

Diskussionsrunde 1

„Arbeit für Erwerbslose“

Impulse:

Natalie Grimm, Hamburger Institut für Sozialforschung

Dr. Jörg Sommer, Uni Bremen,

Moderation: Wolfgang Völker, Diakonisches Werk Hamburg

Politische Debatten über die Notwendigkeit und Ausgestaltung öffentlich geförderter Arbeit bestehen schon sehr lange, zentral drehen sie sich stets um die Bearbeitung der folgenden Fragen:

- Für welche Erwerbslose soll öffentlich geförderte Arbeit geschaffen werden?
- In welchen Feldern soll öffentlich gefördert gearbeitet werden?
- Welchen Status soll die öffentlich geförderte Arbeit den Menschen bieten und über welches Einkommen sollen sie durch die Arbeit verfügen?
- Wie lange soll ihre Arbeit öffentlich gefördert werden?
- Welche Finanzierungsgrundlage soll öffentlich geförderte Arbeit haben?
- Welche Rolle und welche rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sollen Träger öffentlich geförderter Arbeit haben?

In der AG wurde die Thematik „Arbeit für Erwerbslose“ vor allem unter **zwei Perspektiven** beleuchtet: Zum einen thematisierte Natalie Grimm die Sicht von Erwerbslosen bzw. Menschen mit prekarierten Erwerbsbiografien auf öffentlich geförderte Arbeit, zum anderen referierte Jörg Sommer zu den politischen Gestaltungsmöglichkeiten dieses Feldes.

Beide Perspektiven in eine Diskussion um die Gestaltung öffentlich geförderter Arbeit in Hamburg einzubringen, lohnt sich. Denn dominante Akteure der Arbeitsmarktpolitik gehen vor dem Hintergrund eines verkürzten Verständnisses gesellschaftlicher Integration und sozialer Anerkennung als Teilhabe an Arbeit um jeden Preis allzu oft davon aus, sie wüssten ziemlich genau, was gut und richtig für Erwerbslose sei bzw. könnten dies durch Verfahren feststellen.

Um dieser Annahme entgegen zu treten, müssen zum Ziel einer fundierten Diskussion neben den Gestaltungsmöglichkeiten der Politik stets auch die Sichtweisen der Erwerbslosen thematisiert werden.

Erste Perspektive: „Die Sicht von Erwerbslosen auf öffentlich geförderte Arbeit“

Natalie Grimm

Mit der Einführung der modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, den sogenannten Hartz-Gesetzen und hier insbesondere mit der großangelegten Installation von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (1€-Jobs) wird ein Bruch in Bezug auf öffentlich geförderte Beschäftigung deutlich. Schon mit der Einführung des Job-AQTIV-Gesetzes 2002 wurden Maßnahmen wie ABMs zurückgefahren, doch mit den Reformen 2005 wurde dies noch deutlicher umgesetzt. Die bisherigen Maßnahmen gibt es nun nur noch in einem stark reduzierten Umfang und zu schlechteren Bedingungen.

Unsere Forschung¹ in diesem Bereich zeigt, dass sich die sekundäre Integration über den sogenannten 2. Arbeitsmarkt aus Sicht der Erwerbslosen mit der Neugestaltung der

¹ Grundlage der Ausführungen sind verschiedene qualitative Forschungsprojekte der letzten Jahre zum Themenbereich Erwerbslosigkeit und Prekarität, insbesondere die am Hamburger Institut für Sozialforschung durchgeführte Panelstudie „Prekarierte Erwerbsbiographien“, die Teil des vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung finanzierten und geleiteten Forschungsverbundes

Arbeitsmarktpolitik verschlechtert hat. Personen in öffentlich geförderter Beschäftigung mussten einen starken Statusverlust hinnehmen, womit sich die gesellschaftliche Spaltung zwischen ihnen und den dauerhaft auf dem 1. Arbeitsmarkt Erwerbstätigen deutlich vergrößert hat.

Vor den Arbeitsmarktreformen in Bezug auf öffentlich geförderte Beschäftigung eher noch von einem „Trampolin-Effekt“ gesprochen werden: Eine ABM-Stelle bedeutete einen Aufstieg gegenüber der Erwerbslosigkeit, zum einen finanziell, zum anderen aber auch arbeitsinhaltlich, da diese Maßnahmen nicht - wie beispielsweise heute die 1€-Jobs - dem Gebot der Zusätzlichkeit unterlagen und somit häufig nahezu reguläre Beschäftigungsverhältnisse darstellten. Außerdem erwarben die Erwerbslosen hierüber einen Anspruch auf Lohnersatzleistungen. Der mit diesen längerfristigen Maßnahmen verbundene allgemeine qualifikatorische Faktor, wurde jedoch mit Verabschiedung der Hartz-Gesetze zum großen Teil aufgegeben. So stehen beispielsweise bei den 1€-Jobs neben der Ausübung von Zwang und damit einhergehenden Sanktionen, sowie der Überprüfung von Arbeitsbereitschaft, nahezu ausschließlich psychosoziale Faktoren im Vordergrund. Aufgrund der geringen Entlohnung und der Arbeitsinhalte bewerten die Erwerbslosen selbst das Instrument der 1€-Jobs kritisch. Allerdings schließt diese Bewertung nicht aus, dass sie die Teilnahme an einer solchen Maßnahme dennoch ausdrücklich anstreben. Ein überaus zentrales Motiv ist hierbei die Bedeutung von Erwerbsarbeit als nach wie vor wichtigster Motor der Vergesellschaftung: Die Erwerbslosen erhoffen sich von einem, ihnen als letzte Option verbleibenden, 1€-Job, gesellschaftliche Integration und soziale Einbindung, eine positive Identität und Anerkennung. Dieser Hoffnung entgegen steht jedoch die zeitliche Begrenzung der Maßnahmen auf in der Regel sechs Monate, nach deren Ablauf die 1€-Jobber in den allermeisten Fällen wieder zurück in ihre ursprüngliche Situation wechseln. Das heißt, die Arbeitsgelegenheiten führen für die Erwerbslosen keinesfalls zu einer Verbesserung ihrer sozialen Lage, im Gegenteil: Durch die Befristung und die Chancenlosigkeit in eine reguläre Beschäftigung zu gelangen, können sich Gefühle des Scheiterns oder des Ausgrenztseins noch verstärken.

Wie die Ergebnisse unserer Forschung insgesamt deutlich zeigen, beschleunigt sich der aus Leistungsbezug, Maßnahmen und eventuell kurzzeitigen Beschäftigungen bestehende Zirkel der sekundären Integration, was zu weniger Sicherheit und Planbarkeit für die Befragten führt. Außerdem verschlechtern sich der finanzielle Rahmen und das gesellschaftliche Ansehen der Maßnahmen, so dass die hier beschäftigten Personen in den letzten Jahren sozialstrukturell weiter abgestiegen sind.

Und trotzdem: Die Befragten sind überaus aktiv. Sie leiden stark unter dem gesellschaftlich virulenten Bild der „faulen Hartz IV- Empfänger“, von dem sie sich vehement abgrenzen. Eine Aktivierung ist überflüssig, denn auch wenn einige der Befragten für sich nur geringe Chancen auf dem 1. Arbeitsmarkt sehen, bleibt Erwerbsarbeit für sie der zentrale Bezugspunkt. Dieser ist von solcher Relevanz, dass selbst ärgste Bedingungen und eine gegen Null tendierende Entlohnung auf dem 2. Arbeitsmarkt akzeptiert werden.

Die Mehrheit der von uns Befragten versucht, auf irgendeine Weise weiter am Spiel um soziale Anerkennung durch Erwerbsarbeit teilzunehmen, selbst wenn dies nur über geförderte Beschäftigung gelingt. Sie versuchen nicht weiter abrutschen und hoffen, zumindest kurzfristige Verbesserungen zu erreichen. Ihr Ziel ist es, mit dem Rest der Gesellschaft mithalten zu können. Die von ihnen mantrahaft geforderte Aktivität am Arbeitsmarkt führt aber – im Unterschied zu öffentlichkeitswirksamen Vermutungen – nicht notwendig oder gar zwangsläufig zu einer Verbesserung ihrer Lebens- oder Arbeitssituation. Im Gegenteil: Die

„Gesellschaftliche Teilhabe im Spannungsfeld von Langzeitarbeitslosigkeit, Erwerbsintegration und öffentlich geförderter Beschäftigung“ (2006-2012) war. Im Rahmen dieser Panelstudie wurden gut 150 Personen über einen Zeitraum von 5 Jahren viermal befragt.

Situation der Befragten, die sich schon über viele Jahre auf dem 2. Arbeitsmarkt befinden, hat sich mit den Arbeitsmarktreformen deutlich verschlechtert. Die Beteiligung am Erwerbsleben über den 2. Arbeitsmarkt wird zunehmend prekär und die Konkurrenz um geförderte Beschäftigung wächst. Da gesellschaftliche Teilhabe jedoch weiterhin maßgeblich über Erwerbsarbeit verläuft, sollte ein öffentlich geförderter Arbeitsmarkt mit besseren Beschäftigungskonditionen und vor allem ohne jegliche Zwangsmechanismen gestärkt werden. Öffentlich geförderte Beschäftigung sollte in jedem Fall auf Freiwilligkeit beruhen, damit sie ihren stigmatisierenden Charakter verliert.

Zweite Perspektive: „Gestaltungsmöglichkeiten öffentlich geförderter Arbeit auf lokaler Ebene“²

Dr. Jörg Sommer

Öffentlich geförderte Beschäftigung ist ein klassisches Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik, mit dem mehrere potentielle Ziele verfolgt werden können. Hierzu zählen neben der Arbeitsmarktintegration insbesondere die Zielgruppeninklusion, die Beschäftigungsfähigkeit, das Marktersatzziel sowie die Strukturwirksamkeit. Darüber hinaus spielt bei aktivierenden Ansätzen in der Arbeitsmarktpolitik das Ziel der Überprüfung der Arbeitsbereitschaft der Transferleistungsbeziehenden sowie die workfare-Orientierung eine zunehmend wichtige Rolle. Bei der Diskussion der Ziele öffentlich geförderter Beschäftigung ist zu beachten, dass nicht alle potenziellen Zielstellungen gleichzeitig erreicht werden können. Einige Zielsetzungen konfliktieren und können sich sogar gegenseitig ausschließen. Deshalb müssen zum einen bei der Planung und Konzipierung der Maßnahmen auf lokaler Ebene konkrete Ziele festgelegt werden, die sachlich und politisch zu begründen sind. Zum anderen dürfen die Maßnahmen anschließend nur anhand vorab festgelegter Zielkriterien bewertet werden.

Derzeit steht in Deutschland die öffentlich geförderte Beschäftigung unter besonderem Legitimationsdruck. Ursächlich hierfür sind die reduzierten Finanzmittel für Arbeitsförderung, die fortdauernde Reform des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums sowie die gestiegene Erwartungshaltung gegenüber der Arbeitsverwaltung, mehr Integration in ungeforderte Beschäftigung zu initiieren. Angesichts dieser Rahmenbedingungen und vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosigkeit und einem verfestigten Leistungsbezug bestimmter Personengruppen bei gleichzeitig ausgeprägten Marktungleichgewichten sind die Perspektiven von öffentlich geförderter Beschäftigung für regionale und sektorale Teilarbeitsmärkte näher zu bestimmen. Dabei ist es erforderlich, die über die Arbeitsmarktpolitik bereitgestellten Beschäftigungsverhältnisse sowie deren Funktionszuschreibung mit den potenziell erreichbaren Zielen in Einklang zu bringen. Plädiert wird für eine Neuausrichtung öffentlich geförderter Beschäftigung auf lokaler Ebene in drei Segmenten: Eine „strukturwirksame Beschäftigungsförderung“ wäre den Zielen Marktersatz, Strukturwirksamkeit und Beschäftigungsfähigkeit verpflichtet und anschlussfähig an Beschäftigungsprojekte mit einer sozialräumlichen Ausrichtung. Dahingegen stehen bei der „sozial-integrativen Beschäftigungsförderung“ die Ziele Zielgruppeninklusion und der Erhalt bzw. Ausbau der individuellen Beschäftigungsfähigkeit im Mittelpunkt. Darüber hinaus sind modellhaft Ansätze für eine „marktnahe Beschäftigungsförderung“ zu entwickeln, indem kommunale Aufträge auch an die Beschäftigung von geförderten SGB II-Beziehenden geknüpft werden. Grundsätzlich sollte in den drei Segmenten das Freiwilligkeitsprinzip gestärkt und der Einsatz geförderter Beschäftigung mit dem Ziel der Überprüfung der Arbeitsbereitschaft und der Koppelung

² Vgl. ausführlicher Alexander Matysik, Peer Rosenthal, Jörg Sommer (2011): Öffentlich geförderte Beschäftigung. Plädoyer für eine konzeptionelle Neuausrichtung. Download unter <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/08368.pdf>

staatlicher Transferleistungen an die Aufnahme einer geförderten Arbeit zurückgedrängt werden.

Themen der Diskussion:

Die konkrete Ausgestaltung öffentlich geförderter Arbeit ist von lokalen Politikkonstellationen abhängig. Ausschlaggebend ist hierbei z.B., wie die entscheidenden Akteure - Agentur für Arbeit und Kommune - hinsichtlich dieser Ausgestaltung (Ziele, Zielgruppen, Arbeitsfelder und Instrument) einen Konsens erlagen, wie fachbehördenübergreifende Konzepte realisiert werden können, wie weitere sozial- und arbeitsmarktpolitische Akteure - z.B. Tarifpartner, Verbände, Träger und Erwerbslose - in einen Dialog über die Gestaltung einbezogen werden.

In Hamburg ist öffentlich geförderte Arbeit seit 2005 durch die Konzentration auf AGH MAE / 1€-Jobs und die Nutzung dieser Maßnahmen für kommunale, soziale und stadteilbezogene Aufgaben charakterisiert. Letzteres wurde als positives Ziel bewertet, das aber mit den bisherigen Mitteln und Instrumenten nicht sinnvoll verfolgt werden kann.

Die grundsätzliche politische Bewertung der AGH MAE / 1€-Jobs in der Diskussion reichte von strikter Ablehnung bis zu positiven Einschätzungen und beeinflusst auch die Position zu den aktuell vorgenommen Kürzungen: Wer diesen Maßnahmen etwas abgewinnen kann, vertrat die Position, sie zu verteidigen solange es keine Alternative für die ALG II Berechtigten und die Träger gibt. Wer diese Maßnahmen als diskriminierend, erzwungen, für die Einzelnen unpassend und als quasi Gratisarbeit kritisiert, stimmte den Kürzungen eher zu und bemängelte bei den Beschäftigungsträgern die bisherige Bereitschaft zur Anpassung an die politischen Vorgaben.

Bei allen beteiligten Akteuren wurde ein Umdenken eingefordert: Orientierung öffentlich geförderter Arbeit an „workfare“ und Überprüfung der Arbeitsbereitschaft wurde nicht als sinnvoll erachtet. Öffentlich geförderte Arbeit sollte vielmehr so gestaltet werden, dass Arbeit am Markt, die von anderen gebraucht wird, möglich ist. Möglich ist dies jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen. Eine Möglichkeit besteht darin, die Instrumente so zu gestalten, dass sie Arbeit am Markt auch tatsächlich zulassen (sozialversicherungspflichtig, Lohnkostenzuschuss von allen Arbeitgebern nutzbar). Eine zweite Option wäre es, öffentlich geförderte Arbeit am Markt - wie bei Integrationsprojekten – bestimmten Zielgruppen politisch zu ermöglichen. Drittens könnte das zugelassene Feld öffentlich geförderter Arbeit von den politischen Entscheidungsträgern und zentralen Arbeitsmarktakteuren neu definiert werden bzw. könnte das Zusätzlichkeitsparadox angegangen werden. Für dieses gibt es in Hamburg bislang noch keine vernünftige politische Lösung, die Maßnahmen bleiben im Bereich der „sekundären Integration“. In Hamburg ist dies besonders auffallend: 2011 wurden ca. 20 Millionen Euro aus dem Eingliederungstitel trotz angestiegener Zahl von Erwerblosen im SGB II seitens der zuständigen Behörden nicht verbraucht.

Das Feld der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und der öffentlich geförderten Arbeit sollte von denjenigen her konzipiert werden, für die sie gedacht sind. Wenn öffentlich geförderte Arbeit einen Beitrag zum Abbau der sozialen Spaltung leisten will, muss sie den Status der öffentlich geförderten Arbeitenden verbessern, das Einkommen muss ihre Existenz sichern. Beschäftigungsträger sollten sich in Richtung sozialer Betriebe entwickeln.

Es ist notwendig, dass auf bundespolitischer Ebene geeignete Rahmenbedingungen für öffentlich geförderte Arbeit gesetzt werden (Finanzierung, Instrumente, Status der Arbeitenden, Trägerrolle).