

Stefan Sell

„Gerechte Teilhabe an Arbeit. Diakonische Position zur aktuellen Arbeitsmarktpolitik“ - Was ist davon zu halten?

Eine Kommentierung des arbeitsmarktpolitischen Positionspapiers der Diakonie

Sell, Stefan: „Gerechte Teilhabe an Arbeit. Diakonische Position zur aktuellen Arbeitsmarktpolitik“ - Was ist davon zu halten? Eine Kommentierung des arbeitsmarktpolitischen Positionspapiers der Diakonie, Remagen, Februar 2011

Das vorliegende Papier ist die erweiterte schriftliche Fassung eines Kommentars zum arbeitsmarktpolitischen Positionspapier der Diakonie auf einer Diskussionsveranstaltung mit dem Präsidenten der Diakonie, Johannes Stockmeier, sowie Brigitte Pothmer, arbeitsmarktpolitische Sprecherin der Bundestagsfraktion Bündnis 90/ Die Grünen und Karl Schwierling, arbeitsmarktpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion unter Moderation von Kerstin Griesse (MdB, SPD) am 24.03.2010 in Berlin.

Prof. Dr. Stefan Sell

Professur für Volkswirtschaftslehre,
Sozialpolitik und Sozialwissenschaften

Fachhochschule Koblenz
Campus Remagen
Südallee 2
53424 Remagen

Internet: www.stefan-sell.de

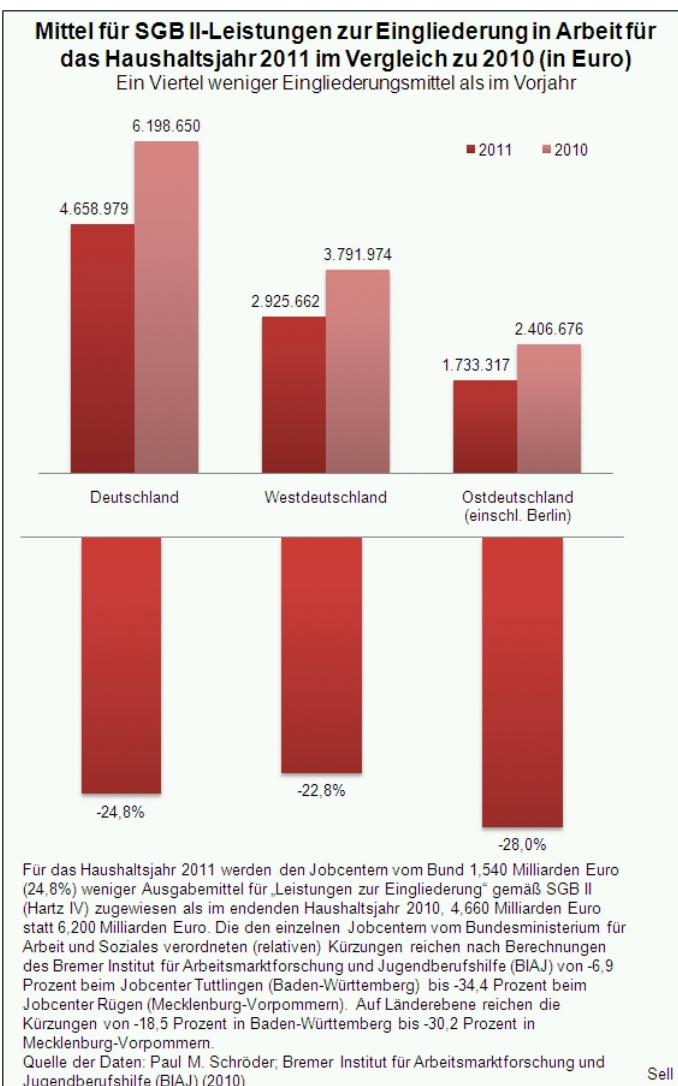
1. Eine mögliche „zeitgeistige“ Einordnung des arbeitsmarktpolitischen Positionspapiers der Diakonie¹

Man könnte es sich mit Blick auf das arbeitsmarktpolitische Positionspapier der Diakonie einfach machen und dieses einordnen als ein weiteres Schriftstück aus den Reihen der so genannten „Trägerlandschaft“, mit dem versucht werden soll, angesichts der erheblichen Kürzungen bei den Mitteln für Eingliederungsleistungen im SGB II-Bereich die wegbrechenden Aufträge an die „Hartz IV-Industrie“

als ein sozialpolitisches Problem zu thematisieren in der Hoffnung, durch diese Publikation sowie anderen Formen der Öffentlichkeitsarbeit die eine oder andere Kürzung zu vermeiden oder gar rückgängig machen zu können.

Und aus einer kritisch-distanzierten Sicht auf die Interessen der Diakonie könnte man hinsichtlich der im vorliegenden Positionspapier vorgenommenen Schwerpunktsetzung auf den Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung die These aufstellen, die machen das angesichts der derzeit massiven Reduzierung der „Ein-Euro-Jobs“, also der Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II, von denen sie als Träger u.a. über die Trägerpauschale sowie die Beschäftigung in den eigenen Einrichtungen in der Vergangenheit gut profitiert haben. Nach dieser Bewertungslogik handelt es sich um eine klassische Absicherung der eigenen Geschäftsfelder, angereichert um die Erschließung neuer Finanzierungsquellen für die eigenen Anbieter von Beschäftigungsmaßnahmen.

