

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB-Regional

Berichte und Analysen aus dem Regionalen Forschungsnetz

07/2011

Implementationsanalyse zu § 16e SGB II in Nordrhein-Westfalen II

Die Erfahrungen der Geförderten

Frank Bauer
Matthias Jung
Manuel Franzmann
Philipp Fuchs

ISSN 1861-4760

IAB Nordrhein-Westfalen
in der Regionaldirektion

Nordrhein-
Westfalen

Implementationsanalyse zu § 16e SGB II in Nordrhein-Westfalen II

Die Erfahrungen der Geförderten

Frank Bauer (IAB Nordrhein-Westfalen)

Matthias Jung (IAB Nordrhein-Westfalen)

Manuel Franzmann (IAB Nordrhein-Westfalen)

Philipp Fuchs (IAB Nordrhein-Westfalen)

Mit finanzieller Unterstützung des Landes Nordrhein-Westfalen und des Europäischen Sozialfonds



EUROPÄISCHE UNION

Europäischer Sozialfonds

**Ministerium für Arbeit,
Integration und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen**



IAB-Regional berichtet über die Forschungsergebnisse des Regionalen Forschungsnetzes des IAB. Schwerpunktmäßig werden die regionalen Unterschiede in Wirtschaft und Arbeitsmarkt – unter Beachtung lokaler Besonderheiten – untersucht. IAB-Regional erscheint in loser Folge in Zusammenarbeit mit der jeweiligen Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit und wendet sich an Wissenschaft und Praxis.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Zusammenfassung | 7 |
| 1 Einleitung | 9 |
| 2 Kernaussagen der Implementationsstudie zu § 16e SGB II | 11 |
| 3 Ergebnisse der Implementationsstudie zu § 16e SGB II | 14 |
| 3.1 Ergebnisse zu der Konstruktion des Gesetzes | 14 |
| 3.2 Ergebnisse zur Umsetzung von § 16e SGB II durch die SGB-II-Träger | 17 |
| 3.3 Ergebnisse zu den Erfahrungen der Geförderten | 25 |
| 3.3.1 Die Bestimmung der Zielgruppe des Beschäftigungszuschusses | 25 |
| 3.3.2 Zu den Tätigkeiten der Geförderten in den Betrieben | 26 |
| 3.4 Zwischenfazit | 34 |
| 4 Zu den Wohlfahrtseffekten, die durch den Beschäftigungszuschuss bei den Geförderten eintreten | 35 |
| 5 Die Funktion der Normalitätssuggestion der geförderten Arbeit | 37 |
| 6 Strukturelemente von geförderter Beschäftigung, die bei einer künftigen Debatte nicht vernachlässigt werden sollten | 39 |
| Literatur | 42 |

Zusammenfassung

Als Instrument zur Bearbeitung des Problems der verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit trat 2007 mit § 16e SGB II ein Gesetz in Kraft, das unbefristet geförderte Beschäftigung ermöglicht. Mit Mitteln der Beschäftigungsförderung sollen individuelle Wohlfahrtseffekte erzielt werden, die sich aber nur dann einstellen, wenn die Geförderten sich unter den jeweiligen betrieblichen Bedingungen bewähren können. Dieser Beitrag zeigt auf, welche spezifischen Merkmale die Zielgruppe des Gesetzes hat, welche Formen von Erwerbsarbeit für sie infrage kommen bzw. welche Modifikationen von Tätigkeiten erforderlich sind, damit sie die Arbeit bewältigen können. Vor diesem Hintergrund wird auch die Frage zu diskutieren sein, inwiefern diese Arbeit eine „normale“ sein bzw. von den Geförderten als eine solche wahrgenommen werden kann.

Keywords:

Aktivierung, Arbeitsmarktpolitik, Arbeits- und Sozialverwaltung, Implementationsstudie, JobPerspektive, § 16e SGB II

Wir danken unseren Kollegen Stefan Fuchs und Volker Kotte für ihre hilfreichen Kommentare und wertvollen Anregungen. Dank gebührt außerdem unserer Kollegin Birgit Carl für die gewohnt geduldige und souveräne Gestaltung der Publikation.

1 Einleitung

Im Folgenden werden Ergebnisse einer Implementationsstudie¹ zu § 16e SGB II vorgestellt, die sich auf die Umsetzung dieses Gesetzes in Nordrhein-Westfalen beziehen. § 16e SGB II, auch „JobPerspektive“ oder BEZ als Abkürzung von Beschäftigungszuschuss genannt, sieht vor, dass ein Arbeitgeber, der einen Langzeitarbeitslosen einstellt, welcher abgesehen von der Langzeitarbeitslosigkeit noch zwei weitere „Vermittlungshemmnisse“ aufweist, als Ausgleich für die verminderte Produktivität des Arbeitnehmers einen Lohnkostenzuschuss von bis zu 75 % des Bruttolohnes erhalten kann. Voraussetzung der Förderung ist, dass der Arbeitslose in einem Förderungszeitraum von zunächst 24 Monaten realistischerweise keine Chance hat, eine Stelle auf dem Ersten Arbeitsmarkt zu finden. Wird, und dies stellt das eigentliche Novum des Gesetzes dar, nach Ablauf dieser Zeit befunden, die Vermittlungschancen haben sich nicht oder doch nur geringfügig gebessert, weshalb auch in den folgenden beiden Jahren eine ungeforderte Beschäftigung nicht möglich erscheint, dann soll das Arbeitsverhältnis entfristet werden – damit wird in Gestalt einer Soll-Vorschrift die Möglichkeit für eine dauerhafte, das heißt potenziell bis zur Verrentung sich erstreckende öffentlich geförderte Arbeit geschaffen.

Die Diagnose, die zum Prozess der Gesetzgebung von § 16e SGB II geführt hat, war, dass es eine qualifizierte Gruppe von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen gibt, die keine realistische Chance hat, in der mittleren Frist in den ersten Arbeitsmarkt integriert zu werden; auch wenn sie mit allen Mitteln „gefordert und gefördert“ wird, selbst wenn die konjunkturellen Bedingungen am Arbeitsmarkt sehr günstig sind. Diese Diagnose war 2006/2007 zutreffend, vor ihrem Hintergrund wurde § 16e SGB II eingeführt. Mittlerweile wird keine geförderte Beschäftigung mehr implementiert, weil die Mittelzuteilung dies nicht länger erlaubt. Von den damals angestrebten 100.000 zu fördernden Stellen werden bundesweit gegenwärtig noch insgesamt 16.000 (Stand Juni 2011) gefördert. Anzeichen für eine „Wiederbelebung“ der Umsetzung des nach wie vor geltenden Gesetzes sind gegenwärtig nicht zu erkennen.

Zugleich kann man aber warnende Stimmen vernehmen, die betonen, dass neben dem öffentlichkeitswirksam diskutierten Arbeitsmarktrisiko eines regionalen und sektoralen Fachkräftemangels auch das Problem verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit den deutschen Arbeitsmarkt gefährdet. Beispielhaft sei hier ein aktuelles Interview mit dem Vorstandsvorsitzenden der Bundesagentur für Arbeit, Frank-Jürgen Weise, genannt, indem er für einen dritten Arbeitsmarkt plädiert (Weise 2011).

¹ Es handelt sich um eine Studie, die sich ausschließlich der sogenannten „qualitativen Methoden“ der Soziologie bedient. Dabei handelt es sich um Dokumentenanalysen und um die Durchführung und Auswertung von Interviews. Es wurden Interviews mit Vertretern von 10 ausgewählten ARGen und zugelassenen kommunalen Trägern („Optionskommunen“) geführt. Dabei handelte es sich immer um deren Geschäftsführer, für die Umsetzung von § 16e SGB II zuständigen Bereichs- und Teamleiter sowie um Fallmanager. Bisweilen wurden auch sogenannte Flankierer und Vertreter von regionalen Beschäftigungsgesellschaften interviewt. Zudem wurden rund 20 Geförderte wiederholt interviewt, um Entwicklungen innerhalb der geförderten Arbeit rekonstruieren zu können. Zusätzlich zu diesen Interviews wurden Interviews mit Vorgesetzten und Kollegen und Arbeitsbeobachtungen durchgeführt. Die Interviews wurden aufgenommen, wortwörtlich verschriftet und mit der Methode der objektiven Hermeneutik ausgewertet.

Seine Argumentation könnte ohne die geringste Änderung auch im Kontext des Prozesses des policy making, der vor fünf Jahren zu § 16e SGB II geführt hat, platziert werden. Das ist ein eindeutiges Anzeichen dafür, dass dieses arbeitsmarkt- und sozialpolitische Problem nach wie vor der Lösung harret.

Die Dimension dieses Problems kann verdeutlicht werden durch die geringe Austrittsdynamik aus der Hilfebedürftigkeit bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Es besteht seit der Einführung des SGB II. Im Untersuchungszeitraum von Anfang 2005 bis Ende 2007 verbleiben 1,5 Millionen Bedarfsgemeinschaften durchgehend im Leistungsbezug, das ist eine Verbleibsrate von 45 % bezogen auf den Anfangsbestand. Selbstverständlich kommen in dieser Zeit auch neue Grundversorgungsfälle hinzu, die aufgrund der geringen Dynamik wiederum langfristig im Leistungsbezug verbleiben. Einige zusätzliche Indikatoren ausgehend von 2007 verdeutlichen die Problematik weiter: 2,7 Millionen Bedarfsgemeinschaften waren 12 Monate lang im Dauerbezug, hinzu kommen über 330.000, die über 12 Monate im Bezug waren. Insgesamt sind 84 % aller SGB II-Leistungsbezieher Langzeitbedürftige (Graf/Rudolf 2009).

Betrachtet man die Austrittswahrscheinlichkeit von Hilfeempfängern aus dem SGB II, so zeigt sich, dass die Wahrscheinlichkeit, die Hilfebedürftigkeit innerhalb eines Jahres wieder zu verlassen 24 % beträgt, wenn keine Vermittlungshemmnisse vorliegen. Diese vergleichsweise günstige Wahrscheinlichkeit bezieht sich aber nur auf einen sehr kleinen Anteil der Hilfeempfänger, denn nur 8 % dieser Personen sind nicht durch Vermittlungshemmnisse bei der Arbeitssuche eingeschränkt. In der Untersuchung, aus der diese Ergebnisse stammen, werden folgende „Vermittlungshemmnisse“ verwendet: Ein Alter über 50 Jahre, Langzeitarbeitslosigkeit, gesundheitliche Einschränkungen, ein Migrationshintergrund in dem Sinne selbst eingewandert zu sein, die Tatsache, dass im Haushalt eine andere Sprache als deutsch gesprochen wird, bei Frauen das Vorhandensein eines minderjährigen Kindes, die Pflege von Angehörigen und die Abwesenheit von Schul- und Ausbildungsabschlüssen (Achatz/Trappmann 2011).

70 % der Hilfeempfänger weisen mindestens zwei dieser Vermittlungshemmnisse auf, 42 % sogar drei und mehr. Für die Austrittswahrscheinlichkeit aus der Hilfebedürftigkeit bedeuten Vermittlungshemmnisse immer eine Senkung. „Mit der Zahl der Risiken sinkt die Wahrscheinlichkeit, den Grundsicherungsbezug innerhalb des Beobachtungszeitraums in Richtung Erwerbstätigkeit zu verlassen, dramatisch.[...]. Liegt die Wahrscheinlichkeit für Personen ohne eines dieser Risiken bei 23,9 %, so halbiert sie sich jeweils etwa auf 11,5 % bei einem Risiko und auf 6,2 % bei zwei parallelen Risiken. Liegt die Übergangswahrscheinlichkeit bei drei gleichzeitigen Risiken noch bei 4,3 %, so sind die Chancen für Personen mit vier oder mehr Risiken beinahe null, innerhalb des Beobachtungszeitraums wieder eine bedarfsdeckende Arbeit aufzunehmen“ (Achatz/Trappmann 2011: 30).

Dass es einen Bedarf für einen sozialen, geförderten Arbeitsmarkt gibt, lassen diese Ergebnisse mit eindeutiger Klarheit erkennen. Wie groß er ist, kann man durch zwei Perspektiven abschätzen. In einem administrativen Panel auf Grundlage der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) zeigt sich, dass bereits Ende 2008 ca. 200.000 Personen seit mindestens vier Jahren ununterbrochen durchgängig arbeitslos sind. Das dürfte eine empirisch abgesicherte

Untergrenze für den sozialen Arbeitsmarkt darstellen. Die Obergrenze kann man ermitteln, indem man die oben angeführte Untersuchung zu Vermittlungshemmnissen und Austrittswahrscheinlichkeiten in Betracht zieht. Knapp eine Million Hilfebedürftige haben vier und mehr Vermittlungshemmnisse, also kaum realistische Chancen, die Hilfebedürftigkeit zu verlassen. Innerhalb dieser Gruppe sind allerdings auch Hilfebedürftige enthalten, die aus verschiedenen Gründen dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen. Bei der Ermittlung der Anzahl der Personen, für die ein sozialer Arbeitsmarkt nötig wäre, kann man unterstellen, dass bei diesen eine ähnliche Relation von arbeitslosen Hilfebedürftigen zu allen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen vorliegt. Diese beträgt 40 %. Dann ergibt sich ein Bedarf an bundesweit 400.000 geförderten Arbeitsplätzen.

Vor diesem Hintergrund bedarf es keiner weiteren Erläuterung, weshalb die Auseinandersetzung mit einem geförderten Arbeitsmarkt in Form des § 16e SGB II sinnvoll ist. Im Folgenden werden daher ohne weitere Vorbemerkungen Ergebnisse einer Implementationsstudie zu diesem Gesetz vorgestellt. Die Studie wurde auf Nordrhein-Westfalen beschränkt, durch Mittel des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen sowie der Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen der Bundesagentur für Arbeit finanziell unterstützt und vom IAB Nordrhein-Westfalen durchgeführt. Der vorliegende Bericht ist in drei Teile gegliedert und enthält Ergebnisse zur Rekonstruktion des Gesetzes selber, zur Implementation des Gesetzes durch die Grundsicherungsträger sowie zu den Erfahrungen der Geförderten. Für den eiligen Leser sind Kernaussagen der Studie in Kurzform vorangestellt. Der folgende längere Text kann als die Erläuterung dieser Kernaussagen verstanden werden.

2 Kernaussagen der Implementationsstudie zu § 16e SGB II

...zu dem Gesetz:

- § 16e SGB II korrigiert Normalitätsunterstellungen des SGB II zu „Erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“ und stellt fest, dass es Fälle gibt, die aufgrund „in der Person liegender Vermittlungshemmnisse“ dauerhaft nicht in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren sind.
- § 16e SGB II soll den von der Normalität der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen wegen in der Person liegender Vermittlungshemmnisse Abweichenden, die aufgrund dieser Abweichung auch nur eingeschränkt in einem normalen Arbeitsverhältnis einsetzbar sind, eine Beschäftigung ermöglichen, die phänomenologisch so normal wie möglich erscheint. Diese Normalitätssuggestion soll zum Erreichen der angestrebten Wohlfahrtseffekte beitragen.
- § 16e SGB II vermittelt die Aktivierungspolitik des SGB II mit dem auch hier normativ verankerten Sozialstaatsgebot, auch von Normalitätsvorstellungen Abweichende solidarisch zu unterstützen. Die Wahrung, in der diese sozialstaatliche Solidarleistung hier ausgezahlt wird, ist geförderte Beschäftigung.

...zur Umsetzung des Gesetzes durch die SGB-II-Träger:

- Ein zentrales bundespolitisches Instrument zur Steuerung der Implementation des Beschäftigungszuschusses (BEZ) nach § 16e SGB II durch die Grundsicherungsträger stellen die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) zusätzlich bereitgestellten Haushaltsmittel dar. Die auf Fallzahlen heruntergebrochenen Mittelzuweisungen fungieren dabei als Richtwerte für die – aus bundespolitischer Sicht – erfolgreiche Implementation von § 16e SGB II in den einzelnen Grundsicherungsträgern.
- Der Haushalt für die SGB-II-Träger wird jährlich vom Bundestag beschlossen, während die Zahlungen für die Förderung nach § 16e SGB II insbesondere im Fall einer Entfristung langfristig bestehen. Dies führt zu einem Konflikt für die Umsetzungsträger, da ungewiss ist, wie lange die Zusätzlichkeit der Förderung aufrechterhalten wird. Eine solche Finanzierungsunsicherheit kann für eine entschlossene Umsetzung des Gesetzes problematisch werden und dazu führen, dass eine Erreichung der vorgegebenen Fallzahlen zumindest in vollem Umfang gar nicht angestrebt wird.
- Den Grundsicherungsträgern obliegt die Verantwortung, die abstrakte Zielgruppenbestimmung des Gesetzes praktisch in eine Auswahl an konkreten förderbedürftigen Langzeitarbeitslosen zu übersetzen. Dabei müssen sie abwägen, ob sie sich dabei ausschließlich auf Langzeitarbeitslose beschränken, die faktisch kaum noch Chancen am Ersten Arbeitsmarkt haben, oder ob sie im Sinne einer pragmatischen Orientierung an der Erreichung der vorgegebenen Fallzahlen auch solche in Betracht ziehen, die arbeitsmarktnäher sind.
- § 16e SGB II sieht vor, dass besonders schwer beeinträchtigte Langzeitarbeitslose, die Arbeitgeber unter anderen Umständen nicht einstellen würden, in Beschäftigung vermittelt werden sollen. Aufgrund der Vermittlungshemmnisse und der (potentiell) beeinträchtigten personalen Integrität der Geförderten bestand bei den Arbeitgebern jedoch zunächst trotz der umfänglichen Subventionen kaum Interesse daran, Angehörige dieser Zielgruppe einzustellen. Daher konnte sich eine Implementation der Förderung nicht auf die rein administrative Bearbeitung von Förderanträgen beschränken, sondern bedurfte darüber hinaus aktiver Werbungs- und Akquiseanstrengungen, um die Arbeitgeber für die Geförderten zu interessieren.

...zu den Erfahrungen der Geförderten:

- Aufgrund der für die administrative Praxis schwer umzusetzenden Zielgruppendefinition („in der Person liegende Vermittlungshemmnisse“) und dem doppelten Ansatz der Zielgruppe (mindestens zwei weitere Vermittlungshemmnisse) ist davon auszugehen, dass sich innerhalb der Geförderten sowohl Personen mit deutlich nachweisbaren „in der Person liegenden Vermittlungshemmnissen“ finden, aber auch solche, die „nur“ unvermittelbar sind, weil sie eine Kumulation askriptiver Vermittlungshemmnisse wie etwa fortgeschrittenes Alter oder einen Migrationsstatus aufweisen.
- Die Differenzierung zwischen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit „in der Person liegenden Vermittlungshemmnissen“ und solchen, die lediglich eine Kumulation von askriptiven Vermittlungshemmnissen aufweisen, hat regelmäßig Auswirkungen auf die betriebliche Einsatzfähigkeit und die Produktivität der betreffenden Geförderten.
- Bei allen Geförderten mit „in der Person liegenden Vermittlungshemmnissen“ mussten erhebliche Veränderungen der Tätigkeitsanforderungen vorgenommen werden, um zu ermöglichen, dass sie diese Tätigkeiten ausführen können.
- Bei Personen, die hauptsächlich askriptive Vermittlungshemmnisse aufweisen, konnten dagegen die einfachen Tätigkeiten ohne Konzessionen an eventuelle Produktivitätshemmnisse ausgeübt werden. Zwar handelt es sich in der Regel um einfache Tätigkeiten. Diese werden aber von den Geförderten „normal“ bewältigt.
- Der Kern der erreichten Wohlfahrtseffekte ist, dass es die geförderte Beschäftigung den Geförderten ermöglicht, nicht länger unfreiwillig von der verinnerlichten „Normalität einer erwerbszentrierten Lebensführung“ abweichen zu müssen. Das gilt auch, wenn diese Normalität in der Regel bei den Geförderten nur eine solche an der phänomenologischen Hülle darstellt.
- Das Bestreben, die geförderte Arbeit so „normal“ wie möglich erscheinen zu lassen, spielte im Gesetzgebungsprozess eine große Rolle. Der Grundgedanke war, dass nur eine Teilnahme am Erwerbsleben, die möglichst viele Normalitätsattribute trägt, die beabsichtigten Wohlfahrtseffekte erreichen kann. Die Normalitätssuggestion der geförderten Arbeit hat also eine wichtige Funktion, ist aber zugleich im betrieblichen Alltag ständig fragil.
- Neben diesen grundsätzlichen und im Prinzip alle Geförderten betreffenden Einschränkungen der Normalitätssuggestion liegt es vor allem an der betrieblichen Situation, am Verhalten von Vorgesetzten und Kollegen, ob der Schein von Normalität sich wirkungsvoll entfalten kann oder ob er unversehens zerplatzt.
- Der Vollständigkeit halber ist festzuhalten: Es gibt Fälle, in denen die Normalitätssimulation als scheinhaft durchschaut wird, ohne dass dies negative Konsequenzen hat und solche in denen auch auffälligste Belege für nicht normale Beschäftigungssituationen gar nicht bemerkt werden.

3 Ergebnisse der Implementationsstudie zu § 16e SGB II

3.1 Ergebnisse zu der Konstruktion des Gesetzes

§ 16e SGB II stellt eine erhebliche Korrektur des SGB II bzw. von stillschweigenden, aber handlungspraktisch ständig wirksamen Vorannahmen dieses Gesetzbuches dar. Die Korrektur betrifft ausschließlich eine bestimmte Gruppe der in diesem Rechtskreis mit Leistungen bedachten Personen: Die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, während die nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die ebenfalls Leistungen nach dem 2. Sozialgesetzbuch erhalten, davon nicht betroffen sind. Nach § 8 Absatz 1 SGB II gilt als erwerbsfähig, „wer nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein“. Wenn auch diese juristische Definition nur aussagt, dass die betreffenden Personen aus medizinischer Sicht in der Lage sind, unter üblichen Bedingungen drei Stunden pro Tag, also im Rahmen einer kurzen Teilzeitbeschäftigung, zu arbeiten, enthält sie dennoch eine Art Normalitätszuschreibung gegenüber diesen Personen. Weil sie als erwerbsfähig gelten, wird für sie die Normalität eines „normalen Erwerbstätigen“ in Anschlag gebracht. Markus Promberger (2009) formuliert diese Normalitätsunterstellung folgendermaßen: Es gibt ein „gewandeltes Bild vom erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, von dem nunmehr der Verhaltenskanon des „normalen“, sozial verantwortlichen und rational handelnden bürgerlichen Arbeitnehmers erwartet wird [...], von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen [wird] erwartet, dass sie über ein hohes Maß an Selbstkontrolle und Selbststeuerung (Zeitstrukturen im Alltag, Selbstpräsentation und Kommunikationskompetenz bei Behörden und Arbeitgebern), Flexibilität (Zumutbarkeitskriterien bei Jobangeboten) und rationaler Lebensführung (Umgang mit pauschalierten geldförmigen Hilfsleistungen) verfügen. Wo dies nicht der Fall ist, drohen Sanktionen verschiedener Art“ (Promberger 2009: 29).

Zwar trifft dieses Normalitätsbild in der Regel zu, was aber nicht darüber hinwegtäuschen darf, dass es eine Vielzahl von Leistungsempfängern gibt, die dessen Anforderungen nicht erfüllen, sei es aufgrund von physischen, psychischen und/oder sozialen Problemen oder von geringen Handlungs- und/ oder Erwerbskompetenzen oder mangelnden Qualifikationen. Vor diesem Hintergrund stellt dann Promberger auch fest: „Normalitätsvorstellungen sind ebenfalls ‚normal‘ für menschliche Gesellschaften und ihre Institutionen. Doch ebenso gehört es zum Grundbestand moderner Sozialstaatlichkeit, dass nicht alle Gesellschaftsmitglieder diesem Bild entsprechen und trotzdem in den Schutz des Sozialstaatsgebots fallen müssen. Dieser Tatsache muss sich auch die deutsche Aktivierungspolitik mit ihren veränderten normativen Anforderungen an die Hilfebedürftigen stellen, wenn sie sich nicht den subkutanen Fortbestand armenpolizeilicher Traditionen, den Rückfall in einem ‚punitiven Paternalismus‘ (Lessenich 2003 in Bezugnahme auf Offe 2001) oder die Rückgewinnung sozialer Kontrolle durch Arbeit (Dahrendorf 2000) vorwerfen lassen will“ (ebd.).

Der Argumentationsrichtung von Promberger ist nichts hinzuzufügen, doch sei darauf hingewiesen, dass er ein wesentliches Problem nicht anspricht: Mit der rein medizinischen Erwerbsfähigkeitsdefinition sind auch ein Normalbild und eine praktisch fungierende Unterstellung verbunden, die sich auf die Beschäftigungsfähigkeit der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen beziehen und damit auf die Möglichkeit, dass sie auch tatsächlich am Arbeitsmarkt „unter

üblichen Bedingungen drei Stunden am Tag“ arbeiten können, eben weil sie dort auch tatsächlich Arbeit finden können.

Diese Normalitätsunterstellung könnte man folgendermaßen paraphrasieren: „Alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sind im Prinzip mittelfristig beschäftigungsfähig und für die Arbeitsverwaltungen auch vermittelbar“. Sie ist es, die durch den § 16e SGB II als unzutreffend beschrieben wird. Die ihm zugrunde liegende Diagnose lautet folglich: „Nicht alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sind mittelfristig in den ersten Arbeitsmarkt vermittelbar, auch nicht, wenn sich die konjunkturellen Bedingungen deutlich verbessern“. Daher definiert er eine Zielgruppe, für die gilt, dass sie zwar erwerbsfähig im Sinne von § 8 SGB II ist, aber dennoch keine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt finden wird. Die Zielgruppe wird bestimmt als Langzeitarbeitslose mit **in der Person liegenden Vermittlungshemmnissen**. Diese zunächst eigentümlich schwammige und für die Verwaltungspraxis außerordentlich schwer umzusetzende Formulierung verweist in aller Deutlichkeit auf massive individuelle Abweichungen dieser Personen von dem Normalbild des „erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“ wie es oben skizziert wurde. Es handelt sich um Personen, deren physisch-psychisch-soziale Integrität so schwer versehrt ist, dass sie mittelfristig keinerlei Aussicht haben, am ersten Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, auch wenn sie medizinisch in der Lage sein sollten, drei Stunden am Stück zu arbeiten.

Dieser Blick auf die Abweichungen von mit dem Begriff der Erwerbsfähigkeit transportierten Normalitätsunterstellungen eröffnet auch eine Perspektive auf den Bedarf der typischerweise kommunalen flankierenden Hilfen, die nicht in erster Linie auf die Arbeitsmarktintegration, sondern auf die basale Sozialintegration zielen, also auf die Bereitstellung von Kinderbetreuungsangeboten, von Familienhilfen, aber besonders auf psychologische Unterstützung sowie Unterstützung bei Suchtproblemen und Überschuldung. Es ist genau der von § 16e SGB II anvisierte Personenkreis der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die so schwere in der Person liegende Probleme haben, dass sie auch bei konjunkturellen Hochzeiten nicht vermittelbar sind, die nach wie vor der kommunalen Flankierung bedürfen.

§ 16e SGB II löst nun das diagnostizierte Problem folgendermaßen: Für die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die aufgrund von in der Person liegenden Vermittlungshemmnisse auf absehbare Zeit keine Aussicht auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt haben, soll geförderte Beschäftigung zur Verfügung gestellt werden. Der Imperativ marktvermittelter Integration wird zugunsten einer geförderten Integration eingeschränkt, an der sich die Arbeitgeber mit einem vergleichsweise geringen Anteil beteiligen müssen. Vor allem wird offensiv geklärt, dass § 16e SGB II keinen unmittelbar instrumentellen Charakter mit Blick auf Arbeitsmarktintegration hat. Sein Ziel ist nicht die Vermittlung in den Ersten Arbeitsmarkt, sondern die Erreichung individueller Wohlfahrtseffekte, die mit einer Beschäftigung verbunden sind. Damit ist auch der irritierende Sachverhalt überwunden, der den Einsatz der sogenannten Ein-Euro-Jobs (Arbeitsgelegenheit [AGH] Mehraufwandsvariante) charakterisiert, die zwar instrumentell auf die Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit zielen, aber stillschweigend häufig gerade um der Stabilisierung der Sozialintegration willen eingesetzt werden. § 16e SGB II macht die Differenzierung innerhalb der „Erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“ offiziell und konstatiert die Notwendigkeit, für diejenigen mit „in der Person liegenden Vermitt-

lungshemmnissen“ im Rahmen des SGB II die sozialpolitische Gewichtung gegenüber der arbeitsmarktpolitischen zu verstärken.

Durch § 16e SGB II wird ein Nexus zwischen den in der Person liegenden Vermittlungshemmnissen und einer eingeschränkten Produktivität dieser Personen hergestellt. Aufgrund der personalen Einschränkungen sei die Zielgruppe des Gesetzes nicht so produktiv, wie ein Arbeitgeber dies üblicherweise erwarte, daher müsse die Produktivitätseinschränkung durch einen staatlichen Zuschuss zum Lohn ausgeglichen werden. Der verminderte Lohn (der nur noch 25 % bis 60 % des gesamten Lohnes beträgt), den der Arbeitgeber zahlt, soll der Restproduktivität der geförderten Arbeitnehmer entsprechen. Zugleich wird der Tatsache, dass die Abweichungen „in der Person“ verankert und damit dauerhaft angelegt und schwer zu verändern sind, Rechnung getragen, indem der Beschäftigungszuschuss in der Regel dauerhaft gewährt werden soll.

Während einerseits die Abweichung von der Normalität betont wird – in Bezug auf persönliche Eigenschaften und die betriebliche Leistungsfähigkeit – wird andererseits Wert darauf gelegt, dass die geförderten Beschäftigungsverhältnisse zumindest an ihrer Oberfläche möglichst viele Attribute von Normalität zeigen: Die Beschäftigung ist sozialversicherungspflichtig, in der Regel unbefristet, tariflich entlohnt und in der Regel vollzeitig. Sie ahmt also das Normalarbeitsverhältnis nach. Insbesondere an der Vollzeitigkeit der geförderten Beschäftigungsverhältnisse zeigt sich dabei eine Spannung: Wie soll diese hohe zeitliche Anforderung an die Leistungsverausgabung der Geförderten mit der konstatierten und für die Förderung konstitutiven Einschränkung des Leistungsvermögens vereinbart werden?

Diese Spannung verdeutlicht, wie groß der Stellenwert ist, der dem Anschein von Normalität – im Folgenden: von „simulierter Normalität“ – beigemessen wird. Der Widerspruch wird in Kauf genommen, weil die Simulation von Normalität offenbar für das Erzielen der angestrebten Wohlfahrtseffekte als notwendig gehalten wird. Der Stellenwert dieser „simulierten Normalität“ kann vor allem den Bundestagsdebatten anlässlich der Lesungen von (damals noch) § 16a SGB II entnommen werden. Hier wird betont, dass die geförderte Arbeit ein „ganz normaler Job“ sein soll und in scharfem Gegensatz zu Arbeit in Sondereinrichtungen wie Behindertenwerkstätten (Bundestagsdrucksache 2007: 11278) stehen soll, nur diese Normalität erlaube es, den Langzeitarbeitslosen durch die geförderte Arbeit „ihre Würde“ wiederzugeben. Es geht um Sozialintegration durch normale Arbeit, die den Effekt haben soll, dass die Geförderten nicht länger Außenseiter bleiben müssen.

§ 16e SGB II selbst hat zwei unterscheidbare Seiten. Einerseits geht er davon aus, dass die Zielgruppe dauerhaft keine Aussicht auf Vermittlung in den ersten, ungeförderten Arbeitsmarkt hat, weil die personalen Versehrungen dies nicht erlauben. Andererseits hält er auch die Option einer Veränderung der ursprünglichen Prognose nach einer Förderphase von zwei Jahren offen. Gründe dafür können zunächst darin gesehen werden, dass sich bei den Geförderten – aufgrund der Stabilisierung durch die geförderte Beschäftigung, aber ebenso gut auch aufgrund rein persönlicher Entwicklungen – eine signifikante Verbesserung der Leistungsfähigkeit und Vermittelbarkeit eingestellt hat. Ein weiterer Grund für eine solche Option liegt in der Definition „in der Person liegende Vermittlungshemmnisse“ – diese ist so schwierig in eine Operationalisierung für die Vermittlungspraxis umzusetzen, dass es not-

wendig ist, die Prognose „dauerhaft unvermittelbar“ einem praktischen Bewährungstest zu unterziehen.

Demnach ist § 16e SGB II ein Instrument, das einerseits zwar auf dauerhaft geförderte Beschäftigung setzt, damit den Aktivierungsanspruch des SGB II zielgruppenspezifisch aussetzt und die Instrumentalität des Gesetzes auf Arbeitsmarktintegration aufhebt, andererseits während der ersten Förderphase von zwei Jahren dazu anhält, zu überprüfen, ob nicht doch die Möglichkeit ungeförderter Beschäftigung besteht. Sollte sich diese Möglichkeit verwirklichen lassen, wird, wenn man so sagen will, die Aktivierungsinstrumentalität wiederbelebt. § 16e SGB II erweist sich dann als ein Instrument, das Personen, von denen Unvermittelbarkeit angenommen wurde, eine so großzügige und fördernde Hilfe gewährt, dass sie wieder den ursprünglich eingeklammerten Normalitätsmaßstäben entsprechen.

