Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB·Forschungsbericht 15/2012

Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

‚Ein-Euro-Jobs' in Deutschland

Qualitative Fallstudien zur Auswirkung der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten auf Beschäftigungsstruktur und Arbeitsmarktverhalten von Organisationen

Frank Sowa
Matthias Klemm
Carolin Freier

ISSN 2195-2655

‚Ein-Euro-Jobs' in Deutschland

Qualitative Fallstudien zur Auswirkung der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten auf Beschäftigungsstruktur und Arbeitsmarktverhalten von Organisationen

Frank Sowa (IAB)
Matthias Klemm (Universität Erlangen-Nürnberg)
Carolin Freier (Universität Erlangen-Nürnberg)

Mit der Publikation von Forschungsberichten will das IAB der Fachöffentlichkeit Einblick in seine laufenden Arbeiten geben. Die Berichte sollen aber auch den Forscherinnen und Forschern einen unkomplizierten und raschen Zugang zum Markt verschaffen. Vor allem längere Zwischen- aber auch Endberichte aus der empirischen Projektarbeit bilden die Basis der Reihe.

By publishing the Forschungsberichte (Research Reports) IAB intends to give professional circles insights into its current work. At the same time the reports are aimed at providing researchers with quick and uncomplicated access to the market.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 6
Zusammenfassung 7
Abstract 8
Danksagung 10
1 Einleitung 11
1.1 Über das Forschungsprojekt 11
1.2 Aufbau dieses Forschungsberichtes 12
2 Etablierung des neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumentes der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten 14
2.1 Die Einführung der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten 14
2.2 Quantitative Betrachtung der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten 16
2.3 Zielsetzungen des SGB II 19
2.4 Schlussfolgerungen 20
3 Methodisches Vorgehen 22
3.1 Projektziele und -fragestellungen 22
3.2 Forschungsdesign 23
3.3 Feldzugänge und Besonderheiten 26
3.3.1 ARGEn, Optionskommunen und Agenturen für Arbeit 26
3.3.2 Maßnahmeträger und Einsatzbetriebe 26
3.3.3 Interesse und Kritik an Forschungsergebnissen 27
3.4 Vorstellung des qualitativen Samples 27
4 Arbeitsgelegenheiten im ‚Netz der Akteure' 32
4.1 (Zusammen-)Spiel der Ebenen 32
4.2 Die ‚Nutzer' von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten 36
4.3 Umsetzungsträger, Einsatzbetriebe und ihre Vorgeschichte der Kooperation 41
5 Typische Einsatzfelder von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten 43
5.1 Unterstützende Betreuungstätigkeiten im Dritten Sektor 44
5.2 Handwerkliche und technisch-gewerbliche Tätigkeiten in Kommunen 48
5.3 Projekt- und Vereinstätigkeit 50
5.4 Handwerkliche Tätigkeiten in Werkstätten 53
5.5 Maßnahmen mit intensiver, sozialpädagogischer Betreuung 55
5.6 Einsatzfelder im hochqualifizierten Bereich 57
5.7 ‚Kreative' Einsatzmöglichkeiten von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten 60
5.8 ‚Sinnfreie' Einsatzfelder 65
6 SGB-II-Arbeitsgelegenheiten im Kontext der Träger und Einsatzbetriebe (und deren Handlungsfelder) 66
6.1 Nutzungspraktiken 67
6.1.1 Nutzung der Arbeitskraft 68
6.1.2 Nutzung der Maßnahmenkostenpauschale bzw. der Regiekosten 70
6.1.3 Arbeitsgelegenheiten als Geschäftsfeld (Kundenlücken schließen) 71

6.2 Die ‚Friss-oder-Stirb'-These 74
7 SGB-II-Arbeitsgelegenheiten und ihre regionenspezifischen Ausprägungen in den Akteursnetzen 76
7.1 Regionale Charakteristika des qualitativen Samples 77
7.2 Die SGB-II-Umsetzungsträger und die Strukturen der Netze 89
7.2.1 Nähe-Ferne zwischen Umsetzungsträger und Einsatzbetrieb 90
7.2.2 Transparenz vs. Intransparenz 97
7.2.3 Konsensuelle vs. konfliktive Zielfestlegung 98
7.3 Typische Ausrichtung der Ein-Euro-Jobs: Arbeitsmarktpolitik vs. Sozialpolitik, kommunale Versorgung und wirtschaftliche Ausrichtung 100
7.3.1 Arbeitsmarktpolitische Ausrichtung der Arbeitsgelegenheiten 101
7.3.2 Sozialpolitische Ausrichtung der Arbeitsgelegenheiten 104
7.3.3 Kommunale Versorgungssysteme durch öffentlich geförderte Beschäftigung 106
7.3.4 Wirtschaftliche Aspekte der Arbeitsgelegenheiten 111
8 Effekte durch SGB-II-Arbeitsgelegenheiten 112
8.1 Begehrlichkeiten: Prozesse des Creaming und Dumping-the-poor 113
8.1.1 Creaming I: Ebene der SGB-II-Umsetzungsträger 115
8.1.2 Creaming II: Ebene der Beschäftigungsgesellschaften bzw. Maßnahmeträger 116
8.1.3 Creaming III: Ebene der Einsatzbetriebe 116
8.1.4 Integration in den Ersten Arbeitsmarkt 117
8.1.5 Integration in den Zweiten Arbeitsmarkt 118
8.2 Sozialwirtschaft und Arbeitsgelegenheiten: Aufweichen des Erwerbsprinzips? 119
8.3 Der Markt für SGB-II-Arbeitsgelegenheiten 124
9 Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse 125
Literatur 129
Anhang: Interview-Leitfaden 133

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Vorstellung der Akteurslandschaft 33
Abbildung 2 SGB-II-Umsetzungsträger und Einsatzbetriebe und deren Verortung 42
Abbildung 3 Kreative Formen des Einsatzes von Ein-Euro-Jobbern (Regio 2) 65
Abbildung 4 Nutzungsformen des Einsatzes von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten 68
Abbildung 5 Interaktionsmodell aus Regio 3 91
Abbildung 6 Interaktionsmodell aus Regio 1 93
Abbildung 7 Interaktionsmodell aus Regio 2 94
Abbildung 8 Interaktionsmodell aus Regio 7 95
Abbildung 9 Arbeitsgelegenheiten und die beteiligten Akteure 100
Abbildung 10 Kommunale Strukturen aus Regio 9 107
Abbildung 11 Kommunale Strukturen aus Regio 13 110
Abbildung 12 Creaming- und Dumpingprozesse 115

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 Bestand an Teilnehmenden in Arbeitsgelegenheiten gem. § 16 Abs. 3 SGB II, Jahresdurchschnittswerte 17
Tabelle 2 Zeit- und Abwicklungsplan des Forschungsprojektes 24
Tabelle 3 Struktur des qualitativen Samples hinsichtlich der Regionen 28
Tabelle 4 Liste aller Interviews nach Regionen 29
Tabelle 5 Maßnahmeträger und Einsatzbetriebe gegliedert nach ihrer Rechtsform 31
Tabelle 6 Akteurslandschaft bezogen auf das qualitative Sample 35
Tabelle 7 Regionale Spezifika der untersuchten Einheiten 88

Abkürzungsverzeichnis

ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AFL	Arbeit für Langzeitarbeitslose (Sonderprogramm des Bundes)
AGH	Arbeitsgelegenheit
ALG I	Arbeitslosengeld I
ALG II	Arbeitslosengeld II
ARGE	Arbeitsgemeinschaft von Agentur und Kommune
BA	Bundesagentur für Arbeit
BgA	Betrieb der gewerblichen Art
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BSI	Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen
DLT	Deutscher Landkreistag
e. V.	eingetragener Verein
ESF	Europäischer Sozialfond
gAG	Gemeinnützige Aktiengesellschaft
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
gT	getrennte Trägerschaft
HzA	Hilfe zur Arbeit
K. d. ö. R.	Körperschaft des öffentlichen Rechts
SAM	Strukturanpassungsmaßnahmen
SGB	Sozialgesetzbuch
St. d. ö. R.	Stiftung des öffentlichen Rechts
zkT	zugelassene kommunale Träger

Zusammenfassung

Mit dem Inkrafttreten des Sozialgesetzbuch II (SGB II) im Januar 2005 veränderten sich durch die Einführung der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten bzw. Zusatzjobs (so genannte ‚Ein-Euro-Jobs') die Instrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung. Diese in § 16 (3) (jetzt § 16d) des SGB II erfassten Zusatzjobs ersetzten frühere Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Das Institut für Soziologie der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (IfS) führte im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) von September 2005 bis Mai 2007 die empirische Erhebung zum Forschungsprojekt *‚Ein-Euro-Jobs' in Deutschland: Qualitative Fallstudien zur Auswirkung der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten auf Beschäftigungsstruktur und Arbeitsmarktverhalten von Organisationen* durch. Ziel des Forschungsprojekts war es, das ‚Zusammenspiel' der beteiligten Akteure bei der Gestaltung der lokalen bzw. kommunalen Arbeitsmarktpolitik zu erfassen und nachzuvollziehen, welche Einsatzformen für welche Zielgruppen mit welchen Zielsetzungen in diesen Netzwerken ‚produziert' werden. Deshalb wurden alle relevanten an der Generierung von Arbeitsgelegenheiten beteiligten Akteure in die qualitative Erhebung einbezogen; dies sind neben den Umsetzungsträgern (z. B. ARGEn) auch politische Akteure wie Kammern, Gewerkschaften und Kommunalpolitik sowie die öffentlichen, wohlfahrtlichen, zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Maßnahmeträger und Einsatzbetriebe. Wir wollten wissen, welche Faktoren empirisch die sozial- und arbeitsmarktpolitische Ausrichtung der Ein-Euro-Jobs beeinflussen, welche Beschäftigungseffekte in den Einsatzbetrieben und -sektoren daraufhin entstehen und schließlich welche Beschäftigungschancen sich für Langzeitarbeitslose ergeben.

Die Forschungsergebnisse zeigen zunächst deutliche Unterschiede in Zielstellung, Art und Umfang der Nutzung sowie der Ausgestaltung von Arbeitsgelegenheiten in den lokalen Netzwerken. Von einer einheitlichen Nutzung des Instruments kann für den Untersuchungszeitraum keine Rede sein. Bei genauerem Hinsehen verwundert dies nicht: Mit den Arbeitsgelegenheiten wurde ein Universalinstrument für verschiedene Bereiche der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik geschaffen, die vormals von verschiedenen, problem- und rechtskreisspezifischen Instrumenten abgedeckt wurden. Während sich der - politisch bedeutsame - Unterschied in der Organisationsform der Umsetzungsträger (ARGE, Optionskommune oder getrennte Trägerschaft) für das Zustandekommen und die Gestaltung der Arbeitsgelegenheiten als eher nachrangig erwies, waren vor allem netzwerk*exogene Faktoren* (wirtschaftliche Rahmenbedingungen, Arbeitslosenquote, Größe der Kommune) und *netzwerkendogene Aspekte* (Beziehungen zwischen Umsetzungsträgern und Einsatzbetrieben, Transparenz der Netzwerke und Verfahrensweisen, Art und Weise der Aushandlung) ausschlaggebend für die Unterschiede in der Nutzung und Zielsetzung der SGB II-Arbeitsgelegenheiten. In Abhängigkeit von diesen Faktoren variieren einerseits die Zielkomplexe, die typisch entweder stärker sozialpolitisch auf den Erhalt der gesellschaftlichen Integration oder stärker arbeitsmarktpolitisch auf die Reintegration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausgerichtet waren. Anderer-

seits führten diese unterschiedlichen Ausrichtungen auch zu unterschiedlichen Formen von Arbeitsgelegenheiten und Erfolgsbewertungen. Neben der Vielfalt der Nutzungspraktiken konnte übergreifende Muster wie etwa Creaming- und Dumpingprozesse ebenso beobachtet werden wie auch die Tatsache, dass Arbeitsgelegenheiten alleine nur eine ausgesprochen begrenzte Beschäftigungswirksamkeit zu entfalten vermögen.

Schlagwörter: Arbeitsgelegenheiten, Ein-Euro-Jobs, SGB II, Einsatzformen, lokale Arbeitsmarktpolitik

Abstract

By the time the Second Social Code (SGB II) came into force in January 2005, the structure of programmes of active labour market policy was changed by the introduction of the SGB II-work opportunities, respectively additional jobs (so-called 'one-euro jobs'). According to §16 (3) (now §16d) of the SGB II those programmes were now employed replacing former measures. On behalf of the Institute for Employment Research (IAB), the Department of Sociology of the Friedrich-Alexander-University Erlangen-Nuremberg (IfS) carried out the qualitative fieldwork of the research project '*One-euro jobs' in Germany: Qualitative case studies of the impact of the SGB II-work opportunities in employment structure and labour market behaviour of organizations* from September 2005 to May 2007. This research project aimed to capture the interaction of the actors involved in shaping the local or municipal labour market policy and to comprehend which modes of application for which target is employed and which objectives are pursued regarding these networks. To account for these issues, all relevant stakeholders which were involved in the creation of the programme of work opportunities were included in the qualitative research project. Thereby, the institution responsible for implementation e. g. jobcentre, political actors such as chambers, trade unions and local politicians, and the public, welfare, civil society and private sector organizations are to be mentioned. We were interested in identifying the factors which empirically determine the orientation of one-euro jobs in terms of social policy and labour market policy, which employment effects develop in companies and sectors and finally which job opportunities arise for long-term unemployed.

