

Eine Frage der Ehrlichkeit und der Fairness

Öffentlich geförderte Beschäftigung

Öffentlich geförderte Beschäftigung ist eine Alternative für (langzeit-)arbeitslose Menschen mit multiplen Vermittlungshemmnissen, wenn auch ihre genaue Wirkung umstritten ist. Für Betriebe, Beschäftigungs- und Qualifizierungsträger, die sich für die Arbeitsmarktintegration Langzeitarbeitsloser engagieren, sind die stetigen Reformen, vor allem aber die mit der „Instrumentenreform“ des BMAS verbundenen Restriktionen eine Herausforderung. In jüngster Zeit haben sich Bundestag und Bundesrat mit dem Thema „Passiv-Aktiv-Transfer“ beschäftigt, also dem Versuch, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren, indem passive Mittel für die Unterstützung Langzeitarbeitsloser aktiviert werden. Vorreiter ist hier Baden-Württemberg, das so wie Nordrhein-Westfalen mit einem Landesprogramm neue Wege im Handlungsfeld öffentlich geförderter Beschäftigung geht.



Der nüchternen Analyse folgte eine ehrliche Schlussfolgerung: Weil die Zahl der „Hartz IV“-Empfänger/-innen heute zwar auf den niedrigsten Stand seit Einführung der Grundsicherung im Jahr 2005 gesunken ist, aber trotzdem noch mehr als eine Million Menschen dauerhaft auf staatliche Leistungen angewiesen sind und rund 300.000 von ihnen seit acht Jahren kein eigenes Erwerbseinkommen erzielt haben, räumte Heinrich Alt, Mitglied im Vorstand der Bundesagentur für Arbeit und dort zuständig für die Grundsicherung, in der „Zeit“ vom 20. Juni 2013 ein, „dass wir uns bei allem Streben nach Professionalität und bei allem gesellschaftlichen Engagement der bitteren Erkenntnis nicht verschließen können, dass auch bei einem guten konjunkturellen Umfeld eine relevante Größe von ‚Erwerbsfähigen‘ nicht oder nicht dauerhaft integrierbar ist.“

Drastische Reduktion der Vielfalt

Für aufmerksame Analysten des Arbeitsmarkts war das Eingeständnis kaum eine Überraschung. Ihnen ist längst bekannt, dass es einen harten Kern an Arbeitslosigkeit gibt, der sich – egal, mit welchen Mitteln – nicht auflösen zu lassen scheint. Was haben sich arbeitsmarktpolitisch verantwortliche Akteure auf Bundes- und Landesebene nicht alles einfallen lassen, um auch sozial benachteiligte Langzeitarbeitslose in prekären Lebenslagen und mit multiplen Vermittlungshemmnissen in den Arbeitsmarkt zu integrieren! Die Liste ist lang: Lohnkosten- und Eingliederungszuschüsse, Strukturanpassungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Arbeitsgelegenheiten in der Entgelt- und in der Mehraufwandsvariante, Kommalkombi und JobPerspektive, Gründungszuschüsse und Bürgerarbeit.

Vollständig ist damit die Aufzählung Beschäftigung schaffender und begleitender Maßnahmen zur Integration Langzeitarbeitsloser noch lange nicht – doch wie groß war deren Nutzen? Das hat die Friedrich-Ebert-Stiftung in ihrer vor zwei Jahren erschienenen Expertise zur öffentlich geförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in Deutschland untersucht. Ihr Fazit: „Die bisherigen Evaluationsergebnisse und weitere ökonomische Überlegungen geben Anlass zur Skepsis, ob öffentlich geförderte Beschäftigte in großem Umfang zum Marktersatz dienen kann.“

Dabei kommen die Wissenschaftler durchaus zu differenzierten Ergebnissen, wie eine Passage der Expertise zum Instrument „Arbeitsgelegenheit in der Mehraufwandsvariante“ beispielhaft illustriert: „Bei jüngeren Teilnehmern zeigten sich selbst 20 Monate nach Beginn keine positiven Effekte, hingegen verbesserten westdeutsche Männer und ostdeutsche Frauen im höheren Alter ihre Chancen auf eine ungeforderte Beschäftigung. Am deutlichsten waren positive Eingliederungseffekte bei Frauen in Westdeutschland, die einen Migrationshintergrund hatten.“

Abwägend fällt deshalb auch das Urteil des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) aus: „Die Wirkungen von Fördermaßnahmen unterscheiden sich oft nach Teilnehmergruppen, sodass sich Instrumente nicht pauschal als wirksam oder unwirksam etikettieren lassen.“ Und dennoch wurden mit dem 2012 in Kraft getretenen Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt, kurz „Instrumentenreform“, nach erheblichen Einschnitten in den Vorjahren weitere arbeitsmarktpolitische Instrumente zusammengefasst bzw. Pflicht- in Ermessensleistungen umgewandelt.

