

1 Arbeitsmarktpolitik und gesetzliche Instrumente der Beschäftigungsförderung

Johanna Wuppinger & Angela Rauch

Was Sie in diesem Kapitel lernen können

Bevor sich dieses Lehrbuch einzelnen Personengruppen und ihren Besonderheiten auf dem Arbeitsmarkt zuwendet, sollen einige Grundlagen erklärt werden.

In diesem Kapitel lernen Sie,

- was man unter aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik versteht,
- was der Unterschied zwischen Arbeitslosengeld (ALG) und Grundsicherung ist,
- welche Sozialgesetzbücher (SGB) diese Leistungen regeln,
- welche Funktionen die Bundesagentur für Arbeit (BA) für das Erbringen dieser Leistungen hat,
- welche aktiven Unterstützungs- und Fördermöglichkeiten es für Personen gibt, die ohne Arbeit sind oder Arbeit suchen, sowie
- mehr über Strukturmerkmale und zeitliche Entwicklungen der Personengruppen, die besonders im Arbeitsmarktfokus stehen.

1.1 Arbeitsmarktpolitik, ein sozialpolitisches Instrument

Arbeit dient nicht nur dem Broterwerb. Die Wiener Sozialforscherin Marie Jahoda hat bereits früh auf unterschiedlichste Bedeutungselemente von Erwerbsarbeit hingewiesen, die weit über reine finanzielle Existenzsicherung hinausgehen:

»[Arbeit] gibt dem wach erlebten Tag eine Zeitstruktur; sie erweitert die Bandbreite der sozialen Beziehungen über die oft stark emotional besetzten Beziehungen zu Familie und zur unmittelbaren Nachbarschaft hinaus; mittels Arbeitsteilung demonstriert sie, daß sie Ziele und Leistungen eines Kollektivs diejenigen des Individuums transzendieren; sie weist einen sozialen Status zu und klärt die persönliche Identität; sie verlangt eine regelmäßige Aktivität« (Jahoda 1983: 136).

Das Recht auf Arbeit ist in den unterschiedlichsten Gesetzen verankert. So ist in Artikel 23 der UN-Menschenrechtskonvention ein Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf befriedigende Arbeitsbedingungen und auf Schutz vor Arbeitslosigkeit formuliert. Wie tief die Arbeit in unserer Gesellschaft verankert ist, zeigt sich auch in Artikel 12 des Grundgesetzes. Dort ist niedergeschrieben, dass alle Menschen das Recht haben, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Allerdings sieht das Grundgesetz keinen durchsetzbaren Anspruch auf die Zuweisung eines Arbeitsplatzes oder einer Erwerbstätigkeit vor.

Arbeitgeber fragen Arbeit nach, Arbeitnehmer bieten ihre Arbeitsleistung an. Das Arbeitsangebot und die Arbeitsnachfrage treffen auf dem Arbeitsmarkt aufeinander. Dies ist aber kein idealtypischer Markt, in dem sich Angebot und Nachfrage durch eine »unsichtbare Hand« des Marktes automatisch ausgleichen (Schmid 1987). Daher gibt es die staatliche Arbeitsmarktpolitik, deren Aufgabe es ist, auf einen Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage nach Arbeit hinzuwirken. Die Arbeitsmarktpolitik bildet dabei eine Schnittstelle zwischen der Wirtschafts- und der Sozialpolitik und verbindet so ökonomische mit sozialpolitischen Zielsetzungen.

Arbeitsmarktpolitik umfasst alle Maßnahmen der öffentlichen Hand, die das Zusammenspiel von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage regulieren. Wichtige Aspekte in diesem Politikfeld sind die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, die Lohnentwicklung und Beschäftigungsbedingungen. Ein zentrales Element der Arbeitsmarktpolitik ist die Arbeitsförderung, deren Ziel es ist, Arbeitslosigkeit bestenfalls zu verhindern, mindestens aber zu verkürzen und dadurch zu einem hohen Beschäftigungsstand beizutragen. Ein weiterer wichtiger Bestandteil der Arbeitsmarktpolitik ist die staatliche Unterstützung arbeitsloser und arbeitssuchender Personen durch Geldleistungen wie das ALG oder die Grundsicherung.

