

Rosenthal, Peer; Sommer, Jörg; Matysik, Alexander

Research Report

Wandel von Reziprozität in der deutschen Arbeitsmarktpolitik. Das Beispiel öffentlich geförderte Beschäftigung

Schriftenreihe Institut Arbeit und Wirtschaft, No. 12/2012

Provided in Cooperation with:

Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW), Universität Bremen / Arbeitnehmerkammer Bremen

Suggested Citation: Rosenthal, Peer; Sommer, Jörg; Matysik, Alexander (2012) : Wandel von Reziprozität in der deutschen Arbeitsmarktpolitik. Das Beispiel öffentlich geförderte Beschäftigung, Schriftenreihe Institut Arbeit und Wirtschaft, No. 12/2012, Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW), Universität Bremen und Arbeitnehmerkammer Bremen, Bremen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/109011>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Peer Rosenthal
Jörg Sommer
Alexander Matysik

**Wandel von Reziprozität
in der deutschen
Arbeitsmarktpolitik**

Herausgeber:

Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW)
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen
Postfach 33 04 40
28334 Bremen

Bestellung:

Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW)
- Geschäftsstelle -
Tel.: +49 421 218-61704
info@iaw.uni-bremen.de
Schutzgebühr: 5 €

1. Auflage 2012
ISSN: 2191-7264

Gedruckt auf 100% Recyclingpapier

Peer Rosenthal
Jörg Sommer
Alexander Matysik

Wandel von Reziprozität in der deutschen Arbeitsmarktpolitik

Das Beispiel öffentlich geförderte Beschäftigung

Die Autoren haben in einem von der Arbeitnehmerkammer Bremen finanzierten Projekt die Governance der arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsförderung im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) untersucht und Perspektiven für deren Weiterentwicklung formuliert. Der vorliegende Beitrag dient als theoretischer Rahmen für diese Entwicklungsperspektiven. Die Autoren bedanken sich bei der Arbeitnehmerkammer Bremen für die Finanzierung des Projekts sowie bei Irene Dingeldey und Ulrich Heisig vom Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW) für die Kommentierung des Beitrags.

Kurzfassung

Im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrags steht der durch die Arbeitsmarktreformen in Deutschland eingeleitete qualitative Wandel in der Beziehung zwischen Individuum und Solidargemeinschaft bzw. zwischen Bürger/in und Wohlfahrtsstaat. Dieser Wandel spiegelt sich in veränderten Reziprozitätsnormen (Gegenseitigkeitsbeziehungen) wider, in denen das Verhältnis von leistungsempfangendem Individuum und leistungserbringender Solidargemeinschaft zum Ausdruck kommt.

Am Beispiel der öffentlich geförderten Beschäftigung als quantitativ wichtigen Bereich aktiver Arbeitsmarktpolitik wird analysiert, inwieweit sich die veränderten Reziprozitätsnormen konkret niederschlagen. Hierbei wird der instrumentellen Ausgestaltung eine besondere Bedeutung beigemessen. Denn nicht nur die arbeitsmarktpolitischen Ziele, sondern die zur Anwendung gebrachten Instrumente entfalten eine eigene Wirkung.

Abstract

This paper examines the qualitative change of relations between individuals and the community or rather between the citizens and the welfare state, caused by recent labour market reforms in Germany. This change is reflected in altered concepts of reciprocity, that display the relation between individuals receiving welfare goods and services on the one hand and the supplying community based on the principal of mutual solidarity on the other hand.

Referring to the example of direct job creation, which is an important part of active labour market policy, we analyse the impact of changed norms of reciprocity. We focus on the design of labour market policy instruments and conclude that not only the objects, but the instruments as such have an impact.

Inhaltsverzeichnis

ABBILDUNGSVERZEICHNIS	4
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	4
1 HINTERGRUND UND AUFBAU DES BEITRAGS.....	5
2 REZIPROZITÄT ZUR ANALYSE VON SOZIALREFORMEN.....	7
3 NEUDEFINITION SOZIALSTAATLICHER GEGENSEITIGKEITS- BEZIEHUNGEN: VON AUSGEGLICHENER REZIPROZITÄT ZUM IN PFLICHT NEHMENDEN SGB II.....	11
3.1 Reziprozitätsnormen in der Arbeitsmarktpolitik „vor Hartz“: Dominanz der ausgeglichenen Reziprozität.....	11
3.2 Reziprozitätsnormen in der Arbeitsmarktpolitik: Inpflichtnahme durch das SGB II.....	15
4 ZUM VERHÄLTNIS VERÄNDERTER REZIPROZITÄT UND ÖFFENTLICH GEFÖRDERTER BESCHÄFTIGUNG	18
4.1 Prinzipiell mögliche Ziele öffentlich geförderter Beschäftigung	19
4.2 Ziele öffentlich geförderter Beschäftigung im Wandel	20
4.3 Ziele öffentlich geförderter Beschäftigung seit 2005	22
5 FAZIT	30
6 LITERATUR	32

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Typologien wohlfahrtsstaatlicher Reziprozitätsarrangements.....	10
Abb. 2: Ziele öffentlich geförderter Beschäftigung im AFG bzw. SGB III bis 2004	21
Abb. 3: Ziele öffentlich geförderter Beschäftigung nach BSHG bis 2004.....	22
Abb. 4: Zielstellungen der Instrumente öffentlich geförderter Beschäftigung seit 2005.....	27
Abb. 5: Jahresdurchschnittlicher Teilnehmerbestand in Instrumenten öffentlich geförderter Beschäftigung im SGB II 2005 bis 2010 (ohne zugelassene kommunale Träger)	28

Abkürzungsverzeichnis

ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AGH E	Arbeitsgelegenheit in der Entgeltvariante
AGH MAE	Arbeitsgelegenheit in der Mehraufwandvariante
Alg II	Arbeitslosengeld II
AVVG	Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung
BA	Bundesagentur für Arbeit
BEZ	Beschäftigungszuschuss
BIAJ	Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
FAV	Förderung von Arbeitsverhältnissen
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
KdU	Kosten der Unterkunft
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch (Grundsicherung für Arbeitssuchende)
SGB III	Sozialgesetzbuch Drittes Buch (Arbeitsförderung)

1 Hintergrund und Aufbau des Beitrags

Im vergangenen Jahrzehnt wurden auch in den lange Zeit als reformresistent geltenden Wohlfahrtsstaaten mit Sozialversicherungssystemen politische Veränderungen eingeleitet, die auf einen tiefgreifenden Wandel hinweisen. Im Zentrum der Reformen stand und steht bis heute insbesondere die Arbeitsmarktpolitik. Als leitend für die Reformen kann das neue Paradigma der Aktivierung gelten, dessen Umsetzung auch von supranationalen Organisationen wie der Europäischen Union vorangetrieben wird. Somit hat sich ein im Grunde für alle entwickelten Wohlfahrtsstaaten weitestgehend identisches Paradigma entwickelt, das aber durchaus unterschiedlich in die nationalen Institutionensysteme übersetzt worden ist (Barbier/Knuth 2011; van Berkel/Hornemann-Möller 2002).

Bei der Umsetzung aktivierender Arbeitsmarktpolitik galt Deutschland lange Zeit als Spätzügler bzw. Nachzügler, spätestens ab dem Jahr 2002 wurde vor allem im Rahmen der vier „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz I-IV) der Aktivierungspfad endgültig eingeschlagen. Diese Gesetzgebung ist bis zum heutigen Tag umstritten und wird im politischen wie auch wissenschaftlichen Diskurs überaus kontrovers diskutiert. Unabhängig von den einzelnen Debatten wird das Paradigma der Aktivierung weiterhin rhetorisch mit einem Verweis auf eine in höherem Umfang einzufordernde „Eigenverantwortung“ der Adressaten wohlfahrtsstaatlicher Leistungen flankiert (Nullmeier 2006). In der Folge werden passive Leistungen entweder gekürzt und/oder verstärkt durch aktive Maßnahmen ergänzt. Durch diese zunehmende Konditionalisierung von Leistungen (Classen/Clegg 2007) bzw. die Verschärfung so genannter Reziprozitätsnormen (Gegenseitigkeitsbeziehungen) verschiebt sich die staatliche Intervention zunehmend auf die Ebene des individuellen Verhaltens (Lessenich 2008).

Im Zuge dieses Wandels ist der Grundsatz „Keine Rechte ohne Verpflichtungen“ (Giddens 2001: 182) gestärkt worden, der sogar zum „ethischen Grundprinzip“ und „zentralen Motto“ (Brettschneider 2007b: 380) aktivierender Sozialpolitik avanciert. Ein relevantes Element des Aktivierungsparadigmas ist insofern die Herstellung eines neuen Verhältnisses von Individuum und Solidargemeinschaft durch die Neugewichtung und Neudefinition der wechselseitigen Rechte und Pflichten (Brettschneider 2007b: 379; Dingeldey 2007). Um den qualitativen Wandel der Beziehungen zwischen Individuum und Solidargemeinschaft bzw. zwischen Bürger und Wohlfahrtsstaat (Brettschneider 2007a: 112) sichtbar machen zu können, ist die analytische

Einbeziehung der Ausgestaltung sozialer Rechte erforderlich (Bothfeld 2006). Hierfür bietet sich der Rückgriff auf die Ausgestaltung spezifischer Reziprozitätsnormen an.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen steht im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrags die Frage, inwiefern sich in Deutschland die veränderten Reziprozitätsnormen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik konkret niederschlagen. Für eine erste Annäherung bietet sich der Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung als ein quantitativ wichtiger Bereich der Arbeitsförderung an. Bei der Analyse wird der Ausgestaltung der Instrumentenebene eine gehobene Bedeutung beigemessen: Denn nicht die Ziele, sondern die Instrumente entfalten eine ganz eigene Wirkung und mitunter auch unerwartete Effekte. Deshalb materialisieren sich die unterschiedlichen Reziprozitätsnormen erst auf der Ebene der einzelnen arbeitsmarktpolitischen Instrumente.

Aufbau des Beitrags

Zur Bearbeitung der dargelegten Fragestellung wird auf das Konzept der Reziprozität zur Analyse von Sozialreformen angeschlossen und die von Steffen Mau (2002) entwickelte Typologie wohlfahrtsstaatlicher Reziprozitätsarrangements erläutert (Kap. 2). Vor dem Hintergrund dieser theoretischen Überlegungen wird herausgearbeitet, inwieweit in der deutschen Arbeitsmarktpolitik mit der Einführung der „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ (SGB II) im Jahr 2005 eine so weitreichende Neudefinition sozialstaatlicher Gegenseitigkeitsbeziehungen verbunden ist, dass von einem Regimewechsel gesprochen werden kann. Dafür wird eine Regimezuordnung der Ausgestaltung von Reziprozität *vor* und *nach* der Einführung des SGB II vorgenommen (Kap. 3). Daran anschließend wird untersucht, inwieweit sich ein solcher Wechsel auch mit Blick auf die Instrumente öffentlich geförderter Beschäftigung nachvollziehen lässt. Die Instrumentenebene ist von zentraler Bedeutung, weil hier durch mit den Instrumenten verbundene Zielstellungen zum Tragen kommen und konkret spezifische Reziprozitätsmuster erkennbar werden. Dafür werden prinzipiell mit geförderter Beschäftigung verbundene Zielstellungen benannt, die Zielzuschreibung bis 2004 herausgearbeitet und im Anschluss für die seit 2005 nutzbaren Instrumente inklusive der mit ihrem Einsatz verfolgten Ziele analysiert (Kap. 4). Der Beitrag schließt mit einer zusammenfassenden Betrachtung und diskutiert die Gefahren einer Verdrängung originär arbeitsmarktpolitischer Zielstellungen durch Verschärfungen der Reziprozitätsnormen (Kap. 5).

2 Reziprozität zur Analyse von Sozialreformen

Der Wohlfahrtsstaat europäischer Prägung steht spätestens seit den 1970er Jahren vor neuen Herausforderungen und sozialen Problemlagen, welche die mit dem Paradigma des fürsorgenden Wohlfahrtsstaates verbundenen Ziele und Instrumente sowie das damit einhergehende Problemlösungspotential generell in Frage stellten. Um die konkreten Ziele sowie Programme und Institutionen an die veränderten Herausforderungen anzupassen, sind in den letzten zwei Dekaden neue wohlfahrtsstaatliche Leitbilder entworfen worden. Die Kontexte für ihr Entstehen wie auch ihrer konkreten Implementierung sind überaus vielfältig und abhängig von den normativen Vorstellungen der entscheidungsrelevanten Akteure. Hierbei spielen wissenschaftliche Debatten eine ebenso große Rolle wie der politische Diskurs auf europäischer und nationaler Ebene. In Deutschland wurde im Rahmen politisch-programmatischer Schriften der aktivierende Sozialstaat als neues wohlfahrtsstaatliches Leitbild entwickelt und in unterschiedlichen Politikbereichen implementiert (zur Genese in der Arbeitsmarktpolitik siehe Dingeldey 2003).

