

## Öffentlich geförderte Beschäftigung

### Plädoyer für eine konzeptionelle Neuausrichtung

Alexander Matysik, Peer Rosenthal und Jörg Sommer<sup>1</sup>

#### Auf einen Blick

Für Arbeitsuchende, die Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II empfangen, stehen verschiedene Instrumente für öffentlich geförderte Beschäftigung zur Verfügung. In der Praxis dominieren jedoch „1-Euro-Jobs“. Da sie als Sozialrechtsverhältnis ausgestaltet sind, werden die Geförderten von zentralen Arbeitnehmerrechten ausgeschlossen. Hingegen spielt die Förderung von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen bislang nur eine untergeordnete Rolle, obgleich sie einen sozialen öffentlich geförderten Arbeitsmarkt sinnvoll weiterentwickeln. Die öffentlich geförderte Beschäftigung ist konzeptionell neu auszurichten, damit sie arbeitsmarkt-, sozial- und strukturpolitische Ziele stärker berücksichtigt, die über die Arbeitsmarktintegration hinausgehen.

Öffentlich geförderte Beschäftigung ist ein wichtiger Teilbereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Sie schafft Arbeitsplätze, die auf dem allgemeinen bzw. ersten Arbeitsmarkt nicht in ausreichender Zahl oder sonst nicht für Personen mit persönlichen, qualifikatorischen oder gesundheitlichen Einschränkungen zur Verfügung stehen. Es handelt sich also um Beschäftigungsverhältnisse, die ohne eine öffentliche Förderung nicht zustande gekommen wären. Die Tätigkeiten dienen dem Gemeinwohl und die Dauer der Beschäftigung ist häufig befristet. Die Stellenbesetzung erfolgt vorrangig nach arbeitsmarkt- oder sozialpolitischen Kriterien. Damit unterscheidet sich öffentlich geförderte Beschäftigung deutlich von anderen Formen öffentlich finanzierter Beschäftigung, wie z. B. dem öffentlichen Dienst, aber auch von anderen Instrumenten der aktiven Arbeitsförderung, wie z. B. Eingliederungszuschüssen. Das Verständnis von und die Zielsetzungen öffentlich geförderter Beschäftigung haben sich im Laufe der Jahre verändert. Insbesondere mit dem Wandel von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik erfolgte eine Neuausrichtung und grundlegende Veränderung in der Ausgestaltung.

## Aktivierende Arbeitsmarktpolitik und öffentlich geförderte Beschäftigung

Die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik ist Mitte der 1990er Jahre konzeptionell vorbereitet und im Jahr 2002 mit dem Job-AQTIV-Gesetz rechtlich verankert worden. Das Herzstück bilden die vier Gesetze für „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“; insbesondere das im Januar 2005 in Kraft getretene Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) über die „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ („Hartz IV“). Das SGB II ist vom Gedanken der Aktivierung („Fördern und Fordern“) und der Arbeitsmarktintegration durchgezogen. Dies manifestiert sich in verstärktem Druck zur Aufnahme einer Arbeit oder einer Aktivierungsmaßnahme sowie durch verschärfte Zumutbarkeitsregelungen und ausgeweiteten Sanktionsmöglichkeiten. Im Ergebnis müssen die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen jede ihnen angebotene Arbeit annehmen, unabhängig von der Qualität des Beschäftigungsverhältnisses.

Dieser Paradigmenwandel spiegelt sich auch in der öffentlich geförderten Beschäftigung wider: Das SGB II stellt zwar unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Instrumente zur Verfügung, die sich hinsichtlich der Zielgruppe, Voraussetzungen, Finanzierung, Art des Arbeitsverhältnisses sowie Förderdauer unterscheiden. Aufgrund der in der Aktivierung angelegten „work-first“-Strategie sowie der Konzentration auf die Steuerung des individuellen Verhaltens auf die rasche Integration in den ersten Arbeitsmarkt haben jedoch Marktersatzmaßnahmen mit längerer Förderdauer einen deutlichen Bedeutungsverlust erlitten. Faktisch findet öffentlich geförderte Beschäftigung heute überwiegend in Form kürzerer Maßnahmen statt, die als Sozialrechtsverhältnis ausgestaltet sind und die Geförderten von zentralen Arbeitnehmerrechten ausschließt. In dieser Form hat öffentlich geförderte Beschäftigung eine Renaissance erlebt, die dieses eigentlich als „ultima-ratio“ konzipierte Instrument ins Zentrum arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für so genannte arbeitsmarktfremde Personengruppen stellt und den Abbau von sozialversicherungspflichtigen Förderungen überkompensiert hat.

