



Infobrief

Ausweitung öffentlich geförderter Beschäftigung

Argumente, Standpunkte und Erfahrungen

Arnold Bug

Inhaltsverzeichnis

1.	Begriff und Ziele der öffentlich geförderten Beschäftigung	5
2.	Ausbau des öffentlichen Beschäftigungssektors	6
2.1.	JobPerspektive	7
2.2.	Bundesprogramm „Kommunal-Kombi“	8
2.3.	Weitergehende Vorschläge	8
3.	Argumentation	9
3.1.	Argumente für einen Ausbau öffentlich geförderter Beschäftigung	9
3.2.	Argumente gegen öffentlich geförderte Beschäftigung	9
4.	Standpunkte der arbeitsmarktpolitischen Akteure	11
4.1.	Politische Parteien (Bundesebene)	11
4.1.1.	DIE LINKE	11
4.1.2.	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	11
4.1.3.	SPD	12
4.1.4.	CDU/CSU und FDP	12
4.2.	Sozialpartner	13
4.2.1.	Deutscher Gewerkschaftsbund	13
4.2.2.	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	13
4.3.	Trägerorganisationen	14
4.3.1.	Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege	14
4.3.2.	Bundesarbeitsgemeinschaft Integrationsfirmen	14
4.3.3.	Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände	14
4.3.4.	Deutscher Verein	15
4.3.5.	Paritätischer Wohlfahrtsverband	16
4.3.6.	Caritas	16
4.3.7.	Diakonie	17

5.	Bedingungen für öffentlich geförderte Beschäftigung aus Sicht der Arbeitsmarktforschung	17
6.	Kosten	19
7.	Erfahrungen aus den Bundesländern	19
7.1.	Öffentlicher Beschäftigungssektor (ÖBS) Berlin	20
7.2.	Bürgerarbeit	21
7.3.	GemeinwohlArbeit NRW	22
7.4.	Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte in Mecklenburg-Vorpommern	23
7.5.	Vorschläge für die Stadt Freiburg i.Br.	24
8.	Internationale Erfahrungen	25
8.1.	Schweden	25
8.2.	Belgien	25
8.3.	England	26
8.4.	Italien	26
8.5.	Schweiz	27
9.	Literaturverzeichnis	28

1. Begriff und Ziele der öffentlich geförderten Beschäftigung

Öffentlich geförderte Beschäftigung für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose richtet sich an Personen, für die eine Integration in den regulären Arbeitsmarkt auf Dauer nicht absehbar ist.

Der Begriff umfasst Beschäftigungsverhältnisse, die finanziell teilweise oder vollständig öffentlich gefördert sind. Maßnahmen der Beschäftigungsförderung gehören zu den klassischen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch - Arbeitsförderung (SGB III) und dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch - Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II). Die Besonderheit der arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsförderung gegenüber anderen Formen öffentlich finanzierter Beschäftigung (z.B. dem öffentlichen Dienst) besteht darin, dass die Stellenbesetzung nach arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Kriterien erfolgt. Gemeinsam ist dem öffentlichen Dienst und der arbeitsmarktpolitisch geförderten Beschäftigung, dass sie im gesellschaftlichen Interesse liegen. Eine Verbindung zwischen beiden Formen wird darüber hinaus über das Kriterium der „Zusätzlichkeit“¹ deutlich: Arbeitsmarktpolitik darf überwiegend nur dort Arbeitsplätze schaffen, wo Privatwirtschaft und öffentlicher Dienst Lücken lassen.²

Traditionelle Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung sind die seit mehr als dreißig Jahren eingesetzten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) nach den §§ 260 ff. SGB III, die jedoch seit der jüngsten Änderung des SGB II durch das Gesetz zur Neuorientierung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente mit Wirkung zum 1. Januar 2009 im Rechtskreis des SGB II nicht mehr anwendbar sind, weil der Gesetzgeber auf eine entsprechende Verweisung in § 16 Abs. 1 SGB II neuer Fassung verzichtet hat. Zur öffentlich geförderten Beschäftigung zählen jedoch vor allem auch Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II (bis 31. Dezember 2008: § 16 Abs. 3 SGB II), die entweder in der Entgeltvariante als sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse oder weit überwiegend als zusätzliche Arbeitsgelegenheiten gegen Mehraufwandsentschädigung zur Anwendung kommen. Verschiedentlich werden auch Eingliederungszuschüsse nach §§ 217 ff., 421f und 421p SGB III zur öffentlich geförderten Beschäftigung gezählt³, die jedoch ausschließlich der Unterstützung der Eingliederung arbeitsloser Personen in Beschäftigung im regulären Arbeitsmarkt dienen.

Diese Maßnahmen werden zuweilen auch unter dem Begriff des „zweiten Arbeitsmarktes“ zusammengefasst, da sie zeitlich befristete Beschäftigung außerhalb des regulären ersten Arbeitsmarktes zur Verfügung stellen. Beide Märkte sind dabei durchlässig; schließlich dient der zweite Arbeitsmarkt als Auffangbecken für Arbeitnehmer, die zeitweise aus dem regulären Arbeitsmarkt herausfallen, und gleichzeitig gilt die Zahl der Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt als Hauptkriterium für die Bewertung des politischen Erfolgs des zweiten Arbeitsmarkts⁴.

1 Vgl. § 260 Abs. 1 Nr. 2 SGB III, § 16d Satz 2 SGB II.

2 WAGNER (2007), S. 322.

3 So offenbar KUPKA / WOLFF (2009), S. 250; wie hier ausdrücklich: WAGNER (2007), S. 320 Fn. 1.

4 Vgl. dazu z.B. BUESTRICH (2008), S. 25 ff.

Zu den Zielen öffentlich geförderter Beschäftigung heißt es in einer Arbeitshilfe der Bundesagentur für Arbeit (BA) zu Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II:

„Die vorrangige Zielsetzung von öffentlich geförderter Beschäftigung ist die (Wieder-) Heranführung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen an den allgemeinen Arbeitsmarkt. Sie dient insbesondere dazu, einerseits die „soziale“ Integration zu fördern als auch die Beschäftigungsfähigkeit aufrecht zu erhalten bzw. wiederherzustellen und damit die Chance zur Integration in den regulären Arbeitsmarkt zu erhöhen. Außerdem trägt sie dazu bei, die Qualität im Bereich sozialer Dienstleistungen zu steigern und bestehende gesellschaftliche Problemlagen zu mindern.

Öffentlich geförderte Beschäftigung vermittelt Erkenntnisse über Eignungs- und Interessenschwerpunkte einschließlich Qualifikationen sowie Motivation und Arbeitsbereitschaft und liefert somit wichtige Hinweise für die Integrationsarbeit.

Öffentlich geförderte Beschäftigung kann auch dazu beitragen, insbesondere bei hoher Arbeitslosigkeit entsprechend den Problemschwerpunkten der regionalen und beruflichen Teilarbeitsmärkte Arbeitslosigkeit abzubauen und zumindest vorübergehend eine Beschäftigung zu ermöglichen.“

2. Ausbau des öffentlichen Beschäftigungssektors

Vor dem Hintergrund der Situation vieler Langzeitarbeitsloser, die auf lange Sicht keine realistische Chance einer Rückkehr auf den ersten Arbeitsmarkt haben, wurde in den vergangenen Jahren über diese zeitlich zumeist eng begrenzten öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes hinaus vielfach die Forderung nach einem dauerhaften so genannten „dritten Arbeitsmarkt“ erhoben. Ein solcher dauerhaft öffentlich geförderter Beschäftigungssektor (ÖBS) ist seit den 90er-Jahren auch ein zentrales politisches Ziel der damaligen PDS und der heutigen Partei Die LINKE. Danach soll der ÖBS einerseits Langzeitarbeitslosen eine neue berufliche Perspektive eröffnen, andererseits aber auch den hohen Bedarf an gesellschaftlich sinnvoller Arbeit befriedigen. Die SPD sprach in Ihrer „Bremer Erklärung“ vom 6. Januar 2007 in diesem Zusammenhang von einem „sozialen Arbeitsmarkt“⁵, der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) sieht dauerhafte öffentlich geförderte Beschäftigung als „ehrlichen zweiten Arbeitsmarkt“⁶. Bei der Ausgestaltung eines solchen Arbeitsmarktes müssen immer auch Interferenzen mit bestehenden Märkten berücksichtigt werden. „Ein öffentlicher Beschäftigungssektor, dessen Maßnahmen vor allem den Problemgruppen des Arbeitsmarktes zugute kommen sollen und der sich im Span-

5 Beschluss des SPD-Parteivorstandes vom 6. Januar 2007. Bremer Erklärung: In sozialer Verantwortung für unser Land: Für Wachstum, Arbeit und Sicherheit, S. 5. Abrufbar im Internetauftritt der SPD unter: <http://spdnet.sozi.info/bawue/rhn/reghm/index.php?nr=2619&menu=1> [Abruf: 18. Januar 2010].

6 DGB-Bundesvorstand (2006).

nungsfeld zwischen Staat, Drittem Sektor/Sozialwirtschaft und Markt bewegt, erfordert daher neue konzeptionelle Überlegungen.“⁷

2.1. JobPerspektive

Einen ersten Schritt in die Richtung eines solchen dritten Arbeitsmarktes stellt der durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Perspektiven für Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen - JobPerspektive - vom 10. Oktober 2007 eingeführte Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II (bis 31. Dezember 2008: § 16a SGB II) dar. Er soll es Arbeitgebern erleichtern, für Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen (fehlende berufliche Qualifikation, gesundheitliche Einschränkungen, mangelhafte Sprachkenntnisse oder sonstige Grundbildung) insgesamt 100.000 zusätzliche Arbeitsplätze für den betroffenen Personenkreis zu schaffen⁸.

