



Arbeitnehmerkammer
Bremen

KammerPosition

**Öffentlich geförderte Beschäftigung:
Grundprinzipien für eine
teilhabeorientierte Ausgestaltung**

1/2016

Zusammenfassung:

Vor nahezu zwölf Jahren haben die Leistungen des Sozialgesetzbuch II – auch SGB II, landläufig bekannt als Hartz IV – die früheren Leistungen der Arbeitslosenhilfe und auch der Sozialhilfe abgelöst. Damit trat das SGB II in die Nachfolge eines doppelten Auftrags – einem arbeitsmarktpolitischen und einem sozialpolitischen. Öffentlich geförderte Beschäftigung ist ein klassisches Instrument der Arbeitsförderung, mit dem diese beiden Zieldimensionen gleichermaßen unterstützt werden können. Allerdings kann sie dieses Potenzial bei der aktuellen gesetzlichen Ausgestaltung nur schwerlich ausschöpfen. In diesem Positionspapier werden die möglichen Funktionen von öffentlich geförderter Beschäftigung mit Hilfe einer konzeptionellen Unterscheidung von Ersatz- und Übergangsarbeitsmärkten präzisiert, die darin enthaltenen Potenziale, aber auch die Zielkonflikte herausgearbeitet und ein pragmatischer Umgang damit vorgeschlagen. Vor dem Hintergrund eines gespaltenen Arbeitsmarkts und dem drohenden dauerhaften Ausschluss von Langzeitarbeitslosen wird für eine Weiterentwicklung öffentlich geförderter Beschäftigung im Sinne eines teilhabeorientierten Instruments der Arbeitsförderung plädiert. Dafür werden als Grundprinzipien die Arbeitsverträglichkeit und Sozialversicherungspflicht, marktnahe Arbeitsfelder, soziale Personalentwicklung, das Ermöglichen von Anschlussperspektiven und die Freiwilligkeit der Teilnahme herausgearbeitet. Eine solche Weiterentwicklung und ihre Konkretisierung in der regionalen Umsetzung würde die Potenziale öffentlich geförderter Beschäftigung für eine teilhabeorientierte Ausgestaltung einer zukunftsorientierten Arbeitsmarktpolitik nutzen. Zur Finanzierung bietet sich der schon lange diskutierte Passiv-Aktiv-Transfer an, der neue finanzielle Förderspielräume schaffen würde.

Der Arbeitsmarkt ist gespalten: Trotz des anhaltenden Beschäftigungswachstums ist der Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren bundesweit nicht vorangekommen. Die heute größte Herausforderung für die Arbeitsmarktpolitik – da sind sich alle Arbeitsmarktexpert/innen einig – besteht darin, die Langzeitarbeitslosigkeit abzubauen.

Auch im Land Bremen stagniert die Zahl der statistischen Langzeitarbeitslosen bei etwa 16.000. Sie werden beinahe ausnahmslos (96 Prozent) von einem der beiden Jobcenter unterstützt. Dabei ist die Zahl der Bremerinnen und Bremer, die Arbeitslosengeld II beziehen, sehr viel größer. Im Land Bremen waren dies zuletzt knapp 70.000 Erwachsene. Beinahe 46.000 zählen zu den sogenannten Langzeitleistungsbeziehenden, die seit mindestens 21 Monaten ununterbrochen auf die Hilfe der Jobcenter angewiesen waren, bei mehr als 30.000 hält die Hilfebedürftigkeit bereits seit mehr als vier Jahren an.¹ Ihnen droht soziale Desintegration und die dauerhafte gesellschaftliche Ausgrenzung. Öffentlich geförderte Beschäftigung ist ein klassisches Instrument der Arbeitsförderung, das nicht nur arbeitsmarktpolitisches, sondern auch sozialpolitisches Potenzial hat: Sie kann Teilhabe und soziale Integration schaffen, wenn ihre Ausgestaltung dies möglich macht.

Ein notwendiger Blick zurück

In der sozialwissenschaftlichen Arbeitslosenforschung ist seit Langem bekannt, dass der langfristige Ausschluss aus dem Erwerbsleben für die Betroffenen gravierende Folgen hat. Alltagsgestaltung und Lebensplanung werden beeinträchtigt, die materielle Lage wird zusehends prekär, häufig stellen sich auch Rückwirkungen auf die physische und psychische Gesundheit ein.² Eine der ältesten Antworten darauf ist die Beschäftigung in einem öffentlich geförderten Ersatzarbeitsmarkt. Schon in den Anfängen der Arbeitsförderung in der Weimarer Republik³ sollten „Programme zur Arbeitsbeschaffung“ für Entlastung des dysfunktionalen Arbeitsmarkts sorgen, zugleich den wachsenden sozialen Ungleichheiten ihre Schärfe nehmen und für den Ausgleich sozialer Gegensätze sorgen, kurz: den sozialen Frieden sichern helfen, indem sie soziale, in bescheidenem Umfang auch konsumvermittelte Teilhabe ermöglichten. Die Nationalsozialisten bauten später die „Arbeitsbeschaffung“ zu einem System repressiver Pflichtarbeit um.⁴

1) Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2016): Langzeitleistungsbezieher – Strukturen; Berichtsmonat März 2016, Nürnberg

2) Vgl. Jahoda, M./Lazarsfeld, P. F./Zeisel, H. (1975 [1933]): Die Arbeitslosen von Marienthal (1933), Konstanz; vgl. aktuell: Christoph, Bernhard (2016): Materielle Lebensbedingungen im Grundsicherungsbezug; in: WSI Mitteilungen 5/2016, S. 344ff; Paul, K./Zechmann, A./Moser, K. (2016): Psychische Folgen von Arbeitsplatzverlust und Arbeitslosigkeit; in: WSI 5/2016. S. 373ff; Holleder, Alfons/Voigtländer, Sven (2016): Gesundheit und Gesundheitsverhalten von Arbeitslosen in: WSI Mitteilungen 5/2016, S.381ff

3) Vgl. Steffen, Johannes (1994): Notstandsarbeit, Fürsorgearbeit, Pflichtarbeit, Freiwilliger Arbeitsdienst. Die öffentlich geförderte bzw. erzwungene Beschäftigung in der Weimarer Republik - 1918/19 bis 1932/33 - Manuskript; Bremen

4) Vgl. Humann, Detlef (2011): Arbeitsschlacht - Arbeitsbeschaffung und Propaganda in der NS-Zeit 1933-1939, Göttingen

Als die Prosperität der Nachkriegsära zu Ende ging und in den 1970er Jahren Massenarbeitslosigkeit zur Normalität wurde, erlebte die aktive Arbeitsmarktpolitik einen neuen Aufschwung und mit ihr das klassische Instrument der Arbeitsbeschaffung. Im Arbeitslosenversicherungssystem bestand im Arbeitsförderungsgesetz von 1969 (AFG) mit den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) die Möglichkeit, eine voll sozialversicherte und tariflich oder ortsüblich bezahlte Beschäftigung öffentlich zu fördern, die in der Sozialhilfe mit den Arbeitsgelegenheiten nach § 19 Bundessozialhilfegesetz (BSHG)⁵ ein ebenso vollwertiges Pendant hatte.

Beide Ausformungen schufen im Kontext von Massenarbeitslosigkeit öffentlich finanzierte Ersatzarbeitsplätze⁶ von begrenzter Dauer für Menschen mit erschwertem Arbeitsmarktzugang. Beide verbanden sich – jeweils mit rechtskreisspezifischen Gewichtungen – mit den Vorstellungen einer gerechten Sozialordnung, die für Ausgleich und sozialen Frieden sorgt, und schlossen die Vorstellung ein, im Idealfall könnten sie sich individuell als längerfristige Brücke in den Arbeitsmarkt erweisen. Öffentlich geförderte Beschäftigung erfüllte primär die sozialpolitische Funktion von Ersatzarbeitsmärkten und barg in einer zweiten Linie das Potenzial, als Übergangsarbeitsmarkt⁷ zu fungieren, sobald die Gelegenheitsstrukturen oder die Möglichkeiten der Betroffenen dies zuließen. Um diese Doppelfunktion zu unterstützen, wurden in der Ausgestaltung Elemente von Arbeiten, Lernen und sozialer Begleitung kombiniert und durch die Möglichkeit von Betriebspraktika ergänzt.

Neben der arbeitsvertraglichen Beschäftigung gab es ausschließlich im Rechtskreis des Bundessozialhilfegesetzes auch die Form einer primär tagesstrukturierenden und arbeitstherapeutischen Beschäftigung, die mit einer Entschädigung für Mehraufwendungen honoriert wurde und nicht auf einem Arbeitsvertrag basierte. Häufig war diese auf dem Sozialrecht gründende Variante als Stufe einer Fördertreppe angelegt. Die geförderte Person konnte in die Arbeitsvertragsvariante einmünden, sobald die nötige individuelle Stabilität für das Einhalten der daraus resultierenden rechtlichen Verpflichtungen erreicht war.

Im Zuge des ostdeutschen Strukturbruchs in den 1990er Jahren erreichte öffentlich geförderte Beschäftigung quantitativ ihren Höhepunkt, als in den damals neuen Bundesländern der Wegfall von Arbeitsplätzen in großem Umfang durch einen Ersatzarbeitsmarkt aufgefangen wurde.⁸ Dabei versprach man sich von dem häufig

⁵) Nach § 19 Abs. 2 Alternative 1, wonach für eine öffentlich geförderte Arbeitsgelegenheit in der Vertragsvariante das vor Ort übliche Arbeitsentgelt gewährt werden sollte.

⁶) Unter der Überschrift „Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung“ kann nach §§ 91-99 AFG die Bundesanstalt für Arbeit (BA) zusätzliche Arbeitsplätze fördern, beispielsweise um „Arbeitsgelegenheiten für langfristig arbeitslose Arbeitnehmer zu schaffen“. Das Bundessozialgesetz verfügt im § 19 Abs. 1 BSHG „Für Hilfesuchende (...), die keine Arbeit finden können, sollen Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden.“

⁷) Dazu grundlegend: Schmid, Günther (2002): Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt; vgl. auch Ertl, Sonja (2009): Arbeitsvermittlung als Übergangsarbeitsmarkt; in: Wirtschaft und Gesellschaft, 35. Jahrgang (2009), Heft 3

⁸) Wagner, Alexandra (2007): Beschäftigungsperspektiven für Langzeitarbeitslose. ABM, Arbeitsgelegenheiten und öffentlich finanzierte Beschäftigung. In: WSI-Mitteilungen 60 (6), S. 320-327.

eingesetzten Instrument der Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) nicht nur den Ausgleich von Arbeitsplatzverlusten, sondern auch, dass sie den Wandel unterstützen und in ausgewählten Branchen Konjunkturimpulse setzen und arbeitsmarktwirksame Entwicklungen begünstigen würden.⁹ Mit dieser funktionellen Überfrachtung erwies sich öffentlich geförderte Beschäftigung jedoch als überfordert.

Gerahmt von der anhaltenden Beschäftigungskrise und den Diskursen zum Umbau des Sozialstaats, der das bisherige Verständnis vom Staat als die Sozialrechte von Bürgerinnen und Bürgern fördernde Instanz des sozialen Ausgleichs auf die Arbeitsmarktintegration zu verengen begannen,¹⁰ folgte eine Phase der Diskreditierung öffentlich geförderter Beschäftigung. Ihre eigentliche Marktersatzfunktion wurde – vor dem Hintergrund einer geringen Arbeitsnachfrage, vergleichsweise geringen Vermittlungsquoten und zunehmend mit Problemen belasteten Arbeitslosen – dialektisch gegen sie gewendet, ohne zu berücksichtigen, dass ja gerade das strukturelle Fehlen von Arbeitsplätzen und Übergangsmöglichkeiten einer der zentralen Begründungen für einen Ersatzarbeitsmarkt ist. Die kommunalen Programme „Arbeit statt Sozialhilfe“ wurden zudem als „Verschiebebahnhöfe“ gescholten. Dabei wurde ausgeblendet, dass der Ausschluss von SozialhilfeempfängerInnen von anderen Instrumenten der Arbeitsförderung häufig erst mit ihrer Inklusion in die Arbeitslosenversicherung durch geförderte Beschäftigung überwunden werden konnte. Unter Rückgriff auf die neoklassische Anreizlogik wurde die Kritik damit unterstrichen, dass Arbeitslose sich in Maßnahmen bei Trägern einrichten würden (Einsperreffekt), statt richtige Arbeit aufzunehmen. Die vermeintlichen Annehmlichkeiten des Ersatzarbeitsmarkts sollten deshalb abgeschafft, also die Standards für geförderte Beschäftigung gesenkt werden, um Übergänge in jedwede Erwerbsarbeit zu forcieren. Diese Logik wurde mit den sogenannten „Hartz-Reformen“ konsequent umgesetzt. Mit ihnen brach sich eine aktivierender Arbeitsmarktpolitik Bahn, die von der Individualisierung der Verantwortung für Arbeitslosigkeit ausgeht und sich zugleich vom Solidargedanken abwendet.

Die Aktivierungsfalle

Die neue Leitvorstellung im Aktivierungsparadigma, ein geeignetes Instrument gegen Arbeitslosigkeit sei die Beeinflussung des individuellen Arbeitsmarktverhaltens durch positive und negative Anreize, wollte mit einem Ersatzarbeitsmarkt als vorrangig sozialpolitisch motivierte Antwort auf strukturelle Arbeitsmarktprobleme nicht mehr zusammenpassen. Ab 2005 wurde öffentlich geförderte Beschäftigung in der bis dahin zentralen arbeitsvertraglichen Variante stark zurückgefahren. Währenddessen erlebte die aus dem BSHG in das SGB II übernommene sozialrechtliche Variante – die sogenannten Ein-Euro-Jobs – einen regelrechten Boom. Dabei wurden die repressiven Dimensionen deutlich

⁹⁾ Mit den Strukturanpassungsmaßnahmen nach §§ 272-279 SGB III sollten „Arbeitsverhältnisse mit vom Arbeitsamt zugewiesenen förderungsbedürftigen Arbeitnehmern“ begründet werden, um unter anderem „neue Arbeitsplätze zu schaffen“.

¹⁰⁾ Vgl. Leisering, Lutz (2004): Paradigmenwechsel sozialer Gerechtigkeit. Normative Diskurse im Umbau des Sozialstaats; in: Liebig, S./ Lengfeld, H./ Mau, S. (Hrg.) (2004): Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften, Frankfurt

ausgebaut, die trotz anhaltend fehlender Arbeitsnachfrage ihren Fokus auf Verhaltensänderungen bei Arbeitslosen, die Überprüfung ihrer Arbeitsbereitschaft und Gegenleistungsverpflichtungen legten (workfare-Ansatz).¹¹ Dass öffentlich geförderte Beschäftigung im Kern als Marktersatz soziale Teilhabe ermöglichen sollte – verstanden als Handlungsmöglichkeiten, individuell gewünschte und gesellschaftlich übliche Lebenschancen und Lebensstandards zu realisieren¹² und an der Arbeits- und der Konsumwelt einer Erwerbsgesellschaft teilnehmen zu können – geriet darüber immer mehr aus dem Blick.

Zwei Instrumentenreformen¹³ später waren die arbeitsvertraglichen Arbeitsgelegenheiten – inzwischen hießen sie „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ (FAV) – ohne die gesetzliche Vorgabe einer tariflichen beziehungsweise ortsüblichen Entlohnung auf ein kleines Segment im Fürsorgesystem des SGB II reduziert, und auch die Anzahl der Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante war deutlich zurückgegangen. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen waren mit der Reform 2012 zudem so restriktiv und die Zielsetzungen so widersprüchlich ausgestaltet worden, dass eine sinnvolle Umsetzung immer schwieriger schien. So wurde die Qualifizierung und sozialpädagogische Begleitung der Geförderten untersagt, die individuelle Förderdauer auf 24 Monate innerhalb einer Fünfjahresfrist beschränkt und mit der Einführung der Wettbewerbsneutralität als Förderkriterium die möglichen Beschäftigungsfelder in Nischen abgedrängt. Öffentlich geförderte Beschäftigung erreichte damit einen Tiefpunkt – qualitativ entkernt und zudem quantitativ durch massive Budgetkürzungen dezimiert. Seither befindet sie sich gänzlich in der „Aktivierungsfalle“.

Teilhabe als Förderziel

Doch seit einiger Zeit ist das Interesse an öffentlich geförderter Beschäftigung wieder erwacht, und es entwickeln sich auf der Ebene von Bundesländern und Kommunen neue Handlungsansätze. Auf bundesweite Aufmerksamkeit sind das Landesprogramm „Gute und sichere Arbeit – Passiv-Aktiv-Tausch (PAT)“ in Baden-Württemberg und die „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung“ in Nordrhein-Westfalen gestoßen. Auch das Land

¹¹⁾ Rosenthal, Peer/Sommer, Jörg/Matysik, Alexander (2012): Wandel von Reziprozität in der deutschen Arbeitsmarktpolitik. Das Beispiel öffentlich geförderter Beschäftigung. Schriftenreihe Institut Arbeit und Wirtschaft Nr. 12, Bremen.