So können seitdem etwa Eingliederungsgutscheine, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante nicht mehr in Anspruch genommen werden. Im Bereich öffentlich geförderter Beschäftigung des Rechtskreises SGB II stehen nur noch zwei Instrumente zur Verfügung: Zum einen Arbeitsgelegenheiten (AGH) mit einer Mehraufwandsentschädigung, sogenannte Ein-Euro-Jobs. Sie müssen „zusätzlich“, „in öffentlichem Interesse“ sowie „wettbewerbsneutral“ sein. Zum anderen die „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ (FAV). Dabei handelt es sich um einen maximal zweijährigen Zuschuss zum Arbeitsentgelt von bis zu 75 Prozent. Er soll die Förderung von Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante ersetzen und wird an Arbeitgeber gezahlt, die langzeitarbeitslose ALG II-Beziehende mit besonderen Vermittlungshemmnissen einstellen.

FAV ist die Folgeregelung des Programms JobPerspektive (Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16 e SGB II), mit dessen Umsetzung bis Ende 2009 bundesweit fast 42.000 und in NRW über 12.000 zusätzliche Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose mit mindestens zwei weiteren Vermittlungshemmnissen geschaffen werden konnten. Die Nutzung des Programms beinhaltete einen Beschäftigungszuschuss von bis zu 75 Prozent und stand allen interessierten Unternehmen offen. Flankierend konnten die Kosten für eine begleitende Qualifizierung in pauschalierter Form bis zu einer Höhe von 200 Euro sowie in besonders begründeten Einzelfällen einmalig der besondere Aufwand beim Aufbau der Beschäftigungsmöglichkeiten gefördert werden. Die Förderdauer für den Beschäftigungszuschuss betrug bis zu 24 Monate und konnte unbefristet verlängert werden, wenn eine Erwerbstätigkeit auf

dem allgemeinen Arbeitsmarkt ohne die Förderung voraussichtlich nicht möglich war. Die Notwendigkeit der Förderung war regelmäßig zu überprüfen. Mit dem Vorläuferprogramm „Kombilohn“ hatte das nordrhein-westfälische Arbeitsministerium wichtige Impulse für die Ausgestaltung des Programms gegeben.

Heute wird das verbliebene Mini-Set an öffentlich geförderten Beschäftigung schaffenden Maßnahmen neben AGH und FAV durch das 2010 außerhalb des SGB II-Rechtskreises vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales gestartete Modellprojekt Bürgerarbeit ergänzt, das rund 34.000 sogenannte Bürgerarbeitsplätze zur Verfügung stellen soll.

Dominanz der Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante

Tatsache ist, dass sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse im Kontext öffentlich geförderter Beschäftigung heute eine untergeordnete Rolle spielen, in der Praxis dominieren Ein-Euro-Jobs. Nach Angaben des Bremer Instituts für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (BIAJ) wurden von den Jobcentern im März 2013 insgesamt 139.874 Frauen und Männer über Beschäftigung schaffende Maßnahmen gefördert, das sind 33 Prozent weniger als noch vor zwei Jahren.

An der Spitze der Förderinstrumente stehen Arbeitsgelegenheiten für insgesamt rund 100.000 Personen, davon gut 99.000 in der Mehraufwandsvariante, also Ein-Euro-Jobs (die Differenz betrifft die Restabwicklung AGH-Entgeltvariante). Damit, bemängeln Kritiker, „ist ein als Ultima Ratio konzipiertes Instrument,

das als Sozialrechtsverhältnis ausgestaltet ist und die Geförderten von zentralen Arbeitnehmerrechten ausschließt, ins Zentrum arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für sogenannte arbeitsmarktferne Personengruppen gerückt.“

Marginalen Stellenwert im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung hat hingegen die neue, von der BA selbst auch als „nachrangig“ eingestufte „Förderung von Arbeitsverhältnissen“, von der gerade mal 4.700 Personen profitieren. Deren niedrige

auch ein Jahr nach seiner Einführung nur selten bewilligt wird.“ Ein weiterer Grund dürfte sein, dass gerade in Jobcentern, in denen die JobPerspektive besonders erfolgreich umgesetzt wurde, teilweise noch erhebliche Mittel für die weitere Umsetzung der ehemaligen JobPerspektive gebunden sind.

Noch keine abschließenden Bewertungen liegen zur Bürgerarbeit vor. Evaluiert wird das Instrument gegenwärtig vom BMAS. 33.169 Bürgerarbeitsplätze hat das Bun-

entlich geförderter Beschäftigung vor allem für Alleinerziehende, für Menschen mit migrationsbedingten Hemmnissen sowie für Langzeitarbeitslose. Die Einsatzbereiche sind vielfältig, Schwerpunkte liegen bei Helfertätigkeiten im Ordnungsdienst, in Kultureinrichtungen und an Schulen. Bernd Wirtz, Bereichsleiter im Jobcenter der StädteRegion Aachen: „Die Bürgerarbeit bietet den Teilnehmenden eine längerfristige Perspektive. Bürgerarbeit fördert ihr Selbstvertrauen, ihre Beschäftigungsfähigkeit und ihre soziale Reintegration.



Zahl führt das BIAJ auf die hohe finanzielle Belastung des Instruments für die Eingliederungsbudgets der Jobcenter zurück, zumal in der Regel eine Kofinanzierung aus anderen öffentlichen Haushalten erforderlich ist bzw. der Arbeitgeber mit der geförderten Stelle einen entsprechenden Deckungsbeitrag erwirtschaften muss. Das ist nach Einschätzung der Bremer Wissenschaftler „ein wesentlicher Grund, warum das neue Instrument FAV

desverwaltungsamt bislang bewilligt, was einem Anteil von rund 98 Prozent der insgesamt möglichen Bürgerarbeitsplätze entspricht. Besetzt waren nach Angaben der BA im März 2013 jedoch lediglich rund 28.400 Stellen.

In der StädteRegion Aachen zum Beispiel ist Bürgerarbeit mit mehr als 200 besetzten Arbeitsplätzen zurzeit die wichtigste Form sozialversicherungspflichtiger, öf-

Positiv ist zudem, dass es sich bei Bürgerarbeit um sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse handelt und gemeinnützige Arbeiten verrichtet werden.“ Gleichzeitig aber benennt Bereichsleiter Bernd Wirtz auch die Schwachpunkte des Programms: „Die Anforderungskriterien ‚Zusätzlichkeit‘ und ‚Wettbewerbsneutralität‘ ermöglichen kaum Tätigkeitsfelder, die am Arbeitsmarkt verwertbare Erfahrungen bieten.

Hinzu kommt, dass Bürgerarbeit in unserer Region aufgrund der Förderkonditionen nur mit Ko-Finanzierung der Kommunen möglich war, doch Kommunen mit hoher Arbeitslosigkeit und sozialen Brennpunkten fehlen die Mittel dazu – gerade sie also, für die das Instrument besonders wichtig wäre, können es nicht einsetzen – darin sehe ich einen Widerspruch.“

Konsequenzen für die Integration Langzeitarbeitsloser

Skeptisch bewertet das Instrument Bürgerarbeit auch Karl-Heinz Theußen: „Bürgerarbeit“, so der Geschäftsführer der SCI:Moers gGmbH, einer „Gesellschaft für Einrichtungen und Betriebe sozialer Arbeit“, „ist

ein populärer Begriff, Innovatives liegt dem Instrument in keiner Weise zugrunde. Faktisch ist es eine Weiterführung der AGH-Entgeltvariante, allerdings pauschaliert und im Rahmen eines sehr sparsamen Fonds, der zentral abgewickelt wird und zudem Ende nächsten Jahres ausgeschöpft ist.“

Zu einem Urteil über öffentlich geförderte Beschäftigung ist der Geschäftsführer des gemeinnützigen Beschäftigungs- und Qualifizierungsträgers im Paritätischen Wohlfahrtsverband legitimiert, denn sein Betrieb widmet sich bereits seit 1981 intensiv und erfolgreich der Integration (Langzeit-)Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt, früher jedoch vorrangig unter Nutzung des Instruments „Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen“ etwa im Rahmen integrierter Arbeitsmarktprojekte zur Stadterneuerung, in Begleitprojekten zur Internationalen Bauausstellung IBA Emscher Park oder über das ehemalige NRW-Programm „Arbeit statt Sozialhilfe“.

Für die mit der Hartz-Reform geschaffenen Arbeitsgelegenheiten hatte Karl-Heinz Theußen gemeinsam mit dem Paritätischen Wohlfahrtsverband einen „Qualitätsverbund Gemeinwohlarbeit“ ins Leben gerufen, der die öffentlichen AGHs mit Qualitätsstandards ausstatten wollte, orientiert an der Lebenslage Langzeitarbeitsloser und an deren langfristiger Stabilisierung und Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit. Karl-Heinz Theußen: „Mit dem Begriff Ein-Euro-Job und seiner eher ideologisch bedingten Gleichsetzung mit Arbeitsplatzvernichtung und Zwangsarbeit war das Instrument jedoch schnell diskreditiert. Dabei war die Befürchtung, AGHs stellten ordnungspolitisch eine Gefahr für den Arbeitsmarkt dar, unter Berücksichtigung der tatsächlichen Leistungsfähigkeit

des Personenkreises, völlig unbegründet und durch nichts zu belegen.“ Zum anderen, so der Geschäftsführer, war das Instrument mit völlig unrealistischen Erwartungen an dessen Brückenfunktion überfrachtet: „Doch AGHs waren nie als Katalysator für die Arbeitsmarktintegration gedacht, sondern als geringst niederschwelliges Einstiegsinstrument mit Aufstiegsmöglichkeiten für langzeitarbeitslose Personen mit negativsten Arbeitsmarktprognosen.“

In der Entgeltvariante waren AGHs in den Augen des Geschäftsführers eine „hilfreiche Stufe auf der Leiter des Wiedereinstiegs in Beschäftigung“, nicht zuletzt, weil Langzeitarbeitslose hier für Lohn arbeiteten, „und das hatte für deren Selbstwertgefühl eine andere Wertigkeit als eine Ersatzalimentierung in Form einer Aufwandsentschädigung.“ In der Mehraufwandsvariante sind AGHs für ihn – insbesondere seit sie nicht mehr mit Qualifizierungen kombinierbar sind – nur noch „ein äußerst fragwürdiges Restangebot, das dem Ziel nicht gerecht wird.“ Die Forderung nach Zusätzlichkeit der AGHs interpretiert er drastisch so: „Sie müssen überflüssig und sinnlos sein und können jederzeit wegfallen.“ Bei der Auslegung der Begriffe Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität werden nach seinen Erfahrungen „oft Kapriolen geschlagen, die öffentlich geförderte Beschäftigung ad absurdum führen.“

Heute arbeitet die SCI:gGmbH mit AGHs nur noch in Form von Projekten über sechs Monate, „mit einem klaren Anfang und Ende, um wegen der vorgeschriebenen Zusätzlichkeit Legitimationsprobleme zu vermeiden.“ Das Anlegen eines Parks in einer Behinderteneinrichtung gehört zum Bei-

spiel dazu oder das Restaurieren einer Eisenbahnlok, die anschließend einer wohltätigen Stiftung zur Verfügung gestellt wird. „Nichts Neues also, nur klassische Projekte wie früher bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, diesmal jedoch hinsichtlich der Strukturen und Rahmenbedingungen nur in eingedampfter Form.“

Er verweist auf Studien von Professor Stefan Sell, Direktor des Instituts für Bildungs- und Sozialpolitik der Fachhochschule Koblenz, der schon lange den „Abschied von der Illusion der Zusätzlichkeit und der Nicht-Konkurrenz dieser Beschäftigung zur nicht geförderten Beschäftigung und damit natürlich verbunden auch einen Verzicht auf das Vorliegen oder der zwanghaften Konstruktion dieser beiden Sachverhalte als Voraussetzung für eine öffentliche Förderung“ fordert. Nach dessen Auffassung sollte der Kernbereich öffentlich geförderter Beschäftigung „so nah wie nur irgendwie möglich am ersten Arbeitsmarkt sein, sich also durch eine besondere Wirtschaftsnähe auszeichnen. Nur die Randbereiche für besondere Zielgruppen können und auch müssen sogar weg von dem sein, was auf dem normalen Arbeitsmarkt passiert.“

Analog zur Schwerbehindertenförderung sollte es bei Minderleistungen einen dauerhaften Ausgleich geben, der die produktive Teilhabe Langzeitarbeitsloser am Arbeitsleben ermöglicht. Das habe die marktwirtschaftlich tätigen Integrationsunternehmen zu einem Erfolgsmodell gemacht. Ein ähnliches Konstrukt empfiehlt er für den Personenkreis der Langzeitarbeitslosen, um sie „mit sinnhafter und sinnstiftender Tätigkeit aus dem Ghetto der Nicht-Marktbeteiligung, der absoluten Marktneutralität“ herauszuholen.“

Defizite jetziger Förderung: Die NAI-Wäscherei

Von der Reduktion des Förderspektrums ist auch die Neue Arbeit GmbH in Mönchengladbach betroffen, eine hundertprozentige Tochtergesellschaft des Diakonischen Werks, mit wiederum zwei Tochtergesellschaften, darunter die NAI, Neue Arbeit Integrationsunternehmen GmbH. In der von der Neuen Arbeit betriebenen Großwäscherei sind drei von vier der insgesamt 100 hier Beschäftigten, also 75 Prozent des Personals, ehemalige (Langzeit-)Arbeitslose mit teils erheblicher und dauerhafter „intellektueller, aber auch körperlicher Minderleistung“. Krankheits- und Fehlzeitenquote sind hoch – und dennoch arbeitet das Unternehmen wirtschaftlich äußerst erfolgreich, avancierte 2003 gar zur „modernsten Wäscherei Deutschlands“.

Wie kann das gelingen mit einem Personal, das zum größeren Teil nachweislich leistungsgemindert ist? Personalleiterin Marion Schaefer-Henze weiß die Antwort: Eine gute Geschäftsidee, stetige betriebliche Investitionen in die Technikausstattung – als Non-Profit-Unternehmen kommen alle Gewinne dem Gesellschaftszweck zugute – sowie günstige Marktbedingungen: „Krankenhäuser und Altenheime haben ihre Wäschereien längst outgesourct.“ Hinzu kommt, dass die komplette Unternehmensleitung inklusive der beiden Geschäftsführer ausgebildete Sozialarbeiter sind: „Wir haben immer die Menschen und ihre spezifischen Lebenslagen im Blick, auf dem Feld sind wir Fachleute.“

Damit nicht genug: Eine klar strukturierte Arbeitsorganisation mit überschaubaren Einheiten sowie visuelle Signale und eine Identifizierung der Kunden über Zahlen er-

möglicht auch Menschen, die nicht lesen und schreiben können oder der deutschen Sprache nicht mächtig sind, sich rasch in die Arbeitsprozesse einzufinden. Farblich vorgezeichnete Wege für den innerbetrieblichen Transport der Wäsche helfen zudem, „Chaos zu vermeiden“. Funktionieren kann das ausgeklügelte Konzept aber nur durch ständige Begleitung der ehemaligen Arbeitslosen und deren Anleitung durch professionelles Personal. Dazu arbeiten Vorarbeiter, Abteilungs- und Betriebsleiter eng mit dem hauseigenen Sozialdienst zusammen. Sie wurden zuvor von einem externen Coach in einem zweijährigen Bildungsprojekt für den Umgang mit Suchtproblemen und unmotivierten oder aggressiven Mitarbeitenden geschult.

An Förderprogrammen nutzt die Neue Arbeit GmbH momentan den § 16 e, die „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ (FAV) sowie das Programm „50plus“ – eine überschaubare Förderstruktur, die nach Ansicht von Marion Schaefer-Henze völlig unzureichend ist: „Wir brauchen – nicht zur Betriebssicherung, sondern für den Personenkreis Langzeitarbeitslose – nicht ein oder zwei Förderstränge, sondern mehrere unterschiedliche. Wir brauchen mehr Förderung im Bereich der Qualifizierung und vor allem langfristige Förderungen wie im Behindertenbereich mit einem dauerhaften Nachteilsausgleich. Doch genau das gibt es seit Abschaffung der ‚alten‘ JobPerspektive nicht mehr. Hilfreich wäre auch eine Förderung des Anleiterpersonals, doch da würde ich mich heute fast schon nicht mehr trauen, so etwas zu wünschen.“ Mehr Planungssicherheit – „die Förderstrukturen haben eine viel zu geringe Halbwertszeit“ – und eine stärkere Berücksichtigung der unterschiedlichen Problemlagen und Randgruppen in den Kommunen ergänzen ihre

Wunsch-Agenda: „Wir haben aufgrund der einst hier dominierenden Textilindustrie viele arme, ungebildete Personen, die früher als Näherinnen gearbeitet haben. Hier gibt es also andere Bedarfe als etwa in Düsseldorf.“

Sie spricht sich für eine flexiblere Vergabepraxis der Arbeitsagenturen aus und regt an, die bei der Integration ALG II-Beziehender in den Arbeitsmarkt von den Kommunen eingesparten Kosten für Unterkunft in Zuschüsse für neue Arbeitsverhältnisse umzuwidmen.

Vorstoß im Bundestag, Konzept der BA

Genau dies, der Passiv-Aktiv-Transfer öffentlicher Leistungen, also die Umwandlung der Leistungen, die Langzeitarbeitslose sonst passiv für den Lebensunterhalt bekommen (Hartz IV, Kosten für Unterkunft und Heizung) in Zuschüsse für eine aktive, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, war im April 2013 auf Antrag der Oppositionsfractionen im Bundestag Gegenstand einer öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales.

Arbeitgebervertreter äußerten Kritik an dem Vorhaben, durch eine dauerhafte öffentliche Förderung von Beschäftigung zu einem „sozialen Arbeitsmarkt“ zu gelangen, für Gewerkschaften hingegen ist öffentlich geförderte Beschäftigung zumindest „mittelfristig“ unverzichtbar. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege wiederum setzt große Hoffnungen in die Idee, vermerken die Anhörungs-Protokolle. Mit ihr könne es gelingen, Menschen aus langjähriger Arbeitslosigkeit in den Arbeitsmarkt zurückzuholen, „wenn man die Instrumentarien dazu erhalte“, die es in



der aktuellen Sozialgesetzgebung jedoch nicht gebe. „Eine Neuregelung“, heißt es weiter, „könne einhundert- bis zweihunderttausend Menschen zugutekommen.“

Professor Stefan Sell von der Universität Koblenz plädierte in der Anhörung dafür, Leiharbeitsunternehmen von öffentlich geförderter Beschäftigung auszuschließen, während die Sozialwissenschaftlerin Alexandra Wagner dem Vorwurf widersprach, Tätigkeiten im Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung seien sinnentleert. Vielmehr habe die Evaluation des öffentlich geförderten Sektors in Berlin gezeigt, dass die überwiegende Zahl der Tätigkeiten „tatsächlich gesellschaftlich gebraucht wird.“

Die Bundesagentur für Arbeit (BA), dokumentiert der Bundestag weiter, fordere einen ganzheitlichen Ansatz zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit schwer vermittelbarer Personen. Dazu gehörten professionelle Beratung ebenso wie „intelligent verzahnte Eingliederungsleistungen“ und gemeinsame Aktionen in Netzwerken zum Durchbrechen verfestigter Arbeitslosigkeitsstrukturen.

