

RESEARCH

Marc Neu

SGB II-Grund- sicherung und soziale Inklusion

Eine empirisch-soziologische
Bestandsaufnahme



Springer VS

SGB II-Grundsicherung und soziale Inklusion

Marc Neu

SGB II-Grundsicherung und soziale Inklusion

Eine empirisch-soziologische
Bestandsaufnahme

 Springer VS

Marc Neu
Bochum, Deutschland

Dissertation an der Ruhr-Universität Bochum, 2015

ISBN 978-3-658-15764-7 ISBN 978-3-658-15765-4 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-658-15765-4

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2017

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist Teil von Springer Nature

Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	VII
Tabellenverzeichnis.....	IX
1 Einleitung	1
1.1 Die soziale Frage der Gegenwart als inhaltlicher Kontext.....	1
1.2 Forschungsgegenstand und Fragestellung	4
1.3 Aufbau der Arbeit	7
2 Soziale Ungleichheit und Sozialstaat im Post-Fordismus.....	9
2.1 Exklusion als Kategorie sozialer Ungleichheit.....	9
2.2 Die Krise der Arbeitsgesellschaft und ihrer sozialstaatlichen Sicherung. 18	
2.2.1 Umbrüche in der Erwerbsarbeit.....	19
2.2.2 Sozialstaat unter Druck.....	24
2.2.3 Arbeitsmarktreformen.....	33
3 Bedeutung und Wesen wohlfahrtsstaatlicher Vergesellschaftung.....	39
3.1 Soziale Staatsbürgerrechte.....	40
3.2 (De-)Kommodifizierung und (De-)Familialisierung.....	44
3.3 Sozialpolitik als soziale Kontrolle und Disziplinierung.....	49
4 Grundzüge der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II).....	53
4.1 Ausgangslage: Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe.....	53
4.2 Aufgaben und Ziele: „Fördern und Fordern“	56
4.3 Leistungsberechtigter Personenkreis und Anspruchsvoraussetzungen	59
4.4 Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	62
4.5 Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts	62
4.6 Leistungsbeschränkungen.....	65
5 Soziale Inklusion mittels SGB II-Grundsicherung?.....	67
5.1 Das Netz sozialer Sicherung bei Arbeitslosigkeit	68

5.2	Erwerbstätigkeit und ALG II-Leistungsbezug	73
5.3	Leistungshöhe und Armutsvermeidung	77
5.3.1	Datenbasis und methodische Vorbemerkungen	78
5.3.2	SGB II-Leistungen und Armutsgefährdungsschwelle	80
5.3.3	SGB II-Leistungen, Einkommen aus Erwerbstätigkeit und Armutsgefährdungsschwelle	82
5.3.4	Sanktionen im SGB II	86
5.4	Zwischenfazit	87
6	Soziale Inklusion durch Überwindung des Leistungsbezugs?	91
6.1	Leistungsbezugsverläufe als empirischer Analyserahmen	92
6.2	Regionale Disparitäten im SGB II-Leistungsbezug	94
6.3	Stand der empirischen Forschung	96
7	SGB II-Leistungsbezug in Jena und Mülheim an der Ruhr	101
7.1	Soziodemografische Rahmenbedingungen	102
7.2	Sozialstrukturelle Eckwerte des SGB II-Leistungsbezugs	109
7.3	Verlaufsanalyse des SGB II-Leistungsbezugs	114
7.3.1	Datenbasis und methodische Vorbemerkungen	114
7.3.2	Bestände, Fluktuation und Reichweite	117
7.3.3	Dauern und (Dis-)Kontinuitäten	120
7.3.4	Dauern und Bedingungsfaktoren	123
8	Fazit	141
	Literaturverzeichnis	147

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1:</i>	Arbeitslose und Arbeitslosenquote, Deutschland 1970-2012.....	20
<i>Abbildung 2:</i>	Arbeitslosenquote, Deutschland sowie Ost- und Westdeutschland 1991-2012.....	21
<i>Abbildung 3:</i>	Altersstrukturquotienten, Deutschland 1970-2060.....	28
<i>Abbildung 4:</i>	Sozialleistungsquote, Deutschland 1970-2012.....	31
<i>Abbildung 5:</i>	Leistungsbeziehende von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, Deutschland 1991-2004.....	54
<i>Abbildung 6:</i>	Arbeitslose in den Rechtskreisen des SGB II und SGB III, Deutschland 2005-2012.....	71
<i>Abbildung 7:</i>	Erwerbsfähige und erwerbstätige Leistungsberechtigte, Deutschland 2007-2012.....	73
<i>Abbildung 8:</i>	Erwerbstätige Leistungsberechtigte nach Art der Erwerbstätigkeit und Arbeitszeit, Deutschland 2012.....	74
<i>Abbildung 9:</i>	Erwerbstätige Leistungsberechtigte nach Höhe des Einkommens, Deutschland 2012.....	75
<i>Abbildung 10:</i>	SGB II-Bedarfsgemeinschaften nach Familientyp, Deutschland 2012.....	82
<i>Abbildung 11:</i>	Erwerbsfähige und nichterwerbsfähige Leistungsberechtigte sowie SGB II-Quote, Deutschland 2005-2012.....	93
<i>Abbildung 12:</i>	SGB II-Quote, Kreise und kreisfreie Städte 2011.....	95
<i>Abbildung 13:</i>	Arbeitslosenquote 2011 und Bevölkerungsentwicklung 2004-2011, Kreise und kreisfreie Städte.....	106
<i>Abbildung 14:</i>	Bestände und Fluktuation von SGB II- Leistungsbeziehenden, Jena Januar 2007-Dezember 2010.....	118
<i>Abbildung 15:</i>	Bestände und Fluktuation von SGB II- Leistungsbeziehenden, Mülheim an der Ruhr Januar 2007- Dezember 2010.....	119
<i>Abbildung 16:</i>	SGB II-Verlaufstypen des Bestandes Januar 2007 nach Dauer und Kontinuität, Jena und Mülheim an der Ruhr.....	121
<i>Abbildung 17:</i>	Verweildauern der SGB II-Leistungsbeziehenden, Jena und Mülheim an der Ruhr.....	125
<i>Abbildung 18:</i>	Verweildauern der SGB II-Bedarfsgemeinschaften nach Familientyp, Jena.....	126
<i>Abbildung 19:</i>	Verweildauern der SGB II-Bedarfsgemeinschaften nach Familientyp, Mülheim an der Ruhr.....	127

Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1:</i>	„Fördern und Fordern“ im SGB II.....	57
<i>Tabelle 2:</i>	Anrechnungsfreibeträge bei Erwerbstätigkeit	60
<i>Tabelle 3:</i>	Monatliche Regelbedarfe bei Arbeitslosengeld II und Sozialgeld.....	63
<i>Tabelle 4:</i>	SGB II-Leistungen nach Bedarfsgemeinschaftstyp und Armutsgefährdungsschwelle, Deutschland 2012.....	81
<i>Tabelle 5:</i>	SGB II-Leistungen in Kombination mit zusätzlichem Einkommen aus Erwerbsarbeit nach Bedarfsgemeinschaftstyp und Armutsgefährdungsschwelle, Deutschland 2012.....	84
<i>Tabelle 6:</i>	SGB II-Quote, Kreise und kreisfreie Städte 2011	96
<i>Tabelle 7:</i>	Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, Kreise und kreisfreie Städte 2011	103
<i>Tabelle 8:</i>	Arbeitslosigkeit, Kreise und kreisfreie Städte 2011	104
<i>Tabelle 9:</i>	Verfügbares Einkommen, Kreise und kreisfreie Städte 2011.....	105
<i>Tabelle 10:</i>	Struktur und Entwicklung der Bevölkerung, Kreise und kreisfreie Städte 2011	107
<i>Tabelle 11:</i>	Kinderbetreuung, Kreise und kreisfreie Städte 2011	108
<i>Tabelle 12:</i>	Sozialstrukturelle Eckwerte des SGB II-Leistungsbezugs 2007 und 2011.....	110
<i>Tabelle 13:</i>	Reichweite des SGB II-Leistungsbezugs, Jena und Mülheim an der Ruhr Januar 2007-Dezember 2010	120
<i>Tabelle 14:</i>	ALG II-Leistungsbeziehende nach soziodemografischen Merkmalen bei Ersteintritt in den Leistungsbezug	130
<i>Tabelle 15:</i>	Einflüsse auf die Abgänge von ALG II-Leistungsbeziehenden (Cox- und PCE-Modell, Hazard Ratios)	134

1 Einleitung

1.1 Die soziale Frage der Gegenwart als inhaltlicher Kontext

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts wird erneut die „soziale Frage“ diskutiert. Aus guten Gründen hatte die alte, auf Ausbeutung und das daraus resultierende Elend der Industriearbeiterschaft abzielende, soziale Frage im späteren Verlauf des 20. Jahrhunderts an Bedeutung verloren. Im durch Wirtschaftswachstum und allgemeine Wohlfahrtssteigerung gekennzeichneten Nachkriegsdeutschland war soziale Teilhabe durch Erwerbsarbeit und die damit einhergehende Beteiligung an den volkswirtschaftlichen Erfolgen für breite Gesellschaftsgruppen sichergestellt (Kronauer 2010; Castel 2011). Jene Zeit war geprägt durch die Erwartung fortwährender Prosperität und den arbeitnehmerzentrierten „Sozialversicherungsstaat“ (Allmendinger 1994; Lessenich 2003a). Dieser trug dafür Sorge, dass die Lohnarbeiterschaft im Fall risikobehafteter Lebenslagen, in denen auf Grund von temporärer Arbeitslosigkeit sowie Krankheit oder Alter kein eigenes Arbeitseinkommen erzielt werden konnte, ihren Lebensstandard mittels Lohnersatzleistungen annähernd aufrecht erhalten konnte (Offe 1995: 33). Vor dem Hintergrund langjähriger Vollbeschäftigung beschränkte sich eine durch Geißler (1976) formulierte „neue soziale Frage“ dementsprechend vornehmlich auf arbeitsmarktfremde Bevölkerungsgruppen.

Dass sich die soziale Frage heute neu und zugleich anders stellt, ist zurückzuführen auf einen „doppelten Bruch“ (Ludwig-Mayerhofer 2009: 8) in der neueren Entwicklung kapitalistisch geprägter Gesellschaften. Der erste Bruch rekurriert auf die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, genauer auf die massenhafte „Rückkehr der Arbeitslosigkeit“ (Raithel/ Schlemmer 2009) seit Beginn der 1980er Jahre und die Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse. Diese haben dazu geführt, dass sich die Gefahr der Marginalisierung und des Ausschlusses vom Arbeitsmarkt zu einem Phänomen entwickelt hat, welches sich heute keineswegs mehr auf soziale Randgruppen beschränkt, sondern längst breite Schichten betrifft (Magnin et al. 2007: 7; Castel 2011).