Eine derartige Einordnung würde durchaus passen in eine „zeitgeistige“ Thematisierung, wenn nicht Skandalisierung der Arbeit der vielen Anbieter sozialer Dienstleister, zu denen ja auch die Anbieter von



arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zählen, sowie ihrer Verbände.² Danach hat sich hier ein eigener Wirtschaftszweig verselbstständigt, der zudem in der Vergangenheit auf permanentes Wachstum ausgerichtet war und immer neue Geschäftsfelder ausdifferenziert hat – viele Ökonomen werden hier den Vorwurf einer „angebotsinduzierten Nachfrage“ platzieren. Bei dieser Argumentationslinie schwingt dann sofort die Interpretation mit, dass es durchaus sinnvoll ist oder sein kann, in den „Förder- oder Maßnahmenmedschungel“ hineinzuschlagen, da hier viele Ressourcen sinnlos vergeudet werden.

1 Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland: Gerechte Teilhabe an Arbeit. Diakonische Position zur aktuellen Arbeitsmarktpolitik. Diakonie Texte, Positionspapier, 12.2010, Stuttgart. Im folgenden Text zitiert als Diakonie(2010) mit der jeweils relevanten Seitenangabe.

2 Vgl. aus der neueren Presseberichterstattung hierzu nur beispielsweise Kleinhubbert, G. und Neubacher, A. (2011): Die Hartz-Fabrik. Das Geschäft mit der Arbeitslosigkeit brummt, in: DER SPIEGEL, Heft 1/2011, S. 16-22 oder zu den Wohlfahrtsverbänden Wüllenweber, W. (2011): Die Hilfsindustrie, in: stern, Nr. 8, 17.02.2011. Man achte auf die in den Titeln verwendete Terminologie einer „Fabrik“ bzw. „Industrie“. Sogar die Researchabteilung der Deutschen Bank hat sich vor kurzem mit der „Wohlfahrtsbranche“ auseinandergesetzt. Vgl. hierzu Falter, A. (2010): Wirtschaftsfaktor Wohlfahrtsverbände, Frankfurt: Deutsche Bank Research, 16.11.2010.

Und wurde erst nicht vor kurzem gleichsam hoch seriös weil vom Bundesrechnungshof stammend der dominanten Form der öffentlichen Beschäftigungsförderung, also den bereits erwähnten Arbeitsgelegenheiten, der Stempel der Fragwürdigkeit aufgedrückt nicht nur hinsichtlich der Rechtmäßigkeit ihrer Durchführung, sondern vor allem mit Blick auf eine auf den ersten Blick desaströs daherkommenden niedrige Integrationsquote³ der Teilnehmer an solchen Maßnahmen in den ersten Arbeitsmarkt? Rein zufällig wurde dieser Bericht des Bundesrechnungshof, der schon älteren Datums ist, zu einem Zeitpunkt veröffentlicht, als im Rahmen der Durchsetzung des Sparpakets der Bundesregierung im Herbst vergangenen Jahres milliardenschwere Einsparungen im Bereich der Grundsicherung und der Arbeitsmarktpolitik verabschiedet worden sind.

Aber bleiben wir noch einen Moment bei den Zweiflern und Kritikern den Wohlfahrtsverbänden und ihren Interessen betreffend. Es ist ja nicht von der Hand zu weisen, dass die praktische Ausgestaltung der Arbeit in der Sozialwirtschaft und zunehmend die Frage der Arbeitsbeziehungen in den sozialwirtschaftlichen Unternehmen gerade in der jüngeren Zeit von sehr kritischen Berichterstattungen begleitet wird, die immer wieder darauf abstellen, dass sich konfessionelle und andere frei-gemeinnützige Organisationen unternehmerischer Strategien bedienen, die arbeitsmarktpolitisch höchst umstritten sind – man denke hier an den Einsatz von Leiharbeit, an Lohnsenkungen für die Beschäftigten vor allem durch die Ausgründung zahlreicher Tochtergesellschaften, die dann außerhalb der eigentlich anzuwendenden arbeitsvertraglichen Regelwerke operieren und dennoch unter dem Segel der konfessionellen oder wohlfahrtsverbandlichen Dachmarken agieren können, sowie an die intensive Nutzung von Arbeitsgelegenheiten in den sozialen Diensten.⁴

Auch die Wissenschaft meldet sich mit kritischen Anfragen zu Wort: Eine 2009 publizierte Studie des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung bezeichnete gar den „Dritten Sektor“, also den Bereich der wohlfahrtsverbandlichen Arbeit, als „arbeitsmarktpolitisches Experimentierfeld“.⁵ Die Autoren haben vor allem drei diskussionswürdige Entwicklungslinien hervorgehoben:

- Atypische Beschäftigungsverhältnisse wie Teilzeitjobs und befristete Arbeitsverträge dominieren den Dritten Sektor mehr und mehr.
- Es droht eine weitere Verschlechterung der Arbeitsverhältnisse und die Entwicklung zum Niedriglohnsektor.
- In Ostdeutschland sind 16 Prozent der Erwerbstätigen im Dritten Sektor in Ein-Euro-Jobs beschäftigt.

Wenn vor diesem Hintergrund zumindest eines Teils der Entwicklungen innerhalb der eigenen Branche nun ein Verband aus diesem Bereich in einem arbeitsmarktpolitischen Positionspapier Forderungen aufstellt, die beispielsweise darauf abstellen, so etwas wie „gute Arbeit“ auch über die und in der Arbeitsmarktpolitik zu realisieren, dann kann man schon versucht sein, das Bild vom Glashaus zu verwenden, in dem man selbst zu sitzen scheint. Also alles nur eine Lobby-Aktivität, die sich immer an die anderen richtet? Gelesen und abgehakt wäre die Konsequenz aus einer solchen Haltung. Aber wird man damit dem vorliegenden Positionspapier der Diakonie wirklich gerecht? Oder gibt es trotz der eigenen Befangenheit besonders innovative Elemente in den Forderungen, die eine Diskussion darüber sinnvoll erscheinen lassen?

