



Drei Jahre SGB II:
Was können wir wissen? Was sollen wir tun? Was dürfen wir hoffen?
Tagung vom 10. bis 12. Dezember 2007

Öffentlich geförderte Beschäftigung

Von Dr. Markus Promberger
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

Öffentlich geförderte Beschäftigung

Dr. Markus Promberger

Forschungsbereich ‚Erwerbslosigkeit und Teilhabe‘

**Evangelische Akademie
Loccum**

Öffentlich geförderte Beschäftigung

- 1. Was ist öffentlich geförderte Beschäftigung – und wozu soll sie gut sein?**
2. Strukturen und Entwicklung öffentlich geförderter Beschäftigung
3. Was leistet öffentlich geförderte Beschäftigung ? – Empirische Ergebnisse und Forschungsdefizit
4. Öffentlich geförderte Beschäftigung – Verheißung oder BeProblem?
 - ◆ BeProblem: Herrschaftscharakter und Reziprozitätsproblem der Arbeitsgelegenheiten
 - ◆ Verheißung: Sicherung sozialer Kohäsion
5. Ausblick

Öffentlich geförderte Beschäftigung

1. Was ist öffentlich geförderte Beschäftigung – und wozu soll sie gut sein?

Im **weiteren Sinne**: *Jede Beschäftigung, zu deren Finanzierung ausschließlich oder ergänzend öffentliche Fördermittel eingesetzt werden*

Umfasst: arbeitsmarktpolitische Klassiker (ABM; AGH; BSHG-19; HZA), Kombilöhne, Einstellungszuschüsse, Gründungsförderung, Ehrenämter mit Aufwandsentsch. in allen direkt oder indirekt geförderten organisierten Aktivitäten (Sport-, Kulturförderung, karitativer Bereich, „Bürgerarbeit“)

Problem: Abgrenzung zu ÖD, öffentlichen Aufträgen, Einschluss indirekter Förderung durch Steuerbegünstigung oder andere Subventionen

Öffentlich geförderte Beschäftigung

1. Was ist öffentlich geförderte Beschäftigung – und wozu soll sie gut sein?

Im **engeren Sinne**: *Jede abhängige Beschäftigung, zu deren Finanzierung ausschließlich öffentliche Mittel der Arbeitsförderung i.w.S. eingesetzt werden*

Umfasst: arbeitsmarktpolitische Klassiker (ABM, AGH, HZA), aber kein zwingender Ausschluss von Bürgerarbeit usw.

...geläufige Definition im Handlungsfeld der Sozialpolitik...

(Gemeinsame Erkl. von BA, Städtetag u.a. 10/04, Gemeins. Erkl. des Berliner Senats u.,a. 2004, öff. Anhörung des BT-Ausschusses A&S vom 7.5.07)

Öffentlich geförderte Beschäftigung

1. Was ist öffentlich geförderte Beschäftigung – **und wozu soll sie gut sein?**

- ❖ Erbringung öffentlicher Infrastrukturleistungen/Kollektivgüterproduktion
- ❖ Verhaltenskontrolle von Leistungsbeziehern
- ❖ Verbesserung der Arbeitsmarktchancen
- ❖ Aufrechterhaltung/Verbesserung der Teilhabechancen/Sozialintegration

(Arbeitstherapie, psychosoziale Stabilisierung, geregelter Tagesablauf, Überwindung von Isolation, Integration in Kooperations- und Kommunikationszusammenhänge, Lösung aus Problemfamilien, soziale Aufwertung und Anerkennung)

Öffentlich geförderte Beschäftigung

Warum hat öffentlich geförderte Beschäftigung einen derart hohen Stellenwert in der Sozialpolitik?

Arbeit als zentraler Inklusionsmechanismus in der Arbeitsgesellschaft sorgt für...

...Geld, Konsum, erwerbsbezogene Risikosicherung

...Kooperation, Kommunikation außerfamiliale Sozialintegration
(konkrete Gemeinschaftsbezüge)

...,mikro- und makrosoziale Anerkennung (abstrakter
Gemeinschaftsbezug, ‚nützliches Mitglied‘)

...sinnvolles Tätigsein, Erfahrung eigener Handlungsfähigkeit

...räumlich-zeitlich-soziale Strukturierung von Alltag und Biografie

Öffentlich geförderte Beschäftigung

Warum hat öffentlich geförderte Beschäftigung einen derart hohen Stellenwert in der Sozialpolitik?

Also: Wer keine Arbeit hat, dem fehlt nicht nur Geld...

Daher: Öffentlich geförderte Arbeit - Surrogat marktvermittelter existenzsichernder Arbeit.

Ziel 1: Rückführung in ‚echte‘ Arbeit,

Ziel 2: ‚Kompensationsleistung‘, die neben dem Lohnersatz auch die anderen Inklusionseffekte von Arbeit hat.

Öffentlich geförderte Beschäftigung

1. Was ist öffentlich geförderte Beschäftigung – und wozu soll sie gut sein?
- 2. Strukturen und Entwicklung öffentlich geförderter Beschäftigung**
3. Was leistet öffentlich geförderte Beschäftigung ? – Empirische Ergebnisse und Forschungsdefizit
4. Öffentlich geförderte Beschäftigung – Verheißung oder BeProblem?
 - ◆ BeProblem: Herrschaftscharakter und Reziprozitätsproblem der Arbeitsgelegenheiten
 - ◆ Verheißung: Sicherung sozialer Kohäsion
5. Ausblick

Öffentlich geförderte Beschäftigung im November 2007 – ein Überblick:

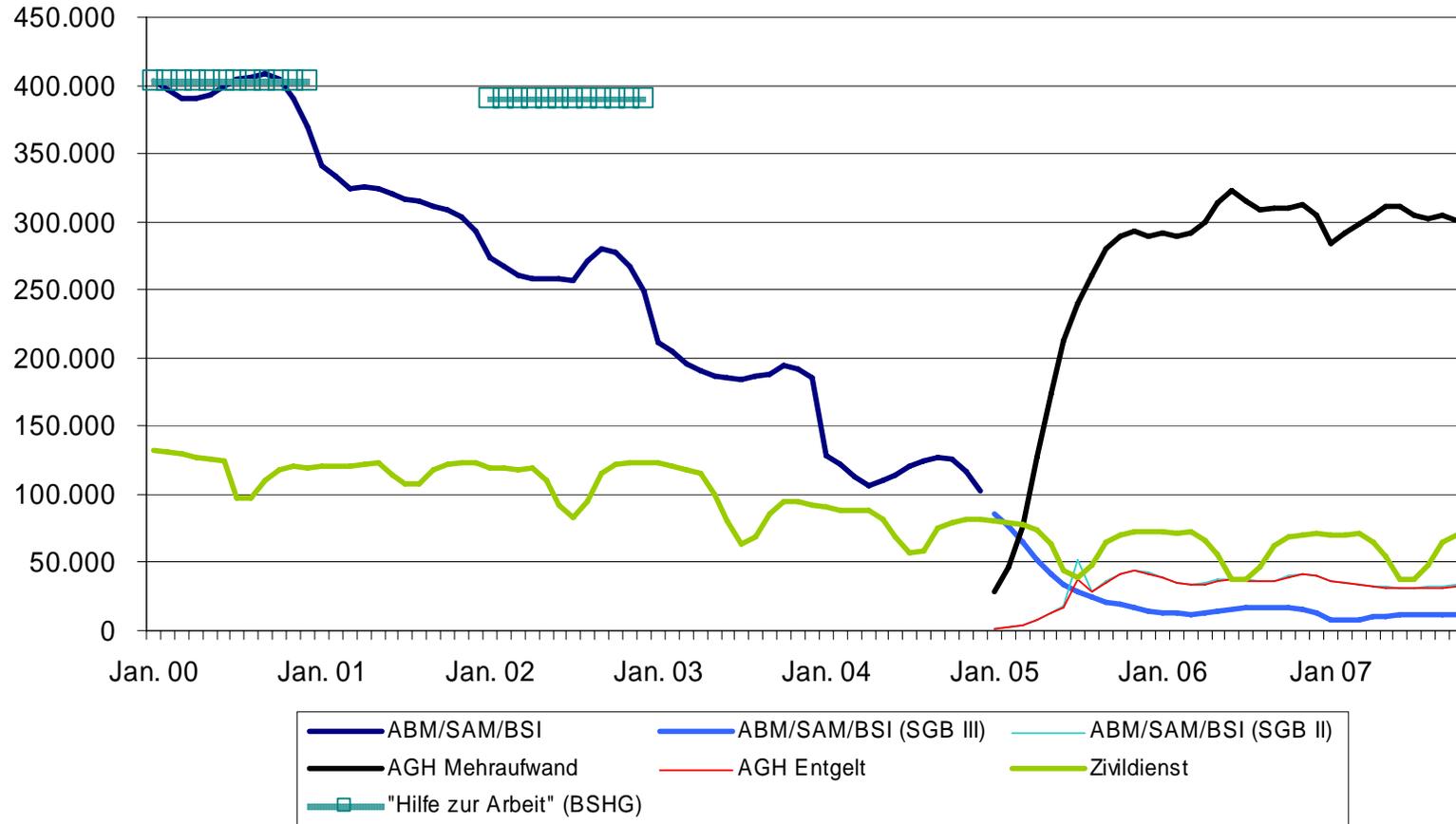
	SGB III	SGB II
ABM	9.100	32.500
SAM	abgeschafft	n.v.
Einstiegsgeld	n.v.	9.500 (nur AN)
AGH	n.v.	318.200
EGZ	n.v.	64.600

n.v. = nicht vorgesehen

Arbeitslose insgesamt: 3.378.378
 Gemeldete offene Stellen: 577.027
 Darunter gefördert: 178.552

Quelle: BA-Monatsbericht 11/07, eig. Berechnungen

Beschäftigung schaffende Maßnahmen inkl. Zivildienst und „Hilfe zur Arbeit“, Bestandszahlen 01/00 – 10/07



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2007), Bundesamt für den Zivildienst, Deutscher Städtetag (Fuchs/Troost, 2001/2003)

Öffentlich geförderte Beschäftigung

2. Strukturen und Entwicklung öffentlich geförderter Beschäftigung

- ❖ **Jetzt: Dominanz der Arbeitsgelegenheiten**
- ❖ **Umschichtung von ABM zu Arbeitsgelegenheiten**
- ❖ **Früher: Dominanz der ABM**



Öffentlich geförderte Beschäftigung

1. Was ist öffentlich geförderte Beschäftigung – und wozu soll sie gut sein?
2. Strukturen und Entwicklung öffentlich geförderter Beschäftigung
- 3. Was leistet öffentlich geförderte Beschäftigung ? – Empirische Ergebnisse und Forschungsdefizit**
4. Öffentlich geförderte Beschäftigung – Verheißung oder BeProblem?
 - ◆ BeProblem: Herrschaftscharakter und Reziprozitätsproblem der Arbeitsgelegenheiten
 - ◆ Verheißung: Sicherung sozialer Kohäsion
5. Ausblick

Öffentlich geförderte Beschäftigung

3. Was leistet öffentlich geförderte Beschäftigung ?

Zieldimensionen:

- ❖ Erbringung öffentlicher
Infrastrukturleistungen/Kollektivgüterproduktion
(neue Evidenz: IAB/IfS Erlangen: EEJ im Netzwerk)
- ❖ Verhaltenskontrolle von Leistungsbeziehern
(findet statt, Erfolg unerforscht, kann auch aus drop out bestehen)
- ❖ Verbesserung der Arbeitsmarktchancen
(...)
- ❖ Aufrechterhaltung/Verbesserung der
Teilhabechancen/Sozialintegration
(...)

Erreichung:

++

?

--(+?)

???



Öffentlich geförderte Beschäftigung

3. Was leistet öffentlich geförderte Beschäftigung ?

- ❖ Verbesserung der Arbeitsmarktchancen --(+?)
 - direkte Arbeitsmarktintegration:
 - ABM: Caliendo/Hujer/Thomsen: Nettoeffekte gering, Lock-In groß
 - AGH: Neue Evidenz: Hohmeyer/Wolff: Wenig Lock-In, geringe positive Langzeitwirkung bei Frauen, Langzeitarbeitslosen, keine Effekte bei Jüngeren (U25), keine Effekte bis 20 Monate nach Maßnahmenende.
 - Aufrechterhaltung und Anpassung von Arbeitsorientierung und Arbeitsvermögen (,Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit‘):
 - Erste Evidenz liegt vor, Messkonzepte problematisch

Öffentlich geförderte Beschäftigung

3. Was leistet öffentlich geförderte Beschäftigung ?

- ❖ Aufrechterhaltung/Verbesserung der Teilhabechancen/Stabilisierung und Sozialintegration ???

Als Zieldimension von Sozialpolitik lässt sich das Thema bis ins Spätmittelalter zurückverfolgen. Bislang gibt es jedoch keine Forschung!



Öffentlich geförderte Beschäftigung

1. Was ist öffentlich geförderte Beschäftigung – und wozu soll sie gut sein?
2. Strukturen und Entwicklung öffentlich geförderter Beschäftigung
3. Was leistet öffentlich geförderte Beschäftigung ? – Empirische Ergebnisse und Forschungsdefizit
4. Öffentlich geförderte Beschäftigung – Verheißung oder Problem?
 - ◆ Problem: Herrschaftscharakter und gestörte Reziprozität der Arbeitsgelegenheiten
 - ◆ Verheißung: Stabilisierung und Teilhabe
5. Ausblick

4. Öffentlich geförderte Beschäftigung

...Verheißung oder Problem?

.... Können die Arbeitssurrogate/Geförderte Beschäftigung die von Arbeit ‚naturwüchsig‘ erbrachten nichtmonetären Inklusionswirkungen ersetzen, wenn Menschen keine ‚echte‘ Arbeit haben?

Schaffen das die Arbeitsgelegenheiten des SGB II?

These: Geförderte Arbeit weist gegenüber ungeförderter Arbeit ein Reziprozitätsdefizit auf. Die Umschichtung von ABM zu AGH hat dies forciert. Dies bedroht die Akzeptanz geförderter Arbeit.

(Reziprozität=Gegenseitigkeit. AGH sind Arbeit, doch die normalerweise mit Arbeit verbundene Gegenleistung des AG fällt aus zugunsten einer ergänzten Grundsicherung – deren Höhe der Arbeit nicht angemessen ist)

4. Öffentlich geförderte Beschäftigung – Verheißung oder Problem?

Problem: Herrschaftscharakter und gestörte Reziprozität der Arbeitsgelegenheiten

„Ein bisschen mehr Geld wäre auch nicht schlecht gewesen“ (...)“aber wenn ich jetzt so einen Ein-Euro-Job kriegen würde und würde sagen nöö, für einen Euro gehe ich nicht arbeiten, dann wird man gekürzt, also man wird regelrecht gezwungen“ (...) „obwohl der Ein-Euro-Job ja nicht negativ ist (...) aber die Zeit, das wenige Geld, die ganze Zeit“ (*Frau A, 28, Verkäuferin, 3 Jahre arbeitslos*)

„Aber Ein-Euro-Jobs also das finde ich im Grund genommen auch sehr lustig. Irgendwie ist das eine Verpönung. Ich mein, ich weiß nicht, das ist ja eigentlich keine schlechte Arbeit, die da angeboten wird, aber warum kriegen die Leute bloß ein‘ Euro? Es könnte ja doch wenigstens ein Lohn gezahlt werden, den, damit ein Mensch vom Amt weg ist, und auch so dann mit dem Geld auskommen kann (...) aber ein Euro-Job, das ist der letzte Witz“ (*Frau G., 54, Zustellerin, arbeitslos seit 2 Jahren*)

„Nur billige Arbeitskraft. Ist doch nur, um die Arbeitslosenzahlen zu manipulieren. Hören Sie doch auf. Sechs Stunden arbeiten, kein Wochenende, Urlaub wird nicht bezahlt, eine bescheuerte...“ (*Herr K., 50, Chemiehelfer, seit 21 Jahren arbeitslos*)

Öffentlich geförderte Beschäftigung – Verheißung oder Problem?

Verheißung: Stabilisierung, Strukturierung des Alltags, Re-Integration in außerfamiliale Beziehungen, kulturelle Teilhabe

„...habe noch ein bisschen Glück gehabt, mit Ein-Euro-Jobs oder so, kannst du auch hier ein bisschen auf die Beine, hat dich ermuntert so sich wieder zu bewegen“(...) “Nun, ich meine, den (einen Euro pro Stunde) nimmt man auch gerne mit, aber das Wichtigste ist, wieder draußen sein, wieder Beschäftigung haben, morgens aufstehen, mit der Frau Frühstück machen (...) dieser geregelte Tagesablauf , nicht das hier noch eine Zigarette, dort nimm noch einen Kaffee, du hast ja nix vor“ *(Herr B, 44 Jahre, Baufacharbeiter, seit 10 Jahren arbeitslos)*

„für mich war wichtig, dass ich raus komme, eine geregelte Arbeitszeit, da ist mir nichts zu fein, “ *(Herr C., 48, Angestellter, seit 5 Jahren arbeitslos)*

„der Unterkiefer runtergefallen weil ich dachte Schneeschippen oder so, aber (...) das war ein ziemlich interessantes Angebot so im künstlerischen Bereich, da kann ich Dinge machen, ich mache Kunst (ein Theaterprojekt für und mit Arbeitslosen) und kriege noch Geld dafür (...) zwar ein schwieriger Bereich (...) aber für mich selber, habe ich das Gefühl es geht einfach bergauf“ *(Frau I., 37, Erzieherin, seit 3 Jahren arbeitslos)*

Öffentlich geförderte Beschäftigung

1. Was ist öffentlich geförderte Beschäftigung – und wozu soll sie gut sein?
2. Strukturen und Entwicklung öffentlich geförderter Beschäftigung
3. Was leistet öffentlich geförderte Beschäftigung ? – Empirische Ergebnisse und Forschungsdefizit
4. Öffentlich geförderte Beschäftigung – Verheißung oder Problem?
 - ◆ Problem: Herrschaftscharakter und gestörte Reziprozität der Arbeitsgelegenheiten
 - ◆ Verheißung: Sicherung sozialer Kohäsion
- 5. Ausblick**

Öffentlich geförderte Beschäftigung

5. Ausblick

- ❖ Erste qualitative Evidenz bestätigt das empirische Vorkommen beider Zusammenhänge: Herrschaftscharakter und gestörte Reziprozität, aber auch Stabilisierung, soziale Integration und Teilhabe
- ❖ Starkes Indiz dafür, dass wichtige Wirkungen der ÖGB im nicht-monetären Bereich liegen
- ❖ ÖGB kann u.U. tatsächlich den Ausfall der nichtmonetären Integrationseffekte ‚echter‘ Arbeit ausgleichen. Wo, wie – und wo nicht, bleibt zu untersuchen
- ❖ Wichtige Dimension für Evaluationsforschung und Maßnahmegestaltung

Für weitere Informationen:

www.iab.de

oder

markus.promberger@iab.de