Der zweite Bruch bezieht sich auf den Sozialstaat¹, dessen Gestalt ebenfalls einen erheblichen Wandel erfahren hat. Die zeitlich begrenzte Bezugsberechtigung der Ar-

¹ In Folge werden sowohl der „Sozialstaat“ als auch der „Wohlfahrtsstaat“ als Begriff Verwendung finden. Während sich in Deutschland in Anlehnung an die Sozialstaatsklausel im Grundgesetz der Begriff des Sozialstaats bzw. der Sozialstaatlichkeit etabliert hat (Schulte 2000: 16f.; Ullrich 2005: 15), findet international eher der Begriff des „Welfare State“ bzw. „Wohlfahrtsstaats“ Gebrauch. Dieser hat allerdings auch in den deutschen Sozialwissenschaften, insbesondere wenn es um eine internationale vergleichende Perspektive geht, eine zunehmende Verbreitung erfahren (Kaufmann 1988: 69; Lessenich 2000: 40). Nach Kaufmann (1988: 70) ist „der Wohlfahrtsstaat (...) eine bestimmte Form

beitslosenversicherung führte dazu, dass die wachsende Zahl Langzeitarbeitsloser² im Anschluss an deren Bezug auf die Fürsorgeleistungen der Arbeitslosenhilfe und der „minderwertigen“ Sozialhilfe³ angewiesen war. Zudem wurden auch die Kontinuitätsgarantien des Sozialstaats im Bereich der Absicherung gegen die Folgen von Arbeitslosigkeit brüchiger, da seit den 1980er Jahren Leistungen reduziert, Anwartschaften verlängert und Zumutbarkeitsregelungen zum Teil erheblich verschärft wurden (Balsen et al. 1984; Hauser et al. 1985). Neben den Ausschluss von Erwerbsarbeit trat somit ein Ausschluss aus jenen Systemen der sozialen Sicherung, die im Bedarfsfall bislang für die annähernde Aufrechterhaltung des Lebensstandards gesorgt hatten.

Die „soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts“ (Castel/ Dörre 2009) ist also zurückzuführen auf die Brüche im Entwicklungspfad von Arbeitsmarkt und Sozialpolitik. In der Europäischen Union wird diese seit Anfang der 1990er Jahre unter dem Namen der sozialen Ausgrenzung bzw. Exklusion verhandelt (Kronauer 2010). Dem Exklusionsbegriff sind im Wesentlichen zwei Grundaussagen inhärent: Zum einen, dass anhaltende Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und die daraus resultierende Einkommensarmut mit einer neuen Qualität gesellschaftlicher Spaltung verbunden sind, und zum anderen, dass sich diese Polarisierung im Ausschluss von zentralen Elementen sozialer Teilhabe niederschlägt (Kronauer 2010: 12f.). Damit hebt der Exklusionsbegriff nicht nur auf die ungleiche Verteilung von Ressourcen ab, sondern auch auf die „ungleiche Teilhabe an den gewachsenen gesellschaftlichen Möglichkeiten vor dem Hintergrund gewachsener Teilhabeansprüche“ (Leisering 2008a: 242). Soziale Exklusion verweist auf jenes Ausmaß an sozialer Ungleichheit nach unten, welches belegt, dass dem sozialpolitischen Anspruch, allen Menschen ein Recht auf soziale Teilhabe und Verwirklichungschancen zu gewähren, offensichtlich nicht entsprochen wird (Ludwig-Mayerhofer 2009: 5) und dass der Sozialstaat seinen gesellschaftlichen Inklusions- und Interventionsanspruch, zu dem die Minimierung sozialer Ungleichheiten und sozialer Risiken genauso wie die Sicherung von Bildungs- und sozialen Aufstiegschancen zählt, nicht mehr verfolgt (Vogel 2008: 290). Aus dieser Perspektive

gesellschaftlicher Organisation, die gekennzeichnet ist durch die Verbindung von demokratischer Staatsform und privatkapitalistischer Wirtschaftsform mit einem ausgebauten, sozialstaatlich regulierten Sektor, auf dessen Leistungen ein staatlich verbürgter Anspruch nach rechtlich definierten Bedarfskriterien für jedermann besteht“. Es handelt sich beim Wohlfahrtsstaat also um die moderne Form eines „historisch-konkreten Gesellschaftstyp[en]“ (Lessenich 2000: 41), dessen ökonomische Wurzeln in den sich industrialisierenden Gesellschaften liegen (Achinger 1971), und der als Reaktion auf das Durchsetzen von Kapitalismus und Lohnarbeitsgesellschaft zu interpretieren ist (Polanyi 1978). Die Bezeichnungen Sozialstaat und soziale Marktwirtschaft entsprechen in dieser Terminologie der spezifisch deutschen Variante wohlfahrtsstaatlicher Programmatik (Kaufmann 1988, 1997). Während unter dem Begriff der „Sozialpolitik“ die „Summe punktueller Eingriffe des Staates in die gesellschaftlichen Verhältnisse, und zwar regelmäßig auf Grund der Diagnose konkreter sozialer Probleme und einer darüber hinausweisenden Diagnose gesellschaftspolitischer Grundprobleme“ (Kaufmann 1988: 69) zu definieren ist, stellt der „Sozialstaat“ das „institutionelle Ensemble (...), das für diese Eingriffe zuständig ist bzw. sie ermöglicht“ (Lessenich 2000: 42).

² Aus Gründen der Lesbarkeit wird auf eine geschlechtergerechte Schreibweise verzichtet und ausschließlich die männliche Form verwendet. Ist im Folgenden also etwa vom Leistungsbezieher die Rede, dann sind – sofern nicht anders angegeben – immer sowohl Männer als auch Frauen gemeint.

³ Wenn in der vorliegenden Arbeit der Begriff der „Sozialhilfe“ ohne definitorische Ergänzungen Verwendung findet, dann ist darunter stets die „Sozialhilfe im engeren Sinne“ zu verstehen, d.h. die Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) außerhalb von Einrichtungen.

„handelt [es] sich bei Exklusion also, näher bestimmt, um einen *Krisenbegriff*, der zum Ausdruck bringen soll, dass das Inklusionsversprechen, das modernen sozialstaatlich verfassten Gesellschaften zu eigen ist, offensichtlich nicht eingelöst wird“ (Ludwig-Mayerhofer: 2009: 5, H.i.O.).

Zur Bekämpfung der aufgekommenen Arbeitslosigkeit und Armut in der Bundesrepublik wurde bereits Mitte der 1990er Jahre ein neuer Weg in der Arbeitsmarktpolitik eingeschlagen und eine stärker aktivierende Politik verfolgt. Da die Ursachen für den massenhaften Eintritt in den Sozialhilfebezug als wenig beeinflussbar betrachtet wurden, sollten Leistungen und Maßnahmen „noch stärker auf die Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit ausgerichtet werden“ (Deutscher Bundestag 1995: 1). Einen Schwerpunkt der Sozialhilfereform von 1996 stellte dementsprechend die Neu- und Weiterentwicklung von Maßnahmen zur Integration von langzeitarbeitslosen Sozialhilfebeziehenden in den Arbeitsmarkt dar. Daneben wurden auch die Sanktionsmöglichkeiten bei Ablehnung zumutbarer Arbeit ausgeweitet (Buhr 2008: 208). Die politische Zielsetzung der Förderung von Ausstiegen aus dem Sozialleistungsbezug durch Aktivierung und das Setzen von Arbeitsanreizen wurde durch den Regierungswechsel von der Schwarz-Gelben zur Rot-Grünen Bundesregierung 1998 weiter vorangetrieben. In deren zweiten Legislaturperiode ab 2002 wurde im Rahmen der „Agenda 2010“ durch die sogenannte „Hartz-Gesetzgebung“ eine „grundlegende Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik“ vollzogen (Bartelheimer 2005: 119). Zentral für die „radikalste aller Arbeitsmarktreformen im Kontext der Europäischen Beschäftigungsstrategie“ (Brussig/ Knuth 2011: 9) ist die im Dezember 2003 beschlossene und bereits zum Januar 2005 durchgeführte Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt für Erwerbsfähige zu dem neu geschaffenen Arbeitslosengeld II.

Grundlegend war die wegweisende Entscheidung dafür, die grundsätzliche Sicherung bei Arbeitslosigkeit von nun an weniger durch Versicherungs- als durch Fürsorgeleistungen gestalten zu wollen. Der fortan enger begrenzten Arbeitslosenversicherung im Rechtskreis des Sozialgesetzbuch III (SGB III) steht seitdem mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) ein deutlich mehr am Fürsorgesystem ausgerichtetes, neu gestaltetes System sozialer Sicherung gegenüber. Die Zuwendungen sollten derart zurechtgeschnitten bzw. gekürzt werden, dass die Anreize oder der Zwang eine Arbeit aufzunehmen möglichst hoch sind (Evers 2000).

Den Kern des sozialpolitischen Pfadwechsels stellt also zunächst der veränderte Schwerpunkt in der Absicherung sozialer Risiken dar. War die soziale Teilhabe von Personen und Gruppen im Bedarfsfall bislang doch zumindest weitestgehend durch die vergleichsweise repressionsarme Absicherung durch das Sozialversicherungssystem geprägt, so sollen soziale Risiken im Segment unsicherer Beschäftigung nun vermehrt durch die deutlich weniger generös ausgestalteten Fürsorgeleistungen abgedeckt werden.

Ein derartiger Kurswechsel entfaltet unter den Bedingungen wachsender Risiken von (zeitweiser) Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sowie eines wachsenden Niedriglohnssektors

„sehr ungleiche Wirkungen an den unterschiedlichen Orten der Gesellschaft. Der Entzug der Statussicherung hat in der Mitte der Gesellschaft andere Konsequenzen als in deren Randlagen – dort geht es um die Prekarität des Wohlstands, hier um die

Verfestigung von Armut, dort geht es um den Entzug der Statusstabilität, hier um verschärfte Kontrolle sozialer und materieller Abhängigkeiten. (...) Die Neukonzeption staatlicher Politik hat zentralen Einfluss auf die Gliederung der Gesellschaft, sie formt und differenziert Lebenslagen. Neue Ungleichheiten treten hervor. Die sozialstrukturelle Frage kommt ins Spiel“ (Vogel 2008: 293).

Intensiviert wurde zudem der bereits eingeschlagene Richtungswechsel zu einer aktivierenden und sozialinvestierenden Politik. Nicht mehr die „stellvertretende Inklusion“ (Trube/ Wohlfahrt 2001: 28) mittels Einkommenstransfers sollte im Vordergrund sozialpolitischer Intervention stehen, sondern eine (falls notwendig durch den Sozialstaat forcierte) höherwertige Inklusion via Arbeitsmarktteilhabe.

Dieser Logik folgend werden Phasen der Arbeitslosigkeit oder Armut zum Ansatzpunkt sozialstaatlicher Intervention. Die öffentliche Hilfe soll nicht mehr in Form einer bedingungslosen Sicherung von Einkommen durch Transferleistungen erbracht werden, sondern in der (Wieder-)Herstellung von Arbeitsbereitschaft und Beschäftigungsfähigkeit sowie durch öffentlich geförderte Arbeitsgelegenheiten mittels Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogrammen (Schulze-Böing 2000: 55).

