

Bröhling, Rüdiger

Working Paper

Der Einsatz so genannter Zusatzjobs nach Hartz IV in zwei hessischen Kommunen

Arbeitspapier, No. 117

Provided in Cooperation with:

The Hans Böckler Foundation

Suggested Citation: Bröhling, Rüdiger (2006) : Der Einsatz so genannter Zusatzjobs nach Hartz IV in zwei hessischen Kommunen, Arbeitspapier, No. 117, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/116577>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Rüdiger Bröhling

***Der Einsatz so genannter
Zusatzjobs nach Hartz IV in zwei
hessischen Kommunen***

Arbeitspapier 117

Der Einsatz so genannter Zusatzjobs nach Hartz IV in zwei hessischen Kommunen

Rüdiger Bröhling

Rüdiger Bröhling, geboren 1962, Diplom-Politikwissenschaftler mit den Schwerpunkten Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, lebt in Marburg.

Impressum

Herausgeber: **Hans-Böckler-Stiftung**
Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des DGB
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefon: (02 11) 77 78-175
Fax: (02 11) 77 78-283
E-Mail: Karsten-Schneider@boeckler.de

Redaktion: Dr. Karsten Schneider, Leiter des Referats 2 der Abteilung Forschungsförderung
Best.-Nr.: 11117
Gestaltung: Horst F. Neumann Kommunikationsdesign, Wuppertal
Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Düsseldorf, Juni 2006
€ 10,00

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	5
2	Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik	7
2.1	Allgemeines zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit	7
2.2	Aktive Arbeitsmarktpolitik vor Hartz IV	8
2.2.1	Beschäftigung schaffende Instrumente nach AFG/SGB III	8
2.2.2	Beschäftigung schaffende Instrumente nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG)	10
2.3	Sozialstaatlicher Paradigmenwechsel	12
2.3.1	Aktivierende Arbeitsmarktpolitik	13
2.3.2	Ausbau des Niedriglohnssektors	14
2.4	Der zweite und dritte Arbeitsmarkt vor Hartz IV	16
2.4.1	Der Zivildienst in der Bundesrepublik	16
2.4.2	Quantitative Aspekte des zweiten und dritten Arbeitsmarktes vor Hartz IV	18
3.	Zusatzjobs nach Hartz IV in der Praxis	21
3.1	Die Entwicklung Beschäftigung schaffender Maßnahmen in der ersten Jahreshälfte	21
3.2	Rahmenbedingungen in der Stadt Kassel und im Landkreis Marburg-Biedenkopf	24
3.3	Eingliederungspolitik, Beschäftigungsförderung und die Bedeutung von Arbeits- gelegenheiten mit MAE in der Praxis zweier Kommunen	25
3.3.1	Das Beispiel Landkreis Marburg-Biedenkopf	25
3.3.2	Das Beispiel Stadt Kassel	30
3.3.3	Zwischenfazit	33
3.4	Wöchentliche Arbeitszeiten in den Ein-Euro-Jobs	34
3.5	Qualifizierungsanteile und Fallpauschalen	35
3.6	„Zusätzlichkeit“ und „öffentliches Interesse“ der Arbeitsgelegenheiten	36
3.6.1	Öffentliches Interesse	38
3.6.2	Allgemeines zur Problematik der Zusätzlichkeit	39
3.6.3	Öffentliche Hand und Zusätzlichkeit von Ein-Euro-Jobs	39
3.6.4	Die Zusätzlichkeitsproblematik im Bereich der Pflege alter Menschen	42
3.6.5	Die Zusätzlichkeitsproblematik bei Qualifizierungs- und Beschäftigungs- gesellschaften	44
3.6.6	Rahmenbedingungen und Verfahren im Umgang mit den Merkmalen „Zusätzlichkeit“ und „öffentliches Interesse“	46
4.	Schlussbetrachtungen	51
	Literatur und Quellen	55
	Anhang	61
	A. Übersicht über die Expert(inn)engespräche	63
	B. Instrumente	65
	C. Abkürzungsverzeichnis	67
	Selbstdarstellung der Hans-Böckler-Stiftung	69

1 Einleitung

Mit dem *Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (im Folgenden „Hartz IV“ genannt) legte der Gesetzgeber im am 01.01.2005 in Kraft getretenen Sozialgesetzbuch – Zweites Buch (SGB II) die bisherige Arbeitslosenhilfe und die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) für erwerbsfähige Hilfebedürftige zu einer Grundsicherung für Arbeitssuchende zusammen. Neben den finanziellen Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (Arbeitslosengeld II, Sozialgeld) normiert SGB II in § 16 auch eine lange Reihe von Eingliederungsleistungen. Eines dieser Instrumente zur Integration sind die so genannten Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (MAE), die in der öffentlichen Debatte als „Zusatzjobs“ oder auch „Ein-Euro-Jobs“ bezeichnet werden.¹ Diese Zusatzjobs begründen kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechtes; lediglich die Vorschriften des Arbeitsschutzes gelten. Die Entschädigung soll ein bis zwei Euro pro Arbeitsstunde betragen (BMWA 2004a).

Wiewohl Arbeitsgelegenheiten mit MAE keine Neuschöpfung von Hartz IV sind – denn das Bundessozialhilfegesetz hielt bereits seit Jahrzehnten solche Arbeitsgelegenheiten als Instrument bereit – nahmen (und nehmen) sie in den politischen Auseinandersetzungen um das *Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* eine herausragende Rolle ein, nicht zuletzt, weil das Arbeitsministerium eine als sehr hoch einzuschätzende Zahl von bundesweit 600.000 Zusatzjobs ins Spiel brachte (ebd.).

Die vorliegende Studie stellt sich die Aufgabe, die konkrete Umsetzung des durch Hartz IV in neue Zusammenhänge gerückten arbeitsmarktpolitischen Instruments der Arbeitsgelegenheit mit MAE exemplarisch in zwei Kommunen zu untersuchen. Zu diesem Zweck kann man verschiedene Blickwinkel einnehmen: z. B. den des Grundsicherungsträgers, den der Hilfeempfänger/innen, den der Maßnahmeträger oder auch den Blickwinkel derjenigen, denen die Arbeitsleistung der Zusatzjobber/innen unmittelbar zugute kommt. Allerdings hätten auf die Ein-Euro-Jobber/innen bezogene Fragestellungen (Inwieweit verbessern Zusatzjobs die Chancen der Teilnehmer/innen auf Wiedereingliederung? Welche Bedeutung haben Sanktionsdrohungen und Zumutbarkeitskriterien für die Beteiligten?) den Rahmen der Arbeit gesprengt². Hingegen schien es realistisch und fruchtbar, das Agieren der SGB II-Träger und der Maßnahmeträgerseite bei der Umsetzung der Arbeitsgelegenheiten näher zu beleuchten und Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wie diese Akteure mit den geforderten Qualitätskriterien der Zusatzjobs umgehen. Denn die Arbeitsgelegenheiten sollen im „öffentlichen Interesse“ liegen und das Merkmal der „Zusätzlichkeit“³ erfüllen. Nach Möglichkeit sollen sie darüber hinaus die ALG II-Bezieher/innen qualifizieren, weil eine Heranführung an den ersten Arbeitsmarkt intendiert ist. Wo und in welchen Tätigkeitsfeldern arbeiten also die Ein-Euro-Jobber/innen? Handelt es sich dabei um dieselben Bereiche und Arten von Tätigkeiten, die bis 2004 für den so genannten zweiten Arbeitsmarkt prägend waren? Wie grenzen die einzelnen Akteure vor Ort die „zusätzlichen“ und im „öffentlichen Interesse“ liegenden Arbeiten von denen des ersten Arbeitsmarktes ab? Wie sieht der Prozess aus, in dessen Verlauf diese Abgrenzung definiert, durchgesetzt und unter Umständen kontrolliert wird? Wer wird in diesen Prozess einbezogen? Wie ist es um die qualifizierenden Elemente der geförderten Beschäftigung bestellt?

1 Bei Arbeitsgelegenheiten mit MAE erhalten die Hilfeempfänger/innen zusätzlich zum Arbeitslosengeld II (ALG II) und zu den Kosten der Unterkunft (KdU) eine Mehraufwandsentschädigung, deren Höhe sich in der Regel an den geleisteten Arbeitsstunden orientiert. Darüber hinaus gibt es nach SGB II Arbeitsgelegenheiten in einer sozialversicherungspflichtigen Entgelt-Variante. Wenn im Folgenden von „Arbeitsgelegenheiten“ ohne weiterem Zusatz die Rede ist, sind immer Arbeitsgelegenheiten in der MAE-Variante gemeint. Ein allgemeiner Hinweis zur Begrifflichkeit: Die Bezeichnungen „Arbeitsgelegenheit (MAE)“, „Zusatzjob“ und „Ein-Euro-Job“ verwende ich synonym. Gegen den Begriff „Ein-Euro-Job“ ist gelegentlich eingewandt worden, dass er insofern irreführend ist, als dass die betroffenen Hilfeempfänger/innen unter Einbeziehung der fortgezählten ALG II/KdU-Leistungen umgerechnet pro Arbeitsstunde deutlich mehr als ein bis zwei Euro in der Tasche haben. Diese Überlegung ist aber nicht stichhaltig. Denn erstens unterstellt sie, dass es eine Entsprechung zwischen Arbeitsleistung und ALG II-Zahlung gibt, dass also die Arbeitserbringung im Zusatzjob eine Art Gegenleistung zum Geldtransfer ist. Dies wird zwar häufig behauptet, ist dem Gesetzestext jedoch nicht zu entnehmen. Zweitens ist es völlig unüblich, bei der Angabe von Stundenlöhnen zusätzliche staatliche Transferleistungen (wie etwa Kindergeld) einzurechnen.

2 Hier kann allerdings auf eine relativ breit angelegte Begleitforschung zu den Hartz-Gesetzen verwiesen werden, von der zu hoffen ist, dass sie die Beantwortung dieser wichtigen Fragen zu leisten vermag (vgl. z. B. Fertig 2004 und Bartelheimer/Wagner 2005, 20 ff.).

3 Das bedeutet: Sie sollen keine Beschäftigung verdrängen. Die Bezeichnung „Zusatzjob“ bezieht sich allerdings nicht auf dieses Merkmal, sondern auf die zusätzlich zum Arbeitslosengeld II gezahlte Mehraufwandsentschädigung (vgl. Rixen 2005, 153).

Angesichts dieser Fragestellung kam eine Erhebung mittels auf Leitfragen gestützter Interviews in Betracht. Zwei Kommunen wurden ausgewählt, wobei sowohl eine optierende Kommune als auch eine, in der eine Arbeitsgemeinschaft gebildet worden war, Berücksichtigung finden sollten. Die Wahl fiel auf den Landkreis Marburg-Biedenkopf und die Stadt Kassel. In beiden Kommunen wurden Befragungen der Grundsicherungsträger sowie einiger ausgewählter, für die jeweilige lokale Situation typischer Maßnahmeträger durchgeführt. Alle angefragten Institutionen und Organisationen haben sich – dafür an dieser Stelle mein Dank! – kooperationsbereit gezeigt und die meisten der gestellten Fragen beantwortet. Eine ergänzende und den Blick auf Problemkonstellationen schärfende Funktion hatten entsprechende Interviews mit Personen aus dem Sektor der Gewerkschaften und der Personalvertretungen – denn dass auf Grund leerer Kassen in der freien Wohlfahrtspflege und vor allem in den Kommunen ein gelegentlich recht „kreativer“ und interessen geleiteter Umgang mit dem Kriterium der Zusätzlichkeit von Ein-Euro-Jobs auf der Seite der Arbeitgeber gepflegt werden könnte, ist in der Literatur vermutet worden (Rixen 2005, 155).

Im Laufe der ersten Kontaktaufnahme wurde allerdings ein Problem hinsichtlich des projektierten zeitlichen Rahmens der Studie deutlich. Der Organisationsaufbau bei den Grundsicherungsträgern verlief aus verschiedenen Gründen langsamer als im Herbst 2004 während der Konzipierung der Untersuchung angenommen. Das betraf naturgemäß auch die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten durch die SGB II-Träger. Die Befragungen mussten daher verschoben werden; die Ergebnisse liegen nun zwei Monate später vor als geplant. Eine Folge der schwierigen Aufbauphase war und ist noch zum Teil die Tatsache, dass statistisches Material nicht in der erhofften Vielfalt und Datenqualität zu erhalten war. Darüber hinaus muss bei der Lektüre der Ergebnisse berücksichtigt werden, dass diese einen Aufbauprozess abbilden. Deshalb und weil die Expert(inn)engespräche während eines Zeitraumes von mehr als zwei Monaten aufgenommen wurden, ist eine direkte Vergleichbarkeit der Ergebnisse nicht in jedem Fall gegeben.

Der erste Teil der Untersuchung lässt zunächst die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente in der Vergangenheit Revue passieren. Der ideologische Hintergrund der neueren Arbeitsmarktreformen wird unter dem Stichwort sozialstaatlicher Paradigmenwechsel kurz erläutert, bevor ein genauere Blick auf diejenigen Bereiche des früheren zweiten und dritten Arbeitsmarktes⁴ geworfen wird, die für die Organisation der geförderten Beschäftigung nach Inkrafttreten von Hartz IV von Relevanz sein könnten. Der zweite Teil (Abschnitt 3) referiert dann die Ergebnisse der Erhebung, wobei ein Schwerpunkt auf die Frage der Zusätzlichkeit von Arbeitsgelegenheiten gelegt wurde.

4 Unter dem Begriff „zweiter Arbeitsmarkt“ sind Beschäftigung schaffende Maßnahmen in Form von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen zu verstehen. Die Arbeitsgelegenheiten mit MAE, bei denen kein Arbeitsverhältnis entsteht, sind hingegen einem „dritten Arbeitsmarkt“ zuzuordnen.

2 Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik

2.1 Allgemeines zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit

Die Entwicklung des Arbeitsmarktes in den vergangenen Jahrzehnten war u. a. dadurch gekennzeichnet, dass sich die Arbeitslosigkeit im Wechsel der Konjunkturzyklen „aufschaukelte“. Während in den durch Rezessionen eingeleiteten konjunkturellen Schwächeperioden 1981-1983 und 1993-1997 die Arbeitslosenzahl in der Bundesrepublik Deutschland um über eine Millionen anstieg, konnten die nachfolgenden wirtschaftlichen Aufschwünge die jeweils vorangegangene Zunahme nur etwa zur Hälfte wieder wettmachen (Kleinhenz 2002, 3). Entsprechend stieg die Anzahl der registrierten Arbeitslosen von 0,889 Mio. im Jahr 1980 (Quote: 3,8 %) auf über 2,304 Mio. 1985 an (9,3 %), um dann wieder auf 1,883 Mio. 1990 (Quote: 7,2 %) zu sinken. Das Muster wiederholte sich in den 90er Jahren im gesamtdeutschen Rahmen: Die Arbeitslosigkeit wuchs von 2,979 Mio. registrierte Personen 1992 (Quote: 8,5 %) bis auf 4,384 Mio. 1997 an (12,7 %) und verminderte sich wiederum auf 3,853 Mio. (10,3 %) im Jahr 2001 (Sachverständigenrat 2004, 651, Tab. 21). In den Jahren 2002 (4,061 Mio.) und 2003 (4,377 Mio.) verschärfte sich das Problem der Massenarbeitslosigkeit erneut (ebd.). Im Dezember 2004 schließlich registrierte die Bundesagentur 4,464 Mio. Menschen ohne Arbeit (Bundesagentur 2005a, 3).

Bei der Betrachtung der Arbeitslosigkeit fällt im Zeitverlauf vor allem die Zunahme des Anteils jener Arbeitslosen auf, die ein Jahr oder länger auf dem Arbeitsmarkt keine Erwerbsarbeit finden konnten. Die Quote der Langzeitarbeitslosen (an allen registrierten Erwerbslosen) erhöhte sich von 6,0 % 1970 über 11,9 % 1980 auf 27,2 % 1990 (Sachverständigenrat 2004, a. a. O.; eigene Berechnungen). Auf Gesamtdeutschland bezogen setzte sich der Trend seit den 1990er Jahren fort: von 25,0 % (1992) auf 35,0 % im Jahr 2003 (ebd.). 2004 wuchs der Anteil der Langzeitarbeitslosen noch einmal deutlich auf 38,4 % an (Bundesagentur 2005a, 9). In regionaler Hinsicht spitzte sich die Problematik vor allem in den neuen Bundesländern zu: Knapp 24 von 100 Arbeitslosen hatten 1992 dort länger als ein Jahr keine Beschäftigung gefunden, 2003 waren es schon 41,5 % (Sachverständigenrat 2004, 651, Tab. 21).

Angesichts des Ausmaßes der Langzeitarbeitslosigkeit kann von einer „unübersehbaren Tendenz“ zur „Sockelung“ der Arbeitslosigkeit gesprochen werden (vgl. Becker/Wiedemeyer 2003, 208). Darüber hinaus ist zu beobachten, dass neben den bekannten Risikofaktoren für Langzeitarbeitslosigkeit (wie fehlende Berufsausbildung, gesundheitliche Probleme oder hohes Alter [Kleinhenz 2002, 3]) das Merkmal Langzeitarbeitslosigkeit selbst sich „offensichtlich zum exkludenten Faktor“ aufgebaut hat. Darauf deuten, so Trube, die mit der Dauer der Arbeitslosigkeit rapide sinkenden Einmündungsquoten in den Arbeitsmarkt hin.⁵ Ein Teil der Bevölkerung sei tendenziell irreversibel vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen (Trube 1997, 16 f.).

Zu beachten ist darüber hinaus, dass es insbesondere auch die Kommunalhaushalte waren, die seit den 1980er Jahren zunehmend die Kosten für die anwachsende Arbeitslosigkeit zu tragen hatten. Denn über die Sozialhilfe schlug die anwachsende Arbeitslosigkeit und insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit auf die Kommunalfinanzen durch.

1980 mussten die Kommunen z. B. 0,292 Mrd. DM an Hilfen zum Lebensunterhalt in Fällen aufbringen, in denen die Hauptursache für den Sozialhilfebezug die Arbeitslosigkeit gewesen ist, 1990 waren es bereits 3,090 Mrd. DM (Trube 1997, Tab. auf S. 73). Diese Entwicklung entsprach nicht der Auffassung der „Väter des BSHG“, die die moderne Fürsorge „nicht auf materielle Grundsicherung oder gar Einkommensersatz hin angelegt“ hatten, sondern vielmehr auf individuelle, „nicht vorhersehbare“ und „nicht typisierbare Notfälle“ (LPK-BSHG 1991, 30). Ursächlich für diese Tendenz zur Kommunalisierung der Kosten der Arbeitslosigkeit

5 Eine mögliche Erklärung dafür liefert Kleinhenz: „Auch für die Langzeitarbeitslosen mit Berufsabschluss ist von einer Entwertung ihrer Qualifikation durch fehlendes Training auszugehen. Deshalb werden sie in rationalen Auswahlprozessen um die Besetzung offener Stellen – sofern überhaupt – nur auf den hinteren Rangplätzen landen...“ (Kleinhenz 2002, 3). Berthold/Fehn/Berchem heben allgemein darauf ab, dass „Arbeitgeber lange Arbeitslosigkeit als Signal für geringe Produktivität“ werten würden (Berthold/Fehn/Berchem 2001, 36; vgl. Franck 2001, 404). Es mag sein, dass Langzeitarbeitslose eine geringere Produktivität aufweisen als diejenigen, die nicht oder nur kurze Zeit arbeitslos gewesen sind. Die Produktivität von Langzeitarbeitslosen aber deshalb pauschal als gering einzustufen, ist nicht sachgerecht.

waren – neben den steigenden Arbeitslosenzahlen – „zahlreiche Entsolidarisierungen des vorrangigen AFG-Systems zuungunsten der nachrangigen Letzt-Sicherung, der Sozialhilfe“ (Trube 1997, 68). In der Folge sind, so Trube, auf der kommunalen Ebene, wo die Folgen dieser Entwicklung spürbarer sind und der Handlungsdruck entsprechend hoch ist, interessante Ansätze zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit entstanden (ebd., 74). Für die erste Hälfte der 1990er Jahren berechnet das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) einen Anstieg der durch Arbeitslosigkeit bedingten Sozialhilfeausgaben bei den Kommunen (ohne Wohngeld) von 2,4 Mrd. Euro (1992) auf 4,5 Mrd. Euro 1997⁶. Danach geht der Wert bis 2002 auf 3,4 Mrd. Euro zurück (Bach/Spitznagel 1998, Tab. 2a auf S. 10, und Bach/Spitznagel 2003, Tab. 2a auf S. 8).

2.2 Aktive Arbeitsmarktpolitik vor Hartz IV

Der defizitären Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt begegneten die verschiedenen staatlichen Akteure mit einem vielfältigen Instrumentarium. Insgesamt wuchsen die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik laut OECD-Angaben in der Bundesrepublik Deutschland von 0,8 % des BIP im Jahr 1985 (Berthold/Fehn/Berchem 2001, 42) auf – bedingt durch die auf Grund des Beitritts der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes hervorgerufenen arbeitsmarktpolitischen Verzerrungen – etwa das Doppelte in den Jahren 1992 und 1993 (knapp 1,7 % bzw. 1,6 % des BIP; Quelle: OECD 1996), um dann bis 2002 wieder relativ kontinuierlich auf knapp 1,2 % zurückzugehen (OECD 1999 und 2004).

In der Bundesrepublik kann die aktive Arbeitsmarktpolitik bis 2004 differenziert werden in Maßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG; bzw. seit 1998 nach dem SGB III) einerseits und solchen der kommunalen Beschäftigungspolitik nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) auf der anderen Seite.

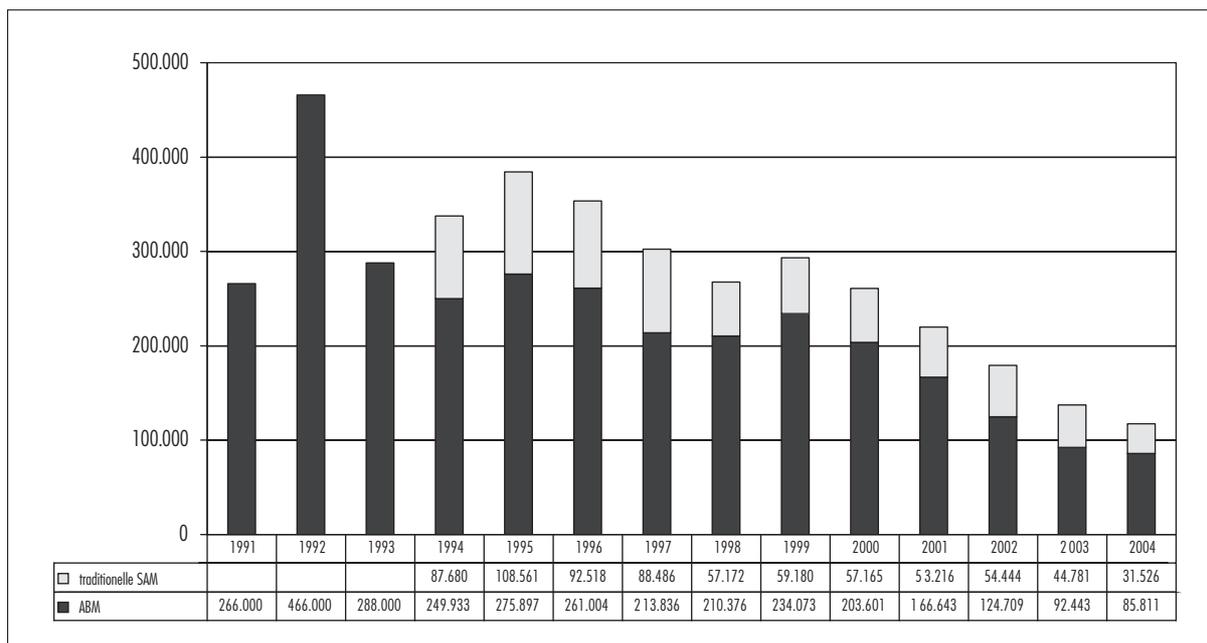
2.2.1 Beschäftigung schaffende Instrumente nach AFG/SGB III

In den Jahren nach der „Wiedervereinigung“ setzte die Arbeitsmarktpolitik – vor allem in Ostdeutschland – massiv auf den Einsatz von Fortbildungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die, flankiert von Kurzarbeits- und Vorruhestandsregelungen, den Arbeitsmarkt entlasten sollten. So betrug zum Beispiel die Verringerung der Arbeitslosenzahlen durch Beschäftigung schaffende Maßnahmen im Jahr 1993 420.000 Personen (vor allem durch ABM) und durch ‚Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung und Umschulung‘ ca. 548.000 Personen (Autorengemeinschaft 1996, Tab. 7a und 7b auf S. 34 f.)⁷. Die hier vor allem interessierenden beschäftigungsfördernden Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes – zur „Stop-and-go“-Politik in Hinblick auf die berufliche Weiterbildung seit 1990 vgl. Bothfeld/Gronbach/Seibel 2005, 14 ff. –, also die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) nach §§ 260-271 SGB III und die so genannten „traditionellen Strukturanpassungsmaßnahmen“ (SAM) nach §§ 272-279, 415 SGB III a. F., wurden seitens der Arbeitsmarktpolitik seit Mitte der 1990er Jahre konsequent abgeschmolzen (vgl. Abbildung 1).

6 Bzw. von 3,1 Mrd. DM (1989) auf 7,5 Mrd. DM 1997, wenn nur die westdeutschen Länder betrachtet werden (Bach/Spitznagel 1998, Tab. 2a auf S. 10).

7 Zum Vergleich: Die Entlastung durch Kurzarbeit addierte sich auf ca. 230.000 und durch Vorruhestandsgelder, Altersübergangsgelder und der Regelung in § 105c AFG auf 1.094.000 (ebd.).

Abbildung 1: Zahl der AB-Maßnahmen und traditionellen Struktur Anpassungsmaßnahmen in Deutschland 1991-2004 (Bestand im Jahres-Durchschnitt)



Quellen: 1991–1993: Autorengemeinschaft 1994, Tab. 6 auf S. 286 und Tab. 7 auf S. 290; 1994–2001: Bundesanstalt 2002, Tab. auf S. 111; 2002: Bundesanstalt 2003, Tab. auf S. 195; 2003: Bundesagentur 2004b, Tab. auf S. 146; 2004: Bundesagentur 2005a, Tab. S. 33)

Dieser Trend setzte sich im Jahr 2005 fort. 36.696 Personen befanden sich laut Statistik der Bundesagentur im Juli noch in ABM (davon etwa 74 % in den neuen Bundesländern) und 12.523 Menschen (ca. 95 % davon in den neuen Ländern) in – auslaufenden – Struktur Anpassungsmaßnahmen (Bundesagentur 2005b, Monatsbericht August, Tab. auf S. 31 und 33).

Die Tatsache, dass der „Rückbau – in den alten Bundesländern gar der Abbau – des ‚Zweiten Arbeitsmarktes‘ (...) zum Programm erhoben worden“ ist (Becker/Wiedemeyer 2003, 205), verwundert angesichts der fortbestehenden und sich tendenziell verschärfenden Probleme auf dem Arbeitsmarkt. Zumal in der Vergangenheit AB-Maßnahmen in Hinblick auf Langzeitarbeitslose eine höhere Zielgruppenorientierung aufwiesen als irgend ein anderes arbeitsmarktpolitisches Instrument: Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos gewesen waren, machten 1999 bundesweit 86,9 % der Teilnehmer/innen an ABM aus (Franck 2001, 405)⁸.

Hat der beschriebene Politikwechsel aber nichts mit einer entschärften Situation am Arbeitsmarkt zu tun, dann – so kann man mit Becker/Wiedemeyer vermuten – muss er mit mindestens einem der zwei folgenden Punkte zusammenhängen: Es könnten einerseits neue Erkenntnisse hinsichtlich der (Un-)Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Instrumente vorliegen; oder aber „Veränderungen im politischen und gesellschaftlichen Umfeld, die gar nicht direkt in den Arbeitsmarktrealitäten wurzeln, gleichwohl in diese Sphäre hinein Wirkung entfalten“, liegen vor (Becker/Wiedemeyer 2003, 306). Diese zweite Möglichkeit soll weiter unten im Kapitel zum „sozialstaatlichen Paradigmenwechsel“ (Abschnitt 2.3) diskutiert werden.

In Bezug auf die Wirkungsanalyse von AB-Maßnahmen ergibt sich ein diffuses Bild. Während z. B. einige ältere Studien die Effekte von ABM positiv beurteilen (z. B. Spitznagel 1993⁹ oder Franck 2001), stehen andere Arbeiten dem Instrument skeptisch gegenüber (vgl. Berthold/Fehn/Berchem 2001, 46 ff.) und kommen etwa zu der Erkenntnis, „dass das Ziel der Eingliederung in reguläre Beschäftigung durch ABM weitgehend nicht realisiert werden konnte“ (Caliendo/Hujer/Thomsen 2004, 26). Es zeigt sich allerdings, dass, wenn

8 Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den ABM-Teilnehmer(inne)n nahm in der jüngeren Vergangenheit allerdings ab, u. a. weil ABM verstärkt genutzt wurden, um Langzeitarbeitslosigkeit im Vorfeld zu vermeiden. Die Quote sank von der genannten Höhe über 74 % (2002) auf 2003 58% ab (Bundesagentur 2004b, 101).

9 Titel: „ABM in den Neuen Bundesländern : Eine Brücke, über die man weiterkommt“.

ABM nicht nur an kurzfristigen Eingliederungseffekten gemessen werden, sondern nach längerfristigen Reaktionen gefragt wird, arbeitsplatzgenerierende Wirkungen dieses Instruments auszumachen sind (Koße/Luschei et al 2003, 4). Die Beurteilung von ABM-Effekten hängt also nicht zuletzt von der jeweiligen Fragestellung ab, die wiederum, so darf vermutet werden, vom „politischen und gesellschaftlichen Umfeld“ nicht unabhängig ist.

2.2.2 Beschäftigung schaffende Instrumente nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG)

Über die Sozialhilfe sind die Kommunalhaushalte mit der Arbeitslosigkeit finanziell verbunden. Seit den 1980er Jahren ist „ein ungefährender Gleichlauf von der Sozialhilfeempfängerquote und der Langzeitarbeitslosenquote zu beobachten“ (Berthold/Fehn/Berchem 2001, 63 f.). Die wachsenden finanziellen Belastungen der Kommunen waren Ursache für ein verstärktes Engagement auf dem Gebiet der kommunalen Beschäftigungsförderung. Eröffnete das BSHG den Sozialhilfeträgern (SHT) zunächst die Möglichkeit, Arbeitsgelegenheiten für Hilfesuchende zu schaffen, ersetzte der Gesetzgeber 1993 diese freiwillige Option durch eine unbedingte Soll-Vorschrift (Grell/Sambale/Eick 2002, 8; Deutscher Bundestag 1998, 1). In diesem Kontext kann Hartz IV als die konsequente Fortsetzung einer Entwicklung verstanden werden, in deren Verlauf die Kommunen finanziell und organisatorisch immer stärker in die arbeitsmarktpolitische Verantwortung eingebunden wurden.

Bis 2004 gab es folgende sozialhilferechtlichen Möglichkeiten für die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ (HzA; vgl. dazu Berthold/Fehn/Berchem 2001, 64 ff.):

- Schaffung von Arbeitsgelegenheiten (§ 19 Abs. 1 BSHG): Kostenübernahme zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsgelegenheiten, zeitlich begrenzt (Sollvorschrift), sozialversicherungspflichtiges Entgelt; die Arbeiten müssen weder gemeinnützig noch zusätzlich sein (LPK-BSHG 2003, 307);
- Schaffung gemeinnütziger und zusätzlicher Arbeitsgelegenheiten, sozialversicherungspflichtiges Entgelt (§ 19 Abs. 2, 1. Alt. BSHG); im Einzelfall kann von der „Zusätzlichkeit“ abgesehen werden;
- Schaffung gemeinnütziger und zusätzlicher Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung zzgl. zur Hilfe zum Lebensunterhalt (§ 19 Abs. 2, 2. Alt. BSHG), im Einzelfall kann von der „Zusätzlichkeit“ abgesehen werden;
- Schaffung besonderer Arbeitsgelegenheiten (§ 20 BSHG) zur Prüfung der „Bereitschaft zur Arbeit“ und Förderung der „Gewöhnung ... an berufliche Tätigkeit“ mit Mehraufwandsentschädigung zzgl. zur Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU).

Der Einsatz dieses Instrumentariums hatte quantitativ in den ersten beiden Jahrzehnten nach Verabschiedung des BSHG „wohl tatsächlich nur eine untergeordnete Bedeutung“ (Eick/Grell/Meyer/Sambale 2004, 26). Erst Anfang der 1980er Jahre setzte die Nutzung recht massiv ein. Basierend auf der in den §§ 18 und 25 BSHG normierten Arbeitsverpflichtung begannen in dieser Zeit zahlreiche Kommunen damit, die sozialhilferechtlichen Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung als eine Art „zweite Bedarfsprüfung“ zu nutzen (ebd., vgl. Hanesch 1985, 406). Schätzungen zufolge wurde 1983 fast jede/r zweite arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger/in mit HzA-Maßnahmen konfrontiert (50.000 von 100.000 bis 120.000 Personen, so Hanesch 1985, 406).¹⁰

Die Zahl der Hilfeempfänger/innen in den Arbeitsgelegenheiten nach §§ 19-20 BSHG ist im Zeitraum von 1993 bis 2002 stark angewachsen. Entsprechend der Umfragen des Deutschen Städtetages bei den Mitgliedsstädten ergibt sich folgendes Bild:

¹⁰ Dass die Anwendung von HzA-Maßnahmen in den Folgejahren zurückgegangen ist, darauf deutet die Beobachtung hin, bis zur Wiedervereinigung hätten nur wenige Gemeinden mit der gesetzlich verankerten „Hilfe zur Arbeit“ experimentiert (so Grell/Sambale/Eick 2002, 9). Allgemein ist die Datenlage zur Quantität und Struktur von HzA-Maßnahmen mehr als mangelhaft, da eine Berichtspflicht der Kommunen nicht besteht (vgl. Deutscher Bundestag 2000, 9). Ein wenig Abhilfe in dieser Hinsicht hat allerdings die seit 1993 regelmäßig durchgeführte Mitgliederumfrage des Deutschen Städtetages gebracht. Die jüngste vorliegende Befragung zur Situation 2002 hatte eine Rücklaufquote von 70 % unter den 235 unmittelbaren Mitgliedsstädten (Fuchs/Troost 2003, 7).

Tabelle 1: Anzahl der HLU-Bezieher/innen in Maßnahmen nach §§ 19-20 BSHG 1993-2002

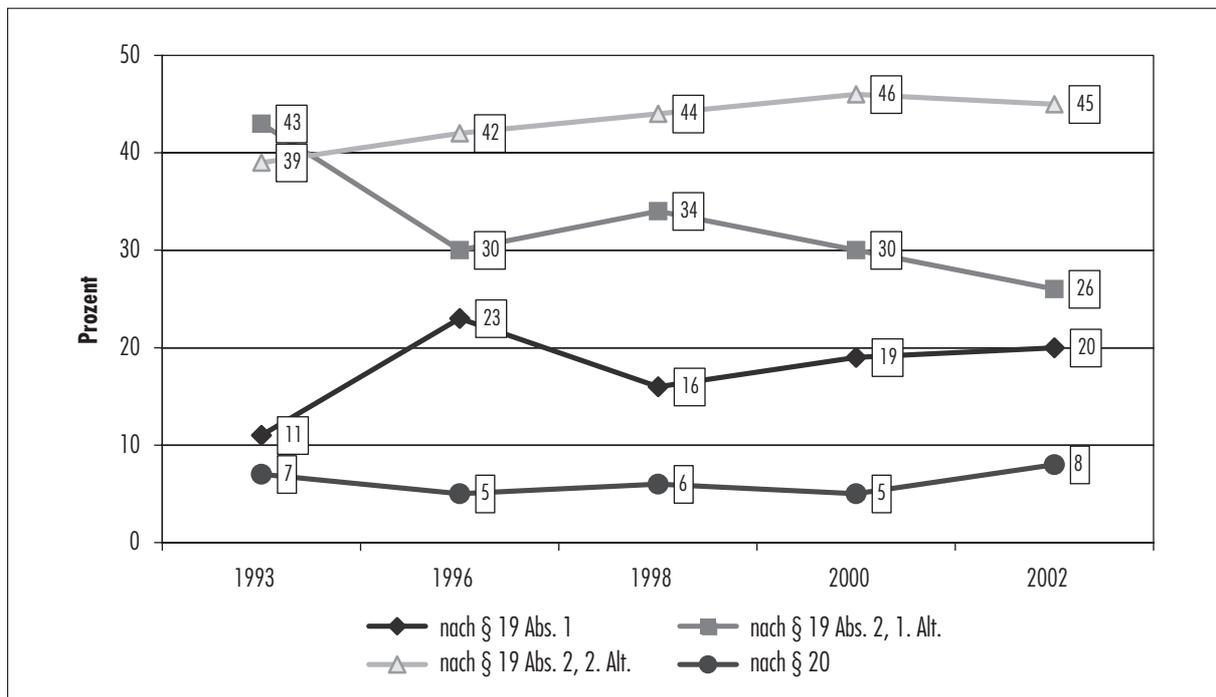
Jahr	1993	1996	1998	2000	2002
Anzahl ¹¹	119.000	200.000	300.000	403.000	390.000

Quelle: Fuchs/Trost 2003, 7 und Berthold/Fehn/Berchem 2001, 68 (für die Jahre 1996 und 1998).

