

August 2011

WISO

Diskurs

Expertisen und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Öffentlich geförderte sozialversicherungs- pflichtige Beschäftigung in Deutschland

Aktuelle Instrumente,
Programme und Konzepte



Gesprächskreis
Arbeit und Qualifizierung

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG



Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts-
und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Öffentlich geförderte sozialversicherungs- pflichtige Beschäftigung in Deutschland

Aktuelle Instrumente,
Programme und Konzepte

Alexander Matysik

Peer Rosenthal

Jörg Sommer

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	3
Abkürzungsverzeichnis	4
Vorbemerkung	5
Zusammenfassung	7
1. Aktivierende Arbeitsmarktpolitik und öffentlich geförderte Beschäftigung	8
2. Ziele und Wirkungen öffentlich geförderter Beschäftigung	10
3. Instrumente, Programme und Konzepte für öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung	16
3.1 Grundinstrumente und Programme	19
3.2 Lokale Anwendungen: Der öffentliche Beschäftigungssektor (ÖBS) in Berlin	29
3.3 Weitergehende konzeptionelle Überlegungen	31
4. Fazit und politische Schlussfolgerungen	45
Literaturverzeichnis	52
Die Autoren	58
Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik zum Thema „Öffentlich geförderte Beschäftigung“	59

Diese Expertise wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autoren in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante	20
Abbildung 2: Perspektiven für Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen	23
Abbildung 3: Bundesprogramm Kommunal-Kombi	26
Abbildung 4: Bundesprogramm Bürgerarbeit	29
Abbildung 5: Öffentlich geförderter Beschäftigungssektor	32
Abbildung 6: Ehrlicher zweiter Arbeitsmarkt	35
Abbildung 7: Gerechte Teilhabe am Arbeitsmarkt	38
Abbildung 8: Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren	40
Abbildung 9: Sozialer Arbeitsmarkt: Mehr Teilhabe – mehr Lebensqualität	42
Abbildung 10: Ein-Euro-Jobs durch sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeit ersetzen!	44
Abbildung 11: Überblick der betrachteten Instrumente, Programme und Konzepte	49

Abkürzungsverzeichnis

ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AGH-E	Arbeitsgelegenheit in der Entgeltvariante
AGH-MAE	Arbeitsgelegenheit in der Mehraufwandvariante
ALG II	Arbeitslosengeld II / Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige
BA	Bundesagentur für Arbeit
BEZ	Beschäftigungszuschluss
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BSI	Beschäftigung schaffende Infrastrukturförderung
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVA	Bundesverwaltungsamt
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
EGT	Eingliederungstitel
EGZ	Eingliederungszuschluss
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
GEZ	Gebühreneinzugszentrale
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
KdU	Kosten der Unterkunft
ÖBS	Öffentlicher Beschäftigungssektor
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PAT	Passiv-Aktiv-Transfer
SAM	Strukturanpassungsmaßnahmen
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch (Grundsicherung für Arbeitsuchende)
SGB III	Sozialgesetzbuch Drittes Buch (Arbeitsförderung)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschland

Vorbemerkung

Öffentlich geförderte Beschäftigung ist ein klassisches Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Darunter werden sowohl beschäftigungsbegleitende Maßnahmen wie z.B. Lohnkostenzuschüsse als auch beschäftigungsschaffende Maßnahmen wie z.B. Ein-Euro-Jobs (Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung) zusammengefasst. Die Maßnahmen sollen dazu beitragen, (Langzeit-)Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen Zugang zu einer Beschäftigung zu ermöglichen.

Diese Maßnahmen fanden allerdings nicht nur Unterstützung, sondern trafen auch auf Vorbehalte: So wird z.B. gegenüber Lohnkostenzuschüssen für Unternehmen eingewandt, dass sie zu Mitnahme- und Substitutionseffekten führen können. Reguläre Beschäftigung werde verdrängt und die Betriebe erhielten einen Kosten- und Wettbewerbsvorteil gegenüber ihren Konkurrenten. Vor allem öffentlich geförderte Beschäftigung stieß auf Widerstände und Bedenken. Die überwiegend von Trägern organisierten und durchgeführten Maßnahmen standen im Verdacht, hohe Kosten zu verursachen und nur wenig zu einer Integration von (Langzeit-)Arbeitslosen beizutragen. Diese Einschätzung beruhte u. a. auf geringen Übergangs- und Integrationsquoten und dem Verbleib vieler Maßnahmeteilnehmer und -teilnehmerinnen im Hilfebezug. Obwohl Maßnahmen und Konzepte in Abhängigkeit von der Arbeitsmarktsituation und den vorherrschenden politischen und gesellschaftlichen Leitbildern im Laufe der Jahre vielen Veränderungen unterlagen, blieb die Kritik daran lange Zeit unverändert.

Seit einiger Zeit ist ein Umdenken feststellbar: Es besteht weitgehend Konsens, dass es Menschen gibt, die ohne eine solche Förderung – selbst bei steigender Nachfrage nach Arbeitskräften – absehbar keine Chancen auf reguläre Beschäftigung in einem Unternehmen haben und damit auch von gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten ausgeschlossen sind. Allerdings gehen die Auffassungen und Vorstellungen zum Umfang, den Zielsetzungen und zur konkreten Ausgestaltung der Maßnahmen weit auseinander: So ist z.B. die Frage, wer Zugang zu solchen Maßnahmen erhält, strittig. Je nach Abgrenzung und Definition der Kriterien variiert die Zahl der potenziellen Teilnehmer und Teilnehmerinnen erheblich. Auch die Frage, ob öffentlich geförderte Beschäftigung bei krisenbedingter hoher Arbeitslosigkeit und in strukturschwachen Regionen mit fehlendem Arbeitsangebot auch einen sinnvollen strukturpolitischen Beitrag zum Ausgleich am Arbeitsmarkt, zur Verbesserung der Beschäftigungssituation und zur Förderung der Infrastruktur leisten kann und sollte, ist nicht entschieden. Nicht zuletzt gehen die Meinungen darüber auseinander, ob Maßnahmen dauerhaft oder nur zeitlich begrenzt durchgeführt werden sollen und unter welche Konditionen (insbesondere hinsichtlich der Entlohnung und der Arbeitszeit) sie durchgeführt werden. Darüber hinaus besteht erhebliche Unsicherheit über die Zukunft öffentlich geförderter Beschäftigung. Die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales geplante Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente sieht hier erhebliche Einschnitte vor.¹

1 Vgl. Bruno Kaltenborn (2011): Arbeitsmarktpolitik: Instrumentenreform 2012. WISO direkt. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/08403.pdf>

Angesichts der Vielfalt der Positionen und der Unübersichtlichkeit existierender Konzepte hat die Friedrich-Ebert-Stiftung zwei Expertisen zu öffentlich geförderter Beschäftigung in Auftrag gegeben. Sie sollen einen Überblick über vorhandene Ansätze und Maßnahmen geben und Vorschläge für die Weiterentwicklung unterbreiten. Damit knüpfen wir an Veranstaltungen und Studien aus vorangegangenen Jahren an.² Zielsetzung war und ist es, den Dialog unter Fachleuten aus Politik, Wissenschaft, Verbänden und der Praxis zu vertiefen und so auch zur Weiterentwicklung des Instruments beizutragen. Wir sind überzeugt, dass der Sozialstaat Entwicklungs- und Beteiligungsmöglichkeiten für Menschen bieten muss, die – aus unterschiedlichen Gründen – vorübergehend oder dauerhaft keinen Zugang zum Arbeitsmarkt finden. Es erscheint weder trivial noch naiv anzunehmen, dass es bei verstärktem Einsatz an finanziellen Mitteln, Zeit und Engagement der Beteiligten gelingen kann, auch Menschen mit multiplen Vermittlungshemmnissen wieder an eine Beschäftigung heranzuführen und ihnen damit Chancen für ein selbstbestimmteres Leben zu bieten. Ob es gelingt, sie in reguläre Beschäftigung zu vermitteln und wie hoch der dafür erforderliche Mittel- und Zeitaufwand ist, hängt von vielen Faktoren ab. Möglicherweise könnten die Lage auf dem Arbeitsmarkt und der zukünftig erwartete Bedarf an Arbeitskräften

und Fachpersonal auch in der Wirtschaft die Bereitschaft erhöhen, sich mit diesen Fragen zu beschäftigen, und insgesamt ein günstigeres Umfeld für die Eingliederungschancen von (Langzeit-)Arbeitslosen schaffen.

Die Expertisen setzen unterschiedliche Schwerpunkte: Die hier vorliegende Studie von Alexander Matysik, Peer Rosenthal und Jörg Sommer „Öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Deutschland – Aktuelle Instrumente, Programme und Konzepte“ legt das Hauptaugenmerk auf die Analyse, Darstellung und Einordnung unterschiedlicher Ansätze und Konzepte. Die in Kürze erscheinende Studie von Susanne Koch und Peter Kupka „Öffentlich geförderte Beschäftigung – Integration und Teilhabe für Langzeitarbeitslose“ setzt sich differenziert mit den Wirkungen der Maßnahmen auseinander und stellt ein abgestuftes Konzept öffentlich geförderter Beschäftigung vor.

Wir bedanken uns bei der Autorin und den Autoren für ihr Engagement und für die Erarbeitung der Expertisen und hoffen, dass die Studien die Diskussion zum Thema versachlichen und in der Debatte neue Akzente setzen.

Ruth Brandherm

Leiterin des Gesprächskreises
Arbeit und Qualifizierung

2 Vgl. Esther Schröder (2009): Ein-Euro-Jobs zwischen Anspruch und Realität aus Sicht der Maßnahmeteilnehmer und -teilnehmerinnen – Arbeitsgelegenheiten und die Umsetzung der Arbeitsmarktreformen. WISO Diskurs.
<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06794.pdf>
Vgl. Susanne Koch/Peter Kupka (2007): Geförderte Beschäftigung für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose? WISO Diskurs.
<http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/04389.pdf>

Zusammenfassung

In Deutschland ist mit den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz I bis IV) die Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur neuen „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ (SGB II) vollzogen worden. Seitdem besteht neben der Arbeitslosenversicherung (SGB III) ein institutionell, organisatorisch und finanziell eigenständiger Rechtskreis, für den teilweise spezifische Instrumente der Arbeitsförderung zur Verfügung stehen. Für die öffentlich geförderte Beschäftigung hält das SGB II sowohl Instrumente für sozialversicherungspflichtige Förderungen als auch für Sozialrechtsverhältnisse bereit. In der Umsetzung findet analog zur früheren Beschäftigung von Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern hauptsächlich die sozialrechtliche Förderung durch das Instrument der Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (sog. „Ein-Euro-Jobs“) Berücksichtigung. Im Zuge einer anhaltenden kritischen Reflexion dieses Instruments und einer Diskussion um adäquate Integrationsstrategien insbesondere für als arbeitsmarktfremd eingestufte Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieher wurden in den letzten Jahren aber verstärkt längerfristige sozialversicherungspflichtige Förderungen thematisiert und unterschiedliche Konzepte vorgelegt und Modellprojekte initiiert. Wenngleich in der aktuellen wissenschaftlichen wie auch politischen Debatte darauf Bezug genommen wird, liegt eine systematische Darstellung der einzelnen Konzepte bis dato nicht vor. Doch genau diese ver-

gleichende und zielgerichtete Betrachtung scheint angesichts der von der Bundesregierung für das laufende Jahr angekündigten Instrumentenreform mehr als geboten.

Vor diesem Hintergrund werden in der vorliegenden Expertise einerseits der einschlägige Forschungsstand resümiert sowie andererseits unterschiedliche Programme und Konzepte für öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung systematisch aufbereitet und zur Diskussion gestellt mit dem Ziel, alternative arbeitsmarktpolitische Perspektiven zu entwickeln. Es kann konstatiert werden, dass die untersuchten Konzepte mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede aufweisen. Die identifizierten Divergenzen entfalten sich primär an der Frage, wie umfangreich ein „sozialer Arbeitsmarkt“ sein könnte und für welche Personengruppen er theoretisch offen steht, welche Instrumente dafür eingesetzt werden, wie die zu schaffenden Arbeits-/Beschäftigungsverhältnisse finanziert und wie die Beschäftigungsbedingungen der Geförderten gestaltet werden sollten. Es lässt sich aber auch die deutliche Erfordernis und auch die Bereitschaft erkennen, alternative Beschäftigungsformen für langzeitarbeitslose Menschen in Deutschland schaffen zu wollen, denen die Perspektive auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt verbaut ist. Aufgabe der Politik sollte es sein, *dauerhaft* verlässliche Rahmenbedingungen für öffentlich geförderte Beschäftigung zu schaffen.

1. Aktivierende Arbeitsmarktpolitik und öffentlich geförderte Beschäftigung

Der Wandel von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik wurde in Deutschland spätestens seit Mitte der 1990er Jahre konzeptionell vorbereitet und im Jahr 2002 mit dem „Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ (Job-AQTIV-Gesetz) rechtlich eingeleitet. Das Herzstück des Wandels von der „aktiven“ zur „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik in Deutschland bilden jedoch zweifelsohne die Gesetze für „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ und insbesondere das im Januar 2005 in Kraft getretene Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) über die „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ („Hartz IV“). Die Einführung des SGB II wird in der Literatur als paradigmatischer Wandel interpretiert, da nicht nur einzelne Instrumente modifiziert, neue Instrumente eingeführt, sondern die gesamten Grundannahmen und Zielvorstellungen von Arbeitsmarktpolitik verändert wurden (Oschmiansky et al. 2007).

Diese modifizierten Grundannahmen und Zielvorstellungen kommen unter anderem darin zum Ausdruck, dass die mit dem Arbeitsförderungsgesetz von 1969 institutionalisierte aktive Arbeitsmarktpolitik zu einem Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt beitragen sollte, wohingegen die aktivierende Arbeitsmarktpolitik eine Verhaltensänderung der Arbeitslosen und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erreichen will und letztlich nach dem Zustandekommen von Arbeitsverhältnissen fragt, die ohne aktivierende Maßnahmen nicht zustande gekommen wären. Während die aktive Strategie also davon ausgeht, dass es an Arbeitsmöglichkeiten fehlt und Ersatzmaßnahmen schaffen will, ist der Ausgangspunkt der aktivierenden Politikansätze die mikroökonomische Feststellung, dass es zu jedem Zeitpunkt Arbeitsplatzangebote gibt (Knuth et al. 2006). Daraus ergibt sich die Forderung nach einer aktiveren

Mitgestaltung an die Arbeitssuchenden (Eigenverantwortung), es erfolgt eine veränderte Logik der Bereitstellung arbeitsmarktbezogener Dienstleistungen (Bartelheimer/Wagner 2005) und eine entsprechende Überarbeitung der Instrumente der Arbeitsmarktförderung. So ist die neue Grundsicherung vom Gedanken des „Fördern und Fordern“ durchzogen, was in einem verstärkten Druck zur Arbeitsaufnahme oder einer Aktivierungsmaßnahme durch verschärfte Zumutbarkeitsregelungen und ausgeweiteter Sanktionsmöglichkeiten deutlich wird. In Folge dessen ist der Druck auf die Leistungsbezieher massiv ausgeweitet worden, im Grunde jede Arbeit annehmen zu müssen.

Paradigmenwechsel der Beschäftigungsförderung

Dieser Paradigmenwandel hat sich auch im Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung niedergeschlagen. Vor dem Hintergrund der in der Aktivierung angelegten „work-first“-Strategie sowie der Konzentration auf die Steuerung des individuellen Verhaltens haben Marktersatzmaßnahmen mit längerer Förderdauer einen deutlichen Akzeptanzverlust erlitten. Faktisch findet öffentlich geförderte Beschäftigung heute in kürzeren Maßnahmen, die überwiegend als Sozialrechts- und nicht mehr in Form eines Arbeitsverhältnisses organisiert sind, statt. In der Form des Sozialrechtsverhältnisses hat öffentlich geförderte Beschäftigung sogar eine Renaissance erlebt, da der Einsatz dieses eigentlich als „ultima-ratio“ konzipierten Instruments den seit 2000 durchgeführten Abbau von sozialversicherungspflichtigen Förderungen sogar überkompensiert hat (Wagner 2007). Mit anderen Worten: Falls heute öffentlich geförderte Beschäftigung stattfindet, wird sie zu einem übergroßen Teil in den Arbeitsgele-

genheiten der Mehraufwandsvariante (AGH-MAE), den sog. „Ein-Euro-Jobs“, organisiert, die aber weiterhin das Sozialrechtsverhältnis begründen (Koch et al. 2009: 131ff.; Hohmeyer 2009).

Wenngleich in der politischen wie auch wissenschaftlichen Debatte unterschiedliche Argumente gegen den Einsatz von öffentlich geförderter Beschäftigung vorgebracht werden (siehe hierzu Koch/Kupka 2007: 9f.; Bug 2010: 9f.), wird dennoch seit einigen Jahren intensiv über alternative Möglichkeiten und Instrumente zur Beschäftigung Langzeitarbeitsloser diskutiert. Neben der teilweise grundsätzlich kritischen Reflexion von Förderungen im Sozialrechtsverhältnis speist sich diese Diskussion aus der Erkenntnis, dass das SGB II bis zur Einführung des Beschäftigungszuschusses (BEZ) im Rahmen der JobPerspektive keine Verbindung von Instrumenten und Finanzierungsmöglichkeiten für mittelfristige öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bereithielt. Inzwischen gehen selbst die Befürworterinnen und Befürworter der Aktivierungsphilosophie davon aus, dass es auch bei guter konjunktureller Lage und einer verbesserten Organisation der Arbeitsförderung bei den Trägern der Grundsicherung nicht gelingen wird, alle Langzeitarbeitslosen in reguläre Beschäftigung zu integrieren. Deshalb wurden in den vergangenen Jahren – auch von Befürworterinnen und Befürwortern des Aktivierungsparadigmas – teilweise sehr differenzierte Konzepte für öffentlich geförderte Beschäftigung vorgelegt, die sich in den Zielsetzungen (Beschäftigungsfähigkeit, Arbeitsmarktintegration, Marktersatz, Strukturwirksamkeit sowie Zielgruppeninklusion) wie auch hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung (relevanter Personenkreis, Zugangsvoraussetzungen, Implementierung und Beschäftigungsfelder sowie Finanzierung und zeitliche Dimension) unterscheiden, aber auch einige Gemeinsamkeiten aufweisen. Auf diese Konzepte wird in der wissenschaftlichen und insbesondere der politi-

schen Debatte häufig Bezug genommen, ohne aber einen genaueren Blick auf die konzeptionellen Unterschiede und Gemeinsamkeiten geworfen zu haben. Doch genau dieser Blick scheint angesichts der von der Bundesregierung für das laufende Jahr angekündigten Instrumentenreform mehr als geboten.

Zielsetzung und Aufbau der vorliegenden Expertise

Eine systematische Darstellung bestehender Grundinstrumente und Programme wie auch weitergehender Konzepte und ihrer spezifischen Handlungsansätze soll dabei helfen, konzeptionelle Unschärfen zu identifizieren und für die weitere wissenschaftliche wie auch politische Debatte fruchtbar zu machen. Die vorliegende Expertise systematisiert damit eine in der Wissenschaft wie auch in der Politik geführte Diskussion mit dem Ziel, alternative arbeitsmarktpolitische Perspektiven zu entwickeln.

Angesichts dieser Ausgangslage geht es im Folgenden darum, die vorliegenden Erkenntnisse zu öffentlich geförderter Beschäftigung kurz zu resümieren (Kapitel 2). Hierbei wird zum einen der Einsatz öffentlich geförderter Beschäftigung in der Vergangenheit sowie die potenziell mit geförderter Beschäftigung zu erreichenden Ziele und ihrem Wandel im Zeitverlauf thematisiert. Darüber hinaus werden die Wirkungen geförderter Beschäftigung umrissen. Anschließend werden in Kapitel 3 insgesamt zehn unterschiedliche Instrumente, Programme und Konzepte für öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung präsentiert und systematisch aufbereitet, von denen die Hälfte bereits umgesetzt wird. In einem zusammenfassenden Fazit werden die vorgestellten Programme und Konzepte gewürdigt sowie Anknüpfungspunkte für öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen zur Diskussion gestellt (Kapitel 4).

2. Ziele und Wirkungen öffentlich geförderter Beschäftigung

Öffentlich geförderte Beschäftigung ist ein Teilbereich der Arbeitsförderung bzw. aktiven Arbeitsmarktpolitik und zählt zu ihren klassischen Instrumenten. Durch öffentlich geförderte Beschäftigung sollen Arbeitsverhältnisse geschaffen werden, die vom allgemeinen bzw. ersten Arbeitsmarkt nicht in ausreichender Zahl zur Verfügung gestellt werden oder aber durch Personen aufgrund persönlicher, qualifikatorischer oder gesundheitlicher Einschränkungen nicht besetzt werden können. Dabei handelt es sich um Beschäftigungsverhältnisse, die ohne öffentliche Förderung nicht zustande gekommen wären, weil die Förderung direkt an die Schaffung des Arbeitsplatzes gebunden ist. Öffentlich geförderte Beschäftigung ist zumeist zusätzlich und die im Rahmen einer Beschäftigung erledigten Aufgaben sollen dem Gemeinwohl dienen. Darüber hinaus ist öffentlich geförderte Beschäftigung in ihrer Mehrheit befristet. Zudem erfolgt die Stellenbesetzung vorrangig nach arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Kriterien und nicht nach einer marktlichen Bestenauslese (Wagner 1995: 209f./Bug 2010: 5). Damit unterscheidet sich öffentlich geförderte Beschäftigung sowohl deutlich von anderen Formen öffentlich finanzierter Beschäftigung wie dem öffentlichen Dienst, aber auch von anderen Instrumenten der Arbeitsförderung wie Lohn- bzw. Eingliederungszuschüssen.

Einsatz öffentlich geförderter Beschäftigung

Mit der Institutionalisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland durch das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) im Jahr 1969 wurden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), die lange Jahre das wichtigste Instrument öffentlich geförderter Beschäftigung darstellten, eingeführt. Öffentlich geförderte Beschäftigung wurde zunächst sehr zurückhaltend eingesetzt und blieb bis Mitte der

1970er Jahre eine Randerscheinung. Dies änderte sich im Zuge steigender Arbeitslosigkeit vor allem in den 1980er Jahren. In dieser Phase stieg die Zahl der Geförderten stetig an. Die Hochphase öffentlich geförderter Beschäftigung kann zu Beginn der 1990er Jahre verortet werden, da ein massiver Einsatz von ABM in den ostdeutschen Ländern zum Tragen kam. Die hohen Teilnehmerbestände des Jahres 1992 mit über 450.000 im Jahresdurchschnitt wurden nur 1999 überschritten. Seitdem hat öffentlich geförderte Beschäftigung im Bereich der Arbeitslosenversicherung stark an Bedeutung verloren, was am Rückgang bis einschließlich 2004 deutlich wird. Seit 2005 findet Arbeitsförderung in zwei Rechtskreisen statt und der Teilnehmerbestand hat sich wieder auf über 350.000 im Jahr 2009 erhöht. Darüber hinaus wurde öffentlich geförderte Beschäftigung bis 2005 auch über das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) auf kommunaler Ebene organisiert. Wenngleich hierfür keine verlässlichen Daten über die Teilnehmerbestände vorliegen, so verweisen hochgerechnete Zahlen aber auf ca. 400.000 geförderte Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger Ende der 1990er Jahre (Kaps 2009: 197).

Zielsetzungen öffentlich geförderter Beschäftigung

Im Unterschied zu anderen Instrumenten der Arbeitsförderung, die vor allem der Funktion der Arbeitsmarktintegration verpflichtet sind, sind die mit öffentlich geförderter Beschäftigung prinzipiell möglichen Zielstellungen weitaus heterogener. Ein mit der Evaluation von ABM beauftragtes Forschungskonsortium benennt fünf prinzipiell mögliche Zielstellungen öffentlich geförderter Beschäftigung: Dies sind neben der Arbeitsmarktintegration auch die Zielgruppeninklusion, Beschäftigungsfähigkeit, Marktersatz und Struktur-

wirksamkeit (Compass et al. 2006). Die *Zielgruppeninklusion* ist auf die gesellschaftliche Integration Langzeitarbeitsloser über geförderte Arbeit ausgerichtet, um auf diesem Wege lange Phasen der Arbeitslosigkeit durch Beschäftigungsphasen zu unterbrechen. Öffentlich geförderte Beschäftigung kann zudem individuelle *Beschäftigungsfähigkeit* erhalten oder ausbauen, indem vorhandene Fähigkeiten und Fertigkeiten zur Anwendung gebracht bzw. durch die Verbindung von Beschäftigung und Qualifizierung Beschäftigungsfähigkeit ausgebaut wird. Die *Marktersatzfunktion* fokussiert öffentlich geförderte Beschäftigung auf die Initialisierung eines Ersatzarbeitsmarktes für Personen, die aufgrund hoher Arbeitsmarktungleichgewichte arbeitslos sind – es geht also um die direkte Schaffung von befristeten Arbeitsplätzen. Dahingegen ist die Funktion der *Strukturwirksamkeit* dem Grundgedanken verhaftet, dass durch öffentlich geförderte Beschäftigung Produkte und Dienstleistungen erbracht werden, die ohne geförderte Beschäftigung nicht angeboten werden könnten, obgleich ein gesellschaftlicher Bedarf bzw. Nutzen erkennbar ist (ebd.: 73f.).

Vor diesem Hintergrund wird öffentlich geförderter Beschäftigung ein mindestens „doppelter Betriebszweck“ zugeschrieben, da es nicht nur um die konkret ausgeübte Tätigkeit für gesellschaftliche Zwecke geht, sondern gleichzeitig auch um die Wiedererlangung bzw. den Erhalt beruflicher Qualifikation und Leistungsfähigkeit der Geförderten bzw. die Vermeidung sozialer Ausgrenzungs- und Verarmungsprozesse (Wagner 1995: 213). Damit kann öffentlich geförderte Beschäftigung arbeitsmarkt-, wirtschafts-, struktur- und sozialpolitische Ziele verknüpfen. Darüber hinaus können Beschäftigungsmaßnahmen auch dazu genutzt werden, die Arbeitsbereitschaft der Transferleistungsbezieher zu überprüfen, indem sanktionsbewehrt Beschäftigungsmaßnahmen angeboten werden. Zudem können Instrumente öffentlich geförderter Beschäftigung im Sinne von workfare-Strategien als Gegenleistung für erhaltene Lohnersatzleistungen eingesetzt werden (Kupka/Wolff 2009).

