

„Lebenslüge im magischen Dreieck“

Öffentlich geförderte Beschäftigung soll gleichzeitig im öffentlichen Interesse und zusätzlich sein und nicht in Konkurrenz zum sogenannten ersten Arbeitsmarkt stehen. Kann die gleichzeitige Realisierung dieser Ziele funktionieren? Die G.I.B. sprach mit Prof. Dr. Stefan Sell, Professor für Volkswirtschaftslehre, Sozialpolitik und Sozialwissenschaften an der Fachhochschule Koblenz, über Möglichkeiten einer grundsätzlichen Umstellung der Förderphilosophie und Förderlogik im Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung.

G.I.B.: Ist die auf eine jahrzehntelange Traditionslinie zurückblickende öffentlich geförderte Beschäftigung Ihrer Ansicht nach eher eine Erfolgsgeschichte oder ein Beispiel für das Scheitern einer, im Wohlfahrtssektor platzierten Politik?

Prof. Dr. Stefan Sell: Eine ähnliche Diskussion um den Charakter öffentlich geförderter Beschäftigung hat es bereits in den 1920er Jahren gegeben. Wir sind hier ja in Remagen im nördlichen Rheinland-Pfalz, wo der

generiert. Anfang der 1930er Jahre war der Bezug zu der konjunkturellen und strukturellen Krise der Wirtschaft viel deutlicher als heute. Man hat schlicht gesehen: die Menschen sind beschäftigungslos, weil die Wirtschaft nicht läuft. Deshalb müssen ersatzweise Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden, die als Brücke in eine reguläre Beschäftigung dienen können. Im Grunde sehen wir hier also die Anfänge keynesianischer Wirtschaftspolitik.

Öffentlich geförderte Beschäftigung tut so, als wäre ihr Hauptfokus die Integration in den ersten Arbeitsmarkt, ...

Nürburgring 1927 mit Notstandsarbeitern errichtet wurde, mobilisiert von der damals in Gründung befindlichen Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung. Anschließend entwickelten sich diese Notstandsarbeiten zur „wertschöpfenden Arbeitslosenhilfe“ – einen Begriff, den ich wesentlich treffender finde als die heutigen technokratischen Bezeichnungen.

G.I.B.: ... der aber damals schon in der öffentlichen Kritik stand.

Prof. Dr. Stefan Sell: Ja, die Wirtschaft warnte wie heute vor Verdrängungs- oder Verzerrungseffekten. Nicht gerade beim Bau des Nürburgrings, der in einer damals nicht nur strukturschwachen, sondern quasi menschenleeren Gegend stattfand. Aber beim Einsatz solcher Arbeitskräfte in Großstädten haben die Unternehmen die gleichen Argumente vorgetragen. Die Gegenargumentation des Reichsarbeitsministeriums der Weimarer Republik war interessant: Man sah einen „Schneeballeffekt“, einen Impuls durch die Beschäftigung, der über den Verdienst, den zusätzlichen Konsum, über Steuern und Abgaben eine Refinanzierung

Im Nationalsozialismus wurde die öffentlich geförderte Beschäftigung etwa beim Autobahnbau stark ausgeweitet. Aber auch das gesamte Militär war öffentlich geförderte Beschäftigung, wenn auch mit einem sehr verengten, staatsinterventionistischen Charakter.

Nach dem Zusammenbruch des Nationalsozialismus und mit der Gründung der Bundesrepublik hat man im Prinzip wieder da angesetzt, wo man mit der Reichsanstalt vor der Nazizeit aufgehört hatte. Aber bis zur großen Reform des Arbeitsförderungsgesetzes 1956/57 gab es eigentlich wenig Bewegung in der öffentlich geförderten Beschäftigung, vor allem weil sich die Wirtschaftslage kontinuierlich verbesserte. Das änderte sich mit der Ausformung des BSHG- und AFG-Bereichs. Mit den klassischen ABM als Hauptinstrument wurde eine „normale“ Beschäftigungsform geschaffen, die sozialversicherungspflichtig ist und aus der Renten- und Arbeitslosenversicherungsansprüche entstehen. Aus heutiger Sicht also ein sehr hochwertiges Angebot.

Seit Anfang der 1980er Jahre und verstärkt seit den 1990er Jahren, als in Ostdeutschland die ABM neben den Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen aus einer rein instrumentellen Sicht eingesetzt wurden, um die Arbeitslosenzahlen zu senken, sind wir auf einer schiefen Ebene der permanenten Entwertung des inneren Gefüges der Beschäftigungsverhältnisse in der öf-



Prof. Dr. Stefan Sell,
Fachhochschule Koblenz

fentlich geförderten Beschäftigung geraten. Der aktuell vorliegende Referenten-Entwurf zur Instrumentenreform treibt das Ganze auf die Spitze, indem ABM auch für den SGB III-Bereich gestrichen wird. Nachdem das Instrument für den SGB II-Bereich schon entsorgt worden ist, wird es jetzt also konsequent abgewickelt. Und das vor dem Hintergrund einer hochproblematischen Fokussierung auf 1-Euro-Jobs oder Arbeitsgelegenheiten, die jetzt im Rückbau Schwierigkeiten macht. Ich sehe also nicht nur von der Wertigkeit des Beschäftigungsverhältnisses, sondern auch von der Einbettung in ein wirtschaftspolitisches Verständnis her, eher eine negative Entwicklung im Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung.