Zuvor schon hatte die BA mit ihrem Konzept „Betriebliche Perspektiven für langzeitarbeitslose Menschen“ eine „Alternative zum sozialen Arbeitsmarkt“ vorgelegt. Gerade für „sehr schwer vermittelbare Langzeitarbeitslose“, schreibt die Bundesagentur, „müssen neue, konkrete Perspektiven in Betrieben geschaffen werden, statt sie in geschlossenen Betreuungsräumen abzuschirmen. Dabei wird auch ein wesentlicher Aspekt sein, bei den Arbeitsbedingungen in den Betrieben die Leistungsfähigkeit der Geförderten zu berücksichtigen.“ Die Auswahl Geför-

derter bedürfe einer „qualitativ hochwertigen Zugangsprüfung.“ Betriebe, die bereit sind, sich bei der Umsetzung des Konzepts zu engagieren, werden als „Perspektivbetriebe“ bezeichnet. Die Arbeitsplätze sind grundsätzlich auf Dauer angelegt, die Förderung in jedem Fall auf längstens drei Jahre begrenzt. Öffentliche Arbeitgeber stehen nicht im Fokus des Modells. Die Auswahl des Teilnehmerkreises, schreibt die BA, konzentriert sich auf Langzeitarbeitslose, die zwei Jahre und länger arbeitslos sind, keinen Berufsabschluss haben, älter als 35 Jahre sind, mit gesundheitlichen Einschränkungen, negativer Integrationsprognose und ggf. weiteren Vermittlungshemmnissen umgehen müssen. „Das Potenzial hierfür liegt nach Einschätzung des IAB bei ca. 50.000 Menschen. Im Gegensatz zu bisherigen Modellen wird hier die Zielgruppe bewusst eng gefasst.“

Passiv-Aktiv-Transfer: Initiative im Bundesrat

Nur wenige Wochen nach der Anhörung, im Juni 2013, fasste der Bundesrat auf Initiative der sechs A-Länder den Beschluss, die öffentlich geförderte Beschäftigung mit langfristigen Fördermöglichkeiten tariflich entlohnter und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse neu auszurichten. Der im Bundesrat verabschiedete Gesetzentwurf schlägt vor, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren, indem bislang passive Mittel für die Unterstützung Langzeitarbeitsloser aktiviert werden.

Zur Begründung heißt es im Wortlaut: „Ziel ist, die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden zu erhalten, zu stärken bzw. wieder herzustellen. Auf diese Weise können Integrationshemmnisse abgebaut

und perspektivisch die Grundlagen für eine Integration in reguläre Beschäftigung geschaffen werden. Öffentlich geförderte Beschäftigung kann ihre arbeitsmarktpolitische Zielsetzung nur dann verwirklichen, wenn eine qualitätsgerechte Ausgestaltung gesichert ist. Da aufgrund der individuellen Defizite der Zielgruppe allein durch die Beschäftigung selbst die arbeitsmarktpolitische Zielsetzung in der Regel nicht erreicht werden kann, sind entsprechende Begleitmaßnahmen vorzusehen, die sowohl sozialpädagogische Interventionen ermöglichen, als auch die Kompetenzentwicklung unterstützen.“

Zur Realisierung einer langfristigen Finanzierungsbasis sei die Aktivierung der durch die Beschäftigung eingesparten passiven Leistungen des Arbeitslosengeldes II erforderlich. Sie schaffe die Möglichkeit, Mittel aus dem Leistungsrecht zugunsten der Aktivierung von Langzeitarbeitslosen im Eingliederungstitel zu nutzen. „Die Aktivierung führt mithin zu einer Umschichtung im Bundesetat für Arbeitsmarktpolitik, Mehrkosten entstehen nicht.“

Kritik äußert der Bundesrat an der bisherigen Formulierung der „besonderen Schwere“ von Vermittlungshemmnissen als Fördervoraussetzung. Das sei ein auslegungsbedürftiger Begriff, der in der Umsetzung zu erheblichen Schwierigkeiten in den Jobcentern geführt habe. Deshalb soll das Erfordernis wegfallen. Zudem sei eine langfristige Fördermöglichkeit zu schaffen, um auch die Integration arbeitsmarktfremder Personen zu erreichen. Um Missbrauch entgegenzuwirken, sollte der Förderungszeitraum zunächst auf zwei Jahre begrenzt werden, eine Verlängerung um jeweils ein weiteres Jahr jedoch auf Antrag zu ermöglichen, wobei die Höhe des Zuschusses

stets neu zu prüfen und anzupassen wäre. Der Übergang in ungeforderte Beschäftigung bleibt aber unverändert das Ziel der Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16 e SGB II.

Vorreiter PAT: Baden-Württemberg

Vorreiter bei der Umsetzung der Devise, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren, indem passive Mittel für die Unterstützung von Langzeitarbeitslosen aktiviert werden, ist das Land Baden-Württemberg. Seit dem Start des Arbeitsmarktprogramms „Passiv-Aktiv-Transfer“ (PAT) Mitte November 2012 wurden bereits 120 ehemals Langzeitarbeitslose in reguläre Arbeitsverhältnisse in der Privatwirtschaft vermittelt. Insgesamt können mit dem auf drei Jahre angelegten Programm 562 Plätze in sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen gefördert werden. Vermittelt werden Langzeitarbeitslose, die seit mindestens drei Jahren Hartz IV beziehen. Um die nach langer Arbeitslosigkeit häufig beobachteten Beschäftigungsabbrüche zu verhindern, werden die Arbeitsverhältnisse sozialpädagogisch begleitet.

In den zwischen dem Sozialministerium und den jeweiligen Stadt- und Landkreisen geschlossenen Verträgen wurde vereinbart, PAT-Plätze für Langzeitarbeitslose vorrangig auf dem ersten Arbeitsmarkt zu schaffen. Kommunale Beschäftigungsgesellschaften, Träger der freien Wohlfahrtspflege, Kirchen und gemeinnützige Unternehmen konnten deshalb bis zum Ende der ersten Förderphase nur auf ein Drittel der insgesamt 562 geförderten PAT-Plätze zugreifen, teilt das baden-württembergische Ministerium mit.

Landesweit wurden seit Mitte November 2012 aufgrund dieser Klausel bisher 90 Plätze bei kommunalen Beschäftigungsgesellschaften oder Sozialunternehmen gefördert. Jobcenter halten die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt nach Angaben des Ministeriums für eine „lohnenswerte Anstrengung“. Baden-Württembergs Sozialministerin Katrin Altpeter: „Mit dem Passiv-Aktiv-Transfer wollen wir Menschen eine Chance auf Teilhabe geben, die bisher am Rande der Gesellschaft leben.“

Neue Ansätze in NRW

Auch Nordrhein-Westfalen ist in dem Handlungsfeld aktiv. Um neue Ansätze zur langfristigen und dauerhaften Integration besonders benachteiligter Zielgruppen zu erproben, fördert das NRW-Arbeitsministerium Modellprojekte unter dem Titel „öffentlich geförderte Beschäftigung“. Insgesamt wurden bisher 26 regionale Projektvorhaben auf den Weg gebracht. Damit werden 761 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze für besonders benachteiligte Zielgruppen im SGB II-Bezug geschaffen (vgl. Projektbeispiele zur Umsetzung „Öffentlich geförderter Beschäftigung in NRW ab S. 47 ff.). Seit September 2013 ist dieser Handlungsansatz ein Regelprogramm im Rahmen der ESF-kofinanzierten Landesarbeitspolitik.

Im Rahmen des Projektauftrags hatten die Jobcenter Wuppertal, Remscheid und Solingen ein Modellprojekt entwickelt, das jetzt von den Jobcentern Wuppertal und Solingen in Kooperation mit regionalen gemeinnützigen und öffentlichen Trägern allein durchgeführt wird.

Zugrunde liegt dem Konzept die Erkenntnis, erläutert Irene zur Mühlen von der Stabsstelle des Jobcenter-Vorstands in Wuppertal, dass „die vorhandenen Integrationsmechanismen für Leistungsbe-rechtigte nach dem SGB II mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen – insbesondere der Minderleistungsausgleich nach § 16 e SGB II – derzeit häufig pauschaliert und punktuell zur Eingliederung in Arbeit eingesetzt werden und den besonderen Profiling-Anforderungen marktferner Kunden im Hinblick auf eine möglichst passgenaue Stellenbesetzung nur bedingt gerecht werden.“ Eine zielgruppenspezifische Verfahrensweise und hier vor allem die flankierende Unterstützung der öffentlich geförderten Beschäftigung mit tätigkeitsbezogener Qualifizierung und Coaching gehörte laut Irene zur Mühlen bisher nicht zu den institutionalisierten Abläufen der Jobcenter.

Innovative Besonderheiten des Konzepts sind das eigens für dieses Förderinstrument entwickelte ganzheitliche Profilingverfahren „im Dialog mit den Betroffenen“ sowie ein für jeden Teilnehmenden individuell erstellter Integrationsplan. Hinzu kommen eine vorgeschaltete Kompetenzfeststellung durch „unabhängige Dritte“, um den Grad der Leistungsfähigkeit und daraus ableitend den Förderbedarf zu bestimmen, ein flexibler, individueller Minderleistungsausgleich nach § 16 e SGB II, der während der Förderung regelmäßig überprüft und gegebenenfalls angepasst wird, Qualifizierung und Coaching sowie die systematische Verknüpfung der Aktivitäten mit kommunalen Leistungen nach § 16 a SGB II.

Irene zur Mühlen: „Bislang wurden in den Jobcentern viele Personen über den § 16 e SGB II im gesamten Förderzeit-

raum konstant mit 75 Prozent gefördert, was implizierte, dass ihr Leistungsvermögen nur 25 Prozent des üblichen beträgt. Nach Ablauf der zwei Jahre aber erwartete man von ihnen, dass ihr Leistungsvermögen bei 100 Prozent liegt, aber das ist realitätsfremd. Wünschenswert wäre eine bedarfsgerechte Verlängerung der Förderdauer über 24 Monate hinaus bei gleichzeitiger sukzessiver Überprüfung der Leistungsfähigkeit von Beginn an und entsprechender Anpassung der Förderhöhe.“

Bisher kehrten die meisten geförderten Personen nach zwei Jahren wieder als Kunden ins Jobcenter zurück. Mit dem neuen Konzept soll die Trendwende gelingen. Irene zur Mühlen: „Exakte Vorgaben haben wir nicht, aber wir hoffen, dass die passgenaue Auswahl der marktfernen Kunden und das Zusammenspiel aller Faktoren, von der Kompetenzfeststellung über die Qualifizierung bis hin zum Absolventenmanagement, idealerweise zu einer hundertprozentigen Integrationsquote führt. Wir haben uns bewusst für die Förderung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze entschieden, bei denen die Projektteilnehmer sich in realen Bedingungen des ersten Arbeitsmarkts wiederfinden. Die Arbeitgeber stehen im Wettbewerb mit anderen Marktteilnehmenden – wie z. B. die Diakonie in Wuppertal im Bereich des Garten- und Landschaftsbaus – und beabsichtigen auch nach Ablauf der Förderung, die Projektteilnehmer dauerhaft zu beschäftigen.“

Wesentlicher Grund, warum das Jobcenter Wuppertal sein Konzept außerhalb des ÖgB-Programms der Landesregierung NRW umsetzt, war dessen Bedingung, dass sich die Kommune mit zehn Prozent an den förderfähigen Kosten be-

teilt. Die Zusage des Stadtkämmerers wiederum erfolgte unter der Bedingung, dass das Jobcenter die Kosten der Unterkunft der Projektteilnehmenden einspart. Irene zur Mühlen: „Das führte aufgrund der Rangfolge bei der Anrechnung des Einkommens dazu, dass wir uns größere Bedarfsgemeinschaften erst gar nicht angesehen haben, weil bei dieser Personengruppe keine Ersparnis der Kosten der Unterkunft erzielt werden konnte – ein Grund dafür, dass zunächst die avisierte Teilnehmerzahl von 18 Plätzen nicht zustande kam.“

Mit der eigenständigen Durchführung des Projekts ist das Problem gelöst. Das NRW-Landesprogramm ÖgB bewertet die Jobcenter-Mitarbeiterin dennoch als „hilfreich“: „Es hat uns inspiriert, unseren Umgang mit dem § 16 e SGB II auf den Prüfstand zu stellen, unsere internen Verfahrensweisen zu optimieren, uns die Personengruppe der besonders marktfernen Kunden noch einmal genauer anzusehen und sie auch während der Förderung nicht aus dem Blick zu verlieren. Insofern war das Landesprogramm ein guter

Denkanstoß. Darüber hinaus planen wir, mit dem Instrument des § 16 e SGB II arbeitsmarktferne Arbeitslose auch in privatwirtschaftliche Betriebe zu integrieren, in der Hoffnung, ihnen so den Übergang in den ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen.“

Ehrliche Antwort

Wenn im Einzelfall alle aufgeführten Ansätze nicht zum gewünschten Erfolg führen, ließe sich mit den Worten des bereits eingangs zitierten BA-Vorstands Heinrich Alt formulieren, „muss die Frage erlaubt sein, ob die Grundsicherung mit dem Prinzip des Forderns und Förderns für diese Menschen das richtige Hilfesystem ist. Dazu gehört eine ehrliche Antwort auf die Frage, ob jemand tatsächlich erwerbsfähig ist. Es geht nicht um Ausgrenzung, sondern darum, Menschen in dem System zu betreuen, das für sie die beste Unterstützung bietet. Keine falschen Hoffnungen zu wecken, keine leeren Versprechungen zu machen – das ist am Ende aller Bemühungen eine Frage der Fairness und der Ehrlichkeit.“

ABSTRACT

Öffentlich geförderte Beschäftigung ist für viele (langzeit)arbeitslose Menschen oft die einzige Chance auf Teilhabe am Arbeitsmarkt. Vorreiter bei den Landesprogrammen ist Baden-Württemberg, das, so wie NRW, neue Wege in diesem Handlungsfeld geht.

ANSPRECHPARTNER/-IN IN DER G.I.B.

Roland Golding, Tel.: 02041 767-243

E-Mail: r.golding@gib.nrw.de

Inge Lütkehaus, Tel.: 02041 767-258

E-Mail: i.luetkehaus@gib.nrw.de

KONTAKTE

Irene zur Mühlen, Jobcenter Wuppertal AöR
www.jobcenter.wuppertal.de

Karl-Heinz Theußen, sci:moers gGmbH
Tel.: 02841 95780, www.sci-moers.de

Marion Schaefer-Henze, Neue Arbeit
Mönchengladbach GmbH, Tel.: 02161 59500-45
E-Mail: info@neuearbeit-online.de
www.neuearbeit.de

AUTOR

Paul Pantel, Tel.: 02324 239466

E-Mail: paul.pantel@arcor.de