Damit beinhaltet die Arbeitsmarktpolitik eine starke sozialpolitische Komponente. Bogedan et al. (2012) weisen darauf hin, dass durch Arbeitsmarktpolitik neben einem Unterstützungsversprechen für Beschäftigte auch ein bestimmtes ökonomisches Sicherungsniveau institutionalisiert wird, das Erwartungssicherheit für den Fall des Eintritts von Arbeitslosigkeit bietet.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass arbeitsmarktpolitische Entscheidungen im Sinne eines regulierenden Eingreifens des Staates in den Arbeitsmarkt die gesamtwirtschaftliche Situation und die individuelle Lebenssituation vieler Menschen beeinflussen. Ein Zahlenüberblick über Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit findet sich in Abschnitt 5 in diesem Kapitel (► Kap. 1.5).

1.2 Grundlagen des deutschen Arbeitsförderungsrechts

In Deutschland ist die Arbeitsmarktpolitik durch das SGB III und die Finanzierung durch die Arbeitslosenversicherung institutionalisiert. Das SGB III ist seit dem 1. Januar 1998 in Kraft, eingeführt wurde die Arbeitslosenversicherung bereits im Jahr 1927 durch das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Geregelt sind darin Leistungen und Maßnahmen zur Arbeitsförderung ebenso wie die Grundsätze der Arbeitslosenversicherung. Darüber hinaus regelt das SGB III die Grundlagen der Aufgabenerbringung der BA. Diese ist damit der *Träger der Leistungen* des SGB III. Die im SGB III geregelte Arbeitsförderung hat zum Ziel, dem Entstehen von Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken, die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen und den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeits- (und Ausbildungs-)Markt zu unterstützen (siehe § 1 SGB III). Für die praktische Umsetzung ist jeweils die örtliche Arbeitsagentur zuständig, die als Geschäftsstelle der BA eine ortsnahe Leistungserbringung gewährleisten soll.

Das SGB II¹ regelt die sog. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Es ist seit dem 1. Januar 2005 in Kraft. Träger der Leistungen des SGB II ist ebenfalls die BA, dazu kommen bestimmte Landkreise und kreisfreie Städte als kommunale Träger. Beide Leistungsträger nehmen ihre jeweiligen Aufgaben mithilfe einer gemeinsamen Verwaltungseinrichtung wahr, den sog. Jobcentern nach § 6d SGB II. Die geteilte Trägerschaft zwischen BA und ausgewählten kommunalen Trägern wurde in der Absicht eingeführt, die Einheitlichkeit der Dienstleistungen, die das SGB II regelt, bestmöglich zu garantieren.

Im Bereich des SGB II gibt es allerdings eine Doppelstruktur in der Trägerschaft. Neben den genannten Jobcentern sind 110 (Stand 2018) zugelassene kommunale Träger (zKT) in Eigenverantwortung für die Vermittlung und Betreuung der Leistungsempfänger und Leistungsempfängerinnen der Grundsicherung verantwortlich (§ 6a SGB II). Mit Einführung des SGB II wurde diese Organisationsstruktur – zuerst im Rahmen der sog. Experimentierklausel (§ 6c SGB II) – bei 69 zKT erprobt und evaluiert. Mit der Reform im Jahr 2011 wurde diese Form dauerhaft etabliert und ausgeweitet. Kupka und Ramos subsumieren, dass aus bestehenden Evaluationen beider Modelle keine eindeutigen Ergebnisse zugunsten eines der beiden hervorgegangen sind. Allerdings zeigt ein Haupt-Erfolgsindikator »die Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung [...] einen klaren und robusten Vorteil zugunsten der ARGEn [gemeinsame Einrichtung BA und Kommunen; d. A.], heute Organisationsform der Jobcenter. Beim Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit sowie der sozialen Stabilisierung haben die kommunalen Träger [...] leicht die Nase vorne« (Kupka & Ramos Lobato 2012: 9; eine weiter

1 Das SGB II sieht im Falle von Pflichtverletzungen Sanktionen vor. Zur Drucklegung dieses Bandes erfolgte hierzu eine zentrale Entscheidung. Das Bundesverfassungsgericht urteilte am 05.11.2019, dass Sanktionen zwar grundsätzlich zulässig sind, der Staat die Leistungen aber nicht mehr so schnell und weitreichend kürzen darf.

differenzierende Betrachtung erfolgt in diesem Band nicht, für einen Überblick über die Diskussion bieten sich Kupka & Ramos Lobato 2011 oder Schütz et al. 2012 an).

Zu den Leistungen, die die Jobcenter und zkt als Träger des SGB II erbringen, gehören die Bestimmung des individuellen Bedarfs an ALG II oder Sozialgeld sowie Leistungen für Bildung und Teilhabe und deren jeweilige Auszahlung. Diese Leistungen werden anders als alles, was durch das SGB III geregelt wird, nicht durch Einnahmen aus der Arbeitslosenversicherung finanziert, sondern über Steuereinnahmen.

1.3 Die Bundesagentur für Arbeit – Struktur und Aufgaben

Die BA ist als Sozialversicherungsträger eine Körperschaft öffentlichen Rechts, die von Spitzenverbänden der Arbeitgeber und Beschäftigten sowie Vertretern der öffentlichen Hand selbstverwaltet wird. Sie unterliegt der Rechtsaufsicht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) (§ 393 Abs. 1 SGB III).

Die Zentrale der BA hat ihren Sitz in Nürnberg. Auf regionaler Ebene setzen die Regionaldirektionen die Strategie der BA um. Zur Abstimmung ihrer Aufgaben mit der Arbeitsmarkt-, Struktur- und Wirtschaftspolitik der Bundesländer arbeiten sie eng mit den jeweiligen Landesregierungen zusammen. Den Regionaldirektionen sind die lokalen Arbeitsagenturen zugeordnet. Die tatsächliche Beratung und Vermittlung von Arbeitsuchenden sowie deren Förderung in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik erfolgt durch die zuständigen Arbeitsagenturen vor Ort.

Im Einzelnen sind die Aufgaben der BA in § 368 SGB III festgelegt. Als wichtigste Arbeitsfelder sind die Arbeitsvermittlung von Arbeitsuchenden, Arbeitsmarktberatung von Unternehmen, Arbeitsmarktbeobachtung, Berufsberatung von Jugendlichen (und Erwachsenen, die sich weiterbilden wollen), die Verwaltung und Auszahlung des Kindergeldes sowie Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zu nennen. Darüber hinaus gehören sowohl die Verwaltung und Auszahlung der finanziellen Entgeltersatzleistungen im Fall von Arbeitslosigkeit (ALG) als auch die Bereitstellung von Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu den Aufgaben der BA. Außerdem verwaltet die BA die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung. Diese wird ebenso wie die Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung in Deutschland durch Sozialabgaben beitragsfinanziert. Die Beiträge werden von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie deren Arbeitgebern hälftig getragen (§ 346 SGB III). Im Jahr 2019 lag der Beitragssatz bei 2,5 Prozent des Bruttoeinkommens.

