

Chancen für Langzeitarbeitslose verbessern:

Mehr und bessere öffentlich geförderte Beschäftigung

Von Gabriele Hiller-Ohm und Björn Lüttmann

Endlich: Auf dem Arbeitsmarkt zeichnet sich Entspannung ab. Die Arbeitslosenzahlen sinken. Konjunkturaufschwung und Beschäftigungsschub eröffnen vor allem kurzzeitarbeitslosen Menschen neue Chancen. Für viele ältere Arbeitsuchende und für Langzeitarbeitslose bleiben die Türen zum Arbeitsmarkt jedoch weiterhin verschlossen. Deshalb wird nach Meinung der Autoren nicht nur ein zweiter Arbeitsmarkt benötigt, der als Brücke in den ersten Arbeitsmarkt funktioniert. Auch die Schaffung eines „dritten“ Arbeitsmarktes¹ für diejenigen, die langfristig keine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt finden, müsse angepackt werden. Der folgende Beitrag befasst sich damit, wie mehr und bessere öffentlich geförderte Beschäftigung geschaffen werden kann.

Trotz aller Reformbemühungen der letzten Jahre wurde das Ziel, allen Menschen, die arbeiten wollen und können, eine Perspektive auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt zu eröffnen, nicht erreicht.

Noch in diesem Jahr will die Große Koalition den Niedriglohnsektor reformieren und die Rente mit 67 auf den Weg bringen. Spätestens jetzt müssen die Koalitionäre zeigen, was sie über die Hartz-Reformen hinaus noch im arbeitsmarktpolitischen Werkzeugkasten an Instrumenten bereithalten. Denn wenn die Menschen später in Rente gehen sollen, dann müssen sie zumindest die Möglichkeit haben, auch länger arbeiten zu können. Diese Zusicherung auf Beschäftigungsperspektive wurde im Koalitionsvertrag an die beabsichtigte Heraufsetzung des Renteneintrittsalters gekoppelt.² Doch eines ist offensichtlich: Auf dem ersten Arbeitsmarkt allein wird sich das politische Versprechen nicht verwirklichen lassen.

Erster, zweiter, dritter Arbeitsmarkt – was heißt das überhaupt?

Während bei Vielen mit den Begriffen „erster“ und „zweiter“ Arbeitsmarkt relativ feste Vorstellungen verbunden sind, ist der „dritte“ Arbeitsmarkt eine noch junge Wortschöpfung. Im Folgenden werden diese Begriffe wie folgt definiert:

- Auf dem *ersten* oder „regulären“ Arbeitsmarkt finden sich alle klassischen privat oder öffentlich finanzierten sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse, oft nach Tarifen bezahlt und arbeits- wie sozialrechtlich abgesichert.
- Der *zweite* Arbeitsmarkt wurde durch die öffentliche Hand für all diejenigen geschaffen, die auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Beschäftigung finden. Sie sollen auf dem zweiten Arbeitsmarkt ihre Arbeitsfähigkeit erhalten, weitere Qualifizierung erfahren und wieder an den ersten Arbeitsmarkt herangeführt werden. Im Bereich des SGB II geht es dabei vor allem um die so genannten Arbeitsgelegenheiten. Dies sind öffentlich geförderte Jobs, aktuell vorrangig in der Mehraufwand-Variante („Ein-Euro-Job“) oder in der zurzeit nur wenig genutzten Entgeltvariante (also als sozialversichertes Beschäftigungsverhältnis mit Lohn).³ Arbeits-Beschaffungs-Maßnahmen (ABM) spielen dagegen eine abnehmende Rolle.
- Die neue Idee des *dritten* Arbeitsmarktes geht davon aus, dass es inzwischen – nach langen Jahren der Massenarbeitslosigkeit – Langzeitarbeitslose gibt, die auf lange Sicht keine Rückkehrchance auf den ersten Arbeitsmarkt haben und denen deshalb auch eine langfristige öffentliche Beschäftigung angeboten werden soll. Hier liegt der Unterschied zum zweiten Arbeitsmarkt, der eine eher kurzfristige Anlage und „Übergangsfunktion“ hat. Zielgruppe dieses Arbeitsmarktes könnten vor allem ältere Arbeitnehmer sein, die kurz vor der Verrentung stehen.

