Stefan Sell

Hilfe zur Arbeit 2.0

Plädoyer für eine Wiederbelebung der §§ 18-20 BSHG (alt) in einem SGB II (neu)

Remagener Beiträge zur Sozialpolitik 19-2016

Bibliografische Daten und Zitiervorschlag:

Sell, Stefan: Hilfe zur Arbeit 2.0. Plädoyer für eine Wiederbelebung der §§ 18-20 BSHG (alt) in einem SGB II (neu). Remagener Beiträge zur Sozialpolitik 19-2016, Remagen 2016

Prof. Dr. Stefan Sell
Professur für Volkswirtschaftslehre,
Sozialpolitik und Sozialwissenschaften

Hochschule Koblenz
Campus Remagen
Südallee 2
53424 Remagen

Internet: www.stefan-sell.de
www.aktuelle-sozialpolitik.de

Was notwendig ist: Der gordische Knoten des arbeitsmarktpolitischen Förderrechts im SGB II muss endlich gelöst werden

Foto: PALMEra / pixelio.de

Die Redewendung mit dem „gordischen Knoten“ steht bekanntlich für die Überwindung eines schwierigen, scheinbar unlösbaren Problems durch energische oder unkonventionelle Maßnahmen.[1]

Die gegenwärtige Arbeitsmarktpolitik ist durch zahlreiche Widersprüchlichkeiten gekennzeichnet, die sich mittlerweile nicht nur aufsummiert haben, sondern aufgrund der zahlreichen Schnittstellen und Überschneidungsbereiche hat sich eine hypertrophierte Gemengelage äußerst komplizierter Detailvorschriften herausgebildet, die nur unter größten Mühen überhaupt im Blick zu behalten sind. Angereichert wurde und wird das durch zahlreiche Sonderprogramme mit höchst diffizil abgegrenzten „Zielgruppen“ sowie eine unüberschaubare Zahl an Modellprojekten, deren Inhalte (und Fachkräfte) in der Regel nach dem Ende der Förderdauer vom Erdboden verschwinden.

Das alles ist eingebettet in institutionelle Widersprüche, deren Auswirkungen gar nicht überschätzt werden können. Man kann sich das verdeutlichen an der „Achillesferse“ der deutschen Arbeitsmarktpolitik – die zurückgeht auf die Weichenstellungen mit den sogenannten „Hartz-Reformen“. Bis Anfang der 2000er Jahre gab es die Welt der Arbeitsverwaltung mit der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld) und der Arbeitslosenhilfe als bedürftigkeitsabhängige, aber immer noch am vorherigen Erwerbsarbeitseinkommen orientierte Leistung. Die betroffenen Menschen wurden von den Arbeitsämtern mehr oder weniger betreut. Und es gab die Welt des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) mit den kommunalen Sozialämtern als Fortschreibung der kommunalen Armenfürsorge. Die Sozialhilfe war als letztes Auffangnetz der sozialen Sicherung konzeptualisiert und dementsprechend ein nachrangig ausgelegtes System.

Die Hartz-Kommission, die 2002 ihre Vorschläge in wenigen Monaten erarbeitet hat, ging in ihrem ursprünglichen Modell davon aus, die bereits im Vorfeld seit vielen Jahren durchaus kritisch betrachtete und mit Modellversuchen bearbeitete „Schnittstelle“ zwischen Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Sinne eines Gesamtansatzes aufzulösen. Sie plädierte für die allumfassende Betreuung aller erwerbsfähigen Menschen in einem „Arbeitsamt neu“, wie das damals hieß. Offensichtlich war die Orientierung an den „One-Stop-Agency“-Modellen der damaligen Zeit.[2] Herausgekommen ist im föderalen System bekanntlich etwas anderes: Zum einen die Aufteilung in zwei Rechtskreise (Arbeitslosenversicherung nach dem SGB III und die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II) und diese Zweitei-

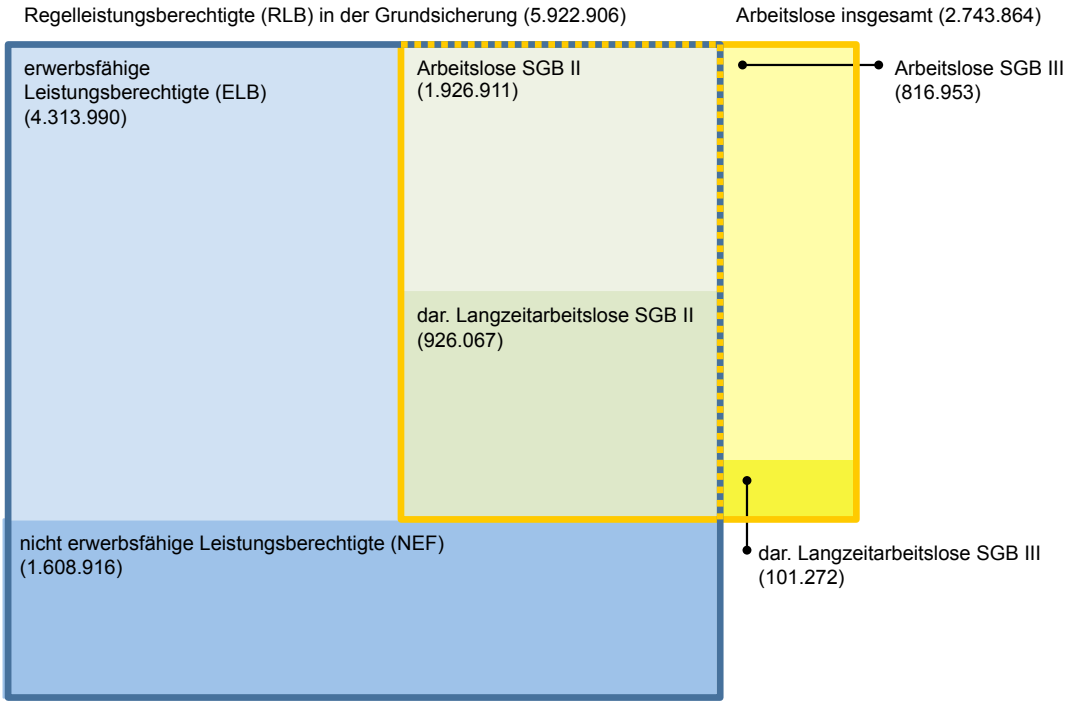
1 Durchaus interessant ist die Tatsache, dass es zwei Varianten der Geschichte gibt, in beiden spielt Alexander der Große die Hauptrolle. Dazu muss man wissen, dass der Ausdruck „Gordischer Knoten“ ursprünglich kunstvoll verknotete Seile bezeichnet, die am Streitwagen des phrygischen Königs Gordios befestigt waren. Sie verbanden die Deichsel des Wagens untrennbar mit dem Zugjoch. In der vielen bekannten Variante der Geschichte, von Plutarch und Quintus Curtius Rufus beschrieben, hat Alexander der Große im Frühjahr 333 v. Chr. auf seinem Zug Richtung Persien diesen Knoten einfach mit seinem Schwert durchschlagen. Immerhin prophezeite ein Orakel, dass derjenige die Herrschaft über Asien erringen werde, der den Gordischen Knoten lösen könne. Es gibt noch eine Variante der Geschichte, von der Arrianus von Nikomedien berichtet, der sich auf den Alexander begleitenden Aristobulos von Kassandreia beruft: Demnach habe Alexander der Große keine rohe Gewalt angewendet, sondern den Knoten durch Schläue gelöst. Er habe erkannt, dass er nur den Deichselnagel herauszuziehen brauche, damit er das Joch wegziehen könne.

2 Vgl. dazu ausführlicher Stefan Sell: Modernisierung und Professionalisierung der Arbeitsvermittlung. Strategien, Konzepte und Modelle unter Berücksichtigung internationaler Erfahrungen, Berlin 2006.

lung wurde dann auch noch durch eine entsprechende institutionelle Doppelung abgerundet. Zum einen die Arbeitsagenturen, also die bisherigen Arbeitsämter, für die „Versicherungskunden“ und die Jobcenter für die anderen. Und damit nicht genug. Die ersten Jahre nach 2005, als das SGB II mit „Hartz IV“ Wirklichkeit wurde, waren geprägt von einer weiteren Dualisierung innerhalb der Jobcenterlandschaft, zum einen die ARGEn als Gemeinschaftseinrichtungen von Bundesagentur für Arbeit und Kommunen sowie die „zugelassenen kommunalen Träger“, also die Optionskommunen, in denen die Kommunen alleine verantwortlich sind. Diese Jobcenter-Dualität ist mittlerweile auf Dauer gestellt worden.[3]

Man muss gerade aus heutiger Sicht berücksichtigen, was für eine Operation am offenen Herzen ohne Narkose damals vorgenommen wurde. Man hat ein neues Leistungssystem, die Grundsicherung nach dem SGB II, eingeführt, von denen Millionen Menschen finanziell abhängig waren, und das musste ohne irgendwelche Übergangsfristen irgendwie funktionieren. Gleichzeitig musste das dann auch noch administriert werden in neuen, überaus fragilen institutionellen Einheiten, deren Existenz zudem jahrelang bis hinauf zum Bundesverfassungsgericht immer unsicher bzw. umstritten war. Gerade aus Sicht der Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne der Arbeitsförderung waren die ersten Jahren durchaus verlorene Jahre, weil damals die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit auf der Seite der passiven Leistungsgewährung Vorrang hatte.

April 2016: 2,7 Mio. Arbeitslose, 5,9 Mio. Hartz IV-Empfänger, darunter 4,3 Mio. „erwerbsfähige“ Leistungsberechtigte. Auf alle Fälle: 70 % der registrierten Arbeitslosen sind im SGB II, nur noch 30% in der Arbeitslosenversicherung



Quelle der Abbildung: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt in Zahlen, Arbeitslose nach Rechtskreisen und Leistungsberechtigte im SGB II, April 2016

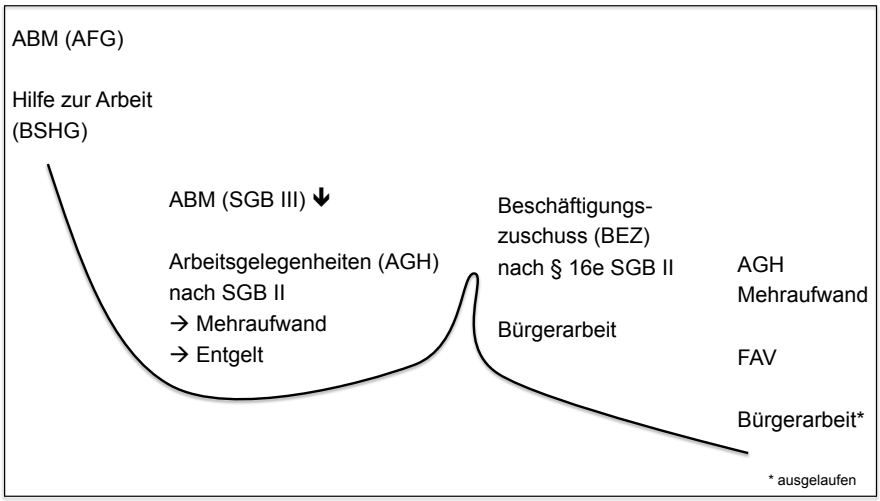
Man muss sich verdeutlichen, was in den 11 Jahren seit der Existenz des SGB II passiert ist – nichts weniger als eine Kapitulation des alten deutschen Sozialstaatsmodells. In der alten Welt sollte die Sozialhilfe nur als letztes Auffangnetz für untypische Notfälle fungieren, die „normale“ Absicherung war den vorgelagerten Sozialversicherungssystemen zugewiesen. Und selbst dort gab es wie im Fall

3 Zu den Jobcentern heute unter besonderer Berücksichtigung der Menschen, die dort arbeiten, vgl. ausführlicher Stefan Sell: Jobcenter: Die letzten Außenposten des Sozialstaats und ihr Personal, in: Soziale Sicherheit, Heft 6/2015, S. 219-225

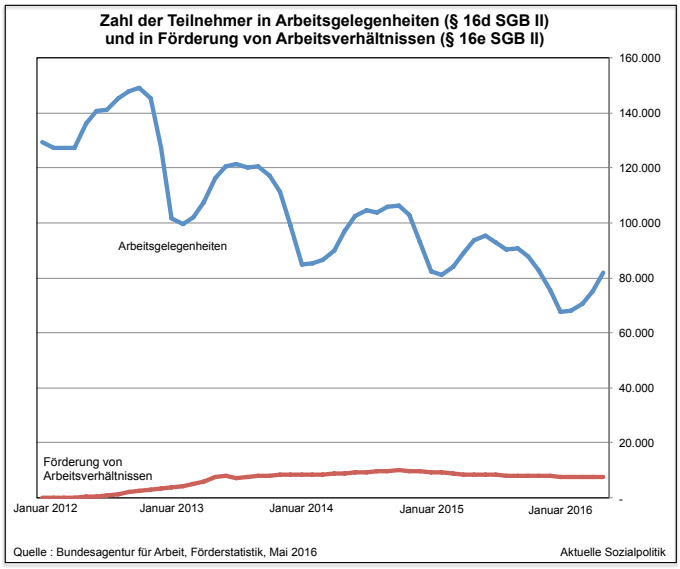
der Arbeitslosenversicherung eine Art integriertes Sozialhilfe-Substitut in Gestalt der Arbeitslosenhilfe, die zwar keine Versicherungsleistung mehr war, aber dennoch durch die individuelle Anbindung an das frühere Erwerbseinkommens und die institutionelle Zuordnung zu den Arbeitsämtern dafür gesorgt hat, dass die Betroffenen im Regelfall nicht auf die „eigentliche“ Sozialhilfe und die für diese zuständigen Sozialämter verwiesen wurden.

Heute stellt sich die Situation so dar, dass 70 Prozent der offiziell ausgewiesenen Arbeitslosen im Grundsicherungssystem (SGB II) gelandet sind oder dort direkt eintreten müssen, weil sie nicht die Zugangsvoraussetzungen zum Versicherungssystem (SGB III) erfüllen, während im vorgelagerten, eigentlich für Arbeitslose zuständigen Sozialversicherungssystem nur noch 30 Prozent der Arbeitslosen versorgt werden. Das ist eine völlige Umkehrung der aus „alter“, offensichtlich aber tradierter sozialstaatlicher Sicht anzustrebenden Relationen.

Und während sich gerade der SGB III-Bereich als überaus dynamisch gezeigt hat in den zurückliegenden Jahren dergestalt, dass viele erst kurzzeitig von Arbeitslosigkeit Betroffene schnell wieder einen neuen Job gefunden haben, liegt nicht nur das quantitative Schwergewicht der Zuordnung der Arbeitslosen auf dem SGB II-System, sondern dort mussten wir trotz einer in den vergangenen Jahren recht guten allgemeinen Arbeitsmarktverfassung eine massive Verfestigung und Verhärtung der Langzeitarbeitslosigkeit und des Langzeitbezugs zur Kenntnis nehmen.



Zugleich ist es seit 2005 zu einer fatalen Entleerung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums für die Arbeitslosen bzw. erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im SGB II-System gekommen. Höherwertige Förderinstrumente wurden zurückgefahren und sukzessive abgeschafft und gleichzeitig wurde das relevante Förderrecht immer restriktiver ausgestaltet. Verdeutlichen kann man sich das angesprochene Problem mit der Entleerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente im SGB II mit einem Blick auf die Entwicklung der öffentlich geförderten Beschäftigung.

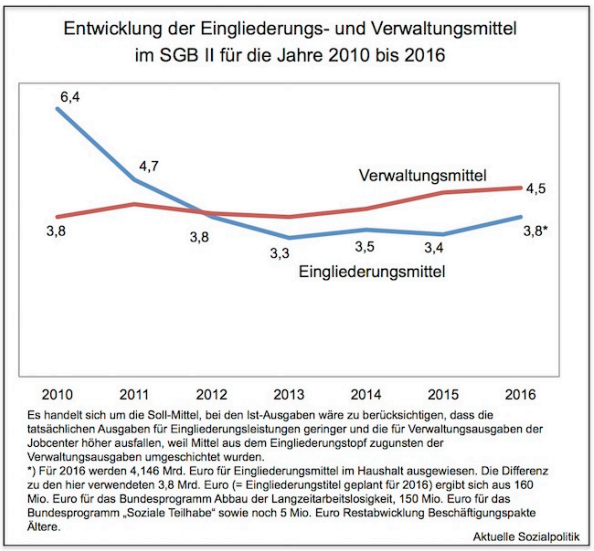


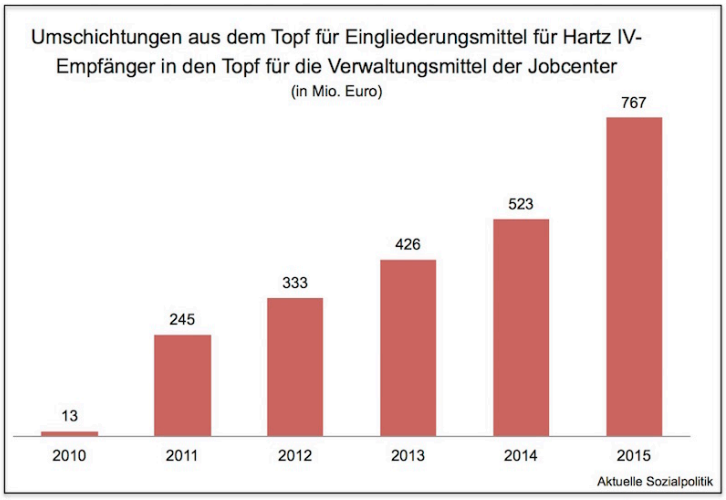
Zugespitzt formuliert steht uns heute im SGB II-Bereich nur noch ein Instrument zur Verfügung – die Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II nach der Mehraufwandsentschädigungsvariante, umgangssprachlich als „Ein-Euro-Jobs“ bezeichnet, denn die Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II bewegt sich quantitativ gesehen im molekularen Bereich.

Das alles ging einher mit einer massiven Reduzierung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel für Eingliederungsleistungen im SGB II, vor allem seit dem Jahr 2011. Auch das muss vor allem gesehen

werden vor dem problematischen Hintergrund einer Verfestigung und Verhärtung der Langzeitarbeitslosigkeit und des Langzeitbezugs im Grundsicherungssystem.[4]

Wir müssen hier von einer Halbierung der zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel für Eingliederungsleistungen sprechen, die zudem nicht vollständig ausgegeben wurden und werden, denn sie sind deckungsfähig mit den Mitteln für die Verwaltungskosten der Jobcenter und die schichten dann Mittel aus dem Eingliederungstitel in ihre Verwaltungstöpfe um.





4 Man muss an dieser Stelle darauf hinweisen, dass Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug nicht deckungsgleich sind. Unter den Langzeitleistungsbeziehern können sich auch Menschen befinden, die bereits seit Jahren aufstockende Hartz IV-Leistungen beziehen, obgleich sie einer Erwerbstätigkeit nachgehen und gar nicht in der Zahl der Arbeitslosen auftauchen. Auf der anderen Seite können faktisch Langzeitarbeitslose durch eine „schädliche Unterbrechung", beispielsweise eine Maßnahme, statistisch wieder bei Null anfangen, obgleich sich bei ihnen nichts geändert hat. Das Thema Langzeitbezug wird immer wieder von den Medien aufgegriffen, vgl. z.B. diesen Artikel: Mehr als eine Million Menschen leben dauerhaft von Hartz IV, in: Spiegel Online, 01.06.2016: „Mehr als eine Million Erwachsene beziehen seit mehr als neun Jahren Hartz IV. Damit ist jeder vierte Hartz-IV-Empfänger laut einem Medienbericht dauerhaft auf die Sozialleistung angewiesen." Vgl. auch weiterführend mit Blick auf die (Nicht-)Integration: Stefan Sell: Was wissen wir eigentlich über die Integration von Langleistungsbeziehern? – Und was folgt daraus für die Politik?, in: Joachim Lange (Hrsg.): Zehn Jahre SGB II. Wie lässt sich die Integration von Langleistungsbeziehern eigentlich fördern? Loccumer Protokolle Band 01/15, Rehburg-Loccum 2015, S. 63-78

Aber es soll in diesem Diskussionspapier gar nicht um die Frage der Mittelausstattung gehen, sondern um die Frage, wie man das völlig aus dem Ruder gelaufene **Förderrecht** grundlegend neu aufstellen kann. Gesucht ist eine *radikale Deregulierung* im positiven Sinne des Wortes, um dadurch eine Ermöglichungsstruktur zu schaffen, sinnvolle Arbeitsmarktpolitik im SGB II betreiben zu können. Dass dafür bestimmte Finanzmittel notwendig sind bzw. werden, ist der zweite Schritt. Aber der Bedarf, das förderrechtliche Kuddelmuddel aufzulösen und einen Rahmen zu schaffen, in dem die Freiheitsgrade des Handelns vor Ort so groß sind, so dass auch die immer wieder gerne aufgelegten und überwiegend an der Realität scheiternden Sonderprogramme hinfällig werden, ist offensichtlich. Und es gibt Entwicklungspunkte, an denen nur ein **Reset** helfen kann, aus einer völlig verfahrenen Situation herauszukommen. Und genau so eine Art Neustart wird hier zur Diskussion gestellt.