3 Vgl. zu den Tiefen und Untiefen der „Integrationsquoten“ und anderer Formen der Wirksamkeitsmessung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen weiterführend Sell, S. (2010): Wirken die „modernen“ Instrumente der Eingliederung? Ein sozialwissenschaftlicher Blick auf die arbeitsmarktpolitische Wirkungsforschung, in: Knickrehm, S. und Rust, U. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der Krise. Festgabe für Prof. Dr. Karl-Jürgen Bieback, Baden-Baden, S. 27-72.

4 Zum Thema Leiharbeit vgl. nur aktuell den Beitrag „Zweierlei Maß? Von wegen Wohlfahrt für Arbeiter: Die Arbeiterwohlfahrt fordert konsequent gleichen Lohn für gleiche Arbeit, beschäftigt aber vor Ort Leiharbeiter und bezahlt sie schlechter als eigene Leute“ des Wirtschaftsmagazins „Plusminus“ (ARD) am 08.02.2011 oder der Beitrag „Profit statt Nächstenliebe. Mitarbeiter der Diakonie klagen über Leiharbeit und Lohndumping“ des Politikmagazins „Report Mainz“ (ARD) am 13.12.2010. Angesichts der Rahmenbedingungen und der Wettbewerbsverhältnisse nicht wirklich überraschend geht es vor allem im Pflegebereich hoch her – bis hin zur Übernahme katholischer Altenheime durch einen evangelischen Träger, u.a. verbunden mit einer Lohnsenkung für die übernommenen Mitarbeiter. Vgl. hierzu und den Hintergründen Sell, S. (2009): Das Kreuz mit der Pflege. Konfessionelle Träger von Pflegeheimen als Getriebene und Treiber in Zeiten einer fortschreitenden Ökonomisierung des Pflegesektors, Remagener Beiträge zur aktuellen Sozialpolitik 06-2009, Remagen, Juli 2009.

5 Vgl. Dathe, D.; Hohendanner, Ch. und Priller, E. (2009): Wenig Licht, viel Schatten – der Dritte Sektor als arbeitsmarktpolitisches Experimentierfeld, WZBrief Arbeit 03, Oktober 2009, Berlin. Das hier zu kommentierende Diakonie-Papier weist auf diese WZB-Studie auch offen hin: Diakonie (2010: 9).

2. Eine faire Einordnung des arbeitsmarktpolitischen Positionspapiers der Diakonie – gemessen an den Vorschlägen, die zu einem Paradigmenwechsel in der deutschen Arbeitsmarktpolitik beitragen könnten

Es kann an dieser Stelle nicht ausführlich begründet werden – aber für jeden halbwegs ehrlichen Beobachter ziemlich offensichtlich ist das bestehende System der Arbeitslosenversicherung, der Grundsicherung und der beide Bereiche überspannenden Arbeitsmarktpolitik an vielen Stellen nicht effektiv, nicht effizient und hinsichtlich der eigentlichen Ziele, zu denen selbstverständlich auch sozialpolitische gehören, suboptimal aufgestellt. Einige wenige Schlaglichter auf diese kritische Einordnung mögen hier genügen:

- Mittlerweile befinden sich fast 70% der Arbeitslosen im Grundsicherungssystem, nur noch ein Drittel wird noch vom (eigentlich vorgelagerten) Arbeitslosenversicherungssystem abgesichert. Im Jahr 1992 wurden hingegen 68,2% aller Arbeitslosen durch die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld aufgefangen.
- Trotz aller Rhetorik des „Förderns und Forderns“ und der bedingungslosen Arbeitsmarktintegrationsorientierung hat sich die Langezeitarbeitslosigkeit weiter verfestigt. So sind nach Angaben der BA derzeit fast 500.000 erwerbsfähige Personen seit 2005 ununterbrochen im Bezug von Regelleistungen nach dem SGB II.
- Auch die angeblichen „Integrationsquoten“ durch die Arbeit der Jobcenter sind mit Vorsicht zu genießen, denn viele der in den ersten Arbeitsmarkt integrierten Menschen schlagen kurz über lang wieder auf im System der Grundsicherung oder müssen angesichts ihrer niedrigen Erwerbseinkommen aufstockend Leistungen aus dem SGB II-System in Anspruch nehmen.
- Auch die aktuellen Debatten über „Hartz IV“ werden dominiert von der Vorstellung, es geht hier um eine große Gruppe von erwerbsfähigen Arbeitslosen, die es (wieder) in den Arbeitsmarkt zu integrieren gilt. Dabei haben wir es schon grundsätzlich mit einer ausgeprägten Heterogenität der Empfänger von Grundsicherungsleistungen nach SGB II zu tun, nicht nur die vielen Kinder und Jugendlichen sind hier gemeint, sondern auch die angeblich oder tatsächlich „erwerbsfähigen“ Arbeitsuchenden⁶ bilden ein weites Spektrum ab.
- Besonders kritisch vor dem Hintergrund des hier interessierenden arbeitsmarktpolitischen Positionspapiers der Diakonie ist die seit 2003 zu beobachtende Ausformung der tatsächlichen Arbeitsmarktpolitik, vor allem die seit 2005 für die Grundsicherungsempfänger praktizierte, zu sehen. Für die zurückliegenden Jahre lässt sich hier eine fatale Tendenz beobachten, die man mit Blick sowohl auf die Vermittlungs- wie auch Maßnahmeaktivitäten etwas despektierlich beschreiben kann als „schnell, billig, mit dem Ziel einer Irgendwie-Integration“. Diese Ausrichtung hat im Zusammenspiel mit dem letztendlich im Ergebnis rein preisorientierten Ausschreibungs- und Vergabesystems⁷ der Bundesagentur für Arbeit zu teilweise desaströsen Verwerfungen geführt in dem Bereich, den man „Trägerlandschaft“ nennt: Preisdumping und angesichts der großen Bedeutung der Personalkosten bei Fehlen von verbindlichen Lohnuntergrenzen daraus resultierend Lohndumping, Qualitätsabsenkung und oftmals eine ruinöse Konkurrenz⁸ zwischen den vielen Anbietern dieser sozialen Dienstleistungen haben zu einer Maßnahmenlandschaft geführt, die ihre eigenen Skandalgeschichten produzieren muss.