Es ist wichtig zu betonen, dass nicht alle prinzipiell möglichen und damit potenziellen Zielstellungen öffentlich geförderter Beschäftigung

gleichzeitig zu erreichen sind. Einige Zielsetzungen scheinen sich sogar auszuschließen oder sind „potenziell konfliktträchtig“ (Compass et al. 2006: 74ff.). Ein klassisches Beispiel für ein hohes Konfliktpotenzial wird anhand der Zielstellungen Zielgruppeninklusion und Strukturwirksamkeit deutlich, da sich ein Ungleichgewicht zwischen Tätigkeitsanforderungen der Stellen und den individuellen Voraussetzungen der Arbeitslosen abzeichnet. Vor diesem Hintergrund lässt sich der Erfolg öffentlich geförderter Beschäftigung nur im Kontext der konkreten Maßnahme und der mit dieser Maßnahme verbundenen Zielstellung beurteilen – die mit öffentlich geförderter Beschäftigung verfolgten Ziele sollten dabei in Abhängigkeit der regionalen Arbeitsmarktlage unterschiedliche Schwerpunkte verfolgen (Compass et al. 2006; Wagner 2007).

Ziele öffentlich geförderter Beschäftigung im Wandel und ihre Instrumente

Die mit öffentlich geförderter Beschäftigung verbundenen Ziele haben sich im Laufe der Zeit gewandelt. Dieser Wandel kann an dieser Stelle nur cursorisch nachvollzogen werden. Es wird aber deutlich, dass eine grundsätzliche Debatte über die Zielsetzungen von öffentlich geförderter Beschäftigung seit Jahren anhält (Baethge-Kinsky et al. 2008).

Mit der Einführung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) im Jahr 1969 waren die Ziele Marktersatz und Zielgruppeninklusion dominant. Der Übergang in ein Dauerarbeitsverhältnis wurde als Ziel aufrecht erhalten. Dabei legte der Gesetzgeber fest, dass geförderte Beschäftigung nachrangig gegenüber Vermittlungen, Qualifizierungsmaßnahmen und anderen Eingliederungshilfen einzusetzen ist (Oschmiansky 2010: 2), was durch die 4. AFG-Novelle 1977 fokussiert wurde (Sell 1994: 804).

In den 1980er Jahren wurde öffentlich geförderter Beschäftigung angesichts anhaltend hoher Marktungleichgewichte eine wichtige Bedeutung zugeschrieben, in Folge dessen die Zugänge in entsprechende Maßnahmen bis Ende des Jahrzehnts kontinuierlich stiegen, um die gesellschaftlichen und individuellen Folgen anhaltend hoher Ar-

beitslosigkeit abzumildern. An der Zielbestimmung hat sich nur partiell etwas geändert, da eine zielgruppenorientierte und regional differenzierte Einsatzstrategie mit Fokussierung auf soziale Dienste verfolgt wurde. Dabei entfielen weit über die Hälfte der geschaffenen ABM-Stellen auf die Kommunen und wurden auf diesem Wege Bestandteil eines kommunalen Ansatzes zur Verknüpfung und Koordinierung einer politikfeldübergreifenden Strategie, um insbesondere in finanzschwachen lokalen Einheiten den Bedarf an (sozial)infrastrukturellen Dienstleistungen abzusichern (Oschmiansky 2010: 3). Parallel dazu entwickelten Kommunen über die beschäftigungspolitischen Instrumente des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG), in dessen Rahmen öffentlich geförderte Beschäftigung über Arbeitsgelegenheiten in der sozialrechtlichen Mehraufwandvariante und der sozialversicherungspflichtigen Entgeltvariante die wichtigste Rolle spielten, eigenständige Aktivitäten. Die Zielsetzungen dieser Beschäftigungsmaßnahmen waren heterogen und reichten über die Zielgruppeninklusion, den Erhalt und Ausbau der Beschäftigungsfähigkeit sowie die Arbeitsmarktintegration bis hin zu repressiven Ansätzen zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft und Durchsetzung des Gegenleistungsprinzips (*workfare*), was sich auch in entsprechenden gesetzlichen Verschärfungen des Leistungsrechts und der Zumutbarkeit widerspiegelte (Sell 1994: 803). Die kommunalen Aktivitäten wurden dabei oftmals auch fiskalpolitisch legitimiert, da finanzielle Entlastungseffekte durch Übergänge in existenzsichernde Beschäftigung oder durch den Aufbau neuer Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung im Anschluss an sozialversicherungspflichtige Förderungen realisiert werden konnten (Kaps 2009: 197).

Im Rahmen des Vereinigungsprozesses ab 1990 wurde öffentlich geförderte Beschäftigung in den ostdeutschen Ländern massiv ausgeweitet und zur Abfederung des ökonomischen Transformationsprozesses eingesetzt. Im Mittelpunkt stand nun nicht mehr die schnelle Re-Integration in den

allgemeinen Arbeitsmarkt oder eine Zielgruppenorientierung, vielmehr wurde auf die Marktersatzfunktion aufgrund hoher Marktungleichgewichte sowie auf die Strukturwirksamkeit fokussiert und damit das traditionelle Zielspektrum öffentlich geförderter Beschäftigung ausgedehnt (Wagner 1995: 206f.). Der Instrumentenkasten des Arbeitsförderungsgesetzes wurde dementsprechend erweitert, als dass über den § 249h AFG ein für die Arbeitsverwaltung kostenneutraler Lohnkostenzuschuss durch die Umwidmung passiver Leistungen (Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren) zur Förderung von Beschäftigung in den Bereichen Umwelt, soziale Dienste und Jugendhilfe eingeführt wurde (Wagner 1995: 210; Sell 1994: 813f.).¹ Dagegen wurde in Westdeutschland auf die Zielgruppenfunktion fokussiert (Knuth 1996: 14), infrastrukturelle Zielsetzungen blieben tendenziell unterentwickelt, was sich auch an der quantitativ geringen Nutzung des seit 1994 auch auf Westdeutschland übertragenen § 249h AFG zeigt. Die ab Mitte der 1990er Jahre zu erkennende Zurückdrängung der infrastrukturellen Zielsetzung öffentlich geförderter Beschäftigung steht dabei in einem direkten Zusammenhang mit dem entstandenen arbeitsmarktpolitischen Spardruck, der im Zusammenspiel mit Gesetzesänderungen die Tendenz verschärft hat, die Ziele der Inklusion von Zielgruppen und der Arbeitsmarktintegration zu forcieren (Knuth 1996: 14). Im Rahmen des BSHG wurden die Leistungen verstärkt an die Arbeitsbereitschaft geknüpft, auf diesem Wege wurden die Zielsetzungen *workfare* und Überprüfung der Arbeitsbereitschaft gestärkt. Dies spiegelt sich auch in einer anteilmäßig stärkeren Nutzung des Sozialrechtsinstruments der Arbeitsgelegenheiten Mehraufwand wider.

Seit 1998 wurde auch in Deutschland der Wandel von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik eingeleitet. Dies hatte auch Auswirkungen auf die Zielstellungen und Ausgestaltung öffentlich geförderter Beschäftigung. So wurden die Ziele des Marktersatzes und der Struktur-

1 Die Betonung infrastruktureller Zielsetzungen der Beschäftigungsförderung zeigte sich auch im späteren Verlauf durch die Einführung von Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) und die Beschäftigung schaffende Infrastrukturförderung (BSI).

wirksamkeit weiter zurückgedrängt und dagegen Zielgruppeninklusion, Arbeitsmarktintegration und Beschäftigungsfähigkeit gestärkt (Knuth 2010: 10). Auch die Überprüfung der Arbeitsbereitschaft wurde im Versicherungssystem insbesondere für Arbeitslosenhilfebeziehende forciert. Insgesamt haben Instrumente öffentlich geförderter Beschäftigung stark an Bedeutung verloren, was sich sowohl am Ausgabenvolumen als auch an den Teilnehmerzahlen nachvollziehen lässt (Oschmiansky/Ebach 2009: 88f.). Mit dem dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt gingen SAM in ABM auf und die Zielstellungen wurden neu gefasst:

„Durch die Neuregelung der öffentlich geförderten Beschäftigung wird das Ziel von Beschäftigungen in ABM neu definiert, indem nunmehr angestrebt wird, die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitslosen zu erhalten oder wieder herzustellen. Auf die Verbesserung der Eingliederungsaussichten in den allgemeinen Arbeitsmarkt kommt es nicht mehr an.“ (Deutscher Bundestag 2003: 77)

Dies verdeutlicht die Fokussierung auf Zielgruppen und den Erhalt und Ausbau der Beschäftigungsfähigkeit, während das Ziel der Arbeitsmarktintegration in den Hintergrund rückte. Gleichzeitig entfiel die Versicherungspflicht zur Arbeitslosenversicherung und die Orientierung an tariflichen bzw. ortsüblichen Arbeitsentgelten wurde geschwächt. Mit der Forcierung der Aktivierungsstrategie durch die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende haben zudem die Ziele der Überprüfung der Arbeitsbereitschaft der Transferleistungsbezieher und die Betonung einer Beschäftigungsmaßnahme als Gegenleistung für erhaltene Lohnersatzleistungen (workfare) eine deutliche Aufwertung erfahren (Kupka/Wolff 2009). Hier versinnbildlichen vor allem die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandvariante die verschärften Reziprozitätsnormen aktivierender Arbeitsmarktpolitik (Rosenthal et al. 2011, i. E.). Zwar war die seit 2005 im SGB II verankerte Aktivierungslogik im BSHG bereits angelegt (Kaps 2009: 195), wurde nun aber durch die Überfüh-

rung der ehemaligen Arbeitslosenhilfebeziehenden aus dem Versicherungsregime in die neue Grundsicherung auf einen ungleich größeren Personenkreis ausgeweitet und institutionell in der Arbeitsförderung verankert. Der massive Einsatz von AGH-MAE hat dabei den Rückgang von ABM und SAM seit 1999 sogar überkompensiert (Wagner 2007: 322). Im Rahmen des BSHG wurde teilweise in Erwartung der SGB II-Einführung in vorseilendem Gehorsam von sozialversicherungspflichtigen Förderungen auf Förderungen im Sozialrechtsverhältnis umgesteuert und das finanzielle Engagement vielerorts zurückgefahren. Seit 2005 hat die kommunale Beschäftigungsförderung einen wesentlichen Teil ihrer bisherigen Grundlagen verloren und öffentlich geförderte Beschäftigung besteht lediglich in den Grundsicherungsstellen in alleiniger kommunaler Trägerschaft als eigenständiges kommunales Handlungsfeld fort (Kaps 2009: 198ff.).

Durch die Einführung des Beschäftigungszuschusses (BEZ) nach § 16e SGB II im Jahr 2007 wurde der Versuch unternommen, durch einen Lohnkostenzuschuss für einen gesetzlich eng definierten potenziellen Teilnehmerkreis längerfristige bzw. sogar erstmals in der Geschichte der öffentlich geförderten Beschäftigung unbefristete Arbeitsmöglichkeiten zu schaffen (Kapitel 3.1.2). Die Zielgruppeninklusion kommt dabei in einer durch die Arbeitsverwaltung zu erstellenden Prognose zum Tragen, nachdem für die Geförderten eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt innerhalb der nächsten zwei Jahre unwahrscheinlich erscheint (attestierter Chancenlosigkeit als Zugangskriterium).² Mit der Instrumentenreform 2009 wurden schließlich ABM auf den Rechtskreis des SGB III beschränkt. Damit stehen aktuell drei Instrumente für öffentlich geförderte Beschäftigung in der Grundsicherung zur Verfügung: Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwand- und Entgeltvariante (Kapitel 3.1.1) sowie der Beschäftigungszuschuss (Kapitel 3.1.2). Hinzu kommen zwei Sonderprogramme des Bundes, und zwar der im Jahr 2008 eingeführte Kommunal-Kombi (Kapitel 3.1.3) sowie die 2010 implementierte Bürger-

2 Darüber hinaus müssen neben Langzeitarbeitslosigkeit mindestens zwei weitere Vermittlungshemmnisse vorliegen.

arbeit (Kapitel 3.1.4). Da zu diesen Sonderprogrammen bislang nur sehr wenige Forschungsergebnisse über deren quantitativen und qualitativen Wirkungen vorliegen, fokussieren die nachfolgenden Ausführungen auf die intensiv evaluierten Instrumente.

Wirkungen öffentlich geförderter Beschäftigung

Für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurde bis Ende der 1980er Jahre auf positive Effekte hinsichtlich der Erreichung von Zielgruppen, des Marktersatzes und der Selbstfinanzierungseffekte der Maßnahmen im Vergleich zur Arbeitslosigkeit verwiesen. Die Übergänge in Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt waren im Vergleich zu anderen Instrumenten gering, was aber auch auf die Fokussierung der Maßnahmen auf Zielgruppen und den Einsatz in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit zurückgeführt wurde (Oschmiansky 2010: 7f.). Hinsichtlich des Ziels der Arbeitsmarktintegration kommen Studien in den 1990er Jahren zu unterschiedlichen und in Teilen gegensätzlichen Ergebnissen, deuten aber darauf hin, dass nur für verschiedene Personengruppen positive Effekte zu verzeichnen sind (Hujer/Thomsen 2006: 10). Mikroökonomische Studien zu Beginn der 2000er Jahre ermitteln im Durchschnitt negative Integrationseffekte, zeigen aber auch positive Wirkungen für Teilgruppen wie Langzeitarbeitslose, Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen und mit Vermittlungshemmnissen sowie für Frauen und Männer in Westdeutschland in bestimmten Branchen. Bei dynamischer Betrachtung zeigen sich noch positive Ergebnisse für Langzeitarbeitslose in Westdeutschland (Hujer/Thomsen 2006: 19f.).

Da das Zielspektrum von öffentlich geförderter Beschäftigung aber breiter ist, sind auch weitere Zielerreichungen jenseits der Arbeitsmarktintegration in die Betrachtung einzubeziehen. Hier hat die Studie von Compass et al. (2006) wichtige Anhaltspunkte geliefert. Hinsichtlich der Ziele Beschäftigungsfähigkeit, Zielgruppeninklusion und exemplarisch für die Strukturwirksamkeit vor allem in Ostdeutschland werden positive Effekte ermittelt (Compass et al. 2006: 97ff.). Das Marktersatzziel ist dagegen aufgrund des redu-

zierten Einsatzes von ABM abgewertet und damit in geringerem Umfang erreicht worden (Compass et al. 2006: 149). Bezüglich der Arbeitsmarktintegration sind die Nettointegrationseffekte überwiegend negativ, wobei auf die methodischen Schwierigkeiten eines Vergleichs von Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden verwiesen wird (Compass et al. 2006: 97ff.). Vor diesem Hintergrund wird die Empfehlung ausgesprochen, in Arbeitsmärkten mit erheblichen Ungleichgewichten ABM selektiv auszubauen und die Ziele Marktersatz, Beschäftigungsfähigkeit und Strukturwirksamkeit in den Mittelpunkt zu rücken. Bei tendenziell ausgeglichener Arbeitsmarktlage sollten Zielgruppeninklusion und Arbeitsmarktintegration im Fokus stehen (Compass et al. 2006: V).

Demgegenüber liegen trotz eines umfangreichen Einsatzes öffentlich geförderter Beschäftigung im Rahmen des BSHG für diesen Bereich keine belastbaren Ergebnisse vor. Die Verfahren der Erfolgsbeobachtung waren aus heutiger Sicht unterentwickelt und wurden auch nicht überall zur Anwendung gebracht. Die Ergebnisse verweisen aber auf unterschiedlich entwickelte Innovationspotenziale der kommunalen Beschäftigungsförderung und damit auch auf ein breites Spektrum der qualitativen Verankerung, was sich auch in der breiten Variation der punktuell vorliegenden Vermittlungsquoten zeigt (Kaps 2009: 193).

Seit der Einführung des SGB II werden Instrumente öffentlich geförderter Beschäftigung hauptsächlich in diesem Rechtskreis angewendet und stellen im SGB III nur noch eine Randerscheinung dar. Die Ergebnisse im Rahmen des SGB II lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: Untersuchungen in Bezug auf das hauptsächlich genutzte Instrument der Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandvariante verweisen auf positive Beschäftigungseffekte bei westdeutschen Frauen und bei Personen, die lange Zeit keine reguläre Beschäftigung ausgeübt haben. Die Maßnahmeteilnahme trägt innerhalb von zwei Jahren allerdings nicht zur Überwindung der Hilfebefähigkeit bei (Wolff/Hohmeyer 2008). Längere Maßnahmedauern haben längerfristig höhere individuelle Beschäftigungswirkungen, darüber hinaus sind zielgruppenunspezifische Zuweisungen

bzw. creaming-Effekte festzustellen (Hohmeyer/Wolff 2010b: 8). AGH-MAE werden für Jugendliche als nicht förderlich hinsichtlich der Beschäftigungs- und Ausbildungschancen sowie der Beendigung des Arbeitslosengeld II-Bezugs eingestuft. Zudem verweisen die Ergebnisse auf teilweise langfristige negative Beschäftigungseffekte für erwerbsnahe Jugendliche als Konsequenz einer undifferenzierten Maßnahmezuteilung (Wolff et al. 2010: 17).

Für ABM konnten moderate Beschäftigungseffekte ermittelt werden. Für AGH-E sind die stärksten Beschäftigungseffekte ermittelt worden, was damit zusammenhängen könnte, dass der Einsatz dieses Instruments im Vergleich zu AGH-MAE und ABM nicht zusätzlich und gemeinwohlorientiert ausgestaltet sein muss. Für die Instrumente AGH-MAE, AGH-E und ABM sind nur zu Beginn der Maßnahme moderate Einsparereffekte (Lock-In) festzustellen. Dabei werden bei ABM und AGH-E keine signifikant höheren Lock-In-Effekte als bei AGH-MAE festgestellt, was der Annahme entgegenläuft, dass sich sozialversicherungspflichtig Geförderte aufgrund des Vorhandenseins eines „echten“ Arbeitsverhältnisses in geringerem Umfang um eine reguläre Beschäftigung bemühen als in Sozialrechtsverhältnissen geförderte Transferbezieher. Die Autoren der Studie folgern, dass sich die Beschäftigungschancen von AGH-MAE-Geförderten positiver entwickelt hätten, wenn sie mit ABM oder AGH-E gefördert worden wären (Hohmeyer/Wolff 2010a: 38).

Auf welche Weise und mit welchen Konsequenzen Maßnahmen in den Alltag der Teilnehmerinnen und Teilnehmer integriert werden, entscheidet sich in der Praxis und hängt von den konkreten Umsetzungsbedingungen, den Lebensumständen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer und von ihrem Verständnis ab, dass sie sich

vom Maßnahmeeinsatz machen. In diesen Deutungsmustern tritt schließlich auch zu Tage, inwieweit sich die Intentionen des Gesetzgebers mit der Wahrnehmung der Betroffenen als deckungsgleich erweisen (Wenzel 2008: 222ff.). Vor diesem Hintergrund sind qualitative Studien mit SGB II-Leistungsbeziehern von Interesse. Sie verweisen auf vier Argumentationstypen zur Aufnahme von AGH-MAE. Dazu zählen finanzielle Aspekte (Sanktionsvermeidung, Zuverdienstmöglichkeit), Erwerbsorientierungen, das Streben nach Anerkennung, Identität und sozialen Kontakten sowie erhoffte positive Zukunftsperspektiven (Grimm/Marquardsen 2009: 67; ähnlich auch Schröder 2009; Ames 2007). Es zeigt sich, dass Erwerbsarbeit für die Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieher mehrheitlich nach wie vor den zentralen Modus der Integration darstellt, die Maßnahmeteilnahme eine arbeitsgesellschaftliche Integration simuliert und aufgrund fehlender Optionen als alternativlos gewertet wird. Vor diesem Hintergrund können individuelle Teilhabeeffekte ausgelöst werden. Inwieweit diese aber über das Ende einer Maßnahme hinausreichen, muss angezweifelt werden. Ebenso steht in Frage, inwieweit nicht sogar destabilisierende Effekte eintreten können, wenn sich mit der Maßnahme verbundene positive Zukunftsperspektiven in Richtung Erwerbsintegration nicht verwirklichen lassen (Grimm/Marquardsen 2009: 88ff.). Hinsichtlich von Unterschieden in der Wahrnehmung auf der Instrumentenebene gibt es Anzeichen dafür, dass sozialversicherungspflichtige Förderungen stärkere Teilhabeeffekte auslösen als AGH-MAE, weil sie den „Reziprozitätsstrukturen normaler Erwerbsarbeit näher kommen und deshalb als gerechter empfunden werden“ (Promberger 2008: 14).

3. Instrumente, Programme und Konzepte für öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

Bereits kurz nach Inkrafttreten der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz I bis IV) entbrannte in der Politik und in wissenschaftlichen Fachkreisen eine Debatte über die Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Instrumente des SGB II, die sich im Wesentlichen aus den damals bereits vorliegenden Evaluationsergebnissen speiste. Der Grundtenor dieser Debatte bestand darin, dass die existierenden Instrumente des SGB II, die den Fokus auf eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt legen, nicht ausreichen würden, da einem Teil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen aufgrund verfestigter multipler Vermittlungshemmnisse auf absehbare Zeit keine Chancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt eingeräumt werden. Im Gegenteil drohe jenem Personenkreis eine dauerhafte Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen (Koch et al. 2010). Vor diesem Hintergrund wurde und wird vielfach die Forderung nach einem dauerhaften „dritten Arbeitsmarkt“ erhoben, der sich vom „zweiten Arbeitsmarkt“ insbesondere durch seine zeitliche Dimension abgrenzt. Diese Forderung resultierte aus der grundsätzlich kritischen Reflexion von Förderungen im Sozialrechtsverhältnis sowie aus der Erkenntnis, dass das SGB II im Wesentlichen nur geringe Verbindungen von Instrumenten und Finanzierungsmöglichkeiten für mittelfristige öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bereithält. Da sich diese Forderungen und insbesondere auch die in diesem Kontext entwickelten Konzepte hinsichtlich ihres Ausgangsbefundes nur marginal unterscheiden, wird dieser nachfolgend kurz dargestellt, wobei auch auf die potenzielle Zielgruppe für öffentlich geförderte Beschäftigung eingegangen wird.

Zielgruppe für öffentlich geförderte Beschäftigung

Zentraler Ausgangspunkt der vorliegenden Instrumente wie auch Programme und Konzepte ist der Befund, dass seit dem Ende der 1970er Jahre die Anzahl der Arbeitslosen bundesweit immer weiter angestiegen ist und sich im Laufe der letzten 20 Jahre verdreifacht hat; zwischenzeitlich waren mehr als fünf Millionen Menschen „offiziell“ als arbeitslos registriert. Gleichzeitig hat sich die Arbeitslosigkeit auf einem immer höheren Niveau verfestigt und der Sockel an Langzeitarbeitslosigkeit konnte nach den Rezessionsjahren auch bei einer anschließenden Belebung der Konjunktur nicht wieder abgebaut werden (Schmid 2007: 11). Auch die jüngste Wirtschafts- und Finanzkrise hat zu sinkender Beschäftigung geführt, wenngleich der Anstieg der Arbeitslosigkeit hinter den Befürchtungen zurückgeblieben ist, welche die globale Krise ausgelöst hat.

Inwiefern die jüngste konjunkturelle Belebung am Arbeitsmarkt zu einer nachhaltigen Verbesserung am Arbeitsmarkt führt, kann derzeit nicht beantwortet werden. Bei vergangenen Konjunkturaufschwüngen ließ sich aber die Tendenz feststellen, dass Arbeitslose aus dem Rechtskreis des SGB III begünstigt waren, wohingegen SGB II-Langzeitarbeitslose von diesem positiven Trend nur unterdurchschnittlich erfasst wurden. Für einen beachtlichen Personenkreis hat sich Arbeitslosigkeit dauerhaft verfestigt und es besteht die Gefahr, dass sie sich auch nach dem aktuell positiven Konjunkturzyklus weiter aufbauen wird und die Reduzierung der Sockel-arbeitslosigkeit nicht allein durch die Vermitt-

lung von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt zu bewältigen ist. Damit werden auch in Zukunft bestimmte „Risikogruppen“ vom Arbeitsmarkt dauerhaft ausgeschlossen bleiben.

Als Hochrisikobedingung für Arbeitslosigkeit und in der Folge soziale Ausgrenzung gelten gemeinhin die Kombination aus gering qualifiziert, mit gesundheitlichen Einschränkungen (psychosoziale Problemlagen, Suchterkrankungen) und entsprechendem Alter. Und wenn die Erwerbssuchenden über eine mehrjährige Langzeitarbeitslosigkeit und Arbeitsmarktferne verfügen, alleinerziehend sind, einen Migrationshintergrund aufweisen und erhebliche Sprachbarrieren haben, wenig mobil oder wohnungslos sind, besteht nur eine sehr geringe Chance auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Die vergleichsweise höheren Arbeitslosenquoten von Personen ohne Schul- und/oder Berufsabschluss, Älteren ab 50 Jahre, Eingewanderten, Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen, Schwerbehinderten und Alleinerziehenden belegen diese besonderen Betroffenheiten (Koch/Kupka 2007).

Allerdings stellen diese „Risikogruppen“ des Arbeitsmarktes nicht per se die „Zielgruppe“ der aktiven Arbeitsmarktpolitik bzw. für Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung dar. Für die Abgrenzung der Zielgruppe existiert zwar (noch) keine einheitliche Definition, aber mittlerweile entwickelt sich zumindest ein gemeinsames Verständnis, wonach ihr alle Personen über 25 Jahre angehören, die zwei Jahre und länger erwerbslos sind und gesundheitliche Einschränkungen und/oder keinen Berufsabschluss haben (Koch/Kupka 2007: 11ff.). Anhand dieser statistisch relativ leicht erfassbaren Kriterien lässt sich eine ungefähre Größe der in Frage kommenden Gruppe ebenso ermitteln wie ihre wahrscheinliche Zusammensetzung. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) beziffert die Zahl der Langzeitarbeitslosen, die aufgrund von Vermittlungshemmnissen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt kaum mehr eine Integrationschance haben, auf bis zu 550.000 Menschen. Werden strengere Kriterien angelegt und sollen neben dem Kriterium Langzeitarbeitslosigkeit auch die Vermittlungshemmnisse „gesundheitliche Einschränkungen“ und „ohne Be-

rufsabschluss“ zutreffen, so umfasst die Zielgruppe immerhin noch 130.000 Personen (Koch et al. 2009: 256).