Dazu verlangt die sozialstaatliche „Inklusionsmaschine“ (Land/ Willisch 2006) allerdings permanente Aktivität bzw. kontinuierliches Mitwirken auf Seiten der Hilfebedürftigen: Gemäß des zentralen Grundsatzes des SGB II, dem „Fördern und Fordern“, steht der Förderung durch die Vermittlung von Ausbildungs- und Arbeitsangeboten die Forderung nach der Bereitschaft zur Teilnahme an Eingliederungsmaßnahmen gegenüber. Dabei besteht für die Betroffenen die Pflicht genauso in der Teilnahme an Bewerbungstrainings wie auch in der Aufnahme einer jeden zumutbaren Arbeit. Kommen die Leistungsbezieher diesen Aufgaben nicht nach, drohen Sanktionen in Form von Leistungsbeschränkungen.

1.2 Forschungsgegenstand und Fragestellung

Im Jahr 2015 befindet sich die Grundsicherung für Arbeitsuchende in ihrem elften Praxisjahr. Im In- und Ausland besser bekannt als Hartz IV wurde der Begriff gleichermaßen „zum Synonym für eine Reform, eine Sozialleistung und einen sozialrechtlichen Status“ (Knuth 2006: 160).

Seit der Einführung ist die Wirkkraft der SGB II-Grundsicherung Gegenstand anhaltender Diskussionen in Politik und Wissenschaft. Dabei ist von zentraler Bedeutung, ob und inwiefern die mit dem SGB II verbundenen Neuerungen zu verbesserten Voraussetzungen für die Wiedereingliederung der Leistungsberechtigten in den regulären Arbeitsmarkt geführt haben und ob es auf Grund des neu ausgerichteten Mischungsverhältnisses von Fördermaßnahmen im Ergebnis gelungen ist, eine schnellere Überwindung des Leistungsbezugs auf Seiten der Hilfebedürftigen zu erreichen und deren dauerhafte Arbeitsmarktintegration herbeizuführen. *Die übergeordnete Frage besteht folglich darin, welche Wirkung vom SGB II als Instrument sozialstaatlicher Inklusion ausgeht.*

Sozialstaatlich induzierte Inklusion kann mit Blick auf die auf SGB II-Leistungen angewiesenen Hilfebedürftigen grundsätzlich über zwei Wege erzielt werden. Entweder werden die Betroffenen durch das Netz sozialer Sicherung in einem solchen Aus-

maß aufgefangen, dass sie einen – wie auch immer definierten – Mindestlebensstandard aufrechterhalten können und die gesellschaftliche Teilhabe der Hilfebedürftigen weitestgehend abgesichert wird. Oder aber die Maßnahmen aktivierender Arbeitsmarktpolitik sind derart effektiv, dass das mit dem SGB II als vorrangig definierte Ziel der (Wieder-)Eingliederung der Leistungsbeziehenden in reguläre Beschäftigungsverhältnisse dauerhaft erreicht und Hilfebedürftigkeit nachhaltig überwunden werden kann.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wird eine empirisch-soziologische Bestandsaufnahme des SGB II vorgenommen. Im Zentrum steht die Frage nach der inkludierenden bzw. gesellschaftliche Teilhabe sichernden Wirkung des sozialstaatlichen Instruments der SGB II-Grundsicherung. Dabei wird eine Perspektive eingenommen, in der der Wohlfahrtsstaat nicht als abhängige Variable, d.h. als historischer Effekt etwa auf Grund von politischen, ökonomischen oder ideologischen Bedingungsfaktoren betrachtet wird, sondern als unabhängige Variable, also in seiner Eigenschaft als eigenständiger Bedingungsfaktor gesellschaftlicher Prozesse, als autonomer Gestalter und Rahmengerber sozialen Wandels (Alber 1989: 153ff.; Esping-Andersen 1990; Huf 1998; Lessenich 2008; Hockerts/ Süß 2010) und damit als verantwortlicher Bedingungsfaktor für die soziale Inklusion benachteiligter Individuen und sozialer Gruppen angesehen wird.

Nach dieser Lesart ist der Wohlfahrtsstaat nicht lediglich eine Ansammlung von Institutionen der Produktion und Verteilung von Sozialleistungen. Als spezifische Vergesellschaftungsform des modernen Staates kapitalistischer Prägung stellt der Wohlfahrtsstaat einen eigenständigen Mechanismus der Strukturierung sozialer Ungleichheit dar, welcher individuelle und kollektive Lebenschancen gestaltet, formalrechtliche Inklusionsansprüche anerkennt bzw. abwehrt und mit der Regulierung wechselseitiger Unterstützungsbeziehungen befasst ist. Der Wohlfahrtsstaat ist niemals nur einseitig mit dem sozialen Ausgleich bzw. der effektiven Angleichung marktbedingter sozialer Lebenslagen und Lebenschancen betraut, sondern verkörpert gleichermaßen einen (Re-)Produzenten sozialer Ungleichheit und gesellschaftlicher Exklusion (Lessenich 2008, 2010).