„Hilfe zur Arbeit 2.0“. Das arbeitsmarktpolitische Förderinstrumentarium in einigen wenigen Paragrafen, die zudem noch verständlich sind

Dass hier von „Hilfe zur Arbeit 2.0“ gesprochen wird, ist nicht nur eine semantische Spielerei.[5] Statt immer neue Instrumente äußerst begrenzter Reichweite zu schaffen, die ihre meist sehr restriktive Ausgestaltung, was die „Zielgruppen“ angeht, der Begrenztheit des vorhandenen bzw. zugestandenen Budgets verdanken,[6] sollte man sich orientieren an einem möglichst flexiblen Förderrecht, das es erlaubt, eine *individualisierte* Förderung zu betreiben.

> Die grundsätzliche Ermöglichung einer ***individualisierten Förderung*** wäre der erste Schritt. Daran anschließend, das wird noch angesprochen, muss natürlich in einem zweiten logischen Schritt die Frage beantwortet werden, in welchen ***institutionellen Strukturen*** eine konsequenterweise nicht nach Schema F wie heute ablaufende Förderung, sondern eine, die an den individuellen Bedarfen ausgerichtet ist, praktisch umgesetzt werden kann, denn natürlich braucht man eine möglichst verlässliche und den Qualitätsansprüchen entsprechende Infrastruktur des Förderns. Erst wenn man die beiden Schritte ausreichend beschrieben hat, kann man in einem dritten Schritt die ***Finanzierungsfrage*** stellen, also wie hoch der Finanzbedarf ist. Dabei sollte die Bestimmung des Finanzbedarfs idealtypisch den Förderzielen folgen, wobei gerade im arbeitsmarktpolitischen Kontext eine volkswirtschaftlich fundierte Kosten-Nutzen-Bilanzierung angezeigt wäre, damit man nicht in die „Bruttokostenfalle“ läuft.[7] Sollte sich anschließend herausstellen, dass die Politik nicht in der Lage oder willens ist, die benötigten Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, stellt sich die ***Budgetisierungsfrage***, mit der immer auch eine Begrenzung des an sich Möglichen verbunden ist. Das aber ist eine originär politische Frage, deren konkrete Beantwortung dann auch auf die explizite politische Verantwortung verweist, also was man sich leisten (kann/will) oder was eben nicht.

5 Zugleich outet sich der Verfasser als fast schon antiquiert, denn ansonsten hätte man hier mit 4.0 arbeiten müssen, wie es derzeit überall die Welle macht. Dafür gibt es aber im Bereich der Arbeitsmarktpolitik keinen einzigen erkennbaren Anknüpfungspunkt, sehr wohl aber für eine Wiederbelebung dessen, was wir als „Hilfe zur Arbeit“ in der Prä-Hartz-Welt gehabt haben. Und das war die 1.0-Version.

6 Letztendlich werden wir hier mit dem Problem konfrontiert, dass die Instrumente und die Zahl der von ihnen erreichbaren Personen determiniert werden von den zur Verfügung gestellten Finanzmitteln. Und wenn das Budget begrenzt ist oder gar weiter abgesenkt werden soll, dann bietet es sich an, die Zugangskriterien für eine Förderung immer komplizierter auszugestalten, damit die tatsächliche Inanspruchnahme entsprechend gedeckelt werden kann. Das hat sich über viele Jahre in der Arbeitsmarktpolitik festgesetzt und irgendwann ein Eigenleben entwickelt. Das ist kein Phänomen, dass es erst seit den Hartz-Gesetzen gibt. Auch in den Jahren davor war die Arbeitsmarktpolitik charakterisiert durch eine „stop-and-go“-Politik, die primär haushaltspolitischen Bestimmungsfaktoren folgte.

7 Damit ist gemeint, dass die anfallenden Ausgaben für Arbeitsförderung als „Kosten“ ausgewiesen und auch so wahrgenommen werden, aber nicht die gleichzeitig vorhandenen Einsparungen gegengerechnet werden. Erst deren Berücksichtigung würde dazu führen, dass man in die Nähe der „Nettokosten“ kommt, die gerade in diesem Bereich deutlich niedriger liegen als die alle Debatten bestimmenden Bruttoausgaben. Vgl. weiterführend und umfassender Nicole Kukula, Stefan Sell und Birte Tiedemann: MehrWertSchöpfung. Eine Studie zur ökonomischen Bedeutung der Freien Wohlfahrtspflege in Rheinland-Pfalz. Aachen 2015.

Die Notwendigkeit einer individualisierten Förderung ergibt sich bereits aus der Tatsache, dass wir im SGB II mit einer erheblichen Heterogenität der Menschen und ihrer Förderbedarfe konfrontiert sind. Es sind äußerst komplexe Bedarfe, die sich aus den sehr unterschiedlichen Biografien der Leistungsberechtigten ergeben.

Für die Gruppe „der" Langzeitarbeitslosen[8] im Grundsicherungssystem ist das in den vergangenen Jahren intensiv diskutiert und auch wissenschaftlich zumindest angeleuchtet worden. Und für viele Menschen, die in den Formenkreis der verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit fallen, gibt es nicht nur angesichts der Mittelkürzungen quantitativ immer weniger Förderangebote, sondern auch qualitativ existieren für sie kaum noch ihren Lebenslagen wirklich entsprechende Instrumente, denn die wurden reduziert auf eine möglichst schnelle Vermittlung in irgendeine Erwerbsarbeit. Das aber ist für viele Langzeitarbeitslose überhaupt keine realistische, weil kurz- und mittelfristig, für einige sogar langfristig gar nicht erreichbare Perspektive. Eines der größten Hindernisse für eine wenigstens in the long run gelingende Arbeitsmarktintegration sind die immer kürzer befristeten Maßnahmen, die vor allem dem Motto „schnell und billig" folgen. Was soll es diesen Menschen bringen, wenn man sie zum dritten oder vierten Mal in eine Maßnahme „Wie bewerbe ich mich richtig?" steckt? Und auch die auf Arbeitsgelegenheiten nach der Mehraufwandsentschädigungsvariante („Ein-Euro-Jobs") reduzierte öffentlich geförderte Beschäftigung entfaltet gerade auch aufgrund der Befristung (oftmals nur sechs Monate) teilweise sehr destruktive Effekte bei den Betroffenen.[9] Benötigt wird ganz offensichtlich ein möglichst flexibler förderrechtlicher Rahmen, um auf die eben sehr heterogenen Bedingungen bei den betroffenen Langzeitarbeitslosen eingehen zu können. Zugleich muss es dabei gelingen, die nur historisch zu verstehende Versäulung der Arbeitsförderung in Beschäftigungsmaßnahmen auf der einen und Qualifizierungsmaßnahmen auf der anderen Seite zu durchbrechen und einen intelligenten Mix zu ermöglichen, der es möglich macht, dem Grundsatz „Qualifizieren durch echte Arbeit" zu folgen.

Warum das alles notwendig ist, kann man etwas besser verstehen, wenn man in einem grobschlächtigen Parcours-Ritt zurückblickt auf die Entwicklungslinien vor allem der öffentlich geförderten Beschäftigung.

Exkurs: Der Blick zurück. Das Downgrading der öffentlich geförderten Beschäftigung als Beispiel für die Entleerung arbeitsmarktpolitischer Instrumente

Hinsichtlich der öffentlich geförderten Beschäftigung kann man auf eine jahrzehntelange Traditionslinie in der deutschen Arbeitsmarktpolitik zurückblicken. Und so alt wie die Ansätze öffentlich geförderter Beschäftigung in Deutschland sind, so alt ist auch die kritische Debatte über diesen Bereich. Bereits in den 1920er Jahren gab es eine durchaus mit heute vergleichbare Diskussion, bei der vor allem aus den Reihen der Wirtschaft bzw. ihrer Verbände wie heute vor Verdrängungs- oder Verzerrungseffekten durch die öffentlich geforderte Beschäftigung gewarnt wurde. Hinsichtlich der damaligen Notstandsarbeiten bzw. daran anschließend der „wertschöpfenden Arbeitslosenhilfe" wurde seitens des Reichsarbeitsministeriums der Weimarer Republik dagegen mit dem so genannten „Schneeballeffekt" argumentiert. Dabei wurde auf den volkswirtschaftlichen Impuls durch die öffentlich geförderter Be-

8 Es gibt eben nicht „die" Langzeitarbeitslosen, sondern gerade in dieser großen Gruppe sind wir mit einer enormen Heterogenität konfrontiert, die allerdings im Ergebnis oftmals eine homogene Erfahrung machen müssen – die der dauerhaften Exklusion. Hin und wieder wird das auch in Hintergrundberichten in den Medien thematisiert, vgl. dafür als ein neueres Beispiel den Radiobeitrag von Ulrike Köppchen: Die Abgeschriebenen. Langzeitarbeitslose in Deutschland, Deutschlandradio Kultur, 31.05.2016.

9 Vgl. dazu beispielsweise die teilweise erschreckenden Befunde hinsichtlich der Resignations- und Rückzugseffekte in Tim Obermeier, Kathrin Schultheis und Stefan Sell: Endstation Arbeitsgelegenheit!? Teilhabeperspektiven in Ein-Euro-Jobs, Remagen 2013. In dieser Studie wurden die Ergebnisse einer über mehrere Monate laufenden Begleitung von (ehemaligen) „Ein-Euro-Jobbern" dargestellt. Die Problematik findet sich auch in dieser Studie beschrieben: Antje Bednarek-Gilland: Fragiler Alltag. Studie zu den Fähigkeiten langzeitarbeitsloser Menschen, Hannover 2015. Lässt man die Betroffenen zu Wort kommen und beteiligt sie direkt, dann wird gerade der Befristungsaspekt massiv kritisiert. Vgl. dazu die Ergebnisse einer solchen Beteiligungsstudie in Tim Obermeier und Kathrin Schultheis: Zukunftswerkstatt SGB II. Teilhabe in der Grundsicherung. Remagener Beiträge zur Sozialpolitik 17-2015, Remagen 2015.

schäftigung abgestellt, nachdem über den Verdienst, den zusätzlichen Konsum, sowie über Steuern und Sozialabgaben eine Refinanzierung der Beschäftigung generiert werden kann.

In der Bundesrepublik wurde nach dem Zweiten Weltkrieg an das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium der Weimarer Republik angeknüpft, wobei die öffentlich geförderte Beschäftigung erst nach der großen Reform des Arbeitsförderungsgesetzes 1956/57 sowie der Ausformung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) wieder sukzessive an Bedeutung gewann. Im Rechtskreis des AFG wurde mit den klassischen ABM als Hauptinstrument eine „normale“ Beschäftigungsform geschaffen, die sozialversicherungspflichtig war und aus der Renten- und Arbeitslosenversicherungsansprüche entstanden. Aus heutiger Sicht also ein hochwertiges Angebot an öffentlich geförderter Beschäftigung. Im BSHG-Bereich gab es von Anfang an neben der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsförderungsmöglichkeit immer auch die Form einer primär arbeitstherapeutischen ausgerichteten Beschäftigung außerhalb der normalen Standards eines Beschäftigungsverhältnisses, was den heutigen Arbeitsgelegenheiten nach der Mehraufwandsentschädigungsvariante entsprach.

Seit den 1990er Jahren befinden wir uns auf einer schiefen Ebene der permanenten Entwertung des inneren Gefüges der öffentlich geförderten Beschäftigung. Beispielhaft kann man sich dies an der Entwicklung der ABM verdeutlichen, die zuerst im SGB II-Bereich und dann auch im SGB III als eigenständiges Angebot beseitigt worden sind. Zugleich gab es im SGB II nach 2005 eine aufgrund ihrer Größenordnung problematische Fokussierung auf Arbeitsgelegenheiten nach der Mehraufwandsentschädigungsvariante als gleichsam einzigem Instrument der öffentlich geförderten Beschäftigung.

Wir hatten also in den Jahren 2005 bis 2010 auf der einen Seite eine starke Konzentration auf nur noch ein Hauptinstrument der öffentlich geförderten Beschäftigung (AGH Mehraufwand), auf der anderen Seite spielte sich dies auf einem sehr hohen Niveau ab, wenn man beispielsweise zur Kenntnis nimmt, dass jährliche Eintritte von mehr als 800.000 Menschen in „AGH Mehraufwand“ realisiert worden sind. Völlig unstrittig ist die Tatsache, dass man mit diesem hohen Umschlagszahlen erhebliche Entlastungswirkungen bei der registrierten Arbeitslosigkeit erreichen konnte. Zugleich profitierten sowohl die Kommunen wie auch die Träger der Beschäftigungsangebote von dem hohen Volumen an AGH, denn zum einen lief der Großteil der Finanzierung über Bundesmittel, zum anderen bekamen die Träger in der Vergangenheit eine regional variierende Trägerpauschale, die in einigen Regionen eine durchaus attraktive Höhe hatte. Insofern gab es damals eine weit verbreitete Zufriedenheit mit dieser Ausformung der öffentlich geförderten Beschäftigung. Die schon damals vorgetragene Kritik an den AGH richtete sich nicht gegen das Instrument AGH Mehraufwand an sich, sondern gegen die Einseitigkeit oder Verengung öffentlich geförderter Beschäftigung auf nur dieses eine Instrument.

Mit den im Jahr 2010 beschlossenen massiven Einschnitten im Eingliederungstitel, die angesichts des Anteils der öffentlich geförderten Beschäftigung an den Eingliederungsmitteln den Großteil der Kürzungen in diesem Bereich zur Folge haben musste, veränderte diese Situation grundlegend. Für viele Träger der öffentlich geförderten Beschäftigung stellte sich vor diesem Hintergrund – vor allem, wenn sie keine anderen Tätigkeitsfelder aufzuweisen haben – sehr schnell die Existenzfrage. Gleichsam potenziert wurde diese budgetäre Problematik durch die förderrechtlichen Veränderungen, die im Gefolge der so genannten „Instrumentenreform“ gesetzgeberisch umgesetzt wurden. Ursprünglich angetreten, das Förder-Dickicht zu lichten und die vorhandenen Instrumente zu straffen, geriet die „Instrumentenreform“ in das Fahrwasser der nunmehr erforderlichen Einsparungen bei den Eingliederungsmitteln, mit der beklagenswerten Folge, dass die förderrechtlichen Voraussetzungen bei den Instrumenten der öffentlich geförderten Beschäftigung nicht verbessert, sondern ganz im Gegenteil weiter verschlechtert wurden.

Von dieser hier in aller Kürze skizzierten Entwicklung nach unten konnte auch der kurzzeitige Anflug eines Paradigmenwechsels in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, der sich an der Einführung des sogenannten Beschäftigungszuschusses festmachen lässt, nichts ändern. Der Beschäftigungszuschuss ist insofern als Paradigmenwechsel zu werten, als mit diesem Ansatz zum ersten Mal sowohl das gleichsam sakrosankte Befristungsgebot in der öffentlich geförderten Beschäftigung aufgrund der nunmehr

grundsätzlich eröffneten Möglichkeit einer unbefristeten Förderung durchbrochen wurde, zum anderen wurden die Beschäftigungsfelder bei diesem Instrument generell und damit auch in den Bereich der „normalen“ Wirtschaft geöffnet, so dass die bislang gegebene Beschränkung auf bestimmte Einsatzgebiete, die aufgrund der förderrechtlichen Anforderungen in aller Regel ziemlich weit weg waren vom ersten Arbeitsmarkt, für die öffentlich geförderten Beschäftigten nach dem neuen Instrumentarium entfallen konnte. Ursprünglich für eine weitaus größere Zielgruppe geplant, erwies sich die Umsetzung des Beschäftigungszuschusses als Rohrkrepierer. Die tatsächlich realisierten Zahlen an Eintritten in diese höherwertige Beschäftigungsform innerhalb der öffentlich geförderten Beschäftigung verharrten auf einem enttäuschend niedrigen Niveau, was allerdings nicht damit zusammenhängt, dass das neue Instrument nicht funktionsfähig war. Wir sehen hier schlichtweg das Ergebnis eines budgetären Problems innerhalb der gegebenen Konfiguration mit dem Eingliederungstitel. Denn natürlich war das neue Instrument zum einen gerade im Vergleich zu den bisherigen Maßnahmen wie beispielsweise den AGH ein relativ teures Instrument. Zum anderen aber bedeutete gerade die Aufhebung der oftmals sehr kurzen Befristung der Maßnahmen, die beispielsweise bei den AGH dazu beigetragen hatte, dass man im Laufe eines Haushaltsjahres einen Platz mit zwei, manchmal sogar drei Personen besetzen konnte, dass eine Person, die in eine Beschäftigungszuschuss-Maßnahme eintrat, nicht nur für ein Jahr, sondern möglicherweise für mehrere Jahre die damit verbundenen Fördermitteln gebunden hat. Diese Mittel waren also durch eine Person bereits weg beziehungsweise mussten über Verpflichtungsermächtigungen auch haushaltsrechtlich abgebildet werden. Zwingend ergab sich vor diesem Hintergrund ein Konkurrenzverhältnis zu den anderen Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik, die ebenfalls über den Eingliederungstitel zu finanzieren waren und sind, so dass es einen starken Anreiz gab, auf die „teuren“ Maßnahmen mit den Beschäftigungszuschuss zu verzichten. Kurzum, das neue Instrument musste scheitern, da für die mit dem Beschäftigungszuschuss verbundenen Finanzierungsnotwendigkeiten keine entsprechende Grundlage geschaffen wurde, also kein eigenständiger Budgetanteil im Eingliederungstitel für den Beschäftigungszuschuss reserviert worden ist.

Trotz dieser ernüchternden Erfahrungen mit der Umsetzung des Beschäftigungszuschusses muss an dieser Stelle noch einmal deutlich herausgestellt werden, dass der Ansatz mit diesem Instrument genau in die richtige Richtung ging. Erstmals und ganz konkret wurde die „Lebenslüge“ der deutschen Arbeitsmarktpolitik im Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung adressiert und einem Lösungsansatz zugeführt: Diese „Lebenslüge“ manifestiert sich in dem so genannten „magischen Dreieck“ der öffentlich geförderten Beschäftigung: der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Nicht-Konkurrenz zum ersten Arbeitsmarkt, auch als Wettbewerbsneutralität bezeichnet. Die Begrifflichkeit „magisches Dreieck“ soll andeuten, dass man alle drei Ziele niemals gemeinsam erreichen kann. Dass es also immer Zielverletzungen geben muss.

Die Folgen der förderrechtlichen Anforderung von Zusätzlichkeit, öffentlichem Interesse und seit einiger Zeit sogar der Wettbewerbsneutralität der öffentlich geförderten Beschäftigung – und das ganze in Verbindung mit einer radikalen Befristungspraxis – sind fatal, ja zerstörerisch: Die öffentlich geförderte Beschäftigung wird daran gemessen, wie hoch durch sie die Integration in den ersten Arbeitsmarkt ist. Und regelmäßig kommen Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass die Integrationsquote von ehemaligen AGH-Teilnehmern sehr niedrig sein. Das aber liegt zwar nicht nur, aber eben auch daran, dass man die öffentlich geförderte Beschäftigung so ausgestaltet, dass sie gerade nicht in die Nähe dieser gewünschten Integrationsfunktion gelangen kann - und das auch unabhängig von den Fähigkeiten des Arbeitslosen und der Qualität des Beschäftigungsträgers, denn durch die völlig lebensfremde Forderung der Zusätzlichkeit und der Wettbewerbsneutralität zwingt man die Menschen in Tätigkeitsfelder, die den Übergang in eine normale Beschäftigung quasi versperren müssen.

Insofern musst deutlich gesagt werden, dass die gängige Bewertung der AGH in einem doppelten Sinne unfair ist, werden hier doch Äpfel mit Birnen verglichen: Zum einen misst man den Erfolg der AGH eindimensional an der Integration in Erwerbstätigkeit, während man auf der anderen Seite bei der Zielbestimmung auf die einer - vielleicht mal möglichen - Integration vorgelagerten Ziele wie Orientierung und Stabilisierung abstellt und in der Praxis die Zuweisung der Personen in AGH-Maßnahmen in der Vergangenheit bereits so ausgestaltet hat, dass gerade die schwereren Fälle dort platziert wer-

den, bei denen es nicht primär um eine baldige (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt geht, sondern um eine Vorbereitung auf eine mögliche spätere Integration beispielsweise durch eine soziale Stabilisierung der Teilnehmer. Wenn das aber ein Merkmal der zugewiesenen Personen ist, dann muss man den „Erfolg“ auch entsprechend abbilden. Erschwerend kommt aufgrund des förderrechtlich induzierten Einsperreffekts in Tätigkeitsfelder, die sehr weit weg sind von den ersten Arbeitsmarkt bzw. sein müssen, hinzu, dass dadurch die Integrationschancen in Erwerbstätigkeit gemindert sein müssen, ohne dass man dies wirklich den Instrument per se anlasten kann.

Vor diesem Hintergrund wird hier ausdrücklich für eine öffentlich geförderte Beschäftigung plädiert, die gerade möglichst nah am ersten Arbeitsmarkt beziehungsweise im ersten Arbeitsmarkt stattfinden sollte und die - ausgehend von dem **Grundmodell einer Lohnkostenbezuschussung** - auf den **individuellen Nachteilsausgleich** abstellt.[10] Dies bedeutet konkret, dass es keine Begrenzung geben sollte und darf auf gemeinnützige Unternehmen oder kommunale Träger, sondern dass das Grundmodell der öffentlich geförderten Beschäftigung prinzipiell allen Arbeitgebern offen stehen muss – wohl wissend, dass es hier um eine grundsätzliche Offenheit der Beschäftigungsförderung für alle Arbeitgeber geht, denn in der Praxis wird sich mit Blick auf den konkreten Personenkreis, um den es hier geht, im Regelfall bei vielen „normalen“ Unternehmen die Frage gar nicht stellen, eine Förderung in Anspruch zu nehmen.

Zurück zum gesuchten Passepartout für ein flexibles Förderrecht. Hier wird ausdrücklich für einen Bezug auf die **§§ 18-20 BSHG (alt)** plädiert. Denn diese drei Paragrafen beinhalten gleichsam ein breit angelegtes „Waffenarsenal“ für eine modernen Arbeitsmarktpolitik hinsichtlich der Beschäftigungsförderung in einer überschaubaren gesetzgeberischen Ausgestaltung:

Von der ***Arbeitsgelegenheit nach Mehraufwandsentschädigung*** (den sogenannten „Ein-Euro-Jobs“ heute) vor allem im Bereich der arbeitstherapeutischen Zielsetzung (beispielsweise bei den tagesstrukturierenden Angeboten für Suchtkranke oder nach langen Jahren der Arbeitslosigkeit als niedrigschwelliges Einstiegsangebot) über die ***AGH mit sozialversicherungspflichtigen Entgelt*** (wie die früheren ABM) bis hin zu ***individuellen Lohnkostenzuschüssen*** bei Einstellung an den Arbeitgebern, die zwar zeitlich befristet waren, aber im begründeten Einzelfall konnte von einer Begrenzung auf z.B. zwei Jahre auch abgewichen werden. Damit hätte man den gesamten Instrumentenkoffer zur Verfügung, mit dem sich dann die von vielen Praktikern dringend angemahnten Förderketten strukturieren.

Von entscheidender förderrechtlicher Bedeutung wären möglichst offen gehaltene Formulierungen, mit denen das Instrumentarium umrissen, nicht aber mit zahlreichen Auflagen versehen und damit wieder eingeengt wird.

> Die §§ 18-20 BSHG sind seit dem Inkrafttreten des Bundessozialhilfegesetzes 1961 natürlich an der einen oder anderen Stellen verändert worden, teilweise sind sie verschärft worden im Sinne der auch im BSHG immer mitlaufenden Verpflichtung der Hilfebedürftigen, durch Arbeit eine Beseitigung der Hilfebedürftigkeit zu erreichen, teilweise – vor allem in den 1990er Jahren – gab es aber auch Erweiterungen des arbeitsmarktpolitisch Möglichen. Und auch im BSHG hat man eine Entwicklung wie im AFG sehen müssen, dass also am Anfang beispielsweise Qualifikationsschutz und Zumutbarkeit auch zugunsten der Betroffenen normiert waren,

10 Das Grundmodell ist entwickelt worden in Stefan Sell: Die öffentlich geförderte Beschäftigung vom Kopf auf die Füße stellen. Ein Vorschlag für die pragmatische Neuordnung eines wichtigen Teilbereichs der Arbeitsmarktpolitik. Remagener Beiträge zur Sozialpolitik 10-2010, Remagen 2010. Die Fokussierung auf den Aspekt des individuellen Nachteilsausgleichs kann man arbeitsmarktpolitisch begründen, also mit dem Versuch, darüber zu verhindern, dass „marktgängige“ Arbeitslose subventioniert werden und es dadurch zu einer Verzerrung auf dem Arbeitsmarkt kommt. Man kann es aber auch durchaus pragmatisch verstehen als eine Akzeptanz der europarechtlichen Vorschriften, die eine auch auf länger oder gar auf Dauer angelegten Lohnkostenbezuschussung nur dann zulässt, wenn in der Person der Betroffenen Gründe für dieses Vorgehen zu verorten sind. Würde man das zu weit ausgestalten, rutschen wir in den Bereich der Unternehmenssubventionierung.

im Laufe der Zeit allerdings dann eine Absenkung der Schutzbestimmungen stattgefunden hat.[11] Man kann die damit verbundene normative Verschiebung exemplarisch illustrieren am § 18 BSHG, der unter der Überschrift „Beschaffung des Lebensunterhalts durch Arbeit“ stand. § 18 BSHG in der Fassung vom **30.06.1961** waren die Absätze 2 und 3 so gefasst:

> (2) Es ist darauf hinzuwirken, daß der Hilfesuchende sich um Arbeit bemüht und Gelegenheit zur Arbeit erhält. (...)
>
> (3) Dem Hilfesuchenden darf eine Arbeit nicht zugemutet werden, wenn er körperlich oder geistig hierzu nicht in der Lage ist oder wenn ihm die künftige Ausübung seiner bisherigen überwiegenden Tätigkeiten wesentlich erschwert würden. Frauen darf eine Arbeit nicht zugemutet werden, soweit dadurch die geordnete Erziehung ihrer Kinder gefährdet würde; auch sonst sind bei Frauen die Pflichten zu berücksichtigen, die ihnen die Führung eines Haushalts oder die Pflege von Angehörigen auferlegt.

Schauen wir uns hingegen die letzte Fassung vor der Ablösung durch das SGB II (und hinsichtlich der anderen Bereiche durch das SGB XII) an, findet man diese Variante (§ 18 BSHG in der Fassung vom **23.12.2003**):

> (2) Es ist darauf hinzuwirken, daß der Hilfesuchende sich um Arbeit bemüht und Arbeit findet. Hilfesuchende, die keine Arbeit finden können, sind zur Annahme einer für sie zumutbaren Arbeitsgelegenheit nach § 19 oder § 20 verpflichtet (...)
>
> (3) Dem Hilfesuchenden darf eine Arbeit oder eine Arbeitsgelegenheit nicht zugemutet werden, wenn er körperlich oder geistig hierzu nicht in der Lage ist oder wenn ihm die künftige Ausübung seiner bisherigen überwiegenden Tätigkeit wesentlich erschwert würde oder wenn der Arbeit oder der Arbeitsgelegenheit ein sonstiger wichtiger Grund entgegensteht. Ihm darf eine Arbeit oder Arbeitsgelegenheit vor allem nicht zugemutet werden, soweit dadurch die geordnete Erziehung eines Kindes gefährdet würde. Die geordnete Erziehung eines Kindes, das das dritte Lebensjahr vollendet hat, ist in der Regel dann nicht gefährdet, wenn und soweit unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse in der Familie des Hilfesuchenden die Betreuung des Kindes in einer Tageseinrichtung oder in Tagespflege im Sinne der Vorschriften des Achten Buches Sozialgesetzbuch sichergestellt ist; (...) Eine Arbeit oder Arbeitsgelegenheit ist insbesondere nicht allein deshalb unzumutbar, weil 1. sie nicht einer früheren beruflichen Tätigkeit des Hilfeempfängers entspricht, 2. sie im Hinblick auf die Ausbildung des Hilfeempfängers als geringerwertig anzusehen ist, 3. der Beschäftigungsort vom Wohnort des Hilfeempfängers weiter entfernt ist als ein früherer Beschäftigungs- oder Ausbildungsort, 4. die Arbeitsbedingungen ungünstiger sind als bei den bisherigen Beschäftigungen des Hilfeempfängers.

Man erkennt die Verschiebung der Zumutbarkeitsbestimmung in die Richtung, dass man den Schutzmechanismus der Unzumutbarkeit nach unten abgesenkt hat und im Grunde jede Tätigkeit, die nicht als sittenwidrig einzuordnen ist, als zumutbare Beschäftigung eingestuft hat am Endpunkt der Gesetzesentwicklung. Das ist dann ja auch im SGB II konsequent fortgeschrieben und radikalisiert worden.

Insgesamt muss festgehalten werden, dass die Ausdifferenzierung der Hilfe zur Arbeit-Bestimmungen von oben betrachtet das Spannungsverhältnis zwischen einer positiven und einer negativen arbeitsmarktpolitischen Funktionalisierung wiederspiegelt. Bereits 1995 wurde das so beschrieben:

---

11 Vgl. dazu ausführlicher am Beispiel der Entwicklung im Arbeitsförderungsgesetz bis zu dessen Umwandlung in das SGB III Stefan Sell: Entwicklung und Reform des Arbeitsförderungsgesetzes als Anpassung des Sozialrechts an neue Erwerbsformen? Zur Zumutbarkeit von Arbeit und Eigenverantwortung der Arbeitnehmer, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1998, S. 532-549

„Die „arbeitsmarktpolitische Dimension der Hilfe zur Arbeit selbst ist polarisiert, weil das Instrument sowohl disziplinierend und ausgrenzend als auch integrativ wirken kann. Der integrative Aspekt dominiert, wenn ein „Arbeitsmarktanschluß“ über eine größtmögliche Annäherung an ein Normalarbeitsverhältnis hergestellt wird. Hierfür stehen sowohl der § 19 Abs. 1 als auch die Entgeltvariante des Abs. 2, weil durch die eine „doppelte Brücke zur Normalität“ gebaut werden kann: Zum einen eine tarifähnliche Entlohnung und die Entrichtung von Beiträgen an die Sozialversicherung und zum anderen der (daraus resultierende) mögliche Bezug von Arbeitslosengeld und –hilfe, wenn keine Anschlußbeschäftigung gefunden wird (...) Die gemeinnützige und zusätzliche Beschäftigung mit Mehraufwandsentschädigung hat hier durchaus ihren Platz, und zwar im (hierarchischen) Sinne der BSHG-Normierung, also wenn der Hilfesuchende für ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis aufgrund seines Leistungspotentials (noch) nicht geeignet ist. In der Praxis findet die Prämienvariante dann in der Stabilisierungs- und Orientierungsphase als „Vorschaltmaßnahme“ sinnvollerweise Anwendung.

Der disziplinierende und ausgrenzende Aspekt wird deutlich bei allen Instrumentalisierungen der Hilfe zu Arbeit im Sinne eines administrativen Arbeitszwangs.“[12]

Das Hin und Her zwischen diesen beiden Seiten der HzA-Medaille lässt sich auch mit einem hier nur sehr groben Blick auf die Entwicklung der Inanspruchnahme der Instrumente nachzeichnen: Die „Hilfe zur Arbeit“ hat bis Anfang der 80er Jahre ein „Schattendasein“ geführt. Im Gefolge des rasanten Anstiegs der Arbeitslosigkeit in Verbindung mit den damaligen tiefen Einschnitten in die Anspruchsvoraussetzungen und die Leistungswerte Arbeitslosenversicherung mit entsprechenden Folgen für die Sozialhilfeetats der Gemeinden wurde das Instrumentarium der gemeinnützigen und zusätzlichen Arbeiten aktiviert. Den Anfang machte der 1982 bundesweit beachtete „Modellversuch“ des damaligen Berliner Sozialsenators Ulf Fink (CDU) mit pakistanischer Asylbewerber, gemeinnützigen und zusätzlichen Arbeiten herangezogen wurden (Beseitigung von Winterstreu-Granulat). Im Anschluss kam es zu einer Ausweitung auf deutsche Sozialhilfeempfänger. Auf diesem Wege wurde die Hilfe zur Arbeit Anfang der 80er Jahre vor allem als Kontrollmöglichkeit, als „zweite Bedürftigkeitsprüfung“ instrumentalisiert. Die Arbeitshilfe wurde als „Einheitsmaßnahme“ ohne Zielgruppendifferenzierung konzipiert, die sich dann auf dem abschreckenden Niveau eingependelt vor allem in Großstädten kann diese Form der Hilfe zur Arbeit zur Anwendung, es dominierte die fiskalisch-repressive Perspektive. Im Verlauf der 80er Jahre kam es dann in einer zweiten Entwicklungsphase zu einer sukzessiven Umorientierung der Hilfe zur Arbeit im Sinne einer Ausrichtung auf Maßnahmen nach der „Entgeltvariante“. Initiiert und stabilisiert wurde diese Entwicklung ganz maßgeblich durch landespolitische Impulse, so durch das nordrhein-westfälische Landesprogramm „Arbeit statt Sozialhilfe“, das hier eine Vorreiterfunktion eingenommen hat.

Aber in diesem Diskussionsvorschlag sollen nicht die alten Schlachten der Vergangenheit geschlagen werden, sondern es geht angesichts der Rahmenbedingungen heute lediglich darum, zu prüfen, ob man sich gesetzestechnisch aus der alten Welt bedienen kann, um das eingangs beschriebene förderrechtliche Kuddelmuddel, in dem wir gefangen und blockiert sind, aufzulösen.[13]

12 Stefan Sell: Sozialhilfe, Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik, in: Sozialer Fortschritt. Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik, Heft 8-9, 1995, S.217. Die disziplinierende und ausgrenzende Seite wurde in vielen Veröffentlichungen hervorgehoben, als ein Beispiel von vielen sei auf diese Arbeit verwiesen: Tobias Wölfle und Oliver Schöller: Die kommunale „Hilfe zur Arbeit“ im Kontext kapitalistischer Arbeitsdisziplinierung. WZB - discussion paper SP III 2003-107, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2003.

13 Zugleich macht der kurze historische Exkurs aber auch deutlich, dass es keine „unschuldige“ Paragrafenwelt geben kann, sondern diese immer Ausdruck der normativen Verfasstheit der Arbeitsmarktpolitik sind. Auch ein flexibles Förderrecht kann, muss aber nicht im Sinne der Betroffenen genutzt werden. Das ist ein letztendlich nur politisch auflösbares Dilemma.

Deshalb hier ein erster grober **Vorschlag**, der sich aus den Formulierungen der §§ 19 – 20 BSHG (alt) für ein SGB II (neu) speist – ein Vorschlag, der unter Beteiligung der Praktiker vor Ort sicher in eine handhabbare Formulierung gegossen und inhaltlich weiter angereichert werden kann. Bei der Auswahl der konkreten Formulierungen steht vor allem der Flexibilitätsaspekt im Vordergrund, also eine Regelbeschreibung, von der man aber eben auch im begründeten Fall abweichen kann, um so die Spielräume vor Ort überhaupt erst zu ermöglichen:

(1) Für Hilfesuchende, die keine Arbeit finden können, sollen Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden. Zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsgelegenheiten können auch Kosten übernommen werden. Die Arbeitsgelegenheiten sollen in der Regel von vorübergehender Dauer und für eine bessere Eingliederung des Hilfesuchenden in das Arbeitsleben geeignet sein.

(2) Werden für den Hilfesuchenden Arbeitsgelegenheiten geschaffen, kann ihm entweder das übliche Arbeitsentgelt oder Hilfe zum Lebensunterhalt zuzüglich einer angemessenen Entschädigung für Mehraufwendungen gewährt werden.

(3) Ist es im Einzelfall erforderlich, die Gewöhnung eines Hilfesuchenden an eine berufliche Tätigkeit besonders zu fördern, soll ihm für eine notwendige Dauer eine hierfür geeignete Tätigkeit oder Maßnahme angeboten werden. Während dieser Tätigkeit wird dem Hilfesuchenden eine angemessene Entschädigung für Mehraufwendungen gewährt.

(4) Soweit es im Einzelfall geboten ist, kann auch durch Zuschüsse an den Arbeitgeber sowie durch sonstige geeignete Maßnahmen darauf hingewirkt werden, dass der Hilfeempfänger Arbeit findet.

(5) Der Träger der Grundsicherung soll Hilfeempfänger zur Überwindung von Hilfebedürftigkeit bei der Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt fördern. Zu diesem Zweck kann dem Hilfeempfänger bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit ein im Regelfall befristeter Zuschuss gewährt werden.

Mit diesen wenigen Basis-Paragrafen hat man alle Optionen für ganz unterschiedliche Förderinstrumente – die man je nach individuellem Förderbedarf einsetzen kann. Notwendig wäre eine - natürlich ebenfalls so schlank wie möglich ausgestaltete - Ergänzung, dass man die öffentlich geförderte Beschäftigung auch kombinieren kann mit Qualifizierungselementen. Die Auflösung der restriktiven und nur historisch zu verstehenden Versäulung – Beschäftigungsmaßnahmen hier und Qualifizierungsmaßnahmen dort – ist angesichts der Lebenswirklichkeit vieler Langzeitarbeitsloser von entscheidender Bedeutung. Denn es ist gerade nicht so, dass viele dieser Menschen nichts mehr lernen können oder wollen, aber die bestehenden Formate der Qualifizierungsmaßnahme passen vorne und hinten nicht zu den Menschen. Hingegen hat man immer wieder die Erfahrung machen können, dass sehr wohl schrittweise auch qualifiziert werden kann, wenn das eingebunden ist in eine „echte“ Beschäftigung, gleichsam on the job.[14]

14 Es geht letztendlich um eine „doppelte Sinnhaftigkeit“, also sowohl der ausgeübten Arbeitsinhalte wie auch der Qualifizierungskomponenten, die sich für die Betroffenen dann als nachvollziehbar erweisen, wenn sie in die konkrete Arbeit eingebunden werden können. Das Gegenteil von dem sind die „Qualifizierungsmaßnahmen“, denen sich heute die meisten Betroffenen ausgesetzt sehen, also kognitiv ausgerichtete Schulungen in großen Gruppen im klassischen Schulsystem, was bei vielen Abwehr und Frustration auslöst und eher zur Verschlechterung beiträgt. Letztendlich stellt sich die gleiche Aufgabe bei der Frage der Arbeitsmarktintegration eines Großteils der Flüchtlinge. So weisen die Praktiker an dieser Stelle darauf hin, dass es von entscheidender Wirkungsbedeutung ist, wenn man Arbeitsgelegenheiten kombinieren kann mit Sprachförderung und Qualifizierungsbausteinen. Nur das macht Sinn. Eine reine Beschäftigung - bzw. aus arbeitsmarktlicher Sicht oftmals eine förderrechtlich bedingte Beschäftigungssimulation wie bei den AGH nach SGB II - ist äußerst kritisch zu sehen. Vgl. dazu auch Stefan Sell: Die Bundesarbeitsministerin fordert "Ein-Euro-Jobs" für Flüchtlinge. Aber welche? Und warum eigentlich sie? Fragen, die man stellen sollte, in: Aktuelle Sozialpolitik, 13.02.2016 sowie Stefan Sell: Die Bundesarbeitsministerin macht es schon wieder: "Ein-Euro-Jobs" für Flüchtlinge ankündigen, die noch nicht im Hartz IV-System sind. Was soll das?, in: Aktuelle Sozialpolitik, 23.03.2016.

Nicht vergessen werden sollte: Von zentraler Bedeutung ist die **Freiwilligkeit** der Angebote und der Beteiligung, gerade vor dem Hintergrund, dass heute tatsächlich immer wieder als „Fördermaßnahmen“ etikettierte Aktivitäten benutzt werden, um Sanktionstatbestände zu generieren, beispielsweise durch das Nicht-Antreten oder einem Abbruch der Maßnahme.

Es gibt heute im Bereich der Beschäftigung schaffenden Maßnahmen ein Angebots-Nachfrage-Dilemma dergestalt, dass es viel mehr Nachfrage selbst nach Arbeitsgelegenheiten in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung gibt als Angebote. Die Zahl der Menschen, die dringend auf irgendeine Beschäftigung hoffen und diese auch suchen, ist sehr groß und diesen Menschen sollte man Teilhabe über Arbeit ermöglichen.

Hinsichtlich der Beschäftigungsangebote ist darauf hinzuweisen, dass die ganz unterschiedliche Ziele haben und damit auch unterschiedliche Aufträge bekommen müssen:

So wird eine wichtige Schneise im Sinne von auf Integration in den „normalen“ Arbeitsmarkt zielenden Förderketten daraus bestehen, über Arbeitsgelegenheiten und dann sozialversicherungspflichtige Beschäftigung möglichst am und mit dem „ersten“ Arbeitsmarkt die potenziellen Übergänge in eine Beschäftigung in „normalen“ Unternehmen vorzubereiten und bei dem einen oder anderen dann auch realisieren zu können, wobei die tatsächlichen Übergänge fließend und nicht annähernd punktgenau planbar sein werden, denn das hängt von vielen Faktoren. Von der jeweiligen Aufnahmefähigkeit der lokalen Arbeitsmärkte, von der Verfasstheit der regionalen Netzwerke bis hin zu individuellen Faktoren auf Seiten der Arbeitnehmer.

Aber es wird auch Beschäftigungsangebote geben müssen, die hier als „Teilhabe-Arbeitsplätze“ bezeichnet werden sollen. Also Beschäftigungsangebote, die sich an Menschen richten, die zum einen Teilhabe über Erwerbsarbeit bekommen möchten, die aber aus welchen Gründen auch immer so weit weg sind von den Anforderungen der Unternehmen, dass sie mittel- und langfristig nicht mehr von dort aufgenommen werden. Wenn man Teilhabe über Arbeit ermöglichen will, dann muss man auch für diese Menschen Jobs anbieten, auf denen sie das realisieren können.

Foto: Krümel / pixelio.de

Allein diese kurze Skizzierung der Bandbreite verweist natürlich auf die Frage, wer das denn wie machen soll. Es geht also um die Frage nach den **institutionellen Strukturen**, die passungsfähig sein müssen für eine Realisierung des Förder- und Beschäftigungsmodells, das hier umrissen wurde.

Das kann nur durch **professionelle Beschäftigungsunternehmen** gleichsam als Intermediäre zwischen der Jobcenter- und der Arbeitswelt geleistet werden, auch aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzung der einzelnen Beschäftigungsangebote. Man wird diese Strukturen brauchen, nicht nur für die Organisation der „Teilhabe-Arbeitsplätze“, sondern auch für die Realisierung der Förderketten, die in den „normalen“ Arbeitsmarkt hineinreichen sollen, denn das muss begleitet werden von Profis, die neben der unternehmerischen Kompetenz auch die soziale Begleitung organisieren können. Zugleich erhöhen sich die Integrationschancen der Einzelnen, wenn Unternehmen mit diesen Beschäftigungsunternehmen verlässlich und auf Dauer zusammenarbeiten und Erfahrungen sammeln können. Die konkrete Ausgestaltung kann in diesem Diskussionspapier nicht Gegenstand der Abhandlung sein, denn hier geht es ja primär um die förderrechtlichen Aspekte. Allerdings beinhalten gerade die hier vorgeschlagenen Formulierungen auch die Möglichkeit, die institutionellen Strukturen zu fördern, wenn die für die Aufgabe notwendig sind. Und diese institutionelle Förderung wird notwendig sein, wenn man Teilhabe-Arbeitsplätze für ansonsten dauerhaft exkludierte Hilfebedürftige sowie die integrationsorientierte Beschäftigung (noch) leistungseingeschränkter Menschen organisieren soll.

Auch bei dieser Frage könnte man pragmatisch zurückgreifen auf schon bestehende überschaubare Normierungen und diese verallgemeinern. So haben wir seit langem einen Bereich der Beschäftigung und Integration, in dem es zumindest viele strukturelle Blockaden wie Zusätzlichkeit und Wettbewerbsneutralität wie im SGB II gar nicht gibt – gemeint ist die Behindertenhilfe und die im SGB IX fixierte Ermöglichung und Förderung von Integrationsunternehmen.

> So findet man im § 132 Abs. 1 SGB IX die folgende Definition: „Integrationsprojekte sind rechtlich und wirtschaftlich selbständige Unternehmen (Integrationsunternehmen) oder unternehmensinterne oder von öffentlichen Arbeitgebern im Sinne des § 71 Abs. 3 geführte Betriebe (Integrationsbetriebe) oder Abteilungen (Integrationsabteilungen) zur Beschäftigung schwerbehinderter Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, deren Teilhabe an einer sonstigen Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auf Grund von Art oder Schwere der Behinderung oder wegen sonstiger Umstände voraussichtlich trotz Ausschöpfens aller Fördermöglichkeiten und des Einsatzes von Integrationsfachdiensten auf besondere Schwierigkeiten stößt.“ Der Absatz 3 statuiert ein Mischmodell[15] hinsichtlich der hier Beschäftigten: „Integrationsunternehmen beschäftigen mindestens 25 Prozent schwerbehinderte Menschen im Sinne von Absatz 1. Der Anteil der schwerbehinderten Menschen soll in der Regel 50 Prozent nicht übersteigen.“ Die Aufgabenstellung ist im § 133 SGB IX kurz und bündig so umschrieben: „Die Integrationsprojekte bieten den schwerbehinderten Menschen Beschäftigung und arbeitsbegleitende Betreuung an, soweit erforderlich auch Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung oder Gelegenheit zur Teilnahme an entsprechenden außerbetrieblichen Maßnahmen und Unterstützung bei der Vermittlung in eine sonstige Beschäftigung in einem Betrieb oder einer Dienststelle auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt sowie geeignete Maßnahmen zur Vorbereitung auf eine Beschäftigung in einem Integrationsprojekt.“ Und schlussendlich zum lieben Geld der § 134 SGB IX: „Integrationsprojekte können aus Mitteln der Ausgleichsabgabe Leistungen für Aufbau, Erweiterung, Modernisierung und Ausstattung einschließlich einer betriebswirtschaftlichen Beratung und für besonderen Aufwand erhalten.“ Diese speziell für die Schwerbehinderten seit langem vorliegende Normierung könnte ohne weiteres auf den SGB II-Bereich ausgedehnt werden können.

Ausblick: Eine solitäre Argumentation? Oder Schützenhilfe (nicht nur) aus der Praxis vor Ort? Und was passiert, wenn nichts passiert

Der Grundgedanke einer Revitalisierung der alten „Hilfe zur Arbeit“-Konzeption des BSHG in einem SGB II neu wird vom Verfasser schon seit längerem immer wieder vor Ort bei den Praktikern der Arbeitsmarktpolitik zur Diskussion gestellt. Und gerade dort wird der Bedarf an einem schlanken Förderrecht besonders herausgestellt und die Chancen und Potenziale einer entsprechenden „Deregulierung“ des Förderrechts gesehen. Denn vor Ort schlagen ja die beobachtbaren Hypertrophierungen des Regelwerks mit voller Wucht auf, dann auch noch verbunden mit den angesprochenen finanziellen Restriktionen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik.

15 Das bedeutet, dass darüber explizit die Notwendigkeit anerkannt wird, dass nicht ausschließlich förderbedürftige Personen beschäftigt werden müssen, denn nur über eine Mischung mit anderen Arbeitnehmern kann man eine Gesamtproduktivität des Beschäftigungsunternehmens betriebswirtschaftlich darstellen, die man braucht, um sich auf dem normalen Markt bewegen und eben auch Markterlöse als ein Bestandteil des Finanzierungsmix realisieren zu können. Generell sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die „unternehmerische Ausrichtung“ der öffentlich geförderten Beschäftigung und damit die Integration der Beschäftigungsangebote in den „normalen“ Arbeitsmarkt, für die der Verfasser seit langem plädiert und die in Deutschland heftige und den ganzen Ansatz ablehnende ordnungspolitische Reflexe sowohl von Wirtschaftsfunktionären wie auch von links auslösen, in anderen Ländern seit längerem (teil-)praktiziert werden. Das kann hier nicht vertieft werden, es sei nur verwiesen auf die Ansätze in der Schweiz (www.sozialfirmen.ch), Österreich (arbeit plus (vormals: Bundesdachverband für Soziale Unternehmen): www.arbeitplus.at) sowie für die europäische Ebene ENSIE (European Network of Social Integration Enterprises: www.ensie.org) sowie Social Firms Europe CEFEC (www.socialfirmseurope.org).

Aber selbst auf der Ebene „ganz oben“ kann man neueren Veröffentlichungen Hinweise entnehmen, dass das Ziel einer deutlichen Flexibilisierung des Förderrechts gesehen und angesprochen wird.

Dahingehend - wenn auch wieder einmal "behutsam" und eher "appellativ" statt mit ganz konkreten Forderungen versehen - haben sich jetzt auch die SGB II-Träger zu Wort gemeldet, also die, die für die Jobcenter, ob als gemeinsame Entrichtungen oder in alleiniger kommunaler Trägerschaft, die Verantwortung haben. Die haben ein gemeinsames Papier veröffentlicht und ihre Erwartungen an den Gesetzgeber ein wenig zum Ausdruck zu bringen versucht (vgl. Bundesagentur für Arbeit, Deutscher Städtetag und Deutscher Landkreistag: Weiterentwicklung des SGB II – Vorschläge der SGB II-Träger, Berlin, Februar 2016):

In diesem neuen Papier heißt es zum Themenfeld öffentlich geförderte Beschäftigung:

> „Ein Sozialer Arbeitsmarkt mit öffentlich geförderter Beschäftigung ist in Anbetracht des hohen Anteils von Leistungsberechtigten im SGB II, die keine unmittelbare Aussicht auf reguläre ungeförderte Beschäftigung haben und häufig lange Zeit im Leistungsbezug sind, unerlässlich. Der Soziale Arbeitsmarkt muss weiter ausgebaut werden, um arbeitsmarktpolitische Handlungsmöglichkeiten für die Jobcenter zu eröffnen, die an Beschäftigung heranführen, Qualifizierungselemente enthalten und nicht in marktfernen Bereichen verbleiben.“
>
> „Arbeitsgelegenheiten dienen der Stabilisierung der Erwerbsfähigkeit der Betroffenen und der Heranführung an eine Tagesstruktur. Sie müssen gestärkt und vereinfacht werden. Dem in jedem Jobcenter eingerichteten örtlichen Beirat, dem Wirtschafts- und Unternehmervertreter angehören, sollte ein Votum eingeräumt werden, bestimmte Beschäftigungsbereiche oder konkrete Tätigkeiten als unproblematisch und wettbewerbsneutral anzusehen. Auf dieser Grundlage hat das Jobcenter sodann über die Arbeitsgelegenheiten zu entscheiden. Die bisherigen gesetzlichen Kriterien „zusätzlich“, „im öffentlichen Interesse“ und „wettbewerbsneutral“ werden dadurch entbehrlich und sind aufzuheben. Im Dialog mit der örtlichen Wirtschaft können so sinnvolle Ausgestaltungen entwickelt werden. Es ist darüber hinaus zu prüfen, ob dieses Instrument im SGB II speziell für den Personenkreis der Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlinge weiterentwickelt werden muss.“

Und der hier ganz besonders wichtige Punkt:

> „Der Gesetzgeber muss den Jobcentern SGB II-spezifische Instrumente an die Hand geben, um sinnvolle und flexible Handlungsmöglichkeiten für die betroffenen Leistungsberechtigten zu eröffnen. Hierzu gehören einfache Instrumente ohne zu enge oder zu starre Voraussetzungen.“

Genau das versucht das vorliegenden Diskussionspapier. Es muss an dieser Stelle endlich Bewegung geben. Zumindest muss das dahin, wohin es gehört – in das Zentrum der arbeitsmarktpolitischen Diskussion. Eine radikale Verschlankung des Förderrechts wird seit Jahren gefordert, konkrete Vorschläge dafür liegen vor. Diese Korrektur eines völlig vernagelten Förderrechts wäre Voraussetzung, bevor dann in einem zweiten Schritt über die notwendigen Mittel diskutiert wird. Diesen zweiten Schritt darf man nicht aussparen, aber den ersten Schritt sollte man nicht vergessen, sonst bekämen wir selbst bei einer Erhöhung des Finanzvolumens nur mehr vom Schlechten.

Was, wenn nichts in diese Richtung gehend passiert?

Dann wird es weiter gehen mit der unseligen Expansion des selbst für ausgewiesene Experten völlig unübersichtlichen Förderrechts mit seinen zahlreichen, sich teilweise selbst gegenseitig lahmlegenden Schnittstellen. Und parallel dazu wird das manifeste **Krankheitsbild der deutschen Arbeitsmarktpolitik** fortgeschrieben und es wird weitere Blüten treiben: die **Programmitis**, die mittlerweile einen hyperkomplexen Raum der Sonderprogramme ausdifferenziert hat, die jegliche Effektivitäts- und Effizienzmaßstäbe an sich abprallen lassen. Dazu vom aktuellen Rand nur ein exemplarischer Exkurs:

Wie bereits dargelegt: Über eine Million Menschen werden als Langzeitarbeitslose gezählt. Und viele von ihnen sind seit Jahren ohne Erwerbsarbeit. Und obgleich in den vergangenen Jahren auch die Zahl der Jobs gestiegen ist, wir also von einem positiven Beschäftigungsumfeld sprechen können, hat sich bei den Langzeitarbeitslosen kaum bis gar nichts bewegt. "Verhärtung" und "Verfestigung" der Langzeitarbeitslosigkeit, so nennt und diskutiert man das in der Arbeitsmarktforschung. Aber Hilfe für diese "Vergessenen" des deutschen Arbeitsmarktes wurde angekündigt und von der Bundesarbeitsministerin Andrea Nahles (SPD) auf den Weg gebracht.

Ende 2014 hatte die Ministerin offiziell angekündigt, gegen diese Entwicklung vorzugehen und den Betroffenen zu helfen - die Vorarbeiten zu dem, was sie dann der Öffentlichkeit präsentierte, liefen bereist seit dem Sommer 2014 in den Jobcentern. Dabei konnte man den gleichen Mechanismus beobachten, den wir schon seit so vielen Jahren in der Arbeitsmarktpolitik kennen und beklagen müssen: Man kündigt - in diesem Fall nicht nur ein, sondern gleich zwei - Sonderprogramme an, was signalisieren soll: "Wir tun was" für die Menschen. Wir kümmern uns. Und die Ministerin Nahles diktierte den Medien in die Federn und in die Mikros: Mit diesem Ansatz sollen mehr als 40.000 schwer vermittelbare Langzeitarbeitslosen wieder in Arbeit gebracht werden.

Wie sehen diese beiden Programme aus?

- Da wäre zum einen das **ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter**.[16] „Im Mittelpunkt der Aktivitäten stehen die gezielte Ansprache und Beratung von Arbeitgebern, Arbeitnehmercoaching nach Beschäftigungsaufnahme sowie der Ausgleich von Minderleistung durch Lohnkostenzuschüsse.“ Man achte auf die Voraussetzungen, die von den Arbeitslosen erfüllt sein müssen, um teilhaben zu können an diesem Programm: „Gefördert werden Personen, die seit mindestens zwei Jahren arbeitslos sind, mindestens 35 Jahre alt sind, über keinen oder keinen verwertbaren Berufsabschluss verfügen und voraussichtlich nicht auf andere Weise in den allgemeinen Arbeitsmarkt eingegliedert werden können.“ Also da muss man eine ganze Menge auf dem Buckel haben, um überhaupt für das Programm in Frage zu kommen. Wenn man denn rein kommt, dann bietet das Programm das, man möge das besonders genau lesen: „Das Programm ermöglicht den teilnehmenden Jobcentern, mittels Betriebsakquisiteuren gezielt Arbeitgeber für die Einstellung von arbeitsmarktfernen langzeitarbeitslosen Frauen und Männern anzusprechen und zu gewinnen. Nach Aufnahme einer Beschäftigung werden die Programmteilnehmenden intensiv betreut, um die Beschäftigungsverhältnisse auf diese Weise zu stabilisieren (Coaching). Darüber hinaus erhalten die Arbeitgeber zum Ausgleich anfänglicher Minderleistungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer degressiv ausgestaltete Lohnkostenzuschüsse. Bei Bedarf können zusätzlich auch arbeitsplatzbezogene berufliche Qualifizierungen sowie Qualifizierungen zur Verbesserung von zentralen Grundkompetenzen wie Lesen, Schreiben oder alltagsmathematische Kompetenz gefördert werden.“ Also nicht nur die Arbeitslosen bzw. ihre Arbeitgeber werden gefördert - sondern auch die Jobcenter, denn denen werden die genannten Betriebsakquisiteure zusätzlich zum bestehenden Personal zur Verfügung gestellt. Man munkelt nicht unplausibel, dass sich so einige Jobcenter für das Programm beworben haben, um an diese zusätzlichen Stellen zu kommen.

  Und wie viele sollen beglückt werden? Bis zu 33.000 Langzeitarbeitslose werden vom Ministerium genannt. Wenn man die Formulierung "bis zu" liest, sollte man immer schon mal skeptisch werden. Wir erfahren weiter: „Das Programm wird mit rund 885 Mio. Euro aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (470 Mio. Euro) und dem SGB II-Eingliederungstitel (415 Mio. Euro) über die Jahre 2015 bis voraussichtlich 2020 finanziert. Insgesamt beteiligen sich 342 Jobcenter am Programm. Die Jobcenter beabsichtigen, in einer ersten Phase rd. 24.100 Langzeitarbeitslose in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren.“ Ist es aufgefallen? Nicht alle Job-

16 Dazu: www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/Modellprogramme/esf-programm-abbau-langzeitarbeitslosigkeit.html.

center beteiligen sich und dann ist von nur "rd. 24.000" die Rede, die man integrieren wolle. Also schon am Beginn werden die Erwartungen nach unten geschraubt.

- Nun gibt es noch als zweiten Ansatz das **Bundesprogramm "Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt"**.[17] Da hat man sich zwei besondere "Zielgruppen" unter den Langzeitarbeitslosen herausgesucht: „Ein Förderschwerpunkt liegt auf Leistungsberechtigten, die wegen gesundheitlicher Einschränkungen besonderer Förderung bedürfen ... Bedarfsgemeinschaften mit Kindern sind unter dem Aspekt sozialer Teilhabe eine weitere wichtige Zielgruppe. Die Förderung erreicht hier nicht nur die Langzeitarbeitslosen selbst, sondern zugleich die im Haushalt lebenden Kinder, die erfahren, dass Beschäftigung eine wichtige Rolle im Leben spielt.“ Während es bei dem ersten Programm um eine Integration in den "ersten Arbeitsmarkt", also bei "normalen" Unternehmen geht, sollen die Teilnehmer hier auf dem "zweiten Arbeitsmarkt" platziert werden: „Gefördert werden Arbeitsverhältnisse, die zusätzlich und wettbewerbsneutral sind und im öffentlichen Interesse liegen. Die Förderung ist als Festbetragsfinanzierung ausgestaltet und beträgt bei 30 Stunden 1.320 Euro. Bei einer Entlohnung in Höhe des Mindestlohns (einschließlich des Arbeitgeberanteils an den Sozialversicherungsbeiträgen) entspricht dies einem Fördersatz von 100 Prozent. Auch ein Einstieg in die geförderte Beschäftigung mit stufenweise erhöhter Anzahl der Wochenstunden ist möglich.“ Und dieses Programm ist noch kleiner dimensioniert als das erste Bundesprogramm: „Bei einer Laufzeit bis Ende 2018 stehen für die Förderung von rund 10.000 Plätzen insgesamt 450 Millionen Euro zur Verfügung.“

Zwischenfazit: Beide Programme würden maximal, also unter Erfolgsbedingungen 43.000 Langzeitarbeitslose erreichen können. Angesichts von (mindestens) einer Million Langzeitarbeitsloser muss man da wirklich von einem Tropfen auf den heißen Stein sprechen.

Aber es kommt noch schlimmer: Anfang dieses Jahres wurde darüber berichtet, dass diese beiden Programme irgendwie nicht richtig zum Laufen kommen, obgleich es sich schon um eine überschaubare Größenordnung handelt. Ganz offensichtlich werden wir hier konfrontiert mit systematischen Problemen, die sich den Jobcentern in der Praxis stellen, die das ja umsetzen müssen, was man sich in Berlin und Nürnberg ausgedacht hat.

Warum das so ist? Weil wir erneut im Kern eines der Grundprobleme der deutschen Arbeitsmarktpolitik angekommen sind: Die seit Jahrzehnten leider grassierenden Programmitis. Man wirft immer neue Programme auf den Markt (neben den Regelinstrumenten der entsprechenden Gesetze, also SGB III und II) und definiert die Zugangskriterien zu diesen Programmen sogleich äußerst restriktiv, um eine "übermäßige" Inanspruchnahme der Programme zu verhindern. Das führt dann aber dazu, dass man derart einengende Kriterien in den Raum stellt, die dazu führen, dass ganz viele potenzielle Teilnehmer schon gar nicht passen, weil sie gegen irgendeines der Kriterien verstoßen. Dann muss man sich aber auch nicht wundern, wenn man noch nicht einmal die wenigen vorhandenen Stellen besetzt bekommt.

Darüber hinaus ist eine zweite Achillesferse dieser seit langem kritisierten Arbeitsmarktpolitik hervorzuheben: Nehmen wir das ESF-Bundesprogramm, das ja darauf zielt, Langzeitarbeitslose im ersten Arbeitsmarkt, also in "normalen" Unternehmen, zu platzieren. Man braucht nicht andauernd irgendwelche Evaluierungen solcher Programme bei irgendwelchen Instituten in Auftrag zu geben, sondern muss nur dem folgenden Gedankengang folgen:

Welchen Erfolg soll es haben, wenn man von den Arbeitslosen die Gruppe der Langzeitarbeitslosen nimmt, aber nicht als Kollektiv, sondern diese nochmals segmentiert, bis man die "ganz harten" Fälle bekommt, die sich also dadurch "auszeichnen", dass sie besonders "arbeitsmarktfern" sein müssen, um als Grundgesamtheit für das Programm in Frage zu kommen. Um die zu identifizieren, definiert man (negative) Kriterien, die alle erfüllt sein müssen, damit man überhaupt eine theoretische Chance bekommt, an dem Programm teilhaben zu dürfen. Dann geht man zu den Arbeitgebern, wohlgemerkt

17 Dazu: www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/Modellprogramme/bundesprogramm-soziale-teilhabe-am-arbeitsmarkt.html.

auf dem ersten Arbeitsmarkt, und sagt: Pass mal auf, wir haben ein neues Förderprogramm und du kannst daran partizipieren mit einem Lohnkostenzuschuss, wenn du einen Langzeitarbeitslosen einstellst, aber nicht irgendeinen, gerade auch nicht einen, der schon in die Nähe des Belastungsprofils gebracht wurde, das man heute auf dem Arbeitsmarkt sicherstellen muss, sondern die härtesten Fälle, die mit mehreren Einschränkungen bzw. Belastungen.

Und dann wundert man sich, dass man Unternehmen mit der Lupe suchen muss, die sich auf diesen Weg einlassen?

Es müsste ausreichen, nur kurze Zeit nachzudenken, um den tödlichen Gehalt dieser Argumentation für eine erfolgreiche Umsetzung des skizzierten Programms nachzuvollziehen.

Die Lohnkostenbezuschussung, die ja ein wesentlicher Bestandteil des ESF-Bundesprogrammes darstellt, macht absolut Sinn - aber gerade *nicht* für die in den Zugangsvoraussetzungen beschriebene Gruppe der mehrfach belasteten und "arbeitsmarktfernsten" Langzeitarbeitslosen, sondern sie würde Sinn machen für ehemalige Langzeitarbeitslose, die durch eine längere und sinnvoll ausgestaltete Förderkette von der Arbeitsgelegenheit am Anfang bis hin zu einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bei einem professionellen Beschäftigungsunternehmen so aufgebaut und entwickelt worden sind, dass sie mit einer kleinen Starthilfe in Form einer zeitlich begrenzten Lohnkostensubvention in den normalen Arbeitsmarkt einmünden können. Für die anderen braucht es dem normalen Arbeitsmarkt vorgelagerte Beschäftigungsmöglichkeiten, die aber entgegen dem herrschenden Förderrecht möglichst nah an den Anforderungen des normalen Arbeitsmarktes ausgestaltet werden müssen, damit sich überhaupt für den einen oder anderen Anschlussperspektiven auftun.