Bundes- und Landesprogramme sowie weitergehende konzeptionelle Überlegungen

Für diese arbeitsmarktfernen Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld II sind längerfristige arbeitsmarktpolitische Perspektiven erforderlich, so dass in den letzten Jahren zahlreiche Institutionen teilweise sehr differenzierte Programme und Konzepte für öffentlich geförderte Beschäftigung entwickelt haben. Einige der in den letzten Jahren erarbeiteten Konzepte werden bereits als Bundes- oder als Landesprogramme umgesetzt, wobei deren Wirkungen zumeist noch nicht umfassend evaluiert worden sind. Schließlich sind auch weitergehende konzeptionelle Vorschläge und Konzepte von unterschiedlichen Parteien und Interessengruppen vorgelegt worden. Grundsätzlich ist die Bandbreite der mittlerweile vorliegenden Überlegungen und Vorschläge für längerfristige öffentlich geförderte Beschäftigung sowie der in einzelnen Bundesländern durchgeführten Programme sehr breit, so dass sie in der vorliegenden Expertise nicht allesamt aufgegriffen werden können. Bei der Auswahl wurde der Fokus auf solche Konzepte und Programme gelegt, denen gemeinhin eine hohe politische Bedeutung beigemessen wird und bei denen die Beschäftigung schaffende Maßnahme nicht als Sozial-, sondern als (längerfristiges) sozialversicherungspflichtiges Arbeitsrechtsverhältnis ausgestaltet ist bzw. sein soll. Vor diesem Hintergrund werden in der vorliegenden Expertise insgesamt zehn unterschiedliche Programme und Konzepte intensiv betrachtet. Zunächst stehen im Mittelpunkt des Interesses vier Grundinstrumente und Programme, die bereits umgesetzt werden und entsprechend großes politisches wie auch öffentliches Interesse auf sich gezogen haben (Kapitel 3.1). Daraufhin richtet sich der Blick auf den öffentlich geförderten Beschäftigungssektor (ÖBS) in Berlin als ein prägnantes und gleichzeitig politisch umstrittenes Beispiel für eine lokale Anwendung von Beschäftigungsför-

derung (Kapitel 3.2). Schließlich werden fünf weitergehende konzeptionelle Überlegungen von Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbänden, politischen Parteien sowie von Erwerbsloseninitiativen betrachtet (Kapitel 3.3). Durch diese Auswahl wird ein breites Spektrum an unterschiedlichen Überlegungen gewährleistet.

Unterscheidungskriterien

Zur systematischen Betrachtung der einzelnen Programme und Konzepte werden unterschiedliche Unterscheidungskriterien herangezogen, die an dieser Stelle kurz zu erläutern sind: Das zentrale Unterscheidungskriterium für die Programme und Konzepte öffentlich geförderter Beschäftigung sind die *Zielsetzungen*, wobei in diesem Kontext zwischen den Zielen Arbeitsmarktintegration, Zielgruppeninklusion, Beschäftigungsfähigkeit, Marktersatz und Strukturwirksamkeit differenziert werden kann (Kapitel 2). In der Praxis sind aber auch bestimmte Mischformen denkbar, so dass eine eindeutige Zuordnung nicht immer möglich bzw. sinnvoll ist. Ein weiteres wichtiges Unterscheidungskriterium betrifft den *Personenkreis*, um die Personen- bzw. Zielgruppen der Beschäftigungsmaßnahmen zu spezifizieren. Die Auswahl eines förderungsfähigen *Personenkreises* sollte nach Möglichkeit anhand statistisch relativ leicht erfassbarer Kriterien und Indikatoren erfolgen. Gleichzeitig ist eine Klärung der Frage erforderlich, wie verhindert werden soll, dass durch eine „Bestenauslese“ (creaming-Effekte) bei der Stellenbesetzung eine (weitere) Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit und der Ausgrenzung aus dem Erwerbsleben für bestimmte Personengruppen in Kauf genommen wird. Das Kriterium *Finanzierung* richtet sich auf die Frage, welche rechtlichen, fiskalischen und förderpolitischen Möglichkeiten denkbar bzw. erforderlich sind, um öffentlich geförderte Beschäftigung auf eine solide finanzielle Basis zu stellen. Inwieweit sind dafür die verschiedenen Leistungen nach dem SGB II (Leistungen zur Sicherung des Lebensunter-

halts, Leistungen zur Eingliederung in Arbeit) zu bündeln bzw. umzuwandeln und welche weiteren Quellen sind zur Finanzierung heranzuziehen? In diesem Zusammenhang ist auch die Frage nach der *zeitlichen Dimension* von Interesse, die sich sowohl auf die Dauer des jeweiligen Programms, aber auch auf die Dauer der individuellen Teilnahme beziehen kann. Sofern die Beschäftigung zeitlich befristet ist, müsste es hierfür konzeptionelle Begründungen geben. Hinsichtlich der *Beschäftigungsfelder* stellt sich die grundsätzliche Frage, welche Wirtschaftsbereiche als geeignet für öffentlich geförderte Beschäftigung angesehen werden können. Welche Rolle spielen die Rechtsbegriffe „Zusätzlichkeit“ und „öffentliches Interesse“ und wie sollen diese konkret ausgestaltet sein? Daran schließen sich auch Fragen zu den *Beschäftigungsbedingungen* an: Wie sollen die Beschäftigungsverhältnisse ausgestaltet sein? Inwieweit werden Arbeits- und Sozialversicherungsrecht sowie tarifvertragliche Regelungen zur Anwendung gebracht bzw. welche Begründungen gibt es für mögliche Abweichungen davon? Sind regelmäßige Überprüfungen der individuellen wie konzeptionellen Förderungsvoraussetzungen vorgesehen? Die Beantwortung dieser Fragestellungen sollte zu einer tragfähigen Abgrenzung zwischen dem wettbewerblich organisierten allgemeinen Arbeitsmarkt und dem öffentlich geförderten Arbeitsmarkt beitragen. Hinsichtlich der konkreten *Umsetzung* der Konzepte kann sich der Blick schließlich auch auf die Frage richten, welche Akteure bei der Implementierung und ggf. auch bei der fortlaufenden Begutachtung der Fördermaßnahmen eingebunden werden sollen. Sofern spezielle Gremien vorgeschlagen werden, sollten deren Zusammensetzung, Befugnisse und Arbeitsweise beschrieben werden.

Anhand dieser Unterscheidungskriterien und der in diesem Zusammenhang entwickelten Fragestellungen werden die relevanten Programme und Konzepte für öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung systematisch analysiert und kritisch gewürdigt.

3.1 Grundinstrumente und Programme

Als Grundinstrumente und Programme für öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung fungieren die Arbeitsgelegenheit in der Entgeltvariante (Kapitel 3.1.1) sowie der Beschäftigungszuschuss (Kapitel 3.1.2). Dazu stehen noch Förderungen aus Sonderprogrammen des Bundes zur Verfügung. Dies sind einerseits der Kommunal-Kombi (Kapitel 3.1.3) sowie die Bürgerarbeit (Kapitel 3.1.4). Auf diese Grundinstrumente und Programme wird nachfolgend genauer einzugehen sein.

3.1.1 Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante

Die Arbeitsgelegenheiten (Mehraufwand und Entgelt) waren bereits rechtlich im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) verankert (Kapitel 2). Mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurden diese in den Instrumentenkasten des SGB II übernommen (Kaps 2006: 177f.). Mit ihnen soll eine perspektivische Heranführung von Langzeitarbeitslosen an den allgemeinen Arbeitsmarkt realisiert werden, indem einerseits die soziale Stabilisierung gefördert und andererseits die „Beschäftigungsfähigkeit“ bewahrt bzw. wiederhergestellt wird (Hohmeyer et al. 2006: 8). Zwischen beiden Instrumenten bestehen aber unterschiedliche Schwerpunktsetzungen: Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante (AGH-E) werden dazu eingesetzt, um besondere „Problemschwerpunkte auf regionalen und beruflichen Teilarbeitsmärkten“ zu minimieren. Dafür sind AGH-E inhaltlich so zu gestalten, dass sie eine „individuelle berufliche Weiterbildung ermöglichen“, die zur Aufnahme einer Beschäftigung am allgemeinen Arbeitsmarkt befähigen (Bundesagentur für Arbeit 2009: 25; Hohmeyer/Wolff 2010a: 12).

Der wesentliche Unterschied von AGH-E zu AGH-MAE besteht jedoch darin, dass die Geförderten in einem Arbeitsrechtsverhältnis stehen, welches mit Ausnahme der Versicherungspflicht zur Arbeitslosenversicherung sozialversicherungspflichtig ist.³ Des Weiteren müssen Förderungen durch AGH-E

„im Gegensatz zu AGH MAE nicht zwingend zuzätzlich sein und im öffentlichen Interesse liegen, sondern können auch erwerbswirtschaftlich ausgerichtet sein“ (Bundesagentur für Arbeit 2009: 25).

Die Förderung von erwerbswirtschaftlich ausgerichteten AGH-E richtet den Fokus in erster Linie auf Personen, deren Eingliederungsaussichten in den allgemeinen Arbeitsmarkt als vergleichsweise hoch eingestuft werden (Hohmeyer/Wolff 2010a: 12). Dementsprechend zielt das Instrument primär auf die Arbeitsmarktintegration der Geförderten ab, wenngleich auch die soziale Stabilisierung und die Beschäftigungsfähigkeit einen hohen Stellenwert einnehmen.

Personenkreis

Grundsätzlich steht die Anwendung des Instruments allen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zu. Die AGH-E ist jedoch – wie auch die AGM-MAE – gegenüber den anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten des SGB II nachrangig als „ultima-ratio“ anzuwenden (Hohmeyer et al. 2006: 7f.; Bundesagentur für Arbeit 2009). Ein besonderer Fokus wird auf Personen gelegt, bei denen andere arbeitsmarktpolitische Instrumente bereits erfolglos eingesetzt worden sind bzw. deren Aussichten zur Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses am allgemeinen Arbeitsmarkt grundsätzlich als besonders schlecht eingeschätzt werden. Zu diesen „besonders förderungsbedürftigen Personen“ zählen „Langzeitarbeitslose, Jugendliche unter 25 Jahre, ältere Arbeitnehmer ab 55, Geringqualifizierte, Menschen mit Behinderung, Menschen mit Migrationshintergrund sowie Berufsrückkehrer“ (Hohmeyer et al. 2006: 20ff.). Die konkrete Festsetzung der förderungsfähigen Zielgruppe erfolgt aber aufgrund unterschiedlicher regionaler arbeitsmarktpolitischer Problemlagen auf lokaler Ebene durch den zuständigen Grundsicherungsträger (Bundesagentur für Arbeit 2009: 21). Insofern ist den lokalen Akteuren ein großer Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung der förderungsfähigen Zielgruppe gelassen worden. Hierdurch können einerseits „creaming-Effekte“ nicht ausgeschlossen werden. Andererseits werden dadurch die Zielsetzungen des Instruments „soziale Stabilisierung“ und „Beschäftigungsfähigkeit“ geschwächt.

³ Die Befreiung von der Arbeitslosenversicherung besteht aber erst seit der im Jahr 2009 durchgeführten Instrumentenreform.

Finanzierung und zeitliche Dimension

Die Finanzierung von AGH-E erfolgt ausschließlich aus dem Eingliederungsbudget der jeweiligen Grundsicherungsträger, der im Rahmen einer Förderung einen Zuschuss zum Arbeitsentgelt sowie die Zahlung einer Maßnahmekostenpauschale gewährt (Bundesagentur für Arbeit 2009: 27). Die

Höhe des Zuschusses zum Arbeitsentgelt variiert je nach Tätigkeitsfeld und Qualifikation der Geförderten. Für Tätigkeiten, die zusätzlich sind und im öffentlichen Interesse liegen, empfiehlt die Bundesagentur für Arbeit einen Zuschuss zum Arbeitsentgelt von maximal 1.300 Euro monatlich.⁴ Bei erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Tätigkei-

Abbildung 1:

Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante

Kriterium	Ausprägung
Zielsetzung	<ul style="list-style-type: none"> – Heranführung von Langzeitarbeitslosen an den allgemeinen Arbeitsmarkt durch Maßnahmen zur Förderung der sozialen Stabilisierung und Erhalt/Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit (soziale Stabilisierung, Beschäftigungsfähigkeit, perspektivisch Arbeitsmarktintegration) – Förderung von arbeitsmarktnahen Personen in erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Maßnahmen zur nachhaltigen Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt (Arbeitsmarktintegration)
Personenkreis	<ul style="list-style-type: none"> – Grundsätzlich offen für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Sinne der §§7, 8 und 9 SGB II – Fokus auf besondere Personengruppen, mit schlechten Chancen schnell in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert zu werden
Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> – Aus dem Eingliederungsbudget der Grundsicherungsträger (Bundesmittel) – Variabler Zuschuss zum Arbeitsentgelt bis zu 1.300 € pro Monat, abhängig vom Qualifikationsniveau des Geförderten (bei zusätzlichen und im öffentlichen Interesse liegenden Maßnahmen) – Variabler Zuschuss zum Arbeitsentgelt bei wirtschaftlich ausgerichteten Tätigkeiten (Einbezug der Minderleistung des Geförderten; Orientierung an anderen Eingliederungsinstrumenten)
Zeitliche Dimension	<ul style="list-style-type: none"> – Grundsätzlich können AGH E-Arbeitsplätze unbefristet gefördert werden – Individuelle Förderdauer befristet auf 12 Monate, ggf. <ul style="list-style-type: none"> – 24 Monate bei anschließender Übernahme in ein Dauerarbeitsverhältnis durch den Arbeitgeber – 36 Monate, wenn Geförderter zu Maßnahmebeginn das 55. Lebensjahr vollendet hat
Beschäftigungsfelder und -bedingungen	<ul style="list-style-type: none"> – Keine Begrenzung der Einsatzfelder – Einsatzfelder und Tätigkeiten sollten auf lokaler Ebene unter Einbeziehung der relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteure in einem regionalen Konsens festgelegt werden – Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, ausgenommen Beitrag zur Arbeitslosenversicherung

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an BA 2009 und Hohmeyer et al. 2006.

⁴ Diese Vorgaben orientieren sich seit dem Jahr 2009 an den Regelungen zu ABM nach dem SGB III (Bundesagentur für Arbeit 2009: 28; Hohmeyer/Wolff 2010a: 12).

ten soll der gewährte Zuschuss die Minderleistung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen berücksichtigen und sich an vergleichbaren Eingliederungsleistungen, wie zum Beispiel dem Eingliederungszuschuss (EGZ), orientieren (Bundesagentur für Arbeit 2009: 28).⁵

In Bezug auf die zeitliche Dimension sieht das SGB II keine Begrenzung vor. Eine langfristige Förderung ist möglich, sofern auf den geschaffenen Arbeitsplätzen wechselnde Teilnehmerinnen und Teilnehmer eingestellt werden (Bundesagentur für Arbeit 2009: 27). Die individuelle Förderung über AGH-E ist jedoch gemeinhin auf zwölf Monate befristet.⁶ Die wöchentliche Arbeitszeit unterliegt keinen Begrenzungen, sondern wird individuell als Vollzeit- oder Teilzeitbeschäftigung festgesetzt (Bundesagentur für Arbeit 2009: 27).

Beschäftigungsfelder und Umsetzung

Hinsichtlich der Festlegung von Tätigkeitsfeldern und der Ausgestaltung von Maßnahmen unterliegen AGH-E keinen spezifischen Begrenzungen. Einerseits sind Tätigkeiten möglich, welche die beiden Kriterien Zusätzlichkeit und öffentliches Interesse erfüllen. Andererseits sind in der Entgeltvariante explizit auch „erwerbswirtschaftlich ausgerichtete Tätigkeiten“ zulässig (Hohmeyer et al. 2006: 12f.; Bundesagentur für Arbeit 2009: 25). Jedoch ist bei der Einrichtung von Fördermaßnahmen darauf zu achten, dass keine regulären Beschäftigungsverhältnisse verdrängt und/oder die Schaffung neuer Arbeitsplätze verhindert werden.⁷ Um dieser Gefahr frühzeitig zu begegnen, empfiehlt die Bundesagentur für Arbeit, bei der Maßnahmenplanung einen regionalen Konsens zu

erzielen. Dieser ließe sich durch eine breite Beteiligung der übrigen lokalen Arbeitsmarktakteure, z. B. in den Beiräten der Grundsicherungsträger oder durch die Erstellung von „Unbedenklichkeitsbescheinigungen“, realisieren (Bundesagentur für Arbeit 2009: 8, 25; Hohmeyer et al. 2006: 12f.). Die Prüfung der Förderungsvoraussetzungen, die Entscheidung über die Bewilligung von Maßnahmen sowie die Auswahl und Zuweisung von Geförderten und die Maßnahmekontrolle obliegt aber gleichwohl den einzelnen Grundsicherungsträgern (Bundesagentur für Arbeit 2009: 13, 28).

3.1.2 Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt: Perspektiven für Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen

Die Große Koalition von CDU/CSU und SPD (2005-2009) hatte der Koalitionsvereinbarung entsprechend eine „Arbeitsgruppe Arbeitsmarktpolitik“ beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) eingerichtet, die auch „das Problem der schlechten Vermittlungschancen vieler Langzeitarbeitsloser angehen sollte“ (Bauer et al. 2010: 274). Ende März 2007 hat sich die Arbeitsgruppe auf ein gemeinsames Konzept für „Perspektiven für Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen“ verständigt, dessen grundlegendes Ziel darin besteht, Beschäftigungsfelder zu erschließen, in denen Langzeitarbeitslose ihre Kenntnisse und Fertigkeiten einbringen können, um so ihre Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen zu überwinden (BMAS 2007a).⁸

5 Im Jahr 2009 verausgabten die Grundsicherungsträger für das Instrument AGH-E bundesweit knapp 635 Millionen Euro. Damit betrug der Anteil von AGH-E am Gesamtbudget für Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik rund 11,5 Prozent. Insgesamt wurden rund 39.000 Personen in AGH-E im Jahr 2009 gefördert, was einem Anteil von zwei Prozent an allen Geförderten entspricht. Zum Vergleich, für das Instrument AGH MAE wurden im Jahr 2009 ca. 234.000 Personen (Anteil von zwölf Prozent) mit einem Mittelvolumen in Höhe von knapp 1.045 Milliarden Euro (Anteil von 20,5 Prozent) gefördert (Bundesagentur für Arbeit 2010).

6 Unter bestimmten Voraussetzungen sind auch längere individuelle Förderungen möglich: Eine individuelle Förderung von 24 Monaten kann in den Fällen stattfinden, in denen sich der Maßnahmenträger bzw. Arbeitgeber bereit erklärt, den Geförderten im Anschluss an die Förderung in ein Dauerarbeitsverhältnis zu übernehmen. Eine Förderung von 36 Monaten wird Personen ermöglicht, die zu Beginn der Förderung das 55. Lebensjahr vollendet haben.

7 In den vergangenen Jahren wurden mehr als die Hälfte aller durch AGH-E geförderten Maßnahmen in Tätigkeitsfeldern zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur sowie im Bereich des Umweltschutzes gefördert (Hohmeyer/Wolff 2010a: 12).

8 Das Konzept ist im Wesentlichen von den beiden Unterhändlern der Parteien, dem arbeits- und sozialpolitischen Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Klaus Brandner, und dem Arbeitsminister aus Nordrhein-Westfalen, Karl-Josef Laumann (CDU), ausgearbeitet worden. Dementsprechend wird das Konzept auch als „Laumann-Brandner-Papier“ bezeichnet (BMAS 2007a). Zu den Ergebnissen der Arbeitsgruppe siehe ferner Cremer (2007) sowie Buestrich (2008: 44ff.).

Die konzeptionellen Überlegungen der Koalitionsarbeitsgruppe fanden Eingang in die „Job-Perspektive“ (Deutscher Bundestag 2007), die mit dem Instrument Beschäftigungszuschuss (BEZ) im SGB II rechtlich verankert worden ist (Bauer et al. 2010).⁹

Personenkreis

Einen besonderen Förderungsbedarf erkennt das Konzept für Personen, von denen nicht zu erwarten ist, dass sie innerhalb der nächsten 24 Monate eine Beschäftigung am allgemeinen Arbeitsmarkt aufnehmen werden. Hierzu zählen in erster Linie Langzeitarbeitslose,

„die länger als ein Jahr arbeitslos [sind], bei denen der Einsatz [von] arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumenten bisher erfolglos war und die besonders schwere Vermittlungshemmnisse (z. B. kein Berufsabschluss, gesundheitliche oder behindertenspezifische Einschränkungen) aufweisen“ (BMAS 2007a: 19).

Mit dieser Zielgruppendefinition konstatieren die Urheber des Konzepts, dass sich im SGB II-Leistungsbezug Personen befinden, die eine Vielzahl von persönlichen Problemlagen in sich vereinigen, die eine rasche und nachhaltige Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt als unwahrscheinlich erscheinen lassen. Für eine relativ eng definierte Zielgruppe erschließt die JobPerspektive bzw. das Instrument BEZ also spezifische Beschäftigungsfelder, in denen die geförderten Personen ihre Kenntnisse und Fähigkeiten einbringen. Damit orientiert sich der BEZ an den beiden Zielsetzungen Zielgruppeninklusion und Beschäftigungsfähigkeit, wodurch die Arbeitsmarktintegrationsfunktion als primäre Zielsetzung des SGB II partiell abgeschwächt wird.

Finanzierung und zeitliche Dimension

Die Finanzierung des Konzepts wie auch des umgesetzten Instruments stützt sich auf eine breite Basis, deren Grundlage die SGB II-Eingliederungs-

titel der jeweiligen Grundsicherungsträger bilden.¹⁰ Weitere potenzielle Finanzierungsquellen stellen ergänzende Landesmittel, ESF-Mittel sowie Einnahmen aus den mit einer Förderung erstellten Gütern und Dienstleistungen dar (Brandner 2007: 11). Hinsichtlich der zeitlichen Dimension ist der Vorschlag einer längerfristigen bzw. dauerhaft angelegten individuellen Förderung durch den Bundesgesetzgeber übernommen worden. Die Förderung ist jedoch unmittelbar einzustellen, wenn dem Geförderten die Aufnahme einer zumutbaren Beschäftigung zugetraut werden kann. Darüber hinaus ist eine jährliche Prüfung der Fördervoraussetzungen vorgesehen. Die mit einer Förderung verbundenen Tätigkeiten sollen in der Regel in einer Vollzeittätigkeit erledigt werden, mindestens jedoch aber 50 Prozent der regulären Arbeitszeit nicht unterschreiten (BMAS 2007a: 20f.). Diesen relativ detaillierten Ausführungen stehen allerdings fehlende Anhaltspunkte über den zu erwartenden finanziellen Umfang des Konzepts gegenüber. In Bezug auf die Höhe des Arbeitsentgelts ist nachträglich gesetzlich festgelegt worden, dass bis zu 75 Prozent „des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts“ übernommen werden können. Die Höhe des Entgelts richtet sich dabei zum einen nach der Leistungsfähigkeit des geförderten erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und zum anderen orientiert es sich am tariflichen bzw. ortsüblichen Arbeitsentgelt (§16e Abs. 2 SGB II).

Beschäftigungsfelder und Umsetzung

Bei der Festlegung relevanter Beschäftigungsfelder verfolgt das Konzept einen breiten Ansatz, da vorgesehen ist, dass Förderungen sowohl in „marktorientierten“, als auch in „marktnahen“ und „marktfernen“ Einsatzfeldern durchgeführt werden können. In dem Konzept als mögliche Beschäftigungsfelder benannt werden beispielsweise (marktorientierte) Integrationsunternehmen, die Schaffung von Zusatzangeboten im sozialen Be-

⁹ Wenngleich das Gesetz bereits vor knapp vier Jahren in Kraft getreten ist, liegen bislang keine umfangreichen Evaluationsergebnisse über die Wirkungen des BEZ vor (Kapitel 2).

¹⁰ Das Konzeptpapier hielt zudem gesetzliche Änderungsvorschläge bereit, die eine Einbindung von passiven SGB II-Leistungen (im Fokus standen die Kosten der Unterkunft) ermöglichen sollten. Dieser Vorschlag fand jedoch keinen Eingang in die gesetzliche Normierung der JobPerspektive (Brandner 2007: 11).

reich (z. B. in der Alten- und Jugendarbeit) oder eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Der Schwerpunkt liegt jedoch auf Beschäftigungsfeldern,

„die bisher vernachlässigt werden, weil sie ökonomisch nicht ausreichend interessant sind, wo sich aber dennoch Einnahmen und eine teilweise Kostendeckung erreichen lassen“ (BMAS 2007a: 20).

An dieser Stelle lassen die Verfasser des Konzepts jedoch offen, inwieweit die Stellenakquise „vor Ort“ erfolgen soll und ob dazu die lokalen Arbeitsmarktakteure eingebunden werden. Unabhängig von dieser Frage sollen bei einer Förderung begleitende Hilfen angeboten werden, etwa indem durch Weiterbildung die berufliche Kompetenz der Geförderten ausgebaut wird, oder eine

psychosoziale Betreuung zur sozialen Stabilisierung beiträgt. Die Heranführung der betroffenen Arbeitsuchenden an eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung als primäres Ziel der Maßnahme soll erreicht werden, indem eine Vorschaltmaßnahme durchgeführt wird (BMAS 2007a: 21). Die eigentliche Förderung der Arbeitsuchenden besteht aus einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (ohne Beiträge zur Arbeitslosenversicherung), die tarif- oder ortsüblich entlohnt wird. Gleichzeitig werden den potenziellen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern die sich aus der Arbeitsmarktferne der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ergeben „Produktivitätsnachteile“ ausgeglichen und ein Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen gewährt (BMAS 2007a: 20).

Abbildung 2:

Perspektiven für Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen

Kriterium	Ausprägung
Zielsetzung	– Ergänzung des bestehenden arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums des SGB II für besonders benachteiligte erwerbsfähige Hilfebedürftige (Zielgruppeninklusion, Beschäftigungsfähigkeit)
Personenkreis	– Langzeitarbeitslose, mit besonders schweren Vermittlungshemmnissen, denen eine Arbeitsaufnahme auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt innerhalb der nächsten 24 Monate nicht zugetraut wird
Finanzierung	– Finanzierung durch SGB II-Eingliederungsbudget, einschließlich Aktivierung passiver Leistungen – Kommunaler Beitrag über eingesparte KdU-Mittel – Ergänzend Landes- und/oder ESF-Mittel – Einnahmen aus erstellten Gütern und Dienstleistungen
Zeitliche Dimension	– Längerfristige ggf. dauerhafte Förderung (regelmäßige Prüfung der Förderungsvoraussetzungen) – Förderung von Vollzeittätigkeiten
Beschäftigungsfelder und -bedingungen	– breiter Ansatz an möglichen Einsatzfeldern (marktorientiert, marktnah, marktfern) – Beschäftigung in Integrationsfirmen, Zusatzangebote im sozialen Bereich, Beschäftigung am allgemeinen Arbeitsmarkt – Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ohne Beitrag zur Arbeitslosenversicherung

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an BMAS 2007a.