Losgelöst von der Veränderung des wohlfahrtsstaatlichen Leitbilds und der konkreten institutionellen Umsetzung im Rahmen der Aktivierungspolitik stellt der „moderne“ Sozialstaat seinen Bürgerinnen und Bürgern grundsätzlich ein breites Spektrum an Leistungen zur Verfügung, wobei die Zugänge zu diesen Leistungen bestimmten Voraussetzungen unterworfen bzw. normiert werden (Lessenich/Nullmeier 2006: 13). Im Unterschied zu privaten Austauschprozessen – zum Beispiel in Familienzusammenhängen – gründen sozialpolitische Regulierungen nicht auf den unmittelbaren Verpflichtungsbeziehungen, sondern auf rechtlich und institutionell fixierten Programmen, die in einen spezifischen Modus einer staatlichen und zwangsförmigen Solidarität münden (Lessenich/Mau 2005: 258). Anders gesagt formiert, definiert und spezifiziert der Wohlfahrtsstaat das Verhältnis von leistungsempfangendem Individuum und leistungserbringender Solidargemeinschaft (Brettschneider 2007b: 366) und führt zu einem spezifischen Modus von Vergesellschaftung, durch den bestimmte soziale Gruppen in ein institutionell bestimmtes Verhältnis zueinander gesetzt werden (Lessenich/Mau 2005: 262). Der Wohlfahrtsstaat formiert (und fördert dadurch) Vorstellungen allgemeingültiger Gegenseitigkeit (Mau 2002: 351).

Die Politik des Wohlfahrtsstaates greift also zu ihrer Begründung, Verankerung und Legitimation auf das Prinzip der Gegenseitigkeit zurück, indem vorhandene, vermutete oder auch konstruierte „Motive individueller Hilfsbereitschaft“ (Lessenich

1999: 158) als Grundlage institutionalisierter Gegenseitigkeitsbeziehungen herangezogen werden. Es ist davon auszugehen, dass Bürgerinnen und Bürger bereit sind, Individualinteressen zugunsten eines kollektiven Sicherungsarrangements zurückzustellen, wenn es ein hohes Maß an normativer Übereinstimmung mit denen durch die Ausgestaltung von Sozialpolitik verwirklichten Zielen gibt – ein Kompromiss zwischen „Interesse“ und „Moral“ (Lessenich/Mau 2005: 272) – und damit ein normativer Anerkennungszusammenhang vorliegt (Mau 2002: 349/359). Vor diesem Hintergrund bilden Wohlfahrtsstaaten (auch) ein „Arrangement staatlich organisierter Reziprozität“ (Lessenich 1999: 164).

Reziprozität kann als Überbegriff für Normen verstanden werden, die wechselseitige Verpflichtungsbeziehungen zwischen unterstützendem Kollektiv und unterstützungsbedürftigem Individuum begründen und verweist damit darauf, dass wohlfahrtsstaatliche Leistungen keine einseitigen Austauschprozesse, sondern wechselseitige Strukturen und damit auch Gegenleistungen begründen (Mau 2002: 352). Grundsätzlich beinhaltet jedes Leistungssystem individuelle Pflichten zur Vermeidung, Reduzierung oder Beendigung von Leistungen. Es hängt allerdings von der konkreten Ausgestaltung ab, in welchem Umfang die Pflichten normiert, kontrolliert und durchgesetzt werden (Brettschneider 2007a: 114 ff.). Daraus ergibt sich, dass es die eine Reziprozität in den Wohlfahrtsstaaten nicht gibt: In ihnen sind unterschiedlichen Institutionen wie auch verschiedene wohlfahrtsstaatliche Programme eingelassen, die verschiedenartige Reziprozitätsnormen beinhalten. Dies verweist auf eine historisch wie kulturell variable „Politik mit der Reziprozität“ (Lessenich/Mau 2005: 272).

In der jüngeren Vergangenheit sind verschiedene Ansätze entwickelt worden, Reziprozitätsarrangements im Wohlfahrtsstaat sichtbar zu machen (für einen Überblick Lessenich/Mau 2005). Sie reichen von Realtypen von Reziprozitätsvorstellungen (Ullrich 2000aa; 2000bb; Sachweh et al. 2006) über Kontinuenkonstruktionen der wohlfahrtsstaatlichen Reziprozitätsnorm (Lessenich 1999, 2008; Knuth 2006; Bothfeld et al. 2005; Brettschneider 2007a) bis hin zu komplexen Kombinatorikmodellen gegenseitiger Verpflichtungen (Goodin 2002). Im Folgenden wird an die Arbeiten von Steffen Mau angeschlossen, der auf der Grundlage international vergleichender Analysen eine Typologie von Reziprozitätsregimen entworfen hat (Mau 2002), die hier für eine historische Perspektive nutzbar gemacht wird. Die vier idealtypischen Regime differenziert Mau hinsichtlich der Wertigkeit und Determiniertheit der Rückgabe, der Toleranz von materiellen Ungleichgewichten und dem Grad der Konditionalität der Hilfestellung (Mau 2002: 354).

Typ I: Generalisierte Reziprozität

Den ersten Typ charakterisiert Mau als „generalisierte Reziprozität“, so dass Akte des Gebens nicht an die Erwartungen definierter oder äquivalenter Gegenleistungen geknüpft werden und damit großzügige soziale Austausche unterstützt sowie die genaue Kalkulationen des Gebens und Nehmens ausgeschlossen werden. Dies ist typischerweise mit einer universalistischen und kompensatorischen Umverteilungspolitik verbunden (Mau 2002: 355).

Typ II: Risiko-Reziprozität

Der Typ der Risiko- bzw. dispositionalen Reziprozität fokussiert auf die Bereitstellung eines sozialen Minimums im Falle von Bedürftigkeit und folgt dem „subsidiären Modell der Wohlfahrtspolitik“ (Mau 2002: 355 f.). Es geht damit um die Aufteilung von Risikokosten, die individuell nicht tragbar erscheinen. Leistung und Gegenleistung kommen darin zum Ausdruck, dass Unterstützung im Bedarfsfall geleistet wird und in Phasen eigener Bedürftigkeit auch erwartet werden kann (Mau 2002: 356).

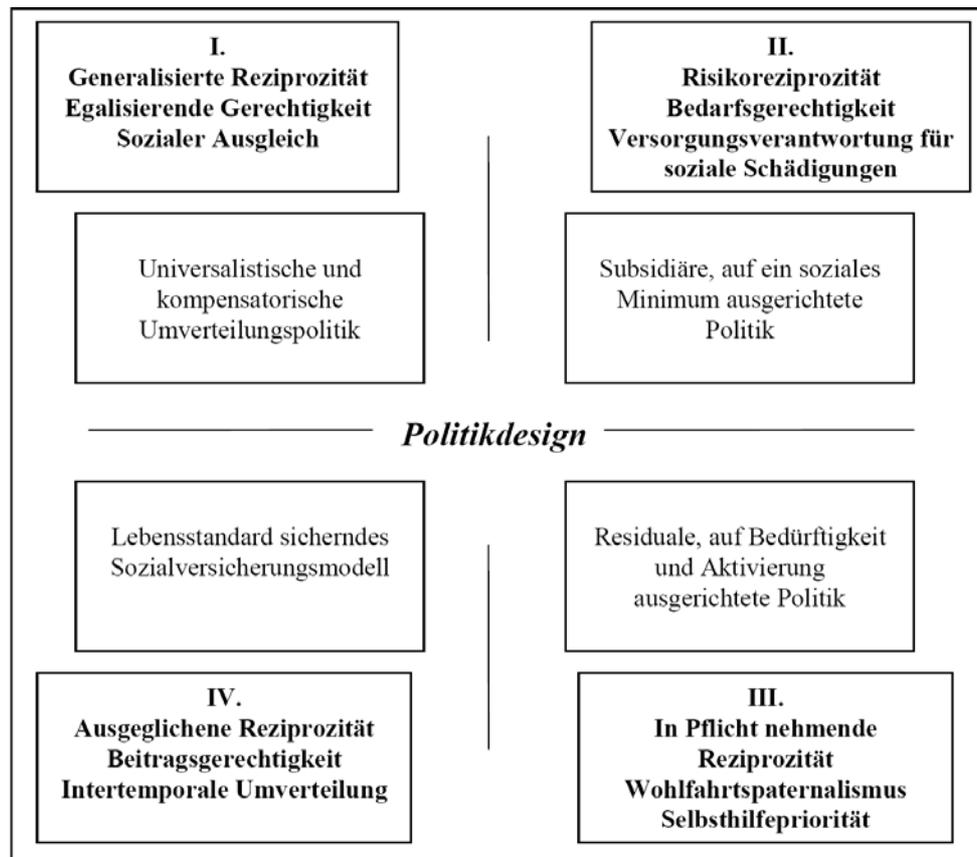
Typ III: In Pflicht nehmende Reziprozität

Die Basis des dritten Typs beschreibt Mau als „in Pflicht nehmende Reziprozität“. Die Annahme staatlicher Unterstützungsleistungen verpflichtet die Empfänger, klar erkennbare Anstrengungen zur Überwindung des Leistungsbezugs zu unternehmen – die sozialen Leistungen etablieren ein Schuldverhältnis in dem Sinne, dass kooperative sowie norm- und regelkonforme Handlungsweisen eingefordert werden (Mau 2002: 357).

Typ IV: Ausgegliche Reziprozität

Der Typ der ausgeglichenen Reziprozität basiert auf durch Beitragszahlungen erworbenen Anwartschaften auf soziale Leistungen. Diese Vorstellung der Leistungsgerechtigkeit ist durch das Äquivalenzprinzip institutionalisiert, Umverteilungen sind intertemporaler und nicht interpersoneller Natur. Damit sind soziale Leistungen als individuelle Anspruchsrechte im Sinne späterer Gegenleistungen für erbrachte Beiträge zu verstehen (Mau 2002: 357 f.).

Zusammenfassend lassen sich also unterschiedliche Formen des Gebens und Nehmens aufzeigen, die wie bei der generalisierten Reziprozität unspezifisch und zeitlich offen gehalten werden (Typ I), im Falle der Risikoreziprozität (Typ II) auf die gemeinschaftliche Mindestsicherung sozialer Risiken abzielt, sich bei der in Pflicht nehmenden Reziprozität stark konditionalisiert zeigt (Typ III) und bei der ausgeglichenen Reziprozität als intertemporale und leistungsäquivalente Entsprechung zum Tragen kommt (Typ IV). Die vier Typen sind in Abbildung 1 schematisch gegenübergestellt.

Abb. 1: Typologien wohlfahrtsstaatlicher Reziprozitätsarrangements

Quelle: Mau (2002: 357).

Mau unterstreicht selbst, dass zum einen in der Realität vornehmlich Mischformen zu finden sind, da die politische Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates keinen eindeutigen und exklusiven Reziprozitätslogiken folgt. Zum anderen weist die Typenbildung einen instrumentell-methodischen Charakter auf, da das Zusammenwirken sozialer Beziehungen und Normen des Gebens und Nehmens herausgearbeitet werden können (Mau 2002: 355). Während Mau eine solche Typologie explizit für die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung vorschlägt, um die den sozialstaatlichen Transfers zu Grunde liegenden Reziprozitätsnormen herausarbeiten zu können und dies für einen Vergleich zwischen Deutschland und Großbritannien bereits fruchtbar gemacht hat (Mau 2003), wird im Folgenden auf das Typenregime in historischer Perspektive für den deutschen Sozialstaat zurückgegriffen. Hierdurch sollen die Veränderungen von Reziprozitätsbeziehungen in der deutschen Arbeitsmarktpolitik durch die Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) im Jahr 2005 aufgezeigt werden.