In den Fällen, die sich auch nach zwei Jahren – jetzt aufgrund materialer Erfahrung in der geförderten Arbeit – weiterhin als förderbedürftig erwiesen haben, wird der Beschäftigungszuschuss dauerhaft gewährt – und zwar nicht als ein Instrument, dessen Einsatz auf etwas Drittes außerhalb dieser Gewährung verweist, sondern weil die so ermöglichte Beschäftigung als ein Selbstzweck gilt, dem ein würdevolles Leben in der Arbeitsgesellschaft entspricht. Die sozialpolitische Leistung, das erstrebenswerte Gut, mit dem die Geförderten solidarisch unterstützt werden, ist also Beschäftigung. Die Sozialpolitik bedient sich der Wahrung der „möglichst normalen Beschäftigung“. Daraus folgt, dass der Beschäftigungszuschuss eine freiwillige Leistung ist, die Annahme einer geförderten Beschäftigung kann nicht sinnvoll mit Sanktionsdrohungen erzwungen werden.

Die beiden Seiten des § 16e SGB II stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander, das praktisch im Rahmen der einzelfallbezogenen Erfahrung mit der geförderten Beschäftigung in der ersten Förderphase vermittelt werden kann und muss. Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt innerhalb der ersten Förderphase sind nicht als Indikatoren für Fehlselektionen zu verstehen, es handelt sich um Entwicklungspfade innerhalb der vom Gesetz explizit vorgegebenen möglichen Verlaufsformen.

3.2 Ergebnisse zur Umsetzung von § 16e SGB II durch die SGB-II-Träger

Von Seiten der Bundespolitik wurde bei der Verabschiedung von § 16e SGB II der Tatsache Rechnung getragen, dass einerseits die Implementation eines solchen Förderinstruments erhebliche Kosten zeitigt und andererseits dessen Nutzung nicht auf Kosten der übrigen Eingliederungsleistungen gehen soll, die sich an diejenigen unter den SGB-II-Arbeitslosen richten, die weiterhin in ungeförderter Beschäftigung zu vermitteln sind. Aus diesem Grunde wurde erstmals zum Jahreswechsel 2007/2008 ein zusätzlicher Haushaltstitel für alle Grundsicherungsträger beschlossen, der neben dem regulären Eingliederungstitel zusätzliche Mittel für die Umsetzung von § 16e SGB II ausweist und diese zudem in konkrete Fallzahlen für jede einzelne ARGE und Optionskommune herunterbricht.

Für die Steuerung der Implementation von § 16e SGB II durch Akteure auf der Bundesebene ist diese Entscheidung in zweierlei Hinsicht bedeutsam: Zunächst können die ausgewiesenen Fallzahlen als Ausdruck einer politischen Erwartung interpretiert werden, an deren Erreichung sich eine quantitativ erfolgreiche regionale Umsetzung der Förderung zu messen hat.

Zudem wird durch die Zusätzlichkeit gewährleistet, dass der Einsatz anderer Förderinstrumente nicht reduziert werden muss, damit die gewünschten Fallzahlen erreicht werden können. Die Umsetzung des BEZ ist eine zusätzliche, distinkte Aufgabe der SGB-II-Träger, die nicht in Konkurrenz zu Haushaltsmitteln für andere Instrumente tritt. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Aktivierung derjenigen, die als vermittelbar gelten, nicht auf Kosten der JobPerspektive eingeschränkt wird, zugleich aber Anreize bestehen, die bereitgestellten Mittel für die Zielgruppe, die durch die übrigen Instrumente nicht erreicht wird, im vorgegebenen Umfang zu verausgaben.

Unangetastet bleibt jedoch die Regelung, dass die durch die Förderung eingesparten Passivleistungen, also die wegfallenden oder verringerten Zahlungen der Grundsicherung oder des Wohngelds, nicht mit den aktiven Leistungen für die BEZ-Förderung verrechnet werden können. Die Tatsache, dass auf der einen Seite passive Mittel eingespart werden, die ansonsten höchstwahrscheinlich weiter zu zahlen gewesen wären, können bei der finanziellen Bilanzierung der Förderung nach § 16e SGB II durch die Grundsicherungsträger nicht in Anschlag gebracht werden.

Dass die erstmals für den Haushalt 2008 ausgewiesenen Mittel für die Förderung nach § 16e SGB II in dem dort festgeschriebenen Umfang weiterhin bereitgestellt werden, kann den Grundsicherungsträgern nicht garantiert werden, da der Haushalt jährlich vom BMAS aufgestellt und vom Bundestag verabschiedet wird. Damit beruht die BEZ-Förderung auf einer volatilen finanziellen Grundlage, denn die Grundsicherungsträger gehen bei der gesetzeskonformen Umsetzung mitunter langfristige Verpflichtungen ein. Ist die Entfristung tatsächlich – wie im Gesetz vorgesehen – der empirische Normalfall, so bestehen für die ARGEN und Optionskommunen finanzielle Verpflichtungen, die weit über das Haushaltsjahr hinausgehen und sich mitunter bis zur Verrentung des Geförderten in 20 oder 30 Jahren erstrecken können. Ein Gesetz wie § 16e SGB II, das sich in einem erheblichen Spannungsverhältnis zum dominanten Aktivierungsparadigma befindet und erstmals in der Geschichte der deutschen Arbeitsmarktpolitik eine unbefristet geförderte Beschäftigung vorsieht, ist jedoch der Gefahr ausgesetzt, aufgrund von politischer Kritik „kassiert“ oder hinsichtlich der zunächst großzügigen Finanzierungsmodalitäten beschnitten zu werden.

Diese Ungewissheit bei gleichzeitiger Langfristigkeit der Mittelbindung durch die Förderzusagen stellt für die Grundsicherungsträger einen gewichtigen Zielkonflikt in der Umsetzung dar. Tritt der Fall ein, dass die Finanzierungsmodalitäten tatsächlich zu Ungunsten der BEZ-Förderung verändert werden, müssten die SGB-II-Träger entweder die bereits zugesagten Förderungen wieder zurücknehmen oder die bestehenden Fälle aus dem regulären Eingliederungstitel finanzieren. Ersteres hätte zur Folge, dass die ehemals Geförderten wieder in den zuvor herrschenden Zustand der Chancenlosigkeit zurückkehrten. Andernfalls ginge die Förderung einer kleinen Gruppe aufgrund der vergleichsweise hohen Kosten des BEZ zu Lasten der übrigen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die ebenfalls auf Unterstützungsleistungen angewiesen sind. In ihrer Umsetzung müssen die ARGEN und Optionskommunen daher abwägen, in welchem Umfang sie das Risiko eingehen wollen, durch eine Veränderung des Eingliederungstitels in ihrer arbeitsmarktpolitischen Handlungsfähigkeit eingeschränkt zu werden, denn eine große Zahl von Förderverpflichtungen nach § 16e SGB II bindet langfristig eine große Summe für vergleichsweise wenige Personen, während Maßnahmen, die auf

Integration in den ersten Arbeitsmarkt zielen, strukturgemäß einen wesentlich größeren Umschlag von Personen, die durch Instrumenteneinsatz gefördert werden, haben. Damit reproduziert sich das strukturelle Spannungsverhältnis des Gesetzes zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik erneut in der Implementation durch die Grundsicherungsträger. Sie müssen zwischen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Zielen abwägen und entscheiden, welche Risiken sie gegebenenfalls für eine Umsetzung, die dem Geist des Gesetzes entspricht, einzugehen bereit sind.²

Die Bestimmung der Zielgruppe der Förderung im Gesetzestext ist überaus voraussetzungs- voll und stützt sich – übersetzt man diese als Beschädigung der physio-psycho-sozialen Integrität – auf Kategorien, die als solche in den Daten der Arbeitsverwaltung nicht zur Verfügung stehen. Auf dieser abstrakten Grundlage müssen nun die Fallmanager, im Zweifelsfalle angeleitet durch lokale oder bundesweite Handlungsleitfäden³, entscheiden, welche der von ihnen betreuten Arbeitslosen sie letztlich als potentielle Kandidaten für eine Förderung mit § 16e SGB II auswählen. Dieser praktischen Entscheidung im Einzelfall geht aber eine Grundsatzentscheidung voraus, ob ausschließlich solche Langzeitarbeitslose für die Förderung in Betracht gezogen werden, die tatsächlich als „clear cases“ von aussichtsloser Vermittlung gelten oder ob gewissermaßen als Konzession an die Interessen der potentiellen Arbeitgeber auch solche Personen ausgewählt werden, denen u. U. noch Entwicklungspotential zugesprochen wird. Diese strategische Entscheidung wird zumeist von den Geschäftsführern der jeweiligen ARGEn und Optionskommunen getroffen und in der Folge an die operativ verantwortlichen Fallmanager kommuniziert.

Eine strikte Selektionspraxis orientiert sich dabei konsequent am Geist des Gesetzes und konzentriert sich auf Fälle, bei denen sich alle anderen Instrumente bereits als wirkungslos erwiesen haben. Kehrseitig bedeutet dies aber, dass das Interesse der Arbeitgeber an deren Einstellung systematisch geringer ist. Werden die Förderkriterien großzügiger ausgelegt, ist das Interesse der Arbeitgeber entsprechend größer und es lassen sich schneller höhere Förderzahlen erreichen. Eine solche Praxis läuft allerdings Gefahr, diejenigen nicht zu berücksichtigen, für die die Förderung ursprünglich gedacht war, so dass mitunter die Schwächsten unter den Langzeitarbeitslosen auch von dieser Unterstützungsleistung nicht erreicht werden.

Es sind objektive Implikationen des Gesetzestextes und des Gesetzgebungsprozesses zu § 16e SGB II, dass es sich bei der Zielgruppe des Gesetzes um Menschen handelt, die hinsichtlich ihrer physio-psycho-sozialen Integrität beeinträchtigt und den Anforderungen der modernen Arbeitswelt nicht gewachsen sind. Diese weitreichenden Einschränkungen bedin-

² Faktisch wurde zum Jahreswechsel 2009/2010 die Berechnungsgrundlage des BEZ-Titels durch das BMAS geändert. Anders als zuvor werden die Mittel nun in Absehung von den bisher erreichten Fallzahlen gleichmäßig unter allen SGB-II-Trägern verteilt. Dies hat zur Folge, dass besonders engagierte ARGEn und Optionskommunen den Spielraum für neue Fälle und zur Entfristung der bestehenden Fällen verlieren und Teile der bereits eingegangenen Verpflichtungen aus dem regulären Eingliederungstitel finanzieren müssen, während SGB-II-Träger, die das Instrument kaum genutzt haben, nun diesbezüglich über einen finanziellen Spielraum verfügen, der für sie eigentlich bedeutungslos ist.

³ Die Arbeitshilfe der Bundesagentur für Arbeit (2010) versucht ebendiese Bestimmungen anhand einer Liste typischer Problemkonstellationen wie Obdachlosigkeit, Alkoholismus etc., die auf derartige Probleme hindeuten, zu operationalisieren.

gen, dass Arbeitgeber selbst zu den vergleichsweise großzügigen Förderkonditionen des Programms zumindest zunächst kaum Interesse daran haben, diese zu beschäftigen. Die ökonomische Anreizlogik des Programms, die in Aussicht stellt, für eine vollzeitige Arbeitskraft lediglich ein Viertel der Lohnkosten zahlen zu müssen, führt trotz dieser weitreichenden Kompensation angesichts der Einschränkungen der Geförderten nicht dazu, dass dessen Implementation auf Seiten der Arbeitgeber zum „Selbstläufer“ wird. Daher muss die Arbeits- und Sozialverwaltung für die erfolgreiche Umsetzung des Programms Anstrengungen unternehmen, die deutlich über die Bearbeitung der Förderanträge und die Zuweisung von Förderkandidaten zu Arbeitsplätzen hinausgehen. Den Arbeitgebern müssen nicht nur die ökonomischen Anreize in Aussicht gestellt werden, sie müssen überdies vom Nutzen der Geförderten für ihren Betrieb überzeugt werden. Daher sieht sich das Vermittlungspersonal mit der Aufgabe konfrontiert, einzelfallspezifisch sinnvolle Einsatzmöglichkeiten in den Betrieben aufzuzeigen, an das soziale Gewissen der Arbeitgeber zu appellieren und aktiv Werbung für die Zielgruppe betreiben zu müssen, mittels Veranstaltungen, Infobroschüren und anderen Aktionen. Diese Anforderungen gehen über die üblichen Tätigkeiten in den SGB-II-Trägern hinaus und bedürfen einer Kreativität, die sich nur in dezentralen Handlungsspielräumen entfalten kann. Sie kann nicht vorgeschrieben oder in Handlungsanweisungen kodifiziert werden und birgt zudem die Möglichkeit, dass die zwingend notwendigen Unbestimmtheiten im Handeln ungenutzt bleiben, so dass die Möglichkeiten einer aktiven Implementation nicht im vollen Umfang ausgeschöpft werden. Wurden derartige Spielräume jedoch aktiv im Sinne einer engagierten Umsetzung genutzt, stieg meist auch die Nachfrage durch die Arbeitgeber und es fiel zusehends leichter, Betriebe für die Einstellung eines BEZ-Kandidaten zu gewinnen.

Ob die Handlungsspielräume in Einzelfall zur Obstruktion genutzt werden oder im Gegenteil zu erheblicher Kreativität und Engagement für die Zielgruppe führen, hängt maßgeblich davon ab, ob sich die Verantwortlichen in den Umsetzungsträgern mit den Zielen der Förderung identifizieren. Dies wiederum setzt voraus, dass sie die zielgruppenspezifische Aussetzung der Aktivierung für die Zielgruppe des BEZ aus einer arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Perspektive für sinnvoll erachten. Ist dies grundsätzlich der Fall, stehen die SGB-II-Träger schließlich vor der Herausforderung, das Spannungsverhältnis einer Förderlogik, die von einer Integration in den Ersten Arbeitsmarkt absieht und stattdessen auf die Generierung von Wohlfahrtseffekten durch die erwerbsfürsorgliche Bereitstellung von geförderten Arbeitsplätzen setzt, konsistent in ihre lokalen Handlungsstrategien zu integrieren.

Damit ist es für die Bewältigung des Handlungsproblems, das sich objektiv allen Umsetzungsträgern stellt, zunächst notwendig, die haushalterischen Unwägbarkeiten um der Förderung der Zielgruppe willen auszuhalten und auszubalancieren, dann die potentiellen Kandidaten unter den betreuten Langzeitarbeitslosen für eine solche Förderung zu identifizieren und schließlich kreativ Arbeitsplätze in der lokalen Wirtschaft zu akquirieren. Dies ist die Voraussetzung dafür, eben jenen, die ansonsten keine Chance mehr am Arbeitsmarkt haben, Wohlfahrtseffekte zu vermitteln, im Falle einer Entfristung auch durch eine Förderung auf unbestimmte Zeit hin.

Wie unsere empirischen Untersuchungen in insgesamt zehn ARGE n und Optionskommunen in Nordrhein-Westfalen gezeigt haben, wird dieses Handlungsproblem auf stark variierende Weise gelöst, was vor allem in den unterschiedlichen Deutungen und Aneignungsweisen des Gesetzes durch das Führungspersonal in den SGB-II-Trägern begründet ist. Im Folgenden werden vier typische Aneignungsweisen dargestellt.

Typ 1: „Durchdringung von Geist und Buchstaben des Gesetzes“

Der erste grundlegende Typ einer regionalen Umsetzungsvariante des BEZ zeichnet sich durch eine besonders strikte Orientierung am Geist des Gesetzes aus, die Betonung sozialpolitischer Motive und die zielgruppenspezifische Aussetzung der Aktivierung durch das Gesetz werden von den Akteuren dieses Typs als richtig und notwendig erachtet. Das Gesetz schließt für diese SGB-II-Träger eine wichtige Lücke hinsichtlich der Bewältigung des sozialpolitischen Auftrags des SGB II. Gleichwohl sind sie sich der finanziellen Unwägbarkeiten, die aus einem entschlossenen Umsetzungs Handeln resultieren können, bewusst, nehmen diese aber um der Zielgruppe willen in Kauf, da sonst keine Möglichkeit bestünde, diese Menschen angemessen zu unterstützen. Die Praxis der Umsetzung ist durch eine strikte Orientierung an der Selektion der „Schwächsten der Schwachen“, für die keine anderen sinnvollen Unterstützungsleistungen mehr zur Verfügung stehen, geprägt. Die Entfristung der geförderten Arbeitsverhältnisse wird aufgrund der strikten Selektionspraxis als Normalfall angesehen, wenngleich dies nicht bedeutet, dass die Entwicklungen der Geförderten nicht verfolgt würden. Auch hier besteht ein grundsätzliches Interesse daran, die geförderten Beschäftigungsverhältnisse, wenn möglich, in ungeforderte zu überführen. Mit Blick auf die Werbe- und Akquiseanstrengungen unter den regionalen Arbeitgebern zeigen sich Vertreter dieses Typs besonders engagiert. Eben weil ihnen daran gelegen ist, die Zielgruppe in geförderte Beschäftigungsverhältnisse zu vermitteln, werden vielfältige Wege bei der Suche nach geeigneten Arbeitgebern beschritten. Dies beinhaltet sowohl einzelfallspezifische Akquisebemühungen durch aus Landesmitteln finanzierte Flankierer als auch Vorträge bei Veranstaltungen oder Werbung in Form von Broschüren und Flyern. Die Veränderung der Finanzierungsmodalitäten für die Umsetzung von § 16e SGB II stellt Vertreter dieses Typs vor besondere Probleme, da sie sowohl daran orientiert sind, die Fallzahlen quantitativ auszuschoöpfen, als auch davon ausgehen, dass die Mehrheit dauerhaft zu fördern ist. Nach der Umstellung der Berechnungsgrundlage deckten die bereitgestellten Mittel nicht mehr die bereits eingegangenen Verpflichtungen ab und es bestand nur sehr begrenzt die Möglichkeit zur Entfristung der geförderten Arbeitsverhältnisse. Daher wurden prioritär solche Fälle entfristet, denen die geringsten Chancen am Ersten Arbeitsmarkt eingeräumt wurden, während in anderen Fällen versucht wurde einen Übergang aus der Förderung in den Ersten Arbeitsmarkt zu moderieren, etwa durch befristete Lohnkostenzuschüsse oder andere Förderinstrumente sowie intensivier te Vermittlungsbemühungen.