The research results show significant differences regarding the objective, the nature and extent of programme use and the design of work opportunities in the local networks. During the investigation period, a consistent use of this labour market policy instrument cannot be found. On closer inspection, this may not come as a surprise: By introducing work opportunities a universal tool for various fields of labour market and social policy has been created which was previously covered by different, problem- and code-specific legal instruments. While the – politically significant – differ-

ence in the implementation of SGB II institutions (ARGE, opting municipality or separate responsibility of tasks) in order to create and form the framework for work opportunities turned out to be rather secondary, *network exogenous factors* (economic conditions, the unemployment rate, size of the municipality) and *network endogenous aspects* (relation between SGB II institution and the organizations that use the measures, transparency of networks and practices, ways of negotiating) were especially decisive for the differences in use and purpose of the SGB II-work opportunities. On the one hand, objectives vary depending on these factors since they were typically either involved in social policy on the preservation of social integration or in labour market policy focused on the reintegration into employment. On the other hand, these differences in orientation furthermore led to diverse types of work opportunities and success ratings. In addition to the variety of practices regarding the arrangement of work opportunities overall patterns such as creaming and dumping processes are observed and the fact that employment opportunities alone are only limited in their impact on employment opportunities.

Keywords: work opportunities, one-euro-jobs, Second Social Code (SGB II), modes of application, local labour market policy

Danksagung

Qualitative Forschung ist in spezifischer Weise nahe an den Positionen und abhängig von der Kooperation der befragten Expertinnen und Experten. Wir sind unseren Gesprächspartnern im doppelten Sinne verpflichtet: zum Dank für ihre Bereitschaft der Teilnahme an der Studie und zu unserer Zusage der Neutralität bzgl. der Auswertung der erhobenen Daten. Das Thema der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten war insbesondere im Erhebungszeitraum der Daten, die diesem Bericht zugrunde liegen - also in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (bekannt unter ‚Hartz IV') ein heikles. Die wissenschaftliche Begleitforschung ist notwendiges Element der im weiteren Sinne politischen Auseinandersetzung um Richtung und Regelung gesellschaftlich und ökonomisch zentraler Umbaumaßnahmen, wie die der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik (vgl. hierzu erhellend Vobruba 1991). Dem Bedenken der ‚Vereinnahmung' durch den Auftraggeber - das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) wurde teilweise als ‚verlängerter Arm' der Bundesagentur für Arbeit wahrgenommen - möchten wir die Erfahrung einer guten Kooperation mit dem IAB entgegenstellen, das zu keinem Zeitpunkt in das operative Forschungsgeschehen eingegriffen hat. Wissenschaftliche Neutralität bzw. das Webersche Postulat der Wertfreiheit wird gewährleistet, indem wir den Prinzipen qualitativer Forschung folgen: dem Postulat der Offenheit (Ablehnung vorgefertigter Hypothesen sowie eine sukzessive und offene Annäherung an den Forschungsgegenstand) sowie der Offenlegung der eigenen Perspektive, die nicht auf das ‚Aufspüren' von Missbrauchsfällen, sondern auf die ‚Produktion' von Arbeitsgelegenheiten als Resultat eines Netzwerkes von Akteuren, die jeweils spezifischen Handlungsfeldern und -logiken unterworfen sind, gerichtet ist. Unser Dank gilt unseren Gesprächspartnerinnen und -partnern in den verschiedenen von uns besuchten Einrichtungen, die sich viel Zeit genommen haben, unsere Fragen zu beantworten und die uns trotz der genannten Skepsis in allen Fällen wohlwollend unterstützt und so das Forschungsprojekt ermöglicht haben.

Während der Projektzeit war Elena Lissovskaia studentische Hilfskraft im Forschungsprojekt und hat uns auf vielfältige Weise unterstützt, besonders bei der intensiven Feldphase und der Auswertung des qualitativen Materials. Vielen Dank! Für wertvolle Anregungen und Verbesserungen danken wir Gerhard Bellhäuser, Christian Hohendanner und Katrin Hohmeyer. Ein herzliches Dankeschön schließlich an Nancy Titze, die die englische Zusammenfassung überarbeitet hat sowie an Karolin Hiesinger, die den gesamten Forschungsbericht Korrektur gelesen hat.

1 Einleitung

Reformen jeglicher Art gleichen nach Niklas Luhmann dem Umbau eines Schiffes auf hoher See. Die 2005 ins Werk gesetzte Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe in der Grundsicherung nach Sozialgesetzbuch II (SGB II), die organisatorische Konzentration des Förderns und Forderns von Langzeitarbeitslosen in verwaltenden Umsetzungsträgern des SGB II[1] und die angestrebte Ausrichtung der Förderung auf die Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt waren darüber hinaus auch an Bord heftig umstritten. Während die damalige Regierung damit bezweckte, Menschen schneller wieder in Arbeit zu bringen, sahen politische Gegner und Teile der Öffentlichkeit darin einen Ausverkauf sozialpolitischer Errungenschaften. Besonders heftig entzündete sich die Debatte an den sogenannten Arbeitsgelegenheiten, im öffentlichen Diskurs häufig ‚Ein-Euro-Jobs' bzw. ‚Zusatzjobs'[2] genannt. Eröffnen Ein-Euro-Jobs Menschen mit sogenannten ‚Vermittlungshemmnissen' Zugangschancen zum ersten Arbeitsmarkt oder sind sie dahingehend wirkungslos und verdrängen möglicherweise sogar reguläre Beschäftigung? Die wissenschaftliche Begleitforschung hat auf diese Fragen auch 2012 keine eindeutigen Antworten weder in die eine noch in die andere Richtung gefunden. Für diese Uneindeutigkeit gibt es gute Gründe: Arbeitsgelegenheiten werden nicht von denjenigen angeboten und durchgeführt, die mit ihnen jene arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen verbinden. Sie entstehen vielmehr in zahlreichen lokalen und regionalen Netzwerken von Akteuren, die jeweils spezifischen Handlungsfeldern und -logiken unterworfen sind. Rahmenbedingungen und Netzwerke - Arbeitsgemeinschaften, Träger der Wohlfahrtspflege, kommunale Betriebe, politische Entscheider und gesellschaftliche Interessensgruppen - geben diesen Arbeitsgelegenheiten ihre jeweilige besondere Gestalt. In diese Ausgestaltung der Arbeitsmarktinstrumente fließen unterschiedliche Interessen und Bedingungen ein. Durch diesen ‚Einfluss' werden Arbeitsgelegenheiten gewissermaßen geerdet, sie werden gesellschaftskompatibel gemacht. Der vorliegenden Forschungsbericht stellt eine Konkretisierung dieses Zusammenhangs dar, richtet sich doch der Fokus der Analyse auf die Praxis des neu geschaffenen arbeitsmarktpolitischen Instruments der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten.

1.1 Über das Forschungsprojekt

Im Zeitraum von September 2005 bis Mai 2007 wurden im Rahmen des Forschungsprojektes *‚Ein-Euro-Jobs' in Deutschland: Qualitative Fallstudien zur Auswirkung der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten auf Beschäftigungsstruktur und Arbeits-*

---

[1] Die SGB-II-Umsetzungsträger sind dabei Arbeitsgemeinschaften (ARGEn), kommunale Sonderkonstruktionen mit Experimentierklausel (Optionskommunen/zugelassene kommunale Träger zkT) oder Agenturen für Arbeit (bei getrennter Trägerschaft gT). Seit 2010 werden die SGB-II-Umsetzungsträger ARGEn und Optionskommunen unter dem Begriff Jobcenter gefasst.

[2] In der Debatte der Ein-Euro-Jobs wurden insbesondere die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (mit 1-2 € Aufwandsentschädigung) für die Maßnahmenteilnehmenden diskutiert. Die hier auch untersuchte Entgeltvariante, die der früheren Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (ABM) ähnelnd, als geförderte Beschäftigung mit Arbeitsvertrag angelegt ist, geriet kaum in das Blickfeld.

marktverhalten von Organisationen am Institut für Soziologie der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg die neuartige Praxis durch die Einführung von Arbeitsgelegenheiten nach dem Zweiten Buch des Sozialgesetzbuches untersucht. Das qualitative Forschungsprojekt des Instituts für Soziologie war in einen größeren Forschungszusammenhang eingebettet und kooperierte eng mit dem quantitativ ausgerichteten Projekt *Auswirkungen der Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten nach SGB II auf Betriebe und Branchen* des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Die gemeinsamen Forschungsergebnisse aus der Kombination von qualitativen und quantitativen Methoden sind bereits publiziert (Hohendanner et al. 2010; Hohendanner et al. 2011; Klemm et al. 2009). Da Forschungen zur Genese von Arbeitsgelegenheiten in lokalen Kooperationszusammenhängen im Hinblick auf die arbeitsmarktpolitischen Ziele der Einführung dieses Instruments auch 2012 rar sind, werden im Folgenden vor allem die qualitativen Befunde aus dem Forschungsprojekt einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

1.2 Aufbau dieses Forschungsberichtes

Der vorliegende Forschungsbericht ist in neun Kapitel untergliedert: Im zweiten Kapitel (*Etablierung des neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumentes der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten*) werden die Hintergründe der Einführung der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten und deren quantitative Verbreitung skizziert. Welche politischen Zielstellungen werden mit diesem Instrument sowie der organisatorischen Umsetzung verbunden und welche Bedingungen müssen erfüllt sein, damit die Zielkomplexe des SGB II erreicht werden können? Hier ist einerseits festzustellen, dass in das Gesetzeswerk SGB II teils recht heterogene Zielsetzungen arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Art eingeflossen sind. Andererseits verfügen die Umsetzungsträger über jeweils eigene Handlungslogiken, die aus nahe liegenden Gründen in den meisten Fällen nicht primär arbeitsmarktpolitischer Natur sind. Zu fragen ist daher, wie die arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen im SGB II in die Handlungslogiken der die Reform tragenden Akteure und Akteursnetze integriert werden.

Im dritten Kapitel (*Methodisches Vorgehen*) finden sich Ausführungen zu den Zielen des Forschungsprojektes, zum Forschungsdesign, zum Verlauf der empirischen Erhebung sowie den Schwierigkeiten des Feldzugangs und zum erhobenen Sample. Gemäß dem ‚theoretical sampling' (Glaser/Strauss 1998) wurden die einzelnen Regionen und Fälle (SGB-II-Umsetzungsträger[3], Träger der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten, Einsatzbetriebe, Interessensvertretungen wie Kammern oder Gewerkschaften) erst sukzessive, nach für die Untersuchung relevanten Gesichtspunkten, ausgewählt. Ziel war es, dem Kriterium der ‚Repräsentanz' gerecht zu werden.

[3] Da die Institutionen Arbeitsförderinstrumente im Rahmen des SGB II umsetzen, verwenden wir den Begriff SGB-II-Umsetzungsträger für Arbeitsgemeinschaften (ARGEn), Getrennten Trägerschaften (GT) und Optionskommunen.

Im vierten Kapitel wird das Zusammenspiel der Akteure, in dem die SGB-II-Arbeitsgelegenheiten generiert werden, analysiert (*Arbeitsgelegenheiten im ‚Netz der Akteure'*). Woher stammen die kooperierenden institutionellen Akteure, wie arbeiten sie zusammen und welche Vorgeschichte hat das jeweilige lokale Zusammenspiel?

Gegenstand des fünften Kapitels sind die typischen Einsatzfelder und Aufgaben, denen Personen in Arbeitsgelegenheiten nachgehen (*Typische Einsatzfelder von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten*). Hier werden Einsatzformen in Dritte-Sektor-Organisationen[4] und in den Kommunen, aber auch - im Bereich der Höherqualifizierten - besondere, ‚kreative' Einsatzfelder dargestellt. Es zeigt sich, dass sich die Arbeitslosengeld-II-Empfänger in begehrte Arbeitskräfte und hilfebedürftige Menschen zweiteilen.

Im sechsten Kapitel fragen wir nach der Bedeutung von Arbeitsgelegenheiten für Einsatzbetriebe. ‚Nutzer' der Arbeitsgelegenheiten sind in erster Linie Träger und Einsatzbetriebe der Sozialwirtschaft (*SGB-II-Arbeitsgelegenheiten im Kontext der Träger und Einsatzbetriebe (und deren Handlungsfelder)*. Welche Betriebe und Organisationen bieten Ein-Euro-Jobs an, in welcher wirtschaftlichen Situation befinden sie sich und welche Nutzungsstrategien verfolgen sie?

Im siebten Kapitel *SGB-II-Arbeitsgelegenheiten und ihre regionenspezifischen Ausprägungen in den Akteursnetzen* untersuchen wir den Einfluss der regionalen Rahmenbedingungen auf die praktische Umsetzung der Arbeitsgelegenheiten. Die ‚Verfestigung' der Arbeitsgelegenheit vor Ort wird nicht immer in erster Linie durch die Organisationsform des SGB-II-Umsetzungsträgers maßgeblich beeinflusst (Arbeitsgemeinschaft vs. Optionskommune). Vielmehr sind oft regionale Charakteristika, bestehende und historisch bedingte Kooperationen und Netzwerke für die Ausrichtung der Ein-Euro-Jobs (arbeitsmarktpolitisch, sozialpolitisch, kommunalpolitisch, wirtschaftlich) bedeutsam.

Im achten Kapitel *Effekte durch SGB-II-Arbeitsgelegenheiten* werden die Konsequenzen und (Neben-)Wirkungen der Einführung des neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumentes analysiert. Während erstens die Frage der Integration in den Ersten Arbeitsmarkt von Bedeutung ist, zeigen sich zweitens Prozesse des Creaming und Dumping der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, drittens sind Tendenzen der Deprofessionalisierung durch den Einsatz von Ein-Euro-Jobs feststellbar und schließlich stellt sich viertens die Frage, ob das Delegieren von Arbeitsgelegenheiten in den gemeinnützigen Bereich des Dritten Sektors folgenlos für diesen bleiben wird.

Im Anschluss daran erfolgt im neunten Kapitel ein Resümee der wichtigsten Erkenntnisse des Forschungsprojektes (*Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse*).

---

[4] Zum Begriff des ‚Dritten Sektors' vgl. Kapitel 5.

2 Etablierung des neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumentes der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten

2.1 Die Einführung der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten

Seit Herbst 2004 wird das arbeitsmarktpolitische Instrument der ‚Arbeitsgelegenheiten' eingesetzt – zunächst in einer freiwilligen Variante, der Initiative für Arbeitslosenhilfeempfänger[5], die von den lokalen Agenturen für Arbeit organisiert wurde. Ab Januar 2005 wurde dieses Beschäftigungsinstrument als Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwands- und in der Entgeltvariante in den SGB-II-Regelkreis übernommen und von den jeweiligen SGB-II-Umsetzungsträgern verwaltet. Die Einführung des SGB II bedeutete nicht nur die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe[6], sondern veränderte die Instrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung markant. Mit Inkrafttreten des SGB II ersetzten die Arbeitsgelegenheiten nach § 16 SGB II Abs. 3 SGB II[7] ab Januar 2005 flächendeckend frühere Maßnahmen geförderter Beschäftigung: zum einen die kommunalen BSHG-Maßnahmen, die rechtlich weder im SGB II noch im SGB XII (Sozialhilfe) vorgesehen waren und daher seitdem nicht mehr von den Kommunen durchgeführt werden konnten, zum anderen aber auch Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen (ABM und SAM), die von den Agenturen für Arbeit nur noch begrenzt angeboten wurden. Rechtlich bestand im SGB III weiter die Möglichkeit ABM durchzuführen, dies galt über § 16 Abs 1 SGB II auch für das SGB II. Dagegen waren Strukturanpassungsmaßnahmen im SGB III jedoch bereits mit Wirkung zum 01.01.2004 aufgehoben worden, hierzu gab es nur noch Restabwicklungen im SGB III (siehe § 434j Abs. 12 SGB III).

Damit veränderten sich die Zuständigkeiten der bisherigen Leistungsträger – Kommunen und Agenturen für Arbeit - und neue Akteure[8] wurden mit der Organisation von öffentlich geförderter Beschäftigung in Deutschland betraut. Ausgelöst durch die

---

5 Diese so genannte „Initiative für die zusätzliche Beschäftigung von Arbeitslosehilfebeziehern – Arbeitsmarkt im Aufbruch" hatte die Aufgabe, die Umstellung auf das SGB II zum 1. Januar 2005 vorzubereiten. Unter anderem konnten damalige Bezieher von Arbeitslosenhilfe freiwillig, mit Zustimmung der Agentur für Arbeit, gemeinnützige und zusätzliche Arbeit nach § 199 SGB III i. V. m. § 19 Abs. 3 Bundessozialhilfegesetz verrichten (vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2006: 5).

6 Wobei der Terminus ‚Zusammenlegung' ungenau ist. Die Sozialhilfe existiert weiterhin, erfasst seit 2005 aber nur noch den Personenkreis, der nach Maßgabe der neuen gesetzlichen Regelungen nicht arbeitsfähig ist und daher prinzipiell nicht als arbeitsuchend klassifiziert wird.

7 Die gesetzlichen Rahmenbedingungen haben sich nach Abschluss der Erhebungsphase verändert, so dass Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (Zusatzjobs) nach § 16d Satz 2 SGB II geregelt sind. Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante waren zuerst nach § 16d Satz 1 SGB II möglich, dann wurden sie mit dem 2012 in Kraft getretenen „Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt" durch die „Förderung von Arbeitsverhältnissen" (§ 16e SGB II) ersetzt.

8 Das ‚Netz der Akteure', das an der Generierung der Arbeitsgelegenheiten beteiligt ist, wird im vierten Kapitel vorgestellt. Es wird allgemein zwischen den politischen Akteuren, den SGB-II-Umsetzungsträgern, den Trägern der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten und den Einsatzbetrieben unterschieden.

politische Unbestimmtheit der Organisationsform der SGB-II-Umsetzungsträger – es gab keine politische Einigung und damit keine eindeutige Klärung im Vermittlungsausschuss – kam es im Jahr 2005 zur Herausbildung von drei unterschiedlichen Organisationsmodellen zur Aufgabenerfüllung des SGB II[9] (vgl. zur Entstehung der Umsetzungsträger Czommer/Knuth/Schweer 2005):

- Erstens, das als Verbund von Bundesagentur für Arbeit und Kommune (Sozialamt) vorherrschende Modell der ARGEn, das bundesweit in 353 Agenturbezirken zu finden ist.
- Zweitens, das Modell der Optionskommunen, die die Aufgaben des SGB II in eigener Regie wahrnehmen und im Rahmen der Experimentierklausel[10] nach § 6a SGB II zugelassen sind. Dieses Modell der zugelassenen kommunalen Träger (zkT) beschränkt sich im Untersuchungszeitraum auf 69 Kommunen, 63 Landkreise und sechs Städte.
- Und schließlich drittens, das Modell der getrennten Aufgabenerfüllung, das im untersuchten Zeitabschnitt 21 Kommunen gewählt haben. In diesem Modell der Getrennten Trägerschaften (GT) teilen sich die bestehenden Akteure die Arbeit, so ist beispielsweise die Agentur für Arbeit für die Regelleistungen und die Arbeitsmarktpolitik (aktive und passive Leistungen), das Sozialamt für die Kosten der Unterkunft und Heizung zuständig.

Seit 2010 werden die Umsetzungsträger ARGEn und Optionskommunen unter dem Begriff Jobcenter gefasst. Das Instrument der Arbeitsgelegenheiten gibt es – neben regionaler Färbung und Ausdifferenzierung – in zwei Varianten sowie einer Sonderform: zum einen in der **Mehraufwandsvariante** (Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung), die in der Öffentlichkeit unter den Namen ‚Ein-Euro-Jobs' bzw. ‚Zusatzjobs' bekannt ist. Diese Variante sieht vor, dass dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, neben dem Arbeitslosengeld II (ALG II), für seine geleistete Arbeit ein stündlicher Mehraufwand ausbezahlt wird. In der Regel schwankt dieser zwischen dem diskurspräsenterem einen und zwei Euro, die genaue Höhe wird dezentral von den SGB-II-Umsetzungsträgern festgelegt. Die Tätigkeiten der Ein-Euro-Jobber sind durch bestimmte Einsatzkriterien eingeschränkt: Sie müssen im öffent-

---

9 Ein einheitliches Organisationsmodell wurde mit Ablauf der Experimentierklausel und der damit verbundenen Wirkungsforschung zum 1. Dezember 2008 etabliert. Es zeigte sich, dass dieses organisationale Feld bereits in den ersten beiden Jahren Wandlungen widerfuhr: So erhöhten sich die getrennten Trägerschaften (gT) von ursprünglich 19 auf 21. Die nachfolgenden Zahlen spiegeln den Stand von April 2007 wider.

10 Im SGB II wird die Zulassung kommunaler Träger (Optionskommunen) damit begründet, dass sie alternative Modelle der Eingliederung von Arbeitsuchenden im Wettbewerb zu den Eingliederungsmaßnahmen der Agenturen für Arbeit erproben.

lichen Interesse liegen und zusätzlich sein.[11] Es besteht kein Arbeitsverhältnis im arbeitsrechtlichen Sinne. Die wöchentliche Arbeitszeit beträgt i. d. R. 30 Stunden, durchschnittlich waren es im Jahr 2006 28,6 Stunden (vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2007: 13). Neben der Mehraufwandsvariante, die mehr als 95 Prozent (im Jahr 2006) bzw. 96 Prozent (im Jahr 2005) aller Arbeitsgelegenheiten umfasst (ebd.: 5) existiert die Arbeitsgelegenheit in der **Entgeltvariante**, in der erwerbsfähige Hilfebedürftige eine sozialversicherungspflichtige Arbeit inklusive Arbeitsvertrag angeboten bekommen. Anstelle des ALG II zahlt der Träger respektive der Einsatzbetrieb dem Beschäftigten ein übliches Arbeitsentgelt. Die Einsätze sind - die Einsatzkriterien werden wiederum von den Umsetzungsträgern festgelegt - i. d. R. nicht reglementiert, eine Beschäftigung in privatwirtschaftlichen Wirtschaftsunternehmen ist gängige Praxis. Die wöchentliche Arbeitszeit richtet sich nach den Begebenheiten des Einsatzbetriebes, i. d. R. wird Vollzeit gearbeitet. Im Durchschnitt betrug die wöchentliche Arbeitszeit im Jahr 2006 36,2 Stunden (ebd.: 13). Schließlich wurden von Juli 2005 bis Dezember 2006 **Arbeitsgelegenheiten für ältere Langzeitarbeitslose** im Rahmen eines Bundesprogramms[12] angeboten. Diese Arbeitsgelegenheiten hatten eine maximale Laufzeit von drei Jahren und waren örtlich quantitativ begrenzt - sie konnten jedoch in vielen Fällen nicht ausgeschöpft werden.

Die genannten Rahmenbedingungen beziehen sich auf den Zeitraum von September 2005 bis Mai 2007 und verdeutlichen in einer Momentaufnahme, wie es zur Umsetzung eines neuen arbeitsmarktpolitischen Instruments in der Praxis gekommen ist. In der Zwischenzeit haben sich die rechtlichen Bedingungen verändert. Durch die Neufassung und Präzisierung der Fördervoraussetzungen sowie der Förderumfanges durch das am 1. April 2012 in Kraft getretene Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt hat dieser Veränderungsprozess seinen vorläufigen Abschluss gefunden.

2.2 Quantitative Betrachtung der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten

In welchem Umfang wurden die Arbeitsgelegenheiten angeboten? Im Vorläuferprogramm der Agentur für Arbeit, der Initiative für Arbeitslosenhilfeempfänger, kam es im letzten Quartal des Jahres 2004 zu insgesamt 88.447 Eintritten von Arbeitslosenhilfeempfängern in Arbeitsgelegenheiten (vgl. Statistik der Bundesagentur für

---

[11] In § 16 Abs. 3 SGB II werden diese beiden Einsatzkriterien genannt: „Für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden können, sollen Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden. Werden Gelegenheiten für im öffentlichen Interesse liegende, zusätzliche Arbeiten nicht nach Absatz 1 als Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gefördert, ist den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zuzüglich zum Arbeitslosengeld II eine angemessene Entschädigung für Mehraufwendungen zu zahlen (...)“. In den Veröffentlichungen der Bundesagentur für Arbeit sind neben diesen Kriterien noch zwei weitere aufgeführt: Arbeitsgelegenheiten sollen zudem wettbewerbsneutral und arbeitsmarktpolitisch zweckmäßig sein (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2006; Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2007).

[12] Zur Verbesserung der Situation der arbeitslosen älteren Arbeitnehmer wurde die Initiative „Bundesprogramm 30.000 Zusatzjobs für Ältere ab 58 Jahren“ von der Bundesregierung ins Leben gerufen. Das Programm lief vor Ort häufig unter der Bezeichnung „58 plus“.

Arbeit 2006: 5 und 16). Im Jahr 2005 befanden sich durchschnittlich 23.941 Arbeitslose in Deutschland in über die Umsetzungsträger angebotene Arbeitsgelegenheiten.

Die Bestimmung der Gesamtjahresdurchschnittswerte der Arbeitsgelegenheiten für die Jahre 2005 und 2006 ist schwierig. Mit den unterschiedlichen Organisationsmodellen (hier insbesondere ARGEn und Optionskommunen) waren unterschiedliche Berichtsformen verbunden, eine gemeinsame statistische Datensammlung für alle Umsetzungsträger wurde während des Forschungszeitraumes nicht entwickelt. Das Angebot an Arbeitsgelegenheiten in Optionskommunen konnte bisher nicht komplett quantifiziert werden[13], insofern konzentrieren sich die Darstellungen vorerst auf Statistiken der Bundesagentur für Arbeit, die einen Überblick über alle Maßnahmen der ARGEn und der Agenturen für Arbeit bei getrennter Aufgabenwahrnehmung (gT) geben. Für Arbeitsgelegenheiten wurden demnach im Jahr 2005 insgesamt 1.104,5 Millionen Euro investiert, im Jahr 2006 lagen die Investitionen mit 1.381,2 Millionen Euro noch höher (Bundesagentur für Arbeit 2007: 50). Rein quantitativ betrachtet kam es im Jahr 2005 - ohne zugelassene kommunale Träger - zu 630.000 Eintritten in Arbeitsgelegenheiten, im Jahr 2006 waren es 741.900 (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2006; Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2007). Damit wurden im Jahresdurchschnitt 2005 etwa 225.000 Ein-Euro-Jobber beschäftigt, ein Jahr später 292.900[14].

Tabelle 1
Bestand an Teilnehmenden in Arbeitsgelegenheiten gem. § 16 Abs. 3 SGB II, Jahresdurchschnittswerte

Bestand an Teilnehmenden in Arbeitsgelegenheiten (Durchschnitt)				
Jahr	**AGH gesamt**	**AGH Mehraufwand**	**AGH Entgelt**	**AGH Arbeitslosenhilfe**
2005	225.148	193.290	7.917	23.941
2006	292.878	276.032	16.846	0

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2006: 16, 2007: 16

Wie entwickelte sich nun die Zahl der Maßnahmen in optierenden Kommunen? Nach Schätzungen - die von bundesagenturnahen Stellen vorgenommen wurden - schwankte der durchschnittliche Bestand der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten im Jahr 2006 bei den zugelassenen kommunalen Trägern zwischen etwa 35.000 (Bundesagentur für Arbeit 2007: 55) und 96.000 (Kettner/Rebien 2007: 24), womit die Gesamtzahl der Arbeitsgelegenheiten zwischen 325.000 (Bundesagentur für Arbeit 2007: 55) und 381.700 (Kettner/Rebien 2007: 24) gelegen haben dürfte.

---

[13] Die Bundesagentur für Arbeit bewertet die gemeldeten Förderdaten aus 18 von 69 Optionskommunen als „unplausibel“ bzw. nicht „gültig“ (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2007: 19). Der Wert für den Bestand an Arbeitsgelegenheiten fehlt im Monat Dezember 2006 bei 11 Optionskommunen. Die Teilnahmezahl von 32.012 für den Monat Dezember 2006 ist dementsprechend nicht vollständig.

[14] Hier umfasst der Begriff der Arbeitsgelegenheiten die Teilnehmenden in Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante, in der Mehraufwandsvariante und nach dem „Bundesprogramm 30.000 Zusatzjobs für Ältere ab 58 Jahren“.

Wie verhält sich das neue Instrument der Arbeitsgelegenheiten quantitativ zu früheren Beschäftigungsmaßnahmen? Diese Frage ist bedeutsam, da der Vergleich des Umfanges von öffentlich geförderter Beschäftigung für eine Einordnung und Bewertung des neuen Instrumentes hilfreich ist. Kam es zu einer Ausweitung der öffentlich geförderten Beschäftigung durch die Einführung der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten oder sind die Maßnahmen eher rückläufig? Die Vergleichbarkeit zu früheren Maßnahmen ist jedoch wiederum stark eingeschränkt, da es keine komplette Erfassung der kommunalen BSHG-Maßnahmen vor 2005 gab. Diese wurden von den Kommunen - i. d. R. den Sozialämtern bzw. kommunalen Beschäftigungsgesellschaften - in Eigenregie organisiert, ohne dass eine zentrale Datenaufbereitung aller BSHG-Maßnahmen eingerichtet worden wäre. Ludwig Fuchs und Jutta Troost schätzen in einer Studie für den Deutschen Städtetag die Zahl der Sozialhilfeempfänger in Maßnahmen nach §§ 19 und 20 BSHG auf 390.000 im Jahr 2002 (Fuchs/Troost 2002). Die Zahlen sind mit Vorsicht zu betrachten, da die Datengrundlage sehr eingeschränkt ist[15]. Eine andere Schätzung der Bundesagentur für Arbeit beziffert die BSHG-Maßnahmen deutlich niedriger (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2007: 55). Für das Jahr 2002 werden 266.000 Maßnahmen angegeben, zwischen 1998 und 2004 schwankte die jährliche Zahl der kommunalen Maßnahmen zwischen 218.000 und 290.000 (ebd.). Insgesamt kann man nach dieser Schätzung davon ausgehen, dass - entgegen der öffentlichen Wahrnehmung des Förderinstrumentes der Arbeitsgelegenheiten - die öffentliche Beschäftigungsförderung quantitativ eher rückläufig ist bzw. stagniert. Während Ende der 1990er Jahre die Zahl der Maßnahmen auf fast 700.000 beziffert wird, hat sich die Zahl der öffentlich geförderten Maßnahmen bis zum Jahr 2007 fast halbiert (abhängig vom gewählten Schätzmodell). Die Autoren kommen daher zu dem Schluss:

> Die Zahlen unterstreichen, dass die Einführung des SGB II keineswegs zu einer Ausweitung der Beschäftigungsmaßnahmen gegenüber früheren Jahren geführt hat. Der Zuwachs an Arbeitsgelegenheiten seit Einführung des SGB II gleicht lediglich ungefähr den Wegfall der Beschäftigungsmaßnahmen aus, die bis 2004 in Regie der Kommunen durchgeführt wurden. (Bundesagentur für Arbeit 2007: 56)

Als zweiter gewichtiger Aspekt zeigt sich der Rückzug der Agentur für Arbeit aus den Beschäftigung schaffenden Maßnahmen. So verringerten sich die Jahresdurchschnittsbestände von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) und Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen (BSI) auf 15.000 im Jahr 2006 (nach dem SGB III, vgl. Bundesagentur für Arbeit 2007: 55). Ende der 1990er Jahre lag die Anzahl der Maßnahmenteilnehmenden bei den Agenturen für Arbeit mit etwa 430.000 über dem Niveau der BSHG-Maßnahmen. Die heutigen Beschäftigungsmaßnahmen werden demnach überwiegend für Ar-

---

[15] So wurden nur die 235 Mitgliedsstädte des Deutschen Städtetages befragt, von denen insgesamt nur 148 Angaben zu BSHG-Maßnahmen machten. Es wurden von diesen Städten 133.035 Maßnahmenteilnehmende registriert. Nicht genauer bestimmt ist, ob diese Zahl den durchschnittlichen Bestand an Maßnahmenteilnehmenden wiedergibt oder ob es sich dabei um Eintritte in Maßnahmen handelt.

beitslosegeld-II-Empfänger im Rahmen des SGB II angeboten, der Kreis der ALG-I-Empfänger der Agenturen für Arbeit (SGB-III-Regelkreis) verabschiedet sich aus der Beschäftigungsförderung.

2.3 Zielsetzungen des SGB II

Das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) implementierte die Grundsicherung für Arbeitsuchende und beinhaltete eine teilweise Neuordnung der Strukturen und Ziele der deutschen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Die passive und aktive staatliche Arbeitsmarktpolitik sollte unter dem Dach des „aktivierenden Sozialstaates“ (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2005: 12) dem Erhalt oder der Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit sowie der Vermittlung in Arbeit dienen (Prinzipien des „Förderns“ und „Forderns“, SGB II, § 2 Grundsatz des Forderns, § 14 Grundsatz des Förderns).[16] Insbesondere sollte der geförderte Arbeitsmarktbereich in seiner Gestalt und Funktion deutlicher auf dieses Ziel ausgerichtet werden: Geförderte Beschäftigung wurde nun weniger als temporärer Ersatz für auf dem ersten Arbeitsmarkt zeitweilig fehlende Beschäftigungsmöglichkeiten verstanden, sondern sollte „die Chancen auf einen Job auf dem regulären Arbeitsmarkt erhöhen“ (ebd.: 71; vgl. zur geänderten Zielsetzung Bode 2005).[17] Die Sozialpolitik wurde der Arbeitsmarktpolitik faktisch untergeordnet durch die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe, die Verschärfung der Erwerbsfähigkeitsbedingungen (und damit die Begrenzung der Gruppe der Sozialhilfebezieher durch Umgruppierung in die Rubrik der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bzw. der „Arbeitsuchenden“) sowie durch die Verkürzung des Weges in die so genannte „Langzeitarbeitslosigkeit“ von drei Jahren auf nunmehr ein Jahr (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2005: 9).[18]

---

[16] Das Prinzip „Fördern und Fordern“ ist natürlich so neu nicht. Es ersetzt das Konzept der „Fürsorge“ aus dem AFG, ohne nach dem versicherungsrechtlichen Prinzip der „Leistung und Gegenleistung“ gestrickt zu sein (zur Festlegung der älteren Begriffe vgl. etwa Stingl 1977: 354). Beeinflusst wurde der deutsche Diskurs durch die britischen Debatten, in denen eine Alternative zwischen dem bisherigen Wohlfahrtstaat und einem neoliberalen Modell im so genannten „Dritten Weg“ gefunden werden sollte (Giddens 1998). Der Slogan ‚Fördern und Fordern‘ fand sich beispielsweise im Schröder-Blair-Papier (Schröder/Blair 1999) in Anlehnung an Giddens’ *no rights without responsibilities*. Dingeldey hegt die Vermutung, dass „das Label der Aktivierung genutzt wird, um einseitige Leistungskürzungen und die Erhöhung des Arbeitszwangs zu kaschieren, ohne dass ein umfassender Wandel in Richtung aktivierender Wohlfahrtsstatt bzw. der damit verbundenen Erhöhung von Eigenverantwortung *und* sozialstaatlicher Gewährleistungsverantwortung stattfindet“ (Dingeldey 2006: 9; Hervor. i. Orig.).

[17] Am Rande sei bemerkt, dass der Gesetzestext genau gelesen widersprüchlich ist, insofern die Voraussetzung für den Bezug der Leistungen aus dem SGB II die Erwerbsfähigkeit, definiert als Fähigkeit, täglich drei Stunden arbeiten zu können, ist, während etwa die Zusatzjobs aus dem SGB II dem Ziel der Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit dienen. Die Feststellung, dass eine Erwerbsfähigkeit erst wieder hergestellt werden muss, müsste demnach zum Ausschluss aus dem SGB-II-Regelkreis führen.

[18] Im Zuge der Umdefinition der Arbeitslosigkeitskriterien zum Jahresübergang 2004/05 sank, so die Information des Bundesministeriums, die Zahl der Sozialhilfe-Haushalte durchschnittlich um 94 % bzw. ‚wanderten‘ ca. 380.000 Personen in die Arbeitslosenstatistik (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2005: 9 f.).

In das Gesetzeswerk SGB II sind durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum neuen ALG II jedoch teils recht heterogene Zielsetzungen eingeflossen. Mit der rechtlichen und organisationalen Aufgabenkonzentration bei den ARGEn bzw. Optionskommunen finden sich die vormals getrennten, unterschiedlichen Zielsetzungen der Arbeitsmarktpolitik sowie der Sozialpolitik nunmehr *innerhalb* des neuen Regelwerkes und *innerhalb* der mit seiner Umsetzung betrauten Organisationen. *Arbeitsmarktpolitisch* verweisen dabei die Arbeitsgelegenheiten auf das Ziel der Arbeitsmarktintegration bzw. der Heranführung an den ersten Arbeitsmarkt (einerseits als Unterstützungsleistung, andererseits als Prüfung der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt z. B. als Sofortmaßnahme beim Eintritt in den Leistungsbezug). *Sozialpolitisch* bieten sie ergänzend zur Grundsicherung eine Zusatzverdienstmöglichkeit sowie weitere Hilfestellungen für den ALG-II-Empfänger (Sucht-, Drogen-, Schuldenberatung etc.; § 16 (2) SGB II). Der begrifflichen Fassung sowie der politischen Begründung zufolge dominiert jedoch der arbeitsmarktpolitische Zugang den Regelkreis des SGB II: Dies drückt sich in der Bezeichnung ALG II ebenso aus wie in der Formel „Harz IV: Menschen in Arbeit bringen“ (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2005).

2.4 Schlussfolgerungen

Das übergeordnete arbeitsmarktpolitische Ziel der Reform war demnach die (Wieder)-Herstellung der „Arbeitsgesellschaft“ (Opielka 2008) als einer auf Erwerbsarbeit beruhenden Sicherung des Wohlstandes der Bürger und des Staates. Dieses Ziel lässt sich theoretisch formulieren als *Begrenzung der beobachteten Abweichungsverstärkung* vom Sollzustand der Vollerwerbsgesellschaft, wobei die bisherige Form der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik als mit ursächlich für diese Abweichung betrachtet wurde. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass strukturelle, aber modifizierbare regulative Barrieren die Funktionsweise des Arbeitsmarktes negativ beeinflussen. Die Reform zielte dann einerseits auf den Abbau der Hindernisse und andererseits auf die Setzung regulativer Rahmen, die die Funktionsweise positiv beeinflussen (also Abweichung begrenzen).

Unter steuerungstheoretischen Gesichtspunkten ist es nun nahe liegend, sowohl die neuen Regulationen als auch die gegen nicht-intendierte Folgen gerichteten Regulierungen aus der Perspektive einer ‚Selbsteinwirkung‘ des Systems auf sich zu betrachten, welche zusammen genommen das Eintreten der intendierten Folgen ermöglichen sollen (Luhmann 2005; Wiesenthal 2006). Der Output der Reform wird demnach mindestens durch vier Dynamiken geformt:

- durch die genannte Vielschichtigkeit der Zielsetzungen: Einerseits handelt es sich um eine politische Neuorientierung, die andererseits konzeptionelle Elemente insbesondere aus dem Bundessozialhilfegesetz enthält;
- durch die „kaskadenförmige Einbettung“: Beteiligt sind die verschiedenen politischen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) sowie weitere Bereiche des Verwaltungshandelns, die zwar rechtlich gebunden sind, jedoch eigenständig ihre Funk-

tion erfüllen, hier insbesondere das soziale Sicherungssystem der Arbeitslosenversicherung;

- durch die Präexistenz und Persistenz von Strukturen und der daraus folgenden Heterogenität des Feldes und der Interessen;
- durch den ‚time lag': Eingriffe sind zeitpunktbezogen, der Gegenstand des Eingriffes entwickelt sich. Auch neue Regelungen werden erst adaptiert und dann modifiziert (Wiesenthal 2006). Dieser Aspekt verdient besonderes Augenmerk. Bisherige Forschungsergebnisse und ebenso die eigenen Erhebungen stimmen in der Bewertung einer andauernden Vielfalt und Veränderung der Praxis um Arbeitsgelegenheiten überein. Es spricht einiges dafür, dass die beteiligten Akteure ihre Kompetenz im Umgang mit dem „intelligenten Gesetz"[19] zu den Arbeitsgelegenheiten noch weiter ausbauen werden - und dass es im Zuge dieser Professionalisierung keineswegs notwendigerweise zu einheitlichen Nutzungspraktiken kommen muss.

Eigendynamiken sind mit anderen Worten nicht nur zu erwarten, sondern konstituieren die Wirkung der Reformen. Aus dieser Perspektive lässt sich der oben genannte Zusammenhang folgendermaßen reformulieren: Die Begrenzung der Abweichungsverstärkung vom Idealzustand eines funktionierenden Arbeitsmarktes durch die genannten Mittel wird dann greifen, wenn diese in der praktischen Umsetzung realisiert werden,

- obwohl sie weder Grundlage der Rationalität einzelner Kollektivakteure des in unserem Falle geförderten Arbeitsmarktes bilden
- noch die einzelnen Akteure in ihrem Zusammenwirken normativ dieser Ziele verpflichtet sind.

Nicht die Ziele der Reform müssen in die Interessen der Akteure integriert sein, sondern umgekehrt müssen die oben genannten Prämissen der Kollektivrationalität dem Zusammenwirken der Handlungslogiken im Feld entsprechen. Ob die gewünschten kollektiven Ziele sowie die Vermeidung unerwünschter Folgen der neuen Gesetzeslage erreicht werden, hängt - neben Außenentwicklungen, die durch die Akteure nicht kontrollierbar sind, wie etwa konjunkturelle Schwankungen - davon ab, ob deren Handlungslogiken integriert werden können. Die quantitativen Erkenntnisse können zu diesen Fragen nur Anhaltspunkte liefern, während eine qualitative Durchleuchtung der konkreten Interaktionsdynamiken mehr Aufschluss verspricht. Aus dieser Perspektive verdienen die Akteure, die an der Umsetzung des SGB II und insbesondere an der Produktion der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten beteiligt sind, besondere Aufmerksamkeit. Bemerkenswert ist, dass durch die Arbeitsmarktreformen ein neu zusammengesetztes ‚Netz der Akteure' entsteht. Bevor wir uns diesem Akteursnetz zuwenden, erläutern wir im folgenden Kapitel unser methodisches Vorgehen.

---

[19] In diesem Zitat aus dem Feld bezieht sich der Interviewte auf das 2005 neu geschaffene Gesetz, das seiner Auffassung zufolge im Sinne der eigenen Interessen interpretierbar sei.

3 Methodisches Vorgehen

3.1 Projektziele und -fragestellungen

Im Forschungsprojekt *Ein-Euro-Jobs in Deutschland* wurde die lokale Handhabung des 2005 eingeführten arbeitsmarktpolitischen Instruments der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten[20] vor dem Hintergrund regional divergierender Arbeitsmarktsituationen und Wirtschaftslagen sowie der mit der Einführung verbundenen durchaus heterogenen politischen Zielsetzungen untersucht. *Erstens* war von Interesse, welche neuen Handlungsspielräume und Probleme durch die SGB-II-Arbeitsgelegenheiten (in Mehraufwands- und Entgeltvariante) für die Akteure der Arbeitsmarktpolitik entstehen und wie die Arbeitsgelegenheiten in den Rahmen alternativer Beschäftigungsformen und Fördermöglichkeiten eingepasst werden würden. *Zweitens* wurde gefragt, wie sich das Instrument auf die bestehenden Beziehungen und Kooperationen zwischen den arbeitsmarktpolitischen und sozialpolitischen Akteuren, den Arbeitsagenturen, Kommunen, Wohlfahrtsverbänden, Vereinen auswirken würde. Betrachtet werden sollten weniger einzelne Akteure (etwa nur: die Kommune, die Arbeitsgemeinschaft, die Träger) für sich, sondern das Zusammenspiel der Akteure bei der Gestaltung der lokalen bzw. kommunalen Arbeitsmarktpolitik. *Drittens* trat als Vergleichsdimension die frühere Praxis kommunaler und regionaler Beschäftigungsförderung (nach dem Bundessozialhilfegesetz und nach dem Sozialgesetzbuch Drittes Buch bzw. dessen Vorgänger, dem Arbeitsförderungsgesetz) in den Blick.

Im Einzelnen konzentrierten sich die im Projekt verfolgten Forschungsfragen auf folgende Bereiche:

- *Ort der Arbeitsgelegenheit:* In welchen Betrieben, Organisationen, Institutionen, Einrichtungen und Vereinen entstehen die zusätzlichen und im öffentlichen Interesse liegenden Arbeitsgelegenheiten? In welchen ‚Wirtschaftszweigen' bzw. Sektoren werden Maßnahmenteilnehmende eingesetzt?
- *Effekte und Einflüsse:* Welche direkten und mittelbaren Einflüsse haben die geschaffenen Arbeitsgelegenheiten auf betriebliche Beschäftigungs- und Entgeltstrukturen? Welche intendierten und nicht-intendierten Auswirkungen haben die Arbeitsgelegenheiten in den beteiligten Betrieben und Dienststellen? Kommt es zu einer bewussten Strategie der Betriebe, Organisationen und Institutionen, günstige subventionierte Arbeitskräfte einzusetzen? Ersetzen diese Arbeitsgelegenheiten vorher bestehende Beschäftigungsverhältnisse oder kehren Langzeitarbeitslose über den Weg vom Arbeitslosengeld II über die Arbeitsgelegenheit in ihren ursprünglichen oder einen vergleichbaren Betrieb zurück?
- *Teilnehmende der Maßnahmen:* In welchem Umfang arbeiten erwerbsfähige Hilfebedürftige in den Einsatzbetrieben? Welche Qualifikationen haben die Maß-

[20] Wenn in diesem Bericht von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten die Rede ist, dann bezieht sich der Begriff auf Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung bzw. in der Mehraufwandsvariante (Ein-Euro-Jobs), es sei denn es wird explizit auf SGB-II-Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante hingewiesen.

nahmenteilnehmende (Hilfstätigkeiten vs. qualifizierte Tätigkeiten)? Gibt es auffällige Strukturmerkmale der Teilnehmende in den einzelnen Maßnahmen (Alter, Geschlecht, Migrationshintergrund, Konzentration auf bestimmte Zielgruppen)?

- *Beteiligte Akteure:* Welche neuen organisationalen Netzwerke und Beziehungen entstehen zwischen den direkt oder indirekt beteiligten Institutionen, welche bestehenden Netzwerke werden ausgebaut oder genutzt (Interaktionsanalyse der Vernetzungen)? Sind Unterschiede in der Arbeitsweise, der Akzeptanz und den Auswirkungen zwischen den Organisationsformen der SGB-II-Umsetzungsträger ARGEn und Optionskommunen festzustellen?
- *Kontrastierungen:* Spielen regionale Unterschiede und die jeweiligen wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen eine Rolle bei der Gestaltung der Einsatzbedingungen und Bewilligung von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten (Ost-West-Vergleich, prosperierende Region vs. Krisenregion, Stadt vs. Land)?
- *Einsatzkriterien und Wettbewerbsneutralität:* Wie werden die Einsatzkriterien der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses vor Ort von den SGB-II-Umsetzungsträgern definiert und konkretisiert? Gibt es formale Strategien, einem Missbrauch des Einsatzes durch Abkommen mit Kammern und Gewerkschaften bzw. durch Positivlisten vorzubeugen? Sind Auswirkungen auf die mittelbar betroffenen Betriebe und Einrichtungen zu erkennen, deren Konkurrenten die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung bzw. in der Entgeltvariante nutzen?

3.2 Forschungsdesign

Im Rahmen des Forschungsprojektes wurden von September 2005 bis Mitte 2007 in 19 ausgewählten Kommunen bzw. Arbeitsagenturbezirken so genannte Netzwerkanalysen durchgeführt (vgl. Tabelle 2). Dabei wurden insgesamt 100 Kurzfallstudien erhoben (vgl. Vorstellung des qualitativen Samples). Das Ziel war die Analyse von Strukturzusammenhängen, in denen Netzwerke um die SGB-II-Arbeitsgelegenheiten zum Vorschein kommen. Diese bestehen nicht nur aus dem Einsatzbetrieb, sondern umfassen alle beteiligten und betroffenen Organisationen. Daher wurden möglichst viele in diesen Netzwerken interagierende Institutionen und Betriebe befragt. Neben den die Arbeitsgelegenheiten bewilligenden ARGEn und optierenden Kommunen bzw. den Agenturen für Arbeit (bei getrennter Aufgabenwahrnehmung) wurden v. a. die Maßnahmeträger und Einsatzbetriebe von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten sowie lokale Interessengruppen und Verbände in die Untersuchung einbezogen. Die Auswahl des qualitativen Samples sollte offen und prozessual sein, aber jeweils möglichst bis zur theoretischen Sättigung vorangetrieben werden (s. u. Repräsentanz), wie es Glaser und Strauss als ‚theoretical sampling' beschrieben haben: Mit ‚theoretical sampling' wird die Strategie bezeichnet, während des Forschungsprozesses, also im Prozess der Datenerhebung und -auswertung, die Auswahl und Zusammensetzung des empirischen Materials sukzessive zu erweitern:

> „Theoretisches Sampling meint den auf die Generierung von Theorie zielenden Prozeß der Datenerhebung, währenddessen der Forscher seine Daten parallel erhebt, kodiert und analysiert sowie darüber entscheidet, welche Daten als nächstes erhoben werden sollen und wo sie zu finden sind. Dieser Prozeß der

Datenerhebung wird durch die im Entstehen begriffene – materiale oder formale – Theorie kontrolliert“ (Glaser/Strauss 1998: 53).

Tabelle 2
Zeit- und Abwicklungsplan des Forschungsprojektes

01.09.2005	Leitfadenentwicklung für Experteninterviews Telefon-Screening zur Fallauswahl, Terminvereinbarung	1 Monat
01.10.2005	Erste Interviewphase: 15 vernetzte Kurzfallstudien eines bestimmten Strukturzusammenhangs (Pilotstudien-Charakter)	2 Monate
30.11.2005	Kurzbericht, vorläufige Auswertung von 15 Interviews, Vorlage von 15 anonymisierten Protokollen	
01.12.2005	Überarbeiten des Leitfadens, Erweiterung des Samples nach ‚theoretical sampling’, Telefon-Screening zur Fallauswahl, Terminvereinbarung	1 Monat
01.01.2006	Zweite Interviewphase: Telefon-Screening zur Fallauswahl, Terminvereinbarung, bundesweite Kurzfallstudien, Erstellung der Protokolle	6 Monate
30.06.2006	Vorlage von 35 anonymisierten Protokollen (insgesamt 50 Protokolle)	
01.07.2006	Dritte Interviewphase: Telefon-Screening zur Fallauswahl, Terminvereinbarung, bundesweite Kurzfallstudien, Erstellung der Protokolle	7 Monate
31.01.2007	Vorlage von 50 anonymisierten Protokollen (insgesamt 100 Protokolle)	
01.02.2007	Auswertung der Protokolle, Anfertigen des Ergebnisberichts	4 Monate
31.05.2007	Vorlage des schriftlichen Ergebnisberichts	

Quelle: Eigene Darstellung

Ziel war es, eine möglichst vollständige ‚Repräsentanz‘ der im Feld vorhandenen Merkmalsausprägungen zu erhalten (Promberger et al. 2002: 37). Definiert wird Repräsentanz als Kriterium, nach dem „alle oder viele empirisch vorfindbaren Ausprägungen von einem oder mehreren, mit der Fragestellung zusammenhängenden, sozialen Phänomenen im Sample der Untersuchung vertreten sind“ (ebd.). In diesem Sinne richteten sich die Bemühungen im qualitativen Forschungsprojekt darauf, möglichst viele verschiedene Qualitäten und Ausformungen des Phänomens der ‚Ein-Euro-Jobs’ zu finden. Auf den Bereich der Träger bezogen sollten möglichst unterschiedliche privatwirtschaftliche, gemeinnützige und öffentliche Arbeitgeber analysiert werden, die zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Arbeitsgelegenheiten - im Sinne des § 16 Abs. 3 des SGB II (jetzt § 16d des SGB II) - anbieten. Darüber hinaus umfasste die Forschungsstrategie die Kontrastierung v. a. regionaler Merkmale. Die auszuwählenden Netzwerke wurden zunächst nach den Kriterien Stadt vs. Land, prosperierende Region vs. Krisenregion und Ostdeutschland vs. Westdeutschland bestimmt. Im Lauf des Forschungsprozesses kamen weitere Krite-

rien hinzu: Sektorale Schwerpunkte gehörten ebenso zur Kontrastierungsstrategie wie der Vergleich zwischen ARGEn und Optionskommunen (vgl. detaillierte Vorstellung des qualitativen Samples).

Der Feldzugang erfolgte in der Regel über die ‚Key Player', also die ARGEn, Agenturen für Arbeit und die zugelassenen kommunalen Träger. Die Auswahl der Fälle wurde vom Projektteam mit Hilfe der vom IAB vorgeschlagen Typen von SGB-II-Umsetzungsträgern vorgenommen (Blien et al. 2005; Rüb/Werner 2008; Rüb et al. 2006; Rüb/Werner/Wolf 2006). Die insgesamt zwölf (vormals 18) identifizierten Typen unterscheiden sich v. a. in ihrer Struktur (Stadt-Landkreis) und ihrer Arbeitsmarktlage (günstig-ungünstig). Für die Auswahl der Optionskommunen bzw. zugelassenen kommunalen Träger und der Agenturen für Arbeit, die bei getrennter Aufgabenwahrnehmung für die Arbeitsgelegenheiten zuständig sind, stellte das Projektteam eigene, mehrwöchige Internetrecherchen an und verschaffte sich einen vollständigen Überblick über alle 69 optierenden Kommunen und (zum damaligen Zeitpunkt) 21 Agenturen für Arbeit, insbesondere bezogen auf deren Arbeitsmarktsituation und Wirtschaftslage. Die Auswahl erfolgte sukzessive innerhalb der wöchentlichen Projektsitzungen durch gemeinsame Diskussionen im Projektteam.

Unterhalb der Ebene der SGB-II-Umsetzungsträger wurden die Fälle der Maßnahmeträger von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten und Einsatzbetriebe einerseits auf der Basis eines groben Rasters (Repräsentanz der verschiedenen Ebenen der Netzwerke) und andererseits, soweit möglich und sinnvoll, mit Hilfe der SGB-II-Umsetzungsträger ausgewählt. Die Fallzahl von 100 wurde in der Leistungsbeschreibung der Projektausschreibung festgelegt und sollte gewährleisten, dass Repräsentanz und theoretische Sättigung des Samples erreicht würden (Glaser/Strauss 1998). Im Erhebungsverlauf hat sich diese Annahme bestätigt: Gegen Ende der empirischen Phase kamen keine grundsätzlich ‚neuen' Fälle mehr hinzu. Die Ausdehnung der Erhebung über einen relativ langen Zeitraum hat sich als Vorteil erwiesen: Insbesondere von Ende 2005 bis Beginn 2007 konnte die ‚Evolution' der Nutzungspraktiken (oder anders: die Professionalisierung im Umgang mit Arbeitsgelegenheiten) ein Stück weit mit eingeholt werden (s. u.).

Da die Einführung der neuartigen Arbeitsgelegenheiten nur kurze Zeit vor dem Beginn des Untersuchungszeitraumes stattfand, es sich also um eine sehr junge Entwicklung handelte, wurde ein offenes, qualitatives Verfahren gewählt, das einen unvoreingenommenen Zugang zum Feld ermöglichte. Die qualitative Befragung der an den Arbeitsgelegenheiten beteiligten Akteure wurde mit Hilfe leitfadengestützter Experteninterviews durchgeführt (vgl. zum Experteninterview Brinkmann/Deeke/Völkel 1995; Hägele 1995; Liebold/Trinczek 2002; Meuser/Nagel 1991; Trinczek 1995). Hierfür wurden flexible und auf die jeweiligen Akteure angepasste Leitfäden erstellt (siehe Anhang: Interview-Leitfaden), die den Gesprächspartnern Freiräume einräumen sollten, so dass vorher nicht absehbare Tatbestände ebenfalls erfasst werden konnten. Andererseits ermöglichte die Verwendung von leitfadengestützten Interviews die Vergleichbarkeit der Daten. Die Gespräche wurden in fast allen Fällen

(mit zwei Ausnahmen) von einem zweiköpfigen Interviewteam durchgeführt und aufgezeichnet, soweit die Bereitschaft hierzu seitens der Gesprächspartner vorlag. Die Aufzeichnung der Gespräche diente der Anfertigung von Protokollen durch den oder die ZweitinterviewerIn. Die verdichteten und strukturierten Protokolle wurden vom jeweiligen Gesprächsführer oder der Gesprächsführerin gegengelesen und anhand der wiederholten Kontrolle durch die Aufnahme ergänzt. Schließlich wurden alle Experteninterviews anonymisiert und verfremdet, so dass weder ein Rückschluss auf die beteiligte Kommune bzw. den Agenturbezirk noch auf die befragten Organisationen und Betriebe möglich ist. Die Interviews bilden die Basis für die folgenden Fall- und Netzwerkanalysen.

Im Auswertungsverfahren wurden Interaktionsmodelle der einzelnen Regionen (Regio 1 bis Regio 19) mit Hilfe von hermeneutischen Diskussionsverfahren im Projektteam erstellt. Durch die Verbindung der Kurzfallstudien entstanden analytische Strukturzusammenhänge, in denen Netzwerke um die Arbeitsgelegenheiten zum Vorschein kamen. Diese bestehen nicht nur aus dem Einsatzbetrieb, sondern umfassen alle beteiligten und betroffenen Organisationen.

3.3 Feldzugänge und Besonderheiten

3.3.1 ARGEn, Optionskommunen und Agenturen für Arbeit

Mehrere Kommunen und Arbeitsagenturbezirke, die in das qualitative Sample aufgenommen wurden, hatten entsprechend Vorerfahrungen mit wissenschaftlichen Forschungsprojekten oder wurden vom Bundesrechnungshof geprüft. Eine gewisse ‚Forschungsmüdigkeit' hatte sich gerade in der zweiten Jahreshälfte 2006 bei einigen SGB II-Umsetzungsträgern ausgebreitet. Die Bereitschaft, sich dennoch am Forschungsprojekt des Instituts für Soziologie zu beteiligen, wurde gefördert durch ein Begleitschreiben des IAB. Die Interviews mit optierenden Kommunen bzw. deren Gesellschaften wurden durch eine offizielle, ‚freundlich-wohlwollende' Einordnung durch den Deutschen Landkreistag (DLT) in Form eines Begleitbriefes unterstützt. Nur eine angesprochene Optionskommune verweigerte via E-Mail die Teilnahme am Forschungsprojekt. Als Erklärung wurden „interne Gründe" genannt.

3.3.2 Maßnahmeträger und Einsatzbetriebe

Der Kontakt zu den Einsatzbetrieben respektive Trägern von Arbeitsgelegenheiten verlief weitestgehend problemlos. Diese wurden in der Regel direkt angerufen und mit ihnen Termine vereinbart. Häufig bekam das Projektteam Ansprechpartner in den Organisationen, Betrieben und Vereinen von der ARGE bzw. Optionskommune genannt. In seltenen Fällen übernahm die örtliche ARGE die komplette Organisation der Interviewtermine in Absprache mit dem Forschungsteam. Interviewtermine wurden seitens der Träger und Einsatzbetriebe auch abgelehnt bzw. kamen nicht zustande. Dies geschah aufgrund einer generellen Abneigung von „Umfragen" (Schulleiter), einer bereits mehrmals erfolgten Erforschung des Betriebes bzw. der Organisation (Beteiligung an verschiedenen Forschungsprojekten), einer nicht geglückten Terminierung (Urlaub, Dienstreise, Nicht-Vor-Ort-Sein während des Aufenthaltes des Projektteams) oder einer generellen Nicht-Erreichbarkeit der geeigneten An-

sprechpartner. Eindeutig lässt sich konstatieren, dass in einigen (öffentlich) umstrittenen Einsatzfeldern, wie den Recyclinghöfen bzw. Bauhöfen, kaum Bereitschaft zur Teilnahme an der Studie vorhanden war. Schließlich ergaben sich Schwierigkeiten der Durchführung von Interviews dort, wo anhängige Gerichtsverfahren anzutreffen waren (so zum Beispiel im Falle einer Universität). Insgesamt war jedoch die Bereitschaft, sich an der Forschung zu beteiligen, ausgesprochen hoch.

3.3.3 Interesse und Kritik an Forschungsergebnissen

Sowohl bei den Umsetzungsträgern als auch bei Trägern von Arbeitsgelegenheiten und Einsatzbetrieben gab es ein Interesse an Forschungsergebnissen. Vielfach handelte es sich bei den Interviewten um ein fachlich versiertes Personal, das die damaligen Diskussionen um die Arbeitsmarktreformen und besonders um die Arbeitsgelegenheiten intensiv verfolgte. Es fanden sich Professionalisierungstendenzen bei den Umsetzern, die regelmäßig Konferenzen und Workshops besuchten, Fachartikel lasen und zum Teil selbst verfassten. Auf der Seite der Verantwortlichen und Träger waren diese ebenfalls zur Professionalisierung gezwungen, da häufig nicht nur ihre persönliche, sondern auch die Zukunft des Vereins oder der Organisation von der Einwerbung öffentlicher Gelder abhing (Fördertopfmanagement; s. u.). Sie mussten sich den wechselnden politischen Rahmenbedingungen anpassen und konkurrierten mit anderen Trägern um häufig schlecht finanzierte Maßnahmen – aus der Trägersicht.

Kritik an bisherigen Publikationen zu den SGB II-Arbeitsgelegenheiten wurde gegen Ende der Erhebungsphase formuliert, als der IAB-Forschungsbericht 2/2007 „Soziale Arbeitsgelegenheiten Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive“ (Kettner/Rebien 2007) und das IAB Discussion Paper 8/2007 „Verdrängen Ein-Euro-Jobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den Betrieben?“ (Hohendanner 2007) veröffentlicht wurden. Hieran wurde noch einmal die nicht nur arbeitsmarkt-, sondern auch gesellschaftspolitische Relevanz von Arbeitsmarktreformen sichtbar.

3.4 Vorstellung des qualitativen Samples

In insgesamt 19 Regionen (Agenturbezirken bzw. Kommunen), die sich über das gesamte Bundesgebiet verteilen, wurden 100 Interviews mit Experten zu SGB-II-Arbeitsgelegenheiten geführt, die mittels theoretischem Sampling nach Glaser und Strauss (1998) ausgewählt wurden. Ein entscheidendes Auswahlkriterium der Regionen war, die drei unterschiedlichen Organisationsmodelle zur Aufgabenerfüllung des SGB II angemessen zu berücksichtigen. Orientiert an der tatsächlichen Umsetzung im Bundesgebiet sind in dem Sample überwiegend von Arbeitsagenturen und kommunalen Trägern gebildete Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) aufgenommen (zwölf Fälle im Sample). Das Optionsmodell, das die Kommune als alleinigen Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende vorsieht (vier Fälle im Sample), wurde im Bundesgebiet wiederum häufiger zur Aufgabenerfüllung gewählt als die Aufgabenerfüllung in der getrennten Trägerschaft (gT) von Agentur für Arbeit und Kommune (drei Fälle im Sample).

Gemäß dem Verfahren der Maximierung und Minimierung von Unterschieden entstand im Verlauf der Forschung ein Sample, das sich durch eine Kontrastierung der Regionen entlang folgender Kriterien auszeichnet:

- Lage im Bundesgebiet (mit besonderem Schwerpunkt auf eine Ost-West-Differenzierung)
- Wirtschaftliche Struktur der Region: prosperierende vs. krisenhafte Region
- Größe der Kommune[21]
- Stadt vs. Land[22]
- Durchschnittliche Anzahl ALG II-Bezieher in der Region[23]
- Sonstige Kriterien: Struktur des Arbeitsmarktes, Branchenstruktur etc.

Die 19 Regionen wurden schließlich anonymisiert und jeweils mit dem Suffix ‚Stadt' versehen. Dieser Nomenklatur unterliegen auch die besuchten Landkreise – klein-mittel-groß bezieht sich dabei auf die Einwohnerzahlen der Region. Die Wahl der Himmelsrichtung, zum Beispiel ‚Südwest' deutet grob die Lage im Bundesgebiet an. Im Einzelnen verteilen sich die 100 geführten Experteninterviews auf folgende Regionen mit dem jeweiligen SGB-II-Organisationsmodell.

Tabelle 3
Struktur des qualitativen Samples hinsichtlich der Regionen

Region	Titel	Organisationsmodell	Interviewanzahl
Regio 1:	Südgroßstadt	ARGE	7
Regio 2:	Südmittelstadt	ARGE	7
Regio 3:	Ostmittelstadt	ARGE	4
Regio 4:	Südwestkleinstadt	ARGE	5
Regio 5:	Westmittelstadt	ARGE	5
Regio 6:	Ostgroßstadt	ARGE	4
Regio 7:	Nordgroßstadt	ARGE	12
Regio 8:	Ostmittelstadt	Option	5
Regio 9:	Zentralkleinstadt	Option	6
Regio 10:	Nordmittelstadt	Option	5
Regio 11:	Zentralmittelstadt	ARGE	5
Regio 12:	Südwestmittelstadt	ARGE	5
Regio 13:	Nordwestmittelstadt	ARGE	6
Regio 14:	Südostkleinstadt	GT	4
Regio 15:	Ostkleinstadt	ARGE	4
Regio 16:	Zentralwestmittelstadt	Option	4
Regio 17:	Zentralsüdmittelstadt	GT	4
Regio 18:	Zentralwestmittelstadt	ARGE	5
Regio 19:	Zentralwestkleinstadt	GT	3

Quelle: Eigene Darstellung

[21] Zur Größe der Kommune wurde eine Klassifizierung in Kleinstadt (bis 100.000 Einwohner), mittlere Großstadt (100.001 bis 500.000 Einwohner) und Großstadt (über 500.001 Einwohner) vorgenommen.

[22] Neben städtischen Regionen wurden auch Landkreise in das Sample aufgenommen.

[23] Zur Einschätzung der regionalen Arbeitslosigkeit wurde zum einen die regionale Arbeitslosenquote aller ziviler Erwerbspersonen von 2005 bzw. 2006 und zum anderen die Anzahl der Arbeitslosengeld-II-Bezieher herangezogen.

Das Kriterium der Repräsentanz war nicht nur für die unterschiedlichen Regionen handlungsleitend, bei der Auswahl der einzelnen Fälle spielte es ebenfalls eine wichtige Rolle: Auf den Bereich der SGB-II-Umsetzungsträger bezogen sollten (s. o.) möglichst alle Organisationsformen erfasst werden. Auf den Bereich der Träger und Einsatzbetriebe bezogen wurden möglichst unterschiedliche privatwirtschaftliche, gemeinnützige und öffentlich-kommunale Betriebe und Einsatzstellen analysiert, die Arbeitsgelegenheiten - im Sinne des § 16 des SGB II - angeboten haben. Auf den Bereich der Interessensvertretungen bezogen wurden Vertreter von Industrie- und Handelskammern, Gewerkschaften sowie Personalräte befragt. Die 100 Experteninterviews, die im Zeitraum von September 2005 bis Februar 2007 geführt wurden, verteilen sich auf die SGB-II-Umsetzungsträger, Interessensvertretungen, Maßnahmeträger und Einsatzbetriebe wie folgt:

Tabelle 4
Liste aller Interviews nach Regionen

	Regio 1: Südgroßstadt		
1	Regio_01_01	21.09.2005	Feministische Vereinsvertretung
2	Regio_01_02	21.10.2005	Kinderbetreuung e. V.
3	Regio_01_03	26.10.2005	Museum
4	Regio_01_04	16.11.2005	Südgroßstadt, Koordinierungsstelle
5	Regio_01_05	30.11.2005	Städtisches Altenheim
6	Regio_01_06	14.12.2005	Südgroßstadt, Sozialamt
7	Regio_01_07	25.01.2006	Gesamtpersonalrat der Stadt Südgroßstadt
	Regio 2: Südmittelstadt		
8	Regio_02_01	26.10.2005	ARGE Südmittelstadt
9	Regio_02_02	04.11.2005	Südmittelstadt, Koordinierungsstelle
10	Regio_02_03	16.11.2005	Säkulare Beschäftigungsgesellschaft
11	Regio_02_04	18.11.2005	Südmittelstadt, Grünflächenamt
12	Regio_02_05	21.11.2005	Christliche Beschäftigungsgesellschaft
13	Regio_02_06	28.11.2005	Christliche Mutter-Kind-Einrichtung
14	Regio_02_07	22.12.2005	Kirchenverwaltung
	Regio 3: Ostmittelstadt		
15	Regio_03_01	08.11.2005	ARGE Ostmittelstadt
16	Regio_03_02	08.11.2005	Bildungsträger
17	Regio_03_03	08.11.2005	Umweltjugendzentrum
18	Regio_03_04	08.11.2005	Behindertenverein
	Regio 4: Südwestkleinstadt		
19	Regio_04_01	15.03.2006	ARGE Südwestkleinstadt
20	Regio_04_02	15.03.2006	Delinquentenhilfe e. V.
21	Regio_04_03	15.03.2006	Konfessionelle Jugend
22	Regio_04_04	16.03.2006	Jugend lernt e. V.
23	Regio_04_05	16.03.2006	Landesbeschäftigungsgesellschaft
	Regio 5: Westmittelstadt		
24	Regio_05_01	04.04.2006	Westmittelstadt, Koordinierungsstelle
25	Regio_05_02	04.04.2006	Regionale Verkehrs- und Energiedienstleistung
26	Regio_05_03	05.04.2006	Schwesternschaft
27	Regio_05_04	05.04.2006	Projekt „Kommunikation ohne Grenzen"
28	Regio_05_05	05.04.2006	Fahrradwerkstatt des Christlichen Sozialverbandes
	Regio 6: Ostgroßstadt		
29	Regio_06_01	11.04.2006	Fürsorgedienstleistung des Christlichen Verbands Nächstenliebe
30	Regio_06_02	11.04.2006	ARGE Ostgroßstadt
31	Regio_06_03	12.04.2006	Ostgroßstadt, Sozialamt
32	Regio_06_04	12.04.2006	IHK

	Regio 7: Nordgroßstadt		
33	Regio_07_01	17.05.2006	Kreative Integration e. V.
34	Regio_07_02	17.05.2006	Großgewerkschaft in Nordgroßstadt
35	Regio_07_03	18.05.2006	Grundschule in Nordgroßstadt
36	Regio_07_04	18.05.2006	ARGE Nordgroßstadt
37	Regio_07_05	18.05.2006	Beschäftigungsträger Bauplan GmbH
38	Regio_07_06	19.05.2006	Traditioneller Sozialverband
39	Regio_07_07	17.05.2006	Großbibliothek
40	Regio_07_08	18.05.2006	Beschäftigungsträger Gender
41	Regio_07_09	18.05.2006	Regional konzentrierter Qualifizierungsträger
42	Regio_07_10	18.05.2006	Kindermuseum
43	Regio_07_11	19.05.2006	Pflegeheim eines christlichen Trägers
44	Regio_07_12	19.05.2006	Stadtteiltreff Brennpunkt
	Regio 8: Ostmittelstadt		
45	Regio_08_01	26.06.2006	JobCenter Ostmittelstadt
46	Regio_08_02	26.06.2006	Jugend lernt e. V., Umweltschutzprojekt
47	Regio_08_03	27.06.2006	Helfer in Not
48	Regio_08_04	27.06.2006	Bildungswerk e. V.
49	Regio_08_05	27.06.2006	Kommunale Qualifizierungsgesellschaft Ostmittelstadt
	Regio 9: Zentralkleinstadt		
50	Regio_09_01	03.07.2006	JobCenter Zentralmittelstadt
51	Regio_09_02	03.07.2006	Schafzucht e. V.
52	Regio_09_03	03.07.2006	Untergemeinden-Beschäftigungsgesellschaft
53	Regio_09_04	04.07.2006	Verband „Weltliche Hilfe“ Jugendsanierungsprojekt
54	Regio_09_05	04.07.2006	Behindertenpflegeheim (privatwirtschaftlich)
55	Regio_09_06	04.07.2006	Deutsches Institut zur Förderung von Fremdsprachen (e. V.)
	Regio 10: Nordmittelstadt		
56	Regio_10_01	17.07.2006	Jugendwerkstatt
57	Regio_10_02	17.07.2006	Regionale Beschäftigungsinitiative
58	Regio_10_03	17.07.2006	Christlicher Sozialverband
59	Regio_10_04	18.07.2006	Umweltvorzeigeprojekt e. V.
60	Regio_10_05	18.07.2006	Christlicher Verband Nächstenliebe
	Regio 11: Zentralmittelstadt		
61	Regio_11_01	16.10.2006	ARGE Zentralmittelstadt
62	Regio_11_02	16.10.2006	Sozialamt
63	Regio_11_03	17.10.2006	Beschäftigungsgesellschaft des Verbands „Weltliche Hilfe“
64	Regio_11_04	17.10.2006	„Bildung und Beruf“ GmbH
65	Regio_11_05	17.10.2006	Migranten- und Jugendlichenträger e. V.
	Regio 12: Südwestmittelstadt		
66	Regio_12_01	13.11.2006	Gemeinde
67	Regio_12_02	13.11.2006	IHK
68	Regio_12_03	14.11.2006	ARGE Südwestmittelstadt
69	Regio_12_04	14.11.2006	Jugendbildung & Beschäftigung e. V.
70	Regio_12_05	09.01.2007	Gewerkschaft
	Regio 13: Nordwestmittelstadt		
71	Regio_13_01	28.11.2006	ARGE Nordwestmittelstadt
72	Regio_13_02	27.11.2006	Städtische Hybridgesellschaft
73	Regio_13_03	27.11.2006	Kommunale Gesellschaft für Beschäftigung mbH
74	Regio_13_04	27.11.2006	Betreutes Wohnen für Menschen mit Demenz, privatrechtlich/ Verein „Demenz“
75	Regio_13_05	28.11.2006	Frauen e. V.
76	Regio_13_06	28.11.2006	Sozialberatung im SGB II Bereich
	Regio 14: Südostkleinstadt		
77	Regio_14_01	22.01.2007	Agentur Südostkleinstadt
78	Regio_14_02	22.01.2007	Verband „Weltliche Hilfe“, Ausbildungsförderung gGmbH
79	Regio_14_03	14.02.2007	Südostkleinstadt, Koordinierungsstelle
80	Regio_14_04	14.02.2007	Christlicher Sozialverband, Bereich Jugendhilfe

	Regio 15: Ostkleinstadt		
81	Regio_15_01	23.01.2007	ARGE Ostkleinstadt
82	Regio_15_02	23.01.2007	Kreissportbund
83	Regio_15_03	24.01.2007	IHK
84	Regio_15_04	24.01.2007	Plurikommunale Beschäftigungsgesellschaft mbH
	Regio 16: Zentralwestmittelstadt		
85	Regio_16_01	15.02.2007	IHK
86	Regio_16_02	15.02.2007	Kommunalanstalt
87	Regio_16_03	15.02.2007	Verband „Weltliche Hilfe“, Pflegeheim
88	Regio_16_04	16.02.2007	Ökobeschäftigungsgesellschaft
	Regio 17: Zentralsüdmittelstadt		
89	Regio_17_01	22.02.2007	Agentur Zentralsüdmittelstadt
90	Regio_17_02	22.02.2007	Freie Allgemeinnutzarbeit gGmbH
91	Regio_17_03	22.02.2007	Christlicher Sozialverband
92	Regio_17_04	23.02.2007	Verband „Weltliche Hilfe“, Jugendberufshilfe
	Regio 18: Zentralwestmittelstadt		
93	Regio_18_01	27.02.2007	ARGE Zentralwestmittelstadt
94	Regio_18_02	27.02.2007	Museum
95	Regio_18_03	27.02.2007	Säkularer Verein für Menschen mit Einschränkungen
96	Regio_18_04	28.02.2007	Jugendbildung GmbH
97	Regio_18_05	28.02.2007	Kommunale Ausbildungsgesellschaft gGmbH
	Regio 19: Zentralwestkleinstadt		
98	Regio_19_01	21.02.2007	Agentur Zentralwestkleinstadt
99	Regio_19_02	21.02.2007	Freigemeinnutzensarbeit gGmbH
100	Regio_19_03	21.02.2007	Stadt, Koordinierungsstelle

Quelle: Eigene Darstellung

Insgesamt sind im Sample 18 SGB-II-Umsetzungsträger, sieben Interessensvertretungen (Industrie- und Handelskammern, Gewerkschaften) und 75 Maßnahmeträger und Einsatzbetriebe, darunter neun kommunale Dienststellen (Ämter, Koordinierungsstellen). Wie ‚bunt‘ das Feld der (verbliebenen 66) Maßnahmeträger und Einsatzbetriebe ist, zeigt eine Aufzählung der untersuchten Fälle nach ihrer Rechtsform. Hier verschwimmen die ‚klassischen‘ Grenzen zwischen Akteuren des Marktes, des Staates und des Dritten Sektors. Mit anderen Worten: Der alleinige Blick auf die Rechtsform vermag die tatsächlichen Zugehörigkeiten und Trägerschaften nicht zu erhellen, beispielsweise wenn eine städtische Tochter oder eine wohlfahrtliche Organisation als GmbH eingetragen ist.

Tabelle 5
Maßnahmeträger und Einsatzbetriebe gegliedert nach ihrer Rechtsform

Rechtsform	Anzahl der Betriebe
Betrieb der gewerblichen Art (BgA)	1
Eingetragener Verein (e. V.)	35
Eigenbetrieb der Stadt	1
Gemeinnützige Aktiengesellschaft (gAG)	1
Gemeinnützige GmbH (gGmbH)	12
Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)	9
Körperschaft des öffentlichen Rechts (K. d. ö. R.)	2
privatrechtlich	1
städtische Schule	1
Stiftung des öffentlichen Rechts (St. d. ö. R.)	3

Quelle: Eigene Darstellung

4 Arbeitsgelegenheiten im ‚Netz der Akteure'

Trotz der Etablierung von neuen Akteuren, den Umsetzungsträgern, wurde das neue arbeitsmarktpolitische Instrument in eine primär bestehende Akteurslandschaft eingebettet. In manchen Regionen war ein hohes Maß an Kontinuität der Zusammenarbeit zwischen den Akteuren erkennbar. So blieben die Kontakte zwischen bewilligenden Stellen von Beschäftigungsmaßnahmen und ‚Nutzern' bestehen, dies beispielsweise dann, wenn eine städtische Tochtergesellschaft bereits BSHG-Maßnahmen organisierte und daraufhin Arbeitsgelegenheiten anbot. In anderen Regionen kam es zu Brüchen in der Zusammenarbeit, die sich für die Träger und Einsatzbetriebe bisheriger öffentlich geförderter Beschäftigung - also: Träger von BSHG-Maßnahmen, ABM oder SAM - negativ auswirkte. Für diese Akteure änderte die Arbeitsmarktreform die formellen und informellen Zugänge zu öffentlich geförderter Beschäftigung, zum Beispiel wenn man früher Maßnahmenplätze von der Agentur für Arbeit erhielt, sich nun jedoch beim neu gegründeten Umsetzungsträger in einem Wettbewerb um geringer werdende Maßnahmenangebote mit anderen Trägern und Einsatzbetrieben befindet.

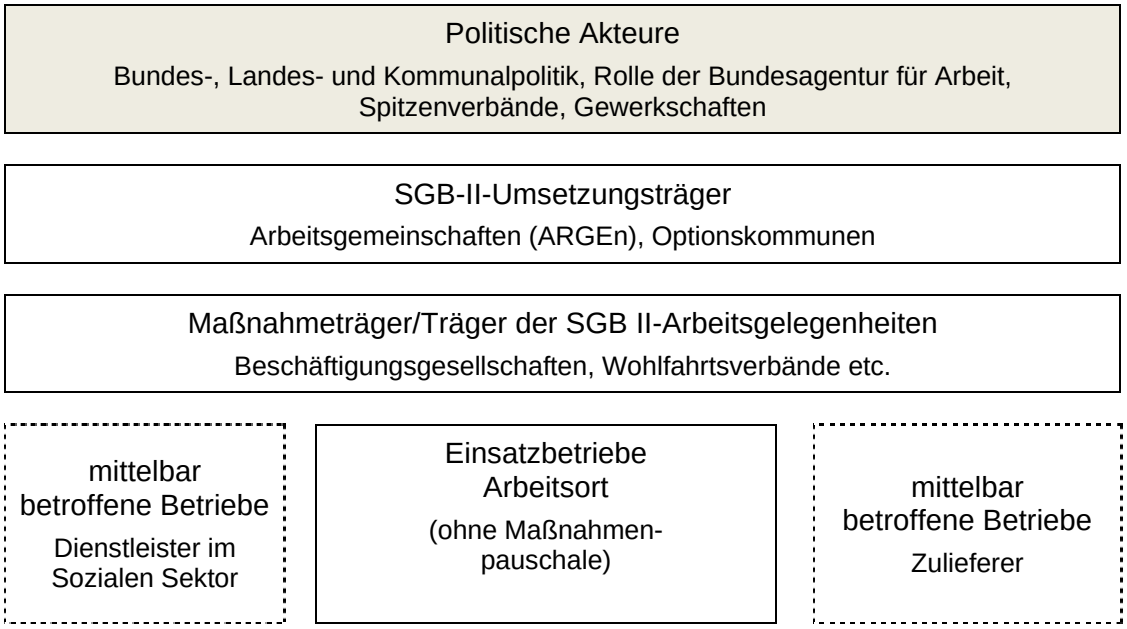
Es bleibt festzuhalten, dass die Arbeitsgelegenheiten in einem bereits vorhandenen Feld von Akteuren eingerichtet wurden. Zu fragen wäre somit, welche Akteure mit den SGB II-Arbeitsgelegenheiten zu tun hatten und welche in den Prozess der Umsetzung neu involviert wurden. Welches ‚Netz der Akteure' entstand durch die Einführung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentes der Arbeitsgelegenheiten?

4.1 (Zusammen-)Spiel der Ebenen

Das ‚Netz der Akteure', das an der Generierung der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten beteiligt ist, lässt sich in vier Ebenen einteilen (vgl. Vorstellung der Akteurslandschaft, nächste Seite). Zur ersten Ebene zählen *politische Akteure* wie Akteure der Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik, die Bundesagentur für Arbeit sowie Spitzenverbände, etwa der Deutsche Landkreistag (DLT), Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbände. Diese Akteure sind darum bemüht, einen Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung der Arbeitsgelegenheiten auszuüben, indem sie im Hintergrund oder in der Öffentlichkeit danach trachten, die Rahmenbedingungen zu beeinflussen. Beispielsweise werden auf dieser Ebene in Kooperation mit den Leistungsträgern so genannte ‚Positivlisten' oder Präambeln für Arbeitsgelegenheiten verfasst. An derartigen Handlungen können unterschiedliche Akteure gemeinsam beteiligt sein, etwa Industrie- und Handelskammern, Wohlfahrtsverbände, Politik, Gewerkschaften. In die Positivlisten gehen sowohl die Bedarfe der Einsatzbetriebe (und Trägergesellschaften) als auch die Einsatzkriterien ein (z. B. ist in der Positivliste von Zentralgroßstadt festgehalten, dass Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (Ein-Euro-Jobs) zur Beobachtung der Brutpflege bestimmter Vogelarten eingesetzt werden dürfen). In manchen Regionen des qualitativen Samples wurde neben den Kriterien der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität auch das Kriterium der Gemeinnützigkeit verlangt. Letzteres ist nicht gesetzlich verankert, sondern in der lokalen Praxis entstanden. Einzelnen Akteuren dieses

gemeinsamen Vorgehens wird dann z. B. die Prüfung der Einsatzkriterien übertragen. Eine bundeseinheitliche Regelung dieser Form der Akteurs-Netze besteht nicht.