3 Neudefinition sozialstaatlicher Gegenseitigkeitsbeziehungen: Von ausgeglichener Reziprozität zum in Pflicht nehmenden SGB II

Lohnersatzleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit und Leistungen der Arbeitsförderung sind ebenso wie andere sozialstaatliche Leistungen an Anspruchskriterien geknüpft. Diese Reziprozitätsnormen werden durch die Definition der Arbeitslosigkeit, der Arbeitslosmeldung, der Verfügbarkeit, der Bedürftigkeit, der Zumutbarkeit sowie der Sperrzeit- und Sanktionsregelungen materialisiert, da sie den Zugang zu Leistungen, die Höhe der Leistungen und die Dauer der Leistungszahlungen bestimmen (Rosenthal 2009). Im Weiteren steht die Ausgestaltung der Reziprozitätsnormen *vor* und *nach* Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) im Jahr 2005 im Mittelpunkt.

3.1 Reziprozitätsnormen in der Arbeitsmarktpolitik „vor Hartz“: Dominanz der ausgeglichenen Reziprozität

Die Arbeitslosenversicherung ist die jüngste der klassischen Sozialversicherungen. Sie wurde im Jahr 1927 mit dem „Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ (AVVG) eingeführt und vereint die Lohnersatzleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit und die Maßnahmen zur Arbeitsförderung. Damit wurde ein dreistufiges System für den Fall des Eintritts des sozialen Risikos Arbeitslosigkeit ins Leben gerufen, das sich später in das Versicherungssystem mit der Lohnersatzleistung Arbeitslosengeld (1), die bedürftigkeitsgeprüfte Arbeitslosenhilfe (2) und die bedarfsabhängige Sozialhilfe (3) der Kommunen gliederte.

(1) Arbeitslosenversicherung

Die den deutschen Sozialstaat als Sozialversicherungsstaat kennzeichnende Dominanz der Sozialversicherungen findet auch im Bereich der Arbeitsmarktpolitik ihren Niederschlag. Dabei ist die Arbeitslosenversicherung in dreifacher Hinsicht lohnarbeitszentriert: Die Integration in das bzw. der Zugang zum Versicherungssystem ist an ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis geknüpft, die Leistungshöhe richtet sich nach der Höhe des Erwerbseinkommens und der Leistungsbezug setzt die Bereitschaft zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit voraus (Nullmeier/Vobruba 1994: 12).

Folglich wird soziale Sicherung selektiv organisiert, die Arbeitslosenversicherung stellt kein System der universellen Sicherung bzw. Staatsbürgerversorgung dar. Die Höhe der Leistungen folgt dem Ziel der Lebensstandardsicherung, indem sie sich am

vorherigen Einkommen orientiert (Äquivalenzprinzip). Der Anspruchszeitraum auf Arbeitslosengeld richtet sich nach der Dauer der versicherungspflichtigen Beschäftigung und wurde später durch die Berücksichtigung des Lebensalters der Arbeitslosen ergänzt. Es besteht also ein Entsprechungsverhältnis zwischen erbrachten Beiträgen und den zu erwartenden Leistungen. Infolgedessen ist die interpersonelle Umverteilungsfunktion der Arbeitslosenversicherung begrenzt. Um Ansprüche auf Arbeitslosengeld geltend machen zu können, müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein. So muss innerhalb eines definierten Zeitraums (Rahmenfrist) für eine festgelegte Dauer (Anwartschaftszeit) einer versicherungspflichtigen Beschäftigung nachgegangen worden sein. Darüber hinaus sind vor allem die gesetzlich definierten Zumutbarkeitskriterien und Sperrzeitregelungen für den Erhalt von Leistungen von herausgehobener Bedeutung (Rosenthal 2009: 114).

Die Reziprozitätsnormen für den Erhalt von Arbeitslosengeld sind mit den vier Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz I-IV) bereits vor Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) verschärft worden (Kap. 3.2). Die Leistungshöhe blieb zwar unangetastet, jedoch wurde die Bezugsdauer von 24 auf 12 Monate gesenkt. Für über 55-jährige waren auch 18 Monate Leistungszahlung möglich. Nach anhaltenden öffentlichen Diskussionen ist im Jahr 2008 die Bezugsdauer für über 58-jährige wieder auf maximal 24 Monate angehoben worden. Darüber hinaus wurden die Anwartschaftszeit im Jahre 2004 generell von einem halben auf ein Jahr erhöht und zugleich die Rahmenfrist von drei auf zwei Jahre abgesenkt. Ferner wurde die Zumutbarkeit verändert, indem der befristete Qualifikationsschutz aufgehoben und durch ein gestuftes Einkommensmodell ersetzt wurde. Die Sperrzeitdauer ist bereits im Jahr 2003 flexibilisiert und stärker gestaffelt (drei bis zwölf Wochen) worden, wobei seither der Anspruch auf Leistung bei 21 Wochen erlosch. Für den Fall der Arbeitsaufgabe oder Arbeitsablehnung wurde die Beweislast umgekehrt und auf den Arbeitslosen verschoben (Rosenthal 2009: 120). Die Anforderungen an die Eigenbemühungen der Leistungsbeziehenden wurden dahingehend erhöht, dass die Arbeitslosen aktiv alle Möglichkeiten nutzen müssen, um die Beschäftigungslosigkeit zu beenden (Bothfeld et al. 2005: 29).

(2) Arbeitslosenhilfe als hybrides Sicherungssystem

Die Arbeitslosenhilfe, die im Jahr 2005 mit dem Inkrafttreten des SGB II komplett abgeschafft worden ist, war ein mittleres und hybrides Sicherungssystem, da es Ele-

mente des Versicherungssystems und der Grundsicherung enthielt (Knuth 2006: 162). Die Arbeitslosenhilfe¹ war seinerzeit eine Anschlussleistung für jene Arbeitslosen, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld ausgeschöpft war. Die Anspruchsberechtigung speiste sich somit indirekt aus den während der Arbeitslosigkeit vorangegangenen Beitragszahlungen an das Versicherungssystem. Anspruchsvoraussetzung war die individuelle Bedürftigkeit, allerdings war die Leistung nicht bedarfsorientiert und deren Höhe durch den Lohnersatzcharakter definiert (Knuth 2006). Für die Leistungsbemessung wurde ein prozentualer Lohnersatz ermittelt, womit die Zielsetzung der Lebensstandardsicherung unterstrichen worden ist. Auch die Betreuung der Hilfeempfangenden wurde – wie beim Arbeitslosengeld – von der damaligen Bundesanstalt für Arbeit übernommen. Es galten nahezu die gleichen Pflichten wie für die Arbeitslosengeld-Beziehenden, obgleich die Zumutbarkeitskriterien in Bezug auf die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilweise strenger gefasst waren (Steffen 2008). Damit bestand der einzige zentrale Unterschied zum Arbeitslosengeld, dass die Lohnersatzleistung nicht aus Beitrags-, sondern aus Steuermitteln erbracht wurde. Im Grunde war die Arbeitslosenhilfe ein verlängerter, niedrigerer und aus anderen Finanzierungsquellen gespeister Arbeitslosengeldbezug – vom Prinzip der Grundsicherung blieben also nur die Steuerfinanzierung, die Bedürftigkeitsprüfung und die unbeschränkte Bezugsdauer (Knuth 2006: 160; Dingeldey 2003, 2010). Zusammengefasst handelt(e) es sich sowohl beim Arbeitslosengeld als auch bei der Arbeitslosenhilfe um eine staatlich garantierte, aber *individuell verdiente* Leistung (Knuth 2010a).

(3) Sozialhilfe

Die Sozialhilfe war und ist als letztes Netz der sozialen Sicherung die älteste Sicherungsform. Anspruchsgrundlage ist grundsätzlich nicht der Beschäftigungsstatus, sondern Hilfebedürftigkeit. Dabei gilt die sogenannte Nachrangigkeit, wonach nur Hilfe erhält, wer sich nicht selbst helfen bzw. die nötige Hilfe auch nicht von anderen Personen beanspruchen kann (Subsidiaritätsprinzip). Die Leistungshöhe bestimmt ein soziales Minimum (Mindestsicherung), wird damit nicht in Bezug zum bisherigen Lebenslauf gesetzt und unterscheidet sich in diesem Punkt deutlich vom Arbeitslosengeld und der Arbeitslosenhilfe. Die Bedürftigkeitsprüfung bei der Sozialhilfe war

¹ Bis Ende 1999 bestand die Möglichkeit des Bezugs von Arbeitslosenhilfe ohne vorangegangenen Bezug von Arbeitslosengeld. Diese als „originäre Arbeitslosenhilfe“ bezeichnete Leistung

strenger als bei der Arbeitslosenhilfe (Bäcker et al. 2000: 229, 350).² Die Zumutbarkeitskriterien und Anforderungen an Eigenanstrengungen zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit waren im Vergleich zu den zwei anderen Lohnersatzleistungen strikter formuliert. Die Hilfebedürftigen mussten vorrangig die eigene Arbeitskraft zur Bestreitung des Lebensunterhaltes bzw. zur Reduzierung der Hilfebedürftigkeit einsetzen – dabei waren jede Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt und Beschäftigungsmaßnahmen in Form von Arbeitsgelegenheiten in der Arbeitsrechts- und Sozialrechtsvariante zumutbar. Als unzumutbare Tätigkeit galt lediglich eine Beschäftigung, die die körperliche oder geistige Fähigkeit des Transferleistungsempfänger überstieg oder die zukünftige Ausübung der bisherigen Tätigkeit und die Betreuung von Kindern gefährdet hätte (Bäcker et al. 2000: 216 f.).

Zwischenfazit: Ausgeglichene Reziprozität bis 2005

Der Typologisierung von Steffen Mau zufolge (Kap. 2) entspricht das deutsche Arbeitslosensicherungsregime vor Einführung des SGB II im Falle des Arbeitslosengeldes und der Arbeitslosenhilfe dem Typ der ausgeglichenen Reziprozität (Typ IV). Es war auf Beitragsgerechtigkeit (Leistungen am vorherigen Einkommen orientiert und erbrachte Beiträge begründen die Leistungszahlungen) und auch in der Arbeitslosenhilfe auf Lebensstandard- bzw. Statussicherung ausgerichtet. Dagegen bildete die ehemalige Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige eher die Risikoreziprozität (Typ II) ab, da die Leistungen subsidiär erfolgten und ein soziales Minimum (Bedarfsgerechtigkeit) definierten. Allerdings enthielt die Sozialhilfe auch Elemente der in Pflicht nehmenden Reziprozität (Typ III), da an den Leistungsbezug entsprechende Gegenleistungen zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit formuliert waren.

Zusammengenommen hat das Regime der ausgeglichenen Reziprozität jedoch deutlich dominiert, was sich auch in den quantitativen Dimensionen widerspiegelt: Im Jahr 2004 haben über vier Millionen Personen Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe empfangen, wohingegen es 930.000 arbeitslos gemeldete Sozialhilfeempfangende gab; hier war aber bei einem Drittel die Leistungen der Arbeitslosenversicherung

wird hier nicht berücksichtigt. Wenn im Folgenden von Arbeitslosenhilfe die Rede ist, ist immer die „Anschluss-Arbeitslosenhilfe“ gemeint.

² So wurde in der Arbeitslosenhilfe bei erwachsenen Arbeitslosen ein Unterhaltsanspruch gegenüber den Eltern bzw. den Kindern nicht angerechnet, bei der Berechnung des Partner Einkommens galten Freibeträge, ebenso wurden Kindergeld und Wohngeld nicht angerechnet (Bäcker et al. 2000: 229).

nicht bedarfsdeckend und daher eine Aufstockung nötig (Kaltenborn/Schiwarov 2006).

3.2 Reziprozitätsnormen in der Arbeitsmarktpolitik: Inpflichtnahme durch das SGB II

Mit dem vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurde die „Dreifaltigkeit“ (Leibfried et al. 1985) des deutschen Sicherungsregimes abgebaut, indem die zugleich von Bedürftigkeit und früherem Erwerbsstatus geprägte Arbeitslosenhilfe in das neue Grundsicherungsregime des SGB II überführt und damit faktisch abgeschafft wurde. Damit ist nicht weniger als ein „Bruch mit der deutschen Sozialstaatskultur“ (Knuth 2010a) vollzogen worden, da im neuen Leistungssystem die Elemente der Fürsorge im Unterschied zur alten Arbeitslosenhilfe dominieren. Dies kommt auch in der Ausgestaltung der Reziprozitätsnormen zum Tragen.