3.1.3 Bundesprogramm Kommunal-Kombi

Die von der Großen Koalition eingerichtete „Arbeitsgruppe Arbeitsmarktpolitik“ hat nicht nur die „JobPerspektive“ konzeptionell erarbeitet (Kapitel 3.1.1), sondern auch die zentralen Problemstellungen von Regionen mit „besonders verfestigter Arbeitslosigkeit“ thematisiert (BMAS 2007a: 25). In diesem Kontext hat die Arbeitsgruppe einen konkreten Prüfauftrag an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales formuliert (BMAS 2007a: 3), das auf dieser Grundlage wiederum Eckpunkte erarbeitet hat für ein Bundesprogramm zur Förderung von Arbeitsplätzen, die in Regionen mit besonders hoher und verfestigter Arbeitslosigkeit durch Kommunen geschaffen werden („Kommunal-Kombi“).¹¹

Das entworfene und zum 1. Januar 2008 in Kraft gesetzte Bundesprogramm sieht die Förderung von maximal 100.000 befristeten, zusätzlichen sowie im öffentlichen Interesse liegenden sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen in Regionen mit erheblichen Arbeitsmarktproblemen vor. Zentrale Zielstellung ist eine Entlastung der regionalen Arbeitsmärkte, eine „Stärkung der kommunalen Strukturen“ sowie der „Aufbau von sozialem Kapital vor Ort“ (BMAS 2009: 1). Derzeit gelten 101 Landkreise oder kreisfreie Städte als förderungsfähig, da sie in einem abgegrenzten Zeitraum eine durchschnittliche Gesamtarbeitslosenquote (von SGB II und SGB III) von mindestens zehn Prozent aufweisen (BMAS 2009: 2).¹²

Personenkreis

Neben der regionalen Beschränkung der Förderung von Beschäftigungsverhältnissen in strukturschwachen Regionen mit erheblichen Problemen am Arbeitsmarkt ist auch der zu fördernde Personenkreis eindeutig abgegrenzt. Nach der Förderrichtlinie sind die Beschäftigungsverhältnisse mit Personen zu besetzen, die

- (1) ihren gewöhnlichen Wohnsitz in einer förderfähigen Region besitzen;
- (2) als langzeitarbeitslos nach § 18 SGB III gelten;
- (3) unmittelbar vor der Stellenbesetzung mindestens zwölf Monate ununterbrochen im ALG II-Bezug gestanden haben.¹³

Durch diese Kriterien erweitert der Kommunal-Kombi die Zielgruppendefinition der „JobPerspektive“ (Kapitel 3.1.1), da nicht nur die persönlichen Problemlagen der Langzeitarbeitslosen relevant sind, sondern es finden auch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und deren negativen Wirkungen auf den regionalen Arbeitsmarkt Berücksichtigung. Aufgrund dieser strukturpolitischen Erweiterung wird anerkannt, dass die wirtschaftlichen Strukturschwächen bestimmter Regionen eine schnelle und nachhaltige Integration Langzeitarbeitsloser in den allgemeinen Arbeitsmarkt erschweren (Deutscher Bundestag 2010b: 1). Letztendlich wird die Arbeitsmarktintegrationsfunktion geringer bewertet als die Ziele Strukturwirksamkeit sowie die Marktersatzfunktion, die beide eine vergleichsweise hohe Bedeutung beim Kommunal-Kombi aufweisen.

11 Diese Eckpunkte wurden im Juni 2007 im Bundeskabinett vorgestellt und gebilligt. Konkret umgesetzt wird das Bundesprogramm durch eine zum 1. Januar 2008 in Kraft getretene Förderrichtlinie, in der die relevanten Förderbedingungen erläutert sind (BMAS 2007b; IAB 2007). Mit Wirkung vom 9. April 2009 trat eine „konsolidierte Fassung“ der Richtlinie in Kraft mit dem Ziel, die Antragstellung für Beschäftigungsverhältnisse zu erleichtern und mehr Kommunen die Möglichkeit zu geben, am Bundesprogramm teilzunehmen (Deutscher Bundestag 2009c: 1).

12 Ursprünglich sah die Richtlinie zur Umsetzung des Bundesprogramms vor, dass ausschließlich Beschäftigungsstellen in Regionen mit einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote von mindestens 15 Prozent gefördert werden (BMAS 2007b).

13 Die Zielgruppendefinition wurde durch die überarbeitete Richtlinie ebenfalls verändert. Zuvor wurden nur Personen berücksichtigt, die mindestens 24 Monate arbeitslos gemeldet waren. Darüber hinaus sieht die konsolidierte Fassung der Richtlinie Härtefälle vor, die eine Unterbrechung des ALG II-Bezugs von mindestens sechs Wochen erlauben. Ausgenommen von einer Förderung sind Personen, die ALG II ergänzend zu einem Erwerbseinkommen aus einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung beziehen (BMAS/BVA 2009: 14ff.).

Finanzierung und zeitliche Dimension

Die detaillierten Ausführungen zur Umsetzung des Bundesprogramms sehen ein voll sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis vor, das nach einem tariflichen bzw. ortsüblichen Arbeitsentgelt entlohnt wird. Dies wird durch einen Zuschuss des Bundes an den Arbeitgeber realisiert, der bundeseinheitlich 50 Prozent des Bruttoarbeitsentgelts – jedoch maximal 500 Euro – beträgt. Zusätzlich hat der Bund die Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers in einer Höhe von bis zu 200 Euro übernommen. Dieser wird aus ESF-Bundesmitteln finanziert, die der Bund zusätzlich zur Verfügung stellt. Ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über 50 Jahre werden in besonderer Weise gefördert, indem der Zuschuss zum Bruttoarbeitsentgelt um 100 Euro aufgestockt wird (BMAS 2009: 2).¹⁴ Insgesamt ist die Finanzierung des Programms Kommunal-Kombi auf eine relativ breite Basis gestellt.¹⁵

Die Laufzeit des Bundesprogramms und damit auch die individuelle Förderung sind deutlich beschränkt: Die Besetzung der förderungsfähigen Beschäftigungsverhältnisse hatte in der Zeit vom 1. Januar 2008 bis zum 31. Dezember 2009 zu erfolgen. Die bis dahin beantragten Arbeitsplätze werden durch das in Köln ansässige Bundesverwaltungsamt (BVA) betreut und können längstens bis zum 31. Dezember 2012 gefördert werden. Die Förderung der Beschäftigungsverhältnisse selbst ist auf eine Dauer von maximal drei Jahren begrenzt. Gleichzeitig sollten die mit einer Förderung verbundenen Tätigkeiten in der Regel eine wöchentliche Arbeitszeit von 30 Stunden nicht überschreiten (BMAS 2007a: 20f.; BMAS/BVA 2009).

Beschäftigungsfelder und Umsetzung

Zur Verbesserung der kommunalen Strukturen sieht das Bundesprogramm vor, dass die geförderten Beschäftigungsverhältnisse in der Regel

durch Städte, Kreise oder Gemeinden eingerichtet werden. Bei Bedarf können die Kommunen auch Dritte als Arbeitgeber mit einbeziehen (BMAS/BVA 2009: 11). Der Schwerpunkt der Beschäftigungsfelder wird auf Tätigkeiten gelegt, die unmittelbar im öffentlichen Interesse liegen. Grundsätzlich kommen Arbeiten in den Bereichen „Wissenschaft und Forschung, Bildung und Erziehung, Kunst und Kultur, Religion, Völkerverständnis, Umwelt- und Landschaftsschutz, Jugend-, Familien- und Altenpflege sowie Gesundheitswesen einschließlich Sport und Pflege“ in Frage (BMAS/BVA 2009: 12), ohne dass diese jeweils spezifiziert werden.

Die Bewertung der Rechtmäßigkeit einer Förderung, insbesondere die Prüfung der beiden Kriterien „Zusätzlichkeit“ und „öffentliches Interesse“, erfolgt bundeseinheitlich durch das BVA, dem ferner weitere administrative Aufgaben (Information und Beratung der Antragsteller, Prüfung und Bewilligung von Anträgen, Auszahlung der Zuwendungen, Prüfung der Mittelverwendung sowie Berichterstattung und Abschluss des Gesamtprogramms) übertragen worden sind (BMAS 2009: 4).

Erste Ergebnisse einer Begleitevaluation zeigen, dass gegenwärtig nur knapp 16.000 Beschäftigungsverhältnisse durch das Bundesprogramm gefördert werden und damit das anvisierte Ziel von 100.000 Förderungen weit verfehlt worden ist (IAW/ISG 2010a: 4). Nach Einschätzung der Bundesregierung erklärt sich der geringe Förderumfang aus der mangelnden Akzeptanz bei den Ländern und den Kommunen. Die Zielerreichung sei zwar bezogen auf einzelne Bundesländer und Kommunen stark unterschiedlich. Sie hängt aber insbesondere davon ab, „inwiefern ein Bundesland bereit war, sich mit eigenen Mitteln an der Förderung zu beteiligen“ (Deutscher Bundestag 2010b: 1ff.). Dies bedeutet, dass aufgrund der prekären finanziellen Haushaltslage die, insbesondere westdeutschen, Länder und Kommunen nicht

14 Sofern die Förderung aus ESF-Bundesmitteln entfällt, sollten die Bundesländer die ihnen zur Verfügung stehenden ESF-Landesmittel einsetzen (BMAS/BVA 2009: 11).

15 Für die gesamte Laufzeit des Programms hatte der Bund ursprünglich 590 Millionen Euro in seinem Haushalt veranschlagt. Allein für 2008 und 2009 standen für die Besetzung von jeweils neuen 50.000 Arbeitsplätzen rund 140 Millionen Euro zur Verfügung. Allerdings sind von diesen Mitteln nur etwa knapp 18 Millionen Euro (2008) bzw. 97 Millionen Euro verausgabt worden (Deutscher Bundestag 2010b: 2).

in der Lage und bereit sind, sich an der erforderlichen Kofinanzierung des Kommunal-Kombi zu beteiligen (Deutscher Bundestag 2009c; Deutscher Bundestag 2008; Deutscher Bundestag 2009b).¹⁶

Weitere Ergebnisse der Evaluation zeigen, dass nur rund ein Viertel der geförderten Stellen durch Kommunen geschaffen worden sind, der Großteil dagegen bei „gemeinnützige Einrichtungen, Vereine, Stiftungen“. Der Fokus der eingerichteten Stellen liegt dabei auf den Tätigkeitsbereichen „Kultur und Tourismus, Landschaftspflege, Um-

weltschutz sowie Behinderten- und Seniorenarbeit“ (IAW/ISG 2010a: 6). Allerdings ist in Bezug auf die Entlohnung der Geförderten festgestellt worden, dass nicht flächendeckend ein tarifliches Arbeitsentgelt gezahlt worden ist. Darüber hinaus wurde hinsichtlich der Akzeptanz des Programms bei den lokalen Arbeitsmarktakteuren zweierlei deutlich. Während der Kommunal-Kombi bei Kommunen und potenziellen Beschäftigungsträgern eine hohe Akzeptanz erfährt, hängt diese bei den übrigen Akteuren (u. a. Kammern, Arbeitge-

Abbildung 3:

Bundesprogramm Kommunal-Kombi

Kriterium	Ausprägung
Zielsetzung	– Schaffung von befristeten zusätzlichen und im öffentlichen Interesse liegenden sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen in Regionen mit erheblichen Arbeitsmarktproblemen (Strukturwirksamkeit)
Personenkreis	– Wohnsitz in Region mit erheblichen Arbeitsmarktproblemen – Langzeitarbeitslose im Sinne des §18 SGB III – Mindestens zwölf Monate ununterbrochen im ALG II-Leistungsbezug vor Antritt des Beschäftigungsverhältnisses
Finanzierung	– Zuschuss zum Arbeitsentgelt bis zu 500 € aus dem Bundeshaushalt – Zuschuss aus ESF-Bundesmitteln bei Beschäftigung älterer Arbeitnehmer und zum Arbeitgeberanteil der Sozialversicherungsbeiträge, entfällt bei Gewährung von ESF-Landesmitteln
Zeitliche Dimension	– Programm befristet vom 1. Januar 2008 bis zum 31. Dezember 2012 – Förderung von Arbeitsplätzen für die Dauer von maximal drei Jahren – Wöchentliche Arbeitszeit von 30 Stunden
Beschäftigungsfelder und -bedingungen	– Einsatzfelder begrenzt auf Tätigkeiten zur Verbesserung der kommunalen Strukturen – Beschäftigung bei Städten, Kreisen oder Gemeinden; im Einvernehmen mit den Kommunen ist eine Beschäftigung bei einem Dritten möglich – Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an BMAS, BVA 2009.

¹⁶ Eine abschließende Beurteilung über die Gründe der Nichtbeteiligung in einigen Ländern und Kommunen durch die Begleitevaluation zum Kommunal-Kombi steht bis zu diesem Zeitpunkt aus. Erste Ergebnisse des Zwischenberichts 2010 der Begleitevaluation zeigen, dass sich für einzelne Kommunen die Beteiligung am Bundesprogramm, ohne Unterstützung des Landes, negativ auf den städtischen Haushalt auswirkt, bei anderen Kommunen, mit Länderunterstützung, es jedoch zu Einspareffekten bei den Kosten zur Unterkunft (KdU) kommt (IAW/ISG 2010b: 109ff.).

berverbänden, Gewerkschaften) maßgeblich von deren Einbindung in die Maßnahmenplanung durch die Kommunen ab (IAW/ISG 2010a: 12). Insofern scheinen hier existierende Entwicklungspotenziale nicht genutzt worden zu sein.

3.1.4 Modell zur Integration von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt – das Modellprojekt Bürgerarbeit

Die Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen der Bundesagentur für Arbeit (BA) und die Landesregierung Sachsen-Anhalt entwickelten 2006 gemeinsam das Modellprojekt „Bürgerarbeit“, die zunächst in den Gemeinden Bad Schmiedeberg und Barleben (beide in Sachsen-Anhalt) durchgeführt worden ist (Alt 2010). Seit Juni 2010 wird die Bürgerarbeit im Rechtskreis des SGB II bundesweit als „Modell zur Integration von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt“ vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) gemeinsam mit 197 Grundsicherungsträgern erprobt, deren Projektvorschläge im Rahmen eines Interessenbekundungsverfahrens ausgewählt worden sind. Für die geförderten Modellprojekte ist eine Laufzeit von drei Jahren vorgesehen, die wissenschaftlich evaluiert werden (BMAS 2010a).

Ursprünglich sollten mit der Bürgerarbeit positive Anreizstrukturen für mehr bürgerschaftliches Engagement geschaffen werden, aber zwischenzeitlich hat sich die Bürgerarbeit zu einer spannungsreichen Mischung aus Workfare-Elementen einerseits und Elementen eines „sozialen Arbeitsmarktes“ andererseits entwickelt (Heinz et al. 2007: 10), was Heinrich Alt (2010: 85) euphemistisch wie folgt beschreibt:

„Die Grundidee der Bürgerarbeit besteht in der konsequenten Aktivierung des gesamten Arbeitslosenbestandes bei gleichzeitigem Angebot von gemeinnütziger, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung für diejenigen Menschen, die trotz guter konjunktureller Lage mittelfristig keine Chance am ersten Arbeitsmarkt haben.“

Im Kern beinhaltet das Konzept der Bürgerarbeit vier aufeinander aufbauende Stufen, die „eine logische Abfolge“ bilden und eine intensive Betreuung der (Langzeit-)Arbeitslosen sicherstellen, um ihnen schließlich nach Durchlaufen des Stufenplans bei gescheiterter Integration eine Beschäftigung im Rahmen der Bürgerarbeit aufzuerlegen (Alt 2010: 85).¹⁷ Das Ziel des Konzepts besteht darin, mithilfe der ersten drei Stufen markt-nahe Arbeitslose intensiv zu unterstützen und „unechte“ Arbeitslose zu identifizieren und abzuschrecken. Auf diese Weise soll der Leistungsmissbrauch („Schwarzarbeit“) eingeschränkt und die Arbeitsbereitschaft geprüft werden. Außerdem soll der Nachweis erbracht werden, dass im gemeinnützigen Bereich genügend Stellen zu akquirieren und Arbeitslose durch sinnvolle Tätigkeiten für die Allgemeinheit zu integrieren sind (Heinz et al. 2007: 9ff.). Die Bürgerarbeit legt damit im Sinne der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik den Fokus auf das Ziel Arbeitsmarktintegration, ergänzt um die Funktion der Zielgruppeninklusion. Diese Zielsetzung spiegelt sich auch im förderungsfähigen Personenkreis wider.

Personenkreis

Die ursprüngliche Konzeption sah als relevante Zielgruppe grundsätzlich alle registrierten Arbeitslosen aus den Rechtskreisen SGB II und SGB III vor, bei denen zumindest mittelfristig keine erfolgreiche Vermittlung in den ersten oder zweiten Arbeitsmarkt zu erwarten ist. Die Auswahl zu der in der vierten Stufe vorgesehenen Bürgerarbeit sollte sich aber insbesondere an Personen richten, die auch in einer verbesserten konjunkturellen Phase „mittelfristig keine Chancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt haben“ (Alt 2010: 85). Auch bei der von der Bundesregierung initiierten Bürgerarbeit findet keine weitere Eingrenzung des zu fördernden Personenkreises statt. Es ist lediglich beabsichtigt, von den insgesamt 160.000 erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, welche durch die ersten drei Stufen innerhalb von sechs Monaten aktiviert werden sollen, nur die „besonders benach-

17 Im Einzelnen umfassen die vier Stufen der Bürgerarbeit 1. Profiling und Jobberatung, 2. zeitnahe Vermittlung der marktnahen Kunden, 3. Fördermaßnahmen für Kunden mit Vermittlungshemmnissen, 4. Bürgerarbeit im engeren Sinne für nicht vermittelbare Arbeitslose.

teiligten Personengruppen“ für die Bürgerarbeit im engeren Sinne auszuwählen (BMAS 2010a). Für diese Phase sollen zwar immerhin noch etwa 34.000 Beschäftigungsverhältnisse eingerichtet werden (BMAS 2010b). Aber es stellt sich die Frage, inwieweit die besonders benachteiligten Personengruppen in der Aktivierungsphase überhaupt Berücksichtigung finden, so dass die Gefahr von „Creaming-Effekten“ sicher gegeben ist (Alt 2010: 88).

Finanzierung und zeitliche Dimension

Hinsichtlich der Finanzierung war es Anspruch der Initiatoren, die Bürgerarbeit nahezu kostenneutral zu finanzieren. Das Konzept sah als Finanzierungsgrundlage die Eingliederungsmittel der Grundsicherungsträger vor, zudem wurde die Aktivierung passiver Leistungen vorgeschlagen. Zusätzlich sollten Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) sowie Mittel aus den Bundesländern verwandt werden (Alt 2010).

Im Gegensatz dazu werden die Modellprojekte zur Bürgerarbeit der Bundesregierung aus dem Bundesetat (mit einem Volumen von 1,3 Milliarden Euro) und durch ESF-Mittel (in Höhe von 200 Millionen Euro) finanziert. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass die Eingliederungsbudgets der Grundsicherungsträger nicht weiter belastet werden und der Rahmen für weitere aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nicht weiter eingeschränkt wird. Durch die vorhandenen Finanzmittel wird ein Festbetrag (in Höhe von 1.080 Euro pro gefördertem Arbeitslosen) an alle potenziellen Arbeitgeber gewährt, der das Arbeitsentgelt und die Sozialversicherungsaufwendungen abdecken soll (BMAS 2010a). Die in der Bürgerarbeit geschlossenen Beschäftigungsverhältnisse können insgesamt bis zu drei Jahre gefördert werden, wobei in der Regel eine wöchentliche Arbeitszeit von 30 Stunden vorgesehen ist (BMAS 2010a). Den Beschäftigten, die fortan offiziell nicht mehr arbeitslos gemeldet sind, soll so genügend Zeit für weitere Bewerbungsaktivitäten zur Verfügung stehen.

Beschäftigungsfelder und Umsetzung

Die Beschäftigungsfelder der Bürgerarbeit sind grundsätzlich im gemeinnützigen Bereich angesie-

delt, „zusätzlich“ und sie liegen „im öffentlichen Interesse“. Als potenzielle Arbeitgeber für Bürgerarbeit sollten nach den ursprünglichen Überlegungen der Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen und der Landesregierung von Sachsen-Anhalt insbesondere Kommunen, Kirchen sowie sonstige karitative Einrichtungen in Frage kommen, wobei förderungsfähige Maßnahmen sowie die konkrete Ausgestaltung von Einsatzstellen im Konsens aller beteiligten lokalen arbeitsmarktpolitischen Akteure erfolgen sollten. Auf diese Weise sollte eine Verdrängung und/oder Substituierung von regulären Beschäftigungsverhältnissen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt möglichst vermieden werden (Alt 2010: 85).

Hingegen sind im Modellprojekt der Bundesregierung als Arbeitgeber in erster Linie Gemeinden, Städte und Landkreise vorgesehen, wobei in Einvernehmen mit den Kommunen auch Dritte Einsatzstellen bereitstellen können. Als konkrete Tätigkeiten kommen beispielsweise „Begleitservice für Ältere/Behinderte, etwa bei Behörden-gängen/Arztbesuchen, Energiesparberatung für Bedürftige“ in Frage (BMAS 2010a). Eine besondere Rolle wird den Grundsicherungsträgern zugeschrieben, die bei der Umsetzung „eigene Wege verfolgen“ können (BMAS 2010a, 2010b). Die Umsetzung des Konzepts und insbesondere die Auswahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die für die Bürgerarbeit im engeren Sinne in Frage kommen, erfolgt im Rahmen eines vierstufigen Systems, das eingangs bereits kurz skizziert worden ist. Die Tätigkeiten in der vierten Stufe der Bürgerarbeit sollen sich an den Fähigkeiten und Kenntnissen der einzelnen Hilfebedürftigen orientieren und werden auf Basis sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse durchgeführt (mit Ausnahme des Beitrages zur Arbeitslosenversicherung), was das Selbstwertgefühl und die Teilhabechancen am gesellschaftlichen Leben der Geförderten stärken soll. Darüber hinaus ist vorgesehen, dass die Tätigkeiten von einem begleitenden Coaching flankiert werden und eine regelmäßige Überprüfung der persönlichen Voraussetzungen stattfindet, damit bei verbesserten Eingliederungschancen eine Vermittlung in den allgemeinen Arbeitsmarkt angestrebt werden kann (BMAS 2010a).

Abbildung 4:

Bundesprogramm Bürgerarbeit

Kriterium	Ausprägung
Zielsetzung	<ul style="list-style-type: none"> – Angebot von gemeinnütziger, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung – Nachhaltige Senkung der Arbeitslosigkeit (Arbeitsmarktintegration) – sozialpolitische Aspekte, insb. gesellschaftliche Teilhabe, Sinnstiftung durch Arbeit (Zielgruppeninklusion)
Personenkreis	<ul style="list-style-type: none"> – Angebote an Personen, die trotz einer verbesserten konjunkturellen Phase „mittelfristig keine Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt haben“
Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> – Mittel aus dem Bundesetat in einem Volumen von 1,3 Mrd. € – Zusätzlich 200 Mio. € aus ESF-Mitteln – Festbetrag von 1.080 € pro gefördertem Arbeitslosen, der das Arbeitsentgelt und den Sozialversicherungsaufwand des Arbeitgebers abdecken soll
Zeitliche Dimension	<ul style="list-style-type: none"> – Laufzeit drei Jahre – in der Beschäftigungsphase (Stufe 4), Beschäftigungsverhältnisse bis zu drei Jahre, Arbeitszeit 30 Stunden/Woche
Beschäftigungsfelder und -bedingungen	<ul style="list-style-type: none"> – vorangestellt wird eine sechsmonatige Aktivierungsphase (Bürgerarbeit im weiteren Sinn) die drei Stufen umfasst (Stufe 1: Aktivierung, Stufe 2: Integration/Vermittlung und Stufe 3: Fördern) – anschließend Stufe 4: öffentlich geförderte Beschäftigung (Bürgerarbeit im engeren Sinn) – sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ohne Beiträge zur Arbeitslosenversicherung – Zuweisung über die Grundsicherungsträger, Anwendung von Sanktionen bei Ablehnungen ohne triftigen Grund – potenzielle Arbeitgeber: Städte, Gemeinden und Landkreise; aber auch Dritte können im Einvernehmen mit den Kommunen Bürgerarbeit durchführen – Vermeidung von Verdrängung von Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Alt 2010 und BMAS 2010a, 2010b.

3.2 Lokale Anwendungen: Der öffentliche Beschäftigungssektor (ÖBS) in Berlin

Die lokale Anwendung öffentlich geförderter Beschäftigung ist sehr vielfältig und heterogen. Hier stellt das Berliner Programm „Öffentlicher Beschäftigungssektor (ÖBS)“ eine Besonderheit dar: Ziel des Programms ist die dauerhafte Schaffung von öffentlich finanzierten Arbeitsplätzen für langzeitarbeitslose Menschen, durch die gesellschaft-

lich sinnvolle und notwendige Arbeit geleistet wird. Damit soll gleichzeitig aufgezeigt werden, dass öffentlich geförderte Beschäftigung existenzsichernd sein kann und für die Beschäftigten neue Perspektiven eröffnet. Damit verkörpert der ÖBS in Berlin den Versuch, die seit Mitte der 1990er Jahre in der PDS/Linkspartei (heute: Partei DIE LINKE) geführte Diskussion über die Ausweitung öffentlich geförderter Beschäftigung in die Praxis umzusetzen.

Aus diesem Grund hat die rot-rote Landesregierung im November 2006 in ihrem Koalitionsvertrag die Auflegung des Programms „Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren“ vereinbart, in dem mehrere Pilotprojekte zusammengefasst wurden.¹⁸ Durch den Ausbau des Programms sollten Alternativen zum Niedriglohnsektor (Deutscher Bundestag 2009a) sowie zur Beschäftigungsförderung durch „Ein-Euro-Jobs“ aufgezeigt werden, was sich auch in der Koalitionsvereinbarung mit der SPD widerspiegelt (SPD/Linkspartei.PDS 2006: 21). Aus diesem Programm heraus hat sich der Berliner Senat zum Aufbau des ÖBS verpflichtet, der mit der Unterzeichnung einer „Gemeinsamen Erklärung“¹⁹ zentraler arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischer Akteure in Berlin seit Herbst 2008 schrittweise umgesetzt wird.²⁰ Darin verpflichten sich die unterzeichnenden Institutionen, sich dafür einzusetzen, „die bestehenden Möglichkeiten zur Eingliederung Langzeitarbeitsloser zu nutzen“, damit folgende Zielsetzungen erreicht werden:

„Beabsichtigt sind langfristige Beschäftigungsangebote zu tariflichen Bedingungen für Langzeitarbeitslose, die aufgrund von Vermittlungshemmnissen perspektivisch keine Integrationschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt besitzen. Damit soll zugleich auch gesellschaftlich wichtige und sinnvolle Arbeit in dieser Stadt erledigt werden“ (Gemeinsame Erklärung über den öffentlich geförderten Beschäftigungssektor 2008: 1).

Eine (Re)Integration in den ersten Arbeitsmarkt gehört hingegen nicht zu den primären Zielen des ÖBS, wenngleich Brücken in den ersten Arbeitsmarkt durchaus angestrebt werden. Konzeptionell lässt sich der Berliner ÖBS damit

eher im Bereich der Marktersatzfunktion öffentlich geförderter Beschäftigung verorten.

Personenkreis

Der im Rahmen des Berliner ÖBS geförderte Personenkreis resultiert aus den bundesgesetzlichen Regelungen der zur Finanzierung (s. u.) herangezogenen arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Förderungsfähig im ÖBS sind Langzeitarbeitslose ab dem 25. Lebensjahr mit multiplen Vermittlungshemmnissen (z. B. fehlende schulische und/oder berufliche Qualifikation, mangelnde Sprachkenntnisse, gesundheitliche Einschränkungen, Wohnungslosigkeit), für die kurz- bis mittelfristig keine Beschäftigungschancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt bestehen und die mindestens sechs Monate durch einen Grundsicherungsträger betreut worden sind.

Finanzierung und zeitliche Dimension

Zur Finanzierung des ÖBS hat sich das Land Berlin in der Gemeinsamen Erklärung verpflichtet, „alle zur Verfügung stehenden Instrumente“ zu nutzen, womit es die notwendige Flexibilität erhalten hat, auf veränderte Rahmenbedingungen der arbeitsmarktpolitischen Förderung zu reagieren. Zur Zeit der Unterzeichnung der Gemeinsamen Erklärung wurden die Beschäftigungsmaßnahmen durch die „JobPerspektive“ mit dem Instrument Beschäftigungszuschuss (BEZ) und dem Bundesprogramm „Kommunal-Kombi“ gefördert. Allerdings hat es beim BEZ zum Jahresbeginn 2010 zwei wichtige Änderungen gegeben, so dass dieses Instrument nur noch in Teilen für die Ausfinanzierung des Berliner ÖBS genutzt werden kann.²¹

18 Zu diesen Pilotprojekten gehörte u. a. das Projekt „Stelle statt Stütze“, in dem erwerbsfähige ALG II-Empfängerinnen und Empfänger in einer unbefristeten Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt mit Mitteln des Landes und der Grundsicherungsträger gefördert wurden.

19 Unterzeichner der „Gemeinsamen Erklärung über den Öffentlich geförderten Beschäftigungssektor“ sind die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales des Landes Berlin, die Regionaldirektion Berlin-Brandenburg der Bundesagentur für Arbeit, die Industrie- und Handelskammer Berlin, die Handwerkskammer, die Vereinigung der Unternehmensverbände in Berlin in Brandenburg, der Deutsche Gewerkschaftsbund sowie die Liga der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege im Land Berlin.

20 Gleichzeitig ist eine Begleitevaluation zum ÖBS vereinbart worden. Mittlerweile liegt ein vom Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt erstellter Abschlussbericht der wissenschaftlichen Bestandsaufnahme zur Umsetzung des ÖBS-Programms in Berlin vor (Lenhart/Wagner 2010).

21 Erstens hat das BMAS in 2010 die Eingliederungsmittel für den BEZ nach anderen Maßstäben auf die Grundsicherungsstellen verteilt als in den Vorjahren. Die für Berlin zugeteilten Mittel sind daher nicht ausreichend und ermöglichen neue Förderfälle in 2010 nur noch in geringem Umfang. Zweitens hat das BMAS mit einer neuen Geschäftsanweisung der Bundesagentur für Arbeit (Anlage GA SGB II Nr. 02 vom 26.1.2010) eine weitere entscheidende Einschränkung vorgenommen. Demnach ist eine Förderung mit einem BEZ grundsätzlich nur noch möglich, wenn der Arbeitgeber bereits zu Beginn des Beschäftigungsverhältnisses seine Bereitschaft erklärt, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dauerhaft zu beschäftigen. Dies ist den gemeinnützigen, nicht gewinnorientierten Beschäftigungsträgern, die grundsätzlich befristete Arbeitsverträge mit den Maßnahmeteilnehmenden abschließen, in der Regel nicht möglich, da sie die Restfinanzierung nicht dauerhaft übernehmen können.

Um den Rückgang bei den Förderfällen durch die neuen Rahmenbedingungen auszugleichen, wurde bei der Finanzierung sukzessive auf das Instrument AGH-E umgesteuert, was aber zu Problemen in der Gesamtfinanzierung des ÖBS geführt hat. Und auch die Nutzung des Kommunal-Kombi hat sich aufgrund des vergleichsweise niedrigen Zuschusses und dem damit verbundenen hohen Kofinanzierungsbedarf sowie der vergleichsweise restriktiven Fördervoraussetzungen für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer als schwierig erwiesen. Letztlich wurde das Programm in Berlin nur gering in Anspruch genommen.²² Bei den Kofinanzierungsmitteln, die das Land Berlin aufbringen musste, handelt es sich einerseits um Mittel des Landesarbeitsmarktprogramms sowie andererseits um eingesparte Leistungen für die Kosten der Unterkunft (KdU). Insgesamt sind die Finanzierungsverfahren relativ kompliziert, was sich insbesondere aus der Zusammenführung unterschiedlicher Förderlogiken (Projekt- versus Individualförderung) und Fördertöpfe (Grundsicherungsträger, Landesmittel, ESF) ergibt.

Beschäftigungsfelder und Umsetzung

Grundlage des ÖBS bildet die gemeinsame Erklärung der zentralen arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Akteure Berlins. Aus der Erklärung ergibt sich, dass die Förderung eines Beschäftigungsverhältnisses im Rahmen des ÖBS den Grundsätzen der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses unterliegt, um einer Verdrängung bzw. Ersetzung regulärer Beschäftigungsverhältnisse entgegenzuwirken. Von einer Förderung ausgeschlossen sind Tätigkeiten in den Bereichen Garten- und Landschaftsbau, Gebäudereinigung, Maler- und Lackierarbeiten sowie Baumaßnahmen. Tätigkeiten in der Verwaltung sind nur in Ausnahmefällen und auf den „Kontext“ bezogen durchführbar. Damit diese Vorgaben eingehalten werden, sind die relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteure bei der Bewertung und Umsetzung

von Maßnahmen beteiligt (Gemeinsame Erklärung über den öffentlich geförderten Beschäftigungssektor 2008).²³

Die Durchführung von bewilligten Maßnahmen erfolgt in der Regel durch einen gemeinnützigen Träger, der im Vorfeld dem zuständigen Jobcenter ein Konzept für eine Maßnahme vorlegen muss. Die eingereichten Konzepte müssen über eine ausführliche Arbeitsplatzbeschreibung verfügen, das vorgesehene, nach tariflichen Grundlagen zu begründende Arbeitsentgelt ausweisen sowie „die Ortsüblichkeit“ nachweisen (comovis 2009). Das zuständige Jobcenter prüft in Zusammenarbeit mit den lokalen Bezirksamtern die generelle Förderfähigkeit. Das Jobcenter hat dabei den Grundsatz der Zusätzlichkeit sowie das Vorliegen der persönlichen Voraussetzungen der potenziell Geförderten zu prüfen, während die Bezirksamter das öffentliche Interesse zu bestätigen haben. Die Bewilligung einer Maßnahme sowie die Auswahl der geförderten Teilnehmerinnen und Teilnehmer erfolgt letztlich durch das Jobcenter.

Als mögliche Beschäftigungsfelder werden in der gemeinsamen Erklärung die Stärkung des sozialen Zusammenhalts, der kulturellen und schulischen Bildung, die Unterstützung der Integration von Migrantinnen und Migranten sowie die Verbesserung der Perspektiven einer älter werdenden Gesellschaft genannt (Gemeinsame Erklärung über den öffentlich geförderten Beschäftigungssektor 2008).

3.3 Weitergehende konzeptionelle Überlegungen

Neben den vorgenannten Grundinstrumenten und Programmen sowie lokalen Ansätzen wie zum Beispiel in Berlin sind in den letzten Jahren insbesondere von Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbänden, politischen Parteien sowie von

²² Inzwischen läuft das Programm nur noch für die Personen im Bestand weiter, Neuanträge konnten nur bis Ende 2009 eingebracht werden.

²³ Ergänzend sollte ein Koordinierungskreis zur Kontrolle der „Einhaltung der Grundsätze“ des ÖBS eingesetzt werden, dem vierteljährlich eine Übersicht über eingerichtete Maßnahmen vorgelegt wird. Über welche Befugnisse dieses Gremium tatsächlich verfügt, kann nicht hinreichend eingeschätzt werden.

Abbildung 5:

Öffentlich geförderter Beschäftigungssektor

Kriterium	Ausprägung
Zielsetzung	– Schaffung von langfristigen Beschäftigungsangeboten zu tariflichen Bedingungen (Marktersatzfunktion, Zielgruppeninklusion)
Personenkreis	– Langzeitarbeitslose, ab dem 25. Lebensjahr mit Vermittlungshemmnissen (wichtig: gesetzliche Zugangsvoraussetzungen nach §§16d und 16e SGB II)
Finanzierung	– §16e SGB II (Beschäftigungszuschuss) – §16d SGB II (AGH-E) – Bundesprogramm „Kommunal-Kombi“ – Kofinanzierung mit Landesmitteln
Zeitliche Dimension	– Ergibt sich aus den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten (ein bis drei Jahre, auch unbefristete Förderung möglich)
Beschäftigungsfelder und -bedingungen	– sozialräumliche Ausrichtung, z. B. durch Nachbarschaftsarbeit – Kultur- und Bildungssektor – Unterstützung in der Integrationsarbeit von Menschen mit Migrationshintergrund – Beachtung der Kriterien Zusätzlichkeit und öffentliches Interesse
Umsetzung	– Beteiligung der relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteure bei der Umsetzung und Bewertung von Maßnahmen – Einrichtung der Maßnahme und Auswahl der Teilnehmer durch Jobcenter – Durchführung der Maßnahmen durch gemeinnützige Träger

Quelle: Eigene Darstellung.

Erwerbsloseninitiativen weitergehende konzeptionelle Überlegungen erarbeitet worden, die sich teilweise deutlich von den bestehenden Instrumenten und Programmen abgrenzen.²⁴ Wenngleich deren konkrete Umsetzung aufgrund der derzeitigen bundespolitischen Konstellationen wenig wahrscheinlich ist, so lassen sich dennoch sinnvolle Anknüpfungspunkte für die aktuelle Debatte finden. Hervorzuheben sind insbesondere die konzeptionellen Überlegungen der Diakonie (Kapitel 3.3.1) und des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Kapitel 3.3.2), die bereits in der

Vergangenheit auf große politische Resonanz gestoßen sind. Dies äußert sich beispielsweise darin, dass diese Überlegungen Eingang gefunden haben in die Konzepte der politischen Parteien, namentlich von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Kapitel 3.3.3) sowie der SPD (Kapitel 3.3.4). Schließlich haben sich auch unterschiedliche Erwerbsloseninitiativen der Thematik angenommen, aber insbesondere die Berliner Kampagne gegen Hartz IV hat ein sehr umfassendes Konzept erarbeitet, welches Eingang in die vorliegende Expertise gefunden hat (Kapitel 3.3.5).

²⁴ Darüber hinaus haben sich auch die Arbeitgeberverbände sowie Trägerorganisationen zu öffentlich geförderter Beschäftigung inhaltlich positioniert. Diese Institutionen haben allerdings keine ausgereiften Konzepte vorgelegt, sondern häufig nur Stellungnahmen zu einzelnen Gesetzesvorhaben der Bundestagsfraktionen (siehe hierzu zusammenfassend Bug 2010: 14ff.).

3.3.1 Deutscher Gewerkschaftsbund: Öffentlich geförderte Beschäftigung muss mehr als Ein-Euro-Jobs sein – „Ehrlicher zweiter Arbeitsmarkt“ ist notwendig

Beim Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) wurde durch den Bundesvorstand ein Papier mit dem programmatischen Titel „Öffentlich geförderte Beschäftigung muss mehr als Ein-Euro-Jobs sein – Ehrlicher zweiter Arbeitsmarkt ist notwendig“ erarbeitet, das im September 2006 der Öffentlichkeit präsentiert worden ist. Hintergrund für die Erarbeitung des Konzepts ist die grundlegende Einschätzung, dass der bundesdeutsche Arbeitsmarkt auf absehbare Zeit durch eine hohe Zahl an Unterbeschäftigung gekennzeichnet sein wird. Insofern sei ein sozialer Arbeitsmarkt sozial- wie beschäftigungspolitisch erforderlich, um auch schwerstvermittelbaren Arbeitslosen eine Teilhabechance an Erwerbsarbeit zu bieten. Zur weiteren Rechtfertigung der Forderungen wird auf die schlechten Eingliederungsquoten bei den „Ein-Euro-Jobs“ verwiesen, die im Falle eines Ausbaus öffentlich geförderter Beschäftigung zurückgeführt werden könnten. Damit zielt das Konzept im Wesentlichen auf die Etablierung eines Ersatzarbeitsmarktes (Marktersatzfunktion), in dem spezifische Zielgruppen inkludiert werden sollen. Aber auch strukturpolitische Überlegungen spielen in den Überlegungen des DGB eine wichtige Rolle: Durch eine stärkere Berücksichtigung der arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen könnten insbesondere wirtschaftlich strukturschwache Regionen von den geförderten Beschäftigungsverhältnissen profitieren (DGB 2006: 1ff.).

Personenkreis

Die Umsetzung dieser breiten Zielsetzung soll durch eine relativ enge Abgrenzung des Personenkreises realisiert werden, indem sich der „ehrlische zweite Arbeitsmarkt“ vornehmlich an

Langzeitarbeitslose mit multiplen Vermittlungshemmnissen richtet. Nach Schätzungen des DGB fallen hierunter rund 100.000 Personen, wobei explizit ältere Arbeitslose bzw. ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ab dem 55. Lebensjahr, Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen sowie Personen ohne „formalen Berufsabschluss“ benannt werden. Für diese Personengruppen sollen durch die Schaffung von langfristigen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen Perspektiven außerhalb von Arbeitslosigkeit entwickelt werden, wobei eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt ausdrücklich *nicht* im Vordergrund steht. Zur weiteren Erläuterung der Fokussierung auf ältere Arbeitslose verweist der DGB auf das Ziel, durch eine gezielte Förderung dieser Menschen auf dem zweiten Arbeitsmarkt einen „sozialverträglichen Übergang“ (DGB 2006: 4) in den Altersruhestand schaffen zu wollen.

Finanzierung und zeitliche Dimension

Die Finanzierung der Maßnahmen lässt sich nach den Berechnungen des DGB über das SGB II-Eingliederungsbudget realisieren, da deren Kosten kaum höher als für die bereits existierenden „Ein-Euro-Jobs“ sein werden. Für eine adäquate Nutzung der Eingliederungsbudgets hält der DGB allerdings zwei wichtige Modifikationen für erforderlich: *Erstens* eine partielle Aktivierung der passiven Leistungen in Form einer einseitigen Deckungsfähigkeit des Eingliederungsbudgets durch das ALG II-Budget. Und *zweitens* eine Beteiligung der Beschäftigungsträger an den Personalkosten (genannt werden 10 Prozent), um mögliche „Mittnahmeeffekte“ und „unlautere Gewinnabsichten“ prinzipiell auszuschließen. Im Gegenzug wird den Beschäftigungsträgern die „Erzielung eigener Einnahmen durch (geringe) Nutzungsgebühren“ eingeräumt (DGB 2006: 5f.).²⁵

25 In Bezug auf die Finanzierung hat der DGB angesichts veränderter gesetzlicher Regelungen einige Anpassungen vorgenommen, die Ende September 2010 beim Workshop „Öffentlich geförderte Beschäftigung – Integrationspolitik für Langzeitarbeitslose“ der Friedrich-Ebert-Stiftung präsentiert wurden: Demnach werden auch der Beschäftigungszuschuss (BEZ) und der „Kommunal-Kombi“ als geeignete Finanzierungsgrundlage für öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angesehen. Konkret soll für den BEZ ein separates Budget neben dem SGB II-Eingliederungsbudget pro Grundsicherungsträger eingeführt werden, wobei sich die Höhe des Budgets an den jeweiligen Anteil der Langzeitarbeitslosen im jeweiligen Zuständigkeitsbereich der Grundsicherungsträger orientiert. Des Weiteren sind in wirtschaftlich strukturschwachen Regionen mit hoher (Langzeit)Arbeitslosigkeit gezielte „Projektförderungen“ in Anlehnung an das Bundesprogramm „Kommunal-Kombi“ vorzunehmen, die ergänzend mit Landes- und Kommunalmitteln zu finanzieren sind (http://www.fes.de/wiso/pdf/faq/2010/290910/Beitrag%20Kolf_29_10_10.pdf).

Eine ergänzende Finanzierung wird durch die Einführung eines Fonds nach dem Bonus-Malus-Prinzip angestrebt, der sich an eine Regelung im österreichischen Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz orientiert und die „volkswirtschaftlichen Kosten einer auf Verschleiß und frühzeitige Aussortierung setzende Personalpolitik stärker internalisiert“ (DGB 2006: 4). Mit den Mitteln aus dem Fonds sollen Betriebe und gemeinnützige Organisationen bei der Einrichtung zusätzlicher Arbeitsplätze unterstützt werden, wobei „gesundheitsförderliche Arbeitsbedingungen“ sowie „Weiterbildung und Beschäftigung bis zur Regelaltersgrenze“ zu garantieren sind. Sind die Unternehmen nicht in der Lage, diese Forderungen zu erfüllen, sollen sie stärker durch den Fonds finanziell belastet werden (DGB 2006: 3). Konkretere Modalitäten zu diesem Fonds finden sich aber ebenso wenig wie Antworten auf die Frage, auf wie viel Jahre der zweite Arbeitsmarkt insgesamt oder die einzelnen Beschäftigungsverhältnisse angelegt sein sollen.

Beschäftigungsfelder und Umsetzung

Bei der konkreten Umsetzung und der „Zuweisung“ der Personen auf potenzielle Arbeitsplätze soll der jeweilige Grundsicherungsträger verantwortlich zeichnen, der bei seinen Entscheidungen durch die lokalen Arbeitsmarktakteure zu unterstützen ist. Mit ihnen sollen im Konsens sowohl geeignete Tätigkeitsfelder als auch der tatsächliche Umfang der Maßnahmen ermittelt werden. Die lokalen Akteure sollen auch mitwirken bei der

„konkreten Ausgestaltung von Beschäftigungsprogrammen für Ältere und gesundheitlich Angeschlagene (...), um Mitnahme- und Verdrängungseffekte zu verhindern“ (DGB 2006: 6).

Nach Ansicht des DGB könnten die gesammelten Erfahrungen der früheren ABM-Ausschüsse fruchtbar gemacht werden, deren Arbeit als Vorbild für die Herstellung eines lokalen arbeitsmarktpolitischen Konsenses unter den Akteuren dient. Für die weitere Umsetzung hält der DGB zwei Optionen für möglich: Entweder erfolgt die Förderung von Integrationsarbeitsplätzen in Betrieben des ersten Arbeitsmarktes nach dem Vorbild der Beschäftigung in Integrationsfirmen.²⁶ Oder es werden mit öffentlich geförderter Beschäftigung „sinnvolle“ Tätigkeiten im Non-Profit-Bereich gefördert. Hier stehen zusätzliche, marktferne Tätigkeiten im Mittelpunkt, die ohne öffentliche Subventionierung mittelfristig nicht durchgeführt werden bzw. deren Erledigung durch private Unternehmen aufgrund mangelnden Interesses unwahrscheinlich ist. Die Tätigkeiten im Non-Profit-Bereich sollen insbesondere bei Wohlfahrtsverbänden, Vereinen oder sonstigen gemeinnützigen Einrichtungen angesiedelt werden. Hierzu sollen die Grundsicherungsträger und die jeweiligen Einrichtungen Vereinbarungen abschließen, in der Zielgrößen, Förderhöhe und -dauer definiert werden. Nach Ansicht des DGB würden so die regionalen Notwendigkeiten einerseits sowie die Bedarfe der zu fördernden Personen andererseits Berücksichtigung finden (DGB 2006: 4ff.).

26 Die öffentlich geförderten Integrationsarbeitsplätze sind dabei als ein Minderleistungsausgleich für die jeweiligen Betriebe anzusehen, die eine geförderte Person beschäftigen. Diese Subventionierung dient dem Erhalt der Wettbewerbsbedingungen des Unternehmens für die Beschäftigung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit diversen Defiziten.

Abbildung 6:

Ehrlicher zweiter Arbeitsmarkt

Kriterium	Ausprägung
Zielsetzung	<ul style="list-style-type: none"> – Öffentlich geförderte Beschäftigung zur „beschäftigungs- und sozialpolitischen“ Entlastung eines begrenzt aufnahmefähigen ersten Arbeitsmarktes (Marktersatzfunktion, Zielgruppeninklusion) – Förderung als „sozialverträglicher Übergang zum Altersruhestand“ – Stärkung strukturschwacher Regionen (Strukturwirksamkeit)
Personenkreis	<ul style="list-style-type: none"> – Langzeitarbeitslose, insbesondere ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer/Arbeitslose ab 55 Jahre mit multiplen Vermittlungshemmnissen
Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> – Finanzierung durch SGB II-Eingliederungsbudget, einschließlich Aktivierung von passiven Leistungen – Beteiligung der Beschäftigungsträger an Personalkosten – Einführung eines „Bonus-Malus-Systems“ – Anwendung eines Minderleistungsausgleiches bei Integrationsarbeitsplätzen – Seit Herbst 2011 Finanzierung auch über §16e SGB II (Beschäftigungszuschuss) sowie Bundesprogramm „Kommunal-Kombi“
Zeitliche Dimension	<ul style="list-style-type: none"> – Keine konkreten Angaben, Förderung über „mehrere Jahre“ – Dauerhafte Förderung von Integrationsarbeitsplätzen in Betrieben des ersten Arbeitsmarktes
Beschäftigungsfelder und -bedingungen	<ul style="list-style-type: none"> – Orientierung an den Bedürfnissen Einzelner und den „Notwendigkeiten des regionalen Arbeitsmarktes“ – Integrationsarbeitsplätze in Betrieben des ersten Arbeitsmarktes – Beschäftigung im „Non-Profit-Bereich“ – Beachtung der Kriterien Zusätzlichkeit und öffentliches Interesse

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an DGB (2006).²⁷

3.3.2 Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V.: Gerechte Teilhabe an Arbeit – Diakonische Positionen zur aktuellen Arbeitsmarktpolitik

Das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. (nachfolgend: Diakonie) entwickelte ihre Vorstellungen von öffentlich geför-

derter Beschäftigung unter dem Titel „Option sozialversicherungspflichtige Beschäftigung – Konzept zum Passiv-Aktiv-Transfer (PAT)“ (2006), die durch das Positionspapier „Gerechte Teilhabe an Arbeit“ (2010) weiter entwickelt wurden.²⁸ Im Kern plädiert die Diakonie für eine „Weiterentwicklung von öffentlich geförderter Beschäftigung“, indem „dauerhafte und existenzsichernde Arbeitsplätze“

²⁷ Der DGB hat die Finanzierung seines Konzepts im Herbst 2010 modifiziert (Fußnote 25).

²⁸ Dieses Papier ergänzt das ursprüngliche Konzept von öffentlich geförderter Beschäftigung nur ansatzweise, so dass eine Bewertung der diakonischen Sicht im Wesentlichen auf Basis des 2006 vorgelegten Konzepts zu erfolgen hat. Die konzeptionelle Stärke des aktuellen Papiers besteht vielmehr in der ausführlichen Analyse des „Status-Quo“ der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik. Beispielsweise wird die konsequente Ausrichtung der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, jegliche Form der Beschäftigung aufzunehmen, scharf kritisiert. Hierdurch werden die individuellen und multiplen Problemlagen bestimmter Personengruppen vernachlässigt und somit eine nachhaltige Integration in den ersten Arbeitsmarkt verhindert. Vor dem Hintergrund dieser Analyse leitet die Diakonie Forderungen für einen grundsätzlichen Wandel in der Arbeitsmarktpolitik ab (Diakonie 2010: 11ff).

geschaffen werden. Damit sollen im Wesentlichen zwei Zielsetzungen realisiert werden: Einerseits soll öffentlich geförderte Beschäftigung zu einem Ausgleich des fehlenden Arbeitsplatzangebots beitragen. Andererseits soll sie die „Teilhabe an Arbeit“ für langzeitarbeitslose Menschen ermöglichen, damit deren erworbenen Qualifikationen erhalten bzw. erforderliche Qualifikationen vermittelt werden. Damit soll öffentlich geförderte Beschäftigung auch einer Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt dienen oder zumindest eine zielgerichtete Übergangslösung darstellen, die sich an den individuellen und regionalen Bedarfen orientiert (Diakonie 2010: 17). Das Konzept der Diakonie schlägt somit die Schaffung eines dauerhaft eingerichteten Ersatzarbeitsmarktes vor, in dem Langzeitarbeitslose ihre Beschäftigungsfähigkeit erhalten bzw. ausbauen sollen. Perspektivisch wird aber auch die Integration der Betroffenen in den ersten Arbeitsmarkt angestrebt.

Personenkreis

Angesichts dieser Zielsetzungen fokussiert die Diakonie bei der Abgrenzung des zu fördernden Personenkreises auf „individuell und regional benachteiligte Arbeitsmarktgruppen“, ohne aber diese Gruppe weiter zu spezifizieren. Grundsätzlich von einer Förderung ausgeschlossen werden sollen lediglich Jugendliche unter 25 Jahre, da für diesen Personenkreis die Priorität auf den Erwerb von Schul- und Ausbildungsabschlüssen zu legen ist (Diakonie 2010: 22). Auch die Ausführungen des im Jahr 2006 vorgelegten Konzepts sahen „vom Grundsatz her alle am Arbeitsmarkt benachteiligten“ Personen für eine Förderung vor, wobei hier ein besonderer Fokus auf Personen mit „multiplen Vermittlungshemmnissen“, „Personen vor dem Renteneintritt“ sowie „junge(n) Langzeitarbeitslose(n)“ lag (Diakonie 2006: 9ff.).