¹²⁾ Vgl. Kronauer, Martin (2002): Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus, Frankfurt/Main, New York; Bartelheimer, Peter (2004): Teilhabe, Gefährdung und Ausgrenzung als Leitbegriffe der Sozialberichterstattung; in: SOFI-Mitteilungen 32, S. 47-61.53)

¹³⁾ Viele Hoffnungen waren geweckt worden, als im SGB II im Jahr 2007 mit dem Beschäftigungszuschuss (BEZ) ein neues Instrument eingeführt wurde. Erstmals hatte mit diesem Instrument die Möglichkeit bestanden, im Sinne des Ziels sozialer Teilhabe sehr eng am Normalarbeitsverhältnis orientierte Arbeitsverhältnisse zu fördern, und zwar grundsätzlich dauerhaft. Doch schon 2012 wurde dieser Versuch mit dem Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt wieder eingestellt. Im gleichen Zuge wurde öffentlich geförderte Beschäftigung im Versicherungssystem SGB III gänzlich abgeschafft. In der Gesetzesbegründung hieß es, dass der Schwerpunkt der Arbeitsförderung im SGB III nun auf der Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt liegen solle und in der Konsequenz auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen verzichtet werde.

Bremen hat mit „Perspektive Arbeit“ im Juni 2016 ein Landesprogramm für öffentlich geförderte Beschäftigung auf den Weg gebracht.¹⁴

Denn alle Erfahrungen aus der Vergangenheit werden durch die aktuellen Entwicklungen aufs Neue bestätigt. Sie zeigen, dass es selbst bei guter Konjunktur und Beschäftigungswachstum nicht gelingt, Langzeitarbeitslose im Aufschwung mitzunehmen - allen Aktivierungsbemühungen zum Trotz. Ihre Chancen auf eine ungeförderte Arbeitsstelle gehen gegen null.¹⁵ Auf diese Herausforderung lassen sich offenbar mit den den Jobcentern gesetzlich vorgegebenen Eingliederungsleistungen kaum Antworten finden, weshalb die Landesregierungen sie mit ihren Programmen zu ergänzen und zu erweitern versuchen. Zunehmend setzt sich vor diesem Hintergrund auch die Erkenntnis durch, dass es nicht allein auf das Arbeitsmarktverhalten des oder der Einzelnen ankommt, sondern dass es Menschen gibt, die aufgrund diskriminierender Zuschreibungen vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen bleiben oder die wegen persönlicher, qualifikatorischer oder gesundheitlicher Dispositionen den Anforderungen am Markt nicht (mehr) gerecht werden. Ihnen droht die dauerhafte Ausgrenzung, der Verlust der sozialen Einbindung in die übliche gesellschaftliche Lebensweise. Zugleich aber formuliert der § 1 des SGB II als sein Leitziel ein Leben, „das der Würde des Menschen entspricht“ und verknüpft es im gleichen Atemzug normativ auf das Engste mit der Integration in Erwerbsarbeit.

In diesem Kontext wird nun wieder über einen sozialpolitisch inspirierten Ersatzarbeitsmarkt diskutiert. Er soll mit längerfristiger Förderung von arbeitsvertraglicher Beschäftigung, die nicht zwingend darauf ausgelegt ist, in ungeförderte Beschäftigung einzumünden, soziale Teilhabe für motivierte, arbeitsorientierte, aber in ihrer Beschäftigungs-, Arbeits- und Ertragsfähigkeit eingeschränkte Arbeitslose realisieren, die vom Markt selbst bei Arbeitskräftenachfrage voraussichtlich nicht aufgenommen würden. Zumeist wird dafür die Bezeichnung sozialer, manchmal auch dritter Arbeitsmarkt gewählt.¹⁶

Dabei ist das Verständnis von Teilhabe uneinheitlich¹⁷ und kann von der Vorstellung der Inklusion von Arbeitslosen auf dem Niveau des sozialen Minimums bis zu einem expansiven, emanzipatorischen Verständnis von gesellschaftlicher Teilhabe changieren.¹⁸

14) Auch das Bundesministerium für Arbeit entwickelt immer wieder Bundesprogramme zur öffentlichen Beschäftigungsförderung, zuletzt das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“, das seit 2015 in der Umsetzung ist und an dem auch das Jobcenter Bremen beteiligt ist.

15) Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2016): Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen 2015, Nürnberg

16) Fertig, Michael et.al. (2014): Erste Ergebnisse aus der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprojektes „Passiv-Aktiv-Tausch“ Öffentlich geförderte Beschäftigung in Baden-Württemberg; IAB-Regional Baden-Württemberg 2/2014, Nürnberg

17) Vgl. Nullmeier, Frank (2009): Soziale Gerechtigkeit - ein politischer „Kampfbegriff“?; in: Aus Politik und Zeitgeschichte 47/2009, S. 9-14

18) Bothfeld, S./Sesselmeier, W./Bogedan, C. (2012): Arbeitsmarktpolitik – ein emanzipatorisches Projekt in der sozialen Marktwirtschaft; in: dies. (Hrsg.) (2012): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III, S. 338-350, Wiesbaden

Grundprinzipien eines sozialen Ersatzarbeitsmarkts

Am Ende entscheidet die Ausgestaltung öffentlich geförderter Beschäftigung darüber, ob aus einem klassischen und zwischenzeitlich demontierten wieder ein zukunftsweisendes und im weiten Sinne teilhabeorientiertes Instrument der Arbeitsförderung werden kann. Wenn man von dem Grundgedanken ausgeht, dass sie zuvorderst eine Marktersatzfunktion übernimmt – ob nun bei einem generalisierten oder auch qualifikatorisch, sektoral oder regional begrenzten Mangel an Arbeitsplätzen oder ob bei für ganze Personengruppen kaum überwindlichen Hürden –, dann steht die sozialpolitische Zieldimension im Zentrum. Sie soll wesentlich die Teilhabe an einer Gesellschaft garantieren, in deren Mittelpunkt als konstitutives Element die Erwerbsarbeit steht.

Aus diesem Grundgedanken lassen sich übergreifende Prinzipien ableiten, die von der Vorstellung der Normalitätsnähe des Ersatzarbeitsmarkts inspiriert sind¹⁹:

Arbeitsvertraglichkeit und Sozialversicherungspflicht, marktnahe Arbeitsfelder, Personalentwicklung, Sicherstellen von Anschlussperspektiven und Öffnen von Übergangsmöglichkeiten. Über allem steht die Freiwilligkeit.

Das erste Grundprinzip ist die **Arbeitsvertraglichkeit**. Damit ist für die Beschäftigten im Ersatzarbeitsmarkt ein elementar bedeutsamer Statuswechsel verbunden: von der Fürsorgeabhängigkeit zum Arbeitnehmer oder zur Arbeitnehmerin. Aus dem Arbeitsvertrag entstehen Pflichten und auch Rechte, die den normativen Kern einer Arbeitsgesellschaft bilden. Dazu gehört der Einbezug in den zentralen Schutz des Arbeitsrechts und der Sozialversicherung. Verschiedene Studien unterstreichen die Wichtigkeit dieses Statuswechsels, indem sie zeigen, dass sich sowohl das Ziel der sozialen Teilhabe – insbesondere wenn durch die Beschäftigung die Herauslösung aus staatlichen Fürsorgeleistungen gelingt²⁰ – als auch das Ziel der Integration in die Arbeitswelt²¹ mit arbeitsvertraglicher und sozialversicherungspflichtiger Förderung besser erreichen lassen als mit der sozialrechtlichen Variante. Diese Effekte führt die Arbeitsmarktforschung auch auf die Möglichkeit marktnaher Beschäftigung zurück.

Daraus lässt sich das zweite Grundprinzip ableiten. Öffentlich geförderte Beschäftigung muss nicht nur eng an den Normen des Arbeitsmarkts orientiert sein, ihre Produkte oder Dienstleistungen sollen auch unmittelbar anschlussfähig an gesellschaftliche Bedarfe oder die allgemeinen Absatzmärkte sein. Denn nur dann stiften die Tätigkeiten in einem Ersatzarbeitsmarkt Sinn, Identität und gesellschaftliche Zugehörigkeit. Diese **doppelte Nähe zum Markt** bedeutet auch Nähe zu den Realitäten und Anforderungen von Betrieben.

19) Ähnlich auch Knuth, Matthias/Kirsch, Johannes/Zink, Lina (2013): Ansätze zur Entwicklung eines „Sozialen Arbeitsmarktes“. Studie im Auftrag des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Landesverband Baden Württemberg. Institut für Arbeitsforschung & Transfer e.V. Duisburg/Essen.

20) ISG/IAB/RWI (2011): Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach §16e Abs. 10 SGB II. Herausgegeben vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Forschungsbericht 413. Lenhart, Karin/Wagner, Alexandra (2010): Abschließender Bericht der wissenschaftlichen Bestandsaufnahme zur Umsetzung des ÖBS-Programms in Berlin.

21) Hohmeyer, Karin/Wolff, Joachim (2012): Direct job creation revisited. Is it effective for welfare recipients and does it matter whether participants receive a wage? IAB-Discussion-Paper 21, Nürnberg.

Sie unterstützt am Ende die immer mitgedachten Übergangsmöglichkeiten in ungeforderte Arbeit.

Mit dem Arbeitnehmerstatus verbinden sich zudem Möglichkeiten zur beruflichen Weiterentwicklung und sozialen Mobilität. Auch öffentlich geförderte Beschäftigung muss solche individuellen Entwicklungsmöglichkeiten bieten. Deshalb kommt als ein weiteres wichtiges Grundprinzip die Personalentwicklung hinzu. Weil sie im Ersatzarbeitsmarkt eine sozialpolitische und auch eine arbeitspolitische Komponente aufweisen sollte,²² nennen wir sie in diesem Kontext „**soziale Personalentwicklung**“. Je nach individuellem Bedarf muss ein leicht erreichbares Personalentwicklungsangebot einen weit gefächerten Förderbogen beschreiben von Elementen der sozialpädagogischen Begleitung, über Elementen der Grundbildung - beispielsweise Alphabetisierungs- oder auch Sprachkurse – und schließlich Elemente der Berufsbildung – vom angeleiteten Training on the Job über fachspezifische Qualifizierungsmodule bis hin zu nachqualifizierenden Berufsabschlüssen. Damit würde auch die Verknüpfung von Arbeiten und Lernen wiederbelebt, der die Lernforschung und Arbeitspädagogik gerade bei lernungsgewohnten oder bildungsfernen Menschen hohe Erfolgspotenziale zuerkennt.²³

Das verweist auf das nächste Grundprinzip, das **Ermöglichen von Anschlussperspektiven**. Öffentlich geförderte Beschäftigung kann Treppen und Brücken zu Anschlüssen bauen, die dem erreichten Stand, den individuellen Bedarfen und der Lebenssituation entsprechen. Idealtypisch führt ein solcher Förderweg am Ende über eine berufsabschlussbezogene Qualifizierung in Beschäftigung in einer sozial abgesicherten Arbeitsmarktposition. Ein Ersatzarbeitsmarkt muss, auch wenn er nicht primär Vermittlungszielsetzungen verfolgt, an Übergängen arbeiten, wenn sie in Reichweite liegen. Schließlich bietet marktnah organisierte geförderte Beschäftigung immer wieder Gelegenheitsstrukturen, in ungeforderte Arbeitsplätze einzumünden.

Als Letztes sei auf das Grundprinzip der **Freiwilligkeit** verwiesen. Denn soziale Teilhabe basiert auf Eigenmotivation und Selbstbestimmung.²⁴ In der Konsequenz sind die Überprüfung der Arbeitsbereitschaft und Workfare aus dem Zielekanon eines sozialen Ersatzarbeitsmarkts zu verbannen.

22) Eine Analogie findet sich in der betrieblichen Sozialarbeit in größeren Betrieben ebenso wie in betrieblichen Sozialleistungen für die Beschäftigten.

23) Vgl. beispielsweise Bundesinstitut für Berufsbildung (2006): Lernort Betrieb. Berufliche Qualifizierung von benachteiligten Jugendlichen. Methodische Ansätze für Ausbilder und Ausbilderinnen. Eine Expertise der Beruflichen Fortbildungszentren der Bayerischen Wirtschaft (bfz) gGmbH bfz Bildungsforschung für das Good Practice Center zur Förderung von Benachteiligten in der Beruflichen Bildung (GPC), Bonn

24) Christoph, Bernhard/Hohmeyer, Katrin (2012): Ein-Euro-Jobs aus der Sicht der Betroffenen: Zur Binnenwahrnehmung eines kontroversen Instruments. In: Sozialer Fortschritt 61 (6), S. 118-126. Christoph, Bernhard/Gundert, Stefanie/Hirsland, Andreas/Hohendanner, Christian/Hohmeyer, Katrin/Ramos Lobato, Philipp (2015): Ein-Euro-Jobs und Beschäftigungszuschuss: Mehr soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? IAB-Kurzbericht 3, Nürnberg.

Mit Widersprüchen und Zielkonflikten pragmatisch umgehen

Hinter diesen Grundprinzipien scheint auf, dass öffentlich geförderte Beschäftigung potenziell vielfältige Ziele erreichen kann: von einem individuellen Zugewinn an Autonomie und Handlungsfähigkeit durch psychosoziale Stabilisierung und Bildung über das Heranführen an den Arbeitsmarkt, eine Verbesserung der arbeitsmarktbezogenen Beschäftigungsfähigkeit und auch die erfolgreiche Arbeitsmarktintegration bis zur strukturwirksamen Verringerung der Arbeitsplatzlücke bei fehlender Nachfrage und Verbesserung der kommunalen Infrastrukturen oftmals durch Produkte oder Dienstleistungen, für die es zwar einen gesellschaftlichen Bedarf, aber keinen zahlungsfähigen Markt gibt. Doch zeitgleich kann sie all diese Potenziale nicht entfalten, denn innerlich sind sie zu widersprüchlich und äußerlich zu abhängig von den jeweiligen Rahmenbedingungen.

Schon immer hat sich öffentlich geförderte Beschäftigung in solchen Zielkonflikten und Widersprüchen bewegt. Das wird sich nicht ändern, muss aber dennoch ihre Potenziale nicht blockieren. Man muss sich dessen nur bewusst sein, darüber im Gespräch bleiben und sich vor Ort in Programmen beziehungsweise ihren Maßnahmesegmenten für Prioritäten entscheiden:

- ▶ die stärker sozialpolitische Zieldimension als Ersatzarbeitsmarkt: Inklusion der bisher aus der Arbeitswelt Ausgeschlossenen, indem Ersatzarbeitsplätze geschaffen und durch längerfristige Förderung soziale Teilhabe an der Arbeits- und Konsumgesellschaft ermöglicht werden,
- ▶ die stärker arbeitsmarktpolitische Zieldimension als Übergangsarbeitsmarkt: Ermöglichen von Übergangsperspektiven, indem (wieder) arbeitsmarktnahe, aber dennoch in der Arbeitsmarktkonkurrenz Benachteiligten Förderwege in ungeforderte Beschäftigung eröffnet werden.

Denn dieser Priorisierung als Ersatz- und Übergangsarbeitsmarkt, die auf der Grundlage der regionalen Arbeitsmarktlage, der Differenziertheit der Leistungsbeziehenden und der vorrangigen Förder- und Unterstützungsbedarfe getroffen wird, folgt die konkrete Ausgestaltung von Programmen und Maßnahmen. Daran entscheidet sich, ob die gewünschten Wirkungen erreichbar werden und am Ende tatsächlich eintreten.

Dabei sind in der Praxis die begrifflich konstruierten Grenzen zwischen Ersatz- und Übergangsarbeitsmarkt fließend und hängen von vielerlei Faktoren ab, die ebenso in den Personen und ihren individuellen Lebensumständen wie in den Strukturen des regionalen Arbeitsmarkts begründet sind. Das Band zwischen beiden ist die soziale Personalentwicklung, der es obliegt, immer wieder für die Standortbestimmung und das Festlegen der Koordinaten für den nächsten Wegabschnitt Sorge zu tragen.

Eine der zentralen und widersprüchlich diskutierten Fragen ist die nach der richtigen Zielgruppe für öffentlich geförderte Beschäftigung. Der Zielgruppenbegriff ist hilfreich, wenn es darum geht, die Vielfalt von Lebens- und Problemlagen zu systematisieren und administrierbar zu machen. Er läuft aber zugleich Gefahr, normative, oft ideologisch

imprägnierte und nach Defiziten kodierte Konstruktionen hervorzubringen, die den Blick auf die mit der Biografie verwachsenen Bedarfe, Ressourcen und die individuell passenden Förderungen verstellen können. Im Kontext öffentlich geförderter Beschäftigung kreisen die Diskussionen häufig darum, dass Arbeitslose mit möglichst vielen Vermittlungshemmnissen belastet und leistungsgemindert sein müssen, um förderfähig zu sein, was im Widerspruch zu den Produktivitätsansprüchen steht, die de jure jedem Arbeitsvertrag zugrunde liegen. Dabei wäre es doch ausreichend, bei einem nachweislich für Langzeitarbeitslose kaum aufnahmefähigen Arbeitsmarkt, wie wir ihn beispielsweise in Bremen vorfinden²⁵, den länger andauernden Leistungsbezug ohne Arbeit zum einzigen Förderkriterium für die Beschäftigung in einem Ersatzarbeitsmarkt zu machen. Denn unterhalb dieser Linie ist eine sehr heterogene Personengruppe vom dauerhaften Arbeitsmarktausschluss betroffen, deren Segmentieren nach Zielgruppen anhand einer Liste von sogenannten Vermittlungshemmnissen ausgerechnet bei einem Teilhabeinstrument neue Ausschlüsse produziert. Dabei wäre eine wichtige Fördervoraussetzung die ausführliche individuelle Beratung über alternative Fördermöglichkeiten. Erst wenn ausgeschlossen werden kann, dass andere Förderungen sinnvoller sind – beispielsweise eine passende berufliche Weiterbildung – wären die formalen Voraussetzungen gegeben. Zugleich würde das Freiwilligkeitsprinzip die Teilnahme an persönliche Voraussetzungen binden. So müssten die Geförderten einerseits die an einen Ersatzarbeitsmarkt geknüpften Normalitätsvorstellungen teilen und andererseits von sich selbst und dem potenziellen Arbeitgeber als genügend stabil eingeschätzt werden, in der Realität nicht daran zu scheitern.

Bei der Diskussion der Zielkonflikte dürfen zudem die ernst zu nehmenden Befürchtungen nicht außer Acht gelassen werden, öffentlich geförderte Beschäftigung könne ungeforderte Arbeitsplätze in Betrieben substituieren oder bei zu marktnaher Ausrichtung im Wettbewerb um Aufträge verdrängen. Sie würde dann die Probleme unzureichender Beschäftigungsmöglichkeiten im ungeforderten Arbeitsmarkt noch verschärfen, die sie doch eigentlich ausgleichen soll. Der Gesetzgeber hat als Regulativ die Förderkriterien der „Zusätzlichkeit“ und des „öffentlichen Interesses“ (AFG) beziehungsweise der „Gemeinnützigkeit“ (BSHG) eingeführt. Mit der Instrumentenreform 2012 ist die „Wettbewerbsneutralität“ als weiteres Kriterium hinzugekommen. Die Erfahrungen zeigen jedoch, dass dieses nun sehr enge Reglement gleichermaßen die sozial- und auch die arbeitsmarktintegrativen Potenziale blockiert.

Stattdessen empfiehlt es sich, auf die vielerorts in den 1990er Jahren erfolgreich geübte Praxis kommunaler Positivisten zurückkommen, um konkrete Tätigkeitsfelder zu

25) Geraedts, Regine (2015): Zehn Jahre nach der Arbeitsmarktreform – das Problem der Arbeitslosigkeit ist drängender denn je. In: Arbeitnehmerkammer (Hrsg.): Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen, S. 88-95; vgl. auch Smets, Florian (2016): Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug in Bremen. Folien zu dem Vortrag im Rahmen der Werkstattgespräche der Arbeitnehmerkammer, des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen und des DGB „Zeit für eine kommunale Arbeitsmarktagenda: neue Strategien gegen Langzeitarbeitslosigkeit und lange andauernden Leistungsbezug und die sozialen Folgen“ am 29. April 2016 in Bremen.

vereinbaren und freizugeben. Damit ließen sich im Spagat zwischen öffentlichem Interesse und Wettbewerbsinteressen der Wirtschaft in einem Dialogverfahren mit den kommunalen Akteuren vor Ort Kompromisse für sinnvolle und marktnahe Beschäftigungsfelder aushandeln. Dabei könnten auch Überlegungen zur Strukturwirksamkeit Eingang finden. Ein weiterer Konflikt kreist um die Frage, ob die Umsetzung auf gemeinnützige Unternehmen und kommunale Träger beschränkt werden oder ob sie prinzipiell allen Arbeitgebern offenstehen sollte. Dabei ist zu bedenken, dass das Grundelement einer öffentlichen Förderung von Beschäftigung, der Lohnkostenzuschuss, ohnehin für alle Unternehmen zur Verfügung steht, wenn auch in unterschiedlichen Formen. Als Eingliederungszuschuss stellt er auf den Ausgleich des angenommenen Nachteils ab, der Arbeitgebern bei der Einstellung eines Langzeitarbeitslosen entsteht.²⁶ Die Praxis zeigt jedoch, dass die Neigung bei privatwirtschaftlichen Arbeitgebern wenig ausgeprägt ist, einen Beitrag zur Integration von Langzeitarbeitslosen zu leisten. Dabei ist im Sinne einer Förderkette, die den individuellen Weg von Arbeitslosen von einer im Einzelfall vielleicht vorgeschalteten stabilisierenden Arbeitsgelegenheit über den Ersatzarbeitsmarkt und einer schließlich intensivierten Unterstützung des Übergangsziel beschreibt, würde eine daran anschließende öffentliche Förderung der Beschäftigung bei einem privatwirtschaftlichen Arbeitgeber durch einen Eingliederungszuschuss das sich organisch einfügende letzte Kettenglied darstellen.

Gegen einen sozialpolitisch orientierten Ersatzarbeitsmarkt wird schließlich häufig eingewendet, er würde die Geförderten privilegieren – gegenüber den Beschäftigten, die im Niedriglohnsektor zumeist ohne Aufstiegschancen ein geringes Auskommen finden, oder gegenüber den Arbeitslosen, die im Bemühen um Perspektiven die Anstrengungen einer beruflichen Weiterbildung auf sich nehmen und dabei finanziell auf den Regelsatz des Arbeitslosengeld II angewiesen bleiben, oder schließlich gegenüber den Arbeitslosen, die bei gleicher Chancenlosigkeit nicht zum Zuge kommen, einfach weil die Zahl der Arbeitsplätze in einem Ersatzarbeitsmarkt begrenzt ist.

All diese Einwände haben ihre Berechtigung. Die Frage ist, wie man sie am ehesten beheben kann. Denn sie markieren Problemzonen in den institutionellen Regulierungen des Arbeitsmarkts. Die Privilegierung gegenüber Beschäftigten im allgemeinen Arbeitsmarkt relativiert sich durch das hier formulierte Normalitätsprinzip. Um den berechtigten Anliegen von Beschäftigten im allgemeinen Arbeitsmarkt nach Verbesserung ihrer Arbeitsmarktposition zu entsprechen, muss zudem neben einer erneuerten Arbeitsmarktregulierung und einer Stärkung des Tarifvertragssystems der Interventionsbereich der Arbeitsförderung wieder weiter gefasst werden. Damit er nicht auf den Übergang von Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit verengt bleibt, gilt es Anstrengungen zu forcieren und ins Regelinstrumentarium zu integrieren, die Beschäftigten im Niedriglohnsektor Aufstiege ermöglichen und damit insgesamt die Mobilität am

²⁶⁾ Nach § 16e SGB II können Arbeitgeber zeitlich begrenzt einen sogenannten Eingliederungszuschuss als öffentliche Förderung des Beschäftigungsverhältnisses erhalten, das sie mit einem/r Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen eingehen.

Arbeitsmarkt erhöhen.²⁷ Die Schlechterstellung der Förderung beruflicher Weiterbildung lässt sich beheben, indem die Teilnahme durch die Anerkennung von Mehrbedarfen finanziell besser abgesichert wird.²⁸ Und schließlich: Die große Zahl von Menschen, die am Arbeitsmarkt chancenlos bleiben, weist auf Arbeitsmarktprobleme hin, deren soziale Folgen sich durch einen staatlich geförderten Ersatzarbeitsmarkt zwar abmildern, aber nicht beseitigen lassen. Es bleibt die vorrangige Aufgabe von Arbeitsförderpolitik, für Übergänge in die vorhandenen Arbeitsplätze zu sorgen, und die Aufgabe von Beschäftigungspolitik, die Arbeitsplatzlücke zu verkleinern.

Zurück in die Zukunft

Die hier vorgestellten Vorschläge knüpfen an erfolgreiche Handlungskonzepte aus der Vergangenheit auf – gerade Bremen hatte einmal den Ruf, eine der Ideenschmieden für innovative programmatische und inhaltliche Konzepte für öffentlich geförderte Beschäftigung zu sein – und entwickeln sie weiter. Dabei greifen sie auch Handlungsbedarfe auf, wie sie ähnlich von den Trägern der Jobcenter - Bundesagentur für Arbeit, der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städtetag - in einem jüngst veröffentlichten Papier formuliert worden sind. Darin heißt es: „Ein Sozialer Arbeitsmarkt mit öffentlich geförderter Beschäftigung ist in Anbetracht des hohen Anteils von Leistungsberechtigten im SGB II, die keine unmittelbare Aussicht auf reguläre ungeforderte Beschäftigung haben und häufig lange Zeit im Leistungsbezug sind, unerlässlich.“ Programmatisch soll er „an Beschäftigung heranführen, Qualifizierungselemente enthalten und nicht in marktfernen Bereichen verbleiben“. Dafür seien die Förderkriterien „zusätzlich“, „im öffentlichen Interesse“ und „wettbewerbsneutral“ verzichtbar und seien im Interesse einer „sinnvollen Ausgestaltung“ zu ersetzen durch dialogische Verfahren vor Ort.²⁹

Dabei lassen sich viele unserer Vorschläge schon heute im Rahmen von Landesprogrammen umsetzen, wenn man Standardinstrumente des SGB II mit vom Land finanzierten Ergänzungselementen geschickt kombiniert: ein marktnaher Ersatzarbeitsmarkt, die Betonung der Zieldimension der sozialen Teilhabe, die Kombination von Beschäftigung mit Qualifizierung und eine möglichst offene Zielgruppendefinition.

Das würde nicht nur vor Ort neue Wege eröffnen, sondern auch die bundespolitischen Debatten positiv flankieren. Dazu gehört auch die Frage der Finanzierung, für die sich der schon lange diskutierte Passiv-Aktiv-Transfer anbietet, der endlich gesetzlich ermöglicht werden sollte.

Mit diesem fördertechnischen Begriff ist die Umwidmung passiver Leistungen – also die Übernahme der Kosten für den Lebensunterhalt, das Wohnen und die Krankenversicherung

²⁷⁾ Das Bremer Landesprogramm "Weiter mit Bildung und Beratung" gehört zu den positiven Ansätzen ebenso wie Sonderprogramme des Bundes wie WeGebAU, die stärker auf Mobilität ausgerichtet, weiterentwickelt und ausgebaut werden müssen.

²⁸⁾ Vgl. dazu auch Arbeitnehmerkammer (2014): Stellungnahme zum ersten Entwurf des Beschäftigungspolitischen Aktionsprogramms (BAP) 2014 – 2020 im Land Bremen und des operationellen Programms des Europäischen Sozialfonds (ESF-OP) des Landes Bremen

²⁹⁾ Bundesagentur für Arbeit, Deutsche Städtetag, Deutscher Landkreistag (2016): Weiterentwicklung des SGB II – Vorschläge der SGB II Träger; Berlin, Februar 2016

KammerPosition

Öffentlich geförderte Beschäftigung weiterentwickeln und ihre Potenziale besser nutzen: Grundprinzipien für eine teilhabeorientierte Ausgestaltung

– in aktive Leistungen der Arbeitsförderung gemeint. Für den Bund wäre eine solche Regelung kostenneutral, während dadurch vor Ort endlich der notwendige finanzielle Spielraum zur Verfügung stünde, um Langzeitarbeitslose langfristig und umfänglich in sozialversicherter Beschäftigung zu fördern, kurz: statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren in die Teilhabe durch Arbeit zu investieren.

Die Frage nach den Perspektiven für die Verlierer/innen im Arbeitsmarkt Wettbewerb und nach ihren Teilhabemöglichkeiten kristallisiert sich immer stärker als eine der zentralen arbeitsmarkt- und eben auch sozialpolitischen Fragen heraus. Sie wird auch künftig nach Antworten verlangen. Eine neu strukturierte öffentlich geförderte Beschäftigung, die Chancen auf echte „sekundäre Erwerbsteilhabe am Rande der Arbeitsgesellschaft“³⁰ eröffnet, sollte ein Teil dieser Antwort sein.

Regine Geraedts

Referentin für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik
geraedts@arbeitnehmerkammer.de

Impressum: KammerPosition Nr. 1/2016, Oktober 2016 / Herausgeberin: Arbeitnehmerkammer Bremen, Bürgerstraße 1, 28195 Bremen / Redaktion: Elke Heyduck, Nathalie Sander / Eigendruck
Die KammerPosition finden Sie auch als Download auf der Website www.arbeitnehmerkammer.de

³⁰⁾ Bartelheimer, Peter (2007): Politik der Teilhabe. Ein soziologischer Beipackzettel. Fachforum Analysen&Kommentare Nr. 1, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.