Die im SGB II kodifizierte Leistung Arbeitslosengeld II (Alg II) ist eine bedarfsgeprüfte, fürsorgerechtliche Leistung, die die soziale Mindestsicherung der Leistungsbezieher garantieren soll. Die Leistungsdauer ist zeitlich unbegrenzt. Anspruchsgrundlage ist auch hier analog der alten Sozialhilfe nicht Beschäftigungslosigkeit, sondern Hilfebedürftigkeit. Damit sind nicht nur – wie durch den offiziellen Namen „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ impliziert – Personen ohne Beschäftigungsverhältnis Adressaten des SGB II. Auch Erwerbstätige mit einem Einkommen unterhalb der Bedürftigkeitsschwelle sind ebenso leistungsberechtigt wie Personen mit nicht bedarfsdeckendem Arbeitslosengeld I-Bezug.

Die Bedürftigkeitsprüfung im SGB II orientiert sich in den zentralen Punkten an denen der Sozialhilfe. Zum anrechenbaren Einkommen zählen Einkommen aus Erwerbstätigkeit jenseits der Freibetragsgrenzen und aus Vermögen, Vermietung oder Verpachtung, Leistungen nach der Arbeitslosenversicherung und Kindergeld und Kinderzuschlag sowie bis 2010 das Elterngeld ab einer Höhe von 300 Euro. Seit 2011 wird auch das Elterngeld vollständig auf Leistungen nach dem SGB II angerechnet (Dingeldey 2010). Ebenso ist Vermögen vor dem Leistungsbezug zu verwerfen, wobei ein gesetzlich definierter Freibetrag gewährt wird. Die Orientierung des SGB II an den Regelungen der Sozialhilfe hat zur Folge, dass vormalige Empfänger von Arbeitslosenhilfe mehrheitlich mit einer Absenkung des Leistungsniveaus bis hin zum vollständigen Leistungsverlust konfrontiert wurden (Bruckmeier/Schnitzlein 2009).

Die stärkere Gewichtung des Fürsorgesystems und ihre Ausgestaltung im SGB II geht einher mit einem Übergriff der Arbeitsmarkt- auf die Sozialpolitik, indem die Instrumentalisierung der Sicherungsleistungen für arbeitsmarktpolitische Ziele (weiter) voran getrieben wird (Becker 2008). Institutionalisiert wird diese Instrumentalisierung durch die Eingliederungsvereinbarungen, in denen die Rechte und Pflichten der Leistungsbezieher niedergelegt und damit das Verhältnis der Arbeitsverwaltung zu seinen „Kunden“ vertraglicht wird (Handler 2004: 10). Lehnt der Leistungsbeziehende die Eingliederungsvereinbarung ab, kann sie per Verwaltungsakt beschlossen werden. Dies verdeutlicht die geringen Mitwirkungsrechte, zudem bestehen keine Rechtsansprüche auf Maßnahmen der Arbeitsförderung (Bothfeld 2007).

Die verschärfte Reziprozitätspolitik drückt sich auch in der Ausgestaltung der Zumutbarkeit aus. So heißt es in der Gesetzesbegründung zum SGB II:

„Die Anforderungen an den Erwerbsfähigen sind schärfer als diejenigen bei dem Versicherungssystem des Dritten Buches. Grundsätzlich ist dem Erwerbsfähigen jede Erwerbsarbeit zumutbar, weil er verpflichtet ist, die Belastung der Allgemeinheit durch seine Hilfebedürftigkeit zu minimieren. Grundsätzlich müssen die persönlichen Interessen zurückstehen“ (Deutscher Bundestag 2003b: 53).

Ausnahmen sind nur möglich, wenn Kinder unter drei Jahren oder Angehörige zu betreuen sind, der Hilfebedürftige zu einer bestimmten Arbeit körperlich, geistig oder seelisch nicht in der Lage ist oder die Ausübung einer Tätigkeit ihm die künftige Ausübung seiner bisherigen überwiegenden Arbeit erschweren würde. Zudem müssen sittenwidrige Löhne nicht akzeptiert werden.

Erfüllt der Hilfebedürftige die Anforderungen nicht, ist der SGB II-Träger aufgerufen, Sanktionen zu verhängen. Die Sanktionsregelungen im SGB II sind strenger gefasst als bei der Arbeitslosenhilfe, aber auch im Vergleich zur Sozialhilfe. Sie wurden im Rahmen des sog. Fortentwicklungsgesetzes 2006 noch einmal verschärft (Deutscher Bundestag 2006). Bei Meldeversäumnissen wird die Leistung um 10 Prozent reduziert, bei der Ablehnung einer „zumutbaren“ Beschäftigung oder Maßnahme der Arbeitsförderung sowie bei Ablehnung bzw. Verstoß gegen die Eingliederungsvereinbarung wird die Leistung um 30 Prozent gemindert. Die Leistungskürzungen können sich bei Mehrfachverstößen bis zum kompletten Leistungsentzug aufsummieren. Bei Jugendlichen unter 25 Jahren führt bereits der erste Verstoß zur Begrenzung der Leistungen auf die Erstattung der Kosten der Unterkunft (KdU). Die Leistungskürzungen gelten für drei Monate und können nur in Ausnahmefällen in der zeitlichen Dauer verkürzt werden – unabhängig davon, ob die sanktionierte Person ihr Verhalten ändert. Zusammenfassend ist mit der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und der

Einführung des SGB II ein von der Arbeitslosenversicherung abgekoppeltes Fürsorgeregime mit verschärften Reziprozitätsnormen installiert worden, das sich am System der Sozialhilfe orientiert.

Als Ergebnis der Neugestaltung des Arbeitslosensicherungssystems hat die Bedeutung des Versicherungssystems abgenommen. Im Jahr 2010 entfiel nur noch ein Drittel der Arbeitslosen auf den Rechtskreis des SGB III. Zudem ist die Leistungsempfängerquote, die den Anteil der arbeitslosen Arbeitslosengeldempfänger an allen Arbeitslosen abbildet, nach 2005 noch einmal deutlich gesunken (Rosenthal 2009: 123; 2012). Damit überwiegt in der Arbeitsmarktpolitik nach der Einführung des SGB II das Regime einer in Pflicht nehmenden Reziprozität, da Muster einer konditionalisierten, auf Aktivierung ausgerichteten und mit geringen Gestaltungsmöglichkeiten der Adressaten formulierten Politik dominieren. Dieser Regimewandel von einer ausgeglichenen zu einer in Pflicht nehmenden Reziprozität stützt die Interpretationen, die in den Arbeitsmarktreformen und insbesondere in der Einführung des SGB II einen „Pfadbruch“ (Knuth 2010a) beziehungsweise „Paradigmenwechsel“ in der deutschen Arbeitsmarktpolitik diagnostizieren, der von einer „autoritären“ Ausformung aktivierender Arbeitsmarktpolitik gekennzeichnet ist (Oschmiansky et al. 2007). Dies führt im Ergebnis dazu, dass die davon Betroffenen „ihres Arbeitsbürger-Status beraubt werden“ (Knuth 2006: 165). Betzelt und Bothfeld argumentieren, dass die Erosion des „core employee status“ und der aus diesem Status abgeleiteten sozialen Rechte die zentrale Konsequenz der Arbeitsmarktreformen darstellt (Betzelt/Bothfeld 2011: 107).

4 Zum Verhältnis veränderter Reziprozität und öffentlich geförderter Beschäftigung

Der vorliegende Beitrag setzt sich zum Ziel, den durch die Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre eingeleiteten qualitativen Wandel der Beziehungen zwischen Individuum und Solidargemeinschaft bzw. zwischen Bürger und Wohlfahrtsstaat sichtbar zu machen. Vor diesem Hintergrund wurde einerseits aufgezeigt, dass sich das Konzept der Reziprozität zur Erfassung wohlfahrtsstaatlichen Wandels dafür grundsätzlich eignet. Andererseits ist dargelegt worden, dass in der deutschen Arbeitsmarktpolitik mit der Einführung des SGB II eine so weitreichende Neudefinition sozialstaatlicher Gegenseitigkeitsbeziehungen verbunden ist, weshalb von einem Regimewechsel von ausgeglichener zu inpflichtnehmender Reziprozität gesprochen werden kann. Im Mittelpunkt der nachfolgenden Überlegungen steht nunmehr die Frage, inwiefern sich die veränderten Reziprozitätsnormen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik konkret niederschlagen. Für eine erste Annäherung bietet sich der Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung an, weil sich hier der Wandel besonders deutlich zu manifestieren scheint.

Die Analyse der Reziprozität in der öffentlich geförderten Beschäftigung fokussiert insbesondere auf die Ausgestaltung der Instrumentenebene, der eine gehobene Bedeutung beigemessen wird. Diese Bedeutungszuschreibung resultiert im Wesentlichen aus zwei Gründen, die eng miteinander verknüpft sind.

Im Unterschied zu anderen zur Verfügung stehenden Instrumenten der Arbeitsförderung im SGB II, die vor allem der Arbeitsmarktintegration verpflichtet sind, sind die mit öffentlich geförderter Beschäftigung prinzipiell möglichen Ziele weitaus heterogener. Überdies sind die Ziele in diesem Bereich (häufig) nicht eindeutig formuliert. Dies wird sehr schnell deutlich, sobald die Ziele präziser gefasst werden (sollen), um auf dieser Basis konkrete Konzepte ausarbeiten zu können (Matysik et al. 2011). Allein aus diesem Grund würde bei einer Analyse ein Blick allein auf die formulierten und/oder intendierten Ziele zu kurz greifen.

Darüber hinaus lassen sich politische Ziele grundsätzlich nicht direkt implementieren, sondern hierfür sind spezifische Instrumente erforderlich. Insofern bilden erst Instrumente die Muster sozialer Kontrolle ab und produzieren spezifische Effekte, und zwar mitunter auch unabhängig von den intendierten Zielen:

„Instruments at work are not purely technical: they produce specific effects, independently of their stated objectives (the aims ascribed to them), and they structure public policy according to their own logic” (Lascoumes/Le Gales 2007: 10).

Letztlich entfalten die Instrumente eine ganz eigene Wirkung und mitunter auch unerwartete Effekte. Erst auf der Instrumentenebene materialisieren sich die unterschiedlichen Reziprozitätsnormen. Insofern erfordert die Analyse einen differenzierten Blick auf die Aktivierungsinstrumente, ihre rechtliche und institutionelle Normierung sowie auf der Mikroebene die Beleuchtung der Instrumentenzuweisung und ihre praktische Ausgestaltung (Betzelt/Bothfeld 2010: 9 f.).

Auf Basis dieser methodischen Erwägungen werden im weiteren Verlauf zunächst die mit öffentlich geförderter Beschäftigung potenziell zu erreichenden Ziele benannt (Kap. 4.1) und die Entwicklung der Zielzuschreibung bis 2004 resümiert (Kap. 4.2). Auf diesen Vorüberlegungen aufbauend werden die mit den Instrumenten geförderter Beschäftigung verfolgten und intendierten Ziele auf gesetzlicher und untergesetzlicher Ebene herausgearbeitet sowie deren quantitative Nutzung seit dem Jahr 2005 dargestellt (Kap. 4.3).

4.1 Prinzipiell mögliche Ziele öffentlich geförderter Beschäftigung

Im Unterschied zu anderen Instrumenten der Arbeitsförderung, die vor allem dem Ziel der Arbeitsmarktintegration verpflichtet sind, sind die Zielstellungen öffentlich geförderter Beschäftigung weitaus vielschichtiger und heterogener. Im Wesentlichen lassen sich folgende potenzielle Zielstellungen voneinander abgrenzen (Compass et al. 2006; Kupka/Wolff 2009; Knuth 2010b):

- Die *Zielgruppeninklusion* ist auf die gesellschaftliche Integration Langzeitarbeitsloser ausgerichtet. Durch geförderte Arbeit sollen lange Phasen der Arbeitslosigkeit durch Beschäftigungsphasen unterbrochen bzw. beendet werden und auf diese Weise die Teilhabechancen für vom Arbeitsmarkt ausgegrenzte Personengruppen erhöht werden.
- Öffentlich geförderte Beschäftigung kann zudem individuelle *Beschäftigungsfähigkeit* erhalten oder ausbauen, indem vorhandene Fähigkeiten und Fertigkeiten bei den Arbeitsverhältnissen angewendet werden bzw. durch die Verbindung von Beschäftigung und Qualifizierung Beschäftigungsfähigkeit ausgebaut wird.
- Das Ziel *Marktersatz* bezieht sich auf die Schaffung eines Ersatzarbeitsmarktes für Personen, die aufgrund hoher Arbeitsmarktungleichgewichte arbeitslos sind. Bei diesem Ziel geht es um die direkte Schaffung von befristeten Arbeitsplätzen.