## Ziele öffentlich geförderter Beschäftigung

Im Unterschied zu anderen Instrumenten der aktiven Arbeitsförderung sind die mit öffentlich geförderter Beschäftigung möglichen Zielstellungen weitaus vielschichtiger und heterogener:

Die *Zielgruppeninklusion* ist auf die gesellschaftliche Integration Langzeitarbeitsloser ausgerichtet. Durch geförderte Arbeit sollen lange Phasen der Arbeitslosigkeit durch Beschäftigungsphasen unterbrochen bzw. beendet werden. Öffentlich geförderte Beschäftigung kann zudem individuelle *Beschäftigungsfähigkeit* erhalten oder ausbauen, indem vorhandene Fähigkeiten und Fertigkeiten bei den Arbeitsverhältnissen angewendet werden bzw. durch die Verbindung von Beschäftigung und Qualifizierung Beschäftigungsfähigkeit ausgebaut wird. Das Ziel *Marktersatz* bezieht sich auf die Initialisierung eines Ersatzarbeitsmarktes für Personen, die aufgrund hoher Arbeitsmarktungleichgewichte arbeitslos sind. Bei diesem Ziel geht es um die direkte Schaffung von befristeten Arbeitsplätzen. Demgegenüber ist das Ziel der *Strukturwirksamkeit* dem Grundgedanken verhaftet, dass durch öffentlich geförderte Beschäftigung Produkte erzeugt und Dienstleistungen erbracht werden, die andernfalls nicht angeboten würden, obgleich ein gesellschaftlicher Bedarf bzw. Nutzen besteht. Mit dem Ausbau von Aktivierungsansätzen in der Arbeitsmarktpolitik hat das Ziel der *Überprüfung der Arbeitsbereitschaft* der Transferleistungsbeziehenden eine deutliche Aufwertung erfahren. Auch die stärkere *workfare*-Orientierung der Arbeitsmarktpolitik kann durch öffentlich geförderte Beschäftigung durchgesetzt werden. Damit wird öffentlich geförderte Beschäftigung als eine zu akzeptierende Gegenleistung der Hilfebedürftigen für Transferzahlungen gesehen, was die verschärfte Reziprozitätsnormen aktivierender Arbeitsmarktpolitik verdeutlicht.

Bei der Diskussion der Ziele öffentlich geförderter Beschäftigung sind zwei Aspekte hervorzuheben: Erstens können nicht alle potenziellen Zielstellungen öffentlich geförderter Beschäftigung

gleichzeitig erreicht werden. Einige Zielsetzungen konfliktieren und können sich sogar gegenseitig ausschließen. Zweitens haben sich die mit öffentlich geförderter Beschäftigung verbundenen Ziele im Laufe der Zeit gewandelt. Die anhaltende Debatte über die Funktionen öffentlich geförderter Beschäftigung und deren strategische Bedeutung im „Instrumentenkasten“ des SGB II verweist auf ungeklärte konzeptionelle Fragen und unbefriedete Konflikte. Ein Grundtenor der Debatte besteht jedoch darin, dass die existierenden Instrumente für öffentlich geförderte Beschäftigung und deren konkreten Ausgestaltungsmöglichkeiten nicht ausreichen, wenn für erwerbsfähige Hilfebedürftige mit auf absehbare Zeit geringen Integrationschancen mittelfristige alternative Beschäftigungsangebote geschaffen werden sollen.

### **Instrumente, Programme und Konzepte für öffentlich geförderte Beschäftigung**

Für arbeitsmarktferne Personen im SGB II sind besondere Maßnahmen und Instrumente sowie längerfristige arbeitsmarktpolitische Perspektiven erforderlich. Vor diesem Hintergrund wurden in den vergangenen Jahren in Ergänzung zum bestehenden und im Zeitablauf modifizierten Instrumentarium des SGB II teilweise sehr differenzierte Programme und Konzepte für öffentlich geförderte Beschäftigung erarbeitet. Entsprechende Bundes- und Landesprogramme werden zwar bereits umgesetzt (Beschäftigungszuschuss, Kommunal-Kombi, Bürgerarbeit sowie der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor in Berlin), sind allerdings noch nicht abschließend evaluiert. Darüber hinaus sind auch weitergehende konzeptionelle Vorschläge und Konzepte von Parteien und Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbänden und Erwerbsloseninitiativen vorgelegt worden. Mittlerweile ist die Bandbreite der vorliegenden Überlegungen und Vorschläge für längerfristige öffentlich geförderte Beschäftigung groß.<sup>2</sup> In der konzeptionellen Ausrichtung und konkreten Ausgestaltung lassen sich Unterschiede, aber auch Gemeinsamkeiten erkennen. Dies unterstreicht die Notwendigkeit und zugleich die Bereitschaft, alternative Beschäftigungsformen

für Langzeitarbeitslose zu schaffen, denen eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt auf absehbare Zeit nicht gelingen wird.

### **Perspektiven für öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung**

Vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosigkeit und einem verfestigten Leistungsbezug bestimmter Personengruppen bei gleichzeitig ausgeprägten Marktungleichgewichten sind die Perspektiven von öffentlich geförderter sozialversicherungspflichtiger 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. Allerdings besteht selbst bei den Befürworterinnen und Befürwortern öffentlich geförderter Beschäftigung bislang kein Einvernehmen über die jeweiligen Zielsetzungen.

Eine solche explizite Klärung über und Verständigung auf die Ziele ist aber unbedingt erforderlich. Andernfalls droht die Gefahr, dass sich eine Debatte über die zukünftige Ausrichtung öffentlich geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in zweifelsohne wichtigen, hier jedoch zunächst nachrangigen Fragen der Instrumentengestaltung, -regulierung und Finanzierung verliert. Dabei sollte die grundsätzliche Klärung der Erwartungen an öffentlich geförderte Beschäftigung nicht den Blick für deren Grenzen außer Acht lassen.

Vor diesem Hintergrund plädieren wir für eine Ausrichtung öffentlich geförderter Beschäftigung als sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis, das sowohl auf die Ziele der Zielgruppeninklusion und Beschäftigungsfähigkeit fokussiert als auch die Ziele Marktersatz und Strukturwirksamkeit in den Blick nimmt. Je nach Zielsetzung der öffentlich geförderten Beschäftigung und vor dem Hintergrund der jeweiligen Rahmenbedingungen gilt es, die hierfür adäquaten Instrumente zur Anwendung zu bringen und

sie im Hinblick auf das Erreichen dieser Zielsetzungen zu bewerten und zu evaluieren.

Eine Fokussierung auf „Zielgruppeninklusion“ und „Beschäftigungsfähigkeit“ ist erforderlich, da viele Personen, die lange Zeit vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen waren und weitere Merkmale wie z. B. gesundheitliche Einschränkungen aufweisen, kurzfristig kaum Chancen auf eine Beschäftigung im so genannten ersten Arbeitsmarkt haben. Obgleich öffentlich geförderte Beschäftigung das Ziel der Einmündung in reguläre Beschäftigung nicht aus den Augen verlieren darf, sind Instrumente und Programme aber nicht allein auf das Ziel der Arbeitsmarktintegration ausgerichtet und deren Erfolge nicht an Übergangsquoten messbar. Was öffentlich geförderte Beschäftigung in diesem Zusammenhang leisten kann und muss, ist allerdings die gesellschaftliche Integration benachteiligter Gruppen durch Arbeit. Die Verknüpfung der Ziele „Marktersatz“ und „Strukturwirksamkeit“ basiert demgegenüber auf der Überlegung, dass bei anhaltenden Arbeitsmarktungleichgewichten und einer regional stark variierenden Betroffenheit von Arbeitslosigkeit die daraus resultierenden Problemlagen zu einem Teil durch öffentlich geförderte Beschäftigung kompensiert werden könnten. Diese Ausrichtung geförderter Beschäftigung fokussiert auf eine Ausgangslage, bei der das Angebot an Arbeitsplätzen (strukturell oder konjunkturell bedingt) nicht ausreicht und den Menschen somit „nichts weiter fehlt“ als ein Arbeitsplatz. Da hohe Arbeitslosigkeit häufig mit einer Unterfinanzierung gesellschaftlich wichtiger Produkte und Dienstleistungen auf kommunaler Ebene einher-

geht, gilt es, diese Bedarfe zu bestimmen und teilweise in öffentlich geförderte Beschäftigung zu überführen. Eine derartige Verknüpfung erlaubt zudem eine sozialräumliche Ausrichtung, so dass öffentlich geförderte Beschäftigung als *ein* Element sozialer Kohäsionspolitik auf Stadt(teil)ebene entwickelt werden kann.

Für beide Ausrichtungen öffentlich geförderter Beschäftigung ist die Frage nach der Zusätzlichkeit und dem öffentlichen Interesse an den Tätigkeiten zu thematisieren und zu beantworten. Die derzeitigen Vorgaben führen nicht selten zu der paradoxen Situation, dass die Ausgestaltung des geförderten Arbeitsplatzes wenig mit dem Anforderungsprofil von Stellen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu tun hat und außerdem Refinanzierungsmöglichkeiten der Träger eingeschränkt werden. Dies erscheint vor allem im Hinblick darauf kontraproduktiv, dass bei marktnaher Ausgestaltung bzw. Tätigkeit die besten Arbeitsmarktintegrationseffekte zu erzielen sind. Von daher ist von starken gesetzlichen (oder zentralen untergesetzlichen) Ausgestaltungen dieser Kriterien Abstand zu nehmen und vielmehr auf eine Ausweitung der Kriterien abzuheben.

Gegenüber den hier aufgezeigten Perspektiven birgt die geplante Instrumentenreform der Bundesregierung die Gefahr, dass die Potenziale und Entwicklungsmöglichkeiten für öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Kombination mit den bereits beschlossenen Kürzungen der Eingliederungsmittel nicht nur nicht genutzt, sondern noch weiter eingeschränkt werden.

- 
- 1 Alexander Matysik und Jörg Sommer forschen am Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW) der Universität/Arbeitnehmerkammer Bremen; Peer Rosenthal ist Referent für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Arbeitnehmerkammer Bremen.
  - 2 Matysik, Alexander; Rosenthal, Peer; Sommer, Jörg 2011: Öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Deutschland. Aktuelle Instrumente, Programme und Konzepte. WISO Diskurs. Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung.  
Koch, Susanne; Kupka, Peter 2011: Öffentlich geförderte Beschäftigung – Integration und Teilhabe für Langzeitarbeitslose. WISO Diskurs. Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung.