

März 2007

# WISO

# Diskurs

Expertisen und Dokumentationen  
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

## Geförderte Beschäftigung für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose?

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung





Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung

---

# **Geförderte Beschäftigung für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose?**

Susanne Koch / Peter Kupka\*

\* Die Autorin und der Autor sind wissenschaftliche Mitarbeiter im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB).

# Inhalt

---

Ruth Brandherm	
<b>Vorbemerkung</b>	3
<b>Kurzfassung</b>	4
<b>1. Einleitung und Kontext</b>	6
<b>2. Zur Abgrenzung der in Frage kommenden Personengruppe</b>	11
2.1 Bestimmung der Zielgruppe	11
2.2 Größe und Zusammensetzung der Gruppe nach statistischen Kennziffern	13
<b>3. Teilnehmerauswahl und Durchlässigkeit des Systems</b>	16
3.1 Auswahlprozess	16
3.2 Durchlässigkeit des Systems	19
<b>4. Beschäftigungsfelder und Beschäftigungsbedingungen</b>	21
4.1 Grundsätzliche Varianten	21
4.2 Geschäftsfelder, öffentliches Interesse und Zusätzlichkeit	24
4.3 Schaffung adäquater Beschäftigungsbedingungen	26
4.4 Internationale Erfahrungen	29
<b>5. Umsetzungsschritte</b>	31
5.1 Konsens über Notwendigkeit	31
5.2 Ziele, Zielgruppe/n und vorhandene Konzepte	33
5.3 Eckpunkte der Ausgestaltung	34
5.4 Umsetzungsschritte	35
5.5 Perspektiven	36
<b>6. Wirkung und Erfolgskontrolle</b>	37
6.1 Implementationsanalyse	37
6.2 Wirkungsanalyse Individualebene	38
6.3 Makrowirkungen	39
6.4 Kosten-/Nutzen-Analyse	39
<b>7. Zusammenfassung</b>	41
<b>8. Literatur</b>	42
<b>9. Informationen zur Autorin und zum Autor</b>	44
<b>Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik</b>	46

Das Gutachten wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von der Autorin und vom Autor in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden.

## Vorbemerkung

---

Die Hartz-Reformen, insbesondere die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, haben die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland gravierend verändert. Während für die Kurzeitarbeitslosen der Vermittlungsprozess optimiert werden konnte, bestehen insbesondere im Bereich der Langzeitarbeitslosen noch erhebliche Defizite, vor allem jedoch ein Mangel an Arbeitsplätzen. Noch ist es zu früh, um die Wirksamkeit der Veränderungen im Hinblick auf ein Aufbrechen der Langzeitarbeitslosigkeit zu beurteilen. Deutlich ist jedoch, dass es Menschen gibt, die kaum Chancen auf Beschäftigung haben. Die Folge, insbesondere soziale Ausgrenzungs- und Prekarisierungsprozesse, stellen für die gesamte Gesellschaft eine Herausforderung dar. Von ExpertInnen und von ArbeitsmarktpolitikerInnen wird deshalb gefordert, für besonders arbeitsmarktferne Gruppen neue Integrationsinstrumente zu entwickeln. Dies legt auch der Koalitionsvertrag fest. Jenseits des Konsenses über die Notwendigkeit solcher Maßnahmen sind die konkrete Ausgestaltung und die Umsetzung allerdings strittig.

Die vorliegende Studie von Dr. Susanne Koch und Dr. Peter Kupka, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg, gibt einen Anstoß für diese Debatte. Wir bedanken uns bei der Autorin und dem Autor für die Erstellung der Expertise. Sie bietet eine differenzierte Analyse der Personengruppe und warnt vor vorschnellen Festlegungen. Die Autorin und der Autor plädieren für ein sorgfältiges Profiling, in dem diejenigen Perso-

nen ausgewählt werden, die auf absehbare Zeit geringe Integrationschancen haben und bei denen durch die Aufnahme einer öffentlich geförderten Beschäftigung positive Effekte auf Beschäftigungsfähigkeit und/oder soziale Integration zu erwarten sind. Der Hinweis, dass selbst am Rande des Arbeitsmarkts Fluktuation stattfindet, unterstreicht die Notwendigkeit, die Integration in reguläre Beschäftigung als Ziel beizubehalten. Die Studie geht auf unterschiedliche Beschäftigungsfelder sowohl in der Privatwirtschaft, im öffentlichen Sektor, aber auch im sogenannten Dritten Sektor ein, und kommt zu dem Schluss, dass in allen diesen Bereichen Beschäftigungsmöglichkeiten für die Zielgruppe existieren, die allerdings durch die Kriterien öffentliches Interesse und Zusätzlichkeit begrenzt werden. Insofern ist es wichtig, auf regionaler Ebene einen Konsens zwischen den Akteuren über die Einsatzmöglichkeiten dieser Menschen zu erzielen. Bemerkenswert sind auch die internationalen Erfahrungen, die in der Studie aufgezeigt werden, sowie Fragen der Umsetzung und der Wirkungs- und Erfolgskontrolle, die ausführlich behandelt werden.

Für eine Versachlichung der Debatte und die Entwicklung von Lösungsansätzen liefert die Studie wichtige Ansatzpunkte. Politik und Praxis sind nun gefordert diese aufzugreifen, weiterzuentwickeln und umzusetzen. Wir würden uns freuen, wenn die Studie dazu beiträgt, für das Thema zu sensibilisieren und neue Integrationskonzepte zu fördern.

*Ruth Brandherm*

Leiterin des Gesprächskreises  
Arbeit und Qualifizierung

## Geförderte Beschäftigung für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose?

### Kurzfassung

Die Expertise zur „Arbeitsmarktpolitik für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose“ untersucht zunächst, wer als Zielgruppe für öffentliche Beschäftigung in Frage kommt. Dabei geht es darum, für solche Personen zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, die zwar erwerbsfähig sind, aber wegen einer persönlichen Leistungsminderung voraussichtlich dauerhaft nicht in den regulären Arbeitsmarkt vermittelt werden können.

Auf Basis vorliegender Daten der Bundesagentur für Arbeit wird eine weite Zielgruppe abgegrenzt, die grundsätzlich diese Bedingungen erfüllen könnte. Dabei handelt es sich um Personen, die zwei Jahre und länger arbeitslos sind und entweder gesundheitliche Einschränkungen aufweisen oder ohne Berufsabschluss sind. Im Dezember 2005 traf dies auf gut 555.000 Personen im Bestand der Arbeitslosen zu. Wählt man eine enge Definition, bei der beide Kriterien zutreffen, sind etwa 130.000 Personen betroffen. Überproportional betroffen waren Ältere über 50 und Migranten, unterproportional dagegen Ostdeutsche, deren hoher Anteil an allen (Langzeit-)Arbeitslosen eben nicht vorwiegend in individuellen Leistungsminderungen begründet liegt, sondern in der oft immer noch katastrophalen Arbeitsmarktlage.

Die statistisch erfassten Informationen zeichnen aber kein vollständiges Bild der Personen und ihrer tatsächlichen Leistungsfähigkeit. Sie dienen daher hauptsächlich dazu, die Größenordnung des Problems zu umreißen. Für die konkrete Auswahl der Teilnehmer am Programm ist es wichtig, dass sie individuell nach einem intensiven Profiling vor Ort vorgenommen wird. Zentrale Akteure sind dabei die Fallmanager, einzubeziehen sind aber auch die potenziellen Beschäftigungsunternehmen.

Um die Durchlässigkeit des Systems sicherzustellen und Übergänge aus dem Programm in den ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen, ist es notwendig, dass die Teilnehmer weiterhin durch die Fallmanager betreut werden. Eine regelmäßige Überprüfung der Beschäftigungsfähigkeit und der Arbeitsmarktchancen ist geboten. Für die Beschäftigungsunternehmen erhöht sich der Anreiz, Teilnehmer auf reguläre Arbeitsplätze umzusetzen bzw. eine Bewerbung auf solche Stellen zu befördern, wenn die Förderung grundsätzlich über einen längeren Zeitraum degressiv ausgestaltet ist.

Bei der Auswahl der Beschäftigungsfelder werden privatwirtschaftliche Varianten, öffentliche Beschäftigung und Beschäftigung im sogenannten Dritten Sektor unterschieden. Bei den meisten öffentlich geförderten Beschäftigungsformen spielen die Kriterien des öffentlichen Interesses und der Zusätzlichkeit eine zentrale Rolle und begrenzen vermutlich den Umfang der möglichen Beschäftigung. Daher sollte eine Erweiterung auf marktnähere Formen geprüft werden, etwa entsprechend dem Konzept der Sozialbetriebe oder, für behinderte Langzeitarbeitslose, den Integrationsprojekten. Da in diesen Fällen die Förderung als Nachteilsausgleich konzipiert ist, können sie mit geringeren Einschränkungen am Markt agieren. Dennoch sind gesellschaftliche Diskussionen ebenso wie lokale Verständigungsmechanismen über Felder erforderlich, die sich für öffentlich geförderte Beschäftigung eignen.

Ein weiterer wichtiger Punkt besteht in der Abstimmung der Felder auf die Zielgruppe, die trotz der statistischen Eingrenzung immer noch heterogen sein wird. Je nach Leistungsfähigkeit und Einschränkungen der geförderten Personen sind ganz unterschiedliche Ausgestaltungen der

Arbeitsbedingungen und der Arbeitsumgebung erforderlich. Darüber hinaus kann davon ausgegangen werden, dass die Arbeitsfähigkeit nicht statisch ist. Die Maßnahmen sollten daher individuelle Entwicklungen zulassen und fördern. Internationale Beispiele – besonders aus Flandern und der Schweiz – zeigen, wie es möglich sein könnte, Angebote für unterschiedliche Gruppen bereitzustellen, die auch Entwicklungsperspektiven eröffnen.

Die Umsetzung eines solchen Programms wird von vielen Diskussionen und Widerständen begleitet sein, so dass sich die sofortige Einführung eines flächendeckenden Programms nicht anbietet. Überlegungen zu öffentlich geförderter Beschäftigung sollten daher eingebettet sein in die Gesamtdiskussion über das SGB II<sup>1</sup> im Lichte der Evaluation. Um die Akzeptanz eines solchen Programms zu erhöhen, zielgruppenspezifische Angebote zu entwickeln und die Praktikabilität

der Überlegungen zu testen, können in der Zwischenzeit Pilotprojekte eingerichtet werden. Bei der Umsetzung sollte der lokalen Ebene so viel Spielraum wie möglich gegeben werden. Insbesondere bei Ansätzen der lokalen Ökonomie empfiehlt es sich, auf die Erfahrungen und Kooperationsstrukturen anderer Modellprogramme („Soziale Stadt“) zurückzugreifen.

Bei der Evaluation eines Pilotversuchs zur öffentlichen Beschäftigung wird in vielen Fällen Neuland betreten. Dies gilt vor allem für die Erfolgsindikatoren zu den „weichen“ Zielen des Programms, insbesondere die Verbesserung der sozialen Infrastruktur (als regionaler Spiegel der individuellen sozialen Integration). Einige Wirkungen werden in einem räumlich und zeitlich begrenzten Pilotversuch nicht zu messen sein, sind aber bei einer möglichen flächendeckenden Implementierung mit zu bedenken.

---

1 Seit dem 1. Januar 2005 gilt das Zweite Buch Sozialgesetzbuch SGB II. Das Gesetz regelt die Grundsicherung für Arbeitssuchende, die erwerbsfähig, aber hilfebedürftig sind. Hat ein Erwerbsfähiger kein ausreichendes Einkommen oder Vermögen, erhalten er und seine Angehörigen Leistungen, die den Lebensunterhalt sichern – das Arbeitslosengeld II. Ein wesentliches Anliegen der Reform war es, auch die bisherigen Sozialhilfeempfänger in den Fokus von Förderung und Vermittlung zu rücken (Anmerkung des Herausgebers).

## 1. Einleitung und Kontext

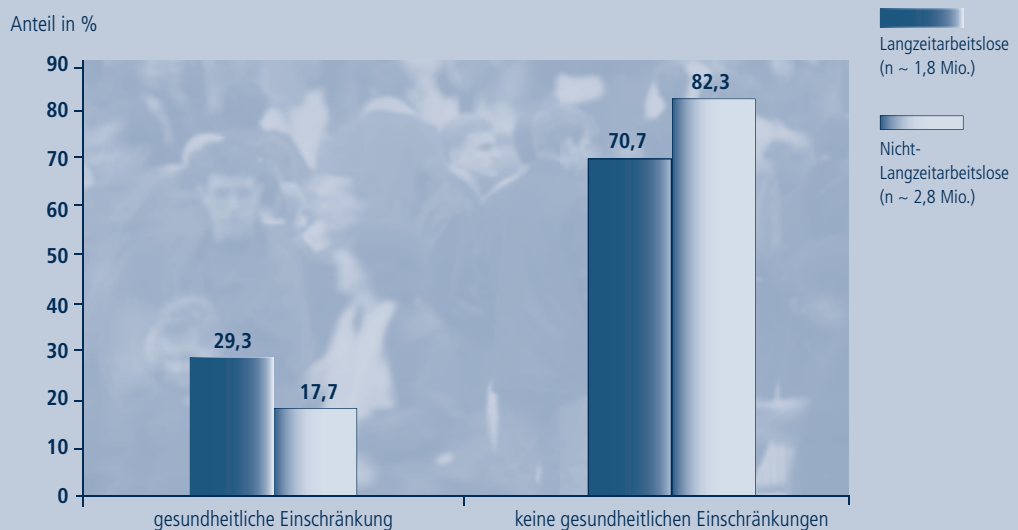
Während der nun schon fast dreißig Jahre andauernden Arbeitsmarktkrise in Deutschland hat sich die Arbeitslosigkeit immer weiter aufgebaut. Auch wenn die konjunkturelle Entwicklung im Jahr 2006 zu einem leichten Abbau der Arbeitslosigkeit geführt hat, beträgt die Arbeitslosenquote doch aktuell noch bundesweit 10,8%, und es bestehen regional erhebliche Unterschiede (Westdeutschland 9,1%, Ostdeutschland 17,3%, alle Werte Jahresdurchschnitt 2006). Noch weit höher ist die Unterbeschäftigungsquote, in der auch die Personen mitgerechnet werden, die zur stillen Reserve gehören, also bei besserer Arbeitsmarktlage durchaus eine Beschäftigung aufnehmen möchten. Die Arbeitslosigkeit ist aber nicht nur hoch, sie ist auch sehr verfestigt: Der Anteil der Langzeitarbeitslosen, also nach der Definition der Bundesagentur für Arbeit derjenigen Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos gemeldet sind, ist in den vergangenen Dekaden stetig gewachsen und lag 2006 bei rund 42%.

Zudem ist das Arbeitslosigkeitsrisiko unter den Erwerbspersonen sehr ungleich verteilt: So differieren die Arbeitslosenquoten sowohl nach Qualifikation als auch nach Alter erheblich. Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen sind ebenfalls überdurchschnittlich häufig von Arbeitslosigkeit betroffen.

Zwar steigen mit wachsender Höhe der Arbeitslosigkeit grundsätzlich die Risiken aller Beschäftigten, arbeitslos zu werden. Dennoch lassen sich Gruppen identifizieren, die ein besonders hohes Zugangsrisiko aufweisen oder lange arbeitslos bleiben. Hervorzuheben sind hier besonders Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, Ältere und Personen ohne Berufsausbildung. Sie stellen (auch in Kombination dieser drei Merkmale) mehr als zwei Drittel des Arbeitslosenbestandes. Auch ist in diesen Gruppen der Anteil der Langzeitarbeitslosen höher als bei Personen ohne diese Merkmale. Dies trifft besonders für Ältere und gesundheitlich Beeinträchtigte zu, während der Anteil der Langzeitarbeitslosen unter den Personen ohne Ausbildung kaum erhöht ist.

### Langzeitarbeitslose

Arbeitslose nach gesundheitlichen Einschränkungen, Sept. 2005

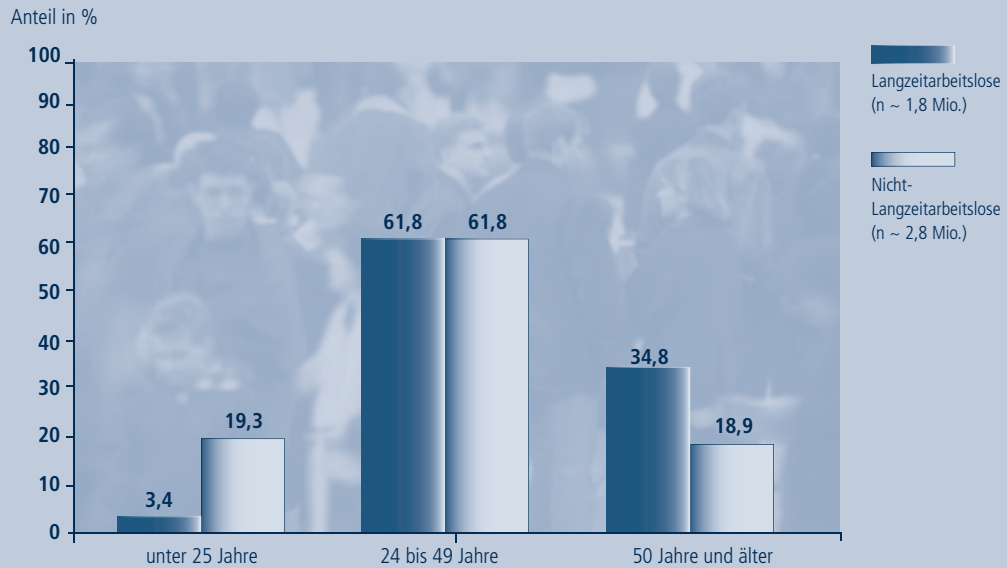


Quelle: Statistiken der BA, Berechnungen des IAB, FB7-Pflicht



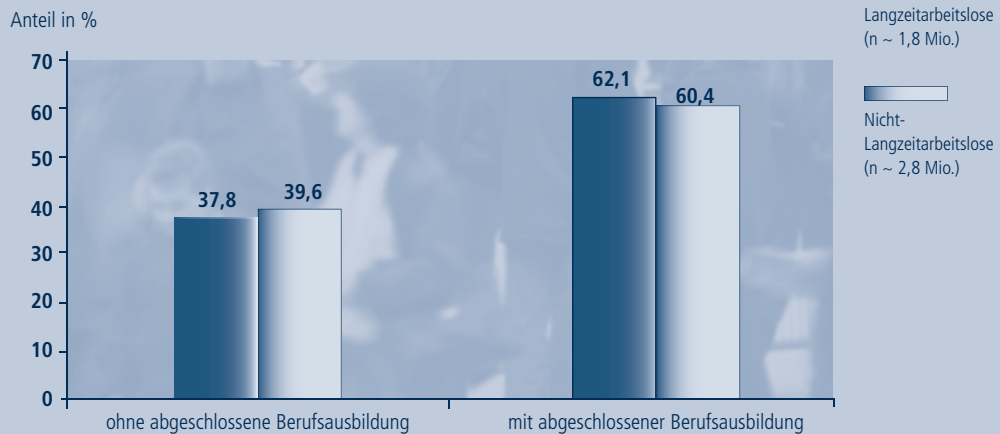
### Langzeitarbeitslose

Arbeitslose nach Altersstruktur, Sept. 2005



### Langzeitarbeitslose

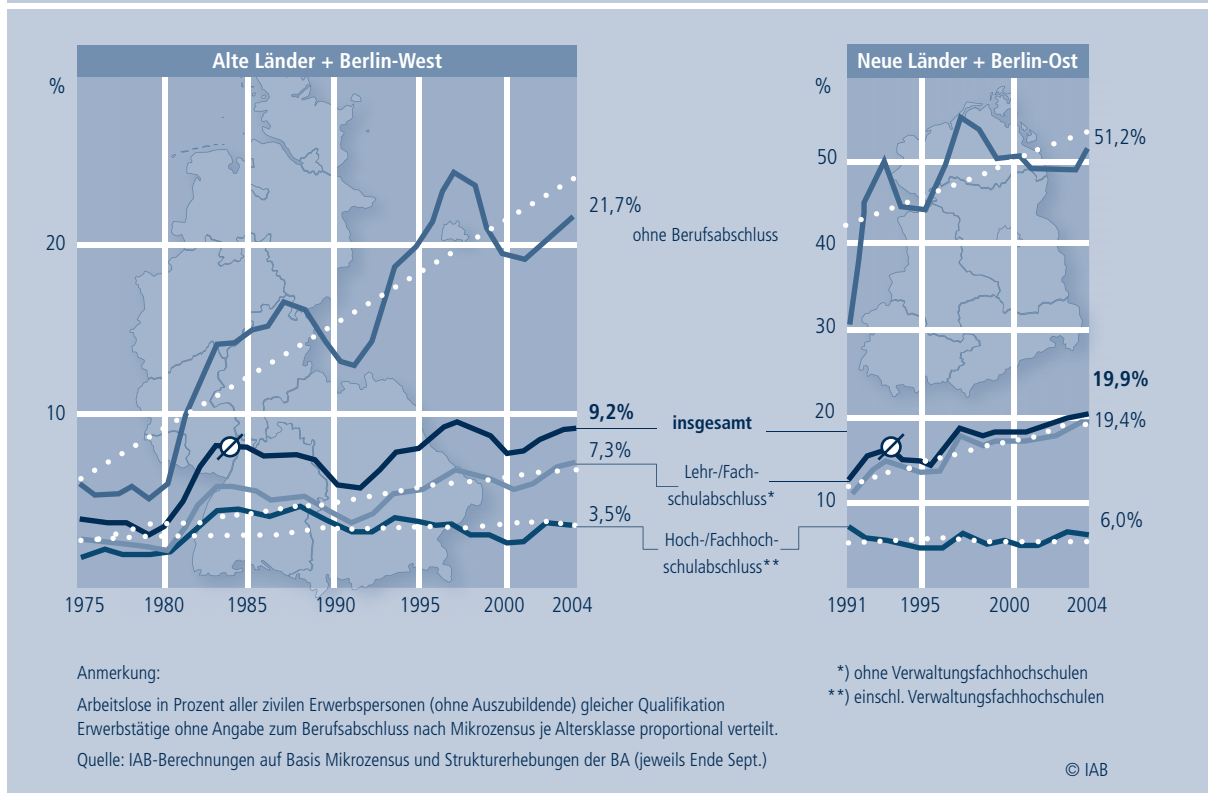
Arbeitslose nach Qualifikationsstruktur, Sept. 2005



Dieses Bild zeigt sich in West- wie in Ostdeutschland, allerdings im Osten auf höherem Niveau. Formal nicht Qualifizierte weisen aber eine erheb-

lich über dem Durchschnitt liegende und zudem ansteigende Arbeitslosenquote auf.

## Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten bis 2004



Dies deutet darauf hin, dass Personen ohne Berufsausbildung häufiger kurze Phasen der Arbeitslosigkeit (Mehrfacharbeitslosigkeit) erfahren.

Bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vollzog sich mit den Hartz-Reformen ein Paradigmenwechsel von der aktiven hin zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Kennzeichnend hierfür ist die Kombination von „Fördern“ und „Fordern“. Das Reformpaket umfasste neben Maßnahmen, die die Rahmenbedingungen für Beschäftigung verbessern sollen, eine Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik, die ganz auf die Aktivierung von Arbeitssuchenden und Leistungsempfängern setzt. Hierzu wurden zum Beispiel neue Instrumente geschaffen, die die Wiedereingliederung in reguläre Beschäftigung erleichtern sollen. Die Einführung des SGB II als (vorläufiger) Schlussstein des Reformgebäudes hatte vorrangig die Aktivierung der Langzeitarbeitslosen zum Ziel. Dabei wird auf eine Kombination von fordernden und fördernden Elementen gesetzt. Wichtigste Bestandteile sind eine weniger großzügige Ausgestaltung der Transferleistungen durch die Zusammenle-

gung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II („ALG II“) als neuer Grundsicherung, eine verschärfte Bedürftigkeitsprüfung und weiter gefasste Zumutbarkeitsregelungen. Hinzu kommen eine verstärkte Förderung der Beschäftigungsaufnahme durch verbesserte Zuverdienstregelungen und das Einstiegsgeld sowie gemeinnützige Beschäftigung als „ultima ratio“.

Die Reformen der Arbeitsmarktpolitik sind vom Umfang her in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland beispiellos und – für die Größe des Reformpakets – erst relativ kurze Zeit in Kraft. Insofern ist es noch zu früh für eine Beantwortung der Frage, ob die gewählte Kombination von Fördern und Fordern tatsächlich zu einem substanziellen Abbau der Arbeitslosigkeit und insbesondere zu einem Aufbrechen der Langzeitarbeitslosigkeit führen kann. Dennoch liegt die Vermutung nahe, dass es auch bei deutlich verbesserter Arbeitsmarktlage und optimal aufgestellter Arbeitsmarktpolitik zumindest mittelfristig nicht gelingen wird, tatsächlich alle Langzeitarbeitslosen in reguläre Beschäftigung zu integrieren.

Zwar könnte es durchaus gelingen, für Personen mit geringen oder entwerteten Qualifikationen noch zusätzliche sogenannte Einfacharbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt zu erschließen, die in Kombination mit Lohnsubventionen oder Lohnkostenzuschüssen durchaus ein existenzsicherndes Einkommen bieten können. Die Besetzung dieser Arbeitsplätze setzt aber nicht nur eine gewisse Rest-Produktivität des Arbeitnehmers bei der eigentlichen Tätigkeit voraus. Er muss sich auch insofern in die Betriebsabläufe einfügen können, dass er ohne ständige Betreuung arbeiten kann und eine Anpassung der sonstigen Arbeitsabläufe in der Firma an seine Bedürfnisse nicht notwendig ist. Ist dies nicht der Fall, so wird kein privatwirtschaftliches Unternehmen eine solche Arbeitskraft einstellen, selbst wenn die Lohnkosten vollständig subventioniert werden.

Für Personen, die selbst diese geringen Anforderungen nicht (mehr) erfüllen können und bei denen an eine Integration in den „ersten“ Arbeitsmarkt daher auf absehbare Zeit nicht zu denken ist, werden von verschiedenen Seiten gegenwärtig Überlegungen angestellt, welche Angebote hier gemacht werden können. Letztlich geht es bei allen kursierenden Vorschlägen darum, öffentlich geförderte Beschäftigungsmöglichkeiten – allerdings in unterschiedlichen Ausprägungen vom Ehrenamt bis hin zur dauerhaften sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – für den betreffenden Personenkreis bereitzustellen. Dies lässt sich zum einen aus einem arbeitsmarktpolitischen Blickwinkel rechtfertigen: Danach geht es darum, die Beschäftigungsfähigkeit der Personen zu erhalten bzw. so zu verbessern, dass sie bei einer weiteren Verbesserung der Arbeitsmarktlage bzw. bei einem Rückgang des Arbeitskräfteangebots durch die demographische Entwicklung rasch als produktive Arbeitskräfte für den ersten Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.

Auch von einer eher sozial- oder gesellschaftspolitischen Warte kann es gute Gründe für einen solchen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor geben: Erwerbsarbeit dient eben nicht nur der Erzielung von Einkommen zum Lebensunterhalt, sondern erleichtert die soziale Integration. Sie erlaubt zum Beispiel einen strukturierten Tages-

ablauf, erschließt soziale Kontakte, führt zu höherem Selbstwertgefühl. Im Gegenzug führt langandauernde Erwerbslosigkeit zu sozialer Exklusion, zu psychischen Erkrankungen, zum Zerbrechen von Familien, möglicherweise sogar zu Kriminalität. Auch lassen sich „Vererbungen“ von Transferleistungsabhängigkeit beobachten, mit der Folge, dass Kinder von Transferleistungsempfängern überhaupt keine Erwerbsorientierung haben, sondern sich von vornherein im Transferbezug einrichten. Hier – so der Ansatz – kann öffentlich geförderte Beschäftigung gegensteuern.

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

Allerdings ist ein Ausbau öffentlich geförderter Beschäftigungsverhältnisse auch mit beträchtlichen Risiken verbunden: Zunächst besteht bei umfangreichem Einsatz immer die Gefahr der (weiteren) Verdrängung regulärer Beschäftigung, auch und gerade im kommunalen Bereich. Um diese Gefahr möglichst gering zu halten, kommt es auf eine sorgfältige, regional differenzierte und vor Ort abgestimmte Auswahl der Beschäftigungsfelder an.

Weiterhin widerspricht der Einsatz unbefristeter öffentlich bereitgestellter Beschäftigung der Prämisse der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, alle Anstrengungen zu unternehmen, die Arbeitslosen in den regulären Arbeitsmarkt zu integrieren. Damit dies unter Beachtung der oben aufgeführten arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Zielsetzung gerechtfertigt ist, kommt es vor allem auf zwei Bedingungen an: Zum einen ist die Zielgruppe der unbefristeten öffentlichen Beschäftigungsverhältnisse sorgfältig einzugrenzen. Es kommen nur Personen in Betracht, die zwar erwerbsfähig, aber dauerhaft soweit leistungsgemindert sind, dass eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt auf absehbare Zeit unwahrscheinlich ist. Wird die Zielgruppe zu weit geschnitten, entzieht sich der Ansatz seine Rechtfertigung. Zudem ist öffentlich bereitgestellte Beschäftigung zwangsläufig teurer

als die Subventionierung eines Beschäftigungsverhältnisses am ersten Arbeitsmarkt, denn zusätzlich zum Ausgleich der geringeren individuellen Produktivität muss noch die Anpassung der Arbeitsabläufe finanziert werden.

Zum anderen ist es wichtig, trotz grundsätzlich auf Dauer angelegter Beschäftigungsverhältnisse jederzeit einen Übertritt in den regulären Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Das bedeutet, dass sogenannte Lock-In-Effekte so weit wie möglich zu vermeiden sind. Dies ist auch deshalb wichtig, um einen ständigen Aufwuchs der benötigten öffentlich bereitgestellten Arbeitsplätze zu vermeiden.

Vor diesem Hintergrund verfolgt die hiermit vorgelegte Expertise folgende Ziele:

Erstens geht es darum, die in Frage kommende Personengruppe näher zu beschreiben und nach statistischen Kriterien einzugrenzen. Zweitens sollen ein sinnvoller Auswahlprozess sowie mögliche Ausstiegswege beschrieben werden. Drittens werden mögliche Beschäftigungsfelder und -bedingungen skizziert. Viertens wird ein Konzept für die Einführung öffentlich geförderter Beschäftigungsmöglichkeiten vorgeschlagen. Fünftens schließlich geht es darum, wie die Wirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen gemessen und evaluiert werden können. Untersucht wird hier, welche Erfolgsindikatoren für die Wirkungen auf unterschiedlichen Ebenen herangezogen werden können, wie und durch wen die Messung erfolgen soll und auf welche Weise die Bewertung erfolgen könnte.

## 2. Zur Abgrenzung der in Frage kommenden Personengruppe

### 2.1 Bestimmung der Zielgruppe

Zunächst ist eine Grobabgrenzung der in Frage kommenden Personengruppe geboten. Wer also gehört zu den leistungsgeminderten Langzeitarbeitslosen, die für unbefristete öffentliche Beschäftigung in Frage kommen?

#### *Internationale Beispiele*

Nähert man sich der Beantwortung dieser Frage zunächst durch einen Blick über die Grenzen, so ergibt sich ein im Großen und Ganzen einheitliches Bild: Für die Gruppe der Langzeitarbeitslosen insgesamt werden generell nur befristete Beschäftigungsprogramme mit dem Ziel der Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt angeboten. Dies gilt für stark marktlich orientierte Länder wie Großbritannien und die Vereinigten Staaten ebenso wie für die skandinavischen Sozialstaaten wie Dänemark und Schweden (Konle-Seidl, Lang 2006). Auch die Schweiz verfolgt mit ihren regional unterschiedlichen Programmen für ausgesteuerte Arbeitslose (also diejenigen, deren Arbeitslosenversicherungsanspruch ausgelaufen ist), eine Strategie befristeter Beschäftigungsprogramme (vgl. Aeppli et al. 2004).

Auf Dauer angelegte öffentliche Beschäftigung findet sich international ausschließlich dort, wo es um Personen mit wesentlichen Einschränkungen ihrer Arbeitsfähigkeit geht (vgl. etwa Bergeskog 2001 für einen Überblick). Diese Einschränkungen betreffen im Regelfall die psychische und physische Gesundheit. In Schweden etwa sollen nur Personen für eine Beschäftigung bei Samhall in Frage kommen, die eine oder mehrere der folgenden Probleme aufweisen: Herz- und/oder Lungenkrankheit, Beeinträchtigung von Hör- oder Sehvermögen, Einschränkung der Beweglichkeit, andere somatische Erkrankungen; dazu kommen psychische, intellektuelle oder sozio-medizinische Be-

einträchtigungen, wozu auch Drogenabhängigkeit zählt (Skedinger/Widerstedt 2003). Fehlende Qualifikation oder eine schlechte regionale Arbeitsmarktlage sind dagegen international kein Kriterium für die Zuweisung in unbefristete Beschäftigungsprogramme. Allerdings gibt es Evidenz dafür, dass die Wahrscheinlichkeit einer Teilnahme an Programmen für beeinträchtigte Personen mit Zunahme der Unterbeschäftigung größer wird (z. B. Black, Daniels, Sanders 2002).

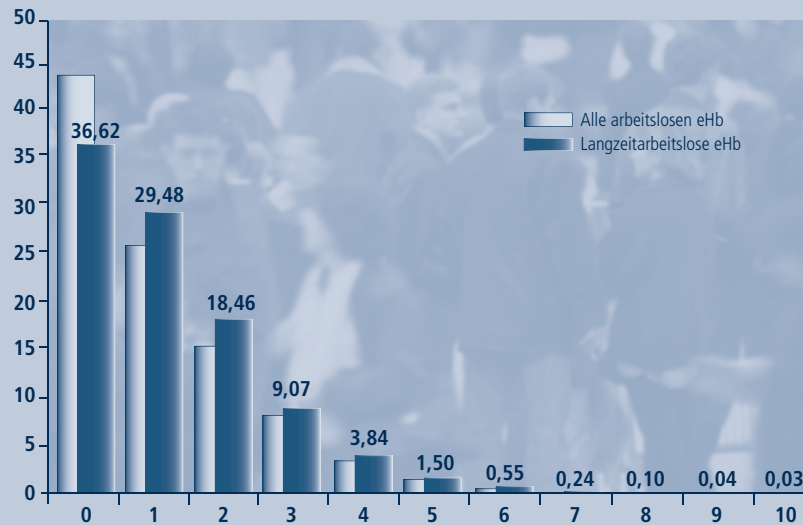
#### *Zielgruppe in Deutschland*

Ausgehend hiervon können nun Überlegungen angestellt werden, wie die Zielgruppe dauerhafter öffentlicher Beschäftigung in Deutschland abgegrenzt werden kann. Definitiv nicht zur betreffenden Personengruppe gehören zunächst erwerbsunfähige Personen. Auch wenn die rentenrechtliche Abgrenzung der Erwerbsfähigkeit („in absehbarer Zeit regelmäßig drei Stunden täglich“) einige Unschärfen und Gestaltungsspielräume aufweist und deshalb nicht unumstritten ist, bietet es sich doch aus Kompatibilitätsgründen an, hier ebenfalls diese Definition zu verwenden. Im Folgenden beschränken sich die Betrachtungen demnach auf die erwerbsfähigen Personen im Sinne des SGB II. Dies bedeutet aber, dass es nur sehr geringe Mindestanforderungen für die Teilnahme an öffentlicher Beschäftigung gibt. Dies muss bei der Ausgestaltung der entsprechenden Arbeitsplätze berücksichtigt werden.

Weiterhin ist der Begriff der Langzeitarbeitslosigkeit zu klären: Zum einen gehören zur Zielgruppe sicherlich Personen, die im Sinne der gesetzlichen Definition als arbeitslos registriert sind, und zwar mindestens ein Jahr. Fraglich ist allerdings, ob nach einem Jahr Arbeitslosigkeit, wenn nach geltendem Recht gerade der Übertritt vom SGB III ins SGB II erfolgt ist, bereits das gesamte zur Verfügung stehende Instrumentarium der Ar-

### Anzahl Maßnahmeteilnahme arbeitsloser erwerbsfähiger Hilfebedürftiger (eHb)

Stichprobe 31.1.2005, Anteile nach AloDauern



beitsmarktpolitik ausgeschöpft ist und somit eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt als mittelfristig unmöglich anzusehen ist. Möglicherweise wird diese Frage in einigen Jahren, wenn die Arbeitsmarktreformen vollständig umgesetzt sind und der Instrumenteneinsatz von Anfang an passgenau erfolgt, anders zu beantworten sein.

Aktuelle Zahlen zeigen, dass ein Jahr nach Beginn der Arbeitslosigkeit immerhin rd. ein Drittel aller Arbeitslosen noch keine Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik durchlaufen haben.

Aus der Wirkungsforschung zum SGB II wissen wir außerdem, dass die Anzahl der Personen, mit denen im ersten Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes bereits eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen wurde, ebenfalls noch sehr gering ist und dass zudem die Qualität der abgeschlossenen Eingliederungsvereinbarungen sehr unterschiedlich ist. Gegenwärtig erscheint es deshalb nicht sinnvoll, bereits direkt beim Übertritt in die Langzeitarbeitslosigkeit unbefristete öffentliche Beschäftigung einzusetzen, die Personengruppe sollte also so abgegrenzt werden, dass im Regelfall mindestens eine zweijährige Arbeitslosigkeitsdauer vorangegangen ist. Hinzukommen können allerdings Personen, die erst kürzer arbeitslos ge-

meldet sind, die aber dennoch lange Perioden ohne Beschäftigung aufweisen.

Die Zugehörigkeit zur fraglichen Personengruppe kann aber nicht an der Erwerbslosigkeitsdauer allein festgemacht werden. Zwar sinkt mit steigender Dauer der Beschäftigungslosigkeit die Chance, wieder in den regulären Arbeitsmarkt zu kommen, jedoch können sich hinter langen Arbeitslosigkeitsdauern auch Aktivierungsprobleme und mangelnde Konzessionsbereitschaft verbergen. In diesen Fällen wären auf den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtete Aktivierungsstrategien auch nach längeren Arbeitslosigkeitsdauern durchaus noch Erfolg versprechend.

Anders stellt sich der Fall dar, wenn die lange Arbeitslosigkeitsdauer gekoppelt ist mit (oder eben ausgelöst von) einem oder mehreren Vermittlungshemmnissen. Nach der Definition der Bundesagentur für Arbeit gehören hierzu vor allem fehlende Qualifikation, gesundheitliche Einschränkungen und Alter über 50 Jahre. Bei diesen Gruppen besteht für sich genommen bereits ein höheres Risiko, arbeitslos und langzeitarbeitslos zu werden. In Kombination mehrerer dieser Merkmale sinken die Beschäftigungschancen weiter. Wie oben beschrieben, wird in den meisten anderen Ländern die Gruppe der möglichen Teil-

nehmer auf Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen im weiteren Sinne beschränkt. Schließlich kann die fehlende Qualifikation durch die Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme grundsätzlich erworben und somit dieses Vermittlungshemmnis beseitigt werden. Hier wäre also zunächst nicht davon auszugehen, dass Personen mit fehlendem Ausbildungsabschluss als dauerhaft nicht vermittelbar einzustufen sind. Allerdings deutet das vollständige Fehlen eines Ausbildungsabschlusses in einem auf Abschlüsse angelegten Bildungssystem wie dem deutschen in Kombination mit langen Arbeitslosigkeitsdauern auf weitere, tiefer liegende Probleme hin.

Schließlich ist bei der Abgrenzung der Personengruppe noch die Frage zu stellen, inwieweit das Alter des Arbeitslosen für die Zugehörigkeit zur Zielgruppe eine Rolle spielen sollte. Gute Gründe für einen generellen Ausschluss aus der Förderung gibt es für die Gruppe der Jugendlichen, bei denen zunächst alles unternommen werden sollte, um Qualifikationen aufzubauen. Hierzu eignen sich berufsvorbereitende und Qualifizierungsmaßnahmen. Geht es zunächst darum, einen strukturierten Tagesablauf und Arbeitsmotivation zu entwickeln, so ist an befristete Arbeitsgelegenheiten, ggf. mit integrierten Qualifizierungsanteilen, zu denken. Da die Entwicklung der Jugendlichen noch in keiner Hinsicht abgeschlossen ist, scheint es jedoch nicht sinnvoll, hier bereits von dauerhaft fehlenden Integrationschancen auszugehen und die Teilnahme an einer unbefristeten öffentlichen Beschäftigung zu ermöglichen. Für die nachfolgende Abschätzung der Größe einer möglichen Bruttozielgruppe werden deshalb die oben aufgeführten – in der BA-Statistik erfassten – Kriterien herangezogen und eine Altersgrenze von 25 Jahren unterstellt.

Häufig wird auch gefordert, für die älteren Arbeitslosen über 55 oder gar schon über 50 grundsätzlich eine besondere Förderung vorzusehen, da ihre Arbeitsmarktchancen besonders schlecht seien. Dies mag zwar gegenwärtig richtig sein, rechtfertigt aber allein noch keine besondere Berücksichtigung dieser Gruppe bei den unbefristeten Beschäftigungsmöglichkeiten: Hier muss es in Zukunft verstärkt darum gehen, die Potenziale insbesondere der produktiveren unter den Älte-

ren für den ersten Arbeitsmarkt nutzbar zu machen. Würde man nun ausschließlich wegen des Alters eines Arbeitslosen von vornherein den Stempel „nicht mehr integrierbar“ aufdrücken, so wäre dies genau das falsche Signal für die Arbeitsmarktakteure und würde den Abbau der „Frühverrentungsmentalität“ bei Arbeitnehmern wie Arbeitgebern nicht unterstützen.

Zusammengefasst ergibt sich somit als Brutto-Zielgruppe für unbefristete öffentliche Beschäftigung alle Personen über 25 Jahre, die zwei Jahre und länger erwerbslos sind und gesundheitliche Einschränkungen und/oder keinen Berufsabschluss haben. Zwar ist davon auszugehen, dass tatsächlich ein großer Teil der Personen, die später vor Ort für unbefristete Beschäftigungsmöglichkeiten ausgewählt werden, auch von der Statistik in dieser Gruppe erfasst werden. Dennoch soll bereits an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass die statistisch erfassten Vermittlungshemmnisse die in der Realität tatsächlich vorhandenen in aller Regel nur unzureichend abbilden. Häufig liegen die tatsächlichen Vermittlungshemmnisse jenseits des statistisch Erfassbaren in bestimmten Persönlichkeitsmerkmalen begründet. Bei der Auswahl von Maßnahmeteilnehmern (siehe dazu genauer weiter unten) wird es deshalb vor allem darauf ankommen, durch ein intensives Profiling kombiniert mit der Erfahrung der persönlichen Ansprechpartner im Einzelfall diejenigen Personen auszuwählen, die erstens tatsächlich auf absehbare Zeit nur geringe Integrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt haben und bei denen zweitens durch die Aufnahme einer öffentlich geförderten Beschäftigung auch tatsächlich positive Effekte auf Beschäftigungsfähigkeit und/oder soziale Integration zu erwarten sind.

## 2.2 Größe und Zusammensetzung der Gruppe nach statistischen Kennziffern

Nach den oben beschriebenen statistisch erfassbaren Kriterien lässt sich eine ungefähre Größe der in Frage kommenden Gruppe ebenso ermitteln wie ihre wahrscheinliche Zusammensetzung. Es sei aber angemerkt, dass es sich bei den im Folgenden präsentierten Zahlen keinesfalls um die An-

zahl der öffentlich geförderten Beschäftigungsverhältnisse handelt, die tatsächlich bereitgestellt werden müssen. Es geht vielmehr darum, aufzuzeigen, wer potenziell betroffen ist und welchen Umfang das Problem bei verschiedenen Abgrenzungen haben könnte. Es käme dann darauf an, aus dem so eingegrenzten Personenkreis diejenigen auszuwählen, die aufgrund ihrer persönlichen Merkmale tatsächlich für die unbefristete Förderung geeignet sind. Dies lässt sich aus den statistischen Kennziffern nicht ersehen.

### Größe der Zielgruppe

Zunächst zur möglichen Größe der Zielgruppe: Wie in Tabelle 1 hergeleitet, könnte die Bruttozielgruppe nach den oben definierten Kriterien bis zu 560.000 Personen umfassen. Legt man strengere Kriterien an und verlangt neben dem Vorliegen von Langzeitarbeitslosigkeit das Zutreffen beider oben definierten Vermittlungshemmnisse, wäre die Bruttozielgruppe lediglich knapp ein Viertel so groß und umfasst gut 130.000 Personen. Allerdings sind in der Auswertung nur diejenigen Personen enthalten, die bereits lange Dauern registrierter Arbeitslosigkeit aufweisen.

Durch die Einführung des SGB II kann es dazu gekommen sein, dass sich Personen neu arbeitslos gemeldet haben, die tatsächlich ebenfalls lange

Dauern der Erwerbslosigkeit hinter sich haben. Gegenwärtig ist eine Analyse dieses Personenkreises nur unzureichend möglich. Es dürfte sich allerdings weitgehend um ein Übergangsphänomen handeln. Eine weite Definition der Zielgruppe hat den Vorteil, dass die Entscheidungsspielräume vor Ort größer werden. Eine enge Definition der Zielgruppe reduziert die Anzahl der Fälle, die vor Ort im Hinblick auf die Maßnahmezuweisung analysiert werden müssen.

### Struktur der Zielgruppe

Die potenzielle Zielgruppe wird im Folgenden nach Strukturmerkmalen analysiert. Wie Tabelle 2 zeigt, sind Frauen und Ostdeutsche sowohl in der weiten als auch in der engen Zielgruppe unterrepräsentiert, wenn man als Vergleichsmaßstab jeweils den Anteil an allen Arbeitslosen oder an allen Arbeitslosen mit einer Dauer von zwei Jahren und mehr heranzieht. Dies lässt sich leicht erklären: Der hohe Anteil der Ostdeutschen an allen (Langzeit-)Arbeitslosen ist eben nicht vorwiegend in persönlichen Eigenschaften und Leistungsminderungen begründet, sondern resultiert aus der immer noch zum Teil katastrophalen Arbeitsmarktlage.

Frauen hingegen weisen gemessen an ihrem Anteil an allen Arbeitslosen bereits geringe An-

Tabelle 1

### Größe der Zielgruppe im Arbeitslosenbestand Dezember 2005

Kategorie	Anzahl
Alle Arbeitslosen	4.539.874
Alle Arbeitslosen über 25 Jahre	4.035.396
Darunter: 2 Jahre und länger arbeitslos	966.486
Darunter: mit gesundheitlichen Einschränkungen	311.446
Darunter: ohne Berufsausbildung, ohne gesundheitliche Einschränkungen	243.902
Potenzielle Zielgruppe, weite Definition	555.348
Potenzielle Zielgruppe, enge Definition	129.591

Quelle: Datawarehouse der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen



Tabelle 2

**Strukturmerkmale der Brutto-Zielgruppe, Anteile an der Gesamtgruppe im Bestand, Dezember 2005**

<b>Merkmal</b>	<b>alle Arbeitslosen über 25 Jahre</b>	<b>Arbeitslose über 25 Jahre, 2 Jahre und länger arbeitslos</b>	<b>Weite Zielgruppe</b>	<b>Enge Zielgruppe</b>
Frauen	47,2	46,3	40,7	39,4
Ostdeutschland	32,8	38,8	29,8	19,4
50 Jahre und älter	28,9	39,6	41,2	48,8
Ausländer	14,6	12,4	17,8	20,8

Quelle: Datawarehouse der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

teile bei den Langzeitarbeitslosen auf. Ob dies an ihren besseren Arbeitsmarktchancen liegt oder daran, dass Frauen nach Ausschöpfung ihrer ALG-I-Ansprüche weniger häufig bedürftig sind und sich deshalb nicht weiter arbeitslos melden, muss an dieser Stelle offen bleiben. Bei den Frauen, die arbeitslos gemeldet bleiben, liegt offensichtlich das Vermittlungshemmnis weniger in fehlender formaler Qualifikation oder gesundheitlicher Einschränkung, sondern wohl häufig in den langen Erwerbsunterbrechungen begründet. Hier wäre aber der Einsatz dauerhafter geförderter Beschäftigung nicht der richtige Weg.

Klar überrepräsentiert bei den Langzeitarbeitslosen und in beiden Zielgruppendefinitionen sind die Älteren über 50 Jahre. Dies liegt insbesondere daran, dass Ältere deutlich häufiger gesundheitliche Einschränkungen aufweisen. Bei den Personen ohne Berufsausbildung sind sie dagegen eher unterrepräsentiert.

Genau umgekehrt zeigt sich das Bild bei den Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft: Auch sie sind in beiden Zielgruppendefinitionen stärker vertreten als es ihrem Anteil an allen Arbeitslosen entspricht. Dies liegt aber ausschließlich daran, dass weit überproportional viele keinen Berufsabschluss aufweisen, während ihr Anteil an den Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen sehr gering ist.

### *Zugänge und Abgänge*

Die vorangegangenen Analysen zeigen den Bestand der Bruttozielgruppe, wie er sich Ende 2005 darstellt. Es darf aber nicht verkannt werden, dass es auch in dieser Gruppe eine gewisse Dynamik gibt. Jeden Monat gibt es zwischen sechs- und siebenhunderttausend Zugänge in Arbeitslosigkeit, rd. die Hälfte davon aus Erwerbstätigkeit. Analysen der BA-Statistik zeigen, dass etwa 10% der Zugänge eines Monats ein Jahr später langzeitarbeitslos werden, also pro Monat etwa 60.000 bis 70.000. Geht man davon aus, dass etwa ein Drittel aller Zugänge ohne Ausbildung sind oder gesundheitliche Einschränkungen aufweisen, so könnten theoretisch monatlich etwa 25.000 Personen neu in die Bruttozielgruppe hineinwachsen.

Auf der anderen Seite gingen aber beispielsweise im Dezember 2005 knapp 20.000 Langzeitarbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen oder fehlender Qualifikation aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit ab. Werden die Abgangsprozesse durch die Einführung der öffentlichen Beschäftigungen nicht maßgeblich behindert, könnte die Bruttozielgruppe von der Größenordnung also einigermaßen stabil bleiben, auch wenn sich über das Jahr gesehen bei den einzelnen Teilnehmern durchaus eine gewisse Fluktuation ergeben könnte.

### 3. Teilnehmerauswahl und Durchlässigkeit des Systems

#### 3.1 Auswahlprozess

Der sorgfältigen Auswahl der Maßnahmeteilnehmer kommt bei arbeitsmarktpolitischen Programmen generell eine kaum zu überschätzende Rolle für den Erfolg der Maßnahme zu. Denn nur durch den passgenauen Einsatz der Arbeitsmarktpolitik können positive Nettowirkungen erzielt und somit letztlich die Maßnahmekosten gerechtfertigt werden. Dies gilt umso mehr im hier vorliegenden Fall einer zunächst unbefristet angelegten Förderung.

Die mögliche Brutto-Zielgruppe für öffentliche Beschäftigung wurde im vorangegangenen Abschnitt beschrieben. Da keine unbegrenzten Ressourcen für die Bereitstellung entsprechender Arbeitsplätze vorhanden sind, besteht die Gefahr weniger darin, dass insgesamt zu viele Personen aus dem Kreis der Langzeitarbeitslosen eine öffentliche Beschäftigung erhalten. Vielmehr geht es darum sicherzustellen, dass auch die richtigen Personen im Sinne der Zielsetzung gefördert werden. Ohne eine genaue Steuerung besteht diese Gefahr durchaus, wie im Folgenden gezeigt wird.

An der Auswahl der Maßnahmeteilnehmer sind drei Personen(gruppen) in unterschiedlicher Intensität beteiligt: Die betreuenden Personen aus der Arbeitsverwaltung, also in der Regel persönlicher Ansprechpartner oder Fallmanager aus dem JobCenter, die Personalverantwortlichen aus dem einstellenden Betrieb oder Träger und natürlich die potenziellen Beschäftigten, also die leistungsgeminderten Langzeitarbeitslosen selbst. Für alle drei Gruppen bestehen nun spezifische Anreizkonstellationen, die einer zielgruppenorientierten Auswahl möglicherweise im Wege stehen.

#### *Rolle der Fallmanager*

Die Fallmanager in den ARGEn und Optionskommunen sehen sich einer im Ganzen heterogenen und schwierigen Klientel gegenüber. Die Betreuungsschlüssel, also die Anzahl SGB II-Kunden zu Fallmanagern, lassen zum großen Teil immer noch eine intensive persönliche Betreuung jedes Einzelfalls kaum zu. Insofern könnte die Versuchung groß sein, einen möglichst großen Anteil seiner Kunden als „erwerbsfähig, aber nicht mehr integrierbar“ zu deklarieren und dauerhaft in öffentliche Beschäftigung zu überführen. Allerdings sprechen auch gute Gründe gegen eine solche Praxis: Zum einen sind, wie oben angedeutet, solche Arbeitsplätze relativ teuer im Vergleich zu anderen Maßnahmen. Sofern die regionalen Einheiten über ihren Eingliederungstitel auch nur zum Teil an den Kosten für ihre Bereitstellung beteiligt werden, wird die Zahl der bereitgestellten Arbeitsplätze deutlich nach oben begrenzt sein. Zum anderen sprechen organisatorische Gründe, die bereits beim Aufbau der Arbeitsgelegenheiten aufschienen, gegen eine übermäßige Zunahme der fraglichen Beschäftigungsverhältnisse. Auch individuell ist solches Verhalten der Fallmanager nur vordergründig rational, entzieht er sich doch mit der Zuweisung eines hohen Anteils seiner Kunden zu den „nicht mehr Integrierbaren“ zu einem Gutteil seine Arbeitsgrundlage.

Ohnehin gibt es kaum sinnvolle und effiziente Alternativen zu einer starken Beteiligung der Fallmanager am Auswahlprozess, wie auch internationale Evidenz zu den Zuweisungsprozessen in öffentliche Beschäftigung bestätigt (vgl. etwa Skedinger/Widerstedt 2003 für Schweden). Schließlich verfügen sie über all jene Informationen, die für die Auswahl relevant sind. Sie kennen die Arbeitsmarkthistorie der Langzeitarbeitslosen, ihre objektiven, statistisch erfassten Vermittlungs-

hemmnisse und verfügen zusätzlich noch über die genaue Kenntnis der Person.<sup>2</sup> Insofern bietet es sich an, die Erstausswahl der in Frage kommenden Personen in die Hände der Fallmanager zu legen. Basis könnte die aus den statistisch messbaren Kriterien bestimmte Bruttozielgruppe sein. Für Personen, die diese Kriterien erfüllen, muss der Fallmanager dann ein intensives Profiling durchführen und dokumentieren. Dieser Prozess könnte durch ein teilstandardisiertes Instrumentarium unterstützt werden, das auch bestimmte Tests enthält. Hierdurch ermittelt der Fallmanager weitere, bisher nicht erfasste Merkmale des Langzeitarbeitslosen. Dazu gehören etwa die Arbeitsmotivation, Sprachprobleme, fehlende Basiskompetenzen (wie Lesen und Schreiben), besondere Persönlichkeitsmerkmale (z. B. besondere Schüchternheit, Konzentrationsfähigkeit, äußere Erscheinung), generell die psychische und physische Disposition. Die Kombination eines standardisierten Tests mit der persönlichen Einschätzung des Fallmanagers ergibt dann ein Gesamtbild. Auf dieser Grundlage empfiehlt der Fallmanager ggf. die Teilnahme an einer unbefristeten öffentlichen Beschäftigung. Ein Nebenprodukt dieses intensiven Profiling könnte zudem sein, dass solche Personen identifiziert werden, bei denen die Einstufung als erwerbsfähig nicht zutreffend ist.

Denkbar, aber noch deutlich ressourcenintensiver wäre auch, durch „Fallkonferenzen“ innerhalb der regionalen Einheit zumindest auf regionaler Ebene ein gemeinsames Verständnis darüber zu erlangen, welche Personen in die Zielgruppe gehören. Das genaue Verfahren sollte im Rahmen der ohnehin vorzusehenden Pilotierung entwickelt und getestet werden. Möglicherweise bietet es sich auch an, die Arbeitsfähigkeit und -bereitschaft der in Frage kommenden Personen vorab in einer kürzer dauernden Maßnahme, etwa einer Trainingsmaßnahme oder einer kurzen Arbeitsgelegenheit, zu testen. In jedem Fall entsteht im Ergebnis in jeder Region ein Pool von Personen, die für eine öffentliche Beschäftigung in unterschiedlichen Einsatzfeldern in Frage kommen.

### *Zusammenarbeit mit einstellendem Betrieb/Träger*

Die Auswahl aus diesem Pool für eine spezifische Arbeitsstelle kann nun nur in Zusammenarbeit mit dem einstellenden Betrieb oder Träger erfolgen. Denn insbesondere bei dauerhaft angelegter Beschäftigung ist ein guter Fit zwischen Stelle und Person notwendig, um die gewünschten Effekte zu erzielen und unerwünschte Fluktuation zu verhindern. Allerdings entsteht hier ein gewisser Trade-off: Zum einen geht es bei dieser Art Maßnahme genau darum, diejenigen Personen mit den geringsten Arbeitsmarktchancen in Beschäftigung zu bringen, also diejenigen, deren Rest-Produktivität am geringsten ist und die in Bezug auf Betreuung und Anpassung der Arbeitsabläufe die höchsten Anforderungen an den Arbeitsplatz stellen.

Zum anderen werden solche geschützten Beschäftigungsverhältnisse aber nur dann auf Dauer finanzierbar sein, wenn in den beherbergenden Firmen zumindest zum Teil eine Wertschöpfung erwirtschaftet wird. Insofern besteht für die Firmen durchaus ein Anreiz, ein Creaming zu betreiben und aus dem Pool der zur Verfügung stehenden Personen die arbeitsmarktnächsten herauszusuchen. Eine solche Selektivität zeigte sich im Übrigen auch bei internationalen Studien zu geschützter Beschäftigung. Beim schwedischen Unternehmen Samhall etwa, das eigentlich ausschließlich Personen mit Arbeitsbeeinträchtigungen einstellen soll, werden dennoch eine beträchtliche Anzahl von Personen rekrutiert, die zwar arbeitslos sind, aber keine dokumentierten Vermittlungshemmnisse aufweisen (Skedinger/Widerstedt 2003). Ähnliches berichten Nicaise et al. (2005) von Programmen aus Flandern.

Ein solches Creaming ist nicht nur deshalb problematisch, weil es die Gruppe mit den geringsten Chancen benachteiligt. Es führt auch dazu, dass die gemessenen Wirkungen der Maßnahme geschmälert werden: Denn in der Gruppe der „Arbeitsmarktnahen“ sind sowohl die Integrationschancen in reguläre Beschäftigung als auch die soziale Integration auch ohne geschützte Be-

2 Das ist zumindest das Idealbild der Fallmanager. Den Verfassern ist durchaus bewusst, dass dies Mitte 2006 noch nicht in allen Fällen auch tatsächlich der Realität entspricht.

schäftigung schon vergleichsweise hoch, so dass die Effekte der Maßnahmeteilnahme zwangsweise niedriger sein müssen.

Eine mögliche Teillösung des Trade-offs zeigt sich wiederum im flämischen Modell: Für die Gruppe der Arbeitslosen mit Beeinträchtigungen werden hier nämlich unterschiedlich marktnahe Beschäftigungsmöglichkeiten bereitgestellt, die von Firmen mit Gewinnerzielungsabsicht für die marktnäheren bis zu marktfernen Werkstätten reichen. Dann könnte eine Selektion innerhalb der Gruppe auf diese Firmen erfolgen.

Je stärker die Genese der Tätigkeitsfelder und Beschäftigungsmöglichkeiten unter Einbeziehung aller regionalen Akteure erfolgt, umso eher besteht im Übrigen die Chance, dass ein breites Spektrum an unterschiedlichen Beeinträchtigungen und Fähigkeiten untergebracht werden kann.

#### *Einbeziehung der Betroffenen*

Der dritte Akteur im Auswahlprozess ist schließlich der Arbeitslose selbst. Auch hier können verschiedene Motivlagen vermutet werden, die zum Teil die intendierte Auswahl erschweren: Zunächst gibt es natürlich in beträchtlichem Umfang Personen, die zwar motiviert zur Arbeitsaufnahme sind, bereits arbeitsmarktpolitische Maßnahmen durchlaufen und eigene Suchaktivitäten unternommen haben. Dennoch haben sie aufgrund mangelnder Qualifikationen und in der Persönlichkeit liegender Probleme keinen regulären Arbeitsplatz aufnehmen können. Diese Personen gehören unmittelbar zur Zielgruppe, sie werden vermutlich auch motiviert sein, in geschützter Beschäftigung zu arbeiten.

Es ist aber zu vermuten, dass auch für andere Arbeitslose eine öffentliche Beschäftigung attraktiv sein kann: Sei es, weil die Motivation zur Suche eines regulären Arbeitsplatzes fehlt, sei es, dass eine größere Arbeitsplatzsicherheit vermutet wird als bei regulären Arbeitsplätzen, sei es der Versuch, sich durch die Zuweisung in die Gruppe „nicht mehr integrierbar“ weiteren Aktivierungsversuchen zu entziehen. Geraten in großem Umfang derart motivierte Personen in die Zielgruppe, schmälert dies ebenfalls die Nettowirkungen

und kann damit die Akzeptanz des Modells in der Öffentlichkeit erheblich schmälern. Auch vor diesem Hintergrund ist das oben skizzierte intensive Profiling möglicher Zielpersonen dringend notwendig.

Abschließend stellt sich die Frage, ob die Teilnahme an diesem Programm freiwillig oder verpflichtend sein soll. Der Gedanke, dass der Bezug von Transferleistungen ggf. zu einer Gegenleistung verpflichtet, der sowohl im alten BSHG enthalten war als auch im SGB II enthalten ist, spricht gegen eine Freiwilligkeit dieser Maßnahme und für einen sanktionsbewehrten Umgang. Auch die anderen Maßnahmen des SGB II können keineswegs freiwillig in Anspruch genommen werden, sondern die Teilnahme gemäß der Maxime Fördern und Fordern wird als eigener Beitrag zur Reintegration vom Arbeitslosen eingefordert. Die Maßnahmen im Rahmen eines solchen Konzepts dürften überwiegend Kompetenzsteigernd sein und damit die Beschäftigungsfähigkeit erhöhen. Nach dieser Logik müsste auch die öffentliche Beschäftigung verpflichtend durchgeführt werden, eben als der Eigenbeitrag, den der Leistungsgeminderte innerhalb des SGB II zu leisten hat.

Dagegen ließe sich einwenden, dass diesen Überlegungen ein Defizitmodell zu Grunde liegt, nachdem in der Person begründete Mängel des Arbeitsvermögens (Qualifikation, Verhalten, Motivation etc.) einer Integration in einen prinzipiell aufnahmebereiten Arbeitsmarkt entgegenstehen. Der Ansatzpunkt öffentlich geförderter Beschäftigung geht jedoch eher davon aus, dass es sich überwiegend um Personen mit multiplen Benachteiligungen handelt, für die es trotz Fördern und Fördern nur eine geringe Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes gibt. In diesem Fall würde es eher darum gehen, den Betroffenen ein Angebot zu machen, das ihnen das Gefühl einer über Arbeit vermittelten gesellschaftlichen Normalität gibt und das ihnen Tagesstruktur, soziale Kontakte, Teilhabe an der gesellschaftlichen Produktion und eine zumindest etwas bessere finanzielle Ausstattung vermitteln soll. Mit einem solchen Ansatz wären Sanktionen nur schwer zu vereinbaren.

Darüber hinaus gibt es zwei praktische Überlegungen, die für das Prinzip der Freiwilligkeit bei dieser Maßnahme sprechen: Zum einen dürften die meisten Einsatzfelder im Rahmen eines solchen Programms nur dann funktionieren, wenn es eine eigene Motivation der Teilnehmer gibt. Dies gilt ganz besonders für Tätigkeiten im Rahmen lokaler, sozialraumorientierter Programme. Zum anderen zeigen bereits die Erfahrungen mit den wesentlich unattraktiver ausgestalteten Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante („Ein-Euro-Jobs“), dass es vermutlich mehr Interessentinnen und Interessenten für solche Maßnahmen geben dürfte als Plätze. In einer Entscheidungssituation wäre es vermutlich immer vorzuziehen, motivierte Freiwillige zu nehmen als unkooperative Hilfebedürftige zu verpflichten, zumal es für die zweite Gruppe andere Instrumente im SGB II gibt.

### 3.2 Durchlässigkeit des Systems

Zwar handelt es sich bei der Zielgruppe für geschützte Beschäftigungsverhältnisse um Personen mit sehr schlechten Arbeitsmarktchancen. Dennoch sind ihre Chancen nicht null. Auswertungen aus dem Data Warehouse (DWH) der Bundesagentur für Arbeit zeigen etwa, dass monatlich rd. 20.000 Personen, die langzeitarbeitslos sind und ein oder mehrere Vermittlungshemmnisse haben, in reguläre Beschäftigung einmünden. Übertritte gelingen auch aus Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie etwa die Evidenz aus BSHG-Maßnahmen zeigt: Nach einer Studie der Bertelsmann-Stiftung (2003) lagen die Bruttointegrationsquoten von Teilnehmern an befristeter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nach §19 BSHG im Durchschnitt aller betrachteten Kommunen bei 38,5%. Auch die Evaluation von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zeigte positive Effekte (Brinkmann et al. 2006) auf die Beschäftigungschancen, gerade bei besonders schwierigen Personengruppen.

#### *Integration in reguläre Beschäftigung als Fernziel*

Führte geschützte Beschäftigung dazu, dass die Übertritte der Maßnahmeteilnehmer in reguläre Beschäftigung gegenüber ähnlichen Nichtteilnehmern deutlich zurückgingen, wäre dies ein deutliches Indiz für einen Lock-In-Effekt, der umso dramatischere Folgen hat, da es sich bei den hier betrachteten um Maßnahmen ohne definiertes Ende handelt. Im schlimmsten Fall würden alle Personen, die jemals in geschützte Beschäftigung eingetreten sind, bis zur Verrentung dort beschäftigt bleiben. Dies hätte zum einen negative Konsequenzen für die Akzeptanz der geschützten Beschäftigung in der Öffentlichkeit, da sie schnell als „Abstellgleis“ empfunden werden könnte. Hinzu kommt, dass ein dauerhaftes Verbleiben des Großteils der Beschäftigten dazu führen würde, dass immer mehr geschützte Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden müssten. Dies wäre zum einen bald nicht mehr finanzierbar, hätte zum anderen auch zwangsläufig Verdrängungseffekte zur Folge und würde so zum Scheitern des Modells führen.

Aus diesen Gründen muss die Integration in reguläre Beschäftigung auch bei dieser Art der arbeitsmarktpolitischen Maßnahme zumindest Fernziel bleiben. Allerdings reicht es nicht, dies zu postulieren, es müssen auch Regelungsmechanismen hierfür gefunden werden. Denn wiederum gibt es bei allen Beteiligten Anreize, die dem Ziel Integration in reguläre Beschäftigung widersprechen: Auf der Seite des Beschäftigungsunternehmens bestehen wenig Anreize, eine Person, die über einen gewissen Zeitraum eingearbeitet und in den Arbeitsprozess integriert wurde, zu ermutigen, sich nun eine reguläre Beschäftigung zu suchen.

Auf der Seite der Fallmanager schafft jede erfolgreich in geschützter Beschäftigung untergebrachte Person Zeit für die Betreuung der anderen Kunden. Und der Langzeitarbeitslose selbst, der in der geschützten Beschäftigung seine Arbeitsmotivation und sein Selbstvertrauen wiedergefunden hat, wird möglicherweise ebenfalls vor dem Schritt in den rauereren regulären Arbeitsmarkt mit der größeren Job-Unsicherheit zurückschrecken.

### *Maßnahmen zur Durchlässigkeit*

Um folglich möglichst viele Übertritte in reguläre Beschäftigung zu ermöglichen, muss an allen drei Gruppen angesetzt werden. Auf Unternehmensseite lassen sich Übertritte auf reguläre Arbeitsplätze besonders leicht realisieren, wenn sie quasi inhouse stattfinden können. Die Investition in das Training-on-the-Job, die das Unternehmen geleistet hat, geht somit nicht verloren, und Rekrutierungskosten werden reduziert, weil der neue Arbeitnehmer dem Unternehmen bereits bestens bekannt ist. Dies setzt allerdings voraus, dass es sich bei den beschäftigenden Unternehmen um Mischbetriebe handelt, die geschützte und reguläre Arbeitsverhältnisse nebeneinander anbieten. Alternativ oder zusätzlich kann daran gedacht werden, die Bezuschussung, die das Beschäftigungsunternehmen für den jeweiligen Arbeitnehmer erhält, über die Zeit degressiv zu gestalten. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass der Arbeitnehmer mit der Zeit produktiver und leistungsfähiger wird und damit einen größeren Wertschöpfungsbeitrag selbst leistet. In der ganz langen Frist könnte so aus einem geförderten ein ungeförderter Arbeitsplatz werden, und auf dem geförderten Arbeitsplatz könnte ein neuer Leistungsgeminderter eingestellt werden. Hierfür würde die normale Fluktuation innerhalb von Unternehmen ausgenutzt.

Wegen der besonderen Probleme der Zielgruppe könnte eine solche Degression oder ein Wechsel im Unternehmen nach einer bestimmten Zeit aber nicht automatisch erfolgen, sondern müsste durch Beurteilung und Coaching von Seiten des Fallmanagers unterstützt werden. Ohnehin ist es notwendig, dass die Arbeitnehmer in geschützten Beschäftigungsverhältnissen nicht aus der Betreuung durch die Fallmanager herausfallen. Schließlich sind die Personen zwar möglicherweise nicht mehr arbeitslos gemeldet, gleichwohl werden sie weiterhin staatlich alimentiert. Es wäre somit auch SGB II-konform, sie weiter durch die ARGen und Optionskommunen betreuen zu lassen. Dabei sollte zunächst regelmäßig (z. B. in jährlichen Abständen) in einem Gespräch geklärt werden, inwieweit sich Beschäftigungsfähigkeit und soziale Integration verbessert haben. Hierzu könnte auch eine Beurteilung durch das Beschäftigungsunternehmen herangezogen werden. Darauf aufbauend müssten mit dem Leistungsgeminderten zusammen die weiteren Schritte besprochen werden: Soll eine reguläre Stelle gesucht werden, wenn ja, welche Aktivitäten sind nötig? Wenn eine gewisse Arbeitsmarktnähe und Motivation gegeben ist, ist u.U. auch die Teilnahme an bestimmten Qualifizierungsmodulen sinnvoll. Diese regelmäßigen Überprüfungen des Status Quo müssen nachvollziehbar dokumentiert und die vereinbarten Schritte (wie in einer Eingliederungsvereinbarung) auch eingehalten werden.

## 4. Beschäftigungsfelder und Beschäftigungsbedingungen

Sofern man sich dazu entschlossen hat, öffentlich geförderte Beschäftigung für den von uns skizzierten Personenkreis anzubieten, stellt sich zentral die Frage, in welchen Beschäftigungsfeldern sich Arbeiten finden, die so wenig wie möglich in den normalen Wirtschaftskreislauf eingreifen, insbesondere keine vorhandene Beschäftigung verdrängen oder das Entstehen von regulärer Beschäftigung verhindern. Dann wird zu fragen sein, wie die Bedingungen dieser Beschäftigung zu sein haben, um den besonderen Bedürfnissen der Zielgruppe gerecht zu werden.

Aus unserer Sicht steht hier insbesondere die Frage der Ausgestaltung der Arbeitsplätze im Vordergrund, aber natürlich spielen auch die Entlohnung und die Organisationsform der Betriebe eine große Rolle. Schließlich ist die Frage der Dauerhaftigkeit einer solchen Beschäftigung von großer Bedeutung: In welchem Verhältnis steht das individuelle Bedürfnis nach Planbarkeit, Sicherheit und Verlässlichkeit auf der einen Seite – gerade bei einer Personengruppe, deren bisherige Lebens- und Arbeitserfahrungen in großem Maß von Diskontinuitäten gekennzeichnet sein dürfte – zum Anspruch, auch diesen Menschen Entwicklungsmöglichkeiten zu unterstellen und zu gewähren, auf der anderen.

Wir wollen uns im Folgenden damit auseinandersetzen, welche grundsätzlichen Möglichkeiten der Beschäftigung es für die angedachte Zielgruppe gibt und orientieren uns dabei in der Darstellung an dem Drei-Sektoren-Ansatz, der zwischen einem privatwirtschaftlichen Sektor, einem öffentlichen Beschäftigungssektor und einem Dritten Sektor unterscheidet, den man im weitesten Sinne als sozialwirtschaftlich bezeichnen kann und der die Ebene von Wohlfahrtsverbänden, Initiativen, Vereinen etc. umfasst und damit auch eine enge Beziehung zum bürgerschaftlichen Engagement hat. Diese Systematik ist daher nicht zu verwechseln mit der Fourastiéschen

Einteilung, die ebenfalls drei Sektoren umfasst, nämlich Rohstoffgewinnung und Landwirtschaft (primärer), Produktion (sekundärer) und Dienstleistung (tertiärer Sektor).

### 4.1 Grundsätzliche Varianten

#### *Privatwirtschaft*

Denkbar sind Tätigkeiten im Bereich des ersten Arbeitsmarktes, für die es keine besonderen Kriterien wie etwa öffentliches Interesse und Zusätzlichkeit gibt. Die Firmen erhalten einen Lohnkostenzuschuss, der je nach Produktivität der Beschäftigten bis zur vollen Lohnsumme gehen kann. Die Subventionierung der Beschäftigung stellt in diesem Konzept einen Nachteilsausgleich dar, mit der die geringere Produktivität und der höhere Betreuungsaufwand abgegolten werden soll, so dass damit keine Wettbewerbsverzerrung stattfindet. Dennoch ist es in diesem Modell wahrscheinlich, dass konkurrierende Betriebe sehr genau hinschauen werden, dass ihnen aus der subventionierten Beschäftigung kein Nachteil erwächst, so dass ein solches Modell darauf angewiesen sein wird, über Informationen und Verhandlungen beispielsweise auf Kammerebene Akzeptanz zu erzeugen.

Wir gehen jedoch davon aus, dass für die meisten Personen, die für eine Beschäftigung im Rahmen von Programmen für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose in Frage kommen, ein hoher und kontinuierlicher Betreuungsaufwand zu leisten ist. Es ist kaum anzunehmen, dass normale Wirtschaftsbetriebe bereit und in der Lage wären, die entsprechende Betreuung zu leisten, so dass hierfür besondere Betriebsformen wie Sozial- oder Integrationsbetriebe in Frage kämen, die aber in der Regel nicht rein privatwirtschaftlich organisiert sind (s. u.).

## Öffentlicher Sektor

Denkbar ist aber auch, dass in öffentlichen Betrieben, z.B. der Kommunen, Strukturen geschaffen werden können, die den Bedürfnissen dieser Klientel gerecht werden können, so wie dies in Schweden für Menschen mit funktionaler oder psychischer Behinderung möglich ist. Für die Bezuschussung der Lohnkosten würde hier dasselbe gelten wie für Privatbetriebe. Dies trifft aber ebenso für die Wahrscheinlichkeit zu, dass „normale“ Betriebe oder Verwaltungen in der Lage sind, entsprechende Betreuungsstrukturen aufzubauen. Die Erfahrungen mit der Beschäftigungsquote für erwerbsgeminderte Menschen, die ja im Wesentlichen eine viel einfachere Klientel bilden als die leistungsgeminderten Langzeitarbeitslosen, sind weder in der privaten Wirtschaft noch im Bereich öffentlicher Beschäftigung sehr ermutigend.

Eine Möglichkeit, um dem Dilemma zwischen Betreuungsbedürfnissen und den Erfordernissen der alltäglichen Arbeit in normalen Betrieben zu entkommen, wären Soziale Betriebe, die einerseits am Markt operieren, andererseits das Ziel und die Kompetenzen haben, Benachteiligte ins Erwerbsleben zu integrieren. Bei diesen Betrieben handelt es sich um ein untererforschtes Phänomen, selbst die Definitionen differieren in und zwischen den verschiedenen Ländern (vgl. verschiedene Beiträge in Nyssens 2006), aber es gibt einige Kriterien, bei denen Übereinstimmung herrscht (Birkhölzer/Krämer 2002):

- Soziale Unternehmungen sind Wirtschaftsunternehmen zur Realisierung sozialer und/oder gemeinwesenbezogener Zielsetzungen.
- Es handelt sich um Formen der Selbstorganisation bzw. Selbsthilfe von Bürgern, die sich von einem oder mehreren Mängeln in der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen betroffen fühlen.
- Ihr wirtschaftliches Handeln ist den sozialen und/oder gemeinwesenbezogenen Zwecken untergeordnet und folgt dem Prinzip des „not-for-private-profitdistributing“.
- Das unternehmerische Handeln erfolgt auf gemeinschaftlicher, kollektiver oder kooperativer Basis.

Eine spezielle Form von Sozialen Unternehmen für die Integration Schwerbehinderter sind die z.Z. etwa 700 Integrationsprojekte, die in ganz unterschiedlichen Branchen und mit verschiedenen Projekten am Markt operieren: Integrationsprojekte sind Integrationsunternehmen, Integrationsbetriebe oder Integrationsabteilungen, deren Belegschaft sich regelmäßig zu 25%–50% aus schwerbehinderten Menschen im Sinne des § 132 Sozialgesetzbuch IX zusammensetzt (ZBFS 2007). Diese Projekte kämen von daher für die Integration Langzeitarbeitsloser mit Behinderungen in Betracht.

Die Erwirtschaftung eines relevanten Anteils des Umsatzes und die parallele Verfolgung wirtschaftlicher und sozialer Ziele bilden demnach den Kern der Sozialfirmen. In Deutschland gibt es Erfahrungen mit sogenannten „sozialen Betrieben“ oder „sozialen Wirtschaftsbetrieben“ die in den neunziger Jahren gegründet wurden und zum Teil recht erfolgreich arbeiteten. Die Förderung wurde aber beispielsweise in Niedersachsen nach Amtsantritt der neuen Landesregierung im Jahr 2003 eingestellt.

Soweit in diesen Betrieben die Finanzierung zumeist über Maßnahmen der aktiven bzw. aktivierenden Arbeitsmarktpolitik geschieht, gelten die Kriterien des öffentlichen Interesses und der Zusätzlichkeit. Für diese muss ausgeschlossen sein, dass es sich um Bereiche handelt, für die es gesetzliche oder sonstige Verpflichtungen gibt, da es sich sonst nicht um zusätzliche Tätigkeiten handelt. Denkbar sind aber auch wirtschaftliche Aktivitäten, die in einer privatwirtschaftlich nicht besetzten Nische stattfinden, oder Tätigkeiten und Geschäftsfelder, die sich nicht rentabel privatwirtschaftlich betreiben lassen, die aber einen Zusatznutzen für die Gemeinschaft darstellen. Lediglich dort, wo – wie bei den Integrationsprojekten – die öffentliche Förderung als Nachteilsausgleich konzipiert ist, sind normale privatwirtschaftliche Aktivitäten ohne die Berücksichtigung der Kriterien Zusätzlichkeit und öffentliches Interesse möglich und denkbar.

Der Markt für Sozialfirmen läge also in der Regel nicht da, „wo sich die reguläre einheimische Wirtschaft schon heute um Aufträge balgt“ (Blattmann 2005), sondern eher an den Grenzen,



z. B. dort, wo einfache Tätigkeiten wegen zu geringer Gewinnmargen ins Ausland vergeben werden. Hierbei ist zum einen zu berücksichtigen, dass es solche Nischenproduktionen bereits in anderen Bereichen gibt, z. B. in den Werkstätten für behinderte Menschen oder den Justizvollzugsanstalten. Beispielsweise werden in den Werkstätten für behinderte Menschen nicht nur Holzgegenstände (Spielzeug, Kleinmöbel) gefertigt, die dann meist in eigenen Läden verkauft werden, sondern gerade auch einfache Verpackungs- und Montagearbeiten verrichtet, auf die Blattmann abzielt. Es sollte nach Möglichkeit vermieden werden, dass sich unterschiedlich Benachteiligte gegenseitig die Märkte streitig machen. Die Tatsache, dass man auch mit solchen Aktivitäten Beschäftigung substituiert, wenn auch im Ausland, soll hier ebenfalls nicht unterschlagen werden.

Eine weitere Möglichkeit, Beschäftigung für Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen anzubieten, sind kommunale Beschäftigungsgesellschaften, die als Maßnahmeträger arbeitsbezogene Maßnahmen aus dem Bereich der Sozialhilfe (z. B. Hilfe zur Arbeit) und der Arbeitsmarktpolitik (z. B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) durchgeführt haben. Diese Beschäftigungsgesellschaften, die teilweise auch von Wohlfahrtsverbänden betrieben werden und somit formal zum 3. Sektor gehören würden, aber immer eine enge kommunale Anbindung haben, haben große Erfahrung sowohl im Umgang mit einer schwierigen Klientel als auch mit der Akquisition und Besetzung von Geschäftsfeldern, z. B. in den Bereichen Recycling, Aufarbeitung von Möbeln, Kleidung, Haushaltsgeräten und Fahrrädern oder Transportdienstleistung. Diese Dienstleistungen stehen oft im Zusammenhang mit sozialen Zwecken, z. B. der Bestückung kommunaler Möbellager oder Kleiderkammern, aus denen sozial Schwache entsprechende Bedürfnisse befriedigen können.

Die Rolle von Sozialen Betrieben, Sozialen Wirtschaftsbetrieben, Integrationsfirmen und Beschäftigungsgesellschaften kann an dieser Stelle nicht systematisch aufgearbeitet werden. Wir halten dies allerdings für geboten, wenn ein Programm für Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen aufgelegt werden soll,

da in diesen Einrichtungen wichtige Erfahrungen gesammelt wurden, auch wenn die entsprechenden Programme nicht nach heutigen Maßstäben systematisch evaluiert worden sind.

### *Dritter Sektor*

Die Vertreter alternativer Beschäftigungsformen sehen im Dritten Sektor, insbesondere der lokalen Ökonomie, große Potenziale für Beschäftigung, die sowohl die Lage der leistungsgeminderten Langzeitarbeitslosen als auch die Lebensbedingungen in den jeweiligen Sozialräumen verbessern. Das Konzept der Arbeitsgruppe des SGB II – Zentralbereichs der Bundesagentur für Arbeit, an dem die Autoren zeitweise in beratender Form mitgewirkt haben, „geht davon aus, dass innerhalb eines Sozialraums genügend lokale, ökonomisch verfügbare beschäftigungswirksame Ressourcen vorhanden sind, um erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit auf dem regulären Arbeitsmarkt finden können, zu beschäftigen“ (AG Alternative Beschäftigungsformen, 2005, S. 15). Das BA-Konzept macht selbst keine Vorschläge für Beschäftigungsfelder, sondern beschreibt eine Methode, wie diese im Rahmen der lokalen Ökonomie unter Einbeziehung der relevanten Akteure ermittelt werden können. Da es um gemeinwohlorientierte Tätigkeiten gehen soll, werden die Beschäftigungsfelder sicher im Bereich von Bildung, Gesundheit, Umwelt und sozialen Anliegen gesucht werden.

Will man dabei nicht in Konkurrenz zu (noch) vorhandenen Angeboten des öffentlichen Sektors geraten, ist die Abgrenzung zu ehrenamtlichen Tätigkeiten zu beachten. Es kann kaum Sinn einer solchen Maßnahme sein, in das bürgerschaftliche Engagement einzugreifen. Erlinghagen geht zwar auf der Basis von Analysen mit dem Sozio-ökonomischen Panel davon aus, dass ehrenamtliche Tätigkeit für den hier angesprochenen Personenkreis in der Regel nicht in Frage kommt: „Empirisch zeigt sich, dass ehrenamtliche Tätigkeit in Deutschland nach wie vor eine Domäne der gut ausgebildeten Erwerbstätigen ist, die in ‚gesicherten‘ Familienverhältnissen leben“ (Erlinghagen 2000, S. 304). Dennoch bliebe zu beachten, ob sie nicht doch das Ehrenamt tangieren, wenn solche

Tätigkeiten organisiert durchgeführt würden (z. B. im Bereich von Sportvereinen, Bibliotheken, Kindertagesstätten). Beispielsweise könnte die Motivation Ehrenamtlicher leiden, in kommunalen Bibliotheken Bücher zu sortieren oder in Kindertagesstätten vorzulesen, wenn die gleichen Tätigkeiten auch bezahlt im Rahmen eines öffentlich geförderten Sonderarbeitsmarkts durchgeführt werden.

### *Zivildienst*

Im Rahmen der Zunahme von Kriegsdienstverweigerern nach Art. 4 Abs. 3 GG seit den frühen siebziger Jahren ist ein ganz eigenes Beschäftigungsfeld entstanden, das für große Teile der männlichen Jugendlichen einen wichtigen Teil der beruflichen Sozialisation darstellt: der Bereich des Zivildienstes. Darin gibt es große Tätigkeitsbereiche, die ohne Zweifel im Rahmen regulärer Beschäftigung erledigt werden könnten, bei denen sich aber in den vergangenen Jahrzehnten ein gesellschaftlicher Konsens herausgebildet hat, sie im Rahmen öffentlicher Arbeitsverhältnisse und bei geringer Entlohnung ausführen zu lassen. Fast alle sozialen und karitativen Einrichtungen sind auf ihre „Zivis“ angewiesen, ob diese als Rettungssanitäter, Helfer in der Alten- und Krankenpflege, Betreuer in Jugendzentren oder auf Abenteuerspielplätzen oder schlicht als Hausmeister in der Jugendherberge arbeiten.

Durch die Verkürzung des Wehrdienstes, von der auch der Zivildienst betroffen ist, haben sich allerdings in den vergangenen Jahren die Probleme, die vorhandenen Zivildienstplätze auch zu besetzen, massiv verschärft. Im Jahr 2004 wurde von etwa 60.000 unbesetzten Plätzen ausgegangen, ab 2005 könnte sich durch die nochmalige Kürzung der Zivildienstdauer die Situation noch weiter zugespitzt haben (vgl. Bröhling 2005).

Auch Zivildienstplätze müssen dem Allgemeinwohl dienen und arbeitsmarktneutral sein. Dies ist jedoch z. B. bei den im Rettungsdienst eingesetzten Zivildienstleistenden eher fraglich, insbesondere da es sich um eine gesetzlich geregelte erforderliche Tätigkeit handelt, was dem Prinzip der Zusätzlichkeit widerspricht. Seitens der Politik wurde in diesem Zusammenhang bereits die Forderung erhoben, nicht besetzte Zivil-

dienststellen durch SGB II-Empfänger zu besetzen, was aber angesichts der meist kurzen Frist der in Frage kommenden Maßnahmen (z. B. Arbeitsgelegenheiten) mit Recht kritisiert wurde und bislang auch nicht praktiziert wird. Es fragt sich allerdings, ob es bei einer längeren Beschäftigungsperspektive nicht doch Bereiche gäbe, die auch von den in Frage kommenden Langzeitarbeitslosen verrichtet werden könnten: Essen auf Rädern, Spielplatzaufsicht, Hilfstätigkeiten im Hausmeisterbereich? Das Zusätzlichkeitskriterium besteht allerdings dann allein darin, dass die entsprechenden Tätigkeiten sonst nicht oder erst später verrichtet werden können. Ansonsten bleibt bestehen, dass fast alle von Zivildienstleistenden verrichteten Arbeiten auch im Rahmen regulärer, oft sogar sehr qualifizierter, Beschäftigung verrichtet werden könnten.

## 4.2 Geschäftsfelder, öffentliches Interesse und Zusätzlichkeit

Die bisherigen Erfahrungen mit öffentlich geförderter Beschäftigung zeigen, wie schwierig es ist, Beschäftigungsmöglichkeiten für einen größeren Personenkreis zu schaffen, die nicht in den regulären Arbeitsmarkt eingreifen. In den meisten Fällen lässt sich dieses Problem nicht prinzipiell und theoretisch sauber lösen, sondern nur über Konsensbildung und Beteiligung aller relevanten Akteure. Wichtige Kriterien für geförderte Beschäftigung sind im SGB III geregelt: Öffentliches Interesse liegt nach § 261 (3) SGB III dann vor, „wenn das Arbeitsergebnis der Allgemeinheit dient“. Überwiegen erwerbswirtschaftliche Interessen oder dient das Ergebnis einem begrenzten Personenkreis, liegt kein öffentliches Interesse vor. Damit kann zunächst einmal davon ausgegangen werden, dass Aktivitäten in den Bereichen Umwelt, Gesundheit, Bildung, Kultur und Soziales im öffentlichen Interesse liegen, wenn sie nicht überwiegend der Erzielung oder Maximierung von Profiten dienen.

Das Kriterium der Zusätzlichkeit ist diffiziler; es ist im § 261 (2) SGB III geregelt: „Arbeiten sind zusätzlich, wenn sie ohne Förderung nicht, nicht in diesem Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden“. Selbst Arbei-

ten, für die es eine rechtliche Verpflichtung gibt, sind dann als zusätzlich einzustufen, wenn sie ohne Förderung erst nach zwei Jahren ausgeführt würden. Dies ist sicher ein sehr weiches Kriterium, das in der Praxis viele Interpretationsmöglichkeiten offen lässt. Regelmäßige Pflichtaufgaben der Kommunen erfüllen von daher sicher nicht das Kriterium der Zusätzlichkeit. Darüber hinaus finden sich z. B. im SGB II-Kompendium der Bundesagentur für Arbeit keine Hinweise auf die Definition von Zusätzlichkeit und öffentlichem Interesse (Bundesagentur für Arbeit 2006).

Einige Probleme, die wir auch für einen Arbeitsmarkt für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose erwarten, lassen sich anhand der Arbeitsgelegenheiten diskutieren. Die Arbeitshilfe zu den Arbeitsgelegenheiten von Anfang 2005 legt immerhin fest, dass reguläre Beschäftigung nicht verdrängt oder beeinträchtigt werden und dass die Schaffung neuer Arbeitsplätze nicht gefährdet oder verhindert werden darf (BA 2005, S. 16). Dies dürfte noch die weitest reichende Begriffsbestimmung dieses ansonsten unterdeterminierten Feldes sein. Für die Kommunen, sofern sie als Träger der Arbeitsgelegenheiten in Erscheinung treten, ist dennoch die Schwelle nicht sehr hoch, sich selbst zu bescheinigen, dass eine notwendige Arbeit (z. B. die Instandhaltung öffentlicher Gebäude) nicht in den nächsten zwei Jahren zu finanzieren wäre. Damit ist aber bereits das Kriterium der Zusätzlichkeit erfüllt (und das des öffentlichen Interesses ohnehin). Trotzdem hat dies natürlich Auswirkungen auf den ersten Arbeitsmarkt, da es sich um Tätigkeiten handelt, die normalerweise von regulär Beschäftigten zu erbringen wären. Es wird sich in der Praxis auch kaum überprüfen lassen, in welchem zeitlichen Zusammenhang mit Arbeitsgelegenheiten der Abbau von Arbeitsplätzen erfolgt ist.

Auch wenn zur Klärung dieser Fragen die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Akteure vor Ort durch Beiräte o. ä. in die Entscheidungsfindung einbezogen sind, bleibt doch eine breite Grauzone, die im Falle breit angelegter Maßnahmen für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose nicht kleiner werden dürfte. Nähme man das Kriterium ernst, dass es nicht nur um die Sicherung der vorhandenen Beschäftigung geht, sondern dass auch neue Beschäftigung nicht gefährdet oder verhin-

dert werden darf, dann müsste die Diskussion darüber noch wesentlich restriktiver geführt werden. Danach würde kaum eine Tätigkeit, die arbeitsmarktnah und sinnvoll ist, indem sie einen gesellschaftlichen Bedarf erfüllt, wirklich zusätzlich sein.

Aus der Praxis der Arbeitsgelegenheiten ergeben sich einige Arbeitsfelder für öffentlich geförderte Beschäftigung, es zeigt sich dabei aber auch, dass die Problematik der Zusätzlichkeit allgegenwärtig ist. Wir beziehen uns hier auf die instruktive Arbeit von Bröhling (2005, S. 51ff.), deren empirische Basis mit je einer untersuchten ARGE und Optionskommune zwar sehr schmal ist, die aber unseres Wissens die einzige ist, die die hier interessierenden Probleme systematisch thematisiert.

Projektförmige Tätigkeiten, bei denen früher auch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eingesetzt wurden, etwa im Bereich der Denkmalpflege oder der Neuanlage von Biotopen, gelten in der Regel als förderungswürdig. In einer der untersuchten Gemeinden wurde jedoch seitens des örtlichen Koordinationsgremiums abgelehnt, Arbeitsgelegenheiten im Rahmen eines Projekts zur Bewerbung als europäische Kulturhauptstadt einzusetzen. Die Begründung hierfür lautete, dass man sich mit der Bewerbung vertraglich verpflichtet habe, die entsprechenden Tätigkeiten auszuführen und dass daher das Zusätzlichkeitskriterium nicht greife. Aus unserer Sicht wäre dies dagegen geradezu ein klassisches Beispiel für Zusätzlichkeit gewesen, da es keinerlei rechtliche Verpflichtung gibt, sich an einem solchen Wettbewerb zu beteiligen.

Unter bestimmten Umständen kann dieselbe Tätigkeit einmal zusätzlich sein und einmal nicht: Baumschneidearbeiten, die der Verkehrssicherheit dienen und daher keine zwei Jahre Aufschub dulden, sind nicht zusätzlich. Dort, wo die Bäume schon ein paar Jahre vor sich hinwuchern und keine direkte Gefahr von ihnen ausgeht, dagegen schon.

Schwierig wird es, wenn die Zusätzlichkeit sich nicht von der Tätigkeit selbst her bestimmt, sondern als quantitativer Aspekt über den üblichen Rahmen hinaus, z. B. in der Kinder- und Altenbetreuung, längere Öffnungszeiten von Bibliotheken etc. Hier müsste man auf Kriterien wie „normale“ Personalausstattung zurückgreifen.

Nur was ist hierbei die Referenz, vor allem in Bereichen, in denen seit langem ein Personalabbau stattfindet?

Dasselbe Problem taucht bei „liegen gebliebenen“ Arbeiten auf, die dann förderungswürdig werden, wenn sie ohne Förderung länger als zwei Jahre liegen bleiben. Ist es förderungswürdig, wenn das Personal in einer Bibliothek soweit abgebaut wurde, dass die Umorganisation des Bücherbestandes nicht mehr bewältigt werden kann, dies dann im Rahmen einer Maßnahme zu tun? Oder wenn die Pflege von Grünanlagen aus demselben Grund so lange vernachlässigt werden muss, dass diese zum Teil dann von Zusatzkräften, möglicherweise den früheren Mitarbeitern von kommunalen oder privaten „grünen“ Betrieben, erledigt werden darf? Das Zwei-Jahres-Kriterium scheint uns hier ein unzureichendes zu sein, um die Substitution regulärer Beschäftigung auszuschießen.

Häufig werden Tätigkeiten genannt, die beispielsweise im Rahmen der Betreuung alter oder kranker Menschen über die üblichen Pflegeleistungen hinausgehen. Auch hier zeigen sich Abgrenzungsprobleme, zunächst einmal in quantitativer Hinsicht: Was ist ein „adäquater“ Personalschlüssel, speziell in chronisch unterausgestatteten Betreuungseinrichtungen für Demenzkranke? Wo hören zusätzliche Hilfstätigkeiten auf, wo beginnt der Zuständigkeitsbereich der Pflege? Bei Tätigkeiten wie Vorlesen oder Begleitung beim Spaziergehen scheint dies noch relativ einfach zu sein, auch wenn diese bei einem ganzheitlichen Konzept von Pflege durchaus dazu gehören würden. Da die Pflegesätze dies aber nicht berücksichtigen, ist hier in jedem Fall von Zusätzlichkeit auszugehen. Schwieriger ist die Grenzziehung bei der Nahrungsaufnahme, insbesondere der Sicherstellung einer hinreichenden Flüssigkeitszufuhr.

Bei den Beschäftigungsgesellschaften besteht das Problem darin, dass sie am Markt operieren und somit in den Wettbewerb eingreifen, solange sie keine völlig unsinnigen Produkte oder Dienstleistungen anbieten. Dies betrifft z. B. den Bereich des Recycling, der für viele dieser Unternehmen einen Kernbestandteil ihrer Tätigkeit bildete, bis die EU-Abfallverordnung die maschinelle Tren-

nung von Wertstoffen vorschrieb und der manuellen Trennung den Boden entzog, womit ein kompletter „Wirtschaftszweig“, der von Beschäftigungsgesellschaften dominiert wurde, zusammenbrach (persönliche Kommunikation Neue Arbeit Stuttgart). Andere Nischen werden lt. Bröhlting (2005) von den Beschäftigungsgesellschaften besetzt, z.B. der Betrieb von Schulkiosken mit einem gesundheitsorientierten Angebot und günstigen Öffnungszeiten, der sich so für privatwirtschaftliche Angebote kaum rechnen würde. Es fragt sich aber auch immer, was passiert, wenn die Nischen, die besetzt werden, sich als ökonomisch erfolgreich erweisen. Kann man sie dann von der Konkurrenz erwerbsorientierter Firmen abschotten? Mit welchen Gründen?

Die vorher diskutierten Beispiele zeigen zweierlei: Zum einen müsste erneut eine Diskussion darüber stattfinden, welche Räume man aus sozialpolitischen Gründen zur Verfügung stellen will, wenn man in größerem Umfang geförderte Arbeitsmöglichkeiten für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose schaffen will, die den Kriterien des öffentlichen Interesses und der Zusätzlichkeit entsprechen sollen. Zum anderen lässt sich aus den Erfahrungen aber auch schließen, dass der Blickwinkel sich nicht nur auf solche Beschäftigungsverhältnisse richten sollte, sondern dass Formen des Programms entwickelt werden sollten, bei denen wie bei den sozialen Unternehmen marktbezogene Finanzierungsanteile in erheblichem Umfang vorhanden sein müssen. Sollte dies nicht der Fall sein, wären die Kosten kaum zu tragen, vom Ziel einer Kostenneutralität ganz zu schweigen.

#### 4.3 Schaffung adäquater Beschäftigungsbedingungen

Bislang besteht Einigkeit darüber, dass die Zielgruppe eines solchen Programms diejenigen sind, bei denen sich eine offenkundige Lücke zwischen der versicherungsrechtlich bestimmten Erwerbsfähigkeit – die diese Personen zu erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Sinne des SGB II macht – und einer wie auch immer bestimmten Beschäftigungsfähigkeit auftut, so dass alle Möglichkeiten

der Aktivierung, die das Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt verfolgen, sowohl von den Betroffenen als auch von den Betreuungspersonen in ARGen und Optionskommunen als wenig sinnvoll empfunden werden müssen. In vielen Fällen kann vermutet werden, dass Aktivierungsmaßnahmen, die zudem mit Sanktionen bewehrt sind, die psychosoziale Lage der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen weiter verschlechtern, so dass hier gesundheitliche und soziale Folgekosten entstehen.

Öffentlich geförderte Beschäftigung kann somit als Versuch gesehen werden, aus der Logik des SGB II insofern auszubrechen, dass nicht mehr versucht wird, entgegen aller Wahrscheinlichkeit eine Beseitigung oder Verringerungen von Defiziten anzustreben, was irgendwann zu einer Integration in nicht geförderte Beschäftigung führen soll. Der Blickwinkel wird stattdessen auf die Ressourcen der Betroffenen gerichtet und es wird gefragt, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, dass sie diese Ressourcen sinnvoll einsetzen können, um ein zufriedeneres, selbstbestimmteres Leben zu führen und um Tendenzen der Exklusion mit allen ihren Folgen entgegenzuwirken. Gleichzeitig sollen diese Ressourcen der Gemeinschaft zu Gute kommen, das Sozialkapital der örtlichen Umgebung steigern und somit zur allgemeinen Wohlfahrt beitragen.

Dies kann jedoch nur funktionieren, wenn die Maßnahmen und Beschäftigungsfelder gut auf die Zielgruppe abgestimmt sind, und zwar auf die Ressourcen wie auch auf die Beschränkungen. Dies wird z. B. deutlich, wenn über den Einsatz von Langzeitarbeitslosen im sozialen Bereich diskutiert wird. Gerade dort ist der Einsatz häufig gering qualifizierter, schlecht bezahlter Mitarbeiter und insbesondere von Langzeitarbeitslosen im Rahmen von Maßnahmen nicht unumstritten: Pérotin warnt vor „Amateurismus“ in diesem Bereich: „Amateurism can be a direct consequence of the widespread payment of low wages in the sector, and possibly of volunteer work. The problem can be especially severe if low-skilled, long-term unemployed persons who have become marginalized on the labour market are hired to do personal and community service jobs ... A substantial proportion of jobs in those areas in-

volve working with vulnerable groups, such as young children or the elderly, and require skilled care and stable, confident staff“ (2001, S. 349). Damit dürfte nur ein Bruchteil der betroffenen Personen für solche Aufgaben in Frage kommen, wenn man die Zielgruppenorientierung ernst nimmt und kein Creaming betreibt.

Bleibt man bei der allgemeinen Definition der Zielgruppe, die wir eingangs herausgearbeitet haben, dann wird diese immer noch eine große Heterogenität aufweisen. Dies ist zumindest im Rahmen der Pilotierung sicher sinnvoll, doch man muss sich klarmachen, welche unterschiedlichen Anforderungen an Beschäftigung und Arbeitsplatz unterschiedliche Teilgruppen haben werden, beginnend bei der Arbeitszeit.

### *Arbeitszeit*

Im Fall der Arbeitsgelegenheiten wird von einer maximalen Arbeitszeit von 30 Stunden/Woche ausgegangen, mit der Begründung, den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen auch während der Maßnahme eine Suche auf dem ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Dieses Argument entfällt bei der hier angesprochenen Klientel, da fehlende Chancen auf dem Arbeitsmarkt ja gerade für die Maßnahme qualifizieren und ein Sinn der Maßnahme auch darin besteht, die Teilnehmer vom Druck vergeblicher Arbeitssuche zu befreien. Es ist aber zu fragen, wie die multiplen Vermittlungshemmnisse, seien es Alter, schlechter Gesundheitszustand, psychische oder soziale Probleme, fehlende Bildung und Ausbildung, sich auf die Wahrscheinlichkeit auswirken, eine 38-Stunden-Woche durchzuhalten.

In der Praxis halten wir es für wahrscheinlich, dass sich in den ersten Jahren der Beschäftigung Arbeitszeiten zwischen 15 und 30 Wochenstunden herausbilden. Die Untergrenze muss bei 15 Stunden pro Woche liegen, denn wenn diese nicht bewältigt werden können, dann gehören die entsprechenden Personen nicht mehr zum Rechtskreis des SGB II. Bei einem erfolgreichen Verlauf, der zu psychosozialer und gesundheitlicher Stabilisierung führt, sind natürlich auch längere Arbeitszeiten bis hin zur vollen Arbeitswoche denkbar.

Eine Arbeitszeit von 30 Stunden oder weniger legt aber wiederum eine Gestaltung des Einkommens als Ergänzung des Transfereinkommens nahe, da ein bedarfsdeckendes Einkommen sonst nicht zu erzielen wäre. Aus Sicht der Individuen wäre es sicher sinnvoll, wenn sich das Einkommen mit den Fortschritten, die in der Beschäftigung erreicht werden, verändern kann (siehe Bsp. St. Gallen).

### *Art der Beschäftigung und Zielgruppe*

Nach unserer Auffassung hängt die Ausgestaltung der Arbeitsplätze und der Beschäftigungsbedingungen zentral von der Zielgruppe ab. Wenn man die Maßnahme auf ausgesprochene Problemgruppen ausrichtet, nicht nur des Arbeitsmarktes, sondern der Gesellschaft, dann hat man es mit einer Klientel zu tun, für die eine Erwerbsfähigkeit im Sinne des SGB II eine eher theoretische Angelegenheit ist: Obdachlose, Alkoholiker, Menschen mit fragwürdigem Sozialverhalten und hygienischen Defiziten, Menschen, die nur schwer in der Lage sind, eine Arbeitsanweisung zu verstehen und noch weniger, sie auch umzusetzen. Diese Menschen können sicher im weiten Verständnis des SGB II drei Stunden täglich arbeiten, aber die Arbeitsergebnisse werden bescheiden sein und die vorhandene Produktivität reicht nicht aus, um den zusätzlichen Betreuungsaufwand zu kompensieren. In diesen Fällen wird die sozialpädagogische und psychologische Betreuung im Vordergrund stehen. Die zu verrichtende Tätigkeit ist eingebunden in das Betreuungskonzept, die Funktion der Maßnahme besteht hauptsächlich darin, den Teilnehmern eine Tagesstruktur, soziale Kontakte und ein Gefühl von Normalität zu vermitteln, um sie sozial zu stabilisieren und ein völliges Abgleiten zu verhindern.

Für diese Klientel kommt eine Arbeit mit anderen Menschen nicht in Betracht, sie haben selbst einen hohen Betreuungsbedarf und die Maßnahmen werden relativ teuer sein (vgl. das Beispiel aus Flandern). Auf der anderen Seite sind die Arbeitsergebnisse so gering, dass es wenig Probleme mit der Zusätzlichkeit der Tätigkeit geben dürfte; auch Marktnischen wie die Herstellung von Holzspielzeug oder anderen Gegenständen, wie sie z. B. von Behindertenwerkstätten gefertigt

werden, könnten erschlossen werden. Allerdings ist hier darauf zu achten, dass die Nischenmärkte der Werkstätten für behinderte Menschen oder auch der Justizvollzugsanstalten möglichst wenig tangiert werden. Für diese Personen erscheint uns eine Entlohnung über das Grundsicherungsniveau hinaus ökonomisch nicht begründet; allenfalls könnte es sich um symbolische Beträge handeln, die insofern auch selbstwertsteigernd wirken können.

Für den Personenkreis der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen oder psychischen Behinderungen sind wiederum ganz andere Bedingungen erforderlich. Sie können durchaus produktiv tätig sein und dies auch über einen längeren Zeitraum hinweg, benötigen aber eine beschützte Arbeitsumgebung („sheltered Employment“), die Besonderheiten des Erscheinungsbildes, Verhaltensauffälligkeiten oder auch nur das Bedürfnis nach Pausen und einem eigenen Arbeitsrhythmus toleriert. Für diesen Personenkreis müssten sozialpädagogische und medizinische Betreuung gewährleistet sein, so dass z. B. erkannt werden kann, wann z. B. bei episodisch psychisch Kranken (z. B. Psychotikern) ein Arztbesuch oder die Einweisung in eine Klinik erforderlich ist. Die Tätigkeiten, die für diesen Personenkreis in Frage kommen, können je nach Art der Beeinträchtigung völlig unterschiedlich sein, das Gleiche gilt für Arbeitszeiten und Entlohnungsmodelle.

Schließlich können zu der Gruppe derjenigen, die für entsprechende Beschäftigungsformen in Frage kommen, auch Personen gehören, die zwar gering qualifiziert sind, bereits etwas älter und gesundheitliche Probleme haben (z. B. Diabetiker), die aber ansonsten völlig unauffällig sind, über Berufserfahrung verfügen und sozial gut eingebettet sind, die man beispielsweise jederzeit für Hilfstätigkeiten in der Altenpflege, Fahrdienste oder ähnliches einsetzen könnte.

Diese Aufzählung ist beileibe nicht vollzählig, sie soll lediglich ein Gefühl dafür vermitteln, wie heterogen die Zielgruppe – man kann diesen Begriff eigentlich nur bedingt verwenden – sein kann und welche unterschiedlichen Erfordernisse dies mit sich bringt. Zentral lassen sich nur die allgemeinen Rahmenbedingungen festlegen; wie diese umgesetzt werden, wird von den Akteuren

vor Ort entschieden werden müssen. Aber dort sollte zumindest – gerade in der Pilotierungsphase – ein verbindliches Grundverständnis von der Zielgruppe und damit auch von den Zielen und der Ausgestaltung der Maßnahmen vorhanden sein.

#### 4.4 Internationale Erfahrungen

Wir haben einige Beispiele zusammengetragen, die zeigen sollen, wie in verschiedenen europäischen Ländern mit vergleichbaren Gruppen langzeitarbeitsloser Menschen umgegangen wird. Da durch das SGB II in Deutschland eine große Anzahl von Menschen als erwerbsfähig eingestuft wird, die in anderen Ländern einen Status als erwerbsunfähig oder behindert haben, lohnt es sich, auch die Maßnahmen für diesen Personenkreis anzuschauen, z. B. Samhall in Schweden.

##### *Schweden*

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

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

##### *Belgien*

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

Lern- und Arbeitszentren (leerwerkcentra) bieten Arbeitserfahrung zusammen mit Beratung und Ausbildung an und sollen die Rückkehr in den regulären Arbeitsmarkt vorbereiten. Die Maßnahmen dauern ein Jahr. Zielgruppe sind Langzeitarbeitslose oder Sozialhilfeempfänger mit Ausbildungsdefiziten.

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

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

##### *England*

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

## Italien

In Italien gibt es im Dritten Sektor die vorherrschende Organisationsform der Sozialen Kooperativen, die entweder selbst soziale, Gesundheits- oder Bildungsdienstleistungen erbringen (Typ A) oder die allgemeine Güter und Dienstleistungen produzieren, deren Arbeitskräfte aber zu mindestens 30% aus Personen bestehen, die benachteiligt sind bzw. schwere Vermittlungshemmnisse haben (Typ B). Darunter werden sowohl behinderte Menschen gefasst als auch solche, die soziale, Bildungs- oder Ausbildungsprobleme haben (Borzaga/Sanztuari 2000, siehe auch Cuconato et al, 1998). Auch wenn die Autoren betonen, dass diese Unternehmen öffentliche Gelder beanspruchen, war von uns nicht in Erfahrung zu bringen, ob es spezielle Programme für bestimmte Zielgruppen gibt und wie diese ausgestaltet sind. Lediglich von einer Genossenschaft des Typ B, die Beschäftigungsmöglichkeiten für Straftatlassene und Drogenkranke bietet, ist bekannt, dass 35–40% der Kosten durch öffentliche Zuschüsse gedeckt werden (Resch/Daberto 2006).

## Schweiz

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

Die Stiftung zahlt im Rahmen regulärer sozialversicherungsspflichtiger Beschäftigungsverhält-

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

Die Stadt Zürich will ein ähnliches Programm auflegen und die Gründung von Sozialfirmen fördern, eine vergleichbare Aktivität ist dort allerdings 1999 am Widerstand des ortsansässigen Gewerbes gescheitert. Die Kosten für das Programm sollen durch die Streichung von Qualifizierungsmaßnahmen erwirtschaftet werden (NZZ online, 22.9.2005). Sowohl in St. Gallen als auch in Zürich handelt es sich (bzw. soll es sich handeln) um temporäre Maßnahmen mit dem Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt, nicht um eine dauerhafte Beschäftigung in einer Sozialfirma.

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

3 Auf der Webpage der Einrichtung steht „Integrations- und Förderstufe“, das würde aber der Logik der Darstellung widersprechen; daher dürfte es sich um einen Fehler handeln.



## 5. Umsetzungsschritte

### 5.1 Konsens über Notwendigkeit

Der allererste Schritt auf dem Weg zu einem sozialpolitisch motivierten dritten Arbeitsmarkt wäre die Erzielung eines politischen Konsenses darüber, dass es eine Gruppe von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen gibt, für die das Instrumentarium des SGB II nur bedingt greift, da das übergeordnete Ziel einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt in einem überschaubaren Zeitraum nicht zu erreichen ist, denen auch nicht mit kurzfristigen Maßnahmen wie Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung etc. geholfen werden kann und für die Aktivierungsmaßnahmen aufgrund ihrer Perspektivlosigkeit eher eine Belastung darstellen. Einem solchen Personenkreis, so das Argument, könnte am besten geholfen werden, wenn man ihnen Beschäftigung anbietet, die so nah wie möglich an „richtiger Erwerbsarbeit“ ist und deren Legitimation nicht oder zumindest nicht hauptsächlich durch Übergänge in ungeforderte Beschäftigung oder Verringerung der materiellen Hilfebedürftigkeit hergestellt wird.

Ein erster Ansatz eines solchen Konsenses findet sich im Koalitionsvertrag der Bundesregierung: „Personen, deren Erwerbsfähigkeit eingeschränkt ist und die keine Arbeit auf dem regulären Arbeitsmarkt finden können, müssen eine Perspektive bekommen. Wir werden prüfen, ob und wie die Rahmenbedingungen so gestaltet werden können, dass auch für diese Menschen Arbeitsplätze zur Verfügung stehen, die eine sinnvolle und den individuellen Möglichkeiten entsprechende Entfaltung zulassen“. Diese Formulierung lässt allerdings völlig offen, ob dies im Rahmen des SGB II geschehen kann und soll, welche Arbeitsplätze in Frage kommen und was genau die Zielgruppe ist, auf die sich ein „ehrlicher zweiter Arbeitsmarkt“ beziehen soll.

In dieser allgemeinen Formulierung scheint die Idee eines dritten Arbeitsmarktes zur Zeit durchaus konsensfähig zu sein; Unterstützung kommt aus dem Bereich der Gewerkschaften, der Wohlfahrtsverbände, aber auch aus der Bundesagentur für Arbeit. Als der Vorstand Operativ der Bundesagentur, Heinrich Alt, zum Jahreswechsel 2005/2006 Pläne für ein solches Programm verkündete, war die öffentliche Reaktion eher positiv, auch die Unterstützung vom Vorsitzenden des Vorstands, Frank-Jürgen Weise, für einen „ehrlichen zweiten Arbeitsmarkt“ wurde überwiegend wohlwollend kommentiert. Dennoch ist damit zu rechnen, dass es bei der Konkretisierung eines dritten Arbeitsmarktes von vielen Seiten Kritik geben wird. Wir wollen daher im Folgenden einige mögliche Kritikpunkte aufgreifen.

#### *Widerstände und Gegenargumente*

Das erste Argument ist ein sehr pragmatisches: Wir befinden uns im „Jahr Zwei“ nach der größten Umgestaltung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in der Geschichte der Bundesrepublik. Das SGB II vereint Elemente aus der Arbeitsförderung und dem Sozialhilferecht und schnürt daraus ein neues Paket, mit großen Konsequenzen für die Zielgruppen, den Maßnahmenkatalog, die organisatorische Umsetzung und die konkreten Leistungsprozesse vor Ort. Dieses Paket wird mit großem Aufwand von IAB (§ 55) und BMAS (§6c) evaluiert, die Ergebnisse der Wirkungsforschung werden dem deutschen Bundestag im Herbst 2008 vorgelegt. Die Politik soll sodann im Lichte eines etwa dreijährigen Beobachtungsfensters diskutieren und entscheiden, welche Korrekturen notwendig sind.

Viel spricht dafür – auch aus unserer Sicht – die Ergebnisse der Wirkungsforschung abzuwarten und danach zu entscheiden, ob wirklich

grundsätzliche Korrekturen notwendig sind, welche z.B. die Zielgruppen betreffen, ob sich Veränderungen bei der Ausgestaltung der arbeitsmarktpolitischen oder sozialpolitischen Aufgaben des Gesetzes ergeben. Dieses Argument wird allen entgegengehalten werden, die vor 2008 weit reichende Veränderungen des SGB II oder eine Neudefinition seiner Instrumente fordern. Andererseits sollte dieses Argument nicht dazu führen, als dysfunktional erkannte Regeln beizubehalten und Personen, die Hilfe benötigen, diese vorzuenthalten. Es wird also in der Diskussion darauf ankommen, überzeugend zu begründen, dass die Evidenz für ein „Versagen“ des SGB II bei einem bestimmten arbeitsmarktfernen Personenkreis ausreicht, um neue Maßnahmen zu ergreifen.

Das zweite Gegenargument ist sehr grundsätzlicher Natur. Wir haben gesehen, dass in vielen Ländern die Grenzen dessen, was Erwerbsfähigkeit ausmacht, ganz anders gesetzt werden als bei uns. Auch wenn wir das Argument teilen, dass mit dem SGB II sehr viel mehr Ehrlichkeit verbunden ist, als wenn man diesen Personenkreis komplett in die Erwerbsunfähigkeit abschöbe, so stellt sich doch die Frage, ob unsere Grenzziehung nicht auch überdacht werden muss: Wenn es wirklich stimmt, dass ein großer Teil von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen wegen geringer Produktivität keine Chance auf eine reguläre Beschäftigung hätte und einer Art von beschützter Beschäftigung bedarf, muss man sich fragen, ob nicht doch für einen Teil dieses Personenkreises andere Sozialsysteme angemessener wären. Wir gehen davon aus, dass bei einer Bilanzierung des SGB II diese Frage sicherlich eine Rolle spielen wird. Im Kern geht es dabei um die Definition der Schnittstellen zwischen SGB II, SGB X und SGB XII.

Auch das dritte Gegenargument hat grundsätzlichen Charakter. Es wird darin bestehen, öffentlich geförderte Beschäftigung u. a. mit Blick auf die unbefriedigenden Evaluationsergebnisse zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen grundsätzlich abzulehnen, unbeschadet der Tatsache, dass die Untersuchung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vermutlich unterkomplex war, da sie lediglich auf die Integration in den ersten Ar-

beitsmarkt abzielte. Ob man zu einem anderen Ergebnis gekommen wäre, hätte man auch die gesundheitlichen und psychosozialen Aspekte untersucht oder auch die politischen Konsequenzen, wären diese Maßnahmen in Ostdeutschland ausgeblieben, sei hier dahingestellt. Auch ohne harte empirische Evidenz ist ein öffentlich geförderter dritter Arbeitsmarkt vielen Akteuren ordnungspolitisch ein Dorn im Auge. Entsprechende Bedenken sind aber auch nicht leicht zu entkräften, wenn man an die Diskussion über „Zusätzlichkeit“ denkt, die wir weiter oben referiert haben. Grundsätzlich gilt, dass der Widerstand umso breiter sein wird, je gravierender die Eingriffe in die aktuelle Rechtslage sind und je größer und unüberschaubarer ein öffentlich finanzierter Beschäftigungssektor sein würde.

Aus Sicht der Betroffenen könnte das Argument kommen, dass man Menschen u. U. vorschnell das Etikett „nicht beschäftigungsfähig“ anheftet und damit einen großen Personenkreis stigmatisiert. Dass die Annahme auch empirisch nicht zu halten ist, der gesamte Personenkreis, über den in diesem Zusammenhang diskutiert wird, habe keinerlei Chancen auf dem Arbeitsmarkt, haben wir weiter vorne gezeigt. Diesem Argument kann man nur entgegentreten, wenn man die Zugangsbedingungen zu entsprechenden Maßnahmen sehr restriktiv setzt. Damit gerät man aber wieder in ein anderes Dilemma, dem der Gerechtigkeit: Warum gewährt man einem Personenkreis diese Maßnahme, enthält sie aber anderen, denen es nur marginal besser geht, vor? Bereits jetzt zeigt die Empirie, dass trotz einer wenig „üppigen“ Ausgestaltung das Interesse an Arbeitsgelegenheiten wesentlich größer ist als das Angebot.

Ein weiteres Dilemma besteht bei der Frage Aktivierung versus Freiwilligkeit, das wir bereits kurz diskutiert haben. Kritik an einer freiwilligen Ausgestaltung könnte darin liegen, dass man diejenigen, die sich selbst vom Arbeitsmarkt verabschiedet haben, nicht auch noch belohnen sollte und dass auch für sie eine Pflicht bestünde, sich an gemeinwohlorientierter Arbeit zu beteiligen. Wenn das Programm dagegen nicht als Angebot an die arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen ge-

sehen wird (das dann auch abgelehnt werden kann), könnte andersherum die Kritik aufkommen, es gehe lediglich darum, Leistungsreserven aus einer Personengruppe herauszukitzeln, die ohnehin durch die Entwicklung des Arbeitsmarktes schwer belastet ist, quasi als Vorstufe eines „work for the dole“-Programms wie in Australien.

## 5.2 Ziele, Zielgruppe/n und vorhandene Konzepte

Der wesentliche Punkt für die Akzeptanz eines solchen Programms wie auch für seine Umsetzung besteht darin, sowohl die Ziele als auch die Zielgruppe sauber zu definieren. Dies ist keineswegs trivial und auch nicht egal, da sich verschiedene grundsätzliche Ausrichtungen ausschließen dürften. In Anlehnung an Bartelheimer (2006) unterscheiden wir zwischen ökonomischen, sozialarbeiterischen und arbeitsmarktpolitischen Zielen. Ökonomische Ziele können darin bestehen, für die Transferzahlungen eine Gegenleistung zu erhalten (was u. U. auch mit Wohlfahrtsgewinnen verbunden sein kann) oder aber darin, das Arbeitsvermögen von Langzeitarbeitslosen im Rahmen sozialräumlicher, gemeinwohlorientierter Tätigkeit im Dritten Sektor nutzbar zu machen. Die „Sozialarbeiterische Inszenierung“ (Bartelheimer) würde sich darauf konzentrieren, ein Setting zu schaffen, das möglichst viel Erwerbsnormalität enthält und bei dem die psychischen Funktionen von Erwerbsarbeit wie Tagesstruktur, soziale Kontakte, Aktivität, kollektive Ziele (etwa in Anlehnung an Jahoda 1983) quasi simuliert werden. Dies wäre verbunden mit einem Rückzug vom Arbeitsmarkt. Bei einer arbeitsmarktpolitischen Orientierung geht es hingegen um die Schaffung von Erwerbsarbeit, die sowohl individuell sinnstiftend als auch gesellschaftlich nützlich ist. Sie wäre sowohl auf der Seite der Tätigkeiten als auch bei den betroffenen Personen offener gegenüber dem Arbeitsmarkt.

Die Ansätze, die uns bekannt sind, haben durchaus unterschiedliche Ausrichtungen, bezogen auf diese Dimensionen. Der Ansatz einer „Bürgerarbeit“, der in Sachsen-Anhalt pilotiert werden

soll, orientiert sich am stärksten am Workfare-Gedanken. Das Konzept des DGB-Bundesvorstands (das eher noch ein Positionspapier denn ein ausgearbeitetes Konzept ist), fasst eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach der Entgeltvariante der Arbeitsgelegenheiten ins Auge. Diese Maßnahme soll allerdings ausschließlich Personen zugute kommen, die am Ende des Erwerbslebens stehen und ihnen einen sozial abgedeckten Übergang in den Ruhestand ermöglichen. Da es bei diesem Konzept nicht um mehrfach Benachteiligte geht, sondern ausschließlich um Arbeitsmarktbenachteiligte ältere Erwerbspersonen, geht es hier zum einen um soziale (weniger sozialarbeiterische) Zwecke, die mit einem Rückzug vom Arbeitsmarkt verbunden sind.

Das Konzept des SGB II-Zentralbereichs der Bundesagentur für Arbeit setzt zunächst auf gemeinwohlorientierte Arbeit im Dritten Sektor. Zielgruppe eines solchen Programms wären alle SGB II-Klienten, bei denen mit großer Wahrscheinlichkeit keine Integration in den ersten Arbeitsmarkt stattfinden wird. Daher wird Integration in den ersten Arbeitsmarkt lediglich als Fernziel formuliert. Ausgenommen sind Jugendliche unter 25 Jahren, weil bei diesen auf jeden Fall Qualifizierung und die Erarbeitung einer Integrationsperspektive im Vordergrund stehen sollen. Das Konzept zeigt somit bei der Zielgruppenorientierung eine große Offenheit. Es konzentriert sich auf gemeinwohlorientierte Arbeit im sozialräumlichen Kontext, eine Erweiterung auf ein stärker erwerbswirtschaftlich geprägtes Konzept wird als zukünftige Perspektive angedacht. Die Frage ‚Rückzug vom Arbeitsmarkt‘ versus ‚Schaffung von Erwerbsarbeit‘ ist in diesem Konzept eher offen.

Das Konzept der Diakonie „Option sozialversicherungspflichtige Beschäftigung“ ist am stärksten auf eine Erwerbsorientierung ausgerichtet. Auch hier ist die Zielgruppenorientierung sehr breit; erfasst werden sollen Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen, ältere Arbeitslose, aber auch junge Langzeitarbeitslose. Mit Ausnahme der Älteren soll in den Maßnahmen die Erwerbsorientierung aufrechterhalten werden und es sollen regelmäßige Entwicklungsprognosen erstellt werden.

### 5.3 Eckpunkte der Ausgestaltung

An dieser Stelle möchten wir eine vorläufige Bilanz ziehen und zu einigen Eckpunkten der Ausgestaltung eines möglichen Programms für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose Stellung nehmen. Wir tun dies aus einer Perspektive als Wissenschaftler, die sich weder zu Förder- noch Rechtsexperten aufschwingen wollen und können. Soweit wir finanzielle und rechtliche Aspekte in unsere Argumentation aufnehmen, sind diese natürlich von den jeweiligen Experten zu prüfen.

#### *Zielgruppe*

Uns scheint, dass eine zu breite Definition der Zielgruppe(n) nicht Erfolg versprechend ist. Man würde Menschen mit großen sozialen (Obdachlose, Ex-Sträflinge), psychischen (chronisch psychisch Kranke) oder medizinischen (chronisch Kranke, Reha-Fälle) Problemen, die irgendwie über eine Resterwerbsfähigkeit von 15 Stunden in der Woche verfügen, in einen Topf werfen mit Menschen mit Qualifikationsproblemen, Migranten mit mangelhaften deutschen Sprachkenntnissen und diese wiederum mit qualifizierten und motivierten Erwerbslosen, bei denen lediglich ihr Alter und eine ungünstige regionale Arbeitsmarktsituation eine Integration in den regulären Arbeitsmarkt ausgeschlossen erscheinen lassen. Wir schlagen daher vor, dass sich ein Programm für öffentlich geförderte Beschäftigung auf die Gruppe der Erwachsenen konzentrieren sollte, die zwei Jahre und länger arbeitslos sind und entweder gesundheitliche Einschränkungen aufweisen oder ohne Berufsabschluss sind. Um der immer noch vorhandenen Heterogenität dieser Gruppe gerecht zu werden, sind sowohl eher „sozialarbeiterische“ als auch eher „arbeitsmarktorientierte“ Maßnahmen möglich.

#### *Zeitraumen*

Im Rahmen von Pilot- oder Modellprojekten ist eine zeitliche Befristung unvermeidbar. Sie bietet sich aber aus unserer Sicht auch daher an, weil man nicht von vornherein ausschließen kann

oder ausschließen sollte, dass sich sowohl die Personen als auch die Arbeitsmärkte so verändern können, dass es doch wieder Integrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt gibt. Insofern scheint uns eine längere Befristung solcher Maßnahmen, z. B. auf fünf Jahre, zunächst sinnvoll zu sein. Dies schließt aber nicht aus, dass sich in der Zukunft zeigt, dass es bestimmte Formen solcher Maßnahmen gibt, z. B. Soziale Unternehmen, in denen Angehörige des betroffenen Personenkreises einen unbefristeten Arbeitsvertrag bekommen können, ebenso wenig wie der unbefristete Vertrag ausschließt, dass sie in eine reguläre Beschäftigung wechseln, wenn ihre Produktivität ein entsprechendes Niveau erreicht hat.

Wichtig erscheinen uns die Offenheit der Maßnahmen und die Möglichkeit, die Kategorien zu wechseln. So muss es nicht nur möglich sein, aus einer stark betreuten Arbeitsumgebung in einen Bereich zu wechseln, in dem die Ansprüche höher sind und der näher am Markt operiert, aber es muss auch möglich sein, aus den arbeitsmarktnäheren Bereichen in den ersten Arbeitsmarkt zu wechseln oder aber eine andere Förderung zu erhalten, die dies ermöglicht. Hierzu wären in regelmäßigen Abständen die Entwicklungsschritte der Teilnehmer zu überprüfen und Prognosen zu erstellen. Ebenso muss es unseres Erachtens aber auch möglich sein, bei Personen in betreuter Beschäftigung zum Ergebnis zu kommen, dass sie dauerhaft nicht in der Lage sind, unter Arbeitsmarktbedingungen erwerbstätig zu sein. Dies hätte zur Folge, dass sie nicht mehr dem Rechtskreis des SGB II angehören. Es sollte allerdings geregelt sein, dass diese Personen in den Maßnahmen verbleiben können, wenn sie nützlich für sie sind, dass sich also lediglich die Finanzierung ändert.

#### *Rechtliche Änderungen*

In der Diskussion über den „dritten Arbeitsmarkt“ wird häufig beklagt, dass es nicht möglich ist, eine Deckungsfähigkeit zwischen aktiven und passiven Leistungen herzustellen. Eine solche Deckungsfähigkeit wird gefordert, damit die Beschäftigungsverhältnisse nicht als Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung ausgestal-

tet werden müssen, wodurch Stigmatisierungseffekte befürchtet werden, sondern als reguläre Beschäftigungsverhältnisse. Aus unserer Sicht scheint eine einseitige Deckungsfähigkeit, wie sie der „Passiv-Aktiv-Transfer“ des Konzepts der Diakonie und auch das DGB-Konzept fordern, jedoch nur schwer zu erreichen. Eine gegenseitige Deckungsfähigkeit könnte sich aber auch negativ auf den Eingliederungstitel auswirken.

Gegen eine solche Lösung spricht aber auch, dass es nicht zielführend wäre, eine neue Rechtslage zu fordern, bevor die Möglichkeiten der alten ausgereizt sind. Die vorläufigen Ergebnisse zu den Arbeitsgelegenheiten aus dem IAB zeigen, dass die ursprünglich beabsichtigte Zielgruppenorientierung der Arbeitsgelegenheiten nicht wirklich eingehalten wird. Entgegen der Intention, eine Ultima Ratio für arbeitsmarktfremde erwerbsfähige Hilfebedürftige darzustellen, sind die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante das am meisten genutzte Instrument der Arbeitsmarktpolitik geworden. Bei einer konsequenteren Auslegung könnten viele Personen profitieren, die zur Zielgruppe des „dritten Arbeitsmarktes“ gehören. Dies würde gleichzeitig Creaming-Effekte und Probleme mit der Zusätzlichkeit der Arbeitsgelegenheiten verringern. Schließlich gibt es die Arbeitsgelegenheiten ebenso wie ihre Hilfezur-Arbeit-Vorgänger auch in der Entgeltvariante und eine Beschränkung auf kurzfristige Einsätze ist zumindest von der Gesetzeslage her nicht zwingend. Eine quantitative Ausweitung und Umgestaltung der Arbeitsgelegenheiten in Richtung der Entgeltvariante wäre also ohne Gesetzesänderung im Einvernehmen zwischen Bundesagentur für Arbeit und Bundesministerium für Arbeit und Soziales möglich. Über sinnvolle rechtliche Änderungen könnte man nach einer Pilotierung Überlegungen anstellen.

## 5.4 Umsetzungsschritte

Daran, dass man ein solches Konzept nicht auf einen Schlag flächendeckend einführen kann, besteht kein Zweifel. Sinnvoll erscheinen Pilotprojekte, die durchaus unterschiedliche Zuschnitte haben könnten. Diese Pilotprojekte müssten sorg-

fältig evaluiert werden und könnten ab 2009 oder 2010 zu Entscheidungen führen, wie die weitere Ausgestaltung des dritten Arbeitsmarktes aussehen könnte. Für ein solches Konzept müssen alle relevanten Akteure beteiligt werden. Auf der Ebene der grundsätzlichen Entscheidung hängt es von der Reichweite des Konzepts ab, wer an dessen Entwicklung und Umsetzung zu beteiligen ist. Kleinere Pilotprojekte, die ohne Gesetzesänderung auskommen, können zwischen Bundesagentur für Arbeit und Bundesministerium für Arbeit und Soziales abgestimmt werden. Will man optierende Kommunen und Landkreise einbeziehen, sind die jeweils zuständigen Länderministerien einzubinden, ggf. auch Städte- und Landkreistag.

Auf der örtlichen Ebene sind zunächst einmal die ARGEn bzw. die zugelassenen kommunalen Träger (zKT) die entscheidenden Akteure. Mit ihnen muss der Personenkreis abgestimmt werden, der für die Maßnahme in Frage kommt, hier wird das Profiling durchgeführt, das für eine sinnvolle Allokation unumgänglich ist, und nicht zuletzt werden hier die Gelder verwaltet, die für die Maßnahme aufgewendet werden müssen. Ein kritischer Punkt bei der Durchführung des Projekts ist die Rolle der Agenturen und der BA-Zentrale. In vielen ARGEn gibt es erhebliche Konflikte zwischen BA-Vertretern und den kommunalen Akteuren.

Insbesondere dort, wo auf sozialräumliche Strukturen zurückgegriffen werden soll, scheint z. Z. unklar, wer hierfür ein Mandat bzw. die Kompetenz hätte. Insofern würde es sich anbieten, Konzepte der Local Economy dort zu pilotieren, wo es bereits entsprechende Strukturen gibt, etwa an den Standorten des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die soziale Stadt“ (vgl. Bartelheimer 2006, S. 7).

Es sollte alles vermieden werden, was den Eindruck einer zentralen Steuerung oder einer BA-Dominanz vermittelt. Das bedeutet, dass zentrale Vorgaben lediglich einen Rahmen setzen sollten, dass die Umsetzung aber vorwiegend lokal zu erfolgen hat. Daher unterstützen wir die Idee einer lokalen Koordinationsstelle, die nicht nur wie bei den Arbeitsgelegenheiten darüber wacht, dass die Regeln der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses eingehalten werden, son-

dern wo auch Konzepte für den gemeinwohlorientierten Einsatz entwickelt werden. Die Rolle der ARGen sollte sich auf die (Vor-) Auswahl von KandidatInnen für das Programm und eine regelmäßige Prüfung der Fördervoraussetzungen beschränken. Dies schließt nicht aus, dass sich die ARGen im Einzelfall auch an den lokalen Koordinationsstrukturen beteiligen. Dies ist abhängig von der jeweiligen Lage vor Ort, sollte aber in jedem Fall mit der gebotenen Zurückhaltung geschehen.

Die Entscheidung, wer an einer solchen Maßnahme teilnimmt, kann nur von der jeweiligen ARGE oder zugelassenen kommunalen Trägern getroffen werden. Es muss dafür Sorge getragen werden, dass diese Entscheidung nur nach einem sorgfältigen Profiling getroffen wird, das Stärken und Schwächen, Defizite und Ressourcen der betroffenen Personen benennt. Alternativ könnte man so verfahren, dass die ARGE Vorschläge macht und ein lokaler Träger die Auswahl vornimmt. Letzteres hätte den Vorteil, dass dabei gleich die Anforderungen möglicher Einsatzfelder berücksichtigt werden können. Dabei sind sowohl Creaming als auch das Entsorgen unliebsamer Kunden zu vermeiden.

## 5.5 Perspektiven

Wir halten es für zweifelhaft, dass bei einem größeren Umfang des Programms sich genügend Beschäftigungsmöglichkeiten allein aus den lokalen, sozialräumlichen Strukturen ergeben werden. Auch bei einer Finanzierung aus Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante, die an sich nicht an die Kriterien „öffentliches Interesse“ und „Zusätzlichkeit“ gebunden sind, würden durch die kommunale Orientierung diese Kriterien natürlich doch eine große Rolle spielen. Um breitere Beschäftigungsmöglichkeiten zu kreieren und gleichzeitig dort, wo es möglich ist, die Integrationsperspektive zu stärken, sollten im Rahmen eines dritten Arbeitsmarktes auch stärker marktbezogene Aktivitäten möglich sein.

Die öffentliche Förderung hätte hierbei die Funktion eines Nachteilsausgleichs für die geringere Produktivität der Beschäftigten, so wie dies bei Sozialbetrieben grundsätzlich der Fall ist. Konflikte können dadurch verringert werden, dass entsprechende Träger oder Sozialfirmen Leistungen erbringen, die von regulären Firmen noch nicht oder nicht mehr angeboten werden oder bei denen aufgrund geringer Gewinnerwartungen eine Verlagerung ins Ausland erwogen wird. Sinnvoll wären in diesem Zusammenhang Beteiligungsverfahren zur Festlegung der Beschäftigungsgebiete. Für eine Strategie der Einbeziehung marktnaher Felder spricht auch ein Ergebnis der internationalen Arbeitsmarktforschung: „Effekte subventionierter Beschäftigung sind demnach umso größer, je mehr sie regulärer Beschäftigung ähneln – was sicherlich anzustreben, mit dem Kriterium der Zusätzlichkeit aber nur zum Teil zu vereinbaren ist“ (Brinkmann et al. 2006, S. 29).

## 6. Wirkung und Erfolgskontrolle

Abschließend ist noch die Frage zu klären, in welcher Weise die Wirkungen gemessen und der Erfolg des Programms kontrolliert werden soll. Wie bereits beim Umsetzungskonzept ausgeführt, halten die Verfasser die Pilotierung des Konzepts für zwingend notwendig. Dies gilt vor allem deshalb, weil noch viele Ausgestaltungsprobleme zu lösen sind und dies vor einer flächendeckenden Einführung geschehen sollte. Im Rahmen dieser Pilotierung können auch neue Wirkungskennziffern erprobt werden, denn beispielsweise für die Messung von sozialer Integration gibt es bisher noch keine Standards.

Um auch analysieren zu können, inwieweit die Wirkung von regionalen Rahmenbedingungen abhängt, ist an eine Erprobung in bis zu zehn in ganz Deutschland verteilten SGB II-Trägern zu denken, die durch eine sorgfältige Evaluation begleitet wird. Anzustreben ist, die Auswahl der regionalen Einheiten möglichst repräsentativ, möglicherweise auf Basis der Regionaltypen, vorzunehmen.

Eine Evaluation muss zunächst bei den Zielen ansetzen, die mit der Einführung des Programms verbunden sind, und fragen, inwieweit diese Ziele erreicht werden. In diesem Fall lassen sich die Ziele wie folgt formulieren: Auf der individuellen Ebene soll das Programm die Beschäftigungsfähigkeit und die soziale Integration der Teilnehmer steigern, die Integration in den ersten Arbeitsmarkt bleibt als Fernziel bestehen. Die Teilnahme am Programm sollte aber die Integrationschancen der Teilnehmer gegenüber Nicht-Teilnehmern zumindest nicht verschlechtern.

Auf der Makro-Ebene sollen durch die öffentlichen Beschäftigungsverhältnisse zusätzliche Güter und Dienstleistungen entstehen, sei es durch die Produktion in „Nischen“, sei es durch die Verbesserung der sozialen Infrastruktur. Dabei soll reguläre Beschäftigung nicht verdrängt werden.

Schließlich ist für den Erfolg des Programms von Wichtigkeit, zu welchen Kosten die Ziele auf den unterschiedlichen Ebenen realisiert werden konnten.

Vor diesem Hintergrund umfasst eine Evaluation vier Schritte, die miteinander in Beziehung stehen: die Implementationsanalyse, die Wirkungsanalyse auf der Individualebene, die Wirkungsanalyse auf der Makroebene und schließlich die Kosten-Nutzen-Analyse. Im Folgenden werden die einzelnen Schritte für die Evaluation eines Pilotversuchs zur öffentlichen Beschäftigung skizziert.

### 6.1 Implementationsanalyse

Die Implementationsanalyse geht der Frage nach, welche Erfolgsfaktoren bei der Umsetzung des Programms vor Ort eine Rolle spielen. Dabei geht es zunächst darum, inwieweit die zentral gesetzten Rahmenbedingungen vor Ort umsetzbar sind. Dies betrifft etwa die Praktikabilität der Eingrenzung der Brutto-Zielgruppe, die Festlegung der Organisationsform der Beschäftigungsunternehmen und der Rechtsform (falls zentral vorgegeben) der Beschäftigungsverhältnisse. Ebenso ist zu analysieren, in welcher Beziehung zu anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten die öffentliche Beschäftigung eingesetzt wird.

Weiterhin ist zu fragen, wie genau die Entscheidungsprozesse strukturiert sind, wie die in Frage kommenden Beschäftigungsfelder ausgewählt werden, mit welchen Beschäftigungsunternehmen und -trägern zusammengearbeitet wird und wie diese ausgewählt werden.

Für die Interpretation der Ergebnisse auf der Individualebene ist es schließlich zentral, das Verfahren zu analysieren, mit dem die Selektion der Teilnehmer aus der Bruttozielgruppe vorgenommen wird.

Wird die Einführung der öffentlichen Beschäftigung wie vorgeschlagen durch einen Pilotversuch vorbereitet, so kann die Implementationsanalyse in den für die Pilotierung ausgewählten Regionen sehr detaillierte Fallstudien liefern. Die Ergebnisse werden hierbei zum einen durch intensive Dokumentenanalysen, zum anderen durch Interviews mit den allen relevanten handelnden Akteursgruppen gewonnen.

## 6.2 Wirkungsanalyse Individualebene

Die Wirkungsanalyse auf der Individualebene umfasst zwei Teilschritte. Der erste Schritt schließt inhaltlich direkt an die Implementationsanalyse an und analysiert das Ergebnis des Selektionsprozesses auf der individuellen Ebene. Untersucht wird, welche Partizipationschancen einzelne Personen(gruppen) an dem Programm haben. Ziel ist es hier herauszufinden, ob tatsächlich diejenigen Personen gefördert werden, die gemäß der Zielsetzung des Programms förderungswürdig sind. In diesem Schritt käme man beispielsweise Creaming-Prozessen auf die Spur. Selektivitätsanalysen dieser Art können grundsätzlich ex post auf Basis vorliegender Daten durchgeführt werden. Da im hier vorliegenden Fall die Auswahl aber wesentlich bestimmt wird durch „weiche“ Faktoren, die in den statistischen Kennziffern zunächst nicht auftauchen, ist eine sorgfältige Dokumentation des Profiling-Prozesses für diesen Schritt essentiell.

In einem zweiten Schritt geht es dann um die Wirkungen, die Teilnahme an geförderter Beschäftigung auf die Teilnehmer hat. Hier ist – unabhängig von der untersuchten Zieldimension – zunächst das klassische Evaluationsproblem zu lösen: Um die Wirkung einer Maßnahme isolieren zu können, müssten eigentlich Informationen darüber vorhanden sein, was mit den Teilnehmern bei Nicht-Teilnahme geschehen wäre. Diese kontrafaktischen Informationen liegen aber nicht vor. Die Evaluationsforschung behilft sich daher damit, möglichst ähnliche Personen, sogenannte Zwillinge, zu finden, die nicht an der betrachteten Maßnahme teilgenommen haben, und diese

mit den Teilnehmern zu vergleichen. Bei einer flächendeckenden Einführung von Instrumenten muss die Zwillingsauswahl ex post aus den zur Verfügung stehenden Personendaten erfolgen (statistischer Zwilling). Im Fall eines Pilotversuchs ist es möglich, mit einem echten Kontrollgruppendesign zu arbeiten. Dies setzt allerdings voraus, dass vor Ort nach Profiling und Dokumentation eine Teilnehmer- und eine Nichtteilnehmergruppe gebildet werden, die sich in der Zusammensetzung hinsichtlich ihrer Erwerbshistorie und ihrer Persönlichkeitsmerkmale möglichst wenig voneinander unterscheiden. Die Entwicklung dieser beiden Gruppen bei den auszuwählenden Zielindikatoren kann dann im Zeitverlauf verglichen werden, systematische Unterschiede wären der Programmteilnahme zuzuschreiben.

Entscheidend für die Validität der Wirkungsanalysen ist die Auswahl der richtigen Zielindikatoren. Relativ unproblematisch ist die Integration in Beschäftigung, hier liegen in den Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit auch erfasste Indikatoren vor. Im Vergleich zur Evaluation anderer arbeitsmarktpolitischer Instrumente könnte sich lediglich als Schwierigkeit ergeben, dass die Wirkung hier über einen langen Zeitraum zu beobachten ist.

Anders stellt sich die Lage bei den anderen beiden Zielen der geschützten Beschäftigung, der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Integration dar. Hier liegen bisher noch sehr wenige Erfahrungen mit einer Indikatorenbildung vor. Im Rahmen der Wirkungsfor schung zum § 55 und § 6c des SGB II wird aber an der Erstellung solcher Indikatoren gearbeitet. Hier werden also in absehbarer Zeit zumindest Vorarbeiten vorhanden sein. Die Messung beider Ziele wird letztlich durch eine Kombination aus Selbsteinschätzung der Teilnehmer und Fremdeinschätzung, etwa durch die Fallmanager oder die Anleiter/Vorgesetzten im Betrieb, erfolgen müssen. Dies erfordert zusätzlichen Erfassungsaufwand. Allerdings muss dieser nicht nur für die Wirkungsanalyse betrieben werden. Vielmehr ist eine Messung von Fortschritten in diesen beiden Dimensionen bei den Teilnehmern ohnehin nötig, um eine Entscheidungsbasis für mögliche Übertritte



in reguläre Beschäftigung zu haben (vgl. Abschnitt 3). Insofern ist der zusätzliche Aufwand für die Evaluation nur für die Personen in der Kontrollgruppe zu tätigen.

Eine zusätzliche wichtige Frage, die im Rahmen der individuellen Wirkungsanalysen zu untersuchen ist, ist die nach den Auswirkungen unterschiedlicher Formen von Beschäftigung im Hinblick auf die Erfolgsindikatoren. Häufig werden dem Abschluss eines regulären Arbeitsvertrags oder einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung größere Wirkungen für die Arbeitsmotivation und die soziale Inklusion zugeschrieben als einer Beschäftigung etwa in Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung. Empirische Evidenz dazu gibt es aber bisher nicht. Diese entscheidende Frage müsste aber in einem Pilotversuch angegangen und evaluiert werden.

### 6.3 Makrowirkungen

Die dritte Ebene der Evaluation ist die Makro-Ebene, also die Auswirkungen des Programms auf die Region. Grundsätzlich geht es hierbei zunächst darum zu ermitteln, welche zusätzlichen Produkte, Dienstleistungen oder Infrastrukturleistungen durch die geförderte Beschäftigung entstanden sind bzw. an welchen Stellen das bestehende Angebot ausgeweitet werden konnte.

Weiterhin ist die Frage zu stellen, inwieweit die öffentliche Beschäftigung die soziale Infrastruktur in der Region verändert hat (etwa im Sinne stärker solidarischen Handelns, eines Rückgangs der Kriminalität o. ä.) und Auswirkungen auf das Engagement im Ehrenamt entstehen.

Schließlich geht es darum, welche Auswirkungen sich für den regulären Arbeitsmarkt in der Region ergeben: Zu denken ist hier an positive wie an negative Auswirkungen. Zusätzliche reguläre Beschäftigung könnte im Sinne von Komplementäreffekten entstehen, zum einen in den Betrieben der öffentlichen Beschäftigung selbst, etwa dann, wenn Verwaltungs- oder Anleitungspersonal eingestellt wird. Zum anderen könnten durch die Programmbetriebe auch Infrastruktur bereitgestellt oder Vorprodukte gefertigt werden, die wiederum zu zusätzlichen Arbeitsplätzen in anderen Branchen führen.

Eine schwierig zu evaluierende Frage ist die nach den möglichen negativen Auswirkungen auf die regionale Beschäftigung im Sinne von Substitutions- und Verdrängungseffekten des Programms. Zwar können Analysen der Zugänge in und Abgänge aus Beschäftigung in den jeweiligen Branchen Indizien liefern, ob Verdrängung vermutet werden kann. Eine kausale Beziehung dieser Bewegungen zur öffentlichen Beschäftigung lässt sich aber damit nicht herstellen.

Insgesamt werden die makroökonomischen Auswirkungen – positive wie negative – bei räumlich, zeitlich und personell begrenzten Pilotversuchen eher gering sein. Zudem fehlen mögliche regionale Spillovers, die bei unterschiedlicher Ausgestaltung der Programme zwischen den Regionen zu erwarten sind. Um bei einer möglichen Flächen-einführung die Gefahr der Verdrängung von regulärer Beschäftigung von vornherein zu begrenzen, müssen die Beschäftigungsfelder sorgfältig ausgewählt und alle relevanten regionalen Arbeitsmarktakteure von vornherein einbezogen werden.

### 6.4 Kosten-/Nutzen-Analyse

Bei der Kosten-/Nutzen-Analyse geht es darum, die Kosten, die das Programm verursacht, dem monetär bewerteten Nutzen gegenüberzustellen und so die Effizienz des Programms messen zu können. Um eine adäquate Bewertung vornehmen zu können, ist es grundsätzlich notwendig, sowohl die Kosten- als auch die Nutzenbestandteile möglichst umfassend zu erfassen und zu bewerten. Dieser Maxime sind allerdings in der Realität deutliche Grenzen gesetzt, die bisher durch die Evaluationsforschung noch nicht vollständig überwunden werden konnten.

Während die direkten Kosten eines Programms noch die geringsten Schwierigkeiten bereiten – hier können die Kosten pro Teilnehmerplatz herangezogen werden sowie alle bei anderen Akteuren direkt entstehenden (Verwaltungs-) Kosten – gilt dies bereits nicht mehr für die indirekten Kosten des Programms. So ist es – wie oben beschrieben – kaum möglich, Substitutions- und Verdrängungseffekte des Programms zu beziffern, geschweige denn monetär zu bewerten.

Ähnlich schwierig ist die Bewertung auf der Nutzenseite: Berechnen lassen sich die Einsparungen an Transferleistungen bei den Teilnehmern und ggf. die zusätzlichen Einnahmen durch Steuern und Sozialversicherung im Falle sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im Programm. Auch die Ermittlung von Nettointegrationen und damit im Idealfall der völligen Unabhängigkeit von Hilfebezug und staatlicher Unterstützung lässt sich noch vergleichsweise einfach durchführen. Schließlich lässt sich auch der Wert der unmittelbar produzierten Güter und Dienstleistungen bei den einzelnen Beschäftigungsunternehmen bzw. der Beitrag zur Wertschöpfung, der von den Beschäftigten im Programm geleistet wurde, einigermaßen zuverlässig ermitteln. Ein Konzept hierzu liefert etwa der „Social Return on Investment“ (SROI), der in den USA als Analyse-

instrument für Nonprofitunternehmen entwickelt wurde (Emerson, Wachowicz, Chun 2001).

Für die monetäre Bewertung bei den anderen Zielen Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, soziale Integration und Verbesserung der sozialen Infrastruktur finden sich in der Literatur dagegen noch keine Vorschläge. Hier muss es ohnehin zunächst darum gehen, valide Indikatoren für die Erfolgsmessung auf der Individualebene zu entwickeln, bevor an eine monetäre Bewertung gedacht werden kann.

Für die Kosten-/Nutzen-Analyse bietet sich deshalb an, zunächst alle Indikatoren zu sammeln und gegenüberzustellen, für die eine monetäre Bewertung möglich ist. Nicht messbare oder bewertbare Bestandteile des Zielsystems müssen dann in einem zweiten Schritt zur Qualifizierung der erhaltenen Ergebnisse herangezogen werden.

## 7. Zusammenfassung

---

Die hiermit vorgelegte Expertise zur „Arbeitsmarktpolitik für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose“ hat zunächst untersucht, wer als Zielgruppe für öffentliche Beschäftigung in Frage kommt. Dabei geht es darum, für solche Personen zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, die zwar erwerbsfähig sind, aber wegen einer persönlichen Leistungsminderung dauerhaft nicht in den regulären Arbeitsmarkt vermittelt werden können.

Auf Basis vorliegender Daten der Bundesagentur für Arbeit wurde eine weite Zielgruppe abgegrenzt, die grundsätzlich diese Bedingungen erfüllen könnte. Dabei handelt es sich um Personen, die zwei Jahre und länger arbeitslos sind und entweder gesundheitliche Einschränkungen aufweisen oder ohne Berufsabschluss sind. Im Dezember 2005 traf dies auf gut 555.000 Personen im Bestand der Arbeitslosen zu. Überproportional betroffen waren Ältere über 50 und Migranten.

Die statistisch erfassten Informationen zeichnen aber kein vollständiges Bild der Personen und ihrer tatsächlichen Leistungsfähigkeit. Deshalb ist es wichtig, dass die Auswahl der Teilnehmer am Programm nach einem intensiven Profiling vor Ort vorgenommen wird. Zentrale Akteure sind dabei die Fallmanager, einzubeziehen sind aber auch die potenziellen Beschäftigungsunternehmen.

Um die Durchlässigkeit des Systems sicherzustellen und Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt weiterhin zu ermöglichen, ist es notwendig, dass die Teilnehmer am Programm weiterhin durch die Fallmanager betreut werden. Eine regelmäßige Überprüfung der Beschäftigungsfähigkeit und der Arbeitsmarktchancen ist geboten. Für die Beschäftigungsunternehmen erhöht sich der Anreiz, Teilnehmer auf reguläre Arbeitsplätze umzusetzen bzw. eine Bewerbung auf solche Stellen zu befördern, wenn die Förderung grundsätzlich über einen längeren Zeitraum degressiv ausgestaltet ist.

Bei der Auswahl der Beschäftigungsfelder wurden privatwirtschaftliche Varianten, öffentliche Beschäftigung und Beschäftigung im sogenannten Dritten Sektor unterschieden. Bei den

meisten öffentlich geförderten Beschäftigungsformen spielt das Problem der Zusätzlichkeit eine zentrale Rolle und begrenzt vermutlich den Umfang der möglichen Beschäftigung. Daher sollte eine Erweiterung auf marktnähere Formen, etwa entsprechend dem Konzept der Sozialbetriebe, geprüft werden. In jedem Fall erforderlich ist ein Beteiligungsverfahren über Felder, die sich für öffentlich geförderte Beschäftigung eignen.

Ein weiterer wichtiger Punkt besteht in der Abstimmung der Felder auf die Zielgruppe, die trotz der statistischen Eingrenzung immer noch heterogen sein wird. Diese Abstimmung sollte dabei nicht statisch sein, sondern individuelle Entwicklungen zulassen und fördern. Internationale Beispiele – besonders aus Flandern und der Schweiz – zeigen, wie es möglich sein könnte, Angebote für unterschiedliche Gruppen bereitzustellen, die auch Entwicklungsperspektiven eröffnen.

Die Umsetzung eines solchen Programms wird von vielen Diskussionen und Widerständen begleitet sein. Überlegungen zu öffentlich geförderter Beschäftigung sollten daher eingebettet sein in die Gesamtdiskussion über das SGB II im Lichte der Evaluation. In der Zwischenzeit können Pilotprojekte die Praktikabilität der Überlegungen testen, dabei sollte der lokalen Ebene so viel Spielraum wie möglich gegeben werden. Insbesondere bei Ansätzen der lokalen Ökonomie empfiehlt es sich, auf die Erfahrungen und Strukturen anderer Modellprogramme („Soziale Stadt“) zurückzugreifen.

Bei der Evaluation eines Pilotversuchs zur öffentlichen Beschäftigung wird in vielen Fällen Neuland betreten. Dies gilt vor allem für die Erfolgsindikatoren zu den „weichen“ Zielen des Programms, insbesondere die Verbesserung der sozialen Infrastruktur (als regionaler Spiegel der individuellen sozialen Integration). Einige Wirkungen werden in einem räumlich und zeitlich begrenzten Pilotversuch nicht zu messen sein, sind aber bei einer möglichen flächendeckenden Implementierung mit zu bedenken.

## 8. Literatur

---

- Aeppli, Daniel C. , Roli Kälin., Walter Ott und Matthias Peters (2004): Wirkungen von Beschäftigungsprogrammen für ausgesteuerte Arbeitslose, Zürich/Chur, Verlag Rüegger.
- AG Alternative Beschäftigungsformen (2005): Alternative Beschäftigungsformen im Bereich des SGB II (Konzept). Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit, Zentralbereich S, Team S 22, 34 S. (15.12.2005).
- Bartelheimer, Peter (2006): Kommentar zum BA-Konzept „Alternative Beschäftigungsformen im Bereich des SGB II“. Göttingen, SOFI, Ms.
- Bergeskog, Anders (2001): Labour market policies, strategies and statistics for people with disabilities. IFAU Working Paper 2001:13.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg. 2003): Benchmarking in der kommunalen Beschäftigungsförderung, Gütersloh.
- Black, Dan, Kermit Daniel und Seth Sanders (2002): The Impact of Economic Conditions on Participation in Disability Programs: Evidence from the Coal Boom and Bust. The American Economic Review 92, Nr. 1, S. 27–50.
- Blattmann, Lynn (2005): Geld verdienen, sozial sein, was bedeutet das? Zürich, Zweites Inputreferat, Kadertagung SEB des Sozialdepartements der Stadt Zürich
- Borzaga, Carlo & Santuari, Alceste (2000): Social enterprises in Italy. The experience of social co-operatives, Institute for Development Studies of Non Profit Enterprises, Working Paper n. 15
- Brinkmann Christian, Marco Caliendo, Reinhard Hujer und Stephan Thomsen (2006): Zielgruppenspezifische Evaluation von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – Gewinner und Verlierer. In: Christian Brinkmann, Susanne Koch, Hans-Gerd Mendius (Hrsg.). Wirkungsforschung und Politikberatung – eine Gratwanderung? Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 300. Nürnberg.
- Bröhling, Rüdiger (2005): Der Einsatz sogenannter Zusatzjobs nach Hartz IV in zwei hessischen Kommunen, Ms.
- Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2005): SGB II – Arbeitshilfen AGH. Öffentlich geförderte Beschäftigung nach dem SGB II. Nürnberg, BA Zentrale – S 22. 26 S., 2.9.2005.
- Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2006): Kompendium aktive Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB II, Nürnberg, 95. S, Februar 2006.
- Buntenbach, Annelie (2006): Positionspapier: Öffentlich geförderte Beschäftigung, einblick 14/06
- Cuconato, Morena et al. (1998/99): Voluntary Work and Third sector between unemployment, precarious jobs, and new training and labour policies in Italy, National Report on Italy
- Department of Trade and Industry (2002): Social Enterprise: a strategy for success
- Diakonisches Werk (2006): Option Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Diakonie Texte 07.2006. Stuttgart.
- Emerson, Jed, Jay Wachowicz und Suzi Chun (2001): Social Return on Investment: Exploring Aspects of Value Creation in the Nonprofit Sector. Roberts Enterprise Development Funds Publication.

- Erlinghagen, Marcel (2000): Arbeitslosigkeit und ehrenamtliche Tätigkeit im Zeitverlauf. Eine Längsschnittsanalyse der westdeutschen Stichprobe des sozio-ökonomischen Panels (SOEP) für die Jahre 1992 und 1996, Köln, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 52 Heft 2, S. 291-310
- Jahoda, M. (1983): Die sozialpsychologische Bedeutung von Arbeit und Arbeitslosigkeit. In M. Jahoda, Th. Kieselbach & Th. Leithäuser (Hrsg.): Arbeit, Arbeitslosigkeit und Persönlichkeitsentwicklung. Bremer Beiträge zur Psychologie (Reihe A: Psychologische Forschungsberichte) Nr. 23 (S. 1-8). Bremen: Universität Bremen.
- Konle-Seidl, Regina, und Kristina Lang (2006): Von der Reduzierung zur Mobilisierung des Arbeitskräftepotenzials – Ansätze zur Integration von inaktiven und arbeitslosen Sozialleistungsbeziehern im internationalen Vergleich. IAB-Forschungsbericht Nr. 15/2006.
- Nicaise, Ides et al. (2005): Do active labour market policies invest in capabilities? The case of Flemish social enterprises, Leuven, tlm.net Working Paper
- Nyssens, Marthe (ed.) (2006): Social Enterprise. London, New York: Routledge.
- Pérotin, Virginie (2001): The voluntary sector, job creation and social policy: Illusions and opportunities, International Labour Review Vol. 140 No.3
- Resch, Klaudia, Daberto, Andrea (2006): Soziale Genossenschaft OASIS, Lega-coopbund, Ms.
- Resch, Klaudia, Stenico, Mara (2003): Bürgerbeteiligung im Sozialbereich - das Beispiel der Sozialgenossenschaften in Italien. Legakoopbund, Ms.
- Schwedisches Institut (2001): Tatsachen über Schweden. Die schwedische Behindertenpolitik, Stockholm
- Schwedisches Institut (2005): Die schwedische Arbeitsmarktpolitik, Stockholm
- Skedinger, Per & Widerstedt, Barbro (2003): Recruitment to sheltered employment: Evidence from Samhall, a Swedish state-owned company, Working Paper
- Tages-Anzeiger Online vom 10.06.2005: Wie St. Gallen 1000-Fr.-Jobs fördert, Zürich,  
<http://www.tagesanzeiger.ch/dyn/news/zuerich/507631.html>, abgerufen am 23.08.2006
- Tagesspiegel (2006): Arbeiten für den Staat,  
<http://archiv.tagesspiegel.de/drucken.php?link=archiv/11.06.2006/2589020.asp>, abgerufen am 21.07.2006
- ZBFS (Zentrum Bayern Familie und Soziales) (2007): Integrationsprojekte.  
(<http://www.zbfs.bayern.de/integrationsamt/integrationsprojekte/index.html>; Zugriff 11.01. 2007)

## 9. Informationen zur Autorin und zum Autor

---

### **Susanne Koch,**

Diplom-Ökonomin, Dr. rer. pol., Leiterin der Stabsstelle „Koordination der Evaluationsforschung und Forschungsplanung (Eval)“ des IAB.

Arbeitsschwerpunkte: Analyse und Evaluation arbeitsmarktpolitischer Instrumente und Programme, Makrowirkungen von Interventionen

### **Peter Kupka,**

Diplom-Psychologe, Dr. phil., wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Stabsstelle „Koordination der Evaluationsforschung und Forschungsplanung (Eval)“ des IAB.

Arbeitsschwerpunkte: Analyse und Evaluation arbeitsmarktpolitischer Instrumente und Programme, Berufsforschung



## Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

**Die Neuordnung des Niedriglohnssektors in Deutschland**

WISO direkt

Arbeitskreis Mittelstand

**Eine neue Kultur der Selbständigkeit:**

**Voraussetzung für ökonomischen und sozialen Fortschritt**

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Was bringt die Reform des Versicherungsrechts für die Verbraucher?**

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Neue Wege zur Flexibilisierung des Renteneintritts**

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Konfliktfeld Arbeitszeitpolitik:**

**Entwicklungslinien, Gestaltungsanforderungen und Perspektiven der Arbeitszeit**

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

**Beschäftigungsfördernde Lohnpolitik und deutscher Mindestlohn**

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Dienstleistungen in Deutschland:**

**besser als ihr Ruf, dennoch stark verbesserungsbedürftig!**

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

**Deutschland: Exportweltmeister von Arbeitsplätzen – Mythos oder Wirklichkeit?**

Gesprächskreis Migration und Integration

**Segregation in den Städten**

Frauen- und Geschlechterpolitik

**Vorsorgender Sozialstaat aus der Geschlechterperspektive**

WISO direkt

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

[www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso)