G.I.B.: Welche Faktoren haben zur Entwicklung in diese Richtung geführt?

Prof. Dr. Stefan Sell: Wie so oft hat die budgetäre Logik, man kann auch sagen das „Cost-Cutting-Modell“, einen starken Einfluss. Die Maximierungsaufgabe bestand bis vor Kurzem noch darin, möglichst hohe Zahlen mit einem kleiner werdenden Budget zu erreichen. Das ist ja auch die eigentliche Begründung für die Arbeitsgelegenheiten (AGH), die seit Einführung des SGB II die §§ 18 bis 20 des BSHG, also die Hilfen zur Arbeit, weiterführen. Sie hatten für bestimmte Zielgruppen durchaus ihre Berechtigung, sind aber mit dem SGB II zum Hauptinstrument gemacht worden, weil man damit sehr kostengünstig Menge produzieren konnte.

Bis 2010 hatten wir durchschnittlich ca. 330.000 Menschen im Bestand, im Gesamtumsatz durch die Ein- und Austritte also im Jahr ca. 700.000 oder mehr. Damit erreichte man eine enorme Entlastungswirkung und vereinbarte zugleich die Interessen der Kommunen und der sozialen Dienste hervorragend. Aus ihrer Sicht sind AGH wegen der Finanzierung aus Bundesmitteln ein lukratives Geschäft, bei dem die Träger auch noch in den Genuss einer Trägerpauschale kommen konnten, die in einigen Regionen recht attraktiv war, falls man gut gewirtschaftet oder beispielsweise 200 AGHler beschäftigen konnte. Insofern waren alle zufrieden mit dieser Situation und die schon damals – unter anderem auch von mir – immer wieder vorgetragene Kritik an den

AGH prallte an dieser Interessenfront ab. Sie richtete sich nicht gegen das Instrument an sich, sondern gegen die Einseitigkeit oder Verengung öffentlich geförderter Beschäftigung auf diese beschriebene Form.

Die Situation ist also zusammengefasst folgende: Die budgetäre Logik, aus der in der Vergangenheit durchaus sehr hohe Zahlen resultierten, verursacht jetzt die quantitative Absenkung, den brutalen Einschnitt. Die Zielvorgabe milliardenschwerer Einsparungen im Eingliederungstitel (EGT) muss notgedrungen im AGH-Bereich ansetzen, will man nicht bei behinderten Menschen oder anderen Zielgruppen kürzen, was große Widerstände zur Folge hätte. Deshalb erleben wir jetzt einen Sinkflug.

Der andere Faktor geht viel tiefer: die permanente Konfrontation der politischen Entscheidungsträger mit einer radikalen Ablehnung durch die Wirtschaft, die erst einmal kategorisch in der öffentlich geförderten Beschäf-

... sie ist aber so gestaltet, dass sie nicht in die Nähe dieser nachhaltigen Integrationsfunktion gelangen kann.

tigung eine Existenzbedrohung sieht und zwar in völliger Überschätzung ihrer tatsächlichen Bedeutung. Die Logik, dass Aufträge für die gewerblichen Unternehmer wegfallen würden, als Beispiel wird oft der Garten- und Landschaftsbau genannt, ist nicht zwingend. Hier muss der spezielle Aspekt der tatsächlichen Zusatzlichkeit bedacht werden. Es gibt Projekte, die nur deswegen zustande kommen, weil es für die Kommunen eine von Dritten finanzierte Beschäftigungsform überhaupt gibt. Ohne Subventionierung, zu privatwirtschaftlichen Bedingungen würden diese Arbeiten nie durchgeführt werden. Ich denke, das ist der Wirtschaft grundsätzlich nicht klar, nicht bewusst und nur schwer zu vermitteln.

Konfrontiert man aber Handwerksbetriebe mit dem Personenkreis, der sich in den letzten Jahren in diesem Be-

reich konzentriert hat, schlagen sie die Hände über dem Kopf zusammen und die Abwehrhaltung relativiert sich dann schnell. Solange das aber auf der Verbandsebene im abstrakten ideologischen Raum bleibt, geht es für die Wirtschaft um „rigide Ordnungspolitik“.

G.I.B.: Es sind also weniger finanzielle oder existenzielle Gründe als vielmehr eine ideologisch überladene Haltung, die für die Ablehnung der öffentlich geförderten Beschäftigung durch die Wirtschaft verantwortlich ist?

G.I.B.: Öffentlich geförderte Beschäftigung wurde in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion u. a. begründet mit dem Erhalt oder der Wiederherstellung beruflicher Kompetenzen, für die begrenzte Zeit einer Wirtschaftsflaute etwa. Der Anspruch, eine nachhaltige Integrationskraft entfalten zu können, ist deshalb eher unterentwickelt und ist nachgewiesenermaßen zuletzt mit den Arbeitsgelegenheiten ja auch nicht gelungen. Ist dieser Anspruch nicht auch illusionär? Anders ausgedrückt: Überfordert sich die öffentlich geförderte Beschäftigung selbst und schafft so eine Art Lebenslüge?

Prof. Dr. Stefan Sell: Diese Lebenslüge zeigt sich im „magischen Dreieck“: der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Nicht-Konkurrenz zum ersten Arbeitsmarkt. „Magisches Dreieck“ heißt es deshalb, weil Sie die drei Ziele nie gleichzeitig erreichen können. Die öffentlich geförderte Beschäftigung tut so, als hätte sie ihren Hauptfokus auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt, um die Brückenfunktion erfüllen zu können, die man ihr zuschreibt. Man gestaltet sie aber so aus, dass sie gerade nicht in die Nähe dieser nachhaltigen Integrationsfunktion gelangen kann und zwar unabhängig von den Fähigkeiten des Arbeitslosen und der Qualität des Beschäftigungsträgers. Durch die völlig lebensfremde Forderung der Zusätzlichkeit zwingt man die Menschen in Bereiche, die den Übergang in eine normale Beschäftigung quasi versperren müssen.

Das liegt im System begründet und das würde ich nicht nur als Überforderung des Instruments, sondern auch der Menschen sehen, die in diesem Bereich arbeiten. Selbst die besten Beschäftigungsträger, die fachlich hervorragende Arbeit leisten, können keinen halbwegs zufriedenstellenden Wirkungsgrad erreichen. Wenn eine Integration erfolgt, dann eher zufällig oder unabhängig von der Maßnahme. Die Menschen werden in Bereiche gezwungen, die für die Gesellschaft vielleicht wichtig sind, die die Integrationsorientierung auf den normalen Arbeitsmarkt aber ad absurdum führen. Das ist das zentrale Problem, und das – das ist meine Frustration – hat sich in den letzten Jahren immer mehr radikalisiert.

Durch die völlig lebensfremde Forderung der Zusätzlichkeit zwingt man die Menschen in Bereiche, die den Übergang in eine normale Beschäftigung quasi versperren müssen.

Prof. Dr. Stefan Sell: Absolut! In dieser Diskussion gibt es eine Verengung auf Maßnahmen wie 1-Euro-Jobs. Wenn man Wirtschaftsvertretern deutlich macht, dass zum Beispiel die gesamte Luft- und Raumfahrtindustrie in München öffentlich geförderte Beschäftigung ist, kann ein Denkprozess auf der Grundlage realistischer Relation beginnen.

Warum also der radikale Widerstand gegen diesen kleinen bunten Teil der öffentlich geförderten Beschäftigung? Hier verstärken sich zwei Entwicklungen: Zum einen haben wir selbst es in der Arbeitsmarktpolitik zugelassen, dass dieser Bereich der Sonderarbeitsverhältnisse zementiert wurde, bei denen schon der Name „1-Euro-Jobs“ für AGH den defizitären Charakter symbolisiert. Das hat die Raumfahrtindustrie nie gemacht – hier waren es immer ganz normale Jobs. Der andere Grund aber – das scheint mir nach vielen Jahren der Beobachtung der relevante zu sein, denn die Reaktionen auf meine Vorschläge zeigen das – ist die pädagogisch verbrämte Angst, dass ein Schonraum mit Dauerbezug generiert wird, nicht sehend, dass wir den schon längst haben.

Das ist nicht unbedingt ein linearer Abwärtsprozess. Solche Entwicklungen werden oft unterbrochen von kurzzeitigen Ausschlägen in die andere Richtung. Und einer der wichtigsten Ausschläge in eine positive Richtung war der § 16 e. Ich glaube fest – und auch das ist ein Beispiel der desaströsen Arbeitsmarktpolitik –, dass die wenigen Politiker, die sich mit Arbeitsmarktpolitik beschäftigen, gar nicht erkannt haben, welche Revolution sie mit dem § 16 e zugelassen haben. Es war in doppelter Hinsicht ein Durchbruch gegen die Lebenslüge der Arbeitsmarktpolitik, ein wirklicher Paradigmenwechsel, weil erstens die grundsätzliche Möglichkeit der Entfristung gilt und zweitens die Öffnung aller Wirtschaftszweige für diese Form der Beschäftigung zumindest auf dem Papier steht.

G.I.B.: In NRW ist das ja auch tatsächlich Praxis geworden.

Prof. Dr. Stefan Sell: Wenn man sich die Zahlen ansieht, erkennt man, dass die Zielgröße 100.000 Beschäftigte nie erreicht wurde. Sie lag einmal bei knapp über 40.000 und ist jetzt auf dem Sinkflug. Warum ist das so? Nicht, weil das Instrument gescheitert ist, sondern aus einer ausschließlich budgetären Binnenlogik. Wenn ich in der Arbeitsmarktpolitik begrenzte Mittel bekomme und als Ökonom vor die Wahl gestellt werde, gibt es zwei Möglichkeiten: Ich kann Masse produzieren. Das bedeutet billige und kurze Beschäftigungsmaßnahmen. Oder ich kann auswählen und 40 Prozent intensiv fördern durch Umschulungs- oder Beschäftigungsmaßnahmen. Also eine Konzentration auf wenige – eine andere Logik gibt es nicht. Dieses Instrument, so gut es ist, muss zu einer Konzentration der Mittel führen, wenn keine eigene Finanzierungssäule existiert. Wenn Maßnahmen zwei Jahre dauern, sind die Mittel im zweiten Jahr schon verplant und es können keine neuen Menschen aufgenommen werden. Das ist meiner Meinung nach der einzige Grund, warum man dieses sinnvolle Instrument jetzt untergräbt. Es ist in der Binnenlogik der budgetären Welt ein absoluter Fremdkörper.

Dieser Teilbereich der öffentlich geförderten Beschäftigung funktioniert nur mit einem Passiv-Aktiv-Transfer als Mitfinanzierungsquelle. Wenn wir den Passiv-

Aktiv-Transfer nicht hinbekommen, werden wir eine öffentlich geförderte Beschäftigung nicht finanzieren können – das muss man realistisch sehen.

Perspektivisch gesehen glaube ich, dass eine Fonds-Lösung das Beste wäre, weil die Kosten-Nutzen-Verteilung total asymmetrisch ist. In den Fonds müssten GKV und andere einen Betrag einzahlen, den wir vorher kalkulieren und mit dem wir entstehende Kosten durch eine vernünftige Beschäftigung kompensieren oder vermeiden können. Das wäre eine Wunschlösung. Denn nur über eine Fonds-Lösung könnte man das Problem, dass die Nutzen an anderer Stelle anfallen als die Kostenträgerschaft – ein richtiger Grundgedanke, den Volkswirte wie Eugen Spitznagel oder Achim Trube schon immer hatten – auflösen.

G.I.B.: Ein zentrales Element, um aus dem Dilemma herauszukommen, ist die Bestimmung des Minderleistungsausgleichs. Welche Bedeutung hat das in der Konstruktion der öffentlich geförderten Beschäftigung und welche Probleme können in der Praxis auftreten?

Die gesamte Luft- und Raumfahrtindustrie in München ist zum Beispiel öffentlich geförderte Beschäftigung.

Prof. Dr. Stefan Sell: Es gibt zwei Begründungen für die Existenz von öffentlich geförderter Beschäftigung. Eine liegt in der Problematik des Arbeitslosen selbst, der so viele Vermittlungshemmnisse hat, dass sie zu einer vorübergehenden oder auch dauerhaften Nichtvermittelbarkeit in den bestehenden Arbeitsmarkt führen. Die andere ist eine simple volkswirtschaftliche: Ich beschäftige Menschen in einer schweren Konjunkturkrise vorübergehend auf Rechnung des Staates, die aus konjunkturellen oder strukturellen Gründen für eine gewisse Zeit nicht vom normalen Arbeitsmarkt aufgenommen werden, die aber ansonsten keine Einschränkungen haben. Was mich stört ist, dass diese zweite Begründung heute kaum noch diskutiert werden darf. Dabei ist die Kurzarbeit eine durchaus intelligente

Form öffentlich geförderter Beschäftigung. So wurde der Charakter der Kurzarbeit früher eigentlich nie beschrieben. Noch im Krisenjahr 1993 mit tausenden Entlassungen von Facharbeitern in Süddeutschland – in der Zeit war ich im Bundeskanzleramt Referent für Arbeitsmarktpolitik –, haben wir nächtelang mit Interessenvertretern der Wirtschaft diskutiert, um ihnen klarzumachen, dass sie wenigstens junge Ingenieure, die von den Hochschulen kamen, mit Teilzeitverträ-

hemmnisse abstellen. Er ist ein propagandistisches Vehikel für die Legitimation dieses staatlich finanzierten Sektors. Die Widerstände und Ängste um Verdrängungs-, Verzerrungs- und sonstige Effekte müssen Sie durch die Definition eines ähnlichen Sondertatbestandes wie bei der Gruppe der geistig-körperlich behinderten Menschen durchbrechen. Der Minderleistungscharakter dieser Personengruppe ist offensichtlich und niemand sieht hier eine Gefahr für den nichtbehinderten Arbeitnehmer.

Wenn wir den Passiv-Aktiv-Transfer nicht hinbekommen, werden wir eine öffentlich geförderte Beschäftigung nicht finanzieren können.

gen einstellen sollten. Man müsse ihnen eine Perspektive bieten, sonst entwerte man das Humankapital. Aber damals herrschte das Argument des „Cost-Cutting“ und gerade ältere Beschäftigte mussten die Betriebe verlassen.

Als die Konjunktur wieder ansprang, haben viele Firmen gerade in Süddeutschland sehr teuer dafür bezahlt. Die entlassenen Älteren haben ihre Leistung auf Stundenbasis mit hohen Stundensätzen wieder angeboten. Im Zusammenspiel mit der Debatte über Fachkräftemangel und der alten Erfahrung haben sich die Unternehmen lernfähig gezeigt und dieses Mal die Kurzarbeit als Chance genutzt, um einen erneuten Aderlass zu verhindern.

Wenn man das überträgt, glaube ich, dass eine am Markt orientierte öffentlich geförderte Beschäftigung heute oder in den vor uns liegenden Jahren eine andere Chance hätte als noch vor drei Jahren, als die Aufnahmefähigkeit des Marktes sehr eingeschränkt war. Denn jetzt verändern sich, auch aufgrund der demografischen Entwicklung, die Nachfrageverhältnisse.

Der Minderleistungsausgleich kann nur auf die in der Person begründeten Vermittlungs- oder Integrations-

Das Konzept des Minderleistungsausgleichs verlangt Minderleistung nicht nur zu definieren, sondern auch ihren Stärkegrad zu bestimmen. Dabei gibt es einen richtigen und einen problematischen Weg. Ich stelle die Minderleistungsfähigkeit fest, wenn jemand seit zwei Jahren im SGB II-Bezug ist und kein Vermittlungs- oder Stellenangebot oder nur Absagen bekommen hat. Dann hat er bewiesen, dass der Arbeitsmarkt ihn nicht will. Der andere Ansatz ist das Profiling: Ich bestimme anhand bestimmter Risikomerkmale mit einer Wahrscheinlichkeit von X Prozent die Minderleistungsfähigkeit der Person und leite daraus einen Lohnkostenzuschuss ab. Das lässt sich zwar anschaulich darstellen, bisher konnte mir aber in der Arbeitsverwaltung und Forschung noch niemand zeigen, wie man ein Profiling so durchführen kann, dass eine exakte Zuordnung möglich ist. Wir können zwar Risikofaktoren benennen, aber die Unsicherheitszone ist relativ groß.

Trotzdem plädiere ich dafür, den Weg über den Minderleistungsausgleich zu gehen und zwar nicht gekoppelt an die Frage, ob jemand integriert wird oder nicht, denn möglicherweise liegen die Probleme ja auch an dem Vermittlungsapparat und nicht an der Person. Ich orientiere mich vielmehr an der Auswahlentscheidung des Betriebes. Er wird bei den allermeisten heute öffentlich geförderten Beschäftigten eine Festeinstellung ablehnen. Das Selektionsmuster ist relativ klar: das Unternehmen muss eine bestimmte Summe erwirtschaften, um die Mitarbeiter zu finanzieren und die Kosten zu decken. Also muss der Mitarbeiter pro Stunde eine Summe X pro Stunde erwirtschaften. Das Problem unserer Personengruppe ist also ein monetäres: Der Arbeitgeber

traut ihm nicht zu, dass er diesen Wert erwirtschaftet. Diese Differenz – das ist mein bisheriger Kenntnisstand – können Sie nur pragmatisch festlegen.

Man kann also erfahrene Profis schätzen lassen, wie viel Prozent Leistungsfähigkeit die entsprechende Person hat. Diese Einschätzung ist auch von dem jeweiligen Standort abhängig – Koblenz oder Eifel, Ostdeutschland oder Ostfriesland. Schon das zeigt die Variabilität von Minderleistungsfähigkeit. Trotzdem glaube ich, dass wir um dieses Konstrukt als Einstieg in eine vernünftige öffentlich geförderte Beschäftigung nicht herumkommen. Vor dem Hintergrund der tiefen normativen und ideologischen Ängste, Probleme, Sorgen muss man ein möglichst beruhigendes Zuteilungskriterium finden. Ich sehe das rein technisch, möchte aber dokumentieren, dass auch die Arbeitsmarktforschung nicht in der Lage ist, ein objektives Verfahren vorzuweisen.

G.I.B.: In welchen Bereichen kann öffentlich geförderte Beschäftigung entstehen?

Prof. Dr. Stefan Sell: Es gibt in Deutschland einen „versunkenen Arbeitsmarkt“. Ein wichtiger Teil besteht aus zwei Bereichen. Zum einen sind das Tätigkeiten, die wir uns früher geleistet haben und die seit den 1970er und 80er Jahren wegrationalisiert wurden. Einfache Arbeit, die aus Kostengründen gestrichen wurde.

Daneben gibt es eine zweite Säule, die gern aus den Augen verloren wird. Das ist die verlagerte Arbeit, also die Arbeit, die aus Kostengründen in anderen Ländern erledigt wird und die nach Deutschland so zurückgeholt werden kann. Aufgrund der deutschen Mindestlöhne würde sich das für das Unternehmen nicht rechnen. Aber wenn die Produktivität der Arbeitskräfte bei vier bis fünf Euro liegt und wir bei der Einrichtung dieser Arbeit eine Teilsubventionierung vornehmen und die Differenz zum Mindestlohn im Rahmen des Beschäftigungsförderungsmodells zahlen, dann hat das unter dem Strich, wenn es sich um zusätzliche Beschäftigung handelt, einen zusätzlichen volkswirtschaftlichen Effekt.

Voraussetzung ist, dass die Stelle zuvor nicht abgebaut wird, um sie dann öffentlich gegenfinanzieren zu lassen. Das ist ja der Grund, warum solche Modelle von der politischen Linken immer kritisiert werden. Die Kritik ist berechtigt, wenn eine ehemalige volle Arbeitsstelle vom Arbeitgeber in drei 400-Euro-Jobs umgewandelt wird ...

G.I.B.: ... oder an Leiharbeiter übertragen wird.

Prof. Dr. Stefan Sell: Wenn man ein solches Modell einführt, besteht die Gefahr, dass genau das passiert. Deswegen ist ein flächendeckender Einsatz nicht möglich. Wenn ein Arbeitgeber aber nachweisbar zusätzliche Arbeit schafft, Arbeitsplätze zurückholt, dann ist eine Teilfinanzierung sinnvoll, denn der Staat profitiert davon, im Gegensatz zu Kombilohn-Modellen, wo Anreize gesetzt werden, bisher voll bezahlte Arbeit auf Staatskosten zu sozialisieren. Die Logik, die ich unterstütze, akzeptiert also, dass ein Unternehmen aus betriebswirtschaftlicher Sicht nach Grenzproduktivität entlohnen kann und wir aus gesellschaftspolitischer oder volkswirtschaftlicher Sicht die Differenz zum Mindestlohn übernehmen.

Ich glaube fest, dass die wenigen Politiker, die sich mit Arbeitsmarktpolitik beschäftigen, gar nicht erkannt haben, welche Revolution sie mit dem § 16 e zugelassen haben.

Das ist mir so wichtig, weil wir es auch in anderen Bereichen in Deutschland leider nicht geschafft haben, dieses Instrument oder die Logik, die dahintersteckt, gezielt zur Beschäftigungsförderung einzusetzen. Wenn sie zum Beispiel den Bereich der Kindertagesbetreuung betrachten, so hat man es in Frankreich so geregelt, dass jede Familie mit einem normalen Einkommen in die Lage versetzt worden ist, für die kleinen Kinder eine Tagesmutter zu beschäftigen, die maximal drei Kinder betreut. Über 300.000 Arbeitsplätze sind dort so entstanden. Die sozialversicherungsrechtliche Absicherung und gleichzeitige Bezahlbarkeit wurde erreicht, indem

der Staat die gesamten Sozialversicherungsabgaben für diese Berufsgruppe übernimmt. Das drückt den Stundenpreis für die Familie in den leistbaren Bereich und gleichzeitig erreicht man das Sicherungsziel für die Tagesmütter. Das gilt in Frankreich nicht für jeden Beruf, bei den Tagesmüttern aber deshalb, weil es einen nachweisbaren volkswirtschaftlichen Multiplikatoreffekt hat. Die Eltern können arbeiten gehen, zahlen Steuern und Beträge zur Freude der Volkswirtschaft.

Wir in Deutschland haben mit allgemeinen Regelungen wie den 400-Euro-Jobs quasi das Tor aufgemacht für eine undifferenzierte Inanspruchnahme der Lohnsub-

Man legt fest, dass subventionierte Arbeit in einem Betrieb nicht mehr als zehn Prozent der Beschäftigten ausmachen darf, oder regelt den Prozentsatz je nach Marktlage.

ventionierung. Jede öffentlich geförderte Beschäftigung ist nichts anderes als eine Lohnkostensubventionierung. Wenn man sich das von der Wirkweise klarmacht, treten die Problemen deutlich zutage: Verdrängungs-, Verzerrungs-, Substitutions- und Missbrauchseffekte sind bei Lohnsubventionen nicht selten. Man wird diese Effekte nie definitiv verhindern können, kann aber ihre Ausformung möglichst niedrig halten, also durch Regelungen abdämpfen.

G.I.B.: Bekommt öffentlich geförderte Beschäftigung nicht dadurch einen Drift in Richtung Mitnahme, dass an irgendeiner Stelle entschieden werden muss, ob es sich um eine dauerhafte Subvention handelt?

Prof. Dr. Stefan Sell: In dieser Frage bin ich mittlerweile ein Freund möglichst einfacher Lösungen. Wenn man das Grundproblem nicht verhindern kann, kann man eine unproblematische Ausformung dieses Bereichs nur durch eine Quotenregelung sicherstellen. Man beschäftigt sich nicht mit dem Einzelfall, sondern legt fest, dass subventionierte Arbeit im ersten Arbeitsmarkt in einem Betrieb zum Beispiel nicht mehr als zehn Prozent der

Beschäftigten ausmachen darf, oder regelt den Prozentsatz je nach Marktlage. Also: Eine einfache Quotenregelung filtert zumindest die schwarzen Schafe heraus, denen es um die missbräuchliche Inanspruchnahme geht. Denn kein Betrieb, dem es nur um die Mitnahme von Fördergeldern geht, würde sich damit auseinandersetzen, wenn er damit nicht über 10 Prozent kommen könnte.

G.I.B.: Würden Sie eine Quotenregelung auch für Budgets beim Grundsicherungsträger befürworten?

Prof. Dr. Stefan Sell: Die Frage ist, wie ich diese Form der Subventionierung finanziere, auch wenn sie für bestimmte Personen dauerhaft sein soll. Ich will mich nicht auf eine Diskussion einlassen, wie sie bei der Bundesagentur für Arbeit und den Beschäftigungsträgern, z. B. der Caritas, geführt wird. Hier will man sich auf die besonders Beladenen und Vergessenen fokussieren. Die BA sekundiert und argumentiert mit den mindestens 400.000 bis 500.000 Menschen, die überhaupt nicht mehr vermittelbar sind. Ich glaube, zwei, drei, vier Jahre in einer kontinuierlichen betrieblichen Struktur eines Sozialunternehmens mit ständigem Kontakt zum ersten Arbeitsmarkt führen einige von ihnen an die Schwelle, dass sie sagen: „ich kann das, ich hab mich da hineingefunden und ich wechsel jetzt auf die andere Seite. Ich will also die Grenze immer offen halten und nicht in dieses deutsche Schubladendenken verfallen.“

Ich weiß auch, dass Arbeitgeber ihre Einschätzung, wer arbeitsfähig ist, sehr variabel gestalten, je nachdem wie die Angebots-Nachfrage-Relation ist. Das kennen wir auch aus den 1980er Jahren, als Langzeitarbeitslose auf einmal wieder das Laufen lernten, die bis dahin als abgeschoben galten. Die Finanzierung einer solchen Beschäftigung funktioniert nur, wenn man die zu zahlenden passiven Leistungen einbringt. Es geht zum Beispiel auch um Betreuungsgelder. Nur mit den Grundsicherungsmitteln lässt sich Beschäftigung nicht bzw. nur unterwertig fördern. Das wäre negativer als die heutigen AGHs, die ja von der Konzeption auch eine Form des Passiv-Aktiv-Transfers sind, nur zeitlich befristet.

Ich brauche zwei weitere Finanzierungsquellen: Zum einen ein eigenes Budget für die Betreuung, die am Arbeitsplatz auch nach Integration in den ersten Arbeitsmarkt notwendig ist. Das Geld muss extra zur Verfügung gestellt werden. Gegenfinanzierungsquelle könnte zum anderen die Eigenanteilfinanzierung des Unternehmens sein, das ja auch einen betriebswirtschaftlichen Profit hat. Dafür wünsche ich mir Sozialunternehmen, die selber am Markt operieren und genau einschätzen können, wie viel Euro ein bestimmter Mitarbeiter pro Stunde erwirtschaften kann. Dann kann man den Eigenfinanzierungsanteil auf der betrieblichen Ebene für den Einzelfall aushandeln.

Trotz der Eigenanteilsfinanzierung seitens des Unternehmens wird die Beschäftigung erst einmal teurer. Deswegen müssten die Grundsicherungsstellen ein ordentliches Budget für diese Aufgabe erhalten. Ich sehe allerdings eine ähnliche Gefahr wie beim § 16 e, wo die betriebswirtschaftliche Binnenlogik zulasten der öffentlich geförderten Beschäftigung geht, vor allem, wenn sie auf längere Zeiträume ausgerichtet ist. Weil in dem Binnensystem Jobcenter – dies soll kein Vorwurf sein – die Mitarbeiter das Interesse haben, möglichst viele ihrer Kunden zu bedienen, was mit dem sinnvollen Einsatz länger geförderter Beschäftigung kollidiert. Das würde dafür sprechen, hier eine eigene, robustere Finanzierungsregelung zu etablieren. Wenn man dafür keinen eigenen Topf aufmachen möchte, weil alles schon kompliziert genug ist, dann steuert man auch hier mit Quotenvorgaben.

G.I.B.: Wo sehen Sie die Aufgaben und Kompetenzen der sozialen Dienstleister?

Prof. Dr. Stefan Sell: Ich frage bei allem Respekt für die aufopferungsvolle Arbeit, die da teilweise geleistet wird: Warum soll es überhaupt soziale Unternehmen geben? Diese Sozialunternehmen substituieren die eigentliche Funktion eines Arbeitgebers, denn der Minderleistungsfähige wird von dem normalen Arbeitgeber nicht aufgenommen. Man schaltet im Fall der öffentlich geförderten Beschäftigung nicht zig Maßnahmen vor, sondern man schaltet einen Arbeitgeber vor, den Sozialunternehmer. Der bekommt den minderleistungs-

fähigen Arbeitslosen zugewiesen mit dem Auftrag, ihn fit zu machen für den ersten Arbeitsmarkt, oder im Fall von dauerhaft minderleistungsfähigen Menschen, diese zu beschäftigen mit einem Minderleistungsausgleich in Höhe der Differenz zu den erwirtschaftbaren Kosten. Das ist ein klares Geschäftsverhältnis.

Für die anderen Träger stelle ich mir folgende Lösung vor: Wenn eine Kommune einen Investitionsstau bei ihren Schulgebäuden von drei Millionen Euro hat und Aufträge in dieser Höhe aufgrund der Haushaltslage nicht an private Unternehmen ausschreiben kann, sondern nur eine Million Euro, dann schreibt die Kommune Aufträge in Höhe von einer Million Euro an private Firmen aus und eine weitere Million wird über öffentlich geförderte Beschäftigung realisiert. Auftragnehmer der Stadt sind aber ausschließlich private Firmen, die im Rahmen des Vergabeverfahrens als Unterauftragnehmer öffentlich geförderte Beschäftigung organisieren müssen. Die Realität der kommunalen Auftragsvergabe ist mir bekannt, aber jetzt kommen positive Botschaften aus Brüssel, die den Spielraum vor Ort enorm erweitern

Ich frage bei allem Respekt für die aufopferungsvolle Arbeit, die da teilweise geleistet wird: Warum soll es überhaupt soziale Unternehmen geben?

würden in Richtung: eine Million plus Zusammenarbeit oder gar nichts. Dann könnten die Unternehmen auch nicht sagen, dass öffentlich geförderte Beschäftigung ihnen Arbeit wegnimmt, denn ohne sie wäre der Auftrag nicht herausgegangen. Wenn ein Beschäftigungsunternehmen ein „Rundumsorglopaket“ anbietet, den Arbeitnehmer betreut und stabilisiert, wenn er übernommen wird, glaube ich zudem, dass die Angst der Unternehmen schnell verfliegen würde.

G.I.B.: Können im Rahmen dieses Rundumsorglopakets auch andere Sonderarbeitsverhältnisse eine Rolle spielen?

Prof. Dr. Stefan Sell: In Bezug auf Sonderarbeitsverhältnisse lautet mein Credo: Warum müssen wir alles wieder neu erfinden? Führt doch die Paragraphen 18 bis 20 BSHG der „Hilfen zur Arbeit“ wieder ein. Ich bin auch nicht der Meinung, dass alle sofort mit Mindestlohn beschäftigt werden müssen. Suchtkranken Menschen, die Angebote auch nach dem dritten, vierten Rückfall benötigen, sind in einem normalen Beschäftigungsverhältnis fehl am Platze, sie brauchen ein möglichst unbürokratisches Sonderarbeitsverhältnis bei einem Beschäftigungsträger. In diesen Fällen wären die Sonderarbeitsverhältnisse weiterhin absolut gerechtfertigt. Aber nur dort und nicht, um normale Menschen in irgendwelchen Beschäftigungsverhältnissen zu parken.

Die Wohlfahrtsverbände sorgen sich logischerweise nur um ihre AGHs, die aus gutem Grunde von vielen Seiten kritisiert werden. Bei bestimmten Zielgruppen machen sie aber absolut Sinn, etwa für „arbeitstherapeutische Zwecke“, im Sinne des alten § 18 bis 20 BSHG, aber nicht, wenn es um Integration geht. Ich glaube, dass die Sozialunternehmen heute hochprofessionell sind, aber ihre gemeinnützige, wohlfahrtsverbandliche Herkunft endlich abstreifen sollten. Das Prinzip der Gemeinnützigkeit gehört an dieser Stelle abgeschafft. Ein Sozialunternehmen muss genauso als Arbeitgeber auftreten, Umsatzsteuer zahlen, wie jedes andere Unternehmen auch. Es darf eigentlich keinen Unterschied geben.

Wir kommen aus einem Dilemma nicht heraus. Das ist das von der Presse gerne aufgegriffene Thema der Hartz IV-Industrie, die sich an den Arbeitslosen bereichert. Deshalb plädiere ich so vehement für Sozialunternehmen, die unternehmerisch am Markt tätig sind, und für eine betriebswirtschaftliche Kalkulation der Betreuungspauschale. Also: Welchen Aufwand habe ich im Durchschnitt, um eine Personengruppe zu betreuen plus einer Gewinnspanne. Jeder normale Unternehmer macht in seiner Kalkulation einen Gewinnaufschlag. Deshalb dürfen diese Unternehmen auch nicht gemeinnützig sein. Ich finde es legitim, wenn Sozialunternehmen einen gewissen Überschuss erzielen, mit dem sie operieren können. Das muss natürlich in Relation bleiben.

Dass wir auf einer völlig falschen Ebene sind, sehen Sie im Referenten-Entwurf zur Instrumenten-Reform, in dem steht: Wir wollen im Prinzip den alten Fehler fortführen – sogar noch in verschärfter Form – AGH mit Zusätzlichkeit und jetzt per Gesetz auch noch mit Wettbewerbsneutralität. Und dann sollen die Träger nur 150 Euro bekommen. Ich habe mich sofort gefragt, wie die auf 150 Euro kommen. Es gibt Träger, die bis jetzt 400/500 Euro abgeräumt haben, aber im Osten auch Träger, die unter 150 Euro liegen. Eine sozialpädagogische Betreuung, die nach Aussage vieler Sozialunternehmer am Anfang oder bei einem Wechsel notwendig ist, kann man mit diesem Betrag nicht finanzieren. Ich vermute das BMS hat diese Zahl in den Entwurf geschrieben, um den Zuschuss letztendlich zu einer Verwaltungskostenpauschale zu degenerieren. Für alle anderen Leistungen, die etwas mit Qualität zu tun haben, sollen sich die Träger einen Kofinanzier suchen, sei es Kommune, Land oder ESF. Das ist reine Schieberei von einer Kostenstelle zur anderen. Deswegen lege ich Wert auf die betriebswirtschaftliche Kalkulation, die klärt, was man für eine vernünftige, nicht übertriebene Abdeckung dieser Betreuungsleistungen bräuchte. Aber das ist meines Wissens noch nirgendwo umgesetzt worden.

DAS INTERVIEW FÜHRTEN

Jochen Bösel

Tel.: 02041 767-253

E-Mail: j.boesel@gib.nrw.de

Manfred Keuler

Tel.: 02041 767-152

E-Mail: m.keuler@gib.nrw.de

KONTAKT

Prof. Dr. Stefan Sell

Fachhochschule Koblenz

Südallee 2

53424 Remagen

Tel.: 02642 932-202

E-Mail: sell@rheinahr-campus.de

Internet: www.aktuelle-sozialpolitik.de