Wenn es in der vorliegenden Arbeit um den Grad der von der SGB II-Grundsicherung ausgehenden sozialstaatlich induzierten Inklusion geht, dann gilt es die Effekte zu analysieren, die das SGB II auf die soziale Lage und Prozesse sozialer Exklusion hat. Im Zentrum des Interesses steht dabei die Qualität wohlfahrtsstaatlicher Leistungen. Entsprechend sind die folgenden Fragen von entscheidender Bedeutung:

- Reichen die den Anspruchsberechtigten zugewiesenen materiellen Transferleistungen nach dem SGB II aus, um sozialer Exklusion effektiv entgegenzuwirken?
- Inwiefern gelingt die Umsetzung der mit dem SGB II formulierten Zielsetzung einer Überwindung des Leistungsbezugs und der (Re-)Integration in den regulären Arbeitsmarkt?
- Erreichen die Maßnahmen zur Wiedereingliederung alle sozialen Gruppen gleichermaßen oder konzentriert sich die „Kundenbearbeitung“ auf jene Gruppen, die die vermeintlich geringsten Vermittlungshemmnisse aufweisen, während für andere Leistungsberechtigte der dauerhafte Verbleib im Leistungsbezug zu einer verfestigten Lage sozialer Exklusion führt?

Die Frage nach den Effekten des SGB II auf die soziale Lage und die Prozesse sozialer Ungleichheit steht im Zentrum des empirischen Teils dieser Arbeit. Deren explizite Zielsetzung besteht darin, einen empirischen Beitrag zur Soziologie der Sozialpolitik zu leisten.

Wenn es um die damit angeklungene Dauer des Verbleibs im Leistungsbezug geht, dann rückt die Dimension der Zeit in den Mittelpunkt des Interesses. In den 1990er Jahren entwickelte sich in Deutschland – parallel zum Exklusionsdiskurs – die dynamische Armutsforschung, ohne dass diese beiden dynamischen Stränge hinreichend aufeinander bezogen wurden (Leisering/ Buhr 2012: 154). Während die dynamische Armutsforschung die Zeitdimension von Armut behandelt, und empirisch aufgezeigt hat, dass die durch Sozialhilfebezug operationalisierte Armut oftmals, wenngleich auch längst nicht in jedem Fall, eine Episode im Lebensverlauf von kurzer Dauer darstellte (Leibfried et al. 1995), ist im Diskurs sozialer Exklusion hingegen die dynamische Betrachtungsweise dadurch geprägt, dass die Forschung soziale Abstiegsprozesse und „Teufelskreise“ mehrdimensionaler sozialer Benachteiligung in den Blick nimmt (Kronauer 2010).

Beide dynamischen Stränge sollen im Rahmen dieser Arbeit verknüpft werden. Die Betrachtung der Dauern des Verbleibs im SGB II-Leistungsbezug spielt eine wesentliche Rolle für die Erfahrung von Marginalisierung und sozialer Ausgrenzung. Dabei wird der von der dynamischen Armutsforschung der 1990er Jahre durchgeführte exemplarische Ost-West-Vergleich am Beispiel der Sozialhilfeverläufe in Bremen und Halle an der Saale aufgegriffen und nach den regionalen Disparitäten im SGB II-Leistungsbezug und hier insbesondere nach Unterschieden hinsichtlich der Leistungsbezugsverläufe gefragt. Hierin liegt eine wichtige Ergänzung zur bisherigen Forschung, da den Leistungsbezugsverläufen im regionalen Kontext bislang eine nur wenig bedeutende Rolle zukommt. Am Beispiel der beiden kreisfreien Städte Jena und Mülheim an der Ruhr sollen Unterschiede zweier Kommunen mit Blick auf folgende Fragen analysiert werden:

- Welche Unterschiede lassen sich in den beiden Städten hinsichtlich der Sozialstruktur der Hilfebedürftigen ausmachen?
- Gibt es Unterschiede in den Leistungsbezugsverlaufsmustern hinsichtlich Dauer und Kontinuität, d.h. lassen sich Diskrepanzen in der praktischen Umsetzung des vorrangigen Ziels der (Re-)Integration in den regulären Arbeitsmarkt konstatieren?
- Welche Rolle kommt den lokalen Rahmenbedingungen zu? Welche Bedeutung nimmt die lokale oder regionale Arbeitsmarktlage ein und welcher Einfluss geht von den Möglichkeiten außerfamiliärer Kinderbetreuung hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration von SGB II-Leistungsbeziehern, deren Bedarfsgemeinschaft Kinder angehören, aus?
- Ist eine Bevorzugung bzw. Benachteiligung bestimmter sozialer Gruppen im SGB II auszumachen und stellt sich diese in den Beispielkommunen unterschiedlich dar? Und welchen Einfluss nimmt dieser Umstand ggf. auf Integrationschancen dieser Gruppen und die sozialstaatliche Strukturierung gesellschaftlicher Exklusionsprozesse?

1.3 Aufbau der Arbeit

Am Anfang der Arbeit steht ein theoretischer Teil, der sich in Kapitel 2 zunächst der vielschichtigen Debatte um den komplexen Exklusionsbegriff als Kategorie sozialer Ungleichheit widmet. Inklusion und Exklusion stellen dabei den Interpretationsrahmen für neue Formen sozialer Ungleichheit und sozialer Benachteiligung dar, die sich seit Mitte der 1970er Jahre abzeichneten und zu Beginn der 1980er Jahre immer deutlicher zu Tage traten. Der mannigfaltige wirtschaftliche und soziale Wandel hat auch den Sozialstaat immer mehr in Bedrängnis gebracht und die Politik zu tiefgreifenden Reformen veranlasst. Die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende als zentrale Arbeitsmarktreform ist hier von herausragender gesellschaftspolitischer Bedeutung.

