmarktpolitik setzt die Fähigkeiten des Einzelnen in Beziehung zum Arbeitsmarkt. Die Arbeitsverwaltung muss daher auf beiden Seiten agieren: sie muss an persönlichen Beschäftigungshindernissen und an hindernden Arbeitsmarktstrukturen ansetzen. Maßstab ihres Erfolgs sind nicht allein gerechte individuelle Teilhabechancen, sondern auch ein gerechtes gesellschaftliches Teilhabeergebnis. Dazu muss sie von den angrenzenden Politikfeldern der Sozial-, Beschäftigungs-, Bildungs-, Regional- sowie Haushaltspolitik unterstützt werden.

Arbeitsuchende können selbstbestimmt handeln: Eine dienstleistungsorientierte Arbeitsweise der Arbeitsverwaltung muss unterstellen, dass Arbeitsuchende zu selbstbestimmter Teilhabe am Arbeitsmarkt fähig sind, und auch wenn sich ihre individuelle Handlungsfähigkeit als eingeschränkt erweist, kann sie sie nicht als bloße Objekte einer von anderen festgelegten Eingliederungsstrategie behandeln. Gegenwärtig werden Stimmen laut, das SGB III mittelfristig durch das SGB II als das „flexiblere und zeitgemäßere Gesetz“ abzulösen (Eichhorst/Zimmermann 2007). Doch für eine stärkere Dienstleistungsorientierung in der Arbeitsmarktpolitik gilt es im Gegenteil, die im SGB III heute verbleibenden Rechtsansprüche auf Geldleistungen und Arbeitsförderung zu stärken und zu verallgemeinern. Anspruchs- und Beteiligungsrechte bilden nicht nur die Voraussetzung dafür, dass Adressat/innen als autonome „Koproduzent/innen“ von Arbeitsmarktdienstleistung handeln können, sondern verhindern auch die Auswahl von Instrumenten nach „sachfremden“ Kriterien, die nicht auf das eigentliche Vermittlungsproblem passen.

Auf Grundsicherung und Arbeitsförderung besteht ein sozialer Rechtsanspruch: Gerade im deutschen Sozialstaat werden soziale Rechtsansprüche mit Versicherungsleistungen gleichgesetzt, die durch Beiträge erworben werden, aber eben auch eine vorausgegangene Vorsorgemöglichkeit – etwa durch versicherungspflichtige Erwerbsarbeit – voraussetzen. Je mehr Menschen diese Art der Vorsorge nicht treffen können, desto wichtiger wird ein neuer sozialstaatlicher Konsens darüber, dass auch steuerfinanzierte Leistungen der Arbeitsmarktpolitik auf einem Rechtsanspruch beruhen. Die Geschichte der modernen Arbeitsverwaltung beginnt damit, dass sie das Risiko der Arbeits-

losigkeit aus der Tradition der Armenfürsorge herauslöst, die Hilfe an moralische Verhaltensanforderungen oder an Einschränkungen persönlicher Autonomie knüpft. Wo die Leistungen der Arbeitslosenversicherung aufhören, muss daher in einem modernen Sozialstaat nicht Fürsorge beginnen, sondern Arbeitsmarktpolitik als universelles, steuerfinanziertes System sozialen Ausgleichs.

Gender gehört auf die arbeitsmarktpolitische Agenda: Arbeitsförderung soll Erwerbschancen von Männern und Frauen am Arbeitsmarkt angleichen und darf geschlechtsspezifische Muster der Arbeitsteilung im Haushalt und in der Familie nicht verstärken oder unterstützen. Sie muss daher sowohl bei den Geld- als auch bei den Dienstleistungen geschlechtergerecht gestaltet werden. Ziel muss die Stärkung der Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt sein. Dies erfordert eine stärkere Individualisierung beim Zugang zu Geldleistungen, auch der bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung, um die ökonomische Abhängigkeit der Frauen von Ehe- und Lebenspartnern zu begrenzen. Darüber hinaus geht es um die Verbesserung der Erwerbschancen von Frauen durch die Schaffung günstigerer Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie (auch durch öffentlich finanzierte soziale Dienstleistungen) und um die Entwicklung „gendersensibler“ Beratungskonzepte, die sowohl die Erwerbswünsche von Männern und Frauen in Paarhaushalten respektieren als auch zur Überwindung geschlechtstypischer Rollenzuschreibungen beitragen.

Auch öffentlich geförderte Beschäftigung ist gesellschaftlich notwendig: Jenseits der Produktion von materiellen Gütern gibt es einen erheblichen und derzeit nur teilweise gesättigten Bedarf an sozialen und personenbezogenen Dienstleistungen, etwa der Bildung, Pflege, Kinderbetreuung etc. Diese Dienstleistungen sind arbeitsintensiv und daher teuer. Sie können in der Regel allein über den Markt weder in ausreichender Form und Qualität bereit gestellt noch von vielen eigentlich Bedürftigen in Anspruch genommen werden. Da ein allgemeiner Zugang zu solchen Diensten im gesellschaftlichen Interesse liegt, ist es eine öffentliche Aufgabe, diesen Bereich gesellschaftlich notwendiger und nützlicher Arbeit erwerbsförmig zu gestalten und über Steuern, ggf. auch über Sozialversicherungsbeiträge (wie in der Pflege) oder über Arbeitgeberumlagen (im Bereich beruflicher Bildung) zu finanzieren. Hier liegen breite, derzeit nicht gehobene Beschäftigungspotenziale, und in diesem Bereich „hat Deutschland aus international vergleichender Sicht einen Nachholbedarf“ (Schmid 2006: 10). Bei einer Steuerfinanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind die Grenzen zwischen „regulärer“ und „arbeitsmarktpolitisch induzierter“ öffentlich finanzierter Beschäftigung fließend. Die öffentlich finanzierte Bereitstellung von regulären Erwerbsmöglichkeiten in diesen Bereichen wäre kein temporärer „Marktersatz“, sondern vielmehr eine soziale Investition.

7. Anhang

Literaturverzeichnis

Alda, Holger/Hauss, Friedrich/Land, Rainer/Willisch, Andreas (2004): Erwerbsverläufe und sekundärer Integrationsmodus, Ergebnisse einer empirischen Untersuchung. Berliner Debatte Initial 9, S. 70–85.

Bach, Hans-Uwe/Klinger, Sabine/Rothe, Thomas/Spitznagel, Eugen (2007): Arbeitsmarkt 2007: Arbeitslosigkeit sinkt unter vier Millionen. IAB-Kurzbericht 5/2007. Nürnberg.

Baethge, Martin/ Baethge-Kinsky, Volker (Hg.) (2004): Der ungleiche Kampf um das Lebenslange Lernen. Berlin/Münster.

Baethge-Kinsky, Volker/Bartelheimer, Peter/Henke, Jutta/Wolf, Andreas/Land, Rainer/Willisch, Andreas/Kupka, Peter (2007): Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II. IAB-Forschungsbericht 15/2007 Nürnberg. Download unter <http://www.iab.de/de/185/section.aspx/Publikation/ko71207a03>

Bartelheimer, Peter/Wagner, Alexandra (2005): Machbarkeitsstudie Arbeitsmarktmonitor: Voruntersuchung für ein Projekt zur wissenschaftsgestützten Begleitung der Umsetzung der neuen Arbeitsmarktgesetze (Hartz I bis IV), Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Becker, Irene (2007): Armut in Deutschland: Bevölkerungsgruppen unterhalb der Alg II-Grenze. DIW: SOEP Papers on Multidisciplinary Panel Data Research Nr. 4, Berlin.

Becker, Irene (2008): Arbeitsmarktpolitik und Existenzsicherung: Ist eine Instrumentalisierung des gesetzlichen Einkommensminimums sinnvoll? In Aust u. a. (Hg.): „Über Hartz hinaus – Stimmt die Richtung in der Arbeitsmarktpolitik? Berlin.

Behrend, Olaf/Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang/Sondermann, Ariadne/Hirseland, Andreas (2006): Im Schatten der Aufmerksamkeit – die Arbeitsvermittler, IAB-Kurzbericht 21/2006, Nürnberg.

Berghahn, Sabine/Wersig, Maria (2006): Vergemeinschaftung von (Ehe-)Partnern durch die Reformen der Agenda 2010 – eine Rückkehr zum „Geschlechtervertrag“ des 19. Jahrhunderts? (für femina politica); Download: http://doku.iab.de/veranstaltungen/2005/coll_2005_berghahn_wersig_aufsatz.pdf

Biewen, Martin/Fitzenberger, Bernd/Osikominu, Aderonke/Völter, Robert/Waller, Marie (2006): Beschäftigungseffekte ausgewählter Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme. In: Zeitschrift für Arbeitsmarkt-Forschung, H.3 u.4 2006. Nürnberg, S. 365–390.

Bohrke-Petrovic, Petra u. a. (2006): Interaktion zur Integration, Ein praxisorientierter Leitfaden zur Beratung im SGB II. Nürnberg.

Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (BIAJ) (2007): Kurzmitteilung: Arbeitsmarkt im Dezember 2007 (Ländervergleich), Bremen.

Brenke, Karl (2007): Erfolgreiche Arbeitssuche weiterhin meist über informelle Kontakte und Anzeigen, DIW-Wochenbericht, Vol. 74 (20/2007), S. 325–331.

Bruckmeier, Kerstin/Graf, Tobias/Rudolph, Helmut (2007): Aufstocker – bedürftig trotz Arbeit. Erwerbstätige Leistungsbezieher im SGB II. IAB-Kurzbericht 22/2007. Nürnberg.

Bruckmeier, Kerstin/Schnitzlein, Daniel (2007): Was wurde aus den Arbeitslosenhilfeempfängern? Eine empirische Analyse des Übergangs und Verbleibs von Arbeitslosenhilfeempfängern nach der Hartz-IV-Reform, IAB-Discussion Paper 24. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2006): Jahresbericht 2005. Nürnberg.

Brühl, Albrecht/Schoch, Dietrich (2007): Berechtigte. In: Münder, Johannes (Hg.), Sozialgesetzbuch II (2. Aufl.), Grundsicherung für Arbeitsuchende, Lehr- und Praxiskommentar. Baden-Baden.

Bundesagentur für Arbeit (Zentrale Bereich PP1) (2005): Leitfaden zur Einführung der Handlungsprogramme in den Agenturen für Arbeit und vertiefende Erläuterungen zum Konzept. Nürnberg.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006): Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht 2006 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende). Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2007): Bericht zum Anpassungsmechanismus der Regelsätze bei Sozialhilfe und Grundsicherung für Arbeitsuchende. Berlin, 4. November 2007.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) (2005): Evaluation der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Rahmen der §§ 6c und 55 SGB II, Berlin.

COMPASS/IMU/SÖSTRA/PIW/Universität Hamburg (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente. Modul 1c: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Berlin, Bremen, Hamburg.

Deutscher Bundestag (2006): Bericht 2006 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BT-Drs. 16/3982. Berlin.

Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (2006): Option sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Positionspapier des Diakonischen Werkes der EKD e.V.

Eichhorst, Werner/Zimmermann, Klaus F. (2007): Dann waren's nur noch vier... Wie viele (und welche) Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik brauchen wir noch? Eine Bilanz nach der Evaluation der Hartz-Reformen. IZA-Discussion Paper 2605. Bonn.

Eichhorst, Werner/Thode, Eric/Winter, Frank (Hg.) (2004): Benchmarking Deutschland 2004: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Bertelsmann Stiftung. Berlin, Heidelberg.

Europäische Kommission/Eurostat (2006): Datenbank zur Arbeitsmarktpolitik, Methodik, Überarbeitete Fassung vom Juni 2006. Luxemburg.

Fachhochschule Frankfurt/infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) (2007): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune“ und „Arbeitsgemeinschaft“, Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse, Zwischenbericht Mai 2007. Frankfurt, Bonn, Berlin.

Forum Bildung (Hg.) (2001): Lernen – ein Leben lang. Vorläufige Empfehlungen und Expertenbericht. Materialien des Forum Bildung, Band 9. Bonn.

Gangl, Markus (1998): Sozialhilfebezug und Arbeitsmarktverhalten. Eine Längsschnittanalyse der Übergänge aus der Sozialhilfe in den Arbeitsmarkt. Zeitschrift für Soziologie, 27, S. 212–232.

Gangl, Markus (2003): Wohlfahrtsstaat und Erwerbsverläufe: Transfers als institutionelle Ressource zur Bewältigung von Arbeitslosigkeit. In: Jutta Allmendinger (Hrsg.). Entstaatlichung und soziale Sicherheit. Verhandlungen des 31. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Leipzig 2002. Opladen, S. 665–682.

Gehrmann, Gerd/Müller, Klaus D. (Hg.) (2007): Aktivierende Soziale Arbeit mit nicht-motivierten Klienten. 2. aktualisierte Auflage. Regensburg, Berlin.

Göckler, Rainer (2004): Grundsicherungsleistungen für Arbeitsuchende nach dem SGB II, ibv – Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste, 09/04: 1–19.

Goebel, Jan/Richter, Maria (2007): Nach der Einführung von Arbeitslosengeld II: Deutlich mehr Verlierer als Gewinner unter den Hilfeempfängern. DIW-Wochenbericht, 74, 753–761.

Hartz, Peter et al. (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit; [Bericht der Kommission], Berlin.

Heinz, Christine/Hense, Christine/Koch, Susanne/Osiander, Christoph/Sprenger, Christian (2007): Modellversuch Bürgerarbeit. Zwischen Workfare und Sozialem Arbeitsmarkt, IAB Forschungsbericht Nr. 14, Nürnberg.

Hielscher, Volker (2007a): Die Arbeitsverwaltung als Versicherungskonzern? Zum betriebswirtschaftlichen Umbau einer Sozialbehörde, Prokla, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Vol. 37, Heft 148 (3/2007), S. 351–368.

Hielscher, Volker (2007b): Qualifizierung für welche Vermittlung und welche Beratung? Überlegungen aus dem Forschungsprojekt „Von der Sozialbehörde zur ‚Matching-Maschine‘?“, Foliensatz zum Workshop „Neuere Forschung zu Leistungsprozessen der Arbeitsmarktpolitik“, Mannheim, 12.11.2007.

Holm, Andrej (2006): Kommunale Regelungen zu „Kosten der Unterkunft“ im Rahmen der Sozialgesetzgebung nach SGB II. Berlin.

Holst, Elke/Schupp, Jürgen (2004): Situation und Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): Datenreport 2004. München und Landsberg/Lech, S. 503–512.

Infas (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 3: Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit. Endbericht 2006. Bonn.

Input Consulting GmbH (2006): Liberalisierung und Prekarisierung – Beschäftigungsbedingungen bei den neuen Briefdienstleistern in Deutschland. Stuttgart.

Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ)/Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt (FIA)/GendA – Forschungs- und Kooperationsstelle Arbeit, Demokratie, Geschlecht (2007): Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht. Duisburg-Essen, Berlin, Marburg.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), et al. (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente. Modul 1e: Existenzgründungen (Endbericht). Nürnberg/Berlin/Bonn/München.

IZA/DIW/Infas (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen. Bericht 2006. Berlin/Bonn.

Janke, Rudolph/Riede, Thomas/Sacher, Matthias (2007): Die ILO-Arbeitsmarktstatistik des Statistischen Bundesamtes, in: Bundesamt, S. (Hg.): Neue Wege statistischer Berichterstattung – Mikro- und Makrodaten als Grundlage sozioökonomischer Modellierungen, Statistik und Wissenschaft Band 10. Wiesbaden, S. 192–212.

Kähler, Harro (2005): Soziale Arbeit in Zwangskontexten. Wie unerwünschte Hilfe erfolgreich sein kann. München, Basel.

Kettner, Anja/Rebien, Martina (2007): Hartz-IV-Reform: Impulse für den Arbeitsmarkt, IAB-Kurzbericht 19/2007. Nürnberg.

Kettner, Anja/Spitznagel, Eugen (2006): Gesamtwirtschaftliches Stellenangebot. Kräftiger Anstieg nach jahrelangem Rückgang. IAB Kurzbericht 6/2006. Nürnberg.

Kettner, Anja/Spitznagel, Eugen (2007): Gesamtwirtschaftliches Stellenangebot, Kräftige Konjunktur stärkt die Arbeitsnachfrage; IAB-Kurzbericht 11/2007. Nürnberg.

Knuth, Matthias (2005): Reflexionen zum deutschen Reformpfad vor dem Hintergrund der Erfahrungen westeuropäischer Nachbarn, in: Burghardt, Heinz; Enggruber, Ruth (Hg.): Soziale Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Soziale Arbeit zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Weinheim, München, S. 175–192.

Knuth, Matthias/Isfort, Birgit (2007): Der implizite Kombilohn in der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Ergebnisbericht der wissenschaftlichen Begleitung des Integrationsmodells „job2work“, IAQ-Forschungsbericht 2007–02. Gelsenkirchen/Duisburg.

Knuth, Matthias/Brussig, Martin (2006): „Hartz-Kommission“: Thesen zu den wissenschaftlichen Grundlagen der Reformvorschläge“, in: Brinkmann, Christian/Koch, Susanne/Mendius, Hans Gerhard (Hg.): Wirkungsforschung und Politikberatung – eine Gratwanderung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 300. Nürnberg, S. 89–100.

Koch, Susanne/Stephan, Gesine/Walwei, Ulrich (2005): Workfare: Möglichkeiten und Grenzen. IAB Discussion Paper 17/2005. Nürnberg.

Kolbe, Christian/Reis, Claus (2005): Vom Case Management zum „Fallmanagement“, Zur Praxis des Case Managements in der Sozialhilfe und der kommunalen Beschäftigungspolitik am Vorabend von Hartz IV. Frankfurt a.M.

Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang/Behrend, Olaf/Sondermann, Ariadne (2007): „Jedes starre Konzept ist schlecht und passt net in diese Welt“ – Nutzen und Nachteil der Standardisierung der Beratungs- und Vermittlungstätigkeit in der Arbeitsvermittlung, Prokla, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 37 (Heft 148), S. 369–381.

Mosley, Hugh/Schütz, Holger/Schmid, Günther 2003: Effizienz der Arbeitsämter, Leistungsvergleich und Reformpraxis, Berlin.

Ochs/iso (2006): Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 2. Evaluationsbericht 2006. Saarbrücken.

Ombudsrat (2006): Grundsicherung für Arbeitssuchende. Schlussbericht. Berlin.

Reis, Claus (2007): Fallmanagement – ein Mythos? Erfahrungen mit Case Management in unterschiedlichen Feldern kommunaler Sozialpolitik, in: Rudolph, Clarissa/Niekant, Renate (Hg.): Hartz IV: Zwischenbilanz und Perspektiven. Münster, S. 178–192.

Schmid, Günter (2007): Evaluation der Arbeitsmarktpolitik – Ein Schritt vor und zwei zurück? In: WSI-Mitteilungen 3/2007, S.116.

Sell, Stefan (1998): Entwicklung und Reform des Arbeitsförderungsgesetzes als Anpassung des Sozialrechts an flexible Erwerbsformen? In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3. Nürnberg, S. 532–549.

Serrano Pascual, Amparo (2007): Reshaping Welfare States: Activation Regimes in Europe, in: Serrano Pascual, Amparo/Magnusson, Lars (Hg.): Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe. Bruxelles et al., S. 11–34.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2007a): Teilnehmerbestand und Zugänge in Maßnahmen. Nürnberg.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2007b): Grundsicherung für Arbeitsuchende: Anrechenbare Einkommen und Erwerbstätigkeit. Nürnberg.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2007c): Ergänzende Darstellungen zum Bericht „Grundsicherung für Arbeitsuchende: Anrechenbare Einkommen und Erwerbstätigkeit“, Nürnberg.

SVR (2006): Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell. Expertise des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie. Wiesbaden.

Wunsch, Conny/Lechner, Michael. (2007): What Did All the Money Do? On the General Ineffectiveness of Recent General West German Labour Market Programmes. IZA Discussion paper 2800. Bonn.

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)/Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ)/TNS Emnid (2007): Evaluation der Experimentierklausel nach § 66c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune“ und „Arbeitsgemeinschaft“ – Untersuchungsfeld 3: „Wirkungs- und Effizienzanalyse“, Erster Bericht, Mannheim, Gelsenkirchen, Bielefeld.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Erwerbsbeteiligung von Erwerbspersonen im mittleren Erwerbsalter (30 bis 50 Jahre) nach dem Grad der Arbeitsmarktintegration	6
Tabelle 2:	Registrierte Arbeitslose (Frauen und Männer) in den Rechtskreisen SGB III und SGB II und nicht arbeitslose bzw. nicht arbeitslos registrierte Leistungsempfänger (Alg und Alg II) Jahresdurchschnitt 2007	10
Tabelle 3:	Entwicklung wichtiger Arbeitsmarktinstrumente nach Ergebnis BMAS-Evaluation 2002 bis 2007	32