Auch bei der Umsetzung des SGB II spielt die BA eine wichtige Rolle, wenn es um die Leistungen der Sicherung des Lebensunterhalts (ALG II) sowie um das Sozialgeld geht. In gemeinsamen Einrichtungen mit einem kommunalen Träger

(Jobcenter) werden darüber hinaus die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit wie Beratung und Vermittlung von Arbeitsuchenden, Qualifizierung und weitere Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik durch die BA erbracht. Ausgenommen ist hier die Auszahlung der Kosten der Unterkunft für die Leistungsbezieher, diese Kosten liegen in kommunaler Verantwortung. Die BA ist damit die wichtigste Akteurin in der Verwaltung der finanziellen Entgeltersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit, aber auch in der praktischen Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik.

1.4 Aktive und passive Arbeitsmarktpolitik

Die Arbeitsmarktpolitik wiederum ist ein facettenreiches Politikfeld. Um die verschiedenen Aspekte der Arbeitsmarktpolitik zu systematisieren, spricht man im Wesentlichen von Instrumenten der aktiven und der passiven Arbeitsmarktpolitik. Die Unterscheidung leitet sich dabei aus der Art der jeweiligen arbeitsmarktpolitischen Intervention ab, wobei sich die Beschreibung »aktiv« auf die (Wieder-)Eingliederungsförderung bezieht. Sie umfasst arbeitsmarktpolitische Maßnahmen von berufsvorbereitenden Maßnahmen bis zu Lohnkostenzuschüssen. »Passive« Arbeitsmarktpolitik hingegen meint die finanzielle Absicherung bei Arbeitslosigkeit (Bothfeld & Sesselmeier 2018). Sie beinhaltet staatliche Transferleistungen wie ALG, ALG II oder Kurzarbeitergeld, die den Einkommensverlust in Zeiten von Arbeitslosigkeit oder von vorübergehender Verringerung der Arbeitszeit aufgrund eines erheblichen Arbeitsausfalls abmildern sollen.

1.4.1 Passive Arbeitsmarktpolitik

Die Arbeitslosenversicherung in Deutschland ist eine Pflichtversicherung (für Beschäftigte und sonstige Versicherungspflichtige, §§ 24ff. SGB III). Zu ihren Strukturmerkmalen zählen die Arbeitnehmerzentrierung, Geldleistungen nach dem Äquivalenzprinzip sowie die Beitragsfinanzierung. Unter dem Äquivalenzprinzip ist zu verstehen, dass sich die individuelle Leistungshöhe am vorherigen (Netto-)Einkommen orientiert und somit den bisherigen sozialen Status auch in der Arbeitslosigkeit in reduzierter Form weiter absichert. Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung sind einkommensproportional (bis zur Beitragsbemessungsgrenze) und werden, wie oben beschrieben, paritätisch von versicherungspflichtig Beschäftigten und Arbeitgebern erbracht. Die erbrachten Beiträge stehen also in einem Entsprechungsverhältnis zu den zu erwartenden Leistungen (Nüchter & Schmid 2012). Nicht alle Versicherten sind jedoch automatisch leistungsberechtigt, sondern der Bezug von ALG ist an weitere Bedingungen geknüpft.

Ob und wann Lohnersatzleistungen gewährt werden, wird durch gesetzlich bestimmte, individuelle Voraussetzungen festgelegt. Hier ist insbesondere der Zeitraum relevant, in dem Beschäftigte einen Anspruch auf Lohnersatzleistungen

erworben haben. Der Bezug von ALG setzt voraus, dass innerhalb einer Rahmenfrist von mindestens zwölf Monaten in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis gearbeitet wurde (zu weiteren Anspruchsvoraussetzungen siehe Kasten »ALG«).

Arbeitslosengeld (ALG)

ALG ist eine Entgeltersatzleistung aus der Arbeitslosenversicherung. Wie bei jeder Versicherung gelten auch hier für den Anspruch auf Versicherungsleistungen bestimmte Vorbedingungen, die im § 137 SGB III geregelt sind. Demnach hat Anspruch auf ALG, wer

1. arbeitslos ist,
2. sich bei der Agentur für Arbeit arbeitslos gemeldet hat und
3. die Anwartschaftszeit erfüllt hat.