Die theoretischen Wesens- und Bedeutungszüge der für moderne kapitalistische Zentren typischen wohlfahrtsstaatlichen Vergesellschaftung sind Inhalt von Kapitel 3. Hier wird aufgezeigt, dass der den Kapitalismus moderierende Wohlfahrtsstaat als aktiver Taktgeber gesellschaftlicher Veränderungsprozesse die Lebenslagen der Menschen in hohem Maße strukturiert und dabei nicht nur bzw. nicht ausschließlich mit der Verbesserung von Lebenslagen befasst ist.

Im Sinne der Theorien gesellschaftlicher Konflikte (Marx/ Engels 1975; Dahrendorf 1992) ist Sozialpolitik seit jeher durch eine Kontinuität struktureller Widersprüche und Ambivalenzen geprägt. Tendenziell egalisierend wirkenden sozialen Rechten stehen Pflichten oder die prinzipielle Erwartungshaltung einer Gegenleistung gegenüber. Elemente der sozialen Steuerung und Kontrolle oder Disziplinierung stellen fortwährende Bestandteile gesellschaftspolitischer Debatten dar und finden sich auch im Diskurs zu Inklusion und Exklusion wieder, wengleich Sozialpolitik heute (mehr oder weniger) an den staatsbürgerlichen Grundrechten ausgerichtet ist (Promberger 2010b: 13).

Kapitel 4 beinhaltet die für eine Arbeit, in deren Rahmen die Inklusionsfähigkeit des SGB II in den Blick genommen werden soll, die zur nachfolgenden Analyse unerlässliche Darstellung der wesentlichen Grundzüge der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Mit Kapitel 5 soll die Frage beantwortet werden, inwiefern die SGB II-Grundsicherung als sozialpolitisches Instrument soziale Inklusion auf Seiten der Leistungsbeziehenden auf Basis der gewährten Geldleistungen herzustellen bzw. aufrechtzuerhalten vermag. Dabei wird zunächst analysiert, ob und in welchem Umfang die eigentlichen Leistungen im Falle von Arbeitslosigkeit im Allgemeinen und die SGB II-Leistungen im Speziellen gesellschaftliche Teilhabe gewährleisten.

Die Leistungsbezugsverläufe rücken in Kapitel 6 in den Fokus des Interesses. Unter dem Verweis auf die Arbeiten der dynamischen Armutsforschung aus den 1990er Jahren wird der weitere Analyserahmen erörtert. Die Untersuchung der Leistungsbezugsverläufe mit Blick auf Dauer und Kontinuität gibt Aufschluss über das Erreichen der politischen Zielsetzung der SGB II-Grundsicherung, der dauerhaften (Re-)Integration der Hilfebedürftigen in den Arbeitsmarkt. Zudem wird die Bedeutung einer räumlich differenzierten Betrachtung der Verweildauern im Leistungsbezug erörtert.

In Kapitel 7 wird erörtert, inwieweit die ausdrückliche Zielsetzung des SGB II, die Wiedereingliederung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in den regulären Arbeitsmarkt zu gewährleisten, damit den Leistungsbezug der Betroffenen dauerhaft zu

beenden und gesellschaftliche Teilhabe sicherzustellen, erreicht wird. Anknüpfend an die bisherige dynamische Armuts- bzw. Sozialhilfeforschung wird ein exemplarischer Ost-West-Vergleich am Beispiel zweier SGB II-Optionskommunen, den Städten Jena und Mülheim an der Ruhr, unternommen, um regionale Unterschiede nicht lediglich in Bezug auf die (Sozial-)Struktur im Leistungsbezug, sondern auch sowohl hinsichtlich der Dauer und Kontinuität im Leistungsbezug als auch der spezifischen Einflussfaktoren auf die Verweildauern im Leistungsbezug herauszuarbeiten.

Im abschließenden Kapitel 8 werden die Ergebnisse zusammengefasst und bewertet.

2 Soziale Ungleichheit und Sozialstaat im Post-Fordismus

Geht es um die gesellschaftlichen Effekte, die von Arbeitslosigkeit und Armut ausgehen, so haben die in Soziologie und Sozialpolitik verwendeten Begriffe zur Charakterisierung derlei Phänomene seit den 1980er Jahren einen beachtlichen Wandel erfahren (Bartelheimer 2005: 86). Termini wie „neue Armut“, Deprivation, Ausgrenzung oder Exklusion verweisen auf neuartige Spaltungslinien, die neben die klassischen Kategorien von Klasse und Schicht getreten sind und auf das „soziale Bewusstsein“ (Swaan 1993) der Gesellschaft rekurrieren. Unter Bezugnahme auf die gesellschaftlichen Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit verweisen sie auf jene Grenzen, deren Überschreitung im Ergebnis dazu führt, dass das Ausmaß bestehender sozialer Ungleichheit mehrheitlich als nicht mehr akzeptabel erachtet wird (Ludwig-Mayerhofer/ Barlösius 2001: 12).

Die Verwendung des Exklusionskonzepts ist aus zweierlei Gründen von Relevanz für die vorliegende Arbeit. Zum einen zielt soziale Exklusion aus dem Blickwinkel der sozialpolitischen Armutsforschung darauf ab, den „veralteten“ Armutsbegriff zu erweitern, zu modernisieren und gleichzeitig die „soziale Frage von heute auf den Begriff zu bringen“ (Leisering 2008a: 241). Zum anderen wird mit dem Konzept der Anspruch erhoben, in der soziologischen Analyse sozialer Ungleichheit einen neuen Zugang zu den sozialen Ungleichheitsstrukturen zu entwickeln und eine Alternative zu den bekannten Klassen- und Schichtungstheorien zu leisten (Leisering 2008a: 241). Beide Aspekte werden miteinander verknüpft und in Abschnitt 2.1 dargestellt. Da im Folgenden wohlfahrtsstaatlich erzeugte Inklusion im Mittelpunkt des Interesses stehen soll, ist eine Klärung des in der Fachdebatte kontrovers behandelten Begriffspaares Inklusion/ Exklusion an dieser Stelle unerlässlich.

Der Mitte der 1970er einsetzende massive Wandel in Ökonomie und Erwerbsarbeit sowie vielschichtige Prozesse gesellschaftlichen Wandels haben auch die Bedingungen sozialstaatlicher Sicherung maßgeblich verändert. Auf die neuen Herausforderungen reagierte der Sozialstaat mit weitreichenden Reformen. Vor dem Hintergrund, dass diese mit einem sozialpolitischen Kurswechsel verbunden sind, der in einem veränderten sozialstaatlichen Inklusionsanspruch zum Ausdruck kommt, werden diese Entwicklungslinien in Abschnitt 2.2 nachgezeichnet.

2.1 Exklusion als Kategorie sozialer Ungleichheit

Bis in die 1960er Jahre war in der deutschen Soziologie noch das Bild einer Gesellschaft mit einer deutlichen Rangordnung nach beruflichen Prestige-Schichten vorherr-

schend (Berger/ Vester 1998: 11; Hradil 2001). Ende der 1960er, Anfang der 1970er Jahre erlebte der Klassenbegriff vor allem durch die Studierendenbewegungen eine regelrechte Renaissance – zunächst in Anbindung an die Hauptlinien marxistischer Tradition (Marx/ Engels 1975), später mit einem stärkeren Verständnis von Erwerbsklassenlagen und sozialen Klassen, wie es z.B. durch Weber (1980) geprägt wurde (Berger/ Vester 1998: 11). Trotz heftiger Debatten zwischen Vertretern der Klassen- und Schichtmodelle sowie einer breiten Kritik an deren Erwerbszentrierung bestand allerdings weitestgehend Übereinstimmung in der Vorstellung von vertikalen, also hierarchischen sozialen Disparitäten, die auf der meritokratischen Triade aus Bildung, Beruf und Einkommen beruhten (Kreckel 2004).

Der „Minimalkonsens“ (Müller 1992: 11) der Debatte, der in der Annahme einer treffenden Charakterisierung moderner westlicher Gesellschaften durch schicht- oder klassentheoretische Modelle bestand, wurde Anfang der 1980er Jahre zunehmend in Frage gestellt (Volkman 2002: 227; Burzan 2011: 69). Ausgangspunkt der Diskussionen waren Prozesse sozialen Wandels, die Beck (1983, 1986) als „Fahrstuhleffekt“ nach oben charakterisierte. Die allgemeine Wohlstandssteigerung, die Expansion staatlicher Bildungspolitik und der Ausbau der sozialen Sicherungssysteme brachte für einen Großteil der Bevölkerung eine immense Verbesserung der Lebensbedingungen und Lebenschancen hervor. Vor diesem Hintergrund wurde auf eine schwindende Prägekraft von Klasse und Schicht auf die individuelle Lebensgestaltung geschlossen (Beck 1983, 1986).

Ogleich von den meisten Kommentatoren das Fortbestehen hierarchisch strukturierter sozialer Disparitäten in seiner Grundsätzlichkeit nicht bezweifelt wurde (Müller 1992; Berger 1996; Kreckel 2004), konzentrierten sich zahlreiche Analysen sozialer Differenzierung in Folge ausgemachter Individualisierungs- und Entstrukturierungstendenzen auf soziale Ungleichheiten, die zwar nicht grundlegend neue, aber bislang vergleichsweise wenig erforschte Ausprägungen horizontaler sozialer Ungleichheit darstellten (Berger/ Hradil 1990), z.B. soziale Lagen und Milieus (Hradil 1987) oder Lebensstile (Spellerberg 1997).

Ende der 1980er, Anfang der 1990er Jahre hat sich der Schwerpunkt der Aufmerksamkeit soziologischer Gegenwartsanalysen in Folge der massenhaft auftretenden „neuen Armut“ (Hauser et al. 1981; Balsen et al 1984; Süß 2010) wieder vermehrt in Richtung vertikaler sozialer Ungleichheiten verschoben (Bieling 2000: 13; Volkman 2002; Burzan 2011). So spricht etwa Barlösius (2004: 19) von der wiedergewonnenen Plausibilität der Strukturierungsthese und auch Vester (2005: 21) geht von einer „Wiederkehr sozialer Klassenunterschiede“ aus. Nach Rehberg (2006: 23) wurde die Klassengesellschaft in den durch Wohlstand geprägten vergangenen Jahrzehnten zwar zunehmend unsichtbar, tritt angesichts der gegenwärtigen Krisen aber wieder deutlich in den Vordergrund. Müller (2007: 197) prognostiziert der Klassengesellschaft zudem eine „rosige Zukunft“ und macht in Anlehnung an die sozialstrukturelle Kategorisierung von Besitz- bzw. Erwerbsklassen Webers (1980) drei große Klassen aus:

„An der Spitze stehen die ‚Besitzklassen‘, die durch Vermögen oder Spitzeneinkommen die Elite einer Gesellschaft bilden; in der Mitte finden sich die ‚Erwerbsklassen‘, Unternehmer und Arbeitnehmer, mithin die Statusgruppen, die früher als alter und neuer Mittelstand bezeichnet wurden. Am unteren Ende rangiert das, was Rainer Lepsius [1979, M.N.] schon in den siebziger Jahren als ‚Versorgungsklassen‘ bezeichnet hat und was die Kategorien von Menschen umfaßt, deren Lebenschancen