Bundesweit standen 2002 266.000 entsprechende Arbeitsplätze zur Verfügung (Fuchs/Trost 2003, 20), 1996 waren es noch rund 150.000 (Deutscher Bundestag 1998, 8). Im Jahr 2003 ist hinsichtlich der Teilnehmer(innen)zahl ein ähnliches Niveau wie im Vorjahr erreicht worden (Cichorek/Koch/Walwei 2005, 1). Das belegt auch die Entwicklung der Ausgaben der Sozialhilfeträger in diesem Bereich.¹²

Interessant ist die Veränderung der Maßnahmenstruktur im Zeitverlauf.

Abbildung 2: Anteil der HLU-Bezieher/innen in den unterschiedlichen HzA-Maßnahmen 1993-2002 (in Prozent)



Quelle: Fuchs/Troost 2003, 17 und Deutscher Bundestag 1998, 18 (für die Jahre 1993 und 1996).

Auffallend ist die starke Abnahme der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsgelegenheiten nach § 19 Abs. 2, 1. Alt. BSHG; korrespondierend stieg der Anteil der Hilfeempfänger/innen an, die in einer Arbeitsgelegenheit mit MAE arbeiteten (§ 19 Abs. 2, 2. Alt.). Auch die nicht zusätzlichen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsgelegenheiten nach § 19 Abs. 1 BSHG wuchsen spürbar an. Insgesamt kann formuliert werden: Die sozialversicherungspflichtigen Arbeitsgelegenheiten einerseits und die Arbeitsgelegenheiten mit MAE im Sozialrechtsverhältnis andererseits machten jeweils etwa die Hälfte der HzA-Maßnahmen in der Vergangen-

11 Die Hochrechnungen des Deutschen Städtetages unterstellen, dass die Zahl der Personen in HzA-Maßnahmen und der Arbeitsgelegenheiten in den befragten Städten im Verhältnis zur Bevölkerung gleich hoch ist wie in den Landkreisen. Eine 1993 zeitgleich durchgeführte – nicht repräsentative – Befragung von Landkreisen lässt diese These allerdings in Zweifel ziehen. In Landkreisen gibt es relativ gesehen weniger Arbeitsgelegenheiten. (Deutscher Bundestag 1998, 8). Die Zahl dürfte also für 1993 zu hoch sein. Ob sich das Stadt-Land-Gefälle in den folgenden Jahren angeglichen hat, ist unklar.

12 Ausgaben im Bereich HzA insgesamt: 1,027 Mrd. Euro (2001), 1,045 Mrd. Euro (2002) bzw. 1,060 Mrd. Euro in 2003 (vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 2.1, Sozialleistungen, verschiedene Jahrgänge). Unter diese Ausgaben fallen auch Zuschüsse nach § 18 Abs. 4 und 5 BSHG, die jedoch in der Größenordnung von deutlich geringerer Bedeutung sind als die zur Förderung der Arbeitsgelegenheiten (vgl. Fuchs/Troost 2003, 31).

heit aus, wobei die Arbeitsgelegenheiten mit MAE im betrachteten Zeitraum einen Bedeutungszuwachs erfahren haben (von 46 % auf 53 %).

Zur Dauer der Maßnahmen: Rund 60 % der Maßnahmen erstreckten sich über ein Jahr oder längere Zeiträume; 36 % dauerten maximal ein halbes Jahr. Die durchschnittliche Beschäftigungsdauer lag bei fast 10 Monaten (Fuchs/Troost 2003, 28 f.). Eine Zuordnung zwischen Maßnahmengattung und Maßnahmedauer ist nicht möglich.

Eine arbeitsbegleitende Qualifizierung erhielten ca. 32 % der Personen, die in Arbeitsgelegenheiten nach § 19-20 BSHG beschäftigt worden waren (ebd., 32); etwas mehr als ein Viertel der Maßnahmeteilnehmer/innen lebte 2002 in den neuen Bundesländern¹³.

2.3 Sozialstaatlicher Paradigmenwechsel

Auch wenn die im *Vierten Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* normierten Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung als Institut bereits seit Inkrafttreten des BSHG 1960 bestanden (LPK-BSHG 2003, 287), markiert die Hartz-Gesetzgebung und insbesondere deren am 01.01.2005 in Kraft getretener Teil einen „restriktiven Paradigmenwechsel“ in der Sozialpolitik (Renn/Schoch 2005, 35; vgl. Trube 2003). Die einschneidende Qualität der Arbeitsmarktreform mit positivem Zungenschlag betonend, charakterisiert Zimmermann die Reformschritte und insbesondere Hartz IV als „Zeitenwende“ und „Revolution in Raten“ (Zimmermann 2005, 3 und 5).

Allerdings ist festzuhalten, dass sich die aktuellen bundesdeutschen Arbeitsmarktformen in einen europäischen Kontext einreihen lassen. Verschiedene Staaten in Europa haben ein „neues Leitbild der ‚Modernisierung‘“ ihrer Gesellschaften entwickelt, das „eine Reihe angebotsorientierter und die individuelle Eigenleistung und Selbstversorgung betonender Themen und Politikziele beinhaltet“ (Trube/Wohlfahrt 2004).¹⁴ Die verschiedenen Maßnahmen lassen sich unter der Überschrift „vom marktkorrigierenden zum aktivierenden Staat“ subsumieren (ebd.).

„Beruhte das traditionelle Sozialstaatsverständnis noch auf der Übereinkunft, dass sozialstaatliche Umverteilung keine Fürsorgeleistung des ‚väterlichen Staates‘ gegenüber seinen Untertanen ist, sondern der Sozialstaat im Bedarfsfall eine Bringschuld gegenüber seinen Bürgern zu erfüllen hat, so beruht der aktivierende Staat auf ganz anderen Prämissen (...). Die Konstruktion der neuen Politik soll nun darin bestehen, das Sozialstaatsklientel durch Aktivierung in Bewegung zu setzen und aus der staatlich verursachten Passivität herauszuholen. Diese Aktivierung soll vor allem durch den Rückbau sozialstaatlicher Schutzrechte geschehen, die den Einzelnen vor den Pressionen und Risiken des Marktes schützen sollten. Zukünftig sollen Marktdruck und Risiken den Einzelnen wieder unter Druck setzen und diese ‚Aktivierung‘ soll durch materielle Hilfen ergänzt werden, die deutlich niedriger ausfallen als die vorherigen Leistungen.“ (Ebd.)

Allerdings grenzt sich der aktivierende Staat nicht nur von der alten wohlfahrtsstaatlichen Tradition ab, sondern ebenso deutlich von rein liberal-marktwirtschaftlichen Konzepten, die staatliches Handeln auf die Aufrechterhaltung der Rechtsordnung als Rahmen für das Agieren von Marktsubjekten beschränken wollen, da er sich eben gerade nicht aus der Verantwortung zurückzieht (Fretschner/Hilbert/Söbe-Blossey 2003, 39 f.).¹⁵ Denn Bezugspunkt des aktivierenden Staates ist die Schaffung von Strukturen, die eine Leistungsaktivierung der gesellschaftlichen Akteure unterstützen (ebd., 41). Durch eine erfolgreiche Aktivierung werden

13 Eigene Berechnung entsprechend der Angaben in Fuchs/Troost (2003, 15) und in Statistisches Bundesamt 2003b, Schaubild ‚Schätzung des Arbeitskräftepotentials der Sozialhilfeempfänger/innen im engeren Sinne am Jahresende 2002‘ auf S. 21. Bezogen auf das in der Sozialhilfe befindliche Nettoarbeitskräftepotential wurden bundesweit etwa 40 % der HLU-Empfänger/innen mit Maßnahmen nach §§ 19-20 BSHG konfrontiert (ebd.).

14 Zur Einordnung des Hartz-IV-Gesetzes in die so genannte „Lissabon-Strategie“ der Europäischen Union und die EU-Koordinierungspolitik vgl. Behring 2005.

15 Kritisch wurde darauf hingewiesen, dass der Liberalismus allerdings durch die Hintertür wieder an Bedeutung gewinnen kann. Denn das, was in der Theorie sich als Modernisierung des Sozialstaates durch „Aktivierung“ und verstärkte „Eigenverantwortung“ versteht, kann in der Praxis „oftmals indirekt und verdeckt“ auf einen Rück- und Umbau des Sozialstaates hinauslaufen, so dass vom aktivierenden Staat als von einem „Vehikel des ‚subversiven Liberalismus‘“ zu sprechen wäre (Urban 2004, 470).

Aufgaben, die bisher der öffentlichen Hand zugewiesen wurden, durch Dritte erfüllt; die Leistungstiefe des Staates nimmt ab (Wohlfahrt 2001, 82).

Bei der Leistungsaktivierung durch den Staat spielt die Verknüpfung von „Fördern“ und „Fordern“ eine besondere Rolle. Der Aspekt des „Förderns“ zielt dabei darauf ab, „strukturelle Hemmnisse“ zu reduzieren und „förderliche Rahmenbedingungen“ zu schaffen. (Fretschner/Hilbert/Söbe-Blossey 2003, 41) Hinsichtlich dieser Seite des „aktivierenden Staates“ kann sicherlich eine Nähe zum Subsidiaritätsprinzip konstatiert werden (ebd.; Wohlfahrt 2001, 83). Gleichzeitig fordert der Sozialstaat aber auch eine Gegenleistung, er „kehrt die sozialpolitische Bringschuld um“ (Urban 2004, 469) und wird „dadurch zu einem neuen Typus von Sozialstaat“, indem das bislang geltende sozialstaatliche Integrationsprinzip der „Teilhabe“ durch das neue Prinzip der „Teilnahme“ abgelöst wird (Wohlfahrt 2001, 83). Mit anderen Worten: An die Stelle einer kompensierenden Sozialpolitik, die kollektive Marktrisiken korrigiert, tritt eine investive Sozialpolitik, die die individuellen Marktchancen des Einzelnen verbessern soll (Urban 2004, 468).

Was aber geschieht mit jenen, die nicht teilnehmen wollen? Die Seite des „Forderns“ im Aktivierungsstaat verweist auf Formen des Drucks, des Zwangs und des Autoritarismus (vgl. Wohlfahrt/Trube 2004 und Dahme/Wohlfahrt 2003, 91). Daneben dürften Problemgruppen des Arbeitsmarktes mit der Aktivierungsstrategie überfordert sein. „In letzter Konsequenz schließt das Konzept des Forderns und Förderns die Exklusion aus dem System der sozialen Sicherheit nicht aus.“ (Seifert 2005, 19)

2.3.1 Aktivierende Arbeitsmarktpolitik

Kernbereich aktivierender Sozialstaatsstrategien ist die Arbeitsmarktpolitik. Dem „Workfare-Staat“ geht es vor allem um den Auf- und Ausbau jener sozialen Dienstleistungen, die die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger(inne)n und die Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu fördern vermögen (Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen, Trainings- und Qualifizierungsmaßnahmen etc.). Ein zu hohes Niveau pekuniärer Leistungen zur Existenzsicherung steht darüber hinaus nach Auffassung der Befürworter/innen eines aktivierenden Staates einer Eingliederung tendenziell entgegen, weshalb ein Kernelement der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik in der Absenkung der Leistungshöhe und der Einschränkung der Zugangsberechtigung zu sozialstaatlichen Transfers besteht. Weitere Bestandteile sind die Verschärfung von Zumutbarkeitskriterien und die Ausweitung von Elementen des Qualifizierungs- und Arbeitszwangs (vgl. Trube/Wohlfahrt 2003, 118).

Bothfeld/Gronbach/Seibel (2005) haben es unternommen, eine Einschätzung des Aktivierungsansatzes in der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik der vergangenen Jahre vorzunehmen. Im Einzelnen machten die Autor(inn)en folgende Beobachtungen:

- Die Veränderungen des Leistungsrechts sind durch einen wachsenden Zwang zur Verwertung der Arbeitskraft gekennzeichnet, was sich vor allem an der radikalen Leistungssenkung beim Arbeitslosengeld II zeigt. Darüber hinaus können nach dem Wegfall jeglichen Berufs-, Einkommens- und Tarifschutzes bei der Definition zumutbarer Beschäftigung „Arbeitslose gezwungen werden, in Hinblick auf Qualifikation und Einkommen völlig inadäquate und auch sozialversicherungsfreie Beschäftigungsverhältnisse anzunehmen“ (ebd., 35).
- Im Bereich der beruflichen Weiterbildung haben sich für die Erwerbslosen zwar Wahlmöglichkeiten eröffnet, und die Transparenz hat sich erhöht, aber quantitative Einschnitte reduzieren die Förderungsmöglichkeiten für die weniger leicht Vermittelbaren (ebd., 36).
- Im Sektor Vermittlung/Eingliederung kann davon gesprochen werden, dass die Handlungsautonomie der Betroffenen insbesondere durch die Einbeziehung der erwerbsfähigen vormaligen HLU-Bezieher/innen mit der aktuellen Arbeitsmarktreform potentiell gestärkt wurde (ebd., 36). Allerdings hat sich nach Inkrafttreten von Hartz I im Januar 2003 die Praxis der Sperrzeiten deutlich zuungunsten der Erwerbslosen verändert. Mit Hartz III ersetzte Anfang 2004 ein Stufenmodell die relativ starre Sperrzeitenregelung. Im Gegensatz zur früheren Arbeitslosenhilfe ist das ALG II jedoch eine Fürsorgeleistung, die im Falle einer Sperrzeit zu kürzen, rechtlich umstritten und sozialpolitisch problematisch ist (ebd. 27 ff.).

- Die „systemspezifische Reziprozitätsnorm“, die Ausgestaltung der Pflicht zur Arbeit also, ist ein Aspekt, an dem sich die Forderung nach „Aktivierung“ und verstärkter „Eigenverantwortung“ zeigt (ebd., 4). Für Arbeitslose haben sich die erwartbaren Gegenleistungen seit den 70er Jahren stetig erweitert. Mit Hartz IV wurde die Zumutbarkeit für ALG-II-Empfänger/innen maximal ausgeweitet (ebd., 29 f.).

Die Arbeitsgelegenheiten mit MAE für HLU-Empfänger/innen wurden durch die Kommunen bereits in den vergangenen Jahren deutlich ausgebaut (siehe Abschnitt 2.2.2), das Bundesarbeitsministerium sieht sogar ein Potenzial von 600.000 solcher Zusatzjobs im Rahmen des neuen SGB II (BMWA 2004a; Chichorek/Koch/Walwei 2005, 1).¹⁶

Die aktivierende Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland und die Hartz-Gesetzgebung sind – darauf bleibt hinzuweisen – geschlechtsspezifisch nicht neutral. Denn die niedrigeren Anrechnungsgrenzen im SGB II verweisen vor allem Frauen wieder in die familiäre Abhängigkeit, wo deren Integration in den ersten Arbeitsmarkt deutlich erschwert ist. Zudem scheint mit dem Ausbau von Möglichkeiten zu sozialversicherungsfreier Beschäftigung („Minijobs“) im Januar 2003 ein politisch gewollter „Ausweg“ für den „Personenkreis der Aussteigerinnen“ verankert worden zu sein. (Buls 2005, 10 f.)

2.3.2 Ausbau des Niedriglohnssektors

Der forcierten Integration von Erwerbslosen in den Arbeitsmarkt kommt im aktivierenden Sozialstaat eine zentrale Funktion zu. Allerdings ist hierbei in der Debatte oftmals die Eingliederung in niedrig bezahlte, prekäre Beschäftigungsverhältnisse der Zielpunkt. Aktivierungsstrategien gehen daher mit einem „systematischen Ausbau eines geringer geschützten Niedriglohnssektors einher“ (Urban 2004, 469). Die durch Aktivierung zu besetzenden Arbeitsplätze¹⁷ seien in erster Linie im Segment der personen- und haushaltsnahen Dienstleistungen zu suchen (ebd.; vgl. Zimmermann 2003, 22 ff. sowie Gerster 2003, 5 und Schunter-Kleemann 2001, 103 f.). Die Hoffnung auf die Arbeitslosigkeit reduzierende Wirkung eines anwachsenden Niedriglohnssektors verflüchtigt sich allerdings angesichts der empirischen Realitäten. Denn die Ausdehnung des westdeutschen Niedriglohnssektors in den vergangenen 20 Jahren – der zwar eine Domäne für Frauen, nicht aber für gering Qualifizierte ist – ging mit der Schrumpfung des Niveaus der Vollzeitbeschäftigung einher. Niedriglöhne erzeugen allenfalls Substitutions- und Mitnahmeeffekte (Schäfer 2003, 427).

Die Überlegung, dass Erwerbslose im Niedriglohnbereich Arbeitsplätze finden könnten, wenn nur die Löhne bzw. die Arbeitskosten ausreichend niedrig wären, dass es also einen den Arbeitsmarkt räumenden „Gleichgewichtslohn“ gäbe, blendet darüber hinaus die gesamtwirtschaftliche Doppelwirkung von Löhnen völlig aus. Denn diese sind sowohl Kosten- als auch Nachfragefaktoren. Daher bestehe die Gefahr, dass es

„...bei steigendem Angebotsdruck auf dem Arbeitsmarkt und bei der Ausbreitung von Niedriglöhnen lediglich zu einer Substitution von Arbeitskräften, nicht aber zu einer Mehrproduktion und einer entsprechenden Erhöhung der Arbeitsnachfrage kommt.“ (Bäcker 2003, 304)

Den Zusammenhang zwischen Arbeitsgelegenheiten mit MAE einerseits und einem Niedriglohnssektor andererseits beschreibt Zimmermann in folgender Weise: Das Grundlegende an einer „Politik nach dem *Workfare*-Prinzip besteht darin, die Arbeitsanreize der Transferempfänger zu kräftigen, indem das ... soziale Mindesteinkommen nur noch nach dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung gewährt wird“. Sobald sich dann eine bessere Beschäftigungsmöglichkeit biete, führe dies zur Entscheidung des Transferempfängers, auf Fürsorgeleistungen zu verzichten. (Herv. i. Orig., Zimmermann 2003, 26 f.)

¹⁶ Auch wenn aus dem Wortlaut des § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II der Gedanke, Ein-Euro-Jobs seien die Gegenleistung für die Sicherung eines Existenzminimums, nicht abzuleiten ist, so vermittelt doch die öffentliche Diskussion den gegenteiligen Eindruck (Bieritz-Harder 2005).

¹⁷ Zurecht haben Kritiker/innen der jüngeren Arbeitsmarktreformen darauf hingewiesen, dass eine „Aktivierungsstrategie“ nach den Regeln der Logik nur dann Sinn macht, wenn die makroökonomischen Rahmenbedingungen stimmen und ausreichend Arbeitsplätze vorhanden sind, für deren Besetzung Erwerbslose „aktiviert“ werden können. Von einem generellen Mangel an Arbeitsplätzen ist aber auszugehen (Bothfeld/Gronbach/Seibel 2005, 36; Bäcker 2003, 301 f.). Der Wiener Ökonom Kurt Rothschild hat die einseitige Angebotsorientierung der derzeitigen Arbeitsmarktpolitik mit folgendem Bild illustriert: „Es ist so wie am Heiratsmarkt: Wenn Sie einen Frauenüberschuss haben, helfen alle Schönheitsoperationen nicht dazu, dass alle Frauen einen Mann finden. Nicht nur das – es ist sogar frustrierend, sich die Falten weg operieren zu lassen, wenn es sowieso nichts nutzt“ (Rothschild 2004, 10).

In dieser Sichtweise erhält nicht nur die Höhe des Arbeitslosengeldes II die Qualität eines bestimmenden Faktors für die Beschäftigungsmöglichkeiten der Hilfeempfänger/innen im Niedriglohnssektor, sondern auch das Niveau der Mehraufwandsentschädigung. Rechtlich und sozialpolitisch betrachtet ist allerdings das ALG II nicht disponibel, da der zu Grunde liegende Eckregelsatz sich am Bedarf auszurichten hat. Ebenso muss sich die Mehraufwandsentschädigung an der Höhe des tatsächlichen Mehraufwands (für Fahrkarten, Kleidung etc.) orientieren (Bieritz-Harder 2005, C. 3).

Abhängig vom Blickwinkel werden daher sehr unterschiedliche Vorschläge zum Umfang der Existenzsicherung vorgetragen. Während vor wenigen Jahren etwa das Münchner ifo-Institut eine drastische Kürzung der Sozialhilfe (HLU) um 35 bis 50 % proklamierte (Zimmermann 2003, 25), wies andererseits Frommann darauf hin, dass der Eckregelsatz, wäre er denn korrekt nach den gesetzlich normierten Maßstäben berechnet worden, bei 627 Euro läge. Hingegen habe der Ordnungsgeber bei der Errechnung des Eckregelsatzes „in einer Art ‚verkapptem Lohnabstandsverfahren‘“ eine Anpassung der Höhe unzulässigerweise vorweggenommen (Frommann 2004, 253). In Westdeutschland beläuft sich zur Zeit der Eckregelsatz auf 345, in den neuen Ländern (ohne Berlin) auf 331 Euro pro Monat.

Die Höhe der Mehraufwandsentschädigung ist im Gesetz nicht geregelt; sie soll laut Arbeitsministerium zwischen 1 und 2 Euro pro Stunde betragen (BMWA 2004a; Renn/Schoch 2005, 89), was den bis 2004 üblichen Sätzen der SHT in etwa entspricht¹⁸. In der Praxis bewegt sich die MAE 2005 in dieser vorgeschlagenen Spanne: In Marburg-Biedenkopf werden 1,50 Euro pro Stunde zusätzlich gezahlt (ExG1), in der Stadt Kassel sind es ebenfalls 1,50 Euro für Personen mit Kindern und ein Euro pro Stunde zusätzlich für Hilfeempfänger/-innen ohne Kinder (ExG2)¹⁹.

Ein ausschließlich ökonomisch geprägter Blickwinkel lässt beispielsweise das Institut für Wirtschaftsforschung in Halle zu der Erkenntnis kommen, dass eine MAE auf dem Niveau von ein bis zwei Euro pro Stunde Fehlanreize setze: Gemeinnützige Tätigkeiten seien dadurch attraktiver als der Zuverdienst im ersten Arbeitsmarkt, weshalb die Entschädigung gänzlich wegfallen solle (Buscher 2004, 305). Etwas differenzierter analysierte im Mai 2005 das IAB das Verhältnis zwischen den finanziellen Leistungen nach SGB II plus einer MAE für Arbeitsgelegenheiten einerseits und den im bundesdeutschen Niedriglohnbereich gezahlten Löhnen auf der anderen Seite. Die Überlegungen zeitigten das Ergebnis, dass sich die „äquivalenten Marktlöhne von Personen mit Zusatzjobs im Großen und Ganzen in dem für schwer vermittelbare Personen erreichbaren Niedriglohnsegment bewegen“. Eine Ausnahme seien aber Mehrpersonenhaushalte. „Die für diesen Personenkreis errechneten äquivalenten Marktlöhne könnten sich als eine nur schwer zu überwindende Hürde auf dem Weg zurück in den Arbeitsmarkt (...) erweisen.“ (Cichorek/Koch/Walwei 2005, 4)

Allerdings ist zu bezweifeln, ob die bei derartigen Rechnungen unterstellten monetären Kosten-Nutzen-Kalküle tatsächlich das Verhalten der Betroffenen bestimmen, da „andere Faktoren und Beweggründe für die Bereitschaft zur Erwerbstätigkeit viel entscheidender sind“ (Bäcker 2003, 303). So zeigt ein Blick in die Vergangenheit, dass die kürzesten abgeschlossenen Verweildauern in der Sozialhilfe laut Statistik gerade bei größeren Bedarfsgemeinschaften festzustellen waren, also bei jener Gruppe, bei der der monetäre Arbeitsanreiz niedrig gewesen ist (ebd.).

Hilfeempfänger/innen müssen alle Möglichkeiten ausschöpfen, ihre Hilfebedürftigkeit zu beenden oder zu verringern (§ 2 Abs. 1 Satz 1 SGB II). Zuverdienstmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt sind zu nutzen, auch wenn eine Abhängigkeit von der Grundsicherung weiterhin besteht. Die Ausgestaltung des anrechnungsfreien Einkommens beim Zuverdienst war in der ab 01.01.2005 gültigen Form im Vergleich zu den Zusatzjobs (hier können bei 30 Wochenstunden und einer MAE von 1,50 Euro etwa 190 Euro pro Monat zusätzlich „verdient“ werden) relativ unattraktiv (vgl. Cichorek/Koch/Walwei 2005, 3). Das Bundeskabinett hat sich deshalb im April 2005 auf eine weiter gehende Freistellung des Zuverdienstes von ALG-II-Bezieher/innen geeinigt (BMWA 2005a). Gegen eine für die Betroffenen günstigere Einkommensanrechnung argumentiert wiederum Buscher (2004, 305), der befürchtet, eine Besserstellung könne bei Beschäftigten im Niedriglohnssektor zur Aufgabe bestehender Arbeitsverhältnisse führen.

18 Der LPK-BSHG 2003 nennt mit Bezug auf § 19 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 „etwa 1 € bis 2 € pro Stunde“ als in der Praxis gezahlte MAE (S. 315), leicht abweichende Angaben finden sich bei Schellhorn (2002, 234): Die Entschädigungen lägen in der Praxis „zwischen 1 und 4 DM je Arbeitsstunde“, wobei ein Vergleich der Höhe der Sätze schwierig sei, weil in manchen Fällen nachgewiesene Kosten (etwa für Fahrten) gesondert übernommen würden.

19 Ein Beispiel für eine Kommune, die bis zu zwei Euro pro Stunde zusätzlich zahlt, ist Freiburg (Bundestagsfraktion Bündnis 90/die Grünen 2005, 5).

2.4 Der zweite und dritte Arbeitsmarkt vor Hartz IV

Die Frage nach dem Ausmaß von Verdrängungs- und Substitutionseffekten im Zusammenhang mit der Schaffung von Arbeitsgelegenheiten nach Hartz IV ist nur dann zu beantworten, wenn wir uns den Umfang des bisherigen zweiten und dritten Arbeitsmarktes vergegenwärtigen. Denn, so die Hypothese, die Ein-Euro-Jobs dürften zum Teil diejenigen Arbeiten abdecken, die bisher dem zweiten oder dritten Arbeitsmarkt zugeordnet waren. Von einer im Sinne des Gesetzes verbotenen Substitution regulärer, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung könnte in solchen Fällen nicht gesprochen werden. Das heißt aber nicht, dass eine solche Substitution nicht bereits in der Vergangenheit gegebenenfalls stattgefunden hat. Derartige Verdrängungseffekte wären aber dann kein spezifisches Problem von Hartz IV, sondern eines des zweiten und dritten Arbeitsmarktes im Allgemeinen.

Darüber hinaus ist es sinnvoll, sich ein Bild der bisherigen Situation in quantitativer Hinsicht zu machen, um das aktuell erreichte und zukünftig angestrebte Niveau der mittels Arbeitsgelegenheiten nach Hartz IV realisierten öffentlich geförderten Beschäftigung adäquat bewerten zu können.

Im Folgenden sind nicht nur die Beschäftigung schaffenden Instrumente nach SGB III (ABM und SAM) sowie die Arbeitsgelegenheiten im Rahmen der früheren „Hilfe zur Arbeit“ (HzA; MAE- und Entgeltvariante) zu betrachten. Strukturell vergleichbar mit den Ein-Euro-Jobs ist darüber hinaus eine bisher noch nicht erörterte Form der Arbeitserbringung: der Zivildienst, der von verschiedenen Seiten immer wieder im Zusammenhang mit dem Ausbau der Arbeitsgelegenheiten nach Hartz IV thematisiert worden ist (Scherl 2004a; Bongards 2004, 67; für viele Zeitungsberichte mit diesem Tenor: „Berliner Zeitung“ vom 06.07.2004, S. 2) und der dem „dritten Arbeitsmarkt“ zugeordnet werden kann. Auch Familienministerin Renate Schmidt verwies auf „60.000 Plätze“, die allein im Zivildienst frei seien und als erste mit „Langzeitarbeitslosen“ besetzt würden („FAZ“ vom 07.09.2004). Ein kurzer Blick auf das bundesdeutsche Zivildienstsystem kann also hilfreich sein.

2.4.1 Der Zivildienst in der Bundesrepublik

Hintergrund der Debatte ist die Tatsache, dass der Zivildienst seit 1999 aus militärpolitischen Gründen abgebaut wird (vgl. dazu Bröhling 2004, 143 ff.). Abzulesen ist diese Entwicklung an der Zahl der Zivildienstleistenden (ZDL) im Jahresdurchschnitt:

Tabelle 2: Anzahl der Zivildienstleistenden im Jahresdurchschnitt

Jahr	1999	2000	2001	2002	2003	2004	1999-2004
Anzahl	138.364	119.455	118.470	111.681	96.259	78.094	- 43 %

Quellen: BMFSFJ 2002, Tab. 5.1 auf S. 102 (1999) sowie Auskunft des Bundesamtes für den Zivildienst per Email an den Verfasser (für 2000 bis 2004).

2005 kann mit einem weiteren Einbruch gerechnet werden, da die erneute Kürzung der Zivildienstdauer im Oktober 2004 erst 2005 voll durchschlägt. Gemessen an den im Schnitt der ersten sieben Monate 2004 tätigen ZDL kann in derselben Zeitspanne 2005 ein erneuter Rückgang von etwa 17 % konstatiert werden.²⁰ Da gleichzeitig die Zahl der genehmigten Zivildienstplätze (ZDP) insgesamt von etwa 185.000 (1999) auf knapp 150.000 (Januar 2005, das entspricht einem Minus von etwa 20 %) nur zurückgegangen ist, ist das Volumen der nicht belegten Zivildienstplätze auf etwa 70.000 angestiegen²¹.

20 Quelle: Auskunft des Bundesamtes für den Zivildienst (BAZ) an den Verfasser. Auf das gesamte Jahr bezogen dürfte der Einschnitt beim Zivildienst 2005 geringer als 17 % ausfallen, da im Bundeshaushalt (BAZ-Etat) für 2005 nur 11,4 % weniger Ausgaben verzeichnet sind als für 2004 (<http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2005/pdf/epl17/s1704abs.pdf>, Version vom 22.07.2005).

21 Das Niveau der nicht belegten Zivildienstplätze schwankt im Jahresverlauf erheblich, da die Dauer des ZD mittlerweile mit neun Monaten deutlich unter einem Jahr liegt und der Schwerpunkt der Dienstantritte nach den Sommerferien zu verzeichnen ist. So waren beispielsweise in den Juli-Monaten der Jahre 2002 bis 2005 regelmäßig über 100.000 ZD-Plätze bundesweit nicht belegt. Da sich andererseits der Umfang der genehmigten Plätze insgesamt in der Regel nur langsam verändert, ist es sinnvoll, die Zahl der belegten Plätze im Monat des Maximalwertes zu Grunde zu legen, um sie am Niveau der Plätze insgesamt zu messen. Bei einer solchen Rechnung ergibt sich ein Anwachsen der Differenz (also der freien ZDP) von etwa 20-30.000 in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre auf etwa 60-70.000 in den ersten Jahren des neuen Jahrzehnts.

Der im Zusammenhang mit den Zusatzjobs erfolgende Verweis auf den Zivildienst betrifft aber nicht nur die zur Zeit freien Plätze, sondern potentiell den gesamten Zivildienst, da längerfristig mit einer Abschaffung oder Aussetzung der Wehrpflicht und mit einem „Auslaufen“ des Zivildienstes gerechnet werden kann. Diese Option wollte jedenfalls die vom Ministerium eingesetzte Kommission zur Zukunft des Zivildienstes in ihrem Abschlussbericht vom Januar 2004 nicht ausschließen (vgl. BMFSFJ 2004a).

Ähnlich wie bei den Arbeitsgelegenheiten nach SGB II müssen die ZD-Einsatzstellen dem Allgemeinwohl²² dienen, und die Plätze dürfen einen regulären Arbeitsplatz nicht ersetzen oder einen neuen erübrigen („Arbeitsmarktneutralität“; BMFSFJ 2000, 2). Die Arbeitsmarktneutralität sei dann gegeben, „wenn die Arbeiten ohne den Einsatz von ZDL nicht, oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt würden oder auf dem Arbeitsmarkt keine Nachfrage besteht.“ Die Einrichtungen haben diese Arbeitsmarktneutralität zu erklären und zu begründen (ebd., 3). Auf Grund dieser Bestimmungen wird im Allgemeinen die Übernahme von Tätigkeiten, die früher von ZDL erledigt wurden, durch Zusatzjobber/innen als unproblematisch eingeschätzt.

Allerdings sprechen verschiedene Überlegungen gegen diese Unterstellung einer pauschalen Arbeitsmarktneutralität von Zivildienstplätzen:

Erstens: Für Einrichtungen, die ihre ZD-Plätze auch längerfristig nicht besetzen können oder wollen, besteht keine große Motivation, die Plätze abzumelden. Sie können das zwar nach zwei Jahren Vakanz tun, eine Pflicht besteht aber nicht²³. Eine Studie im Auftrag des zuständigen Ministeriums kam zu dem Ergebnis, dass der Anteil lang anhaltend unbesetzter ZDP relativ hoch ist, denn „auch nach zwei, drei oder mehr Jahren (sind) in beträchtlichem Umfang unbesetzte ZDP vorhanden“ (BMFSJS 2002, 107). In solchen Fällen wäre zumindest zu prüfen, ob die ehemaligen Tätigkeiten der ZDL nicht mittlerweile von regulären Arbeitskräften ausgeführt werden.²⁴

Zweitens: Auch kontinuierlich besetzte ZDP müssen nicht zwingend arbeitsmarktneutral sein. Einerseits ist kein Verfahren vorgeschrieben, die Arbeitsmarktneutralität der ZDP in einem unter Umständen Jahrzehnte währenden Zeitraum periodisch zu überprüfen; andererseits ist es nicht ausgeschlossen, dass durch rechtliche, sozialökonomische oder institutionelle Entwicklungen die arbeitsmarktliche Relevanz einer Tätigkeit überhaupt erst entstanden ist. Im Rahmen einer Erhebung im Arbeitsfeld Rettungssanitätswesen kommt die schon erwähnte Untersuchung etwa zu dem Ergebnis, dass die Tätigkeit der ZDL im Rettungsdienst „aufgrund gesetzlicher Verpflichtung“ getan werden müsse – was Mitte der 1970er Jahre noch nicht der Fall gewesen ist – und daher den Arbeitsleistungen der Zivildienstleistenden der Charakter der Zusätzlichkeit abzusprechen sei (BMFSJS 2002, 459 ff.).

Darüber hinaus ist zu konstatieren, dass „insbesondere mit Blick auf die Arbeiten und Leistungen, die Zivildienstleistende tatsächlich in den einzelnen Arbeitsfeldern erbringen, ... bislang kaum Befunde“ vorliegen (ebd., 76). Diese erste größere Untersuchung zum Thema „Zivildienst und Arbeitsmarkt“ – spätestens seit Anfang der 1970er Jahre war der Zivildienst ein beachtlicher Teil des sozialen Sektors – deckte 2002 lediglich einige Teilbereiche ab. Die Datenlage ist nach wie vor schlecht. Insofern muss man es als gewagt charakterisieren, wenn unterstellt wird, der Zivildienst insgesamt sei arbeitsmarktneutral.

22 Die Bestimmung des Begriffes Allgemeinwohl in der ministeriellen Richtlinie zur Durchführung des § 4 ZDG ist weiter gefasst als die Definition im Gemeinnützigkeitsrecht. Dem Allgemeinwohl dienen entsprechend der Richtlinie auch Einrichtungen in bestimmten Tätigkeitsfeldern, die lediglich nach § 4 Umsatzsteuergesetz von der Umsatzsteuerpflicht (teil-)befreit sind (BMFSFJ 2000, 2). Das hat zur Folge, dass ZDL auch in gewinnorientierten Unternehmen, z. B. in Krankenhäusern, tätig sind (Tobiassen 2005, 19).

23 Vgl. dazu den amtlichen „Leitfaden für die Durchführung des Zivildienstes“ mit Stand vom März 2005, Abschnitt C. 1 Nr. 4; <http://www.zivildienst.org>.

24 In Tätigkeitsfeldern, die in den 1980er Jahren mit der Hilfe von ZDL als völlig neue soziale Dienstleistungssektoren aufgebaut worden sind (z. B. „Mobiler Sozialer Hilfsdienst“, „Individuelle Schwerstbehinderten-Betreuung“), die aber zwischenzeitlich durch die Etablierung der Pflegeversicherung und aus anderen Gründen nicht unbeträchtlich ökonomisiert wurden, liegt eine solche Substitution sogar nahe.

2.4.2 Quantitative Aspekte des zweiten und dritten Arbeitsmarktes vor Hartz IV

Eine quantitative Abschätzung des Tätigkeitssektors, in dem bereits in der Vergangenheit „zusätzliche“ und/oder „gemeinnützige“ Arbeit erbracht wurde und in dem – so die Hypothese – ein Teil der Zusatzjobs nach Hartz IV angesiedelt sein dürfte, gestaltet sich aufgrund der unzureichenden Datenlage als recht schwierig. Am einfachsten noch ist die Abschätzung der ABM, die in der offiziellen Arbeitsmarktstatistik in der Vergangenheit exakt erfasst wurden. Die Arbeiten in ABM müssen ebenfalls prinzipiell „zusätzlich“ und „im öffentlichen Interesse“ sein (§ 260 SGB III Ab2. 1 Nr. 2)²⁵; darüber wacht in der Regel ein ABM-Ausschuss der jeweiligen Agentur, in dem für den lokalen Arbeitsmarkt relevante Gruppen vertreten sind. Von traditionellen Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) verlangte in der Vergangenheit der Gesetzgeber zwar nicht explizit die Eigenschaften „Zusätzlichkeit“ und „öffentliches Interesse“, sie waren aber sektoral beschränkt. Öffentliches Interesse sei aber – so der Kommentar von Niesel (1998, 896) – angesichts der festgelegten Bereiche (u. a. Umwelt, Soziales) immer gegeben, ebenso wie die Zusätzlichkeit ohne Einzelfallprüfung angenommen werden könne. Später wurden allerdings die sektoralen Beschränkungen erweitert.

Die Datenlage bei der sozialhilferechtlichen HzA ist, wie bereits ausgeführt, deutlich schlechter. Maßnahmen nach § 19 Abs. 1 müssen unberücksichtigt bleiben, da sie sich nicht auf zusätzliche und gemeinnützige Tätigkeiten beziehen. Bei Maßnahme-Arbeitsplätzen nach § 19 Abs. 2 konnte daneben in „Einzelfällen“ von der Zusätzlichkeit abgesehen werden. Darüber, dass dem ABM-Ausschuss vergleichbare Gremien die lokale Praxis der HzA begleiteten, ist nichts bekannt.²⁶ Der Zivildienst hat – wie bereits erwähnt – den Anforderungen der Gemeinnützigkeit und der Arbeitsmarktneutralität zu entsprechen. Dass aber die entsprechenden Erklärungen der Einsatzstellen gegenüber der zentralen Behörde zu jedem Zeitpunkt und in allen Fällen den Tatsachen entsprechen, kann – siehe oben – mit Recht bezweifelt werden.

Tabelle 3: Quantitative Abschätzung „zusätzlicher“ und im „öffentlichen Interesse“ liegender Arbeitsplätze in der Vergangenheit

	1996	2000	2002
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	260.000	~ 203.000	~ 125.000
Strukturanpassungsmaßnahmen nach § 272 SGB III a. F.	92.000	~ 57.000	~ 54.000
Arbeitsplätze in BSHG-Maßnahmen (ohne § 19, Abs. 1 BSHG)	120.000?	213.000?	213.000? ²⁷
offene Zivildienstplätze	(ca. 30.000)	(ca. 57.000)	(ca. 66.000) ²⁸
Summe	500.000?	530.000?	458.000?

Quellen: siehe oben Abbildung 1 (für ABM und SAM), Tabelle 1 (für BSHG) und Tabelle 2 (für den ZD).

Auf die Fragwürdigkeit der Hochrechnungen des Deutschen Städtetages bei den Angaben zu den BSHG-Arbeitsgelegenheiten wurde bereits hingewiesen. Die Bundesregierung bezifferte im Herbst 2003 die Zahl der sozialhilferechtlichen Arbeitsgelegenheiten mit „200.000 bis 300.000 Stellen“ (Deutscher Bundestag 2003b, 23). Zieht man von dieser Schätzung den mutmaßlichen Anteil der Maßnahmen nach § 19 Abs. 1 BSHG ab (Fußnote 27), dann lag die Anzahl der Arbeitsplätze zwischen 160.000 und 240.000 bzw. in der Summe zwischen gut 400.000 und 485.000 im Jahr 2002.

25 Mit dem Job-AQTIV-Gesetz vom 01.01.2002 wurde das Kriterium der Zusätzlichkeit für ABM allerdings liberalisiert (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 2003, 117).

26 Die Aussage in einem Expert(inn)engespräch, bezüglich der HzA-Praxis sei vieles möglich gewesen, lässt eine eher geringe Kontrolldichte in Hinblick auf das Kriterium der Zusätzlichkeit vermuten (ExG8).

27 20 % der insgesamt 266.000 HzA-Arbeitsplätze waren 2002 § 19 Abs. 1 BSHG zugeordnet, demnach also nicht unbedingt zusätzlich und gemeinnützig (Fuchs/Troost 2003, 20).

28 Wert für Dezember 2002. Wegen der starken Schwankungen im Jahresverlauf beziehen sich die Angaben jeweils auf den Monat, in dem der Jahreshöchststand an Zivildienstleistenden erreicht wurde.

Bei den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zeigt sich eine deutliche regionale Schwerpunktbildung in den neuen Bundesländern:

Tabelle 4: Quantitative Abschätzung „zusätzlicher“ und im „öffentlichen Interesse“ liegender Arbeitsplätze 2002 in Ost- und Westdeutschland

	West	Ost
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	~ 39.000	~ 85.500
Strukturanpassungsmaßnahmen nach § 272 SGB III a. F.	~ 10.500	~ 44.000
Arbeitsplätze in BSHG-Maßnahmen (ohne § 19, Abs. 1 BSHG)	150.000?	60.000? ²⁹
offene Zivildienstplätze	keine Daten	keine Daten
Summe	200.000?	190.000?

Quellen: a. a. O.

Die quantitative Datenanalyse zeigt, dass es bereits vor 2005 ein umfangreiches Segment – mehr oder weniger – zusätzlicher und im öffentlichen Interesse liegender Arbeit gegeben hat. Die Arbeitsgelegenheiten nach Hartz IV, so kann vermutet werden, dürften in nicht geringem Umfang an diesem Referenzsystem andocken.

Allerdings bedeutet ein solches „Andocken“, wie bereits angerissen, nicht, dass die SGB II-Ein-Euro-Jobs hinsichtlich etwaiger Substitutions- und Verdrängungseffekte unproblematisch sind. Gerade die starke Zunahme von HzA-Maßnahmen in einem vergleichsweise überschaubaren Zeitraum (Verdopplung zwischen 1996 und 2000) legt die Annahme hinsichtlich solcher Verdrängungsprozesse nahe. Insbesondere bei den Kommunen selbst, die die größte Gruppe der Maßnahmeträger stellen (mit 27 % 2002; Fuchs/Troost 2003, 25). In den Expert(inn)engesprächen wurde auf solche länger zurückliegenden Ersetzungsvorgänge zuungunsten regulärer Beschäftigung vor allem im Bereich Grünflächen u. ä. hingewiesen (ExG2, ExG9).

Naturgemäß kann das Beschäftigungssystem der Ein-Euro-Jobs nicht ohne Brüche auf das Referenzsystem von vor 2005 aufsetzen. Räumliche Friktionen können hier eine Rolle spielen, aber auch zeitliche: Nicht zum Zeitpunkt und an dem Ort, an dem etwa eine AB-Maßnahme ausläuft, konnte oder kann zeitnah ein Zusatzjobber die Tätigkeit übernehmen. Vor allem unterscheiden sich die Strukturen: angefangen bei der Wochenarbeitszeit, über die Struktur der Gruppe der in den verschiedenen Feldern arbeitenden Personen, bis hin zu den Trägerstrukturen und Tätigkeitsbereichen. So hat etwa der Zivildienst seinen Schwerpunkt bei sozialen und pflegerischen Tätigkeiten (etwa 75 % der genehmigten Plätze; Bundesamt für den Zivildienst 2005b), während soziale Arbeitsfelder bei HzA-Arbeitsplätzen (11 % 2002; Fuchs/Troost 2003, 24) und bei ABM-Maßnahmen (25 %; Bundesagentur 2004b, 101) von mit Abstand geringerer Bedeutung sind.

²⁹ Die Untersuchung des Deutschen Städtetages differenziert hier nur unzureichend. Die eigenen Berechnungen unterstellen, dass sich das Verhältnis der Zahl von Beschäftigten in HzA-Maßnahmen zur Anzahl von Arbeitsplätzen in HzA-Maßnahmen in Westdeutschland nicht vom Verhältnis in Ostdeutschland unterscheidet. Dieselbe Unterstellung wurde für die Quote der § 19 Abs. 1-Maßnahmen gemacht. (Quellen: Fuchs/Troost 2003, 15, und Statistisches Bundesamt 2003b, Schaubild 9 auf S. 21).

3. Zusatzjobs nach Hartz IV in der Praxis

3.1 Die Entwicklung Beschäftigung schaffender Maßnahmen in der ersten Jahreshälfte

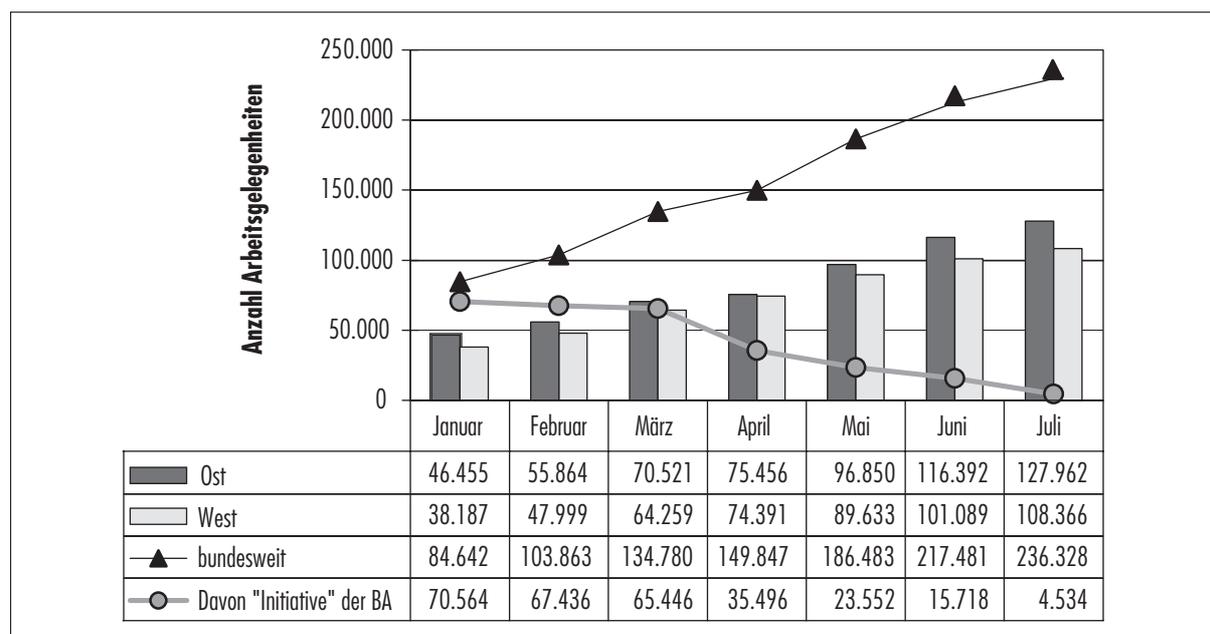
Wie weit das System der Arbeitsgelegenheiten quantitativ ausgebaut werden wird, ist schwer abzuschätzen. Das Arbeitsministerium sprach, wie bereits erwähnt, von einem Potenzial von 600.000 Arbeitsgelegenheiten, wobei auf das Niveau der bestehenden kommunalen Arbeitsgelegenheiten und der beschäftigungsfördernden Maßnahmen der Agenturen verwiesen wurde (BMWA 2004a). Angesichts der Erkenntnisse im vorangegangenen Abschnitt erscheint diese Zahl allerdings als überzogen hoch. Eine andere Frage ist, ob das gesichtete Potenzial „im Jahr 2005 oder in den Folgejahren tatsächlich ausgeschöpft oder möglicherweise sogar überschritten wird“ – diese Frage vermochte die Bundesregierung wegen der regionalen Zuständigkeiten nicht zu beantworten (Deutscher Bundestag 2005a, 2).

Solange die regionalen Zuständigkeiten arbeitsmarktpolitisch noch von geringerer Relevanz waren, versuchte die Bundesagentur für Arbeit (BA) das Instrument der Arbeitsgelegenheiten massiv auszubauen. Mit der „Initiative Arbeitsmarkt im Aufbruch“ erschloss die BA ab September 2004 „zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für Bezieher von Arbeitslosenhilfe“. Der Schwerpunkt der Initiative lag auf der Einrichtung von Zusatzjobs. Bis Dezember nahmen 84.600 Personen eine derartige Tätigkeit an (Bundesagentur 2005a, 18). Diese Arbeitsgelegenheiten hatten in aller Regel eine Laufzeit von maximal sechs Monaten, weshalb ihre Anzahl bis zur Jahresmitte 2005 stetig gesunken ist. Allerdings sind zum Teil diese Arbeitsgelegenheiten für Arbeitslosenhilfeempfänger/innen durch die Grundsicherungsträger später verlängert worden.

Anders als jene der SGB II-Träger beruhten die Zusatzjobs der Agentur allerdings auf Freiwilligkeit, d. h. die Ablehnung eines angebotenen Ein-Euro-Jobs wurde nicht sanktioniert. Dieser Unterschied, der ein wesentliches Moment der Workfare-Orientierung der Arbeitsmarktreformen ausmacht, ist von verschiedenen Gesprächspartner(inne)n betont worden (ExG9, ExG18).

Im einzelnen haben sich die Arbeitsgelegenheiten nach SGB II folgendermaßen entwickelt:

Abbildung 3: Anzahl der in der BA-Statistik ausgewiesenen Arbeitsgelegenheiten nach SGB II im Jahr 2005



Quelle: Bundesagentur 2005b, Monatsberichte Februar bis August 2005.

Die dargestellten Daten müssen allerdings als vorläufig betrachtet werden. Der Monatsbericht Juli der BA weist nach wie vor auf die Notwendigkeit umfangreicher Nacherfassungen hin (Bundesagentur 2005b, Monatsbericht Juli, 16) und auf besondere Probleme hinsichtlich des Datenaustausches mit kommunalen Trägern (ebd., 21 f.). „Eine Auswertung des Einsatzes von Arbeitsmarktpolitik in zeitlicher Hinsicht ist daher derzeit für den SGB II-Bereich nur unter großen Vorbehalten möglich“ (ebd., 16).

Die in der Statistik aufgeführten Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II umfassen auch jene in Beschäftigungsverhältnissen (Entgeltvariante)³⁰, die allerdings bundesweit nur 3 % der Maßnahmen ausmachen (Bundesagentur 2005b, Monatsbericht August, 16)³¹.

Hinsichtlich des Einsatzes von Arbeitsgelegenheiten kann wegen der Datenlage auch lediglich konstatiert werden, dass Ost- und Westdeutschland absolut gesehen relativ nahe beieinander zu liegen scheinen. Ob sich der geringe Vorsprung Ostdeutschlands bis zum Jahresende verstetigen wird, muss abgewartet werden. Unter Berücksichtigung der Zahlen für ABM und SAM ist der Rückstand Westdeutschlands bei den Beschäftigung schaffenden Maßnahmen in quantitativer Hinsicht noch deutlicher: Im Juli standen laut BA-Statistik 164.100 Maßnahmen in den neuen Bundesländern 118.447 in Westdeutschland gegenüber (Bundesagentur 2005b, Monatsbericht August, 32 f.).

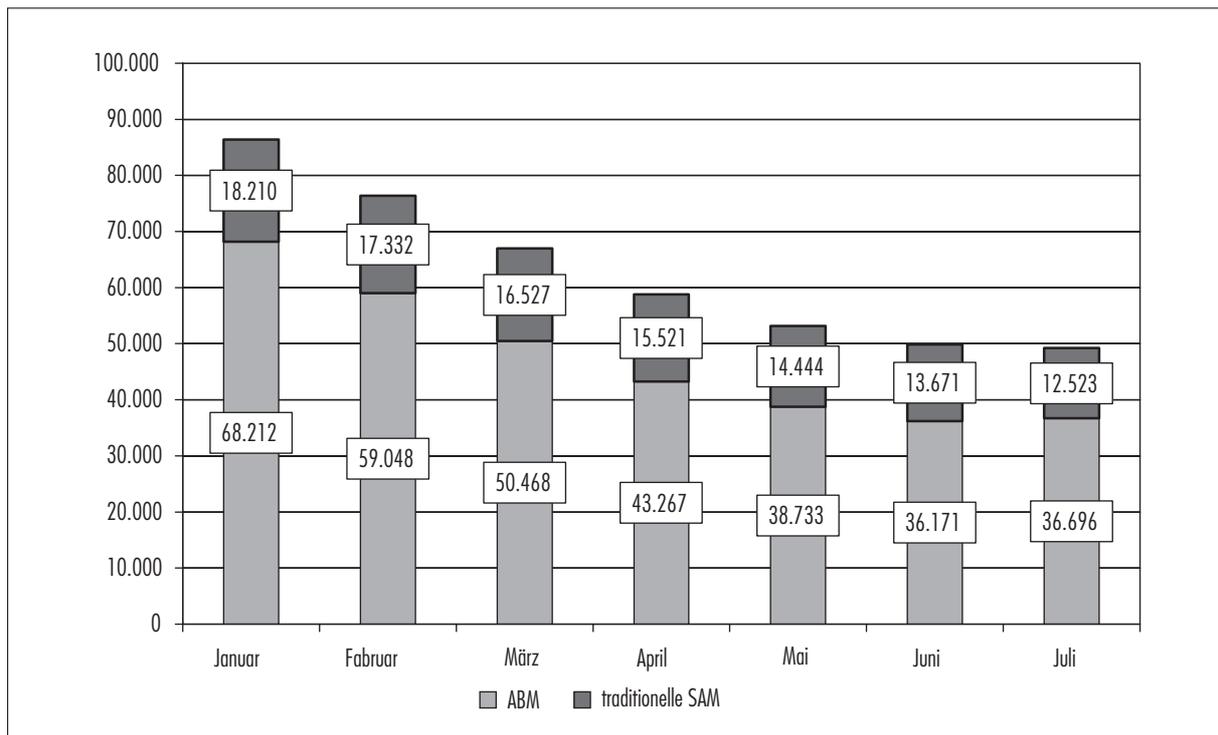
Allgemein kann man hinsichtlich des die Arbeitsgelegenheiten mit MAE begleitenden arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums feststellen, dass im Bereich des SGB III die BA ihre schon in den vergangenen Jahren an „Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit“ orientierte Politik fortgesetzt hat. Ziel sei es, mit den verfügbaren finanziellen Mitteln ein Maximum an arbeitsmarktlischer Wirkung zu erreichen. „Der Einsatz von beschäftigungsbegleitenden Leistungen und Qualifizierungsmaßnahmen steht dabei eindeutig im Vordergrund. Beschäftigung schaffende Maßnahmen treten demgegenüber zurück“, wobei innerhalb des Qualifizierungssektors „Maßnahmen der Eignungsfeststellung/Trainingsmaßnahmen“ im Verhältnis von Aufwand und Ergebnis günstiger seien als „klassische Weiterbildungsmaßnahmen“ (Bundesagentur 2005b, Monatsbericht Juni, 13 f.). Bei den Beschäftigung schaffenden Maßnahmen sieht die BA seit Beginn des Jahres eine Arbeitsteilung zwischen Agenturen und Grundsicherungsträgern: bei letzteren liege der Schwerpunkt für „Marktersatzmaßnahmen“. Daher seien die vorwiegend in Ostdeutschland eingesetzten ABM und die – auslaufenden – SAM im Rechtskreis des SGB III rückläufig (ebd., 15). Den „marktnahen Maßnahmen“ der Agenturen stehe im SGB-II-Sektor die „Wiederherstellung bzw. der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen“ als Schwerpunkt gegenüber (ebd., 15).

Im Rechtskreis des SGB II spielen ABM nur eine untergeordnete Rolle: Der Bestand im Juli betrug etwas mehr als 21.594 (Bundesagentur 2005b, Monatsbericht August, 34). Im Jahresverlauf folgte die Entwicklung der ABM- und SAM-Zahlen der Tendenz der vergangenen Jahre:

30 Diese Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 Satz 1 SGB II – die Norm lehnt sich inhaltlich an § 19 Abs. 1 Satz 1 BSHG (siehe oben) an (Deutscher Bundestag 2003b, 32) – müssen nicht im öffentlich Interesse liegen oder zusätzlich sein (LPK-SGB II 2005, 201; Bundesagentur für Arbeit 2004, 67; vgl. aber Renn/Schoch 2005, 89). Anders als bei der BSHG-Vorgängernorm werden weder Grenzen der Dauer genannt noch Angaben über die Qualität dieser Arbeitsgelegenheiten gemacht (LPK-SGB II 2005, 201).

31 Bemerkenswert ist aber der gezielte Einsatz des Instrumentes Arbeitsgelegenheit/Entgeltvariante bei einigen wenigen Grundsicherungsträgern. Allerdings sind die in der Statistik der Bundesagentur angeführten Zahlen zu den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten wenig valide. Bei rund einem Dutzend Kommunen/Agenturbezirke, so kann unter diesem Vorbehalt gesagt werden, lag Mitte 2005 der Anteil der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsgelegenheiten an allen Arbeitsgelegenheiten bei über 18 Prozent. Quelle: <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/f.html>, Tabelle: Arbeitsgelegenheiten, Einstiegsgeld, Sonstige weitere Leistungen, Weitere Leistungen (SGB II) nach Arbeitsagenturen und Kreisen, Juli 2005.

Abbildung 4: Anzahl der ABM und – auslaufenden – SAM in Deutschland 2005 (SGB II und SGB III)



Quelle: Bundesagentur 2005b, Monatsberichte Februar bis August 2005.

Bei genauerer Betrachtung muss jedoch die Aussage hinsichtlich einer untergeordneten Bedeutung der ABM bei den Grundsicherungsträgern differenziert werden, denn von 21.594 SGB II-ABM gehen im Juli 2005 alleine 18.086 auf das Konto ostdeutscher Grundsicherungsträger (ebd., Tab. auf S. 36). So dass sich folgender Befund ergibt, wenn wir die Anzahl der AB-Maßnahmen ins Verhältnis zu den Arbeitsgelegenheiten setzen:

Tabelle 4: Verhältnis von ABM zu Arbeitsgelegenheiten (alle Varianten, jeweils von den SGB II-Trägern initiiert)

	Auf eine AB-Maßnahme kamen im Juli 2005	
	gemessen am Bestand:	gemessen am Zugang seit Jahresbeginn:
Ost	6,9 Arbeitsgelegenheiten	7,8 Arbeitsgelegenheiten
West	30,3 Arbeitsgelegenheiten	33,4 Arbeitsgelegenheiten

Quelle: Bundesagentur 2005b, Monatsbericht Juli 2005 (Die Zahlen dürften sich aus statistischen Gründen noch geringfügig ändern.)

Zumindest in den neuen Ländern spielen demnach AB-Maßnahmen noch eine gewisse Rolle. Mit anderen Worten: Die Transformation der bisherigen Ordnung Beschäftigung schaffender Maßnahmen in ein stärker am Workfare-Ansatz ausgerichtetes System ist – sofern dieser Übergang anhand der relativen Quantität von Arbeitsgelegenheiten mit MAE messbar ist – in den alten Bundesländern als tendenzieller rigider zu charakterisieren als in den neuen Ländern. Ein überraschendes Resultat insofern, als dass die Politik des aktivierenden Staates vor allem mit Problemen auf dem Arbeitsmarkt begründet wird. Die sind im Osten aber ausgeprägter als im Westen.

Einen relativ großen Stellenwert, ergänzend sei darauf hingewiesen, gewannen bei den Grundsicherungsträgern die Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen; hier gab es über 190.000 Zugänge seit Jah-

resbeginn (Bestandszahl Juni: ca. 27.000), im SGB III-Bereich waren es über 280.000 (Bundesagentur 2005b, Monatsbericht Juli, Tab. auf S. 35).

3.2 Rahmenbedingungen in der Stadt Kassel und im Landkreis Marburg-Biedenkopf

Ein Projekt der Bundesagentur zur Typisierung von Agenturbezirken reihte 2004 Marburg in die Gruppe der vorwiegend ländlichen Bezirke mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit und wenig Dynamik ein. Die gruppenspezifische Charakterisierung des Bezirks Kassel lautete: „Überdurchschnittliche Unterbeschäftigung (für Westmaßstäbe hoch), mäßige Bewegung am Arbeitsmarkt, überdurchschnittlicher Anteil Sozialhilfeempfänger/Problemgruppen, geringe Bevölkerungsdichte“ (Blien u. a. 2004, 157).

Die regionale Zuständigkeit für SGB II-Leistungen orientiert sich allerdings nicht an den Grenzen der Agenturbezirke, sondern – im Fall der hier untersuchten Grundsicherungsträger – an denen der kommunalen Einheiten. Hinsichtlich des Kreises Marburg-Biedenkopf dürften die Unterschiede quantitativ allerdings nur wenig ins Gewicht fallen. Ein ländlich geprägter Teil des östlichen Agenturbezirks (Schwalmstadt) gehört nicht zum Kreis, während der ähnlich große und nicht minder ländliche westliche Teil des Kreises (der Landkreis Biedenkopf) zur Agentur Wetzlar gerechnet wird. Die kreisfreie Stadt Kassel unterscheidet sich hingegen deutlich vom Agenturbezirk; sie hat mit 106,77 qkm nur einen Bruchteil – unter 4 % – der Bezirksgröße, die 193.912 Einwohner stellen aber fast ein Drittel der Bezirksbevölkerung. Im aus 22 Gemeinden bestehenden Landkreis Marburg-Biedenkopf leben auf 1.262,55 qkm 253.501 Menschen (Hessisches Statistisches Landesamt 2004, Bd. 1, 14).

Die wirtschaftliche Entwicklung verlief in Kassel in den zurückliegenden Jahrzehnten spürbar schlechter als im Landkreis Marburg-Biedenkopf oder in Hessen insgesamt. So ging die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in der Stadt Kassel zwischen 1981 und 2003 um 7,8 % zurück, während sie im Landkreis Marburg-Biedenkopf um 18,9 % zunahm (Hessen: +11,6 %). Vor allem im verarbeitenden Gewerbe gingen in der nordhessischen Metropole im Vergleich zum Landesdurchschnitt überdurchschnittlich viele Arbeitsplätze verloren; Marburg-Biedenkopf konnte hingegen den Abwärtstrend in diesem Sektor deutlich günstiger gestalten als Hessen im Durchschnitt. Auch von den hessenweiten Beschäftigungsgewinnen im Handel konnte der Landkreis Marburg-Biedenkopf überproportional profitieren, während in Kassel dieses Segment sogar abnahm. Darüber hinaus vermochte die Steigerung der Beschäftigten in anderen Dienstleistungsbereichen und in der öffentlichen Verwaltung, die insgesamt weniger günstig ausfiel als im Landesdurchschnitt oder in Marburg-Biedenkopf, den Verlust an Arbeitsplätzen in der Stadt Kassel nicht zu kompensieren.³²

Diese ungünstige wirtschaftliche Entwicklung in Kassel war ein wesentlicher Faktor für die großen Probleme auf dem lokalen Arbeitsmarkt: Im August 2004 – vor Beginn der „Initiative Arbeitsmarkt im Aufbruch“ – betrug die Arbeitslosenquote in der Stadt Kassel 15,4 %, im Landkreis Marburg-Biedenkopf waren es lediglich 6,8 % (Agentur für Arbeit Marburg 2004, 20). Die Zahl der Sozialhilfeempfänger/innen (HLU) lag bei 19.165 in Kassel bzw. 99 pro 1.000 Einwohner/innen und bei 6.273 bzw. 25 pro 1.000 Einwohner/innen im Landkreis Marburg-Biedenkopf.³³

Durch die Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe (HLU) zum Arbeitslosengeld II stieg zu Beginn des Jahres die Zahl der Arbeitslosen an, weil ehemals Erwerbsfähige in der Sozialhilfe als arbeitslos erfasst wurden³⁴. Insbesondere trat dieser Effekt dort auf, wo 2004 viele ehemalige HLU-Bezieher/innen zu

32 Die Angaben beruhen auf eigenen Berechnungen unter Verwendung der Angaben in Hessisches Statistisches Landesamt 2004, Bd. 1, 22 f., und Hessisches Statistisches Landesamt 1982, 18 f. (jeweils Erwerbstätige am Arbeitsort).

33 Ohne HLU-Bezieher/innen in Einrichtungen und ohne Asylbewerber/innen. Zahlen für das Jahresende 2003 (Hessisches Statistisches Landesamt 2004, Bd. 2, 68 f.).

34 Als arbeitslos gilt, wer keine Beschäftigung (mind. 15 Stunden pro Woche) hat, Arbeit sucht, dem Markt zur Verfügung steht und als arbeitslos gemeldet ist. Nicht als arbeitslos gelten z. B. ALG II-Empfänger/innen, die mindestens 15 Wochenstunden arbeiten, aber Anspruch auf ergänzendes ALG II haben, oder die kleine Kinder erziehen oder Angehörige pflegen (Bundesagentur 2005b, Monatsbericht Januar, 14 f.). Außerdem gelten Teilnehmer/innen an Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik nicht als arbeitslos (ebd., 18).

verzeichnen gewesen waren. In der Stadt Kassel kletterte daher die Arbeitslosenquote im März 2005 auf 20,6 %. Im Landkreis Marburg-Biedenkopf wurde der Spitzenwert des ersten Halbjahres 2005 im Januar mit 7,8 % erreicht (Quelle: Agentur für Arbeit Marburg 2005, verschiedene Monatsberichte).

Im Juni 2005 betrug im SGB II-Rechtskreis der Anteil der Arbeitslosen an den zivilen Erwerbspersonen in Marburg-Biedenkopf 3,2 % und in Kassel 15,2 % (Regionaldirektion Hessen 2005a, 28; eigene Berechnung). Diese Differenz dürfte eine Ursache für die Tatsache sein, dass sich die Stadt Kassel entschieden hat, eine Arbeitsgemeinschaft nach § 44b SGB II zu gründen, derweil der Landkreis Marburg-Biedenkopf das Optionsmodell wählte (§ 6a SGB II). Denn auf Grund der Zahlen von Juni 2005 kann für Hessen festgehalten werden: Fast alle 13 Kommunen, deren SGB II-Arbeitslosenquote günstiger ist als der Landesdurchschnitt, haben optiert (eine Ausnahme: Kreis Waldeck-Frankenberg), und fast alle 13 Kreise und Städte, deren Quote schlechter war als der Durchschnitt, haben eine Arbeitsgemeinschaft gegründet (eine Ausnahme: Stadt Wiesbaden). Die beiden Ausnahmekommunen liegen dem Durchschnitt am nächsten (ebd.).

Hinsichtlich der arbeitslosen Jugendlichen unter 25 Jahren im Rechtskreis des SGB II ergibt sich folgendes Bild: Unter den 14.136 beim Grundsicherungsträger gemeldeten Arbeitslosen (Agentur für Arbeit Kassel 2005, 26) befanden sich in Kassel im Juli 2005 1.718 Jugendliche, was einem Anteil von ca. 12,2 % entspricht. Unter den geschätzten 6.571 Arbeitslosen im Landkreis Marburg-Biedenkopf (ExG1) waren im SGB II-Bereich 425 Jugendliche zu finden – das sind etwa 6,5 %.³⁵ In Kassel ist die Arbeitslosigkeit der unter 25-Jährigen vor allem ein Problem des Grundsicherungsträgers: 74 % dieser Personengruppe ist dort gemeldet. In Marburg sind es lediglich 31 %.³⁶ Insgesamt liegt allerdings die Arbeitslosenquote der unter 25-Jährigen in Kassel mit 22,6 % knapp über dem Durchschnitt (22,2 %), in Marburg-Biedenkopf mit 8,9 % deutlicher darüber (Durchschnitt: 7,7 %; Regionaldirektion Hessen 2005b, 27 f.). Bezogen auf SGB II und SGB III beläuft sich die Frauenarbeitslosenquote in der Stadt Kassel auf 20,9 % und im Landkreis Marburg-Biedenkopf auf 6,9 % (ebd.).

3.3 Eingliederungspolitik, Beschäftigungsförderung und die Bedeutung von Arbeitsgelegenheiten mit MAE in der Praxis zweier Kommunen

3.3.1 Das Beispiel Landkreis Marburg-Biedenkopf³⁷

Bei der Entscheidung für die „Option“ haben nach Angaben des Landkreises Marburg-Biedenkopf vor allem die seit 1984 erworbenen kommunalen Kompetenzen in der Beschäftigungspolitik eine Rolle gespielt. Neben dem „überdurchschnittlichen“ Engagement in dieser Hinsicht sei die Zusammenarbeit zwischen Kommune und Arbeitsamt in einer seit 1999 gemeinsam betriebenen Arbeitsmarktagentur diesbezüglich von Bedeutung, ebenso aber auch die Beteiligung am Modellprojekt „MoZArT“ zwischen 2001 und 2003, die „fundierte“ Erfahrungen im Fallmanagement für Langzeitarbeitslose sowie der Aufbau eigener beschäftigungspolitischer Strukturen mit der Gründung der Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaft Integral gGmbH 1992 durch den Landkreis (Landkreis 2004, 4 ff.). Wesentlich für die Entscheidung zugunsten einer kommunalen Trägerschaft, so der Kreissozialdezernent, sei die Annahme gewesen, dass die lokale Verankerung und Verantwortung und die Einbindung in lokale Netzwerke eine wichtige Erfolgsbedingung für die Vermittlung von langzeitarbeitslosen Menschen in Arbeit sei (McGovern 2004, 702).

35 Quelle der Anzahl jugendlicher Arbeitsloser: <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/q.html>; Tabelle: Arbeitslose unter 25 im Rechtskreis II (Kreise), Juli-Zahlen. Angaben unter Vorbehalt. Zu berücksichtigen ist darüber hinaus, dass Personen in Eingliederungsmaßnahmen nicht als arbeitslos gezählt werden.

36 Seit dem 01.07.2005 sind sämtliche ehemaligen ALHi-Bezieher/innen in die Statistik des KJC Marburg-Biedenkopf überführt. Trotzdem dürfen die Daten noch nicht als valide gelten, so gibt es immer noch ein gewisses, jedoch sich stetig verringeres Abweichungspotential zwischen BA-Zahlen und denen des KJC Marburg-Biedenkopf (ExG1).

37 Im Folgenden ist der Landkreis Marburg-Biedenkopf Gegenstand der Betrachtung, auch wenn hier und dort verkürzend von Marburg die Rede ist. Sollte einmal nur die Stadt gemeint sein, dann lautet die Bezeichnung „Stadt Marburg“.

Als Eingliederungs-, Personal- und Verwaltungsmittel erhält der Kreis 2005 19,7 Mio. Euro³⁸ allerdings musste die im Sommer 2004 kalkulierte Fallpauschale von 240 Euro pro Monat (Landkreis 2004, 44) deutlich nach unten korrigiert werden, da die Anzahl der ALG II-Bezieher/innen mittlerweile weit den ursprünglich vermuteten Umfang überstiegen hat³⁹. In Bezug auf die Gruppe der unter 25-Jährigen liegt im Juli die Betreuungquote im geplanten Rahmen bei 1 zu 75 (über 25-Jährige: 1 zu „unter 100“; ExG1).

Die Arbeitsgelegenheiten mit MAE haben zum Befragungszeitpunkt mit 695 eine Zahl erreicht, die in etwa dem anvisierten Niveau von 800 entspricht (ExG1; vgl. Kreisjobcenter 2005, 14).⁴⁰ Dass die Zahl noch zunimmt, ist nicht ausgeschlossen, aber das KJC betont, die Qualität der Arbeitsgelegenheiten rücke in der nächsten Zeit zunehmend in den Vordergrund und damit auch die Auswertung der mit Arbeitsgelegenheiten gemachten Erfahrungen (ExG1).

Der vergleichsweise schnelle Ausbau des Instruments MAE-Arbeitsgelegenheit auf ein hohes Niveau⁴¹ resultiert aus der Tatsache, dass in Marburg ein gut ausgebauter zweiter Arbeitsmarkt Tradition hat. Das Konzept des Landkreises machte im Sommer 2004 800 aktuell bestehende „Arbeitsmöglichkeiten“ bei Beschäftigungsgesellschaften und anderen Trägern aus (Landkreis 2004, 31) – wohl vor allem BSHG-19-Stellen und ABM. Die regionale Tradition einer sehr hohen Quote an öffentlich geförderter Beschäftigung reicht bis in die 90er Jahre zurück, als Beschäftigung schaffende Maßnahmen ein quantitatives Niveau erreichten, das mit schätzungsweise 1.200 Menschen in ABM und BSHG (ExG12)⁴² noch über dem Stand von Juli 2005⁴³ gelegen haben dürfte.

Allerdings baute in der Vergangenheit die kommunale Beschäftigungsförderung kaum auf MAE-Instrumente (ExG12; ExG7). Erst im Vorgriff auf die Arbeitsmarktreform wurde im Laufe des Jahres 2004 verstärkt auf HZA-Maßnahmen mit Mehraufwandsentschädigung zurückgegriffen (ExG7; ebenso Netzwerk 2004, 2 f.).

Schließlich engagierte sich ab September 2004 auch die Marburger Arbeitsagentur im Rahmen der „Initiative Arbeitsmarkt im Wandel“ bei der Schaffung von Arbeitsgelegenheiten mit MAE. Insgesamt bewilligte die Agentur von 1.000 beantragten Arbeitsgelegenheiten 850, in denen wiederum 520 ALHi-Empfänger/innen tätig wurden (420 davon im Bereich des Landkreises Marburg-Biedenkopf)⁴⁴. Im Vergleich zum bundesdeutschen Durchschnitt darf man die Ambitionen der Marburger Agentur als ausgesprochen hoch charakterisieren. Die Dauer dieser Arbeitsgelegenheiten im Landkreis betrug im Mittel 7,5 Monate. 42 % der Agentur-Zusatzjobs waren in öffentlichen Verwaltungen angesiedelt, 34 % bei gemeinnützigen Vereinen/Organisationen und nur 24 % in den Beschäftigungsgesellschaften.⁴⁶

38 Die Angaben finden sich für alle Grundsicherungsträger auf der Internetseite des Deutschen Städte- und Gemeindebundes: <http://www.dstgb.de>, Link: „Umsetzung von Hartz IV“, Verteilung der Eingliederungs- Personal- und Verwaltungsmittel.pdf; Version vom 27.07.2005.

39 Das Konzept vom Sommer 2004 rechnete mit etwa 6.500 Personen; am 18.7.2005 waren es über 11.000 Personen. Es ist zu vermuten, dass sich die Zahl zwischen 10.000 und 11.000 einpendeln wird. Viele Menschen beantragen Hilfen nach SGB II, die vor 2005 sozialhilferechtliche Leistungen trotz formaler Berechtigung nicht in Anspruch genommen hatten – dies dürfte vermutlich einer der Gründe für diesen Effekt sein (ExG1).

