

Grundsicherung »für Arbeitsuchende«

Arbeitsförderung, Teilhabe und Sozialer Arbeitsmarkt

Matthias Knuth

1. Einleitung

Wie verhält sich eine Grundsicherung, die laut Untertitel »für Arbeitsuchende« geschaffen wurde, zu Arbeitslosigkeit, Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung? In der diskursiven Rahmung der Hartz-Reformen diente die Einführung des SGB II im Jahr 2005 der »Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe«, die mit der Absicht begründet wurde, die bisherigen Beziehenden von Sozialhilfe – soweit sie als erwerbsfähig gelten – in die aktive Arbeitsförderung einzubeziehen.

Mindestens im ersten Jahrzehnt der Geltung des SGB II waren öffentliche Wahrnehmung und politische Debatte von der Vorstellung geprägt, die »Arbeitslosengeld II« genannte Leistung sei – so wie zuvor die Arbeitslosenhilfe – eine Anschlussleistung für »Langzeitarbeitslose«, deren Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung aufgrund der Dauer ihrer Arbeitslosigkeit erschöpft seien. SGB III und SGB II waren in dieser Vorstellung die beiden »Rechtskreise« der *Arbeitsmarktpolitik*, die zwar durch die Art der Leistung voneinander unterschieden, aber durch gemeinsame Ziele, ein gemeinsames Instrumentarium der Förderung und die Tätigkeit der Bundesagentur für Arbeit in beiden Rechtskreisen miteinander verbunden seien. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende war in diesem Verständnis »Arbeitsmarktpolitik für nicht bzw. nicht ausreichend versicherte Arbeitslose«.

Doch schon bei der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende hatte dieses Bild Risse bekommen: Die Absicht des ursprünglichen Gesetzentwurfs, die Grundsicherung nach einer Übergangsphase der alleinigen Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit zuzuweisen, ließ sich nicht durchsetzen. Der konfliktreiche Weg bis zur heutigen fragmentierten Mischform der Trägerschaft¹ soll hier

1 | Siehe Fußnote 11 dieses Beitrags.

nicht nochmals nachgezeichnet werden;² jedoch kann argumentiert werden, dass schon hier nicht nur zufällige politische Mehrheitsverhältnisse, sondern Pfadabhängigkeiten am Werk waren, die aus den unterschiedlichen Regimelogiken von Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung bzw. Sozialhilfe resultierten (Knuth 2009) und eine Drift in Richtung einer zunehmenden »Kommunalisierung« erzeugten (Knuth/Larsen 2010).

Ist also die Grundsicherung von vornherein *organisational* und hinsichtlich ihrer *Governance* ein eigenständiges Gebilde, so trifft auch *empirisch* die Vorstellung nicht zu, dass die insgesamt sehr heterogene Gruppe der Beziehenden von Leistungen nach dem SGB II von »Langzeitarbeitslosen« dominiert würde, die ihre Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld erschöpft haben (Abschnitt 2.1). Die vorherrschenden Lebenslagen und Lebensverläufe entsprechen eher denen in der einstmaligen Sozialhilfe, die insofern – aufgrund von strukturellen Veränderungen sowohl des Arbeitsmarktes als auch der Bevölkerung – vom Minderheits- zum Mehrheitsregime geworden ist.

Auch *normativ* gibt es entgegen dem Gründungsdiskurs keinen Gleichklang von SGB II und SGB III, und dieser wurde auch nie angestrebt (Abschnitt 2.2). Stattdessen haben Urteile des Bundesverfassungsgerichts die 2005 teilweise gekappten normativen Wurzeln des SGB II im einstigen Bundessozialhilfegesetz wiederbelebt (Abschnitt 4.1).

Die Erfahrung, dass trotz Beschäftigungsrekorden, Fachkräfteengpässen und vielfältiger arbeitsmarktpolitischer Instrumentierung ein »harter Kern« von Leistungsbeziehenden nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden konnte (Abschnitt 3.4), führte – teilweise über den Umweg von Bundesprogrammen – zu einer zunehmend eigenständigen Instrumentierung des SGB II, die nicht mehr ausschließlich arbeitsmarktpolitischen Zielen dient und nicht allein an arbeitsmarktpolitischen Erfolgskriterien gemessen werden kann. Sozialwissenschaftliche Diskurse lieferten hierzu Begrifflichkeiten, die zumindest terminologisch mit der Sprache der Verfassungsrichter:innen konvergieren.

Die sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung entwickelte darüber hinaus Verfahren zur Messung von »sozialer Teilhabe« (Abschnitt 4.2), und durch das »Teilhabechancengesetz« wurde ab 2019 unter diesem Begriff ein Instrument geförderter Beschäftigung eingeführt, das Entwicklungslinien der Beschäftigungsförderung im SGB II fortführt, aber auch Ergebnis der jahrelangen Debatte über einen »Sozialen Arbeitsmarkt« ist (Abschnitt 5). Inwieweit mit diesem Instrument die Forderungen nach einem »Sozialen Arbeitsmarkt« erfüllt sind, ist die Fragestellung des abschließenden Ausblicks (Abschnitt 6).

2 | Vgl. hierzu Knuth 2012.

2. Grundsicherung und Arbeitsmarkt

2.1 Der hybride Charakter der Grundsicherung »für Arbeitsuchende« im Hinblick auf Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarkt

Seit der Einführung der »Grundsicherung für Arbeitsuchende« (SGB II) im Jahr 2005 befindet sich die Mehrheit der im amtlich-statistischen Sinne Arbeitslosen – die per definitionem zugleich Arbeitsuchende sind (§ 16 Abs. 1 SGB III) – in diesem Leistungssystem. Die aktuelle, durch die Coronapandemie ausgelöste Krise relativiert allerdings diesen Befund: Sechs Millionen Kurzarbeitende im April 2020 waren zwar nicht arbeitslos, erhielten aber für die ausgefallenen Arbeitsstunden Lohnersatzleistungen aus der Arbeitslosenversicherung. Dies demonstriert deren potenzielle Reichweite zumindest im kurzfristigen Kriseneinsatz, der aber bereits Ende 2020 durch Bundesdarlehen gestützt werden musste.

Letztlich hängt die Verteilung der Arbeitslosen zwischen den beiden »Rechtskreisen« sowohl davon ab, wie viele sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ihren Arbeitsplatz verlieren und mit »frischen« Ansprüchen an die Arbeitslosenversicherung in Arbeitslosigkeit einmünden, als auch davon, mit welcher Dauer diese Ansprüche ausgestattet sind. Unter den Vorzeichen der Deckelung von Sozialversicherungsbeiträgen insgesamt und des bisher immer erfolgreichen Drucks auf Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung in Phasen guter Beschäftigungslage (und damit der Begrenzung der Rücklagenbildung im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit) wird man davon ausgehen können, dass die Zuordnung der Mehrheit der Arbeitslosen zur Grundsicherung den im deutschen System der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit angelegten »Normalfall« darstellt, der sich allenfalls in akuten Beschäftigungskrisen vorübergehend umkehren könnte.

Andererseits ist die Mehrheit der Leistungsberechtigten nach dem SGB II weder arbeitslos noch arbeitsuchend (vgl. Knuth 2016). Auch wenn man die »nicht erwerbsfähigen Leistungsberechtigten« – also vor allem Kinder und Jugendliche bis 15 Jahre – aus der Betrachtung ausschließt, so ist die Mehrheit der Menschen, die ein sogenanntes »Arbeitslosengeld II« (ALG II) beziehen, nicht arbeitslos: Sie gehen zur Schule oder absolvieren eine Ausbildung und sind mit Vollendung des 15. Lebensjahrs vom Sozialgeld in den Bezug von ALG II gewechselt; andere sind wegen Kindererziehung oder Pflege nicht für den Arbeitsmarkt verfügbar, sind langfristig erkrankt oder wurden von den Jobcentern wegen ihres Lebensalters zu »hoffnungslosen Fällen« erklärt und damit aus der Arbeitslosenstatistik herausdefiniert (§ 53a Abs. 2 SGB II).

Bei der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aus dem SGB-II-Leistungsbezug heraus führt nur etwa die Hälfte zu dessen Beendigung (Bruckmeier/Hohmeyer 2018), die andere Hälfte zu einem nicht bedarfsdeckenden Erwerbseinkommen (siehe den Beitrag von Dorothee Spannagel in diesem Band) und damit – bei einer Wochenarbeitszeit von mindestens 15 Stunden – in einen Status fortgesetzten Leistungsbezugs ohne Arbeitslosigkeit.

Dieser Beschäftigungsstatus ist häufig nicht stabil. Fast die Hälfte der aus dem SGB-II-Leistungsbezug heraus aufgenommenen Beschäftigungen dauerte weniger als sechs Monate, und ebenfalls für fast die Hälfte handelte es sich um mindestens die fünfte Beschäftigungsaufnahme in den letzten fünf Jahren (Bruckmeier/Hohmeyer 2018).

Die Prekaritätszone am unteren Rand des Arbeitsmarktes führt zusammen mit statistischen Unterbrechungen von Arbeitslosigkeitsdauern durch Teilnahme an Maßnahmen, Langzeiterkrankung oder sonstige Zeiten längerer Nichtverfügbarkeit dazu, dass auch die verbreitete Kennzeichnung der Beziehenden von ALG II als »Langzeitarbeitslose« falsch ist: Eine knappe Mehrheit ist nicht langzeitarbeitslos im Sinne der amtlichen Definition. Unterbeschäftigung, diskontinuierliche Erwerbstätigkeit und Phasen der gesundheitlich oder familiär bedingten Nichtverfügbarkeit bilden Lebenslagen, die mit der überkommenen arbeitsmarktpolitischen Dichotomie von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nicht zu erfassen sind.

Insofern war es nur folgerichtig, dass das SGB II in seiner ursprünglichen Fassung – dem Bundessozialhilfegesetz folgend – Begriffe wie »arbeitslos« oder »Arbeitslosigkeit« mit Ausnahme der Bezeichnung der Leistungen als »Arbeitslosengeld« und »Arbeitslosengeld II« überhaupt nicht kannte.

2.2 Bedürftigkeit statt Arbeitslosigkeit als Schlüsselbegriff

Während Beschäftigung und Arbeitslosigkeit gewissermaßen die kategorialen Eckpfeiler der Arbeitslosenversicherung darstellen, ist der Dreh- und Angelpunkt der Grundsicherung die Hilfebedürftigkeit. Damit steht die Grundsicherung voll in der Tradition des Bundessozialhilfegesetzes.

Der entscheidende Unterschied zur *Arbeitslosenhilfe* – dem anderen Leistungssystem, das von der Grundsicherung abgelöst wurde – besteht darin, dass die Bedürftigkeit dort lediglich anspruchsbegrenzend, aber nicht anspruchsbegründend wirkte (Knuth 2006). Anspruchsbegründend für die Arbeitslosenhilfe ebenso wie für das Arbeitslosengeld war die Arbeitslosigkeit. Die Arbeitslosenhilfe war ein steuerfinanziertes Anschlusssystem der Arbeitslosenversicherung, während die Grundsicherung lediglich ein Auffang-, aber kein Anschlusssystem

ist. In der Bevölkerung wird die Grundsicherung eher als »Aufprallsystem« nach zu tiefem Fall wahrgenommen – nicht als Sicherungsversprechen, sondern als Zumutung.

Aufgabe und Ziel des SGB II bestehen in der Vermeidung, Beseitigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit. Die angestrebte Stärkung der Eigenverantwortung dient unmittelbar dem Ziel, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können; Eigenverantwortung stellt insofern kein eigenständiges Ziel menschlicher Entfaltung dar, sondern ist Mittel zum Zweck. Erwerbstätigkeit dient im SGB II dazu, von staatlichen Leistungen unabhängig zu werden, und ist nicht mit Teilhabe- oder Aufstiegsversprechen verbunden.

Im Gegensatz zum SGB III enthält das SGB II keinerlei positive Leitbilder zur Qualität von Beschäftigung und Arbeitsmarkt. Während das – nach betroffenen Personen in der Regel kleinere – System des SGB III beispielsweise unterwertiger Beschäftigung entgegenwirken will (§ 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 SGB III), erklärt das größere System des SGB II die individuelle Unterwertigkeit einer Beschäftigung gegenüber der erworbenen Qualifikation ausdrücklich als zumutbar (§ 10 Abs. 2 Nr. 1 und 2 SGB II) und setzt bei der Eingliederung in Arbeit vorrangig auf Maßnahmen, die die unmittelbare Aufnahme (irgend)einer Erwerbstätigkeit ermöglichen (§ 3 Abs. 1 Satz 2 SGB II).

Da der Arbeitsmarkt nicht nach Rechtskreisen unterteilt ist, besteht hier eine arbeitsmarktpolitische Zielinkonsistenz zwischen den beiden »Rechtskreisen«³. Auch wenn das SGB II mehr ist als Arbeitsmarktpolitik, wie noch weiter auszuführen sein wird, so ist es doch *auch* Arbeitsmarktpolitik und über § 16 SGB II an die arbeitsmarktpolitischen Instrumente des SGB III, aber eben nicht an dessen Zielsetzungen angebunden.

3. Der lange Weg der geförderten Beschäftigung in Richtung »Sozialer Arbeitsmarkt«

3.1 Geförderte Beschäftigung in der Urform des SGB II

Das SGB II startete im Jahr 2005 mit zwei aus dem Bundessozialhilfegesetz »geerbten« Formen der geförderten Beschäftigung, nämlich mit »Arbeitsgelegenheiten« entweder als sozialrechtliche Beschäftigungsverhältnisse ohne Arbeitsentgelt und nur mit Mehraufwandsentschädigung (in der Folge bald »Ein-Euro-Jobs« genannt) oder aber als sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse (die

3 | Vgl. ausführlicher Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik/Knuth 2018.

sogenannte Entgeltvariante). Über die Verknüpfung mit der aktiven Arbeitsförderung des SGB III durch § 16 SGB II war außerdem die Beschäftigung in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen möglich; aber die Nutzung dieses Instruments blieb in der Grundsicherung marginal.⁴

Außerdem ermöglichte die ursprüngliche Formulierung von § 16 SGB II durch eine Art Generalklausel die Förderung von gesetzlich hinsichtlich ihrer Ausgestaltung nicht näher definierten Maßnahmen.⁵ Unter den insgesamt fast 140.000 Teilnehmenden dieser Kategorie in 2007 dürften sich weitere Förderungen befunden haben, die eine Beschäftigung beinhalteten, und zwar oft in Kombination mit Qualifizierungs- oder Aktivierungsmaßnahmen, weil solche Kombinationen mit den gesetzlich im Detail definierten Instrumenten nur ungleich schwieriger oder überhaupt nicht darzustellen waren.

3.2 »JobPerspektive« und Beschäftigungszuschuss

Bereits der Koalitionsvertrag der »GroKo I« von 2005 enthielt einen Prüfauftrag zur Suche nach einer »Perspektive« für Personen, »die keine Arbeit auf dem regulären Arbeitsmarkt finden können« (CDU/CSU/SPD 2005). In Abgrenzung zu den immer schon von vornherein befristeten Angeboten des »zweiten Arbeitsmarktes« und als Alternativbegriff zum eher abwertend klingenden »dritten Arbeitsmarkt« kam bereits damals kurzzeitig der Begriff »Sozialer Arbeitsmarkt« auf (vgl. Cremer 2007).

In Anknüpfung an die Formulierung im Koalitionsvertrag setzte sich jedoch auf der politischen Ebene der vom damaligen Parlamentarischen Staatssekretär im Bundesarbeitsministerium, Klaus Brandner, und dem nordrhein-westfälischen Arbeitsminister Karl-Josef Laumann geprägte Begriff »JobPerspektive« durch. Gesetzgeberisch umgesetzt wurde diese durch das Zweite SGB-II-Änderungsgesetz vom Oktober 2007 als »Leistungen zur Beschäftigungsförderung« (§ 16a SGB II), die in den gesetzlichen Einzelbestimmungen und in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit als »Beschäftigungszuschuss« (BeZ) bezeichnet wur-

4 | Laut Eingliederungsbilanzen waren dies zu Spitzenzeiten (2006) jahresdurchschnittlich gut 35.000 Teilnehmende gegenüber fast 300.000 in Arbeitsgelegenheiten (ohne Daten der zugelassenen kommunalen Träger).

5 | Die heute in § 16a SGB II zusammengefassten »kommunalen Eingliederungsleistungen« wurden eingeleitet mit »über die in Absatz 1 genannten Leistungen hinaus können weitere Leistungen erbracht werden [...]«. Dazu gehören insbesondere [...]«. Aus dieser nicht abschließenden Aufzählung ergab sich die Förderung »sonstiger weiterer Leistungen«. Diese gingen später in der »freien Förderung« (heute § 16f SGB II) auf, die aber quantitativ nie eine vergleichbare Bedeutung erlangte.

den. Damit erhielt das SGB II erstmals ein speziell für diesen Rechtskreis konzipiertes Beschäftigungsinstrument, das in der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III nicht verfügbar war.

Der »Beschäftigungszuschuss« beinhaltete gegenüber den vorherigen Formen geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zwei grundlegenden Neuerungen:

- Während die zulässigen Tätigkeitsfelder bis dahin entweder (bei ABM und Arbeitsgelegenheiten) durch die ordnungspolitischen Schranken der »Zusätzlichkeit« und des »öffentlichen Interesses« oder (bei den »Strukturanpassungsmaßnahmen« in den damals noch neuen Bundesländern) durch Aufzählung (Umwelt, Soziale Dienste, Jugendhilfe, Breitensport, Kulturarbeit etc.) beschränkt worden waren, wurde erstmals auf eine solche Einhegung verzichtet. Der Beschäftigungszuschuss war eine Lohnkostensubvention von bis zu 75 Prozent, die bei Einstellung einer förderungsfähigen, ALG II beziehenden Person von *jedem* Arbeitgeber für Tätigkeiten *jeglicher* Art in Anspruch genommen werden konnte.

Damit war gewissermaßen eine »soziale Ausstrahlung« auf den gesamten Arbeitsmarkt möglich und laut Aussage von Karl-Josef Laumann in der Bundestagsdebatte zum Zweiten SGB-II-Änderungsgesetz auch ausdrücklich beabsichtigt – die geförderten Arbeitsplätze sollten nicht ausschließlich bei der öffentlichen Hand oder bei Beschäftigungsträgern entstehen (Deutscher Bundestag 2007, S. 11278). Die Tragweite dieser Neuerung muss seinerzeit vielen politischen Akteur:innen entgangen sein, denn in der späteren Debatte unter dem Schlagwort »Sozialer Arbeitsmarkt« wurde immer wieder der Verzicht auf die einengenden ordnungspolitischen Kriterien gefordert, obwohl das längst gesetzlich verwirklicht war (Einzelnachweise bei Knuth 2020).

- Die individuelle Förderungsdauer war zwar zunächst auf 24 Monate begrenzt; wenn nach dieser Zeit jedoch weiterhin eine ungeforderte Erwerbstätigkeit voraussichtlich nicht möglich war, »sollte« die Förderung anschließend nahtlos in eine unbefristete übergehen. Für die unbefristete Förderung gab es bei deren Einführung einen gesonderten Haushaltsposten, der aber in nachfolgenden Haushaltsgesetzen nicht fortgeführt wurde. Die unbefristeten Förderzusagen schlugen deshalb voll auf die Mittelbindung der Jobcenter durch, was zu erheblichen Vorbehalten der Jobcenter gegenüber diesem Instrument und auch den Nachfolgeinstrumenten führte.

Der Bestand an »mit BeZ« Geförderten betrug in den Spitzenjahren 2009 und 2010 jeweils etwa 35.000; die Anzahl der unbefristet Geförderten lässt sich nur

indirekt auf der Grundlage des Bestands an Teilnehmenden abschätzen, der in den Jahren nach der Schließung des Instruments für Neuzugänge (am 31.3.2012) noch vorhanden war: gut 4.000 im Jahr 2014, noch knapp 2.000 im Jahr 2019. Die ursprünglich angekündigte Zielgröße von 100.000 Teilnehmenden wurde nicht erreicht, selbst wenn man diese Zahl als Summe der Eintritte über die Jahre hinweg interpretiert, denn diese betrug weniger als 65.000 (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2020).

Bei anziehender Beschäftigungskonjunktur und abnehmenden Eingliederungsmitteln setzten die Jobcenter andere Prioritäten und vermieden dadurch, nach zwei Jahren Förderung in Begründungsnöte gegenüber der lokalen Politika-rena zu kommen, weshalb sie entgegen der gesetzlichen Sollbestimmung die Förderung nicht unbefristet fortsetzten.

3.2 »Förderung von Arbeitsverhältnissen«

Zum 1.4.2012 wurde der »BeZ« durch das Instrument der »Förderung von Arbeitsverhältnissen« (FAV) abgelöst, das im Rahmen des »Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt« (auch bekannt als »Instrumentenreform«) eingeführt wurde. Dieses Instrument sah keine unbefristete Fördermöglichkeit mehr vor. Im Gesetzgebungsverfahren war auch die andere Neuerung von 2007 infrage gestellt worden: Im Referentenentwurf hieß das Instrument »Förderung *zusätzlicher* Arbeitsverhältnisse« und sollte unter die altbekannten Schranken von Zusätzlichkeit und öffentlichem Interesse fallen sowie unter eine dritte, die im Zuge dieses Gesetzgebungsverfahrens für die Arbeitsgelegenheiten dann auch tatsächlich eingeführt wurde, nämlich die der »Wettbewerbsneutralität«.⁶

Beim Instrument »Förderung von Arbeitsverhältnissen« dagegen blieb die Offenheit für jegliche Art von Tätigkeit und Arbeitgeber formal erhalten. Die Finanzierung des Instruments war gedeckelt, denn die Jobcenter durften für dieses Instrument und die »freie Förderung« zusammen maximal 20 Prozent

6 | »Arbeiten sind wettbewerbsneutral, wenn durch sie eine Beeinträchtigung der Wirtschaft infolge der Förderung nicht zu befürchten ist und Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt weder verdrängt noch in ihrer Entstehung verhindert wird« (§ 16d Abs. 4 SGB II). Später wurde § 18d über die örtlichen Beiräte um folgende Bestimmung ergänzt: »Stellungnahmen des Beirats, insbesondere diejenigen der Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, hat die gemeinsame Einrichtung zu berücksichtigen.« Auch wenn dies im Gesetzestext nicht ausdrücklich gesagt wird, geht es hier um eine Art Vetorecht der Sozialpartner bei Arbeitsgelegenheiten, die sie für nicht wettbewerbsneutral halten.

ihrer Eingliederungsmittel verausgaben. Tatsächlich wurde diese Marge nicht ausgeschöpft, und der Bestand an Geförderten erreichte im Spitzenjahr 2014 gerade einmal gut 9.000.

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit diesem Instrument konzentrierte sich auf Förderprogramme von Bundesländern, die das Instrument ergänzten;⁷ eine bundesweite Evaluation oder Implementationsanalyse fand nicht statt. Laut Bundesrechnungshof nutzte ein Drittel der Jobcenter das Instrument in den Jahren 2012 und 2013 überhaupt nicht, und nur etwa ein Fünftel der Jobcenter sprach mehr als 50 Förderzusagen aus.

»Die Jobcenter gaben zur Begründung an, dass sie teilweise andere arbeitsmarktpolitische Schwerpunkte setzten oder dass die FAV wegen regionaler Besonderheiten am Arbeitsmarkt nicht nachgefragt wurde.« (Bundesrechnungshof 2015, S. 9)

3.4 Schätzungen des Bedarfs öffentlich geförderter Beschäftigung

Wohl nicht zuletzt die extrem geringe Nutzung des Instruments »Förderung von Arbeitsverhältnissen« beflügelte die Diskussion über Notwendigkeit und künftige Möglichkeiten öffentlich geförderter Beschäftigung. Zahlreiche Untersuchungen waren darauf gerichtet, einerseits auf das Ausmaß faktischer Ausschlüsse von Erwerbschancen aufmerksam zu machen und andererseits Kriterien zur Bestimmung der Zielgruppe von Beschäftigungsförderungsmaßnahmen jenseits von amtlich gemessenen Arbeitslosigkeitsdauern zu entwickeln.

Mit den Daten des Panels »Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung« (PASS) fanden Obermeier, Sell und Tiedemann (2014), dass im Jahr 2012 fast 500.000 Personen mindestens vier Vermittlungshemmnisse aufwiesen, aktuell nicht beschäftigt waren und in den letzten 36 Monaten mehr als 90 Prozent der Zeit keine Beschäftigung hatten. Ebenfalls für 2012 (Dezember) ermittelte Lietzmann (2016) auf Basis administrativer Daten, dass fast 40 Prozent der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten – umgerechnet mehr als 1,6 Millionen – vier Jahre und länger im Leistungsbezug waren, ohne beschäftigt gewesen zu sein oder an einer Fördermaßnahmen teilgenommen zu haben.

Allein für Nordrhein-Westfalen ermittelte Bauer (2018) zum Stichtag 31.12.2014 rund 100.000 »abgekoppelte Langzeitarbeitslose«, die in den zurückliegenden fünf Jahren maximal einen Monat in Beschäftigung gewesen waren und mindestens 48 Monate Arbeitslosigkeit aufsummierten. All diese Versuche, ergänzende oder alternative Kriterien zu dem der Arbeitslosigkeit zu

7 | Vgl. Bauer et al. 2018; Knuth et al. 2013; ISG/IAB/Regionales Forschungsnetz – Standort Baden-Württemberg 2016.

finden, können als Vorarbeiten für die heute beim Instrument »Teilhabe am Arbeitsmarkt« angewandte Zielgruppendefinition verstanden werden (siehe Abschnitt 5).

3.5 »Passiv-Aktiv-Transfer«

Wie auch immer man die Zielgruppe abgrenzen und beziffern mochte – die Diskrepanz zur Anzahl der Arbeitsplätze, die mit dem budgetär gedeckelten Instrument »Förderung von Arbeitsverhältnissen« gefördert werden konnte, war in jedem Fall immens. Dies führte zur Konkretisierung einer alten Debatte: Die Forderung »Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren« war zwar in erster Linie auf eine aktivere Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik gemünzt gewesen, enthielt aber auch schon den Gedanken, dass geförderte Beschäftigung sich zum Teil selbst finanziert, indem sie Lohnersatz- oder Unterhaltsleistungen einspart, die bei fortgesetzter Arbeitslosigkeit angefallen wären, und Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuer generiert.

Die nunmehr haushaltstechnisch zugespitzte Forderung nach einem »Passiv-Aktiv-Transfer« oder »-Tausch« (in jedem Fall »PAT« abgekürzt) zielte darauf ab, die bei Aufnahme einer geförderten Beschäftigung durch Verlassen oder Verringerung des Leistungsbezugs eingesparten Unterhaltsmittel unmittelbar für die Förderung weiterer Beschäftigungen verfügbar zu machen. Bei gesamtfiskalischer Betrachtungsweise erschien die geförderte Beschäftigung mit PAT geradezu als selbstfinanzierendes Perpetuum mobile (vgl. z.B. Aktion Arbeit im Bistum Trier 2017).

Aber Renten- und Krankenversicherungsbeiträge sowie etwaige Lohnsteuerzahlungen können ja nicht in den Eingliederungshaushalt der Jobcenter zurückgeführt werden. Bei rein SGB-II-immanenten Modellrechnungen kommt man deshalb zu moderateren Refinanzierungsquoten (vgl. Knuth/Kirsch/Zink 2013), die aber gleichwohl nicht zu vernachlässigen sind.

Vonseiten der Ministerialverwaltung wurde lange Zeit argumentiert, dass eine solche Umbuchung von Mitteln haushaltsrechtlich unzulässig sei. Schließlich handle es sich bei den »passiven« Unterhaltsleistungen um Anspruchsleistungen, die im Falle zunehmender Zahlen von Leistungsbeziehenden unabhängig von Haushaltsansätzen automatisch ansteigen; folglich dürfe man nicht etwaige Einsparungen abzweigen und umleiten. Dass zusammen mit dem »Teilhabechancengesetz« seit 2019 ein PAT in begrenzter Form ermöglicht wurde (siehe Abschnitt 5), zeigt, dass diese haushälterischen Grundsätze nicht auf ewig in Stein gemeißelt sind.

4. Gesellschaftliche Teilhabe – der neue Leitbegriff des SGB II?

4.1 Zusammentreffen von sozialwissenschaftlichen Diskursen und Verfassungsrechtsprechung

Die Rezeption des französischen Diskurses von *Exklusion versus Inklusion*, der zeitweilig die Terminologie der sozialpolitischen Bemühungen der Europäischen Kommission dominierte (Mayes/Berghman/Salais 2001), und des »Capabilities-Approach« (Nussbaum 2000; Sen 2008) in der deutschen sozialpolitischen Debatte (Brettschneider 2007; Bartelheimer 2007; Kronauer 2010) führten dazu, dass der bis dahin nur mit Sozialpolitik für Menschen mit Behinderungen konnotierte Begriff der »Teilhabe« nunmehr zum Universalbegriff der Sozialpolitik und auch der Armutsforschung (Arndt/Volkert 2006) avancierte.

Der diskurspraktische Grund dafür dürfte ganz einfach darin liegen, dass »Inklusion« oder »Capabilities« nicht unmittelbar verständliche Fremdwörter sind; Übertragungsversuche wie »Verwirklichungschancen« für »Capabilities« wirken reichlich künstlich, während »Einschluss« für »Inklusion« etwas Beklemmendes hat. »Teilhabe« steht semantisch zwischen der passiv klingenden »Einbindung« (der Mensch *wird* eingebunden) und den hohen Anforderungen an Eigenaktivität, die mit »Partizipation« oder »Beteiligung« verbunden sind: Sowohl ein eher passives »Anteilhaben« als auch ein eher aktives »Teilnehmen« und »Einflussnehmen« sind durch »Teilhabe« abgedeckt.⁸

Auch das Bundesverfassungsgericht griff den Terminus der »Teilhabe« auf und tenorierte 2010 in seinem Urteil zur Gewährleistung eines existenzwürdigen Existenzminimums:

»Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums [...] in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip [...] sichert jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zu, die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind.« (Bundesverfassungsgericht 2010)

8 | Dass sich dann wenig später die Terminologie rund um Menschen mit Behinderungen davon wiederum absetzte und verstärkt für »Inklusion« optierte (das Bundesteilhabegesetz von 2016 führte diesen Begriff in das SGB IX ein), lässt sich wohl nur mit dem Distinktionsbedürfnis der betreffenden Fachkreise erklären. Denn der Auslöser für die grundlegende Novellierung des SGB IX, die UN-Behindertenrechtskonvention, kommt in der amtlichen deutschen Übersetzung mit »Teilhabe« und »Einbeziehung« sehr gut zurecht, wo die englische Fassung »inclusion« oder »participation« benutzt; vgl. United Nations 2006 und Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen 2018.

Im Urteil selbst ist dann ausgeführt, dass der Gesetzgeber bei der Konkretisierung des Leistungsanspruchs die soziale Wirklichkeit zeit- und realitätsgerecht im Hinblick auf die Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums zu erfassen habe und dass dieses sich in einer technisierten Informationsgesellschaft anders darstelle als früher, also historisch veränderlich sei. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers sei dabei enger, soweit es um die Konkretisierung des zur Sicherung der physischen Existenz Notwendigen gehe, und weiter, wo es »um Art und Umfang der Möglichkeit zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben geht« (Bundesverfassungsgericht 2010).

Im Übrigen bleibe es dem Gesetzgeber grundsätzlich überlassen, ob er das Existenzminimum durch Geld-, Sach- oder Dienstleistungen sichere. Die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben – so heißt es nicht explizit, aber so könnte man schlussfolgern – muss nicht ausschließlich durch Geldleistungen gesichert werden, mit denen man sich ein Mindestmaß an Zugang beispielsweise zu Kulturveranstaltungen kaufen kann, sondern kann auch durch staatlich organisierte Gelegenheitsstrukturen verwirklicht werden.

In Reaktion auf dieses Urteil wurde 2011 den ansonsten unveränderten Formulierungen zu Aufgabe und Ziel der Grundsicherung der Absatz vorangestellt: »Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll es Leistungsberechtigten ermöglichen, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht« (SGB II § 1 Satz 1). Diese Formulierung, die sich sinngemäß schon im Bundessozialhilfegesetz fand, war bei dessen Ablösung durch die Hartz-Reformen zunächst nur in das SGB XII, aber nicht in das SGB II übernommen worden.⁹

Auch wenn der Begriff der Teilhabe bei der Umsetzung des zitierten Urteils zunächst nur in der Gestalt des »Bildungs- und Teilhabepakets« für Kinder und Jugendliche explizit Eingang in das SGB II fand, markiert das Urteil dennoch bedeutsame Diskursverschiebungen. Zum einen wurde die Traditionslinie zum Bundessozialhilfegesetz explizit wiederhergestellt, zum anderen ist damit klar, dass das SGB II nicht einfach nur »Arbeitsförderung für Arbeitslose ohne Versicherungsanspruch« beinhaltet.

Der bis heute gültige Untertitel »Grundsicherung für Arbeitsuchende« ist nicht nur sachlich viel zu eng, wie bereits in Abschnitt 2.1 gezeigt wurde – die Mehrheit der Beziehenden von Leistungen nach diesem Gesetz ist nicht arbeit-

9 | Das Bundessozialhilfegesetz postulierte zwar die Ermöglichung eines Lebens, »das der Würde des Menschen entspricht« (§ 1 Abs. 2 Satz 1 BSHG), verwendete aber den Begriff der Teilhabe ausschließlich im Kontext von Leistungen für Menschen mit Behinderungen und stellte keine Verbindung zwischen »Menschenwürde« und »Teilhabe« her. Diese Verknüpfung erfolgte erst durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts.

suchend –, sondern er stellt auch das Gesetz einseitig in einen ausschließlich arbeitsmarktpolitischen Kontext. Doch wenn die Überwindung von Hilfedürftigkeit mit Mitteln der Arbeitsmarktpolitik nicht gelingt, kommt das latent sozialpflegerische Erbe des Bundessozialhilfegesetzes im SGB II wieder auf die Tagesordnung.

4.2 Teilhabe als Erfolgsmaßstab von Interventionen

Während bei der umfassenden Evaluation von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, die durch die Hartz-Reformen angestoßen wurde, noch niemand daran dachte, im Zusammenhang mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach Teilhabeeffekten zu fragen (vgl. COMPASS et al. 2006), wurde dies wenig später bei der Evaluation von geförderter Beschäftigung zum Standard (ISG/IAB/RWI 2011; Christoph/Hohmeyer 2012; Hirsland/Ramos Lobato/Ritter 2012; BMAS 2015; Fuchs/Hamann 2017). Schritt für Schritt bildete sich ein Kanon von Variablen und ihnen zuzuordnenden Befragungs-Items heraus, mit denen versucht wird, soziale Teilhabe zu messen (IAQ et al. 2019).

Es konnte empirisch gesichert werden, dass sich geförderte Beschäftigung positiv unter anderem auf die allgemeine Lebenszufriedenheit, die Konsummöglichkeiten, den Gesundheitszustand, das Selbstvertrauen und die wahrgenommene gesellschaftliche Anerkennung auswirkt (Aurich-Beerheide et al. 2020). Dabei nehmen die Wirkungen auf die einzelnen Indikatoren mit zunehmender Dauer der Beschäftigung in unterschiedlich starkem Maße ab, was einerseits auf Gewöhnungseffekte, andererseits – bei absehbarem Ende einer befristeten Maßnahme – auf erneute Verunsicherung der Lebensperspektive zurückzuführen sein dürfte. Einige Effekte hielten jedoch auch ein Jahr nach dem Ende des Programms an, und zwar bei Selbstvertrauen, Soft Skills und dem persönlichen sozialen Netzwerk sogar bei Personen, für die das Programmende zu erneuter Erwerbslosigkeit führte (Aurich-Beerheide et al. 2020).

Mit den oben in Abschnitt 4.1 skizzierten Diskursverschiebungen und den dadurch angestoßenen Untersuchungen veränderte sich der Legitimationsrahmen geförderter Beschäftigung. War diese Kategorie arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen traditionell nach dem gleichen Outcome-Kriterium bewertet worden wie alle anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, nämlich dem späteren Übergang in ungeforderte Beschäftigung und deren Dauerhaftigkeit (mit notorisch ernüchternden Ergebnissen; vgl. Koch et al. 2011), so gibt es nun ein komplementäres Erfolgskriterium, nämlich die gesellschaftliche Teilhabe.

Wenn die Zielsetzungen der »Grundsicherung für Arbeitsuchende« nicht auf Arbeitsförderung im Sinne des SGB III beschränkt sind und die gesellschaft-

liche Teilhabe eine zur Integration in ungeforderte Erwerbsarbeit gleichwertige Zielsetzung darstellt, ist geförderte Beschäftigung auch dann gerechtfertigt, wenn sie die Wahrscheinlichkeit des Übergangs in ungeforderte Erwerbsarbeit *nicht* erhöht – solange sie die gesellschaftliche Teilhabe der geförderten Personen verbessert und ihnen damit ein menschenwürdiges Leben ermöglicht. In der Bundestagsdebatte zum Teilhabechancengesetz (Deutscher Bundestag 2018a) brachten drei Abgeordnete diesen Paradigmenwechsel in Reaktion auf Kritik von der AfD- und der FDP-Fraktion auf den Punkt:

»Hier steht die Integration in den Arbeitsmarkt nicht im Vordergrund, sondern die Möglichkeiten der Teilhabe durch Arbeit.« (Dr. Matthias Zimmer, Fraktion der CDU/CSU)

»Es geht in erster Linie um soziale Teilhabe.« (Beate Müller-Gemmeke, Fraktion Bündnis 90 – DIE GRÜNEN)

»Dabei geht es in erster Linie um Teilhabe durch Arbeit. Das steht im Vordergrund.« (Dr. Martin Rosemann, Fraktion der SPD)

Man kann nur hoffen, dass sich die arbeitsmarktpolitischen Akteur:innen noch an diese Festlegung erinnern, wenn die Evaluationsergebnisse zum Teilhabechancengesetz vorliegen.

5. Das Instrument »Teilhabe am Arbeitsmarkt«

Der Gesetzentwurf zum »Teilhabechancengesetz« erfuhr eine weitaus intensivere parlamentarische Bearbeitung als die Vorläuferinstrumente »Beschäftigungszuschuss« und »Förderung von Arbeitsverhältnissen« zu ihrer jeweiligen Zeit (vgl. Knuth 2020). Im Ergebnis kam ein¹⁰ Förderinstrument heraus, das sich durch folgende Charakteristika auszeichnet:

- Die in der Gesetzesbegründung betonte Offenheit des Instruments für alle Arten von Arbeitgebern blieb erhalten; der 2008 eingeleitete Paradigmenwechsel von einem eingehegten »zweiten Arbeitsmarkt« zu einem sozialen Mechanismus inmitten des gesamten Arbeitsmarktes wurde nicht revidiert. Aber anders als bei dem aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) kofinanz-

10 | Eigentlich zwei, aber der Eingliederungszuschuss für Langzeitarbeitslose nach § 16e ist nicht dem Sozialen Arbeitsmarkt im engeren Sinne zuzurechnen und wird daher hier nicht behandelt.

zierten »ESF-Langzeitarbeitslosenprogramm« (vgl. ISG/IAW/SOKO 2019) oder bei dem auf der »Förderung von Arbeitsverhältnissen« aufbauenden baden-württembergischen Landesprogramm »Gute und sichere Arbeit« (vgl. die Literaturangaben in Fußnote 7) gibt es keine »Betriebsakquisiteure« oder sonstigen Vorkehrungen, um privatwirtschaftlich orientierte Arbeitgeber für die Beteiligung zu gewinnen – man vertraut ausschließlich auf die Attraktivität hoher Lohnkostenzuschüsse.

- Es liegt in der Logik eines hohen Lohnkostenzuschusses, der auch für erwerbswirtschaftlich orientierte Betriebe zugänglich ist, dass man die Zielgruppe auf diejenigen beschränken muss, deren Produktivität auf längere Sicht voraussichtlich stark eingeschränkt ist. Bei den beiden Vorläuferinstrumente war dies – zusätzlich zu den Voraussetzungen der Langzeitarbeitslosigkeit und vergeblicher Eingliederungsbemühungen – durch die Anforderung zweier »in der Person liegender« Vermittlungshemmnisse und einer Negativprognose bezüglich der Eingliederungsmöglichkeiten für die Dauer der Förderung erfolgt.

Diese Kriterien waren einerseits als potenziell stigmatisierend und andererseits als durch die Fachkräfte in den Jobcentern schwer anwendbar kritisiert worden. Nicht zuletzt aufgrund der nunmehr vorliegenden differenzierteren Forschungsergebnisse zu Leistungsbezugsverläufen und der persistenten Abkoppelung eines Teils der Leistungsbeziehenden von jeglicher Beschäftigung (siehe Abschnitt 3.4) wurden die Zugangskriterien nun auf objektiv vorliegende Tatbestände der Erwerbs- und Leistungsbiografie umgestellt.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung »sieben Jahre Leistungsbezug in den letzten acht Jahren und keine nennenswerte Erwerbstätigkeit in diesem Zeitraum« wurde im Zuge der Gesetzesberatungen geringfügig auf »sechs Jahre in sieben« gelockert. Ergänzend und angelehnt an die Regelungen im Bundesprogramm »Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt« wurde für schwerbehinderte Personen und Eltern minderjähriger Kinder eine niedrigere Schwelle von fünf Jahren Leistungsbezug eingefügt.

- Zwar wurde davon abgesehen, wieder wie beim Beschäftigungszuschuss eine für einzelne Teilnehmende unbefristete Fördermöglichkeit vorzusehen; dafür kann die Förderung jetzt aber bis zu fünf Jahre andauern, wobei der Lohnkostenzuschuss in den ersten beiden Jahren 100 Prozent beträgt und in den Folgejahren um jeweils 10 Prozentpunkte abgesenkt wird.
- Die zu bezuschussende Entlohnung richtet sich nach dem Mindestlohn bzw. bei Tarifbindung des Arbeitgebers nach Tarifvertrag. Letzteres war im Gesetzentwurf – dem Koalitionsvertrag folgend – zunächst nicht vorgesehen und wurde aufgrund der Bundestagsdebatte und der Ausschussempfehlung

gen des Bundesrats (2018) eingefügt. Entgegen den Empfehlungen aus dem Bundesratsausschuss blieb es beim Ausschluss aus der Arbeitslosenversicherung, einer im Zuge der Hartz-Reformen begründeten Tradition für seitherige Formen öffentlich geförderter Beschäftigung.

- Weiterbildungskosten können auf Antrag des Arbeitgebers mit bis zu 3.000 Euro je Förderfall bezuschusst werden. Entgegen der großen Bedeutung, die in der öffentlichen Debatte, in Landes- und Bundesprogrammen der Begleitung und dem Coaching beigemessen wurde (vgl. Brussig/Kotlenga 2019; Bauer 2021), ist eine »erforderliche ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung« lediglich als Soll-Vorschrift ausgestaltet.

Je nachdem, ob die Jobcenter diese Aufgabe selbst wahrnehmen oder von beauftragten Dritten wahrnehmen lassen, gehen die Kosten voll zulasten des Verwaltungshaushalts oder zulasten der Eingliederungsmittel, da die Refinanzierung durch »Passiv-Aktiv-Transfer« (s. u.) ausschließlich für den Lohnkostenzuschuss eingesetzt werden darf. An der Umsetzung des Programms beteiligte Beschäftigungsträger können nicht mit der Betreuung der eigenen Beschäftigten beauftragt werden.

- In der Bundestagsdebatte kritisierte ein weites politisches Spektrum von der Linken (Katja Kipping) bis zur CDU (Matthias Zimmer), dass die Aufnahme einer Beschäftigung im »Sozialen Arbeitsmarkt« nicht explizit freiwillig gestellt wurde. Allerdings führte möglicherweise ein Redaktionsversehen dazu, dass das Instrument auch nicht explizit in die Sanktionsgründe nach §31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II aufgenommen wurde.
- Der »Passiv-Aktiv-Transfer« (PAT) findet sich im Gesetz nicht, weil es sich hier um ein haushaltstechnisches Verfahren handelt, das nicht im SGB II zu regeln ist. Er wird gleichwohl umgesetzt, wenn auch auf eine sehr kompliziert anmutende Weise aufgrund von Pauschalierungen für drei sehr konservativ kalkulierte Fallkonstellationen (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2020; BMAS/BA 2019). Nach den Abrechnungsergebnissen der Gemeinsamen Einrichtungen¹¹ deckte der PAT im Jahr 2019 immerhin 24 Prozent der Ausgaben für »Teilhabe am Arbeitsmarkt« (Knuth 2020, S. 815).¹²

11 | »Gemeinsame Einrichtungen« heißen die drei Viertel der Jobcenter, die von der Bundesagentur für Arbeit und den jeweiligen Kommunen gemeinsam betrieben werden. Die übrigen sind die »zugelassenen kommunalen Träger«, von denen manche statistischen Kennzahlen nur mit größerer Verzögerung oder überhaupt nicht verfügbar werden.

12 | Die dort zitierte Quelle war bei der Abfassung dieses Manuskripts nicht mehr auffindbar. Generell ist zu beklagen, dass seit der Umstellung des Internetangebots der

- Entgegen den weitverbreiteten Forderungen nach Verstetigung der öffentlich geförderten Beschäftigung, aber auch entgegen dem Gesetzentwurf ist das Instrument »Teilhabe am Arbeitsmarkt« nach § 16i bis Ende 2024 befristet, wobei bis dahin begonnene Förderungen ausfinanziert werden können. Im parlamentarischen Aushandlungsprozess war die Befristung der Preis für tarifliche Entlohnung und die leichte Lockerung der Zugangskriterien gegenüber dem Regierungsentwurf.

6. Sind wir im »Sozialen Arbeitsmarkt« angekommen?

Vor allem gegenüber dem unmittelbaren Vorläuferinstrument »Förderung von Arbeitsverhältnissen« stellt die »Teilhabe am Arbeitsmarkt« einen deutlichen Fortschritt dar. Hinter Ansprüchen und Erwartungen, die in jahrelangen Debatten zum »Sozialen Arbeitsmarkt« entwickelt wurden, bleibt der § 16i SGB II jedoch ebenso deutlich zurück.

Wenn man »sozial« nicht im Sinne einer randständigen Veranstaltung für »sozial Benachteiligte«, sondern im Sinne einer sozialen Qualität des Arbeitsmarktgeschehens insgesamt verstehen will, müsste die Sicherung der Teilhabe von andernfalls Ausgeschlossenen in ähnlichem Maße zu einem gesamtgesellschaftlichen Anliegen und einer Verantwortung der Arbeitsmarktparteien und -institutionen werden wie die Sicherung des Ausbildungszugangs für die nachwachsenden Generationen. Von der Größenordnung her sind beide Aufgaben durchaus vergleichbar: Rund 500.000 jährlich abgeschlossenen betrieblichen Ausbildungsverträgen standen im Juni 2018 laut Bundesregierung rund 450.000 Personen über 25 Jahre gegenüber, die sieben Jahre und mehr ohne Einkommen aus Erwerbstätigkeit im Regelleistungsbezug standen (Deutscher Bundestag 2018b).

Aber während die Sicherung des Ausbildungszugangs trotz pandemiebedingter Absage von Orientierungsveranstaltungen im Sommer/Herbst 2020 Gegenstand fast täglicher Berichterstattung war, nahm niemand öffentlich Notiz davon, dass die Umsetzung des Sozialen Arbeitsmarktes durch die Pandemie empfindlich gebremst wurde (vgl. Hofmann 2020; Beckmann/Schad 2021). Die Sozialpartner wurden im Hinblick auf das neue Instrument auf eine Rolle als Wächter der Wettbewerbsordnung festgelegt (§ 16i Abs. 9 SGB II) und nicht in Verantwortung für das Gelingen des Vorhabens gestellt. Für die Gewinnung

Statistik der Bundesagentur für Arbeit ein verlässliches wissenschaftliches Arbeiten mit BA-Statistiken nicht mehr möglich ist.

von erwerbswirtschaftlich orientierten Betrieben als Arbeitgeber im Sozialen Arbeitsmarkt wurden keine besonderen Vorkehrungen getroffen, und auch der Umstand, dass die Geltung des neuen Instruments befristet ist, macht es nicht zu einer Größe, mit der Arbeitgeber mittelfristig rechnen werden.

Diese perspektivische Unsicherheit betrifft auch das schmale Segment erwerbswirtschaftlich orientierter Beschäftigungsinitiativen, also Initiativen von Beschäftigungsträgern, die eine Beteiligung an Güter- und Dienstleistungsmärkten nicht in Gewinnabsicht suchen, sondern zwecks Kostendeckung und Vermittlung realistischer und von Kunden wertgeschätzter Arbeitserfahrungen für andernfalls vom Arbeitsmarkt Ausgeschlossene (vgl. Schulze-Böing 2021). Diese »sozialen Unternehmen« brauchen stabile Rahmenbedingungen über die Entfristung des Förderinstruments hinaus, z.B. einen anerkannten und definierten Status im Wirtschaftsgeschehen analog zu den Inklusionsbetrieben für Menschen mit Behinderungen (§ 215 ff. SGB IX; Knuth/Tenambergen 2015).

Gesetzlich definierte Kriterien z.B. hinsichtlich eines Prozentsatzes von Beschäftigten, die zwecks »Teilhabe am Arbeitsmarkt« gefördert werden, würden es erleichtern, dieses Merkmal als soziales Zuschlagskriterium in kommunalen Vergabeverfahren zu verwenden. Für einen stabilen und wachsenden Sozialen Arbeitsmarkt braucht man soziale Mechanismen zumindest in den von öffentlicher Nachfrage bestimmten Güter- und Dienstleistungsmärkten.

Die Vergaberechtsreform von 2016 hat die Spielräume hierfür erweitert, aber ihre rechtssichere Umsetzung ist sehr arbeitsaufwendig. Kommunen, die eine solche Strategie verfolgen wollen, sollten für eine Anlaufzeit von einigen Jahren über Förderprogramme der Länder Personalaufstockungen in ihren Vergabestellen vornehmen können, um den Mehraufwand abzufangen, der mit der Implementierung sozialer Vergabekriterien verbunden ist. Wenn die öffentlichen Kunden vorangehen, könnte der Soziale Arbeitsmarkt auch über den öffentlich finanzierten Bereich hinaus zu einem Label analog »Fair Trade«, »Frei von Kinderarbeit« oder »Dieser Betrieb bildet aus« werden (vgl. Knuth 2017).

Zu einem solchermaßen gesellschaftlich integrierten Sozialen Arbeitsmarkt passt der Ausschluss der Beschäftigten von der Arbeitslosenversicherung nicht. Wenn die individuelle Förderung befristet ist und wenn sich Arbeitgeber beteiligen, für die ein Insolvenzrisiko nicht ausgeschlossen ist, gibt es keine Rechtfertigung dafür, dass man nach mehrjähriger wertschöpfender Tätigkeit keine Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung bekommen soll, nur weil die Beschäftigung öffentlich bezuschusst wurde.

In der aktuellen Covid-19-Krise führt der Ausschluss von der Arbeitslosenversicherung dazu, dass das Instrument der Kurzarbeit für die im Sozialen Arbeitsmarkt Beschäftigten nicht anwendbar ist, obwohl gerade Einsatzfelder

wie Tafeln, Schul-Catering, Sozialkaufhäuser oder Café-Treffpunkte vom Lock-down betroffen sind. Zwar wurden Sonderregelungen gefunden, aber damit ist eine Gleichbehandlung gegenüber den ohne Förderung Beschäftigten gerade nicht möglich (Beckmann/Schad 2021); auch die Besserstellung (Freistellung bei voller Bezahlung) demonstriert einen »Exotenstatus«, der dem Ziel der Teilhabe-sicherung durch »simulierte Erwerbsnormalität« (Bauer et al. 2016) zuwiderläuft.

Vieles spricht für die Annahme, dass die derzeitigen pauschalen Gegenbuchungen im Rahmen des Passiv-Aktiv-Transfers zu konservativ gerechnet sind. Der Stand der Datenverarbeitung bei der Bundesagentur für Arbeit sollte es eigentlich ermöglichen, für Teilnehmende des Sozialen Arbeitsmarktes oder eine repräsentative Stichprobe fiktive Parallelkonten zu führen, mit denen man ermitteln kann, was die betreffende Bedarfsgemeinschaft ohne diese Beschäftigung an Leistungen bekommen hätte. So lassen sich empirisch gesicherte Erkenntnisse über die Refinanzierungseffekte geförderter Beschäftigung gewinnen, was den Finanzierungsspielraum zugunsten höherer Teilnehmerzahlen oder längerer Förderungszeiträume für Ältere erweitern würde.

In den grundlegenden Zielsetzungen des § 1 SGB II sollte die Gelegenheit zu sozialer Teilhabe als Verwirklichungsform der Menschenwürde verankert werden. Daraus würde zwingend folgen, dass die Annahme einer Beschäftigung im Sozialen Arbeitsmarkt sanktionsfrei gestellt werden muss, da eine durch Sanktionen erzwingbare »Verpflichtung zur Teilhabe« einen Widerspruch in sich darstellt.

Literatur

- Aktion Arbeit im Bistum Trier (2017): Integrierter Arbeitsmarkt. Ein Weg zur Auflösung der verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit. Stand: Februar 2017, www.o-ton-arbeitsmarkt.de/wp-content/uploads/AKTIO_Integrierter_Arbeitsmarkt-WEB.pdf (Abruf am 5.7.2021).
- Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik (Hrsg.)/Knuth, M. (2018): Solidarische und sozialinvestive Arbeitsmarktpolitik. Vorschläge des Arbeitskreises Arbeitsmarktpolitik, Study Nr. 374 der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Arndt, C./Volkert, J. (2006): Amartya Sens Capability-Approach. Ein neues Konzept der deutschen Armuts- und Reichtumsberichterstattung, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 75(1), S. 7–29.
- Aurich-Beerheide, P./Brussig, M./Gabler, A./Ivanov, B./Kirsch, J./Kotlenga, S., et al. (2020): Öffentlich geförderte Beschäftigung zur Förderung der Teilhabe von Langzeitarbeitslosen, ZEW Policy Brief Nr. 4.

- Bartelheimer, P. (2007): Politik der Teilhabe. Ein soziologischer Beipackzettel, Fachforum. Analysen & Kommentare 1/2007, Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin.
- Bauer, F. (2018): Zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit in Nordrhein-Westfalen. Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landtags Nordrhein-Westfalen am 14. März 2018, IAB-Stellungnahme 2/2018.
- Bauer, F. (2021): »Coaching« im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung. Begriff, Funktionen und Situationslogik, in: Sozialer Fortschritt 70(1), S. 19–39.
- Bauer, F./Bruckmeier, K./Kupka, P./Lietzmann, T./Promberger, M./Ramos Lobato, P./Wolff, J. (2018): Integration und Teilhabe durch öffentlich geförderte Beschäftigung – auf die Zielgruppe kommt es an, Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 5. November 2018, IAB-Stellungnahme 10/2018.
- Bauer, F./Franzmann, M./Fuchs, P./Jung, M. (2016): Simulierte Normalität in (dauerhaft) geförderter Arbeit, in: Garstenauer, T./Hübel, T./Löffler K. (Hrsg.): Arbeit im Lebenslauf. Verhandlungen von (erwerbs-)biographischer Normalität, Bielefeld, S. 155–269.
- Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen (2018): Die UN-Behindertenrechtskonvention. Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Die amtliche, gemeinsame Übersetzung von Deutschland, Österreich, Schweiz und Lichtenstein, Berlin.
- Beckmann, F./Schad, D. (2021): Der soziale Arbeitsmarkt in Zeiten der Corona-Krise: Auslauf- oder Zukunftsmodell, in: Sozialer Fortschritt 70(1), S. 3–18.
- BMAS = Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) (2015): Evaluation der Modellprojekte »Bürgerarbeit«. Endbericht, vorgelegt von IAW und ISG, BMAS Forschungsbericht 458, Berlin.
- BMAS/BA = Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesagentur für Arbeit (2019): Fragen und Antworten zur Bewirtschaftung des Passiv-Aktiv-Transfers in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, http://biaj.de/images/BMAS-BA_PAT-FAQ-Bewirtschaftung_Juni_2019.pdf (Abruf am 5.7.2021).
- Brettschneider, A. (2007): Jenseits von Leistung und Bedarf. Zur Systematisierung sozialpolitischer Gerechtigkeitsdiskurse, in: Zeitschrift für Sozialreform 53(4), S. 365–389.
- Bruckmeier, K./Hohmeyer, K. (2018): Arbeitsaufnahmen von Arbeitslosengeld-II-Empfängern. Nachhaltige Integration bleibt schwierig, IAB-Kurzbericht 2/2018.
- Brussig, M./Kotlenga, S. (2019): Sozialintegrative und beschäftigungsbegleitende Aktivitäten: Erfahrungen mit einer neuen Instrumentengruppe der Arbeitsförderung, in: Sozialer Fortschritt 68(12), S. 947–972.

- Bundesagentur für Arbeit (2020): § 16i SGB II »Teilhabe am Arbeitsmarkt«. Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung am sozialen Arbeitsmarkt, www.arbeitsagentur.de/datei/dok_ba040168.pdf (Abruf am 5.7.2021).
- Bundesrat (2018): Drucksache 366/18 vom 10. August 2018, www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2018/0301-0400/366-18.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Abruf am 5.7.2021).
- Bundesrechnungshof (2015): Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II. Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bonn.
- Bundesverfassungsgericht (2010): Urteil vom 9. Februar 2010, Az. 1 BvL 1/09, 1–220, www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2010/02/1s20100209_1bvl000109.html (Abruf am 5.7.2021).
- CDU/CSU/SPD (2005): Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 11.11.2005, Berlin.
- Christoph, B./Hohmeyer, K. (2012): Ein-Euro-Jobs aus Sicht der Betroffenen: Zur Binnenwahrnehmung eines kontroversen Instruments, in: Sozialer Fortschritt 61(6), S. 118–126.
- COMPASS/IMU/SÖSTRA/PIW/Universität Hamburg (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Modul 1c: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Endbericht, Berlin/Bremen/Hamburg, BMAS Forschungsbericht F356c.
- Cremer, G. (2007): »Sozialer Arbeitsmarkt«: Sinnvoll bei enger Zielgruppendefinition. Ist eine langfristig orientierte öffentliche Beschäftigung für Personen ohne Beschäftigungschancen sinnvoll?, in: ifo-Schnelldienst 60(10), S. 27–32.
- Deutscher Bundestag (2007): Plenarprotokoll 16/109. Stenografischer Bericht. 109. Sitzung. Berlin, Freitag, den 6. Juli 2007, <https://dserver.bundestag.de/btp/16/16109.pdf> (Abruf am 26.7.2021).
- Deutscher Bundestag (2018a): Plenarprotokoll 19/55. Stenografischer Bericht. 55. Sitzung. Berlin, Donnerstag, den 11. Oktober 2018, <https://dserver.bundestag.de/btp/19/19055.pdf> (Abruf am 5.7.2021).
- Deutscher Bundestag (2018b): Sozialer Arbeitsmarkt – Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose ermöglichen. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Markus Kurth, Sven Lehmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Bundestagsdrucksache 19/5482.
- Fuchs, P./Hamann, S. (2017): Öffentlich geförderte Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen: Betreuung, Wohlfahrtseffekte und Beschäftigungsperspektiven bei privaten und gemeinnützigen Arbeitgebern, in: Sozialer Fortschritt 66(9), S. 611–631.

- Hirsland, A./Ramos Lobato, P./Ritter, T. (2012): Soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? Das Beispiel des Beschäftigungszuschusses, in: WSI-Mitteilungen 65(2), S. 94–102.
- Hofmann, T. (2020): Zu gut, um befristet zu sein. Zur Förderung von langzeiterwerbslosen Menschen mit der neuen »Teilhabe am Arbeitsmarkt«, in: Soziale Sicherheit 69(4), S. 140–144.
- IAQ/ZEW/zoom/SOKO-Institut Bielefeld (2019): Evaluation des Bundesprogramms »Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt«. Endbericht, Berlin, BMAS Forschungsbericht 535.
- ISG/IAB/Regionales Forschungsnetz – Standort Baden-Württemberg (2016): Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Programms »Modellhafte Entwicklung eines sozialen Arbeitsmarktes »Passiv-Aktiv-Tausch« (PAT)«. Endbericht. 30. September 2016, https://wm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-wm/intern/Publikationen/Arbeit/Endbericht_PAT_ISG_IAB.pdf (Abruf am 26.7.2021).
- ISG/IAB/RWI (2011): Endbericht der Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Absatz 10 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 17/6880.
- ISG/IAW/SOKO (2019): Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Zwischenbericht, Berlin, BMAS Forschungsbericht 533.
- Knuth, M. (2006): »Hartz IV« – die unbegriffene Reform. Wandel der Erwerbsordnung durch Verallgemeinerung des Fürsorge-Regimes, in: Sozialer Fortschritt 55(7), S. 160–168.
- Knuth, M. (2009): Path shifting and path dependence: Labour market policy reforms under German federalism, in: International Journal of Public Administration 32(12), S. 1048–1069.
- Knuth, M. (2012): Grundsicherung »für Arbeitsuchende«: ein hybrides Regime sozialer Sicherung auf der Suche nach stabiler Governance, in: Bothfeld, S./Sesselmeier, W./Bogedan, C. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III, Wiesbaden, S. 70–90.
- Knuth, M. (2016): Arbeitslosigkeit unter dem »Aktivierungsparadigma«: die Entwicklung seit den Hartz-Reformen 2005, in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (Hrsg.): Langzeitarbeitslosigkeit: Auswege aus der Sackgasse, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 47(4), Berlin/Freiburg, S. 16–31.

- Knuth, M. (2017): Kernpunkte eines dauerhaften Sozialen Arbeitsmarktes. Fachbeitrag für die Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH NRW, April 2017 (unveröffentlichtes Manuskript).
- Knuth, M. (2020): Per Achterbahn zum Sozialen Arbeitsmarkt. Zur Vorgeschichte des »Teilhabechancengesetzes«, in: Sozialer Fortschritt 69(12), S. 797–824.
- Knuth, M./Kirsch, J./Zink, L. (2013): Ansätze zur Entwicklung eines »Sozialen Arbeitsmarktes«. Studie im Auftrag des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Landesverband Baden-Württemberg, Duisburg/Essen, www.iatev.de/downloads/2013_kirsch_knuth_zink.pdf (Abruf am 5.7.2021).
- Knuth, M./Larsen, F. (2010): Increasing roles for municipalities in delivering public employment services. The cases of Germany and Denmark, in: European Journal of Social Security 12(3), S. 174–199.
- Knuth, M./Tenambergen, T. (2015): »Inklusiver Arbeitsmarkt«. Vereinheitlichung der öffentlich geförderten Beschäftigung für behinderte und nicht behinderte Menschen? Gutachten für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag NRW, Düsseldorf, www.iatev.de/downloads/2015_knuth_ten.pdf (Abruf am 5.7.2021).
- Koch, S./Spies, C./Stephan, G./Wolff, J. (2011): Arbeitsmarktinstrumente auf dem Prüfstand, IAB-Kurzbericht 11.
- Kronauer, M. (2010): Inklusion – Exklusion. Eine historische und begriffliche Annäherung an die soziale Frage der Gegenwart, in: Kronauer, M. (Hrsg.): Inklusion und Weiterbildung. Reflexionen zur gesellschaftlichen Teilhabe in der Gegenwart, Bielefeld, S. 24–58.
- Lietzmann, T. (2016): Langzeitleistungsbezug und Langzeitarbeitslosigkeit: Definitionen, Quantitäten, Strukturen, in: WSI-Mitteilungen 69(5), S. 334–343.
- Mayes, D.G./Berghman, J./Salais, R. (2001): Social exclusion and European policy, Cheltenham.
- Nussbaum, M. C. (2000): Women and human development. The capabilities approach, Cambridge.
- Obermeier, T./Sell, S./Tiedemann, B. (2014): Es werden mehr. Aktualisierte Abschätzung der Zielgruppe für eine öffentlich geförderte Beschäftigung aus der sich verfestigenden Langzeitarbeitslosigkeit, Remagen.
- Schulze-Böing, M. (2021): Sozialwirtschaft – Chance für den sozialen Arbeitsmarkt? Neue Perspektiven durch das neue Förderinstrument im SGB II, in: Sozialer Fortschritt 70(1), S. 41–51.
- Sen, A. (2008): Commodities and capabilities, New Delhi.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2020): Arbeitsmarktpolitische Instrumente (Zeitreihe Jahreszahlen). Deutschland, West- und Ostdeutschland, Regionaldirektionen, Bundesländer, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistik>

tikdaten/Detail/Aktuell/iiia5/amp-zr-amp-zr-jz/amp-zr-jz-dlrd-0-xlsx.xlsx?__blob=publicationFile&v=1 (Abruf am 5.7.2021).

United Nations (2006): Convention on the Rights of Persons with Disabilities and Optional Protocol, www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf (Abruf am 5.7.2021).