Die Anwartschaftszeit hat nach § 142 SGB III erfüllt, wer innerhalb einer Rahmenfrist mindestens für zwölf Monate in einem Versicherungspflichtverhältnis gestanden hat. Das heißt, dass man während der Anwartschaftszeit sozialversicherungspflichtig beschäftigt war und somit Beiträge in die Arbeitslosenversicherung einbezahlt hat. ALG wird je nach Lebensalter und Dauer der versicherungspflichtigen Beschäftigung für 12 bis 24 Monate bezahlt. Die Höhe des ALG richtet sich nach dem vorher erzielten Erwerbseinkommen (§ 151 SGB III).

Neben dem ALG existiert das im SGB II geregelte ALG II, auch als Grundsicherung oder umgangssprachlich »Hartz IV« bekannt. Für diejenigen, die die Voraussetzungen für den Bezug von ALG nach SGB III (noch) nicht erfüllt haben, gelten die Leistungen nach dem SGB II (zur Anspruchsvoraussetzung siehe nachfolgenden Kasten). Das ALG II ist eine Leistung, die der Grundsicherung von Arbeitsuchenden, aber auch von Beschäftigten dient, die ihren Lebensunterhalt nicht oder nicht vollständig durch ihr Erwerbseinkommen, bestehendes Vermögen oder andere Hilfen, wie z. B. ALG, decken können. Anders als das ALG sind diese Geldleistungen keine Versicherungsleistung, sondern steuerfinanzierte Sozialleistungen. Bis 2005 stand allen Arbeitslosen nach dem Ende ihres Anspruchs auf ALG die sog. Arbeitslosenhilfe zur Verfügung. Diese steuerfinanzierte Leistung war zwar bedürftigkeitsgeprüft, ihre Höhe orientierte sich jedoch proportional am vorherigen Einkommen (siehe Äquivalenzprinzip) – wenn auch auf etwas niedrigerem Niveau als das ALG. Arbeitslosenhilfe wurde unbefristet gewährt. Daneben unterstützte die Sozialhilfe diejenigen, die ihren Lebensunterhalt nicht selber finanzieren konnten, mit Hilfen zum Lebensunterhalt und Hilfen in besonderen Lebenslagen (Bundessozialhilfegesetz BSHG).

Die Einführung der Hartz-Gesetzgebungen in den Jahren 2002 und 2003 stellte einen Systemwechsel und eine Neuausrichtung – auch bezogen auf die Rolle des deutschen Sozialstaates – dar. Neben der Bildung eines einheitlichen

Grundsicherungssystem durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wurde auch ein »Sozialleistungsregime geschaffen, das nach den Merkmalen eines Fürsorgesystems (Bedürftigkeit als Anspruchsvoraussetzung) gestaltet ist, aber eindeutig auf den Arbeitsmarkt ausgerichtet ist (Erwerbsfähigkeit als zweites Anspruchskriterium)« (Konle-Seidl 2008: 8). Der Wechsel von einer aktiven zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik mit der Aktivierungsstrategie »Fördern und Fordern« stellt von nun an das individuelle Verhalten des einzelnen Arbeitslosen in den Mittelpunkt (Dingeldey 2005).