40 Die Zahl könnte vorübergehend Anfang August zurückgegangen sein, da nicht wenige der Ein-Euro-Jobs Mitte des Jahres ausgelaufen sein dürften. Am 15. Juli sprach die Lokalpresse von „mehr als 800 Menschen“, die in Arbeitsgelegenheiten untergebracht seien („OP“ vom 15. Juli 2005).

41 Gemessen am Anteil der nach Marburg fließenden Mittel für Eingliederung und Verwaltung entsprächen die 800 Arbeitsgelegenheiten etwa 400.000 Zusatzjobs bundesweit. Die Juli-Zahlen für die gesamte Republik liegen aber deutlich darunter (siehe Abschnitt 3.1).

42 Diese Zahl – jedoch ohne konkrete Zeitbestimmung – nannte auch der Kundenbereichsleiter der Marburger Arbeitsagentur, Klaus-Eberhard Völzing, in einem Interview (Marburger Magazin „Express“, Nr. 23 vom 10. Juni 2005). Auch andere Beobachter der lokalen arbeitsmarktpolitischen Szene geben an, das Niveau der ABM in Marburg sei zeitweise sehr hoch gewesen (ExG11).

43 Die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen der Arbeitsagentur können Mitte 2005 weitgehend vernachlässigt werden; im Juli waren nur noch 24 Teilnehmer/innen in ABM oder SAM (die Zahlen beziehen sich auf den Agenturbezirk; Agentur für Arbeit Marburg 2005, Juli, 5). Die Zahl strebt gegen null; im Januar waren immerhin noch 169 Personen in ABM oder SAM (ebd., Januar, 4).

44 Laut BA-Statistik waren es im Januar im gesamten Kreis (inkl. des zur Agentur Wetzlar gehörenden Altkreises Biedenkopf) 440 Arbeitsgelegenheiten; der Umfang ging bis Juli auf acht Stück zurück (Quelle: <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/f.html>; Tabelle: Ausgewählte arbeitsmarktpolitische Instrumente nach dem Rechtskreis – Kreise, Angabe Juli).

45 Das Verhältnis der Arbeitslosenzahl im Agenturbezirk zu der bundesweiten Zahl beträgt etwa 1 zu 500. Nimmt man ferner an, dass die Zahl der ALHi-Empfänger/innen in Arbeitsgelegenheiten nicht allzu sehr von der Zahl der Arbeitsgelegenheiten abweicht (geringe Abbruchquote), dann entsprächen 520 Zusatzjobs in Marburg rund 260.000 im gesamten Land. Tatsächlich waren es nur 84.600, die zwischen September und Dezember 2004 eine solche Tätigkeit aufgenommen hatten (Bundesagentur 2005a, 18).

46 Die Angaben in diesem Absatz laut Auskunft der Agentur für Arbeit Marburg, Email an den Verfasser vom 13.07.2005.

Die Agentur begründete die Initiative damit, mit der im „großen Stil“ betriebenen Werbung für Ein-Euro-Jobs dem optierenden Kreis den „Weg ebnen“ zu wollen („OP“ vom 14.09.2004). Andere Beobachter/innen mutmaßten jedoch, dass im Vorgehen der Agentur insgesamt ein Konkurrenzverhalten zum Ausdruck komme. Hinsichtlich der notwendigen Koordination im Kreis etwa bei der überregionalen Vermittlung oder der Rehabilitation behinderter Menschen sei, so der Kreissozialdezernent, eine „Verweigerungshaltung einer Bundesbehörde“ zu diagnostizieren (McGovern 2004, 702). Immerhin betonte der Chef der Marburger Agentur zu einem späteren Zeitpunkt in wenig zurückhaltender Form das Konkurrenzverhältnis zwischen Agentur und Kreisjobcenter (vgl. „FR“ vom 11.02.2005).

Ob allerdings die massiv vorgetragene Initiative der Agentur, die insbesondere auf die öffentliche Verwaltung zielte, den Weg für den Kreis vor allem in diesem Sektor in breiter Front ebnete, muss angezweifelt werden. Zwar verlängerte das KJC etliche der von der Agentur initiierten Arbeitsgelegenheiten, aber doch bei weitem nicht alle. Zum Teil ist die Zahl der Zusatzjobber/innen bis zur Mitte des Jahres sogar zurück gegangen – etwa in der Universität oder im Dienstleistungsbetrieb Marburg (ExG10; ExG9); zum Teil hat sich bei den Trägern eine gewisse Ernüchterung eingestellt. Dabei spielten unterschiedliche Prozesse eine Rolle: Die Vorauswahl unter den Bewerber(inne)n durch die Agentur wurde teilweise als zu unspezifisch wahrgenommen (ExG6). Darüber hinaus wiesen verschiedene Interviewpartner/innen auf im Vergleich zur Agentur engere Maßstäbe des KJC bei der Bewertung des zusätzlichen Charakters von Tätigkeiten hin (ExG10; ExG12; ExG18).⁴⁷

Eine nicht geringe Bedeutung bei der Etablierung von Arbeitsgelegenheiten in Marburg hatte die Tatsache, dass das KJC Marburg-Biedenkopf im Gegensatz zur Agentur (und wahrscheinlich im Unterschied zu den allermeisten SGB II-Trägern) von jenen Maßnahmeträgern, die im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten keine Qualifizierung anbieten, die Rückerstattung der Mehraufwandsentschädigung (in Marburg sind es für alle Zusatzjobber/innen 1,50 Euro pro Stunde) verlangt. Einerseits wird dieser Schritt mit der Begrenztheit der zur Verfügung stehenden Eingliederungsmittel begründet („OP“ v. 03.11.2004), andererseits damit, dass mit der durch den/die Zusatzjobber/in ausgeführten Tätigkeit ein Vorteil für den Träger entstehe (ExG1); das Integrationsprogramm spricht in diesem Zusammenhang von einer „Wertschöpfung, die durch die Tätigkeit der Hilfesuchenden bei (den) Trägern erwächst“ (Kreisjobcenter 2005, 14).⁴⁸

Die Marburger Besonderheit der MAE-Rückerstattung zeitigt unterschiedliche Folgen:

- Die freie Wohlfahrtspflege hält sich bei der Schaffung von Arbeitsgelegenheiten zurück; die „Liga der freien Wohlfahrtspflege“ hat in Marburg beschlossen, auf die Beantragung derartiger Arbeitsgelegenheiten zu verzichten⁴⁹, was aber einzelne Mitgliedsorganisationen nicht davon abhält, es unter Umständen trotzdem zu tun (ExG11). Festzuhalten bleibt, dass die ursprünglich ins Auge gefasste Zahl an Maßnahmen mit Rückerstattungspflicht – vorgesehen waren 600.000 Euro in 2005 (Landkreis 2004, 44) – nicht erreicht wurde (ExG1).
- Die kommunale Verwaltung (Stadtverwaltung, Landkreis, Eigenbetrieb) übernimmt die Finanzierung der MAE für die Zusatzjobs. Aus der Perspektive der Personalvertretung besitzt die Rückerstattungsregelung einen positiven, die Quantität der Arbeitsgelegenheiten begrenzenden Effekt (ExG15). Da Finanzmittel in die kommunalen Haushalte eingestellt werden müssen, ergeben sich aus gewerkschaftlicher Sicht An-

47 So sind bestimmte Arbeitsgelegenheiten der Agentur wegen der Zusätzlichkeitsproblematik seitens des KJC nicht verlängert worden (z. B. im Bereich der Schulen bei hausmeisterlichen Hilfstätigkeiten oder im Bereich der Universität).

48 Das Nichtzahlen von Maßnahmepauschalen für die Verwaltung der Zusatzjobs etc. durch das KJC an die Träger liegt in der Logik dieser Argumentation (ExG8).

49 Über die Motive dafür muss man spekulieren. Ökonomische Gründe spielen sicherlich eine Rolle: Immerhin hatten sich 2004 in einem Spitzengespräch die Vorsitzenden der Freien Wohlfahrtspflege und Vertreterinnen der Bundesregierung auf Rahmenbedingungen geeinigt: Für einen Zusatzjob zahle die Bundesagentur 500 Euro an den Träger. „Daraus sind die Entlohnung, aber auch begleitende Maßnahmen der Betreuung sowie der Qualifizierung der Betroffenen zu finanzieren“ (BMFSFJ 2004b). Das mag im vergangenen Jahr in den Ohren mancher nach einem guten Geschäft geklungen haben (was dann wiederum andere Beobachter mit Besorgnis erfüllte, z. B. Scherl 2005, 1). In Marburg bekommen die Wohlfahrtsverbände (sofern keine Qualifizierung stattfindet) nicht nur nichts, sie sollen auch noch etwas mitbringen. Da kann man die Zurückhaltung verstehen. Neben dem Blick auf das Finanzielle gibt es noch den Blick auf die Zusatzjobber/innen: sind diese Arbeitskräfte oder Hilfeempfänger/innen? Die Wohlfahrtsverbände neigen zur zweiten Alternative, denn schließlich handelt es sich offiziell um sozial und arbeitsmarktlich zu integrierende Personen, um Objekte einer neuen Sozialpolitik. Für das neokorporatistisch angemahnte Mitmachen in diesem Unterstützungsprogramm aber auch noch Geld bezahlen zu sollen, dürfte dem Selbstverständnis einiger Wohlfahrtsorganisationen zuwider laufen.

satzpunkte, um den Zusammenhang zwischen defizitären Kommunalfinzen, Personalabbau und Arbeitsgelegenheiten zu problematisieren: Wenn Geld für Arbeiten vorhanden ist, die zusätzlich sein müssen und somit also auch unterlassen werden können – warum wird damit keine reguläre Beschäftigung geschaffen? (ExG13) Gehen Kürzungen bei den freiwilligen Leistungen mit einer zusätzlichen Verausgabung von Mitteln für Arbeitsgelegenheiten einher, dann ist das aus der Sicht der Kritiker/innen ebenfalls eine hochproblematische Angelegenheit, da freiwillige Leistungen in der Regel ebenfalls bezahlte bzw. ehrenamtliche Arbeit generieren können (ebd.).

- Schließlich vermag die Regelung zur Rückerstattung unter besonderen Bedingungen Verdrängungseffekte partiell zu reduzieren. Nachdem die Umstellung an der Marburger Universität bekannt gemacht wurde, sank das Interesse an Arbeitsgelegenheiten in den budgetierten Fachbereichen, die stattdessen zum Teil auf die etwas teureren, aber produktiveren studentischen Hilfskräfte zurückgriffen (ExG10)⁵⁰.

Von den bereits erwähnten 695 Arbeitsgelegenheiten im Juli waren 486 Plätze mit Qualifizierungs- und Betreuunganteilen (Q&B) versehen (das sind fast 70 %). Diese Arbeitsgelegenheiten sind vor allem bei den Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften angesiedelt. Insbesondere bei der landkreiseigenen Integral gGmbH (etwa 250), bei der Praxis GmbH (etwa 150; gemeinnützige GmbH) sowie bei „Arbeit und Bildung“ und der Jugendkonflikthilfe (mit je etwa 50). 117 Jugendliche (unter 25 Jahre) waren zum Befragungszeitpunkt in Arbeitsgelegenheiten tätig, mit wenigen Ausnahmen in solchen mit Q&B-Anteilen. Auf eine/n Jugendliche/n, die/der als Zusatzjobber/in arbeitet, kommen 3,6 als arbeitslos registrierte unter 25-Jährige. Bei Menschen über 25 Jahren ist das Verhältnis 1 zu 11,4. Die Quote der weiblichen Personen in Ein-Euro-Jobs liegt bei knapp 37 %. Als Referenzwert kann nur der Anteil weiblicher Arbeitsloser an allen Arbeitslosen im Landkreis Marburg-Biedenkopf angegeben werden: ca. 42 %.⁵¹ (ExG1)

Bemerkenswert ist, dass Menschen im Rahmen der Zusatzjobs wieder von einer geförderten Beschäftigung profitieren können, die früher bei teureren ABM oder BSHG-Maßnahmen unberücksichtigt blieben, etwa ältere Arbeitnehmer/innen nach langer Arbeitslosigkeit (ExG 12).

Die Wochenarbeitszeit der Arbeitsgelegenheiten in Marburg liegt zwischen 15 und 30 Stunden, wobei eine Schwerpunktbildung bei 25 bis 30 Stunden festzumachen ist (ExG1). In der Regel, so die Auffassung des KJC, soll eine Arbeitsgelegenheit nicht länger als sechs Monate dauern. Bei einem Niveau von ca. 800 Arbeitsgelegenheiten geht das KJC von 1.200 Personen aus, die jährlich eine MAE-Maßnahme absolvieren werden (ebd.). In der konkreten Umsetzung sind allerdings auch Förderungszeiträume von neun bis maximal 12 Monaten pro Person zu konstatieren (ExG10; ExG12: ExG7). Von verschiedenen Maßnahmeträgern wurde darauf hingewiesen, dass Anfang des Jahres 2005 zunächst die festgelegten Maßnahmedauern individuell sehr unterschiedlich für die einzelnen Hilfeempfänger/innen ausfielen, so dass die Träger zum Teil vor große Schwierigkeiten gestellt waren. Mit der Zeit hat sich aber aus Sicht der Träger diese Praxis verbessert (ExG9; ExG12).

Von Seiten eines Qualifizierungs- und Beschäftigungsträgers wurde die Vermutung geäußert, dass in Zukunft eine Annäherung an eine Laufzeit von in der Regel 12 Monaten stattfinden werde.

Ein spezielles Programm für über 58-Jährige, das die Förderung von Arbeitsgelegenheiten über einen Zeitraum von bis zu drei Jahre vorsieht⁵², befindet sich in der Vorbereitung (ExG1).

Zu den seitens des Landkreises den Arbeitsgelegenheiten zugewiesenen Funktionen ist zunächst festzuhalten, dass Zusatzjobs für alle im lokalen SGB II-Konzept identifizierten Personengruppen von Bedeutung

50 Insofern haben die kostenlosen BA-Zusatzjobs die bezahlte Arbeit tatsächlich verdrängt. Bei der Abwägung des Nutzens von Zusatzjobber(inne)n und studentischen Hilfskräften mag aber auch die öffentlich vorgetragene Kritik, etwa des Marburger Studierendenparlaments (vgl. „FR“ vom 02.02.2005), und politischer Druck eine Rolle gespielt haben.

51 Regionaldirektion Hessen 2005b, Tabelle auf S. 27. Der Wert bezieht sich auf Arbeitslose beider Sozialgesetzbücher. Da bundesweit der Frauenanteil an den Arbeitslosen in beiden Rechtskreisen um drei Prozentpunkte höher liegt als nur im Rechtskreis des SGB II (Bundesagentur für Arbeit 2005b, Juli, Tabelle auf S. 30), darf für die Region ähnliches vermutet werden. Dann ist aber der Unterschied zur femininen Zusatzjob-Quote unbedeutend.

52 Das Arbeitsministerium verkündete das Programm erst am 01.07.2005. Hierbei sollen beginnend im zweiten Halbjahr 2005 in einer ersten Stufe 30.000 Zusatzjobs bundesweit in alleiniger Finanzierung des Bundes geschaffen werden (später dann insgesamt 50.000 gemeinsam mit den Ländern). Die Initiative ist bis 2008 begrenzt (vgl. BMWA 2005b).

sind – für Menschen ohne eingeschränkte Vermittelbarkeit (in diesen Fällen als „Primäralternative“) ebenso wie für Personen, die „derzeit keine Maßnahme zur Integration in den Arbeitsmarkt wahrnehmen können“ (bei dieser Gruppe mit der Zielsetzung einer gegebenenfalls möglichen „Nutzung einer Rest-Produktivität und Integration“; Landkreis 2004, 26). Bezüglich jener Hilfeempfänger/innen, die „Vermittlungshemmnisse“ aufweisen, aber zumindest längerfristig in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden können, spielen, so betont das KJC, Arbeitsgelegenheiten innerhalb eines Entwicklungsprozesses, innerhalb einer Stufenstruktur unterschiedlicher Maßnahmen eine Rolle. In diesem „Mix“ von Instrumenten, könnten Zusatzjobs zur Orientierung in bestimmten Arbeitsfeldern dienen, aber auch zur Heranführung und Gewöhnung an den Arbeitsmarkt (etwa über „den Einstieg in einen geordneten Tagesablauf“, so das Beispiel im Integrationsprogramm). Arbeitsgelegenheiten mit sozialpädagogischer Betreuung und Qualifikationsanteilen seien darüber hinaus geeignet, Vermittlungshemmnisse abzubauen (ExG1). Zwar könnten im Zusammenhang mit Zusatzjobs beim Maßnahmeträger „Klebeeffekte“ auftreten. Diese zu generieren, wird aber von den Verantwortlichen in Marburg nicht als wesentliche Funktion der Arbeitsgelegenheiten definiert⁵³. Auch die Überprüfung der Arbeitswilligkeit von Hilfeempfänger/innen wird offiziell den Zusatzjobs nicht als Aufgabe zugewiesen⁵⁴.

Beschäftigung schaffende Maßnahmen in der Entgeltvariante spielen beim Marburger SGB II-Träger keine Rolle, weder in der Planungsphase (vgl. Kreisjobcenter 2005 und Landkreis 2004) noch in der Praxis bis zur Mitte des Jahres 2005. Bei „marktersetzenden“ Instrumenten wird also ausschließlich auf Jobs mit Mehraufwandsentschädigung gesetzt (hierin unterscheidet sich die optierende Kommune nicht von der ARGE in Kassel – siehe Abschnitt 3.3.2). Damit liegt Marburg (mit vielen anderen Kommunen) am Rand eines weiten beschäftigungspolitischen Spektrums, dessen gegenüberliegender Pol von einigen – wenigen – Grundversicherungsträgern gebildet wird, bei denen sozialversicherungspflichtige Arbeitsgelegenheiten nach wie vor von Bedeutung sind. Seine Begründung findet der Verzicht auf Entgelt-Varianten vor allem im Hinweis auf die finanziellen Auswirkungen. ABM müsse vollständig aus dem Eingliederungstitel bezahlt werden; statt einer ABM könne man, so der Kreissozialdezernent, auch mehrere Arbeitsgelegenheiten schaffen („OP“ vom 04.06.2005)⁵⁵.

Die Integration in den ersten Arbeitsmarkt steht jedoch auch im KJC Marburg im Zentrum der Bemühungen, auch wenn man sich von den Praktiken einer „Turbovermittlung“, der es vor allem auf hohe Eingliederungszahlen ankommt, distanziert und den Kund(inn)en Zeit zugesteht, sich zu entwickeln (ExG1). Andererseits ist das für die zweite Jahreshälfte gesetzte Vermittlungsziel von 540 Personen (327 waren es seit Jahresbeginn) nach eigenem Bekunden „ehrgeizig“ („OP“ vom 15.07.2005). Angesichts dieser Planungen dürften verstärkt beschäftigungsbegleitende Instrumente und Marktchancen verbessernde Maßnahmen genutzt werden (so auch die Einschätzung von gewerkschaftlicher Seite: ExG13). Das Integrationsprogramm des KJC Marburg sieht eine ganze Palette derartiger Mittel vor. Unter anderem im Bereich der beruflichen Weiterbildung durch die im Jahresverlauf ausgeweitete Ausgabe von Bildungsgutscheinen (ExG1). Weitere Stichpunkte wären: Eingliederungszuschüsse, Beschäftigungszuschüsse, Zuschüsse bei Vermittlung in Ausbildung, Betriebspraktika. An dieser Stelle kann der Werkzeugkasten des KJC weder vollständig vorgestellt noch bewertet werden. Soviel vielleicht noch am Rande: Auf herkömmliche Trainingsmaßnahmen, „die in der Vergangenheit unter anderem als Verfügbarkeitskontrolle genutzt (wurden), um Leistungsbezug zu verkürzen oder gar zu beseitigen“, verzichtet das Programm (Kreisjobcenter 2004, 11). Mitte Juni befanden sich insgesamt 1.054 Langzeitarbeitslose in „aktivierenden Maßnahmen“, was einer Quote von etwa jedem sechsten entspricht („OP“ vom 15.07.2005). Quantitativ sind also Arbeitsgelegenheiten im Spektrum der aktivierenden Maßnahmen von sehr großer Bedeutung – jedenfalls auf den Bestand an Stichtagen bezogen.

53 Die Bundesregierung warb im Herbst 2004 für Ein-Euro-Jobs allerdings schon mit dieser Möglichkeit: Ziel sei es, so etwa damals Sozialministerin Ulla Schmidt, mit Zusatzjobs „Brücken in den Arbeitsmarkt zu schlagen“ („Netzzeitung“ vom 06.09.2004, Version vom 11.09.2004).

54 Jedenfalls darf man so eine Äußerung des Kreissozialdezernenten interpretieren, derzufolge Arbeitsgelegenheiten nicht das richtige Instrument seien, um auszutesten, ob jemand bereit sei, einen Schritt zu tun. Vielmehr müsse man sich in solchen Fällen etwas Differenziertes einfallen lassen (Diskussion). Ähnlich äußerte sich der Vertreter des KJC im Interview (ExG1). Ob diese Vorgabe der Leitung sich in der Praxis des Fallmanagements zu 100 % umsetzt, bleibt abzuwarten.

55 In Bezug auf ABM dürfte in dem Kontext auch von Bedeutung sein, dass seit Inkrafttreten von Hartz III am 01.01.2004 ABM nicht mehr der Beitragspflicht zur Arbeitslosenversicherung unterliegen, Ansprüche auf Arbeitslosengeld I können demnach nicht erworben werden.

3.3.2 Das Beispiel Stadt Kassel⁵⁶

In Kassel haben sich die Stadt und die Arbeitsagentur Kassel zu einer Arbeitsgemeinschaft zusammengeschlossen, die unter der Bezeichnung Arbeitsförderung Kassel-Stadt GmbH (AFK Stadt) firmiert. Dem war in der nordhessischen Metropole in den Jahren zuvor eine enge Kooperation zwischen städtischem Sozialamt und Arbeitsamt vorausgegangen, die in einer Vielzahl von gemeinsamen Absprachen und Projekten ihren Ausdruck fand (vgl. Ruchhöft 1999, 44 ff.).

Der Etat der AFK Stadt ist deutlich höher – die Mittel für Personal und Verwaltung orientieren sich an der Zahl der Bedarfsgemeinschaften, die Eingliederungsgelder an der ALG II-Quote – als der des Landkreises Marburg-Biedenkopf: 36,3 Mio. Euro umfasst das Eingliederungsbudget und 15,6 Mio. Euro machen die Mittel für die Verwaltung aus (ExG2). Beide Töpfe sind gegenseitig deckungsfähig; das Gesamtbudget beträgt 51,9 Mio. Euro. Damit steht Kassel mehr als ein Zweihundertstel der bundesweit verteilten Mittel zur Verfügung⁵⁷.

Im Gegensatz zum Fallmanagement-Modell in Marburg, bei dem für alle Hilfen und Dienstleistungen ein/e Ansprechpartner/in zuständig ist (McGovern 2004, 703), sind die Hilfeleistungen der Kasseler Arbeitsgemeinschaft – hier begegnen sich „Agentur-Kultur“ und sozialamtliche Tradition – personell in zwei Gruppen aufgeteilt: Leistungssachbearbeiter/innen und Fachkräfte ‚Markt und Integration‘. Bei letzteren lag Ende Mai der Betreuungsschlüssel bei 1 zu 95 bei den unter 25-Jährigen und bei 1 zu 190 für die Ü-25-Gruppe. Im Sektor der Leistungsgewährung kamen 200 Hilfeempfänger/innen auf ein/e Sachbearbeiter/in (ExG2).

Die Anzahl der in Kassel eingerichteten Arbeitsgelegenheiten wuchs langsamer als in Marburg an, mit den Eintritten zum 01.06.2005 waren es 410 (ebd.), Anfang August rund 530⁵⁸. Im bundesweiten Vergleich kann man das Wachstum des Zusatzjob-Sektors in Kassel als relativ langsam bezeichnen und auch das im Mai anvisierte Ausbauniveau von 700 Arbeitsgelegenheiten (ebd.) muss als zurückhaltend charakterisiert werden.⁵⁹ Das relativ defensive Agieren in diesem Kontext wird seitens der AFK Stadt mit schlechten Erfahrungen im Zusammenhang mit ABM und anderen Beschäftigung schaffenden Instrumenten erklärt. Man wolle die „ABM-Kultur“ in der allzu viele rechtliche Grauzonen in Hinblick auf Zusätzlichkeit und Gemeinnützigkeit entstanden seien, nicht wieder aufleben lassen (ebd.). Andere Beobachter der Arbeitsmarktpolitik in Kassel halten höhere Zahlen für denkbar: So sei etwa bei rund 1.000 Arbeitsgelegenheiten eine Sättigungsgrenze bezüglich der Verdrängungsproblematik erreicht (ExG5). Von gut 1.000 Arbeitsgelegenheiten, die in Kassel insgesamt geschaffen werden sollen, berichtete die Lokalpresse allerdings Mitte Februar („HNA“ vom 10.02.2005).

Ebenso wie in Marburg akquirierte in der Übergangszeit zum Sozialgesetzbuch II die Arbeitsagentur Kassel im Rahmen der „Initiative Arbeitsmarkt im Aufbruch“ Arbeitsgelegenheiten, deren quantitatives Niveau ebenfalls als vergleichsweise niedrig zu bezeichnen ist. Für Januar weist die Statistik der Bundesagentur 155 Arbeitsgelegenheiten für die Stadt Kassel aus⁶⁰. Damit wurde offenbar der Höchststand erreicht, denn im Dezember berichtete die Presse von 65 zusatzjobbenden Personen in Kassel („FR“ vom 08.12.2004); ab Februar gingen die Zahlen kontinuierlich zurück (kein Nachweis mehr für Juli).

56 Bei den folgenden Ausführungen ist der Zeitpunkt des Interviews mit Vertretern der AFK Stadt zu beachten: Ende Mai. Die aus dem Gespräch destillierten Daten sind also um mehr als zwei Monate älter als viele der Angaben im vorangegangenen Abschnitt. Dies wiegt umso mehr, als dass beide Organisationen – AFK Stadt und KJC Marburg – sich im gesamten Jahr 2005 in einer Aufbauphase befanden.

57 Quelle: <http://www.dstgb.de>, Link: „Umsetzung von Hartz IV“, Verteilung der Eingliederungs- Personal- und Verwaltungsmittel.pdf; Version vom 27.07.2005.

58 Telefonische Auskunft der AFK Stadt am 11.08.2005.

59 Gemessen an den nach Kassel fließenden Mitteln für Eingliederung und Verwaltung entsprächen 530 Jobs in Kassel rund 100.300 Arbeitsgelegenheiten bundesweit (im Juli waren es tatsächlich etwa 235.000); bezogen auf den Anteil an sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in der Stadt entsprächen 530 Jobs in Kassel rund 160.000 Jobs im bundesweiten Vergleich.

60 Im mehr als dreimal bevölkerungsreicheren Agenturbezirk Kassel waren es im Januar 592 Zusatzjobs. Quelle: <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/f.html>, dort Tabelle ‚Ausgewählte arbeitsmarktpolitische Instrumente nach dem Rechtskreis – Arbeitsagenturen (bzw.) Kreise‘, Version vom 11.08.2005. Quellenkritisch gilt es darauf hinzuweisen, dass andere – jüngere – Angaben in dieser BA-Statistik eindeutig falsch, weil zu niedrig sind. Andererseits rechnete die Agentur Anfang Dezember damit, bis Ende des Jahres 600 Plätze im Bezirk schaffen zu können („FR“ vom 08.12.2004), was wiederum für die Richtigkeit des angegebenen Wertes spricht.

Welchen Umfang in den vergangenen Jahren die öffentlich geförderte Beschäftigung⁶¹ in der Stadt Kassel besaß, ist – wegen der unzureichenden Quellenlage – nur schwer zu bestimmen. Schätzungsweise dürften es zwischen 600 und 700 Maßnahmen nach §§ 18 ff. BSHG in den Jahren 2002 und 2003 gewesen sein (ExG5). Diese Angabe ist von der Anzahl der ‚Maßnahmeplätze‘ zu unterscheiden, die geringer gewesen sein dürfte, weil ein erheblicher Anteil der BSHG-Maßnahmen nur bis sechs Monate dauerte (vgl. Fuchs/Troost 2003, 28 f.). Im Gegensatz zu Marburg gab es in Kassel in den vergangenen Jahren kontinuierlich einen relativ breiten Anteil an sozialhilferechtlichen Arbeitsgelegenheiten mit MAE. Grob gerechnet wären diese Varianten auf etwas mehr als die Hälfte aller Maßnahmen aufzusummieren (ExG5). Das entspricht in etwa dem bundesdeutschen Durchschnitt. Eine Besonderheit in Kassel war der hohe Anteil von sozialversicherungspflichtigen BSHG-Maßnahmen nach § 19 Abs. 1 in gewerblichen Betrieben mit Lohnkostenzuschuss. 1998 machte diese Version etwa 40 % der Arbeitsgelegenheiten aus (Ruchhöft 1999, 79 f.), der Anteil dürfte später noch leicht angestiegen sein (ExG5). Der Umfang an Beschäftigung schaffenden Maßnahmen nach SGB III ist in Kassel dem allgemeinen Trend entsprechend stark zurückgegangen. Im Agenturbezirk (in Bezug auf die Stadt dürfte jeweils ein Drittel des Agenturbezirksniveaus ein guter Näherungswert sein) waren es im Jahresdurchschnitt 2002 686 Personen, die in einer ABM oder SAM tätig waren (Arbeitsamt Kassel 2002, 16). Bis Januar 2005 schrumpfte die Zahl auf 181 zusammen (im Jahresverlauf 2005 weiter abnehmend). In Anbetracht der Zahlen und vor dem Hintergrund einer hohen Arbeitslosenquote in der Stadt kann man den Umfang des kommunalen zweiten und dritten Arbeitsmarktes vor 2005 als allenfalls durchschnittlich, eher noch als unterdurchschnittlich charakterisieren.

Die Höhe der Mehraufwandsentschädigung ist bei der AFK Stadt differenziert: Teilnehmer/innen mit Kindern erhalten 1,50 Euro pro Stunde, Teilnehmer/innen ohne Kinder 1,-- Euro. Etwa 75 % bis 80 % der Zusatzjobs enthalten Qualifizierungs- und Betreuungsanteile, wobei allerdings „sehr unterschiedliche Ausprägungen“ zu konstatieren sind (ExG2). Die Schwankungsbreite liege in der Regel zwischen umgerechnet einem Tag wöchentlich und einem Tag pro Monat. Bewerbungstraining und ein Coaching sind regelmäßig bei qualifizierenden Arbeitsgelegenheiten enthalten.

Die Fallpauschale deckt alle Aufwendungen des Trägers ab, dazu gehören die MAE für die Teilnehmenden, der Verwaltungsaufwand, die Kosten für Zeugniserstellung und Berichterstattung, die Unfall- und Haftpflichtversicherung sowie Ausgaben für evtl. Qualifizierung, Profiling oder Betreuung. Die Aufwendungen sind bei Antragstellung durch den Träger schriftlich aufzuführen; die Auszahlung erfolgt monatlich auf der Grundlage eines Monatsberichtes. Die Pauschale kann für Arbeitsgelegenheiten mit umfangreichen Qualifikations- und Betreuungsanteilen und sehr hohem sozial-/pädagogischen Aufwand bis zu 400 Euro (ohne MAE) betragen. Diese Summe sei allerdings eine Ausnahme bei einer Maßnahme für Jugendliche mit zum Teil mehrfachen und schweren sozialen und psychischen Problemen gewesen (ExG2). Wenn von der Trägerseite Angaben gemacht wurden, lag die Spannweite der Fallpauschalen (ohne MAE) bei 180 bis rund 260 Euro.

Die Pauschalen werden auf einzelne Projekte bezogen ausgehandelt, die 20 bis 25 Personen umfassen können. Die Projektträger verkaufen der AFK Stadt ein „Gesamtpaket“; sie können dann die Qualifizierungsanteile selbst übernehmen (wie etwa die Arbeiterwohlfahrt oder das Diakonische Werk) oder diese bei Bildungsträgern einkaufen (zum Beispiel geht die Stadt Kassel in dieser Weise vor). Eine weitere Variante: Ein Bildungsträger erhält den Projektauftrag der AFK, qualifiziert selbst, lässt aber die Zusatzjobber/innen bei Kooperationspartnern arbeiten. Auch Kombinationen der Varianten kommen in der Praxis vor, d. h. externe Qualifikation und externer Arbeitseinsatz. Beim Projektträger verbleibt dann die Koordination und Betreuung der Hilfeempfänger/innen (ExG3; ExG4; ExG5; ExG6).

Zur Anzahl der Jugendlichen und Frauen in Arbeitsgelegenheiten lagen zum Zeitpunkt des Gesprächs keine konkreten Daten zur Auswertung vor. Grob geschätzt dürfte rund ein Viertel der Teilnehmer/innen zur Gruppe der unter 25-Jährigen gehören (ExG2). Dieser im Vergleich zu Marburg höhere Anteil ist nicht

61 Unter dem Begriff „öffentlich geförderte Beschäftigung“ werden ABM (§ 16 Abs. 1 SGB II i.V.m. §§ 260 ff. SGB III), Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante (§ 16 Abs. 3 Satz 1 SGB II) und Arbeitsgelegenheiten in der MAE-Variante (§ 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II) zusammengefasst (Arbeitshilfe 2005, 1).

zuletzt der höheren U-25-Quote an allen SGB II-Arbeitslosen in Kassel (siehe oben) geschuldet. Frauen stellen von den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen etwa 54 %. Ihr Anteil bei den Ein-Euro-Jobs dürfte sogar etwas größer sein (ebd.).

Die Dauer der Arbeitsgelegenheiten soll nach Ansicht der AFK Stadt in einer Spannweite von drei bis zwölf Monaten liegen⁶². Es gibt keine Regelvorgabe (ebd.), allerdings sind trägerbezogene Normen festzustellen. Bei der Stadt dauert etwa eine Arbeitsgelegenheit in der Regel neun Monate (ExG5), der Standard bei einem Bildungsträger ist sechs Monate und bei einem Träger im Bereich der freien Wohlfahrtspflege dauert eine Maßnahme regelmäßig zwölf Monate (ExG3; ExG6).

Die meisten der geplanten Ein-Euro-Jobs in Kassel sollen bei der Stadt angesiedelt werden. Hierbei übernimmt die Kommune zum Teil Funktionen, die in Marburg traditionell von den Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaften erfüllt werden. Ein Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 13. Dezember 2004 sieht die Schaffung eines „Innerstädtischen zweiten Arbeitsmarktes ab 2005“ vor, der 450 Arbeitsgelegenheiten in der Endausbauphase umfasst. Die Stadt beteiligt sich mit etwa 28 % an den Gesamtkosten – vorwiegend für den städtischen Aufwand an Personal und Sachkosten. Geplant sind bis zu 150 Plätze für die unter 25-jährigen und bis zu 240 Plätzen für die über 25-jährigen Hilfeempfänger/innen. Bis zu 60 Plätze – unter dem Titel „Gemeinnützige Arbeit – Klassik“ – sind vorgesehen für Personen, die Hilfen zum Lebensunterhalt nach SGB XII erhalten⁶³ (ExG2). Allerdings sind die Einsatzmöglichkeiten in der Stadtverwaltung selbst oder bei städtischen Eigenbetrieben begrenzt. Daher arbeitet die Koordinierungsstelle im städtischen Sozialamt mit Kooperationspartnern zusammen, bei denen ein Teil (perspektivisch: 30 % bis 40 %) der Zusatzjobber/innen tätig ist (ExG5). Darüber hinaus sind in Kassel typischerweise die freigemeinnützigen Organisationen, die sich zum Teil in der Liga für freie Wohlfahrtspflege zusammengeschlossen haben (Arbeiterwohlfahrt, Diakonisches Werk, Caritas, Paritätischer Wohlfahrtsverband), Anbieter von Zusatzjobs. Quantitativ von Bedeutung ist daneben die IWM GmbH (Gesellschaft für Internationale Wirtschaftsförderung und Management mbH), ein privat-gewerblicher Bildungsträger.

Aus der Perspektive der AFK Stadt sind den Arbeitsgelegenheiten verschiedene Funktionen zuzuordnen: In erster Linie gehe es bei den Zusatzjobs um eine Heranführung an den ersten Arbeitsmarkt. Hierbei spielen Qualifizierungsmodule eine Rolle, aber auch die Möglichkeit, in einer Arbeitsgelegenheit neue Einsatzbereiche und zukünftige Beschäftigungsfelder kennen zu lernen. Daher müsse die Arbeitsgelegenheit dem Bedarf des/der Kund/in/en entsprechen. Darüber hinaus sei es aber auch Aufgabe der Arbeitsgelegenheiten, Arbeitsfähigkeit⁶⁴ und Arbeitswilligkeit zu prüfen. Nicht ausgeschlossen sei, dass „Klebeeffekte“ auftreten würden und der Maßnahmeträger etwa eine/n sich bewährt habende/n Zusatzjobber/in übernehme. (ExG2)

Anderen Instrumenten der öffentlich geförderten Beschäftigung wird von der AFK Stadt keine praktische Bedeutung zugemessen. Die Statistik für Juli weist beim Kasseler SGB II-Träger weder sozialversicherungspflichtige Arbeitsgelegenheiten aus noch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen⁶⁵. ABM sei, so die Argumentation, kein geeignetes Integrationsinstrument, da in Anbetracht des Mitteleinsatzes der „Klebeeffekt“ von nur 10 bis 12 % zu gering sei.⁶⁶

62 Das bundesweite Programm „58 plus“ (vgl. Fußnote 52), mit bis zu dreijährigen Zusatzjobs war zum Gesprächszeitpunkt noch nicht angekündigt worden.

63 Durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe haben Hilfebedürftige, die dauerhaft nicht erwerbsfähig sind (also nicht mindestens drei Stunden pro Tag erwerbstätig sein können) und somit HLU-Leistungen nach SGB XII erhalten, keine Möglichkeit mehr, von den seit 2005 in SGB II normierten Beschäftigung schaffenden Maßnahmen zu profitieren. Die Kasseler Konstruktion des „innerstädtischen zweiten Arbeitsmarktes“ versucht nun allerdings, HLU-Empfänger/innen partiell in Arbeitsgelegenheiten einzubeziehen, um die (eingeschränkte) Erwerbsfähigkeit für diese Personengruppe zu erhalten bzw. wieder zu erlangen. Anfang August 2005 lief dieses Programm jedoch erst mit 3 bis 4 Personen (ExG5).

64 Hiervon ist die Erwerbsfähigkeit zu unterscheiden.

65 Quelle: <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/f.html>, Tabelle: Arbeitsgelegenheiten, Einstiegsgeld, Sonstige weitere Leistungen, Weitere Leistungen (SGB II) nach Arbeitsagenturen und Kreisen, Version vom 11.08.2005 sowie ebd. Tabelle: Ausgewählte arbeitsmarktpolitische Instrumente nach dem Rechtskreis – Kreise, Version vom 08.08.2005. Die entsprechenden Angaben wurden am 11.08.2005 seitens der AFK Stadt telefonisch bestätigt.

66 Es darf angenommen werden, dass es sich hinsichtlich der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 Satz 1 SGB II ähnlich verhält. Die vergleichbaren Maßnahmen nach § 19 Abs. 1 BSHG wurden in der Vergangenheit in Kassel mit bis zu 50 % der gesamten Lohnkosten (bzw. bis zu 80 % bei gemeinnützigen oder öffentlich-rechtlichen Einrichtungen) gefördert (Christante/Mugabushaka 2003, 15).

Primäres Ziel für die AFK Stadt ist allerdings die Vermittlung in Arbeit. An zweiter Stelle komme der Qualifizierung der Hilfeempfänger/innen Bedeutung zu. Erst danach stelle sich die Frage nach gemeinnütziger Arbeit. Abgesehen von den genannten Ausnahmen nützt der SGB II-Träger das gesamte Instrumentarium des § 16 Abs. 1 und Abs. 3 SGB II. Dazu kommen noch „weitere Leistungen“ nach § 16 Abs. 2 Satz 1 (eine „Generalklausel für ergänzende Eingliederungsleistungen“ [Renn/Schoch 2005, 83]). Trainingsmaßnahmen kommen zur Anwendung, vor allem aber betriebliche Trainingsmaßnahmen in Absprache mit den Betrieben und den Kunden. Eine quantitative Bestimmung des bisher eingesetzten Instrumentariums erweise sich aber als schwierig. (ExG2)

Bei der Nutzung des Instrumenten-Katalogs seien allerdings durchaus auch problematische Regelungszusammenhänge zu erkennen. Bei Maßnahmen im Sinne von SGB III führten vorgeschriebene Ausschreibungsverfahren zu zeitlichen Verzögerungen, weshalb lediglich auf den einzelnen Kunden bezogene, individuell ausgestaltete Dienstleistungen eingekauft würden. Ein hohes Maß an Flexibilität verlange dieses Verfahren den Anbietern der Dienstleistungen ab, da diese nicht mit bestimmten Kontingenten rechnen könnten. Ein weiteres Problem, so die AFK Stadt, sei im Rahmen der Förderung von Ausbildung auszumachen. Hierbei seien vertragliche Bindungen des Grundsicherungsträgers von drei bis dreieinhalb Jahren an den Arbeitgeber notwendig, für 2008 existiere aber noch keine Verpflichtungsermächtigung. (ExG2)

3.3.3 Zwischenfazit

Hinsichtlich beider hier näher betrachteten Träger von SGB II-Leistungen muss konstatiert werden, dass eine gehaltvolle Bestimmung und Analyse der Struktur des jeweiligen Eingliederungsprogramms zum gegenwärtigen Zeitpunkt (Mitte 2005) nicht möglich ist. Das mag auch deshalb wenig überraschen, als dass in den ersten Monaten des Jahres beide Organisationen vorwiegend mit anderen Problemen (Organisationsaufbau, Datenerfassung, Auszahlung des ALG II, höhere Fallzahlen als vermutet) sich beschäftigen mussten – hierbei keine Ausnahme von der Situation andernorts machend.⁶⁷

Hingegen können Aussagen über die von beiden Organisationen eingesetzten Marktersatzmaßnahmen gemacht werden. Beide Kommunen setzen in diesem Segment fast ausschließlich auf Zusatzjobs mit Mehraufwandsentschädigung; ABM oder sozialversicherungspflichtige Arbeitsgelegenheiten spielen im SGB II-Rechtskreis keine Rolle, was insbesondere mit Kostenargumenten begründet wird⁶⁸. Weder in Kassel noch in Marburg ist Mitte 2005 zu erkennen, dass das auf der Grundlage von Ein-Euro-Jobs verwirklichte bzw. angestrebte Niveau der öffentlich geförderten Beschäftigung den Umfang des lokalen zweiten und dritten Arbeitsmarktes der vergangenen Jahre überflügelt. Das bedeutet allerdings für Marburg ein – gemessen an der Zahl der Arbeitslosen im Landkreis – (traditionell) hohes Niveau. Anders in Kassel, wo die Zahl der bisher geschaffenen Zusatzjobs – gemessen an der Arbeitslosenquote – als unterdurchschnittlich zu bezeichnen ist. Zudem hat das Kreisjobcenter Marburg im ersten Halbjahr den Sektor der Arbeitsgelegenheiten vergleichsweise schnell erweitert, was nicht zuletzt auf die regional bedeutsamen Beschäftigungsgesellschaften zurückgeführt werden kann. Deren Strukturen mussten wieder „aufgefüllt“ werden.

Auf Grund der Rolle der Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaften im Landkreis Marburg-Biedenkopf lag es nahe, dieses Segment im Rahmen der Maßnahmeträgerbefragungen näher zu beleuchten. Darüber hinaus hatte es in Marburg im Zusammenhang mit bei der öffentlichen Hand angesiedelten und noch

67 In der Antwort auf eine kleine Anfrage stellte die Bundesregierung die Situation Ende Juni 2005 folgendermaßen dar: „Die Arbeitsgemeinschaften konnten kurz nach ihrer Errichtung teilweise nicht alle Leistungen zur Eingliederung in Arbeit anbieten. Nach Auskunft der Bundesagentur für Arbeit wird der Großteil der Arbeitsgemeinschaften den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen spätestens zu Beginn des dritten Quartals 2005 ein ausreichendes Angebot von Eingliederungsmaßnahmen machen können“ (Deutscher Bundestag 2005b, 4).

68 Ob eine solche Praxis mit der Zielsetzung des Gesetzes übereinstimmt, kann aus guten Gründen bezweifelt werden. § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II ist inhaltlich ausdrücklich auf die sozialhilferechtliche Vorgängernorm (§ 19 Abs. 2 Satz 1, 2. Alt. BSHG) bezogen worden (Deutscher Bundestag 2003a, 54). Das gilt auch für die sozialversicherungspflichtige Arbeitsgelegenheit (mit Bezug auf § 19 Abs. 1 Satz 1 BSHG; vgl. Deutscher Bundestag 2003b, 32). Bei der früheren Regelung hatte der Sozialhilfeträger aber im „pflichtgemäßen Ermessen“ zu entscheiden, ob er eine Arbeitsgelegenheit in der Entgelt- oder MAE-Variante für eine/n Hilfeempfänger/in auswählt (LPK-BSHG 2003, 310; Schellhorn 2002, 232). Eine Ermessensentscheidung liegt aber nicht vor, wenn von vorneherein „bestimmte Hilfen grundsätzlich nicht gewährt“ werden (LPK-BSHG 2003, 113). Im früheren Sozialhilferecht standen beide Varianten „gleichberechtigt“, ohne „Rangordnung“ nebeneinander (Schellhorn 2002, 232); andere erkannten einen „rechtlichen Vorrang“ der Entgeltvariante (LPK-BSHG 2003, 310). Daher kann man davon ausgehen, dass zumindest eine flächendeckende Zuweisung ausschließlich in MAE-Arbeitsgelegenheiten der neuen Regelung widerspricht (Bieritz-Harder 2005, B.). Ähnlich kommentiert Niewald (LPK-SGB II 2005, 202) zu SGB II: Arbeiten in einem Arbeitsverhältnis hätten rechtlichen Vorrang gegenüber MAE-Varianten. So auch: Krahrmer/Spindler 2005, 19.

von der Agentur initiierten Ein-Euro-Jobs politische Auseinandersetzungen gegeben („FR“ vom 30.04.2005). Daher schien es sinnvoll, in Marburg die Stadtverwaltung, den städtischen Eigenbetrieb und die Universität in die Erhebung einzubeziehen. Da in Kassel die traditionellen Wohlfahrtsverbände als Maßnahmeträger auftreten, konnte bei der dortigen Befragung dieser Bereich mit Arbeiterwohlfahrt und Diakonie Berücksichtigung finden. Quantitativ wie qualitativ spielen daneben in der nordhessischen Metropole die Stadtverwaltung Kassel selbst und die IWM GmbH als Bildungsträger beim Thema Arbeitsgelegenheiten eine herausragende Rolle, so dass auch bei diesen Einrichtungen Interviews durchgeführt wurden.

3.4 Wöchentliche Arbeitszeiten in den Ein-Euro-Jobs

Die Wochenarbeitszeit der Zusatzjobs ist gesetzlich nicht normiert. Das „Kompendium“ der Bundesagentur weist auf eine maximale Arbeitszeit von 30 Stunden hin: Weil es den Teilnehmer/innen noch ermöglicht werden müsse, die Suche nach einer Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt nebenbei weiterhin zu betreiben (Bundesagentur 2004a, 67).

Bei den meisten befragten Trägern⁶⁹ beträgt die Wochenarbeitszeit zwischen 20 und 30 Stunden, einschließlich der Qualifizierungsanteile. Bei wenigen Organisationen gibt es 15-stündige Ein-Euro-Jobs. Eine Schwerpunktbildung ist aber eindeutig am oberen Ende der Skala auszumachen (25 bis 30 Stunden). Es sind vor allem Alleinerziehende, die kürzer arbeiten. Daraus resultiert eine geschlechtsspezifische Ungleichbehandlung. Da vor allem bei Frauen die Kinderbetreuung als Problem auftritt (ExG5 und ExG6), sind die Möglichkeiten, mit Hilfe der Arbeitsgelegenheiten die relativ niedrigen ALG II/Sozialgeldsätzen etwas aufzustoßen – ein in den Expert(inn)engesprächen häufig kolportiertes Motiv für Arbeitslose, sich um Zusatzjobs zu bemühen – für weibliche Hilfeempfänger/innen stärker beschränkt. Darüber hinaus kann nicht ausgeschlossen werden, dass der tatsächliche Mehraufwand sich nicht proportional zur Wochenarbeitszeit verringert, wenn statt täglich sechs Stunden etwa nur vier Stunden gearbeitet werden soll (vgl. Bieritz-Harder 2005, C. 3.). Auch hierin könnte eine geschlechtsspezifische Benachteiligung von in der Woche kürzer arbeitenden Frauen liegen. Inwieweit eine differenzierte Mehraufwandsentschädigung wie in Kassel (siehe Abschnitt 3.3.2) einen Beitrag zur Lösung dieses Problems liefern kann, vermag an dieser Stelle nicht beurteilt zu werden.

In der Literatur werden zur Frage der Obergrenze der wöchentlichen Arbeitszeit eher restriktive Aussagen getroffen. Niewald argumentiert mit Blick auf die Rechtsprechung zur früheren „Hilfe zur Arbeit“, dass 15 Stunden regelmäßig zulässig seien, 32 Stunden aber auf jeden Fall zuviel⁷⁰. Da auf dem ersten Arbeitsmarkt „halbschichtige“ Teilzeit-Arbeitsverhältnisse „gang und gebe“ seien, sei die obere Zeitgrenze bei 20 Wochenstunden festzumachen (LPK-SGB II 2005, 202). Zu dem gleichen Resultat kommt Bieritz-Harder, die darauf hinweist, dass der in Teilzeit arbeitende Teil der Bevölkerung nicht als „arbeitsentwöhnt“ gelten könne und dass daher die Gewöhnung an Arbeit als Zielsetzung der Arbeitsgelegenheiten auch in 20 Wochenstunden umsetzbar sei (Bieritz-Harder 2005, D.; im Ergebnis ebenso: Renn/Schoch 2005, 91).

Zum wöchentlichen Umfang der BSHG-Arbeitsgelegenheiten mit MAE nach § 19 Abs. 2 in der früheren Praxis liegen kaum Daten vor⁷¹. „20 bis 25 Wochenstunden“ nennt Schellhorn (2002, 234). In Marburg z. B. wurden 2004 MAE-Arbeitsgelegenheiten nach BSHG zum Teil nur bis 20 Stunden bewilligt (ExG7).

Vor dem Hintergrund der rechtlichen Problematik und der (spärlichen) Kenntnisse über die Umsetzung in der Vergangenheit vermag die beobachtete Schwerpunktbildung bei 25-30 Arbeitsstunden pro Woche zu überraschen. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang aber auch, dass viele Ein-Euro-Jobber nach Beobachtung der Träger wegen der finanziellen Aspekte lieber 30 Stunden pro Woche arbeiten als kürzer (ExG5, ExG6).

69 Die Antworten beziehen sich auf insgesamt neun Träger in Marburg und Kassel.

70 Zur Kommentierung der BSHG-Vorläufernorm: Die Arbeit darf nicht „vollschichtig“ sein (Schellhorn 2002, 234) bzw. die Obergrenze liegt bei 20 Wochenstunden (LPK-BSHG 2003, 316).

71 In den Umfragen des Deutschen Städtetages wurde dieser Wert nicht erhoben.

Allerdings könnte es – so das Argument in einem Experteninterview – unter integrativen Gesichtspunkten durchaus sinnvoll sein, möglichst große Marktnähe durch Vollsichtigkeit der Arbeitsgelegenheiten zu erreichen: Man müsse sich entscheiden, ob Arbeitsgelegenheiten mit MAE ein Integrationsinstrument seien, dann kämen auch vollsichtige Arbeitszeiten in Frage, oder ein Instrument zur Überprüfung der Arbeitswilligkeit, dann seien zeitliche Beschränkungen nachvollziehbar. In diesem Statement kommt die Problematik der Ein-Euro-Jobs nach Hartz IV meines Erachtens gut zum Ausdruck. Während früher die beiden genannten Funktionen stärker unterschiedlichen Instrumenten zugeordnet wurden, wird in der Hartz IV-Umsetzung ein einziges Instrument mit unterschiedlichen Funktionen überfrachtet.

3.5 Qualifizierungsanteile und Fallpauschalen

Bei den Arbeitsgelegenheiten mit Qualifizierung sind die zeitlichen Anteile für Schulungseinheiten sehr unterschiedlich ausgeprägt. Sie sind abhängig einerseits von den vom SGB II-Träger diagnostizierten Bedürfnissen der Hilfeempfänger/innen selbst, andererseits vom Tätigkeitsgebiet.

Für eine arbeitsfeldbezogene Abhängigkeit ist der Einsatz in der Altenhilfe ein mehrfach genanntes Beispiel. Dort sei es notwendig, die Ein-Euro-Jobber/innen auf den Umgang mit alten Menschen vorzubereiten (ExG2; ExG3; ExG6). Das Qualifizierungsprogramm kann zum Beispiel folgendermaßen aussehen: zwei Wochen Blockunterricht (u. a. gerontologische Informationen, Hebetechniken etc.) vor dem Arbeitseinsatz, wöchentliche Reflexionstage mit Fachpersonal und Blockschulung in der Mitte der Maßnahme (Bewerbungstraining). Allerdings gibt es auch sechsmonatige Maßnahmen im Altenhilfebereich, bei denen Qualifikationsanteile eine geringere Rolle spielen. Auf jeden Fall sollte m. E. aber die Schulung in diesem Tätigkeitsfeld dem Arbeitseinsatz vorangehen, denn diese Kurse dienen nicht nur dem Schutz der Arbeitslosen und der von ihnen später betreuten alten Menschen, sondern in den Schulungen wird daneben deutlich gemacht, was die Teilnehmer/innen unter dem Aspekt der Zusätzlichkeit an Arbeiten erledigen dürfen und was nicht (ExG2; ExG3; ExG6). In der Praxis kann aber eine solche chronologische Abfolge nicht immer gewährleistet werden.

Eine quantitative Bestimmung der Qualifikationsanteile ist schwierig, nicht zuletzt, weil es den Trägern selbst zum Teil nicht möglich ist, eine genaue Zahl zu nennen, etwa wegen schwieriger Definitionsfragen und weil teilweise spezielle Schulungen (etwa Deutschkurse) nicht unbedingt zur Arbeitszeit gerechnet werden (ExG7). Die Spannweite reicht von sechs Stunden pro Monat bis hin zu 30- oder 40-prozentigen Anteilen für Jugendliche mit hohem Qualifizierungs- und Betreuungsbedarf (ExG2). Ein Träger mutmaßte, zum Teil mache die reine Arbeitszeit nur etwa die Hälfte der gesamten Maßnahmezeit aus (ExG12). Allerdings sind bei solchen hohen Quoten auch zeitlich große Anteile für Betreuung enthalten. In der Mehrzahl der Fälle liegt der Qualifizierungsanteil aber zwischen knapp unter 15 % und 25 %.

Hinsichtlich der Fallpauschalen ist eingewandt worden, dass die Maßnahmeträger bei großzügiger Bewilligung verleitet werden könnten, Teile ihrer allgemeinen Kosten aus der Kostenpauschale abzudecken (Scherl 2005, 1). Natürlich kann und soll die mit dieser These verbundene Problematik im Rahmen der vorliegenden Studie nicht erschöpfend abgehandelt werden; im Folgenden können nur einige Aspekte und Problemfelder benannt werden:

- Von jenen Qualifizierungs- und Beschäftigungsträgern, die überhaupt nur Angaben über die Höhe der Pauschale gemacht haben, wurden Beträge zwischen 180,- Euro und 400,- Euro pro Monat und Kopf genannt (ohne MAE). Nach Ansicht eines Gesprächspartners in Marburg sind die heimischen Pauschalen auch im hessenweiten Vergleich relativ hoch (ExG12)⁷²; während in Kassel zwei freigemeinnützige Träger in nachvollziehbarer Weise dargelegt haben, dass die Pauschalen nur knapp kostendeckend bzw. nicht kostendeckend seien (ExG3; ExG4). Ein Träger kündigte an, den Projektbereich Qualifizierung im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten unter Umständen sogar einstellen zu wollen, wenn er sich dauerhaft als Zuschussektor erweise. Ein anderer betonte, dass Konfliktpotential bei der Zusammenarbeit mit dem

72 Hier muss ergänzt werden, dass in Marburg seitens des KJC geplant ist, zukünftig stärker zu modularisieren. Wie die Kostenstruktur für Qualifizierungsanteile dann konkret ausgestaltet sein wird, ist offen (ExG12).

SGB II-Träger weniger beim Thema „Zusätzlichkeit“ als vielmehr hinsichtlich der Höhe der Fallpauschalen vorhanden sei. (Ebd.)

- Die für einige Qualifizierungsträger finanziell schwierige Situation in Kassel hängt auch mit der konkreten Ausgestaltung der Fallpauschalen zusammen. Denn diese würden bei der Monatsabrechnung wiederum auf den einzelnen Tag umgelegt. Würden Teilnehmer/innen aussteigen und der Platz könne nicht sofort wieder aufgefüllt werden, dann hätten die Träger finanzielle Einbußen. Umgekehrt sei eine Überbelegung wegen der verabredeten Platzbegrenzungen nicht möglich. Da auf Seiten der Träger die Kalkulationen auf einer durchgehenden Vollbesetzung beruhten, führe das Arrangement zu finanziellen Schwierigkeiten. (ExG3)
- Auch die Stadt Kassel arbeitet mit Qualifizierungsträgern im Rahmen des „innerstädtischen zweiten Arbeitsmarktes“ zusammen. Bei solchen Kooperationen sei es nicht unwichtig, die Partner genau zu kennen. Zwar müssten die Anbieter die Qualifizierung ihres Personals nachweisen, aber eine langjährige Zusammenarbeit sei als Qualitätsmerkmal nicht zu unterschätzen (ExG5). Die politisch gewollte Fortsetzung der langjährigen Kooperationen mit diversen regional tätigen Qualifizierungs- und Beschäftigungsträgern war auch im Landkreis Marburg-Biedenkopf ein Motiv bei der Entscheidung für das „Optionsmodell“ (McGovern 2004, 702).

Dass man sich „kennt“, spielt im vorliegenden Kontext offenbar keine geringe Rolle. Qualifizierungsanteile im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten erbringen vor allem alteingesessene Bildungsträger, kommunale Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften sowie Organisationen der freigemeinnützigen Wohlfahrtspflege. Eine Ausnahme ist in Kassel der gewerbliche Anbieter IWM GmbH, der als Bildungsträger in der Stadt erst seit kurzer Zeit aktiv ist.

3.6 „Zusätzlichkeit“ und „öffentliches Interesse“ der Arbeitsgelegenheiten

Die nach § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II zu fördernden Arbeiten müssen „zusätzlich“ sein und „im öffentlichen Interesse“ liegen. Eine nähere Bestimmung der Begriffe enthält das Gesetz nicht. Da sich aber der Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren explizit auf die entsprechende sozialhilferechtliche Regelung bezogen hat, kann zur Interpretation dieser Anforderungen § 19 BSHG selbst und die sich auf diese Norm beziehende Literatur und Rechtsprechung herangezogen werden (Bieritz-Harder 2005, C.1.). Niewald argumentiert, in Bezug auf „Zusätzlichkeit“ und „öffentliches Interesse“ sei der neue Abs. 3 Satz 2 nunmehr vom Wortlaut wie vom Inhalt her identisch mit § 260 Abs. 1 Nr. 2 SGB III, wo Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen näher definiert werden (LPK-SGB II 2005, 201). Die nähere inhaltliche Bestimmung der Zusätzlichkeit in SGB III lautet (§ 261 Abs. 2):

„Arbeiten sind zusätzlich, wenn sie ohne die Förderung nicht, nicht in diesem Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden. Arbeiten, die auf Grund einer rechtlichen Verpflichtung durchzuführen sind oder die üblicherweise von juristischen Personen des öffentlichen Rechts durchgeführt werden, sind nur förderungsfähig, wenn sie ohne die Förderung voraussichtlich erst nach zwei Jahren durchgeführt werden.“

Zum Begriff des öffentlichen Interesses bestimmt § 261 Abs. 3 SGB III:

„Arbeiten liegen im öffentlichen Interesse, wenn das Arbeitsergebnis der Allgemeinheit dient. Arbeiten, deren Ergebnis überwiegend erwerbswirtschaftlichen Interessen oder den Interessen eines begrenzten Personenkreises dient, liegen nicht im öffentlichen Interesse“.

Literatur und Rechtsprechung, so Bieritz-Harder, hätten versucht, da alle diese ‚Definitionen‘ des Kriteriums „Zusätzlichkeit“ nach wie vor sehr offen seien, von der Zielbestimmung ausgehend das Merkmal einzugrenzen. Das Kriterium diene der Abgrenzung der damit gekennzeichneten Tätigkeiten von solchen, die auf dem Arbeitsmarkt regelmäßig angeboten und nachgefragt würden. Die Abgrenzung solle verhindern, dass üblicherweise regulär entlohnte Arbeitsplätze mit Hilfeempfänger/innen besetzt und reguläre Arbeitsplätze

abgebaut werden (Bieritz-Harder 2005, C.1.). Das betrifft nicht nur direkte Substitutionen (ein Träger ersetzt regulär Beschäftigte durch Zusatzjobber/innen), sondern auch über den Markt vermittelte Verdrängungseffekte (indirekte Substitution: ein Auftrag, der sonst an ein Wirtschaftsunternehmen gegangen wäre, wird von einem Träger durch Ein-Euro-Jobber/innen erledigt). Ein Verdrängungseffekt liegt auch vor,

„wenn gemeinnützige Träger als Dienstleistungsanbieter im Wettbewerb mit anderen Dienstleistungsunternehmen diesen aufgrund von Kostenvorteilen durch subventionierte Zusatzjobs Marktanteile abnehmen.“ (Scherl 2004b, 7)

Das Kompendium der BA zum SGB II gibt ebenfalls wenig Anhaltspunkte für eine nähere Bestimmung. Hier wird lediglich erwähnt, „Wettbewerbsverzerrungen“ seien zu vermeiden und bestehende Arbeitsverhältnisse dürften nicht gefährdet werden. Darüber hinaus benennt das Handbuch nur ein konkretes Beispiel für Arbeiten, die nicht durch Zusatzjobber/innen erledigt werden dürfen, nämlich die Pflichtaufgaben der Kommunen (Bundesagentur 2004a, 69).

Auch die „Gemeinsame Erklärung“ der BA, verschiedener kommunalpolitischen Verbände und der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege ist diesbezüglich wenig hilfreich. Im Gegenteil, das Problem wird ignoriert (vgl. Rixen 2005, 155):

„Die Ausfüllung der Begriffe Zusätzlichkeit und öffentliches Interesse erfolgt durch die lokale Ebene und im Konsens der beteiligten Akteure (Agenturen, Kommunen, Wohlfahrtspflege, Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer)“,

heißt es dort. Auch hierin drückt sich eine mit der Hartz IV-Gesetzgebung verbundene politische Tendenz zur Deregulierung aus. Dass aber, wie in der zitierten Textpassage suggeriert, die Ausfüllung der Begrifflichkeiten völlig in das Belieben der kommunalen Akteurinnen und Akteure gestellt sei, muss als absichtlich formulierter Irrtum charakterisiert werden. Schließlich ist im Gesetz selbst kein Hinweis auf eine solche Kommunalisierung zu finden.

Interessant ist aber die „Gemeinsame Erklärung“, weil sie zwei Verfahrensvorschläge macht. Erstens sollten die sozial- und arbeitsmarktpolitischen Akteure einer Region in Beiräten u. ä. eingebunden werden, um Konsens über die Kriterien „Zusätzlichkeit“ und „öffentliches Interesse“ herzustellen. Darüber hinaus sei es zweitens sinnvoll, über die „öffentlich geförderte Beschäftigung“ in der Region regelmäßig zu berichten (Gemeinsame Erklärung 2004, 3).

Die „Arbeitshilfe“ der BA vom Januar 2005 zitiert in Bezug auf die „Zusätzlichkeit“ lediglich die entsprechende SGB III-Norm und macht zum Begriff der „Wettbewerbsneutralität“ kaum genauere Aussagen: Unter anderem dürften Zusatzjobs „reguläre Beschäftigungsverhältnisse nicht verdrängen oder beeinträchtigen. Die Schaffung neuer Arbeitsplätze darf nicht gefährdet oder verhindert werden“ (Arbeitshilfe 2005, 16).

Zusammenfassend kann man folgendes Bild skizzieren:

- Die gesetzlichen Vorgaben hinsichtlich des Merkmals „Zusätzlichkeit“ sind so offen gehalten, dass eine Anwendung auf konkrete Fälle ohne umfangreiche zusätzliche Annahmen kaum möglich ist.
- Die abgeleitete Herangehensweise, auf den Zweck der Norm abzustellen und indirekt nach Substitutionseffekten zu fragen, indem auf einen zeitlichen Vergleich des Personalumfangs abgehoben wird, liefert zwar ein in manchen Fällen brauchbares Kriterium, stößt aber auf andere Probleme: Sofern die Ersetzung zeitlich verzögert erfolgt, wird es schwierig, sie überhaupt zu erkennen. Die reguläre Beschäftigung kann abgebaut worden sein lange bevor der/die Zusatzjobber/in die „liegendegebliebenen“ Arbeiten übernimmt. Das Feststellen indirekter Substitutionen erfordert darüber hinaus Kenntnisse des Marktgeschehens. „Ob die bewilligenden Stellen immer in der Lage sind, mögliche Substitutions- und Verdrängungseffekte zu erkennen, ist (...) fraglich“ (Scherl 2004b, 7).
- Auf Grund der Probleme, die zusätzliche Qualität von Arbeitsgelegenheiten in einer generellen Weise inhaltlich zu bestimmen, fragt es sich, mit Hilfe welchen formalen Strukturen die „Zusätzlichkeit“ (einzel-fallbezogen) durch die lokalen Akteure definiert wird und welche Verfahren zur Überprüfung eines etwaigen Missbrauchs durch Maßnahmeträger angewandt werden.

3.6.1 Öffentliches Interesse

Zunächst ist es aber sinnvoll, einen kurzen Blick auf das Kriterium des „öffentlichen Interesses“ zu werfen. Im Gegensatz zum Erfordernis der „Zusätzlichkeit“, das als strittiges Merkmal gelten kann und zu dem es eine umfangreiche Rechtsprechung und Literatur gibt (LPK-SGB 2005, 201), ist das „öffentliche Interesse“ bei Arbeitsgelegenheiten und ABM weit seltener Gegenstand von Auseinandersetzungen.

Die „Arbeitshilfe“ der BA bezieht sich lediglich auf den weiter oben zitierten § 261 Abs. 3 SGB III, nach dem öffentliches Interesse nicht gegeben ist, wenn die Arbeiten überwiegend erwerbswirtschaftlichen Interessen dienen, präzisiert aber darüber hinaus, dass das Arbeitsergebnis der Allgemeinheit im Geltungsbereich des SGB II zugute kommen muss (Arbeitshilfe 2005, 16). Insbesondere seien Tätigkeiten im öffentlichen Interesse, wenn mit den Arbeiten gemeinnützige Zwecke verfolgt würden (ebd.; Renn/Schoch 2005, 90). Zur Konkretisierung nennt die „Arbeitshilfe“ einige Tätigkeitsfelder aus dem Gemeinnützigkeitsrecht (nach § 52 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 Abgabenordnung).

Außerdem könne öffentliches Interesse vermutet werden bei Arbeiten für einen gemeinnützigen Träger (Arbeitshilfe 2005, 16). Allerdings bedeute die Tatsache, dass ein Träger als gemeinnützig anerkannt ist noch nicht, dass auch die Tätigkeit gemeinnützig sei (ExG2). Wenn man Niewald zustimmt, im öffentlichen Interesse liegende Arbeitsgelegenheiten sollten zu einer „Wertschöpfung führen, die einem nicht von vorneherein begrenzten Personenkreis zugute kommt“ (LPK-SGB II 2005, 223), dann würden etwa Aufräum- oder Instandsetzungsarbeiten im Büro eines gemeinnützigen Trägers nicht den Anforderungen entsprechen. Allerdings sind weder in Kassel noch in Marburg während der Befragung Fälle genannt worden, bei denen dieses Problem von großer Bedeutung gewesen ist.

Das gilt auch für die umgekehrte Fragestellung, über die allerdings öffentlich weitaus heftiger debattiert wurde: Inwieweit liegen Arbeitsgelegenheiten im öffentlichen Interesse, die bei nicht als gemeinnützig anerkannten, privat-gewerblichen Trägern angesiedelt sind? Anfang des Jahres 2005 forderte der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) den flächendeckenden Einsatz von Ein-Euro-Jobs auch in der Wirtschaft („FR“ vom 10.01.2005)⁷³. Rechtlich dürfte einem solchen Vorhaben jedoch die bisherige Auslegung des „öffentlichen Interesses“ im § 261 SGB III entgegen stehen (vgl. Bieritz-Harder 2005, C.2.).

Allerdings kann das Kriterium des „öffentlichen Interesses“ auch an die Befreiung von der Umsatzsteuer nach § 4 Umsatzsteuergesetz anknüpfen. Mit dieser Norm werden z. B. auch Altenheime, Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen erfasst, die privat-gewerblich tätig sind und nicht nahezu ausschließlich Privatkunden bedienen. Genau mit dieser Argumentation ermöglicht das BMFSJS den Einsatz von Zivildienstleistenden, die laut Zivildienstgesetz dem Allgemeinwohl zu dienen haben, in privaten Kliniken (BMFSFJ 2000, 2.1; vgl. Tobiasen 2005, 19).

In der Konsequenz geht auch die „Arbeitshilfe“ der BA davon aus, dass „privatrechtlich organisierte Träger“ in Betracht kommen (am Zustandekommen der „Arbeitshilfe“ waren unter anderem der BDA und der Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienst beteiligt). Als Beispiele werden „Alten- und Pflegeeinrichtungen“ genannt (Arbeitshilfe 2005, 14; mit gleicher Tendenz bereits: Gemeinsame Erklärung 2004, 3).

Praktisch ist die Frage nach einer Anerkennung von privat-gewerblichen Praxisträgern⁷⁴ in den untersuchten Kommunen bis zum Befragungszeitpunkt kaum von Bedeutung gewesen. Der Sozialdezernent des Landkreises Marburg-Biedenkopf äußerte sich hierzu allerdings hypothetisch: Privat-gewerbliche Anbieter im Pflegebereich seien denkbar, allerdings müsse bei entsprechenden Anträgen besonders genau geprüft werden (Diskussion). In Kassel wurden demgegenüber Anfragen privat-gewerblicher Pflegedienstleistungsan-

73 Der Vorstoß wurde nicht nur von der Bundesregierung politisch zurückgewiesen, sondern auch von Wirtschaftsverbänden, nämlich dem BDA und dem Zentralverband des Deutschen Handwerks („FR“ vom 12.01.2005).

74 Praxisträger sind diejenigen Einrichtungen, bei denen der Arbeitseinsatz erfolgt. Dies zur Unterscheidung von den Maßnahmeträgern, die direkter Partner des SGB II-Trägers sind und die durchaus privat-gewerbliche Organisationen sein können.

bieter abgelehnt (ExG2)⁷⁵. Darüber hinaus führt die Geschäftsordnung der AFK Stadt, die zwischen Agentur und Stadt abgeschlossen wurde, neben dem öffentlichen Interesse die Gemeinnützigkeit⁷⁶ der Arbeitsgelegenheiten als weiteres Kriterium auf (ExG14). Unklar bleibt aber, wie der Meinungsbildungsprozess des Kasseler Grundsicherungsträger sich in dieser Frage weiter entwickelt; die Äußerungen im Expertengespräch mit der AFK Stadt lassen sich nicht einer eindeutigen Position in diesem Zusammenhang zuordnen.

3.6.2 Allgemeines zur Problematik der Zusätzlichkeit

Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung sollen arbeitsmarktpolitisch zweckmäßig sein (vgl. Bundesagentur 2004a, 69 sowie Arbeitshilfe 2005, 17). Sie haben auch in den Augen der hier betrachteten Grundsicherungsträger die Funktion, an den ersten Arbeitsmarkt heranzuführen und die Chance auf Wiedereingliederung zu erhöhen. Die Arbeiten der Ein-Euro-Jobber/innen können daher keine sein, die sich vollständig von den Tätigkeiten auf dem ersten Arbeitsmarkt unterscheiden. Daraus resultiere jedoch, so die Auffassung der Grundsicherungsträger, ein Spannungsverhältnis zum Erfordernis der Zusätzlichkeit: Attraktive Zusatzjobs anzubieten, die den Teilnehmer(inne)n in Bezug auf den Arbeitsmarkt etwas bringen würden, dadurch gleichzeitig aber keine reguläre Beschäftigung zu verdrängen, müsse als Spagat gesehen werden (ExG1). Insbesondere von Qualifizierungs- und Beschäftigungsorganisationen wurde der Gedanke betont, der Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung könne keine künstliche Welt sein, die die Nähe zur freien Wirtschaft und den dort herrschenden Verhältnissen scheue. Hier gelte es, eine Balance zu dem Kriterium der Zusätzlichkeit zu finden (ExG12). Der Arbeitsmarkt sei ein Wettbewerbssystem, und wer in dieses System integriert werden solle, müsse auch Wettbewerb kennen lernen können – so brachte es ein anderer Beobachter auf den Punkt (ExG7)⁷⁷.

Da aber jede Tätigkeit, die arbeitsmarktnah und nicht sinnlos ist, die also einen gesellschaftlich vorhandenen Bedarf bedient, im Prinzip regulär bezahlt werden könnte, kann, zugespitzt formuliert, auch keine sinnvolle Tätigkeit im Sektor der öffentlich geförderten Beschäftigung zusätzlich sein. Dass manche gesellschaftlich sinnvolle Arbeiten in der Realität allerdings nicht regulär entlohnt werden, hängt von den jeweils spezifischen politischen, sozialen und ökonomischen Bedingungen ab, die den konkreten Arbeitsbereich und -ort bestimmen. In der Vielfalt der möglichen Bedingungsfaktoren liegt aber der Kern des Definitionsproblems: Nur mit Bezug auf das Arbeitsfeld oder gegebenenfalls sogar den Einzelfall ist die Zusätzlichkeitsproblematik fruchtbar zu erörtern. In den folgenden Abschnitten sollen daher drei unterschiedliche Bereiche behandelt werden, die hinsichtlich ihrer Struktur und ihres Umfangs für Arbeitsgelegenheiten von Bedeutung sind.

3.6.3 Öffentliche Hand und Zusätzlichkeit von Ein-Euro-Jobs

Die Situation der Kommunen ist vor allem dadurch gekennzeichnet, dass diese in den vergangenen Jahren massive Einnahmeverluste auffangen mussten. Es wurden kommunale Investitionen heruntergefahren, freiwillige Leistungen gestrichen, und Personal wurde abgebaut (Heuer 2004, 133 f.). Auch in der Stadtver-

75 Hier besteht zweifellos ein Dilemma. Einerseits: Dass die Ergebnisse von Arbeiten in einer privat-gewerblichen Einrichtung nicht überwiegend „erwerbswirtschaftlichen Interessen“ dienen sollten, ist kaum vorstellbar. Denn ohne diese erwerbswirtschaftlichen Interessen würden die Arbeiten in einer solchen Einrichtung überhaupt nicht erbracht. Andererseits: Mit der Pflegeversicherung wurde Mitte der 90er Jahre ein Markt für Pflegedienstleistungen mit der Begründung etabliert, Marktmechanismen würden zu effektiveren Ergebnissen führen. Ordnungspolitisch wäre es völlig absurd, diesen erhofften Effekt wiederum zu konterkarieren, indem in neokorporatistischer Manier nur einem Teil der Marktteilnehmer Ein-Euro-Jobs zugewiesen würden. Also müssen alle Marktteilnehmer, so die Logik, Zuweisungen (von Zivildienstleistenden oder Zusatzjobbern) erhalten.

76 Der Begriff der Gemeinnützigkeit, die früher Voraussetzung der MAE-Arbeitsgelegenheiten nach dem BSHG gewesen ist, könnte in engerer Weise interpretiert werden als der des „öffentlichen Interesses“. Bei Gemeinnützigkeit liegen schon dem Wort nach Auslegungen nahe, die sich auf den Gemeinnützigkeitsbegriff der Abgabenordnung beziehen. Das „öffentliche Interesse“ kann hingegen – wie oben dargestellt – an der Konsequenz weniger engen gesetzlichen Vorschriften anknüpfen.

77 Wenn aber der Gedanke richtig ist, dass Arbeitsgelegenheiten eine möglichst große Nähe zu den Verhältnissen auf dem ersten Arbeitsmarkt haben müssen, um effektiv zu sein, dann bleibt völlig unklar, warum die rechtlichen Rahmenbedingungen der Arbeitsgelegenheiten eine denkbar große Distanz zu den Verhältnissen auf dem ersten Arbeitsmarkt aufweisen (MAE statt Lohn, keine Sozialversicherungspflicht, keine Lohnfortzahlung etc.). Denn immerhin sei davon auszugehen, dass sich das Selbstbild von Maßnahmeteilnehmer(inne)n am Arbeitsplatz in nicht unbeträchtlicher Weise daran festmacht, ob diese in einem Lohn-Arbeitsverhältnis stehen oder nicht (ExG12, ExG15).

waltung Marburg ist die Personaldecke sehr dünn geworden (ExG15). Die Hochschulen agieren gleichfalls unter Kostendruck, so dass bestimmte Arbeiten nicht erledigt werden und liegen bleiben (ExG10). Unter diesen äußeren Bedingungen ist der Anreiz, Zusatzjobber/innen für Tätigkeiten einzusetzen, die früher von regulär entlohnten Arbeitskräften erledigt wurden, als nicht gering einzuschätzen.

Zum quantitativen Umfang der (besetzten) Arbeitsgelegenheiten in den befragten Einrichtungen der öffentlichen Hand ist zu bemerken, dass dieser zum Zeitpunkt der Befragungen bemerkenswert gering gewesen ist.

- Bei der Stadt Marburg (ohne Eigenbetrieb DBM) waren Mitte Juni insgesamt 34 Zusatzjobber/innen tätig, allerdings wurden im Herbst 2004 wesentlich mehr bei der Agentur beantragt (mindestens 123). Die Differenz resultiert daraus, dass keine geeigneten Personen angeboten worden seien (ExG8). Für mehr als 35 bis 40 Personen reiche darüber hinaus – wegen der 1,50-Regelung – der derzeitige Haushaltsansatz nicht aus, allerdings könne man als Verwaltung mit einem höheren Ansatz rechnen, falls dies notwendig würde. Früher sei jedoch die Zahl der ABM bei der Stadt deutlich höher gewesen, als das gegenwärtige Niveau der Arbeitsgelegenheiten (ebd.). Die Zahl der im vergangenen Jahr beantragten Arbeitsgelegenheiten ist im Vergleich zur Zahl der städtischen Mitarbeiter/innen (Verwaltungsbereich: ca. 1.000 Personen) prozentual recht hoch.
- Beim Dienstleistungsbetrieb Marburg (DBM, rund 200 Mitarbeiter/innen) war bis Mitte Juli die Zahl der Zusatzjobber auf 11 gesunken, im Oktober 2004 hatten 27 angefangen (ExG9).
- Ein ähnliches Bild zeigte sich bei der Universität Marburg, wo zum Befragungszeitpunkt im Sommer 2005 noch acht Personen in Zusatzjobs tätig waren. Das ist nur noch ein Drittel im Vergleich zum Jahresbeginn. Bedarf wurde seitens der universitären Fachbereiche und Einrichtungen ursprünglich für rund 50 Arbeitsgelegenheiten angemeldet (ExG10).
- Bei der Stadt Kassel, die rund 2.500 Mitarbeiter/innen in der Verwaltung (ohne technischem Bereich) hat, sind von 250 Arbeitsgelegenheiten – ein Teil davon ist allerdings bei Kooperationspartnern angesiedelt (siehe Abschnitt 3.3.2) – zum Zeitpunkt der Befragung etwa 130-140 besetzt. In Anbetracht des Projektes „innerstädtischer zweiter Arbeitsmarkt“ dürfte perspektivisch die SGB II-Beschäftigung bei der Stadt deutlich umfangreicher werden, als es die öffentlich geförderte Beschäftigung in früheren Jahren gewesen ist (ExG5).

Die Beispiele zeigen, dass auf der einen Seite die Nachfrage der öffentlichen Hand nach günstigen Ein-Euro-Jobs vergleichsweise hoch ist. Im Vergleich dazu sind aber Mitte 2005 wenige Arbeitsgelegenheiten besetzt. Als Ursache dafür kann unter anderem die Schwierigkeit auf Seiten der Behörde angesehen werden, die beantragten Plätze mit passenden Teilnehmern zu besetzen (ExG8). Es gibt aber auch andere Gründe. Bei der Stadt Kassel etwa sei wegen der Mitbestimmung der Personalvertretung das Verfahren vor allem in der Urlaubszeit unter Umständen langwierig, außerdem sei es schwierig, geeignete, das heißt zusätzliche Arbeiten zu finden (ExG5); bei der Universität Marburg sind Arbeitsgelegenheiten wegen der Zusätzlichkeitproblematik nicht verlängert worden (ExG12; ExG10), aus demselben Grund laufen Arbeitsgelegenheiten im Bereich „Schulhausmeister“ aus (ExG18).

Die nähere Bestimmung der Zusätzlichkeit des § 261 Abs. 2 SGB III bestimmt für den Sektor der öffentlichen Hand, dass Arbeiten, die üblicherweise oder auf Grund einer rechtlichen Verpflichtung ausgeführt werden, nicht förderungsfähig (= nicht zusätzlich im Sinne des Gesetzes) sind. Es sei denn, die Arbeiten werden voraussichtlich erst nach zwei Jahren erledigt. Tätigkeiten etwa zur Erfüllung der Verkehrssicherungspflicht können – da nicht aufschiebbar – daher nicht zusätzlich sein (u. a. Baumschneidearbeiten an Straßen); ebenso wenig wie Tätigkeiten zur Aufrechterhaltung des Betriebs eines kommunalen Kindergartens, wenn dieser Rechtsansprüche der Kinder nach § 24 SGB VIII erfüllt (Bieritz-Harder 2005, C.1.). Bei der Stadt Marburg orientiert man sich dabei an den Vorschriften des Landes über die Mindestausstattung in Kindergärten (ExG8); in Kassel würden keine Zusatzjobber/innen in Kindertagesstätten eingesetzt, wenn dort nicht alle Planstellen besetzt seien (ExG5).

Die rechtliche Verpflichtung kann auch aus einem Beschluss eines städtischen Gremiums resultieren: So lehnte es die Koordinierungsstelle zum Einsatz von Arbeitsgelegenheiten bei der Stadt Kassel ab, Ein-Euro-

Jobber/innen in einer städtischen Arbeitsgruppe tätig werden zu lassen, die die von der Stadt beschlossene Bewerbung Kassels als europäische Kulturhauptstadt betreiben sollte (ExG5).

Neben dieser Gruppe von Tätigkeiten, die relativ einfach hinsichtlich ihres nicht vorhandenen Zusatzlichkeits-Charakters zu bewerten und abzugrenzen sind, wurde seitens der befragten Expert(inn)en eine Reihe von Arbeiten benannt, die im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben eindeutig zusätzlich seien. Diese Tätigkeiten beruhen auf keiner rechtlichen Verpflichtung und würden ohne Förderung nicht erledigt. Sie hätten meist ‚projekthafte‘ Qualitäten. Etwa die Ausgrabung der Schlosskassematten in Marburg, an der in den Jahren zuvor bereits ABM-Kräfte beteiligt gewesen seien (ExG8), oder die Pflege neu angelegter Biotope (ExG9).

Schwierig wird allerdings die Abgrenzung, wenn sich die Eigenschaft der Zusatzlichkeit nicht auf die Art der Tätigkeit bezieht, sondern auf quantitative Aspekte. Wenn also eine bestehende Dienstleistung durch den Ein-Euro-Job über das Maß der rechtlichen Verpflichtung oder den Rahmen des Üblichen hinaus lediglich quantitativ erweitert wird. Die in den Befragungen diskutierten Beispiele waren etwa längere Öffnungszeiten in Bibliotheken oder „zusätzliche“ Angebote im pädagogischen Bereich („zusätzliche Betreuungsmaßnahmen“ im Kindergartenbereich in Marburg [ExG8] oder „zusätzliches Lesen“ mit Kindern in Schulen [ExG18]). Derartige Arbeitsgelegenheiten dürften nicht wenig Konfliktstoff in sich bergen, da von gewerkschaftlicher Seite dezidiert die Position vertreten wird, dass pädagogische Aufgaben wie etwa „zusätzliche“ Lesehilfen für Schüler nicht als förderungsfähig bewertet werden können (ExG17). Dass solche Tätigkeiten zumindest nicht unproblematisch seien, räumt auch die Arbeitgeberseite ein (ExG18). Auch bei der Stadt Kassel bemühe man sich in der Koordinationsstelle für Ein-Euro-Jobs, vor allem inhaltlich zusätzliche Tätigkeiten zu finden, die Verlängerung bspw. von Bibliotheksöffnungszeiten durch Ein-Euro-Jobber sei daher problematisch (ExG5).

Selbst wenn man allerdings bei dieser Betrachtung zu dem Ergebnis komme, dass eine rein quantitativ gefasste Zusatzlichkeit (Zusatzjobber/in und reguläre Arbeitskraft führen dieselbe Tätigkeit aus) dem Gesetz nicht entspreche, dann könne dieses Hindernis unter Umständen umgangen werden: Denkbar sei, die Arbeiten insgesamt neu zu strukturieren, so dass sich das Tätigkeitsprofil der regulären Arbeitskraft von dem des Zusatzjobbers unterscheidet, der dann vor allem die einfachen Arbeitsanteile zu übernehmen hätte (ExG15).

Ein anderer Weg, in solchen Fällen Zusätzliches und nicht Zusätzliches abzugrenzen, ist, an der Messgröße ‚Anzahl des Personals‘ anzusetzen. „Zusätzlich“ ist dann nur, „was zu einer fachlich begründeten regulären Personalbesetzung hinzukommt“ (Krahmer/Spindler 2005, 22). Das Problem: an welchem Zeitpunkt war oder ist genau dieses Niveau erreicht? Krahmer/Spindler schlagen vor, bei öffentlichen Arbeitsfeldern solle der Personalbestand „von vor etwa 10 Jahren“ herangezogen werden, um die Zusatzlichkeit einer Arbeit zu beurteilen, „weil sonst die Gefahr zu groß ist, dass reguläre Arbeitsplätze unzulässig und dauerhaft besetzt werden“ (ebd.). Allerdings fragt sich bei einer solchen Herangehensweise, wie der Grundsicherungsträger ein dergestalt definiertes Merkmal überprüfen kann. Einblick in die Personalentwicklung und eventuelle Organisationsumstrukturierungen über einen Zeitraum von mehreren Jahren dürfte nur der jeweilige Arbeitgeber selbst, bei dem allerdings eine interessengeleitete Bewertung hinsichtlich des Einsatzes von Ein-Euro-Jobs nicht unwahrscheinlich ist, und die Personalvertretung haben. Personalvertretungen verhalten sich, darauf wiesen verschiedene Expert(inn)en hin, in Bezug auf Arbeitsgelegenheiten bei der öffentlichen Hand oft ambivalent, eine einseitige Positionierung zum Thema Ein-Euro-Jobs war nicht zu beobachten (ExG15; ExG16). Insgesamt sprechen diese Überlegungen für eine Einbeziehung von Personalvertretungen ins Antrags- und Besetzungsverfahren für Zusatzjobs.

Darüber hinaus machen Krahmer/Spindler (2005, 22) den interessanten Vorschlag, in Fällen, wo die Zusatzlichkeit nicht gegeben ist, auf die Vertragsvariante nach § 16 Abs. 3 Satz 1 SGB II zurückzugreifen, für die das Kriterium nicht gilt.

Eine weitere typische Gruppe von Tätigkeiten, die in Bezug auf Ein-Euro-Jobs von Bedeutung sind, sind die „liegen gebliebene“ Arbeiten (ExG10, ExG9), also Arbeiten, die auf Grund finanzieller und personeller Engpässe immer wieder verschoben werden. Laut Gesetz sind diese Tätigkeiten dann förderungsfähig, wenn

sie ohne Förderung voraussichtlich erst zwei Jahre später erledigt würden. Ein Beispiel hierfür sei etwa die Umorganisation eines Bücherbestandes in einer Bibliothek mit der Vergabe von neuen Buchnummern, während die Vergabe von Buchnummern im laufenden Betrieb kaum als förderungsfähig zu charakterisieren sei. Diese unterschiedlichen Qualitäten von Tätigkeiten seien manchmal schwer auseinander zu halten (ExG10). Ähnliche Beispiele lassen sich im grünen Bereich finden. Das Schneiden bestimmter Hecken etwa, die vor sich hin wuchern (ExG9). Oder die Beseitigung von auf dem Boden liegenden Holz in Parkanlagen nach Unwettern (ExG5).

Wird allerdings auf den Sinn der Norm in SGB III abgestellt, nämlich die Substitution regulärer Beschäftigung zu verhindern, und als Prüfkriterium der Personalstand zu einem früheren Zeitpunkt herangezogen, dann kann auch die Förderungsfähigkeit der im vorangehenden Absatz genannten Arbeiten zum Teil bezweifelt werden. Denn die Tatsache, dass bestimmte Arbeiten liegen geblieben sind oder nicht mit dem Qualitätsstandard früherer Zeiten erledigt werden, wurde in den Gesprächen nicht nur von der Arbeitnehmerseite in einen kausalen Zusammenhang mit Kostendruck und Personalabbau in der Vergangenheit gebracht (ExG10). Ein Beispiel in diesem Zusammenhang ist die Pflege von Grünflächen. Nach Angaben eines Personalrats des Dienstleistungsbetriebes Marburg seien dafür früher rund 100 regulär beschäftigte Mitarbeiter zuständig gewesen, jetzt seien es noch 70 und die Planungen setzten sich 50 als Zielmarke („FR“ vom 30.04.2005). Vor diesem Hintergrund Ein-Euro-Jobber im Grünflächenbereich einzusetzen und die Frequenz und den Standard der Pflege wieder zu erhöhen, dürfte sicherlich mit den Voraussetzungen der Zusatzjobs kollidieren. Diese Einschätzung sei aber, so auch die Diskussion beim Arbeitgeber DBM, abhängig von der Länge des Zeitraums über den hinweg zurückgeblickt werde und dafür gebe es keinen allgemeingültigen Wert (ExG9).

Die Beispiele zeigen aber auch: Die gesetzliche Regelung, die im Wortlaut auf eine Zweijahresfrist abhebt, steht in einem gewissen Gegensatz zum unterstellten Zweck der Norm, die Substitution von regulärer Beschäftigung zu verhindern. Ohne den immensen Kostendruck im Bereich der öffentlichen Hand würden viele der Arbeiten innerhalb des Zweijahreszeitraumes erledigt. Nicht die Norm hat sich verändert, sondern die Bedingungen, unter denen sie angewendet wird.

Als Zwischenresümee kann festgehalten werden, dass gerade im Sektor der öffentlichen Hand die Nachfrage nach Ein-Euro-Jobs – angesichts der personellen und finanziellen Rahmenbedingungen in den vergangenen Jahren wenig verwunderlich – vergleichsweise umfangreich ausgefallen ist. Dabei wurden Zusatzjobs beantragt und zeitweise auch genehmigt, deren Förderungsfähigkeit sehr zu bezweifeln ist. Dies zeigt, dass ein mehr oder weniger einheitlicher Begriff der Zusätzlichkeit auch lokal noch nicht in ausgeprägter Form vorhanden ist. Neben den rechtlichen Vorgaben wäre ein fruchtbarer Bewertungsmaßstab der Personalstand zu einem bestimmten Zeitpunkt. Das Dilemma bei diesem Verfahren ist aber: Bei vielen Arbeitsgelegenheiten hängt die Förderungsfähigkeit gerade von der Wahl dieses Referenzpunktes ab.

Allgemein gilt, dass mit der Arbeitsmarktreform Hartz IV der Einfluss der Kommunen auf den Prozess, in dem das Merkmal der Zusätzlichkeit konkretisiert wird, gestärkt wurde. Verschiedene Erklärungen fordern dazu auf, die Eigenschaft der Zusätzlichkeit regionalspezifisch zu definieren (vgl. Gemeinsame Erklärung 2004, Arbeitshilfe 2005). Gleichzeitig sind es vor allem die Kommunen, die unter einem immensen Kostendruck stehen. Um Fehlentwicklungen, die sich aus einer solchen spezifischen Interessenskonstellation ergeben, zu vermeiden, sollten auf Ebene der Kommunen gerade solche Akteure in den Prozess der Bewertung von Zusatzjobs wirkungsvoll eingebunden werden, die auf Grund ihrer Interessenslage die Berücksichtigung der Substitutionsproblematik im Abwägungsprozess gewährleisten.

3.6.4 Die Zusätzlichkeitsproblematik im Bereich der Pflege alter Menschen

Bei den befragten Trägern ist das relativ spezielle Tätigkeitsfeld Altenhilfe von nicht unerheblicher Bedeutung. Alleine 50 Teilnehmer/innen in beim Qualifizierungsträger IWM GmbH angesiedelten Maßnahmen arbeiten in diesem Bereich bei Kooperationspartnern. Bei der Arbeiterwohlfahrt Hessen-Nord gibt es ein

Projekt für insgesamt 20 Ein-Euro-Jobber/innen⁷⁸, die bei der AWO qualifiziert werden und in AWO-Altenpflegeeinrichtungen arbeiten. Zudem sind einige Zusatzjobber/innen des Marburger Qualifizierungsträgers „Arbeit und Bildung“ in kooperierenden Altenheimen tätig.

Hinsichtlich einer Abgrenzung vom ersten Arbeitsmarkt ist auch in diesem Arbeitsgebiet vorgeschlagen worden, einen bestimmten Personalstand als Maßstab heranzuziehen⁷⁹; bei den Expert(inn)en-Gesprächen wurde allerdings durchweg auf die Art der Tätigkeit Bezug genommen (ExG3, ExG6). Das dürfte einerseits daran liegen, dass die Personalschlüssel und Kostensätze vor allem in Heimen mit Demenzerkrankten nicht adäquat sind⁸⁰, so dass tatsächlich auch kurzfristig zu erledigende Arbeiten, für die eine rechtliche Verpflichtung besteht, nicht in jedem Fall ausgeführt werden. Andererseits orientiert sich die Vergütung für Pflegedienstleistungen seit Einführung der Pflegeversicherung sehr stark an bestimmten „Verrichtungen“, die in § 14 Abs. 4 SGB XI genau aufgeführt werden. Diese 21 regelmäßig wiederkehrenden Verrichtungen der Pflegeversicherung sind daher – da ja im Pflegesatz abgedeckt – zum Spektrum der nicht zusätzlichen Tätigkeiten zu zählen, ebenso wie die darüber hinaus gehenden, „anderen Verrichtungen“ der „Hilfe zur Pflege“ in SGB XII⁸¹.

Vor diesem Hintergrund wurden daher von vielen Akteuren Tätigkeiten wie etwa alten Menschen aus der Zeitung vorlesen oder mit diesen spazieren gehen als im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen förderungsfähig charakterisiert (ExG3; ExG6). Aus dem gewerkschaftlichen Bereich wurde jedoch darauf hingewiesen, dass solche kommunikativen Unterstützungen und Mobilitätshilfen sehr wohl zu einer ‚ganzheitlichen Pflege‘ und zum Berufsbild der Altenpflege gehörten (vgl. „Kassel soll Beirat für Hartz IV bekommen“; „FR“ vom 18.05.2005). Was aber diesbezüglich pflegewissenschaftlicher Standard sein mag, findet keine Resonanz in der Praxis der Pflegesatzbemessung: Derartige Hilfen werden nicht oder nur sehr unzureichend berücksichtigt⁸². Die Forderung nach einer ‚ganzheitlichen Pflege‘ gehe daher, so die Bemerkung eines Wohlfahrtsverbandsvertreters, an den Realitäten des Alltags vorbei (ExG3).

Einigkeit herrschte bei den Expert(inn)en darüber, dass schwierige Abgrenzungsprobleme aber zum Beispiel bei der Nahrungsaufnahme und anderen Verrichtungen zu verzeichnen sind, die zum Kernbereich der Pflege gehören. So sei etwa ausreichend häufiges Trinken gerade bei Demenzerkrankten ein schwieriges Problem. Die Aufforderung und Vorbereitung dazu könne als zusätzlich gewertet werden, der durch helfende Personen unterstützte Vollzug der Tätigkeit selbst tangiere bereits die professionelle Pflege. Ebenso gehöre das Schrankaufräumen zu den Pflichten der Pflegekräfte, andererseits falle es nicht in deren Aufgabebereich, wenn einer/m Bewohner/in des Heims geholfen werden solle, ein bestimmtes Kleidungsstück im Schrank zu suchen (ExG3).

Die Grenzziehungen sind, so ist festzustellen, teilweise recht schwierig. Damit keine Probleme auftreten, müssen die manches Mal als subtil zu bezeichnenden Schranken nicht nur den Ein-Euro-Jobber(inn)en deutlich werden, sondern auch den regulären Arbeitskräften in der Einrichtung, um dort kein Unverständnis heranzurufen (ebd.)⁸³.

78 Die Zahlen beziehen sich auf die Stadt Kassel; ein ähnliches Projekt mit ebenfalls 20 Personen organisiert die AWO Hessen-Nord im Landkreis Kassel.

79 Möglich wäre hier der für Altenheime vorgegebene Personalschlüssel (so der Vorschlag eines Vertreters der Marburger Arbeitsagentur [vgl. „Marburger Express“ Nr. 23 vom 10.06.2005]) oder die „bestausgestattete entsprechende Einrichtung in der Region“ (Krahmer/Spindler 2005, 22).

80 Darauf wurde in den Expert(inn)engesprächen hingewiesen.

81 Die an Stelle der (gedeckelten) Pflegeversicherung der Sozialhilfeträger im Bedarfsfall finanzieren muss (nach § 61 Abs. 1 Satz 2 SGB XII) oder der/die Kund/e/in; typische Beispiele sind: Haarpflege, Fußpflege, Nagelpflege (LPK-BSHG 2003, 621). Zu den von der Pflegeversicherung abgedeckten Tätigkeiten gehören auch solche hauswirtschaftlicher Natur, also etwa die Zubereitung des Essens.

82 Sie werden deshalb den nichtprofessionellen Arbeitskräften (ZDL, Ehrenamtlichen, Freiwilligen, neuerdings: Ein-Euro-Jobber/innen) zugeordnet. Das war jedoch nicht immer so: Unter anderem Ausdifferenzierungs- und Professionalisierungsprozesse im Gefolge der Pflegeversicherung haben dazu geführt, dass Pflegetätigkeiten aufgespalten und tendenziell auf verschiedene Personalgruppen verteilt wurden; Zivildienstleistende übernahmen insbesondere begleitende Tätigkeiten (Fahrdienste etc.) und die psychosoziale Betreuung, während der Kernbereich der Pflege fortan ausschließlich von professionellen Pflegekräften übernommen wurde – so jedenfalls die Beobachtungen einer Fallstudie in Süddeutschland (vgl. BMFSFJ 2002: 333).

83 Ob auch andere Akteure (Arbeitgeber, SGB II-Träger, Pflegekassen) in der Lage sind, diese Grenzen korrekt und eindeutig zu bestimmen, muss zudem bezweifelt werden. Zum Beispiel kann über die Tätigkeitsbeschreibung eines Trägers („Hilfe bei Körperpflege und Gestaltung des äußeren Erscheinungsbildes“) mit guten Gründen gesagt werden, dass eine solche Hilfeleistung sehr weit in den Bereich der rechtlichen Verpflichtungen hineinreicht. Darüber hinaus kann man den Hinweis des Marburger Kreissozialdezernenten, dass einige Pflegekassen den Einsatz von Arbeitsgelegenheiten in die Höhe des Pflegesatzes einrechnen möchten (Diskussion), als Indiz dafür werten, dass die Verwirrung in diesem Punkt etliche Akteure betrifft.

Deshalb werden die Teilnehmer/innen in der Blockschulungsphase (vgl. Abschnitt 3.5) vor dem Arbeitseinsatz durch Fachkräfte darüber informiert, welche Tätigkeiten sie ausführen dürfen und welche nicht. Einer der Träger berichtete, dass diese Problematik sehr häufig bei den wöchentlichen Reflexionstagen während der mehrmonatigen Arbeitseinsätze angesprochen werde (ExG3). Offenbar reicht es also nicht aus, nur vor den Arbeitseinsätzen die Regeln zu erläutern; offene Fragen stellen sich zum Teil erst während des Einsatzes in der Praxis.

In akuten Notfällen, darauf machten alle hierzu befragten Expert(inn)en aufmerksam, müsse jedoch erwartet werden, dass die Zusatzjobber/innen dem Fachpersonal helfend zur Hand gingen, wenn etwa eine zu pflegende Person drohe, aus dem Bett zu fallen (ExG3; ExG6).

Der Umstand, dass einige Ein-Euro-Kräfte eine Ausbildung im Bereich der Altenpflege genossen haben und sich, so eine nahe liegende Vermutung, deshalb damit schwer tun könnten, bestimmte Arbeiten in Hinblick auf das Zusätzlichkeitskriterium zu meiden, wurde von den Maßnahmeträgern nicht als unlösbares Problem bewertet⁸⁴, ein generelles Verbot des Einsatzes qualifizierter Kräfte in diesem Sektor sei daher nicht sinnvoll (ExG3; ExG6).

Zusammenfassend zeichnet sich ein Bild ab, das als problematisch zu charakterisieren ist. Zusatzjobber/innen dürften gerade im Zusammenhang mit Demenzerkrankten zu Aufgaben herangezogen werden, die über Vorlesen und Spaziergehen hinaus gehen und die schwer abzugrenzen sind. Zudem ist die Arbeitsbelastung der Fachkräfte hoch und der Personalstand oftmals unzureichend. Angesichts solcher Rahmenbedingungen dürfte das Risiko nicht gering sein, dass sich die Erledigung unzulässiger Arbeiten durch die Ein-Euro-Jobber/innen im Arbeitsalltag mit der Zeit zumindest einschleicht. In diesem Sektor müsse man „höllisch“ aufpassen, so die Sicht eines Grundsicherungsträgers (ExG2). Das bedeutet aber, dass wiederholte Kontrollen nötig sind und alle Beteiligten für die Problematik immer wieder sensibilisiert werden müssen.

Mit der Altenhilfe ist außerdem ein Bereich identifiziert, in dem die Frage geklärt werden könnte, ob Ein-Euro-Jobber/innen partiell Zivildienstleistende (ZDL) substituieren (siehe Abschnitt 2.4). Denn die Tätigkeitsprofile sind vergleichbar (vgl. BMFSFJ 2002, 333), und Ende 1999 waren immerhin 19.000 Zivildienstleistende in bundesdeutschen Pflegeeinrichtungen tätig (= 3,1 % des Personals; ebd., 285). Die diesbezüglichen Resultate bei den Befragungen waren aber dürftig, entweder weil nur wenige ZDL in den Pflegeabteilungen der jeweiligen Einrichtungen gearbeitet haben, oder weil die Zusatzjobber/innen der befragten Institutionen nur bei Kooperationspartnern eingesetzt wurden und daher der Einblick in die Personalstruktur der Alteneinrichtung fehlte (ExG3; ExG6).

3.6.5 Die Zusätzlichkeitsproblematik bei Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaften

„Hohe Diversität“ kennzeichnet die kommunale Beschäftigungsförderung in der Bundesrepublik Deutschland (Schulze-Böing 2002, 9), und es vermag daher nicht zu überraschen, dass sich in dieser Hinsicht auch die Stadt Kassel und der Landkreis Marburg-Biedenkopf deutlich unterscheiden. In Marburg-Biedenkopf prägen eigenständige Beschäftigungsgesellschaften das Bild, bei denen eine große Anzahl von Zusatzjobs angesiedelt ist (von denen zwei in die Befragungen einbezogen worden sind), während in Kassel im Rahmen eines „innerstädtischen zweiten Arbeitsmarktes“ im städtischen Sozialamt selbst die Ressourcen für kommunal geförderte Beschäftigung gebündelt und die verschiedenen Maßnahmen organisiert werden (vgl. Abschnitt 3.3).⁸⁵

84 Zum Zeitpunkt der Befragung betraf dies bei einem Maßnahmeträger eine Person, bei einem zweiten Träger mindestens fünf Personen. Insgesamt ergibt das eine nicht zu vernachlässigende Quote.

85 Unter den befragten Trägern betreibt außerdem noch das Diakonische Werk in Kassel ein Arbeitsprojekt – „Sprungbrett“ –, dessen Funktion mit der einer Beschäftigungsgesellschaft vergleichbar ist; allerdings ist „Sprungbrett“ rechtlich nicht selbstständig (ExG4).

Das Besondere an Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaften ist, dass innerhalb dieser Einrichtungen die öffentlich geförderte Beschäftigung keine reguläre Beschäftigung verdrängen kann (wenn man vom Stammpersonal absieht). Denn die verfolgte ideelle betriebliche Zielsetzung ist die Verbesserung der Vermittlungsaussichten in Arbeit mittels qualifizierender öffentlich geförderter Beschäftigung (ExG7). Demzufolge wurden die Tätigkeiten, die heute im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten bei Beschäftigungsgesellschaften ausgeführt werden, in der Vergangenheit von ABM-Kräften und insbesondere von Personen in sozialhilferechtlichen „HzA“-Maßnahmen erledigt. Bemerkenswert ist, dass bei den hier betrachteten Organisationen (Integral und Praxis GmbH in Marburg-Biedenkopf; die Aussage gilt mit kleinen Abstrichen auch für das Beschäftigungsprojekt des DW in Kassel) die BSHG-Arbeitsgelegenheiten früher ausschließlich in einer Entgelt-Variante gefördert wurden (ExG4; ExG7, ExG12). Die völlige Umstellung auf Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung kann daher als grundlegend charakterisiert werden.

Im ersten Halbjahr 2005 hat der Landkreis Marburg-Biedenkopf die neuen Arbeitsgelegenheiten vorzugsweise bei den Beschäftigungsgesellschaften eingerichtet, um deren Strukturen zu erhalten (ExG12).

Die beschriebene besondere Aufgabe der Gesellschaften beinhaltet jedoch ein Problem: Die bisher erörterten Kriterien zur Abgrenzung „zusätzlicher“ Arbeiten greifen nicht. Ohne die Förderung durch die Arbeitsagentur/den Grundsicherungsträger würde in den Zweckbetrieben der Gesellschaften keine einzige der Arbeiten ausgeführt werden – genau dies ist aber gerade Kriterium der Zusätzlichkeit. Damit sachlich verbunden ist naturgemäß auch der Umstand, dass ein Vergleich mit einem regulären Personalstand nicht möglich ist (vgl. Kraemer/Spindler 2005, 22). Allerdings ist es Zweck der gesetzlichen Norm, die Substitution von regulären Arbeitsverhältnissen durch Ein-Euro-Jobber zu unterbinden, auch wenn dieser Vorgang nur indirekt über den Markt vermittelt stattfindet („Wettbewerbsneutralität“).

Die Beschäftigungsgesellschaften wiesen in diesem Zusammenhang sehr deutlich darauf hin, dass die Politik sowohl im Vergabe- als auch im Gemeinnützigkeitsrecht aus sozialpolitischen Erwägungen heraus Verletzungen des Wettbewerbs zugunsten der Arbeit dieser Organisationen (ähnliches gilt auch für Justizvollzugsanstalten und Behindertenwerkstätten) am Markt akzeptiert habe. Weil nämlich die Beschäftigungsgesellschaften ihre Aufgaben nicht erfüllen könnten, wenn die qualifizierende Beschäftigung aus realitätsfernen und eventuell sogar unsinnigen Tätigkeiten beständen, sei eine solche partielle Durchbrechung des Konkurrenzwirtschaftsdenkens unvermeidlich (ExG12). Zwar gestatte das Gemeinnützigkeitsrecht die Teilnahme am Markt, nicht jedoch die Zerstörung des Marktpreises durch Dumpingangebote (ExG7; ExG12). Die Gesprächspartner sahen hier einen klaren Unterschied zwischen dem Begriff der „Zusätzlichkeit“ im SGB II, sofern darunter die vollständige wirtschaftliche Unschädlichkeit der zusätzlichen Tätigkeiten verstanden werden müsse, und den Vorgaben des Gemeinnützigkeitsrechts, das eine (beschränkte) Teilnahme am Wettbewerb erlaube (ebd.).

Das Marktengagement der Beschäftigungsgesellschaften kann mithin als politisch reguliert charakterisiert werden. Diese Regulation findet auf unterschiedlichen Ebenen statt: Seit vielen Jahren gebe es verschiedene Beschlüsse der Stadt Marburg, etwa über die Gesamthöhe von Aufträgen, die im Direktvergabeverfahren an die Marburger Beschäftigungsgesellschaften erteilt würden, die die Positionierung dieser Organisationen festgeschrieben hätten. Darüber hinaus steuere die Zuweisungspolitik der Finanzträger öffentlich geförderter Beschäftigung die Situation der Gesellschaften. Zudem gebe es vielfältige Verflechtungen der Einrichtungen: Über Aufsichtsräte, Beteiligungen und Mitgliedschaften sei man in mannigfacher Weise mit Parteien, Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften usw. verbunden. Sollten sich die Gesellschaften tatsächlich wirtschaftliche Auswüchse erlauben, verlören sie schnell die politische Unterstützung der Stadt, der Kammern und Verbände (ExG12; eine ähnliche Sicht der Dinge findet sich auch bei den Gewerkschaften; ExG13).

Daher teilten die interviewten Einrichtungen auch nicht die von vergleichbaren Trägern in früheren Debatten geäußerte Ansicht, Beschäftigungsträger müssten unbeschränkt am Markt teilnehmen dürfen. Die Interessen der Wirtschaft, mit der man ja nicht nur bezüglich einer möglichen Integration der Maßnahmeteilnehmer/innen zusammenarbeiten wolle, müssten Berücksichtigung finden (ExG7).

Die Teilnahme am Wettbewerb findet zum Teil mit fiktiven Kostenvoranschlägen anhand branchenüblicher Kalkulationsgrundlagen statt. Jedoch habe man nur selten einen Auftrag aufgrund des angebotenen Preises erhalten, weil dieser oft zu hoch gewesen sei (ExG7).

Bestimmte Wirtschaftsbereiche würden darüber hinaus von den Gesellschaften gemieden; nach Möglichkeit würden Nischenbereiche bearbeitet, z. B. der Recycling-Sektor, der vor Jahren von den Betrieben des zweiten Arbeitsmarkts entdeckt worden sei. Allerdings verlasse man einen Tätigkeitssektor nicht in dem Moment, wenn dort ein gewerblicher Wettbewerber auftauche (ebd.).

Ein relativ umfangreicher Arbeitsbereich der größten Beschäftigungsgesellschaft im Landkreis Marburg-Biedenkopf ist der Betrieb von Schulkiosken. Auch dieser Bereich könne als Nische beschrieben werden. Und zwar deshalb, weil es den Schulleitungen oftmals um ganz spezifische Angebote gehe, die über den freien Markt kaum bereit gestellt werden könnten (gesundheitsorientierte Nahrungsangebote auf dem Schulgelände verbunden mit Öffnungszeiten nicht nur in den Pausen). Konflikte in diesem Arbeitsfeld seien in der Vergangenheit auf dem Wege der Verständigung gelöst worden. Einen geplanten Kiosk habe man zugunsten eines Bäckers nicht eröffnet, mit einem anderen Bäcker sei ein Lieferabkommen vereinbart worden (ExG7). Beide Beschäftigungsträger versicherten, dass es auf Grund ihres vorsichtigen Vorgehens in den vergangenen Jahren kaum zu Konflikten mit der heimischen Wirtschaft gekommen sei.

Wenn also die Frage nach der „Zusätzlichkeit“ von bei Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaften erbrachten Arbeiten nur politisch in einer Region beantwortet werden kann⁸⁶, dann ist zu erörtern, welche Anhaltspunkte bei einer solchen politischen Bewertung eine Rolle spielen sollten. Eine dabei m. E. relevante Überlegung zielt schlicht auf die Größe der Beschäftigungsgesellschaften ab, die man zum Beispiel in Relation zur gesamten Wirtschaft betrachten kann. Dies hat die ‚LAG Arbeit in Hessen‘ (ein landesweiter Zusammenschluss von Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaften etc.) für 2002 unternommen. Dabei gelangte man zu dem Ergebnis, dass die hessischen Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaften gesamtwirtschaftlich gesehen nur eine sehr untergeordnete Bedeutung haben⁸⁷. Ein darüber hinausgehender Bewertungsmaßstab wäre sicherlich die Größe der Gesellschaften im Verhältnis zum Umfang und zur Struktur der lokalen Erwerbslosigkeit im Vergleich zu anderen Regionen.

Nicht zu Unrecht beharren Beschäftigungsgesellschaften darauf, ihnen seien in der Vergangenheit aus sozialpolitischen Gründen und im Konsens der relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteure Räume zugewiesen worden, in denen arbeitslose Personen möglichst nahe am ersten Arbeitsmarkt qualifizierend beschäftigt werden können. Umgekehrt kann das aber nur heißen, dass es einer erneuten politischen Konsensfindung bedürfte, wenn eine Erweiterung dieser Räume, etwa durch ein Größenwachstum der Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaften bei unveränderter arbeitsmarktpolitischer Lage, auf der lokalpolitischen Agenda stände.

3.6.6 Rahmenbedingungen und Verfahren im Umgang mit den Merkmalen „Zusätzlichkeit“ und „öffentliches Interesse“

Da es schwer fällt, aus den gesetzlichen Vorgaben sowie der Rechtsprechung und Literatur zu den entsprechenden Vorgängerregelungen allgemein verwendbare und inhaltlich brauchbare Kriterien abzuleiten, mit denen die Förderungsfähigkeit von Zusatzjobs allgemeingültig bewertet werden kann, stellt sich umso

86 Kraher/Spindler (2005, 22) negieren die Möglichkeit einer wirksamen Kontrolle des Agierens von Beschäftigungsgesellschaften, da in den entsprechenden Gremien vielfache Abhängigkeiten und Einzelinteressen eine Etablierung effektiver Sicherungsmechanismen gegen negative Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt unterminierten. Das düstere Bild, dass die beiden Autor(inn)en bei der Betrachtung von reguläre Arbeitsplätze verdrängenden Beschäftigungsgesellschaften recht pauschal zeichnen, kann nach Aussage der befragten Akteure für den Landkreis Marburg-Biedenkopf nicht gelten. Wohl aber unter Umständen für andere Regionen und Beschäftigungsgesellschaften. Ein Beispiel wäre vielleicht der ‚Betrieb für Beschäftigungsförderung‘ Leipzig, ein städtischer Eigenbetrieb, in dem zeitweise über 8.000 Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger/innen arbeiteten und der seitens der Wirtschaft häufig kritisiert wurde (vgl. dazu Ebersbach 2003, 200 ff.). Das Problem der Verdrängungseffekte durch Beschäftigungsgesellschaften scheint nicht zuletzt eines der quantitativen Größenordnungen (des Marktes und der Beschäftigungsgesellschaft) und der Wachstumsgeschwindigkeit der Einrichtungen zu sein. Die Übersichtlichkeit des (Arbeits-)Marktgeschehens wurde ganz allgemein von verschiedenen Befragten als ein Kriterium genannt, das von wichtiger Bedeutung sei, wenn man Substitutionseffekte durch Arbeitsgelegenheiten vermeiden wolle (ExG2; ExG5; ExG12). Das gilt sicherlich auch für Beschäftigungsgesellschaften.

87 Die Gesamteinnahmen der hessischen Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften betragen 2002 maximal rund 197 Mio. Euro. Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt in Hessen sind das 0,107 % (zweiseitiges Papier der LAG Arbeit in Hessen e.V.), Version vom 12.05.2005, <http://www.lag-arbeit-hessen.de>.

mehr die Frage nach den Rahmenbedingungen und formalen Strukturen jenes Prozesses, an dessen Ende die Entscheidung im konkreten Einzelfall steht. Die Konditionen und formalen Strukturen rücken auch deshalb in den Fokus der Betrachtungen, weil die Akteure auf Bundesebene den kommunal Verantwortlichen hinsichtlich des Definitionsprozesses eine wichtige Rolle politisch zugewiesen haben.

Nicht zu unterschätzen ist in diesem Zusammenhang zunächst die politische Brisanz des Themas selbst. Hartz IV und insbesondere die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung sind politisch umstritten wie kaum eine andere Reform in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik der vergangenen Jahre. Die Zusatzjobs ständen, so bemerkte ein Gesprächspartner, in einer bemerkenswert massiven Weise unter politischer Aufsicht und unter dem Generalverdacht des Missbrauchs in jeder Hinsicht. Dies veranlasse die Verantwortlichen, Arbeitsgelegenheiten in einer solch sensiblen Art und Weise zu prüfen, für die in den vergangenen Jahren kein Beispiel zu finden sei (ExG12). Ob diese Sichtweise der Auffassung der Grundsicherungsträgern entspricht, muss offen bleiben. Wenn aber in den Gesprächen angemerkt wurde, das Entstehen von Grauzonen unbedingt vermeiden oder sich hinsichtlich der Zusätzlichkeitsproblematik von Arbeitsgelegenheiten keinesfalls angreifbar machen lassen zu wollen (ExG1; ExG2), dann können solche Äußerungen als Indiz dafür gelesen werden, dass eine hohe Prüfungsgenauigkeit bei den SGB II-Trägern nicht völlig unabhängig von der öffentlichen Debatte zum Thema ist.

Einige Maßnahmeträger haben vor dem Hintergrund der politischen Auseinandersetzungen um Hartz IV Selbstverpflichtungserklärungen verabschiedet, in denen Qualitätsmerkmale der Arbeitsgelegenheiten formuliert werden. So zum Beispiel die Arbeiterwohlfahrt auf Bundesebene oder das Diakonische Werk in Kurhessen-Waldeck. Diese Texte, wie auch ein Beschluss der Stadtverordnetenversammlung Marburg (vom 15.10.2004) zum Thema Arbeitsgelegenheiten, heben vor allem auf die Freiwilligkeit der Zusatzjobs und auf Qualifizierungsfragen ab. Die Empfehlung der Diakonie geht allerdings hinsichtlich des Zusätzlichkeits-Aspektes über die gesetzlichen Vorgaben hinaus: „Konstitutives Merkmal für diese Zusätzlichkeit ist i.d.R. eine Finanzierung ohne Eigenmittel der Einsatzstelle.“ (ExG4) Unter den Bedingungen der Marburger Sonderregelung zur Übernahme der MAE wären demnach Arbeitsgelegenheiten nicht möglich. Die AWO Nordhessen gGmbH hat darüber hinaus mit dem Gesamtbetriebsrat eine Vereinbarung über die Umsetzung von „zusätzlichen Arbeitsgelegenheiten“ abgeschlossen (ExG14). Alle diese Aktivitäten belegen, dass der Einsatz und die Förderungsfähigkeit von Ein-Euro-Jobs nicht nur in der politischen Öffentlichkeit, sondern bis weit in die Betriebe, Trägerorganisationen und Einsatzstellen hinein debattiert wurde und wird.

Daneben ist es den örtlichen SGB II-Trägern überlassen, Beiräte einzurichten, in denen die kommunal relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteure vertreten sind, um die Umsetzung von Hartz IV zu begleiten. Die Gewerkschaften verbinden mit den Beiräten die Hoffnung, einen gewissen Einfluss zumindest auf die generelle Linie der Vergabe- und Genehmigungspraxis bei Ein-Euro-Jobs nehmen zu können (ExG13; ExG14).

Der Landkreis Marburg-Biedenkopf hat als eine der ersten Kommunen in Hessen bereits Anfang des Jahres einen „Fachbeirat SGB II“ gegründet („FR“ vom 18.05.2005), in dem Wirtschaftsvertreter/innen, Gewerkschaften, Bildungs- und Beschäftigungsträger sowie Wohlfahrtsverbände mitwirken. Im Beirat haben sich verschiedene Arbeitskreise konstituiert, in denen auch das Thema „Zusätzlichkeit“ von Arbeitsgelegenheiten Bedeutung erlangen könnte (ExG13). Daneben wurde noch ein Ausschuss zur „Qualitätssicherung von Arbeitsgelegenheiten“ beim KJC installiert, der – vergleichbar zum ABM-Ausschuss bei der Arbeitsagentur – drittelparitätisch besetzt sei (Arbeitgeberbank, Arbeitnehmerbank und öffentliche Bank) und der relativ häufig tagen solle (etwa alle sechs Woche; ebd.). Wenn auch die Arbeitsweisen des Fachbeirats, der Arbeitsgruppen und des Qualitätsausschusses Mitte 2005 noch nicht geklärt sind, wird doch insbesondere dem „Qualitätsausschuss“ seitens der Gewerkschaften eine positive Rolle zugewiesen, da Beschäftigungsgesellschaften, Wohlfahrtsverbände und Gemeinden, denen ein besonderes Interesse an der Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten unterstellt werden könne, in diesem Gremium nicht vertreten seien (ExG13). Bei der Schaffung dieser Strukturen sei der Landkreis Marburg-Biedenkopf löblicherweise im Vergleich zu anderen Kommunen recht schnell gewesen. Ein Umstand, der von gewerkschaftlicher Seite positiv bewertet wird (ebd.).

In Kassel zeigte sich anfangs die Arbeitsgemeinschaft aus Kommune und Arbeitsagentur gegenüber einem Beirat skeptisch. Mit dem Beirat werde ein „zusätzlicher Wasserkopf“ geschaffen, lautete die Kritik der Beiratsgegner/innen („FR“ vom 18.05.2005). Unter anderem haben die Gewerkschaften sich für die Einberufung eines solchen Gremiums politisch stark gemacht; schließlich empfahlen verschiedene städtische Ausschüsse die Einrichtung eines Beirates (ExG14). Die mögliche Arbeitsweise des Kasseler Beirates war zum Zeitpunkt der Interviews in der zweiten Maihälfte noch völlig offen. Die Konfliktlinie ist allerdings deutlich: Wird dem Beirat lediglich eine Anhörungsfunktion zugewiesen oder hat er auch die Funktion, kontrollierend tätig zu werden? (Ebd.)

Die mögliche Rolle des Beirates definiert auch das Kreisjobcenter in Marburg zurückhaltend. Beiräte könnten Infos geben und mithelfen, Kriterien für Zusatzjobs zu entwickeln. Der Beirat solle Impulse geben, um Entscheidungen bei schwierigen Problemen treffen zu können. Mit der Arbeitsgruppe zum Thema Arbeitsgelegenheiten/geförderter Arbeitsmarkt habe man auch eine Plattform, wo konzeptionell nachgedacht werden könne (ExG1).

Allerdings seien Anhörungs- und Kontrollfunktionen nicht völlig zu trennen. Wenn Informationen über Arbeitsgelegenheiten vorhanden seien, könne auch immer ein gewisses Maß, so die gewerkschaftliche Sichtweise, an Kontrolle ausgeübt werden (ExG14).

In vielen Fällen, darauf wurde bereits weiter oben hingewiesen, ist es für den SGB II-Träger nicht möglich, einen ausreichend tiefen Blick in die Personalentwicklung und Arbeitsorganisation eines potentiellen Trägers zu werfen, um die zusätzliche Qualität einer beantragten Arbeitsgelegenheit beurteilen zu können. Dann kann es sinnvoll sein, die Haltung der Personalvertretung und anderer zu eruieren, die eine gründlichere Kenntnis der betrieblichen Situation besitzen (ExG1). Die Frage ist jedoch, inwieweit die Einbeziehung der Personalvertretungen formalisiert ist.

In Marburg anempfiehlt ein Beschluss des Kreistages den Maßnahmeträgern die Beteiligung der Personal- oder Betriebsräte bei der Einrichtung von Zusatzjobs. Den Arbeitgebern dieses jedoch als Pflicht aufzuerlegen, so der Kreissozialdezernent, habe man als Möglichkeit nicht gesehen (Diskussion). In Kassel enthält die Geschäftsordnung zwischen Stadt und Agentur eine Klausel, derzufolge die Personal- oder Betriebsräte bzw. Mitarbeitervertretungen (MAV) des Maßnahmeträgers – sofern vorhanden – bei der Schaffung der Arbeitsgelegenheiten mit einbezogen werden müssen. Allerdings sei dies auch in Kassel nicht von Anfang an der Fall gewesen (ExG14). Nach Ansicht der AFK Stadt wird die Bedingung auch bei allen umgesetzt (ExG2).

Ob Betriebs- bzw. Personalräte bei der Besetzung von Arbeitsgelegenheiten auf Grund von gesetzlichen Bestimmungen bei der Besetzung von Ein-Euro-Jobs einbezogen werden müssen, ist umstritten⁸⁸. Hierzu hat es auch in den untersuchten Kommunen rechtliche Auseinandersetzungen gegeben, etwa in Kassel im Rotkreuzkrankenhaus (ExG14). In Marburg hatte die Personalvertretung der Stadt eine – später zurückgezogene – Klage eingereicht (ExG15)⁸⁹. Insgesamt ergibt sich in dieser Frage ein sehr gemischtes Bild. Bei der Stadtverwaltung Kassel ist die Personalvertretung bei Einrichtung und Besetzung von Arbeitsgelegenheiten beteiligt; auf eine solche Einbeziehung wird seitens der Stadt auch dann geachtet, wenn die Zusatzjobs bei Kooperationspartnern angesiedelt sind (ExG5). Hingegen war man bei einem privaten Bildungsträger der Auffassung, die Frage der Mitbestimmung habe als interne Angelegenheit des jeweiligen Kooperationspartners zu gelten (ExG6). Die beiden Wohlfahrtsverbände in Kassel plädierten für eine Mitbestimmung des Betriebsrates (bzw. der Mitarbeiterversammlung) bei der Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten, sahen aber Probleme in Hinblick auf eine mitbestimmende Einbeziehung bei der Auswahl der einzelnen Zusatzjobber/innen. Weil das Verfahren vor dem Hintergrund der relativ kurzen Einsatzzeit zu langwierig sei (ExG3) bzw. es verhindere, für einen Arbeitsbereich ungeeignete Zusatzjobber/innen ohne bürokratischen Auf-

88 Während etwa für die öffentliche Hand ein Rundschreiben des Bundesministeriums des Innern vom 14.07.2005 die Mitbestimmung des Personalrates im Zusammenhang mit Zusatzjobs ablehnt und lediglich auf einen Unterrichtsanspruch verweist, gab es im Juni 2005 zwei erstinstanzliche Entscheidungen (VG Mainz und VG Oldenburg) zugunsten des Mitbestimmungsrechts (Quelle: http://www.dbb-berlin.de/rechtsprechung/mitbestimmung_eineurojobs_200705.htm; Version vom 22.08.2005).

89 Nachdem in Folge eines politischen Wechsels im Amt des Oberbürgermeisters die Stadt ihre Politik in dieser Frage änderte, war die Klage obsolet geworden (telefonische Auskunft des Gesamtpersonalrats der Stadt Marburg am 22.08.05).

wand (und Einbeziehung des unter Umständen Repressionen verhängenden SGB II-Trägers) in anderen Tätigkeitsfeldern einzusetzen (ExG 4). Die befragten Personalvertreter/innen ließen hingegen das Argument eines allzu aufwändigen Verfahrens nicht gelten (ExG15); die Mühe, die es bereite, spätere Unstimmigkeiten wieder zu beheben, sei wesentlich größer (ExG5).

Während in Marburg die Universität die Mitbestimmung der Personalvertretung bei Arbeitsgelegenheiten als rechtlich vorgegeben ansah (ExG10), vertraten das Schulamt Marburg-Biedenkopf (ExG17) und (bis Juni 2005) die Stadt Marburg (ExG8) die gegenteilige Auffassung. Später gewährte allerdings die Stadt Marburg der Personalvertretung relativ weit gehende Mitbestimmungsrechte: Bei der Schaffung und der Besetzung von Arbeitsgelegenheiten sowie bei einer Prüfung nach zwei Jahren, die klären sollte, ob die Kriterien nach wie vor erfüllt seien⁹⁰.

Im Abschnitt zur Altenhilfe wurde deutlich, dass die Schwierigkeit nicht nur darin besteht, zusätzliche Tätigkeiten gegenüber nicht zusätzlichen abzugrenzen, sondern darüber hinaus die Einhaltung der definierten Grenzen zu gewährleisten und einen Missbrauch der Zusatzjobs zu unterbinden. Der SGB II-Träger muss also in irgendeiner Form kontrollieren. Dazu dient an erster Stelle der Antrag des Trägers auf Bewilligung einer Arbeitsgelegenheit selbst. Im Antrag hat der Maßnahmeträger die Tätigkeit des/der Ein-Euro-Jobber/s/in zu beschreiben und die Zusätzlichkeit und das öffentliche Interesse darzulegen (ExG2)⁹¹. Darüber hinaus wird mit einer Unterschrift bestätigt, dass eine Verdrängung regulärer Beschäftigung nicht stattfindet (ExG1)⁹². Die beiden befragten Grundsicherungsträger teilten die Ansicht, dass es daneben nötig ist, den Einsatz der Hilfeempfänger/innen ausschließlich im genehmigten Tätigkeitsspektrum zu kontrollieren. Man müsse, so die Auffassung der AFK Stadt, unangekündigt überprüfen, nicht nur, wenn es Hinweise auf einen missbräuchlichen Einsatz von Arbeitsgelegenheiten gebe. Allerdings seien derartige Kontrollen noch von marginaler Bedeutung, aber man wolle dazu regelhaft kommen. Alleine das Signal, das mit einem solchen Vorgehen an die Gesamtheit der Maßnahmeträger gegeben werde, habe einen positiven Effekt bei der Vermeidung von Missbrauch (ExG2).

Darüber hinaus müssten an erster Stelle in diesem Zusammenhang die Ein-Euro-Jobber/innen selbst genannt werden, die Eingliederungsvereinbarungen unterschrieben hätten, in denen die erlaubten Tätigkeiten aufgeführt seien. Die Teilnehmer/innen achteten schon aus eigenem Interesse darauf, dass nichts passiere. Sie sollten außerdem auch während der Maßnahme weiterhin Kontakt mit den persönlichen Ansprechpartner(inne)n haben, was praktisch aber noch nicht umgesetzt sei (ebd.). Auch das KJC in Marburg-Biedenkopf verweist darauf, dass die/der Maßnahme-Teilnehmer/in eine Rückmeldung geben sollte, wenn in der Arbeitsstelle etwas schief laufe. Ansprechpartner sei neben dem Fallmanagement die Beschwerdestelle des Kreisjobcenters (ExG1).

Komplizierter sind die Verhältnisse, wenn Maßnahme- und Praxisträger nicht identisch sind, weil jener lediglich die Qualifikationen erbringt, der Arbeitseinsatz aber bei einem vom Maßnahmeträger akquiriertem Kooperationspartner erfolgt. Dann werden die Informationen in der Regel über den Maßnahmeträger weiter gegeben. Hier kann mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit angenommen werden, dass angesichts einer solchen Kommunikationsstruktur die Verständigung darüber, in welcher Weise ‚zusätzliche‘ Tätigkeiten inhaltlich abzugrenzen sind und wo gegebenenfalls im konkreten Fall Missbrauch vorliegt, an ihre Grenzen stößt. Insbesondere dann, wenn das Arbeitsfeld aufgrund seiner spezifischen Qualitäten und eventuell fehlender Fachkenntnisse des Maßnahmeträgers nur schwer hinsichtlich der Förderungsfähigkeit der Arbeitsgelegenheiten zu bewerten ist. Die Stadtverwaltung Kassel zum Beispiel, die auch mit Kooperationspartnern zusammenarbeitet, habe sich nicht um Einsatzstellen im Arbeitsfeld Altenpflege bemüht, da dieser Bereich hinsichtlich etwaiger Substitutionseffekte von der Stadt nicht kontrolliert werden könne (ExG5).

90 Quelle: siehe vorhergehende Fußnote.

91 Die Beschreibung der Tätigkeit liegt dem Grundsicherungsträger natürlich auch dann vor, wenn der Maßnahmeträger lediglich qualifiziert, der Arbeitseinsatz aber bei Kooperationspartnern des qualifizierenden Trägers stattfindet (ExG2).

92 Aus Gründen der Arbeitsbelastung scheint aber in den ersten Monaten des Jahres zum Teil von dem Verfahren mit schriftlichem Antrag und Bescheid abgewichen worden zu sein (ExG15).

4. Schlussbetrachtungen

1. Mit Inkrafttreten der Arbeitsmarktreform Hartz IV ist die öffentlich geförderte Beschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland im Sinne eines Workfare-Ansatzes neu ausgerichtet worden. Angesichts der Tatsache, dass mit dem *Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* keine Suprematie der MAE-Beschäftigung im Wortlaut des SGB II festgeschrieben wurde, ist die Umstellung des geförderten Arbeitsmarktes auf Zusatzjobs als ausgesprochen abrupt zu charakterisieren. Bundesweit wurden seit Herbst 2004 trotz aller sonstigen Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Arbeitsmarktreform in schnellen Schritten Ein-Euro-Jobs geschaffen, während die Bedeutung von sozialversicherungspflichtigen Varianten – wie bereits in den vorangegangenen Jahren – kontinuierlich sank.

Die im Zuge von Hartz IV nahezu vollständig ins Werk gesetzte Umstrukturierung der öffentlich geförderten Beschäftigung überrascht allerdings in Anbetracht des wissenschaftlichen Kenntnisstandes über die Wirksamkeit einzelner arbeitsmarktpolitischer Instrumente. Zwar wurden die sozialversicherungspflichtigen AB-Maßnahmen in jüngerer Zeit hinsichtlich ihrer Funktion, die Chancen der Teilnehmer/innen auf Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zu verbessern, verschiedentlich negativ bewertet (wobei sich auch hier bei genauerer Betrachtung ein differenzierteres Bild ergibt). Andererseits aber liegen hinsichtlich der arbeitsmarktpolitischen Effizienz der seit Mitte der 1990er Jahre im Rahmen des Sozialhilferechtes massiv ausgebauten MAE-Beschäftigung kaum Erkenntnisse vor. Deshalb ist die mit Hartz IV erfolgte Etablierung eines Regelungszusammenhanges, der die Einrichtung von MAE-Arbeitsgelegenheiten gegenüber den sozialversicherungspflichtigen Varianten finanziell einseitig prädisponiert (für die Grundsicherungsträger ist eine ABM deutlich teurer als eine Arbeitsgelegenheit mit MAE), alles andere als sachgerecht. Um eine Vergleichbarkeit der verschiedenen Instrumente zu ermöglichen, wäre es vielmehr sinnvoll, der Diskriminierung der sozialversicherungspflichtigen Formen der öffentlich geförderten Beschäftigung durch eine Veränderung der finanziellen Anreizstruktur zu begegnen, indem etwa die Schaffung von Entgelt-Beschäftigungen bei der nachfolgenden Bemessung des Eingliederungsetats des jeweiligen Grundsicherungsträgers Berücksichtigung findet.

2. Jenseits einer empirischen Betrachtung findet der Workfare-Ansatz seine Begründung in der Überlegung, die Arbeitsanreize für Hilfeempfänger/innen seien zu gering. Indem das soziale Mindesteinkommen nur noch nach dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung (z. B. gemeinnützige Arbeit) gewährt werde, führe dies eher zur Entscheidung der betroffenen Personen, auf die Fürsorgeleistungen zugunsten besserer Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem ersten Arbeitsmarkt zu verzichten. Da allerdings solche Beschäftigungsmöglichkeiten zur Zeit offensichtlich nicht in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen, verbinden die Anhänger/innen einer Workfare-Strategie diese Argumentation mit der Forderung nach einem Ausbau des Niedriglohnssektors, wo zusätzliche Arbeitsplätze entstehen sollen. Allerdings sprechen verschiedene Gründe gegen dieses Modell: Insbesondere die empirische Beobachtung, dass die Zunahme von Niedriglöhnen in Westdeutschland in den vergangenen Jahrzehnten vor allem mit Substitutions- und Mitnahmeeffekten verbunden war. Mit einer solchen Strategie dürfte sich daher zwar das durchschnittliche Niveau der Löhne verringern lassen, nicht jedoch das der Arbeitslosigkeit.

Bereits vor Inkrafttreten von Hartz IV wurde jedoch in der Debatte einem etwaigen Scheitern eines solchen Aktivierungsprogramms vorgebaut: Die Mehraufwandsentschädigungen der Ein-Euro-Jobs bzw. das Niveau des Arbeitslosengeldes II seien zu hoch, um den erwünschten Effekt im Niedriglohnbereich auszulösen. Ein solches Argument ignoriert aber die sozialpolitische Bedeutung der Zahlungen an die Hilfeempfänger/innen: Das ALG II ist als Fürsorgeleistung am Bedarf zu messen und ebenso wie die prinzipiell auf den tatsächlichen Mehraufwand ausgerichtete Entschädigung nicht disponibel.

3. Dass bundesweit bei den Grundsicherungsträgern fast ausschließlich die MAE-Variante im Sektor der geförderten Beschäftigung zur Anwendung kommt – bei den untersuchten SGB II-Trägern in Kassel und Marburg-Biedenkopf spielten AB-Maßnahmen bzw. sozialversicherungspflichtige Arbeitsgelegenheiten überhaupt keine Rolle –, muss auch auf Grund verschiedener anderer Überlegungen als nicht sachdienlich qualifiziert werden:

- Verschiedene Expert(inn)en der lokalen Arbeitsmarktpolitik haben bei der Befragung deutlich darauf hingewiesen, dass der geförderte Arbeitsmarkt, um die Vermittlungschancen der einzelnen Teilnehmer/innen zu verbessern, bezüglich der Arbeitsinhalte und -strukturen (Arbeitsdichte, Arbeitszeiten u.a.) sich möglichst an den Verhältnissen auf dem ersten Arbeitsmarkt zu orientieren habe. Aus der Logik dieser Argumentation folgt darüber hinaus die Erkenntnis, dass geförderte Beschäftigung sich hinsichtlich anderer Rahmenbedingungen ebenfalls am ersten Arbeitsmarkt auszurichten hat und dass etwa die mit den Ein-Euro-Jobs verbundene Aufhebung des Leistungsprinzips (es gibt keine dem Arbeitsergebnis entsprechende Entlohnung) kaum mit der Heranführung an den freien Arbeitsmarkt kompatibel sein dürfte.
 - Die Klärung der Frage, ob Arbeitsgelegenheiten mit MAE dem Kriterium der Zusätzlichkeit gerecht werden, schätzten alle befragten arbeitsmarktpolitischen Akteure als in etlichen Fällen schwierig ein. Zweifelsfälle, die z. B. dann entstehen, wenn dem Grundsicherungsträger nur ein unzureichender Einblick in Arbeitsorganisation eines potentiellen Maßnahmeträgers möglich ist, sind kaum zu vermeiden. Hier bietet die Schaffung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsgelegenheiten, die nicht notwendigerweise zusätzlich sein müssen, eine Möglichkeit, Probleme zu vermeiden. Da der Arbeitgeber bei dieser Variante zur Teilfinanzierung der Stelle herangezogen werden kann, wird mit diesem Instrument ein im Rahmen eines Zusatzjobs unter Umständen auftretender Missbrauch durch den Maßnahmeträger zumindest hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen gemindert.
 - Nach Auffassung der Bundesagentur für Arbeit gibt es eine Arbeitsteilung zwischen dem SGB II- und dem SGB III-Rechtskreis: Während die Grundsicherungsträger für die „Marktersatzmaßnahmen“ schwerpunktmäßig zuständig seien, kümmerten sich die Agenturen um die „marktnahen Maßnahmen“ (z. B. Qualifizierungsmaßnahmen). Ob sich eine Aufgabenteilung in der Realität in dieser strikten Weise herauskristallisiert wird, kann hier nicht beurteilt werden. Um aber Langzeitarbeitslose nicht auf Dauer von den spezifischen arbeitsmarktpolitischen Möglichkeiten der Agenturen abzuschneiden, darf nicht prinzipiell auf das Instrument der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsgelegenheit verzichtet werden, mit dessen Hilfe ein Wechsel von ALG II-Empfänger/innen in den Rechtskreis des SGB III möglich ist.
4. Es zeigen sich in der Praxis darüber hinaus Probleme, die aus der Fixierung auf Ein-Euro-Jobs als einzigem Mittel der öffentlich geförderten Beschäftigung resultieren. Denn verschiedene Funktionen, die vor 2005 rechtlich und organisatorisch unterscheidbaren Instrumenten zugeordnet werden konnten, werden seit 2005 im Alltag vieler Grundsicherungsträger lediglich einem einzigen Mittel, dem Ein-Euro-Job, zugewiesen. Wenn es etwa um die Überprüfung der Arbeitswilligkeit und/oder -fähigkeit der Hilfeempfänger/innen geht, dann sind der maximal zulässigen Wochenarbeitszeit der Zusatzjobs rechtlich bedingt Grenzen gesetzt. Um Erwerbslose an den ersten Arbeitsmarkt heranzuführen, kann es aber sinnvoll sein, vollschichtige Tätigkeitsplätze anzubieten. In der Praxis der untersuchten Kommunen ist eine Schwerpunktbildung der Wochenarbeitszeit bei 25 bis 30 Stunden festzustellen. Arbeitsgelegenheiten mit über 30 Stunden pro Woche gibt es nicht. An diesem Ergebnis wird eine Tendenz zur organisatorisch bedingten Vereinheitlichung des Instruments sichtbar, die aber mit der ideellen Zuweisung höchst unterschiedlicher Funktionen an die MAE-Arbeitsgelegenheiten kollidiert. Sehr viel sinnvoller wäre es, unterschiedliche Ziele und Funktionen in der öffentlich geförderten Beschäftigung mit jeweils klar unterscheidbaren Instrumenten zu verfolgen.
 5. Hinsichtlich der geschlechtsspezifischen Auswirkungen von Ein-Euro-Jobs kann gesagt werden, dass die von den Grundsicherungsträgern praktizierte Verteilung der Hilfeempfänger/innen in Zusatzjobs zunächst keines der Geschlechter in quantitativer Weise bevorzugt beziehungsweise benachteiligt. Allerdings wurde mehrmals auf das Problem der Kindererziehung hingewiesen; aus diesem Grund würden Frauen eher kürzere Wochenarbeitszeiten bevorzugen. Da Ein-Euro-Jobs von den Hilfeempfänger/innen genutzt werden, um u. a. das Arbeitslosengeld II aufzustocken, muss hierin eine Benachteiligung weiblicher Hilfeempfänger erkannt werden. Eine Verbesserung der Möglichkeiten zur Kinderbetreuung für ALG II-Empfänger/innen bietet hierbei eine Lösung.

Darüber hinaus reproduzieren Ein-Euro-Jobs die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung auf dem freien Arbeitsmarkt. Darauf deutet jedenfalls der Umstand hin, dass bei einigen Praxisträgern geschlechtsspezifische Schwerpunktbildungen in der Belegschaft sich in der Gruppe der dort tätigen Zusatzjobber/innen mehr oder weniger widerspiegeln (z. B. im Grünflächenbereich oder in der Altenhilfe).

6. Die Frage, inwieweit eine Gefahr zur Substitution reguläre Beschäftigung durch Zusatzjobs besteht (direkt beim Maßnahmeträger oder indirekt – über den Markt vermittelt – bei anderen Arbeitgebern) und mit welchen Mitteln und Maßnahmen einer solchen Gefahr entgegengetreten werden kann, lässt sich sinnvoll nur mit Bezug auf die verschiedenen Einsatzsektoren erörtern. Denn das im SGB III näher bestimmte Zusätzlichkeits-Kriterium erweist sich als ambivalent: Es ist gleichzeitig zu eng und zu weit – je nach dem, in welchem Segment der öffentlich geförderten Beschäftigung es Anwendung findet. Auch dieser Befund lässt sich als problematische Konsequenz einer in der Praxis anzutreffenden Vereinheitlichung der Beschäftigung schaffenden Instrumentariums im Zuge der Hartz IV-Arbeitsmarktreform interpretieren. Drei Einsatzsektoren der Zusatzjobs – öffentliche Hand, Beschäftigungsgesellschaften und Altenhilfe – wurden für die Erhebung näher untersucht.
7. Hinsichtlich der öffentlichen Hand muss die Zusätzlichkeits-Regelung als zu weit charakterisiert werden, denn Sinn und Zweck der Norm ist es ja gerade, eine Verdrängung von regulärer Beschäftigung zu verhindern: Auf Grund des stetigen Personalabbaus und Kostendrucks in den vergangenen Jahren wurden unweigerlich über längere Zeit Arbeiten nicht ausgeführt, die vorher regulär Beschäftigte erledigt hatten. Diese Arbeiten durch Zusatzjobber/innen besorgen zu lassen, entspricht zwar dem Regelungswortlaut, widerspricht aber dem Zweck der Norm.

Um Substitutionsprozesse zu vermeiden, wäre es also in diesem Bereich angebracht, nicht auf die Definition abzuheben, dass die Arbeiten „voraussichtlich erst nach zwei Jahren durchgeführt werden“, sondern als Messlatte den Personalstand zu einem bestimmten Zeitpunkt heranzuziehen. Da allerdings in den entsprechenden Organisationen (Kommunalverwaltungen, Universitäten) Arbeitsprozesse fortlaufend neu geordnet werden und der Abbau von regulärem Personal länger zurückliegen kann, fehlt es denjenigen, die die Förderungsfähigkeit der beantragten Arbeitsgelegenheiten beim SGB II-Träger zu überprüfen haben, oftmals an einem ausreichend tiefen Einblick in die betriebliche Situation. Gerade deshalb ist es im Bereich der öffentlichen Hand unumgänglich, Personalvertretungen bei der Genehmigung und Besetzung von Zusatzjobs obligatorisch einzubeziehen.

Darüber hinaus wären z. B. Stadtverwaltungen m. E. lohnende Objekte, um die Auswirkungen des zweiten und dritten Arbeitsmarktes auf die reguläre Beschäftigung genauer zu studieren und zu quantifizieren.

8. Aus dem Blickwinkel der Beschäftigungsgesellschaften stellt sich das Problem auf andere Weise dar. Das Zusätzlichkeits-Kriterium kann in diesem Kontext als zu eng gelten. Denn dort, wo aus sozialpolitisch nachvollziehbaren Gründen am Markt teilgenommen wird, würde das Arbeitsergebnis der Zusatzjobber/innen von Arbeitskräften anderer Marktteilnehmer erbracht, gäbe es keine SGB II-Förderung. Die Bestimmungen zur Förderungsfähigkeit von MAE-Arbeitsgelegenheiten sind also hier in einer vernünftigen Weise nicht anwendbar. Ein möglicher Ausweg aus diesem Dilemma wäre, die marktnahen Tätigkeiten in Beschäftigungsgesellschaften als sozialversicherungspflichtige Arbeitsgelegenheiten auszugestalten, die eben nicht notwendigerweise zusätzlich sein müssen. Auf Grund der bereits erwähnten unsachgemäßen finanziellen Anreizstruktur wäre eine solche Vorgehensweise allerdings mit einem quantitativen Rückgang der öffentlich geförderten Beschäftigung verbunden. Eine lokale Politik des zweiten und dritten Arbeitsmarktes sollte sich allerdings nicht nur an quantitativen, sondern auch an qualitativen Aspekten orientieren.
9. Hingegen ist im Bereich der Altenhilfe das Zusätzlichkeits-Kriterium in seiner Ausformulierung brauchbar, denn nicht zuletzt durch die Pflegeversicherung sind jene Tätigkeiten, die auf Grund einer rechtlichen Verpflichtung zu erledigen sind, in diesem begrenzten und überschaubaren Tätigkeitsfeld theoretisch relativ gut abgrenzbar (ob jedoch etwa Mobilitätshilfen wie Spazierengehen zu dieser rechtlichen Verpflichtung gehören sollten, ist eine andere Frage).

Das Problem im Sektor der Altenpflegedienstleistungen ist vor allem eines der praktischen Umsetzung, denn die theoretisch klaren, aber zum Teil hochkomplizierten Scheidelinien müssen allen Beteiligten deutlich sein, um Missbrauch zu verhindern. Dazu ist eine eng verzahnte Kommunikation zwischen den einzelnen Akteuren vonnöten. Darüber hinaus besteht gerade in auf demenzerkrankte Kund(inn)en spezialisierten Einrichtungen, die wegen der unzureichenden Kostensätze notorisch unterbesetzt sind, die Gefahr, dass Zusatzjobber/innen Tätigkeiten des regulär beschäftigten Personals übernehmen.

Zur Durchsetzung eines gesetzeskonformen Einsatzes von Zusatzjobber(inne)n sollten insbesondere in diesem Sektor Kontrollen durch den Grundsicherungsträger durchgeführt werden. Ebenso scheint die regelmäßige Einbeziehungen der Betriebsräte und Mitarbeitervertretungen sinnvoll, um Missbrauch zu verhindern. Auch die Hilfeempfänger/innen selbst können in diesem Kontext eine Rolle spielen. Voraussetzung ist allerdings, dass Zusatzjobber/innen wie auch das Fallmanagement Zulässiges von Unzulässigem zu unterscheiden vermögen. Es muss bezweifelt werden, ob eine Trennung zwischen Maßnahme- und Praxisträger, die mit verlängerten Kommunikationswegen verbunden ist, gerade in diesem Tätigkeitsfeld sinnvoll ist.

10. Mit Hartz IV wurde den Kommunen eine stärkere politische Verantwortung für die Kontrolle der öffentlich geförderten Beschäftigung zugestanden. Gleichzeitig führt die schwierige Finanz- und Personalsituation der Gemeinden und Kreise zu einer Konstellation, die Begehrlichkeiten hinsichtlich des Einsatzes von Ein-Euro-Jobber/innen provoziert. Nicht nur angesichts möglicherweise hieraus resultierender Interessenskonflikte können Fachbeiräte, die verschiedene Akteure der regionalen Arbeitsmarktpolitik einbeziehen und die eine Kontrollfunktion hinsichtlich des Einsatzes von Arbeitsgelegenheiten besitzen, einen Beitrag leisten, einer drohenden Verdrängung regulärer Beschäftigung entgegenzuwirken.

Sinnvoll ist außerdem die Umsetzung eines Vorschlages, der sich bereits in der „Gemeinsamen Erklärung“ der Bundesagentur, des Städte- und des Landkreistages, der Wohlfahrtsverbände und anderer Organisationen vom Oktober 2004 findet, nämlich über die öffentlich geförderte Beschäftigung in der Region regelmäßig zu berichten (Gemeinsame Erklärung 2004, 3). Eine institutionalisierte – mindestens jährliche – Berichterstattung über den Einsatz von Arbeitsgelegenheiten wäre Voraussetzung für eine versachlichte lokalpolitische Auseinandersetzung über Zweck und Funktion der öffentlich geförderten Beschäftigung. Eine Debatte, die unter den mit Hartz IV neu justierten arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen und in Anbetracht des anhaltenden Streits um die MAE-Arbeitsgelegenheiten dringend notwendig scheint.

Literatur und Quellen

- Agentur für Arbeit Kassel (2005): Der Arbeitsmarkt im Bezirk der Agentur für Arbeit Kassel – Arbeitsmarktreport – Berichtsmonat Juli 2005, Kassel.
- Agentur für Arbeit Marburg (2004): Der Arbeitsmarkt im Bezirk der Agentur für Arbeit – Arbeitsmarktreport – Berichtsmonat August 2004, Marburg.
- Agentur für Arbeit Marburg (2005): Der Arbeitsmarkt im Bezirk der Agentur für Arbeit – Arbeitsmarktreport – verschiedene Berichtsmonate, Januar bis Juli 2005, Marburg.
- Arbeitsamt Kassel (2002): Eingliederungsbilanz des Arbeitsamtes Kassel 2002, Kassel;
http://www.arbeitsagentur.de/content/de_DE/hessen/435/importierter_inhalt/pdf/EB-2002.pdf, Version vom 26.10.2004.
- Arbeitshilfe zur Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten (Arbeitshilfe 2005), Schaffung von Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 Sozialgesetzbuch Zweites Buch; herausgegeben von Zentrale der BA, Zentralbereich SGB II, 1. Änderungsversion, Stand: 20. Januar 2005;
http://www.dgb.de/themen/hartz/arbeitshilfe_ba.pdf, Version v. 20.05.2005.
- Autorengemeinschaft (1994): Der Arbeitsmarkt 1994 und 1995 in der Bundesrepublik Deutschland, Sonderdruck aus: MittAB, 27. Jg., H. 4, S. 269-299, <http://www.iab.de>.
- Autorengemeinschaft (1996): Der Arbeitsmarkt 1995 und 1996 in der Bundesrepublik Deutschland, Sonderdruck aus: MittAB, 29. Jg., H. 1, <http://www.iab.de>.
- Bach, Hans-Uwe; Spitznagel, Eugen (1998): Was kostet die Arbeitslosigkeit wirklich? – eine Schätzung der gesamtwirtschaftlichen und gesamtfiskalischen Verluste durch Unterbeschäftigung von 1991 bis 1997, Nürnberg: IAB-Kurzbericht Nr. 17/1998.
- Bach, Hans-Uwe; Spitznagel, Eugen (2003): Was kostet uns die Arbeitslosigkeit? – gesamtfiskalische Modellrechnungen, Nürnberg: IAB-Kurzbericht Nr. 10/2003.
- Bäcker, Gerhard (2003): Weniger Sozialstaat = mehr Beschäftigung? Anmerkungen zur aktuellen Debatte, in: WSI Mitteilungen, 56. Jg., H. 5, S. 300-305.
- Bartelheimer, Peter; Wagner, Alexandra (2005): Machbarkeitsstudie Arbeitsmarktmonitor – Voruntersuchung für ein Projekt zur wissenschaftsgestützten Begleitung der Umsetzung der neuen Arbeitsmarktgesetze (Hartz I bis IV) – Abschlussbericht. Projekt mit Förderung der Hans-Böckler-Stiftung, Berlin/Göttingen, April 2005 (unveröffentlichtes Manuskript).
- Becker, Uwe; Wiedemeyer, Michael (2003): Wider den Mythos der Vollbeschäftigung – Ein Plädoyer für die Wiederaneignung solidarischer Arbeitsmarktpolitik, in: Dahme, Hans-Jürgen; Otto, Hans-Uwe u. a. (Hrsg.): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat, Opladen, S. 75-100.
- Behning, Ute (2005): Hartz IV und Europa, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 50. Jg., H. 2, S. 217-226.
- Berthold, Norbert; Fehn, Rainer; Berchem, Sascha von (2001): Innovative Beschäftigungspolitik – Wege aus der Strukturkrise, Studie im Auftrag der Herbert Quandt-Stiftung, Bad Homburg v. d. Höhe.
- Bieritz-Harder, Renate (2005): „Ein-Euro-Jobs“, http://www.tacheles-sozialhilfe.de/aktuelles/2005/ein_euro_arbeitsgelegenheiten.htm (= ZSFH/SGB 05/2005), Version vom 20.06.2005.
- Blien, Uwe u. a. (2004): Typisierung von Bezirken der Agenturen für Arbeit, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung (ZAF), 37. Jg., H. 2, S. 146-175.
- Bongards, Martin (2004): Hartz IV – Realität des neuen Gesetzes, in: Kindler, Holger; Regelmann, Ada-Charlotte; Tullney, Marco (Hrsg.): Die Folgen der Agenda 2010, Hamburg, S. 57-75.
- Bothfeld, Silke; Gronbach, Sigrid; Seibel, Kai (2005): Eigenverantwortung in der Arbeitsmarktpolitik: Zwischen Handlungsautonomie und Zwangsmaßnahmen, WSI-Diskussionspapier Nr. 134, Düsseldorf, Januar 2005.

- Bröhling, Rüdiger (2004): Vom zivilen Kriegsdienst zur allgemeinen Dienstpflicht? Zur Funktion des Zivildienstes, in: Kindler, Holger; Regelmann, Ada-Charlotte; Tullney, Marco (Hrsg.): Die Folgen der Agenda 2010, Hamburg, S. 142-162.
- Buls, Hannelore (2005): Frauen – mit Recht in bezahlte Arbeit, http://www.verdi.de/verdi_2/intranet/gruppen_frauen/frauen/gesundheitsreform/hartz-gesetze/frauen_-_mit_recht_in_bezahlte_arbeit_buchfassung, Version vom 27.07.2005.
- Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur 2004a): SGB II : Kompendium aktive Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB II, o. O., 1. Auflage, September 2004.
- Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur 2004b): Arbeitsmarkt 2003, Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 52. Jg., Sondernummer, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur 2005a): Der Arbeits- und Ausbildungsstellenmarkt in Deutschland, Monatsbericht Dezember und Jahr 2004, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur 2005b): Der Arbeits- und Ausbildungsstellenmarkt in Deutschland, Monatsbericht, verschiedene Monate, Jan. bis August 2005, Nürnberg.
- Bundesamt für den Zivildienst (2004): Statistik der ZDP – Stand 15.9.2004; Statistik ZDP 09.xls; http://www.zivildienst.de/lang_de/nn_151468/Content/de/DasBAZ/ZahlDatFakt/Statistik_20ZDP_2009.html.
- Bundesamt für den Zivildienst (2005a): Jahresdurchschnittszahlen der Zivildienstleistenden; http://www.zivildienst.de/cln_030/lang_de/nn_151468/Content/de/DasBAZ/ZahlDatFakt/Jahresdurchschnittszahlen_20ZDL.html, Version vom 22.07.2005.
- Bundesamt für den Zivildienst (2005b): Statistik Zivildienstplätze (Stand 15.07.2005); http://www.zivildienst.de/cln_030/lang_de/nn_151468/Content/de/DasBAZ/ZahlDatFakt/Statistik_20ZDP_2007.html, Version vom 22.07.05.
- Bundesanstalt für Arbeit (2002): Arbeitsmarkt 2001, Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 50. Jg., Sondernummer, Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit (2003): Arbeitsmarkt 2002, Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 51. Jg., Sondernummer, Nürnberg.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ 2004a): Perspektiven für Freiwilligendienste und Zivildienst in Deutschland. Bericht der Kommission Impulse für die Zivilgesellschaft, Berlin, 15. Januar 2004; <http://www.bmfsfj.de>, Version vom 15.01.2004.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ 2004b): Einsatz von Zusatzjobs im sozialen Sektor, Pressemitteilung vom 06.09.2004; <http://www.bmfsfj.de>.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ 2000): Richtlinien zur Durchführung des § 4 des Zivildienstgesetzes (ZDG), Stand: 08.09.2000; http://www.zivildienst.de/cln_030/lang_de/nn_150664/Content/de/Downloads/11__Downloads/11-576AEKrichtlinien__f__ZDS__ZDP.html__nnn=true, Version vom 23.07.2005.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ 2002) (Hrsg.): Zivildienst und Arbeitsmarkt, Stuttgart (=Schriftenreihe des BMFSFJ, Bd. 222).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA 2004a): Hintergrundinformationen zum Thema „Arbeitsgelegenheiten bei Hartz IV“, Pressemitteilung vom 18.08.2004; <http://www.bmwa.de>.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA 2004b): Clement und Vertreter der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege: Zusatzjobs im sozialen Bereich schaffen neue Perspektiven für Arbeitssuchende und für die sozialen Dienste, Pressemitteilung vom 15.09.2004; <http://www.bmwa.de>.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA 2005a): Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose – Eckpunkte für eine Neuregelung im SGB II, Pressemitteilung vom 15.04.2005; <http://www.arbeitsmarktreform.de>.

- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA 2005b): Merkblatt : Bund-Länder-Initiative zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit Älterer durch Förderung von bis zu dreijährigen Zusatzjobs vom 01.07.2005; <http://www.bmwa.bund.de>, Version vom 04.08.2005.
- Bundestagsfraktion Bündnis 90/die Grünen (2005): Hartz IV – Wie läuft's vor Ort? (14.03.2005); http://www.gruene-fraktion.de/cms/arbeit_wirtschaft/dok/54/54145.pdf, Version v. 19.07.2005.
- Buscher, Herbert (2004): Hartz IV: 1-Euro-Jobs setzen falsche Anreize, in: *Wirtschaft im Wandel*, 10. Jg., H. 11, S. 300-306.
- Caliendo, Marco; Hujer, Reinhard; Thomsen, Stephan L. (2004): Evaluation der Eingliederungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in reguläre Beschäftigung für Teilnehmer in Deutschland. Discussion Paper No. 04-46 des Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH; <ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp0446.pdf>, Version vom 28.06.2005.
- Christante, Osvaldo; Mugabushaka, Alexis-Michel (2003): Evaluation von Maßnahmen der Kommunalen Arbeitsförderung Kassel : Evaluationsbericht (Papier des Institut für Arbeitswissenschaft Kassel), Kassel.
- Cichorek, Anne; Koch, Susanne; Walwei, Ulrich (2005): Erschweren „Zusatzjobs“ die Aufnahme einer regulären Beschäftigung? Nürnberg, IAB-Kurzbericht Nr. 8 vom 18.05.2005.
- Dahme, Hans-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert (2003): Aktivierungspolitik und der Umbau des Sozialstaates, in: Dahme, Hans-Jürgen; Otto, Hans-Uwe u. a. (Hrsg.): *Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat*, Opladen, S. 75-100.
- Deutscher Bundestag (1998): Drucksache 13/10759, Hilfe zur Arbeit, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Ulf Fink u. a. vom 22.05.1998.
- Deutscher Bundestag (2000): Drucksache 14/2531, Effizienz von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Schnieber-Jastram u. a. vom 18.01.2000.
- Deutscher Bundestag (2003a): Drucksache 15/1516, Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 05.09.2003.
- Deutscher Bundestag (2003b): Drucksache 15/1749, Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit vom 16.10.2003.
- Deutscher Bundestag (2005a): Drucksache 15/5191, Erste Erfahrungen und Bestandsaufnahme bei „Ein-Euro-Jobs“, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dirk Niebel u. a. vom 30.03.2005.
- Deutscher Bundestag (2005b): Drucksache 15/5795, Auswirkung der aktuellen Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung auf bildungswillige Arbeitssuchende und freie Bildungsträger, Antwort der Bundesregierung (...) vom 20.06.2005.
- Ebersbach, Romy (2003): Hilfe zur Arbeit nach dem Bundessozialhilfegesetz – eine wirkliche Chance oder wirklich nur eine Chance? Dresden, Technische Universität, Dissertation; <http://hsss.slub-dresden.de/hsss/servlet/hsss.urlmapping.MappingServlet?id=1088577419546-1183>, Version vom 18.02.2005.
- Eick, Volker; Grell, Britta; Mayer, Margit; Sambale, Jens (2004): Nonprofit-Organisationen und die Transformation lokaler Beschäftigungspolitik, Münster.
- Evers, Adalbert; Schulz, Andreas (2004): Lokale Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik und Sozialintegration. Beschäftigungsgesellschaften und ihre Leistungen. Auswertung einer mit Unterstützung der Hans-Böckler-Stiftung durchgeführten Umfrage unter 300 Beschäftigungsgesellschaften (unveröffentlichtes Manuskript).
- Fertig, Michael u. a. (2004): Die Hartz-Gesetze zur Arbeitsmarktpolitik : Ein umfassendes Evaluierungskonzept, Berlin.
- Franck, Michael (2001): Auf ABM ist nicht zu verzichten, in: *Soziale Sicherheit. Zeitschrift für Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik*, Jg. 50, H. 12. S. 402-407.

- Fretschner, Rainer; Hilbert, Josef; Stöbe-Blossey, Sybille (2003): Der aktivierende Staat und seine Implikationen für die soziale Arbeit, in: Dahme, Hans-Jürgen; Otto, Hans-Uwe u. a. (Hrsg.): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat, Opladen, S. 37-56.
- Frommann, Matthias (2004): Warum nicht 627 Euro? Zur Bemessung des Regelsatzes der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII für das Jahr 2005, in: NDV, 84. Jg., H. 7, S. 246-254.
- Fuchs, Ludwig; Troost, Jutta (2003): Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III im Jahr 2002, herausgegeben vom Deutschen Städtetag, Köln (Eigenverlag).
- Gemeinsame Erklärung der Bundesagentur für Arbeit, des Deutschen Städtetages, des Deutschen Landkreistages, des Deutschen Städte- und Gemeindebundes sowie der in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zusammenarbeitenden Spitzenverbände (2004): Gestaltung der öffentlich geförderten Beschäftigung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II), Oktober 2004.
- Gerster, Florian (2003): Arbeit muss sich lohnen, in: Jahn, Elke; Wiedemann; Eberhard (Hrsg.): Beschäftigungsförderung im Niedriglohnssektor, Nürnberg (= Beiträge zur Arbeitsmarkt und Berufsforschung 272), S. 5-9.
- Grell, Britta; Sambale, Jens; Eick, Volker (2002): Workfare zwischen Arbeitsmarkt- und Lebensstilregulierung : Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik im deutsch-amerikanischen Vergleich, in: Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, H. 129, 32. Jg., Nr. 4, S. 557-577.
- Hackenberg, Helga (2003): Lokale Arbeitsmarktpolitik – Stand und Perspektiven. Gesamtbericht des Netzwerkprojektes „BiK – Beschäftigungsförderung in Kommunen“, Gütersloh.
- Hanesch, Walter (1985): „Hilfe zur Arbeit“ statt Beschäftigungspolitik?, in: WSI Mitteilungen, 38. Jg., H. 7, S. 404-413.
- Hessisches Statistisches Landesamt (1982): Hessische Kreiszahlen, Ausgabe I, Wiesbaden.
- Hessisches Statistisches Landesamt (2004): Hessische Kreiszahlen, Band 1, Wiesbaden, Online-Ausgabe.
- Heuer, Jörg (2004): Auswirkungen der Gemeindefinanzreform und des Hartz-IV-Gesetzes auf die Situation der Kommunalfinanzen, in: Kindler, Holger; Regelmann, Ada-Charlotte; Tullney, Marco (Hrsg.): Die Folgen der Agenda 2010, Hamburg, S. 133-141.
- Kleinhenz, Gerhard (2002): Befunde zur Massenarbeitslosigkeit: Nur eine umfassende Strategie kann aus der Krise führen, Nürnberg: IAB-Kurzbericht Nr. 16/2002.
- Kosse, Sabine; Luschei, Frank et al (2003): Neue Arbeitsplätze durch ABM? Exemplarische und quantitative Studien über arbeitsplatzgenerierende Effekte im Rahmen von öffentlich geförderter Beschäftigung, IAB-Werkstattbericht, Ausgabe 11/2003.
- Krahmer, Utz; Spindler, Helga (2005): Rechtliche Maßstäbe für die Erbringung von Arbeitsgelegenheiten für Arbeitssuchende nach § 16 Abs. 3 SGB II, in: NDV, 85. Jg., H. 1, S. 17-24.
- Kreisjobcenter Marburg-Biedenkopf (Kreisjobcenter 2005): Integrationsprogramm 2005, o. O., o. J. (unveröffentlichtes Papier).
- Landkreis Marburg-Biedenkopf (Landkreis 2004): Konzept zur Umsetzung des SGB II in Trägerschaft des Landkreis Marburg-Biedenkopf; http://www.marburg-biedenkopf.de/upload/pdf/konzept_sgb_ii.pdf, Version vom 29.10.2004.
- LPK-BSHG (2003): Bundessozialhilfegesetz – Lehr- und Praxiskommentar, 6. Aufl., Baden-Baden (Erläuterungen zu den §§ 18-20 von Utz Krahmer).
- LPK-SGB II (2005): Sozialgesetzbuch II – Grundsicherung für Arbeitssuchende : Lehr- und Praxiskommentar; herausgegeben von Johannes Münder, Baden-Baden (Erläuterungen zu § 16 von Stephan Niewald).
- McGovern, Karsten (2004): Lokale Verankerung und Verantwortung als Grundlagen für eine erfolgreiche Politik gegen Langzeitarbeitslosigkeit im Landkreis Marburg-Biedenkopf, in: Der Landkreis, Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung, 74. Jg., H. 12, S. 702-704.

- Netzwerk Hessischer Erwerbsloseninitiativen (2004): Tarifliche Bezahlung statt Arbeitsdienst; http://www.hessen.dgb.de/themen/Sozialpolitik/aloll/pos_erwls.pdf, Version vom 13.09.2004.
- Niesel, Klaus (1998): Sozialgesetzbuch Arbeitsförderung – SGB III –, München.
- OECD Unemployment Outlook (1996, 1999, 2004), verschiedene Jahrgänge, Statistical Annex;
 1996: <http://oecd.org/dataoecd/18/50/2080591.pdf>;
 1999: <http://oecd.org/data-oecd/9/242080035.pdf>;
 2004: <http://oecd.org/dataoecd/42/55/32494755.pdf>.
- Regionaldirektion Hessen der Bundesagentur für Arbeit (2005a): Arbeitsmarktbericht – Juni 2005, Frankfurt.
- Regionaldirektion Hessen der Bundesagentur für Arbeit (2005b): Arbeitsmarktbericht – Juli 2005, Frankfurt.
- Renn, Heribert; Schoch, Dietrich (2005): Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II). Das neue Sozialleistungsrecht für hilfebedürftige erwerbsfähige Personen, Baden-Baden.
- Rixen, Stephan (2005): Unbegrenzte Möglichkeiten im Hartz-IV-Land? Rechtliche Grenzen bei „Ein-Euro-Jobs“; in: Soziale Sicherheit, 54. Jg., H. 5, S. 152-157.
- Rothschild, Kurt (2004): „Der Heiligenschein ist angekratzt, aber der Neoliberalismus ist noch immer sehr stark.“ Interview mit Prof. Kurt W. Rothschild, in: Intervention, 1. Jg., H. 2, S. 5-12.
- Ruchhöft, Detlev (1999): Kommunale Arbeitsförderung und kommunale Beschäftigungspolitik: Zur Kooperation von Arbeits- und Sozialamt in Kassel, in: Sachße, Christoph u. a. (Hrsg.): Kommunale Beschäftigungspolitik zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt, Kassel, S. 78- 87.
- Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Sachverständigenrat 2004): Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland. Jahresgutachten 2004/05, Wiesbaden.
- Schäfer, Claus (2003): Effektiv gezahlte Niedriglöhne in Deutschland, in: WSI Mitteilungen, 56. Jg., H. 7, S. 420-427.
- Schellhorn, Walter (2002): Das Bundessozialhilfegesetz: ein Kommentar für Ausbildung, Praxis und Wissenschaft. 16. Aufl., Neuwied.
- Scherl, Hermann (2004a): Workfare statt Zivildienst : Eine beschäftigungspolitische Chance; <http://www.sozialpolitik.wiso.uni-erlangen.de/down/workfare.pdf>, Version vom 14.10.2004.
- Scherl, Hermann (2004b): Gegen einen überstürzten, für einen überlegten Ausbau von „Zusatzjobs“ für Empfänger des Arbeitslosengeldes II; <http://www.sozialpolitik.wiso.uni-erlangen.de/down/zusatz-jobs.pdf>, Version vom 13.12.2004.
- Scherl, Hermann (2005): Zusatzjobs: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in neuer Gestalt; <http://www.sozialpolitik.wiso.uni-erlangen.de/down/caritas.pdf>; Version v. 04.08.2005.
- Schuldt, Karsten; Temps, Claudia; Frank, Wilma, PIW Progress-Institut für Wirtschaftsforschung (2003): Das finanzielle Volumen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den östlichen Ländern Deutschlands. Studie im Auftrag der Generaldirektion Beschäftigung und Soziales der Europäischen Kommission, Rostock und Teltow, November 2003.
- Schulze-Böing, Matthias (2002): Fördern durch Fordern – Fordern durch Fördern? Aktivierende Arbeitsmarktpolitik und die Rolle der Kommunen; http://www.nelp.de/beitraege/03_aktstaat/schule-boing.pdf, Version vom 18.02.2005.
- Schunter-Kleemann, Susanne (2001): Zwischen Welfare und Workfare – geschlechterspezifische Wirkungen der europäischen Beschäftigungspolitik, in: Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V. (Hrsg.): Europäische Integration als Herausforderung : Rolle und Reform der sozialen Dienste in Europa. O.O., S. 91-110.
- Seifert, Hartmut (2005): Was bringen die Hartz-Gesetzes?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 16 vom 18.04.2005, S. 17-24.
- Spindler, Helga (2003): Aktivierende Ansätze in der Sozialhilfe, in: Dahme, Hans-Jürgen; Otto, Hans-Uwe u. a. (Hrsg.): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat, Opladen, S. 225-246.

- Spitznagel, Eugen (1993): ABM in den Neuen Bundesländern : Eine Brücke, über die man weiterkommt, Nürnberg: IAB-Kurzbericht Nr. 18/1993.
- Statistisches Bundesamt (2003b): Sozialhilfe in Deutschland : Entwicklung, Umfang, Strukturen – Presseexemplar. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 2.1, Sozialleistungen, Bruttoausgaben der Sozialhilfe, verschiedene Jahrgänge, Wiesbaden 2001, 2002 bzw. 2003.
- Tobiassen, Peter (2005): Zivildienst zum Wohl von Aktionären, in: ZivilCourage, H. 3, S. 19.
- Trube, Achim (1997): Zur Theorie und Empirie des Zweiten Arbeitsmarktes: Exemplarische Erörterungen und praktische Versuche zur sozioökonomischen Bewertung lokaler Beschäftigungsförderung, Bd. 1, Münster.
- Trube, Achim (2003): Vom Wohlfahrtsstaat zum Workfarestate – Sozialpolitik zwischen Neujustierung und Umstrukturierung, in: Dahme, Hans-Jürgen; Otto, Hans-Uwe u. a. (Hrsg.): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat, Opladen, S. 177-201.
- Trube, Achim; Wohlfahrt, Norbert (2003): Prämissen und Folgen des Hartz-Konzeptes, in: WSI Mitteilungen, 56. Jg., H. 2, S. 118-123.
- Trube, Achim; Wohlfahrt, Norbert (2004): Sozialstaatsentwicklung und aktuelle Arbeitsmarktreform; <http://www.labournet.de/diskussion/arbeit/realpolitik/allg/trubefahrt.html>, Version vom 25.02.2004 (abgedruckt in: Soziale Arbeit 2004, H. 1).
- Urban, Hans-Jürgen (2004): Eigenverantwortung und Aktivierung – Stützpfiler einer neuen Wohlfahrtsarchitektur?, in: WSI Mitteilungen, 57. Jg., H. 9, S. 467-473.
- Wohlfahrt, Norbert (2001): Der aktivierende Sozialstaat: Konzept und Konsequenzen einer veränderten Sozialpolitik, in: NDV, 81. Jg., H. 3, S. 82-86.
- Zimmermann, Klaus F (2005): Eine Zeitenwende am Arbeitsmarkt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 16 vom 18.04.2005, S. 3-5.
- Zimmermann, Klaus F. (2003): Beschäftigungspotenziale im Niedriglohnssektor: Volkswirtschaftliche Aspekte, in: Jahn, Elke; Wiedemann; Eberhard (Hrsg.): Beschäftigungsförderung im Niedriglohnssektor, Nürnberg (= Beiträge zur Arbeitsmarkt und Berufsforschung 272), S. 13-28.

Anhang

A. Übersicht über die Expert(inn)engespräche

SGB II-Träger

- ExG1 Kreisjobcenter Marburg-Biedenkopf
- ExG2 Arbeitsförderung Kassel Stadt GmbH (AFK Stadt)

Maßnahmeträger

- ExG3 Arbeiterwohlfahrt Nordhessen gGmbH
- ExG4 Diakonisches Werk Kassel
- ExG5 Stadt Kassel
- ExG6 IWM GmbH (Gesellschaft für Internationale Wirtschaftsförderung und Management mbH, Niederlassung Kassel)
- ExG7 Integral gGmbH Marburg
- ExG8 Stadt Marburg
- ExG9 Dienstleistungsbetrieb Marburg (DBM; Eigenbetrieb der Stadt)
- ExG10 Philipps-Universität Marburg
- ExG11 Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Kreisgeschäftsstelle Marburg-Biedenkopf
- ExG12 Arbeit und Bildung e. V., Praxis GmbH Marburg

Gewerkschaften und Personalvertretungen

- ExG13 DGB Marburg
- ExG14 DGB Kassel
- ExG15 Gesamtpersonalvertretung der Stadt Marburg
- ExG16 Personalvertretung der Universität Marburg
- ExG17 Gesamtpersonalrat der Lehrerinnen und Lehrer Marburg-Biedenkopf

Sonstiges

- ExG18 Telefonisches Gespräch mit dem Schulamt Marburg
- Diskussion Podiumsdiskussion zum Thema Arbeitsgelegenheiten mit MAE mit dem Sozialdezernenten des Landkreises Marburg-Biedenkopf am 18.05.2005 in Marburg

Die Gespräche fanden im Zeitraum Mitte Mai bis Anfang August 2005 statt. Zwei Gespräche wurden mit dem Kreisjobcenter Marburg-Biedenkopf geführt (Mitte April und Anfang August). Im Text sind diese beiden Gespräche zusammengefasst; eine spezielle Kennzeichnung schien aus inhaltlichen Gründen nicht notwendig. Mit dem Schulamt Marburg (ExG18) ließ sich ein längeres Interview aus verschiedenen Gründen nicht vereinbaren. Allerdings flossen hier einige telefonische Auskünfte in die Studie ein. Experte 12 konnte, da Arbeit und Bildung Gesellschafter der gemeinnützigen Praxis GmbH ist, für beide Organisationen Auskunft geben.

B. Instrumente

Leitfaden für die Befragung der Maßnahmeträger

1. Allgemeine Angaben zur Organisation

- Zahl der Mitarbeiter/innen, Tätigkeitsbereiche, örtliche Tätigkeitsgebiete
- Rechtsform der Organisation und der ggf. ausgegliederten Betriebsteile

2. Arbeitsgelegenheiten mit MAV in der Einrichtung

- Aus welchem Grund hat die Einrichtung Arbeitsgelegenheiten eingerichtet? Wie kam der Kontakt mit der Arbeitsagentur/dem Grundsicherungsträger zustande?
- Wie hoch ist die Anzahl der Arbeitsgelegenheiten und wie hat sich diese seit Herbst 2004 entwickelt? Gibt es in der Einrichtung noch andere Formen öffentlich geförderter Beschäftigung? Welche quantitativen Planungen bestehen für die Arbeitsgelegenheiten in den nächsten Monaten?
- Welche Rolle spielte die öffentlich geförderte Beschäftigung in der Einrichtung vor 2004? Gab es ABM, Zivildienst und welche BSHG-Maßnahmen? Können hier quantitative Vergleiche gezogen werden?
- Wie gestaltete sich der Übergang zu Hartz IV in Bezug auf die öffentlich geförderte Beschäftigung in der Einrichtung? Welche Probleme traten auf?
- Welche Rolle spielte die Initiative der Bundesagentur „Arbeitsmarkt im Aufbruch“? Welche Unterschiede gab es zwischen dem Agieren der Agentur und dem Grundsicherungsträger in Hinblick auf Ein-Euro-Jobs?

3. Die Ein-Euro-Jobber/innen

- Welche strukturellen Angaben können zu den Personen in den Arbeitsgelegenheiten gemacht werden?
 - Alter (unter und über 25 Jahre),
 - Geschlecht,
 - evtl. Migrationshintergrund,
 - Qualifikationsstand der Ein-Euro-Jobber/innen.
- Wie kommen die Hilfeempfänger/innen in die Einrichtung? Bewerben sie sich selbst? Werden sie zugewiesen? Wie ist das Zahlenverhältnis der Bewerbungen zur Anzahl der Zusatzjobs?
- Gibt es eine bestimmte Anzahl genehmigter Arbeitsgelegenheiten, die immer wieder mit neuen Personen besetzt werden, oder ist die Genehmigung mit bestimmten Personen verknüpft?

4. Die Arbeitsgelegenheiten

- Wie viel Monate dauern die Arbeitsgelegenheiten und wie lang ist die Wochenarbeitszeit? Wie hoch ist die Mehraufwandsentschädigung?
- Gibt es Betreuungs- und Qualifikationsanteile in den Arbeitsgelegenheiten und wie sind diese zeitlich strukturiert? Welche qualifizierenden Inhalte gibt es und wie groß ist der Anteil der Qualifizierungen an der gesamten Arbeitszeit?
- Welche Pauschalen zahlt der SGB II-Träger für die Arbeitsgelegenheiten mit Qualifizierungs- und Betreuungsanteilen? Wie sind die Pauschalen strukturiert? Sind die Pauschalen kostendeckend und welche Probleme treten in dieser Hinsicht im Vergleich zur Situation vor 2005 auf?
- Wie werden die Arbeitsgelegenheiten mit MAE hinsichtlich ihrer qualifizierenden und an den ersten Arbeitsmarkt heran führenden Funktion im Vergleich zu den geförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen vor 2005 eingeschätzt?

5. Arbeitsgelegenheiten und Substitutionsproblematik

- In welchen Arbeitsbereichen sind die Arbeitsgelegenheiten angesiedelt?
- Wo liegen nach Ihrer Meinung die Probleme in Hinblick auf gegebenenfalls vorhandene Verdrängungseffekte in den einzelnen Arbeitsbereichen und -feldern?
- Welche Tätigkeiten sind nach Auffassung Ihrer Organisation in Hinblick auf die Förderungsfähigkeit völlig unproblematisch? Welche Tätigkeiten sind in den einzelnen Arbeitsfeldern bei Ihnen umstritten und welche sind mit Sicherheit unzulässig?
- Wer hat die Tätigkeiten der Zusatzjobber/innen früher ausgeführt? Oder sind die Arbeiten völlig neuartig?
- Wie ist der Prozess innerhalb Ihrer Einrichtung strukturiert, in dem die Zusätzlichkeit der Arbeitsgelegenheiten definiert, geprüft und kontrolliert wird?
 - Gibt es für die Einrichtung/Organisation einen Kodex oder Leitlinien für den Einsatz von Arbeitsgelegenheiten?
 - Wie wird der Bedarf an Arbeitsgelegenheiten aus den einzelnen Abteilungen angemeldet? Wird die Tätigkeitsbeschreibung der Abteilung intern geprüft? Wie wird Missbrauch in den Abteilungen kontrolliert und ausgeschlossen?
 - In welcher Weise ist der Betriebsrat/die Personalvertretung/die Mitarbeiter(innen)vertretung in den Prozess einbezogen?
 - Welche Rolle haben hierbei die Zusatzjobber/innen selbst inne? Werden diese über die Unzulässigkeit bestimmter Tätigkeiten unterrichtet?
- Sofern die Einrichtung mit Kooperationspartnern zusammenarbeitet: Wie sieht hier der Prozess aus, in dem die Zusätzlichkeit der Arbeitsgelegenheiten definiert, geprüft und kontrolliert wird? Wie ist die Kommunikation zwischen Ihrer Einrichtung/Organisation und den Kooperationspartnern strukturiert?
- Wie hat sich die Einrichtung hinsichtlich der Zusätzlichkeitsproblematik mit dem SGB II-Träger/der Agentur verständigt? Gab es Konflikte und Probleme?
- Wie bewertet Ihre Einrichtung die Auseinandersetzung um die Förderungsfähigkeit von Zusatzjobs im Vergleich zur öffentlich geförderten Beschäftigung früherer Jahre?

6. Allgemeine Fragen

- Welche Probleme treten im Zusammenhang mit den Arbeitsgelegenheiten am Arbeitsplatz auf? Insbesondere im Verhältnis zur restlichen Belegschaft?
- Welche Positionen nehmen Sie gegenüber der Arbeitsmarktreform Hartz IV allgemein ein?
- Wie bewerten Sie die Fokussierung der öffentlich geförderten Beschäftigung auf Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung?
- Welche Entwicklung erwarten Sie in diesem Bereich in den nächsten beiden Jahren?
- Wie bewerten Sie die Rolle und Funktion der Fachbeiräte und ähnlicher Gremien?
- Was halten Sie von der Regelung in Marburg, nach der die Maßnahmeträger die MAE für die Arbeitsgelegenheiten übernehmen sollen (falls die Zusatzjobs keine qualifizierenden Anteile enthalten)?

C. Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme(n)
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AFK	Arbeitsförderung Kassel
ALG	Arbeitslosengeld
AlHi	Arbeitslosenhilfe
Alt.	Alternative
AWO	Arbeiterwohlfahrt
BA	Bundesagentur für Arbeit
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DW	Diakonisches Werk
FR	Frankfurter Rundschau
HLU	Hilfe zum Lebensunterhalt
HNA	Hessisch-Niedersächsische Allgemeine
HZA	Hilfe zur Arbeit
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
KdU	Kosten der Unterkunft
KJC	Kreisjobcenter (Marburg)
MAE	Mehraufwandsentschädigung
MAV	Mitarbeiter(innen)vertretung
MNZ	Marburger Neue Zeitung
MoZArT	Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe
NDV	Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (Zeitschrift)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OP	Oberhessische Presse
Q&B	Qualifizierung und Betreuung
SAM	Strukturanpassungsmaßnahme(n)
SGB	Sozialgesetzbuch
SHT	Sozialhilfeträger
Ü-25	über 25-Jährige
U-25	unter 25-Jährige
ZDL	Zivildienstleistende
ZDP	Zivildienstplatz

Hans-Böckler-Stiftung

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gegründet wurde sie 1977 aus der Stiftung Mitbestimmung und der Hans-Böckler-Gesellschaft. Die Stiftung wirbt für Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft und setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.

Mitbestimmungsförderung und -beratung

Die Stiftung informiert und berät Mitglieder von Betriebs- und Personalräten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Beschäftigten in Aufsichtsräten. Diese können sich mit Fragen zu Wirtschaft und Recht, Personal- und Sozialwesen oder Aus- und Weiterbildung an die Stiftung wenden. Die Expertinnen und Experten beraten auch, wenn es um neue Techniken oder den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz geht.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu Themen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Globalisierung, Beschäftigung und institutioneller Wandel, Arbeit, Verteilung und soziale Sicherung sowie Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik sind die Schwerpunkte. Das WSI-Tarifarchiv bietet umfangreiche Dokumentationen und fundierte Auswertungen zu allen Aspekten der Tarifpolitik.

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)

Das Ziel des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung ist es, gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu erforschen und für die wirtschaftspolitische Beratung einzusetzen. Daneben stellt das IMK auf der Basis seiner Forschungs- und Beratungsarbeiten regelmäßig Konjunkturprognosen vor.

Forschungsförderung

Die Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu Mitbestimmung, Strukturpolitik, Arbeitsgesellschaft, Öffentlicher Sektor und Sozialstaat. Im Mittelpunkt stehen Themen, die für Beschäftigte von Interesse sind.

Studienförderung

Als zweitgrößtes Studienförderungswerk der Bundesrepublik trägt die Stiftung dazu bei, soziale Ungleichheit im Bildungswesen zu überwinden. Sie fördert gewerkschaftlich und gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Promovierende mit Stipendien, Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktika. Insbesondere unterstützt sie Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

Öffentlichkeitsarbeit

Mit dem 14tägig erscheinenden Infodienst „Böckler Impuls“ begleitet die Stiftung die aktuellen politischen Debatten in den Themenfeldern Arbeit, Wirtschaft und Soziales. Das Magazin „Mitbestimmung“ und die „WSI-Mitteilungen“ informieren monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft. Mit der Homepage www.boeckler.de bietet die Stiftung einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefax: 02 11/77 78-225
www.boeckler.de

**Hans Böckler
Stiftung** ■■■

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