Finanzierung und zeitliche Dimension

Die Finanzierung öffentlich geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung soll durch die Aktivierung passiver Transferleistungen erfolgen. Durch diesen „Passiv-Aktiv-Transfer (PAT)“ wer-

den Leistungen zum Lebensunterhalt und KdU-Mittel in Arbeitsentgelte umgewandelt. Dies soll ermöglicht werden, indem diese passiven Leistungen in einem begrenzten Umfang deckungsfähig zu den aktiven Eingliederungsmitteln gestellt werden. Dabei soll die teilweise Deckungsfähigkeit nur einseitig von den passiven Transferleistungen zu den aktiven Eingliederungsmitteln ermöglicht werden (Diakonie 2006: 15ff.; Maier 2008: 135f.). Zwar ist nach den vorliegenden Berechnungen der Diakonie eine kostenneutrale Finanzierung nicht möglich, da zusätzliche Kosten, insbesondere für sozialpädagogische Betreuung und weitere Qualifizierungsmaßnahmen, anfallen können. Diese Kosten ließen sich aber durch „Zusatz- und Mischfinanzierungen aus Mitteln der Arbeitsförderung und aus Bundesprogrammen“ decken (Diakonie 2010: 21). Überdies soll je nach Marktnähe und „Refinanzierungsmöglichkeiten“ der potenziellen Arbeitgeber auch eine finanzielle Beteiligung an den Personalkosten erfolgen. Auch erfordert der PAT keine umfassende Reform des bestehenden arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums. Jedoch sollten die Instrumente verstärkt auf die individuellen Lebensverhältnisse, den Förderbedarf und die Integrationsperspektiven der Betroffenen abgestimmt werden. Gleichzeitig wird aber auch eine klare Abstufung im Einsatz der Instrumente für erforderlich erachtet, was bedeutet, dass auch weiterhin Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante als „ultima-ratio-Instrument“ mit dem Fokus auf soziale Integration zum Einsatz gebracht werden sollen – zumindest sofern Instrumente der Arbeitsmarktintegration (noch) nicht gegriffen haben oder absehbar nicht greifen (Diakonie 2010: 22). Im Gegensatz zu den detailliert dargelegten Berechnungsbeispielen zum PAT und dem Einsatz der Instrumente sind die Überlegungen zur Ausgestaltung der zeitlichen Dimension, insbesondere zur Dauer der Beschäftigungsverhältnisse, relativ unspezifisch. Im Grundsatz wird zwar für eine unbefristete Förderung plädiert, aber gleichzeitig soll diese von den individuellen Voraussetzungen des Geförderten abhängig sein.²⁹

29 Zur Feststellung der individuellen Voraussetzungen wird die regelmäßige Erstellung einer „Entwicklungsprognose“ vorgeschlagen, in der die Perspektiven der Geförderten für einen Wechsel in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zu beziffern sind und eventuell weitere Qualifizierungsbedarfe benannt werden sollen (Diakonie 2006: 9).

Beschäftigungsfelder und Umsetzung

Um „zusätzliche Arbeitsplätze“ zu schaffen, wird eine spezifische Benennung konkreter Beschäftigungsfelder unterlassen, und gleichzeitig das (im Grunde allseits anerkannte) Kriterium der Zusätzlichkeit bei der Erschließung von neuen Tätigkeitsbereichen in Frage gestellt. Stattdessen sollen die „regionalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktakteure“, die aber nicht weiter benannt werden, in einem Konsensverfahren zunächst den jeweiligen Bedarf einer Region ermitteln und anschließend eine potenzielle Anzahl an förderungsfähigen (möglichst marktnahen) Arbeitsplätzen festlegen. Das Kriterium „marktnah“ ist aus Sicht der Diakonie zentral, da nur diesem Merkmal entsprechende Arbeitsplätze den Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt erleichtern würden (Diakonie 2010: 22).

Die konkrete Umsetzung des Konzepts knüpft die Diakonie an unterschiedliche Bedingungen. Die sozialversicherungspflichtige Ausgestaltung wird damit begründet, dass den Geförderten alle Rechte und Pflichten eines Arbeitnehmers eingeräumt werden sollen. Eine Gleichberechtigung mit den Arbeitnehmern soll auch dadurch hergestellt werden, dass sich die Beschäftigungsaufnahme an dem Grundsatz der Freiwilligkeit orientiert, keine Zuweisung mit Sanktionsandrohung bei Ablehnung oder Nichtantritt erfolgt und die Entlohnung existenzsichernd auszugestalten ist. Gleichwohl sollen die bewilligten Maßnahmen mit einer sozialpädagogischen Betreuung und weiteren Qualifizierungsmöglichkeiten durchgeführt werden (Diakonie 2010: 21f.). Schließlich wird auch eine Veränderung der Vergabep Praxis bei der Einrichtung von Beschäftigungsmaßnahmen angestrebt. So soll „qualitativen und sozialen Kriterien im Ausschreibungsverfahren“ ein höherer Stellenwert zugeschrieben und auf diesem Weg der stetig wachsende Kostendruck insbesondere bzgl. der Personalmittel auf die Beschäftigungsträger reduziert werden. Zudem wird mit der Aufforderung nach „mehrstufigen Vergabeverfahren“ in einem „wettbewerblichen Dialog“ und der Einrichtung von „Runden Tischen unter Beteiligung von Politik, Kostenträgern und Ver-

bänden“ zur politischen Begleitung der Maßnahmen und Sicherstellung der arbeitsmarktpolitischen Ziele für eine andere Art der Zusammenarbeit zwischen Leistungserbringern und Leistungsträgern geworben (Diakonie 2010: 23).

3.3.3 BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren

Die Bundestagsfraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat bereits im September 2006 konzeptionelle Überlegungen zum Aufbau eines „dritten bzw. sozialen Arbeitsmarktes“ unter der Überschrift „Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren“ präsentiert (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2006). Diese Überlegungen sind 2006 und erneut im Frühjahr 2010 zu Anträgen konkretisiert und in den Deutschen Bundestag eingebracht worden (Deutscher Bundestag 2006, 2010a). Die zentrale Zielsetzung des Konzepts besteht in der Schaffung von dauerhaft geförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen, wofür der bestehende gesetzliche Rahmen des SGB II entsprechend ausgeschöpft werden soll. Allerdings ist eine eindeutige Zielformulierung im Sinne der ABM-Evaluation nicht möglich, weil das vorgelegte Konzept wenig aussagekräftig und in weiten Teilen vergleichsweise ungenau formuliert ist. Die wesentlichen Ausführungen orientieren sich aber an den Überlegungen der Diakonie (Kapitel 3.3.2) und den dort formulierten Zielen der Beschäftigungsfähigkeit und der Arbeitsmarktintegration.

Personenkreis

Als relevanter Personenkreis für die geförderten Beschäftigungsverhältnisse wird die „Gruppe strukturell Benachteiligter“ benannt, die nicht aufgegeben und zu „Zahlfällen“ gemacht werden dürfe (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2006: 2). Ansonsten bestünde die Gefahr, dass diese Personen de facto als erwerbsunfähig gelten und ohne Aufgabe voraussichtlich lebenslang alimentiert werden. Um dieser Gefahr zu begegnen, soll diesen Menschen zu einer neuen Perspektive verholfen werden. Deshalb sind langfristige, sozialversicherungspflichtige

Abbildung 7:

Gerechte Teilhabe am Arbeitsmarkt

Kriterium	Ausprägung
Zielsetzung	<ul style="list-style-type: none"> – Ausgleich eines quantitativen Arbeitsplatzmangels und Sicherstellung der „Teilhabe an Arbeit“ (Marktersatzfunktion) – Beendigung von Langzeitarbeitslosigkeit, Erhalt von erworbenen bzw. Vermittlung von erforderlichen Qualifikationen (Beschäftigungsfähigkeit) – (Langfristige) Integration von Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen (Arbeitsmarktintegration) – Schaffung eines Übergangs in den „allgemeinen Arbeitsmarkt“ je nach individuellen und regionalen Bedarfen (Arbeitsmarktintegration)
Personenkreis	<ul style="list-style-type: none"> – Individuell/regional benachteiligte Personengruppen – Keine Förderung von Jugendlichen unter 25 Jahren – Freiwillige Aufnahme der Beschäftigung
Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> – Aktivierung der passiven Transferleistungen zu einem Arbeitsentgelt – Je nach „Marktnähe“ und „Refinanzierungsmöglichkeiten“ Beteiligung der Beschäftigungsträger an Personalkosten – zusätzliche Kosten für sozialpädagogische Betreuung, Qualifizierungsmaßnahmen „aus Mitteln der Arbeitsförderung und Bundesprogrammen“
Zeitliche Dimension	<ul style="list-style-type: none"> – Grundsätzlich unbefristete Beschäftigung möglich – Regelmäßige Prüfung der individuellen Voraussetzungen
Beschäftigungsfelder und -bedingungen	<ul style="list-style-type: none"> – Beschäftigung soll sozialversicherungspflichtig und existenzsichernd sein und durch einen Arbeitsvertrag abgeschlossen werden – Begleitung der Maßnahme durch sozialpädagogische Betreuung und Qualifizierungen – Sozialräumliche Ausrichtung durch Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Stadt(teil)entwicklung – Ermittlung von und Orientierung an regionalen Bedarfen – Forderung einer Erweiterung der Tätigkeitsfelder öffentlich geförderter Beschäftigung und dadurch Verzicht auf das Kriterium „Zusätzlichkeit“ bei der Erschließung von Beschäftigungsfeldern – Schaffung „zusätzlicher Arbeitsplätze“ in bestimmten Beschäftigungsfeldern
Umsetzung	<ul style="list-style-type: none"> – Modifizierung bestehender Instrumente des SGB II und SGB III – Veränderung der Vergabepaxis der Bundesagentur für Arbeit

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Diakonie 2006, 2010.

tige Beschäftigungsverhältnisse als Förderleistung im Rahmen des SGB II zu schaffen. Dabei ist die

„langfristige Förderung (...) nicht gleichzusetzen mit dem hermetischen Ausschluss vom Arbeitsmarkt, sondern akzeptiert lediglich den besonderen, auf längere Zeit ausgerichteten und kontinuierlichen Unterstützungsbedarf der Betroffenen unter den gegebenen arbeitsmarktpolitischen Bedingungen“ (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2006: 2).

Im engeren Fokus des Konzepts stehen Langzeitarbeitslose ab dem 25. Lebensjahr mit multiplen Vermittlungshemmnissen, wozu Menschen mit einer mehrjährigen Arbeitslosigkeit, gesundheitlichen Einschränkungen, fehlenden beruflichen Qualifikationen sowie einer eingeschränkten Mobilität zählen (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2006: 4).

Finanzierung und zeitliche Dimension

Die Finanzierung der geförderten Beschäftigungsverhältnisse soll aus Steuermitteln und möglichst kostenneutral erfolgen. Hierzu wird auf den Vorschlag der Diakonie zum Passiv-Aktiv-Transfer rekuriert (Kapitel 3.3.2).³⁰ Zudem sollen Kofinanzierungen aus Sonderprogrammen der EU, des Bundes, der Länder und der Kommunen, aber auch Sponsoring bzw. die Einwerbung privater Mittel genutzt werden, wobei an dieser Stelle unklar bleibt, wie hoch deren jeweiligen Volumen eingeschätzt werden (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2006: 4f.).

Beschäftigungsfelder und Umsetzung

Die potenziellen Beschäftigungsfelder sollen durch die lokalen Akteure identifiziert werden, womit auch die Akzeptanz des dritten Arbeitsmarktes innerhalb der Gesellschaft gefördert werden soll.³¹ Bei der Identifizierung und Einrichtung potenzieller Beschäftigungsfelder und Tätigkeiten sind die Kriterien der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses zu beachten, um damit einer mög-

lichen Verdrängung regulärer Arbeitsplätze Einhalt zu gebieten. Die Einhaltung der Kriterien ist von einem bei den Grundsicherungsträgern angegliederten Beirat regelmäßig zu prüfen. Überdies sollen die Tätigkeiten „sinnstiftend“ sein, die Interessen und Fertigkeiten der Geförderten berücksichtigt werden und letztlich auch zu einem Mehrwert für die gesamte Gesellschaft beitragen. Die Besetzung der Beschäftigungsverhältnisse erfolgt über die Grundsicherungsträger, da diese in der Bewertung geeigneter Förderpersonen über den notwendigen Sachverstand verfügen (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2006: 4).

Als denkbare Beschäftigungsfelder wird auf zusätzliche Tätigkeiten in den Kommunen fokussiert. Als potenzielle Einsatzbereiche werden einerseits Tätigkeiten in der Stadtteilarbeit, im Quartiermanagement und in der Kulturarbeit genannt, die bisher im Rahmen von Ein-Euro-Jobs ausgeübt worden sind. Andererseits werden Tätigkeiten im Bereich des Zivildienstes als Kompensation für den Rückgang der Anzahl an Zivildienstleistenden sowie Assistenz Tätigkeiten in den Bereichen des ambulanten Pflegedienstes bzw. im Bildungssektor vorgeschlagen (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2006: 3).

Darüber hinaus sollen „Integrationsarbeitsplätze“ nach dem Vorbild von „Integrationsfirmen“ (Behindertenwerkstätten) in gewerblichen Unternehmen des ersten und des dritten Arbeitsmarktes geschaffen werden, wozu ein „Budget für einen Minderleistungsausgleich“ vorgesehen ist. Aus den Mitteln des Budgets sollen an die jeweiligen Unternehmen Ausgleichszahlungen geleistet werden, um die Wettbewerbsbedingungen für jene Unternehmen sicherzustellen, die Menschen mit diversen Defiziten beschäftigen. Diese Ausgleichszahlung soll sich dabei nicht an der Lohnhöhe des Geförderten, sondern an dessen zu schätzenden „Produktivitätsnachteilen“ bemessen (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2006: 4).

³⁰ Hierbei wird auf die Berechnungen der Diakonie zum Passiv-Aktiv-Transfer (PAT) hingewiesen.

³¹ Hierzu zählen „Gemeinde, Kreise, Bezirke, Agenturen für Arbeit und ARGEn, ortsansässige Unternehmen, Kammern, berufsständische Organisationen, Wirtschaftsverbände, Arbeitnehmerorganisationen, Träger der freien Wohlfahrtspflege, Parteien, Kirchen“ (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2006: 2).

Abbildung 8:

Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren

Kriterium	Ausprägung
Zielsetzung	– Aufbau eines „dritten Arbeitsmarktes (sozialen Arbeitsmarkts)“ für Personen, die langfristig keine Perspektiven auf dem ersten Arbeitsmarkt haben (Zielgruppeninklusion sowie perspektivisch Arbeitsmarktintegration)
Personenkreis	– Langzeitarbeitslose über 25 Jahre mit multiplen Vermittlungshemmnissen
Finanzierung	– Kostenneutrale Finanzierung durch Aktivierung passiver Leistungen – Kofinanzierung aus Sonderprogrammen der EU, des Bundes, der Länder und Kommunen – „Budget für Minderleistungsausgleich“ im Bereich Integrationsarbeitsplätze
Zeitliche Dimension	– dauerhafte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung
Beschäftigungsfelder und -bedingungen	– „Beschäftigung im Dritten Sektor“ durch zusätzliche Arbeiten in den Kommunen – Schaffung von „Integrationsarbeitsplätzen“
Umsetzung	– Identifizierung möglicher Beschäftigungsfelder durch lokale Netzwerke – Beachtung der Kriterien „Zusätzlichkeit“ und „öffentliches Interesse“

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2006.

3.3.4 Sozialdemokratische Partei Deutschland: Sozialer Arbeitsmarkt: Mehr Teilhabe – mehr Lebensqualität

Die Sozialdemokratische Partei Deutschland (SPD) hat im Rahmen eines außerordentlichen Bundesparteitags im September 2010 in Berlin ein vom Parteivorstand entwickeltes neues Arbeitsmarktprogramm mit dem Titel „Fairness auf dem Arbeitsmarkt“ verabschiedet, in dem die Forderung zum Aufbau eines „Sozialen Arbeitsmarktes“ enthalten ist.³² Der vorgelegte Entwurf soll durch einen „intensiven Dialog mit Gewerkschaften, Unternehmerverbänden, Trägern der Wohlfahrtspflege und kommunalen Spitzenverbänden“ zu einem kohärenten Konzept entwickelt werden mit dem Ziel, innerhalb von zwei Jahren 200.000 sozialversicherungspflichtige, „anständige Arbeits-

plätze“ in diesem Bereich schaffen zu wollen (SPD 2010: 20). Weil der Diskussionsprozess erst am Anfang steht, kann (noch) nicht von einem kohärenten Gesamtkonzept die Rede sein, so dass derzeit auch keine konkrete Zieldefinition möglich ist.

Personenkreis

Beispielsweise fehlt im vorgelegten Arbeitsmarktprogramm eine spezifische Abgrenzung, für welchen Personenkreis die Arbeitsplätze auf dem sozialen Arbeitsmarkt geschaffen werden sollen und ob die Beschäftigungsverhältnisse allen Empfängern von Arbeitslosengeld II offen stehen sollen. Unabhängig von der Abgrenzung des Personenkreises soll die Aufnahme einer Beschäftigung grundsätzlich freiwillig erfolgen, wenngleich weiterhin die Sanktionsregelungen des SGB II bei Ab-

³² Die Ausführungen zum Aufbau eines „sozialen Arbeitsmarktes“ stützen sich im Wesentlichen auf ein Diskussionspapier von Katrin Budde und Andreas Steppuhn vom Landesverband Sachsen-Anhalt aus dem Frühjahr 2010 (Budde/Steppuhn 2010).

lehnung eines Angebots auf einen Arbeitsplatz durch das zuständige Jobcenter zur Anwendung zu bringen sind (SPD 2010: 20).

Finanzierung und zeitliche Dimension

Als Finanzierungsinstrumente wird auf die Programme „Kommunal-Kombi“ sowie „Job-Perspektive“ mit dem Instrument Beschäftigungszuschuss (BEZ) rekuriert. Insbesondere mit einer Neuauflage des Programms „Kommunal-Kombi“ soll in strukturschwachen Regionen die finanzielle Basis zum Aufbau des sozialen Arbeitsmarktes geschaffen werden, indem das Programm mit Hilfe einer Erhöhung des Bundeszuschusses auf 80 Prozent zu finanzieren ist. In die Finanzierung einfließen sollen zudem Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF), die durch nicht abfließende ESF-Mittel bei Bund und Ländern ergänzt werden (Budde/Steppuhn 2010: 3). Zusätzlich sollen drei Milliarden Euro aus dem Bundeshaushalt, zunächst begrenzt auf zwei Jahre, zur weiteren Finanzierung zur Verfügung gestellt werden. Erwartet wird, dass sich diese Summe durch den hohen Selbstfinanzierungseffekt der Maßnahme aufbringen lässt, da mit der Einführung eines sozialen Arbeitsmarktes passive Leistungen (insbesondere ALG II) eingespart werden und zusätzliche Einnahmen bei der Sozialversicherung erzielt werden (Budde/Steppuhn 2010: 3; SPD 2010: 20).

Beschäftigungsfelder und Umsetzung

Nach den Vorstellungen der SPD ist für die Einrichtung einer Maßnahme oder eines Arbeitsplatzes am sozialen Arbeitsmarkt die Zustimmung der Kammern und der Gewerkschaften erforderlich. Diesen Akteuren soll es auch obliegen, die Kriterien „Zusätzlichkeit“ und „öffentliches Interesse“ der jeweiligen Maßnahme zu prüfen, um so eine mögliche Verdrängung regulärer Beschäftigungsverhältnisse zu verhindern. Gleichzeitig soll aber auch vermieden werden, dass mit der Etablierung eines

sozialen Arbeitsmarktes eine zusätzliche Konkurrenz „für den fairen Wettbewerb unter Unternehmen um öffentliche Aufträge“ entsteht. Während der Beschäftigung betreuen die zuständigen Arbeitsvermittler der Bundesagentur für Arbeit bzw. des Grundsicherungsträgers die Geförderten weiter. Ergänzend soll halbjährlich geprüft werden, inwieweit sich die Vermittlungschancen für die Aufnahme einer Beschäftigung auf den ersten Arbeitsmarkt eventuell verbessert haben. Von Bedeutung ist auch die Tatsache, dass keine konkreten Beschäftigungsfelder genannt werden und es auch nicht vorgesehen ist, die Kriterien „Zusätzlichkeit“ und „öffentliches Interesse“ bundesgesetzlich zu normieren. Es existieren aber unterschiedliche Hinweise darauf, dass die Tätigkeiten möglichst wirtschaftsnah (Beauftragung von Dritten, z. B. Handwerksunternehmen) oder im öffentlichen Sektor anzusiedeln sind (SPD 2010: 20).

3.3.5 Berliner Kampagne gegen Hartz IV – Ein-Euro-Jobs durch sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeit ersetzen!

Die „Berliner Kampagne gegen Hartz IV“³³ hat im Juni 2006 ihr Konzept „Ein-Euro-Jobs durch sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeit ersetzen!“ vorgelegt (Berliner Kampagne 2006), welches aufgrund einiger konzeptioneller Schwächen wenige Monate später durch das Papier „Von der Kritik zum Projekt – Ein-Euro-Jobs sinnvoll ersetzen! – Selbstbestimmt arbeiten in öffentlich geförderter Beschäftigung, die den Menschen dient“ (Berliner Kampagne 2007) präzisiert wurde.³⁴ Darin fordert die Berliner Kampagne nicht weniger als eine „Kehrtwende“ in der Arbeitsmarktpolitik (Berliner Kampagne 2006: 9), um zwei zentrale Zielsetzungen umzusetzen: Zum einen soll ein Angebot an Dienstleistungen geschaffen werden, die einen gesellschaftlich vorhandenen Bedarf

33 In der „Berliner Kampagne gegen Hartz IV“ (nachfolgend kurz: Berliner Kampagne) engagieren sich Menschen vorrangig aus dem linksalternativen oder gewerkschaftlichen Spektrum, die mit Informations- und Diskussionsveranstaltungen sowie Informationsbroschüren insbesondere die Sanktionsregelungen und die Sanktionspraxis der JobCenter kritisieren und die versuchen, Alternativen aufzuzeigen. Weitere Informationen zur Berliner Kampagne sind auf deren Homepage zu finden unter www.hartzkampagne.de

34 In diese Konzepte eingeflossen sind unterschiedliche Forderungen und Vorschläge anderer Initiativen und Organisationen aus dem Erwerbslosen- und Alternativspektrum, die auch in diesem Zusammenhang entsprechend gewürdigt werden (Berliner Kampagne 2006: 10ff.).

Abbildung 9:

Sozialer Arbeitsmarkt: Mehr Teilhabe – mehr Lebensqualität

Kriterium	Ausprägung
Zielsetzung	– Ausbau eines „sozialen Arbeitsmarktes mit öffentlich geförderter Beschäftigung“ für 200.000 zusätzliche sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse
Personenkreis	– Zugang für alle ALG II-Empfängerinnen und -Empfänger – Grundsätzlich freiwillige Beschäftigungsaufnahme
Finanzierung	– Bereitstellung von 3 Mrd. € aus dem Bundeshaushalt – Selbstfinanzierungseffekt durch Einsparungen bei passiven Leistungen – Zusätzliche Mittel aus dem ESF
Zeitliche Dimension	– keine Angaben zur Dauer der Maßnahme und den Beschäftigungsverhältnissen
Beschäftigungsfelder und -bedingungen	– Keine konkrete Nennung von möglichen Beschäftigungsfeldern, möglichst wirtschaftsnah oder im öffentlichen Sektor angesiedelt
Umsetzung	– „Sozialer Arbeitsmarkt“ als Fortsetzung der Programme „Kommunal-Kombi“ und „Job-Perspektive“ – Beachtung der Kriterien Zusätzlichkeit und öffentliches Interesse – halbjährliche Prüfung, ob Vermittlungschancen in den ersten Arbeitsmarkt verbessert wurden

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an SPD 2010 sowie Budde/Steppuhn 2010.

befriedigen, die aber auf dem „freien“ Markt nicht angeboten werden, weil die Nutznießer diese Dienstleistungen selbst bei „günstigen Preisen“ nicht finanzieren können (Berliner Kampagne 2007: 21). Zum anderen sollen „echte Perspektiven“ für Langzeitarbeitslose zu Bedingungen geschaffen werden, welche die „sozialen und arbeitsrechtlichen Errungenschaften bewahren“. Dabei soll insbesondere durch die vorgeschlagene sozialversicherungspflichtige „Teilzeitarbeit“ zumindest für „Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaften“ eine Unabhängigkeit vom ALG II-Bezug erreicht werden, wobei den geförderten Personen die vollen Arbeitnehmerrechte eingeräumt werden und sie voll sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind (Berliner Kampagne 2007: 22). Primäre Zielsetzung der Kampagne ist die Schaffung eines dauerhaften Ersatzarbeitsmarktes (Marktersetzungsfunktion), wobei die individuelle Förderung der Maßnahmen beschränkt sein soll.

Personenkreis

Eine spezifische Eingrenzung des Personenkreises wird nicht vorgenommen und eine Förderung von insbesondere „schwer vermittelbaren Erwerbslosen“ abgelehnt. Prinzipiell soll allen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Bezug von Arbeitslosengeld II der Zugang zu einer Förderung ermöglicht werden, weil deren „Qualifikationen, Erfahrungen und (...) Leistungsbereitschaft“ zur Erbringung der gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen erforderlich sind (Berliner Kampagne 2007: 28). Deshalb sind auch keine expliziten Zugangsvoraussetzungen genannt, sondern lediglich der Hinweis darauf, dass eine Förderung entsprechend der Qualifikation und Eignung der Arbeitslosen zu erfolgen hat.

Finanzierung und zeitliche Dimension

Die Finanzierung der Maßnahmen soll gegenüber geförderten Ein-Euro-Jobs kostenneutral erfolgen,

indem die passiven Leistungen des SGB II (ALG II und Kosten der Unterkunft), die Aufwendungen für die Arbeitsgelegenheiten für Mehraufwandsentschädigungen sowie zuvor bestehende Vergünstigungen (z. B. Befreiung von der GEZ-Gebühr oder Ermäßigungen bei Fahrkarten im ÖPNV) in ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsentgelt umgewandelt werden (Berliner Kampagne 2006: 14). Um für möglichst viele Arbeitslose eine Förderung in sozialversicherungspflichtiger Teilzeit realisieren zu können, sollen die Arbeitsverhältnisse auf eineinhalb Jahre befristet werden; nur in Ausnahmefällen kommt es zu einer Verlängerung bzw. Kürzung um ein halbes Jahr. Hinsichtlich der zeitlichen Dimension ist die Begrenzung der wöchentlichen Arbeitszeit auf 20 Stunden zu erwähnen. Diese Begrenzung soll zu einem angemessenen Verhältnis von Arbeitszeit und Vergütung beitragen und gleichzeitig die Geförderten in der Entwicklung von „Zukunftsperspektiven“ unterstützen.