Mit der Einführung des SGB II wurde der Bezug von ALG nach dem SGB III auf zwölf Monate (bzw. 18 Monate bei über 55-Jährigen) begrenzt. Bei längerer Arbeitslosigkeit greift nun nicht mehr die Arbeitslosenhilfe, sondern die bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung für Arbeitsuchende. Auch Erwerbslose ohne Versicherungsanspruch hätten vor der Reform Anspruch auf Sozialhilfe gehabt. Für diesen Personenkreis gilt nun ebenfalls das neue Leistungssystem. Erwerbstätige, die mit ihrem Einkommen unterhalb des Grundsicherungsniveaus liegen, können ebenfalls aufstockend ALG II beziehen, ebenso wie ALG-Bezieher mit geringem Arbeitslosengeldansprüchen (siehe Kasten »Leistungsberechtigte nach SGB II«). Vor 2004 wurden diese Personen durch die damaligen Arbeitsämter (heute Arbeitsagenturen) betreut, sofern sie Arbeitslosenhilfe bezogen haben, oder aber vom kommunalen Sozialamt, sofern sie Sozialhilfe bezogen haben. Wurden beide Hilfeleistungen bezogen, waren beide Einrichtungen zuständig für die Betreuung. Durch die Reform des Leistungsrechts wurde mit den heutigen Jobcentern eine einheitliche Anlaufstelle für diesen Personenkreis geschaffen, die u. a. die Gewährung von ALG II, Sozialgeld und Leistungen für Bildung und Teilhabe administrieren.

Das SGB II ist ein sozialpolitisches Instrument zur Überwindung von Hilfebedürftigkeit. Dabei ist die Höhe der finanziellen Unterstützung nicht mehr abhängig vom bisherigen Gehalt, sondern eine pauschale »Mindestsicherung« des Lebensunterhaltes (Abkehr vom Äquivalenzprinzip). Es wird also nicht mehr der Individualfall berücksichtigt, sondern der Familienkontext bzw. die Zusammensetzung der sog. Bedarfsgemeinschaft. Diese besteht zumeist aus gemeinsam lebenden Familienmitgliedern. Beispielsweise bilden Eltern mit zu Hause lebenden Kindern, die jünger als 25 Jahre sind, eine Bedarfsgemeinschaft. Wohnen im gleichen Haushalt noch Großeltern, die ebenfalls bedürftig im Sinne des SGB II sind, bilden diese eine eigene Bedarfsgemeinschaft. Auch nicht verheiratete Paare können unter Umständen eine Bedarfsgemeinschaft bilden. Dabei umfassen die Leistungen »den Regelbedarf, Mehrbedarfe und den Bedarf für Unterkunft und Heizung« (§ 19 Abs. 1 SGB II). Dieser Regelsatz soll sowohl die Bedürfnisse des täglichen Lebens abdecken, den Bedarf für Ernährung, Kleidung, Hausrat, Strom, sowie die Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben; angepasst wird er jeweils anhand der Preis- und Nettolohnentwicklung. Weitere Einflussgrößen sind u. a. die Anzahl der Kinder und der Mitglieder der jeweiligen Bedarfsgemeinschaft.

Leistungsberechtigte nach SGB II

Leistungsberechtigte im SGB II sind Personen, die

1. das 15. Lebensjahr vollendet und die Altersgrenze nach § 7a SGB II (abhängig vom Geburtsjahrgang) noch nicht erreicht haben,
2. erwerbsfähig sind (vgl. § 8 SGB II), d. h., »wer nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein« (§ 8 Abs. 1 SGB II),
3. hilfebedürftig sind (vgl. § 9 SGB II) und
4. ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben (erwerbsfähige Leistungsberechtigte, ELB).

Neben den dargestellten Transferzahlungen existieren weitere Leistungen der passiven Arbeitsmarktpolitik wie das Kurzarbeitergeld und das Insolvenzgeld. Kurzarbeitergeld wird von den Arbeitsagenturen gewährt, wenn in Unternehmen ein erheblicher Arbeitsausfall stattfindet (v. a. aus wirtschaftlichen Gründen, nicht vermeidbar und vorübergehend) und die Voraussetzungen nach § 96 Abs. 1, § 97 SGB III gegeben sind. Insolvenzgeld können Beschäftigte bei einer Insolvenz ihres Arbeitgebers zum Ausgleich des entfallenen Entgelts erhalten (BA 2018 b, c).

