

„Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte“ (GAP) als sinnvolle Ergänzung des vorhandenen arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums – Erfahrungen eines Modellprojektes in MV

Dr. Axel Troost, PIW Progress-Institut für Wirtschaftsforschung GmbH, Bremen/Rostock/Teltow

Szenarien der Arbeitsmarktentwicklung

Auch wenn mit dem „Job-Aktiv-Gesetz“ eine Reihe von Änderungen im SGB III vorgenommen wurden, kann bisher von einer „großen“ Reform der Arbeitsmarktpolitik keine Rede sein. Auch in Bezug auf die Vorschläge der Hartz-Kommission ist vielfach noch unklar, wie diese mit den bestehenden arbeitsmarktpolitischen Instrumentarien verknüpft werden sollen, bzw. welche tatsächlichen Änderungen im SGB III bevorstehen. Damit ist die Frage aktueller denn je, wie Arbeitsmarktpolitik künftig auszugestalten ist. Im Hintergrund der Diskussion stehen zumeist zwei gegensätzliche Szenarien der mittel- und langfristigen Arbeitsmarktentwicklung.

Zur Zeit vorherrschend ist die Hoffnung, dass nach dem „Konjunktural“ 2001/2002 eine dauerhafte Steigerung des Wirtschaftswachstums einsetzen wird und dann durch ein länger anhaltendes Wachstum oberhalb des Produktivitätszuwachses tatsächlich neue Arbeitsplätze in relevantem Umfang entstehen. Gleichzeitig wird ein deutlicher Rückgang des Arbeitsangebotes durch den demographischen Wandel erwartet. Aus dieser Erwartung reduziert sich das Problem der Arbeitslosigkeit dann tatsächlich auf ein reines Vermittlungsproblem. Diese Hoffnung lässt dann auch arbeitsmarktpolitische Instrumente, die nicht ausschließlich auf rasche Integration in den „regulären“ 1. Arbeitsmarkt zielen, überflüssig erscheinen.

Auf der anderen Seite wird unter dem Stichwort „Krise der Erwerbsgesellschaft“ ein Szenario diskutiert, in dem ein dauerhaftes Wachstum oberhalb des Produktivitätszuwachses nicht mehr für möglich und/oder aus ökologischen Gründen auch nicht für wünschenswert gehalten wird und das daher von einer weiter abnehmenden Arbeitsnachfrage ausgeht. Auch die Entwicklung des Arbeitsangebotes wird z. T. anders eingeschätzt (Stichworte Frauenerwerbstätigkeit, Einwanderung), so dass insgesamt von einem weiteren Anhalten der Massenarbeitslosigkeit auszugehen wäre, wenn nicht entschieden politisch gegengesteuert wird.

Einige empirische Betrachtungen

Eine Betrachtung der Wachstumsraten in (West)Deutschland über die vergangenen Jahrzehnte zeigt, dass tatsächlich die Wachstumsraten im 10-Jahres-Durchschnitt von 7,3 % in den 50ern, über 4,4 % in den 60ern, 2,7 % in den 70ern bis auf 1,4 % in den 90ern kontinuierlich gesunken sind. Der Rückgang der Wachstumsraten ist dabei nur Ergebnis eines langfristig weitgehend stabilen absoluten Zuwachses des Bruttoinlandsproduktes um jeweils ca. 20-25 Mrd. € jährlich (preisbereinigt). Da mit diesem Wachstum jedoch die rechnerische Basis von Jahr zu Jahr wächst, ergeben sich zwangsläufig sinkende Wachstumsraten. Vor dem Hintergrund dieser Langfristbetrachtung entsteht ein ganz anderer Normalitätsbegriff hinsichtlich der Bewertung des Wirtschaftswachstums: Die aktuellen, geringen Wachstumsraten sind nicht mehr zu problemati-

sierende Ausnahme, sondern Normalität. Die Erwartung, über längere Zeiträume wieder zu den Wachstumsraten der 60er oder 70er Jahre des vergangenen Jahrhunderts zurückkehren zu können, erscheint hingegen höchst erklärungsbedürftig¹.

Diese Stagnation des jährlichen Zuwachses des BIP kann u.a. mit zunehmenden Sättigungstendenzen im privaten Verbrauch erklärt werden. Haushalte mit mittlerem und höherem Einkommen neigen zu höheren Sparquoten, Einkommenszuwächse führen hier mit abnehmender Tendenz zu zusätzlicher Nachfrage nach Wirtschaftsgütern. Bei zunehmender Einkommenspolarisierung verstärkt sich dieser Trend. Die einen wollen nicht mehr konsumieren, die anderen können nicht, da sie nicht über genügend Einkommen verfügen. Gleichzeitig bestehen jedoch zunehmend Investitionsbedarfe im öffentlichen Sektor, die bei (durch die Steuerpolitik selbst verschuldeten) „leeren Kassen“ nicht abgedeckt werden können. Auch im Bereich der sogenannten „meritorischen“ Güter, die zwar den Einzelnen zugute kommen, aber nicht in dem Umfang nachgefragt werden, wie dies gesellschaftlich erwünscht ist (Weiterbildung, Kultur), bestehen noch Wachstumspotenziale.

Bedacht werden sollte allerdings auch, dass angesichts des Leitbildes „Nachhaltiger Entwicklung“ („Sustainable Development“) höhere Wachstumsraten dringend notwendige Einsparungen an Energie und Rohstoffen letztlich überzukompensieren drohen. Aus ökologischer Sicht ist die anhaltende „Wachstumsschwäche“ daher eigentlich zu begrüßen. Das heißt nicht, dass ein entschieden vorangetriebener ökologischer Umbau nicht auch vorübergehend zu steigenden Wachstumsraten führen könnte und sollte, bspw. durch Investitionsprogramme zur dezentralen, regenerativen Energieversorgung, zum Ausbau des Schienenverkehrs oder für Wärmedämmung.

Es gibt also gute Argumente dafür, dass mittel- und langfristig vom Wirtschaftswachstum keine durchgreifende Steigerung der Nachfrage nach Arbeit zu erwarten ist, die zu einer Lösung des Beschäftigungsproblems führen würde. Wie sieht es aber mit der Angebotsseite aus? Auch hier gibt es Aspekte, die der Verringerung der Arbeitslosigkeit über den „demographischen“ Wandel zumindest teilweise entgegenstehen.

Die Analyse des im Vergleich zu den Vorjahren kräftigen Beschäftigungswachstums in den Jahren 1999 und 2000 hat wieder einmal die große Rolle der sogenannten „stillen Reserve“ am Arbeitsmarkt bestätigt². Der überwiegende Teil des Beschäftigungszuwachses in Westdeutschland erfolgte über die Ausweitung von Teilzeitarbeit und geringfügiger Beschäftigung. Diese Angebote wurden vor allem von Menschen aus der „stillen Reserve“, in Westdeutschland sind dies zu 70 % Frauen, wahrgenommen. Diese Beschäftigungsmöglichkeiten stellen jedoch für die registrierten Arbeitslosen, die vorwiegend nach einer existenzsichernden Erwerbsarbeit suchen, keine Lösung dar. Die im europäischen Vergleich niedrige Frauenerwerbsquote in Deutschland weist darauf hin, dass hier noch ein beträchtliches Angebotspotenzial vorhanden ist, das bei verbesserten Arbeitsmarktaussichten schnell wirksam wird.

¹ Vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (Hg.): Memorandum 2000: den Aufschwung nutzen – Politik für Arbeitsplätze, soziale Gerechtigkeit und ökologischen Umbau. Köln, S. 206-207

² Dies gilt insbesondere für die Alten Länder, während in den Neuen Ländern Arbeitsuchende in wesentlich höherem Maße auch bei den Arbeitsämtern als Arbeitslose registriert sind.

Schwierig abzuschätzen ist ebenfalls das künftige zusätzliche Arbeitspotenzial, das durch Einwanderung entsteht. Dieses Potenzial hängt zum einen von den Konditionen der EU-Osterweiterung und dem tatsächlichen Potenzial an Menschen ab, die aus den Beitrittsländern in anderen Staaten der EU Arbeit suchen würden. Zum anderen ist natürlich die Regelung der Einwanderung aus außereuropäischen Ländern relevant, wie sie unter dem Stichwort „Green Card“ auch für weitere Berufsgruppen neben IT-Spezialisten derzeit diskutiert wird. Darüber hinaus ist es nach wie vor eine wichtige Forderung, das Asylrecht so zu handhaben, dass es seine ursprüngliche Funktion, Verfolgten Schutz und Lebensperspektiven zu bieten, auch erfüllt.

Die politische Diskussion um Arbeitsmarktpolitik wird dabei selten so geführt, dass diese grundlegend verschiedenen Zukunftsannahmen offengelegt werden. Dennoch hat die „Jetzt geht's aufwärts“ - Variante es in der Öffentlichkeit wesentlich leichter, da sie Dynamik, Optimismus und Handlungsfähigkeit ausstrahlt und positive Nachrichten immer gefragter sind - auch berechtigter - Skeptizismus. Dagegen Argumenten Gehör zu verschaffen, die wesentlich mit ökologischer Wachstums- und Technikkritik verbunden sind, erweist sich als schwierig, wie auch die Gentechnik-Debatte zeigt.

Realitätsbezug statt Ideologie notwendig

Gleichzeitig wissen jedoch alle Fachleute im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, dass selbst eine tatsächlich höhere Dynamik im Arbeitsmarktgeschehen auf Grund der immer noch bestehenden Strukturprobleme (weitgehend deindustrialisierte Neue Länder, altindustrialisierte Regionen in den Alten Ländern, soziale Zusammensetzung der Arbeitslosen) von enormen zeitlichen und räumlichen Disparitäten geprägt sein wird. Der Trend zu vielfach gespaltenen Arbeitsmärkten setzt sich fort, wobei das größte Problem die bereits eingetretene völlige Abkopplung der Neuen Länder von den Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt in Westdeutschland darstellt. In den Jahren 2000 und 2001 ist die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland im Gegensatz zu Westdeutschland nicht gesunken, sondern noch weiter angestiegen. 2001 waren in den Neuen Ländern jahresdurchschnittlich rund 30.000 Personen mehr arbeitslos registriert als im Jahr 1999. Es ist durchaus zu befürchten, dass bei eintretender gesamtdeutscher Konjunkturbelebung eine positive Arbeitsmarktentwicklung in Ostdeutschland auf Grund der ungünstigen Ausgangsstrukturen (geringer Anteil des verarbeitenden Gewerbes, hoher Anteil der Baubranche) ganz ausbleiben könnte.

Ohne sich daher in Debatten über die Krise der Erwerbsgesellschaft an sich zu verlieren, gibt es gute Gründe, in Deutschland an einem breiten Spektrum arbeitsmarktpolitischer Instrumente festzuhalten, das den unterschiedlichen regionalen und sektoralen Problemlagen gerecht wird.

Dabei ist grundsätzlich von 2 Säulen auszugehen:

Zum einen von einem Instrumentenbündel, das auf die Stärkung des 1. Arbeitsmarktes abzielt. Ein solcher Ansatz, der auch als Leitgedanke das „Job-AQTIV-Gesetz“ und die Vorschläge der Hartz-Kommission durchzieht, ist auch in den Neuen Ländern notwendig, um die überwiegend kleinen und mittleren Unternehmen, die in der Regel nur über eine dünne Kapitaldecke verfügen, in ihrer Personalentwicklung und beispielsweise in der Nutzung neuer Technologien zu unter-

stützen. Hierzu gehören sowohl Qualifizierungsangebote für bereits Beschäftigte und für einzustellende Arbeitslose wie auch Lohnkostenzuschüsse.

Gemeinwohlorientierung als zweite Säule der Arbeitsmarktpolitik

Die *zweite Säule* könnte als „gemeinwohlorientierte“ Säule bezeichnet werden. Sie hat eine doppelte Funktion: Einerseits sind in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit bzw. für besondere Problemgruppen des Arbeitsmarktes sinnvolle längerfristige Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Andererseits sollte sie dazu dienen, gerade in Regionen mit geringer Finanzkraft – sowohl was die öffentliche Hand als auch den privaten Verbrauch angeht – zusätzliche Angebote im Bereich sozialer, kultureller und ökologischer Leistungen zu schaffen. Zu dieser Säule zählen die Ansätze, die als „Öffentlich geförderter Beschäftigungssektor“ schon lange diskutiert werden.

Hier sollte allerdings eine klare Abgrenzung zum öffentlichen Dienst erfolgen. Kriterien wie unbefristete Arbeitsverträge und freie Bewerbungsmöglichkeit auch aus bestehenden Beschäftigungsverhältnissen heraus kennzeichnen m.E. eher den öffentlichen Dienst. Diesen auszuweiten ist notwendig und erfordert vor allem eine Verbesserung der Finanzsituation der Kommunen, beispielsweise durch eine Umverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden bei der Finanzierung der Sozialhilfe.

Öffentlich geförderte Beschäftigung als *arbeitsmarktpolitisches Instrument* hingegen ist aus meiner Sicht dadurch gekennzeichnet, dass die Erfüllung sinnvoller gesellschaftlicher Aufgaben mit der längerfristigen Integration *am Arbeitsmarkt benachteiligter Gruppen* in sinnstiftende Arbeitsprozesse verbunden wird. Zu den benachteiligten Gruppen gehören insbesondere ältere Arbeitnehmer. Solche Projekte, die sich über eine mehrjährige Laufzeit erstrecken sollten, verbessern auch die Perspektiven der TeilnehmerInnen im ersten Arbeitsmarkt – wenn sie noch nicht an die Rente herangeführt werden können. Dabei sind Kompromisse zwischen dem Anspruch an Professionalität der Leistungen auf der einen Seite und der arbeitsmarktpolitischen Zielgruppenorientierung auf der anderen Seite notwendig, weil sonst die Ausleseprozesse des 1. Arbeitsmarktes letztlich reproduziert würden.

Modellprojekt „Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte“ (GAP) in Mecklenburg-Vorpommern

Angesichts der besonders hohen Arbeitslosigkeit in Mecklenburg-Vorpommern und der realistischen Einschätzung, dass sich hieran mittelfristig nichts Wesentliches ändern würde, ist von der ersten SPD/PDS-Landesregierung seit Ende 1998 mit GAP ein neuer Weg beschritten worden, um wieder mehr Menschen längerfristiger in die Erwerbsarbeit einzugliedern.

Während es auf der einen Seite zu wenig Erwerbsarbeitsplätze gibt, ist auf der anderen Seite festzustellen, dass gleichzeitig genug Arbeit vorhanden ist, die erledigt werden könnte und müsste. An diesem Widerspruch zwischen Arbeitslosigkeit und gleichzeitig vorhandenem Bedarf an gesellschaftlich notwendiger Arbeitsleistung setzt das Konzept der Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte an. Inhaltlich wird ein Schwerpunkt in den Bereich der Förderung der

wirtschaftsnahen und touristischen Infrastruktur sowie den Umweltschutz gelegt. Darüber hinaus sind es Arbeiten im Bereich privater Dienstleistungen sowie sozialer und kultureller Gemeinwesenarbeit, Tätigkeiten also, die weitgehend gemeinwohlorientiert sind bzw. auf individuelle Bedürfnisse abzielen, welche durch erwerbswirtschaftliche Tätigkeit oder aus Leistungen der öffentlichen Haushalte gegenwärtig nicht erfüllt werden. Es besteht insofern ein gesellschaftlicher Bedarf an Dienstleistungen, der aber aufgrund knapper Mittel nicht als zahlungsfähige oder öffentliche Nachfrage wirksam werden kann.

Geschaffen werden sollen öffentlich geförderte Arbeitsplätze, die dazu dienen, auf der einen Seite vorrangig Langzeitarbeitslosen eine Beschäftigungsperspektive zu eröffnen und die auf der anderen Seite helfen sollen, die drängenden Probleme des Gemeinwesens zu lösen. Dabei unterscheiden sich die gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte deutlich vom Instrumentarium der ABM. ABM, deren Tätigkeitsfeld zwar auch die gemeinwohlorientierte Arbeit ist, sollen in erster Linie eine Brückenfunktion zum ersten Arbeitsmarkt haben. Sie sind nicht dafür konstruiert, Arbeitslosen für einen längeren Zeitraum eine Beschäftigungsmöglichkeit zu geben und sie sind ebenso wenig darauf ausgerichtet, gesellschaftlich nützliche Aufgaben **längerfristig** zu erfüllen. Wegen ihrer Brückenfunktion orientiert man sich bei der Vergabe von ABM am individuellen Förderungsbedarf von Arbeitslosen und nicht vorrangig an einem bestimmten Bedarf an gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen.

Die gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte setzen stärker an diesen Bedarfen an. Es sollen gezielt Projekte entwickelt und auch koordiniert werden, mit denen solche Bedarfe erfüllt werden können. Zugleich werden Konzepte entwickelt, auf welche Weise die Projekte öffentlich und privat gefördert werden sollen. Die Projekte bzw. die damit verbundenen Leistungen sollen mit einem entsprechenden Konzept der Finanzierung durch gemeinnützige Einrichtungen bzw. privatwirtschaftliche Unternehmen realisiert werden.

Die Projekte sollen über einen längeren Zeitraum durchgeführt werden, um so eine größere Kontinuität zu gewährleisten. In der Regel ist gegenwärtig eine Laufzeit von 3 Jahren vorgesehen, wobei die Lohnkosten über Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) der Arbeitsverwaltung und eine Aufstockung durch das Land in Höhe von max. 12.000 € finanziert werden. Bei Maßnahmen mit Beschäftigten über 55 Jahren werden auch fünfjährige Laufzeiten vorgesehen. Sofern eine SAM-Förderung nicht (mehr) möglich ist, kann auch eine reine Landesfinanzierung von bis zu 15.000 € je Arbeitnehmer und Jahr erfdgen.

Grundsätze der gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte sind:

- Die Projekte werden im Konsens in der Region lokal definiert, koordiniert und kontrolliert.
- Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte sind im Nonprofit-Bereich angesiedelt. Es sollen nur solche Aufgaben realisiert werden, die im öffentlichen Interesse liegen, für die aber keine privatwirtschaftlichen, öffentlichen oder gemischtwirtschaftlichen Anbieterstrukturen existieren, weil die kostendeckende Nachfrage fehlt bzw. sie nicht zum Aufgabenbereich öffentlicher Haushalte gehören.
- Wettbewerbsmomente und Leistungsorientierung charakterisieren die Organisation und Umsetzung der Projekte. Über die beabsichtigten Projekte und den Einzugsbereich wird öffent-

lich informiert und zur Antragstellung durch potentielle Träger aufgefordert. Privatwirtschaftliche Unternehmen können Träger derartiger Maßnahmen sein, wenn ein den Erwerbszweck deutlich überwiegendes öffentliches Interesse an den Projekten besteht.

- Die Projekte unterliegen der Evaluierung und einem Controlling.
- Eine aufgabenabhängige differenzierte aber längerfristige Kontinuität der Projekte wird gewährleistet. Gleichwohl werden die Projekte zeitlich begrenzt vereinbart. Das öffentliche Interesse an den einzelnen Aufgabenfeldern wird periodisch überprüft.
- In die Projekte sollen vorrangig Langzeitarbeitslose integriert werden, wobei der Schwerpunkt bei älteren Personen - Frauen ab 45 Jahre und Männer ab 50 Jahre - liegt.
- Grundlage der Projekte soll überwiegend eine Mischfinanzierung sein. Eine öffentliche Förderung findet über das Arbeitsamt, das Land, die Kommunen und ggf. über die EU statt. Angestrebt ist aber auch eine private Förderung durch Sponsoren. Außerdem sollen die Leistungen in der Regel nicht kostenlos angeboten werden sondern ggf. festgelegte soziale (nicht kostendeckende) Preise verlangt werden.
- Ein wesentliches Merkmal Gemeinwohlorientierter Arbeitsförderprojekte sollen Öffentlichkeit und Transparenz in der lokal-regionalen Organisation, Koordination und Kontrolle der Projekte sein.

Zunächst wurde in der Modellregion Rostock ein Beirat für Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte geschaffen. Diesem Beirat kam eine zentrale Rolle im gesamten Konzept zu. Dies betrifft insbesondere die Auswahl der Schwerpunkte der Zielstellungen und ebenso die Auswahl der Träger der einzelnen Projekte. Der Beirat wurde durch eine vom Land beauftragte Regiestelle unterstützt. Mittlerweile sind im gesamten Land auf Ebene der Planungsregionen sogenannte ASP-Beiräte eingerichtet worden, die neben GAP in die Umsetzung weiterer Förderrichtlinien des Arbeitsministeriums im Rahmen des Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungsprogramms (ASP) einbezogen sind.

Stimmberechtigte Mitglieder der ASP-Regionalbeiräte sind jeweils zwei regionale Vertreter / Vertreterinnen:

- des Deutschen Gewerkschaftsbundes,
 - der Vereinigung der Unternehmensverbände,
- sowie jeweils ein regionaler Vertreter / eine regionale Vertreterin
- des Planungsverbandes,
 - jedes Landkreises und jeder kreisfreien Stadt,
 - des Städte- und Gemeindetages,
 - der Arbeitsverwaltung,
 - des Erwerbslosenbeirates,
 - des Landesfrauenrates,
 - der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten.

Mitglieder der Beiräte ohne Stimmrecht sind jeweils ein Vertreter / eine Vertreterin

- des Ministeriums für Arbeit und Bau,
- der Industrie- und Handelskammer,
- der Handwerkskammer und
- der Liga der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege.

Projektideen und -vorschläge können von den Kommunen und Landkreisen, den verschiedenen öffentlichen und privaten Organisationen und Einrichtungen, regionalen (Strukturentwicklungs-) Foren sowie potentiellen Anbietern unterbreitet werden.

Nach positivem Votum des Beirates zur Projektidee und zum groben Rahmen seiner Realisierung erfolgte dann die öffentliche Aufforderung zur Antragstellung. Die Entscheidung zur Auswahl des Trägers trifft wiederum der Beirat.

Bis Mitte 2002 sind in 270 Projekten insgesamt knapp 900 Arbeitsplätze entstanden, davon 80 rein durch den Landesfonds finanzierte „15.000 € Stellen“. Der Frauenanteil unter den Beschäftigten liegt bei 56%. Inhaltlich sind knapp die Hälfte der Projekte im Themenfeld „Soziales“, ein Viertel im Bereich „touristische Infrastruktur“ und jeweils ein Achtel in den Feldern „Kultur“ und Ökologie“ angesiedelt.

Die „Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte“ (GAP) haben als Modellversuch einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung gesetzt. Die Finanzierung von öffentlich geförderten längerfristigen Beschäftigungsmöglichkeiten ist demgegenüber allerdings bei den Arbeitsministerien der anderen ostdeutschen Landesregierungen gegenwärtig nur noch sehr schwach als Forderung verankert. Mit dem Einbringen und Sichern eines Modells wie GAP wäre daher bereits ein bedeutungsvoller Pflock gegen die drohende Einengung aktiver Arbeitsmarktpolitik gesetzt.

Die Erfahrung mit GAP in MV zeigt allerdings gleichzeitig, dass die Finanzierung des Restbedarfes aus mehreren Quellen kommen muss und hier insbesondere ein Fondsmodell eingeführt werden sollte, in das der Bund steuerfinanzierte Mittel einbringt.

Rostock, November 2002