6 Es darf und muss an dieser Stelle nochmals daran erinnert werden, dass es auch im internationalen Vergleich keine derart weit gefasste Definition der „Erwerbsfähigkeit“ gibt wie in Deutschland. Bekanntlich gilt hier die 3-Stunden-Grenze, die ausreicht, um jemanden formal zu einem „Erwerbsfähigen“ zu machen, was nicht wirklich überraschend oftmals konfliktiert mit den Erwerbsfähigkeitsvorstellungen, die wir heute auf dem ersten Arbeitsmarkt vorfinden. Insofern ist es auch immer wieder ärgerlich, wenn die deutsche Situation beispielsweise mit der niederländischen verglichen und auf die dort niedrigere Arbeitslosigkeit oder vor allem auf den geringeren Anteil an Langzeitarbeitslosen hingewiesen wird – ohne korrekterweise darauf aufmerksam zu machen, dass viele der Menschen, die bei uns im SGB II-System als erwerbsfähig mitlaufen, in den Niederlanden in Sondersysteme ausgelagert sind und dort z.B. Teilrentenleistungen beziehen können.

7 Vgl. hierzu auch die Kritik im Diakonie-Papier: Diakonie (2010: 15-16).

8 Den Ökonomen mögen diese Effekte nicht überraschen, wenn man sich klar macht, dass sich die Anbieter von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in der Marktform des Monopsons bewegen müssen, also viele (von der Marktmacht) kleine Anbieter stehen einem großen Nachfrager (der BA bzw. der Grundsicherungsstelle) gegenüber.

- Diese gleichsam betriebswirtschaftlich verengte, auf eine „Stückkostensenkung“ zielende Ausgestaltung vieler arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen hatte und hat für die betroffenen Menschen häufig nicht nur entwürdigende, sondern schlichtweg kontraproduktive Effekte mit Blick auf das eigentliche Ziel einer Beseitigung der Hilfebedürftigkeit. Arbeitslose in zumeist sinnentleerte, aber scheinbar kostengünstige⁹ Eignungsfeststellungs-, Trainings-, Aktivierungs- und sonstigen Maßnahmen von kurzer Dauer zu stecken, ist schlichtweg Geldverschwendung, die in den vergangenen Jahren in großem Stil betrieben wurde und die auch heute noch jeden Tag praktiziert wird. Was soll es einem Arbeitslosen bringen, in einen zweiten oder dritten Kurs zu gehen, der sich mit der Frage beschäftigt, wie bewerbe ich mich richtig? Oder wie bediene ich einen PC und nutze das Internet? Und das oftmals in Gruppen von 25 Teilnehmern, die bunt zusammengewürfelt relativ schnell die Sinnlosigkeit dessen, was sie tun müssen, nicht nur wahrnehmen, sondern sich auch gegenseitig darin bestärken, das ganze über sich ergehen zu lassen. In diesen Kontext gehören auch die zahlreichen Simulationen von Eingliederungsaktivitäten verortet, wie beispielsweise die häufig anzutreffende Verpflichtung des Arbeitslosen, unter Androhung von Sanktionen mindestens zehn oder mehr Bewerbungen pro Monat zu schreiben. Was aber, wenn der Arbeitslose nur Absagen bekommt, wenn er denn überhaupt eine Reaktion erfährt? Welche kontraproduktiven Effekte kann und wird das auf sein Selbstwertgefühl und damit auch auf einen wichtigen Teil seiner Vermittelbarkeit haben?
- Häufig noch gravierender sind die hier angedeuteten negativen Auswirkungen auf die psychische Verfasstheit der Arbeitslosen, wenn man sich typische Verläufe von „Ein-Euro-Jobbern“ anschaut. Entgegen der landläufigen Wahrnehmung gibt es viele Alg II-Empfänger, die sich um eine solche Arbeitsgelegenheit bemühen, um ihrem eigenen Alltag entfliehen und wieder produktiv sein zu können. Und viele blühen tatsächlich auch auf in dem Arbeitsprozess, in den sie eingebunden werden. Sie haben wieder etwas zu tun, sie haben soziale Kontakte über die Arbeitskollegen, sie sehen wieder so etwas wie Sinn. Und dann müssen sie nach sechs Monaten die Stelle räumen für einen anderen Arbeitslosen und sich wieder einreihen in die Warteschlange der Arbeitslosen. Viele stürzen danach in ein tiefes Loch und sind dann noch schlechter zu vermitteln als vorher.
- Bei den bislang dominanten Arbeitsgelegenheiten kommt noch erschwerend hinzu, dass sie vom Gesetzgeber so angelegt wurden, dass sie nur schwer das erreichen können, was der unbefangene Beobachter von ihnen eigentlich erwartet: eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Denn diese Maßnahmen sollen zusätzlich und im öffentlichen Interesse sein sowie keine Beeinträchtigung für den ersten Arbeitsmarkt darstellen. Dieses „magische Dreieck“ der öffentlichen Beschäftigungsförderung kann nicht wirklich zielführend sein, denn wenn man diese Anforderungen erfüllen will, dann muss man Einsatzbereiche definieren, die so weit weg sind bzw. sein müssen von den Realitäten des normalen Arbeitsmarktes, dass die Beschäftigung nicht zu den Kompetenzen führen kann, die man braucht, um die Positionierung auf dem Arbeitsmarkt substanziell zu verbessern. Beispiel: Wenn man Arbeitslose in einem Pflegeheim beschäftigt, um dort den alten Menschen vorzulesen, dann ist das möglicherweise eine wunderbare Sache für die dergestalt versorgten alten Menschen und es stellt auch keine Gefahr für den ersten Arbeitsmarkt dar, denn diese Arbeit wird ansonsten nicht angeboten bzw. nachgefragt. Aber was hat der Arbeitslose dann davon? Man könnte höchstens davon ausge-