¹ Zum Thema „dritter Arbeitsmarkt“ fand am 18. Oktober eine Anhörung im Bundesministerium für Arbeit und Soziales statt.

² siehe „Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik: Was die Große Koalition umsetzen will - Aus dem Vertrag zwischen CDU, CSU und SPD“, in SozSich 11 /2005, S. 373 f. und 279

³ siehe dazu Stephan Rixen: Unbegrenzte Möglichkeiten im Hartz-IV-Land? Rechtliche Grenzen bei Ein-Euro-Jobs, S. 152 ff

Langzeitarbeitslose als Zielgruppe

Die arbeitsmarktpolitischen Instrumente des zweiten und eines möglichen dritten Arbeitsmarktes zielen vor allem auf die Langzeitarbeitslosen. Als langzeitarbeitslos gilt ein Arbeitsuchender nach einem Jahr ohne (Wieder-)Einstieg in den Job. Eine Mehrheit der Langzeitarbeitslosen sucht allerdings schon länger, ein gutes Drittel von ihnen sogar schon länger als sechs Jahre nach einer (neuen) Stelle.

In Deutschland gelten nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit (BA)⁴ zurzeit rund 1,6 Millionen Menschen als langzeitarbeitslos, davon 400.000 bis 600.000 als „Langzeitarbeitslose mit mehrfachen Beschäftigungshemmnissen“⁵. Diese Hemmnisse können zum Beispiel fehlende Qualifikation, gesundheitliche Probleme oder Alter sein. Nach den Angaben des Institutes für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)⁶ zeichnet sich Langzeitarbeitslosigkeit tendenziell durch folgende Merkmale aus:

- Eher Personen ohne Schulabschluss
- Eher Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen
- Eher ältere Arbeitnehmer

Um diesen Menschen Perspektiven zu bieten und ihnen gleichzeitig einen Beitrag als Gegenleistung für die erhaltene Sozialleistung abzuverlangen, wurde das System des zweiten Arbeitsmarktes geschaffen. Natürlich spielte auch die Hoffnung, die Menschen schnell wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren und damit die Sozialkassen zu entlasten, eine zentrale Rolle.

Brückenfunktion des zweiten Arbeitsmarktes stärken

Der zweite Arbeitsmarkt ist in den vergangenen Jahren immer zwiespältig beurteilt worden. Für die Kritiker überwiegen die „Einsparereffekte“, das heißt sie gehen davon aus, die Arbeitsuchenden würden dadurch eher davon abgehalten, auf dem ersten Arbeitsmarkt unterzukommen, als dass sie eine Hilfestellung erhielten. Für die Befürworter zählt dagegen vor allem die Tatsache, dass hier zumindest die Chancen der Arbeitsuchenden verbessert werden können, arbeitsfähig und im Kontakt mit der „regulären“ Arbeitswelt zu bleiben.

Eines scheint auf jeden Fall klar zu sein: Der zweite Arbeitsmarkt für Empfänger des Arbeitslosengeldes (ALG) II muss in seiner Struktur weiter verbessert werden. Bereits eineinhalb Jahre nach Beginn von „Hartz IV“ ist festzustellen, dass sich dieser Arbeitsmarkt nicht in Zusatzjobs („Ein-Euro-Jobs“) oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) erschöpfen kann. Denn, wie der ALG-II-Ombudsrat in seinem Abschlussbericht in aller Deutlichkeit festgestellt hat: Die Zusatzjobs sind „keine Brücke in den Ersten Arbeitsmarkt. Ein solcher Übergang gelingt in den seltensten Fällen“.⁷