1.4.2 Aktive Arbeitsmarktpolitik

Die aktive Arbeitsmarktpolitik zielt auf eine Verbesserung der Funktionsweise des Arbeitsmarktes und umfasst alle Maßnahmen der Beratung und Qualifizierung, die die Steigerung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit und auch der Einstellungsbereitschaft durch Arbeitgeber zum Ziel haben. Aktive Arbeitsmarktpolitik umfasst also Vermittlung und Beratung, Arbeitsförderung sowie Aus- und Weiterbildung, aber auch, obwohl es sich primär um eine Geldleistung handelt, die Lohnkostensubvention an Arbeitgeber. Die einzelnen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik werden vom Gesetzgeber immer wieder überprüft und durch Gesetzesinitiativen an neue Gegebenheiten und politische Prioritäten angepasst. Stephan und Wolff (2017: 142) charakterisieren die Arbeitsmarktpolitik daher »als ein besonders dynamisches, ›lernendes‹ Politikfeld, das auch durch einen intensiven Austausch von Politik und Wissenschaft geprägt ist«.

In Deutschland wurde das Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik 1969 durch das Arbeitsförderungsgesetz als eine politische Reaktion auf die erste Nachkriegsrezession institutionalisiert (Schmid & Oschmiansky 2006). Die aktiven Förderinstrumente nach dem SGB III sind v. a. den versicherten Beschäftigten bzw. den Beziehern des ALG (siehe oben Kasten »ALG«, ► Kap. 1.4.1) zugänglich.

1.4.3 Maßnahmen und Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik

Der breite Katalog von Maßnahmen und Instrumenten (eine dreistellige Zahl!) umfasst also neben der Beratung und Vermittlung von Arbeitsuchenden auch die Vorbereitung und Unterstützung einer Berufsausbildung, die berufliche Weiterbildung, die Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, verschiedene Maßnahmen zur Teilhabe von Menschen mit Behinderung, aber auch Beschäftigung schaffende Maßnahmen sowie die Aktivierung und berufliche (Wieder-)Eingliederung insbesondere von arbeitslosen ALG-II-Beziehenden. Dabei ist zu beachten, dass es für Menschen mit Behinderung neben den in diesem Kapitel abgedeckten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zudem besondere Instrumente und Maßnahmen im Portfolio der BA angeboten werden. Diese sind ausschließlich für diese Personengruppe verfügbar. Zur Arbeitsmarktsituation von Menschen mit (Schwer-)Behinderung siehe auch Kapitel 2 von Rauch & Wuppinger (► Kap. 2).

Einige zentrale Instrumente stehen sowohl im Rechtskreis SGB II als auch SGB III zur Verfügung. Dazu zählen (BA 2018a):

- Aktivierung und berufliche Eingliederung (z. B. Vermittlungsbudget, Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Arbeitgeber, Probebeschäftigung für Menschen mit Behinderungen, Förderung schwer zu erreichender junger Menschen)
- Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (z. B. Eingliederungszuschuss, Einstiegsgeld bei abhängiger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, Einstiegsgeld bei selbständiger Erwerbstätigkeit)
- Berufliche Weiterbildung (z. B. Förderung der beruflichen Weiterbildung, Arbeitsentgeltzuschuss zur beruflichen Weiterbildung Beschäftigter)
- Berufswahl und Berufsausbildung (z. B. Berufseinstiegsbegleitung, Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB), Ausbildungsbegleitende Hilfen, außerbetriebliche Berufsausbildung)
- Besondere Maßnahmen zur Teilhabe behinderter Menschen (z. B. besondere Maßnahmen zur Weiterbildung, Eignungsabklärung/Berufsfindung, besondere Maßnahmen zur Ausbildungsförderung)
- Beschäftigungsschaffende Maßnahmen (z. B. Arbeitsgelegenheiten in Form der sog. Ein-Euro-Jobs und der Maßnahmen nach dem Bundesprogramm »Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt«)
- Freie Förderung/Sonstiges