9 „Scheinbar kostengünstig“ deshalb, weil es derzeit keine wirklich zielführende Bilanzierung der Kosten-Nutzen-Relationen von (zumeist) mehreren kurz- und einer eher langfristig angelegten Maßnahme gibt. Dies ist besonders relevant im Bereich der beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen, denn hier gibt es zumindest empirische Hinweise darauf, dass die auf einen neuen Berufsabschluss zielenden, aber länger laufenden und damit erst einmal teureren Umschulungsmaßnahmen, die bis vor kurzem quasi auf Null reduziert worden sind, mittel- und langfristig betrachtet nicht nur für die Betroffenen, sondern vor allem volkswirtschaftlich gesehen die besseren Nutzenrelationen aufweisen. Hier wird eine Grundproblematik angesprochen, die wir auch in anderen Bereichen der sozialen Dienstleistungen wie der Jugendhilfe kennen oder im Gesundheitswesen: Überall da, wo „ambulant vor stationär“ wie eine Monstranz vor sich hergetragen wird in der Annahme, dass ambulant immer auch billiger ist als stationär. Daran kann man aber begründet Zweifel formulieren. Vgl. hierzu am Beispiel des Ambulantisierungsdiskurses in vielen Arbeitsfeldern der sozialen Arbeit Sell, S. (2010): Die „Ambulantisierung“ als Folge der Sozialpolitik?, in: Reiss, H.C. (Hrsg.): Steuerung von Sozial- und Gesundheitsunternehmen (= Edition Sozialwirtschaft Bd. 29), Baden-Baden, S. 35-50.

hen, dass der Arbeitslose davon profitieren kann im Sinne einer Annäherung an die grundlegenden Voraussetzungen, die man heute mitbringen muss, überhaupt wieder in die Nähe eines regulären Jobs zu gelangen. Wenn diese Maßnahme also einen gleichsam arbeitstherapeutischen Ansatz verfolgt z.B. bei Suchtkranken oder Menschen, die schon mehrere Jahre keine Arbeit mehr hatten, dann macht das Sinn – dann macht es zugleich aber auch keinen überzeugenden Sinn, den „Erfolg“ der Maßnahme an einer unmittelbaren Integration in Erwerbsarbeit zu messen, weil das dann eigentlich (noch) nicht das Ziel war, sondern nur einen Schritt auf den Weg dahin darstellt. Wenn das so wäre, dann braucht man aber sicher nicht wie in der Vergangenheit im Schnitt immer 330.000 Menschen in Arbeitsgelegenheiten nach der Mehraufwandsentschädigungsvariante, was bezogen auf ein Jahr unter Berücksichtigung der Laufzeit von durchschnittlich sechs Monaten eine Gruppe von 700.000-800.000 Menschen betrifft, die eine solche Arbeitsgelegenheit ausüben. Für bestimmte Personengruppen sind diese Maßnahmen durchaus sinnvoll, aber ein anderer Teil, der bislang in diese Maßnahmen gesteckt wurde, gehört nicht dazu, sondern hier müsste es eine andere Möglichkeit der „ordentlichen“ Beschäftigung geben.¹⁰

Das Diakonie-Papier entfaltet nun gerade am Beispiel der öffentlich geförderten Beschäftigung seine Bedeutung für einen notwendigen Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik. Gefordert wird nicht nur ein Ausbau und eine Verstetigung der öffentlich geförderten Beschäftigung, was ja auch grundsätzlich in den heute gegebenen Strukturen gemacht werden könnte, sondern darüber hinaus werden weitere wichtige Weichenstellungen vorgeschlagen (Diakonie 2010: 4f.):

■ „Öffentlich geförderte Beschäftigung braucht höhere gesellschaftliche Anerkennung und Akzeptanz. Beschäftigung schaffende Instrumente müssen aufgewertet werden, da sie sowohl Einkommen als auch soziale Teilhabe vermitteln.“

- Das ist ein durchaus wichtiger Punkt: Man muss sehen, dass viele Menschen mit öffentlich geförderter Beschäftigung eher etwas Negatives verbinden. Dabei ist diese Form der Beschäftigung weiter verbreitet, als viele prima facie annehmen. Betrachtet man beispielsweise die Arbeitsplätze in der Raumfahrttechnik, dann handelt es sich dabei um eine zu 100% öffentlich geförderte Beschäftigung – nur in der Wahrnehmung der meisten Menschen wird die Tätigkeit in diesem Bereich kaum oder niemals mit der öffentlich geförderten Beschäftigung verbunden werden.

■ „Öffentlich geförderte Beschäftigung ist existenzsichernd und sozialversicherungspflichtig auf Basis eines Arbeitsvertrages auszugestalten.“

- Der entscheidende Aspekt an dieser Stelle ist die Forderung nach einer sozialversicherungspflichtigen, arbeitsvertraglich strukturierten Beschäftigung. Das wäre eine eindeutige Abkehr von dem Nicht-Arbeitsverhältnis der „Ein-Euro-Jobs“. Allerdings – so grundsätzlich richtig das ist, muss doch darauf hingewiesen werden, dass es auch in einer neuen Welt mit der Regelform der arbeitsvertraglich und sozialversicherungspflichtig ausgestalteten Beschäftigung Arbeitsangebote geben sollte, die sich an Menschen richten, die noch sehr weit weg sind von den Anforderungen des Arbeitsmarktes und die eine Zeit lang in Vorläufermaßnahmen zu einer regulären öffentlich geförderten Beschäftigung oder anderer Aktivitäten untergebracht werden müssen. Die Konstruktion eines so anhand der individuellen Voraussetzungen ausgestalteten differenzierten Maßnahmenkontinuums sollte noch herausgestellt werden.¹¹

10 Dieses Skepsis wird auch gestützt durch Forschungsbefunde zu den Arbeitsgelegenheiten. So ergab eine IAB-Untersuchung, dass von den Betrieben mehr als die Hälfte der Ein-Euro-Jobber sogar als fit für den ersten Arbeitsmarkt eingeschätzt wurde. Vgl. hierzu Bela, D.; Kettner, A. und Rebien, M. (2010): Viele sind fit für den Arbeitsmarkt. Ein-Euro-Jobber aus Sicht der Betriebe, IAB-Kurzbericht. Nr. 5/2010.

11 Dazu muss man noch nicht einmal gesetzgeberisch etwas Neues erfinden – man schaue sich nur die hierfür völlig ausreichende Formulierung der §§ 18-20 des ehemaligen BSHG („Hilfe zur Arbeit“) an und nehme diese als Vorlage.

■ „Die Annahme der Beschäftigung kann nur freiwillig erfolgen, das Angebot darf keinen Zwangs- oder Gegenleistungscharakter bekommen.“

- Das ist eine wichtige und auch zielführende Forderung, die zwar auf der einen Seite die bisherige, teilweise mit einer erheblichen Schieflage zugunsten des „Forderns“ ausgestaltete Philosophie im Grundsicherungssystem konterkarieren würde, aber letztendlich nur einen derzeit häufig missachteten Grundtatbestand der Ökonomie der personenbezogenen Dienstleistungen abzubilden versucht: Für die erfolgreiche Erbringung dieser Dienstleistungen ist die Ko-Produzentenrolle des Dienstleistungsnehmers erforderlich, das heißt, er oder sie müssen auch wenigstens bis zu einem gewissen Grad mitmachen und sich einlassen auf den Prozess.¹²

■ „Aktive Arbeitsmarktpolitik bedarf verantwortlicher, leistungsfähiger und in der Region verankerter Trägerstrukturen. Dies setzt Kontinuität und Verlässlichkeit bei den rechtlichen Grundlagen und der Finanzierung voraus.“

- Diese Forderung ist auf der einen Seite – vor allem angesichts des Wissens über die qualitätsabsenkenden Wirkungen der gegenteiligen Realität in der derzeitigen Praxis – eigentlich selbstverständlich und auch unabhängig von Trägerinteressen, die der eine oder andere hier sofort am Werke sieht, berechtigt. Allerdings wäre es hilfreich gewesen, wenn in dem Diakonie-Papier auf das grundsätzlich nicht auflösbare, sondern lediglich gestaltbare Dilemma hingewiesen worden wäre, dass wir uns hier in einem Spannungsfeld von ausreichend Stabilität und Verankerung der Träger als Ermöglichungsressource für qualitative Arbeit und auf der anderen Seite der notwendigen Möglichkeitsherstellung von Wettbewerb und Innovation befinden. Insofern schwankt man dann zwischen den Polen einer sich verfestigenden, zuweilen auch sich abschottenden Struktur der Insider und am anderen Ende einer fluiden, bindings- und letztendlich verantwortungslosen Landschaft flexibler Anbieter. Hier muss ein Mittelweg gefunden werden. Neben der zuzugestehenden Mindeststabilität für die existierenden Träger muss es aber auch Verfahren geben, die sicherstellen, dass neue, möglicherweise innovative Anbieter zum Zuge kommen können und nicht an regionalen Kartellstrukturen scheitern. Wenn man das bestehende Ausschreibungs- und Vergabesystem der BA mit guten Gründen ablehnt, dann muss man hierfür aber Alternativen anbieten. Die Diakonie plädiert an dieser Stelle (vgl. Diakonie 2010:23) dafür, dass bei einer Beibehaltung des Systems zumindest qualitative und soziale Kriterien im Ausschreibungsverfahren gestärkt werden sollten und vor allem reale Personalkostenkalkulationen Berücksichtigung finden müssen. In diesem Zusammenhang wird die Bedeutung gesetzlicher oder branchenbezogener Mindestlöhne erkennbar. Als Alternative schlägt die Diakonie ein „mehrstufiges Vergabeverfahren im wettbewerblichen Dialog“ vor, um eine Vorabverständigung zwischen Auftraggeber und potenziellen Auftragnehmern herstellen zu können. Die eigentliche Alternative der Diakonie aber wäre die Anwendung des Zuwendungsrechts in Verbindung mit Leistungs- und Qualitätsvereinbarungen, wie wir das aus anderen Bereichen der sozialen Arbeit, z.B. der Kinder- und Jugendhilfe, kennen.¹³ Dies hat auch hinsichtlich des grundsätzlich in diesem Instrumentarium angelegten Steuerungspotenzials für die auftragvergebende Seite einen gewissen Charme, zudem werden wichtige ergänzende Hilfebereiche zum Grundsicherungssystem derzeit von den Kommunen über diese Systematik gesteuert.

12 Man kann diese Ko-Produzentenrolle auch pädagogisch interpretieren: Gerade in Lehr-Lern-Prozessen ist man angewiesen auf eine zumindest grundlegende Resonanzbereitschaft auf Seiten der Lernenden und auf seine aktive Mitwirkung, ansonsten kann die Lehrperson nach allen Regeln der modernen Kunst arbeiten, sie wird keinen Erfolg haben können. Und bekanntlich ist es gerade in pädagogischen Prozessen in aller Regel aussichtslos bzw. mit geringen Wirkungsgraden versehen, wenn man eine fehlende Ko-Produzentenrolle glaubt, durch Druck und Zwang substituieren zu können. Aber genau auf diesen Mechanismus setzen viele Maßnahmen, die man bestimmten Arbeitslosen angedeihen lässt.

13 Die Diskussion über und die Veränderung des herrschenden Ausschreibungs- und Vergabesystems ist eine zentrale Stellgröße. Ein aktueller Reformvorschlag hierfür wurde kürzlich von der Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit vorgelegt – vgl. ausführlicher BAG Arbeit: Neue Vergabeverfahren von Arbeitsmarktdienstleistungen. Eine Reforminitiative der bag arbeit, in: Forum Arbeit, Heft 4/2010, S. 25-28.

■ „Die sozialen Integrationsleistungen, die Beschäftigungsträger erbringen, müssen als solche anerkannt und gefördert werden. Die Anbieter öffentlich geförderter Beschäftigung und Qualifizierung brauchen einen geregelten Rechts- und Finanzierungsrahmen. Als Vorbild können die Bedingungen für Integrationsprojekte nach dem Sozialgesetzbuch IX dienen.“

- Auch diese Forderung der Diakonie erscheint auf den ersten Blick primär der Absicherung der eigenen Mitgliedsunternehmen geschuldet. Allerdings hat der explizite Verweis auf die Regelungen im SGB XI die Integrationsprojekte für behinderte Menschen betreffend eine sinnvolle und weiterführende Komponente im aktuellen Diskurs über die Ausgestaltung der öffentlich geförderten Beschäftigung. Konkret geht es her um die §§ 132-135 SGB IX, in der die „Integrationsprojekte“ in einer sehr schlanken und flexiblen Art und Weise normiert worden sind.

■ „Öffentlich geförderte Beschäftigung ist eine steuerbegünstigte wirtschaftliche Tätigkeit.“

- Hier kommt die Absicht zum Ausdruck, die bestehenden Strukturen der Gemeinnützigkeit und der mit ihr verbundenen Steuervorteile zu konservieren. Eine vertiefende Auseinandersetzung kann an dieser Stelle nicht geleistet werden, aber man darf und muss hier anmerken, dass es seit vielen Jahren aus Sicht des Verfassers gute Argumente gibt, diesen Sonderbereich aufzulösen und alle Unternehmen gleich zu behandeln. Das Modell der Gemeinnützigkeit scheint mir angesichts der „Verbetriebswirtschaftlichung“ und der seit Jahren ablaufenden Ökonomisierungsprozesse der sozialwirtschaftlichen Organisationen, die in praxi immer mehr zu „normalen“ (Sozial)Wirtschaftsunternehmen ausdifferenzieren, überholt und sogar kontraproduktiv zu sein für eine eigentlich anzustrebende Gleichstellung und damit durchaus auch Gleichbehandlung dieses Wirtschaftsbereichs mit anderen Sektoren der Ökonomie.

Am Ende des Katalogs an Reformvorschlägen stehen dann die beiden entscheidenden Punkte, die mithelfen können, einen notwendigen Paradigmenwechsel einzuleiten:

■ „Die Diakonie schlägt zur Finanzierung öffentlich geförderter Beschäftigung den Passiv-Aktiv-Transfer vor.“

und

■ „Die geforderte „Zusätzlichkeit“ der Tätigkeiten in öffentlich geförderter Beschäftigung behindert die Erfüllung arbeitsmarktpolitischer Erfordernisse und wird den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht gerecht. Daher ist die Begrenzung der Tätigkeitsbereiche auf sogenannte zusätzliche Aufgaben im öffentlichen Interesse aufzugeben. Tatsächlich geht es – im Rahmen regionaler Konsensverfahren – um die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze.“

Diese beiden Punkte sind aus Sicht des Verfassers von fundamentaler Bedeutung, wenn man die öffentlich geförderte Beschäftigung vom Kopf auf die Füße stellen will.¹⁴ Der Regelfall der öffentlich geförderten Beschäftigung muss danach gerade nicht so weit wie möglich entfernt vom regulären Arbeitsmarkt angesiedelt sein, sondern ganz im Gegenteil so nah wie nur irgendwie möglich. In einem ersten, aus realistischer Sicht allerdings überwiegend theoretischen Schritt ist damit verbunden, alle Unternehmen grundsätzlich zuzulassen, die öffentliche Förderung in Anspruch zu nehmen – zu gleichen Bedingungen. Dieser Gedanke findet sich richtigerweise auch im Diakonie-Papier: „Aus Sicht der Diakonie ist es sinnvoll, die Instrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung von ihren wirtschaftlichen Begrenzungen zu befreien und prinzipiell jedem gemeinnützigen oder privat-gewerblichen Arbeitgeber zugänglich zu machen. Hierdurch können Marktverzerrungen vermieden sowie (Arbeits-

14 Vgl. hierzu die Reformvorschläge des Verfassers in Sell, S. (2010): Die öffentlich geförderte Beschäftigung vom Kopf auf die Füße stellen. Ein Vorschlag für die pragmatische Neuordnung eines wichtigen Teilbereichs der Arbeitsmarktpolitik, Remagener Beiträge zur aktuellen Sozialpolitik 10-2010, Remagen, November 2010.

)Marktanreize gesetzt werden“ (Diakonie 2010: 23).¹⁵ Zielführend ist die Formulierung der Diakonie, dass es um die Förderung zusätzlicher Arbeitsplätze geht und man sich verabschieden sollte von der Herstellung einer „Zusätzlichkeit“, die sich dann doch immer bricht an der Realität der lokalen Arbeitsmärkten. Man schaue sich hier nur die unauflösbare und oftmals konfliktäre Debatte über Arbeitsgelegenheiten an.

Von besonderer Bedeutung ist das Plädoyer für einen Umbau der Finanzierung dieses Teilbereichs der Arbeitsmarktpolitik hin zu einem „Passiv-Aktiv-Transfer“ (PAT), also der Nutzung der ansonsten zu zahlenden Beträge für die Regelleistungen und Unterkunftskosten für eine Teilfinanzierung der Menschen in Beschäftigungsmaßnahmen bzw. in der Lohnkostensubventionierung bei Übergang in den ersten Arbeitsmarkt nach dem Modell des Nachteilsausgleichs. Die Widerstände dagegen sind in der Politik und auch in der Administration offensichtlich, sie basieren aber letztendlich auf einer Selbsttäuschung, nämlich der Annahme, dass die erwerbsfähigen Grundsicherungsempfänger alle irgendwie in den Arbeitsmarkt hineinförder- oder -förderbar seien und wenn man den PAT zuließe, dann würde man die Gefahr einer dauerhaften Subventionierung der Hilfeempfänger heraufbeschwören. Natürlich besteht grundsätzlich diese Gefahr, aber die hier kriegsentscheidende Frage muss doch lauten, was wir denn mit den Menschen machen, die trotzdem – und zwar in einer nicht unerheblichen Zahl – ganz offensichtlich im bestehenden Grundsicherungssystem auf Dauer passiviert werden? Zu sagen, „Hartz IV“ dürfe keine Lebensform werden, in der man sich einrichtet, mag wohlfeil daherkommen, ist aber bereits heute angesichts der Realitäten überholt. Wir leisten uns derzeit eine grandiose Stilllegung von potenziell produktiven Ressourcen, mit erheblichen und nachgewiesenen individuellen Schäden¹⁶ für die Betroffenen, aber auch entsprechenden Ausfällen und Kosten auf der volkswirtschaftlichen Seite.

Ein grundsätzlich vernünftiges Gegenmodell zum bisherigen defizitären System der öffentlich geförderten Beschäftigung wäre der **Ansatz der „Sozialfirmen“**,¹⁷ die es in Deutschland mit einem Teil der Integrationsbetriebe ja schon von der Anlage her gibt. Der hier entscheidende Punkt ist, dass mit der bewussten Einbindung dieser öffentlich geförderten Beschäftigung in die Produktions- und Dienstleistungsprozesse des ersten Arbeitsmarktes in Form von Aufträgen, die für die „normale“ Wirtschaft und mit diesen Unternehmen zusammen in Bereichen ausgeübt werden, die ansonsten wegrationalisiert werden oder es schon sind bzw. die in Billiglohnländer ausgelagert worden sind, tatsächlich zusätzliche Beschäftigung in einem unmittelbaren marktnahen Bereich und volkswirtschaftlich gesehen eine zusätzliche Wertschöpfung generiert wird, die dem Finanzierungsaufwand dieser Form der öffentlich geförderten Beschäftigung bilanziell gegenübergestellt werden muss. Die Sicherstellung dieser Anwendungsbereiche durch lokale Beiräte, in denen Arbeitgeber und Gewerkschaften vertreten sind, kann zudem die nicht lösbaren und entnervenden Debatten über die „Zusätzlichkeit“ von geförderter Beschäftigung beerdigen helfen.

Das Diakonie-Papier liefert hierfür wichtige konkrete Forderungen und stellt sich damit in diese Entwicklungsrichtung, die auch zu einer „win-win-Situation“ mit der Wirtschaft führen könnte, neben allen anderen positiven Argumenten. Wichtig wäre jetzt eine Verständigung der sozialwirtschaftlichen Verbände über diese Entwicklungsrichtung – und bitte nicht wieder ein Rückfall in die Verteidigung eines auslaufenden Modells der öffentlich geförderten Beschäftigung über Arbeitsgelegenheiten.

15 Allerdings weist die Diakonie zu Recht darauf hin, dass dies nicht gelten sollte bei Fortführung der Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsentschädigungsvariante, da es sich hierbei gerade nicht um ein Arbeitsverhältnis, geschweige denn um ein ordentliches, handelt. Da wären die Missbrauchsgefahren in Unternehmen, aber besonders bei der öffentlichen Hand offensichtlich.

16 Vgl. hierzu nur am Beispiel der massiven gesundheitlichen Schäden (und Kosten) durch Arbeitslosigkeit und die entsprechende Gegenwirkung durch eine Beschäftigung die Darstellung von Kuhnert, P. (2010): Arbeitslosigkeit macht krank, Beschäftigung macht Mut, in: Forum Arbeit, Heft 4/2010, S. 13-19.

17 Vgl. hierzu aktuelle den wirklich sehenswerten Beitrag „Sozialfirmen - Sinnvolle Arbeit mit Perspektive. Langzeitarbeitslose können in der Schweiz unbefristete Jobs in sogenannten ‚Sozialfirmen‘ bekommen. Der Lohn wird weiter von den zuständigen Sozialbehörden bezahlt. Warum nicht auch in Deutschland?“ des Wirtschaftsmagazins „Plusminus“ (ARD) am 22.02.2011. In diesem Beitrag taucht auch die Geschäftsführerin der porträtierten „Dock-Gruppe“ in St. Gallen, Daniela Merz, auf. Sie hat gemeinsam mit Lynn Blattmann ein weiterführendes Buch zum Thema veröffentlicht: Vgl. Blattmann, L. und Merz, D. (2010): Sozialfirmen. Plädoyer für eine unternehmerische Arbeitsintegration, Zürich.