Auch erste lokale Auswertungen weisen darauf hin, dass die in der Bevölkerung als „Ein-Euro-Jobs“ bekannten *Arbeitsgelegenheiten in der Mehrbedarfsvariante* – kurz: *Zusatzjobs* – kaum einen Beitrag für die Integration in den ersten Arbeitsmarkt leisten.⁸ Hinzu kommt ihre wenig attraktive Ausgestaltung: Der Arbeitslose bleibt Sozialleistungsempfänger und bekommt einen kleinen Zuschlag von ein bis zwei Euro pro Stunde für die Arbeit, die er erbringt. Doch obwohl die Zusatzjobs ein Hauptziel des zweiten Arbeitsmarktes – die Heranführung an den ersten Arbeitsmarkt – verfehlen, prägen sie sein Gesicht: Von insgesamt 280.000 Arbeitsgelegenheiten im ALG-II-Bezug sind immerhin 95 Prozent *Zusatzjobs* und nur magere fünf Prozent Jobs in der zweiten Variante, also *Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt*.⁹

In der Arbeitsgelegenheit in der „Entgeltvariante“ erhalten die Arbeitslosen eine in der Regel höchstens elf Monate dauernde öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, also einen „Lohn“, der sich in der Summe in etwa an dem orientiert, was der Arbeitsuchende auch in der Mehraufwandsvariante hätte. Die zeitliche Begrenzung der Arbeitsgelegenheiten ergibt sich aus dem Ziel, dadurch keine Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung

⁴ vgl. Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen, August 2006, S. 44

⁵ vgl. die Beiträge von Ulrich Walwei und Heinrich Alt, in „Leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose: Welche Wege der Integration in den Arbeitsmarkt sind möglich?“, Protokoll der Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung, 8. Mai 2006 in Berlin, Hrsg.: Friedrich Ebert-Stiftung, 2006
Ulrich Walwei: Leistungsgeminderte Arbeitslose, in ebenda, S. 5

⁶ Ulrich Walwei: Leistungsgeminderte Arbeitslose, in ebenda, S. 5

⁷ Ombudsrat, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Schlussbericht, S. 34; siehe dazu auch Burkhard Rixin: Schlussbericht des Hartz-IV-Ombudsrats: Rat sieht zahlreiche Mängel bei der Grundsicherung und fordert neue Organisationsstruktur, in *SozSich* 7/2006, S. 243 ff.

⁸ So zum Beispiel Berechnungen der ARGE Berlin-Mitte. Sie ist eine der wenigen ARGEn, die die Entgeltvariante derzeit im großen Stil einsetzen.

⁹ vgl. Bundesagentur für Arbeit, a. a. O., S. 15

entstehen zu lassen¹⁰ und somit Verschiebebahnhöfe zu eröffnen, die gerade mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe geschlossen wurden.

Bereits zu Zeiten, als viele arbeitsfähige Arbeitslose Sozialhilfe bezogen – also vor der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe Anfang 2005 – hatte es Arbeitsgelegenheiten in der Mehrbedarfs- und der Entgeltvariante gegeben. Bei den hochgerechnet mindestens 400.000 Arbeitsgelegenheiten in der alten Sozialhilfe hielten sich aber zuletzt die „entgeltlichen“, sozialversicherungspflichtigen Arbeitsgelegenheiten und die Zusatzjobs in etwa die Waage.¹¹

Es spricht viel dafür, die Struktur der Arbeitsgelegenheiten wieder in Richtung der Entgeltvariante zu ändern. Auf Grund der Erfolglosigkeit der Zusatzjobs sollten die häufig positiven Erfahrungen der Kommunen mit entlohnten öffentlichen Arbeitsgelegenheiten aufgenommen und die „Entgeltvariante“ wieder verstärkt zum Einsatz gebracht werden.

Die Vorteile der Entgeltvariante sind:

- Sie ermöglicht eine größere Nähe zum ersten Arbeitsmarkt, da die Jobs nicht gemeinnützig und zusätzlich sein müssen. Durch eine engere Kooperationsmöglichkeit mit der lokalen Wirtschaft gelingt die Integration schneller. Hinzu kommt, dass dadurch eine genauere Orientierung an den Fähigkeiten und Neigungen des Arbeitsuchenden erleichtert wird, da potenziell Jobs aus allen Branchen angeboten werden können. Eine solche Passgenauigkeit der Arbeitsgelegenheit erhöht die Motivation des einzelnen Arbeitsuchenden und die Wahrscheinlichkeit, dass die (Wieder-)Eingliederung auf dem ersten Arbeitsmarkt gelingt.
- Ein nicht zu unterschätzender Aspekt, der ebenfalls für einen stärkeren Einsatz dieser Form der Arbeitsgelegenheit spricht, ist der positive psychologische Effekt eines Entgeltes für die geleistete Arbeit. Die Menschen erhalten eine sozialversicherungspflichtige Anstellung, sie bleiben nicht „arbeitslos“ und werden somit – zumindest vorübergehend – aus dem „System Hartz IV“ entlassen. Die entlohnte Arbeitsgelegenheit stellt andere Anforderungen an den Arbeitsuchenden. Sie stärkt seine Rechte und Pflichten im Rahmen der Selbstbestimmung, da er selbst haushalten muss. Darüber hinaus vermittelt eine solche Tätigkeit viel eher den Eindruck einer regelmäßigen Arbeit, was die Vorbereitung auf den ersten Arbeitsmarkt verbessert. Der Zusatzjob hingegen belässt den Arbeitsuchenden komplett im Verwaltungs- und Versorgungssystem.
- In der Entgeltvariante zahlen die öffentlich Beschäftigten mehr in die Sozialversicherungen ein. Viele Experten verweisen deshalb auf die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Nimmt man alle Kosten zusammen, die ein Zusatzjob kostet, dann ist er unter dem Strich kaum oder gar nicht billiger als ein öffentlich geförderter Job in der Entgeltvariante. Aktuelle Musterrechnungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) bestätigen dies¹². Hinzu kommen die möglichen Einsparungen bei der Verwaltung, weil der Arbeitsuchende nicht mehr regelmäßig bei der ARGE vorstellig werden muss.

Es gibt aber auch Nachteile der Entgeltvariante: Zumindest auf den ersten Blick kostet eine Arbeitsgelegenheit in der Entgeltvariante mehr, vor allem ist sie für die Arbeitsagentur teurer. Ein „Ein-Euro-Jobber“ kostet nach dem Regelsatz 345 Euro ALG-II-Basisleistung. Dieses Geld stammt aus dem so genannten „Transfertitel“ der Bundesagentur für Arbeit (BA). Die ARGE nimmt zudem ca. 500 Euro aus dem „Eingliederungstitel“ der BA (für Mehraufwandsentschädigung plus Maßnahmekostenpauschale). Beide Haushaltstitel werden aus Steuermitteln des Bundes finanziert. Hinzu kommen etwa 200 Euro Sozialversicherungsbeiträge, die ebenfalls zulasten der BA gehen. Die Kommune ergänzt im Schnitt ca. 350 Euro Wohnkosten. Das bedeutet, dass der „Ein-Euro-Jobber“ zwar insgesamt rund 1.400 Euro im Monat kostet, die ARGE aber lediglich 500 Euro aus dem „Eingliederungstitel“ der BA verbraucht.

Stellt die ARGE nun einen Arbeitsuchenden auf „Entgeltbasis“ an, so kostet er um die 1.500 Euro (Auszahlungsbetrag, Sozialversicherung und Maßnahmekosten), die komplett aus dem „Eingliederungstitel“ der Bundesagentur bestritten werden müssen. Das bedeutet: Es kommt kein Geld von der Kommune und die ARGE darf auch kein Geld aus dem „Transfertitel“ der BA nehmen. Damit verbrauchen ARGEN, die vermehrt auf die Entgeltvariante setzen, ihren „Eingliederungstitel“ schneller, bei weniger Menschen, die vermittelt werden können. Dies hat natürlich den Nachteil, dass weniger Menschen aus der Statistik verschwinden und die Vermittlungsbilanz der ARGE nach Zahlen gerechnet nicht so gut ausfällt. Gegengerechnet werden müssten dabei allerdings die Ersparnisse der Kommune, die kein Wohngeld zahlen muss, und der Gewinn der Sozialversicherung, die Beiträge erhält. Hinzu kommen Einsparungen im „Transfertitel“ der Bundesagentur und personelle Einsparmöglichkeiten in den ARGEN.

¹⁰ Ansprüche auf Arbeitslosengeld entstehen erst nach einer sozialversicherten Beschäftigung von mindestens 12 Monaten.

¹¹ vgl. Deutscher Städtetag: Kommunale Beschäftigungsförderung, Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach dem BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III 2002 und 2004

¹² vgl. Ursula Engelen-Kefer: Anforderungen des DGB zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation, Statement zur Pressekonferenz, 9. Mai 2006, Anlage 2 sowie den folgenden Artikel in diesem Heft von Annelie Buntenbach: Ehrlicher zweiter Arbeitsmarkt ist notwendig - Ein-Euro-Jobs durch sozialversicherungspflichtige öffentlich geförderte Beschäftigung ersetzen, S. 335 ff.

Ein weiterer, sehr gravierender Nachteil beim Einsatz der Entgeltvariante ist der erhöhte Koordinierungsbedarf, um Verdrängungseffekte auf dem Ersten Arbeitsmarkt zu vermeiden. Noch stärker als bei den zusätzlichen „Ein-Euro-Jobs“ müssen die lokalen Akteure zusammenarbeiten, um Reibungen mit dem Ersten Arbeitsmarkt zu vermeiden.

Weniger Zusatzjobs, mehr Entgeltjobs!

Trotz der nicht zu unterschätzenden Nachteile der Entgeltvariante sprechen aus der Erfahrung der Praxis der vormaligen Sozialhilfe viele Argumente dafür, dass sie wieder verstärkt zum Einsatz kommen sollte. Hierzu ist zunächst eine gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Gesamtbetrachtung notwendig. Das heißt erstens, dass die bereits in der Sozialhilfe erkannte bessere Sozial- und Arbeitsmarktintegration durch „entlohnte“ öffentliche Beschäftigung gewürdigt werden muss. Bei der Durchführung kann und muss auf die Erfahrungen der Kommunen (und ihrer Beschäftigungsgesellschaften) aus der Sozialhilfe zurückgegriffen werden. Das heißt zweitens, es sollte eine Gesamtrechnung aufgemacht werden. Ein Denken in getrennten Finanzierungsbudgets – Eingliederungstitel, Transfertitel und Wohnkosten – der ARGEn hilft nicht weiter.

Ein entscheidender Impuls für die verstärkte Nutzung der Entgeltvariante könnte deshalb die Möglichkeit zur „Kapitalisierung“ des Transfertitels (345 Euro) sein. Das bedeutet, dass es möglich sein sollte, auch das Geld, das normalerweise als Basisleistung zur Existenzsicherung in einem Extratopf festgelegt ist, in das Entgelt für die öffentlich entrichtete Arbeit einfließen zu lassen. Auch sollte es die Möglichkeit der Einbeziehung des kommunalen Anteils für Wohnen und Heizen geben. Unter dem Strich müsste es möglich sein, alle „passiven“ und „aktiven“ Leistungen des ALG II in einen Topf zu werfen, um somit aus der Gesamtheit ein adäquates Entgelt zahlen zu können. Hier ist das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Gespräch mit der Bundesagentur für Arbeit und den Kommunen aufgefordert, flexible Lösungen zu entwerfen.

Die Gefahr der Verdrängung von Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt könnte unter anderem durch eine stärkere Konzentration der Entgeltvariante auf bestimmte Zielgruppen gebannt werden. Als Schwerpunktsetzung bietet sich eine Konzentration auf diejenigen jungen Arbeitsuchenden an, die über den Weg der Aus- und Weiterbildung noch nicht auf den ersten Arbeitsmarkt gefunden haben. Diesen jungen Menschen könnte ein sinnvoll gegliedertes Einstiegsprogramm in den Arbeitsmarkt angeboten werden, das Qualifizierung und Praktikum auf dem Ersten Arbeitsmarkt mit in die Arbeitsgelegenheit einbindet. Sie erhielten auf diese Weise eine Art Anschubhilfe auf dem zweiten Arbeitsmarkt.

Ein dritter Arbeitsmarkt?

Eine klare Zielgruppenzuschneidung braucht auch ein so genannter dritter Arbeitsmarkt, der nun seit einigen Wochen durch die arbeitsmarktpolitischen Diskussionen geistert. Der Deutsche Gewerkschaftsbund, viele Wohlfahrtsverbände¹³ und die Arbeitsmarktpolitiker der SPD-Bundestagsfraktion sind sich weitgehend einig: Gebraucht wird ein dritter Arbeitsmarkt für diejenigen, die ohne Perspektive auf dem ersten Arbeitsmarkt sind.

Der DGB bezeichnet seine Überlegungen zwar als „ehrlichen zweiten Arbeitsmarkt“, womit wir bei gewissen Definitionsschwierigkeiten wären, die sich aus diesen sperrigen Begriffen ergeben. Gemeint ist jedoch das Gleiche: Ein neu einzurichtender Arbeitsmarktbereich, der sich auf diejenigen beschränkt, die auf Grund veralteter oder nicht vorhandener Qualifikation und beschränkter Weiterbildungsmöglichkeit in absehbarer Zeit nicht mehr in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren sind. Vor allem gesundheitlich eingeschränkten oder älteren Arbeitslosen, die nicht mehr in reguläre Beschäftigung finden, soll so eine sinnvolle Alternative zur Arbeitslosigkeit angeboten werden. Schätzungen der Arbeitsmarktinstitute gehen von 400.000 bis 600.000 Menschen aus¹⁴, die dies betrifft.

Im Gegensatz zum zweiten Arbeitsmarkt scheint es für den dritten Arbeitsmarkt ausgemacht, öffentlich geförderte Beschäftigung mit „Entgelt“ anzubieten und keine „Ein-Euro“-Zusatzjobs. Es wird hier also keine Debatte pro oder contra Entgeltvariante geben. Für „leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose“ soll es dauerhaft eine öffentlich geförderte, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung geben.

Für die Tätigkeiten, die auf diesem dritten Arbeitsmarkt ausgeübt werden, gilt grundsätzlich, was auch oben für den zweiten Arbeitsmarkt festgehalten wurde: Sie sollten geeignet sein, die individuellen Fähigkeiten der einzelnen Arbeitslosen zu berücksichtigen, damit sie sozialintegrativ erfolgreich sind und nicht als „Zwangmaßnahmen“ verstanden werden. Wie es kürzlich das Mitglied des Vorstandes der Bundesagentur für Arbeit, Heinrich Alt, formulierte: Es werden sinnstiftende Tätigkeiten gesucht, die durch eine Bündelung der finanziellen Ressourcen finanziert werden und durch kommunale Gremien (inklusive Gewerkschaften und Arbeitgeber) vergeben werden.

¹³ vgl. zum Beispiel das aktuelle Eckpunkte-Papier der Arbeiterwohlfahrt (AWO): Weiterentwicklung öffentlich geförderter Beschäftigung, Juni 2006

¹⁴ vgl. Fußnote 5

Lokale Zusammenarbeit im Zentrum

Von zentraler Bedeutung für eine ausgeweitete öffentlich geförderte Beschäftigung ist ohne Zweifel eine funktionierende lokale Steuerung des gesamten Prozesses (im Hartz-IV-System). Dabei kommt Beiräten eine zentrale Rolle zu, die von den kommunalen Spitzenverbänden und der Bundesagentur für Arbeit für alle ARGEn von Anfang an vorgesehen waren.¹⁵ Leider wurden diese Beiräte bis heute nur in knapp 60 Prozent der ARGEn eingerichtet. Von etlichen Trägern der ARGEn wird durch Beiräte eine angeblich externe „Einmischung“ und Verlangsamung der Prozesse befürchtet. In den Optionskommunen ist die Quote der Beiräte noch geringer.¹⁶

Mehr lokale Zusammenarbeit und Mitbestimmung ist aus mindestens drei Gesichtspunkten notwendig: Um die Arbeitsuchenden passgenau in der lokalen Wirtschaft einzusetzen, um gleichzeitig Verdrängungseffekte zu vermeiden und um drittens einen öffentlichen Konsens über Sinn und Zweck öffentlicher Beschäftigung herzustellen. Sowohl Politik und Wirtschaft als auch die Bürgerinnen und Bürger müssen die Pläne mittragen und mitgestalten.

Wenn ein solcher lokaler Konsens gelingt, dann könnten ein zweiter und dritter Arbeitsmarkt mehr bewirken als nur ein vorübergehendes „Parken“ von Arbeitslosen oder Schönen der Arbeitsmarktstatistik. Dann kann der öffentlich geförderte Arbeitsmarkt neben individuellen Vorteilen für Arbeitsuchende auch einen wichtigen Beitrag für das gesellschaftliche Zusammenleben erbringen, zumal ein hohes Arbeits-Potenzial im Bereich der personenbezogenen und sozialen Dienstleistungen vermutet wird. So könnten beispielsweise Tätigkeiten, die auch heute von „ungelernten“ Kräften wie Zivildienstleistenden oder Ehrenamtlichen erfüllt werden, künftig über den zweiten und dritten Arbeitsmarkt abgedeckt werden.

Die Vorteile dieses Arbeitsmarktgebietes wären:

- Sein Bezug zur lokalen Wirtschaft und ihren aktuellen Bedürfnissen,
- daraus folgend Mobilisierung sozialen Kapitals (Ansprache der Bürgerinnen und Bürger vor Ort, Vertrauen, Kooperationsbereitschaft etc.) und
- eine Synthese zwischen ökonomischen und sozialen Interessen (z. B. über die Form der Sozialbetriebe oder Integrationsfirmen, in denen Gewinnorientierung und Integration vereint werden können).

Letztlich könnte somit in einem sinnvoll ausgestalteten öffentlich geförderten Bereich die Arbeitsmarkt- und Sozialintegration von (vorwiegend) Langzeitarbeitslosen mit einer Stärkung des kommunalen Netzwerkes „Hand in Hand“ gehen.

Chancen öffentlich entlohnter Beschäftigung nutzen

Der zweite Arbeitsmarkt ist bereits real, der dritte Arbeitsmarkt soll kommen. Im Kern geht es um die Arbeitsgelegenheiten nach dem SGB II, die im ersten Fall eine „Brücke in den ersten Arbeitsmarkt“ darstellen sollten und im zweiten Fall eine dauerhafte öffentliche Beschäftigung. Diese Arbeitsgelegenheiten bringen die alt bekannten Gefahren mit sich:

- dass die Arbeitslosen sich einrichten auf dem zweiten Arbeitsmarkt („Einsperreffekt“), statt eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt zu suchen und
- dass Stellen auf dem ersten Arbeitsmarkt verdrängt werden könnten.

Diese Gefahren dürfen nicht übersehen werden, wenn die Arbeitsgelegenheiten neu strukturiert werden. Auf der anderen Seite stehen die Chancen:

- dass die Arbeitsfähigkeit Langzeitarbeitsloser wieder hergestellt, erhalten oder verbessert wird,
- dass eine individuell zufrieden stellende Beschäftigung gefunden wird und
- dass am Ende in einem sinnvoll arrangierten öffentlichen Beschäftigungssektor auch gesellschaftlich wichtige Arbeit vollbracht wird, die ohne diesen „staatlich finanzierten Niedriglohnssektor“ nicht getan würde.

Eine große Neuerung in der aktuellen Debatte ist der „dritte“ Arbeitsmarkt für diejenigen ALG-II-Empfänger, die auf Grund ihres Alters oder gesundheitlicher Einschränkungen auch langfristig nicht mehr in den ersten Arbeitsmarkt finden werden. Dieser Schritt ist richtig.

¹⁵ vgl. Gemeinsames Rundschreiben des Deutschen Städtetages, des Deutschen Städte- und Gemeindebundes und der Bundesagentur für Arbeit vom 29. März 2005

¹⁶ vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund: Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Nr. 2/06, S. 8

Doch die in Kürze im Bundestag zu diskutierende Neustrukturierung des Niedriglohnsektors und des Hartz-IV-Prozesses sollte nicht an dieser Stelle stehen bleiben. Zugleich sollte auch der bestehende zweite Arbeitsmarkt neu ausgerichtet werden. Statt Zusatzjobs – im Volksmund „Ein-Euro-Jobs“ – brauchen wir entlohnte öffentlich geförderte Beschäftigung in der „Entgeltvariante“. Dies hätte neben den oben aufgezeigten Vorteilen auch noch den Effekt, dass wir eine klare, einheitliche Struktur bei den Arbeitsgelegenheiten hätten. Binnendifferenzierungen, etwa bei der Höhe des Entgeltes werden dadurch nicht ausgeschlossen, sondern sind ausdrücklich zu begrüßen.

Öffentliche Beschäftigung statt Beschäftigung im öffentlichen Dienst?

Womit am Ende dieses Artikels noch eine ketzerische Frage zu stellen wäre: Sind wir auf dem Weg, einen größeren öffentlich geförderten Arbeitsmarktbereich zu schaffen, in dem wir dann all diejenigen auffangen, die wir vorher in der öffentlichen Verwaltung „abgebaut“ haben?

Ganz so einfach ist es sicherlich nicht, aber natürlich wird es folgende Fälle geben: Ein bei der Stadt Angestellter verliert seinen Job in der Verwaltung. Die Stelle wurde wegrationalisiert, da die Stadt beschlossen hat, dass sein Tätigkeitsfeld nicht relevant genug erscheint, um aus öffentlichen Mitteln bezahlt zu werden. Nach langer Arbeitslosigkeit taucht der ehemalige Angestellte wieder auf ähnlichem Posten auf. Sein Arbeitsplatz wird jetzt als öffentlich geförderter Job vergeben. Er übt wieder seine alte Tätigkeit aus, nur schlechter bezahlt. Und den Staat kostet diese Stelle dabei möglicherweise genauso viel wie vorher, da nun auch noch die Kosten der Arbeitsverwaltung hinzukommen.

Ähnliche Geschichten sind sicherlich bereits heute bei den Arbeitsgelegenheiten Realität und es wird sie auch künftig geben. Umso mehr stellt sich die Frage, ob der großflächige Stellenabbau im Öffentlichen Dienst auf allen Ebenen nicht zu überdenken ist. Von 1991 bis 2004 sind rund zwei Millionen Stellen im Öffentlichen Dienst weggefallen.¹⁷ Natürlich ist es gut, wenn überflüssige Bürokratie abgebaut wird und sicherlich müssen dabei einzelne Arbeitsplätze wegfallen. Aber wenn wir im Gegenzug heute über vier Millionen Menschen haben, denen wir die Arbeitslosigkeit aus öffentlichen Mitteln bezahlen, sollte uns das zu denken geben! ?

¹⁷ vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 6, 2004