Voraussetzung der Förderung ist, dass grundsätzlich mindestens sechs Monate lang erfolglos eine aktive Vermittlung des Hilfebedürftigen in den Arbeitsmarkt versucht worden ist und eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt innerhalb der nächsten 24 Monate nicht zu erwarten ist. Der Beschäftigungszuschuss beträgt bis zu 75 % des gezahlten tariflichen bzw. ortsüblichen Bruttoentgelts sowie des pauschalierten Anteils des Arbeitgebers am Gesamtsozialversicherungsbeitrag abzüglich des Beitrags zur Arbeitsförderung. Die individuelle Höhe des Zuschusses bemisst sich nach der konkreten arbeitsplatzbezogenen Leistungsfähigkeit des geförderten Arbeitnehmers. Daneben können pauschalierte Kostenzuschüsse für eine begleitende Qualifizierung und in Einzelfällen Einmalzahlungen für einen besonderen Aufwand zum Aufbau von Beschäftigungsmöglichkeiten erbracht werden.⁹ Die geförderte Beschäftigung unterliegt nicht der Versicherungspflicht zur Arbeitslosenversicherung.

Langfristiges Ziel des Beschäftigungszuschusses ist die Wiedereingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt¹⁰; der Beschäftigungszuschuss kann jedoch nach einer Befristung von bis zu 24 Monaten bei weiterem Vorliegen der Fördervoraussetzungen auch dauerhaft gewährt werden. Während die sonstigen Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung stets zeitlich befristet sind, ermöglicht der Beschäftigungszuschuss nach Ablauf einer anfänglichen Förderungsdauer von zwei Jahren auch eine dauerhafte Förderung der Beschäftigung.

7 SCHMID / KOHLER (2009), S. 3.

8 Vgl. Begründung des Gesetzentwurfs BT-Drs. 16/5715, S. 5 f.

9 Einzelheiten dazu sind der von der BA zur Verfügung gestellten Arbeitshilfe (Stand: 1. Oktober 2007) zu entnehmen, die im Internetauftritt der BA abrufbar ist unter: <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/HEGA-Internet/A06-Schaffung/Publikation/Anlage-HEGA-10-2007-Arbeitshilfe.pdf> [Abruf: 19. Januar 2010].

10 Vgl. Begründung des Gesetzentwurfs BT-Drs. 16/5715, S. 5.

2.2. Bundesprogramm „Kommunal-Kombi“

Um öffentlich geförderte Beschäftigung handelt es sich auch bei der Förderung nach dem Bundesprogramm „Kommunal-Kombi“, die vom 1. Januar 2008 bis 31. Dezember 2009 beantragt werden konnte. Ziel dieses Programms war die Schaffung von zusätzlichen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen in Regionen mit besonders hoher und verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit¹¹ durch Förderung von befristeter Beschäftigung. Dadurch sollte der Arbeitsmarkt in den betroffenen Regionen entlastet werden, und es sollte ein Beitrag zur Stärkung der kommunalen Strukturen und damit zum Aufbau von sozialem Kapital vor Ort geleistet werden. Im Fokus des Programms stehen diejenigen langzeitarbeitslosen Menschen, die aufgrund der Schwäche der regionalen Wirtschaft nicht wieder in Arbeit finden.

Die geförderte Beschäftigung muss von einer Kommune oder einem Kreis in den förderungsfähigen Regionen angeboten werden, sie muss wie bei ABM (s.o. 2.1) im öffentlichen Interesse liegen und zusätzlich sein. Weitere Voraussetzung ist eine tarifliche oder ortsübliche Entlohnung sowie im Regelfall eine Arbeitszeit von 30 Wochenstunden. Persönliche Förderungsvoraussetzung ist ein mindestens zwölfmonatiger Bezug von Arbeitslosengeld II und die Arbeitslosmeldung in einer der förderfähigen Regionen. Die erstmalige Besetzung des Arbeitsplatzes musste spätestens am 31. Dezember 2009 erfolgen. Die Förderung ist maximal für die Dauer von drei Jahren, längstens also bis zum 31. Dezember 2012 möglich. Der Zuschuss des Bundes pro Arbeitsplatz beträgt die Hälfte des Arbeitnehmer-Bruttoarbeitsentgelts, höchstens 500 Euro monatlich.¹²

2.3. Weitergehende Vorschläge

Die Bandbreite der aktuellen weitergehenden Überlegungen und Vorschläge für dauerhafte öffentlich geförderte Beschäftigung sowie der in einzelnen Bundesländern durchgeführten Projekte reicht vom Ehrenamt über Bürgerarbeit und lokale Sozialinitiativen bis zur dauerhaften sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Den gemeinsamen Nenner bildet die sozialpolitische Motivation der Konzepte. Unterschiede bestehen aber bezüglich der Zielgruppen und Träger der Maßnahmen, der Höhe und Dauer der Entlohnung und der Finanzierungsart.

11 Kreise und kreisfreien Städte mit einer gerundeten Gesamtarbeitslosenquote von mindestens 15 % auf der Grundlage der durchschnittlichen Arbeitslosenquote in dem Zeitraum August 2006 bis April 2007; die Liste der förderfähigen Regionen ist im Internetportals des BMAS unter: http://www.bmas.de/portal/23038/property=pdf/2008_02_01_foederregionen_kommunalkombi.pdf [Abruf: 13. Januar 2010] veröffentlicht.

12 Einzelheiten gehen aus den Richtlinien des BMAS vom 14. Dezember 2007 hervor, die im Internetportal des BMAS abrufbar sind unter: http://www.bmas.de/portal/23036/property=pdf/2007_12_29_bundesanzeiger_242_s8413.pdf [Abruf: 13. Januar 2010].

3. Argumentation¹³

3.1. Argumente für einen Ausbau öffentlich geförderter Beschäftigung

Die Bereitstellung dauerhafter öffentlich geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse für besonders arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose lässt sich zum einen aus einem arbeitsmarktpolitischen Blickwinkel rechtfertigen: Danach geht es darum, die Beschäftigungsfähigkeit der betroffenen Personen zu erhalten bzw. so zu verbessern, dass sie bei einer weiteren Verbesserung der Arbeitsmarktlage bzw. bei einem Rückgang des Arbeitskräfteangebots durch die demographische Entwicklung rasch als produktive Arbeitskräfte für den ersten Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.

Auch von einer sozial- oder gesellschaftspolitischen Warte kann es gute Gründe für einen solchen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor geben: So dient Erwerbsarbeit nicht nur der Erzielung von Einkommen zum Lebensunterhalt, sondern erleichtert auch die soziale Integration. Sie erlaubt zum Beispiel einen strukturierten Tagesablauf, erschließt soziale Kontakte und vermittelt ein höheres Selbstwertgefühl. Demgegenüber führt lang andauernde Erwerbslosigkeit zu sozialer Exklusion, zu psychischen Erkrankungen, zum Zerbersten von Familien und möglicherweise sogar zu Kriminalität. Auch lassen sich „Vererbungen“ von Transferleistungsabhängigkeit beobachten mit der Folge, dass Kinder von Transferleistungsempfängern überhaupt keine Erwerbsorientierung haben, sondern sich von vornherein im Transferbezug einrichten. Hier – so der Ansatz – kann öffentlich geförderte Beschäftigung gegensteuern.

Schließlich wird argumentiert, dass durch den Einsatz von leistungsgeminderten Langzeitarbeitslosen im öffentlich geförderten Bereich Produkte und Dienstleistungen erstellt werden können, die ansonsten nicht bereitgestellt werden könnten oder würden. Insofern werde die Transferleistung produktiv umgesetzt.

3.2. Argumente gegen öffentlich geförderte Beschäftigung

Gegen den vermehrten Einsatz unbefristeter öffentlich bereitgestellter Beschäftigung wird die Prämisse der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik angeführt, alle Anstrengungen zu unternehmen, die Arbeitslosen in den regulären Arbeitsmarkt zu integrieren. Demgegenüber kann öffentlich geförderte Beschäftigung „als Versuch gesehen werden, aus der Logik des SGB II insofern auszurechnen, dass nicht mehr versucht wird, entgegen aller Wahrscheinlichkeit eine Beseitigung oder Verringerungen von Defiziten anzustreben, was irgendwann zu einer Integration in nicht geförderte Beschäftigung führen soll. Der Blickwinkel wird stattdessen auf die Ressourcen der Betroffenen gerichtet und es wird gefragt, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, dass sie diese Ressourcen sinnvoll einsetzen können, um ein zufriedeneres, selbstbestimmteres Leben zu führen

13 Die Zusammenstellung der Argumente für und wider eine Ausweitung des öffentlich geförderten Beschäftigungssektors folgt mit weiteren Ergänzungen der Darstellung von KOCH / KUPKA (2007), S. 9 f.

und um Tendenzen der Exklusion ... entgegenzuwirken.“¹⁴ Die Förderung kann aber auch zu einer Stigmatisierung des Arbeitslosen führen, wenn Arbeitgebern bewusst wird, dass es sich bei den Geförderten um Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen handelt.¹⁵ Bereits in Bezug auf die „JobPerspektive“ wird auf die Widersprüchlichkeit des Programms, „mit dem einerseits nicht unwiderruflich auf diesen Teil der Erwerbsbevölkerung verzichtet werden soll und die Betroffenen zum anderen - auch sozialrechtlich - praktisch in den Status von dauerhaft Randständigen der Arbeitsgesellschaft gezwungen werden.“¹⁶ Es werden daher schließlich gar Zweifel angemeldet, ob ein dritter Arbeitsmarkt tatsächlich im Interesse der betroffenen Arbeitslosen liege¹⁷.

Ein Ausbau öffentlich geförderter Beschäftigungsverhältnisse ist überdies mit der nicht unbeträchtlichen Gefahr der (weiteren) Verdrängung regulärer Beschäftigung, auch und gerade im kommunalen Bereich verbunden.

Zudem ist öffentlich bereitgestellte Beschäftigung zwangsläufig teurer als die Subventionierung eines Beschäftigungsverhältnisses am ersten Arbeitsmarkt, denn zusätzlich zum Ausgleich der geringeren individuellen Produktivität muss noch die Anpassung der Arbeitsabläufe finanziert werden, ohne dass dieser Aufwand durch den verlangten Arbeitsbeitrag der Betroffenen wirtschaftlich kompensiert würde.

Gewarnt wird schließlich vor der Gefahr von so genannten Mitnahmeeffekten. Wenn Arbeitgeber Einstellungen aus der Zielgruppe auch ohne finanzielle Förderung vorgenommen hätten, werden finanzielle Mittel unnötig verausgabt.

14 KOCH / KUPKA (2007), S. 27.

15 KUPKA / WOLFF (2009), S. 250 f.; CREMER (2007), S. 29.

16 BUESTRICH (2008):, S. 64.

17 BUESTRICH (2008), S. 66.

4. Standpunkte der arbeitsmarktpolitischen Akteure

4.1. Politische Parteien (Bundesebene)

4.1.1. DIE LINKE

DIE LINKE gehört im Deutschen Bundestag zu den Hauptverfechtern eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors (ÖBS). Bereits im Frühjahr 2006 hatte die Fraktion einen Antrag eingebracht, in dem u.a. gefordert wurde, die Arbeitsgelegenheiten nach SGB II in versicherungspflichtige öffentlich geförderte Beschäftigung umzuwandeln¹⁸. In einem weiteren Antrag vom September 2006 präzisierte sie ihre Vorstellungen¹⁹: Mindestens 150.000 voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zum Tariflohn bzw. zum ortsüblichen Entgelt, mindestens aber monatlich 1.400 Euro müssten für den betroffenen Personenkreis geschaffen werden, zu dem nach der Vorstellung der Fraktion DIE LINKE neben Langzeitarbeitslosen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen auch ältere Arbeitnehmer und Menschen aus Regionen mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit gehören. Förderfähig sollten auch private Unternehmen sein, jedoch müsse Gewinnerzielung ausgeschlossen werden. Der gesetzliche Rahmen müsse aber so gestaltet werden, dass Mitnahme- und Substitutionseffekte vermieden werden. In einem Entschließungsantrag zur dritten Beratung des Gesetzes zur JobPerspektive (s.o. 2.1) wies die Fraktion darauf hin, dass die im Gesetzentwurf vorgesehene Zahl von 100.000 öffentlich geförderter Beschäftigungsverhältnisse nur einen Bruchteil der betroffenen Langzeitarbeitslosen erreiche und forderte die Schaffung von mindestens 500.000 Stellen im ÖBS²⁰. Bei der Abstimmung über das Gesetz enthielt sich die Fraktion.

4.1.2. BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

Auch BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stehen einem Segment öffentlich geförderter Beschäftigung positiv gegenüber, wie u.a. aus einem Antrag der Bundestagsfraktion vom September 2006 hervorgeht²¹. Darin fordern sie, die Transferleistung des Arbeitslosengeldes II in langfristig öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse einzubringen. Dazu seien nicht marktgängige Tätigkeiten zu identifizieren; Zusätzlichkeit und öffentliches Interesse muss-

18 Antrag der Fraktion DIE LINKE: Für Selbstbestimmung und soziale Sicherheit - Strategie zur Überwindung von Hartz IV. BT-Drs. 16/997 vom 16. März 2006.

19 Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE: Für eine Ausweitung und eine neue Qualität öffentlich finanzierter Beschäftigung. BT-Drs. 16/2505 vom 5. September 2006.

20 Entschließungsantrag der Abgeordneten Kornelia Möller, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Drucksachen 16/5715, 16/5933 – Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Verbesserung der Beschäftigungschancen von Menschen mit Vermittlungshemmnissen. BT-Drs. 16/5980 vom 4. Juli 2007.

21 Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren. BT-Drs. 16/2652 vom 20. September 2006.

ten gewährleistet sein. Missbrauch und so genannte Drehtüreffekte müssten durch entsprechende gesetzgeberische Vorkehrungen unterbunden werden. Das Gesetz zur JobPerspektive wurde von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt.

4.1.3. SPD

Die SPD spricht seit ihrer Bremer Erklärung vom Januar 2007 von der öffentlich geförderten Beschäftigung als einem sozialen Arbeitsmarkt²². Ihre dort angedeuteten Vorstellungen hat sie in der 16. Wahlperiode zusammen mit ihrem damaligen Koalitionspartner CDU/CSU mit dem Gesetz zur JobPerspektive (s.o. 2.1) im Wesentlichen umgesetzt. Eine weitere Ausweitung dieses Sektors war nicht Gegenstand ihres Wahlprogramms für die Bundestagswahlen 2009. Im Präsidiumsbeschluss vom 15. März 2010 zur Arbeitsmarktpolitik favorisiert die SPD nunmehr aber einen deutlichen Ausbau des sozialen Arbeitsmarkts. 200.000 zusätzliche versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse sollen nach ihrer Vorstellung geschaffen werden, um Langzeitarbeitslosen neue Perspektiven zu geben. Für die Weiterentwicklung des sozialen Arbeitsmarkts will die SPD das auf Bundesebene bestehende Instrumentarium ausbauen. Hervorgehoben wird, dass durch die zu schaffenden Beschäftigungsverhältnisse keine reguläre Beschäftigung vernichtet werden dürfe und die Höhe des Arbeitsentgelts so bemessen sein müsse, dass sie eine Hilfebedürftigkeit der Beschäftigten ausschließe. Außerdem müsse die Annahme einer solchen Beschäftigung freiwillig sein.²³

4.1.4. CDU/CSU und FDP

Die Parteien der aktuellen Koalitionsregierung stehen nach dem Koalitionsvertrag für die 17. Wahlperiode vom 24. Oktober 2009 für eine Verbesserung der Aktivierung und eine rasche Vermittlung in den Arbeitsmarkt. Marktgerechte Arbeitsplätze sollen gefördert werden. Das Prinzip des „Förderns und Forderns“ bleibt Maßstab des Handelns der Koalition in der Arbeitsmarktpolitik. Neue Ansätze wie z.B. die „Bürgerarbeit“ sollen ab Beginn der Arbeitslosigkeit erprobt werden. Öffentlich geförderte Beschäftigung für besonders benachteiligte Langzeitarbeitslose im Rechtskreis des SGB II wird nicht thematisiert.

22 Vgl. Fn. 5.

23 SPD-Präsidium: Fairness auf dem Arbeitsmarkt. Begrenzung der Leiharbeit - Mehr Mitbestimmung - Mindestlöhne - Sozialer Arbeitsmarkt. Beschluss vom 15. März 2010, S. 8 ff. Abrufbar im Internetauftritt der SPD unter: http://www.spd.de/de/pdf/100315_beschluss_arbeitsmarkt.pdf [Abruf: 17. März 2010].

4.2. Sozialpartner

4.2.1. Deutscher Gewerkschaftsbund

Zu den Befürwortern öffentlich geförderter Beschäftigung von schwer zu integrierenden Arbeitslosen zählt der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB), der seine Standpunkte dazu bereits in einem Positionspapier vom September 2006²⁴ zusammengefasst hat. Der zweite Arbeitsmarkt werde seiner Brückenfunktion zur Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt nicht voll gerecht. Ein sozialer Arbeitsmarkt als „ehrlicher zweiter Arbeitsmarkt“ sei daher sozial- wie beschäftigungspolitisch erforderlich, um auch schwerstvermittelbaren Arbeitslosen eine Teilhabechance an Erwerbsarbeit zu bieten. Hingewiesen wird auf die besonders schlechten Eingliederungsquoten bei den sog. „Ein-Euro-Jobs“, die im Falle eines Ausbaus des öffentlich geförderten Beschäftigungssektors zurückgeführt werden könnten. Nach Auffassung des DGB steht die Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt realistischerweise nicht im Vordergrund. Vielmehr gehe es um eine sinnvolle Beschäftigung zu anständigen Bedingungen als einzig realistische Perspektive zur Arbeitslosigkeit. Die Finanzierung soll nach den Vorstellungen des DGB über das Eingliederungsbudget der Grundsicherungsträger erfolgen. Bei der Realisierung hält der DGB auch eine Förderung rein erwerbswirtschaftlich tätiger Unternehmen entsprechend dem Modell der Integrationsfirmen für schwerbehinderte Beschäftigte grundsätzlich für möglich, regt aber an, gemeinwohlorientierte Non-profit-Unternehmen stärker zu fördern.²⁵

4.2.2. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) lehnt demgegenüber die „massenhafte Subventionierung“ von dauerhaften Beschäftigungsverhältnissen in ihren Stellungnahmen im Ausschuss für Arbeit und Soziales entschieden ab. Sie beruft sich dabei auf negative Wirkungsanalysen zu den ABM. Ausdrücklich wendet sich die BDA auch gegen die von der Bundestagsfraktion DIE LINKE vorgeschlagene Ausgestaltung öffentlich geförderter Beschäftigung als voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse. Sie habe sog. Drehtüreffekte zwischen öffentlich geförderter Beschäftigung und Arbeitslosenversicherung zur Folge. Statt künstliche Beschäftigung zu schaffen, sollten alle Möglichkeiten der Aktivierung genutzt werden, auch Langzeitarbeitslose in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Eine über der Produktivität liegende Bezahlung übe eine kontraproduktive Sogwirkung aus und sei sozial ungerecht. Massive öffentliche Beschäftigungsprogramme verfestigten aller Erfahrung nach Arbeitslosigkeitskarrieren und führten zu dauerhafter Ausmusterung. Hingewiesen wird in der Stellungnahme der BDA auch auf die hohen Kosten und das Risiko der Verdrängung regulärer Beschäftigung sowie die Gefahr von Mitnahmeeffekten.²⁶

24 DGB-Bundesvorstand (2006).

25 DGB- Bundesvorstand (2006); Ausschussdrucksache 16(11)635 vom 3. Mai 2007; Ausschussdrucksache 16(11)698 vom 28. Juni 2007.

26 Ausschussdrucksache 16(11)642 vom 7. Mai 2007; Ausschussdrucksache 16(11)707 vom 29. Juni 2007.

4.3. Trägerorganisationen

Die Auffassungen der verschiedenen Trägerorganisationen sind im Wesentlichen deren Stellungnahmen zu Anträgen der Fraktionen DIE LINKE²⁷ und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN²⁸ sowie den Gesetzesmaterialien zum Zweiten Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuchs vom Sommer 2007 oder früher veröffentlichten Papieren entnommen. Zwischenzeitliche Änderungen der im Folgenden wiedergegebenen Standpunkte sind nicht ersichtlich.

4.3.1. Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) hält die arbeitsmarktpolitischen Instrumente zur Eingliederung von Langzeitarbeitslosen mit multiplen Vermittlungshemmnissen insbesondere in Regionen mit verfestigter Arbeitslosigkeit nicht für ausreichend und unterstützt daher als „ultima ratio“ die Schaffung dauerhaft öffentlich geförderter Beschäftigung für die Arbeitslosen, die trotz intensiver Integrationsbemühungen auf längere Sicht keine Integrationschancen auf dem regulären Arbeitsmarkt haben. Vorrangiges Ziel einer solchen Maßnahme sei die soziale Integration der Betroffenen. Auf Beschäftigungsfeldern, die rein zusätzlich und gemeinwohlorientiert sind, wird die Möglichkeit einer bis zu 100%igen Förderung sowie der Gewährung von Investitionszuschüssen für die Schaffung solcher Arbeitsplätze befürwortet.²⁹

4.3.2. Bundesarbeitsgemeinschaft Integrationsfirmen

Auch die Bundesarbeitsgemeinschaft Integrationsfirmen sprach sich bei dieser Gelegenheit für den Ausbau des öffentlich geförderten Beschäftigungssektors aus, weil der betroffene Personenkreis auf dem regulären Arbeitsmarkt kaum Integrationschancen habe. Die Förderung soll nach den Vorstellungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Integrationsfirmen bei mindestens 50 % liegen.³⁰

4.3.3. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände unterstützt ebenfalls die Bereitstellung dauerhaft öffentlich geförderter Beschäftigung für Arbeitslose mit besonderen Vermittlungs-

27 S.o. Fn. 19.

28 S.o. Fn. 21.

29 Ausschussdrucksache 16(11)637 vom 3. Mai 2007; Ausschussdrucksache 16(11)701 vom 28. Juni 2007.

30 Ausschussdrucksache 16(11)609 vom 11. April 2007; Ausschussdrucksache 16(11)693 vom 28. Juni 2007.

hemmnissen, soweit diese die Erreichung anderer zumindest gleichrangiger Ziele des SGB II nicht behindere. Insbesondere dürften die für den Großteil der SGB II-Hilfempfänger zur Verfügung stehenden Eingliederungsmittel dadurch nicht zusätzlich verknappt werden. Von erheblicher praktischer Bedeutung ist nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände die Begrenzung des für eine dauerhaft geförderte Beschäftigung in Betracht kommenden Personenkreises. Ziel der Förderung müsse neben den sozialpolitischen positiven Auswirkungen auch die Qualifizierung des betroffenen Personenkreises und - mittelfristig - die Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt sein. Um der erheblichen Gefahr der Verdrängung regulärer Arbeitsplätze durch die Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigung zu begegnen, befürworten die kommunalen Spitzenverbände ausdrücklich die Öffnung der Fördermöglichkeiten auch für die Privatwirtschaft.³¹

4.3.4. Deutscher Verein

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge (Deutscher Verein) hat seine Standpunkte zur öffentlich geförderten Beschäftigung für Langzeitarbeitslose bereits in einem Positionspapier vom 6. Dezember 2006³² formuliert. Er nimmt dabei Bezug auf eine Mitteilung der Europäischen Kommission zur Förderung der aktiven Einbeziehung arbeitsmarktferner Personen³³. Der Deutsche Verein befürwortet in seinem Positionspapier das Angebot öffentlich geförderter Beschäftigung für besonders benachteiligte Langzeitarbeitslose mit dem Ziel ihrer sozialen Integration. In Betracht kämen Langzeitarbeitslose mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen. Der soziale Arbeitsmarkt soll nach Auffassung des Deutschen Vereins ungeachtet der bestehenden Förderangebote zur Teilhabe am Arbeitsleben und zur beruflichen Rehabilitation für Menschen mit Behinderungen auch diesem Personenkreis offenstehen. Es müsse gewährleistet sein, dass die Betroffenen ihre Bemühungen um einen Übergang in den ersten Arbeitsmarkt nicht aufgeben. Angeregt wird deshalb eine Befristung der geförderten Beschäftigungsverhältnisse mit Verlängerungsmöglichkeit. Die Lohnkostenzuschüsse müssten im Einzelfall den komparativen Nachteil stark leistungsgeminderter Langzeitarbeitsloser auch in der gewerblichen Wirtschaft ausgleichen und daher möglichst über 50 % liegen. Zur Vermeidung der Verdrängung regulärer Beschäftigung sollen nur zusätzliche Arbeiten, die im öffentlichen Interesse liegen, förderungsfähig sein.

31 Ausschussdrucksache 16(11)639neu vom 4. Mai 2007; Ausschussdrucksache 16(11)706 vom 29. Juni 2007.

32 Deutscher Verein (2006).

33 Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über eine Anhörung zu Maßnahmen auf EU-Ebene zur Förderung der aktiven Einbeziehung von arbeitsmarktfernen Personen. KOM(2006)44 endg. vom 8. Februar 2006. Abrufbar im Portal der Europäischen Union unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0044:FIN:DE:PDF> [Abruf: 19. Januar 2010]. Die Kommission empfiehlt darin zur Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung des Kontakts zum Arbeitsmarkt einen Mix von Beschäftigungsmöglichkeiten und Qualifizierungsmaßnahmen.

4.3.5. Paritätischer Wohlfahrtsverband

Auch der Paritätische Wohlfahrtsverband fordert in seiner Stellungnahme zu den Anträgen der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Nutzung des Potenzials öffentlich geförderter Beschäftigung, um einen Beitrag zur gesellschaftlichen Integration von Langzeitarbeitslosen zu leisten, die trotz verbesserter Integrationsbemühungen keine Chance auf dem regulären Arbeitsmarkt hätten. Der Paritätische Wohlfahrtsverband spricht daher von einem „Integrationsarbeitsmarkt“. Über den Bereich der gemeinwohlorientierten zusätzlichen und im öffentlichen Interesse liegenden Arbeiten hinaus wird eine Ausweitung auch in marktnahe Einsatzfelder befürwortet. Dadurch könnten reelle Arbeitsbedingungen anstelle von Scheinbeschäftigungen geschaffen werden. Der Marktzugang ermögliche es den Trägern, Erlöse zu erwirtschaften, die in die Gesamtfinanzierung eingebracht werden könnten.³⁴

4.3.6. Caritas

Der Deutsche Caritasverband hat sich in einer Äußerung vom Oktober 2006³⁵ ebenfalls für eine längerfristig angelegte öffentlich geförderte Beschäftigung auf der Grundlage der vorhandenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ausgesprochen, da Maßnahmen mit enger zeitlicher Befristung für Langzeitarbeitslose, die auf absehbare Zeit keine Aussicht auf Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt haben, ungeeignet seien. Dabei wird versicherungspflichtige Beschäftigung gegenüber Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung bevorzugt. Das Nettoentgelt aus dieser Beschäftigung sollte sich nach der Vorstellung der Caritas an der Höhe des Arbeitslosengeldes II orientieren. Als Voraussetzung für die Teilnahme müssten besondere persönliche Vermittlungshemmnisse vorliegen. Ein öffentlich gefördertes Beschäftigungsangebot müsse auch individuelle Weiterentwicklung und Qualifizierung ermöglichen. Große Bedeutung wird dabei dem individuellen Fallmanagement beigemessen. Der Deutsche Caritasverband spricht sich für eine Einbeziehung der privaten Wirtschaft in die öffentlich geförderte Beschäftigung aus; Verdrängung regulärer Beschäftigung und Wettbewerbsverzerrung müssten aber vermieden werden.

34 Ausschussdrucksache 16(11)620 vom 20. April 2007.

35 Deutscher Caritasverband (2006): Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes zur Anhörung der „AG Arbeitsmarkt“ zum Thema „Dritter Arbeitsmarkt“ am 18. Oktober 2006. 16. Oktober 2006. Freiburg/Berlin: Deutscher Caritas-Verband. Abrufbar im Internetauftritt des Caritasverbandes unter: <http://www.ida.caritas.de/12824.html> [Abruf: 19. Januar 2010].

4.3.7. Diakonie

Das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland hat im Juli 2006 ein Konzept öffentlich geförderter Beschäftigung vorgelegt³⁶, das sehr stark auf Erwerbsorientierung ausgerichtet ist. Zur Zielgruppe gehören neben Langzeitarbeitslosen mit multiplen Vermittlungshemmnissen und älteren Arbeitnehmern auch junge Langzeitarbeitslose. Als Einsatzfelder werden Tätigkeiten im sozialen und ökologischen Bereich genannt. Auf die Notwendigkeit der Vermeidung von Verdrängungseffekten wird hingewiesen. Zur Finanzierung schlägt die Diakonie eine Umwandlung der passiven Leistung des Arbeitslosengelds II vor.

5. Bedingungen für öffentlich geförderte Beschäftigung aus Sicht der Arbeitsmarktforschung

Damit öffentlich geförderte Beschäftigung unter Beachtung der weiter oben (3.1) genannten arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Zielsetzungen gerechtfertigt werden kann, kommt es der Arbeitsmarktforschung zufolge auf folgende Bedingungen an:

Die Zielgruppe der unbefristeten öffentlichen Beschäftigungsverhältnisse ist sorgfältig einzugrenzen. Es kommen nur Personen in Betracht, die zwar erwerbsfähig, aber dauerhaft soweit leistungsgemindert sind, dass eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt auf absehbare Zeit unwahrscheinlich ist. Wird die Zielgruppe zu weit geschnitten, entzieht sich der Ansatz seine Rechtfertigung. Dabei ist auch darauf zu achten, dass es nicht zu einem so genannten „Creaming“ kommt, bei dem auch Personen gefördert werden, die nicht wirklich zu der besonders benachteiligten Zielgruppe zählen. Denn die Effektivität der Maßnahme nimmt Schaden, wenn nicht auf die Förderung der Zielgruppe geachtet wird³⁷.

Wichtig ist es außerdem, auch bei grundsätzlich auf Dauer angelegten Beschäftigungsverhältnissen jederzeit einen Übertritt in den regulären Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Das bedeutet, dass so genannte Lock-in-Effekte so weit wie möglich zu vermeiden sind. Dies ist auch deshalb wichtig, um einen ständigen Aufwuchs der benötigten öffentlich bereitgestellten Arbeitsplätze zu vermeiden.³⁸

Die für öffentlich geförderte Beschäftigung in Betracht kommenden Arbeitnehmer benötigen adäquate Beschäftigungsbedingungen und haben einen vergleichsweise hohen Bedarf an Betreuungsleistungen, der in einem normalen Wirtschaftsbetrieb meist nicht in hinreichendem Maß befriedigt werden kann. Als Beschäftigungsträger werden, um dem Dilemma zwischen Betreuungsbedürfnissen und den Erfordernissen der alltäglichen Arbeit in einem normalen Betrieb zu entkommen, so genannte Soziale Betriebe vorgeschlagen, die am Markt bereits operieren (zum Teil

36 Diakonisches Werk (2006).

37 KUPKA / WOLFF (2009), S. 255; vgl. dazu auch CREMER (2007), S. 28 f.

38 KOCH /KUPKA (2007), S. 10.

als Integrationsbetriebe für schwerbehinderte Arbeitnehmer), bei denen es sich aber gleichwohl noch um ein wesentlich „untererforschtes“ Phänomen handelt³⁹.

Um das nicht zu unterschätzende Risiko der Wettbewerbsverzerrung und der Verdrängung regulärer Beschäftigung möglichst gering zu halten, kommt es auf eine sorgfältige, regional differenzierte und vor Ort abgestimmte Auswahl der Beschäftigungsfelder an. Als unentbehrlich werden dabei zumeist die auch bei den derzeit einsetzbaren öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahmen geltenden Kriterien der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses angesehen. Die Ergebnisse internationaler Arbeitsmarktforschung legen andererseits die Einbeziehung gerade auch marktnaher Felder nahe: „Effekte subventionierter Beschäftigung sind demnach umso größer, je mehr sie regulärer Beschäftigung ähneln – was sicherlich anzustreben, mit dem Kriterium der Zusätzlichkeit aber nur zum Teil zu vereinbaren ist.“⁴⁰ Eine Studie zu öffentlich geförderter Beschäftigung in Schweden gelangt gar zu dem Ergebnis: „Beschäftigung schaffende Programme mit nur zusätzlichen Tätigkeiten, die ohne das Programm nicht durchgeführt worden wären, haben keine oder sogar negative Effekte.“⁴¹ „Konflikte könnten dadurch verringert werden, dass entsprechende Träger oder Sozialfirmen Leistungen erbringen, die von regulären Firmen noch nicht oder nicht mehr angeboten werden oder bei denen aufgrund geringer Gewinnerwartungen eine Verlagerung ins Ausland erwogen wird.“⁴²

Im Zusammenhang mit der aktuellen Wirtschaftskrise wird von Experten darauf hingewiesen, dass es in der Krise besonders wichtig ist zu verhindern, dass sich konjunkturelle Arbeitslosigkeit verfestigt. Ein in dieser Situation verstärkter Einsatz öffentlich geförderter Beschäftigung sollte daher auf die unmittelbare Abschwungphase und auf einen eng begrenzten Personenkreis mit deutlichen Vermittlungshemmnissen begrenzt sein.⁴³ Zwar kann geförderte Beschäftigung „auch in der Krise zu einem wichtigen Beitrag zur Entlastung des Arbeitsmarkts leisten, aber keinen Marktersatz in der Größe der Arbeitsplatzverluste bereitstellen“⁴⁴.

Grundsätzlich dürfte einem Ausbau öffentlich geförderter Beschäftigung nicht nur aus Kapazitätsgründen oder im Hinblick auf die öffentlichen Haushalte Grenzen gesetzt sein; denn auch die Verstetigungsgefahr öffentlich geförderter Beschäftigung darf nicht unterschätzt werden. So hält

39 KOCH / KUPKA (2007), S. 22.

40 BRINKMANN et. al. (2006), S. 29.

41 HEMSTRÖM, M. (2006): Aktive Arbeitsmarktpolitik am Beispiel Schwedens. In: BRINKMANN, C.; KOCH, S.; MENDIUS, H. (Hrsg.): Wirkungsforschung und Politikberatung – eine Gratwanderung? Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; zit. nach BRINKMANN et. al. (2006), S. 29.

42 KOCH / KUPKA (2007), S. 36.

43 KONLE-SEIDL / STEPHAN (2009), S. 240 f.

44 KUPKA / WOLFF (2009), S. 155.

es denn auch der Vizedirektor des IAB Ulrich Walwei „für keine gute Lösung“, alle, die es nicht in den ersten Arbeitsmarkt schaffen, in solche Jobs zu drängen⁴⁵.

6. Kosten

Eine Ausweitung öffentlich geförderter Beschäftigung ist zwangsläufig mit Zusatzkosten für die öffentlichen Haushalte verbunden. Die Höhe dieser Kosten hängt aber wesentlich von der konkreten Ausgestaltung öffentlich geförderter Beschäftigung ab. Im Einzelnen kommt es insbesondere auf die Frage an, inwieweit die zu schaffenden Beschäftigungsverhältnisse als normale versicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse ausgestattet werden, bis zu welchem Prozentsatz Lohnkosten übernommen werden und ob neben den Lohnkosten etwa entsprechend den Anregungen der BAGFW auch Investitionskosten bezuschusst werden. Die Höhe eines etwa nach den Vorstellungen der LINKEN zugrundezulegenden Mindestarbeitsentgelts hat natürlich ebenfalls nicht unerheblichen Einfluss auf die zu erwartenden Kosten. Wichtig ist in diesem Zusammenhang schließlich die Frage, ob und in welchem Umfang entsprechend einem Vorschlag des Deutschen Vereins eine Teilfinanzierung mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) (Maßnahmen zur Schaffung integrativer Beschäftigung) in Betracht kommt⁴⁶. Dabei wird jeweils auch zu prüfen sein, in welcher Höhe eine Förderung unter Einsatz von ESF-Mitteln möglich ist.

Die volkswirtschaftlichen Kosten von Substitutions- und Verdrängungseffekten eines öffentlich geförderten Beschäftigungsprogramms zu beziffern, dürfte kaum möglich sein. Dasselbe gilt für die monetäre Bewertung ihres über eventuelle direkte Einspareffekte bei den Leistungsträgern hinausgehenden Gesamtnutzens.⁴⁷

7. Erfahrungen aus den Bundesländern

In den einzelnen Bundesländern wurde und wird eine Reihe von Modellen öffentlich geförderter Beschäftigung erprobt, die zumeist regional begrenzt operieren. Die Maßnahmen werden in der Regel als Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante (§ 16d Satz 1 SGB II), als zusätzliche Arbeitsgelegenheiten gegen Mehraufwandsentschädigung (§ 16d Satz 2 SGB II) durchgeführt oder seit 2009 im Rahmen der JobPerspektive mit dem Beschäftigungszuschuss nach 16e SGB II gefördert. Die aus einigen Modellen gewonnenen Erfahrungen sollen im Folgenden beispielhaft vorgestellt werden.

45 Interview mit der Berliner Zeitung vom 23. Januar 2010.

46 Vgl. z.B. das Positionspapier des Deutschen Vereins, s.o. Fn. 32.

47 KOCH / KUPKA (2007), S. 39 f.

7.1. Öffentlicher Beschäftigungssektor (ÖBS) Berlin⁴⁸

Bereits 2001 hat die Koalitionsregierung aus SPD und LINKE die Einführung eines „Öffentlich geförderten Beschäftigungssektors“ (ÖBS) vereinbart. Mit dem ÖBS sollen existenzsichernde sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze geschaffen werden.

Dazu sollten nach den ursprünglichen Vorstellungen des Senats Mittel für passive Leistungen (Arbeitslosengeld II, Sozialversicherungsbeiträge und die Kosten für Unterkunft und Heizung) sowie für aktive Leistungen (Mehraufwendungen für Arbeitsgelegenheiten nach § 16d Satz 2 SGB II) zusammengefasst und mit Landesmitteln aufgestockt werden, um damit sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen. Dieser Vorschlag wurde durch die Bundesregierung abgelehnt.

Grundlage für den Berliner ÖBS wurden in der Folge der Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II sowie das Bundesprogramm „Kommunal-Kombi“. Es müssen die jeweiligen Voraussetzungen eingehalten werden. Dies gilt nicht nur für die persönlichen Voraussetzungen der Teilnehmer, sondern auch für die Voraussetzungen der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses. Die Bundesmittel für diese arbeitsmarktpolitischen Instrumente werden durch Landes- und ESF-Mittel aufgestockt.⁴⁹

Beim Beschäftigungszuschuss im Rahmen der JobPerspektive werden von der Regionaldirektion Berlin-Brandenburg der BA bzw. den Berliner Job-Centern entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen 75% der Lohnkosten getragen. Die Höhe richtet sich gemäß § 16e SGB II nach dem tariflichen bzw. ortsüblichen Arbeitsentgelt. Darüber hinaus wird ein pauschalierter Arbeitgeberanteil am Gesamtsozialversicherungsbeitrag (außer Arbeitslosenversicherung) gezahlt. Für den Berliner ÖBS wurde mit der Regionaldirektion vereinbart, dass unter entsprechender Aufstockung durch das Land Berlin mindestens ein Stundenlohn von 7,50 Euro gezahlt werden muss, d.h. die Beschäftigten verdienen mindestens 1.300 Euro pro Monat. Ansonsten gelten die jeweiligen Tarifverträge bzw. die ortsübliche Bezahlung. Sind die dort vereinbarten Stundenlöhne geringer als 7,50 Euro, kann es in diesem Bereich keine ÖBS-Stellen geben. Sind sie höher, gelten diese Stundenlöhne. Die Zuweisung erfolgt durch die Job-Center. Allerdings können die Projektträger, die ÖBS-Stellen nach diesem Programm beantragen, den Jobcentern Vorschläge für Beschäftigte unterbreiten. Soweit die Job-Center Beschäftigungszuschüsse an die Privatwirtschaft vergeben, handelt es sich nicht um Stellen im ÖBS, und es wird kein Landeszuschuss gezahlt.

Auch beim Bundesprogramm „Kommunal-Kombi“ richtet sich der Lohn nach den jeweiligen Tarifen bzw. ortsüblichen Arbeitsentgelten. Über die Bundesmittel werden hier 50% der Lohn-

48 Nähere Information dazu im Internetauftritt des ÖBS Berlin: <http://www.oeps-berlin.de/> [Abruf: 22. Januar 2010]; vgl. auch BREITENBACH / SCHUBERT (2009).

49 Im Rahmen einer gemeinsamen Erklärung über den Öffentlich geförderten Beschäftigungssektor wurden am 9. Oktober 2008 von den beteiligten Akteuren Leitlinien und Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche und wettbewerbsverträgliche Umsetzung des Berliner ÖBS vereinbart. Die gemeinsame Erklärung ist abrufbar im Internetauftritt des ÖBS Berlin unter: http://www.oeps-berlin.de/media/de/gemeins_Erklaerung_oeps.pdf [Abruf: 22. Januar 2010].

kosten getragen, die aber in der Regel nicht über 1.000 Euro bei 30 Wochenstunden betragen sollen. Auch hier ist Voraussetzung für die Kofinanzierung über den Landeshaushalt, dass mindestens ein Stundenlohn von 7,50 € gezahlt wird. Bei niedrigeren ortsüblichen oder tarifvertraglich vereinbarten Löhnen wird analog § 16e SGB II verfahren. Arbeitgeber ist in diesem Fall die öffentliche Hand. Diese Stellen werden daher öffentlich ausgeschrieben.

Derzeit sind 7.500 Langzeitarbeitslose im ÖBS Berlin beschäftigt. Ein weiterer Ausbau ist vorgesehen. Aus Sicht der Berliner LINKEN ist es insbesondere unbefriedigend, dass der ÖBS derzeit aufgrund der gesetzlichen Regelungen auf Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen beschränkt ist⁵⁰.

7.2. Bürgerarbeit⁵¹

Das von der BA entwickelte Projekt „Bürgerarbeit“ hat sich an bisher sieben Modellstandorten in Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie in Bayern (dort als „Job-Perspektive plus“) als erfolgreiches und anerkanntes Konzept zur nachhaltigen Reduzierung der Arbeitslosigkeit bewährt. Die Grundidee der Bürgerarbeit besteht in der konsequenten Aktivierung des gesamten Arbeitslosenbestandes bei gleichzeitigem Angebot von gemeinnütziger, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung für diejenigen Menschen, die trotz guter konjunktureller Lage auch mittelfristig keine Chance am ersten Arbeitsmarkt haben.

Nach einem vierstufigen System wird jedem Arbeitslosen ein auf die individuelle Situation zugeschnittenes Angebot unterbreitet. Im Rahmen einer Standortbestimmung wird geprüft, welche Chancen bzw. Defizite der jeweilige Arbeitslose hat, um wieder regulär in Beschäftigung zu kommen. In einer zweiten Stufe werden die marktnahen Kunden durch eine individuelle intensive Beratung so rasch wie möglich vermittelt. Sofern im Beratungsgespräch ein Bedarf für eine Erweiterung der Kenntnisse und Fertigkeiten deutlich wird, kommen im Rahmen der dritten Stufe geeignete Maßnahmen und Instrumente wie z. B. Weiterbildungsangebote zum Einsatz. Erst wenn geförderte und eigene Aktivitäten nicht zum Ziel führen, wird im Rahmen der vierten Stufe die „Bürgerarbeit“ als gemeinnützige, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten.

Der Einsatz in der „Bürgerarbeit“ orientiert sich an den Fähigkeiten und Kenntnissen des Einzelnen. Die Beschäftigungsfelder werden der BA zufolge nach strengsten Maßstäben ausgesucht, so dass „Bürgerarbeit“ keine regulären Beschäftigungsverhältnisse substituieren und die regionale Wirtschaft auch anderweitig nicht beeinträchtigen. Dabei hätten die bisherigen Erfahrungen in den Modellstandorten gezeigt, dass es möglich sei, im gemeinnützigen Bereich eine ausreichende Zahl von Stellen zu akquirieren, um den Arbeitslosen, die derzeit keine Chance auf dem Ersten Arbeitsmarkt haben, eine sinnvolle Tätigkeit zu ermöglichen.

50 BREITENBACH / SCHUBERT (2009), S. 4.

51 Vgl. dazu KÜHNEL / ROMBA (2009).

Die Höhe des Entgelts wird durch die Qualifikationsanforderungen der jeweiligen Tätigkeit bestimmt. In Sachsen-Anhalt und Thüringen beträgt die Vergütung durchschnittlich 710 Euro Brutto bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von 30 Stunden.

Die Finanzierung der laufenden Modellprojekte erfolgt aus den Mitteln der aktiven Arbeitsförderung unter Beteiligung der Länder. Seit dem Inkrafttreten der JobPerspektive (s.o. 2.1) läuft die Förderung hauptsächlich in diesem Rahmen.

Mit der Bürgerarbeit in Sachsen-Anhalt, Thüringen und Bayern wurde nach Angaben der beteiligten Regionaldirektionen der BA gezeigt, dass eine stärkere Verfolgung des Ziels der sozialen Integration nicht unbedingt zu Mehrkosten führe und Verdrängungseffekte vermeidbar seien. Auch sei es möglich, genügend Arbeitsplätze im Non-Profit-Bereich zu akquirieren, um auf dem ersten Arbeitsmarkt chancenlose Arbeitslose zu integrieren. Die Umsetzung solcher sozialintegrativer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen erfordere allerdings ein intensives Fallmanagement und eine gute Kooperation der lokalen Akteure.

7.3. GemeinwohlArbeit NRW ⁵²

Im Modellprojekt „Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II bei Trägern der freien Wohlfahrtspflege in NRW“ (GemeinwohlArbeit NRW) vereinbarten 2005 sieben Träger der freien Wohlfahrtspflege in Nordrhein-Westfalen über Verbandsgrenzen hinweg die Entwicklung von besonderen Qualitätsleitlinien für den Bereich Arbeitsgelegenheiten (§ 16d SGB II). Das Modellprojekt wird in insgesamt sieben Regionen durchgeführt, die in unterschiedlichem Maße von Arbeitslosigkeit und Arbeitslosengeld-II-Bezug betroffen sind. Die operative Kernphase endete im Dezember 2007.

Insgesamt werden in den Modellprojekten ca. 1400 Arbeitsgelegenheiten gefördert. Dabei handelt es sich jedoch durchweg um Zusatzjobs; die Teilnehmer erhielten bei 30 Wochenstunden eine Mehraufwandsentschädigung zwischen 1 und 2 Euro pro Stunde. Die Maßnahmeträger erhalten eine Durchführungspauschale von 100 bis 200 Euro für Teilnehmer ohne oder mit nur geringen Vermittlungshemmnissen und 270 bis 450 Euro für solche mit deutlichen Vermittlungshemmnissen.

Die Einsatzbereiche sind regional und unternehmensindividuell unterschiedlich. Nach Aussage der beteiligten Träger ist allerdings das Spannungsverhältnis zwischen Zusätzlichkeit und Gemeinnützigkeit auf der einen und den Anforderungen der Einsatzstelle sowie der Arbeitsmotivation der Teilnehmenden auf der anderen Seite grundsätzlich nicht aufhebbar. Die Arbeit mit dem Instrument Arbeitsgelegenheit ist innerhalb der Unternehmen überwiegend in eigenen Abteilungen organisiert. Über die gesamte Bandbreite der Einsatzbereiche bieten die Unternehmen den Teilnehmern Qualifizierungsmodule an. Die beteiligten Träger passten ihre Prozessstrukturen überwiegend entsprechend den vereinbarten Qualitätsstandards an, die im Verlauf des Projekts

52 Vgl. dazu die Evaluation der GemeinwohlArbeit NRW: SÖSTRA (2008).

weiterentwickelt wurden. Gleichwohl wird die Nachfrage von Grundsicherungsträgern nach den diesen Standards unterliegenden Beschäftigungsmöglichkeiten als eher verhalten beurteilt. Als Grund werden Informationsdefizite vermutet.

Die Zielgruppe ist relativ breit gefasst: Nur zwei Drittel der Teilnehmer waren länger als zwei Jahre arbeitslos. Auch das Vorliegen besonderer Vermittlungshemmnisse ist nicht zwingende Voraussetzung für eine Teilnahme.

Die mit den Arbeitsgelegenheiten der GemeinwohlArbeit NRW verfolgten arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Ziele für die Teilnehmer wurden in unterschiedlicher Intensität erreicht. Während die gesellschaftliche Anerkennung nur geringfügig verbessert wurde, wurden bei der Evaluation deutliche Gewinne bei den Zielen erwerbsbiografische Fortschritte, Erweiterung der Beschäftigungsfähigkeit und Annäherung an den Arbeitsmarkt festgestellt. Insgesamt sei deutlich geworden, dass eine Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit und eine verbesserte soziale Integration Zieldimensionen seien, die mit einer qualitativen Verbesserung des Instruments Arbeitsgelegenheit entsprechend den Qualitätsstandards der beteiligten Träger besonders gut erreicht werden können.

7.4. Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte in Mecklenburg-Vorpommern⁵³

1999 wurde angesichts der andauernd hohen Arbeitslosigkeit in Mecklenburg-Vorpommern in der Region Rostock - Bad Doberan - Güstrow ein beschäftigungspolitisches Modellvorhaben „Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderungsprojekte“ (GAP) aus der Taufe gehoben. Bis 2001 wurden in 112 Projekten Beschäftigungsmöglichkeiten für knapp 500 Langzeitarbeitslose geschaffen, die im Gegensatz zu ABM dauerhafte Beschäftigungsperspektiven eröffnen und auf der anderen Seite helfen sollten, die drängenden Probleme des Gemeinwesens zu lösen. Die Lohnkosten wurden über Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM)⁵⁴ der Arbeitsverwaltung und eine restliche Aufstockung durch das Land finanziert.

Die GAP sollten im Non-profit-Bereich angesiedelt sein. Es sollten nur solche Aufgaben realisiert werden, die im öffentlichen Interesse lagen, für die aber keine privatwirtschaftlichen, öffentlichen oder gemischtwirtschaftlichen Anbieterstrukturen existierten, weil die kostendeckende Nachfrage fehlte bzw. weil sie nicht zum Aufgabenbereich öffentlicher Haushalte gehörten. Inhaltlicher Schwerpunkt der GAP waren die Bereiche Soziales/Jugendarbeit, Gesundheitsberatung und Betreuung von Älteren und chronisch Kranken sowie Tourismus und Umweltschutz. Privatwirtschaftliche Unternehmen konnten Träger derartiger Maßnahmen sein, wenn ein den Erwerbszweck deutlich überwiegendes öffentliches Interesse an den Projekten bestand. Die Projekte

53 Einzelheiten zu dem Modellprojekt im Internetauftritt der GAP: <http://www.piw.de/gap/index.html> [Abruf: 22. Januar 2010].

54 Das Instrument der SAM wurde durch das Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2003 mit dem Instrument der ABM zusammengeführt, die mit einer neuen Zielbestimmung versehen wurde.

sollten über einen längeren Zeitraum durchgeführt werden, um so eine größere Kontinuität zu gewährleisten.

Die Projekte sollten überwiegend mischfinanziert sein. Eine öffentliche Förderung fand über das Arbeitsamt, das Land, die Kommunen und ggf. über die EU statt. Angestrebt war aber auch eine private Förderung durch Sponsoren. Außerdem sollten die Leistungen in der Regel nicht kostenlos angeboten werden, sondern ggf. festgelegte soziale (nicht kostendeckende) Preise verlangt werden.

Einer Evaluierungsstudie⁵⁵ zufolge haben die Tätigkeiten in den GAP zu einer Erweiterung der fachlichen und sozialen Kompetenzen der Beschäftigten beigetragen. Allerdings waren die Beschäftigungswirkungen auf den Förderzeitraum beschränkt. Eine Integration der GAP-Beschäftigungsverhältnisse in den regulären Arbeitsmarkt gelang nicht.

7.5. Vorschläge für die Stadt Freiburg i.Br.

Eine aktuelle Studie der Universität Tübingen⁵⁶ hat die Grundlagen für einen öffentlichen Beschäftigungssektor in Freiburg erarbeitet. Zusammenfassend wurden dabei folgende zentrale Kriterien formuliert:

- Die Förderung erfolgt unbefristet und ist sozialversicherungspflichtig.
- Die Teilnahme an alternativen Beschäftigungsmaßnahmen ist freiwillig. Die Auswahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen erfolgt durch die Arbeitsgemeinschaften gemeinsam mit einem Beirat, wobei Personen im Alter unter 25 Jahren nicht zur Zielgruppe gehören sollen (für sie steht weiterhin die Integration in den regulären Arbeitsmarkt im Vordergrund).
- Im Rahmen einer lokalen Beschäftigungsstrategie sollen Beschäftigungsmöglichkeiten möglichst sozialraumbezogen gefunden bzw. geschaffen werden. Träger, wie etwa Integrationsbetriebe, sollen vorhandene Bedarfe an Produkten und Dienstleistungen decken, aber nicht in den Wettbewerb eingreifen, wodurch reguläre Beschäftigung verdrängt werden könnte.
- Die Finanzierung der Beschäftigung erfolgt kostenneutral. Neben einer Bündelung aktiver und passiver Leistungen im SGB II sind weitere Finanzierungsquellen erforderlich (so neben privaten Mitteln etwa Projektfinanzierungsmittel aus Sonderprogrammen von EU, Bund, Ländern und Kommunen).⁵⁷

55 SÖSTRA (2003).

56 SCHMID / KOHLER (2009).

57 SCHMID / KOHLER (2009), S. 64.

8. Internationale Erfahrungen

Auf Dauer angelegte öffentlich geförderte Beschäftigung findet sich im internationalen Vergleich ausschließlich dort, wo es um Personen mit wesentlichen Einschränkungen ihrer Arbeitsfähigkeit geht⁵⁸. Susanne KOCH und Peter KUPKA vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung des Bundesagentur für Arbeit (IAB) haben in ihrer Studie einige Beispiele zusammengetragen, die zeigen sollen, wie in verschiedenen europäischen Ländern mit vergleichbaren Gruppen langzeitarbeitsloser Menschen umgegangen wird. Die Ausführungen werden im Folgenden unverändert wiedergegeben⁵⁹:

8.1. Schweden

Maßnahmen für Personen mit eingeschränkter Erwerbsfähigkeit betreffen sowohl den regulären Arbeitsmarkt als auch Integrationsbetriebe. Arbeitgeber, die eine Person mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit einstellen, erhalten eine Lohnkostensubvention als Ausgleich der geringeren Produktivität. Die Leistung darf beim ersten Beschluss zunächst nur für ein Jahr gewährt werden und ist auf insgesamt vier Jahre begrenzt.

Personen mit eingeschränkter Erwerbsfähigkeit, denen es nicht gelingt, zu diesen Bedingungen einen öffentlich geförderten Arbeitsplatz bei einem privaten Arbeitgeber zu finden, können bei einem Betrieb des staatlichen Konzerns Samhall AB eine Arbeit finden. Die Finanzierung erfolgt zum einen Teil über die erwirtschafteten Einnahmen und zum anderen Teil über staatliche Subventionen, mit denen die erhöhten Kosten im Vergleich zu anderen Betrieben ausgeglichen werden sollen (Svenska Institutet). Samhall sieht sich allerdings selbst nicht als Projekt für schwer vermittelbare Arbeitslose (Tagesspiegel, 11.6.2006), sondern als Einrichtung für behinderte Menschen. Für Personen mit einer psychischen oder funktionellen Behinderung besteht in Schweden die Möglichkeit, eine „beschützende Arbeit bei einem öffentlichen Arbeitgeber“ zu bekommen.

8.2. Belgien

In Flandern gibt es drei Arten von sozialen Unternehmen, die Beschäftigungsprojekte durchführen:

Lern- und Arbeitszentren (leerwerkcentra) bieten Arbeitserfahrung zusammen mit Beratung und Ausbildung an und sollen die Rückkehr in den regulären Arbeitsmarkt vorbereiten. Die Maß-

58 KOCH / KUPKA (2007), S. 11 mit weiteren Nachweisen.

59 Die in diesem Text zitierte Literatur wird hier in den Fußnoten angegeben, erscheint aber nicht im Literaturverzeichnis.

nahmen dauern ein Jahr. Zielgruppe sind Langzeitarbeitslose oder Sozialhilfeempfänger mit Ausbildungsdefiziten.

Soziale Werkstätten (sociale werkplaatsen) bieten permanent geförderte, zeitlich nicht limitierte Beschäftigung für Personen an, die länger als fünf Jahre nicht am Erwerbsleben teilgenommen haben und die ein geringes Ausbildungsniveau mit anderen persönlichen Stigmata aufweisen, z.B. Obdachlosigkeit oder psychische Erkrankungen.

Schließlich bieten Integrationsbetriebe (invoegbedrijven) dauerhafte Stellen in einem „quasiregulären“ Betrieb an. Bei diesem Modell wird die finanzielle Unterstützung im Lauf von vier Jahren schrittweise abgebaut, danach können die Teilnehmer im Unternehmen bleiben, es wird aber von ihnen eine normale Arbeitsleistung verlangt, damit das Unternehmen auf kompetitiven Märkten bestehen kann.⁶⁰

8.3. England

Im Vereinigten Königreich gibt es seit 2001 ein Programm zur Förderung sogenannter Social Enterprises, allerdings steht dahinter keine spezifische Definition, sondern es handelt sich einfach um alle Unternehmen „with primarily social objectives“. Diese Unternehmen können unterschiedliche Aufgabenschwerpunkte, unterschiedliche Organisationsformen und unterschiedliche Rechtsgrundlagen haben (DTI, 2002⁶¹). Einige dieser Unternehmen scheinen zu agieren wie Beschäftigungsgesellschaften, sie sind an die jeweilige Kommune angebunden, leisten Dienst für sozial Schwächere (z. B. das Aufarbeiten und Weitergeben von Möbeln an Bedürftige) und beschäftigen auch zuvor Arbeitslose. Dahinter scheint aber kein Konzept eines Kompetenzzuwachses oder eine finanzielle Förderung zu stehen.

8.4. Italien

In Italien gibt es im Dritten Sektor die vorherrschende Organisationsform der Sozialen Kooperativen, die entweder selbst soziale, Gesundheits- oder Bildungsdienstleistungen erbringen (Typ A) oder die allgemeine Güter und Dienstleistungen produzieren, deren Arbeitskräfte aber zu mindestens 30% aus Personen bestehen, die benachteiligt sind bzw. schwere Vermittlungshemmnisse haben (Typ B). Darunter werden sowohl behinderte Menschen gefasst als auch solche, die sozia-

60 Vgl. dazu NICAISE, Ides et al. (2005): Do active labour market policies invest in capabilities? The case of the Flemish social enterprises. TLM.NET working paper No. 2005-23. Oktober 2005. Abrufbar im Internetauftritt des Centre de recherche sur les politiques et le développement social de l'Université de Montréal : <http://www.politiqnessociales.net/IMG/pdf/WorkP05-23Nicaise.pdf> [Abruf: 8. Januar 2010].

61 Department of Trade and Industry (2002): Social Enterprise: a strategy for success. London: DTI (engl.).

le, Bildungs- oder Ausbildungsprobleme haben (Borzaga/Sanztuari 2000⁶², siehe auch Cuconato et al, 1998⁶³). Auch wenn die Autoren betonen, dass diese Unternehmen öffentliche Gelder beanspruchen, war von uns nicht in Erfahrung zu bringen, ob es spezielle Programme für bestimmte Zielgruppen gibt und wie diese ausgestaltet sind. Lediglich von einer Genossenschaft des Typ B, die Beschäftigungsmöglichkeiten für Straftatlassene und Drogenkranke bietet, ist bekannt, dass 35–40% der Kosten durch öffentliche Zuschüsse gedeckt werden (Resch/Daberto 2006⁶⁴).

8.5. Schweiz

Ein interessantes Modell gibt es in St. Gallen. Dort arbeitet eine erfolgreiche Sozialfirma, die Stiftung für Arbeit (SfA), die aktuell ca. 220 Personen beschäftigt. Sie wurde 1997 mit dem Ziel gegründet, langzeitarbeitslosen und ausgesteuerten Personen (letztere sind die, deren Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung abgelaufen ist) eine Tagesstruktur zu geben und die Integration in den Arbeitsmarkt zu fördern. Beschäftigungsfelder sind Reinigungs- und Renovierarbeiten, Abbruch und Rückbau von Gebäuden, Fertigung und Montage von Kleinteilen für die Industrie sowie Verpackungsarbeiten. Die Stiftung verfolgt einen marktwirtschaftlichen Kurs; es werden Nischen besetzt, die für normale Gewerbebetriebe wenig interessant sind, oder Tätigkeiten verrichtet, die ansonsten ins Ausland abwandern würden.

Die Stiftung zahlt im Rahmen regulärer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse Löhne zwischen 1.000 Franken (630 €) für Halbtagsbeschäftigung und bis zu 3.400 Franken (2.145 €) bei einer Vollzeittätigkeit. Die Differenz zum Existenzminimum, das für eine alleinstehende Person in der Schweiz bei knapp 2.000 Franken, also etwa 1.200 € liegen dürfte, wird vom Sozialamt bezahlt. Die Stiftung für Arbeit hat ein dreistufiges Betreuungsmodell: Die Förderstufe ist als Einstiegsmöglichkeit konzipiert, während der wieder ein Kontakt zur Arbeitsrealität hergestellt wird. Auf der Integrationsstufe, die eine gewisse Zuverlässigkeit, körperliche und psychische Stabilität voraussetzt, werden unter Anleitung einfache Tätigkeiten ausgeführt. In der letzten, der Leistungsstufe, arbeiten die Teilnehmer selbständig an anspruchsvolleren Aufgaben. Über die eigene Jobbörse werden Personen aus der Integrations- und Leistungsstufe 3 zu Arbeitsinsätzen in Wirtschaftsbetrieben vermittelt und erhalten dort mitunter auch eine Festanstellung.

Die Stadt Zürich will ein ähnliches Programm auflegen und die Gründung von Sozialfirmen fördern, eine vergleichbare Aktivität ist dort allerdings 1999 am Widerstand des ortsansässigen Gewerbes gescheitert. Die Kosten für das Programm sollen durch die Streichung von Qualifizie-

62 BORZAGA, Carlo; SANTUARI, Alceste (2000): Social enterprises in Italy. The experience of social cooperatives, Institute for Development Studies of Non Profit Enterprises (ISSAN). Working Paper no. 15. Trento: ISSAN (engl.). Abrufbar im Internetauftritt des ISSAN unter: <http://www.issan.info/doc/wp/wp15.pdf> [Abruf: 21. Januar 2010].

63 CUCONATO, Morena et al. (1998/99): Voluntary Work and Third sector between unemployment, precarious jobs, and new training and labour policies in Italy. National Report on Italy.

64 RESCH, Claudia; DABERTO, Andrea (2006): Soziale Genossenschaft OASIS. Lega-coopbund. Ms.

rungsmaßnahmen erwirtschaftet werden (NZZ online, 22.9.2005). Sowohl in St. Gallen als auch in Zürich handelt es sich (bzw. soll es sich handeln) um temporäre Maßnahmen mit dem Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt, nicht um eine dauerhafte Beschäftigung in einer Sozialfirma.

Besonders interessant scheint uns von diesen Beispielen das flämische Modell und der St. Galler Sozialbetrieb zu sein, da sie auch Produktion für den regulären Markt in ihr Konzept eingebunden haben. Die Stiftung für Arbeit ist zusätzlich dadurch interessant, dass sie individuelle Entwicklungsmöglichkeiten konzeptionell berücksichtigt hat. Die Sozialen Werkstätten in Flandern dürften am ehesten der Vorstellung von kaum noch integrierbaren Langzeitarbeitslosen entsprechen, die man auf Dauer in geförderter Beschäftigung unterbringen sollte und bei denen eher soziale Ziele im Vordergrund stehen.⁶⁵

9. Literaturverzeichnis

- BREITENBACH, Elke; SCHUBERT, Katina (2009): Öffentlich geförderter Beschäftigungssektor - zwischen Markt und Staat. Ein Beitrag zur Überwindung von Hartz IV. rls Standpunkte 2/2009
- BRINKMANN, Christian; CALIENDO, Marco; HUFER, Reinhard; THOMSEN, Stephan L. (2006): Zielgruppenspezifische Evaluation von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Gewinner und Verlierer. IAB-Forschungsbericht 5/2006. Nürnberg: IAB
- BUESTRICH, Michael (2008): Ein dritter Arbeitsmarkt - Wozu? Arbeitsmarkt-, armuts- und ordnungspolitische Intention des Förderprogramms „Perspektiven für Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen - JobPerspektive“. Berlin: Verlag Dr. Hopf
- CREMER, Georg (2007): „Sozialer Arbeitsmarkt“: Sinnvoll bei enger Zielgruppendefinition. Ein sozialpolitisches, kein arbeitsmarktpolitisches Instrument. In: ifo Schnelldienst 10/2007, S. 27-32
- DGB-Bundesvorstand (2006): Positionspapier: Öffentlich geförderte Beschäftigung. Berlin: DGB. Abrufbar im Internetauftritt des DGB unter: http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/Kontrovers/HartzIV/dgb_ehrlicherzweiterarbeitsmarkt.pdf [Abruf: 19. Januar 2010]
- Deutscher Verein (2006): Positionspapier des Deutschen Vereins zur Förderung der Integration von Langzeitarbeitslosen mit besonderen Vermittlungshemmnissen in Arbeit vom 6. Dezember 2006. Abrufbar im Internetauftritt des Deutschen Vereins unter: <http://www.deutscher->

65 KOCH / KUPKA (2007), S. 29 f.; zahlreiche weitere Beispiele bietet NYSSSENS, Marthe (Hrsg.) (2006): Social enterprise at the crossroad of market, public policies and civil society. London: Routledge. Das umfangreiche Buch vergleicht in zahlreichen Einzelbeiträgen 160 Sozialfirmen in elf EU-Mitgliedstaaten. Ein Abstract mit Titeln und Verfasser der Einzelbeiträge findet sich im Internetauftritt des IAB unter: <http://www.iab.de/764/section.aspx/Publikation/k061116f03> [Abruf: 21. Januar 2010].

[verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen2006/pdf/Integration_von_Langzeitarbeitslosen](http://www.verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen2006/pdf/Integration_von_Langzeitarbeitslosen) [Abruf: 19. Januar 2010]

Diakonisches Werk (2006): Option sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Konzept zum Passiv-Aktiv-Transfer (PAT). 7. Juli 2006. Stuttgart: Diakonisches Werk. Abrufbar im Internetauftritt des Sozialunternehmens Neue Arbeit des Diakonischen Werkes unter: http://www.neuearbeit.de/cmssystem/images/stories/PDF/beschaefigungskonzept_diakonie.pdf [Abruf: 19. Januar 2010]

KOCH, Susanne; KUPKA, Peter (2007): Geförderte Beschäftigung für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose? WISO-Diskurs. März 2007. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)- Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung. Abrufbar im Internetauftritt der FES unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/04389.pdf> [Abruf: 18. Januar 2010]

KONLE-SEIDL, Regina; STEPHAN, Gesine (2009): Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Beschäftigte und Arbeitslose: Möglichkeiten und Grenzen in der Krise. In: Zeitschrift für sozialen Fortschritt 11/2009, S. 235-241

KÜHNEL, Sylvia; ROMBA, Rainer (2009): „Bürgerarbeit“. Ein innovatives Konzept zur Senkung der Arbeitslosigkeit. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit. Abrufbar im Internetauftritt der BA unter: <http://www.arbeitsagentur.de/Dienststellen/RD-SAT/RD-SAT/A04-Vermittlung/Allgemein/pdf/Broschuere-aktuell-Buergerarbeit-pdf.pdf> [Abruf: 21. Januar 2010]

KUPKA, Peter; WOLFF, Joachim (2009): Darf's noch etwas mehr sein? Geförderte Beschäftigung in der Wirtschaftskrise. In: Zeitschrift für sozialen Fortschritt 11/2009, S. 249-257

SCHMID, Josef; KOHLER, Harald (2009): Neuer öffentlicher Beschäftigungssektor (ÖBS). Konzeptionelle und instrumentelle Grundlagen sowie Entwicklungs- und Anwendungsvorschläge für die Stadt Freiburg i.B.. Tübingen: Institut für Politikwissenschaft. Abrufbar im Internetauftritt der Professur für Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse der Universität Tübingen unter: http://www.wip-online.org/neuer_oeffentlicher_beschftigungssektor.html [Abruf: 22. Januar 2010]

SÖSTRA (Autorengemeinschaft) (2003): Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte im Arbeitsamtsbezirk Rostock. Eine Untersuchung ihrer regionalen und beschäftigungspolitischen Wirkungen. Schwerin: Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern

SÖSTRA (Autorengemeinschaft) (2008): Modellprojekt GemeinwohlArbeit NRW. Gesamtbericht der Evaluation Februar 2008 unter Einschluss des ersten Teilberichts September 2007 und des abschließenden Teilberichts Januar 2008. Berlin: SÖSTRA. Abrufbar im Internetauftritt des IAB unter: <http://doku.iab.de/externe/2008/k080305f01.pdf> [Abruf: 21. Januar 2010]

WAGNER, Alexandra (2007): Beschäftigungsperspektiven für Langzeitarbeitslose - ABM, Arbeitsgelegenheiten und öffentlich finanzierte Beschäftigung. In: WSI Mitteilungen 6/2007, S. 320-326