Typ 2: „Selektive Umdeutung zum Integrationsinstrument für den Ersten Arbeitsmarkt“

Auch die Vertreter von Typ 2 können als grundsätzliche Befürworter der BEZ-Förderung verstanden werden, allerdings ist hier im Vergleich zu Typ 1 eine entscheidende Transformation zu beobachten: Im Vordergrund steht für sie bei der Umsetzung des Gesetzes nicht etwa die Aussetzung der Aktivierung und die Langfristigkeit der Förderung. Stattdessen nutzen sie

§ 16e SGB II vielmehr im Sinne eines großzügig ausgestalteten Aktivierungsinstruments, das vor allem Übergänge in ungeforderte Beschäftigung ermöglichen soll. Dies bedeutet weiterhin, dass in der Umsetzungspraxis dieses Typs die Option der Entfristung weitgehend ausgeklammert wird, da auch für diesen Kreis von besonders marktfernen am Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt festgehalten wird. Eine solche Aneignung des Gesetzes „entschärft“ zwei wesentliche strukturelle Konflikte des BEZ: Zum einen wird der Widerspruch des Gesetzes zur Basislogik des SGB II durch eine solche Umsetzungspraxis „geglättet“, da auch für diesen Personenkreis die Grundsätze der Aktivierung aufrechterhalten werden. Zum anderen führt die Tatsache, dass eine Entfristung höchstens in Ausnahmefällen vorgesehen ist, dazu, dass das finanzielle Risiko durch langfristige Mittelbindungen reduziert wird, da diese kaum eingegangen werden. Die Verpflichtungen beschränken sich daher in der Regel auf zwei Jahre, so dass der Haushalt höchstens kurzfristig in Schieflage geraten kann. Wenn auch mit den genannten Modifikationen, so werden, ähnlich wie bei Typ 1, auch hier erhebliche Akquise- und Werbeanstrengungen unternommen, um die gewünschten Fallzahlen zu erreichen. Die Geschäftsführer von Typ 2 begreifen sich vor allem als wichtige regionale Arbeitsmarktakteure, die nun durch den BEZ ein Instrument zur Verfügung haben, mittels dessen sie Arbeitgeber auch für die besonders marktfernen unter ihren „Kunden“ interessieren können, wobei sie beiden Seiten mitunter von Beginn an verschweigen, dass ggf. die Möglichkeit einer Entfristung bestünde. Systematisch erschließen sie neue Geschäftsfelder oder kooperieren mit der jeweiligen Kommune, so dass eine faktische 100 %-Förderung in kommunalen Aufgabenbereichen erzielt wird. Das Ziel, möglichst alle Geförderten in den Ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln, bedingt weiterhin, dass die kontinuierliche Begleitung der geförderten Arbeitsverhältnisse eine große Rolle spielt, um möglichst frühzeitig Degressionen oder Übergänge in ein ungefordertes Beschäftigungsverhältnis anzubahnen. Um diese Übergänge zu ermöglichen und so flexibel wie möglich gestalten zu können, befürworten Vertreter dieses Typs oftmals auch ein langsames Abschmelzen der Förderung, das bei der gegenwärtigen Ausgestaltung eigentlich nicht vorgesehen ist. Trotz allen Engagements in der Umsetzung bleibt jedoch festzuhalten, dass durch eine solche Praxis das eigentliche Novum, die Unbefristetheit der Förderung, tendenziell getilgt und das Gesetz nicht in seiner Gänze umgesetzt wird.

Typ 3: „Finanzierungsunsicherheit als Skandal und Falle“

Während sowohl Typ 1 als auch Typ 2 als grundsätzliche Befürworter der Förderung bezeichnet werden können, dominiert bei Typ 3 eine grundlegende Skepsis. Zwar wird ein prinzipieller Bedarf an einem solchen Förderinstrument nicht bestritten, die Vertreter dieses Typs sind allerdings davon überzeugt, dass die Lösung dieses arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Problems nicht in § 16e SGB II samt der mit ihm verbundenen Finanzierungsproblematik bestehen kann. Die eingeräumte sozialpolitische Notwendigkeit einer solchen sozialpolitischen Unterstützungsleistung wird von dem Haushaltsrisiko, das eine engagierte Umsetzung mit sich bringt, überschattet. Um den Gesamtauftrag des SGB-II-Trägers nicht zu gefährden, wird von einer aktiven Implementation weitgehend abgesehen. Diese Skepsis ist einerseits dadurch begründet, dass dem Gesetzgeber unterstellt wird, die finanziellen Konsequenzen der Förderung nicht hinreichend bedacht zu haben und andererseits durch frühere Erfahrungen, dass einst gemachte Finanzierungsversprechen in der Folge nicht eingehalten wurden. Auch der politische Druck durch Steuerungsinstanzen auf Landesebene wird vehement zu-

rückgewiesen, da diese zwar auf die Erreichung der Fallzahlen pochen, zugleich aber nicht über die politischen Mittel verfügen, deren langfristige Finanzierung sicherzustellen. Ein letzter, grundsätzlicher Kritikpunkt richtet sich auf die Kontingentierung der Förderung. Da die festgelegten Fallzahlen gewissermaßen willkürlich den Umfang der Zielgruppe festlegen, wird die eigentliche Gültigkeit des Gesetzes, die sich prinzipiell auf alle erstreckt, die der Zielgruppendefinition entsprechen, beschnitten. Infolge dieser Skepsis wird die Umsetzung des BEZ nur verhalten betrieben, wenngleich sie nicht obstruiert wird. Zudem wird aufgrund des Finanzrisikos ähnlich wie bei Typ 2 die Entfristungsoption in der Außendarstellung weitgehend getilgt. Bei der Auswahl potentieller Geförderter werden besonders strikte Selektionskriterien angelegt, da hohe Fallzahlen als Selbstzweck abgelehnt werden. Insgesamt verhindert hier vor allem der grundlegende Konflikt zwischen jährlichem Haushalt und langfristigen Mittelbindungen sowie ein Zweifel an der Authentizität des politischen Willens eine engagierte Implementation des Gesetzes.

Typ 4: „Purismus bei der Orientierung am Ersten Arbeitsmarkt“

Noch ausgeprägter als bei Typ 3 ist die Skepsis bei Typ 4. Diese richtet sich allerdings weniger auf die Finanzierungsunsicherheit und grundlegende Gerechtigkeitsfragen, sondern ist eher darin begründet, dass das Spannungsverhältnis des BEZ zum SGB II insgesamt als unvereinbar wahrgenommen wird und nicht, wie etwa bei Typ 2, durch pragmatische Eingriffe aufgelöst werden kann. Vertreter des Typ 4 sehen sich vor allem als Arbeitsvermittler für den Ersten Arbeitsmarkt, deren Aufgabe durch die offensive Werbung für den Personenkreis von § 16e SGB II potentiell konterkariert würde. Zwar wird auch von ihnen die Existenz der Zielgruppe nicht bestritten, zugleich aber an dem Grundsatz der Aktivierung auch für diese festgehalten. Für sie steht eine Umsetzung des BEZ im Widerspruch zur aktivierenden regionalen Arbeitsmarktstrategie, da dieser durch seine großzügigen Förderkonditionen droht, die „Preise für Lohnkostenzuschüsse bei den Arbeitgebern kaputt zu machen“. Die Ablehnung des Programms wird weiter genährt durch die externen Steuerungsimpulse der Bundes- und Landespolitik, gegen die sich diese besonders auf lokale Autonomie bedachten Grundsicherungsträger explizit zur Wehr setzen. Die offensive Bewerbung der Zielgruppe, die vom Landesarbeitsministerium und der Regionaldirektion für Arbeit angestrebt wird, wird von diesem Typ als Bedrohung für das Selbstbild als Arbeitsmarktdienstleister, das der Öffentlichkeit vermittelt werden soll, aufgefasst. Dementsprechend gibt es kaum Steuerungsbemühungen, die dazu angetan wären, die Implementation innerhalb des jeweiligen Grundsicherungsträgers zu befördern. Auf der Leitungsebene finden sich allenfalls folgenlose Lippenbekenntnisse zur Zweckhaftigkeit der Förderung, es wird kaum aktiv für das Programm geworben und die einzelnen Fallmanager stehen alleine vor der Aufgabe, geeignete Kandidaten auszuwählen und in passende Stellen zu vermitteln. Aus einer solchen unstrukturierten Umsetzungspraxis resultieren zum einen teilweise divergierende Implementationspraktiken innerhalb eines einzelnen Trägers sowie zum anderen praktisch zwangsweise sehr geringe Fallzahlen, so dass sich die von den übrigen Grundsicherungsträgern angeprangerte Finanzierungsproblematik allenfalls hypothetisch stellt. Auch die Entfristung wird explizit nur in „absoluten Ausnahmefällen“ in Erwägung gezogen, womit zugleich ein wesentlicher Anreiz bei der Werbung für das Instrument ausgeklammert wird. Die Träger, die diesem Typ zuzurechnen sind, erweisen sich außer Stande, die partielle Korrek-

tur des SGB II, die der BEZ bedeutet, mitzuvollziehen und ignorieren das Instrument in ihrer Praxis daher weitgehend.

Dass sich in den Grundsicherungsträgern derart heterogene Vorgehensweisen bei der Implementation eines Gesetzes identifizieren lassen, mag zunächst überraschen. Letztlich spiegelt sich in diesen divergierenden Praktiken jedoch das strukturelle Spannungsverhältnis zwischen § 16e SGB II und dem SGB II insgesamt. Die grundlegende Problematik, auf die das Gesetz reagiert, wird dabei von keinem der Akteure in den Grundsicherungsträgern bestritten. Dennoch kommt es nur im ersten Typ der von uns untersuchten SGB-II-Träger zu einer Umsetzung, die tatsächlich dem „Geist des Gesetzes“ entspricht. In diesem Fall wird von einer weiteren Aktivierung der Zielgruppe abgesehen und es kommt zu umfangreichen Bemühungen, möglichst alle der von einer solchen Chancenlosigkeit betroffenen Personen in ein gefördertes Beschäftigungsverhältnis zu vermitteln, ohne dabei das wesentliche Novum der Entfristungsoption in der Praxis zu tilgen. In allen anderen Fällen finden sich abweichende Umsetzungspraktiken. Dies ist entweder an einem – wenn auch unterschiedlich stark ausgeprägten - Festhalten an der Aktivierung auch der Zielgruppe des BEZ begründet (Typ 2 und Typ 4) oder in grundsätzlichen Bedenken hinsichtlich der Ausgestaltung des Gesetzes und den damit verbundenen Risiken für die angemessene Umsetzung des SGB II insgesamt (Typ 3). Die Veränderungen der Finanzierungsmodalitäten durch das BMAS haben mittlerweile jedoch dazu geführt, dass die engagierten Umsetzer gewissermaßen „abgestraft“ wurden und die weitere Umsetzung quantitativ erheblich eingeschränkt bzw. reduziert wurde, während das ursprünglich diagnostizierte Problem jedoch weiterhin im selben Umfang besteht.

3.3 Ergebnisse zu den Erfahrungen der Geförderten

3.3.1 Die Bestimmung der Zielgruppe des Beschäftigungszuschusses

Langzeitarbeitslose, die durch „in der Person liegende Vermittlungshemmnisse“ besonders schwer in ihren Erwerbsmöglichkeiten eingeschränkt sind, verstehen wir als eine Klassifikation, die sich auf solche erwerbsfähige Hilfebedürftige bezieht, deren personale Integrität in physischer, psychischer und/oder sozialer Hinsicht versehrt ist, denn in diesen Dimensionen kann die „Person“ beeinträchtigt sein. Dabei sind natürlich Kumulationen von Versehrungen möglich. Um diesem Verständnis Plastizität zu geben, kann ein Blick auf derartige Probleme helfen, die sich in unserem Sample finden. Wir haben Geförderte untersucht, die körperbehindert sind oder unter schweren chronischen Krankheiten leiden (Versehrung der physischen Integrität), wir haben mit Personen gesprochen, die viele verschiedene Arten von Suchtkrankheiten (Alkohol, Drogen, Spielsucht) aufweisen und mit solchen, die unter Depressionen und Burnout leiden. Damit sind Beispiele für die psychische Einschränkung der personalen Integrität abgedeckt. Schließlich haben wir auch mit Geförderten gesprochen, die überschuldet sind, aus der Obdachlosigkeit kommen, die kriminell und rechtsradikal waren. Auch stark vereinsamte Personen und solche, die nach schweren persönlichen und/oder familialen Krisen ihre Erschütterung noch nicht überwunden haben oder einer sozialstaatlichen Betreuung bedürfen, sind in der Kategorie der Beschädigung der sozialen Integrität der Person zusammengefasst. Diese plastische Darstellung erläutert zugleich, wie plausibel Kumulationen und Kombinationen der klassifikatorisch getrennten Beschädigungen sind, diese treten sehr häufig als Syndrome auf: Suchterkrankungen z. B. mit Obdachlosigkeit und körperlicher Krankheit, schwere persönliche Krisen beispielsweise in Kombination mit Depressionen und Überschuldung.

Versteht man die gesetzliche Zielgruppenbestimmung wie gerade dargestellt, dann wird sehr deutlich, dass „Erwerbsfähigkeit“ nicht gleichbedeutend mit „normale Arbeitnehmer“ sein muss, sondern, dass es zwischen Erwerbsfähigkeit und Vermittelbarkeit in den ersten Arbeitsmarkt einerseits und Beschäftigungsfähigkeit in betrieblichen Bewährungssituationen andererseits relevante Differenzen gibt. Dieses Verständnis der Zielgruppenbestimmung verdeutlicht auch, wie der Gedanke des dauerhaften Förderbedarfs zustande kommt, der ja davon ausgeht, dass sich die Geförderten in der Regel mittelfristig nicht zu „normalen Arbeitnehmern“ entwickeln. Versehrungen der personalen Integrität sind in der Regel tief liegend und, wenn überhaupt, nur langfristig und mit großem therapeutischen Einsatz zu überwinden. Der langfristige Förderansatz und die zugespitzte Zielgruppenbestimmung ergänzen einander. Letztere ist dabei ein objektives Implikat des Gesetzestextes, was jedoch nicht bedeutet, dass der Gesetzgeber diese Bedeutung auch tatsächlich „gemeint“ haben muss oder explizit im Gesetzgebungsprozess „im Hinterkopf“ hatte. Gleichwohl lässt sich keine andere plausible Lesart von „in der Person liegende Vermittlungshemmnisse“ entwickeln, die zugleich genau die notwendige Bedingung für den dauerhaften Förderbedarf liefert.

Das hier skizzierte Verständnis der Zielgruppenbestimmung des Gesetzes ist für die umsetzenden Instanzen schon deshalb kaum zu operationalisieren, weil sich Hinweise auf Einschränkungen der personalen Integrität in den Daten von SGB-II-Trägern kaum finden. Dennoch ist davon auszugehen, dass das Vermittlungsfachpersonal aufgrund der persönlichen Kontakte und im Rahmen einzelfallbezogener Beratung zum großen Teil tatsächlich Perso-

nen auswählt, die dem skizzierten Verständnis entsprechen. Es werden aber auch immer Personen dabei sein, die schlichtweg aufgrund einer Kumulation von askriptiven Vermittlungshemmnissen wie etwa Alter, mangelnder Qualifikation, Migrationsstatus etc. als extrem arbeitsmarktfrem gelten. Auch dies ist bereits im Gesetzgebungsprozess angelegt, hier wird nämlich auch von „Arbeitsmarktferne“ als einem Kriterium für die Förderfähigkeit gesprochen, auch unabhängig davon, ob diese durch „in der Person liegende“ Probleme bedingt ist. Pragmatisch gesprochen spielt es in dieser Perspektive keine Rolle, ob jemand keine Chance auf einen ungeforderten Arbeitsplatz hat, weil er personale Probleme hat oder Opfer der Alters- oder Ausländerdiskriminierung ist, denn der Effekt kann derselbe sein: biografisch aussichtslos verfestigte Arbeitslosigkeit. Dementsprechend finden sich in unserem Sample auch Personen, die aufgrund von fortgeschrittenem Alter und/oder Migrationsstatus und/oder nicht anerkannten beruflichen Zertifikaten bzw. veralteten Qualifikationen/mangelnder Ausbildung als unvermittelbar gelten, in ihrer persönlichen Integrität aber nicht beschädigt sind.

Macht es auch aus pragmatischer Perspektive kaum einen Unterschied, ob Langzeitarbeitslose aufgrund einer Kumulation askriptiver oder wegen „in der Person“ liegenden Vermittlungshemmnissen mittelfristig nicht in den ersten Arbeitsmarkt vermittelbar sind, so zeitigt diese Differenzierung genau dann erhebliche Konsequenzen, wenn man die betriebliche Einsatzfähigkeit und Produktivität in den Blick nimmt. Bei Ersteren nämlich sind kaum Konzessionen an die Leistungsfähigkeit zu machen, die Betroffenen können wie „ganz normale“ Beschäftigten an vergleichsweise anspruchlosen Arbeitsplätzen eingesetzt werden. Im Unterschied dazu erfordert die Beschädigung der personalen Integrität der Geförderten Konzessionen bei den Leistungsanforderungen. Es muss langsamer oder unstetiger, mit mehr Anleitung oder mit Unterstützung gearbeitet werden, bestimmte Segmente müssen aus dem Tätigkeitsprofil ganz entfernt werden, es bedarf besonderer persönlicher Zuwendung oder flexibler Anpassung an wechselhafte Einsatzfähigkeit. In analytischer Zuspitzung: Liegen „rein“ askriptive Vermittlungshemmnisse vor, wäre unter Umständen ein temporal begrenzter Eingliederungszuschuss hinreichend, da sich relativ schnell eine „normale“ Leistungsfähigkeit zeigt, bei Geförderten mit „in der Person liegenden Vermittlungshemmnissen“ ist dagegen ein dauerhafter Zuschuss in der dauerhaften Einschränkung der Leistungsfähigkeit und der spezifischen betrieblichen Reaktion darauf begründet.

3.3.2 Zu den Tätigkeiten der Geförderten in den Betrieben

Wir gehen grundlegend davon aus, dass die Tätigkeiten, die mit Förderung nach § 16e SGB II ausgeübt werden, sich von den „normalen Tätigkeiten“ dadurch unterscheiden, dass es sich nicht um qualifikatorisch und beruflich spezialisierte Tätigkeiten, um Facharbeit oder gar akademische Zertifikate erfordernde Tätigkeiten handelt. Darüber hinaus nehmen wir an, dass die Arbeiten der Geförderten nicht durch besonders hohe Anforderungen an Innovation, Kreativität und Kommunikation gekennzeichnet sind, dass eher unterdurchschnittliche Anteile an Gewährleistungsarbeit vorliegen. Mit „Gewährleistungsarbeit“⁴ ist gemeint, dass die „Beschäftigten Aufgaben ‚intelligent‘, situationsgerecht und nicht nur formal wahrnehmen sollen. Sie sollen nicht nur Anweisungen ausführen, sondern das praktische

⁴ Der Begriff wird in Anlehnung an eine richtungsweisende makrosoziologische Definition verwendet, die Berger und Offe (1984) geprägt haben.

Funktionieren eines Prozesses unter kontingenten, auch durch noch so perfekte betriebliche Planung nicht voraussehbaren Bedingungen sicherstellen“ (Bauer et al. 2004: 189). Gewährleistungsarbeit ist gewissermaßen das Gegenteil von „Dienst nach Vorschrift“. Während dieser als eine Form der Obstruktion, gar des Streiks, also der Leistungsverweigerung angesehen wird, weil tatsächlich nur das eindeutig Kommandierte getan wird, besteht Gewährleistung eben genau in der freiwilligen und verständigen Übernahme aller Anteile der Arbeit, die sich zwar nicht eindeutig und vollständig „befehlen“ und kontrollieren lassen, die aber dennoch notwendig für das Erreichen der betrieblichen Ziele sind.

Gerade mit Blick auf Langzeitarbeitslose „mit in der Person liegenden Vermittlungshemmnissen“ kann davon ausgegangen werden, dass die Fähigkeit, diese Anteile der Arbeit freiwillig und aufmerksam aufzuspüren und zu bewältigen, eingeschränkt ist, ohne bösen Willen, sondern aufgrund der personalen Einschränkungen. Da Gewährleistungsarbeit aber in den meisten, auch den einfachsten Tätigkeiten enthalten ist, sehen wir in ihr ein Einfallstor für Krisen in der betrieblichen Bewährung der Geförderten. Ein Typ von Arbeit, der systematisch um Gewährleistungsaspekte bereinigt ist, stellt die durchrationalisierte, tayloristische Arbeitsorganisation – im Idealtyp – die Fließbandarbeit dar. Hier ist allerdings die Produktivitätssteigerung gerade in der Beschleunigung der Handgriffe zu sehen. Zeitdruck, Monotonie und Verantwortung für möglicherweise teuren Ausschuss sind hier die krisenhaften Anforderungen. Daraus ergibt sich: Gewährleistungsanforderungen (vor allem solche, die in der betrieblichen Situation völlig selbstverständlich und deshalb eben unsichtbar sind) auf der einen Seite und hohe Anforderungen an die Leistungsverausgabung und die Verantwortung gegenüber betrieblichen Kosten auf der anderen Seite sind die Grundprobleme, die wir bei den Tätigkeitsanforderungen im allgemeinen sehen.

Vor diesem Hintergrund ziehen wir zum Vergleich der Arbeit der Geförderten mit der von ungeförderten Beschäftigten im Folgenden eine Typologie von Tätigkeitsmerkmalen heran, die sich genau an den Problemen der Gewährleistungsarbeit und des Leistungsdrucks orientiert (Bauer et al. 2004: 192-238). Auf diese Weise können wir zeigen, wo betrieblicherseits Konzessionen gemacht wurden, die einen Einsatz von Geförderten mit Problemen hinsichtlich der personalen Integrität ermöglichen.

„Teilmaschinenarbeit“

Hier liegt eindeutig eine Tätigkeitsstruktur vor, die durch eine tayloristische Arbeitsorganisation geprägt ist und die typischerweise in der Form von Fließbandarbeit auftritt. Ungewissheitszonen finden sich in der Arbeit so gut wie gar nicht, so dass diese einen äußerst hohen Grad an Standardisierung aufweist, strikt vorgegeben ist und detailliert kontrolliert wird. Standardisiertheit und Detailkontrolle sind hier ausgeprägter als bei jedem anderen Typ, und das Arbeitstempo wird häufig durch technische Einrichtungen vorgegeben. In unserem Sample befinden sich drei Geförderte, die Teilmaschinenarbeit leisten, ihre Arbeit unterscheidet sich allerdings vom Referenztypus, der die Bedingungen ungeförderter Arbeit im Ersten Arbeitsmarkt abbildet, durch eine Abmilderung der Folgen dieser tayloristischen Konstruktion von Arbeit im Hinblick auf Leistungs- und Zeitdruck. Außerdem ist keiner der Geförderten mit der Herstellung besonders kostenintensiver Produkte betraut, weshalb das Risiko, durch Fehler im Arbeitsablauf teuren Ausschuss zu produzieren, minimiert wird.

In einem Fall beispielsweise sind die Pausenzeiten überhaupt nicht beschränkt, der Umfang der genommenen Pausen ist dem Geförderten freigestellt, solange er unter dem Strich auf die vereinbarte Wochenarbeitszeit kommt. Dieses Arrangement ist eine entscheidende Bedingung für das Zustandekommen des konkreten Matches, denn würde der Arbeitgeber auf die Einhaltung der sonst üblichen Rahmenbedingungen für die Ausübung einer solchen Tätigkeit bestehen, wären aufgrund einer Erkrankung des Geförderten Konflikte vorzuzusehen, wegen derer das Beschäftigungsverhältnis vermutlich rasch beendet werden würde. Weiterhin zeichnen sich alle geförderten Beschäftigungsverhältnisse dieses Typs durch die vollständige Abwesenheit jeglicher Synchronisationsanforderungen aus, die normalerweise Fließbandarbeit bestimmen. In zwei Fällen können die Geförderten ihr Arbeitstempo und -pensum vollständig frei wählen, selbst bei der sequentiellen Bearbeitung eines Produkts durch mehrere Mitarbeiter richtet sich die Geschwindigkeit des Gesamtprozesses nach dem Langsamsten, ohne dass auf diesen Druck ausgeübt würde.

Derartige Arbeitsbedingungen sind im Rahmen einer auf Effizienz und Beschleunigung ausgelegten, maschinisierten Produktion unvorstellbar. Zugleich findet die Herstellung ebensolcher Bedingungen ihre Entsprechung in der im Gesetz angenommenen geringeren Produktivität der Arbeitskräfte, weshalb der Arbeitgeber auch nur ein Viertel der Lohnkosten tragen muss. Die Abwesenheit von improvisatorischen Anforderungen und die fehlende Notwendigkeit, folgenreiche Entscheidungen zu treffen, stellen sich für die Geförderten als wichtige Entlastung dar. Bei allen diesem Typ zuzurechnenden Fällen handelt es sich um Geförderte, deren physio-psycho-soziale Integrität beeinträchtigt ist. Diese grundlegende biografische Verletzung bedingt, dass selbst bei einer längerfristigen Integration in geförderte Erwerbsarbeit diese Beeinträchtigungen nicht vollständig verschwinden werden, sondern ein dauerhaft zu kompensierendes Produktivitätsdefizit bleibt.

„Jedermannstätigkeiten“

Dieser Typus ist eine Art „Negativ-Typus“, der sich durch die Abwesenheit einer Vielzahl von Anforderungen anspruchsvollerer Tätigkeiten auszeichnet: Es bedarf keiner Abstimmung mit Kollegen oder innovativen Arbeitshandeln, schnelles Eingreifen bei Notfällen ist nicht erforderlich, auch nicht eine permanente Beobachtung von Arbeitsprozessen. Zeitpunkt und Tempo der Arbeitshandlungen sind weder durch Vorgesetzte und Kollegen, durch enge Sollvorgaben oder Kunden noch durch technische Einrichtungen bestimmt. Insgesamt wurde bei diesem Typ einerseits lebendige Arbeit nicht durch Standardisierung und Detailkontrolle so ‚bereinigt‘, dass keine Gewährleistungsarbeit mehr nötig ist, andererseits besteht kein entscheidender Bedarf an Gewährleistung.

In diesem Tätigkeitsprofil haben wir männliche Geförderte, die als Hausmeister arbeiten, solche, die als Gehilfe und „Mädchen für alles“ im Hotel- und Gaststättenbereich tätig sind, solche, die im Garten- und Landschaftsbau eingesetzt werden sowie weibliche Geförderte, die als Küchenhilfe arbeiten. Bei zwei der männlichen Geförderten zeigt sich auf unterschiedliche Weise, wie die Reste an Gewährleistungsbedarf Probleme bei der Bewältigung der Arbeitsanforderungen schaffen. Im Fall des Hausmeisters (der in einem kleinen, von einem Tierschutzverein getragenen Tierheim arbeitet) zeigt sich das Selbständigkeitsproblem darin, dass er sich bei der Planung und Ausführung seiner Projekte nicht bremsen lässt, es ihm aber zugleich an der Fähigkeit zur Realitätsprüfung gebricht, weshalb viele der Projekte

scheitern. Er füllt also die Freiräume, die er hat, auf eine problematische Weise aus. Seine Vorgesetzten haben ihm daraufhin „die Flügel gestutzt“, er verzichtet auf die großen Projekte, eine Kündigung konnte dadurch verhindert werden. Hintergrund seiner Bereitschaft zu dieser Anpassungsleistung ist, dass ihm die Arbeit, die er (den geschundenen Tieren gegenüber) als wohlütig betrachtet, ein inneres Bedürfnis geworden ist, er würde sie daher auch ehrenamtlich leisten.

Im Gegensatz zum unkontrollierten Engagement dieses Geförderten braucht das „Mädchen für alles“ im Hotel sehr große Unterstützung. Das liegt zum Teil an seinem Analphabetismus. Außerdem benötigt er genaue und detaillierte Arbeitsanweisungen, da er auch gewisse Schwierigkeiten hat, eigenständig die anfallende Arbeit „zu sehen“. Seine Arbeitgeber können mit diesen Einschränkungen gut umgehen, denn er ist sich andererseits auch „für nichts zu schade“ und arbeitet gut, wenn die entsprechenden Rahmenbedingungen gegeben sind.

Bei den beiden als Hauswirtschaftshilfen in Kindertagesstätten (KITAs) tätigen Damen zeigt sich anschaulich, welche Schwierigkeiten von sozialen Problemen in der geförderten Beschäftigung ausgehen können. Während die Vermittlungshemmnisse der älteren Dame lediglich askriptiv sind – sie ist älter als 55 Jahre, aus Polen eingewandert, ihre dort erworbene Berufsqualifikation ist in Deutschland nicht anerkannt, sie konnte am deutschen Arbeitsmarkt nie Fuß fassen –, hat die jüngere Frau starke soziale und psychische Probleme. Mehrere Ausbildungen musste sie gesundheitsbedingt abbrechen, ihre Ehe ist gescheitert, das gemeinsame Kind musste ihren Haushalt verlassen, sie leidet unter Depressionen. Beide Damen bereiten in den beiden KITAs das bereits vorbereitete Mittagessen für die Kinder vor, servieren es und versorgen die Küche. Während die Ältere in dieser Arbeit aufgeht, von den Kolleginnen geschätzt und den Kindern geliebt wird, macht die Jüngere für sie sehr verletzende „Mobbing-Erfahrungen“. Sie fühlt sich als „die von der ARGe“ zurückgesetzt und geschnitten, erfährt das Verbot mit den Kindern und den Eltern zu arbeiten als Kränkung und sieht sich Anschuldigungen wegen Unregelmäßigkeiten in der Küche ausgesetzt; Schließlich wird der Arbeitsvertrag aufgehoben. Bei einem sich anschließenden geförderten Beschäftigungsverhältnis in einem ganz anderen Dienstleistungsfeld macht die Geförderte (subjektiv) eben dieselbe kränkende Erfahrung, nur eine Arbeitskraft zweiter Klasse zu sein, was sie als Mobbing bezeichnet. Sie wurde nach dem Scheitern auch der zweiten geförderten Beschäftigung wegen starker Depressionen krankgeschrieben.

„Einfache Tätigkeiten mit ausgeprägter hierarchischer Kontrolle“

Dieser Typus entspricht in vielen Hinsichten den Jedermannstätigkeiten, doch haben die Beschäftigten hier einen konkreten Ansprechpartner, der für sie Arbeit und Zeit strukturiert. Der Grad an Detailkontrolle durch Vorgesetzte ist beinahe so hoch wie bei der Teilmaschinenarbeit und auch vergleichbar hoch standardisiert. Diese Konstellation findet sich bei uns nur in dem auch für die Tätigkeitsgruppe im Allgemeinen charakteristischen Kleinbetriebskontext, der aus betriebssoziologischer Sicht einer Vergemeinschaftung von Vorgesetzten und Beschäftigten förderlich ist (Kotthoff/Reindl 1990). Dieser ambivalente Sachverhalt findet bei einem unserer Fälle seinen Ausdruck darin, dass der Geförderte seine Arbeit verklärend als Wendepunkt seiner Biografie interpretiert, weil er sich zum ersten Mal in seinem Berufsleben überhaupt des Respekts und der Anerkennung von Kollegen und Vorgesetzten gewiss ist und im geförderten betrieblichen Kontext überhaupt erst lernt, mit seiner körperlichen Be-

hinderung so umzugehen, dass sie ihn beim Arbeiten nicht elementar behindert. Obwohl der Betrieb ein gewinnorientierter privatwirtschaftlicher ist, zeigt der Inhaber und Vorgesetzte einen geradezu sozialpädagogischen Eifer bei der Unterstützung des Geförderten – als „bekennender Linker“ ist er bestrebt, dem ehemaligen Neonazi und Kriminellen, als welcher der Geförderte sich freimütig bekennt, vom falschen Weg zu helfen. Hier liegt also eine untypische betriebliche Situation vor, denn Geförderter und Vorgesetzter interagieren nicht als Rollenträger im Betrieb sondern nach dem Strukturmuster familialen Handelns wie Sohn und Vater. Wie dieser Fall deutlich werden lässt, kann geförderte Arbeit im Tätigkeitsprofil „Einfache Tätigkeiten mit ausgeprägter hierarchischer Kontrolle“ vor allem in zwei Hinsichten von der Normalität regulärer Arbeit abweichen. Zum einen können die Produktivitätserwartungen im Vergleich zu einem ungeförderten Angestellten des gleichen Profils durch Verringerung des Zeitdrucks und Vereinfachung der Aufgaben herabgesetzt werden, zum anderen kann die „hierarchische Kontrolle“, die normalerweise Quelle von Zeit- und Leistungsdruck ist, in eine fürsorgliche Zuwendung transformiert werden, die u. U. die Gestalt einer ersatzfamilienartigen Vergemeinschaftung annimmt. Wie der geschilderte Fall zeigt, kann die geförderte Arbeit in diesem Tätigkeitsprofil gegebenenfalls Entwicklungsperspektiven vermitteln, auch wenn diese nicht unbedingt in den Ersten Arbeitsmarkt münden, sondern vielleicht nur auf eine verbesserte gesellschaftliche Integration hinauslaufen.

„Einfache Tätigkeiten mit geringen Kooperationsanforderungen mit Externen“

Das Tätigkeitsprofil „Einfache Tätigkeiten mit geringen Kooperationsanforderungen mit Externen“ entspricht weitgehend den Jedermannstätigkeiten, allerdings ist hier der Zeit- und Leistungsdruck stärker und weiter verbreitet, eben aufgrund des Kontaktes mit Externen.

In einem unserer Fälle dieser Kategorie arbeitet eine Geförderte in einem Kleinbetrieb der technische Geräte vertreibt als Verwaltungsangestellte. Sie leidet unter psychischer Erschöpfung kann nach einer massiven biografischen Krise nicht mehr ihrem Selbstverständnis als „Powerfrau“ gerecht werden. Die verwaltenden Bürotätigkeiten beherrscht sie gut, problematisch ist der Externenkontakt – wenn sie Telefondienst hat, wird sie mit Fragen von Kunden bezüglich technischer Details konfrontiert, die sie nicht beantworten kann, dennoch gibt sie unzutreffende und irreführende Auskünfte, was zu Konflikten im Betrieb führt und die Verzweiflung der Geförderten über ihre eingeschränkte Leistungsfähigkeit erhöht. Die Konzession des Arbeitgebers besteht in einer allgemeinen Nachsicht, deren Ende er in Anbetracht einer Degression der Förderung um 10 % allerdings bereits angekündigt hat.

Bei einem anderen Fall, einem Kurierfahrer, war der Externenkontakt umgekehrt etwas, das die Tätigkeit in positivem Sinne auszeichnete, handelt es sich doch um einen vereinsamten Menschen, dem freundliche Konversation mit Kunden wichtig war. Die Konzession bestand in seinem Fall darin, dass er zunächst keine Nachschichten übernehmen musste, doch sein Chef änderte in diesem Punkt eigenmächtig die Tätigkeitsbeschreibung. Von den mit Nachtfahrten verbundenen Orientierungsproblemen und dem Zeitdruck überfordert, erschien der Geförderte nicht mehr zu Arbeit und meldete sich aus Scham auch nicht bei dem zuständigen SGB-II-Träger; Der Chef stellte die Lohnzahlung ein (kassierte aber weiterhin die Förderung!). Verarmung und Obdachlosigkeit antizipierend, meldet sich der Geförderte in einem Männerwohnheim an. Dort trifft er zufällig einen Sozialarbeiter, der ihm bekannt ist und der

sich seiner annimmt und den Kontakt zum SGB-II-Träger wieder herstellt, so dass der Verlust der Wohnung abgewendet werden kann.

Ganz anders gelagert sind die Schwierigkeiten bei dem Fall eines ehemals langjährig obdachlosen Heroinabhängigen. Seine Arbeit in einer Tierpension erledigt er problemlos, förderungsbedingte Konzessionen gibt es keine, seine Vorgesetzten und auch sein Fallmanager sind der Ansicht, dass er für eine Fortsetzung der Förderung „zu gut“ ist, daher ist die Förderung ausgelaufen. In ungeforderte Arbeit konnte er aber bislang nicht vermittelt werden, was für ihn insofern problematisch ist, als er in der überschüssigen Zeit auf „dumme Gedanken“ kommen könnte, die eine Rückfallgefahr erhöhen. Nach der elementaren Krise von Obdachlosigkeit und jahrelanger Heroinsucht ist sein zentrales biografisches Motiv, die erlangte gesundheitliche und biografische Stabilität nicht zu gefährden, das Ziel einer Integration in die Normalität der Erwerbsarbeit ist demgegenüber für ihn von nachgeordneter Bedeutung. Eine diesem Fall angemessene Betreuung würde darin bestehen, die geförderte Beschäftigung erst dann abzubrechen, wenn der Übergang in ein ungefordertes Beschäftigungsverhältnis auch tatsächlich gesichert ist, denn die während der Förderung bewiesene Leistungsfähigkeit ist kein hinreichender Grund dafür, ihn aus der Förderung zu entlassen, weil bloß passiver Transferbezug seine biografische Stabilität gefährdet.

Wieder anders stellt sich der Fall eines Fahrers für einen öffentlichen Träger dar: Die Arbeit vermag er zu bewältigen, er ist von einer geradezu kämpferischen Erwerbsorientierung geprägt, weil er seinem Selbstbild entsprechend für seine Familie (Frau und sechs Kinder) sorgen muss, doch leidet er unter massiven gesundheitlichen Einschränkungen. Ein für die Implementationsanalyse von § 16e SGB II wichtiger Fall ist dies, weil er in der Grauzone zwischen Erwerbsunfähigkeit und Beschäftigungsfähigkeit angesiedelt ist. Seine Fallmanagerin verweigerte ihm zunächst einen Ein-Euro-Job, weil sie ihn für einen solchen als nicht gesund genug erachtet, daraufhin wendet er sich an eine Zweigstelle des SGB-II-Trägers, wo ihm tatsächlich ein Ein-Euro-Job zugewiesen wird, aus dem dann die über § 16e SGB II geförderte Beschäftigung hervorgeht. Seine zentrale betriebliche Bewährung sieht er darin, so wenig wie möglich gesundheitsbedingt auszufallen, sein Verweis auf bislang „nur vier Krankheitstage“ ist für ihn eine Erfolgsmeldung, die seine Hoffnung auf eine Entfristung nährte. Jedoch wurde der Arbeitsvertrag nicht verlängert, auch wurde er nicht in weitere Maßnahmen vermittelt, die Erwerbsunfähigkeit wurde bislang aber auch nicht festgestellt. Hier spitzt sich gewissermaßen die Unklarheit zwischen Erwerbsfähigkeit und tatsächlicher Beschäftigungsfähigkeit auch im Rahmen geförderter Arbeit problematisch zu, was nicht nur für den erwerbsorientierten Arbeitslosen eine große Belastung darstellt, sondern auch für das Vermittlungsfachpersonal.

Besonders die ersten drei Fälle dieses Tätigkeitsprofils führen vor Augen, wie hilfreich geförderte Arbeit für erwerbsfähige und erwerbsorientierte Personen ist, die sich gleichwohl in einem „angeschlagenen“ oder ungefestigten Zustand befinden, der durch Arbeitslosigkeit noch verschärft würde. Hier kann die Teilhabe an der bedingten Normalität geförderter Arbeit eine erhebliche Stabilisierung bewirken.

„Standardisierte Tätigkeiten mit regelmäßigem Externenkontakt“

Dieses Profil kennzeichnet ein etwas stärkerer, aber noch immer geringer Bedarf an Kooperation mit Externen als für das vorangegangene, doch im Unterschied zu diesem sind Standardisierung, Detailkontrolle sowie enge Zeitbindung stark ausgeprägt. Regelmäßiger Externenkontakt verbindet sich hier mit den typischen Merkmalen der Standardisierung.

Zwei der Geförderten dieser Gruppe weisen „in der Person liegende Vermittlungshemmnisse“ auf, zwei andere sind hingegen aufgrund von askriptiven Hemmnissen förderberechtigt. Zunächst zu den Ersteren.

Der erste Fall wird aufgrund einer Körperbehinderung gefördert, er leidet unter einer spastischen Lähmung beider Beine. Er absolvierte eine außerbetriebliche Ausbildung zum Bürokaufmann in einem Berufsbildungswerk, der Übergang zum Berufseinstieg ist ihm seitdem nicht gelungen. Neben der körperlichen Behinderung bedingt also auch sein vollständiger Erfahrungsmangel mit betrieblichen Situationen seine Chancenlosigkeit am Ersten Arbeitsmarkt und seine Förderbedürftigkeit. Für ihn ist es gerade der lebendige und fordernde Kundenkontakt, der die Realitätshaltigkeit der Arbeit ausmacht. Er ist verheiratet und hat Kinder, Fixpunkt seiner Orientierung ist die Normalbiografie mit einer berufslebenslangen, sozialversicherungspflichtigen, vollzeitigen Beschäftigung und daraus abgeleiteten Sozialversicherungsansprüchen. Bei keinem der Befragten unseres Samples artikuliert sich die „Normalitätsorientierung“ so stark. Seine Behinderung beeinträchtigt zwar die von ihm verrichtete Büroarbeit nicht, weshalb sich diese für sich genommen nicht von ungeförderter Arbeit unterscheidet, sie ist aber fraglos ein erhebliches Vermittlungshemmnis. Die Förderung bewirkt bei ihm die erwünschten Wohlfahrtseffekte: Er hat Arbeit und kann daher sein Leben so einrichten, wie es seinem biografischen Entwurf entspricht.

Ein zweiter Fall weist ebenfalls „in der Person liegende Vermittlungshemmnisse“ auf. Kindheit und Jugend des jetzt 30-jährigen Mannes waren von lebensbedrohlichen Krankheiten geprägt, mit 18 war er dann plötzlich gesund, aber auf ein Leben als Erwachsener in keiner Weise vorbereitet. Es folgten eine heftige, aber kurze Drogenkarriere und langjährige Reha-Maßnahmen. Der Geförderte hat keinerlei Erwerbserfahrungen, auch ein selbstständiges Erwachsenenleben außerhalb von Betreuung ist ihm fremd und damit ist seine Biografie als solche ein Vermittlungshemmnis. Die geförderte Beschäftigung eröffnet ihm die Chance langsam und mittelfristig in den Ersten Arbeitsmarkt einzusteigen und eine an weithin geteilten Normalitätsvorstellungen ausgerichtete Lebensführung zu entwickeln. Mittlerweile arbeitet er ungefördert als Krankenschwesternhelfer in einem Altersheim, wenn auch nicht vollzeitig (30 Stunden). Er zeigt seine lebendige Orientierung an Beruflichkeit der Erwerbsarbeit, die sich vor allem im Wunsch äußert, sich weiter zu qualifizieren und einen zertifizierten Abschluss zum Krankenpfleger zu absolvieren. Dieser Fall ist ein Beispiel für eine gelungene Durchlässigkeit der geförderten Beschäftigung zum Ersten Arbeitsmarkt – der § 16e SGB II leistet hier eine mittelfristige und unter Bedingungen der betrieblichen Normalität stattfindende, aber wohldosierte Heranführung an einen üblichen Arbeitsalltag.

Nun zu den beiden Fällen, deren Vermittlungshemmnisse askriptiv sind. Ein männlicher, über 50 Jahre alter Geförderter scheiterte in der Selbstständigkeit, an einer Privatinsolvenz zerbrach seine Ehe. Diese Krise bewältigte er durch eine stark disziplinierte Lebensführung

und die Transformation seines Selbstverständnisses: Verstand er sich früher als höchst motivierten Kaufmann, der dem Erwerb enthusiastisch nachging, will er jetzt nur noch eine weitgehend anspruchslöse und wenig fordernde Tätigkeit ausüben und sich auf die Rente konzentrieren. Er installiert und wartet Feuermelder, was mit nicht unerheblicher Gewährleistungsarbeit verbunden ist, er ist ungefördert übernommen worden. § 16e SGB II ermöglicht hier einen Übergang in den Ersten Arbeitsmarkt für jemanden mit Vermittlungshemmnissen, die nicht in der Person liegen.

Schließlich ein Fall, der wegen des Status als alleinerziehende Mutter (ihr Sohn ist zu Beginn der Förderung 12 Jahre alt), des fortgeschrittenen Erwerbsalters (52 Jahre), einer obsolet gewordenen Berufsqualifikation (Datentypistin) und gesundheitlicher Einschränkungen gefördert wird. Sie arbeitet als Verkaufshilfe in einem Supermarkt, und da sie sich in der Praxis als weitgehend vollwertige Arbeitskraft erweist, rechnet sie damit, ungefördert übernommen zu werden. Hier hilft der Beschäftigungszuschuss unter anderem bei der zeitlichen Überbrückung eines temporären Vermittlungshemmnisses, das sich aus der Kindererziehung als alleinerziehende Mutter ergibt.

„Tätigkeiten mit hohen Reaktivitätsanforderungen“

Das letzte Profil, dem sich von uns interviewte BEZ-Geförderte zuordnen lassen, Tätigkeiten mit hohen Reaktivitätsanforderungen, zeichnet sich vor allem durch häufiges Notfallhandeln und Risikoabsorption durch Monitoring aus. Bereits geringe Unachtsamkeiten in der Arbeit können gravierende Folgen zeitigen. Die Beschäftigten müssen häufig mit ihren Kollegen, aber immer wieder auch mit Externen kooperieren und dabei oftmals innovativ handeln, ohne dass ihnen dabei jedoch größere arbeitsinhaltliche oder zeitliche Gestaltungsspielräume zur Verfügung stehen. Im Notfall müssen bewährte Handgriffe schnell und zuverlässig angewendet und treffsicher an die jeweilige Situation angepasst werden. „Die besondere Schwierigkeit besteht darin, unter Zeit- oder Handlungsdruck der Situation möglichst gerecht zu werden. Man könnte hier formelhaft von der Notfallbewältigung als ‚widersprüchlicher Einheit von Routine und Innovation‘ sprechen“. Typische Beispiele für dieses Profil sind Krankenschwestern, Ärzte, Erzieher sowie Polizisten im unteren oder mittleren Dienst (Bauer et al. 2004: 217 f.).

Zwei Fälle unseres Samples lassen sich unter dieser Kategorie subsumieren: Eine ältere Dame, die in einem Altersheim eine Gruppe von Demenzzkranken betreut, sowie ein „Streetworker“, der sich um die obdachlosen Drogenabhängigen und Alkoholiker im Stadtpark einer Kleinstadt kümmert. In beiden Fällen liegen keinerlei Beeinträchtigungen der personalen Integrität vor, sondern ausschließlich askriptive Merkmale, die dazu geführt haben, dass die Geförderten lange Zeit nicht in den Ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden konnten. Hinsichtlich der inhaltlichen Anforderungen an die von ihnen ausgeübten Tätigkeiten sind keine Abweichungen von dem allgemeinen Tätigkeitsprofil zu erkennen. Die Geförderten übernehmen in ihrer Arbeit eine erhebliche Verantwortung, müssen oftmals improvisieren und mitunter sogar erstmalig Routinen zur Bewältigung neuer Aufgaben entwickeln. Dies sind Anforderungen, dem der Großteil der übrigen Geförderten nicht gewachsen wäre. In beiden Fällen stellt sich die Frage, wodurch eine Förderung gerechtfertigt ist, da die Geförderten in keiner Weise dem Menschenbild des §16e SGB II entsprechen und zudem überaus komplexe Tätigkeiten ausüben. Auf der einen Seite ist anzumerken, dass in beiden Fällen ein ausgepräg-

ter Gemeinwohlbezug zu erkennen ist: Im Falle der Demenzgruppe handelt es sich um eine erhebliche Verbesserung der Betreuungsqualität, die nicht von der Krankenkasse finanziert wird, und erst mittels der BEZ-Förderung bereitgestellt werden kann und der Streetworker hat wesentlich zur Befriedung eines Unruheherds beigetragen. Auf der anderen Seite war in beiden Fällen die Arbeitssuche aufgrund der vorliegenden Vermittlungshemmnisse über Jahre vergeblich. Obwohl beide Geförderte biografisch gefestigt sind und in intakten Familien leben, waren sie gegen ihren Willen langfristig vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt. Aufgrund dieser Konstellation kann eine Förderung in einem solchen Segment allenfalls transitorisch sein und als Anschubfinanzierung fungieren. Erweist sich das Match als gelungen, müssen Wege gefunden werden, die Beschäftigung auf eine ungeförderte, möglichst sozialversicherungspflichtige Grundlage zu stellen.

3.4 Zwischenfazit

Die hier angedeuteten Profile veranschaulichen auch die Differenz zwischen kompensationsbedürftigen Produktivitätseinschränkungen einerseits und den Vermittlungshemmnissen andererseits, die eingangs erwähnt wurden. Während von jenen anzunehmen ist, dass sie im Normalfall einer dauerhaften Kompensation bedürfen – was freilich eine Förderungsdegression und einen Übergang in ungeförderte Beschäftigung weder ausschließen soll noch faktisch ausschließt – könnten auf bloßen Vorurteilen basierende Vermittlungshemmnisse in dem Sinne überwunden werden, dass die Förderung die Einstellung eines derart benachteiligten Arbeitslosen begünstigt, der dann in der Arbeit selbst unter Beweis stellen kann, dass seine Vermittlungshemmnisse eben keine Beeinträchtigungen seiner Produktivität bedeuten. Akut würden diese Hemmnisse dann unter Umständen bei einem Wechsel des Arbeitgebers. In unserer Stichprobe findet sich für die Konstellation allerdings nur ein Fall, nämlich der über 50-jährige Geförderte, der nach einer massiven Lebenskrise Feuermelder installiert und wartet. Sein wesentliches Vermittlungshemmnis war sein fortgeschrittenes Alter und er hatte das Glück an einen Arbeitgeber zu geraten, der sich an der Altersdiskriminierung nicht beteiligte und ihn sogar ohne Probezeit einstellte. Auf der anderen Seite müssen Produktivitätseinschränkungen nicht so offensichtlich sein, dass sie sich in Gestalt von Vermittlungshemmnissen manifestieren.

Es zeigt sich also, dass die nach einer formalen Definition (§ 8 SGB II) festgestellte Erwerbsfähigkeit nicht identisch sein muss mit einer faktischen Beschäftigungsfähigkeit. Anschaulich wird dies vor allem an der Fähigkeit zur Gewährleistung, deren Beeinträchtigungen anders als „on the job“ kaum zu ermitteln sind (wenn nicht etwa Indikatoren wie Analphabetismus vorhanden sind), zumal es den Förderungskandidaten ja nicht an ihrem Beschäftigungswillen gebricht. Wie uns Arbeitgeber in Interviews berichteten, können unter der Bedingung einer grundsätzlichen Leistungsbereitschaft der Geförderten die Gewährleistungseinschränkungen zwei unterschiedliche und extrem kontrastierende Formen annehmen: Eine aus dem Unvermögen zur selbsttätigen Strukturierung der Arbeitszeit resultierende Untätigkeit, bis detaillierte Anweisungen erteilt werden, die dann aber zur vollsten Zufriedenheit des Arbeitgebers ausgeführt werden, und ein Überengagement, ein Aktionismus mit unzureichender Realitätsprüfung, der nicht der Aufforderung, sondern im Gegenteil der Kontrolle und Eindämmung bedarf. Die Zielgruppe des § 16e SGB II ist, anders als es ihre letztlich nur residuale Charakterisierung im Gesetzestext mit den Merkmalen Langzeitarbeitslosigkeit und „zwei weiteren

in der Person liegenden Vermittlungshemmnissen“ suggerieren mag, durch ein Höchstmaß an Heterogenität gekennzeichnet, die einen differenzierenden Zugang in der Praxis erzwingt. Eben weil sich sowohl die Produktivitätseinschränkungen der Zielgruppenangehörigen als auch der Grad einer möglichen Verbesserung dieser Einschränkungen nach Erstellung eines Matches nur näherungsweise einschätzen lassen, sieht die Konstruktion des Gesetzes eine zweijährige befristete Phase vor, in der sich Typ und Ausmaß etwaiger Produktivitätseinschränkungen erkennen lassen. In dieser Phase können auch die positiven Effekte von Beschäftigung auf die Produktivitätseinschränkungen zur Geltung kommen.

4 Zu den Wohlfahrtseffekten, die durch den Beschäftigungszuschuss bei den Geförderten eintreten

Bemüht man sich um eine differenzierende Betrachtung der durch § 16e SGB II vermittelten Wohlfahrtseffekte unter den Geförderten, so muss die Aufmerksamkeit insbesondere den verschiedenen subjektiven Bedeutungen gelten, die der durch die Förderung ermöglichten Beschäftigung beigemessen werden. Denn im Gesetzgebungsprozess wird deutlich, dass die angestrebten Verbesserungen der Lebensumstände für die am Arbeitsmarkt marginalisierten Personen, die auch als Restituierung der individuellen Würde paraphrasiert werden, nur vermittelt über die Integration in Beschäftigung erreicht werden können. Die vergleichsweise generösen temporalen und finanziellen Konditionen der Förderung ermöglichen dies lediglich in besonderer Weise, da sie die oben skizzierten Anpassungen der Arbeitsbedingungen an die jeweils gegebene Leistungsfähigkeit der Geförderten ermöglichen.

Im Wesentlichen zeigen sich bei den Befragten unseres Samples drei subjektive Ausprägungen der durch die Arbeit ermöglichten Wohlfahrt.

Arbeit als „Ablauf“

Die wohl rudimentärste subjektive Bestimmung von Beschäftigung findet sich in deren Reduzierung auf die Möglichkeit der Etablierung eines weitgehend mechanischen, zeitstrukturierenden Ablaufs, der ansonsten allerdings weitgehend inhaltsleer verbleibt. Die eigentliche Arbeit ist hier inhaltlich fast gänzlich unbestimmt und auch die Bewährung in der Bewältigung von Problemen spielt praktisch keine Rolle. Vielmehr sind es die von der Beschäftigung gewährleisteten reibungslosen Routinen und verlässlichen Automatismen des Alltags, die in diesen Fällen Entlastungen schaffen und für das individuelle Wohlbefinden von entscheidender Bedeutung sind. Zwar wird der finanzielle Aspekt der Förderung in dieser Perspektive nicht vollständig ausgeblendet, doch ist es in den meisten der Fälle vorstellbar – bzw. wird dies explizit geäußert –, dass dieselbe Beschäftigung im Rahmen einer Arbeitsgelegenheit ähnliche Effekte zeitigen könnte, die finanzielle Komponente der Förderung mithin vor allem ein dankbar angenommenes Surplus bedeutet. Hier würde in einem terminologischen Sinne in der Tat der Begriff der Beschäftigung als Kontrast zum Begriff der Arbeit zu verwenden sein, der ein ungerichtetes, von Zweckbindung bereinigtes Tätigsein (im Unterschied zum Nichtstun) bezeichnet.

Das Erwerbsmotiv

Eine zweite Bedeutung, die sich bei den Geförderten empirisch findet, hebt weniger auf die zeitstrukturierenden Effekte reiner Beschäftigung ab, sondern begreift die Förderung, trotz der Subventionen, vor allem als Möglichkeit, durch die eigene Arbeit dem normativen Imperativ der selbständigen Einkommenserzielung gerecht werden zu können (Liebermann/Loer 2010: 153). Die Notwendigkeit, durch den Verkauf der eigenen Arbeitskraft für seinen Lebensunterhalt bzw. den der Familie aufzukommen, ist in diesen Fällen als Motiv maßgeblich. Die Abwesenheit von Erwerbsarbeit als ökonomische Existenzgrundlage konstituierte während der Arbeitslosigkeit eine als schmerzhaft empfundene Leerstelle, die nun dank der Förderung wieder gefüllt werden kann. Zwar ist die Arbeit subventionsbedürftig, doch können die Geförderten auf ein Beschäftigungsverhältnis verweisen, das eine Teilhabe am Erwerbsleben ermöglicht, die im wesentlichen dem vorherrschenden Normalmodell angeglichen und vermittelt darüber auch zumeist bedarfsdeckend ist. Auf diese Weise können die Geförderten einer zumindest scheinbar regulären Erwerbsarbeit nachgehen und mit dem dafür erhaltenen Lohn ihren Lebensunterhalt bestreiten. Die Förderung als solche wird dabei teilweise als angemessene Kompensation eines erlittenen gesellschaftlichen Unrechts interpretiert, etwa im Falle der Diskriminierung am Arbeitsmarkt infolge einer Behinderung oder des Status als alleinerziehende Mutter. Aber ähnlich wie im Falle des „Ablaufs“ bleibt die Arbeit auch hier inhaltlich weitestgehend unterbestimmt. Es geht nicht darum, unter Aufwendung von Anstrengung Probleme zu lösen und in diesen Lösungen den Sinn der Tätigkeit zu sehen, sondern der Sinn der Tätigkeit ist der Erwerb, die Tätigkeit demnach austauschbar und nur formal relevant.

Innerer Beruf

Eine dritte und empirisch im Sample vergleichsweise selten vorzufindende Variante lässt sich mit Max Weber als „innerer Beruf“ bezeichnen. Eine solche Bestimmung der Beruflichkeit geht über die rein äußerliche, auf regelmäßige Erwerbstätigkeit abstellende, Bestimmung eines Berufes hinaus und verweist stattdessen auf das im Begriff des Berufes noch anklingende Moment der Berufung, der inhaltlichen Identifizierung mit einer Aufgabe (Weber 1920/1986: 63 ff.). Unter den Geförderten, die dieser Kategorie zuzurechnen sind, findet sich eine ebensolche innere Bindung an die ausgeübte Tätigkeit, sie zeichnen sich durch ein Berufsethos aus bzw. können ein solches im Laufe der Förderung erstmals entwickeln. In den günstigen Konstellationen fällt die Ausübung des inneren Berufes mit der institutionalisierten und an Einkommenserzielung gebundenen Bewältigung einer Aufgabe zusammen, die Geförderten werden also für die Arbeit, zu der sie sich berufen fühlen, bezahlt, im Zweifelsfalle nach Ende der Förderung auch ohne weitere Subventionen. In prekäreren Fällen äußert sich die Bindung an einen inneren Beruf in der Bereitschaft, der Arbeit, die bisher im Rahmen der Förderung geleistet wurde, auch ohne Entlohnung auf der Basis eines Ehrenamtes nachzugehen. In diesen Fällen ist der innere Beruf von der Möglichkeit, von dessen Ausübung zu leben, zwar entkoppelt, zugleich aber so wesentlich Bestandteil der Identität geworden, dass die damit verbundenen Mühen auch ohne eine Entlohnung in Kauf genommen werden. Vor allem diese Ausprägung des subjektiven Verständnisses von Arbeit zeigt, dass es nicht lediglich die berühmten „Sekundäreffekte“ der Arbeit sind, die zu Wohlfahrtseffekten führen.

Wie abschließend allerdings festzuhalten ist, besteht der „kleinste gemeinsame Nenner“ aller Wohlfahrtseffekte in unserer Untersuchung darin, dass die Förderung den Geförderten einen Alltag ermöglicht, der auf der phänomenologischen Oberfläche dem Idealbild einer an Erwerbsarbeit orientierten Lebensführung weitgehend entspricht. Auch im Zuge der Debatten um die letzten Arbeitsmarktreformen ist dieses Idealbild zusätzlich verstärkt worden. Kein an der Erwerbsarbeit ausgerichtetes Leben führen zu können empfinden beinahe alle Befragten als Makel und als eine Abweichung vom eigenen Selbstbild. An dieser Stelle muss nochmals erwähnt werden, dass das Gros der Geförderten zum Zeitpunkt des Förderbeginns schon mehrere Jahre, zum Teil fünf oder zehn und mehr Jahre unfreiwillig arbeitslos war, also eine große Menge Erfahrungen mit der Abweichung von der Normalität sammeln musste. Die moderne Arbeitslosigkeitsforschung (Kronauer et al. 1993) hat gezeigt, dass auch jahrelange Arbeitslosigkeit das Selbstbild, das an der auf die Normalität einer erwerbszentrierten Lebensführung orientiert ist, nicht brechen kann. Die Arbeitslosen verfügen über eine Normalitätsvorstellung und das Bewusstsein, ihr nicht entsprechen zu können, und das ist kränkend und verletzend. Diese Spannung kann die geförderte Arbeit so auflösen, dass zumindest auf der äußeren Hülle Normalitätsvorstellungen und Lebensführung wieder näher beieinanderliegen.

5 Die Funktion der Normalitätssuggestion der geförderten Arbeit

Dass weder die Geförderten den Normalitätsvorstellungen von „erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“ entsprechen noch deren Arbeitssituation von den normalen Leistungsanforderungen geprägt sein kann, ist hinreichend geklärt. Damit dennoch die Arbeit der Geförderten für diese und für einen Beobachter als weitgehend normal erscheinen kann, soll zunächst deren „Restproduktivität“ genutzt werden. Es ist davon auszugehen, dass zumindest die 25 % des Lohns, welche die Arbeitgeber noch zahlen müssen, dazu führen, dass diese auch die entsprechende Leistung einfordern. Daher sollte die Arbeitssituation insofern normal sein, als sie eine für die geförderten Arbeitnehmer „fordernde Situation“ darstellt. Die Geförderten leisten – im Rahmen ihrer Möglichkeiten – etwas. Zudem wird die Normalitätssuggestion davon getragen, dass sie einen Lohn erhalten, dem auf der Lohnabrechnung der von der Solidargemeinschaft der Bürger getragene Anteil nicht anzusehen ist. Wirksame Normalitätsattribute der Beschäftigung sind darüber hinaus die Regulierung des Beschäftigungsverhältnisses im Sinne des Normalarbeitsverhältnisses.

Die Fragilität der Normalitätssuggestion wird allerdings schon an der Einschränkung der Sozialversicherungspflicht deutlich. Es werden keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gezahlt, damit keine „Drehtüreffekte“ der Art eintreten, dass jemand nach der geförderten Beschäftigung aufgrund der dort gezahlten, aber nicht selbstständig erwirtschafteten Beiträge Ansprüche auf Arbeitslosengeld I hat. Geförderte sind also bei Auslaufen der geförderten Beschäftigung automatisch wieder hilfebedürftig. Das ist eine empfindliche Störung der Normalität abhängiger Beschäftigung, da jeder abhängig Beschäftigte wie selbstverständlich erwartet, im Falle von Arbeitslosigkeit eine Versicherungsleistung zu erhalten, die es ihm erlaubt, an seinen vorherigen Lebensstandard in etwa anzuknüpfen. Dies umfasst auch, dass formal der Status nach einer längeren Beschäftigungsphase eben nicht wieder unmittelbar der eines Hartz-IV-Empfängers ist.

Die zweite empfindliche Störung der Normalitätssuggestion besteht darin, dass den Geförderten prinzipiell klar gemacht werden soll, nach wie vor Hilfebedürftige und damit gegenüber der Arbeits- und Sozialverwaltung zu Gehorsam Verpflichtete zu sein. Dieser Prinzipialismus, der der Normalitätssuggestion diametral entgegensteht, wird durch die Stillblüte kenntlich, dass die Geförderten zwar noch Eingliederungsvereinbarungen unterzeichnen müssen, diese aber – weil die Betroffenen ja de facto vollzeitbeschäftigt sind – leer bleiben. Sie unterschreiben also etwas, das nichts enthält außer der abstrakten Bestätigung ihrer Verpflichtung gegenüber der Bürokratie.

Eine dritte Störung der Normalitätssuggestion ist die je nach Größe der Bedarfsgemeinschaft auftretende Notwendigkeit, aufstockende Leistungen beantragen zu müssen. Zwar teilen die Geförderten diese Problematik mit einer Million nicht geförderter, also in dieser Hinsicht „normaler“ Beschäftigter, dennoch können eigentlich weder Geförderte noch Ungeforderte es für normal halten, wenn eine Vollzeitbeschäftigung nur einen Lohn einbringt, der die Schwelle zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit nicht überschreitet, vor allem, wenn dieser Lohn tarifvertraglich reguliert ist.

Als Extreme für den Einfluss des Verhaltens von Vorgesetzten und Kollegen auf die Normalitätssuggestion lassen sich hier Beispiele nennen. Für den ersten Fall ein paternalistischer Inhaber eines Kleinbetriebs, der sich mit sozialpädagogischer Intention und auf väterliche Weise bemüht, dem Geförderten den Eindruck zu vermitteln, er sei ein normaler und wertvoller Mitarbeiter, wissend, dass dies ihm die Möglichkeit gibt, sein beschädigtes Selbstwertgefühl zu entwickeln. Im Interview betont der Arbeitgeber allerdings, in absehbarer Zeit dem Geförderten keine realistische Chance auf eine ungeforderte Beschäftigung einzuräumen. Der Geförderte hingegen fühlt sich wie ein normaler und erstmals überhaupt auch wie ein anerkannter Arbeitnehmer. Seine Hoffnung, überall einsetzbar zu sein, könnte allerdings trügerisch sein. Das Gegenbeispiel ist der Fall einer jungen Frau, die sich in den verschiedenen betrieblichen Situationen, in denen sie geförderte Arbeit verrichtet hat, immer wieder der Stigmatisierung „eine von der ARGE“ zu sein ausgesetzt sieht. Sie kommt zusätzlich auch nicht damit klar, dass sie eben nicht normale Facharbeit – wie z. B. die Kindergärtnerinnen, mit denen sie zusammen arbeitete – leistet, sondern unqualifizierte Zuarbeit, die sie gewissermaßen aus dem Zentrum der Dienstleistung an den Rand des Geschehens drängt. Dabei handelt es sich generell um eine schwierige Situation, die aber nicht zwangsläufig zu Problemen führt. In der gleichen Situation in einer anderen KITA erträgt die Geförderte die Randstellung völlig problemfrei, vor allem deshalb, weil sie das Gefühl hat, von allen Beteiligten – Kolleginnen und betreuten Kindern – voll anerkannt zu sein. Das Gelingen der Normalitätssuggestion hängt also auch entscheidend vom „Fingerspitzengefühl“ und vom Takt der Vorgesetzten und Kollegen in der betrieblichen Situation ab.

Dass die betriebliche Situation in jedem konkreten Fall gewissermaßen die Nagelprobe für das Gelingen der Normalitätserfahrung darstellt, lässt sich an folgender Gegenüberstellung weiter verdeutlichen. Um Stigmatisierungseffekte zu vermeiden, verschweigt ein Arbeitgeber im Betrieb, dass ein Beschäftigter eine staatliche Förderung erhält. Er befürchtet, die ungeforderten Kollegen könnten dieses Wissen zum Anlass von Hohn und Spott nehmen. In der Konsequenz kommt es aber zu erheblichen Konflikten zwischen Ungeforderten und Geförderten, da dieser ganz offensichtlich weniger leistet als diese, aber weder weniger Geld

erhält, noch vom Vorgesetzten zu größerer Anstrengung angehalten wird. Die Normalitätssuggestion hält angesichts der praktischen Normalitätsmaßstäbe, welche die Kollegen an sich und ihre Arbeit anlegen, nicht stand und da sie keinen Grund dafür kennen, warum ein „normaler“ Kollege „unnormal“ arbeiten soll, gibt es Beschwerden, der Kollege wird „in den Senkel gestellt“. Das Gegenbeispiel: Ohne Stigmatisierungsprozesse zu befürchten, aber um betriebliche Konflikte zu vermeiden, informiert der Arbeitgeber die Mitarbeiter unmittelbar über Förderung und Förderbedarf des über § 16e SGB II Angestellten, er macht aber ebenso deutlich, als Arbeitgeber froh darüber zu sein, die Unterstützung durch den Geförderten zu haben und zeigt auch auf, inwiefern alle Mitarbeiter des kleinen Hotel- und Gaststättenbetriebs davon profitieren. Gerade vor diesem Hintergrund kann der Geförderte würdevoll tätig sein und sich bei Fragen an die Kollegen wenden; ein wenig pathetisch ausgedrückt: Weil alle wissen, dass er kein normaler *Arbeitnehmer* ist, wird er wie ein normaler *Mensch* behandelt: respektvoll. Dementsprechend kann sich der intendierte Wohlfahrtseffekt beim Geförderten auch einstellen.

Besonders anspruchslose Geförderte, für die die geförderte Arbeit bereits deshalb eine erhebliche Bereicherung darstellt, weil sie ihnen einen routinierten, mechanischen und Außenhalt gewährenden „Ablauf“ ermöglicht und deren Normalitätsorientierungen sich auf diese korsettartige Routine beschränken, brauchen keine weitergehenden Normalitätsattribute. Im Gegenteil, aufgrund der leidvollen Erfahrungen eines Arbeitslebens, das von Zeitdruck, Schmutz, Lärm und körperlicher Anstrengung geprägt war – die normalen Erfahrungen von Ungelernten, deren Arbeit z. B. als Maschinenbediener ja nicht paradiesisch ist – wird die Abwesenheit dieser Normalitätsattribute sogar geschätzt: „Ich muss mich nicht mehr kaputt machen!“. Wir haben auch Geförderte interviewt, die gar nicht wahrgenommen haben, wie stark ihre Arbeit von der Normalität ungeförderter Arbeit abweicht. Der Extremfall dafür war ein Beschäftigter, der nach dem Konkurs des gemeinnützigen Beschäftigungsträgers, der keine Abnehmer für seine Produkte fand, die üblicherweise völlig maschinisiert erzeugt werden, die er aber noch von Geförderten als Maschinenbedienern machen ließ, Arbeit in einer Behindertenwerkstatt gefunden hat. Hier erfreute er sich der Arbeit vor allem, weil sie nicht mehr so hohe Anforderungen an ihn stellte.

6 Strukturelemente von geförderter Beschäftigung, die bei einer künftigen Debatte nicht vernachlässigt werden sollten

Die vier Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt drücken auch ein auf den Begriff gebrachtes Selbstverständnis der Arbeitsgesellschaft aus. Vor allem ihre erweiterte Inklusivität kommt in der auch im internationalen Vergleich äußerst niedrigen Erwerbsfähigkeitsschwelle zum Ausdruck. Häufig wird hier umgangssprachlich darauf verwiesen, dass die aktivierende Arbeitsmarktpolitik auch solche Personen „nicht zurück“ oder „im Stich lässt“, die zuvor in die Sozialhilfe abgeschoben wurden. Damit wird betont, dass Erwerbstätigkeit ein integraler Bestandteil eines normalen Erwachsenenlebens ist. Normal ist, wer im erwerbsfähigen Alter eine erwerbszentrierte Lebensführung vorweisen kann. Inklusivität in dieser Perspektive bedeutet eben auch: niemanden auszuschließen von der Möglichkeit einer

erwerbszentrierten Lebensweise⁵. Hierbei handelt es sich um eine sozialpolitische Perspektive, die sich der Arbeitsmarktpolitik bedient.

Dabei finden sich im diesbezüglichen Diskurs bisweilen schwer zu vereinbarende Perspektiven auf den Umgang mit erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Der eine Pol kann als die Forderung von Gegenleistungen seitens der Hilfebedürftigen für die Solidarität der Bürgergemeinschaft gekennzeichnet werden. Es ist dies die Perspektive der *workfare*. Hier wird fordernd und sanktionsbewährt eine Verpflichtung eingeklagt, weil angenommen wird, die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen hätten sich „gemütlich“ in der Hilfebedürftigkeit eingerichtet und würden gar nicht arbeiten wollen. Die Gegenperspektive geht davon aus, dass den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen die Arbeit fehlt, weil sie gerne arbeiten möchten. Sie fordert nicht ein, dass diese zu bestimmten Arbeiten gezwungen werden, sondern möchte Beschäftigung gewissermaßen fürsorglich zur Verfügung stellen. Damit geht einher, dass diese Art von Arbeit auf der Grundlage von Freiwilligkeit angenommen und ausgeübt werden kann; Fürsorgeleistungen aufzuzwingen ist in sich sinnlos. Letztere Perspektive gehört integral zur Diskussion um einen sozialen Arbeitsmarkt ebenso wie die neue Inklusivität des SGB II, das in seiner aktivierenden Ausrichtung ein Beschäftigungsversprechen enthält. Dieses Versprechen ist offenbar nur in dem Maße einzuhalten, wie zielgruppenspezifisch geförderte Arbeit organisiert wird.

Ein zentraler Punkt für das Gelingen von geförderter Beschäftigung ist, dass sie den Geförderten vermittelt, eine „normale“, erwerbszentrierte Lebensführung praktizieren zu können. Denn auch dies ist ein Effekt der Arbeitsmarktreformen von 2005, dass diese Normalität noch einmal in aller Deutlichkeit klar gemacht wurde. Das zentrale Strukturmoment, welches diese Normalitätserfahrung tragen kann, ist der „fordernde“ Charakter der geförderten Arbeit. Allerdings muss die Arbeitssituation zugleich als fordernd wahrgenommen und bewältigt werden können. Das abgeforderte Leistungsniveau, die Arbeitsbedingungen, die Arbeitszeit und auch die betriebliche Sozialverfassung müssen den Möglichkeiten der geförderten Beschäftigten angepasst sein. Die öffentliche Förderung muss die Produktivitätserwartungen der Betriebe senken und mit der Verausgabung der je gegebenen Fähigkeiten auch im betrieblichen Kontext soziale Anerkennung verbinden.

Damit diese Dimensionen nicht unbestimmt bleiben, ist es unerlässlich, die Bestimmung der Zielgruppe für die geförderte Beschäftigung gründlich zu diskutieren. Wenn es möglicherweise auch für die Bestimmung der Arbeitsmarktferne von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen keine pragmatisch relevante Rolle spielt, ob „in der Person liegende Vermittlungshemmnisse“ vorliegen oder nur eine Kumulation von askriptiven Vermittlungshemmnissen, so ist dies für die konkrete Einrichtung der Beschäftigungsverhältnisse entscheidend. In unserer Studie hat sich durchgehend gezeigt, dass erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Beeinträchtigung ihrer personalen Integrität regelmäßig besonderer Arbeitsbedingungen, Hilfestellungen und vielfältiger Unterstützung bedürfen, wenn nicht das Beschäftigungsverhältnis instabil werden soll.

⁵ Dies zeigt ziemlich deutlich, dass eine Erhöhung der Schwelle zur Erwerbsfähigkeit zwar die Statistiken der erwerbsfähigen Langzeitarbeitslosen und auch der verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit verringern würde, aber zugleich den Grundintentionen des SGB II, nämlich niemanden am Rande liegen zu lassen, dem Erwerbsarbeit ein Bedürfnis ist, entgegenstünde.

Gerade bei diesem Personenkreis fallen Erwerbsfähigkeit und Beschäftigungsfähigkeit auseinander. Sie sind gewissermaßen in einer Grauzone zwischen diesen Dimensionen verortet. Bedeutsam ist hier auch: Es sind gerade die Geförderten mit Beeinträchtigungen der personalen Integrität, die dauerhafter Förderung bedürfen und bei denen es plausibel erscheint, dass die Wahrscheinlichkeit einer Entwicklung hin zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt gering ist.

Dies verweist auf die Bedeutung der Selektionsprozesse bei den Grundsicherungsträgern. Schon die im Gesetz verwendete Kategorie „in der Person liegende Vermittlungshemmnisse“ setzt voraus, dass das Fallmanagement gewissermaßen „bis in die Person“ der Hilfebedürftigen vordringt und hier Kenntnisse und angemessenes Fingerspitzengefühl sowie einzelfallspezifische Urteilskraft zur Geltung bringt. Um dies zu ermöglichen – auch den Umgang mit nicht immer ganz einfachen, weil von einer Vielzahl von Schicksalen geschlagenen Hilfebedürftigen angemessen und souverän zu gestalten – ist gerade im hier angesprochenen Segment eine großzügige Personalausstattung und angemessene Qualifikationsstruktur zu fordern.

Ein letzter Aspekt ist das immer schwierige Verhältnis von Flexibilität und Verlässlichkeit der Förderung. Einerseits wird der Effekt geförderter Arbeit als einem Instrument, das die Normalität der Lebensführung tragen oder unterstützen soll, dadurch gefördert, dass es sich um unbefristete Beschäftigung handelt. Andererseits gilt es zu beachten, keine Personen in der Förderung zu halten, die ebenso gut am ersten Arbeitsmarkt tätig sein könnten; bzw. für niemanden ein bestimmtes Niveau der Bezuschussung einzufrieren, der merkliche Produktivitätsfortschritte gemacht hat. Je komplexer allerdings die flexible Anpassung von Fördermodalitäten wird, desto bürokratischer werden auch die Regulierungsversuche.

In diesem Kontext ist schließlich noch auf die Notwendigkeit eines Übergangsmangements hinzuweisen. Beschäftigte, die „eigentlich“ in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden könnten, weil sie sich aufgrund persönlicher Entwicklungen als „zu gut“ für geförderte Beschäftigung erwiesen haben, sollten nicht schlicht aus der Förderung ausgeschlossen werden, sondern erst dann nicht mehr gefördert werden, wenn sie tatsächlich einen Arbeitsplatz im ersten Arbeitsmarkt gefunden haben.

An einem sozialen Arbeitsmarkt führt aus sozialpolitischer Perspektive – und auch eine solche enthält das SGB II – kein Weg vorbei. Eine Auseinandersetzung mit solchen Langzeitarbeitslosen, die tatsächlich „in der Person liegende Vermittlungshemmnisse“ haben, kann zeigen, dass es sich hierbei tatsächlich um Mitbürger handelt, die der Hilfe der Solidargemeinschaft bedürfen und dass geförderte Beschäftigung für sie einen wirksamen Solidarbeitrag darstellt.

Literatur

Achatz, Juliane; Trappmann, Mark (2011): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Barrieren. IAB-Discussion Paper 02/2011, Nürnberg, 41 S.

Bauer, Frank; Groß, Hermann; Lehmann, Klaudia; Munz, Eva (2004): Arbeitszeit 2003. Arbeitszeitgestaltung, Arbeitsorganisation und Tätigkeitsprofile, Institut zur Erforschung sozialer Chancen, Köln.

Bundesagentur für Arbeit (2010): SGB-II-Arbeitshilfe. Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e SGB II – JobPerspektive, Nürnberg. Online: <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/HEGA-Internet/A06-Schaffung/Publication/HEGA-05-2010-Arbeitshilfe-16e-SGB-2-Anlage.pdf>

Bundestagsdrucksache (2007): Stenographischer Bericht 109. Sitzung 6. Juli 2007 Online: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/16/16109.pdf>.

Dahrendorf, Ralf (2000): Die globale Klasse und die neue Ungleichheit. In: Merkur 619, S1057-1068.

Graf, Tobias; Rudolph, Helmut (2009): Dynamik im SGB II 2005-2007: Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig. IAB-Kurzbericht 05/2009, Nürnberg.

Kotthoff, Hermann; Reindl, Josef (1990): Die soziale Welt kleiner Betriebe. Wirtschaften, Arbeiten und Leben im mittelständischen Industriebetrieb, Göttingen: Otto Schwartz & Co.

Kronauer, Martin, Vogel, Berthold, Gerlach, Frank (1993): Im Schatten der Arbeitsgesellschaft: Arbeitslose und die Dynamik sozialer Ausgrenzung.

Lessenich, Stephan (2003): Der Arme in der Aktivgesellschaft – zum sozialen Sinn des „Förderns und Forderns“. In: WSI-Mitteilungen 56 Jg., H. 4, S. 214-220.

Liebermann, Sascha; Loer, Thomas (2010): „Überflüssige“, „Überzählige“, „Entbehrliche“. Konstitutionstheoretische Leerstellen, diagnostische Verkürzungen. In: Sozialer Sinn 10/2009, S. 153-179.

Offe, Claus (2001): Wessen Wohl ist das Allgemeinwohl? In: Wingert, Lutz, Günther, Klaus (Hrsg.) Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit, Frankfurt a. M., S. 459-488

Promberger, Markus: Exkurs: Das SGB II – Kontinuität oder Bruch in der deutschen Sozialpolitik?. In: Koch, Susanne; Kupka, Peter; Steinke, Joß (2009): Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe. Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitssuchende. IAB-Bibliothek 315, Bielefeld.

Weber, Max (1920/1986): Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus. In: Winckelmann, Johannes (Hrsg.): Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie I, S. 17-206, Tübingen.

Weise, Frank-Jürgen (2011): Niemand darf auf der Strecke bleiben. Interview mit Philip Faigle und Marcus Gätzke, In: Zeit-online vom 14.07.2011. Online: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2011-07/interview-weise-arbeitsmarkt>.

In der Reihe IAB-Regional Nordrhein-Westfalen sind zuletzt erschienen:

| Nummer | Autoren | Titel |
|---------------|---|--|
| 06/2001 | Sieglen, Georg | Die Entwicklung des Arbeitsmarktes im Bergischen Land. Eine Analyse auf regionaler Ebene |
| 05/2011 | Sieglen, Georg; Pohl, Carsten; Carl, Birgit | Die Entwicklung des Arbeitsmarktes in Nordrhein-Westfalen – Materialien. Daten und Erläuterungen zu den Ergebnissen aller Regionen und Kreise Nordrhein-Westfalens 1993-2008 |
| 04/2011 | Sieglen, Georg; Pohl, Carsten; Carl, Birgit | Die Entwicklung des Arbeitsmarktes in Nordrhein-Westfalen. Eine Analyse auf regionaler Ebene |
| 03/2011 | Pohl, Carsten; Wachsmann, Janin | Die Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit in der Arbeitsmarktregion Siegen |
| 02/2011 | Pohl, Carsten | Der zukünftige Bedarf an Pflegearbeitskräften in Nordrhein-Westfalen – Modellrechnungen auf Kreisebene bis zum Jahr 2030 |

Eine vollständige Liste aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Regional“ finden Sie [hier](http://www.iab.de/de/publikationen/regional.aspx):

<http://www.iab.de/de/publikationen/regional.aspx>

Impressum

IAB-Regional. IAB Nordrhein-Westfalen
Nr. 07/2011

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Str. 104
90478 Nürnberg

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit
Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

http://doku.iab.de/regional/NRW/2011/regional_nrw_0711.pdf

Eine vollständige Liste aller erschienenen Berichte finden
Sie unter
[http://www.iab.de/de/publikationen/regional/nordrhein-
westfalen.aspx](http://www.iab.de/de/publikationen/regional/nordrhein-westfalen.aspx)

ISSN 1861-4760

Rückfragen zum Inhalt an:

Frank Bauer
Telefon 0211.4306 497
E-Mail frank.bauer6@iab.de