Beschäftigungsfelder und Umsetzung

Die konkrete Umsetzung des Konzepts orientiert sich an den Fertigkeiten und Qualifikationen der potenziell Geförderten, die im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Chance erhalten, ihre Beschäftigungsfelder selbst zu erschließen bzw. vorzuschlagen. Hierzu wird ein Gremium eingerichtet, das sich aus den relevanten (örtlichen) arbeitsmarktpolitischen Akteuren zusammensetzt: In diesem Gremium sollen aber nicht nur Gewerk-

schaften, Kammern und Arbeitsmarktexperten vertreten sein, sondern auch Vertreterinnen und Vertreter von Erwerbsloseneinrichtungen, von sozial aktiven gesellschaftlichen Gruppen sowie von Gruppen, welche die angebotenen Dienstleistungen in Anspruch nehmen. Es soll Richtlinien für die Förderungsfähigkeit von Arbeitsplätzen entwickeln, die sich an den Begriffen „Zusätzlichkeit“ und „öffentliches Interesse“ orientieren. Die erarbeiteten Richtlinien sollen regelmäßig in einem Abstand von sechs bis zwölf Monaten überprüft werden, um „unerwünschte Nebenwirkungen“ ausbessern zu können (Berliner Kampagne 2006: 13). Um einer möglichen „Verdrängung regulärer Arbeit“ wirksam zu begegnen, soll ergänzend „ein hohes Maß an Transparenz und ein Kontrollverfahren“ im Bewilligungsverfahren sowie bei einer anschließenden Umsetzung gewährleistet werden (Berliner Kampagne 2006: 14). Hierzu sind die Anträge über eine Fördermaßnahme sowie eine detaillierte Arbeitsplatzbeschreibung dem zuständigen Fallmanager im Jobcenter vorzulegen, welches letztlich auch über die Bewilligung oder Ablehnung der potenziellen Fördermaßnahme entscheidet. Die Arbeitsstelle soll dann aber in Eigeninitiative gesucht und die Aufnahme der Teilzeitarbeit freiwillig erfolgen. Nur ergänzend sollen die potenziellen Arbeitsplätze auf einem vom „Jobcenter unabhängigen Stellenportal“ veröffentlicht werden (Berliner Kampagne 2006: 12f.).³⁵

35 In ihrer Überarbeitung des Konzepts nennt die Kampagne konkrete Tätigkeiten, die mit der Unterstützung von öffentlich geförderter Beschäftigung ausgeübt werden könnten. Genannt werden Tätigkeiten im ökologischen Bereich, z. B. Energiesparberatung für private Haushalte, Erstellung von Leitfäden und Ratgebern zum umweltgerechten Verhalten, Unterstützung von Bürgerinnen und Bürgern bei bürokratischen Angelegenheiten, Integrationsarbeit für Migrantinnen und Migranten, Beratung/Betreuung für überforderte Familien, Hilfen für einkommensarme Familien (z. B. für Alleinerziehende, Betreuung von Kindern außerhalb der Öffnungszeiten von Kitas usw.), Organisieren von Selbsthilfegruppen (Erwerbslose und andere Problembereiche), Ernährungsberatung, Seniorenbetreuung, Kunst- und Kulturbereich (Berliner Kampagne 2007: 27f.).

Abbildung 10:

Ein-Euro-Jobs durch sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeit ersetzen!

Kriterium	Ausprägung
Zielsetzung	<ul style="list-style-type: none"> – Kurzfristige und unmittelbare Verbesserung der Situation von Erwerbslosen – Umwandlung der Ein-Euro-Jobs in sozialversicherungspflichtige „Teilzeitarbeit“ – Marktersatzfunktion, Strukturwirksamkeit
Personenkreis	<ul style="list-style-type: none"> – Zugang für alle Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger aus dem Rechtskreis SGB II
Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> – Aktivierung von passiven Leistungen zu einem Arbeitsentgelt sowie Umwandlung eines Anteils von zuvor bestehenden Vergünstigungen – kostenneutrale Förderung gegenüber Ein-Euro-Jobs
Zeitliche Dimension	<ul style="list-style-type: none"> – Befristung der Förderung auf 1,5 Jahre mit Möglichkeit zur Verlängerung bzw. Kürzung um 0,5 Jahre
Beschäftigungsfelder und -bedingungen	<ul style="list-style-type: none"> – Freiwilligkeit der Arbeitsaufnahme – Tätigkeiten entsprechend der Qualifikation und Eignung des Geförderten – Begrenzung der wöchentlichen Arbeitszeit auf 20 Stunden – Sanktionsfreier Abbruch einer Förderung – Beachtung Kriterium „Zusätzlichkeit“ und „öffentliches Interesse“ – Keine Stellen in der Privatwirtschaft bzw. im öffentlichen Dienst
Umsetzung	<ul style="list-style-type: none"> – Einführung eines Pilotprojekts (in Berlin) – Vorlage der Arbeitsplatzbeschreibung beim JobCenter (Fallmanager) – Einrichtung eines Beirats zur Klärung strittiger Förderarbeitsplätze – Regelmäßige Prüfung der Zusätzlichkeit/öffentliches Interesse – Hohe Transparenz und Kontrollverfahren bei der Bewilligung und Durchführung der Maßnahmen

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Berliner Kampagne gegen Hartz IV 2006.

4. Fazit und politische Schlussfolgerungen

Vor dem Hintergrund anhaltend verfestigter (Langzeit)Arbeitslosigkeit wurden in den vergangenen Jahren in Ergänzung zum bestehenden und im Zeitverlauf modifizierten Instrumentarium des SGB II, Sonderprogrammen des Bundes und spezifischer regionaler Programmentwicklungen Konzepte für Beschäftigungsmöglichkeiten für (bestimmte Gruppen von) Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger entwickelt.

Unabhängig von den begrifflichen Unschärfen für derartige öffentlich finanzierte Beschäftigungsformen sollen diese einerseits Langzeitarbeitslose eine neue berufliche Perspektive eröffnen und andererseits den hohen Bedarf an gesellschaftlich sinnvoller Arbeit befriedigen. Letztlich weisen die hier präsentierten Instrumente, Programme und Konzepte zahlreiche Gemeinsamkeiten auf. Es lassen sich aber auch einige Divergenzen erkennen, die sich entlang der Fragen entfalten,

- welche Ziele mit öffentlich geförderter Beschäftigung primär erreicht werden sollen;
- wie umfangreich ein „sozialer Arbeitsmarkt“ sein könnte und für welche Personengruppen er theoretisch offen steht;
- wie die zu schaffenden Arbeits-/Beschäftigungsverhältnisse finanziert, ggf. welche Instrumente dafür eingesetzt werden;
- wie die Beschäftigungsbedingungen der Geförderten gestaltet werden;
- welche Beschäftigungsfelder grundsätzlich in Frage kommen.

Im Nachfolgenden werden zunächst die zentralen Gemeinsamkeiten wie auch die identifizierten Divergenzen der hier untersuchten Konzepte für öffentlich geförderte Beschäftigung entlang der relevanten Unterscheidungskriterien dargestellt. Abschließend werden Perspektiven für öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Deutschland erörtert.

Zielsetzungen

Grundsätzlich basieren die konzeptionellen Überlegungen für öffentlich geförderte Beschäftigung auf der Erkenntnis, dass (Langzeit)Arbeitslosigkeit sich im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte zunehmend verstetigt hat und kein kurzfristiges und schnell überwindbares gesellschaftliches Phänomen darstellt. Aus diesem Grund gehört die Arbeitsmarktintegration nicht zu den primären Zielen der hier vorgestellten Konzepte, sondern dieses wird als mittel- bis langfristiges Ziel angesehen, das mit Hilfe von öffentlich geförderter Beschäftigung erreicht werden kann. Die Hauptzielsetzung von öffentlich geförderter Beschäftigung wird stattdessen viel mehr darin gesehen, die Beschäftigungsfähigkeit arbeitsloser Menschen wiederherzustellen bzw. zu erhalten, um deren Teilhabe und Integration in die Gesellschaft zu fördern. Aus diesem Grund trifft auch die massenhafte Förderung durch das Instrument der Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante („Ein-Euro-Jobs“) auf relativ breite Ablehnung. Mit der Ausweitung öffentlich geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ist gleichzeitig die Erwartung verknüpft, dass durch die zusätzlichen Tätigkeiten ein Beitrag zum gesellschaftlichen Gemeinwohl geleistet wird. Weitergehende Präzisierungen und ergänzende Zielstellungen (z.B. Strukturwirksamkeit) lassen sich in den Konzepten ebenfalls identifizieren und weisen auch auf unterschiedliche Differenzierungen hin. Dies zeigt sich anhand der Betonung der Marktersatzfunktion geförderter Beschäftigung, die aber nur partiell Berücksichtigung findet. Wo diese Zielstellung nicht thematisiert wird, steht die Zielgruppeninklusion dagegen besonders im Fokus.

Von einer starken Zielgruppenorientierung und einer damit teilweise einhergehenden Defi-

zitkonstruktion als Fördervoraussetzung sind die Regelinstrumente des SGB II (insbesondere BEZ), aber auch das Programm Bürgerarbeit bestimmt. Dagegen fokussiert der Kommunal-Kombi von den Fördervoraussetzungen her schon auf hohe Marktungleichgewichte. Diese Zieldimension zeigt sich auch im Berliner ÖBS.

Personenkreis

Wie bei der Problemwahrnehmung und den Zielsetzungen sind die Konzepte für öffentlich geförderte Beschäftigung auch von weitestgehend identischen Eingrenzungen des zu fördernden Personenkreises gekennzeichnet. Grundsätzlich setzt eine enge Zielgruppendefinition an multiplen Vermittlungshemmnissen an, während weit gefasste Vorstellungen auch Menschen mit geringen beruflichen Qualifikationen einschließen, die aufgrund der ungenügenden Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind (Cremer 2007: 28). In den hier untersuchten Konzepten wird überwiegend für eine relativ enge Zielgruppendefinition plädiert: Als besonders förderungsfähig gelten grundsätzlich Langzeitarbeitslose ab dem 25. Lebensjahr mit mehreren Vermittlungshemmnissen, wobei zuweilen auch eine weitere Eingrenzung auf ältere Arbeitslose ab dem 50. bzw. 55. Lebensjahr erfolgt. Ausgeschlossen von öffentlich geförderter Beschäftigung werden im Wesentlichen nur jugendliche Arbeitslose unter 25 Jahre, da für diesen Personenkreis primär der Zugang zu Schul- bzw. Berufsabschlüssen ermöglicht werden soll. Allerdings existieren auch Forderungen, öffentlich geförderte Beschäftigung allen arbeitslosen Empfängern der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu ermöglichen, die mit ihren unterschiedlichen Qualifikationen und Erfahrungen wertvolle Beiträge in einem öffentlichen Beschäftigungssektor leisten können. Diese Differenzen ergeben sich auch aus einer unterschiedlichen Bewertung der Marktersatzfunktion.

Finanzierung

Hinsichtlich der Finanzierung betonen die Konzepte unisono die Möglichkeit, weitestgehend ausschließlich durch eine Zusammenführung aller den Leistungsbeziehenden zufließenden Finanzmittel sozialversicherungspflichtige Beschäftigung finanzieren zu können. Zu diesen Finanzmitteln zählen das ALG II (Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und Kosten der Unterkunft) sowie pauschale Aufwendungen der SGB II-Leistungsträger für die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (AGH-MAE) sowie Aufwendungen für Verwaltung, Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung. Durch diese Aktivierung passiver Leistungen ließe sich eine nahezu kostenneutrale Finanzierung gegenüber herkömmlichen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten realisieren. Besonders ausgereifte Finanzierungsmodelle sind von der Diakonie („Passiv-Aktiv-Transfer“) und der Berliner Kampagne entwickelt worden. Nur vereinzelt sprechen sich die Konzepte dafür aus, die Finanzierungsgrundlage durch staatliche und private Mittel („Sponsoring“) oder durch eine Streichung von Vergünstigungen zu verbreitern.

Allerdings ist die Aktivierung passiver Leistungen bisher weder für die SGB-II-Regelinstrumente noch im Rahmen der Sonderprogramme des Bundes möglich, was sich entsprechend auch in der Ausgestaltung des Berliner ÖBS niederschlägt, obgleich diese Möglichkeit ursprünglich intendiert war.

Zeitliche Dimension

In der zeitlichen Dimension treten zwei Aspekte in den Vordergrund, die nahezu von allen vorliegenden Konzepten nur cursorisch ausformuliert werden. Hier stellt sich die Frage, ob öffentlich geförderte Beschäftigung und insbesondere die eigentlichen Beschäftigungsverhältnisse zeitlich befristet angeboten werden (sollen). Zu dieser Frage variieren die Angaben von mehrjährig bis dauerhaft, wobei nicht immer deutlich wird, ob die Förderung an sich oder das Beschäftigungsverhältnis gemeint ist. Eine Ausnahme bildet das

Konzept der Berliner Kampagne, die die Beschäftigungsverhältnisse auf maximal zwei Jahre begrenzt sehen möchte, allerdings die Frage nach einer Befristung der Maßnahmen unbeantwortet lässt. Konkrete Ausgestaltungen zum zeitlichen Rahmen existieren lediglich in den Grundinstrumenten und Programmen (Kapitel 3.1) sowie im Berliner ÖBS (Kapitel 3.2).

Beschäftigungsfelder und -bedingungen

Als Beschäftigungsfelder für öffentlich geförderte Beschäftigung bezeichnen die Konzepte überwiegend Tätigkeiten im sozialen, kulturellen und ökologischen Sektor, wobei es hier primär um die Neu- und Wiedergewinnung entsprechender Arbeiten geht. Damit keine reguläre Arbeit verdrängt oder gar abgebaut wird, sollen Angebote konzipiert werden, für die es derzeit aufgrund ihrer hohen Kosten und der deshalb fehlenden Nachfrage (noch) keinen Markt gibt. Hinsichtlich der Beschäftigungsbedingungen fordern die Konzepte einhellig die Gewährleistung der beiden Kriterien „Freiwilligkeit“ und „Langfristigkeit“ der Förderung. Mit öffentlich geförderter Beschäftigung soll kein Billiglohnsektor durch die Hintertür eingeführt werden, sondern es wird ganz im Gegenteil eine Entlohnung angestrebt, die den tariflichen Entgelten (weitestgehend) entspricht. Vereinzelt sprechen sich einige Konzepte für spezielle Beschäftigungsbedingungen aus, wie z.B. die Begrenzung der wöchentlichen Arbeitszeit, die Möglichkeit des sanktionsfreien Abbruchs oder die Ergänzung der Beschäftigungsverhältnisse um sozialpädagogische Maßnahmen.

Im Berliner ÖBS wird eine Mindestlohnvereinbarung in öffentlich geförderter Beschäftigung angewendet. Bei der Bürgerarbeit sind die Entlohnungsstrukturen bis heute zwischen den Tarifpartnern umstritten, während bei den SGB-II-Instrumenten Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante und dem BEZ eine tarifliche bzw. ortsübliche Entlohnung gilt. Eine Besonderheit des BEZ besteht darin, dass er nach einer Förderdauer von zwei Jahren prinzipiell entfristet werden kann.

Umsetzung

In Bezug auf die Umsetzung heben die Konzepte die Notwendigkeit hervor, gemeinsame Qualitätsstandards für die gemeinnützige Beschäftigung zu entwickeln, Transparenz herzustellen und das Zusammenwirken von Arbeitsagenturen, Kommunen, Wohlfahrtspflege und den Sozialpartnern bei der Entscheidung über die „Zusätzlichkeit“ und das „öffentliche Interesse“ zu organisieren. Dagegen vertritt die Diakonie die Auffassung, das Kriterium „Zusätzlichkeit“ zugunsten der Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen, die je nach Bedarf und im Rahmen eines regionalen Konsenses geschaffen werden, abzuschwächen. Weitgehende Übereinstimmungen in den vorliegenden Konzepten existieren schließlich auch dahingehend, dass reguläre Arbeitsplätze nicht verdrängt und arbeitsrechtliche Regelungen nicht ausgehöhlt werden dürfen. Geförderte Arbeitsplätze sollten sozialversicherungspflichtig sein und ein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts begründen. Um negative Wirkungen zu vermeiden, sollte öffentlich geförderte Beschäftigung möglichst in einem breiten regionalen Konsens eingebunden sein. Lokale Netzwerke und Beiräte sollten über die Zusätzlichkeit und die Inhalte der Maßnahmen entscheiden und eine Qualitätskontrolle ausüben, wobei hier nach Möglichkeit Nutzer und Träger nicht vertreten sein sollten. Es gibt jedoch auch einen weiterreichenden Vorschlag der Berliner Kampagne gegen Hartz IV, die u. a. Erwerbslosen, sozial aktiven Gruppierungen sowie Nutznießern der geschaffenen Dienstleistungen umfangreiche Mitbestimmungsrechte in der Ausgestaltung der Beschäftigungsförderung einräumen möchte. Bei den Regelinstrumenten nach SGB II ist die Anwendung des BEZ auch explizit für Wirtschaftsbetriebe vorgesehen, AGH-E müssen nicht zwingend im öffentlichen Interesse liegen und können daher auch marktnah angewendet werden. Dahingegen sind in den Sonderprogrammen Kommunal-Kombi und Bürgerarbeit die Zusätzlichkeit und das öffentliche Interesse explizit festgeschrieben.

Die Abbildung auf Seite 49 gibt einen Überblick der betrachteten Instrumente, Programme und Konzepte.

Perspektiven öffentlich geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung

Perspektiven für öffentlich geförderte Beschäftigung müssen vor dem Hintergrund anhaltend hoher Arbeitslosigkeit, dem verfestigten Leistungsbezug bestimmter Personengruppen und unterschiedlich hoher Marktungleichgewichte auf regionalen und sektoralen Teilarbeitsmärkten bestimmt werden. Dabei ist es zwingend, die Funktionszuschreibung für über die Arbeitsmarktpolitik bereitgestellte Arbeitsverhältnisse an die mit diesen Maßnahmen potenziell erreichbaren Ziele rückzubinden. Wie die Erläuterung und Analyse der einzelnen Instrumente und Programme, vor allem aber der Konzepte verschiedener Akteure gezeigt hat, besteht selbst bei den Unterstützerinnen und Unterstützern öffentlich geförderter Beschäftigung keine einheitliche Zielzuschreibung. Eine explizite Klärung solch einer Zielbestimmung ist aber unbedingt erforderlich. Ansonsten droht die Gefahr, dass sich eine Debatte über die zukünftige Ausrichtung öffentlich geförderter Beschäftigung in den zweifelsohne wichtigen, aber im ersten Schritt nachrangigen Fragen der Instrumentengestaltung, -regulierung und Finanzierung verliert. Mit anderen Worten bedarf es zunächst einer grundsätzlichen Klärung der Erwartungen an öffentlich geförderte Beschäftigung, ohne aber den realistischen Blick für ihre Grenzen zu verlieren.

Vor diesem Hintergrund plädieren wir für eine Neuausrichtung öffentlich geförderter Beschäftigung, die (a) einerseits auf die Ziele der Zielgruppeninklusion und Beschäftigungsfähigkeit fokussiert und (b) andererseits die Ziele Marktersatz und Strukturwirksamkeit in den Blick nimmt. Was dies für die Arbeitsmarktintegrationsfunktion geförderter Beschäftigung bedeutet, wird im Weiteren zu diskutieren sein. Gleichwohl bedeutet dies, auch unter Rückgriff auf normative Überlegungen, den Einsatz geförderter Beschäftigung mit dem Ziel der Überprüfung der Arbeitsbereitschaft und der Koppelung staatlicher Transferleistungen

an die Aufnahme einer geförderten Arbeit zurückzudrängen und das Freiwilligkeitsprinzip zu betonen – wohl wissend, dass sowohl eine Stärkung der Marktersatzfunktion von Arbeitsmarktpolitik als auch ein Abschied von der im Rahmen des Aktivierungsparadigmas verstärkten Konditionalisierung des Leistungsbezugs im Falle von Arbeitslosigkeit in Wissenschaft und Politik höchst umstritten sind.

(a) Eine weitgehende Übereinkunft ist bei der Förderung bestimmter Zielgruppen mit öffentlich geförderter Beschäftigung festzustellen, um auf diesem Wege ihre Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten bzw. auszubauen. Dieser Konsens gründet auf der Feststellung, dass vielen und davon insbesondere lange Zeit vom Arbeitsmarkt ausgeschlossene Personen auch aufgrund weiterer Merkmale wie gesundheitlicher Einschränkungen kurzfristig nur geringe Chancen auf eine Beschäftigung im so genannten ersten Arbeitsmarkt attestiert werden müssen. Dies bedeutet gleichwohl, dass öffentlich geförderte Beschäftigung das mittelfristige Ziel der regulären Beschäftigung nicht aus den Augen verlieren darf, Instrumente und Programme aber nicht auf das Ziel der Arbeitsmarktintegration ausgerichtet und später an Übergangsquoten in geförderter Beschäftigung bewertet werden. Was realistisch von öffentlich geförderter Beschäftigung in diesem Zusammenhang erwartet werden kann und muss, läuft auf die gesellschaftliche Integration benachteiligter Gruppen durch Arbeit hinaus. Die Beschäftigung ist nach Identifizierung spezifischer Förder- und Unterstützungsbedarfe parallel mit Qualifizierung und sozialpädagogischer Begleitung zu flankieren. Dies kann, insbesondere vor dem Hintergrund der in Deutschland sehr weit gefassten Definition von Erwerbsfähigkeit, in letzter Konsequenz bedeuten, dass einzelne Projekte bewusst arbeitsmarktfern und jenseits typischer marktlicher und von (betrieblichen) Rentabilitätsersparungen geprägter Abläufe zur Verfügung gestellt werden. Dabei ist es unbedingt notwendig, erreichte Integrations- und Stabilisierungserfolge nachzuhalten, indem Perspektiven im Anschluss an eine Maßnahme entwickelt werden und die nächsten Stufen der Fördertreppe realistisch zu bestimmen sind.

Abbildung 11:

Überblick der betrachteten Instrumente, Programme und Konzepte

Kriterium	Zentrale Ausprägung	Varianten
Zielsetzung	<ul style="list-style-type: none"> – Zielgruppeninklusion – Arbeitsmarktintegration als mittel- bis langfristige Perspektive 	<ul style="list-style-type: none"> – Ausgleich eines quantitativen Arbeitsplatzmangels (Diakonie) – Ablösung der Arbeitsgelegenheit in der Mehraufwandsvariante (Berliner Kampagne) – Übergangsarbeitsmarkt, insb. für ältere Arbeitslose kurz vor der Erwerbsrente (DGB)
Personenkreis	<ul style="list-style-type: none"> – Langzeitarbeitslose ab 25 Jahren mit „multiplen Vermittlungshemmnissen“ 	<ul style="list-style-type: none"> – Schwerpunkt auf ältere ALG II-Bezieherinnen und -Bezieher (DGB) – Zugang für alle ALG II-Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger (Berliner Kampagne)
Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> – Aktivierung passiver Leistungen – Kofinanzierung durch ESF-, Bundes-, Landesmittel 	<ul style="list-style-type: none"> – Ausweitung der Finanzierungsbasis durch Sponsoring (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), – Streichung von Vergünstigungen (Berliner Kampagne)
Zeitliche Dimension	<ul style="list-style-type: none"> – Unterscheidung zwischen der Dauer eines öffentlichen Beschäftigungssektors und der Dauer der darin angelegten Beschäftigungsverhältnisse – Starke Variationen, von mehrjährig über dauerhaft bis hin zu einer konkreten zeitlichen Befristung, wobei zuweilen in den Konzepten nicht immer deutlich wird, welche oben genannten Ebenen gemeint sind – Konkrete zeitlichen Vorgaben bei den Bundesprogrammen „Jobperspektive“ und „Bürgerarbeit“, sowie beim Landesprogramm ÖBS Berlin 	
Beschäftigungsfelder und -bedingungen	<ul style="list-style-type: none"> – Vornehmlich im sozialen, kulturellen und ökologischen Sektor – Freiwillige Annahme der Beschäftigungsmaßnahme 	<ul style="list-style-type: none"> – Sanktionsfreier Abbruch (Berliner Kampagne gegen Hartz IV) – Begrenzung der wöchentlichen Arbeitszeit (Berliner Kampagne) – Schaffung von Integrationsarbeitsplätzen (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DGB) – Orientierung an Bedürfnissen des Einzelnen (DGB) – Sozialpädagogische Betreuung (Diakonie)
Umsetzung	<ul style="list-style-type: none"> – Schaffung lokaler Bündnisse, Zuweisung über Jobcenter – Beachtung der Kriterien „Zusätzlichkeit“ und „öffentliches Interesse“ – Sozialversicherungspflichtige Entlohnung (häufig aber ohne Beitrag zur Arbeitslosenversicherung) 	<ul style="list-style-type: none"> – Beteiligungsrechte für Träger und Betroffene (Berliner Kampagne) – Eingrenzung des Kriteriums der „Zusätzlichkeit“ (Diakonie)

Quelle: Eigene Darstellung.