- Demgegenüber besteht das Ziel der *Strukturwirksamkeit* darin, durch öffentlich geförderte Beschäftigung Produkte zu erzeugen und Dienstleistungen zu erbringen, die andernfalls nicht angeboten würden, obgleich ein gesellschaftlicher Bedarf bzw. Nutzen besteht.
- Darüber hinaus spielt bei aktivierenden Ansätzen in der Arbeitsmarktpolitik das Ziel der *Überprüfung der Arbeitsbereitschaft* der Transferleistungsbeziehenden eine wichtige Rolle (Compass et al. 2006).
- Und schließlich kann eine stärkere *workfare-Orientierung* der Arbeitsmarktpolitik durch öffentlich geförderte Beschäftigung durchgesetzt werden. Damit wird öffentlich geförderte Beschäftigung als eine zu akzeptierende Gegenleistung der Hilfebedürftigen für Transferzahlungen gesehen.

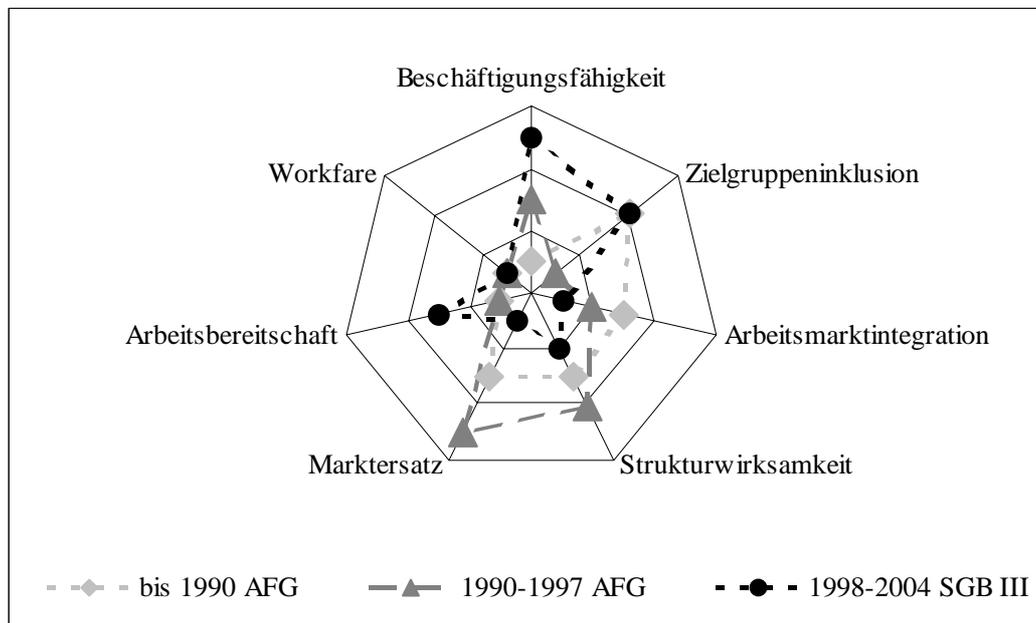
Diese unterschiedlichen Ziele lassen sich allerdings nicht gleichzeitig erreichen, einige Zielsetzungen schließen sich sogar aus oder sind „potenziell konfliktträchtig“ (Compass et al. 2006: 75 f.). In Folge einer politischen Reformulierung von mit geförderter Beschäftigung verbundenen Zielen können damit bis dahin akzeptierte Ziele intendiert oder unintendiert an Bedeutung verlieren.

4.2 Ziele öffentlich geförderter Beschäftigung im Wandel

Die mit öffentlich geförderter Beschäftigung verfolgten Zielstellungen unterlagen im Zeitverlauf einem sukzessiven Wandel, der sich wie folgt skizzieren lässt (Matysik et al. 2011): Während bis Ende der 1980er Jahre die Ziele Arbeitsmarktintegration, Zielgruppeninklusion, Beschäftigungsfähigkeit sowie im Zuge steigender Arbeitslosigkeit Marktersatz im Mittelpunkt standen, wurde nach der Wiedervereinigung neben dem Marktersatzziel verstärkt auf die Strukturwirksamkeit von Maßnahmen fokussiert und in diesem Fall sogar zeitweise ein eigenes Instrument (§249h AFG, später Strukturanpassungsmaßnahmen) geschaffen. Seit 1998 wurde der Wandel von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik eingeleitet. Infolgedessen wurden die Ziele des Marktersatzes und der Strukturwirksamkeit weiter zurückgedrängt und dagegen Zielgruppeninklusion, Arbeitsmarktintegration und Beschäftigungsfähigkeit gestärkt. Auch die Überprüfung der Arbeitsbereitschaft wurde im Versicherungssystem insbesondere für Arbeitslosenhilfebeziehende forciert. Das Ziel von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) wurde nunmehr darin gesehen, die Beschäftigungsfähigkeit zu stärken, das Arbeitsmarktintegrationsziel wurde geringer bewertet: „Auf die Verbesserung der Eingliederungsaussichten in den allgemeinen Arbeitsmarkt kommt es nicht mehr an“ (Deutscher Bundestag 2003a: 77). Die Abwertung des Ziels der Struk-

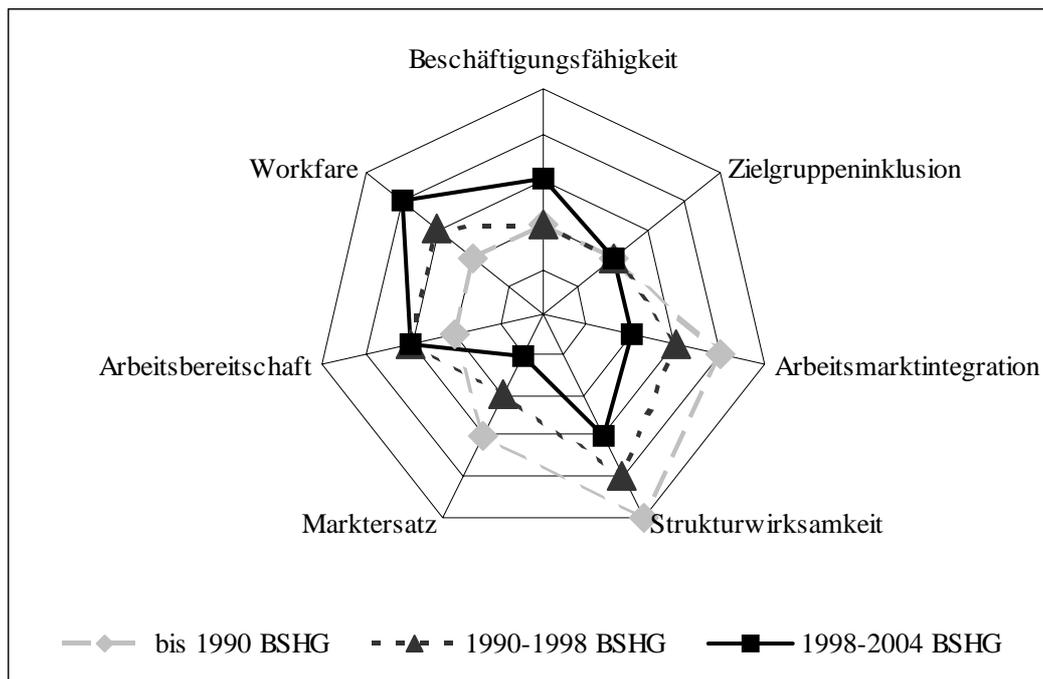
turwirksamkeit drückt sich auch in der Abschaffung von Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) aus. Der Zielwandel geförderter Beschäftigung nach AFG bzw. SGB III ist in Abbildung 2 dargestellt.

Abb. 2: Ziele öffentlich geförderter Beschäftigung im AFG bzw. SGB III bis 2004



Quelle: Eigene Darstellung nach Knuth (2010b) und Matysik et al. (2011).

Parallel hatten die Kommunen im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) die Möglichkeit, öffentlich geförderte Beschäftigung für erwerbsfähige Sozialhilfebeziehende in Form der Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (AGH MAE) und der Entgeltvariante (AGH E) einzusetzen (Kaps 2009). Von dieser Möglichkeit haben die Kommunen höchst unterschiedlich Gebrauch gemacht und die Zielsetzungen dieser Beschäftigungsmaßnahmen dürften regional heterogen gewesen sein. Sie reichten über die Zielgruppeninklusion, den Erhalt und Ausbau der Beschäftigungsfähigkeit sowie die Arbeitsmarktintegration bis hin zu repressiven Ansätzen zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft und Durchsetzung des Gegenleistungsprinzips (workfare), wobei die beiden letztgenannten Zielstellungen im Zeitverlauf tendenziell gestärkt und die Ziele Strukturwirksamkeit und Zielgruppeninklusion geschwächt wurden. Der Zielwandel öffentlich geförderter Beschäftigung nach BSHG ist in Abbildung 3 grafisch aufbereitet.

Abb. 3: Ziele öffentlich geförderter Beschäftigung nach BSHG bis 2004

Quelle: Eigene Darstellung nach Matysik et al. (2011).

Zusammengefasst ergibt sich ein interessanter Befund: Einerseits kann ein teilweise erheblicher Zielwandel konstatiert werden. Andererseits hat sich das Instrumentarium öffentlich geförderter Beschäftigung als relativ stabil erwiesen. Das bedeutet, dass nicht jedem Zielwandel automatisch eine deutlich erkennbare Veränderung auf der Instrumentenebene bis hin zur Einführung neuer Instrumente folgen muss. Dies zeigt sich vor allem an der kontinuierlichen Modifizierung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Dagegen war die Zielstellung der Strukturwirksamkeit in der Sondersituation nach der Wiedervereinigung auch von der Schaffung eines spezifischen Instruments geprägt.

4.3 Ziele öffentlich geförderter Beschäftigung seit 2005

Für die Fragestellung, inwieweit sich die veränderten Reziprozitätsnormen in der Ausgestaltung öffentlich geförderter Beschäftigung abbilden, ist der Zielwandel geförderter Beschäftigung ab dem Jahr 2005 und hierbei insbesondere die Aufwertung der Ziele der Überprüfung der Arbeitsbereitschaft und der workfare-Orientierung von Interesse. Dafür werden in einem ersten Schritt gesetzliche und untergesetzliche Regelungen für die Instrumente öffentlich geförderter Beschäftigung resümiert und mit vorliegenden Forschungsergebnissen kontrastiert.

Hierbei ist zu beachten, dass die Bundesregierung im Herbst 2011 mit dem „Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt“ eine umfassende Neuordnung der öffentlich geförderten Beschäftigung vorgenommen hat. Diese Neuordnung hat dazu geführt, dass Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), die Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante (AGH E) und der Beschäftigungszuschuss (BEZ) abgeschafft und durch ein neues sozialversicherungspflichtiges Förderinstrument „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ ersetzt werden. Welche Wirkungen diese Reform für die einzelnen Instrumente mit sich bringen wird, kann an dieser Stelle nicht abgeschätzt werden.

4.3.1 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) sind durch die vorgenannte Reform des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums auch für den Rechtskreis des SGB III abgeschafft worden. Bis zum Jahr 2009 sind diese auch im Rechtskreis des SGB II zur Anwendung gebracht worden. Bis zu deren Abschaffung konnten mit ABM nach § 260 SGB III Träger für die Beschäftigung von zugewiesenen Personen durch Zuschüsse gefördert werden. Die Zuschüsse wurden in pauschalierter Höhe bis maximal 1.300 Euro geleistet und haben sich nach der Art der Tätigkeit des Geförderten gerichtet. Die Dauer der Förderung durfte in der Regel nur 12 Monate betragen. Die verrichteten Arbeiten mussten zusätzlich sein und im öffentlichen Interesse liegen. Beeinträchtigungen der Wirtschaft als Folge der Förderung waren auszuschließen (Bundesagentur für Arbeit 2005a: 3).

Die Zielsetzung von ABM fokussierte auf den Erhalt bzw. Ausbau der Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten. Personen konnten nur gefördert werden, wenn allein durch eine ABM eine Beschäftigung aufgenommen werden kann. Zu diesen besonders förderungsbedürftigen Personen zählten Ältere, Langzeitarbeitslose und Schwerbehinderte (Zielgruppeninklusion). Bei hoher Arbeitslosigkeit sollten entsprechend der regionalen Problemschwerpunkte Ungleichgewichte auf regionalen bzw. beruflichen Teilarbeitsmärkten ausgeglichen werden (Marktersatz), wobei diese Zielsetzung im Zeitverlauf aufgrund rückläufiger quantitativer Nutzung immer weniger erreicht wurde (Compass et al. 2006: 127). Das Marktersatzziel als auch die Strukturwirksamkeit der Maßnahmen wurden in Ostdeutschland bei den beteiligten Akteuren tendenziell höher bewertet als im Westen (Compass et al. 2006: 74). Die Arbeitsmarktintegration stand dagegen kaum im Fokus – weder auf gesetzlicher Ebene noch im Handeln der arbeitsmarktpolitischen Akteure.

4.3.2 Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandvariante

Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandvariante (AGH MAE) sind ein Instrument öffentlich geförderter Beschäftigung im Rechtskreis des SGB II. Eine Besonderheit dieses auch als Zusatzjobs, Integrationsjobs oder Ein-Euro-Jobs bezeichneten Instrumentariums ergibt sich aus der Ausgestaltung als Sozialrechts- und nicht als Arbeitsverhältnis. Die Maßnahmeteilnehmer beziehen weiterhin den Regelsatz und die Kosten der Unterkunft (KdU), zusätzlich erhalten sie einen Mehraufwand pro geleistete Arbeitsstunde von ungefähr 1,50 Euro. AGH MAE sollen für SGB II-Beziehende geschaffen werden, „die keine Arbeit finden können“ (§ 16 SGB II). Als Zielgruppen werden durch die Arbeitsverwaltung junge Erwachsene (U 25), Menschen mit Vermittlungshemmnissen, Menschen mit Migrationshintergrund und ältere Erwerbslose identifiziert, da AGH MAE für diesen Personenkreis als grundsätzlich besonders geeignet eingestuft werden (Bundesagentur für Arbeit 2004: 63). AGH MAE sind als „Ultima Ratio-Instrument“ gegenüber anderen Maßnahmen „nachrangig“ und in Form gemeinnütziger Arbeit in Feldern gesellschaftlichen Bedarfs anzusiedeln (Strukturwirksamkeit) (Bundesagentur für Arbeit 2006). Sie sollen die soziale Integration fördern und sich positiv auf die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer auswirken (Bundesagentur für Arbeit 2004: 63). AGH MAE können darüber hinaus auch dazu dienen, die Arbeitsbereitschaft der Transferbezieher zu überprüfen (Koch et al. 2005). Die Arbeitsgelegenheiten sind Ausdruck des Grundsatzes von „Fordern und Fördern“ und stellen damit einen zumutbaren Mitwirkungsbeitrag als Gegenleistung für erhaltene Lohnersatzleistungen (workfare) dar (Bundesagentur für Arbeit 2005b: 4 f.; 2006: 82), was sich auch an der Ausgestaltung als Sozialrechts- und nicht als Arbeitsrechtsverhältnis äußert. Lehnen die Transferbeziehenden eine Arbeitsgelegenheit ab, wird die Unterstützungsleistung sukzessive gekürzt und kann schließlich ganz entfallen, Jugendliche erhalten im Fall der Ablehnung nur noch Unterkunftskosten und Lebensmittelgutscheine (Koch et al. 2005: 11). Die verschiedenen Zielzuschreibungen finden sich auch in der subjektiven Wahrnehmung der Maßnahmeteilnehmer wieder. Dabei spielen vor allem finanzielle Aspekte – die Vermeidung von Sanktionen bei Maßnahmezuzuweisung sowie die Aufbesserung der Regelleistung über den gewährten Mehraufwand – eine entscheidende Rolle (Grimm/Marquardsen 2009: 67). Zusammenfassend ergeben sich daraus folgende Zielzuschreibungen, deren Relevanz jedoch unterschiedlich ausgeprägt sind: Primär geht es um die Überprüfung der Arbeitsbereitschaft, die Beschäftigungsfähigkeit und

um workfare-Aspekte, und in eingeschränkter Form um die Zielgruppeninklusion und die Strukturwirksamkeit.

4.3.3 Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante

Im Gegensatz zu den AGH MAE sind die Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante (AGH E), die ein spezifisches Förderinstrument im SGB II (§ 16) darstellten, durch die jüngste Reform des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums abgeschafft worden. Sie begründeten ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis (seit 2009 ohne Beiträge zur Arbeitslosenversicherung). Die Geförderten haben den tariflichen bzw. ortsüblichen Lohn erhalten. Auch AGH E galten als Mittel der letzten Wahl und sollten nur zur Anwendung gebracht werden, wenn sich andere Eingliederungsinstrumente als nicht zielführend erwiesen haben bzw. für die Personen keine anderen Förderungen aussichtsreich schien. Zu diesem weiter spezifizierten Personenkreis zählten „Langzeitarbeitslose, Jugendliche unter 25 Jahre, ältere Arbeitnehmer ab 55, Geringqualifizierte, Menschen mit Behinderung, Menschen mit Migrationshintergrund sowie Berufsrückkehrer“ (Hohmeyer et al. 2006: 21). Die konkrete Festsetzung der förderungsfähigen Zielgruppe erfolgte aber aufgrund unterschiedlicher regionaler arbeitsmarktpolitischer Problemlagen auf lokaler Ebene durch den zuständigen Grundversicherungsträger (Bundesagentur für Arbeit 2009).

AGH E waren so zu gestalten, dass sie eine „individuelle berufliche Weiterbildung“ (Bundesagentur für Arbeit 2009: 25) ermöglichen (Beschäftigungsfähigkeit). AGH E mussten nicht zwingend zusätzlich sein, wurden sie im gewerblichen Bereich gefördert, stand das Ziel der Arbeitsmarktintegration im Mittelpunkt. Zudem sollten AGH E dazu eingesetzt werden, um besondere „Problemschwerpunkte auf regionalen und beruflichen Teilarbeitsmärkten“ (Marktersatz) zu minimieren (Bundesagentur für Arbeit 2009: 25). Obgleich das Ziel der Strukturwirksamkeit in untergesetzlichen Bestimmungen keine explizite Erwähnung fand, schien es in der Praxis eine nicht zu vernachlässigende Rolle zu spielen, da in den vergangenen Jahren mehr als die Hälfte aller Maßnahmen in Tätigkeitsfeldern zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur sowie im Bereich des Umweltschutzes gefördert wurden (Hohmeyer/Wolff 2010: 12). Qualitative Studien und Befragungen zeigen, dass in der Wahrnehmung der Betroffenen sozialversicherungspflichtige Förderungen und damit AGH E weniger stigmatisierend als AGH MAE empfunden werden. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass sie den „Reziprozitätsstrukturen normaler Erwerbsarbeit näher kommen“ (Promberger 2008: 14) und damit weniger als Kontrollinstrument (workfare, Arbeits-

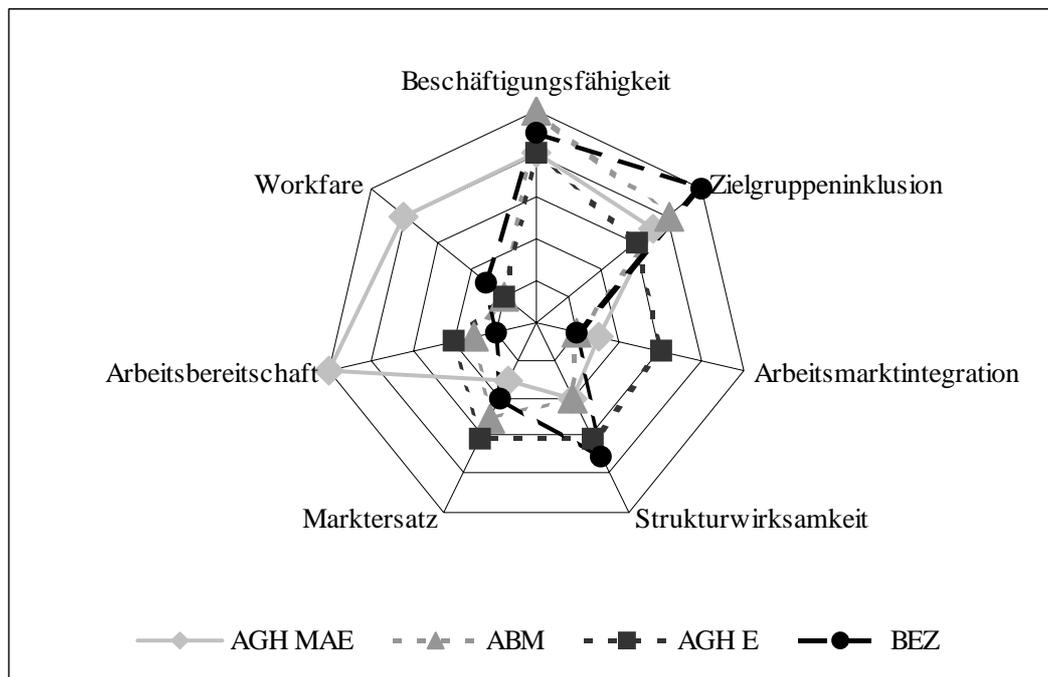
bereitschaft) sondern vielmehr Förderinstrument mit einhergehender Anerkennung der verrichteten Arbeiten verbunden werden (Lenhart/Wagner 2010).

4.3.4 Beschäftigungszuschuss

Auch der Beschäftigungszuschuss (BEZ) nach § 16 SGB II ist durch die letzte Reform des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums abgeschafft worden. Der BEZ stellte eine seit Oktober 2007 bestehende spezifische Fördermöglichkeit im SGB II dar. Er ist nach anhaltender Debatte vor dem Hintergrund eingeführt worden, dass das SGB II bis dato kein Instrumentarium der mittelfristigen öffentlich geförderten Beschäftigung für einen besonders arbeitsmarktfernen Personenkreis bereithält. Förderfähig waren mit einem 75prozentigen Zuschuss zum Arbeitsentgelt Langzeitarbeitslose mit mindestens zwei weiteren Vermittlungshemmnissen, bei denen eine Arbeitsmarktintegration innerhalb der nächsten zwei Jahre nicht zu erwarten war (Zielgruppeninklusion). Dies war innerhalb einer der Beschäftigungszuweisung vorgelagerten Aktivierungsphase zu prüfen (Arbeitsbereitschaft, workfare). Das geförderte Beschäftigungsverhältnis war nach zwei Jahren zu entfristen, womit erstmals in der Geschichte der öffentlich geförderten Beschäftigung unbefristete Förderungen möglich gemacht wurden. Es erfolgte eine tarifliche bzw. ortsübliche Entlohnung. Das Instrument war prinzipiell für alle Betriebe offen, das Zusätzlichkeits- und Gemeinwohlkriterium entfiel in diesen Fällen, so dass auch strukturwirksame Effekte erwartet werden konnten. Die Beschäftigung sollte dazu dienen, die Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten zu erhalten bzw. wiederherzustellen (Beschäftigungsfähigkeit).

In Abbildung 4 sind die mit der vor der arbeitsmarktpolitischen Reform existierenden Instrumente öffentlich geförderter Beschäftigung verbundenen Zielstellungen grafisch dargestellt. Hieraus wird deutlich, dass die Ziele Beschäftigungsfähigkeit, Zielgruppeninklusion, Überprüfung der Arbeitsbereitschaft und die workfare-Komponente bei mindestens einem Instrument eine wichtige Rolle spielen, während Strukturwirksamkeit, aber vor allem die Marktersatz- und Arbeitsmarktintegrationsfunktion kaum eine Bedeutung aufweisen.

Abb. 4: Zielstellungen der Instrumente öffentlich geförderter Beschäftigung seit 2005



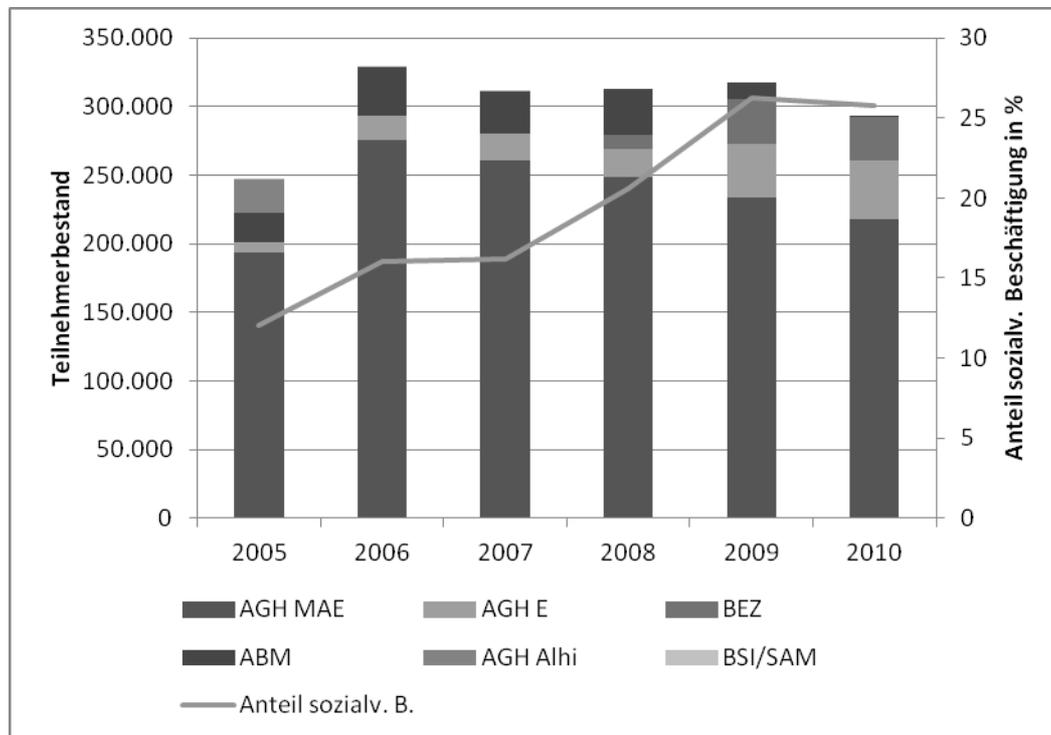
Quelle: Eigene Darstellung.

4.3.5 Quantitative Nutzung der Instrumente öffentlich geförderter Beschäftigung seit 2005

Da mit den spezifischen Instrumenten öffentlich geförderter Beschäftigung unterschiedliche Ziele verbunden sind, ist im Rahmen einer Gesamtbilanz von Bedeutung, in welchem quantitativen Umfang die Instrumente angewendet werden. Zu diesem Zweck werden im Folgenden die jahresdurchschnittlichen Teilnehmerbestände im SGB II in den Instrumenten öffentlich geförderter Beschäftigung herangezogen.

Wie Abbildung 5 zeigt, entfallen zwischen 2005 und 2010 auf die AGH MAE mit Abstand die höchsten Teilnehmerbestände. Die Werte schwanken zwischen 193.000 im Jahr 2005 und 276.000 im Jahr 2006. Dahingegen liegen die höchsten Teilnehmerbestände für ABM bei 35.000 (2006), für AGH E bei 39.000 und beim BEZ bei 32.000 (jeweils 2009). Der Anteil der sozialversicherungspflichtig Geförderten hat sich im Zeitverlauf zwar von 12 Prozent im Jahr 2005 auf über 25 Prozent ab 2009 erhöht, die Dominanz der AGH MAE-Förderungen besteht allerdings nach wie vor fort.

Abb. 5: Jahresdurchschnittlicher Teilnehmerbestand in Instrumenten öffentlich geförderter Beschäftigung im SGB II 2005 bis 2010 (ohne zugelassene kommunale Träger)



Quelle: (Bundesagentur für Arbeit vers. Jahrgänge); eigene Berechnungen; Daten des BIAJ; eigene Darstellung.

Diese deutliche Differenz zwischen Förderungen im Sozialrechtsverhältnis und sozialversicherungspflichtigen Förderungen wurde auch nicht durch ABM-Förderungen im Rechtskreis SGB III kompensiert. Hier spielt öffentlich geförderte Beschäftigung grundsätzlich nur eine untergeordnete Rolle. Der höchste Teilnehmerbestand wurde noch im Übergangsjahr 2005 erreicht und brach danach aber rapide auf 8.200 im Jahr 2009 ein. Für das vorletzte Jahr (2010) wird sogar nur noch ein jahresdurchschnittlicher Teilnehmerbestand von 1.500 ausgewiesen (Statistik der BA; Berechnungen BIAJ). Perspektivisch wird die sozialversicherungspflichtige Förderung durch die im Rahmen des Gesetzes zur „Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt“ eingeleiteten Veränderungen die Fördervoraussetzungen verschlechtert.

Zu erwarten ist, dass die Reichweite des neuen sozialversicherungspflichtigen Förderinstruments „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ (FAV) aufgrund der spezifischen gesetzlichen Ausgestaltung und der Einführung einer Budgetobergrenze für FAV und Freie Förderung von 20 Prozent des Eingliederungstitels wahrscheinlich beschränkt bleiben wird (Deutscher Bundestag 2011). Zum Vergleich: Im Jahr 2009

wurden im SGB II noch knapp 25 Prozent des Eingliederungsbudgets für sozialversicherungspflichtige Förderungen verausgabt (Bundesagentur für Arbeit 2010: 1).

Vor diesem Hintergrund liegt der Schluss nahe, dass der Wandel des Reziprozitätsregimes von der „ausgeglichenen Reziprozität“ zur „in Pflicht nehmenden Reziprozität“ auf der Instrumentenebene im Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung nachvollzogen worden ist. Zwar ist nicht jede AGH MAE-Förderung mit der Überprüfung der Arbeitsbereitschaft oder von workfare gleichzusetzen, aber dennoch ist ein sukzessiver Zielwandel erkennbar. Dieser Befund ist auch nicht deshalb zu relativieren, dass Elemente in Pflicht nehmender Reziprozität in Form der AGH MAE bereits im BSHG angelegt waren (Kaps 2009). Schließlich wurde mit der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und der Überführung dieser Personengruppe aus dem Versicherungs- in das neue Fürsorgesystem der Adressatenkreis deutlich ausgeweitet und das Instrumentarium institutionell in der Arbeitsförderung verankert.

5 Fazit

In Deutschland ist der Wandel von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich spät, aber dafür in sehr kurzer Zeit vollzogen worden. Die Neuausrichtung begann im Jahr 2002 und wurde zwischen 2003 und 2005 mit den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt komplettiert. Zentrales Element bildet die Einführung des SGB II. Institutionelle Analysen verweisen sowohl auf einen paradigmatischen Wandel (Oschmiansky et al. 2007) als auch einen Pfadbruch (Knuth 2009): Zum einen haben sich die Ziele von Arbeitsmarktpolitik grundlegend verändert. Zum anderen ist mit dem SGB II ein eigenständiges und von den Grundprinzipien der Arbeitslosenversicherung (SGB III) abgekoppeltes Fürsorgeregime sozialer Sicherung entstanden.

Vor diesem Hintergrund wurde im vorliegenden Beitrag argumentiert, dass mit dem Wandel vom aktiven zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat das Verhältnis des Staates zu seinen Bürgern grundlegend verändert worden ist, indem soziale Rechte reduziert und staatliche Leistungen verstärkt an Mitwirkungspflichten geknüpft werden. Für die Analyse dieses Wandels wurde auf die Ausgestaltung von Reziprozitätsnormen zurückgegriffen, da in ihnen das Verhältnis von leistungsempfangendem Individuum und leistungserbringender Solidargemeinschaft zum Ausdruck kommt. Unter Rückgriff auf die von Steffen Mau entwickelte Typologie wohlfahrtsstaatlicher Reziprozitätsarrangements wurde mit der Einführung des SGB II ein Regimewechsel von der „ausgeglichenen“ zur „in Pflicht nehmenden“ Reziprozität identifiziert. Darauf aufbauend stand die Frage im Mittelpunkt, inwieweit sich dieser Regimewechsel auch auf der Ebene der Instrumente der Arbeitsförderung wiederfinden lässt. Mit der Ausgestaltung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums werden bestimmte Ziele verfolgt, die in der rechtlichen und institutionellen Normierung sowie in der Zuweisungspraxis und der Ausgestaltung der Reziprozitätsnormen weiter konkretisiert werden. Am Beispiel der öffentlich geförderten Beschäftigung lässt sich die veränderte Politik mit der Reziprozität nachvollziehen: Die Ziele der Überprüfung der Arbeitsbereitschaft und Stärkung der workfare-Komponente haben in den letzten Jahren eine deutliche Aufwertung erfahren. Hier versinnbildlichen vor allem die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandvariante (AGH MAE) die verschärften Reziprozitätsnormen aktivierender Arbeitsmarktpolitik. Inwieweit dies auch für andere Instrumente der Arbeitsförderung jenseits der öffentlich geförderten Beschäftigung gilt, muss an dieser Stelle offen bleiben. Allerdings deuten Erfahrungen mit Trainingsmaßnahmen in

die Richtung, dass auch hier neben qualifikatorischen Zielen die Überprüfung der Arbeitsbereitschaft die Maßnahmezweisung begründen kann (Schütz 2008: 113).

Neben der normativen Frage, inwieweit eine solche Verschärfung von Reziprozitätsarrangements und die damit einhergehende Relativierung bzw. Konditionalisierung sozialer Rechte gerechtfertigt werden kann, ist eine solche Strategie auch aus Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten höchst fraglich. Werden nämlich Ziele wie die Überprüfung der Arbeitsbereitschaft und workfare stärker betont, treten die originär arbeitsmarktpolitischen Ziele in den Hintergrund. Insbesondere mit einer verstärkten workfare-Orientierung, aber auch bei Maßnahmezweisung mit dem Ziel der Überprüfung der Arbeitsbereitschaft treten potenziell häufiger Konflikte mit im engeren Sinne arbeitsmarktpolitischen Zielstellungen auf. Dadurch besteht die Gefahr, dass Entwicklungsschritte in Richtung Arbeitsmarktintegration eher verhindert als befördert werden. In diesem Sinne sind zumindest der unspezifische Einsatz und die damit verbundenen negativen Wirkungen von AGH MAE für Jugendliche hinsichtlich Arbeitsmarktintegration, Ausbildungschancen und Beendigung des Leistungsbezugs aufgrund der strengen Aktivierungsverpflichtung dieses Personenkreises zu interpretieren (Wolff et al. 2010). Und auch weitere Untersuchungen für das SGB II zeigen, dass insbesondere mit AGH E, aber auch ABM, signifikant höhere Beschäftigungseffekte als mit AGH MAE zu erzielen sind. Dieser Befund wird auch nicht durch geringere Einsperreffekte bei AGH MAE im Vergleich zu sozialversicherungspflichtigen Förderungen relativiert (Hohmeyer/Wolff 2010). Dabei war die restriktivere Ausgestaltung der AGH MAE auch immer damit begründet worden, dem Einrichten in einem ‚richtigen‘ Arbeitsverhältnis entgegenwirken zu wollen. Vor diesem Hintergrund werden nochmals die Paradoxien der Ausgestaltung geforderter Eigenverantwortung (Nullmeier 2006) deutlich und die Adressaten des *neuen* Reziprozitätsregimes erscheinen doppelt verwundbar: einerseits, indem sie geringen Gestaltungseinfluss auf die Entwicklung ihrer Integrationsstrategie nehmen können; andererseits, indem eine Zielverschiebung auf Überprüfung der Arbeitsbereitschaft und workfare ihre Integrationschancen auch noch zu behindern, statt zu befördern droht.

6 Literatur

- Bäcker, Gerhard; Bispinck, Reinhard et al. (2000): *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 1: Ökonomische Grundlagen, Einkommen, Arbeit und Arbeitsmarkt, Arbeit und Gesundheitsschutz*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Barbier, Jean-Claude; Knuth, Matthias (2011): "Activating Social Protection against Unemployment: France and Germany compared." *Sozialer Fortschritt* 60 (1/2): 15-24.
- Becker, Irene (2008): "Arbeitsmarktpolitik und Existenzsicherung: Ist eine Instrumentalisierung des gesetzlichen Einkommenminimums sinnvoll?", in: *Über Hartz hinaus. Stimmt die Richtung in der Arbeitsmarktpolitik?* Judith Aust; Volker Baethge-Kinsky; Till Müller-Schoell und Alexandra Wagner (Hg.). Düsseldorf: Edition Hans-Böckler-Stiftung, 83-97.
- Betzelt, Sigrid; Bothfeld, Silke (2010): The Paradoxes of Activation Policies and the Re-Definition of the Normative Framework of the Welfare State. Paper presented at the 8th Annual Espanet Conference: Social Policy and the Global Crisis: Consequences and Responses. Budapest, 2.-4. September 2010.
- Betzelt, Sigrid; Bothfeld, Silke (2011): "The Erosion of Social Status. The Case of Germany", in: *Activation and Labour Market Reforms in Europe. Challenges to Social Citizenship*. Sigrid Betzelt und Silke Bothfeld (Hg.). Basingstoke: Palgrave-Macmillan, 103-124.
- Bothfeld, Silke (2006): Reform der Arbeitsmarktpolitik - Wandel der deutschen Sozialstaatsbürgerschaft? , Beitrag für die Website www.monapoli.de.
- Bothfeld, Silke (2007): "Die Entwicklung der sozialen Staatsbürgerschaft als Reformweg für den deutschen Sozialstaat.", in: *Hartz IV: Zwischenbilanz und Perspektiven*. Clarissa Rudolph und Renate Niekant (Hg.). Münster: Westfälisches Dampfboot, 27-45.
- Bothfeld, Silke; Gronbach, Sigrid et al. (2005): *Eigenverantwortung in der Arbeitsmarktpolitik: Zwischen Handlungsautonomie und Zwangsmaßnahmen*. WSI-Diskussionspapier Nr. 134. Düsseldorf.
- Brettschneider, Antonio (2007a): "Die Rückkehr der Schuldfrage. Zur politischen Soziologie der Reziprozität im deutschen Wohlfahrtsstaat", in: *Reziprozität und Wohlfahrtsstaat. Analysepotential und sozialpolitische Relevanz*. Carina Marten und Daniel Scheuregger (Hg.). Opladen u. Farmington Hills: Barbara Budrich, 111-145.
- Brettschneider, Antonio (2007b): "Jenseits von Leistung und Bedarf. Zur Systematisierung sozialpolitischer Gerechtigkeitsdiskurse." *Zeitschrift für Sozialreform* 53 (4): 365-389.
- Bruckmeier, Kerstin; Schnitzlein, Daniel (2009): "Der Übergang von Arbeitslosenhilfeempfängern in das SGB II. Eine empirische Analyse anhand von Befragungsdaten." *Sozialer Fortschritt* 58 (1): 1-9.
- Bundesagentur für Arbeit (2004): Kompendium Aktive Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB II. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2005a): Durchführungsanweisung ABM (DA ABM). Nürnberg.

- Bundesagentur für Arbeit (2005b): Schaffung von Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II). Arbeitshilfe zur Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2006): Kompendium Aktive Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB II. Zweite Auflage. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2009): SGB II - Arbeitshilfe Arbeitsgelegenheiten (AGH) nach § 16 SGB II (Stand Juli 2009). Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2010): Eingliederungsbilanz nach § 54 SGB II. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (vers. Jahrgänge): Eingliederungsbilanzen nach § 54 SGB II. Nürnberg.
- Classen, Jochen; Clegg, Daniel (2007): "Levels and Levels of Conditionality: Measuring Change Within Welfare States", in: *Investigating Welfare State Change. The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Perspective*. Jochen Classen und Nico A. Siegel (Hg.). Cheltenham and Northampton: Edward Elgar, 166-197.
- Compass; IMU, et al. (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission - Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1c: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen - Endbericht. Berlin, Bremen, Hamburg.
- Deutscher Bundestag (2003a): Gesetzesentwurf der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/Die Grünen. Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. BT-Drs. 15/1515. Deutscher Bundestag, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2003b): Gesetzesentwurf der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/Die Grünen. Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. BT-Drs. 15/1516. Deutscher Bundestag, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2006): Gesetzesentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende. BT-Drs. 16/1410. Deutscher Bundestag, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2011): Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt. BT-Drs. 17/6277. Deutscher Bundestag, Berlin.
- Dingeldey, Irene (2003): "Agenda 2010: Dualisierung der Arbeitsmarktpolitik." *Aus Politik und Zeitgeschichte* 48/2003: 18-25.
- Dingeldey, Irene (2007): "Wohlfahrtsstaatlicher Wandel zwischen "Arbeitszwang" und "Befähigung". Eine vergleichende Analyse aktivierender Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Dänemark und Großbritannien." *Berliner Journal für Soziologie* 17 (2): 189-209.
- Dingeldey, Irene (2010): "Agenda 2010: Dualisierung der Arbeitsmarktpolitik." *Aus Politik und Zeitgeschichte* 45/2010: 18-25.
- Giddens, Anthony (2001): *Die Frage der sozialen Ungleichheit*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Goodin, Robert E. (2002): "Structures of Mutual Obligation." *Journal of Social Policy* 31 (4): 579-596.

- Grimm, Nathalie; Marquardsen, Kai (2009): "1-Euro-Jobs: Ein unmoralisches Angebot? Subjektive Gründe für und gegen die Annahme des 1-Euro-Jobs", in: *1-Euro-Jobs. Kritische Perspektiven*. Gregor Straube (Hg.). Münster: LIT, 63-96.
- Handler, Joel (2004): *Social Citizenship and Workfare in the United States and Europe. the Paradox of Inclusion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hohmeyer, Katrin; Schöll, Christoph et al. (2006): *Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante - Viele Zielgruppen werden noch vernachlässigt*. IAB-Forschungsbericht 22/2006. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Hohmeyer, Katrin; Wolff, Joachim (2010): *Direct job creation in Germany revisited: Is it effective for welfare recipients and does it matter whether participants receive a wage?* IAB-Discussion Paper 21/2010. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Kaltenborn, Bruno; Schiwarov, Juliana (2006): "Hartz IV: Deutlich mehr Fürsorgeempfänger/innen." *Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft* 5 (2): 1-5.
- Kaps, Petra (2009): "Die Rolle der Kommunen in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik", in: *Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III*. Silke Bothfeld; Werner Sesselmeier und Claudia Bogedan (Hg.). Wiesbaden: VS, 191-204.
- Knuth, Matthias (2006): "Hartz IV - die unbegriffene Reform." *Sozialer Fortschritt* 55 (7): 160-168.
- Knuth, Matthias (2009): "Path Shifting and Path Dependence: Labor Market Reforms Under German Federalism." *International Journal of Public Administration* 32 (12): 1048-1069.
- Knuth, Matthias (2010a): "Fünf Jahre Hartz IV. Zwischenbilanz und Reformbedarf." *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 1/2010: 14-23.
- Knuth, Matthias (2010b): Öffentlich geförderte Beschäftigung. Argumente, Standpunkte und Erfahrungen. Folien zum Vortrag auf dem Workshop des DGB "Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik in NRW". Düsseldorf, 17. Juni 2010, [http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/veranst/2010/20100617_knuth.pdf].
- Koch, Susanne; Walwei, Ulrich et al. (2005): *Workfare: Möglichkeiten und Grenzen*. IAB- Discussion Paper 17/2005. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Kupka, Peter; Wolff, Joachim (2009): "Darf's noch etwas mehr sein? Geförderter Beschäftigung in der Wirtschaftskrise." *Sozialer Fortschritt* 11/2009: 249-257.
- Lascoumes, Pierre; Le Gales, Patrick (2007): "Introduction: Understanding Public Policy Through Its Instruments - From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation." *Governance: An international Journal of Policy, Administration and Institutions* 20 (1): 1-21.
- Leibfried, Stephan; Hansen, Eckhard et al. (1985): "Politik mit der Armut. Notizen zu Weimarer Perspektiven anlässlich bundesrepublikanischer Wirklichkeiten", in: *Armutspolitik und Entstehung des Sozialstaats. Entwicklungslinien sozialpolitischer Existenzsicherung im historischen und internationalen Vergleich*. Stephan Leibfried (Hg.). Bremen: Zentraldruckerei der Universität Bremen, 146-167.

- Lenhart, Karin; Wagner, Alexandra (2010): *Abschließender Bericht der wissenschaftlichen Bestandaufnahme zur Umsetzung des ÖBS-Programms in Berlin*: Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt GmbH.
- Lessenich, Stephan (1999): "Ein (un)moralisches Angebot: Reziprozitätsfiktionen im modernen Wohlfahrtsstaat.", in: *Grenzenlose Gesellschaft? Verhandlungen des 29. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, des 16. Kongresses der Österreichischen Gesellschaft für Soziologie, des 1. Kongresses der Schweizerischen Gesellschaft für Soziologie in Freiburg i. Br. 1998*. Claudia Honegger; Stefan Hradil und Franz Traxler (Hg.). Opladen: Leske und Budrich, 153-168.
- Lessenich, Stephan (2008): *Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*. Bielefeld: transcript.
- Lessenich, Stephan; Mau (2005), Steffen: "Reziprozität und Wohlfahrtsstaat", in: *Vom Geben und Nehmen. Zur Soziologie der Reziprozität*. F. Adloff und S. Mau (Hg.). Frankfurt/Main, New York: Campus, 257-276.
- Lessenich, Stephan; Nullmeier, Frank (2006): "Einleitung: Deutschland zwischen Einheit und Spaltung", in: *Deutschland - eine gespaltene Gesellschaft*. Stephan Lessenich und Frank Nullmeier (Hg.). Frankfurt/Main, New York: Campus: 7-27.
- Matysik, Alexander; Sommer, Jörg et al. (2011): *Öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Deutschland: Aktuelle Instrumente, Programme und Konzepte*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Mau, Steffen (2002): "Wohlfahrtregimes als Reziprozitätsarrangements. Versuch einer Typologisierung." *Berliner Journal für Soziologie* 12/2002: 345-364.
- Mau, Steffen (2003): *The Moral Economy of Welfare States. Britain and Germany Compared*. London: Routledge.
- Nullmeier, Frank (2006): "Personal Responsibility and its Contradiction in Terms." *German Policy Studies* 3 (3): 386-399.
- Nullmeier, Frank; Vobruba, Georg (1994): "Gerechtigkeit im sozialpolitischen Diskurs", in: *Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat*. Frank Nullmeier; Roswitha Pioch und Georg Vobruba (Hg.). Marburg: Schüren, 11-66.
- Oschmiansky, Frank ; Mauer, Andreas et al. (2007): "Arbeitsmarktreformen in Deutschland. Zwischen Pfadabhängigkeit und Paradigmenwechsel." *WSI-Mitteilungen* 6 (60): 291-297.
- Promberger, Markus (2008): "Arbeit, Arbeitslosigkeit und soziale Integration." *Aus Politik und Zeitgeschichte* 40-41/2008: 7-15.
- Rosenthal, Peer (2009): "Arbeitslosenversicherung im Wandel", in: *Arbeitsmarktpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III*. Werner Sesselmeier; Silke Bothfeld und Claudia Bogedan (Hg.). Wiesbaden: VS Verlag, 112-126.
- Rosenthal, Peer (2012): "Der Wandel der Arbeitslosenversicherung: Selektivität, Einkommenssicherung und Reziprozitätsnormen von 1969 bis heute", in: *Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III*. Silke Bothfeld; Werner Sesselmeier und Claudia Bogedan (Hg.). Wiesbaden: VS Verlag.

- Sachweh, Patrick; Ullrich, Carsten G. et al. (2006): "Die gesellschaftliche Akzeptanz der Sozialhilfe. Eine Untersuchung aus moralökonomischer Perspektive." *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 58 (3): 489-509.
- Schütz, Holger (2008): *Reform der Arbeitsvermittlung. Uniformisierungsdruck in der Bundesagentur für Arbeit*. Opladen und Farmington Hills: Budrich UniPress Ltd.
- Steffen, Johannes (2008): *Sozialpolitische Chronik. Arbeitslosenversicherung (seit 1969)*. Bremen.
- Ullrich, Carsten G. (2000a): "Die sozialpolitische Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates. Ergebnisse, Kritik und Perspektiven einer Forschungsrichtung." *Soziale Welt* 51/2000: 131-152.
- Ullrich, Carsten G. (2000b): *Solidarität im Sozialversicherungsstaat. Die Akzeptanz des Solidarprinzips in der Gesetzlichen Krankenkasse*. Frankfurt/Main, New York: Campus.
- van Berkel, Rik; Hornemann-Möller Iver (2002): "The Concept of Activation", in: *Active Social Policies in the EU: Inclusion through Participation?* Rik van Berkel und Iver Hornemann-Möller (Hg.). Bristol: Policy Press, 45-71.
- Wolff, Joachim; Popp, Sandra et al. (2010): "Ein-Euro-Jobs für hilfebedürftige Jugendliche: Hohe Verbreitung, geringe Integrationswirkung." *WSI-Mitteilungen* 1/2010: 11-18.