Ein wichtiges Handlungsfeld der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist die berufliche Weiterbildung. Annähernd jeder zweite Arbeitslose in Deutschland hat keine formale berufliche Qualifikation (Bruckmeier et al. 2015) und Geringqualifizierte haben es selbst bei guter Arbeitsmarktlage schwer, aus der Arbeitslosigkeit heraus eine Stelle zu finden (Hausner et al. 2015). Somit zielt die öffentlich geförderte berufliche Weiterbildung häufig auf diese Gruppe. Verschiedene Maßnahmen

der beruflichen Qualifizierung sind sowohl im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) als auch im Bereich der Arbeitslosenversicherung (SGB III) vorhanden. Dabei können Weiterbildungsmaßnahmen unterschiedlich ausgestaltet sein. Kurze, auf allgemein einsetzbare Qualifikationen abzielende Kurse sind ebenso verfügbar wie berufsqualifizierende Schulungen mit längerer Laufzeit.

Für Langzeitarbeitslose, die Schwierigkeiten haben, eine Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt zu finden, gibt es die in § 16d SGB II geregelten Arbeitsgelegenheiten, umgangssprachlich als Ein-Euro-Jobs bekannt, die es in dieser Form nur im Rechtskreis SGB II gibt. Sie haben zum Ziel, die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden zu erhalten oder wiederherzustellen sowie deren schrittweise Heranführung an den regulären Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Die Zahl der geförderten Personen in Arbeitsgelegenheiten ist in den vergangenen Jahren allerdings stark zurückgegangen (von 350.575 Zugängen im Jahr 2012 auf 80.000 im Jahr 2017; BA, versch. Jahrgänge).

Zugänge in verschiedene Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für das Jahr 2017 – wie in Abbildung 1.1 getrennt nach den Rechtskreisen SGB II und SGB III veranschaulicht – weisen folgendes auf (► Abb. 1.1):

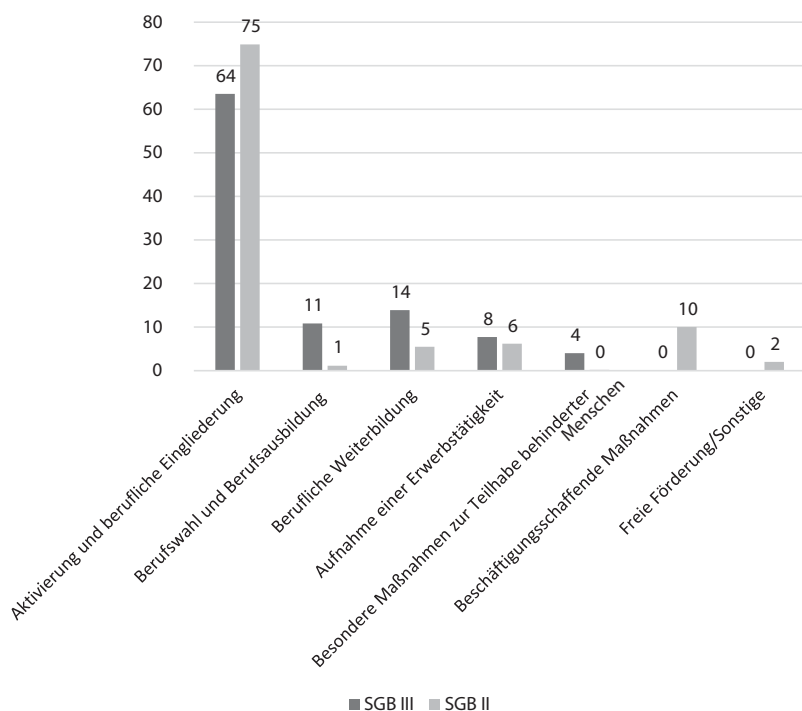


Abb. 1.1: Teilnehmende (Zugänge) an zentralen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, 2017, nach Rechtskreisen, Daten: Bundesagentur für Arbeit (2018a), Angaben in Prozent, eigene Darstellung