(b) Die Zielverbindung von Marktersatzfunktion und Strukturwirksamkeit ist dagegen von dem Gedanken getragen, dass bei anhaltenden Marktungleichgewichten und einer regional stark variierenden Betroffenheit von Arbeitslosigkeit diese Ungleichgewichte zu einem Teil von öffentlich geförderter Beschäftigung zu kompensieren sind. Diese Ausrichtung geförderter Beschäftigung fokussiert auf Personengruppen, denen primär nichts weiter fehlt als ein Arbeitsplatz. Da hohe Arbeitslosigkeit in der Regel mit einer Unterfinanzierung gesellschaftlich wichtiger Produkte und Dienstleistungen auf kommunaler Ebene zusammenfällt, 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. Es ist jedoch nicht von der Hand zu weisen, dass im Zuge der Finanzlage der meisten Länder und Kommunen solch ein Weg die Gefahr birgt, dass öffentlich geförderte Beschäftigung im zunehmenden Maße als Ausgleich für einen quantitativ reduzierten öffentlichen Dienst fungiert. Zudem wären dann potenzielle Arbeitsmarktintegrationseffekte, die in dieser Ausrichtung geförderter Beschäftigung verstärkt erwartet werden (müssen), in Form direkter Brücken nur schwer zu realisieren. Vor diesem Hintergrund müssen Perspektiven öffentlich geförderter Beschäftigung mittelfristig die Abgrenzung zum, aber auch die Verantwortung des öffentlichen Dienstes und damit des Staates als potenzieller Arbeitgeber in Zeiten anhaltender Unterbeschäftigung verstärkt thematisieren – wenngleich zu Recht darauf hingewiesen wird, dass die Grenzen zwischen diesen beiden Formen öffentlicher Beschäftigung aufgrund der Finanzierung des SGB II über Steuer- und nicht über Beitragsmittel fließender geworden sind (Wagner 2007). Kurzfristig kann dieses Spannungsverhältnis dadurch entschärft werden, dass solche Beschäftigungsformen sehr normalitätsnah ausgestaltet werden, indem neben der Förderung in einem „echten“ Arbeitsverhältnis tarifliche Standards bei der Entlohnung angewandt werden. Darüber hinaus würden sich die

finanziellen Anreize hinsichtlich einer zunehmenden Bedarfsdeckung öffentlicher Dienstleistungen durch geförderte Beschäftigung für die lokalen Gebietskörperschaften auch dadurch verringern, wenn sie an der Finanzierung der Stellen beteiligt würden. Dies wäre sachlogisch, da sie ja auch von der Strukturwirksamkeit der Tätigkeiten direkt profitieren. Allerdings zeigt das Beispiel Kommunal-Kombi, dass bei einer zu starken finanziellen Einbindung die anvisierten Platzzahlen nicht erreicht werden können.

Was es für beide Ausrichtungen öffentlich geförderter Beschäftigung zu thematisieren gilt, ist die Frage nach der Zusätzlichkeit und dem öffentlichen Interesse der Tätigkeiten. Diese Vorgaben führen teilweise zu der paradoxen Situation, dass die konkrete Ausgestaltung des Arbeitsplatzes wenig mit dem Anforderungsprofil von Stellen im allgemeinen Arbeitsmarkt zu tun hat und Refinanzierungsmöglichkeiten der Träger von Beschäftigung minimiert werden. Dies erscheint insbesondere vor dem Hintergrund kontraproduktiv, dass bei marktnaher Ausgestaltung bzw. Tätigkeit die besten Arbeitsmarktintegrationseffekte zu erzielen sind und mögliche Selbstfinanzierungseffekte nicht genutzt werden können. Von daher ist von starken gesetzlichen (oder zentralen untergesetzlichen) Ausgestaltungen dieser Kriterien Abstand zu nehmen und vielmehr auf eine Ausweitung der Kriterien abzuheben. Nach Vorbild der ABM-Ausschüsse sollte den regionalen Arbeitsmarktakteuren über den Beirat der Grundversicherungsstellen in dieser Hinsicht eine zentrale Funktion bei der Ausgestaltung von Programmen zukommen.

Aus dem Vorhergesagten wird deutlich, dass die Gewichtung der beiden Grundrichtungen von öffentlich geförderter Beschäftigung stark von regionalen Kontexten abhängt. Dies verlangt *erstens* ein entsprechendes arbeitsmarktpolitisches Instrumentarium, in dem es zukünftig auch die Marktersatzfunktion stärker zu berücksichtigen gilt, um eine Maßnahme auch schon zur Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit initiieren zu können. *Zweitens* muss das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium flexibel handhabbar sein. Mit Flexibilität ist gemeint, dass regional Bedarfslagen zu bestimmen sind, individuell zugeschnit-

tene Förderhöhen ermöglicht und ggf. flankierend über die direkte Beschäftigung hinausgehende Unterstützungen wie Qualifizierungen unbürokratisch ergänzt werden können. *Drittens* verweisen Erfahrungen auch der jüngeren Vergangenheit darauf, dass es durchaus hilfreich sein kann, in Abhängigkeit der Arbeitsmarktsituation regional unterschiedliche Mindestbudgets für geförderte Beschäftigung zu bestimmen, um betriebswirtschaftliche Steuerungslogiken von Institutionen zu begrenzen. Solche Vorgaben, darauf verweisen die Erfahrungen mit dem Beschäftigungszuschuss, müssten dann aber auch entsprechend kontrolliert werden. *Viertens* wäre der finanzielle Spielraum für öffentlich geförderte Beschäftigung durch die Möglichkeit der Aktivierung passiver Leistungen zu erhöhen, um Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren zu können. Ein solcher Passiv-Aktiv-Transfer hätte ein erfolgreiches Vorbild im Mitte der 1990er Jahre geschaffenen § 249h AFG, den späteren Struktur Anpassungsmaßnahmen. Hier war eine (Teil)Aktivierung von Lohnersatzleistungen bereits einmal möglich und innovative Potenziale im regionalen Zusammenhang konnten gehoben werden. *Fünftens* ist von Sonderprogrammen des Bundes jenseits der gesetzlichen Instrumentarien im Regelfall abzusehen – insbesondere dann, wenn diese nicht über die Arbeitsverwaltung administriert werden. Die kontraproduktiven Effekte solcher

Ansätze kommen beim Kommunal-Kombi, aber insbesondere bei der Bürgerarbeit zum Tragen, indem aufwändige Doppelstrukturen aufgebaut werden müssen und durch den teilweise finanziellen Rückgriff auf originäre Eingliederungsmittel nach SGB II für die Aktivierungsphase regionale Spielräume verengt werden.

Inwieweit die dargelegten Perspektiven für öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vor dem Hintergrund der massiven Mittelreduzierung der Bundesregierung im Bereich der Arbeitsförderung neben den unzureichenden instrumentellen Grundlagen kurzfristig zu realisieren sein wird, steht dagegen auf einem anderen Blatt. Vielmehr besteht eine unmittelbare Auswirkung der Kürzungen schon jetzt darin, dass sozialversicherungspflichtige Förderungen deutlich reduziert werden. Im Zusammenspiel mit den gesteigerten Erwartungen gegenüber der Arbeitsverwaltung, in höherem Umfang als bisher Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erreichen, besteht die Gefahr, dass zunehmend besonders förderungsbedürftige Personen von Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausgeschlossen werden. Und auch die angekündigte Instrumentenreform droht die Mittelkürzungen auf instrumenteller Ebene lediglich zu flankieren und den nötigen Neubeginn in der öffentlich geförderten Beschäftigung weiterhin zu blockieren.

Literaturverzeichnis

- Alt, Heinrich 2010: „Das Konzept Bürgerarbeit – ein Erfolgsmodell?“ Soziale Sicherheit 3/2010: 85-91.
- Ames, Anne 2007: „Ich hab's mir nicht ausgesucht...“ Die Erfahrungen der Betroffenen mit der Umsetzung und den Auswirkungen des SGB II. Mainz: Zentrum für Gesellschaftliche Verantwortung der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau (EKHN).
- Baethge-Kinsky, Volker; Bartelheimer, Peter et al. 2008: Arbeitsmarktpolitik: Nachsteuern oder neu orientieren? – Anstöße für eine überfällige Debatte, Otto-Brenner Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung, Frankfurt/Main, Düsseldorf.
- Bartelheimer, Peter; Wagner, Alexandra 2005: Machbarkeitsstudie Arbeitsmarktpolitik. Voruntersuchung für ein Projekt zur wissenschaftlichen Begleitung der Umsetzung der neuen Arbeitsmarktgesetze (Hartz I bis IV), Arbeitspapier 102, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Bauer, Frank; Franzmann, Manuel et al. 2010: „Unbefristet öffentlich geförderte Beschäftigung: Ein Novum in der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik.“ Sozialer Fortschritt 10-11/2010: 273-279.
- Berliner Kampagne 2006: Ein-Euro-Jobs durch sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeit ersetzen! Berliner Kampagne gegen Hartz IV, Berlin, Juni 2006.
- Berliner Kampagne 2007: Von der Kritik zum Pilotprojekt – Ein-Euro-Jobs sinnvoll ersetzen! – Selbstbestimmt arbeiten in öffentlich geförderter Beschäftigung, die den Menschen dient oder warum die aktuelle Arbeitsmarktpolitik viel mit Schaumschlägerei zu tun hat und wie eine ernst gemeinte Förderung von Langzeitarbeitslosen aussehen könnte. Berliner Kampagne gegen Hartz IV, Berlin, September 2007.
- BMAS 2007a: Bericht der Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, http://www.bmas.de/portal/3112/property=pdf/2007__05__09__bericht__der__arbeitsgruppe__arbeitsmarkt.pdf
- BMAS 2007b: Richtlinien für das Bundesprogramm zur Förderung von zusätzlichen Arbeitsplätzen, die in Regionen mit besonders hoher und verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit durch Kommunen geschaffen werden (Bundesprogramm Kommunal-Kombi). Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesanzeiger Nr. 242 vom 29, Berlin, Dezember 2007: 8413.
- BMAS 2009: Richtlinien für das Bundesprogramm zur Förderung von zusätzlichen Arbeitsplätzen, die in Regionen mit besonders hoher und verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit durch Kommunen geschaffen werden (Bundesprogramm Kommunal-Kombi) – konsolidierte Fassung. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin. http://www.bva.bund.de/nn_718390/DE/Aufgaben/Abt__II/esf-projekte/KommunalKombi/KoKo-NEU/Rechtsgrundlagen/rechtsgrundlagen-node.html?__nnn=true

- BMAS 2010a: Bürgerarbeit ist konsequentes Fördern und Fordern – Pressemitteilung vom 9. Juli 2010. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Berlin.
http://www.bmas.de/portal/46740/2010__07__09__buergerarbeit.html
- BMAS 2010b: Fragen und Antworten zur Durchführung von Modellprojekten Bürgerarbeit – allgemeine Informationen. Berlin: BMAS, http://www.bmas.de/portal/46778/property=pdf/2010__10__18__buergerarbeit__faq.pdf
- BMAS; BVA 2009: Bundesprogramm zur Förderung von zusätzlichen Arbeitsplätzen, die in Regionen mit besonders hoher und verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit durch Kommunen geschaffen werden – Bundesprogramm Kommunal-Kombi – Leitfaden zur Antragstellung. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesverwaltungsamt, Berlin, Köln.
- Brandner, Klaus 2007: Jobperspektive: Arbeit für Langzeitarbeitslose ohne Chancen auf dem regulären Arbeitsmarkt. SPD-Bundestagsfraktion, Berlin.
- Budde, Katrin; Steppuhn, Andreas 2010: Gemeinwohlorientierte Arbeit und Sozialer Arbeitsmarkt: Mehr Teilhabe – mehr Lebensqualität – 5.000 Menschen in Arbeit bringen. SPD-Landesverband Sachsen-Anhalt, Magdeburg.
- Buestrich, Michael 2008: Ein dritter Arbeitsmarkt – wozu? Arbeitsmarkt-, armuts- und ordnungspolitische Intentionen des Förderprogrammes „Perspektiven für Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen – JobPerspektive“, LIT, Münster.
- Bug, Arnold 2010: „Ausweitung öffentlich geförderter Beschäftigung – Argumente, Standpunkte und Erfahrungen.“ Infobrief – Wissenschaftliche Dienste. Deutscher Bundestag: WD 6-3000-055/10.
- Bundesagentur für Arbeit 2009: SGB II – Arbeitshilfe Arbeitsgelegenheiten (AGH) nach § 16d SGB II (Stand: Juli 2009), Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit 2010: Eingliederungsbilanz 2009 für Deutschland nach § 54 SGB II, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2006: Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren – Sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse für Langzeitarbeitslose und geförderte Integrationsarbeitsplätze, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Berlin.
- comovis 2009: Merkblatt – Verfahren zur Beantragung und Abrechnung von Maßnahmen des Berliner öffentlich geförderten Beschäftigungssektors unter Nutzung der Beschäftigungszuschüsse nach §16e SGB II, comovis, Berlin.
- Compass; IMU et al. 2006: Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1 c: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (Endbericht), Berlin u. a.
- Cremer, Georg 2007: „Sozialer Arbeitsmarkt: Sinnvoll bei enger Zielgruppendefinition.“ ifo Schnelldienst 10/2007: 27 - 32.
- Deutscher Bundestag 2003: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. BT-Drucksache 15/1515. Deutscher Bundestag, Berlin.

- Deutscher Bundestag 2006: Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren. BT-Drucksache 16/2652, Deutscher Bundestag, Berlin.
- Deutscher Bundestag 2007: Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Verbesserung der Beschäftigungschancen von Menschen mit Vermittlungshemmnissen. BT-Drucksache 16/5715. Deutscher Bundestag, Berlin.
- Deutscher Bundestag 2008: Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 16/8806) – Umsetzung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi. BT-Drucksache 16/8986, Deutscher Bundestag, Berlin.
- Deutscher Bundestag 2009a: Antrag der Fraktion DIE LINKE: 500.000 Arbeitsplätze – Existenzsichernd und öffentlich gefördert. BT-Drucksache 16/12682, Deutscher Bundestag, Berlin.
- Deutscher Bundestag 2009b: Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 16/12797) – Sozialer Arbeitsmarkt. BT-Drucksache 16/13282, Deutscher Bundestag, Berlin.
- Deutscher Bundestag 2009c: Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 16/12386) – Umsetzung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi. BT-Drucksache 16/12579, Deutscher Bundestag, Berlin.
- Deutscher Bundestag 2010a: Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Teilhabe und Perspektiven für Langzeitarbeitslose mit einem verlässlichen Sozialen Arbeitsmarkt schaffen. BT-Drucksache 17/1205, Deutscher Bundestag, Berlin.
- Deutscher Bundestag 2010b: Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 17/1622) – Erfahrungen und Perspektiven für das Bundesprogramm Kommunal-Kombi, BT-Drucksache 17/1907, Deutscher Bundestag, Berlin.
- DGB 2006: Öffentlich geförderte Beschäftigung muss mehr als 1-Euro-Jobs sein – „Ehrlicher zweiter Arbeitsmarkt“ ist notwendig. Positionspapier: Öffentlich geförderte Beschäftigung, Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), September 2006, Berlin.
- Diakonie 2006: Option sozialversicherungspflichtige Beschäftigung – Konzept zum Passiv-Aktiv-Transfer (PAT), Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland, Juli 2006, Berlin.
- Diakonie 2010: Gerechte Teilhabe an Arbeit – Diakonische Position zur aktuellen Arbeitsmarktpolitik. Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland, Dezember 2010, Berlin.
- Gemeinsame Erklärung über den öffentlich geförderten Beschäftigungssektor 2008: Gemeinsame Erklärung über den öffentlich geförderten Beschäftigungssektor. Berlin. http://www.berlin.de/imperia/md/content/jobcenter/tempelhof-schoeneberg/gemeinsame_erklaerung_2008_oeps.pdf
- Grimm, Nathalie; Marquardsen, Kai 2009: „1-Euro-Jobs: Ein unmoralisches Angebot?“ In: 1-Euro-Jobs. Kritische Perspektiven. Straube, Gregor (Hg.). LIT-Verlag, Münster, S. 63-96.
- Heinz, Christine; Hense, Christine et al. 2007: Modellversuch Bürgerarbeit – zwischen Workfare und Sozialem Arbeitsmarkt, IAB-Forschungsbericht 14/2007, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

- Hohmeyer, Katrin 2009: Effectiveness of One-Euro-Jobs: Do programme characteristics matter? IAB-Discussion Paper 20/2009, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Hohmeyer, Katrin; Schöll, Christoph et al. 2006: Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante – Viele Zielgruppen werden noch vernachlässigt. IAB-Forschungsbericht 22/2006, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Hohmeyer, Katrin; Wolff, Joachim 2010a: Direct job creation in Germany revisited: Is it effective for welfare recipients and does it matter whether participants receive a wage? IAB-Discussion Paper 21/2010. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Hohmeyer, Katrin; Wolff, Joachim 2010b: Macht die Dosierung einen Unterschied? Wirkungen von Ein-Euro-Jobs für Alg-II-Bezieher, IAB-Kurzbericht 4/2010, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Hujer, Reinhard; Thomsen, Stephan L. 2006: Wirksamkeit von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen: Empirische Befunde mikroökonomischer Analysen. ZEW-Discussion Paper 06-054, Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- IAB 2007: „Bundesprogramm Kommunal-Kombi ab Januar 2008 – Förderung von zusätzlichen Arbeitsplätzen in Regionen mit besonders hoher und verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit.“ Chronik der Arbeitsmarktpolitik. http://doku.iab.de/chronik/31/2007_12_17_31_kommunalkombi.pdf
- IAW; ISG 2010a: Programmbegleitende und abschließende Evaluation des Bundesprogramms Kommunal-Kombi – Kurzfassung des Zwischenberichts zum 1. Juni 2010, Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Tübingen, Köln.
- IAW; ISG 2010b: Programmbegleitende und abschließende Evaluation des Bundesprogramms Kommunal-Kombi – Zwischenbericht zum 01. Juni 2010, Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Tübingen, Köln.
- Kaps, Petra 2006: Arbeitsmarktintegration oder Haushaltskonsolidierung – Interessen, Zielkonflikte und Ergebnisse kommunaler Beschäftigungspolitik, VS Verlag, Wiesbaden.
- Kaps, Petra 2009: „Die Rolle der Kommunen in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik“. In: Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Bothfeld, Silke; Sesselmeier, Werner; Bogedan, Claudia (Hg.), VS Verlag, Wiesbaden, S. 191-204.
- Knuth, Matthias 1996: Wege aus der Nische, Organisationsformen sinnvoller Arbeit in Beschäftigungsprojekten, Expertise des Instituts Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, BBJ-Verlag, Berlin.
- Knuth, Matthias 2010: Öffentlich geförderte Beschäftigung, Argumente, Standpunkte und Erfahrungen. Folien zum Vortrag auf dem Workshop des DGB „Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik in NRW“, Düsseldorf, 17. Juni 2010, http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/veransta/2010/20100617_knuth.pdf.
- Knuth, Matthias; Schweer, Oliver et al. 2006: „Drei Menüs – und kein Rezept?“. In: Arbeit der Zukunft. Neue Wege einer gerechten und emanzipativen Arbeitspolitik. Siller, Peter; Dücker, Thea; Baumann, Arne (Hg.): Nomos, Baden-Baden, S. 419-522.
- Koch, Susanne; Kupka, Peter 2007: Geförderte Beschäftigung für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose? WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, März 2007, Bonn.

- Koch, Susanne; Kupka, Peter et al. 2009: Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe – Vier Jahre Grund-
sicherung für Arbeitsuchende. IAB-Bibliothek 315. Bertelsmann-Stiftung, Bielefeld.
- Koch, Susanne; Kvasnicka, Michael et al. 2010: Beschäftigungszuschnitt im SGB II: Ein neues Instrument
als Ultima Ratio, IAB-Kurzbericht 2/2010, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Kupka, Peter; Wolff, Joachim 2009: „Darf's noch etwas mehr sein? Geförderte Beschäftigung in der Wirt-
schaftskrise.“ Sozialer Fortschritt 11/2009: S. 249 - 257.
- Lenhart, Karin; Wagner, Alexandra 2010: Abschließender Bericht der wissenschaftlichen Bestandsauf-
nahme zur Umsetzung des ÖBS-Programms in Berlin. Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt
GmbH. Dezember 2010.
- Maier, Martin 2008: „Das PAT-Modell – ein Ansatz im Rahmen der Beschäftigungsförderung Langzeitar-
beitsloser“. In: Armut und Teilhabe. Analysen und Impulse zum Diskurs um Armut und Gerechtig-
keit, Sanders, Karin; Werth, Hans-Ulrich (Hg.), VS Verlag, Wiesbaden, S. 123 - 146.
- Oschmiansky, Frank 2010: „Dossier Arbeitsmarktpolitik: Förderung des zweiten Arbeitsmarktes.“
http://www.bpb.de/themen/J553RM,0,F%F6rderung_des_zweiten_Arbeitsmarktes.html
- Oschmiansky, Frank; Mauer, Andreas et al. 2007: „Arbeitsmarktreformenten in Deutschland. Zwischen
Pfadabhängigkeit und Paradigmenwechsel.“ WSI-Mitteilungen 6/2007: 291 - 297.
- Oschmiansky, Frank; Ebach, Mareike 2009: „Vom AFG 1969 zur Instrumentenreform 2009: Der Wandel
des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums“. In: Bothfeld, Silke; Sesselmeier, Werner; Bogedan,
Claudia (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft, VS Verlag, Wiesbaden, S. 79 - 93.
- Promberger, Markus 2008: „Arbeit, Arbeitslosigkeit und soziale Integration.“ Aus Politik und Zeitge-
schichte 40 - 41/2008: 7 - 15.
- Rosenthal, Peer; Sommer, Jörg et al. 2011, i. E.: Inpflichtnehmende Reziprozität in der deutschen Ar-
beitsmarktpolitik und ihre Instrumente: Das Beispiel öffentlich geförderter Beschäftigung. Schrif-
tenreihe Institut Arbeit und Wirtschaft, Institut Arbeit und Wirtschaft, Bremen.
- Schmid, Josef 2007: Die Bundesländer im Fokus – Aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Ber-
telsmann-Stiftung, Gütersloh.
- Schröder, Esther 2009: Ein-Euro-Jobs zwischen Anspruch und Realität aus Sicht der Maßnahmeteilneh-
merinnen und -teilnehmer – Arbeitsgelegenheiten und die Umsetzung der Arbeitsmarktreformenten.
WISO Diskurs. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, November 2009.
- Sell, Stefan 1994: „Strukturwandel der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.“ Zeitschrift für Sozialreform
7/1994: 797 - 819.
- SPD 2010: „Fairness auf dem Arbeitsmarkt“. In: Beschlüsse – Außerordentlicher Bundesparteitag der
SPD am 26.9.2010. SPD (Hg.). Sozialdemokratische Partei Deutschland (SPD), Berlin, S. 13 - 22.
- SPD; Linkspartei.PDS 2006: Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Linkspartei.PDS 2006 - 2011.
SPD-Landesverband Berlin, Linkspartei.PDS-Landesverband Berlin, Berlin.
- Wagner, Alexandra 1995: „Zweiter Arbeitsmarkt mit neuem Anspruch?“ In: Seifert, Hartmut (Hg.): Re-
form der Arbeitsmarktpolitik. Herausforderung für Politik und Wirtschaft. Bund-Verlag, Köln
S. 206 - 240.

- Wagner, Alexandra 2007: „Beschäftigungsperspektiven für Langzeitarbeitslose. ABM, Arbeitsgelegenheiten und öffentlich finanzierte Beschäftigung.“ WSI-Mitteilungen 6/2007: 320-327.
- Wenzel, Ulrich 2008: „Maßnahmewahrnehmung und Beteiligung (Unterabschnitt des Kapitels: Lebenszusammenhänge von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Kontext der Grundsicherungsreform)“. In: Möller, Joachim; Walwei, Ulrich (Hg.): Handbuch Arbeitsmarkt 2009. Bertelsmann-Verlag, Bielefeld, S. 220-224.
- Wolff, Joachim; Hohmeyer Katrin 2008: Für ein paar Euro mehr – Wirkungen von Ein-Euro-Jobs. IAB-Kurzbericht 2/2008. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Wolff, Joachim; Popp, Sandra et al. 2010: „Ein-Euro-Jobs für hilfebedürftige Jugendliche: Hohe Verbreitung, geringe Integrationswirkung.“ WSI-Mitteilungen 1/2010: 11-18.

Die Autoren

Alexander Matysik

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW) der Universität/ Arbeitnehmerkammer Bremen; Forschungseinheit Wandel der Arbeitsgesellschaft.

Peer Rosenthal

Referent für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der Arbeitnehmerkammer Bremen.

Dr. Jörg Sommer

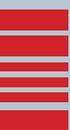
Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW) der Universität/ Arbeitnehmerkammer Bremen; Forschungseinheit Wandel der Arbeitsgesellschaft.

Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik zum Thema „Öffentlich geförderte Beschäftigung“

Koch, Susanne; Kupka, Peter 2007: Geförderte Beschäftigung für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose? WISO Diskurs.

Koch, Susanne; Kupka, Peter 2011: Öffentlich geförderte Beschäftigung – Integration und Teilhabe für Langzeitarbeitslose. WISO Diskurs (erscheint voraussichtlich im Herbst 2011).

Schröder, Esther 2009: Ein-Euro-Jobs zwischen Anspruch und Realität aus Sicht der Maßnahmeteilnehmer und -teilnehmerinnen – Arbeitsgelegenheiten und die Umsetzung der Arbeitsmarktrefor- men. WISO Diskurs.



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

Der Fortschritt ist bezahlbar

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

Die Weltwirtschaft im Ungleichgewicht – Ursachen, Gefahren, Korrekturen

WISO Diskurs

Nachhaltige Strukturpolitik

**Der Einstieg in den Ausstieg
Energiepolitische Szenarien für einen
Atomausstieg in Deutschland**

WISO Diskurs

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

Staatsgläubigerpanik ist keine Eurokrise!

WISO direkt

Steuerpolitik

Progressive Sozialversicherungsbeiträge – Entlastung der Beschäftigten oder Verfestigung des Niedriglohnsektors?

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

Die finanzielle Mitarbeiterbeteiligung praxistauglich weiterentwickeln

WISO Diskurs

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Welche Politik brauchen die Verbraucher?

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Die Chance für den fairen Handel?
Verbraucherkenntnis und -akzeptanz von
Sozialstandards im Lebensmittelsektor**

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

Reform des Personenbeförderungsgesetzes – Perspektiven für ein nachhaltiges und integriertes Nahverkehrsangebot

WISO Diskurs

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

Das Programm Soziale Stadt – Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Rente mit 67? Argumente und Gegenargumente

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Erwerbsminderungsrente – Reformnotwendigkeit und Reformoptionen

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Soziale Gesundheitswirtschaft: mehr Gesundheit, gute Arbeit und qualitatives Wachstum

WISO direkt

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Öffentlich geförderte Beschäftigung
Plädoyer für eine konzeptionelle Neuausrichtung**

WISO direkt

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

Perspektiven der Unternehmensmitbestimmung in Deutschland – ungerechtfertigter Stillstand auf der politischen Baustelle?

WISO Diskurs

Arbeitskreis Dienstleistungen

Dienstleistungen in der Zukunftsverantwortung – Ein Plädoyer für eine (neue) Dienstleistungspolitik

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Prekäre Übergänge vermeiden – Potenziale nutzen
Junge Frauen und Männer mit Migrationshintergrund an der Schwelle von der Schule zur Ausbildung**

WISO Diskurs

Frauen- und Geschlechterforschung

**Geschlechterpolitik zu Pflege/Care
Anregungen aus europäischen Ländern**

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso