

Josef Schmid, Harald Kohler

Neuer öffentlicher Beschäftigungssektor (ÖBS). Konzeptionelle und instrumentelle Grundlagen sowie Entwicklungs- und Anwendungsvorschläge für die Stadt Freiburg i.B.

Abschlussbericht

Auf einen Blick...

- Die Expertise versucht die Perspektiven eines Öffentlichen Beschäftigungssektors in Freiburg abzuschätzen und arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Optionen aufzuzeigen.
- Leitlinien für diesen Sektor, der nicht primär als Übergang in den ersten Arbeitsmarkt angesehen werden sollte, und dessen Funktionen sind:
 1. die individuelle Entwicklung der Betroffenen,
 2. die soziale Integration von Individuen und Gebietskörperschaften,
 3. der gesellschaftliche Nutzen für die Allgemeinheit sowie
 4. eine langfristige und nachhaltige Strategie.
- Neben der Darstellung und Bewertung der einschlägigen Literatur zeigt die Expertise anwendungsbezogene lokale Handlungsperspektiven und Strategien auf. Diese sind nicht nur regional von Interesse, sondern auch für Regionen und Kommunen (in Westdeutschland), die weniger durch eine hohe Arbeitslosigkeit als vielmehr durch verfestigte Formen der Arbeitslosigkeit geprägt werden, die eine modifizierte Form öffentlicher Beschäftigung zur Problembearbeitung erforderlich machen.



Neuer öffentlicher Beschäftigungssektor (ÖBS)

**Konzeptionelle und instrumentelle Grundlagen
sowie Entwicklungs- und Anwendungsvorschläge
für die Stadt Freiburg i. B.**

Prof. Dr. Josef Schmid

Dr. Harald Kohler

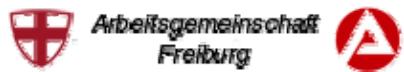
unter Mitarbeit von
Michael Hagel

Ermöglicht wurde diese Studie durch die Förderung bzw. Finanzierung der

**Hans Böckler
Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf



ARGE Freiburg



DGB-Region Südbaden-Hochrhein, Freiburg

Freiburg 
IM BREISGAU

Stadt Freiburg

Inhaltsverzeichnis

<i>Einleitung und Zielsetzungen der Studie</i>	3
A Literaturanalyse	5
1 Öffentlicher Beschäftigungssektor/Lokale Arbeitsmarktpolitik	5
1.1 Begriff, konzeptionelle Vorstellungen und Ziele	5
1.2 Exkurs „Dritter Sektor“.....	9
1.3 Arbeitsmarktpolitik, Employability, lokale Arbeitsmarktpolitik und arbeitsmarktpolitische Zielgruppen eines öffentlichen Beschäftigungssektors	12
1.4 Wettbewerbswirtschaftlicher Rahmen eines Öffentlichen Beschäftigungssektors.....	14
2 Instrumente und Handlungsansätze für einen Öffentlichen Beschäftigungssektor.....	17
2.1 Instrumente öffentlich geförderter Beschäftigung	18
2.1.1 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach §§ 260-271 SGB III	18
2.1.2 Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II	19
2.1.3 Beschäftigungszuschuss „Job-Perspektive“ nach § 16a SGB II.....	21
2.1.4 Kommunal-Kombi	22
2.2 Handlungsansatz „Bürgerarbeit“	23
2.3 Zwischenfazit	27
2.4 Exemplarische transnationale Handlungsansätze zur (Re-)Integration arbeitsmarktferner Personen – good practice Beispiele.....	30
B Entwicklung von Handlungsempfehlungen.....	33
1 Ergebnisse der Literaturanalyse zum öffentlichen Beschäftigungssektor und Zwischenfazit	33
1.1 Ergebnisse der Literaturanalyse zum öffentlichen Beschäftigungssektor.....	33
1.2 Zwischenfazit	35
2 Sozioökonomische Umfeldbedingungen eines öffentlichen Beschäftigungssektors in Freiburg.....	35
2.1 Überregionale und lokale Strukturen von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in den Jahren 2005 bis 2007	35
2.1.1 Strukturen der Beschäftigung und ihre Entwicklungen	35
2.1.2 Strukturen der Arbeitslosigkeit und ihre Entwicklungen.....	37
2.2 Bedarf an lokaler öffentlicher Beschäftigung in Freiburg?	41

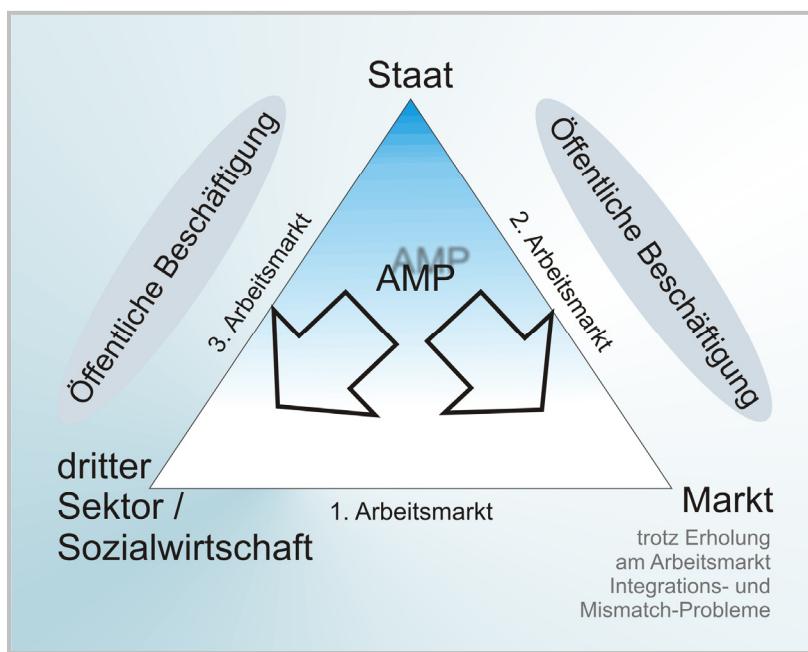
2.3 <i>Implementation eines öffentlichen Beschäftigungssektors in Freiburg</i>	44
2.3.1 Beschäftigung schaffende Maßnahmen und ihre Strukturen in Freiburg	44
2.3.2 Bedarfs- und Strukturermittlung öffentlich geförderter Beschäftigung – Ergebnisse einer Befragung der Beschäftigungsträger in Freiburg	45
2.4 <i>Fazit und Konklusion zu einem öffentlichen Beschäftigungssektor in Freiburg</i>	60
C Executive Summary	62
D Literatur	65
Gesetze	72
Abbildungsverzeichnis.....	73
Tabellenverzeichnis.....	74

Einleitung und Zielsetzungen der Studie

Mit dem Begriff „Öffentlicher Beschäftigungssektor“ sowie den dazu gehörenden Instrumenten des „Kommunal-Kombi“ und der „Bürgerarbeit“ wird eine in den 1990er Jahren in Deutschland geführte arbeitsmarktpolitische Diskussion wieder aufgegriffen. Die „neue“ Thematisierung des Begriffs und seiner Instrumente ist insofern von Bedeutung, weil sich durch die vier Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz I-IV) die arbeitsmarktpolitischen Instrumente der Bundesagentur für Arbeit grundlegend verändert haben: Die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit sind heute kurzfristiger und überwiegend nicht mehr als ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis angelegt.

Ein Öffentlicher Beschäftigungssektor, dessen Maßnahmen v.a. den Problemgruppen des Arbeitsmarktes zu Gute kommen soll und der sich im Spannungsfeld zwischen Staat, Drittem Sektor/Sozialwirtschaft und Markt bewegt, erfordert daher neue konzeptionelle Überlegungen.

Schaubild 1: Arbeitsmarktpolitisches Spannungsfeld „Öffentlicher Beschäftigungssektor“



Die Begrifflichkeit ist nicht immer einheitlich; der öffentliche Beschäftigungssektor umfasst hier den zweiten und dritten Arbeitsmarkt, denn ähnlich wie zwischen dem ersten und zweiten verläuft die Trennlinie zum dritten unscharf (Buestrich 2008). Besonders wenn die jeweiligen Instrumentarien als Grundlage herangezogen gibt es viele Gemeinsamkeiten; anders hingegen sieht es aus, wenn die Intentionen und politischen Implikationen gemeint sind: Hier dient der erste Arbeitsmarkt dem Erwerb und der Sicherung von Einkommen, der zweite zielt auf einen Übergang in den ersten, etwa durch die Herstellung der entsprechenden Qualifikationen bzw. der Lösung des mismatch-Problems. Der dritte Arbeitsmarkt ist dagegen ordnungs- und armutspolitisch ausgerichtet:

„Sein Konzept stellt in Abgrenzung zum System der Arbeitsförderung im SGB III damit den Übergang zu einer weniger – für bestimmte Gruppen von Arbeitslosen gar nicht mehr – auf die Vermittlung in Arbeit (im ersten Arbeitsmarkt; d.V.) orientierten Praxis im System der Grundsicherung im SGB II dar. An die Stelle der Arbeitsförderung für Arbeitsuchende tritt damit eine verstärkte ordnungspolitisch inspirierte Betrachtung und Behandlung des Klientels der Langzeitarbeitslosen“ (Buestrich 2008: 5).

Ziel der Studie ist es, vor dem Hintergrund der im Jahr 2007 intensiv geführten arbeitsmarktpolitischen Diskussionen um einen „Öffentlichen Beschäftigungssektor“, deren Konzepte (Bürgerarbeit“ und Dritter Sektor/Sozialwirtschaft) und Instrumente (Kommunal-Kombi und Beschäftigung schaffende Instrumente der Bundesagentur für Arbeit) aufzuarbeiten und ggf. Desiderate zu benennen. Dazu werden in der Studie Elemente einer Literaturanalyse mit einer Konzeptstudie sowie einer Machbarkeits- und Anwendungsstudie kombiniert. Neben der Darstellung und Bewertung der einschlägigen Literatur, die gegenüber der in der 1990er Jahren geführten Diskussion einen anderen konzeptionellen Hintergrund¹ aufweist, geht es darum, hieraus anwendungsbezogene Handlungsperspektiven und Strategien für eine westdeutsche Kommune abzuleiten. Verbunden damit sind zugleich konzeptionelle Überlegungen zur praktischen Gestaltung eines Öffentlichen Beschäftigungssektors, der im Fall Freiburg nicht in einer Region mit Massenarbeitslosigkeit angesiedelt ist und sich deshalb nur bedingt aus einem Reservoir an gut qualifizierten Arbeitslosen rekrutieren kann. Infolge dessen und vor dem Hintergrund der aktuellen arbeitsmarktpolitischen Diskussionen muss u.E. ein solcher Öffentlicher Beschäftigungssektor langfristig eben nicht primär als Übergang in den ersten Arbeitsmarkt angelegt sein. Leitlinien für einen solchen Sektor und dessen Funktion sind stattdessen:

1. die individuelle Entwicklung der Betroffenen;
2. die soziale Integration von Individuen und Gebietskörperschaften;
3. der gesellschaftliche Nutzen für die Allgemeinheit.

Hierzu bedarf es der u.a. auch der Weiterentwicklung der Aktivierungs- und Employability- bzw. Beschäftigungsfähigkeitskonzepte.

Entsprechend dieser Zielsetzungen gliedert sich die Studie in drei Teile. Im ersten Teil der Studie (A) werden im Rahmen einer Literaturanalyse der Öffentliche Beschäftigungssektor, seine Instrumente und Handlungsansätze skizziert. Der daran anschließende zweite Teil entwickelt auf der Grundlage der Literaturanalyse Handlungsempfehlungen (B) für einen Öffentlichen Beschäftigungssektor in Freiburg. Dazu dient die Analyse der dortigen Umfeldbedingungen. Ein Executive Summary (C) schließt die Studie ab.

¹ Exemplarisch: Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen (Hrsg.) 1994 und Brandner/Laumann 2007

A Literaturanalyse

1 Öffentlicher Beschäftigungssektor/Lokale Arbeitsmarktpolitik

1.1 Begriff, konzeptionelle Vorstellungen und Ziele

Der Begriff des Öffentlichen Beschäftigungssektors blieb bis heute sehr vage und wurde zum Teil auch synonym mit dem Begriff „Zweiter Arbeitsmarkt“ (vgl. dazu Kress 1994a u. b) gebraucht. Inzwischen werden mit den jüngst in die Diskussion eingeführten Begriffen „Dritter Arbeitsmarkt“ oder „Sozialer Arbeitsmarkt“ ähnliche Vorstellungen verbunden. Einhergehend damit ist die Einschätzung, dass die derzeitigen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik keine hinreichenden Lösungen bereithalten, um die Ausgrenzung eines zunehmenden Anteils von Personen von Erwerbs- und Einkommensmöglichkeiten zu beenden bzw. die damit verbundenen negativen Folgen zu vermindern (vgl. SÖSTRA 2003: 12, Baethge-Kinsky u.a. 2008, s.a. aus psychologischer Sicht Mohr/Richter 2008).

Die Diskussionen um einen öffentlich finanzierten Arbeitsmarkt reichen bis in die 1990er Jahre zurück. Daneben wurden ohne ausdrücklichen Bezug zur Arbeitsmarktpolitik seit den 1970er Jahren verwandte Konzeptionen diskutiert, die sich um den Begriff Dritter Sektor, Soziale Ökonomie und Non-Profit-Bereich drehten. Zentrale Überlegungen und Aussagen zum Öffentlichen Beschäftigungssektor bzw. zum „Zweiten Arbeitsmarkt“ finden sich bei Friedrich/Wiedemeyer:

„Bis in das erste Jahrzehnt des nächsten Jahrhunderts hinein wird es im ersten Arbeitsmarkt keine auch nur annähernd ausreichende Zahl an Arbeitsplätzen geben. Eine Arbeitsmarktpolitik, die angesichts dieser Situation dennoch primär am Konzept der Überbrückungshilfe in Normalarbeitsverhältnisse des ersten Arbeitsmarktes festhält, nährt illusionäre Hoffnungen. Als Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems wird daher verstärkt eine Aufwertung und modifizierte, langfristige Ausgestaltung des Zweiten Arbeitsmarktes diskutiert. [...] Dieser soll zwar die Option des Übergangs in den ersten Arbeitsmarkt offen halten, durch Lohndifferenzen attraktiv machen sowie durch die in ihm verrichteten Tätigkeiten und Qualifizierungsaktivitäten dafür besser ausrüsten. Darüber hinaus wird aber der Tatsache Rechnung getragen, dass für breite Erwerbslosenkreise überhaupt nur durch die Schaffung zusätzlicher, öffentlich subventionierter Arbeitsplätze Reintegrationschancen in Arbeitswelt und Gesellschaft erwachsen.“ (Friedrich/Wiedemeyer 1994: 189, s.a. Buestrich 2008)

Mit dieser Einschätzung wurde die damals vorherrschende Euphorie reflektiert, die u.a. in Vorschlägen zu einem „neuen“ Arbeitsförderungsgesetz mündeten (vgl. Arbeitskreis AFG-Reform (Hrsg.) 1994). Zum Ausdruck kam diese Euphorie insbesondere in Ostdeutschland zudem durch eine umfangreiche Arbeitsmarktförderung (vgl. zum Ausmaß und Umfang der damaligen Arbeitsmarktpolitik u.a.: Neubäumer 1993, Heinelt/Bosch/Reissert 1994, Kohler 1995, 2000, 2004, Heinelt/Weik 1998, Schmid/Blancke 1998) sowie durch die Etablierung von „Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften“ bzw. „Arbeitsförderungs-, Beschäftigungs- und Strukturrentwick-

lungsgesellschaften“² (vgl. Kaiser 1992, Knuth 1993, 1994, 1996, Voelzkow/Heinze 1996) zur beschäftigungspolitischen Bewältigung der Umstrukturierung in der ehemaligen DDR-Wirtschaft. Die zentrale konzeptionelle Vorstellung war dabei die Feststellung, dass:

„wertschöpfende Arbeit zu regulären Standards [...] ein zwingendes Merkmal öffentlich geförderter Beschäftigung [ist] und keine öffentlich subventionierte Beschäftigungstherapie oder sozialpolitische Spielwiese zu zweit- bzw. drittklassigen Bedingungen“ (Matzdorf 1994: 9).

Dementsprechend sollte im Öffentlichen Beschäftigungssektor die Beschäftigung sozialversicherungspflichtig entlohnt werden und die dort Beschäftigten sollten eine möglichst dem „Ersten Arbeitsmarkt“ nahe Behandlung erfahren. Dies ist bis heute eine der zentralen Forderung der Gewerkschaften für die Einrichtung eines „Öffentlichen Beschäftigungssektors“ geblieben (vgl. DGB 2004 u. Fischer/Echterhoff/Herbertz 2002). Zum Abbau des hohen Bestandes an Langzeitarbeitslosen wird vom DGB vorgeschlagen, einen „ehrlichen“ Zweiten Arbeitsmarkt einzurichten mit einer anzustrebenden sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im sozialen Sektor, die insbesondere Langzeitarbeitslosen mit geringen Eingliederungschancen eine nachhaltige Perspektive auf dem Arbeitsmarkt geben soll (vgl. DGB 2007: 9).

Die Vorschläge der Konzepte zur Beschäftigung innerhalb eines Öffentlichen Beschäftigungssektors sind recht unterschiedlich und reichen vom Ehrenamt bis zur dauerhaften sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Zentrales Unterscheidungsmerkmal der Konzepte ist das Arbeitsverhältnis, das entweder als ein reguläres Arbeitverhältnis oder als ein Sozialrechtsverhältnis konzipiert ist. Darüber hinaus enthalten einige der Konzepte und Vorstellungen zum Öffentlichen Sektor – insbesondere die der 1990er Jahre – ambitionierte gesellschaftsreformerische Ziele (vgl. Ministerium für Arbeit und Bau des Landes Mecklenburg-Vorpommern 1998: 30). Um der Gefahr einer möglichen Zielüberfrachtung eines Öffentlichen Beschäftigungssektors entgegenzuwirken, sollten sich die Zielvorstellungen daher auf die zwei Kernziele a) Beschäftigungsinduzierung und b) arbeitsmarktpolitische Zielgruppenförderung beschränken.

Neuere Konzepte zum Öffentlichen Beschäftigungssektor bzw. zum „Dritten Arbeitsmarkt für Langzeitarbeitslose“ wie das vom nordrhein-westfälischen Arbeitsminister Karl-Josef Laumann und vom SPD-Arbeitsmarktexperten Klaus Brandner ausgearbeitete Konzept „Perspektiven für Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen“ (vgl. Brandner/Laumann 2007), dessen Grundüberlegungen sich auch in dem Bericht der Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt des Bundes wiederfinden (vgl. BMAS 2007a: 18 ff.), enthalten im Vergleich zu den Konzepten und Vorstellungen der 1990er Jahre eine stärkere und dominante Zielgruppenorientierung. Zentrale Feststellung des Konzepts von Laumann und Brandner ist, dass ein bestimmter Teil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen keine Chancen auf dem regulären Arbeitsmarkt hat. Für diesen speziellen Personenkreis, bei dem die bestehenden arbeitsmarktpolitischen Elemente nicht wirksam greifen, formulieren Laumann und Brandner eine Beschäftigungsstrategie. Zentrales Element ist hierbei die geförderte Beschäftigung von Menschen, die nach realistischer Erwartung innerhalb der nächsten 24 Monate keine Chance haben, eine Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt zu

² Diese ABS-Gesellschaften, von denen es Ende 1993 in den neuen Bundesländern knapp vierhundert gab, entstanden zum überwiegenden Teil als betriebliche Auffanggesellschaften oder durch Ausgründungen aus Treuhandbetrieben (vgl. Knuth 1996: 16) und unterschieden sich dadurch sowohl in ihrer Entstehung als auch durch ihre Arbeitsweise deutlich von den damaligen westdeutschen Beschäftigungsgesellschaften.

finden³. Dies betrifft Langzeitarbeitslose mit besonders schweren bzw. multiplen Vermittlungs-hemmrisiken. Diesem Personenkreis sollen langfristige sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen angeboten werden, die tarif- oder ortsüblich entlohnt werden. Im Vergleich zu anderen Vorschlägen, die eine Beschäftigung vor allem in marktfernen Bereichen vorsehen, sind für Laumann und Brandner mögliche Einsatzfelder auch marktorientierte und marktnahe Bereiche. Dafür bieten sich Unternehmen des ersten Arbeitsmarktes, der Sozialwirtschaft und Integrationsunternehmen als Beschäftigungsträger an, die mit einem breiten Spektrum an Dienstleistungen und Produkten tätig sind. Dieses reicht von zusätzlichen Angeboten in der Alten- und Jugendarbeit bis hin zur Bürgerarbeit in Sportvereinen und im Rahmen von kulturellen Angeboten. Mit der Förderung sollen Produktivitätsnachteile ausgeglichen werden und Tätigkeitsfelder erschlossen werden, in denen zwar Einnahmen erzielt werden können, die ohne eine Förderung aber nicht kostendeckend sind. Die Förderung mit dem Ziel der Beschäftigung von 100.000 Langzeitarbeitslosen über geförderte Arbeitsplätze soll auf einen längeren Zeithorizont angelegt und ggf. dauerhaft sein. Um die Option der Integration auf dem ersten Arbeitsmarkt offen zu halten, sollen die geförderten Personen regelmäßig im Hinblick auf erforderliche Eingliederungsleistungen überprüft werden.

Verglichen mit dem Brandner/Laumann-Papier weist das Konzept des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. eine andere Schwerpunktsetzung auf. Danach darf die unter dem Stichwort „Sozialer Arbeitsmarkt“ diskutierte öffentlich geförderte Beschäftigung „nicht losgelöst von Beschäftigungschancen im Niedriglohnbereich allgemein und der sozialen Absicherung der dort Tätigen erörtert werden“ (vgl. DV 2007: 2). Zur sozialen Absicherung der Beschäftigung wird auf eine Ausweitung von Kombilöhnen und eine „negative Einkommenssteuer“ gesetzt, wie sie u.a. in dem von Peter Bofinger entwickelten Modell (vgl. Bofinger u.a. 2006) vorgeschlagen wird. Dazu werden grundlegende Änderungen im (makroökonomischen) Transfer- und Steuersystem angemahnt, wenngleich ebenfalls anerkannt wird, dass „chancenlose“ Personenkreise existieren und einer speziellen Förderung bedürfen. Hierzu bedarf es jedoch eines „erforderlichen Nachteilsausgleichs“ für diesen Personenkreis, der ähnlich abgegrenzt wird wie von Brandner und Laumann. Für eine öffentliche Beschäftigung sollen auch Arbeitsgelegenheiten als Test der Konzessionsbereitschaft des entsprechenden Personenkreises genutzt werden; grundsätzlich wird jedoch eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angestrebt. Die Vorschläge des Konzepts für die Beschäftigung des Personenkreises sehen eine sozialversicherungspflichtige tarif- oder ortsüblich entlohnte Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt bei sozialen Betrieben oder Integrationsunternehmen vor, wobei Verdrängungs-, Mitnahme- und Substitutionseffekte möglichst gering gehalten werden sollen. Mit dem Brandner/Laumann-Konzept bestehen insgesamt große Übereinstimmungen, insbesondere im Hinblick auf die Nachrangigkeit des sozialen Arbeitsmarktes, der Forderung nach Fallmanagement und einer laufenden Integrationsüberprüfung sowie der Verbindung mit qualifizierenden Elementen (vgl. zum gesamten Spektrum an Vorschlägen auch Buestrich 2008: 34ff.)

Die Überlegungen von Ulrich Walwei, IAB, zur Bürger- und Gemeinwohlarbeit ergänzen die beiden Konzepte. Als eine zentrale beschäftigungspolitische Herausforderung wird von ihm die

³ Das Konzept bildete die Grundlage für den § 16a SGB II – „JobPerspektive“. Die Hauptzielgruppe ist dabei ähnlich definiert wie bei Brandner/Laumann: Arbeitslose, die nach realistischer Erwartung keine Chance haben, innerhalb der nächsten 24 Monate einen Arbeitsplatz auf dem regulären Arbeitsmarkt zu finden.

längerfristige Integration wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer im Arbeitsmarkt gesehen. Ursächlich dafür ist ein prinzipielles „Matching-Problem“, das sich konjunkturell und durch eine Verbesserung der Nachfragesituation auf den Arbeitsmärkten allein nicht lösen lässt. Als einen Ansatzpunkt zur Lösung des Problems wird von Walwei die „Gemeinwohlarbeit“ gesehen, die sich konzeptionell mit der Bürgerarbeit weitgehend deckt, wenn von Ausgestaltungsdetails einmal abgesehen wird. Mit dieser Gemeinwohlarbeit werden fünf Ziele verfolgt:

1. eine Schutzfunktion – durch den Ausbau geschützter Beschäftigung soll ein Beitrag zur sozialen Inklusion geleistet werden;
2. eine Marktersatzfunktion – die öffentlich geförderte Beschäftigung soll als Ersatz für den ersten Arbeitsmarkt dienen;
3. eine Brückenfunktion – die Gemeinwohlarbeit soll eine Option zur Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt bieten und die „Lock-in-Effekte“, d.h. den unerwünschten dauerhaften Verbleib in geförderten Maßnahmen, möglichst minimieren;
4. ein Arbeitstest – um Missbrauch staatlicher Transferleistungen zu verhindern, soll mit öffentlichen Arbeitsgelegenheiten die Konzessionsbereitschaft der Arbeitsuchenden überprüft werden;
5. eine Arbeitsverpflichtung (Workfare), was bedeutet, dass Arbeit als zwingende Gegenleistung für den Transferbezug gesehen wird (vgl. Walwei 2005: 22-23).

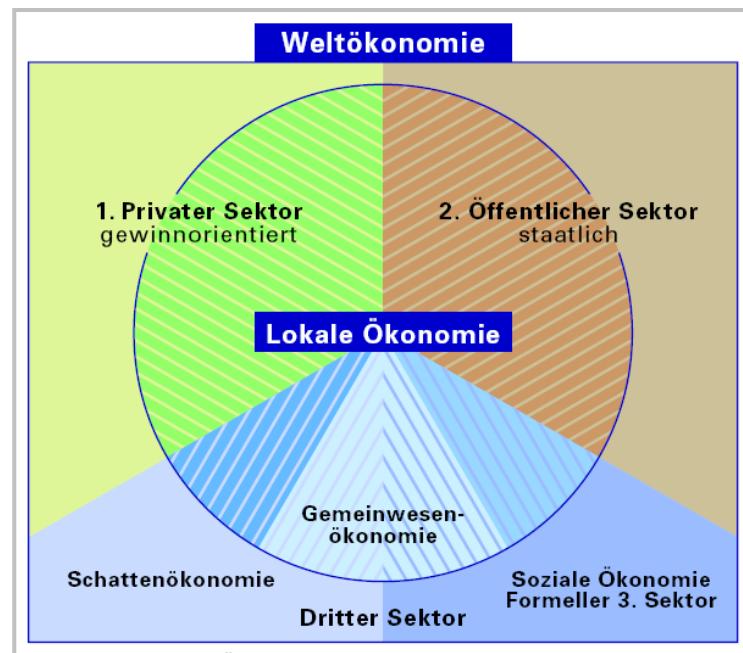
Auffällig ist die Nähe zum kontrovers diskutierten Workfare-Ansatz bzw. „Welfare to work“-Ansatz, wenngleich der letztgenannte eine zwingende Gegenleistung für den Transferbezug vorsieht. So gehen Vertreter des Ansatzes von der Hypothese aus, dass eine längere Dauer der Arbeitslosigkeit vorwiegend durch zu geringe Konzessionsbereitschaft der Betroffenen entsteht (Heinz u.a. 2007: 8). Wird diesem Argument gefolgt, so wäre die Teilnahme an öffentlicher Beschäftigung verpflichtend zu gestalten, eine Entlohnung über der Höhe der Transferleistung gar nicht oder kaum vorhanden und der Umfang der geförderten Arbeitsplätze aufgrund ihres Abschreckungseffektes relativ gering. Demgegenüber gehen die Vorstellungen zu einem „Sozialen Arbeitsmarkt“ davon aus, dass „auch bei hoher Konzessionsbereitschaft eine Gruppe von Arbeitslosen existiert, die keine Tätigkeit am Markt mehr finden kann“ (Heinz u.a. 2007: 9). Deshalb steht hier nicht Abschreckung, sondern die Möglichkeit zu sinnvoller und sinnstiftender Beschäftigung statt Arbeitslosigkeit im Vordergrund der konzeptionellen Überlegungen. Für die Ausgestaltung öffentlicher Beschäftigung hat dies zur Folge, dass sie tendenziell freiwillig sein muss, tariflich gestaltet und zumindest über der Höhe der Transferleistung entlohnt werden muss. Damit stellt sich die Frage, ob die Teilnahme an einer öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahme freiwillig oder verpflichtend sein soll. Wenngleich das SGB II einen starken „Workfare“-Ansatz verfolgt und seine Maßnahmen keineswegs freiwillig, sondern verpflichtend und sanktionsbewehrt sind, spricht vieles dafür, dass „die meisten Einsatzfelder im Rahmen eines solchen Programms nur dann funktionieren, wenn es eine eigene Motivation der Teilnehmer gibt“ (Koch/Kupka 2007: 19).

Infolge dessen ist es sinnvoll, für einen Öffentlichen Beschäftigungssektor keinen Workfare Ansatz zu verfolgen, sondern einen sozialpolitischen Ansatz, der zum Ziel hat arbeitslose Menschen in Arbeit zu bringen, um soziale Ausgrenzung zu beenden, eine (Re-)Integration durch Beschäftigung zu ermöglichen und hierüber die Fähigkeit zur eigenen Existenzsicherung durch Arbeit nachhaltig zu stärken.

1.2 Exkurs „Dritter Sektor“

Der Begriff „Dritter Sektor“ (Stadt Göttingen 2005: 5) beschreibt einen Bereich neben bzw. zwischen Markt (erster Sektor) und Staat (zweiter Sektor). In einer alternativen Beschreibung wird dieser Bereich auch als „Drittes System“ bezeichnet. Dabei wird der Tatsache Rechnung getragen, dass es sich nicht um einen Sektor handelt, der durch die Produktion bestimmter Güter und Dienstleistungen bestimmt wird, sondern um einen Bereich, der durch eine bestimmte Wirtschaftsweise definiert ist (Birkhölzer 2002: 5).

Schaubild 2: Dritter Sektor



Quelle: Birkhölzer 2002: 10

Die im „Dritten Sektor“ tätigen Organisationen treten in einer Vielzahl von (Rechts-) Formen auf, die von eingetragenen Vereinen, Stiftungen, Genossenschaften, gemeinnützigen GmbHs bis zu freien Initiativen und kleinen Aktiengesellschaften reichen. Ihre zentralen Merkmale sind: Autonomie, Freiwilligkeit der Organisation und gemeinwohlorientierte Handlungslogik, der eine ideelle Motivation und die Verfolgung von Sachzielen zugrunde liegt (vgl. Brauckmann 2004: 22 ff.). Dadurch sowie in ihrer Orientierung an Gemeinsinn und Solidarität unterscheiden sie sich von der Verwertungslogik des ersten und der Verwaltungslogik des zweiten Sektors (Stadt Göttingen 2005: 6). Darüber hinaus entstehen und agieren die kleineren Organisationen überwiegend auf lokaler Ebene und mit vielfältigen Bezügen zum lokalen Umfeld, in einem „gebietsbezogenen sozial-integrativen“ Ansatz (Birkhölzer/Kramer 2004: 161). Die Wirkungen des „Dritten Sektors“ sind vielfältig und reichen von der Rolle, die sie als „Krisenantwort“ und Bereitsteller von Dienstleistungen spielen über die Generierung von Sozialkapital und Beschäftigung, bis hin zur bürgerschaftlichen und demokratischen Rolle durch aktive Beteiligung der Bürger (Europäische Kommission 1998: 22).

Der Dritte Sektor macht quantitativ einen nicht zu vernachlässigenden Anteil des Arbeitsmarktes aus: Der geschätzte Umfang an Arbeitsstellen in Vollzeitäquivalenten liegt in verschiedenen

Schätzungen bei ca. 5 % (Stadt Göttingen 2005: 7 u. Birkhölzer 2006: 7). Dies entspricht einer absoluten Anzahl von 1,8 Mio. (Birkhölzer 2006: 5) bis 2,1 Mio. (Birkhölzer 2006: 7) Arbeitsstellen in Deutschland. Die durch sie erwirtschaftete Wertschöpfung wird für Deutschland auf 4 % des Bruttoinlandsproduktes geschätzt (Stadt Göttingen 2005: 7). Ein zentrales Problem des Dritten Sektors liegt darin, dass gerade dort der Übergang von bezahlter zu unbezahlter Beschäftigung sehr fließend ist. In diesem Bereich findet sich eine überdurchschnittlich hohe Anzahl atypischer Beschäftigungsverhältnisse (Leiharbeit, Teilzeit, befristete Beschäftigung). Dies erklärt sich teilweise aus dem „Konflikt zwischen dem eigenen Anspruch, existenzsichernde Arbeitsverhältnisse zu bieten und gleichzeitig den Betrieb so kostengünstig als möglich und mit höchstmöglicher Flexibilität [...] zu führen“ (Anastasiadis u.a 2003: 212). Sämtliche Überlegungen, die darauf abzielen, die Beschäftigungspotentiale des Dritten Sektors zu nutzen, haben daher diesen Besonderheiten Rechnung zu tragen und auch auf Qualitätskriterien, wie das Kriterium der existenzsichernden Beschäftigung, zu achten (vgl. Birkhölzer 2002: 8). Ziel sollte dabei sein, einer „Prekarisierung“ der Beschäftigungsverhältnisse⁴ aktiv durch Arbeitsmarktpolitik entgegenzuwirken und sie nicht fortzuschreiben. In ihrer Untersuchung kommen Dathe und Kistler, die Daten des IAB-Betriebspanels 2000 verwenden, zu Ergebnissen, die den Dritten Sektor allerdings als bei weitem nicht so „atypisch“ erscheinen lassen, wie von anderen Autoren unterstellt wird: Betriebe des Dritten Sektors sind weder „mitbestimmungsfreie Zonen“ noch „weiße Flecken“ im Tarifsystem (vgl. Dathe/Kistler 2004: 230 ff.). Der Bruttolohn liegt bei 91 % des Durchschnittswertes für alle Betriebe.

Neben Non-Profit-Organisationen stellen Soziale Unternehmen oder Sozialunternehmen eine wichtige Untergruppe von Organisationen im Dritten Sektor dar. Sie sind als wirtschaftliche Organisationen ohne unmittelbare Gewinnabsicht zu sehen. Die Europäische Kommission (1998: 41) spricht hier vom „sozialen und bürgerlichen Unternehmer“ bzw. Birkhölzer/Kramer (2004: 105) von „social entrepreneurship“, das sich mit einer Sozialen Bewegung treffen muss, um eine soziale Unternehmenskultur entstehen zu lassen. Aufgrund ihrer Verortung in der intermediären Sphäre zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft sind Sozialunternehmen zwangsläufig Hybride (Bode/Evers/Schulz 2004: 89), die Elemente des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs, des sozialen und gemeinschaftlichen Lebens, in die sie eingebettet sind, sowie des Staates umfassen (vgl. Evers 2006: 8). Von Seiten der Zivilgesellschaft beziehen sie Finanzressourcen, Arbeitszeit sowie verschiedene Formen des „sozialen Kapitals“⁵ und es erfolgt eine direkte Einflussnahme von Seiten der gesellschaftlichen „stakeholder“. Durch die Nutzung ihres lokalen Wissens können Sozialunternehmen angebotsseitig die Bedarfe nach neuen Dienstleistungen und Produkten leichter erkennen (Stadt Göttingen 2005: 7). Dadurch können Sozialunternehmen zum einen als Pioniere wirken, die neue Marktchancen entdecken und bisher unbefriedigte Bedarfe im ökologischen, sozialen oder kulturellen Bereich decken. Zum anderen fällt es ihnen

⁴ Prekär sind Beschäftigungsverhältnisse dann, wenn „die Beschäftigten deutlich unter ein Einkommens-, Schutz- und Integrationsniveau sinken, das in der Gegenwartsgesellschaft als Standard definiert und mehrheitlich anerkannt wird“ (Dörre 2005: 3; s.a. APUZ 33-34/2008).

⁵ Unter diesem Begriff subsumiert Birkhölzer Werte wie Vertrauen, Gegenseitigkeit, geteilte Normen und Verhaltensweisen, Identität und Engagement, soziale Netzwerke und Informationskanäle (Birkhölzer 2006: 12.) Demgegenüber versteht Evers darunter die Gründe, warum es überhaupt zur Gründung von Sozialunternehmen kommt: Solidarität, Nächstenliebe (charity), aktive Bürgerschaft, sowie gemeinschaftliche, lokale und ethnische Belange (Evers 2006: 4 sowie ergänzend dazu Evans 2001 und Rudolph 2004: 44 ff.).

leichter, bestimmte Nischen zu besetzen und in begrenzten Märkten in sozial oder regional benachteiligten Bereichen zu agieren. Gekennzeichnet sind Sozialunternehmen somit durch:

1. Multiple Steuerungsformen und Ressourcen;
2. Multiple Ziele und Aufgabenstellungen;
3. Multiple Effekte und Wirkungen sowie
4. Multiple Stakeholder und Nutznießer.

In ihrer Typologie unterscheiden Birkhölzer und Kramer (2004: 110 ff.) zwölf verschiedene Formen der Entwicklung einer sozialen Unternehmenskultur, die in gewisser Weise zeitlich aufeinander folgen: die Genossenschaftsbewegung, die Wohlfahrtsorganisationen, die Stiftungen, die ideellen Vereinigungen, die Integrationsunternehmen für benachteiligte Gruppen, die Freiwilligendienste bzw. -agenturen, die Alternativ-, Frauen- und Umweltbewegung, die Selbsthilfebewegung, die Soziokulturellen Zentren, die Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, die Tauschsysteme auf Gegenseitigkeit sowie die Initiativen der Nachbarschafts- und Gemeinwesen-Ökonomie. Eine besondere Form der sozialen Unternehmen stellen die sozialen Beschäftigungsunternehmen dar. Sie sind potentiell selbststeuerungsfähige Organisationen, die in Beziehung zum lokalpolitischen Umfeld sowie zu zivilgesellschaftlichen Akteuren auf spezifischen Märkten auftreten. In Deutschland dominieren vor allem drei Formen von Beschäftigungsförderungsbetrieben: Kommunale Beschäftigungsgesellschaften, Arbeitslosen- und Beschäftigungsprojekte der Wohlfahrtsverbände sowie kleinere Initiativen (meist in Vereinsform). Ihr Vorteil gegenüber staatlichen oder privatwirtschaftlichen Trägern besteht in der Einbettung in einen „sozial produktiven Funktionszusammenhang“ (vgl. Bode 2004: 71-72).

Wird die analytische Betrachtung des Dritten Sektors auf Soziale Unternehmen konzentriert, so ist von der „Sozialökonomie“ als einem Unterbereich des Dritten Sektors (vgl. Evers 2006 und Birkhölzer 2002) die Rede. Der Begriff der „Sozialökonomie“ steht in konzeptioneller Nähe zum französischen Konzept der „Economie Sociale“, das zuweilen auch mit „Solidarwirtschaft“, „Soziale Wirtschaft“ oder auch „Gemeinwirtschaft“ übersetzt wird (vgl. Brauckmann 2004: 64). Der Dritte Sektor will tendenziell auch ganz bewusst „den Gegensatz von privater und öffentlicher Sphäre überwinden“ (Birkhölzer 2002: 7). In Ermangelung einer spezifischen deutschen Forschungstradition orientiert sich der deutsche Ansatz der Interdisziplinären Forschungsgruppe Lokale Ökonomie an der Technischen Universität Berlin am französischen Vorbild (Birkhölzer 2006: 2). Dort ist die Konzentration auf lokale Initiativen, die aus der Schattenwirtschaft, der Selbsthilfe und Gemeinwirtschaft kommen, größer. Demzufolge wird hier häufiger der Begriff „Drittes System“ oder „Sozialökonomie“ für jenen Teil des Dritten Sektors verwendet, der explizit ökonomische Aktivitäten und die in ihnen tätigen „Hybride“ einschließt (Brauckmann 2004: 10f. sowie Birkhölzer 2006: 3).

Zur Unterstützung und Aufrechterhaltung der lokalen Ökonomie und als „zentrales Aufgabenfeld integrierter sozialräumlich orientierter kommunaler Beschäftigungspolitik“ (Klein 2004: 13) ist der Dritte Sektor von besonderer Bedeutung. Hierbei bietet sich insbesondere die Bereitstellung niedrigschwelliger Arbeitsangebote an, welche die kommunalen Kernkompetenzen nutzen, wie beispielsweise die „genaue und individuelle Einschätzung des individuellen Qualifikationsprofils langzeitarbeitsloser Klientel mit Vermittlungshemmissen“ und „Zugriffsmöglichkeiten auf die komplexen kommunalen Hilfs- und Interventionsmöglichkeiten“ (Schlapeit-Beck 2004: 50).

In den Empfehlungen zur Förderung lokaler Beschäftigung wird deshalb immer wieder auf die Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten im Dritten Sektor hingewiesen. Wo dies erfolgt, wird häufig empfohlen, die noch nicht ausgeschöpften Beschäftigungspotentiale „im Zuge der Förderung mit ABM“ (ISG 2007: 36) oder anderen Instrumenten aktiver Arbeitsmarktpolitik zu erschließen. Als beschäftigungs- und wachstumsrelevante Bereiche werden insbesondere die Bereiche Ernährung und Wohnen, kleinräumliche Energie-, Verkehr- und Entsorgungssysteme, soziale, ökologische und kulturelle Dienstleistungen sowie kommunale Infrastrukturleistungen gesehen (vgl. Birkhölzer 2004: 17). Da bislang die im Dritten Sektor tätigen Beschäftigungsfördergesellschaften nicht „zu langfristig tragfähigen Unternehmungen mit Dauerarbeitsplätzen“ ausgebaut wurden (vgl. Birkhölzer/Kramer 2004: 138 ff.), bedarf die Erschließung der Potentiale des Dritten Sektors allerdings einer klaren politischen Entscheidung für einen dauerhaft öffentlich mitfinanzierten Beschäftigungssektor (vgl. Dathe/Kistler 2004: 238). In diesem Kontext könnten „Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften ein Modell darstellen, wie zusätzliche Beschäftigung als auch sonstige fehlende Güter und Dienstleistungen finanziert werden könnten“ (vgl. Birkhölzer/Kramer 2004: 143).

1.3 Arbeitsmarktpolitik, Employability, lokale Arbeitsmarktpolitik und arbeitsmarktpolitische Zielgruppen eines öffentlichen Beschäftigungssektors

Eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die sich „nicht an der konjunkturellen Arbeitslosigkeit orientiert“, bietet die Möglichkeit, „Arbeitslose über Arbeitsvermittlung, Mobilitätsbeihilfen, verschiedene Maßnahmen der Qualifizierung, Weiterbildung und auch der Beschäftigung in das Arbeitsleben zu reintegrieren“ (Schmid/Hörrmann/Maier/Steffen 2004: 3). Vor dem Hintergrund des in Europa seit Ende der 90er Jahre beobachtbaren Trends hin zur „Aktivierung in der Arbeitsmarktpolitik“ (Schmid 2005, Eichhorst/Kaufmann/Konle-Seidl (Eds.) 2008) gewinnt die geförderte Beschäftigung ein neues Gewicht. So wird der Bezug von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen in zunehmendem Maße an Bedingungen geknüpft, die Leistungsbezieher zu erfüllen haben. Für eine solche Aktivierungsstrategie sprechen nicht nur ökonomische Gründe, sondern auch die soziale Inklusion der Teilnehmer die durch eine (Re-) Integration in den Arbeitsmarkt steigt. Dazu nimmt die Analyse der Probleme auch verstärkt individuelle Hemmnisse in ihr Blickfeld. Dementsprechend gewinnen Konzeptionen an Raum, die bei der „Beschäftigungsfähigkeit“ (Employability) der Einzelnen ansetzen und damit individuelle Lösungen bereitstellen. So wird den neuen Arbeitsentwicklungen Rechnung getragen, wonach die Anforderungen, die an Arbeitskräfte gestellt werden, zunehmend individualisiert werden. Die Strategie zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit, wie sie von der Europäischen Kommission verfolgt wird⁶, hat als

„wesentliche Voraussetzung für die Umsetzung [...] auf individueller Ebene [...], dass die Erwerbspersonen zum Unternehmer in eigener Sache‘ werden“ (Blancke/Roth/Schmid 2001: 78).

Damit stellt sie in starkem Maße auf eine Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse ab. Vom Arbeitnehmer wird so nicht nur ein hohes Maß an Selbstorganisation im Sinne des

⁶ Vgl. Europäische Kommission 2007

lebenslangen Lernens, sondern auch die Befähigung verlangt, die gewonnenen Kompetenzen tatsächlich auch zu vermarkten (vgl. Blancke/Roth/Schmid 2001: 78)⁷.

Bis zu den bundesdeutschen Arbeitsmarktreformen (Hartz-Reformen) waren die Kommunen und Landkreise neben der Europäischen Union, dem Bund und den Bundesländern zentrale eigenständige arbeitsmarktpolitische Akteure, obwohl die grundsätzliche Zuständigkeit für die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland – grundgesetzlich normiert – beim Bund bzw. bei der Bundesagentur für Arbeit liegt (vgl. Schmid/Hörrmann/Maier/Steffen 2004: 6.). Ihr arbeitsmarktpolitisches Hauptinstrument war die seit Mitte der 1980er verstärkt zum Einsatz kommende „Hilfe zur Arbeit“ nach den §§ 18 bis 20 BSHG, welche die Reintegration von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern zum Ziel hatte (vgl. dazu unter vielen: Landratsamt Alb-Donau-Kreis 1989, BBJ Consult 1990, Heinelt 1989, Münder/Birk 1983, Münder 1987). Eine Verstärkung erfuhr die „Hilfe zur Arbeit“ und damit die lokale Arbeitspolitik im Zuge einiger Novellierungen des Bundessozialhilfegesetzes ab Mitte der 1990er Jahre (vgl. Kohler 2004: 54 ff.). Infolge dieser arbeitsmarktpolitischen kommunalen Aktivitäten entwickelte sich dort ein beträchtliches Know-how, insbesondere im Bereich der Vermittlung, Qualifizierung und Beschäftigung (vgl. Schmid/Hörrmann/Maier/Steffen 2004: 7).

Der Paradigmenwechsel „von aktiven hin zu aktivierenden Politiken, von institutionellen hin zu individualisierten Politiken und von distributiven zu regulativen Politiken“ (Forreiter/Schulz 2007: 10) hat zur Folge, dass zwangsläufig eine stärkere Zielgruppenorientierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen erforderlich wird. Demzufolge sind im jeweiligen individuellen Fall bei schweren und multiplen Vermittlungshemmissen oftmals Hilfen nötig, die klassisch eher der Sozialpolitik als der Arbeitsmarktpolitik zugerechnet werden müssen. Für eine Lokale Beschäftigungsstrategie kommt das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG 2007: 30) deshalb zu dem Schluss, dass sich:

„Fördermaßnahmen am 2. Arbeitsmarkt [...] weniger aus nachweisbaren arbeitsmarktpolitischen Effekten begründen lassen, als vielmehr aus der sozialpolitischen Notwendigkeit: Der Erhalt und die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit sowie die soziale Stabilisierung von erwerbsfähigen Arbeitslosen steht hier demnach im Vordergrund“.

In der Praxis sind die Bereiche Arbeitsförderung und Sozialpolitik oftmals getrennt und unverzahnt betrachtet worden. Arbeitsmarktpolitik ist dabei in einigen Fällen:

„in den Fokus der Sozialpolitik gerückt worden und weg von dem Zusammenwirken von Arbeit und Wirtschaft, weil sich [...] herausgestellt hat, dass es zwei sehr unterschiedliche Felder sind, mit unterschiedlichen Profilierungen, und dass die Integration sehr schwer möglich ist“ (Radloff 2004: 30).

Auch in der früheren kommunalen Förderpraxis waren „ganzheitliche Integrationsangebote“ üblich, die die „Arbeitsmarktintegration, die soziale Förderung und die Normalerfahrung von Beschäftigung miteinander verbanden“ (Bode/Evers/Schulz 2004: 87). Dazu war eine Verzahnung mit psychosozialen und anderen Hilfen erforderlich, nicht nur eine verengte Konzentration auf arbeitsmarktpolitische Instrumente. Auf der kommunalen Ebene ging es demzufolge um mehr als nur um Arbeitsmarktpolitik, nämlich auch um Teilhabe- und Existenzsicherungspolitik

⁷ Detaillierter Blancke/Roth/Schmid 2000

(vgl. Nägele/Pagels 2003: 46). Zugleich lässt sich für die lokale Ebene eine größere Problemnähe und Problemwahrnehmungsfähigkeit konstatieren. Darüber hinaus bestehen bei lokalen Gestaltungsansätzen schnellere Umsetzungschancen, vor allem auch bei Modellvorhaben. Schließlich ist ein regionaler Konsens verhältnismäßig leichter herzustellen. Regionalpolitische Antworten auf Beschäftigungsprobleme stoßen daher eher auf Akzeptanz der wichtigen gesellschaftlichen Akteure und Gruppen (Ministerium für Arbeit und Bau des Landes Mecklenburg-Vorpommern 1998: 32 ff.). Für die Einrichtung eines öffentlichen Beschäftigungssektors kommt der kommunalen Ebene mit ihrer lokalen bzw. regionalen Struktur und Organisation somit eine bedeutende Rolle zu. Zudem sind damit Hoffnungen verbunden, einerseits das örtliche Gemeinwohl zu erhöhen und andererseits die individuelle Wohlfahrt arbeitsmarktferner Personen durch eine Beschäftigungsmöglichkeit auf einem geförderten (Ersatz-) Arbeitsmarkt zu erhöhen.

Die zentrale arbeitsmarktpolitische Zielgruppe öffentlicher Beschäftigungsprogramme mit dem Ziel der Verbesserung der Eingliederungschancen stellen die Langzeitarbeitslosen dar. Durch eine öffentliche Beschäftigung können sie ihre beruflichen Kenntnisse und Fertigkeiten erhalten bzw. ausbauen und entstehenden Motivationsverlusten infolge der Dauer der Arbeitslosigkeit entgegenwirken. Alter, Qualifikation und gesundheitliche Einschränkungen stellen für diese Personengruppe große Hemmnisse für die Integration in den Arbeitsmarkt dar⁸. Das Haupthindernis für Reintegration der Personengruppe in den Arbeitsmarkt bildet aber ihr niedriges Qualifikationsniveau: So weisen Personen ohne Schul- oder Berufsabschluss mit Abstand die höchsten Arbeitslosenquoten und Langzeitarbeitsquoten auf; selbst ihre Beschäftigung ging bei hohen Wachstumsraten in den 1980er und 1990er Jahren kontinuierlich zurück (Dörre 2007: 53). Dazu kommt das ansteigende Risiko der Zunahme gesundheitlicher Probleme durch die (Langzeit-)Arbeitslosigkeit. Dies gilt insbesondere für psychische Erkrankungen und Suchtkrankheiten (vgl. BKK Bundesverband 2005). Aufgrund mangelnder Deutschkenntnisse, einer „tendenziellen Bildungsferne der Zuwanderermilieus“ (Bröker/Schonig 2005: 56) und anderer kultureller und persönlicher Erfahrungshintergründe ergeben sich zudem für Personen mit einem Migrationshintergrund größere Integrationsprobleme.

1.4 Wettbewerbswirtschaftlicher Rahmen eines Öffentlichen Beschäftigungssektors

Ökonomisch betrachtet stellt jede Art von Arbeitsmarktpolitik einen staatlichen Eingriff in das Marktgeschehen dar. Neben den angestrebten Zielen, die durch diesen Eingriff erreicht werden sollen, besteht immer die Gefahr von unerwünschten Nebenwirkungen – „trade-offs“. In der Literatur wird zwischen Mitnahme-, Verdrängungs- und Substitutionseffekten unterschieden. Der Begriff „Mitnahmeeffekt“ bezeichnet den Umstand, dass eine Maßnahme staatlich gefördert wird, die selbst ohne Förderung ohnehin erfolgt wäre. Die Begriffe „Verdrängung“ und „Substitution“ bedeuten demgegenüber den Ersatz oder die Verdrängung eines regulären Arbeitsverhältnisses durch eine geförderte Beschäftigung. Dies kann durch direkte Substitution, versteckte Substitution oder schlechende Substitution mit unterschiedlichen Wirkungen auf die betriebliche und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung geschehen (vgl. Kettner/Rebien 2007: 14).

⁸ Eine stärkere Differenzierung von integrations- bzw. vermittelungshemmenden Merkmalen findet sich bei Bröker/Schöning 2005.

Bei der Gestaltung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen spielt das Wissen um mögliche Verdrängungseffekte daher eine wichtige Rolle.

Allen Handlungsansätzen öffentlicher Beschäftigungsförderung durch die Bundesagentur für Arbeit ist gemeinsam, dass die im Rahmen öffentlicher Beschäftigung durchgeführten Arbeiten zusätzlich im öffentlichen Interesse liegen. Die zentrale Annahme ist dabei, dass diese beiden Kriterien nur auf Tätigkeiten zutreffen, für die am Markt keine Nachfrage besteht, mit der Folge, dass keine Verdrängungseffekte entstehen können. Bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind die beiden Kriterien „Zusätzlichkeit“ und „öffentliche Interesse“ für eine öffentliche Beschäftigung in § 260 Abs. 1 Nr. 2 SGB III normiert und konkretisiert in § 261 Abs. 2 bzw. 3 SGB III⁹. Danach sind Arbeiten „zusätzlich, wenn sie ohne die Förderung nicht, nicht in diesem Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden“, bzw. bei gesetzlichen Pflichtaufgaben von juristischen Personen des öffentlichen Rechts voraussichtlich erst nach zwei Jahren durchgeführt werden. Ein öffentliches Interesse ist nach § 261 Abs. 3 SGB III dann anzunehmen, wenn die Ergebnisse der geförderten Arbeiten der Allgemeinheit und nicht nur den Interessen eines begrenzten Personenkreises oder überwiegend erwerbswirtschaftlichen Interessen dienen (Mutschler/Bartz/Schmidt-De Caluwe 2008: § 260 SGB III, RNr. 45). Mit den beiden Kriterien als ABM-Fördervoraussetzungen wird versucht sicherzustellen, dass durch die Fördermittel tatsächlich neue Arbeitsplätze eingerichtet und Mitnahmeeffekte verhindert werden (Zusätzlichkeit) und dass die Fördermittel für volkswirtschaftlich sinnvolle Arbeiten genutzt werden. Die Ergebnisse der Arbeiten sollen zu einer Wertschöpfung führen, die dem Gemeinwesen dient und die in Folge wohlfahrtsökonomische bzw. sozialpolitische Effekte erzielen (öffentliche Interesse) (vgl. Mutschler/Bartz/Schmidt-De Caluwe 2008: § 260 SGB III, RNr. 46 u. 47). Wenngleich das öffentliche Interesse nicht gleichzusetzen ist mit der steuerrechtlich relevanten Gemeinnützigkeit eines Trägers nach der Abgabenordnung, so lässt sich doch bei gemeinnützigen und öffentlich-rechtlichen Trägern im Allgemeinen ein öffentliches Interesse an den in ABM durchgeführten Arbeiten vermuten (vgl. Mutschler/Bartz/Schmidt-De Caluwe 2008: § 261 SGB III, RNr. 43).

Für die Vergabe von ABM an Wirtschaftsunternehmen (Vergabe-ABM) bildete die mit dem Job-AQTIV-Gesetz eingeführte und durch das Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt aufgewertete Beschäftigung schaffende Infrastrukturförderung (BSI) nach § 279a SGB III bis zu ihrem Auslaufen Ende des Jahres 2007 das zentrale Vergabeinstrument. Soweit daneben im gewerblichen Bereich Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durchgeführt werden, wird der Vergabe-ABM gegenüber einer Durchführung in eigener Regie nach wie vor der Vorrang eingeräumt¹⁰ (Mutschler/Bartz/Schmidt-De Caluwe 2008: § 262 SGB III, RNr. 6). Damit sind Maßnahmen im gewerblichen Bereich grundsätzlich nur förderungsfähig, wenn sie an ein Wirtschaftsunternehmen vergeben werden (BMAS 2007b: 8). Die Zuweisung geförderter Arbeitnehmer kann bei dieser öffentlichen Auftragsvergabe nichtdiskriminierend für alle Bewerber als vertragliche Nebenbedingung erfolgen¹¹.

⁹ Die gleichen Kriterien legt der § 16 Abs. 3, Satz 2 SGB II hinsichtlich der Arbeitsgelegenheiten bei Zahlung einer Mehraufwandsentschädigung (1-Euro-Jobs) zugrunde.

¹⁰ Dieser Vorrang wird durch § 260 Abs. 1 Nr. 3 SGB III als gesichert angesehen.

¹¹ Siehe § 262 SGB III (Bundesagentur für Arbeit 2005)

Obwohl die prinzipielle Zielorientierung auf den ersten Arbeitsmarkt bei ABM auch nach den Arbeitsmarktreformen nicht aufgegeben wurde, sondern nur die Erwartungen reduziert wurden, können die ABM-Regelungen als Ausgangsbasis zur Schaffung eines wettbewerbsneutralen Öffentlichen Beschäftigungssektors dienen. Öffentliche Beschäftigungsmaßnahmen sollten daher erst dann zum Einsatz kommen, „wenn andere Fördermöglichkeiten der aktiven Arbeitsförderung zur Eingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt ausgeschöpft sind oder nicht in Betracht kommen und eine Beeinträchtigung der Wirtschaft nicht zu befürchten ist“ (Bundesagentur für Arbeit 2006: 4). Die Interpretation der beiden Kriterien bzw. der Fördervoraussetzungen „zusätzlich“ und „öffentliches Interesse“ hat generell im regionalen bzw. lokalen Konsens der beteiligten Arbeitsmarktpartner zu erfolgen. Um Marktstörungen zu vermeiden, ist die öffentliche Beschäftigungsförderung vor allem im Non-Profit-Bereich anzusiedeln und in solchen Segmente zu realisieren, für die keine privatwirtschaftlichen, öffentlichen oder gemischtwirtschaftlichen Anbieterstrukturen existieren (vgl. Ministerium für Arbeit und Bau des Landes Mecklenburg-Vorpommern 1998: 27).

Sowohl der Öffentliche als auch der Dritte Sektor – oft auch mit dem Non-Profit-Sektor gleichgesetzt – bietet dazu Potentiale an Beschäftigung, insbesondere in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Umwelt und Soziales, welche die Kriterien „zusätzlich und im öffentlichen Interesse“ erfüllen. Werden diese Kriterien – wie beispielsweise bei der Förderung von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsentschädigungsvariante gemäß dem § 16 Abs. 3, Satz 2 SGB II¹² – nicht beachtet, besteht die Gefahr, dass insbesondere Beschäftigung im Dritten Sektor verdrängt wird (vgl. Stadt Göttingen 2007: 9). Auf kommunaler Ebene können zudem Verdrängungen bzw. Konkurrenzsituationen mit ehrenamtlich Tätigen auftreten bzw. entstehen. Bei der Durchführung öffentlicher Beschäftigungsmaßnahmen muss daher dieser Verdrängungsaspekt komplementär berücksichtigt werden. Denn es kann „kaum Sinn einer solchen Maßnahme sein, in das bürgerschaftliche Engagement einzugreifen“ (vgl. Koch/Kupka 2007: 24).

¹² Eine Untersuchung des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2006 stellte fest, dass bei fast einem Viertel der geprüften Maßnahmen von Arbeitsgelegenheiten die Förderungsvoraussetzungen nicht vorlagen, weil die zu erledigenden Tätigkeiten nicht im öffentlichen Interesse, nicht zusätzlich oder nicht wettbewerbsneutral waren (vgl. Kettner/Rebien 2007: 16).

2 Instrumente und Handlungsansätze für einen Öffentlichen Beschäftigungssektor

Neben der direkten Beschäftigungsförderung der Kommunen in ihrer Funktion als Arbeitgeber¹³ waren diese bis zu den Arbeitsmarktreformen zuständig, um für die Empfänger von Sozialhilfe Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen und hierüber den Aufbau eines Öffentlichen Beschäftigungssektors auf lokaler und regionaler Ebene zu organisieren. Im Rahmen einer solchen kommunalen Arbeitsmarktpolitik ließen sich innerhalb geeigneter lokaler Fördermaßnahmen vier Ziele verfolgen:

1. Arbeitsmarktintegration,
2. Sozialintegration,
3. Marktintegration und
4. Politikintegration, wie z.B. fiskalische Entlastung (Schulze-Böing 1997: 152).

Heute obliegt es der Bundesagentur für Arbeit, die Arbeitslosen auf der dezentralen Ebene zu integrieren, v.a. mit ihren Beschäftigung schaffenden Maßnahmen. Mit den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach §§ 260-271 SGB III, die 1969 mit der Schaffung des Arbeitsförderungsgesetzes in den Kanon der arbeitsmarktpolitischen Instrumente der Bundesagentur für Arbeit aufgenommen wurden, den Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II in der Mehraufwands- und Entgeltvariante und dem im Herbst 2007 eingeführten Beschäftigungszuschuss „Job-Perspektive“ nach § 16a SGB II existieren von ihrer Zielrichtung her sehr ähnlich strukturierte und normierte Beschäftigungsmaßnahmen. Komplementär fördert das „Bundesprogramm Kommunal-Kombi“ seit 2008 zusätzliche sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze im gemeinnützigen Bereich in Regionen mit besonders hoher Arbeitslosigkeit. Darüber hinaus wurde mit der Bürgerarbeit ein Handlungsansatz entwickelt, bei dem die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen in Verbindung mit einer Aktivierungsstrategie von Arbeitslosen und mit finanzieller Unterstützung des Landes zum Einsatz kommen. Alle diese Maßnahmen verfolgen das Ziel, die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer zu erhöhen und auf diese Weise ihre Aussichten auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Bis zum Jahr 2005 – dem Inkrafttreten des SGB II – waren die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen die meist genutzten Beschäftigung schaffenden Maßnahmen. Danach wurden sie durch die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante – den Ein-Euro-Jobs – abgelöst. Umgesetzt werden die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen durch die Bundesagentur für Arbeit in enger Kooperation mit den Kommunen, wofür sich im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) drei Umsetzungsformen¹⁴ ergeben haben.

¹³ Als zum Teil größter lokaler Arbeitgeber können die Kommunen durch eine entsprechende Personal- und Arbeitszeitpolitik den örtlichen Arbeitsmarkt durchaus mit gestalten. Der Personalbestand der Kommunen in Deutschland ging im Vergleich zum Bund und den Ländern allerdings in den letzten Jahren stark zurück. Besonders vom kommunalen Beschäftigungsabbau betroffen waren die Bereiche: Sozialwesen, Kultur und Sport (vgl. Kettner/Rebien 2007: 26).

¹⁴ Die Hauptarbeitsform zur Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) bilden die Arbeitsgemeinschaften, die sich aus der örtlichen Arbeitsagentur und den früheren Sozialämtern auf der Grundlage des § 44b SGB II gebildet haben. Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes, das Ende des Jahres 2007 erging, wurde diese gemeinsame Aufgabenwahrnehmung der kommunalen Träger und der Bundesagentur für Arbeit im Bereich des SGB II aufgrund der Verletzung des Anspruches der Gemeindeverbände auf eigenverantwortliche Aufgabenerledigung und des Verstoßes gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes für verfassungswidrig erklärt. Daneben bestehen getrennte Trägerschaften bei denen die Agentur für Arbeit und kommunale Träger ihre jeweiligen Aufgaben im Bereich

2.1 *Instrumente öffentlich geförderter Beschäftigung*

2.1.1 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach §§ 260-271 SGB III

Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen haben im Laufe ihres fast vierzigjährigen Bestehens mannigfache Änderungen erfahren. Mit dem Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, das zum 01.01.2004 in Kraft trat, erhielten sie eine grundlegende Neuausrichtung in rechtlicher wie konzeptioneller Hinsicht. Darüber hinaus erfolgte die Integration der Struktur-anpassungsmaßnahmen in die veränderten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Die veränderten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden insbesondere bei hoher Arbeitslosigkeit entsprechend den Problemschwerpunkten der regionalen und beruflichen Teilarbeitsmärkte eingesetzt. Dadurch soll Arbeitslosigkeit abgebaut und den Arbeitslosen zur Erhaltung und Wiedererlangung ihrer Beschäftigungsfähigkeit zumindest vorübergehend eine Beschäftigung ermöglicht werden (vgl.: Europäische Kommission Generaldirektion Beschäftigung und Soziales 2004: 11). Die Beschäftigung in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme ist nach der Änderung von der Versicherungspflicht zur Arbeitslosenversicherung freigestellt. Dadurch entsteht – anders als zuvor – durch die Teilnahme an einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme kein neuer Anspruch auf Arbeitslosengeld. Den veränderten Zielsetzungen entsprechend ist eine Qualifizierung der ABM-Teilnehmer oder die Durchführung von Praktika nicht mehr zwingend erforderlich. Die Finanzierung einer zusätzlichen Qualifizierung für einen Beschäftigungsträger ist daher nur noch über eine verstärkte Förderung möglich, die nach Wegfall der Ko-Finanzierung seitens der Bundesländer als Pauschale bis zu einer Höhe von 300 € je Arbeitnehmer und Fördermonat gewährt wird. Zur Verwaltungsvereinfachung bei Beschäftigungsträgern und Arbeitsagenturen wurde die Zuschusszahlung nach Qualifikationsstufen des Teilnehmers pauschaliert¹⁵, was zuvor nur auf Antrag möglich war. Die Förderung der Teilnehmer in ABM ist in der Regel auf 12 Monate begrenzt. In Ausnahmefällen kann die Förderung 24 Monate (bei Übernahme in ein Dauerarbeitsverhältnis) und bei Arbeitslosen über 55 Jahren 36 Monate andauern.

Eingesetzt werden die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) in Ostdeutschland vielfach zur Entlastung des Arbeitsmarktes und zur Überbrückung bis zur Rente. Demgegenüber wird in Westdeutschland stärker von der vereinfachten Zuweisung Jugendlicher Gebrauch gemacht (vgl. Bernhard u.a. 2008: 40). Mit der Einführung des SGB II stehen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auch Beziehern von Arbeitslosengeld II zur Verfügung. Infolge ergeben sich im SGB II-Bereich gewisse Konkurrenzen von ABM mit den Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II in der Mehraufwandsvariante, wobei letztere die Eingliederungstitel der Grundsicherungsstellen deutlich weniger belasten (vgl. Bernhard u.a. 2008: 42)¹⁶.

des SGB II in eigener Zuständigkeit wahrnehmen und 69 kommunale Träger (Optionskommunen), die die Grundsicherung für Arbeitslose in eigener Regie (ohne Beteiligung der Arbeitsagentur) auf Grundlage der Experimentierklausel nach § 6a SGB II umsetzen. In Baden-Württemberg bestehen bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende: 28 ARGES, 5 Optionskommunen sowie in elf Landkreisen eine getrennte Aufgabenwahrnehmung.

¹⁵ Als Zuschusspauschale werden maximal 1.300 € bei Hochschulausbildung, 1200 € bei einer Aufstiegsfortbildung, 1.100 € für Facharbeiter und 900 € für Ungelernte gewährt.

¹⁶ Im Zuge der Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente ist eine Straffung der Instrumente der öffentlichen Beschäftigungsförderung im SGB II vorgesehen. Dadurch können Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zukünftig nicht mehr als Förderinstrument im Bereich des SGB II eingesetzt werden (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2008: 82 ff.).

Generell kann den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eine „Marktferne“ attestiert werden. Dies resultiert u.a. aus ihren Vergabebedingungen (Zusätzlichkeit und öffentliches Interesse), die eine Konkurrenzsituation mit der Privatwirtschaft und entsprechende Verdrängungseffekte auf dem regulären Arbeitsmarkt verhindern sollen. Infolge dessen gehen nachfrageorientierte Maßnahmen wie die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen tendenziell an den Bedürfnissen des ersten Arbeitsmarktes vorbei (vgl. Blancke/Roth/Schmid 2000: 31). Daneben sind gewisse Lock-In-Effekte bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu erkennen, da oftmals aus wirtschaftlichen Gründen eine Beschäftigungsaufnahme auf dem ersten Arbeitsmarkt aus einer Maßnahme heraus nicht erstrebenswert ist. Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen leisten daher „im Großen und Ganzen keinen Beitrag zur Integration in Beschäftigung“ (Bernhard u.a. 2008: 41).

2.1.2 Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II

Mit dem Inkrafttreten des „Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz IV) steht der Bundesagentur für Arbeit im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (ALG II) seit Jahresbeginn 2005 ein Instrument zur Heranführung von Langzeitarbeitslosen an den Arbeitsmarkt zur Verfügung. Die Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II haben zum Ziel, die soziale Integration zu fördern und die Beschäftigungsfähigkeit der Langzeitarbeitslosen aufrechtzuerhalten bzw. wiederherstellen. Analog zu den früheren Regelungen der „Hilfe zur Arbeit“ des Bundessozialhilfegesetzes¹⁷ gibt es zwei Varianten von Arbeitsgelegenheiten, die unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen. Während durch die Entgeltvariante Personen mit Chancen auf dauerhafte berufliche Integration gefördert werden sollen, zielt die Mehraufwandsvariante auf Personen mit besonderen Vermittlungshemmissen ab (Bundesagentur für Arbeit 2005¹⁸). Von ihrem Förderumfang her haben die Arbeitsgelegenheiten in Deutschland bereits im Jahr 2005 die zuvor dominierenden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen weitestgehend abgelöst. Die Förderung der Teilnehmer der Arbeitsgelegenheiten erfolgt überwiegend in Form der Mehraufwandsvariante. Die Entgeltvariante spielt demgegenüber mit einem prozentualen Anteil von 4 % bis etwas mehr als 5 % der geförderten Arbeitsgelegenheiten eine nachrangige Rolle (Hohmeyer/Schöll/Wolff 2006: 11).

Die Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante stellen ein normales Arbeitsverhältnis dar, bei denen die Beschäftigten einen Lohn in üblicher Höhe erhalten, der von den Trägern der Grundsicherung für Arbeitslose getragen wird. Da die Maßnahmen nach der Entgeltvariante nicht unbedingt zusätzlich und im öffentlichen Interesse liegen müssen (Hohmeyer/Schöll/Wolff 2006: 10), wird den Trägern der Grundsicherung eine große Gestaltungsmöglichkeit eingeräumt. Hauptzielgruppe der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante sind Jugendliche und junge Erwachsene im Alter unter 25 Jahren. Weitere Zielgruppen bilden Ältere, Geringqualifizierte, langzeitarbeitslose Menschen mit Behinderung, Menschen mit Migrationshintergrund und BerufsrückkehrerInnen (Hohmeyer/Schöll/Wolff 2006: 21). Als besondere Einsatzfelder für diese Arbeitsgelegenheiten werden soziale Wirtschaftsbetriebe gesehen, wie etwa Sozialkaufhäuser, die z.B.

¹⁷ Die zwei ehemaligen Varianten der „Hilfe zur Arbeit“ nach den §§ 19. Abs. 1 und 19. Abs. 2, 2. Variante i.V. mit § 19 Abs. 3 BSHG entsprechen de jure den Regelungen zu den Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II.

¹⁸ In der Grundkonzeption unverändert, aber präzisierend und ergänzend: Bundesagentur für Arbeit 2007a.

gebrauchte Waren zu günstigen Preisen anbieten (Hohmeyer/Schöll/Wolff 2006: 20¹⁹). Die Teilnahme in der Entgeltvariante dauert in der Regel nicht länger als sechs Monate, in wenigen Fällen länger als ein Jahren (Hohmeyer/Schöll/Wolff 2006: 11).

Demgegenüber handelt es sich bei den Arbeitgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante um eine Beschäftigung in einem Sozialrechtsverhältnis. Während der Teilnahme erhält der erwerbsfähige Hilfebedürftige zusätzlich zu den Grundsicherungsleistungen (Arbeitslosengeld II) eine angemessene Mehraufwandsentschädigung, die zwischen einem und zwei Euro je Arbeitsstunde liegt. Die Tätigkeit im Rahmen der Mehraufwandsvariante muss im öffentlichen Interesse liegen und zusätzlich sein (vgl. § 16 Abs. 3, Satz 2 SGB II). Die Träger erhalten eine Kostenpauschale, die die Mehraufwandsentschädigung und weitere Kosten für z.B. Arbeitskleidung und Qualifikation der Teilnehmer abdeckt. Die gesetzlich nicht geregelte Dauer der Beschäftigung in den Arbeitgelegenheiten der Mehraufwandsvariante beträgt in der Mehrzahl der Fälle bis zu sechs Monaten (Wolff/Hohmeyer 2008: 2). Der Umfang der Beschäftigung liegt in der Regel nicht über 30 Stunden pro Woche (inkl. Qualifizierung), um die Eigenbemühungen bei der Suche nach Arbeit und Ausbildung nicht zu beeinträchtigen (Bundesagentur für Arbeit 2005: 11 u. 2007a: 7) und Einsperreffekte zu vermeiden. Die Arbeitsmotivation der Teilnehmer wird von den Beschäftigungsträgern insgesamt als recht hoch eingeschätzt (Kettner/Rebien 2007: 60)²⁰. Dennoch werden von 14 % der Maßnahmteilnehmer im Osten und 42 % im Westen für den ersten Arbeitsmarkt als nicht geeignet angesehen (ebd.: 60). Ursächlich dafür ist nach Ansicht der Beschäftigungsträger hauptsächlich ihre mangelnde berufliche Qualifikation, die in Westdeutschland durch den hohen Anteil Un- und Angelernter in den Maßnahmen besonders ausgeprägt ist. Nur 29 % der Maßnahmteilnehmer besitzen einen Ausbildungsabschluss (ebd.: 26). Obwohl die Kriterien der Zusätzlichkeit und öffentliches Interesse die Wettbewerbsneutralität der Arbeitgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante sicherstellen sollen, gibt es durchaus „deutliche Indizien für eine direkte Substitution von Arbeitsplätzen“²¹, denn ein Teil der Betriebe bzw. der Beschäftigungsträger nutzt die Arbeitgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante beispielsweise für Krankheitsvertretungen oder Überstundenabbau und in einigen Fällen sogar zum Personalabbau (vgl. Kettner/Rebien 2007: 61). Vor diesem Hintergrund stellt die Arbeitgeberseite die Wettbewerbsneutralität der Arbeitgelegenheiten in Frage. Sowohl die BDA als auch der Zentralverband des Deutschen Handwerks sehen, Bezug nehmend auf einen Bericht des Bundesrechnungshofes zu den von ihm überprüften Arbeitgelegenheiten, die wettbewerbliche Umsetzung der Arbeitgelegenheiten als „alarmierend“ an (vgl. BDA/ZDH 2007: 2). Zur Vermeidung solcher Beschäftigungssubstitutionen²² kommt daher den regionalen Beiräten bei

¹⁹ Beispielgebend sind dafür die 20 Bonus-Märkte in der Region Stuttgart, die von der gemeinnützigen Gesellschaft für Schulung und berufliche Reintegration betrieben werden (vgl. Süddeutsche Zeitung vom 05.03.2008).

²⁰ In Westdeutschland wird die Arbeitsmotivation von den Beschäftigungsträgern zu 21 % als hoch, zu 62 % als befriedigend und zu 15 % als gering eingeschätzt.

²¹ Im Vergleich dazu kommt der Hamburger Bericht zur Umsetzung der Arbeitgelegenheiten nach § 16. Abs. 3 SGB II für das Jahr 2005 zu dem Schluss, dass „Spürbare Verdrängungseffekte gegenüber der regulären Wirtschaft [...] nicht nachzuweisen“ sind. (Freie und Hansestadt Hamburg – Behörde für Wirtschaft und Arbeit 2006: 53). Dies nicht zuletzt deshalb, weil auf 1.000 sozialversicherungspflichtige Beschäftigte z.B. im handwerklich-gewerblichen Bereich nur 26 Teilnehmer in Arbeitgelegenheiten tätig sind (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg – Behörde für Wirtschaft und Arbeit 2006: 6).

²² Die u.a. auftreten können, wenn der Beschäftigungsträger durch den Einsatz von Arbeitgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante die gleiche betriebliche Leistung zu geringeren Kosten erzeugt, bei gleichen Kosten das betriebliche Leistungsangebot erhöht oder wenn bei gleich bleibendem Arbeitsvolumen weniger Aufträge aus öffentlichen bzw. öffentlich bezuschussten Einrichtungen an private Anbieter vergeben werden, wie z. B. für handwerkliche und Reparatur-Arbeiten, Grünanlagenpflege, Hausmeisterdienste (vgl.: Kettner/Rebien 2007: 16).

den Agenturen für Arbeit eine wichtige Überprüfungsfunktion zu. Im Unterschied zu den Arbeitgebern bemängeln der Deutsche Gewerkschaftsbund, der VdK, der Sozialverband Deutschland und die Katholische Arbeitnehmer-Bewegung vor allem die geringe Höhe der „Entlohnung“ der Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante, die sich nicht nach ortsüblichen Löhnen richtet, sowie die zwangsweise Heranziehung zu Maßnahmen (DGB/VdK/SoVD/KAB 2004). Ihrer Vorgabe der Erzielung einer Inklusionswirkung werden die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante nur sehr bedingt gerecht, da den in den Maßnahmen Beschäftigten nicht das Gefühl vermittelt wird, ein gleichwertiger Arbeitnehmer zu sein. In Folge wirken die Arbeitsgelegenheiten für die in den Maßnahmen Beschäftigten „ausgrenzend, weil durch sie kein normales, vertraglich und tariflich geregeltes Arbeitsverhältnis begründet wird“ (Kock/Pröll/Stackelbeck 2006: 10, s.a. Mohr/Richter 2008).

Die Einsatzfelder der Beschäftigten in Arbeitsgelegenheiten sind in Ost- und Westdeutschland recht unterschiedlich. In Westdeutschland erledigen 37 % der Beschäftigten in Arbeitsgelegenheiten Hausmeistertätigkeiten oder handwerkliche Arbeiten. Daneben spielen allgemeine Verwaltungsarbeiten, die Arbeit in Bibliotheken, Archiven und Kulturzentren in Westdeutschland mit einem Anteil von fast einem Drittel eine höhere Rolle. Demgegenüber ist der Anteil der Personen, die in der Garten- und Landschaftspflege eingesetzt werden, in Ostdeutschland mit ca. 40 % mehr als doppelt so hoch wie in Westdeutschland mit 18 %. Ebenfalls deutlich geringer fällt der Einsatz im Bereich Betreuung, Altenpflege usw. aus. Im Vergleich zum Osten mit einem Anteil von 26 % arbeiten im Westen hier nur 16 % der in Arbeitsgelegenheiten beschäftigten Personen in diesem Einsatzfeld (vgl. Kettner/Rebien 2007: 30 ff.).

2.1.3 Beschäftigungszuschuss „Job-Perspektive“ nach § 16a SGB II

Zum 01. Oktober 2007 wurde mit dem Beschäftigungszuschuss „JobPerspektive“ das Sozialgesetzbuch II (in § 16a SGB II) um eine neue Beschäftigung schaffende Maßnahme erweitert. Ziel des Instruments ist die Schaffung von Arbeitsstellen für ALG-II-Bezieher. Gefördert werden dabei Vollzeitarbeitsplätze für langzeitarbeitslose Hilfebedürftige im Alter über 18 Jahren, die in ihren Erwerbsmöglichkeiten durch mindestens zwei weitere in ihrer Person liegende Vermittlungshemmisse besonders schwer beeinträchtigt sind, mindestens 6 Monate lang eine Eingliederungsbetreuung erfahren haben und deren Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt voraussichtlich innerhalb der nächsten 24 Monate ohne die Förderung nicht möglich ist. Die Höhe des Beschäftigungszuschusses richtet sich nach der Leistungsfähigkeit des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und kann bis zu 75 % des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts²³ betragen. Daneben können zusätzliche Kosten für eine begleitende Qualifizierung in pauschalierter Form bis 200 Euro monatlich und in Einzelfällen einmalige Kosten des Arbeitgebers für den Aufwand des Aufbaus von Beschäftigungsmöglichkeiten mit Ausnahme von Investitionskosten berücksichtigt werden. Die Förderdauer für den Beschäftigungszuschuss beträgt in der ersten Förderphase bis zu 24 Monate, für eine daran anschließende Förderphase kann er unbefristet – gemindert um maximal 10 % bei Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Hilfebedürftigen – gewährt werden (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2007b).

²³ Berücksichtigungsfähig ist neben dem tariflichen bzw. ortsüblichen Arbeitsentgelt auch ein pauschalierter Anteil des Arbeitgebers am Gesamtsozialversicherungsbeitrag abzüglich des Beitrags zur Arbeitsförderung.

Obwohl das neue Beschäftigung schaffende Instrument hohe Anforderungen an die Auswahl der zu fördernden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen stellt (Bundesagentur für Arbeit 2007b: 2 ff.), bietet das Instrument einen guten Ansatz für den gezielten Aufbau öffentlicher Beschäftigung und zur Integration von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt. Da sich durch das Instrument zumindest eine „Perspektive auf eine Beschäftigung statt dauerhafter Alimentierung durch ALG II“ ergibt, wird sein Einsatz prinzipiell empfohlen (ISG 2007: 33 ff.). Allerdings dürften sich bei der Förderung von privaten Arbeitgebern, deren Förderung nach der Notifizierung des Instrumentes durch die Europäische Kommission als zulässige Beschäftigungshilfe ab dem 31.08.2008 möglich ist (BMAS 2008), durchaus gewisse „Creaming“-Effekte einstellen, die sich zum Schaden der besonders Benachteiligten auswirken könnten (bag Arbeit 2007). Darüber hinaus ist die Nähe zum 1. Arbeitsmarkt durchaus kritisch zu sehen. Denn:

„[D]ass jetzt über die Jobperspektive nach § 16 a SGB II ausgerechnet den Personen, die früher wegen multipler Vermittlungshemmnisse nicht ohne Grund für die AGH in Frage gekommen wären, niedrig bezahlte Vertragsalternativen angeboten werden sollen“, lässt „weder für sie noch für die Mehrheit der nicht so eingeschränkten Arbeitslosen ein Konzept zum Übergang in reguläre Arbeit erkennen“ (Spindler 2008: 77).

2.1.4 Kommunal-Kombi

Mit dem Programm „Kommunal-Kombi“²⁴ wird durch den Bund die Schaffung von zusätzlichen 100.000 Arbeitsplätzen für Langzeitarbeitslose durch Kommunen in Regionen mit besonders hoher und verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit im Zeitraum zwischen dem 1.1.2008 und dem 31.12.2009 gefördert²⁵. In der zweijährigen Programmlaufzeit können in 79 Landkreisen und kreisfreien Städten²⁶, die in Regionen mit mindestens 15 % Arbeitslosigkeit liegen, zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Arbeitsplätze für maximal drei Jahre gefördert werden (Bundesverwaltungsamt 2008). Zielgruppe sind Personen, die seit mindestens zwei Jahren arbeitslos sind und mindestens 12 Monate Arbeitslosengeld II beziehen. Für das Programm werden seitens des Bundes rund 1,9 Mrd. € Fördermittel bereitgestellt, die sich aus Bundesmitteln von 1,7 Mrd. € und 200 Mio. ESF-Mitteln zusammensetzen (vgl. BMAS o.J.). Förderberechtigte sind die ausgewählten Kommunen (Stadt- und Landkreise), die als Arbeitgeber entsprechend den Vorgaben Arbeitsplätze einrichten. Im Einvernehmen mit diesen können auch andere Arbeitgeber, z.B. Wohlfahrtsverbände, eine Förderung erhalten. Die Antragstellung erfolgt über das Bundesverwaltungsamt in Köln. Die Förderung beträgt je Arbeitsplatz die Hälfte des Arbeitnehmer-Bruttoarbeitsentgelts, maximal jedoch 500 € monatlich, die längstens für drei Jahre gewährt wird. Für den Fall, dass zur Finanzierung keine Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF) der Länder eingesetzt werden, können zusätzlich aus ESF-Mitteln des Bundes anfallende Kosten für die Arbeitgeber-Sozialversicherungsbeiträge bis zu 200 € monatlich gefördert werden und der Förderbetrag für die über Fünfzigjährigen um 100 € monatlich erhöht werden. Das im Rahmen einer Förderung zu zahlende Arbeitsentgelt muss entweder dem tariflichen Arbeitsentgelt oder den für

²⁴ Die zum Bundesprogramm Kommunal-Kombi eingerichtete Informationsseite <http://www.kommunal-kombi.bund.de> stellt seit 01.Januar 2008 Informationen für die Programmantragsteller bereit.

²⁵ Die Förderrichtlinie für das Programm wurde zum Jahresende 2007 im Bundesanzeiger veröffentlicht (BMAS 2007).

²⁶ Zu einem früheren Zeitpunkt 2007 war noch die Rede von 85 Regionen und 96 Arbeitsgemeinschaften bzw. zugelassenen kommunalen Trägern (vgl. DStGB 2007).

vergleichbare Arbeiten ortsüblichen Arbeitsentgelten entsprechen. Die Arbeitszeit soll im Regel-fall 30 Stunden wöchentlich betragen (vgl. BMAS 2007).

Das Programm „Kommunal-Kombi“ erfuhr Kritik in mehrerlei Hinsicht, u.a. durch den Arbeitgeber-verband und den Zentralverband des Deutschen Handwerks. Diese sehen zum einen nur geringe Unterschiede zu den bisherigen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, da sich die Förderbedingungen an den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bzw. den vormaligen Strukturanpassungsmaßnahmen ausrichten, die die Chancen der Maßnahmeteilnehmer auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt eher verschlechtern. Ferner wird dem Programm unterstellt, hohe Verdrängungseffekte zu initiieren und eine negative Anreizwirkung für Arbeitslose zu haben. Rekurrend auf den „Workfare“-Ansatz, wonach öffentliche Beschäftigung auch einen gewissen abschreckenden Effekt auf Personen mit mangelnder Konzessionsbereitschaft haben sollte, wird festgestellt, dass die Entlohnung im Kommunal-Kombi mit acht Euro Stundenlohn gerade für strukturschwache Regionen zu hoch bemessen ist und dadurch das Lohnabstandsgebot nicht eingehalten würde (vgl. BDA/ZDH 2007: 1). Für den BDA-Präsident ergab sich daraus die Frage:

„Warum sollte sich ein heute bereits Langzeitarbeitsloser, der angeblich nicht in den ersten Arbeitsmarkt vermittelbar ist, um eine einfache und deshalb auch gering entlohnte Einstiegstätigkeit in den ersten Arbeitsmarkt bemühen, wenn ihm eine angenehme ABM zum Tariflohn angeboten wird?“ (BDA 2007:2).

Demgegenüber wurde von den kommunalen Verbandsvertretern befürchtet, dass die Finanzierung einseitig zu Lasten der Kommunen geht, weshalb das Konzept zumindest mit Vorsicht zu genießen sei (vgl. DLT 2007). Auch der Deutsche Städte- und Gemeindebund beurteilte das Förderprogramm sehr zurückhaltend, obwohl das Programm dem Grunde nach den Forderungen des DStGB entspräche, strukturschwache Regionen zu fördern. Allerdings sei es fraglich, ob seitens der Kommunen die Ko-Finanzierung für das Programm aufgebracht werden kann (vgl. DStGB 2007: 1). Ähnliche Bedenken äußerte auch der Präsident des Deutschen Städetages, Christian Ude, der in der kommunalen Ko-Finanzierung gleichfalls das größte Hindernis für den Kommunal-Kombilohn sah, wenngleich zusätzliche öffentliche und gemeinnützige Beschäftigung durchaus eine Hilfe für Langzeitarbeitslose darstellt (vgl. DST 2007).

2.2 *Handlungsansatz „Bürgerarbeit“*

Der Begriff der „Bürgerarbeit“ wird in einer Vielzahl von Modellen zur Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik verwendet; sie steht Konzeptionen nahe (vgl. Schoeb/Thum 2007: 37), die grundsätzlich von einer Arbeits- oder Ausbildungspflicht als Gegenleistung für gewährte Fürsorgeleistungen der Solidargemeinschaft ausgehen. Auch wenn die Bürgerarbeit dadurch in die Nähe von Workfare- oder „work first“-Strategien²⁷ rückt, haben die Formen der Bürgerarbeit unterschiedliche Grundannahmen, die nicht nur eine haushaltkskonsolidierende oder die Konzessionsbereitschaft testende Intentionen haben, sondern auch eine sozialpolitische Zielsetzung. Letztere sieht die Bürgerarbeit als neuen Weg zur Sozial- und Arbeitsintegration an, um die Employability der zu

²⁷ Die „work first“-Strategien heben sich insofern von den reinen workfare Strategien ab, als nicht nur negative Anreize (Sanktionen) betont werden, sondern gleichsam auch Positivaneize (vgl. Eichhorst/Schneider 2008: 47).

Integrierenden sichtbar und nachhaltig zu erhöhen. Der wesentliche Unterschied zu Workfare-Ansätzen, die sich am Transferanspruch der Betroffenen orientieren²⁸, liegt in der Ausgestaltung der Entgeltsysteme.²⁹

Als arbeitsmarktpolitischer Handlungsansatz wurde die „Bürgerarbeit“ im Jahr 2006 durch die Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen der Bundesagentur für Arbeit und dem Land Sachsen-Anhalt nach einem Laborversuch in Magdeburg in den Kommunen Bad Schmiedeberg, Barleben, Gerbstedt, Kelbra und Hecklingen eingeführt und im Jahr 2007 in Zusammenarbeit mit dem Freistaat Thüringen auf die Stadt Schmölln ausgeweitet (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2008). Dem Ansatz lag die Idee zugrunde, jedem arbeitsfähigen Hilfebedürftigen ein Angebot zu machen, und zwar v.a. ein Stellenangebot auf dem ersten Arbeitsmarkt, bzw. sofern dies nicht möglich ist, ein sinnvolles Weiterbildungs- und Qualifizierungsangebot und – wo dies auch nicht möglich ist – schließlich die eigentliche Bürgerarbeit (vgl. IAB 2007). Als Referenzprojekte wurden besonders Bad Schmiedeberg und Barleben bundesweit bekannt (vgl. FAZ vom 30.06.2007). Ende Februar 2008 waren im Rahmen der Bürgerarbeit in den beiden Bundesländern Sachsen-Anhalt und Thüringen ca. 650 Personen sozialversicherungspflichtig in den gemeinnützigen Projekten beschäftigt (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2008).

Zentrale Grundannahme der Bürgerarbeit ist, dass es „auch in Zukunft einen verfestigten Sockel von schwer vermittelbaren Arbeitslosen und marktfernen Leistungsbeziehern geben wird, der besonderer Förderung bedarf“ (Steiner u.a. 2008: 75). Mit Bürgerarbeit wird:

„eine Vielzahl von Zielen verfolgt. Neben dem Nachweis, dass entsprechende Stellen im so genannten Dritten Sektor bzw. im Non-Profit-Bereich in ausreichendem Maße akquiriert werden können, soll Bürgerarbeit zunächst einmal der sozialen Stabilisierung und der (Wieder-)Heranführung Langzeitarbeitsloser an den Arbeitsmarkt dienen. Letzteres Ziel teilt das Projekt Bürgerarbeit mit anderen Instrumenten der aktuellen aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie etwa den „Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung“ („Ein-Euro-Jobs“). Gleichermaßen gilt für die erhoffte Missbrauchsbekämpfung: Auch Bürgerarbeit soll als Test für die Arbeitsbereitschaft von Leistungsempfängern und als ein Mittel der Bekämpfung von Schwarzarbeit eingesetzt werden. Die Arbeitslosen durchlaufen zu diesem Zweck ein intensives vierstufiges Vermittlungs- und Auswahlverfahren“ (Steiner u.a. 2008: 6) mit einer hohen Kontakt- und Beratungsdichte.

Die Bürgerarbeit stellt die letzte Stufe des Aktivierungsprozesses dar. In der ersten Stufe erfolgen ein umfassendes Profiling und eine intensive Arbeitsberatung der Arbeitslosen. Der zeitliche Aufwand für die Profiling-Gespräche, die zwischen 45 bis 60 Minuten dauern und dazu dienen, die Arbeitslosen besser kennen zu lernen und einzuschätzen als dies im Normalfall geschieht, ist dabei recht hoch zu veranschlagen (vgl. Heinz u.a. 2007: 31). Daran anschließend wird auf einer zweiten Stufe versucht, die Eigenbemühungen der Arbeitslosen bei der Stellensuche zu forcieren und eine zeitnahe Vermittlung marktnaher Arbeitsloser auch unter Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente zu bewerkstelligen. In einer dritten Stufe kommen dann

²⁸ Da Eichhorst/Schneider die Bürgerarbeit als Teil einer Workfare-Strategie begreifen, halten sie den „Bezug von Transferleistungen und einer bescheidenen Aufwandsentschädigung“ für eine „ausreichende Honorierung“, idealerweise sollte sie als „Null-Euro-Jobs“ entlohnt werden (Eichhorst/Schneider 2008: 78). Begründet wird dies damit, dass der mobilisierende und aktivierende Effekt in Richtung des regulären, unsubventionierten Arbeitsmarktes umso geringer ist, je höher die Entlohnung im öffentlich finanzierten Job ausfällt (Eichhorst/Schneider 2008: 88).

²⁹ Auf die Überlappungen zum bürgerschaftlichen Engagement wird hier nicht eingegangen.

Fördermaßnahmen für Arbeitslose mit Vermittlungshemmrisiken zum Einsatz. Erst in einer vierten Stufe setzt die eigentliche Bürgerarbeit ein, in der es dann zu einer Beschäftigung im gemeinnützigen Bereich kommt. Bei den hier beschäftigten Personen „wird davon ausgegangen, dass die Betroffenen auf Grund diverser Vermittlungshemmisse auf absehbare Zeit keine Chance haben, eine Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen“ (Eichhorst/Schneider 2008: 64f.).

Die Bürgerarbeit ist als Instrument der Arbeitsmarktpolitik, wie nahezu alle Formen von geförderter Tätigkeit, ebenfalls als marktfern definiert (vgl. Steiner u.a. 2008: 76). Die Tätigkeiten sollen einerseits einen sichtbaren und nachprüfbaren Nutzen für die Gemeinschaft erbringen, andererseits sollen sie sich im Interesse der sozialen Integration der Beteiligten und der Erhöhung (Wiedergewinnung) von Beschäftigungsfähigkeit möglichst wenig von normalen, also marktnahen Tätigkeiten unterscheiden. Daraus ergibt sich zwangsläufig „die Möglichkeit von Konflikten zwischen dem Ziel der Markterne auf der einen Seite und den Zielen sichtbaren gemeinschaftlichen Nutzens und ausreichender Ähnlichkeit mit marktnahen Tätigkeiten auf der anderen Seite“ (vgl. Steiner u.a. 2008: 78). Insofern ist es

„in der Praxis schwierig, eine scharfe Grenze zwischen marktnahen und marktfernen Tätigkeiten zu ziehen. Realistischer ist es wohl, von einer mehr oder minder breiten Grau- oder Übergangszone zwischen reinen marktbezogenen Leistungen und eindeutig auf öffentliches Interesse gerichteten Tätigkeiten zu sprechen. In Bad Schmiedeberg sollten und sollen Substitutions- und Verdrängungseffekte durch die Begrenzung des Tätigkeitsfeldes und durch geeignete Steuerungs- und Kontrollmechanismen ausgeschlossen werden.“ (Steiner u.a. 2008: 55).

Die

„Gefahr der Verdrängung von Arbeitsplätzen auf dem ersten Arbeitsmarkt ist bei geförderter Beschäftigung immer gegeben. Dieser Zielkonflikt ist kaum lösbar, sondern bedarf eines regionalen Aushandlungsprozesses unter Einbeziehung aller an Bürgerarbeit beteiligten instrumentellen Akteure einschließlich den Vertretern der regionalen Wirtschaft.“ (Steiner u.a. 2008: 56).

Bei der Umsetzung des „Flächenversuchs“ der Bürgerarbeit in Bad Schmiedeberg wurden die Gewerkschaften und Arbeitgeber(-vertreter) allerdings nur schwach einbezogen, obwohl sie die Umsetzung meist wohlwollend toleriert haben (vgl. Steiner u.a. 2008: 81). Dem Einsatz der Maßnahmeteilnehmer in entsprechende Tätigkeitsfelder kommt im Hinblick auf eventuelle Verdrängungseffekte eine hohe Bedeutung zu. So können z.B. marktnähere gegenüber marktferneren Tätigkeiten die (Re-) Integrationschancen und die Beschäftigungsfähigkeit der Maßnahmeteilnehmer stärker verbessern, einhergehend jedoch mit dem Risiko einer höheren Marktverdrängung. Zwar sind Verdrängungseffekte auf dem regulären Arbeitsmarkt im Rahmen der Bürgerarbeit nicht auszuschließen – „mit klaren Definitionen und einer guten Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure auf lokaler Ebene können diese jedoch in Grenzen gehalten werden“ (vgl. Otremba/Brönstrup 2007: 307). Gleichwohl darf der Verdrängungseffekt der Bürgerarbeit – trotz ihres volkswirtschaftlichen Plus – nicht unterschätzt werden (vgl. Schoeb/Thum 2007: 38). Dies gilt insbesondere, wenn im Rahmen der Bürgerarbeit mit rund 6,50 € ein Bruttostundenlohn gezahlt wird, der über den (tariflichen) Bruttostundenlöhnen einfacher Tätigkeiten in einigen ostdeutschen Branchen liegt.

Der Intention nach ist Bürgerarbeit als Dauerbeschäftigung gedacht. Aus formal-juristischen Gründen wurden im Regelfall jedoch nur befristete Beschäftigungsverhältnisse von einem Jahr

abgeschlossen (vgl. Eichhorst/Schneider 2008: 65). Die Entlohnung der Bürgerarbeit erfolgt in Abhängigkeit von den Qualifikationsanforderungen der Bürgerarbeitsstelle für eine wöchentliche Arbeitszeit von 30 Stunden mit einem Bruttoverdienst zwischen 675 und 975 Euro im Monat (vgl. Steiner u.a 2008: 6). Komplementär erhalten die Träger der Bürgerarbeit in Bad Schmiedeberg „für die Wahrnehmung der Arbeitgeberfunktionen (Akquise von Bürgerarbeitsplätzen, Verwaltung der Fälle, Abführung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen u. a.) pro Bürgerarbeiter einen ausgehandelten Pauschalbetrag von 120 Euro“ (Steiner u.a. 2008: 66). Träger der Bürgerarbeit sind die Kommunen, Anbieter der Non-Profit Stellen hingegen Verbände, Vereine, Kirchen, ortsansässige Betriebe, karitative Einrichtungen etc. (vgl. Heinz u.a. 2007: 8).

Die Finanzierung der Bürgerarbeit in Sachsen-Anhalt und Thüringen erfolgt über die jeweiligen Agenturen bzw. den ARGEN zur Verfügung stehenden Eingliederungsmittel und wird ergänzt durch die Übernahme der Arbeitgeberanteile an der Sozialversicherung aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds in Sachsen-Anhalt bzw. aus Landesmitteln in Thüringen. Mit entsprechenden Änderungen der Rahmenbedingungen sind auch die Mittel des Bundesprogramms „Kommunal-Kombi“ für die Ausweitung des Projekts nutzbar (Eichhorst/Schneider 2008: 67).

Durch die Bürgerarbeit, der ein ganzheitlicher Ansatz einer konsequenten Aktivierung des gesamten Arbeitslosenbestandes zugrunde liegt, gelang es, im Ergebnis an den Standorten in Sachsen-Anhalt die Arbeitslosigkeit um 50 % bis 65 % und in Thüringen um 40 % bis 45 % zu reduzieren³⁰. Daneben ergab sich „ein Zugewinn an Motivation und Selbstwertgefühl für die ehemals langzeitarbeitslosen Personen und die Verringerung der Folgekosten von Arbeitslosigkeit [....], dessen grundlegende Intentionen und Ansätze sich im neu geschaffenen Beschäftigungszuschuss gem. § 16a SGB II (Job Perspektive) sowie im Bundesprogramm ‘Kommunal-Kombi’ wieder finden“ (Bundesagentur für Arbeit 2008). Werden die Einsparungen den Mehrausgaben gegenüber gestellt, dürfte die Bürgerarbeit in etwa kostenneutral sein (vgl. Steiner u.a 2008: 69 ff.) und darüber hinaus den an der Umsetzung beteiligten Vereinen und Sozialbetrieben eine Ausweitung ihres Leistungsspektrums bzw. der Attraktivität ermöglichen, wie die Evaluation zur Bürgerarbeit in Bad Schmiedeberg zeigt. Der Erfolg der Bürgerarbeit kommt nach Auffassung von Eichhorst/Schneider allerdings „weniger durch die Bürgerarbeit selbst als vielmehr durch eine umfassende Aktivierungsstrategie, bei der die Bürgerarbeit am Ende einer Kette von verschiedenen Aktivierungsstufen steht“, zustande (Eichhorst/Schneider 2008: 69).

³⁰ Im Vergleich dazu stellt die Westvariante „Job-Perspektive Plus“ in Weiden an der deutsch-tschechischen Grenze nicht zuletzt aufgrund der Kritik hinsichtlich möglicher Verdrängungseffekte und der Kosten der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen in gemeinnütziger Arbeit v.a. auf eine Vermittlung in reguläre Beschäftigung ab. Die Arbeitsmarktresultate werden dort deshalb der günstigen Alterstruktur der Arbeitslosen und weniger der Beschäftigung in gemeinnütziger Arbeit zugeschrieben (vgl. Süddeutsche Zeitung vom 6/7.09.2008).

2.3 *Zwischenfazit*

Mit den Beschäftigung schaffenden Maßnahmen (ABM, Arbeitsgelegenheiten und Beschäftigungszuschuss, Kommunal-Kombi) sowie dem ganzheitlichen Handlungsansatz der Bürgerarbeit – wie der nachfolgenden Zusammenstellung nochmals im Überblick zu entnehmen ist – bestehen seitens der Bundesagentur für Arbeit zusammen mit lokalen und regionalen Stellen mehrere Möglichkeiten zur Unterstützung des Aufbaus eines lokalen bzw. regionalen Öffentlichen Beschäftigungssektors (vgl. dazu gesamt auch Baethge-Kinsky u.a. 2008 und Buestrich 2008). Eine wesentliche Grundlage dafür stellt „vor allem die Bereitschaft aller institutionellen Akteure, miteinander zu kommunizieren und zu kooperieren und dabei neue, durchaus auch unübliche Wege zu beschreiten“ (Steiner u.a. 2008: 5), dar. Denn ohne eine solche Kooperation lässt sich der beim Einsatz von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen generell auftretende Zielkonflikt zwischen Marktnähe und Marktferne im Hinblick auf eine Vermeidung von Marktverdrängungseffekten nicht auflösen.

Tabelle 1: Instrumente und Handlungsansätze zum Aufbau eines Öffentlichen Beschäftigungssektors

	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach §§ 260-271 SGB III	Arbeitsgelegenheiten Entgeltvariante § 16 Abs. 3 SGB II	Arbeitsgelegenheiten Mehrarbeitsvariante § 16 Abs. 3 SGB II	Beschäftigungszuschuss Job-Perspektive § 16a SGB II	Kommunal-Kombi	Bürgerarbeit
Zielgruppen	Arbeitslose, Jugendliche unter 25 Jahren ohne Berufsausbildung i. V. mit einer berufsvorbereitenden Maßnahme, Berufsrückkehrer	Personen mit Chancen auf dauerhafte berufliche Integration, v. a. Jugendliche unter 25 Jahren sowie Ältere, Geringqualifizierte, langzeitarbeitslose Menschen mit Behinderung, Menschen mit Migrationshintergrund und Berufsrückkehrer	Langzeitarbeitslose, v. a. mit besonderen Vermittlungshemmungen	<ul style="list-style-type: none"> Langzeitarbeitslose über 18 Jahren mit mindestens zwei weiteren in der Person liegenden Vermittlungshemmungen Eingliederungsbetreuung von mindestens 6 Monaten Keine Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ohne Förderung innerhalb der nächsten 24 Monate absehbar 	<ul style="list-style-type: none"> Langzeitarbeitslose (mindestens 24 Monate arbeitslos u. Arbeitslosengeld-II-Bezug) in Regionen mit hoher und verfestigter LZÄ Arbeitgeber v. a. Kommunen ggf. im Einvernehmen auch andere Arbeitgeber wie z.B. Wohlfahrtsverbände. 	Arbeitslose und Langzeitarbeitslose
Voraussetzungen	• öffentliches Interesse • zusätzlich	ohne Bedingung (Maßnahmen müssen nicht unbedingt im öffentlichen Interesse liegen u. zusätzlich sein)	• öffentliches Interesse • zusätzlich	Nachteilausgleich für zu erwartende Minderleistungen der Beschäftigten	<ul style="list-style-type: none"> zusätzlich und öffentliches Interesse analog zur ABM-Förderung, Förderung nur in 79 Landkreisen und kreisfreien Städten mit mindestens 15 % Arbeitslosigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> öffentlichtes Interesse zusätzlich
Finanzierung	pauschalierte Zuschüsse, nach Qualifizierungsstufen zwischen 900 € und 1.300 € und verstärkte Förderung des Trägers bis zu 300 € monatlich	Lohnkosten in üblicher Höhe	Vergütung des „Mehraufwandes“ mit 1-2 € je Arbeitsstunde unter Fortzahlung von ALG II sowie einer Trägerpauschale für die Durchführung	<ul style="list-style-type: none"> bis zu 75 % des Arbeitseingangs in Abhängigkeit der Leistungsfähigkeit des zu Beschäftigenden begleitende Qualifizierung in pauschalierter Form bis 200 € je Monat einmalige Kosten des Arbeitgebers für den Aufbau von Beschäftigungsmöglichkeiten keine Investitionskosten 	<ul style="list-style-type: none"> je nach Qualifikation pauschal zwischen 675 u. 950 € je Person u. Monat aus Eingliederungsbeiträgen + Arbeitgeberanteile an der Sozialversicherung aus ESF- u. Landesmitteln + Trägeraufwandspauschale 	<ul style="list-style-type: none"> je nach Qualifikation pauschal zwischen 675 u. 950 € je Person u. Monat aus Eingliederungsbeiträgen + Arbeitgeberanteile an der Sozialversicherung aus ESF- u. Landesmitteln + Trägeraufwandspauschale
Arbeitsverhältnis	arbeitsrechtlich, keine Pflichtbeiträge zur Arbeitslosenversicherung		arbeitsrechtlich	sozialrechtlich	arbeitsrechtlich	arbeitsrechtlich
Zeitliche Dimension	längstens 12 Monate, in Ausnahmefällen bis zu 24 bzw. 36 Monate (Übernahme in ein Dauerarbeitsverhältnis bzw. Ältere über 55 Jahre)	keine festgelegte Dauer, in der Regel nicht länger als sechs Monate, in wenigen Fällen länger als 1 Jahr	keine festgelegte Dauer, in der Regel bis zu sechs Monaten	<ul style="list-style-type: none"> Förderdauer erste Förderphase bis zu 24 Monate, Zweite Förderphase unbefristet, ggf. gemindert um bis zu 10 % bei Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Beschäftigten 	Förderdauer maximal drei Jahre	Ziel unbefristet, vorerst auf ein Jahr befristet

Tabelle 1: Instrumente und Handlungsansätze zum Aufbau eines Öffentlichen Beschäftigungssektors – Fortsetzung

	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach §§ 260-271 SGB III	Arbeitsgelegenheiten Entgeltvariante § 16 Abs. 3 SGB II	Arbeitsgelegenheiten Mehraufwandsvariante § 16 Abs. 3 SGB II	Beschäftigungszuschuss Job-Perspektive § 16a SGB II	Kommunal-Kombi	Bürgerarbeit
Vorteile	langjährig erprobtes u. existierendes arbeitsmarktpolitisches Instrument	• Normales Arbeitsverhältnis • hohe Integrationschancen • flexible Einsatzmöglichkeiten	• Test der Konzessionsbereitschaft • Preisgünstiges arbeitsmarktpolitisches Instrument	vielseitig anwendbares arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Integration von Langzeitarbeitslosen mit multiplen Vermittlungsbehinderungen	• Förderung analog zu früherer SAM-Förderung, • Förderung von strukturschwachen Regionen, • Starke Zielgruppenorientierung	Kohärentes Integrationskonzept basierend auf einem faktischen Workfare-Ansatz
Kritik	• tendenziell marktfrem • starke Lock-in-Effekte	• hohe Maßnahmekosten • bislang kaum als arbeitsmarktpolitisches Instrument wahrgenommen	• Sozialrechts- statt Arbeitsverhältnis • Mangelnde Konzentration auf Zielgruppen • Vergabekriterien (öffentliches Interesse und zusätzlich) oftmals nicht erfüllt • postulierte hohe Verdrängungseffekte	ggf. Creaming-Effekte	• negative Anreizwirkung aufgrund eines zu geringem Lohnabstandes • zu hohe Kosten für Kommunen durch Kofinanzierung	Detaillierte Prüfung der davon ausgehenden Verdrängungseffekte erforderlich
Erforder-nisse	• Nachrangigkeit zu anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten	Nachrangigkeit zu anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten	• Nachrangigkeit zu anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten	• Prognose der Beschäftigungs-fähigkeit der Hilfeempfänger • Hohe Anforderungen an die Vermittlung durch die Fallmanager	• Mehrstufiges Konzept inklusive Einsatz von Case-Management • Erfordert Absprachen mit den lokalen Akteuren	

Quelle: Eigene Darstellung

2.4 *Exemplarische transnationale Handlungsansätze zur (Re-)Integration arbeitsmarktfreier Personen – good practice Beispiele*

In der Literatur lassen sich exemplarische Handlungsansätze zur Aktivierungspolitik (vgl. Eichhorst/Kaufmann/Konle-Seidl 2008 (Eds.), s.a. Schmid 2005) bzw. zur (Re-)Integration von arbeitsmarktfreien Personen und damit verbunden zu einem öffentlich geförderten Beschäftigungssektor u.a. in den Niederlanden (kommunale und dezentrale Arbeitsmarktpolitik) und in Schweden (spezieller Integrationsbetrieb) finden, die übertragungsfähige bzw. in anderer Weise in Deutschland bereits realisierte Handlungsansätze darstellen.

Im Vergleich zur Bundesrepublik fand in den Niederlanden bereits in den 1990er Jahren ein sukzessiver Paradigmawechsel von einer „aktiven“ hin zu einer „Aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ statt. Damit einher geht zum einen das Ziel der Erwerbsintegration möglichst aller erwerbsfähigen Hilfeempfänger sowie ihre Unabhängigkeit von Sozialleistungen und zum zweiten eine deutliche Akzentverschiebung hin zu einer verstärkten Rekommodifizierung der Arbeitskraft, also zum Zwang zur Vermarktung der eigenen Arbeitskraft. Von besonderem Interesse sind die kommunalen und dezentralen Handlungsansätze zur Aktivierung von Arbeitslosen – Sozialhilfeempfängern – in den Niederlanden insofern, als sie eine hohe Affinität zu der früheren kommunalen Arbeitsmarktpolitik und ihren Strukturen in Deutschland aufweisen. Heute besteht ein enger Bezug dadurch, dass sich die Zielgruppe der kommunalen Aktivierungsprogramme in den Niederlanden mit der Zielgruppe des SGB II deckt (vgl. Fromm/Sproß 2008: 14).

Während der 1990er Jahren stellten in den Niederlanden neben der „Bündelung von Jobs“ (Banenpool), die eine Förderung von besonders schwervermittelbaren Langzeitarbeitslosen durch zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten im öffentlichen und gemeinnützigen Sektor auf Basis eines Mindesteinkommen vorsahen, die Melkert-Jobs (I-IV) wichtige umfangreiche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Integration von Langzeitarbeitslosen dar. Dabei handelte es sich um dauerhafte Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor (Melkert I) mit 40.000 Stellen, um zusätzliche Jobs im privaten Sektor (Melkert II) und um Jobs im Dienstleistungsbereich in Form einer Unterstützung für Arbeitgeber (Melkert IV). Die Melkert III-Jobs stellten demgegenüber Experimente zur sozialen Aktivierung dar, wobei die Kommunen Personen, die keinerlei Bezug mehr zum Arbeitsmarkt hatten, eine freiwillige und unbezahlte Beschäftigung anbieten konnten (vgl. Fromm/Sproß 2008: 53 ff.). Mit dem Gesetz über Arbeit und Sozialhilfe (Wet Werk en Bijstand, WWB), dessen Ziel es ist, eine größere Anzahl von Sozialhilfeempfängern zur Aufnahme einer Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt zu bewegen, erfolgte neben einer gesetzlichen Verankerung diverser Integrationsfördermaßnahmen für Sozialhilfeempfänger die Übertragung der zentralen Verantwortung für die Förderung der Reintegration von Sozialhilfeempfängern und Leistungsempfängern (nach dem Hinterbliebenengesetz) auf die niederländischen Kommunen. Zudem wurde die soziale Aktivierung zu einem gesetzlich verankerten Schritt in Richtung Beschäftigung. Dazu wurden die Möglichkeiten der Kommunen, eigene Programme und Maßnahmen zur sozialen Integration zu entwickeln, deutlich erweitert (vgl. Fromm/Sproß 2008: 49).

Die „Aktivierung“ bzw. die Unterstützung der Reintegration von Arbeitslosen erfolgt entsprechend dem niederländischen Sicherungssystem für Arbeitslose³¹ durch drei Institutionen: den Zentren für Arbeit und Einkommen (Centrum voor Werk en Inkomen, CWI), dem für die Sozialversicherungsgesetze zuständigen UMV-Institut (Uitvoeringsinstitut Werknemersverzekeringen) und den Kommunen. Dazu wird eine Beurteilung der Arbeitslosen im Hinblick auf ihre Nähe zum Arbeitsmarkt und ihre Zuordnung in vier Reintegrationsphasen vorgenommen, die sich auch überlappen können. Der ersten Reintegrationsphase zugeordnet werden Personen mit geringem Abstand zum Arbeitsmarkt, die leicht wieder Arbeit finden können. Sie werden durch die für die Arbeitsvermittlung zuständigen Zentren für Arbeit und Einkommen (Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) innerhalb der ersten Monate ihrer Arbeitslosigkeit betreut. In die zweite und dritte Reintegrationsphase werden Personen eingestuft, die einen größeren, aber überbrückbaren Abstand zum Arbeitsmarkt aufweisen. Arbeitslosengeldempfänger erhalten in dieser Reintegrationsphase durch die UWV, Sozialhilfeempfänger durch die Kommunen eine Betreuung. Zugeordnet der vierten Reintegrationsphase werden Personen, die nicht ohne weiteres auf dem Arbeitsmarkt integrierbar sind. Ihre Aktivierung, die eine soziale Aktivierung³² darstellt, erfolgt durch die Kommunen (vgl. Fromm/Sproß 2008: 50 ff.). Die einzelnen Reintegrationsphasen können dem folgenden Schaubild nochmals überblicksmäßig entnommen werden.

Schaubild 3: Vier Phasen der Reintegration in den Niederlanden

Phasen	Merkmal	Maßnahme	Verantwortung	vorherrschender Ansatz der Aktivierung ³⁰
Phase 1	Personen mit geringem Abstand zum Arbeitsmarkt, die leicht wieder Arbeit finden können	Basisreintegration	CWI	Arbeitsaktivierung
Phasen 2 und 3	Personen mit größerem, aber überbrückbarem Abstand zum Arbeitsmarkt	Reintegration Plus	UWV oder Kommunen	
Phase 4	Menschen, die nicht ohne weiteres auf dem Arbeitsmarkt integriert werden können	Sociale Activering	Kommunen	Soziale Aktivierung

Quelle: Fromm/Sproß 2008: 50

Gegenüber den Niederlanden beschritt Schweden einen anderen dezentralen Weg um schwer vermittelbare Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt wieder zu integrieren. Bereits im Jahr 1980 wurde mit der Samhall AB ein Unternehmen gegründet um Menschen mit Benachteiligungen und Behinderungen zu beschäftigen. Das Unternehmen, das Niederlassungen in 250 schwedischen Gemeinden betreibt, ist inzwischen zu einem großen Anbieter von Reinigungs- und Wohnungsdiensten, kommunalen Serviceleistungen sowie zum Subunternehmer in der Metall- und Elektroindustrie, der Möbelwirtschaft und der Verpackungsindustrie geworden.

³¹ Ähnlich dem bundesdeutschen Arbeitslosensicherungssystem ist auch das niederländische Arbeitslosensicherungssystem in eine beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung und in ein steuerfinanziertes Sozialhilfe- bzw. Grundsicherungssystem, das in der Zuständigkeit der Kommunen liegt, aufgegliedert.

³² Darunter wird nach dem Gesetz über Arbeit und Sozialhilfe (WWB) das Verrichten von allgemein nützlichen sinnvollen Aktivitäten verstanden, die auf eine Arbeitsbeschaffung abzielen oder wenn dies noch nicht möglich ist, auf eine selbständige gesellschaftliche Teilhabe (vgl.: Fromm/Sproß 2008: 51).

Die Samhall AB tritt auf dem Markt als normaler Wettbewerber auf. Die Finanzierung des Unternehmens erfolgt über erwirtschaftete Einnahmen und über staatliche zweckgebundene Zuschüsse für die Beschäftigung von behinderten und benachteiligten Personen. Mit der Subventionierung, die als Nachteilsausgleich für die höheren Kosten in Folge der Beschäftigung benachteiligter Personen gedacht ist, sind zudem einige Auflagen für das Unternehmen verbunden, wie z.B., dass ein bestimmter Prozentsatz der Beschäftigten eine Behinderung aufweisen oder ein bestimmter Prozentsatz der Beschäftigten in den in den ersten Arbeitsmarkt wechseln muss (vgl. Jobelius, 2007: 5). In der Selbstsicht sieht sich Samhall allerdings nicht als Projekt für schwer vermittelbare Arbeitslose, sondern als Einrichtung für behinderte Menschen (vgl. Koch/Kupka, 2007: 29).

B Entwicklung von Handlungsempfehlungen

1 Ergebnisse der Literaturanalyse zum öffentlichen Beschäftigungssektor und Zwischenfazit

1.1 Ergebnisse der Literaturanalyse zum öffentlichen Beschäftigungssektor

Wie die Literaturanalyse zeigt, sind die Kernziele öffentlicher Beschäftigung bzw. eines öffentlichen Beschäftigungssektors die Integration von Arbeitslosen in den allgemeinen Arbeitsmarkt, die Herstellung und Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit, ihre Aktivierung und ihre soziale Integration. Um diese Ziele adäquat verfolgen zu können muss einerseits eine Trainings-, Qualifizierungs- und Erprobungsfunktion übernommen und der Übergang in reguläre Arbeitsverhältnisse eröffnen bzw. offen halten werden. Ein öffentlicher Beschäftigungssektor ist somit auch als ein „Übergangsarbeitsmarkt (G. Schmid 1994)“ zu gestalten. Allerdings ist das nur eine Seite der Medaille.

Für die Beschäftigung in einem öffentlichen Beschäftigungssektor kommen andererseits als Zielgruppe vor allem Personen in Betracht, die zwar erwerbsfähig, aber dauerhaft leistungsgemindert sind, so dass eine Eingliederung auf dem normalen Arbeitsmarkt auf längere Sicht unwahrscheinlich ist. Somit steht die Sozialintegration³³ im Vordergrund der beschäftigungspolitischen Maßnahmen. Als Beschäftigungsfelder bieten sich grundsätzlich die Bereiche Bildung, Gesundheit, Umwelt und Soziales an. Ergänzend können weitere Beschäftigungsfelder erschlossen werden. Denkbar wären: Bereiche, die privatwirtschaftlich noch nicht rentierlich sind (z.B. Bauen mit historischen Baumaterialien), Experimentierfelder (z.B. alternative Energien), Innovationsbereiche (ökologische Materialverarbeitung), Bereiche, die Anstöße geben für langfristige Sanierungsaufgaben (z.B. Renaturierungsmaßnahmen) (vgl. DGB Landesbezirk Thüringen 1995).

Zur Durchführung öffentlich finanziert Beschäftigungsmaßnahmen und damit zum Aufbau eines öffentlichen Sektors können mehrere Wege beschritten werden. Als durchführende Institutionen bieten sich neben staatlichen Stellen und insbesondere Kommunen auch lokale Beschäftigungsgesellschaften an. Letztere haben als Träger von Beschäftigungsmaßnahmen im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ und von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit langjährige Erfahrungen im Umgang mit leistungsgeminderten Beschäftigten wie auch als Akquisiteure von neuen Geschäftsfeldern, z. B. im Bereich Recycling, gewinnen können. Wie das schwedische Beispiel des Integrationsunternehmens Samhall AB zeigt, kann auch ein marktorientierter Ansatz für die Beschäftigung von Personen mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit und damit für den Aufbau eines öffentlichen Beschäftigungssektors durchaus Erfolg versprechend sein. Dies gilt auch für Soziale Betriebe im Dritten Sektor, die sowohl soziale als auch wirtschaftliche Ziele verfolgen und damit Potenziale für die Beschäftigung von leistungsgeminderten Personen wie auch zur Verbesserung lokaler Sozialräume aufweisen. In den 1990er Jahren erfuhr das Konzept der „Sozialen Betriebe“ von einigen Bundesländern

³³ Mit dem Ziel der Sozialintegration wird die soziale Inklusion als vorrangig begriffen. Selbst wenn keine spätere Erwerbsintegration erreicht wird, ergeben sich dadurch Effekte für diese Personengruppe, die z.B. in der Erhöhung ihres Selbstvertrauens liegen können.

sogar eine nachhaltige Unterstützung. Die damals bekannteste und erste Förderung auf der Landesebene war die des Landes Niedersachsen, die sowohl die Qualifizierung als auch die Beschäftigung von leistungsgeminderten Personen (Langzeitarbeitslose) aus Landes- und ESF-Mitteln als Nachteilsausgleich unterstützte (vgl. u.a. Niedersächsisches Sozialministerium (Hrsg.) 1994 und Bonn 1996). Aufgrund der Resultate, der hohen Kosten und beihilferechtlicher Probleme stellten die Bundesländer in den Jahren nach 2000 die Förderung von „Sozialen Betrieben“ allerdings wieder sukzessive ein. Mit dem ESF-Bundesförderprogramm Soziale Stadt – Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)³⁴) könnte das Modell des Sozialen Betriebes eingebettet in ein integriertes lokales Entwicklungskonzept wieder eine Förderfähigkeit besitzen und einen Beitrag zur Stadtentwicklung bzw. der Entwicklung der lokalen Ökonomie leisten.

Bei Ausgestaltung öffentlich geförderter Beschäftigung darf die sozialintegrative Wirkung einer arbeitsrechtlichen gegenüber der sozialrechtlichen Variante einer Beschäftigung nicht unterschätzt werden, da sie der Beschäftigung viel von ihrer möglichen Stigmatisierungswirkung nehmen kann und auf die Beschäftigten motivierend wirkt, wenn sie auf freiwilliger Basis erfolgt. Damit ein Anreiz zum Wechsel von einer öffentlich geförderten Beschäftigung im Rahmen eines arbeitsrechtlichen Vertragsverhältnisses besteht, sollte sich die Entlohnung an der Höhe der untersten Tarifgruppe des jeweiligen Branchentarifvertrags orientieren; ggf. sollte mit den Tarifpartnern ein spezieller Beschäftigungstarifvertrag ausgehandelt werden. Darüber hinaus erfordert eine zielgruppenspezifische Ausrichtung ein mehrstufiges Aktivierungsverfahren analog zum niederländischen Beispiel und damit verbunden ein intensives Case-Management. Um die Gefahr der Verdrängung regulärer Beschäftigung wie auch von ehrenamtlichen Tätigkeiten möglichst gering zu halten, kommt es zudem auf eine sorgfältige, regional differenzierte und vor Ort abgestimmte Auswahl der Beschäftigungsfelder für die öffentlich geförderte Beschäftigung an.

Tabelle 2: Kritische Fragen und Umsetzungsprobleme des Konzepts öffentliche Beschäftigung/Dritter Arbeitsmarkt

Welche Methoden der Zugangssteuerung (Profilierung, Fallkonferenz, etc.) sollen auf der Basis welcher Indikatoren zur Anwendung kommen?
Lassen sich Creaming-Effekte hier tatsächlich vermeiden?
Ferner wird darauf hingewiesen, dass insbesondere bei dauerhaft angelebter Beschäftigung ein „guter Fit“ zwischen Stelle und Person notwendig ist, um die gewünschten Effekte zu erzielen und unerwünschte Fluktuation zu verhindern.
Zugleich wird damit bei den Verbliebenen nicht diejenige Beschäftigungsfähigkeit gefördert, die der erste Arbeitsmarkt erwartet und verlangt.
Ist die Annahme realistisch, dass tatsächlich (genügend) „Stellen im Helferbereich möglicherweise in Tätigkeitsfeldern vorhanden sind, die im Wege früherer Rationalisierungen und Umstrukturierungen wegfallen“ sind?
Wie soll eine auch für Langzeitarbeitslose in Frage kommende Beschäftigung im Umfeld von Produkten und Dienstleistungen entstehen?
Hinsichtlich der „Entwicklung und Herstellung innovativer Nischenprodukte bzw. Dienstleistungen, die sich zu einem späteren Zeitraum als marktgängig herausstellen könnten“, ist wiederum zu fragen, welche das sein könnten und warum sie dann bei möglicherweise gegebener Rentabilität weiterhin das Attribut der „Zusätzlichkeit“ tragen sollen?
Wie verträgt sich die Intention einer „(Sozial-)Integration“ des Klientels mit der gleichzeitigen Sanktionsdrohung?
Warum sollen sich ausgerechnet bei diesem Instrument die Kriterien „Zusätzlichkeit“ und „Gemeinnützigkeit“ eindeutiger definieren und damit besser gegen möglichen Missbrauch („Konkurrenzverbot“) abgrenzen lassen, als etwa bei den schon implementierten Zusatzarbeitsgelegenheiten („Ein-Euro-Jobs“)?

Quelle: Eigene Tabelle nach Buestrich 2008 (44 ff.)

³⁴ Nähere Informationen zu diesem ESF Förderprogramm des Bundes sind über die Webseite <http://www.biwaq.de> zu erhalten (Informationen zum ESF-Bundesprogramm o. J.). Teil des Programmgebiets der Sozialen Stadt sind die Freiburger Stadtteile Alt-Haslach und Weingarten-West.

1.2 Zwischenfazit

Der Arbeitsmarkt wird zukünftig trotz einer generellen Verbesserung der Lage durch ein „mismatch“ eines hohen Fachkräftebedarfs und der Zunahme von Beschäftigungsproblemen wettbewerbschwächerer Arbeitnehmer und leistungsgeminderten Menschen geprägt werden. Werden diese Personen verdrängt, sind ihre Chancen auf eine Reintegration ohne eine spezielle beschäftigungspolitische Unterstützung in den Arbeitsmarkt gering. Es droht eine nachhaltige soziale Ausgrenzung und die Entwicklung eines „Prekariats“ (Buestrich 2008). Daraus ergibt sich die langfristige Notwendigkeit zum Aufbau eines öffentlichen Beschäftigungssektors. Für dessen Etablierung gilt es, entsprechende Handlungsstrategien unter Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten und dem arbeitsmarktlichen Integrationsbedarf von leistungsgeminderten Menschen, insbesondere mit multiplen Benachteiligungen, zu entwickeln. Dazu muss ein öffentlicher Beschäftigungssektor diesen Personen eine Beschäftigung bieten, die individuelle Entwicklungen zulässt bzw. speziell fördert und im äußersten Fall bis zu ihrer Verrentung andauert. Die Verdrängungseffekte von regulärer Arbeit hängen davon ab, inwieweit es gelingt, wettbewerbsneutrale Beschäftigungsfelder zu identifizieren und eine regional bzw. lokal mit den Arbeitsmarktakteuren abgestimmte Auswahl vorzunehmen. Ferner bieten sich Sozialbetriebe oder Integrationsbetriebe an, mit denen nicht nur mögliche Verdrängungseffekte gering gehalten werden können, sondern auch eine marktnahe Beschäftigungsbrücke für die Reintegration von leistungsgeminderten Personen geschaffen werden kann.

2 Sozioökonomische Umfeldbedingungen eines öffentlichen Beschäftigungssektors in Freiburg

2.1 Überregionale und lokale Strukturen von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in den Jahren 2005 bis 2007

Nach einer vom IAB für das Bundesgebiet vorgenommenen Typisierung der SGB II Träger gehört die Stadt Freiburg zum Typ „Städte in Westdeutschland mit überdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage und hohem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf“ (vgl. IAB Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2006). Entsprechend dieser Einteilung stellen sich daher einige der lokalen Strukturen der Arbeitslosigkeit und der Beschäftigung in Freiburg verglichen mit dem Land Baden-Württemberg und dem westlichen Bundesgebiet positiv dar.

2.1.1 Strukturen der Beschäftigung und ihre Entwicklungen

Wird die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in den Jahren 2005 bis 2007 für Freiburg betrachtet, zeigt sich die hohe Beschäftigungsperformanz der Stadt im Vergleich zum westlichen Bundesgebiet wie auch zum Land Baden-Württemberg (siehe nachfolgende Zusammenstellung). In nahezu allen Wirtschaftszweigen konnte die Stadt eine höhere prozentuale Zunahme an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung verglichen mit dem Land und dem Bundesgebiet West verzeichnen. Selbst im Wirtschaftsbereich „Öffentliche Verwaltung, Verteidigung,

Sozialversicherung“ erzielte die Stadt gegenüber dem Land und dem Bundesgebiet West eine prozentuale Beschäftigungszunahme von 6,84%, während in diesem Wirtschaftsbereich die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Baden-Württemberg und dem Bundesgebiet rückläufig war.

Tabelle 3: Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten nach Wirtschaftszweigen: Bundesgebiet West, Baden-Württemberg und Freiburg, 2005 und 2007 und Veränderung jeweils 30.06.

Wirtschaftszweige (WZ 03):	Bundesgebiet West (ohne Berlin)			Baden-Württemberg			Freiburg im Breisgau, Stadt			
	Stichtag 30.06.2005	Stichtag 30.06.2007	Verände- rung in %	Stichtag 30.06.2005	Stichtag 30.06.2007	Verände- rung in %	Stichtag 30.06.2005	Stichtag 30.06.2007	Verände- rung in %	
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	
<i>Land- und Forstwirtschaft, Fischerei (A+B)</i>	185.794	196.781	5,91	25.449	26.544	4,30	186	201	8,06	
<i>Produzierendes Gewerbe (C-F)</i>	7.248.052	7.257.244	0,13	1.551.232	1.550.920	-0,02	17.465	17.781	1,81	
<i>Handel, Gastgewerbe und Verkehr (G-I)</i>	4.986.978	5.119.854	2,66	757.810	783.692	3,42	22.225	22.461	1,06	
<i>Sonstige Dienstleistungen (J-Q)</i>	8.782.363	9.159.613	4,30	1.380.901	1.442.150	4,44	54.445	57.600	5,79	
darunter	<i>L Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung</i>	1.230.641	1.224.840	-0,47	198.940	197.101	-0,92	6.725	7.185	6,84
	<i>O Erbringung von sonstigen öffentlichen Dienstleistungen</i>	881.396	903.664	2,53	125.069	130.768	4,56	6.650	7.293	9,67
Insgesamt	21.206.058	21.737.227	2,50	3.715.840	3.804.260	2,38	94.327	98.053	3,95	

Quelle: Bundesagentur für Arbeit/Statistik Service Südwest 2008a: Sonderauswertung, Beschäftigungsstatistik vom 13.05.2008

Auch in der Struktur der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung weist die Stadt Freiburg im Vergleich zu Baden-Württemberg und dem Bundesgebiet West eine hohe Beschäftigungsperformanz auf (siehe nachfolgende Zusammenstellung). So liegen die Beschäftigungsanteile von Frauen und älteren Beschäftigten höher bzw. leicht höher als in Baden-Württemberg und dem Bundesgebiet West. Lediglich die Anteile der beschäftigten Ausländer liegen in Freiburg unterhalb des Landeswerts. Besonders hoch fällt der Beschäftigtenanteil von ausländischen Frauen an den ausländischen Beschäftigten von mehr als 46 % aus.

Tabelle 4: Strukturen der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung: Gesamt, Frauen, Ältere und ausländische Beschäftigte – Bundesgebiet West, Baden-Württemberg und Freiburg, 2005-2007 jeweils 30.06

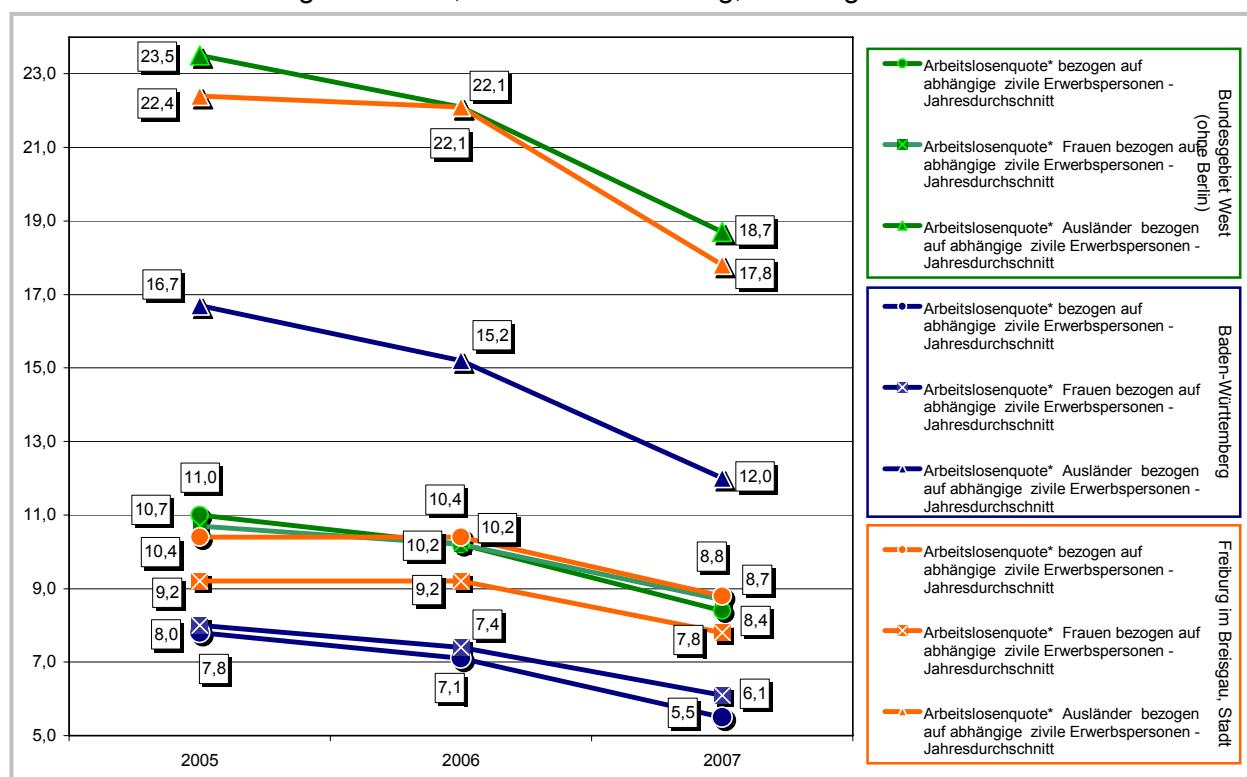
	Bundesgebiet West (ohne Berlin)			Baden-Württemberg			Freiburg im Breisgau, Stadt		
	Stichtag 30.06.2005	Stichtag 30.06.2006	Stichtag 30.06.2007	Stichtag 30.06.2005	Stichtag 30.06.2006	Stichtag 30.06.2007	Stichtag 30.06.2005	Stichtag 30.06.2006	Stichtag 30.06.2007
	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Beschäftigte (gesamt)	21.206.058	21.339.882	21.737.227	3.715.840	3.741.117	3.804.260	94.327	95.675	98.053
davon:									
Frauen	9.399.017	9.434.666	9.552.697	1.636.899	1.645.545	1.662.940	48.534	49.210	50.187
Beschäftigten- anteil der Frauen in %	44,32	44,21	43,95	44,05	43,99	43,71	51,45	51,43	51,18
Ältere Beschäftigte über 50 Jahren	4.599.163	4.754.494	5.024.180	817.861	847.261	893.987	20.681	21.719	23.094
Beschäftigten- anteil Älterer in %	21,69	22,28	23,11	22,01	22,65	23,50	21,92	22,70	23,55
Beschäftigte Ausländer	1.653.821	1.681.585	1.731.113	400.207	402.770	411.295	7.709	8.069	8.554
Beschäftigten- anteil der Aus- länder in %	7,80	7,88	7,96	10,77	10,77	10,81	8,17	8,43	8,72
Frauen	606.744	618.003	634.288	147.656	149.035	151.684	3.690	3.788	4.006
Beschäftigten- anteil ausl. Frauen in % der ausl. Beschäf- tigten	36,69	36,75	36,64	36,89	37,00	36,88	47,87	46,95	46,83

Quelle: Bundesagentur für Arbeit/Statistik Service Südwest 2008a: Sonderauswertung Beschäftigungsstatistik vom 19.05.2008

2.1.2 Strukturen der Arbeitslosigkeit und ihre Entwicklungen

Bei der Betrachtung der lokalen Arbeitslosenquoten bezogen auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen im Vergleich zum Land Baden-Württemberg und dem Bundesgebiet West ergibt sich eine deutlich schlechtere Performanz der Stadt Freiburg als bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (siehe nachfolgendes Schaubild). So liegt die allgemeine Arbeitslosenquote von Freiburg in den Jahren 2005 bis 2007 deutlich über der des Landes und leicht über der des Bundesgebiets West. Auch die Frauenarbeitslosenquote von Freiburg in den Jahren 2005-2007 bewegt sich deutlich über dem Niveau des Landes und liegt nur geringfügig unterhalb des Niveaus des Bundesgebiets West. Ähnliches gilt auch im Hinblick auf die Arbeitslosenquoten der Ausländer. Mit einer Ausländerarbeitslosenquote von 17,8 % (2007) weist die Stadt Freiburg einen deutlich über dem Land liegenden Wert auf.

Schaubild 4: Entwicklung Arbeitslosenquoten (Gesamt, Frauen, Ausländer) 2005-2007:
Bundesgebiet West, Baden-Württemberg, Freiburg – Jahresdurchschnitt



Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2005-2007

Der prozentuale Rückgang der Arbeitslosigkeit und der älteren Arbeitslosen über 50 Jahren in Freiburg fällt gegenüber dem Land und dem Bundesgebiet West in den Jahren 2006 und 2007 deutlich geringer aus. Demgegenüber liegen die prozentualen Anteile Älterer an den Arbeitslosen in Freiburg deutlich unter denen des Landes Baden-Württemberg und dem Bundesgebiet West (siehe nachfolgende Zusammenstellung).

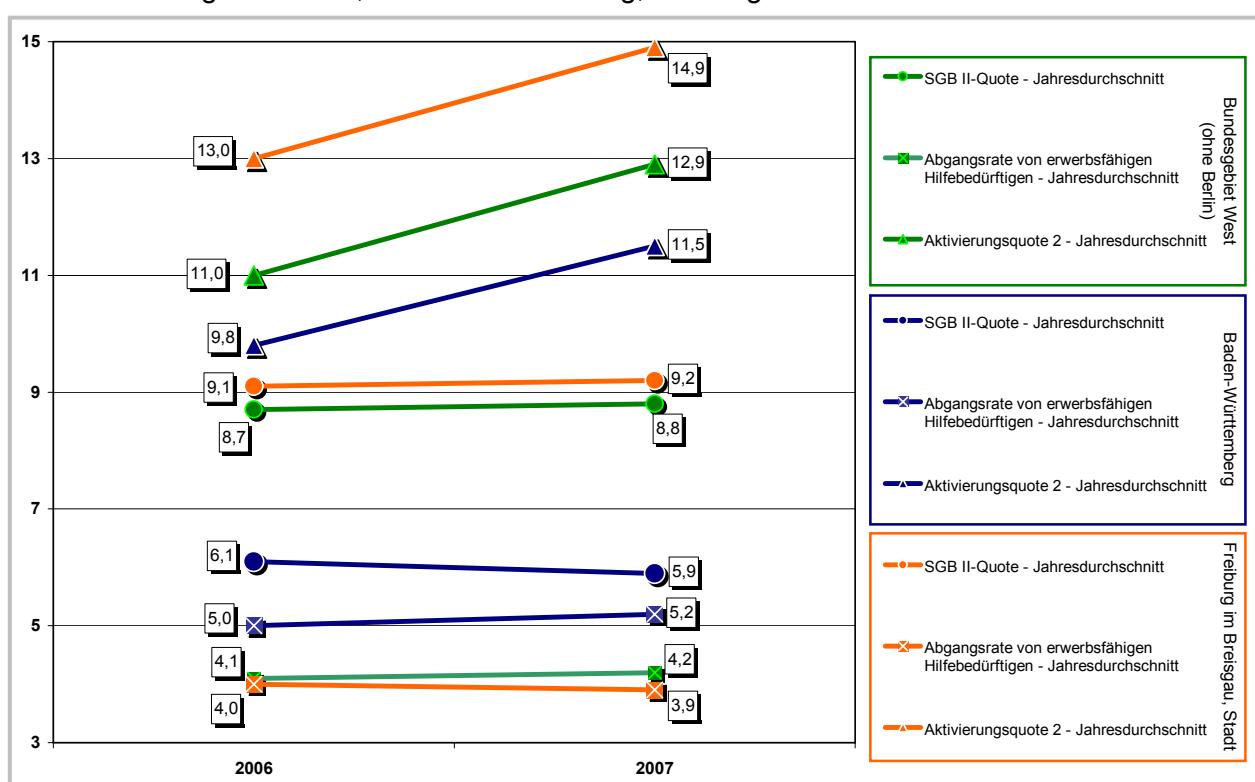
Tabelle 5: Entwicklung Arbeitslose und Ältere Arbeitslose 2006-2007: Bundesgebiet West, Baden-Württemberg, Freiburg – Jahresdurchschnitt

	Bundesgebiet West (ohne Berlin)			Baden-Württemberg			Freiburg im Breisgau, Stadt		
	2006	2007	Veränderung in %	2006	2007	Veränderung in %	2006	2007	Veränderung in %
	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Arbeitslose	3.007.029	2.485.852	-17,33	348.717	272.530	-21,85	9.215	7.856	-14,75
Ältere Arbeitslose über 50 Jahren	758.040	627.983	-17,16	91.863	72.828	-20,72	1.971	1.653	-16,13
Anteil Älterer an den Arbeitslosen in %	25,21	25,26		26,34	26,72		21,39	21,04	

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2006-2007

Wird die SGB II-Quote betrachtet, weist die Stadt Freiburg – wie andere kreisfreie Städte in Baden-Württemberg – mit einer Quote von mehr als 9 % in den Jahren 2006 und 2007 eine höhere SGB II-Quote als das Land und das westliche Bundesgebiet auf. In Freiburg erhält damit etwa jeder neunte Einwohner unter 65 Jahren Grundsicherungsleistungen. Signifikant für Freiburg ist ferner eine geringere Abgangsrate von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in den Jahren 2006 und 2007 im Vergleich zum Land, die zudem nur geringfügig unterhalb der Abgangsrate für das Bundesgebiet West liegt. Demgegenüber weist Freiburg im Vergleich zum Land und zum westlichen Bundesgebiet mit einer Aktivierungsquote 2 von 14,9 % (2007) einen deutlich höheren Wert auf. Im Jahr 2007 nahm in Freiburg 2007 somit rund jede/r siebte erwerbsfähige Hilfebedürftige an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teil.

Schaubild 5: Entwicklung von Quoten im SGB II Bereich (SGB-II-Quote¹, Abgangsrate von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen² und Aktivierungsquote 2³) 2006-2007: Bundesgebiet West, Baden-Württemberg, Freiburg – Jahresdurchschnitt



Quelle: Bundesagentur für Arbeit/Statistik Service Südwest 2008b: Sonderauswertung Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) vom 13.05, 16.05 u. 29.05.2008

- 1 SGB II-Quote: Verhältnis von hilfebedürftigen Personen nach dem SGB II (erwerbsfähige Hilfebedürftige und nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige) zur Bevölkerung unter 65 Jahren.
- 2 Abgangsrate von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen: Abgang von erwerbsfähigen Personen aus der Hilfebedürftigkeit Monat bezogen auf den Bestand des Vormonats.
- 3 Aktivierungsquote 2: Verhältnis von Teilnehmern an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen

Mit einem leichten prozentualen Rückgang von -0,06 % im Jahr 2007 gegenüber dem Vorjahr ging die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsempfänger in Freiburg 2007 im Vergleich zum Land (-4,34 %) und dem Bundesgebiet West (-0,8%) nur geringfügig zurück. Bei den älteren erwerbsfähigen Leistungsempfängern (über 50 Jahren) verzeichnete Freiburg im Jahr 2007 gegenüber dem Vorjahr sogar eine starke Zunahme von knapp 6%, die deutlich über der Zunahme im

Land lag. Strukturell weist Freiburg im Vergleich zum Bundesgebiet West und dem Land bei den erwerbsfähigen Leistungsbeziehern etwas niedrigere und damit günstigere Anteilswerte auf. Dies trifft zu bei den älteren Leistungsbeziehern und bei den weiblichen sowie bei den ausländischen weiblichen Leistungsbezieherinnen³⁵. Ferner liegt der Anteil der erwerbstätigen ausländischen Leistungsbezieher in Freiburg mit rund 28 % (2007) deutlich unter dem des Landes mit mehr als 31 % und nur etwas über dem Anteilswert von rund 25 % im Bundesgebiet West.

Tabelle 6: Entwicklung Erwerbsfähige Leistungsempfänger (Gesamt, 25-50 und 50-65 Jahre) 2006-2007: Bundesgebiet West, Baden-Württemberg, Freiburg – Jahresdurchschnitt

	Bundesgebiet West (ohne Berlin)			Baden-Württemberg			Freiburg im Breisgau, Stadt			
	2006	2007	Veränderung in %	2006	2007	Veränderung in %	2006	2007	Veränderung in %	
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	
Erwerbsfähige Leistungsempfänger	2.975.056	2.951.228	-0,80	338.182	323.521	-4,34	11.865	11.858	-0,06	
darunter	25 bis 50 Jahre	1.768.674	1.738.261	-1,72	201.505	189.697	-5,86	7.322	7.214	-1,47
	50 bis unter 65 Jahre	604.274	640.360	5,97	71.956	74.393	3,39	2.325	2.463	5,94
	Anteil Älterer (50 bis unter 65 Jahre) an den Leistungsempfängern in %	20,31	21,70		21,28	22,99		19,59	20,77	
Erwerbsfähige Leistungsempfänger: Frauen	1.496.372	1.519.777	1,56	174.404	171.771	-1,51	5.891	5.998	1,81	
	Anteil der Frauen an den Leistungsempfängern in %	50,3	51,5		51,57	53,09		49,65	50,68	
Erwerbsfähige Leistungsempfänger: Ausländer	721.948	728.728	0,94	104.311	101.101	-3,08	3.243	3.294	1,57	
darunter	Frauen	367.507	380.501	3,54	53.319	53.481	0,30	1.582	1.658	4,83
	Anteil der ausl. Frauen in % der ausl. Leistungsempfänger	50,90	52,21		51,12	52,90		48,78	50,34	
	Anteil der Ausländer an den Leistungsempfängern in %	24,27	24,69		30,84	31,25		27,33	27,78	

Quelle: Bundesagentur für Arbeit/Statistik Service Südwest 2008b: Sonderauswertung Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) vom 16.05.2008

Gegenüber dem Land und dem westlichen Bundesgebiet ergeben sich für Freiburg einige Besonderheiten bei einer Betrachtung der Schulausbildung der Arbeitslosen im SGB II-Bereich: Freiburg weist mehr als doppelt so hohe prozentuale Anteile von Arbeitslosen und älteren Arbeitslosen im SGB-II Bereich mit einer Fach- bzw. Hochschulreife auf. Damit dürften die arbeitslosen Hilfeempfänger in Freiburg zumindest hinsichtlich ihrer Schulausbildung³⁶ höher qualifiziert sein

³⁵ Als Berechnungsreferenz dienen hier alle ausländischen Leistungsbezieher.

³⁶ Da keine Angaben zur beruflichen Qualifizierung von Arbeitslosen im SGB II-Bereich und ihren früheren Erwerbsstrukturen verfügbar sind bzw. valide Daten frühestens im nächsten Jahr bei der Bundesagentur für Arbeit vorliegen werden, bildet die Schulbildung den einzigen Ansatzpunkt um Aussagen zum Qualifikationspotential dieser Arbeitslosen zu treffen.

als im Durchschnitt im Bundesgebiet West und im Land Baden-Württemberg (siehe nachfolgende Zusammenstellung).

Tabelle 7: Arbeitslose im SGB II-Bereich nach Schulbildung 2007: Bundesgebiet West, Baden-Württemberg, Freiburg, Monat Juni 2007

		Bundesgebiet West (ohne Berlin)				Baden-Württemberg				Freiburg im Breisgau, Stadt			
		Juni 2007				Juni 2007				Juni 2007			
		Total	ohne Schul-ab-schluss	Haupt-schule/ Real-schule	FH/ HS-Reife	Total	ohne Schul-ab-schluss	Haupt-schule/ Real-schule	FH/ HS-Reife	Total	ohne Schul-ab-schluss	Haupt-schule/ Real-schule	FH/ HS-Reife
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Arbeitslose (SGB II)		140.2574	348.904	890.554	134.530	141.249	30.703	92.880	14.353	5.617	908	3.029	1.245
darunter	unter 25 Jahren	110.655	31.516	69.513	5.862	8.922	2.008	6.093	350	342	43	126	13
	25 bis 50 Jahre	979.147	241.422	620.258	99.122	99.966	21.459	65.793	10.626	4.103	676	2.258	953
	50 bis unter 65 Jahre	312.772	75.966	200.783	29.546	32.361	7.236	20.994	3.377	1.172	189	645	279
Anteile der jeweiligen Schulbildung in %			24,88	63,49	9,59		21,74	65,76	10,16		16,17	53,93	22,16
Anteile der jeweiligen Schulbildung Älterer 50 bis 65 Jahre in %			24,29	64,19	9,45		22,36	64,87	10,44		16,13	55,03	23,81
Arbeitslose Ausländer		330.713	144.336	143.693	31.313	42.653	17.006	20.747	3.446	1.458	417	650	251
Anteile der jeweiligen Schulbildung in %			43,64	43,45	9,47		39,87	48,64	8,08		28,60	44,58	17,22

Quelle: Bundesagentur für Arbeit/Statistik Service Südwest 2008c: Sonderauswertung Arbeitsmarktstatistik vom 16.05.2008

2.2 Bedarf an lokaler öffentlicher Beschäftigung in Freiburg?

Wie die Eingliederungsquoten der arbeitsmarktmarkpolitischen Instrumente im SGB II-Bereich in den Jahren 2006 und 2007 für Freiburg zeigen, bewegen sich die Eingliederungsquoten von Freiburg teilweise weit unterhalb der Eingliederungsquoten des Bundesgebiets West wie auch des Landes Baden-Württemberg. Dies gilt auch für die Eingliederungsquoten bei den Arbeitsgelegenheiten, die in Freiburg überwiegend in Form der Mehraufwandsvariante durchgeführt werden. Hier lag die Eingliederungsquote von Freiburg in den Jahren 2006 und 2007 über 3 bis knapp 5 %-Punkte unterhalb des Bundesgebiets West bzw. rund 8 bis 9 %-Punkte unter der des Landes Baden-Württemberg (siehe nachfolgende Zusammenstellung).

Tabelle 8: Eingliederungsquoten¹ nach § 54 SGB II²: Bundesgebiet West, Baden-Württemberg und Freiburg, 2006 und 2007

		Bundesgebiet West (ohne Berlin)*		Baden-Württemberg*		Freiburg im Breisgau, Stadt	
		2006	2007**	2006	2007**	2006	2007**
		1	2	1	2	1	2
A. Chancen auf 1. Arbeitsmarkt verbessern		24,4	40,9	26,1	43,5	22,4	35,4
darunter	TM (Eignungsfeststellung/Trainingsmaßnahmen)	26,4	42,2	28,8	42,7	23,5	34,9
	FbW (berufliche Weiterbildung)	31,0	47,6	33,6	54,6	7,1	59,9
B. Beschäftigungsbegleitende Leistungen		57,4	47,3	56,8	46,9	49,8	43,0
C. Beschäftigungsschaffende Maßnahmen		18,0	20,3	22,7	24,4	13,0	16,1
darunter	ABM (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen)	30,2	40,3	40,3	46,6	-	33,3
	AGH (Arbeitsgelegenheiten)	17,7	19,4	22,4	23,6	13,0	16,0
D. Förderung der Berufsausbildung		29,8	54,0	43,4	56,7	-	51,4
E. Sonstige Leistungen (§ 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II)		23,5	26,3	25,4	29,3	23,5	21,2
A.-E. Eingliederungsquote (insgesamt)		23,9	37,8	26,8	41,5	21,0	32,5

Quelle: Bundesagentur für Arbeit o.J.a. und Bundesagentur für Arbeit/Statistik Service Südwest 2008d: Sonderauswertung Förderstatistik vom 11.04.2008

* Daten ohne zugelassene kommunale Träger (zkT)

** Vorläufige Ergebnisse/Berechnungen

¹ Die Eingliederungsquote (sozialversicherungspflichtig Beschäftigte/Austritte insgesamt * 100) zeigt auf, inwieweit die Teilnehmer einer Fördermaßnahme stichtagsbezogen 6 Monate nach Austritt aus der Maßnahme eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen haben.

² Entsprechend § 54 SGB II erstellt jede Agentur für Arbeit eine Eingliederungsbilanz für die Leistungen zur Eingliederung von erwerbsfähigen Hilfeempfängern im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Trotz der im Vergleich zum Land und zum westlichen Bundesgebiet recht hohen Aktivierungsquote 2 ergibt sich beim Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente in Freiburg ein sehr geringer Übergang in den „ersten Arbeitsmarkt“ im Anschluss an arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie auch generell ein geringer Abgang von Hilfebedürftigen (siehe Abgangsrate unter 4.1.2). Im Rahmen des in Freiburg eingesetzten „zentralen“ arbeitsmarktpolitischen Eingliederungsinstrumentes der Arbeitsgelegenheiten gelingt daher nur jedem sechsten bis siebten Teilnehmer im Anschluss an eine Arbeitsgelegenheit der Übergang in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Beim Einsatz dieses arbeitsmarktpolitischen Instrumentes in Freiburg stehen damit weniger die Arbeitsmarktorientierung als vielmehr die Sozialintegration und die soziale Stabilisierung bei den Teilnehmern der Arbeitsgelegenheiten im Vordergrund.

Infolge dessen stellt sich für Freiburg nicht die Frage, ob ein öffentlicher geförderter Beschäftigungssektor einhergehend mit einer Neuausrichtung des arbeitsmarktpolitischen Instrumenteneinsatzes erforderlich ist, sondern vielmehr die Frage nach dem Bedarf und der Ausrichtung öffentlich geförderter Beschäftigung, um einen bedarfsoorientierten lokalen Beschäftigungssektor mit den vorhandenen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten einzurichten. Dieser sollte in erste Linie Beschäftigungsoptionen für Personen schaffen, deren Aussicht auf eine reguläre Beschäftigung aufgrund dem Vorliegen von multiplen Vermittlungshemmnissen langfristig gesehen gering ist. Da die derzeitige Datenlage im Bereich der Grundsicherung für Arbeitslose keine

verlässlichen Aussagen zu dieser Personalgruppe zulässt, kann der Umfang der Arbeitslosen mit multiplen Vermittlungshemmrisken und damit der erforderliche lokale öffentliche Beschäftigungsbedarf für diese Zielgruppe ohne eine kostenintensive Primärerhebung bei den erwerbsfähigen ALG-II-Empfängern nur geschätzt werden. Nach einer Schätzung in der Literatur auf der Grundlage der Arbeitsmarktstatistik (Monat Dezember 2005) umfasst bei einer engen Definition, d.h. dem Vorliegen von starker Langzeitarbeitslosigkeit (länger als zwei Jahren) und dem Zusammentreffen von weiteren Vermittlungshemmrisken wie gesundheitliche Einschränkungen und ohne Berufsabschluss rund 130.000 Personen in Deutschland (vgl. Koch/Kupka 2007: 14). Bezogen auf die gesamten Arbeitslosen dürfte sich damit die Personengruppe von Arbeitslosen mit multiplen Vermittlungshemmrisken schätzungsweise in einer Anteilsbreite von 3 % bis 4 % bewegen. Umrechnet auf die Stadt Freiburg wären dies bei rund 7.850 Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 2007 schätzungsweise ca. 200 bis 300 Personen, die für eine längerfristige und sozialintegrative öffentliche Beschäftigung in einem öffentlichen Beschäftigungssektor in Freiburg infrage kommen bzw. eine solche benötigen. Werden die erwerbsfähigen Hilfeempfänger (siehe nachfolgende Zusammenstellung) betrachtet und dabei nur erwerbsfähige Hilfeempfänger über 25 Jahren und ohne Erwerbseinkommen berücksichtigt, ergibt sich ohne Berücksichtigung der Abgangsrate ein Bestand an erwerbsfähigen Hilfeempfängern von rund 7.000 Personen in Freiburg, die generell einer Beschäftigungsförderung bedürfen. Hieraus ergibt sich bei der Zugrundlegung eines Anteils von 3 % bis 4 % für die Hilfeempfänger mit starken multiplen Vermittlungshemmrisken ein ähnlicher Umfang von schätzungsweise 200 bis 300 Personen für eine längerfristige sozialintegrative öffentliche Beschäftigung in Freiburg. Die Auswahl der Personen für eine solche längerfristige sozialintegrative öffentliche Beschäftigung sollte ausschließlich aus dem als integrationsfern eingestuften Kundenkreis der ARGE erfolgen, der 2007 ca. 27 % der Kunden umfasste (vgl. ARGE Freiburg 2007). Umgerechnet auf den Bestand der erwerbsfähigen Hilfeempfänger könnte somit die Auswahl dieser Beschäftigungshilfen bedürftigen Personen aus einem Kreis von ca. 1.900 erwerbsfähigen Hilfeempfängern erfolgen.

Tabelle 9: Schätzung der infrage kommenden Personen für einen öffentlichen Beschäftigungssektor in Freiburg auf Grundlage der erwerbsfähigen Hilfeempfänger – Erwerbsfähige Hilfeempfänger, Jahresdurchschnitt 2007

	2007
Erwerbsfähige Hilfebedürftige	11.771
Erwerbsfähige Hilfebedürftige unter 25 Jahren	- 2.125
Erwerbsfähige Hilfebedürftige über 25 Jahren	9.646
Erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Einkommen aus abhängiger Erwerbstätigkeit	- 2.442
Erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit	- 240
Erwerbsfähige Hilfedürftige über 25 Jahren ohne Einkommen	6.964
davon 27 % als Integrationsfern eingestuft	1.880

Quelle: Bundesagentur für Arbeit/Statistik Service Südwest 2008b: Sonderauswertung Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) vom 13.05.2008, ARGE Freiburg 2007, eigene Berechnung

2.3 *Implementation eines öffentlichen Beschäftigungssektors in Freiburg*

Im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung bzw. beim Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente auf lokaler Ebene sind zwei Handlungsstränge zu verfolgen, die sich in ihrer Zielsetzung deutlich unterscheiden. Während der eine Handlungsstrang das Kernziel der eher kurzfristigen Arbeitsmarktintegration verfolgt, ist das Kernziel des zweiten Handlungsstranges die Sozialintegration und damit verbunden eine sehr langfristig angelegte Arbeitsmarktintegration oder auch ein Verbleib im öffentlichen Beschäftigungssektor. Bei diesem Handlungsstrang konzentrieren sich öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahmen auf erwerbsfähige Hilfeempfänger, deren Arbeitsmarktintegrationschancen längerfristig aufgrund multipler Vermittlungshemmisse äußerst gering sind. Dafür müssen die Beschäftigungsmaßnahmen in ihrer Dauer langfristig angelegt sein und eine hohe Zielgruppenorientierung aufweisen. Zentrale Handlungselemente hierfür stellen Profiling, Beschäftigung, soziale Begleitung und beschäftigungsbegleitende Qualifizierung dar. Daneben ist der Aufbau eines integrierten kommunalen Beschäftigungsnetzwerkes bzw. eine Intensivierung vorhandener Beschäftigungsnetzwerkstrukturen erforderlich, wobei alle lokalen Arbeitsmarktakteure eingebunden werden sollten. In Freiburg sollten dies neben der Stadt Freiburg mit einzelnen städtischen Ämtern die ARGE Freiburg, die Industrie- und Handelskammer Südlicher Oberrhein, die Handwerkskammer Freiburg und der DGB Südbaden-Hochrhein sowie einige der Beschäftigungsmaßnahmenträger sein. Komplementär bedarf die Implementation eines öffentlichen Beschäftigungssektors der Entwicklung eines mit den lokalen Arbeitsmarktakteuren abgestimmten kohärenten Beschäftigungskonzeptes, das einerseits auf die vorhandenen Möglichkeiten und organisatorischen Potentiale (endogene Potentiale) abstellt und andererseits eine gezielte Ausweitung von Fördermaßnahmen vorsieht, bei denen die Förderinstrumente des SGB II+III sowie weitere Fördermaßnahmen z.B. des Europäischen Sozialfonds (vgl. Ministerium für Arbeit und Soziales Baden-Württemberg 2007), der Sozialen Stadt usw. wirkungsvoller miteinander verknüpft werden. Den Ausgangspunkt für ein solches Beschäftigungskonzept können die mit der Durchführung von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen gewonnenen Erfahrungen und deren Einsatzfelder in Freiburg bilden.

2.3.1 Beschäftigung schaffende Maßnahmen und ihre Strukturen in Freiburg

Die Durchführung der Beschäftigung schaffenden Maßnahmen, die in Freiburg überwiegend in Form von Arbeitsgelegenheiten mit einer Mehraufwandsentschädigung erfolgen, obliegt einer Vielzahl von kleineren Beschäftigungsträgern und neben dem Kooperationsnetzwerk RePRoF weiteren 12 großen Beschäftigungsträgern, die mehr als fünf Arbeitsgelegenheiten durchführen. Komplementär bietet die Stadt Freiburg in den einzelnen städtischen Ämtern mehr als 100 Arbeitsgelegenheiten an.

Tabelle 10: Trägerstrukturen und Einsatzfelder

AGH-Träger	Besetzte AGH 2007 > 5 AGH*	Einsatzschwerpunkte
RePRoF	240	Garten- und Landschaftsbau, Handwerklicher Bereich, Umweltschutz/Recycling sowie Sozial- und Gesundheitswesen
ASF Abfallwirtschaft, Stadtreinigung	7	Handwerklicher Bereich/Baubereich Umweltschutz/Recycling
Arbeiter-Samariter-Bund	7	Sozial- und Gesundheitswesen
AWO	26	Sozial- und Gesundheitswesen, Handwerklicher Bereich
Caritas allgemein	46	Sozial- und Gesundheitswesen
DRK Kreisverband Freiburg	5	Sozial- und Gesundheitswesen
Jugendhilfswerk e.V. (JHW)	5	Sozial- und Gesundheitswesen, Handwerklicher Bereich
Katharinen-Stift Freiburg	5	Sozial- und Gesundheitswesen
Mobile Fahrradstation	10	Handwerklicher Bereich
Nachbarschaftswerk Freiburg	5	Handwerklicher Bereich
Reha-Verein	21	Handwerklicher Bereich
Stadt Freiburg	103	Handwerklicher Bereich, Sozial- und Gesundheitswesen, Verwaltung
Stiftverwaltung	23	Sozial- und Gesundheitswesen
Verkehrsclub Deutschland (VCD)	6	Sozial- und Gesundheitswesen

* Besetzt 01.10.2007

Quelle: ARGE Freiburg: Arbeitsgelegenheiten vom 01.10.2007, eigene Zusammenstellung

Inhaltlich konzentrieren sich die in Freiburg angebotenen Arbeitsgelegenheiten auf handwerklich-gewerbliche Tätigkeiten und damit auf manuelle Arbeiten.

2.3.2 Bedarfs- und Strukturermittlung öffentlich geförderter Beschäftigung – Ergebnisse einer Befragung der Beschäftigungsträger in Freiburg

Um die in Freiburg vorhandenen Potentiale und Strukturen öffentlich geförderter Beschäftigung zu erfassen und hierüber Bedarfs- und Entwicklungsvorschläge zu entwickeln wurde eine schriftliche Befragung unter den Trägern von Beschäftigungsmaßnahmen durchgeführt. Dazu wurde als eigentliches Erhebungsinstrument ein vierseitiger Fragebogen erstellt, der sowohl geschlossene Fragen in Multiple-Choice-Form, Einschätzungsfragen in Likert-Skalierung (Stärkeangaben von 1-5) als auch offene Fragen umfasste.

In einer ersten Erhebungswelle ab dem 18.09.2008 wurden an alle 126 bekannten Einsatzstellen öffentlich geförderter Beschäftigung im Raum Freiburg entsprechende Schreiben verschickt. Nach einer mehrwöchigen und angemessenen Wartezeit wurden ab dem 08.10.2008 an 107 Stellen Erinnerungsschreiben verschickt. Aufgrund der Anonymisierung der Fragebögen wurden dabei auch Stellen angeschrieben, die sich bereits zurückgemeldet hatten. Bis zum 18.11.2008 hatten sich 73 der 126 Stellen, also rund 58 % zurückgemeldet. Sechs davon meldeten, dass sie keine öffentlich geförderten Beschäftigten (mehr) eingestellt hätten oder dass die gewünschten Daten nicht in der angeforderten Struktur vorlagen. Statistisch auswertbar waren somit 67 Fragebögen. Zieht man die genannten sechs „Ausfälle“ von der Grundgesamtheit ab, entspricht dies einem verwertbaren Rücklauf von rund 56 %.

Zu beachten ist allerdings, dass einige große Träger, (wie bspw. die Stadt Freiburg), in der Adressliste mit einigen Unterabteilungen aufgeführt sind. Dies verzerrte die Rücklaufquote künstlich nach unten. Schätzungsweise wurden daher mehr als 56 % der Einsatzstellen erreicht.

Mit dem für die Durchführung von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen in Freiburg wichtigen Regionalen Projektverbund Freiburg (ReProF) wurde darüber hinaus eine telefonische Befragung auf der Grundlage eines modifizierten Fragebogens durchgeführt, da der Fragebogen nur bedingt geeignet war, die öffentlichen Beschäftigungsstrukturen des Verbundes zu erfassen. Die Befragungsergebnisse des Verbundes werden im Folgenden kurz dargestellt (2.3.2.1). Soweit die erhobenen Informationen mit den im Fragebogen abgefragten vergleichbar waren, gingen sie in die Auswertung und Darstellung der Ergebnisse der Befragung (2.3.2.2) anonymisiert mit ein.

2.3.2.1 Der Regionale Projektverbund Freiburg (ReProF)

Im Regionalen Projektverbund Freiburg (ReProF) haben sich fünf Beschäftigungsträger³⁷ zu einem Kooperationsnetzwerk zusammengeschlossen um Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen in Freiburg insbesondere für Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungs-hemmissen durchzuführen. Die Beschäftigungsmaßnahmen werden in der Regel zwischen den beteiligten Trägern abgestimmt. Dabei bestehen regelmäßige Austauschbeziehungen auf der Ebene der Leitungskräfte sowie mit weiteren für die Durchführung der einzelnen Beschäftigungsmaßnahmen relevanten Institutionen. Derzeit werden vom Kooperationsnetzwerk neben umfangreichen Arbeitsgelegenheiten mit unterschiedlichem zeitlichem Umfang (4-8 Stunden) und Dauer (6 Monaten bis 36 Monaten) sowie mit und ohne Betreuung, Maßnahmen für unter 25 Jährigen, wie z.B. Pädagogisch betreute berufliche Orientierungshilfen (PbbO) und Qualifizierungsmaßnahmen - Freiburger Weg u.a. - finanziert aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds durchgeführt. Die Durchführung der Maßnahmen des Kooperationsnetzwerkes erfolgt im Rahmen eines breiten Spektrums an Beschäftigungsprojekten³⁸ die schwerpunktmäßig eine Beschäftigung in den Bereichen Verkauf, Handwerk und Dienstleistungen anbieten. Dafür ist generell bei den Teilnehmern keine Vorqualifikation erforderlich. Komplementär zur Beschäftigung erfolgt je nach Umfang und Form der Arbeitsgelegenheiten eine zusätzliche Qualifizierung hauptsächlich während des Arbeitsprozesses (fachpraktische Qualifizierung), welche über die gewährte Betreuungspauschale finanziert wird.

2.3.2.2 Ergebnisse der Befragung der Beschäftigungsträger

a *Rechtsform und Trägerorganisation*

Unter den Einsatzstellen dominieren die Rechtsformen des eingetragenen Vereins und der (teilweise gemeinnützigen) GmbHs. Sie machen zusammen mit 64 %³⁹ fast zwei Drittel der Träger aus. Das restliche Drittel (31 %) setzt sich weitgehend aus Körperschaften des öffentlichen Rechts zusammen, nur in einem Fall handelt es sich um eine Stiftung, in einem weiteren um

³⁷ Dem Regionalen Projektverbund gehören folgende Beschäftigungsträger an: Bezirksverein Soziale Rechtspflege e.V. (BSR), Caritasverband Freiburg-Stadt e.V. (CV), Diakonieverein (DV) beim Diakonischen Werk, Evangelische Stadtmission (ESM) und Verein zur Förderung kommunaler Arbeits- und Beschäftigungsmaßnahmen (Vabe).

³⁸ Das Projektspektrum reicht von Öko-Forst (Bennholz-Aufbereitung), über Lehm- und Kork-Manufaktur bis zu Fairkauf (Gebrauchsmöbelaufbereitung und -verkauf).

³⁹ Alle im Folgenden aufgeführten Prozentangaben wurden auf ganze Zahlen gerundet und beziehen sich jeweils auf die gültigen Fälle, d.h. Fragebögen, die an der entsprechenden Stelle keine Angaben enthielten wurden nicht berücksichtigt.

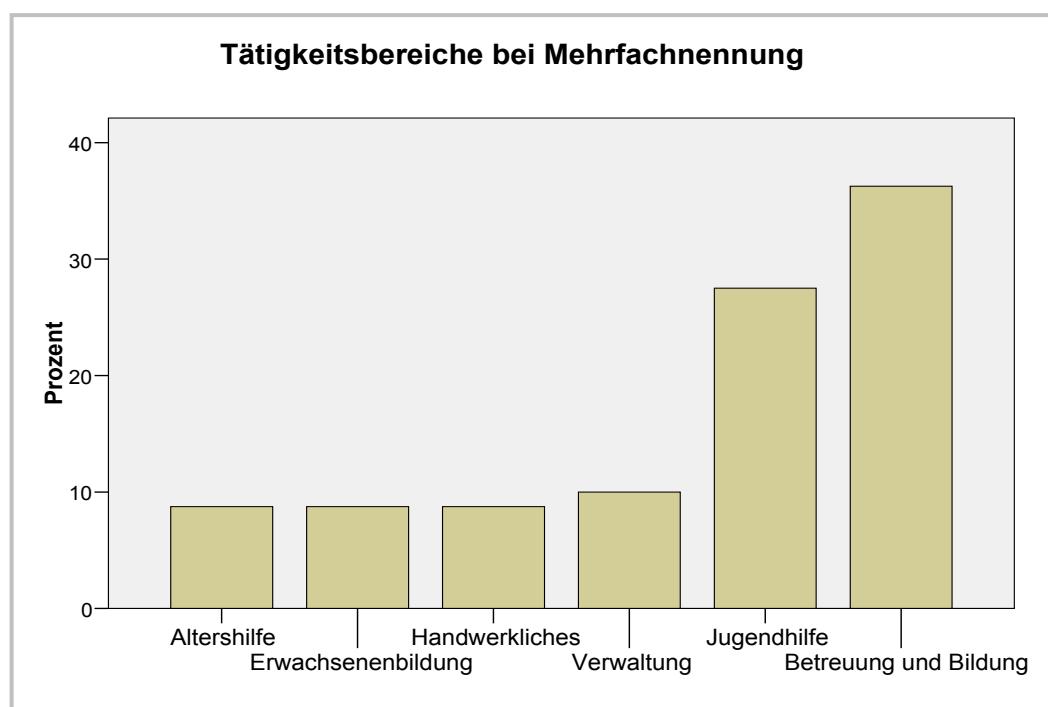
einen nicht rechtsfähigen Verein, in einem dritten um einen Projektverbund bestehend aus eingetragenen Vereinen.

Ein starkes Drittel (36 %) der Einsatzstellen gehört keiner übergreifenden Organisation an. Jeweils ca. ein Viertel gehört einem Wohlfahrtsverband (29 %) oder staatlichen Gebietskörperschaften wie Bund, Land oder Kommune an (24 %). Die restlichen Stellen verteilen sich auf die übergreifenden Organisationen der Kirchen (6 %), der Kammern und Wirtschaftsverbände (3 %) oder privatwirtschaftlicher Unternehmen (2 %).

b Tätigkeitsbereiche

34 % der Organisationen sind im Bereich der Jugendhilfe tätig, 11 % in der Altershilfe, ebenfalls 11 % in der Erwachsenenbildung. 29 % erbringen öffentliche Dienstleistungen, 43 % sind in sonstigen Bereichen tätig⁴⁰. Da die letzteren beiden Bereiche zusammen den größten Teil ausmachen, wurden die Angaben der Befragten aufgegliedert und den Dienstleistungsbereichen Verwaltung, Betreuung/Bildung sowie Handwerkliches zugeordnet. Von den letztgenannten Bereichen entfallen somit, bezogen auf alle Einsatzstellen, 12 % auf Verwaltungstätigkeiten, 43 % auf Tätigkeiten aus dem Bereich Betreuung und Bildung und 10 % auf im weitesten Sinne handwerkliche Tätigkeiten.

Schaubild 6: Tätigkeitsbereiche bei Mehrfachnennungen



Quelle: Eigene Darstellung

⁴⁰ Die Prozente addieren sich nicht zu 100, da Mehrfachnennungen vorkamen.

c *Größe nach Umsatz und Mitarbeiterzahl*

Bezüglich des jährlichen Umsatzes an Einnahmen, Erlösen oder Zuschüssen fielen 16 % in die Kategorie unter 20.000 Euro, 7% in den Bereich bis zu 50.000 Euro, 7 % in den Bereich bis 100.000 Euro und 70 % in den Bereich mit mehr als 100.000 Jahresumsatz. Daher erschien es für die später vorgenommene Korrelationsanalyse sinnvoll, nur zwei Kategorien zu bilden, wobei alle Träger mit weniger als 100.000 Euro Jahresumsatz, in Summe also 30 %, als klein gemessen am Umsatz gelten.

Eine ähnliche Dominanz der „Großen“ ergab sich bei der Frage nach den beschäftigten hauptamtlichen Mitarbeitern. 9 % der Einsatzstellen beschäftigen keine Hauptamtlichen, sondern nur ehrenamtliche Mitarbeiter. Bei den restlichen 91 % reicht die Spannweite von einem bis zu 4.000 Hauptamtlichen. Daher wurden auch hier zwei neue Gruppen gebildet. Da 25 % der Einsatzstellen 0-5 Mitarbeiter beschäftigen, weitere 21 % dagegen 6-10 Mitarbeiter und die restlichen 54 % mehr als 10 Mitarbeiter, erscheint es sinnvoll, ungefähr beim Medianwert zu teilen und alle Träger mit über zehn hauptamtlichen Mitarbeitern als groß, gemessen an den Beschäftigten zu sehen.

d *Umfang und Einsatzfelder der öffentlich geförderten Beschäftigung*

Umfang öffentlich geförderter Beschäftigung

In der Befragung wurde die Anzahl der Personen in öffentlich geförderter Beschäftigung in zwei getrennten Kategorien erhoben: Beschäftigte in Arbeitsgelegenheiten (meist in der Mehraufwandsentschädigungsvariante) einerseits und Beschäftigte in anderen Beschäftigungsmaßnahmen wie z.B. ABM andererseits. Dabei bestätigten sich die Befunde aus der Literaturanalyse: in absoluten Zahlen bilden die Arbeitsgelegenheiten mit insgesamt 1047 Maßnahmeteilnehmern innerhalb der Stichprobe das Gros gegenüber anderen Maßnahmearten mit lediglich 276 Maßnahmeteilnehmern. Auch innerhalb jedes einzelnen Falles zeigen Arbeitsgelegenheiten eine quantitative Dominanz: So beschäftigen nur zwei Träger 20 oder mehr Personen in anderen Beschäftigungsmaßnahmen, im Gegensatz zu 9 Trägern, die mehr als 20 Arbeitsgelegenheiten einsetzen. Der Anteil der sehr großen Träger mit mehr als 20 Maßnahmeteilnehmern beider Bereiche beträgt jedoch nur 13 %, wohingegen 30 % zwischen 3 und unter 20 Maßnahmeteilnehmer beschäftigen. Mehr als die Hälfte, 57 %, führt nur für einen oder zwei Teilnehmer Maßnahmen durch. Der Median, der in diesem Fall die kleinen von den großen Trägern trennt, liegt somit bei zwei Maßnahmeteilnehmern.

Einsatzbereiche

Ein Fragenbereich der Erhebung sah vor, die eingesetzten Personen bestimmten Einsatzbereichen zuzuordnen und ihre Anzahl zu beziffern. Die Summe der auf diese Weise zugeordneten Maßnahmeteilnehmer beträgt mit 440 nur 33 % derer, die in der Stichprobe enthalten sein müssten⁴¹. Die Befragten konnten an dieser Stelle die Zuordnung oft nicht in der gewünschten

⁴¹ Naturgemäß waren es gerade die größten Träger, die keine genaue Aufschlüsselung angeben konnten, was die Rückmeldungsquote stark verzerrt. Bezogen auf die Anzahl der befragten Träger enthält die nachfolgende Tabelle nämlich Daten für 91 % aller Befragten.

Form vornehmen. Die gewonnenen Daten zeichnen dennoch ein klares Bild der Tätigkeitsbereiche:

Tabelle 11: Einsatzbereich der Maßnahmen/Teilnehmer

Bereich	Sozial- und Gesundheitswesen	Jugend- und Altershilfe	Öffentliche Verwaltung	Garten- und Landschaftsbau	Handwerklicher Bereich/ Baubereich	Umweltschutz/ Recycling	Stadtentwicklung	Keiner dieser Bereiche
Anzahl	76	91	34	18	39	101	1	80
Anteil ⁴²	17 %	21 %	8 %	5 %	9 %	23 %	0,2 %	18 %

Quelle: Eigene Tabelle

Mehr als die Hälfte der Maßnahmeteilnehmer (61 %) werden in den Bereichen Sozial- und Gesundheitswesen, Jugend- und Altershilfe und Umweltschutz eingesetzt, kaum welche in Stadtentwicklung und Garten- und Landschaftsbau. Die Einsatzbereiche in der öffentlichen Verwaltung umfassen unter anderem Archivarbeiten, einfache Bürotätigkeiten, Erfassungsprojekte, statistische Erhebungen und Presseauswertung. Die Maßnahmeteilnehmer, die in einem anderen als den angeführten Bereichen tätig sind, arbeiten in großer Anzahl im ÖPNV-Bereich, im Rahmen von Secondhand-Läden oder im Archivwesen.

In 13 % der Fälle wurde für die Beschäftigung der Personen in der Organisation ein eigener Bereich neu gebildet oder ein bestehender Bereich erweitert. In zwei Fällen wurde das gesamte Projekt bzw. die Organisation gegründet zum Zwecke der Beschäftigungsförderung.

e Arbeitsmarktpolitische Ziele und Einschätzungen

Von großem Interesse ist, welche Ziele und in welcher Stärke diese mit öffentlich geförderter Beschäftigung verfolgt werden. Dazu wurden vier mögliche Zielsetzungen abgefragt. Zwei davon, die Verbesserung der Arbeitsmarktintegration und der Sozialintegration, beziehen sich dabei auf die Maßnahmeteilnehmer, zwei weitere, Verbesserung der Eigenwirtschaftlichkeit und fiskalische Entlastung, beziehen sich auf die Organisation der Einsatzstellen. Erwartungsgemäß werden die Ziele in höchst unterschiedlicher Stärke verfolgt.

Tabelle 12: Arbeitsmarktpolitische Ziele der Träger

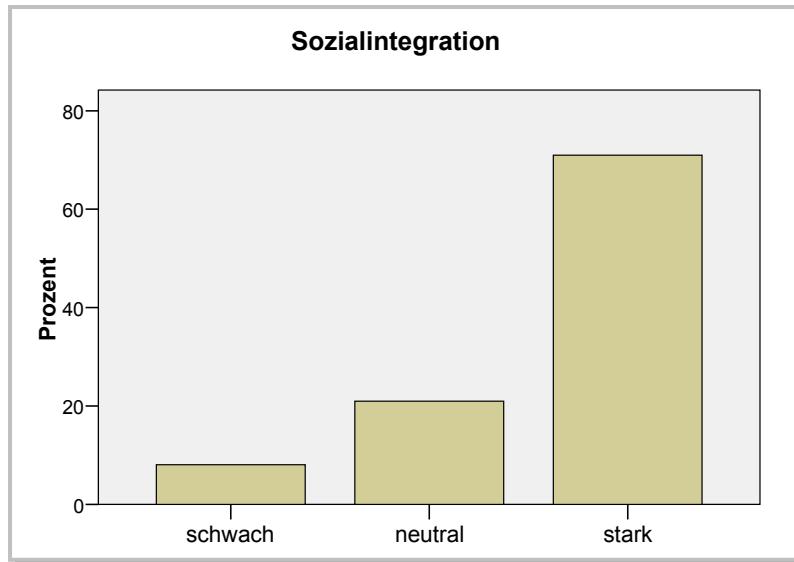
Arbeitsmarktpolitische Ziele	Stärke, in der arbeitsmarktpolitische Ziele verfolgt werden		
	schwach	neutral	stark
Arbeitsmarktintegration (bezogen auf Personen)	18 %	31 %	52 %
Sozialintegration (bezogen auf Personen)	8 %	21 %	71 %
Eigenwirtschaftlichkeit / Marktintegration (bezogen auf die Organisation)	50 %	29 %	21 %
Gemeinwesen / fiskalische Entlastung (bezogen auf die Organisation)	37 %	32 %	31 %

Quelle: Eigene Tabelle

⁴² Bezug auf gültige Rückmeldungen, Abweichungen zu 100 % sind rundungsbedingt.

Am auffallendsten sind die Unterschiede bei Sozialintegration und Eigenwirtschaftlichkeit: Mehr als zwei Drittel der Befragten geben an, das Ziel der Sozialintegration der Maßnahmenteilnehmer eher stark oder sehr stark zu verfolgen.

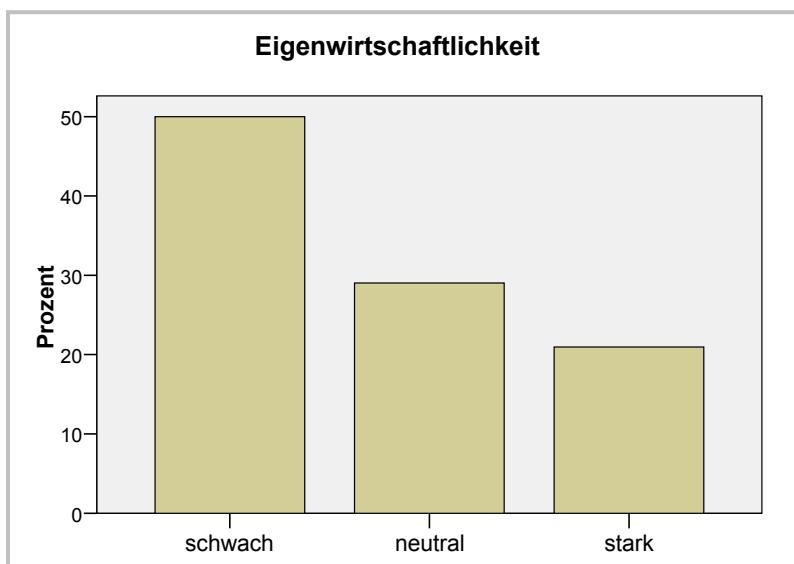
Schaubild 7: Sozialintegration



Quelle: Eigene Darstellung

Demgegenüber gaben weniger als ein Viertel der Befragten an, die eigene Marktintegration und Eigenwirtschaftlichkeit als eher starkes oder starkes Ziel zu verfolgen.

Schaubild 8: Eigenwirtschaftlichkeit



Quelle: Eigene Darstellung

Stellt man diese Angaben in Beziehung zur Größe der Träger, werden weitere Unterschiede deutlich:

Tabelle 13: Arbeitsmarktintegration

Größenmaße	Stärke, in der arbeitsmarktpolitische Ziele verfolgt werden (Zeilenprozente)			Stat. Einfluss	Gültige Fälle
	schwach	neutral	stark		
Nach Jahresumsatz	<100.000 Euro	25 %	31 %	44 %	Kendalls-Tau 0,081
	>100.000 Euro	17 %	32 %	51 %	
Nach Mitarbeitern	Bis zu 10	26 %	22 %	52 %	0,041
	11 und mehr	12 %	39 %	49 %	
Nach Maßnahmeteiln.	Bis zu 2	19 %	28 %	53 %	-0,003
	3 und mehr	15 %	35 %	50 %	

Quelle: Eigene Tabelle

Aus den Tabellen ist jeweils ersichtlich, inwieweit die Stärke der verfolgten arbeitsmarktpolitischen Ziele unterschiedlich verteilt ist, je nachdem ob es sich um große oder um kleine Träger handelt. Der Wert von Kendalls Tau gibt dabei jeweils die Stärke des Zusammenhangs an (Erläuterungen siehe Kasten). Bezogen auf die Zielsetzung der Arbeitsmarktintegration lässt sich feststellen, dass die Größe der Träger kaum in Zusammenhang mit der Zielsetzung steht, egal um welches Größenmaß es sich dabei handelt.

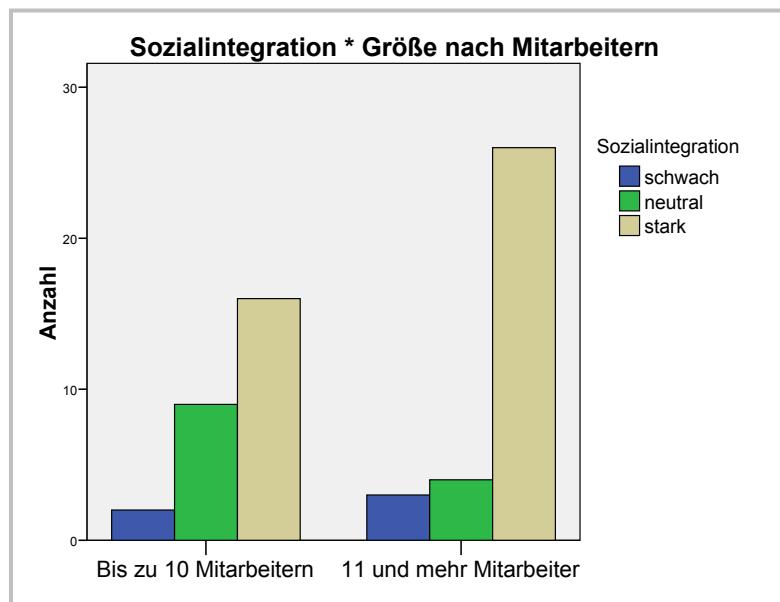
Tabelle 14: Sozialintegration

Größenmaße	Stärke, in der arbeitsmarktpolitische Ziele verfolgt werden (Zeilenprozente)			Stat. Einfluss	Gültige Fälle
	schwach	neutral	stark		
Nach Jahresumsatz	<100.000 Euro	0,0 %	38 %	63 %	Kendall-Tau-c 0,030
	>100.000 Euro	12 %	17 %	71 %	
Nach Mitarbeitern	Bis zu 10	7 %	33 %	59 %	0,172
	11 und mehr	9 %	12 %	79 %	
Nach Maßnahmeteiln.	Bis zu 2	11 %	19 %	69 %	0,053
	3 und mehr	4 %	23 %	73 %	

Quelle: Eigene Tabelle

Anders verhält es sich bei dem Ziel der Sozialintegration. Hier neigen Träger mit mehr Mitarbeitern im Verhältnis eher dazu, das Ziel eher stark oder sehr stark zu verfolgen, insbesondere die neutrale Mittelkategorie fällt im Vergleich gering aus.

Schaubild 9: Sozialintegration



Quelle: Eigene Darstellung

Statistische Anmerkungen zu den Kreuztabelle

Bei mehreren Variablen aus dem Datensatz wurden Korrelationen mit den drei obig vorgestellten Größenmaßen (Größe der Träger nach Umsatz, Mitarbeiterzahl, Maßnahmeteilnehmern) vorgenommen. Für die Größenmaße wurden wie oben beschrieben zwei dichotome Kategorien gebildet, nämlich „klein“ und „groß“. Die mit dem Größenmaß korrelierten Variablen beruhen in fast allen Fällen auf Likert-Skalen bzw. sind in einem Fall ebenfalls dichotom (Qualifizierung der Person: ja / nein). Damit handelt es sich in den Zeilen und Spalten jeweils um ordinale Variablen über deren Wahrscheinlichkeitsverteilung nichts bekannt ist. Ferner können keine Vorhersagen gemacht werden, welcher Art der vermutete Zusammenhang ist (linear / nicht-linear). Somit erscheint der Rangkorrelationskoeffizient (Spearmans Rho) als angemessenes Maß für die Stärke der Korrelation. Da jedoch durch die Aggregation einer fünfstufigen Likert-Skala im Fragebogen (es waren Stärkeangaben zwischen 1 und 5 möglich) zu einer dreistufigen Skala (1+2 = schwach; 3 = mittel ; 4+5 = hoch) vorgenommen wurde, kann eine Äquidistanz zwischen den Skalenwerten nicht mehr unterstellt werden. Dadurch musste die Wahl eines geeigneten Korrelationsmaßes auf Kendalls-Tau (c) fallen, der hier stets näherungsweise Spearman's Rho entspricht. Kendalls Tau ist rein deskriptiv, misst also nur Intensität und Richtung der Korrelation, was hier ausreichend erscheint. Die Werte liegen jeweils zwischen -1 und +1, wobei ein numerisch größerer Wert einen stärkeren statistischen Zusammenhang bedeutet.

Tabelle 15: Eigenwirtschaftlichkeit

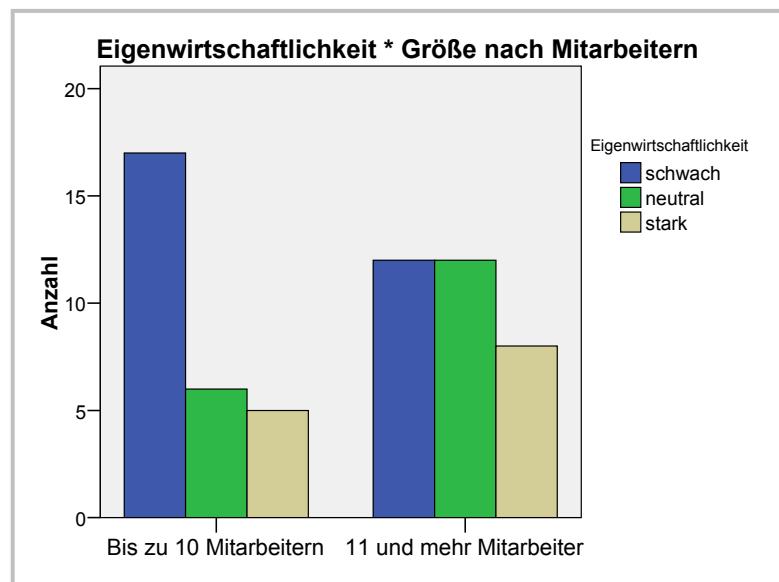
Größenmaße	Stärke, in der arbeitsmarktpolitische Ziele verfolgt werden (Zeilenprozente)			Stat. Einfluss	Gültige Fälle	
	schwach	neutral	stark			
Nach Jahresumsatz	<100.000 Euro	53 %	29 %	18 %	0,057	57
	>100.000 Euro	48 %	30 %	23 %		
Nach Mitarbeitern	Bis zu 10	61 %	21 %	18 %	0,218	60
	11 und mehr	38 %	38 %	25 %		
Nach Maßnahmeteiln.	Bis zu 2	44 %	39 %	17 %	-0,052	62
	3 und mehr	58 %	15 %	27 %		

Quelle: Eigene Tabelle

Betrachtet man die Eigenwirtschaftlichkeit als arbeitsmarktpolitisches Ziel, so wird deutlich, dass unterschiedliche Größenmaße unterschiedliche Richtungen des Zusammenhangs produzieren.

Numerisch am größten und positiv ist er jedoch bei der Unterscheidung nach Anzahl der Mitarbeiter: bei kleineren Trägern ist die Eigenwirtschaftlichkeit eher ein nur schwach verfolgtes Ziel als bei größeren.

Schaubild 10: Eigenwirtschaftlichkeit



Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 16: Fiskalische Entlastung

Größenmaße	Stärke, in der arbeitsmarktpolitische Ziele verfolgt werden (Zeilenprozente)			Stat. Einfluss	Gültige Fälle	
	schwach	neutral	stark			
Nach Jahresumsatz	<100.000 Euro	38 %	44 %	19 %	0,112	57
	>100.000 Euro	34 %	29 %	37 %		
Nach Mitarbeitern	Bis zu 10	37 %	33 %	30 %	0,028	60
	11 und mehr	36 %	30 %	33 %		
Nach Maßnahmeteiln.	Bis zu 2	37 %	37 %	26 %	0,071	62
	3 und mehr	37 %	26 %	37 %		

Quelle: Eigene Tabelle

Ähnlich zeigt sich dies beim Ziel der fiskalischen Entlastung, auch hier neigen vor allem gemesen am Jahresumsatz kleine Träger eher dazu, das Ziel nur schwach zu fördern, allerdings sind die Unterschiede nicht so groß wie im obigen Fall.

f Qualifizierung der Maßnahmenteilnehmer

Von den Befragten wurde in 58 % der gültigen Fälle angegeben, dass im Rahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung eine zusätzliche Qualifizierung der Personen stattfindet. Aufgegliedert nach Größe der Träger ergibt sich folgende Tabelle:

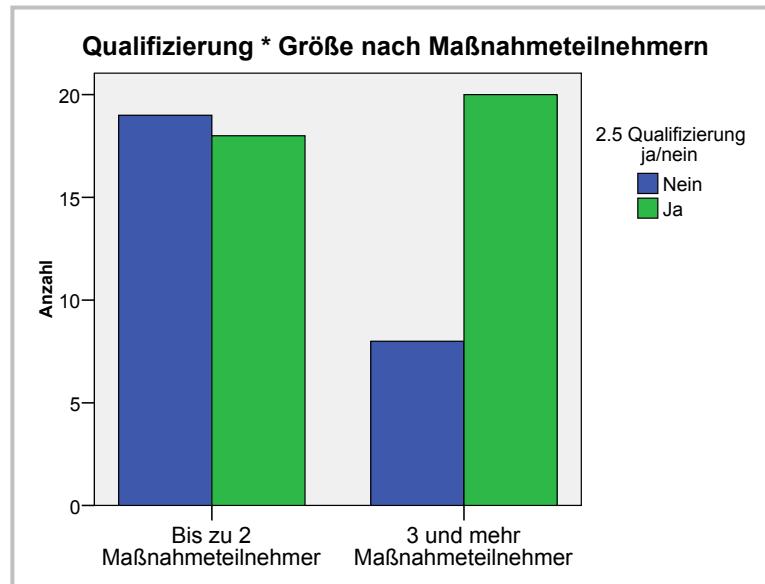
Tabelle 17: Qualifizierung

Größenmaße	Findet zusätzliche Qualifizierung statt? (Zeilenprozent)		Stat. Einfluss	Gültige Fälle
	Nein	Ja		
Nach Jahresumsatz	<100.000 Euro	35 %	65 %	Kendall-Tau-c -0,043
	>100.000 Euro	40 %	60 %	
Nach Mitarbeitern	Bis zu 10	45 %	55 %	0,066
	11 und mehr	38 %	62 %	
Nach Maßnahmeteilnehmern	Bis zu 2	51 %	49 %	0,223
	3 und mehr	29 %	71 %	

Quelle: Eigene Tabelle

Die größte Rolle spielt hier also die Anzahl der Maßnahmeteilnehmer. Je mehr Teilnehmer bei einem Träger beschäftigt sind, umso höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass eine zusätzliche Qualifizierung zu leisten ist und stattfindet. Die Anzahl der hauptamtlichen Mitarbeiter und die Größe des Jahresumsatzes spielen dabei eine weit geringere Rolle.

Schaubild 11: Qualifizierung



Quelle: Eigene Darstellung

Bezüglich der qualifizierenden Personen, der Form und des Umfangs zeigten sich große Differenzen. In 20 Fällen findet die Qualifikation allgemein durch die Hauptamtlichen, die Leitung, interne Fortbildungen, das Stammpersonal etc. statt. In vier Fällen wurde von qualifizierten Anleitern berichtet, ohne deren Berufsbild genauer anzugeben. In weiteren sechs Fällen wurde jedoch ausdrücklich auf Arbeitserzieher, Sozialpädagogen, Psychologen und Ergotherapeuten verwiesen. Demzufolge ist auch die Bandbreite der Qualifizierungsform entsprechend groß. Häufig (neun Fälle) sind Anleitung und Begleitung in neuen Tätigkeitsfeldern – training-on-the-job. Ebenso häufig (neun Fälle) sind explizit pädagogisch-didaktische Maßnahmen zur Förderung der sozialen Kompetenz, Teamfähigkeit, etc. In vier Fällen wurde von EDV-Schulungen berichtet, in weiteren sieben Fällen ganz allgemein von Fortbildung und Schulung, oft „inhouse“. Der Umfang schwankt dabei von einem täglichen 10-minütigen Austausch über mehrere Stunden

wöchentlich bis hin zu Qualifizierungsmaßnahmen von 4-8 Stunden täglich. Eine große Anzahl von Maßnahmeteilnehmern (rund 50) wird im Rahmen des so genannten „Freiburger Weges“ ausgebildet bzw. umgeschult.

g *Einschätzung der Arbeitsproduktivität der eingesetzten Personen*

Von den Befragten gaben 34 % an, die Arbeitsproduktivität der in öffentlicher Beschäftigung eingesetzten Personen sei eher gering, 30 % wählten die mittlere Kategorie und 36 % schätzen sie als eher hoch ein. Somit liegt in jeder Kategorie knapp ein Drittel der Fälle. Aufschlussreich kann auch hier der Vergleich von Trägern unterschiedlicher Größe sein:

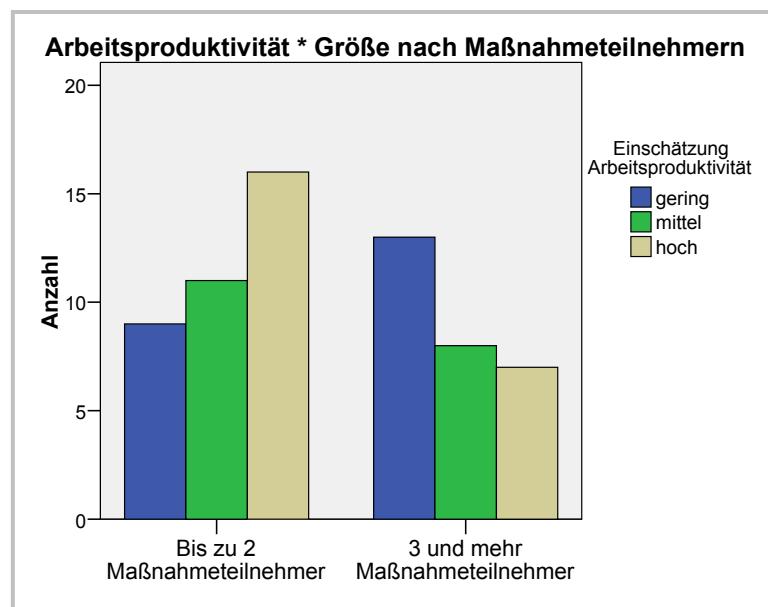
Tabelle 18: Arbeitsproduktivität

Größenmaße	Einschätzung der Arbeitsproduktivität (Zeilenprozente)			Stat. Einfluss	Gültige Fälle	
	gering	mittel	hoch			
Nach Jahresumsatz	<100.000 Euro	29 %	18 %	53 %	-0,188	59
	>100.000 Euro	38 %	36 %	26 %		
Nach Mitarbeitern	Bis zu 10	29 %	29 %	43 %	-0,150	62
	11 und mehr	38 %	32 %	29 %		
Nach Maßnahmeteiln.	Bis zu 2	25 %	31 %	44 %	-0,261	64
	3 und mehr	46 %	29 %	25 %		

Quelle: Eigene Tabelle

Egal welches Größenmaß man heranzieht, in jedem Fall schätzen große Einsatzstellen die Arbeitsproduktivität der geförderten Personen weniger häufig als „hoch“ ein. In jedem Fall liegt Kendalls Tau über einem 0,15-Wert, der Zusammenhang ist also durchaus deutlich. Am größten und am auffallendsten ist der Unterschied jedoch zwischen Trägern mit bis zu zwei Maßnahmeteilnehmern und solchen mit drei und mehr:

Schaubild 12: Arbeitsproduktivität



Quelle: Eigene Darstellung

h Entwicklungsperspektiven öffentlich geförderter Beschäftigung in Freiburg

Zukünftig geplanter Einsatz öffentlich geförderter Beschäftigung

Die große Mehrheit von 80 % der Befragten gab an, zukünftig im gleichen Umfang wie bisher öffentlich geförderte Beschäftigung einsetzen zu wollen. Immerhin 19 % wollen mehr Personen als bisher einsetzen, 1 % (ein Fall) weniger. Unter den Fällen, die mehr Personen als bisher einzusetzen gedenken sind genau so viele (dann) große wie kleine: In 50 % der Fälle sollen ein oder zwei Personen zusätzlich eingesetzt werden, in den anderen 50 % der Fälle 4-13 Personen. Groß ist die Kontinuität auch bei den Bereichen: 90 % gaben an, die Beschäftigung solle zukünftig in denselben Bereichen wie bisher erfolgen, 10 % planen andere Bereiche wie Betreuung, hauswirtschaftliche Bereiche und Putztätigkeiten, Verwaltungsaufgaben, Energiespar-service oder bauliche Maßnahmen im Außenbereich.

Zukünftige Einsatzmöglichkeiten öffentlich geförderter Beschäftigung

Auf die Frage, in welchen Bereichen zukünftig Einsatzmöglichkeiten für öffentlich geförderte Beschäftigung in Freiburg gesehen würden, wurde mit einer Vielzahl von Vorschlägen geantwortet (auch Mehrfachnennungen):

- | | |
|---|----------|
| • Allgemein Betreuung / Pflege / sozialer Bereich | 10 Fälle |
| • Abfallwirtschaft / Umweltschutz / Stadtreinigung | 9 Fälle |
| • Altenhilfe, häusliche Pflege | 7 Fälle |
| • Pflege städtischer Einrichtungen und Plätze, Hausmeistertätigkeiten | 7 Fälle |
| • (Ganztages-) Schulen, Kindergärten | 6 Fälle |
| • Kinder- und Jugendarbeit | 5 Fälle |
| • Garten und Hauspflege, Landschaftsbau | 5 Fälle |
| • In den bereits vorhandenen Beschäftigungsprojekten | 3 Fälle |

Vereinzelt wurden darüber hinaus auch folgende Bereiche genannt: Forstwirtschaft, familienfördernde Vereine, Erntehelfer, Tierpflege, Verwaltungsassistenz, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

i Möglichkeiten kurzfristiger Beschäftigungsausweitung

Weitgehend ähnlich fielen die Antworten auf die Frage aus, in welchen Bereichen *kurzfristig* eine entsprechende Beschäftigungsausweitung erfolgen könnte, allerdings wurden hier auch Prävention, speziell Suchtprävention genannt sowie Renovierungsarbeiten, Mobilitätsberatung und die Überwindung von Engpässen bei bestehenden Institutionen. Teilweise wurden auch hier schon Bedenken geäußert, wie zum Beispiel in der Antwort „in nahezu allen Bereichen, vorausgesetzt, es erfolgt eine zielgerichtete Zuweisung und Unterstützung der Anleiterinnen und Anleiter“.

j Bedenken gegen die Ausweitung öffentlich geförderter Beschäftigung

Insgesamt jedoch scheinen die Bedenken nicht zu überwiegen: 49 % der Befragten haben keine oder kaum Bedenken gegen eine Ausweitung öffentlich geförderter Beschäftigung in Freiburg, 30 % wählten die mittlere Kategorie und nur 19 % haben eher starke oder starke Bedenken.

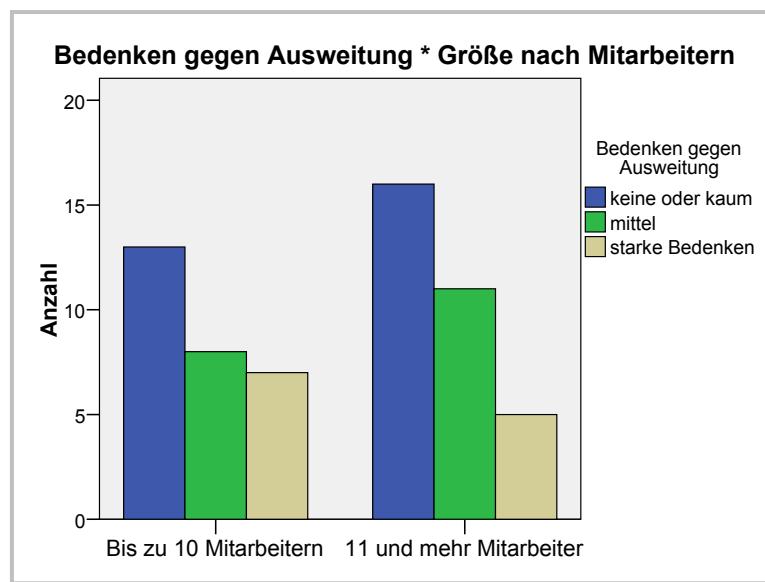
Tabelle 19: Bedenken gegen Ausweitung

Größenmaße	Bedenken gegen eine Ausweitung öff. gef. Besch. (Zeilenprozente)			Stat. Einfluss	Gültige Fälle
	Keine / geringe	mittel	starke		
Nach Jahresumsatz	<100.000 Euro	53 %	18 %	29 %	-0,031
	>100.000 Euro	49 %	36 %	15 %	
Nach Mitarbeitern	Bis zu 10	46 %	29 %	25 %	-0,077
	11 und mehr	50 %	34 %	16 %	
Nach Maßnahmeteiln.	Bis zu 2	50 %	33 %	17 %	0,031
	3 und mehr	50 %	27 %	23 %	

Quelle: Eigene Tabelle

Was die Größe nach Mitarbeitern angeht gilt hier eher: je größer der Träger, umso geringer die Bedenken. Weniger stark ausgeprägt ist der in die entgegengesetzte Richtung gehende Zusammenhang von Jahresumsatz und Maßnahmeteilnehmern.

Schaubild 13: Bedenken gegen Ausweitung



Quelle: Eigene Darstellung

Die Form der Bedenken verdient besondere Beachtung. Auch diese konnten wieder zu größeren Gruppen zusammengefasst werden, die jedoch hier kurz ausformuliert werden sollen:

- Häufig werden Bedenken geäußert in Bezug auf Marktverdrängungseffekte und Wettbewerbsverzerrung. Hier bestehen Befürchtungen über Dumpinglöhne sowie, dass hauptamtliche Arbeitsplätze verdrängt werden (sechs Fälle).
- Die Sinnhaftigkeit der Maßnahmen und die Nähe zum 1. Arbeitsmarkt sowie die mangelnde berufliche Integration der Maßnahmeteilnehmer wurde stellenweise kritisch gesehen, die Kosten-Nutzen-Relation der Maßnahmen in Frage gestellt (sechs Fälle).
- Weitere Bedenken beziehen sich darauf, dass die „Balance“ zwischen ehrenamtlichen, hauptamtlichen und Maßnahmeteilnehmern nicht leicht zu halten sei, und „reguläre“ Bewerbungsverfahren zugunsten von Beschäftigungsmaßnahmen vernachlässigt würden (drei Fälle).
- Bedenken wurden auch geäußert bezüglich der Eignung für sensible Bereiche in sozialen Einrichtungen und Altenpflege (drei Fälle).

- Die Unzuverlässigkeit der Teilnehmer stellte in zwei Fällen ein Problem dar.
- In zwei Fällen wurde ausgeführt, es sei menschenunwürdig, Personen über einen langen Zeitraum ohne Absicherung und bei geringem Einkommen einzusetzen.
- Schließlich wurde die Verteilung der Stellen als intransparent kritisiert, und es wurden deutliche Konflikte zwischen kleinen und großen Trägern angedeutet.

k *Vorschläge und Anregungen*

Die offene Frage, welche Vorschläge oder Anregungen zur Gestaltung öffentlich geförderter Beschäftigung in Freiburg vorhanden sind, wurde dergestalt beantwortet, dass ebenfalls sechs große Bereiche sichtbar werden:

- Bessere Absprachen zwischen allen Beteiligten, transparentere Organisationsform auf Seiten der ARGE
- Bessere Betreuung, Qualifizierung und Förderung der Maßnahmeteilnehmer
- Bessere Beratung der Einsatzstellen und Zuteilung der Anleiter
- Bessere Kontrolle, ob wirklich qualifiziert wird und ob Verdrängungseffekte vorliegen
- Bessere Entlohnung der Maßnahmeteilnehmer
- Bessere Konzepte bei der Entwicklung der Einsatzstellen und Erarbeitung von langfristigen Perspektiven für die Maßnahmeteilnehmer

l *Kooperation und lokale Vernetzung*

Stärke bestehender Kooperation

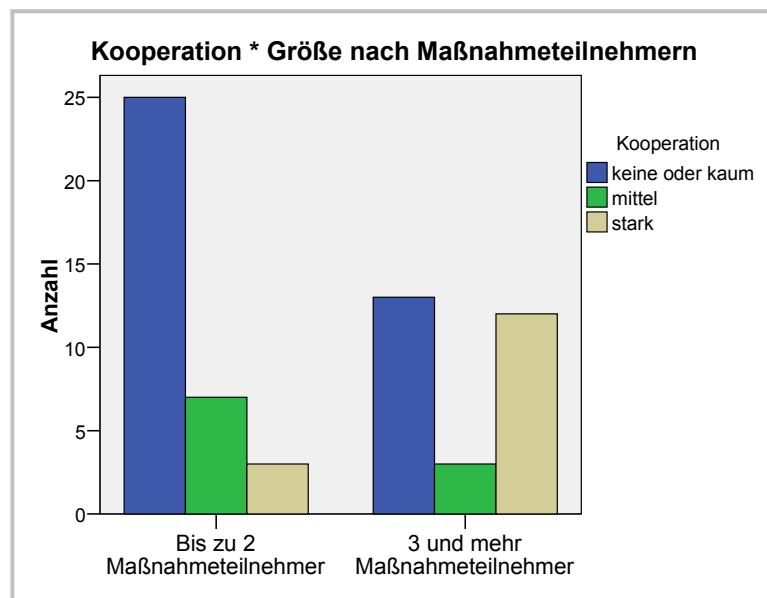
Wenig ausgeprägt ist die Kooperation unter den Trägern bzw. zwischen Trägern und anderen Stellen. 60 % gaben an, keine oder kaum Kooperation einzubeziehen, gegenüber 24 %, die angaben, stark zu kooperieren. Bezuglich der Trägergröße stellt sich der Zusammenhang wie folgt dar:

Tabelle 20: Kooperation

Größenmaße	Kooperation bei der Durchführung von Maßnahmen (Zeilenprozente)			Stat. Einfluss	Gültige Fälle	
	keine / geringe	mittel	starke			
Nach Jahresumsatz	<100.000 Euro	50 %	31 %	19 %	-0,039	57
	>100.000 Euro	61 %	12 %	27 %		
Nach Mitarbeitern	Bis zu 10	59 %	22 %	19 %	-0,012	61
	11 und mehr	62 %	12 %	27 %		
Nach Maßnahmeteiln.	Bis zu 2	71 %	20 %	9 %	0,322	63
	3 und mehr	46 %	11 %	43 %		

Quelle: Eigene Tabelle

Schaubild 14: Kooperation



Quelle: Eigene Darstellung

Auch hier ist die Größe nach Maßnahmeteilnehmern die Bedeutendste. Wiederum verläuft der Zusammenhang in eine andere Richtung als bei anderen Größenmaßen. Näherungsweise lässt sich sagen, die Kooperation ist weit wahrscheinlicher, wenn mehr als zwei Maßnahmeteilnehmer beschäftigt werden.

Art der Kooperation

Unter den genannten Kooperationspartnern lassen sich sechs Gruppen identifizieren:

- Am häufigsten (17 Fälle) wurde die ARGE selbst genannt
- Daneben wird sehr stark mit anderen öffentlichen Einrichtungen wie der Agentur für Arbeit, der Stadt Freiburg, aber auch Schulen und Schulamt, Integrationsamt, Drogenhilfe, Liegenschafts- und Gartenamt usw. kooperiert (14 Fälle)
- Häufig findet eine Kooperation mit anderen Beschäftigungsträgern, insbesondere mit ReProF und VABE statt (neun Fälle)
- Ebenfalls häufig genannt wurden diverse Kooperationen mit Verbänden und Vereinigungen, wie der IHK, Innungen, Kammern, Gewerkschaften, ADFC, Tagesmütterverein (sechs Fälle)
- Viele Träger kooperieren auch mit Betrieben auf dem 1. Arbeitsmarkt bzw. in der freien Wirtschaft (fünf Fälle)
- Im kirchlichen Bereich schließlich wurden übergeordnete Einheiten wie die Erzdiözese Freiburg, das Diakonische Werk der Landeskirche in Baden, das Ev. Kirchenverwaltungsamt genannt (drei Fälle)

Bedarf nach stärkerer Kooperation

Die Frage, ob Bedarf für eine stärkere Kooperation bestünde, wurde meist klar verneint – die Kooperation sei intensiv und gut (12 Fälle). Andererseits wurde häufig eine verlässlichere, bessere Kooperation mit transparenterer Struktur gewünscht (acht Fälle). In zwei Fällen wurde

eine bessere Kooperation mit Fortbildungsinstituten bzw. Institutionen welche Qualifikation anbieten gewünscht.

Wunschpartner stärkerer Kooperation

Unter den Institutionen, mit denen gerne stärker kooperiert würde, kommt die ARGE Freiburg trotz obiger Ergebnisse ebenfalls noch auf drei Nennungen, auch versehen mit dem Hinweis es fehle die Reflektion, der Austausch über Erfahrungen und Probleme. Davon abgesehen handelt es sich bei den „Wunschpartnern“ lediglich noch um Einzelnennungen wie IHK und HWK, Sozialarbeiter, EEB, Schulen, DAAD, ReProF, Kranken- und Pflegekassen, Verkehrsunternehmen, kommunale Einrichtungen und Kooperationspartner innerhalb der kirchlichen Trägerschaft.

2.4 Fazit und Konklusion zu einem öffentlichen Beschäftigungssektor in Freiburg

Grundlage für den Aufbau eines Öffentlichen Beschäftigungssektors in Freiburg bildet die lokal vorhandene öffentlich geförderte Beschäftigung, die es gilt zielgruppenspezifisch unter einem beschäftigungspolitischen Vernetzungsgedanken und dem Einsatz weiterer Förderinstrumente fortzuentwickeln. Um Zielkonflikte und unerwünschte Nebeneffekte im Zuge des Aufbaus bzw. einer Neujustierung zu vermeiden, sollte der Fortentwicklungs- und Implementationsprozess eines zielgruppenorientierten öffentlichen Beschäftigungssektors in Freiburg durch eine prozessbegleitende Evaluation wissenschaftlich begleitet und unterstützt werden.

Bei den Arbeitsgelegenheiten werden in Freiburg mehr als die Hälfte der Maßnahmeteilnehmer (61 %) in den Bereichen Sozial- und Gesundheitswesen, Jugend- und Altershilfe und Umweltschutz eingesetzt und nur wenige in der Stadtentwicklung und dem Garten- und Landschaftsbau. Die Einsatzbereiche in der Stadtverwaltung umfassen unter anderem Archivarbeiten, einfache Bürotätigkeiten, Erfassungsprojekte, statistische Erhebungen und Presseauswertung. Die Maßnahmeteilnehmer die in einem anderen als den angeführten Bereichen tätig sind, arbeiten u.a. im ÖPNV-Bereich und in Secondhand-Läden. Im Vordergrund der Beschäftigung der Teilnehmer in den Arbeitsgelegenheiten stehen somit manuelle und niedrig qualifizierte Tätigkeiten. Nur die Stadt Freiburg selbst bietet in einzelnen Ämtern Arbeitsgelegenheiten mit etwas höher qualifizierten Tätigkeiten an. Vor dem Hintergrund der hohen schulischen Qualifizierung der erwerbsfähigen Hilfeempfänger sollte ein öffentliches Beschäftigungsangebot in Freiburg mit einem höher qualifizierten Tätigkeitspektrum geschaffen bzw. vorhandene einzelne Maßnahmen ausgeweitet werden, um eine bessere individuelle Beschäftigungsförderung von qualifizierten erwerbsfähigen Hilfeempfängern zu ermöglichen.

In unterschiedlicher Stärke werden die jeweiligen arbeitsmarktpolitischen Ziele bei den Arbeitsgelegenheiten verfolgt, je nachdem ob es sich um große oder um kleine Träger handelt. Bei dem Ziel der Sozialintegration neigen die Träger mit mehr Mitarbeitern eher dazu, das Ziel stark oder sehr stark zu verfolgen.

Wenngleich die durchschnittlichen Kosten für die Durchführung von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante mit rund 268 € je Beschäftigten und einer Jahressumme 2007 von 2,3 Mio. € (Bundesagentur für Arbeit o.J.b) gering ausfallen, bedarf der Einsatz des Beschäftigung

schaffenden Instruments vor dem Hintergrund seiner geringen Eingliederungsquote, der Träger und Tätigkeitsstrukturen sowie der schulischen Qualifikationen der erwerbsfähigen Hilfeempfänger einer Nachjustierung. Darüber hinaus sollten verstärkt andere Beschäftigung schaffende Förderinstrumente wie z.B. ABM, Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante oder der jüngst geschaffene Beschäftigungszuschuss nach § 16a SGB II eingesetzt werden, um eine längerfristige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von erwerbsfähigen Hilfeempfängern mit multiplen Vermittlungshemmrisen zu ermöglichen. Hierbei gilt es auf vorhandene Beschäftigungsstrukturen aufzubauen und diese in Richtung eines Übergangsarbeitsmarktes fortzuentwickeln. Insbesondere durch den Einsatz des neuen Beschäftigung schaffenden Instrumentes, dem Beschäftigungszuschuss nach § 16a SGB II, könnte für einen Kreis von ca. 200 bis 300 erwerbsfähigen Hilfeempfängern mit multiplen Vermittlungshemmrisen ein mittel- und langfristig angelegter stabiler öffentlicher Beschäftigungssektor geschaffen werden. Ferner könnte der Beschäftigungszuschuss zum Aufbau eines sozialen Wirtschafts- bzw. Integrationsbetriebes genutzt werden, um eine marktnähere längerfristige Beschäftigung von erwerbsfähigen Hilfeempfängern mit multiplen Vermittlungshemmrisen zu ermöglichen und ein konzentriertes Angebot an sozialen Dienstleistungen in Freiburg zu schaffen. Die Geschäfts- und Beschäftigungsfelder eines sozialen Wirtschafts- bzw. Integrationsbetriebs müssen jedoch sorgfältig ausgewählt werden, um den dort beschäftigten Hilfeempfänger nicht nur eine längerfristige Beschäftigung anzubieten, sondern ihnen auch zu helfen ihre Beschäftigungsfähigkeit durch entsprechende Arbeitstätigkeiten langfristig zu verbessern. Als Geschäftsfeld für einen solchen sozialen Wirtschafts- bzw. Integrationsbetrieb bieten sich u.a. die bei den Arbeitsgelegenheiten in Freiburg stark angebotenen Hausmeistertätigkeiten an.

Insgesamt gesehen können die Verdrängungseffekte regulärer Beschäftigung bei den Arbeitsgelegenheiten als gering veranschlagt werden, so dass gegen eine gezielte Ausweitung öffentlicher Beschäftigung in einzelnen Betätigungsfeldern etwa im Bereich des Umweltschutzes keine Bedenken bestehen.

C Executive Summary

Der „Zweite Arbeitsmarkt“ bzw. die öffentliche Beschäftigungsförderung wie sie beide in den 1990er Jahren diskutiert und über einen langen Zeitraum im Rahmen von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit praktiziert wurden, war im Regelfall – mit gewisser Ausnahme der „Hilfe zur Arbeit der Kommunen“ (vgl. u.a. Schmid/Hörrmann/Maier/Steffen 2004: 175 ff.) – nur ungenügend auf besonders stark exkludierte Personen ausgerichtet und wies infolge eine geringe Zielgruppenorientierung auf. Überdies war die öffentlich geförderte Beschäftigung auf regionale/sektorale Schwerpunkte der Unterbeschäftigung (Ostdeutschland) konzentriert und damit im Regelfall kurzfristig angelegt. Dies ergab sich auch aus der Zielsetzung des „Zweiten Arbeitsmarktes“, der darauf abzielte den dort Beschäftigten über eine befristete Tätigkeit und Qualifizierung die Einmündung in den ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen (vgl.: Kress 1994b: 3, Büstrich). Entsprechend dieser Zielsetzung war der „Zweite Arbeitsmarkt“ bzw. der Öffentliche Beschäftigungssektor damals recht umfangreich angelegt und sollte nach einer Initiative für einen öffentlichen geförderten Beschäftigungssektor unter Federführung der Berliner Senatorin Bergmann bis zu einer Million Personen Beschäftigungsmöglichkeiten anbieten, um alle registrierten und ausgegrenzten Erwerbspersonen aufzufangen (vgl. Kress 1994b: 6). Als Einsatzfelder für den „Zweiten Arbeitsmarkt“ wurden soziale und kulturelle Dienste, der Landschafts- und Umweltschutz, Verbesserungen des Wohnumfeldes sowie arbeitsintensive handwerkliche Reparaturarbeiten angedacht. Die Beschäftigung im „Zweiten Arbeitsmarkt“ sollte im öffentlichen Interesse liegen sowie durch den regulären Produktions- und Dienstleistungsbereich nicht abgedeckt sein (Zusätzlichkeit) und mit einem Entgelt vergütet werden, das zwischen Mehraufwandsentschädigung und Tariflohn lag (vgl. Kress 1994b: 3).

In diesem arbeitsmarktpolitischen Kontext des „Zweiten Arbeitsmarktes“ fügte sich die Ende der 1990er Jahre in Rostock begonnene Förderung von „Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten“ (GAP) treffend ein, über die damals seitens des Sozialministeriums bzw. dem späteren Ministerium für Arbeit und Bau der Aufbau eines öffentlichen Beschäftigungssektors in Mecklenburg-Vorpommern landesweit eine finanzielle Flankierung erfuhr. Den Schwerpunkt der Einsatzfelder der GAP bildete der Bereich Soziales/Jugendarbeit. Dabei standen im Vordergrund der Beschäftigung in den Gemeinwohlorientierten Projekten die Beratung und die Betreuung von Personen, z.B. die Gesundheitsberatung für Ältere und chronisch Kranke. In den Projekten selbst ergab sich u.a. durch die Heranziehung der SAM-Förderung als Grundfinanzierung und ihre Fördervorgaben eine gewisse Zielgruppenorientierung beispielsweise auf ältere Arbeitslose (vgl. SÖSTRA – Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen GmbH 2003).

Gegenüber den damaligen Vorstellungen zum „Zweiten Arbeitsmarkt“ bzw. zu einem Öffentlichen Beschäftigungssektor findet die gegenwärtige Diskussion um einen „Dritten Arbeitsmarkt oder Sozialen Arbeitsmarkt“ vor einem anderen theoretischen und konzeptionellen Hintergrund statt. Denn durch die Einführung des SGB II erfolgte unter dem Aspekt der Aktivierung eine grundlegende Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes und der dazu zur Verfügung stehenden arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Zudem bestehen nach Reformen bei den Erwerbsminderungsrenten und Vorruhestands- bzw. Frühverrentungsmöglichkeiten für Personen im erwerbsfähigen Alter keine bedeutenden Ausweichoptionen mehr in nicht-aktivierende Sozialsysteme. Eine im internationalen Vergleich sehr weitgehende Definition von Erwerbsfähigkeit und

das universelle System der Grundsicherung, das seit Hartz IV für mehr als 90 Prozent aller bedürftigen Personen zuständig ist, hat zur Folge, dass hierzulande zudem mehr Menschen prinzipiell der Aktivierung unterworfen sind (vgl. Eichhorst/Konle-Seidl 2008: 2). Im Vordergrund der „neuen“ Arbeitsmarktpolitik steht die Aktivierung der Arbeitslosen sowie in Anlehnung an die Workfare-Konzepte der Test ihrer Konzessionsbereitschaft im Hinblick auf eine Beschäftigung im regulären Arbeitsmarkt. Deutlich wird dies durch die Ausgestaltung und den Einsatz der Beschäftigung schaffenden Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit, die seit der Einführung des SGB II überwiegend als Sozialrechtsverhältnis und weniger als Arbeitsrechtsverhältnis erfolgen. Erst mit der jüngst neu begonnenen Diskussion um einen „Dritten Arbeitsmarkt oder Sozialen Arbeitsmarkt“ und der jüngsten Ergänzung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente durch den Beschäftigungszuschuss treten Aspekte der sozialen Inklusion gegenüber einer allgemeinen Aktivierung von Arbeitslosen wieder stärker ins Blickfeld der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik. Buestrich (2008: 5) geht sogar davon aus, dass der „dritte Arbeitsmarkt (...) im Unterschied zum zweiten Arbeitsmarkt vorrangig armutspolitische Ziele verfolgt“.

Tabelle 19: Unterschied zwischen dem zweiten und dritten Arbeitsmarkt⁴³

	„Zweiter Arbeitsmarkt“	„Dritter Arbeitsmarkt“
<i>Orientierung</i>	Erhalt und kurzfristige Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit	Soziale Stabilisierung und Soziale Integration
<i>SGB II Hilfeempfänger</i>	Leichter Unterstützungsbedarf + Anpassungsbedarf bei der Qualifizierung	Komplexer und hoher Hilfebedarf verbunden mit multiplen Vermittlungshemmnissen (Kategorie „Integrationsfern“)
<i>Instrumente</i>	Beratung, Coaching, Berufsorientierung, Qualifizierung, kurzfristige Beschäftigungsmaßnahmen	Arbeitsgewöhnung, Arbeitserprobung, langfristige Beschäftigungsmaßnahmen und -formen, soziale/ pädagogische Begleitung
<i>Träger</i>	Kleinere Beschäftigungs- und Qualifizierungsträger	Größere Beschäftigungs- und Qualifizierungsträger

Quelle: Eigene Darstellung

Mit der Bürgerarbeit in Sachsen-Anhalt und in Thüringen wurde gezeigt, dass eine stärkere Verfolgung des Ziels der sozialen Integration nicht unbedingt zu Mehrkosten führt, sondern mit geringen Mehrkosten einen gesellschaftlichen surplus erzeugt und Verdrängungseffekte auf reguläre Arbeit zu vermeiden sind. Die Umsetzung solcher sozialintegrativer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen erfordert allerdings ein intensives Fallmanagement (zur Auswahl der infrage kommenden Personen) und eine intensive Kooperation der lokalen Akteure (vgl. dazu u.a. auch Evers/Schulz 2005) - nicht nur der Tarifparteien, sondern auch anderer zivilgesellschaftlicher Akteure - zur Erschließung von lokalen Beschäftigungspotentialen für benachteiligte erwerbsfähige Personen. Kern dieser Konzepte ist eine „sinnstiftende gemeinwohlorientierte Beschäftigung“ im Sozialraum bzw. der lokalen Ökonomie (Senius, nach Buestrich 2008). Folgende Kriterien sind dabei laut Buestrich (2008: 37) wichtig:

⁴³ Die bislang vorliegenden Ergebnisse der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II kommen im Hinblick auf die Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende u.a. zum Schluss, dass zugelassene kommunale Träger ihre Stärken bei der Steigerung der langfristigen Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitsuchenden“ also tendenziell im „Dritten Arbeitsmarkt“ haben. Demgegenüber besitzen die Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) ihre Stärke eher im „Zweiten Arbeitsmarkt“, da die von ihnen betreuten Arbeitsuchenden im Ergebnis eher den Abbruch aus dem Leistungsbezug schaffen und eine bedarfsdeckende Beschäftigung aufnehmen (vgl. IAW-News 4/2008: 1).

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

Freiburg verfügt dabei über eine generell gute Beschäftigungsperformanz, die aber an einigen Stellen Defizite und Ausbaupotenziale aufweist. Auffällig ist, zum einen, dass die Eingliederungsbilanz trotz relativ guter Rahmenbedingungen unterdurchschnittlich ausfällt⁴⁴. Ausbaufähig ist zum anderen etwa der Umstand, dass ein knappes Viertel der Hilfeempfänger Abitur (Fachschulreife /Hochschulreife) hat; das gilt für Jüngere wie Ältere und hängt eventuell mit den Besonderheiten einer Universitätsstadt zusammen. Bei dieser Klientel wären gezielte Maßnahmen durchaus aussichtsreich. Das erfordert aber den Einsatz anderer Instrumente als der dominanten Arbeitsgelegenheiten. Diese sind im Bezug auf die Qualifizierungsanteile zu schwach ausgestattet; sie erlauben keine wirksamen Maßnahmen bei relativ hoch Qualifizierten, aber auch bei Menschen mit multiplen Vermittlungsschwierigkeiten (- das wird in diesen Fällen teuer).

Weitere Potenziale lassen sich durch eine Verbesserung der institutionellen Strukturen erreichen, etwa durch die Kooperation verschiedener Träger, die Hausmeisterdienste organisieren. Zugleich stellt ein nachhaltiger, den skizzierten Zielen entsprechender dritter Arbeitsmarkt erhebliche Anforderungen an die Träger und übersteigt bei kleinen Organisationen leicht deren Möglichkeiten. Hier ist an entsprechende Unterstützungen zu denken.

Abschließend ist noch darauf hinzuweisen, dass auch der öffentliche Beschäftigungssektor keine Wunder vollbringen kann; insofern geht unser Plädoyer in Richtung eines behutsamen, konsensualen und wissenschaftlich begleiteten Ausbaus eines öffentlichen Beschäftigungssektors.

⁴⁴ So liegt die Vermittlungsquote in den ersten Arbeitsmarkt lt. Angaben von ReproF bei 10 % d.h. damit deutlich unter der Eingliederungsquote der AGH von Freiburg von 13 % (2006) bzw. 16,0 % (2007); siehe dazu Tabelle 7. Insofern könnte es aufgrund der Umfrageergebnisse sinnvoll sein, die intensivere Entwicklung des „Zweiten Arbeitsmarkt“ eher bei kleineren Träger anzusiedeln und für den „Dritten Arbeitsmarkt“ die bestehenden Strukturen der großen Träger zu nutzen und ggf. umstrukturieren, um das Ganze effektiver zu machen.

D Literatur

- Anastasiadis, Maria/Schmid, Tom/Essl, Günter/Riesenfelder, Andreas/Wetzel, Petra 2003: Der Dritte Sektor in Wien – Zukunftsmarkt der Beschäftigung? Zusammenfassender Ergebnisbericht des Forschungsprozesses der EQUAL-Entwicklungspartnerschaft „der dritte Sektor in Wien“, online verfügbar unter: http://www.lrsocialresearch.at/files/Der_Dritte_Sektor_in_Wien.pdf
- APUZ (Aus Politik und Zeitgeschichte) 2008: Abstieg – Prekarität – Ausgrenzung, B 33-34
- Arbeitskreis AFG-Reform (Hrsg.) 1994: Memorandum für ein neues Arbeitsförderungsgesetz, Düsseldorf
- ARGE Freiburg 2007: Informationsgespräch Sozialausschuss vom 28.08.2007
- Baethge-Kinsky, Volker u.a. 2008: Arbeitsmarktpolitik: Nachsteuern oder neu orientieren?, Projektbericht für die Otto-Brenner-Stiftung und Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf
- bag Arbeit – Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e.V. 2007: Stellungnahme der bag Arbeit zum Entwurf der Arbeitshilfe für Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16 a SGB II – Jobperspektive, online verfügbar unter: http://www.bagarbeit.de/site/data/221007_Umsetzung16a.pdf
- BBJ Consult 1990: Die Praxis der Sozialhilfeträger bei der „Hilfe zur Arbeit“- Ergebnisse einer bundesweiten empirischen Untersuchung, BBJ Consult INFO Nr. II/1990, Berlin
- BDA – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 2007: Hundt bekräftigt Ablehnung der Kommunal-Kombis, in: BDA-newsletter Nr. 19, 19.06.2007, online verfügbar unter: [http://www.bda-online.de/www/bdaonline.nsf/id/8B171B6AE2455AB7C125731D003364B8/\\$file/BDA_Newsletter_Nr.19.pdf](http://www.bda-online.de/www/bdaonline.nsf/id/8B171B6AE2455AB7C125731D003364B8/$file/BDA_Newsletter_Nr.19.pdf)
- BDA – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände/ZDH – Zentralverband des Deutschen Handwerks 2007: Gemeinsame Erklärung von BDA und ZDH zu den neuen öffentlichen Beschäftigungsprogrammen der Bundesregierung: „Hände weg von noch mehr künstlicher Beschäftigung“, August 2007, online verfügbar unter: [http://www.bda-online.de/www/bdaonline.nsf/id/60011552698180BEC125733A00335FDE/\\$file/GemErkl220807.pdf](http://www.bda-online.de/www/bdaonline.nsf/id/60011552698180BEC125733A00335FDE/$file/GemErkl220807.pdf)
- Bernhard, Sarah u.a. 2008: Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen, IAB-Forschungsbericht Nr. 2/2008, Nürnberg, online verfügbar unter: <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2008/fb0208.pdf>
- Birkhölzer, Karl 2002: Das Dritte System als innovative Kraft: Versuch einer Funktionsbestimmung (NEST – Netzwerk für Soziale Unternehmen und Stadtteilökonomie), Berlin, online verfügbar unter: http://www.soziale-oekonomie.de/anlagen/pdf/soz_oek.pdf
- Birkhölzer, Karl 2004: Entwicklung und Perspektiven des Dritten Sektors in Deutschland – Bilanz eines Forschungsvorhabens, in: Birkhölzer, Karl/Kistler, Ernst/Mutz, Gerd (Hrsg.): Der Dritte Sektor – Partner für Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Wiesbaden, 9-33
- Birkhölzer, Karl 2006: Development and Perspectives of the Social Economy or Third Sector in Germany, Manuskript, online verfügbar unter: http://www.crida-fr.org/03_actualites/streams/stream%204/ISTR-EMES_Birkholser.doc
- Birkhölzer, Karl/Kramer, Ludwig 2004: Grundstrukturen und Erfolgsbedingungen innovativer Arbeits- und Unternehmensformen in Sozialen Unternehmungen, in: Birkhölzer, Karl/Kistler, Ernst/Mutz, Gerd (Hrsg.): Der dritte Sektor. Partner für Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Wiesbaden, 99-173
- BKK Bundesverband 2005: BKK Gesundheitsreport 2005: Krankheitsentwicklungen – Blickpunkt: Psychische Gesundheit, Essen, online verfügbar unter: <http://www.bkk.de/ps/tools/download.php?file=bkk/psfile/downloaddatei/37/Gesundheit4799a5a1b58ca.pdf&name=Gesundheitsreport2005.pdf&id=1103&nodeid=1103>
- Blancke, Susanne/Roth, Christian/Schmid, Josef 2000: Employability als Herausforderung für den Arbeitsmarkt. Auf dem Weg zur flexiblen Erwerbsgesellschaft (Arbeitsberichte der Akademie für Technikfolgenabschätzung, Nr. 157), Stuttgart, online verfügbar unter: <http://elib.uni-stuttgart.de/opus/volltexte/2004/1716/pdf/AB157.pdf>
- Blancke, Susanne/Roth, Christian/Schmid, Josef 2001: „Employability“ – Sicherung der eigenen Beschäftigungschancen? Skizzen einer neuen Strategie der beruflichen Qualifizierung, in: SOWI 4/2001, S. 78-81, online verfügbar unter: http://www.pbnet.info/mediapool/38/388429/data/Employability_Sowi_4-01_.pdf

- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2007: Richtlinien für das Bundesprogramm zur Förderung von zusätzlichen Arbeitsplätzen, die in Regionen mit besonders hoher und verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit durch Kommunen geschaffen werden (Bundesprogramm Kommunal-Kombi) vom 14. Dezember 2007, in: Bundesanzeiger Nr. 242 vom 29. Dezember 2007, 8413
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2007a: Bericht der „Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt“ vom 09.05.2007, Berlin, online verfügbar unter: http://www.bmas.de/coremedia/generator/3112/2007_05_09_bericht_der_arbeitsgruppe_arbeitsmarkt.html
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2007b: A-Z der Arbeitsförderung. Nachschlagewerk zum Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III). Juli 2007, online verfügbar unter: http://www.bmas.de/coremedia/generator/1298/property=pdf/a_z_der_arbeitsfoerderung.pdf
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2008: JobPerspektive: Grünes Licht der EU, Pressemitteilung vom 28.03.2008, online verfügbar unter: http://www.bmas.de/coremedia/generator/25170/2008_03_28_jobperspektive_gruenes_licht_der_eu.html
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2008: Referententwurf – Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, online verfügbar unter: http://www.bmas.de/coremedia/generator/28672/property=pdf/2008_10_07_ampi_gesetzentwurf.pdf
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales o.J.: Bundesprogramm Kommunal-Kombi, online verfügbar unter: http://www.esf.de/portal/generator/796/programm_bundesprogramm_kommunalkombi.html
- Bode, Ingo 2004: Woran misst sich Qualität von Beschäftigungsförderung?, in: Nägele, Barbara/Pagels, Nils (Hrsg.): Beschäftigungspolitik in Kommunen: wie geht es weiter? – Dokumentation einer Konferenz in Göttingen am 17. und 18. Juni 2003, 66-81, online verfügbar unter: http://www.prospektive-entwicklungen.de/german/pdfs/Dokumentation_Beschaeftigungspolitik.pdf
- Bode, Ingo/Evers, Adalbert/Schulz, Andreas 2004: Verkannte Potentiale – Soziale Beschäftigungsunternehmen und ihre arbeitsmarktpolitische Abwicklung, in: Sozialer Fortschritt 4/2004, 87-94
- Bofinger, Peter u.a. 2006: Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich – Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (SWMA), Dresden, online verfügbar unter: http://www.sozialpolitik-aktuell.de/docs/gutachten_bofinger_ua.pdf
- Bonn, Gunter 1996: Soziale Betriebe in Niedersachsen – Eine ökonomische Analyse und Bewertung, in: WSI Mitteilungen 10/1996, 643-651
- Brandner, Klaus/Laumann, Karl-Josef 2007: Perspektiven für Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmissen, online verfügbar unter: http://www.bagarbeit-news.de/fileadmin/user_upload/Brandner-Laumann-PapierEndfassung_0307.pdf
- Brauckmann, Stephanie 2004: Arbeitswelten im Dritten Sektor. Expertise im Auftrag des vom BMBF geförderten Projekts GENDA – Netzwerk feministische Arbeitsforschung, Marburg, online verfügbar unter: http://www.uni-marburg.de/fb03/genda/publ/dispaps/dispat_12-2004.pdf
- Bröker, Andreas H./Schöning, Werner 2005: Marktzugänge von Langzeitarbeitslosen trotz vermittlungs-hemmender Merkmale. Detailergebnisse zum beruflichen Re-Integrationserfolg und zur fiskalischen Effizienz gemeinsamer Beschäftigungsförderung von Kommunen und Agenturen für Arbeit, Frankfurt am Main
- Buestrich, Michael 2008: Ein dritter Arbeitsmarkt – Wozu? Arbeitsmarkt-, armuts- und ordnungspolitische Intentionen des Förderprogrammes „Perspektiven für Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungs-hemmissen – JobPerspektive“, Münster.
- Bundesagentur für Arbeit – Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen 2007b: Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit durch „Bürgerarbeit“, Folenvortrag v. Sylvia Kühnel, November 2007, online verfügbar unter: http://www.arbeitsagentur.de/hn_167982/Dienststellen/RD-SAT/RD-SAT/A04-Vermittlung/Allgemein/pdf/Standardpraes-akt-Stand-Buergerarbeit-Nov-2007-pdf.pdf
- Bundesagentur für Arbeit 2005: Arbeitshilfe zur Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten (§ 16 SGB II) vom 02.09.2005, online verfügbar unter: <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A01-Allgemein-Info/A015-Oeffentlichkeitsarbeit/Publikation/pdf/Arbeitsh-Umsetzung-Arbeitsgelegenheiten.pdf>

Bundesagentur für Arbeit 2005-2007: Arbeitsmarkt in Zahlen: Arbeitslosenquoten Monats-/Jahreszahlen 2005-2007, online verfügbar unter:

http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200512/iiia4/monats_jahresquotend.pdf,
http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200612/iiia4/monats_jahresquotend.pdf
http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200712/iiia4/monats_jahresquotend.pdf

Bundesagentur für Arbeit 2006: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Träger und Arbeitnehmer. Merkblatt 9. April 2006, online verfügbar unter: <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Merkblatt-Sammlung/MB09-ABM-f-Traeger-AN.pdf>

Bundesagentur für Arbeit 2006-2007: Arbeitsmarkt in Zahlen: Bestand an Arbeitslosen 2006-2007, online verfügbar unter:

http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200612/iiia4/monats_jahreszahlend.pdf
http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200712/iiia4/monats_jahreszahlend.pdf

Bundesagentur für Arbeit 2007a: Arbeitshilfe Arbeitsgelegenheiten (AGH) nach § 16 Abs. 3 SGB II vom 27.07.2007, online verfügbar unter: <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A01-Allgemein-Info/A015-Oeffentlichkeitsarbeit/Publikation/pdf/Arbeitshilfe-AHG.pdf>

Bundesagentur für Arbeit 2007b: Neufassung der Fachlichen Hinweise zu § 16a SGB II vom 17.10.2007, online verfügbar unter: <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A07-Geldleistung/A071-Arbeitslosigkeit/Publikation/pdf/p16a-Leistungen-Beschaeftigungsfoerderung.pdf>

Bundesagentur für Arbeit 2008: BÜRGERRARBEIT – Wir finanzieren Arbeit statt Arbeitslosigkeit, online verfügbar unter: http://www.arbeitsagentur.de/nn_29406/Dienststellen/RD-SAT/RD-SAT/A04-Vermittlung/Allgemein/Konzept-Buergerarbeit.html

Bundesagentur für Arbeit o.J.a: Eingliederungsbilanz nach § 54 SGB II Berichtsjahr 2006 Region Westdeutschland, Baden-Württemberg und Freiburg im Breisgau (Stadt), online verfügbar unter:
http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200612/eb/sgbii/dwo/eb_sgbii_w.pdf,
http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200612/eb/sgbii/argen/eb_sgbii_61706.pdf,
http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200612/eb/sgbii/dwo/eb_sgbii_08.pdf

Bundesagentur für Arbeit o.J.b: Eingliederungsbilanz nach § 54 SGB II Berichtsjahr 2007 Region, Freiburg im Breisgau (Stadt), online verfügbar unter: http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200712/eb/sgbii/kreise/eb_sgbii_08311.pdf

Bundesagentur für Arbeit/Statistik Service Südwest 2008a: Sonderauswertung Beschäftigungsstatistik vom 13.05 und 19.05.2008

Bundesagentur für Arbeit/Statistik Service Südwest 2008b: Sonderauswertung Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) vom 13.05.2008, 16.05.2008 u. 29.05.2008

Bundesagentur für Arbeit/Statistik Service Südwest 2008c: Sonderauswertung Arbeitsmarktstatistik vom 16.05.2008

Bundesagentur für Arbeit/Statistik Service Südwest 2008d: Sonderauswertung Förderstatistik vom 11.04.2008, Frankfurt

Bundesverwaltungsamt 2008: Bundesprogramm Kommunal-Kombi, Broschüre vom 01.07.2008, online verfügbar unter: http://www.bva.bund.de/cln_108/nn_718390/DE/Aufgaben/Abt__II/KommunalKombi/Dokumente/Broschuere,templatelid=raw,property=publicationFile.pdf

Dathe, Dietmar/Kistler, Ernst 2004: Arbeit(en) in Betrieben des Dritten Sektors, in: Birkhölzer, Karl/Kistler, Ernst/Mutz, Gerd (Hrsg.): Der dritte Sektor – Partner für Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Wiesbaden, 175-239

DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund 2004: Öffentlich geförderte Beschäftigung mit oder ohne Arbeitnehmerrechte. Anforderungen des DGB, in: ISA Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Nr. 3/2004, online verfügbar unter: http://www.dgb.de/themen/themen_a_z/abisz_doks/o/oeff_gefoerd_beschaeftigung.pdf

DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund 2006: Öffentlich geförderte Beschäftigung für Menschen mit geringen Arbeitsmarktchancen ausbauen. DGB Bundesvorstand Arbeitsmarkt aktuell Nr. 5/2006, online verfügbar unter: http://www.dgb.de/themen/themen_a_z/abisz_doks/o/oeff_gef_beschaeftigung.pdf

DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund 2007: Bericht zur gewerkschafts- und gesellschaftspolitischen Lage, Sitzung des DGB-Bundesausschusses am 7. März 2007, Berlin

DGB Landesbezirk Thüringen 1995: Pakt für Arbeit und soziale Sicherung in Thüringen: Die Rolle des öffentlich geförderten Beschäftigungssektors in der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik – Thesenpapier erstellt von Jürgen Lohmüller, Erfurt, unveröffentlichtes Manuskript

DGB/VdK/SoVD/KAB 2004: Öffentlich geförderte Beschäftigung darf nicht auf Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung reduziert werden. Gemeinsame Erklärung des Deutschen Gewerkschaftsbundes, des Sozialverbands VdK Deutschland, des Sozialverbands Deutschland und der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung Deutschland vom 23. Oktober 2004, online verfügbar unter: http://www.dgb.de/themen/themen_a_z/abisz_doks/e/erkl_sozialverband.pdf/view?showdesc=1

DLT – Deutscher Landkreistag 2007: DLT-Positionen: DLT-Präsident Landrat Hans Jörg Duppré in den Ruhr Nachrichten vom 28.06.2007 zum Bundesprogramm „Kommunal-Kombi“, online verfügbar unter: <http://www.kreisnavigator.de/landkreistag/positionen-frame.htm>

Dörre, Klaus 2005: Prekäre Beschäftigung – subjektive Verarbeitungsformen und arbeitspolitische Konsequenzen – Vortrag bei der Herbsttagung 2005 der Sektion Arbeits- und Industriesoziologie der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, online verfügbar unter http://www.industriesoziologie.de/downloads/08-sektionstagungen/03-herbsttagung_2005/vortraege/Doerre_Vortrag.pdf

Dörre, Klaus 2007: Einfache Arbeit gleich prekäre Arbeit? Überlegungen zu einem schwierigen Thema, in: Friederich-Ebert-Stiftung Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik: Perspektiven der Erwerbsarbeit: Einfache Arbeit in Deutschland. WISO Diskurs Juni 2007. Bonn, S. 46-58

DST – Deutscher Städtetag 2007: Kommunal-Kombilohn belastet allein die Kommunen. Pressemitteilung vom 28. Juni 2007, online verfügbar unter: <http://www.staedtetag.de/10/pressecke/pressedienst/artikel/2007/06/28/00473/>

DStGB – Deutscher Städte- und Gemeindebund 2007: Bundesprogramm Kommunal-Kombi, Pressemeldung vom 28.06.2007, online verfügbar unter: http://www.dstgb.de/homepage/pressemeldungen/archiv_2007/bundesprogramm_kommunal_kombi/index.html

DV – Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. 2007: Erste Vorschläge des Deutschen Vereins zur Ausgestaltung eines sozialen Arbeitsmarkts für Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen, Papier vom 07.03.2007, online verfügbar unter: http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/DtVerein_Vorschl_ge_3.ArbMarkt_0407.pdf

Eichhorst, Werner/Kaufmann, Otto/Konle-Seidl, Regina 2008 (Eds.): Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US, Berlin/Springer

Eichhorst, Werner/Schneider, Hilmar 2008: Umsetzung des Workfare-Ansatzes im BMWi-Modell für eine existenzsichernde Beschäftigung, IZA Research Report Nr.18, Bonn, online verfügbar unter: http://www.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report_pdfs/iza_report_18.pdf

Eichhorst, Werner/Konle-Seidl, Regina 2008: Schon drinnen oder noch draußen. Soziale Ausgrenzung und Aktivierung im internationalen Vergleich, online verfügbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/05806.pdf>

Europäische Kommission 1998: Pilotaktion „Drittes System und Beschäftigung“ – Seminarvorträge – Gemeinsames Seminar von Kommission und Europäischem Parlament 24. und 25. September 1998, Brüssel

Europäische Kommission 2007: Zehn Jahre Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS), online verfügbar unter: http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2007/ke7807329_de.pdf

Europäische Kommission Generaldirektion Beschäftigung und Soziales 2004: Europäisches Beschäftigungsobservatorium: Bericht vom Frühjahr 2004, Brüssel

Evans, Mel 2001: Social Capital and Social Economy in Europe: The work of the Concise Project, online verfügbar unter: <http://www.malcolmread.co.uk/concise/swedish.pdf>

Evers, Adalbert 2006: Social Economy and Social Enterprise. On the Challenges behind two labels. Rede auf der International Conference on „Social Economy and the Third Sector – New Realities in the Context of globalisation“ am 26. Januar 2006, Porto, online verfügbar unter: <http://wi.uni-giessen.de/wps/fb09/dl/showfile/evers/1835/portovortr.doc>

Evers, Adalbert/Schulz, Andreas 2005: Fallmanagement im Rahmen lokaler Kooperationsbündnisse, in: Petra Kondre' u.a. 2005: Lokale Beschäftigungsverbündnisse, Berlin (edition sigma), 173-188

FAZ vom 30.07.2007: „Wir sind das Freising des Ostens“

Fischer, Edgar/Echterhoff, Raimund/Herbertz, Wolfgang 2002: Kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik – Chancen und Grenzen (Arbeitspapier von Ver.di Gemeinden NRW), online verfügbar unter: http://gemeinden.nrw.verdi.de/arbeits-_und_politikfelder/kommunale_arbeitsmarktpolitik/data/chancen_lokaler_und_regionaler_oekonomie_zur_bekaempfung_der_arbeitslosigkeit

Forreiter, Niklas/Schulz, Andreas 2007: Ausgangsüberlegungen für das Projekt EMDELA, in: Kotlenga, Sandra (Hrsg.): Aktive Arbeitsmarktpolitik und Überwindung Sozialer Exklusion – Europäische Politikstrategien und Erfolgsmessung. Dokumentation der Abschlusskonferenz des Projekts EMDELA, am 1. und 2. März 2007 in Gießen, Göttingen, S. 10-15, online verfügbar unter: http://www.prospektive-entwicklungen.de/german/pdfs/TagungAktiveArbeitsmarktpolitik_SozialeEingliederung2007.pdf

Freie und Hansestadt Hamburg – Behörde für Wirtschaft und Arbeit 2006: Umsetzung und Ergebnisse der öffentlich geförderten Arbeitsgelegenheiten nach § 16 (3) SGB II im Jahr 2005, Hamburg, online verfügbar unter: <http://doku.iab.de/externe/2006/k060713f04.pdf>

Friedrich, Horst/Wiedemeyer, Michael 1994: Arbeitslosigkeit – ein Dauerproblem im vereinten Deutschland? Dimensionen, Ursachen, Strategien, Opladen

Fromm, Sabine/Sproß, Cornelia 2008: Die Aktivierung erwerbsfähiger Hilfeempfänger. Programme, Teilnehmer, Effekte im internationalen Vergleich, IAB-Forschungsbericht 1/2008, Nürnberg, online verfügbar unter: <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2008/fb0108.pdf>

Heinelt, Hubert 1989: „Hilfe zur Arbeit“, in: Sozialer Fortschritt 1989/Heft 5-6, 113-118

Heinelt, Hubert/Bosch, Gerhard/Reissert, Bernd (Hrsg.) 1994: Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung, Berlin

Heinelt, Hubert/Weick, Michael 1998: Arbeitsmarktpolitik – Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte, Opladen

Heinz, Christine/Hense, Christine/Koch, Susanne/Osiander, Christoph/Sprenger, Christian 2007: Modellversuch Bürgerarbeit. Zwischen Workfare und Sozialem Arbeitsmarkt. IAB Forschungsbericht Nr. 14/2007, Nürnberg, online verfügbar unter: <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2007/fb1407.pdf>

Hohmeyer, Katrin/Schöll, Christoph/Wolff, Joachim 2006: Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante – Viele Zielgruppen werden noch vernachlässigt, IAB-Forschungsbericht Nr. 22/2006, online verfügbar unter: <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2006/fb2206.pdf>

IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2007: Bürgerarbeit – Modellprojekt in Sachsen-Anhalt – Ein Konzept für Langzeitarbeitslose, Chronik der Arbeitsmarktpolitik, online verfügbar unter: http://doku.iab.de/chronik/_2007/2007_03_30_31_buergerarbeit.pdf

IAB Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2006: Typ-Zuordnung der SGB II-Träger – Aktualisierung 2006, online verfügbar unter: http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000200/html/sgb2/bmas/sgbii2006_200805.pdf

IAW-News 4/2008: ARGEn erfolgreicher bei der Integration von ALG-Empfängern, zugelassene kommunale Träger besser bei der Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit

Informationen zum ESF-Bundesprogramm „Soziale Stadt – Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)“ o.J.), online verfügbar unter: http://www.biwaq.de/cln_005/DE/1Programm/node.html?__nnn=true

ISG – Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik 2007: Handlungsfelder für eine Lokale Beschäftigungsstrategie in der Region Leipzig – Abschlussbericht, Berlin, online verfügbar unter: http://www.leipzig.de/imperia/md/content/80_wirtschaftsfoerderung/20071114_strategie_final-endemit-einer-anlage.pdf

Jobelius, Sebastian 2007: Von unseren Nachbarn lernen: Ein Monitor sozialer Demokratie, Internationale Politikanalyse, August 2007, online verfügbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/id/04815.pdf>

Kaiser, Manfred 1992: Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS-Gesellschaften) als Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen – Ein Zwischen- und Sachstandsbericht, IAB-Werkstattbericht Nr. 10/1992, Nürnberg

- Kettner, Anja/Rebien, Martina 2007: Soziale Arbeitsgelegenheiten – Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive – IAB Forschungsbericht 2/2007, Nürnberg, online verfügbar unter: <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2007/fb0207.pdf>
- Klein, Birgit 2004: Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik: Auswirkungen auf Kommunen, in: Nägele, Barbara/Pagels, Nils (Hrsg.): Beschäftigungspolitik in Kommunen: wie geht es weiter? – Dokumentation einer Konferenz in Göttingen am 17. und 18. Juni 2003, 10-18, online verfügbar unter: http://www.prospektive-entwicklungen.de/german/pdfs/Dokumentation_Beschaeftigungspolitik.pdf
- Knuth, Matthias 1993: ABS-Gesellschaften – Rettungsanker im Strukturbruch, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, Nr. 6/1993, 519-524
- Knuth, Matthias 1994: ABS-Gesellschaften in der ostdeutschen Transformation, in: Arbeit und Arbeitsrecht, Heft Nr. 8/1994, 225-228
- Knuth, Matthias 1996: Drehscheiben im Strukturwandel – Agenturen für Mobilitäts-, Arbeits- und Strukturförderung, Berlin
- Koch, Susanne/Kupka, Peter 2007: Geförderte Beschäftigung für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose? Expertise im Auftrag der Friederich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs März 2007, online verfügbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/04389.pdf>
- Koch, Susanne/Kupka, Peter 2007: Geförderte Beschäftigung für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose? Expertise im Auftrag der Friederich-Ebert-Stiftung. WISO Diskurs März 2007, Bonn, online verfügbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/04389.pdf>
- Kock, Klaus/Pröll, Ulrich/Stackelbeck, Martina 2006: fair statt prekär – Überlegungen zur Analyse und Gestaltung von Beschäftigungsverhältnissen in der Region, Beiträge aus der Forschung Nr. 151, Dortmund, online verfügbar unter: http://www.werkstadt-dortmund.de/werkstadt/fair/doc/beitr151_fair.pdf
- Kohler, Harald 1995: Vom Osten lernen? Neue Formen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Ostdeutschland, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte Nr. 10/1995, 876-882
- Kohler, Harald 2004: Die Arbeitsmarktförderung der beiden Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen in den Jahren von 1990 bis 2000 – Eine Politik im Kontext institutioneller und finanzieller Zwänge und Verflechtungsstrukturen einer Mehrebenenpolitik, Hamburg, Dissertation
- Kohler, Harald: 2000: Arbeitsmarktsituation und Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern, in: Sozialwissenschaftliche Informationen Nr. 1/2000, 57-63
- Kress, Ulrike 1994a: Der zweite Arbeitsmarkt in der Diskussion – Ein Überblick über Argumente und Positionen von Wirtschaft, Wissenschaft und Politik, IAB-Werkstattbericht Nr.5/1994, Nürnberg
- Kress, Ulrike 1994b: Informationsmappe Zweiter Arbeitsmarkt, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) – Dokumentationsdienste, Nürnberg
- Landratsamt Alb-Donau-Kreis 1989: Sozialamt – Beiträge zur Sozialhilfe Nr. 1 – Arbeit statt Sozialhilfe – Arbeitslose Sozialhilfeempfänger im Alb-Donau-Kreis: Struktur, Umfang und Fördermöglichkeiten der Reintegration im Rahmen der Hilfe zur Arbeit, Ulm
- Matzdorf, Roland 1994: Einmischung der Arbeitsmarktpolitik in die regionalisierte Wirtschafts- und Strukturpolitik in NRW (Thesen), in: Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen (Hrsg.): Zukunftsorientierte Arbeitsmarktpolitik – Ausbau eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors. – Fachkongress am 27. u. 28 Juni 1994 in Berlin, 7-9
- Ministerium für Arbeit und Bau des Landes Mecklenburg-Vorpommern 1998: Machbarkeitsstudie zu einem Öffentlichen Beschäftigungssektor in der Region Rostock. Forschungsberichte zur Arbeitsmarktpolitik des Landes Mecklenburg-Vorpommern Nr. 9, Schwerin
- Ministerium für Arbeit und Soziales Baden-Württemberg 2007: Operationelles Programm: Chancen fördern – der Europäische Sozialfonds in Baden-Württemberg im Rahmen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ für die Förderperiode 2007-2013, online verfügbar unter: http://www.esf-bw.de/esf/fileadmin/user_upload/downloads/2007-10-31_OP_ESF.pdf
- Mohr, Gisela/Richter, Peter 2008: Psychosoziale Folgen von Arbeitslosigkeit und Intervention, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40-41, S. 25-32
- Mündler, Johann 1987: Arbeit statt Sozialhilfe, in: ZfSH/SGB Heft 2/1987, S. 57-67

- Mündner, Johann/Birk. Ulrich-Arthur 1983, Sozialhilfe und Arbeitslosigkeit, Darmstadt
- Mutschler, Bernd/Bartz, Ralf/Schmidt-De Caluwe, Reimund (Hrsg.) 2008: Sozialgesetzbuch III – Arbeitsförderung, Kommentar, Baden-Baden, 3. Auflage
- Nägele, Barbara/Pagels, Nils (Hrsg.): Beschäftigungspolitik in Kommunen: wie geht es weiter? – Dokumentation einer Konferenz in Göttingen am 17. und 18. Juni 2003, 66-81, online verfügbar unter: http://www.prospektive-entwicklungen.de/german/pdfs/Dokumentation_Beschaeftigungspolitik.pdf
- Neubäumer, Renate (Hrsg.) 1993: Arbeitsmarktpolitik kontrovers: Analysen und Konzepte für Ostdeutschland, Darmstadt
- Niedersächsisches Sozialministerium (Hrsg.) 1994: Soziale Betriebe in Niedersachsen. Zielsetzungen, Beispiele, Ergebnisse und Förderrichtlinien, Hannover, 2. Aufl.
- Otremba, Walther/Brönstrup, Daniela 2007: Ein Modell für existenzsichernde Beschäftigung, in: Wirtschaftsdienst (87) 5, 302-308
- Radloff, Rainer 2004: Zur Geschichte und zum heutigen Stand der kommunalen Arbeitsmarktpolitik, in: Nägele, Barbara/Pagels, Nils (Hrsg.): Beschäftigungspolitik in Kommunen: wie geht es weiter? – Dokumentation einer Konferenz in Göttingen am 17. und 18. Juni 2003, 29-32, online verfügbar unter: www.prospektive-entwicklungen.de/german/pdfs/Dokumentation_Beschaeftigungspolitik.pdf
- Rudolph, Brigitte 2004: Neue Kooperationsbeziehungen zwischen dem Dritten und dem Ersten Sektor – Wege zu nachhaltigen zivilgesellschaftlichen Partnerschaften?, in: Birkhölzer, Karl/Kistler, Ernst/Mutz, Gerd (Hrsg.): Der dritte Sektor. Partner für Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Wiesbaden, 35-97
- Schlapeit-Beck, Dagmar 2004: Steuerung und Koordination von Beschäftigungsförderung auf lokaler Ebene, in: Nägele, Barbara/Pagels, Nils (Hrsg.): Beschäftigungspolitik in Kommunen: wie geht es weiter? – Dokumentation einer Konferenz in Göttingen am 17. und 18. Juni 2003, 49-51, online verfügbar unter: http://www.prospektive-entwicklungen.de/german/pdfs/Dokumentation_Beschaeftigungspolitik.pdf
- Schmid, Günther 1994: Übergänge in die Vollbeschäftigung – Perspektiven einer zukunftsgerechten Arbeitsmarktpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 12-13, 9-23
- Schmid, Josef 2005: Aktivierung in der Arbeitsmarktpolitik – Lehren für Deutschland aus einem internationalen Trend, in: Behrens, Fritz u.a. (Hrsg.): Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie, Berlin, 379-395
- Schmid, Josef/Blancke, Susanne 1998: Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland – Aufstieg und Niedergang einer Policy, in: Deutschland Archiv Nr. 6, 937-941
- Schmid, Josef/Hörrmann, Ute/Maier, Dirk/Steffen, Christian 2004: Wer macht was in der Arbeitsmarktpolitik? Maßnahmen und Mitteleinsatz in den westdeutschen Bundesländern – Eine integrierte und vergleichende Analyse, Münster
- Schoeb, Ronnie/Thum, Marcel 2007: Bürgerarbeit – die neue Wunderwaffe?, in: ifo Dresden berichtet Nr. 2/2007, 37-38, online verfügbar unter: http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoContent/N/publ/Zeitschriften/zs-ifodr/ZS-IFODR-container/IFO_DRESDEN_BERICHTET_2007/ifodb_2007_2_37-38.pdf
- Schulze-Böing, Matthias 1997: Integrierte Arbeitsmarktpolitik auf kommunaler Ebene, in: Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung: Innovation, Beschäftigung, Wachstum und Wettbewerb – Reader zum Fachkongress am 28. u. 29 April 1997 in Berlin, Berlin, 148-158
- Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen (Hrsg.) 1994: Zukunftsorientierte Arbeitsmarktpolitik – Ausbau eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors – Fachkongress am 27. u. 28 Juni 1994 in Berlin, Berlin
- SÖSTRA – Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen GmbH 2003: Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte im Arbeitsamtsbezirk Rostock – eine Untersuchung ihrer regionalen und beschäftigungspolitischen Wirkungen, in: Forschungsberichte zur Arbeitsmarktpolitik des Landes Mecklenburg-Vorpommern Nr. 20, Schwerin
- Spindler, Helga 2008: Fordern und Fördern – zur Eingliederung arbeitsuchender Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit Nr. 1/2008, 70-81
- Stadt Göttingen (Hrsg.) 2005: Leitfaden für Organisationen des Dritten Sektors. Argumente – Informationen – Service, Göttingen, online verfügbar unter: <http://www.instrumentsandeffects.de/PDF/Handbuch.pdf>

Steiner, Christine u.a 2008: Evaluation des Projektes Bürgerarbeit im 1. Flächenversuch Stadt Bad Schmiedeberg – Endbericht, Halle, online verfügbar unter: <http://www.arbeitsagentur.de/Dienststellen/RD-SAT/RD-SAT/A04-Vermittlung/Allgemein/pdf/Endbericht-Buergerarbeit-pdf.pdf>

Süddeutsche Zeitung vom 05.03.2008: Die soziale Supermarktwirtschaft – Sie stärken schwache Stadtviertel, geben Arbeitslosen wieder Jobs und sind auch noch billig – mit Stuttgarts Bonus-Märkten erzielen alle nur Gewinn

Süddeutsche Zeitung vom 06./07.09.2008: Das Wunder von Weiden – Modellprojekt der Arbeitsagentur

Voelzkow, Helmut/Heinze, Rolf G. 1996: Die ostdeutschen Beschäftigungsgesellschaften als Koordinationsinstanzen zwischen Arbeitsmarktpolitik und regionaler Strukturpolitik – Eine wegweisende Innovation oder nur eine temporäre Übergangslösung im Transformationsprozess?, in: WSI-Mitteilungen Nr. 12/1996, 736-743

Walwei, Ulrich 2005: Ende der Erwerbsarbeit? Neue Perspektiven für Gemeinwohlarbeit - Vortrag am 7. September 2005 in Berlin, online verfügbar unter: http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/LAG_Arbeit/Newsletter/news09_04_IAB_Walwei_Gemeinwohlarbeit.pdf

Wolff, Joachim/Hohmeyer, Katrin 2008: Für ein paar Euro mehr – Wirkungen von Ein-Euro-Jobs, IAB-Kurzbericht Nr. 2/2008, Nürnberg, online verfügbar unter: <http://doku.iab.de/kurzber/2008/kb0208.pdf>

Gesetze

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) 2005: SGB III-Textausgabe – Sozialgesetzbuch III – Arbeitsförderung mit angrenzenden Gesetzen, Verordnungen und BA-Regelungen, 8. Ausgabe, Nürnberg

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) 2008: Sozialgesetzbuch (SGB) – Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende, zuletzt geändert zum 28. Juli 2008

Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2002, BGBI. I 2002, 4607

Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2002, BGBI. I 2002, 4621

Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2003, BGBI. I 2003, 2848

Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24.12.2003, BGBI. I 2003, 2954

Abbildungsverzeichnis

Schaubild 1: Arbeitsmarktpolitisches Spannungsfeld „Öffentlicher Beschäftigungssektor“	3
Schaubild 2: Dritter Sektor	9
Schaubild 3: Vier Phasen der Reintegration in den Niederlanden	31
Schaubild 4: Entwicklung Arbeitslosenquoten (Gesamt, Frauen, Ausländer) 2005-2007: Bundesgebiet West, Baden-Württemberg, Freiburg – Jahresdurchschnitt	38
Schaubild 5: Entwicklung von Quoten im SGB II Bereich (SGB-II-Quote ¹ , Abgangsrate von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ² und Aktivierungsquote 2 ³) 2006-2007: Bundesgebiet West, Baden-Württemberg, Freiburg – Jahresdurchschnitt	39
Schaubild 6: Tätigkeitsbereiche bei Mehrfachnennungen	47
Schaubild 7: Sozialintegration	50
Schaubild 8: Eigenwirtschaftlichkeit	50
Schaubild 9: Sozialintegration	52
Schaubild 10: Eigenwirtschaftlichkeit	53
Schaubild 11: Qualifizierung	54
Schaubild 12: Arbeitsproduktivität	55
Schaubild 13: Bedenken gegen Ausweitung	57
Schaubild 14: Kooperation	59

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Instrumente und Handlungsansätze zum Aufbau eines Öffentlichen Beschäftigungssektors	28
Tabelle 2:	Kritische Fragen und Umsetzungsprobleme des Konzepts öffentliche Beschäftigung/Dritter Arbeitsmarkt	34
Tabelle 3:	Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten nach Wirtschaftszweigen: Bundesgebiet West, Baden-Württemberg und Freiburg, 2005 und 2007 und Veränderung jeweils 30.06.	36
Tabelle 4:	Strukturen der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung: Gesamt, Frauen, Ältere und ausländische Beschäftigte – Bundesgebiet West, Baden-Württemberg und Freiburg, 2005-2007 jeweils 30.06	37
Tabelle 5:	Entwicklung Arbeitslose und Ältere Arbeitslose 2006-2007: Bundesgebiet West, Baden-Württemberg, Freiburg – Jahresdurchschnitt	38
Tabelle 6:	Entwicklung Erwerbsfähige Leistungsempfänger (Gesamt, 25-50 und 50-65 Jahre) 2006-2007: Bundesgebiet West, Baden-Württemberg, Freiburg – Jahresdurchschnitt	40
Tabelle 7:	Arbeitslose im SGB II-Bereich nach Schulbildung 2007: Bundesgebiet West, Baden-Württemberg, Freiburg, Monat Juni 2007.....	41
Tabelle 8:	Eingliederungsquoten ¹ nach § 54 SGB II ² : Bundesgebiet West, Baden-Württemberg und Freiburg, 2006 und 2007.....	42
Tabelle 9:	Schätzung der infrage kommenden Personen für einen öffentlichen Beschäftigungssektor in Freiburg auf Grundlage der erwerbsfähigen Hilfeempfänger – Erwerbsfähige Hilfeempfänger, Jahresdurchschnitt 2007.....	43
Tabelle 10:	Trägerstrukturen und Einsatzfelder.....	45
Tabelle 11:	Einsatzbereich der Maßnahmen/Teilnehmer	49
Tabelle 12:	Arbeitsmarktpolitische Ziele der Träger	49
Tabelle 13:	Arbeitsmarktintegration	51
Tabelle 14:	Sozialintegration.....	51
Tabelle 15:	Eigenwirtschaftlichkeit.....	52
Tabelle 16:	Fiskalische Entlastung	53
Tabelle 17:	Qualifizierung	54
Tabelle 18:	Arbeitsproduktivität.....	55
Tabelle 19:	Bedenken gegen Ausweitung	57
Tabelle 20:	Kooperation.....	58