Abbildung 1
Vorstellung der Akteurslandschaft



Quelle: Eigene Darstellung

Die zweite Ebene wird gebildet von den *Leistungsträgern* bzw. den *SGB-II-Umsetzungsträgern*, den Arbeitsgemeinschaften oder den Optionskommunen, in Ausnahmefällen der getrennten Aufgabenwahrnehmung tritt die Agentur für Arbeit hier ebenfalls als Akteur auf. Sie sind verantwortlich für den Leistungsbezug von ALG-II-Empfängern sowie die Wiedereingliederungsbudgets, aus denen die Arbeitsgelegenheiten finanziert werden. Die Leistungsträger bestimmen, ob und wenn ja, welche Maßnahmenform (Entgelt oder/und Mehraufwand) sowie in welchem Umfang Arbeitsgelegenheiten angeboten werden. Sie entscheiden über das Prozedere der Bewilligung, die Laufzeiten-Länge von Maßnahmen und Maßnahmen-Zuweisungen, die Höhe der Maßnahmenpauschalen für Träger sowie die Höhe der Mehraufwandsentschädigung (oder ob diese variabel ist). Alle diese Aspekte der Arbeitsgelegenheiten variieren sehr stark von Leistungsträger zu Leistungsträger. Maßgeblich hierfür dürfte neben der Arbeitsmarktlage und der politischen Situation der Bezirke respektive Kommunen nicht nur sein, dass die ARGEn (aber auch die Optionskommunen) zwar einen neu zusammengesetzten Kompetenzbereich darstellen. Vielmehr blicken die beteiligten Akteure im Einzelnen auf erheblich abweichende Kooperations-Vorgeschichten der darin zusammengeführten Institutionen zurück. Schließlich dürfte es eine Rolle spielen, welche ‚Partei' (Kommunalpolitik, Agenturpolitik) in den ARGEn (und Optionskommunen) die dominierende Position einnimmt (Grad der Verstrickung mit der Lokalpolitik).

Die *Maßnahmeträger der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten* befinden sich auf einer dritten Ebene. Als Maßnahmeträger werden alle Organisationen und Einrichtungen definiert, soweit sie eine monatliche Maßnahmenkostenpauschale für die Durchfüh-

rung einer Arbeitsgelegenheit in der Mehraufwandsvariante erhalten. Diese Pauschale soll den entstandenen Aufwand des Trägers für die Maßnahmendurchführung (z. B. Betreuung, Qualifizierung, Arbeitskleidung, sonstige Personal- und Sachkosten) kompensieren. In Südgroßstadt fließen beispielsweise alle Maßnahmenpauschalen an die städtische Gesellschaft, was jedoch von großen Einsatzbetrieben - etwa der Wohlfahrt - kritisch gesehen wird. Für die Pauschalen gibt es keine gesetzlich festgelegte Obergrenze, über die Höhe wird dezentral entschieden. Sie enthält teilweise, aber nicht immer, die Mehraufwandsentschädigung. Diese Maßnahmeträger vermitteln durch bestehende Netzwerke oder durch Kalt-Akquise die ihnen von der jeweiligen ARGE zugewiesenen Langzeitarbeitslosen in Arbeitsgelegenheiten. Je nach Verhandlung mit den Leistungsträgern können Arbeitsgelegenheiten auch im eigenen Hause stattfinden. Dies geschieht beispielsweise dann, wenn Ein-Euro-Jobs ausschließlich zur Qualifizierung beim Träger eingesetzt werden (in Absprache mit dem Leistungsträger).

Der Ort der Arbeitsgelegenheiten bestimmt die vierte Ebene: Die *Einsatzbetriebe*. Hier werden die rechtlich angelegten zusätzlichen und im öffentlichen Interesse liegenden Tätigkeiten - also die Ein-Euro-Jobs - ausgeübt. Die Bandbreite der Tätigkeiten ist nahezu unbegrenzt und reicht vom Alten- und Pflegebereich, dem handwerklichen und hauswirtschaftlichen Bereich bis hin zum pädagogischen und verwaltungstechnischen Bereich. Die Einsatzbetriebe unterscheiden sich von den Maßnahmeträgern dadurch, dass ihnen keine Maßnahmenkostenpauschale vom SGB-II-Umsetzungsträger zusteht, sie erhalten letztlich die kostenlose Mitarbeit des Teilnehmenden. Im qualitativen Sample gab es einige Fälle, in denen sich Maßnahmeträger und Einsatzbetrieb überschneiden. Dies ist immer dann gegeben, wenn eine Maßnahmenkostenpauschale an einen Träger ausbezahlt wird und die Zusatzkräfte beim selben Träger den Zusatzjob wahrnehmen. In diesen Fällen ist der Träger gleichzeitig Einsatzbetrieb und vice versa.

Ebenfalls auf der vierten Ebene sind die *mittelbar betroffenen Betriebe* zu finden. Von den SGB-II-Arbeitsgelegenheiten mittelbar betroffen sind Betriebe, die als *Wettbewerber* oder als *Zulieferer* in den Einsatzfeldern von Arbeitsgelegenheiten auftreten. In der ersten Kategorie befinden sich (auch privatwirtschaftliche) Dienstleister im Sozialen Sektor, beispielsweise Kliniken oder Pflegeheime, die keine Arbeitsgelegenheiten zugewiesen bekommen und deshalb zusätzliche Dienstleistungen, wie betreutes Spazieren gehen oder Vorlesen bzw. Fortbildungen nicht anbieten können. Ähnliches gilt für Kindertagesstätten, denen es nicht möglich ist, zusätzliches Aufsichtspersonal in den Kindergruppen und für betreute Spielplätze einzusetzen.

Zulieferer können dann vom Einsatz der Zusatzkräfte betroffen sein, wenn beispielsweise eine Kommune einen stadteigenen Betrieb oder Verein mit dem Streichen der Klassenzimmer der kommunalen Schulen betraut und dieser Betrieb dafür auf Ein-Euro-Jobber zurückgreift. Der ansässige Malerbetrieb ‚darf' dann nur das Material verkaufen, verwiesen wird seitens der Kommune auf die ‚leeren Kassen',

die eine Ausschreibung des Auftrages nicht zugelassen hätten (Fall aus einer Optionskommune). Weitere Beispiele wären Kindertagesstätten und Seniorenheime, die früher das tägliche Mittagessen bzw. den Kuchen über Serviceunternehmen bzw. Bäckereien erhalten haben. Die Zusatzkräfte ermöglichten es diesen Einrichtungen, das Essen selbst zuzubereiten und damit letzten Endes Kosten zu sparen.

Das qualitative Sample gibt einen Einblick in die Akteurslandschaft mit Bezug auf die SGB-II-Arbeitsgelegenheiten. Gegliedert nach den vorgestellten Ebenen (1) Politische Akteure, (2) SGB-II-Umsetzungsträger, (3) Maßnahmeträger von SGB-II-Ar und (4) Einsatzbetriebe, lassen sich alle 100 Fälle zuordnen (vgl. Tabelle 6). Unter den befragten Akteuren sind diejenigen, die gleichzeitig Maßnahmeträger und Einsatzbetrieb sind, am häufigsten vertreten. Dies ist immer dann der Fall, wenn dem Akteur eine Maßnahmenkostenpauschale vom Umsetzungsträger ausbezahlt wird (meist für den entstandenen Betreuungsaufwand der Maßnahmenteilnehmenden) und die Zusatzkräfte in der eigenen Einrichtung eingesetzt werden. Aufgrund der empirischen Erfahrung schließt dies eine Weitervermittlung an Dritte (zum Beispiel wohlfahrtliche Einrichtungen oder Vereine, die keine Maßnahmenteilnehmende direkt vom SGB-II-Umsetzungsträger erhalten haben) nicht aus. In diesen Fällen verbleibt die Maßnahmenkostenpauschale bei den Akteuren, die sowohl Träger als auch Einsatzbetrieb sind. Die kooperierenden, dritten Akteure erhalten mit dem Maßnahmenteilnehmendem eine unentgeltliche Arbeitskraft.

Tabelle 6
Akteurslandschaft bezogen auf das qualitative Sample

Politische Akteure (7 Interviews)	
Gesamtpersonalrat der Stadt Südgroßstadt	IHK Ostkleinstadt
Gewerkschaft Südwestmittelstadt	IHK Südwestmittelstadt
Großgewerkschaft Nordgroßstadt	IHK Zentralwestmittelstadt
IHK Ostgroßstadt	

SGB-II-Umsetzungsträger (18 Interviews)	
Agentur Südostkleinstadt	ARGE Südwestkleinstadt
Agentur Zentralsüdmittelstadt	ARGE Südwestmittelstadt
Agentur Zentralwestkleinstadt	ARGE Zentralmittelstadt
ARGE Nordgroßstadt	ARGE Zentralwestmittelstadt
ARGE Nordwestmittelstadt	JobCenter Ostmittelstadt
ARGE Ostgroßstadt	JobCenter Zentralmittelstadt
ARGE Ostkleinstadt	Kommunalanstalt
ARGE Ostmittelstadt	Regionale Beschäftigungsinitiative
ARGE Südmittelstadt	Westmittelstadt, Koordinierungsstelle

Maßnahmeträger (9 Interviews)	
„Bildung und Beruf“ GmbH	Kreative Integration e. V.
Beschäftigungsträger Bauplan GmbH	Kreissportbund
Beschäftigungsträger Gender	Säkulare Beschäftigungsgesellschaft
Christliche Beschäftigungsgesellschaft	Zentralmittelstadt, Sozialamt
Christlicher Sozialverband, Bereich Jugendhilfe	

Maßnahmeträger und Einsatzbetrieb (44 Interviews)

Behindertenpflegeheim (privatwirtschaftlich)	Kommunale Qualifizierungsgesellschaft Ostmittelstadt
Behindertenverein	Konfessionelle Jugend
Beschäftigungsgesellschaft des Verbands „Weltliche Hilfe“	Landesbeschäftigungsgesellschaft
Betreutes Wohnen für Menschen mit Demenz	Migranten- und Jugendlichenträger e. V.
Bildungsträger	Museum in Zentralwestmittelstadt
Bildungswerk e. V.	Ökobeschäftigungsgesellschaft
Christlicher Sozialverband	Plurikommunale Beschäftigungsgesellschaft mbH
Delinquentenhilfe e. V.	Projekt "Kommunikation ohne Grenzen"
Deutsches Institut zur Förderung von Fremdsprachen (e. V.)	Regional konzentrierter Qualifizierungsträger
Fahrradwerkstatt des Christlichen Sozialverbandes	Regionale Verkehrs- und Energiedienstleistung
Frauen e. V.	Säkularer Verein für Menschen mit Einschränkungen
Freie Allgemeinnutzarbeit gGmbH	Schafzucht e. V.
Freigemeinnutzensarbeit gGmbH	Schwesternschaft
Fürsorgedienstleistung des Christl. Verbands Nächstenliebe	Sozialberatung im SGB II Bereich
Helfer in Not	Städtische Hybridgesellschaft
Jugend lernt e. V.	Traditioneller Sozialverband
Jugend lernt e. V., Umweltschutzprojekt	Umweltjugendzentrum
Jugendbildung & Beschäftigung e. V.	Umweltvorzeigeprojekt e. V.
Jugendbildung GmbH	Untergemeinden-Beschäftigungsgesellschaft
Jugendwerkstatt	Verband „Weltliche Hilfe“ Jugendsanierungsprojekt
Kommunale Ausbildungsgesellschaft gGmbH	Verband „Weltliche Hilfe“, Ausbildungsförderung gGmbH
Kommunale Gesellschaft für Beschäftigung mbH	Verband „Weltliche Hilfe“, Jugendberufshilfe

Einsatzbetriebe (22 Interviews)

Christliche Mutter-Kind-Einrichtung	Ostgroßstadt, Sozialamt
Christlicher Sozialverband	Pflegeheim eines christlichen Trägers
Christlicher Verband Nächstenliebe	Städtisches Altenheim
Feministische Vereinsvertretung	Stadtteiltreff Brennpunkt
Gemeinde in Südwestmittelstadt	Südgroßstadt, Koordinierungsstelle
Großbibliothek	Südgroßstadt, Sozialamt
Grundschule in Nordgroßstadt	Südmittelstadt, Grünflächenamt
Kinderbetreuung e. V.	Südmittelstadt, Koordinierungsstelle
Kindermuseum	Südostkleinstadt, Koordinierungsstelle
Kirchenverwaltung	Verband „Weltliche Hilfe“, Pflegeheim
Museum in Südgroßstadt	Zentralwestkleinstadt, Koordinierungsstelle

Quelle: Eigene Darstellung

4.2 Die ‚Nutzer‘ von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten

Wie lassen sich die ‚Nutzer‘ von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten[24] näher charakterisieren? Gibt es ähnliche Einsatzbetriebe, die unter vergleichbaren Rahmenbedingungen Ein-Euro-Jobber beschäftigen, unabhängig von regionalen Rahmenbedingun-

[24] Quantitativ wurde die Frage nach der Nutzungsintensität von Arbeitsgelegenheiten durch Betriebe und Organisationen bereits beantwortet (vgl. Bellmann/Hohendanner/Promberger 2006).

gen und lokalen Bestimmungen durch den Umsetzungsträger? Im Folgenden werden die Maßnahmeträger respektive Einsatzbetriebe des qualitativen Samples nach ihren Gemeinsamkeiten und Unterschieden typisiert. Die wichtigsten Dimensionen, die sich qualitativ herausarbeiten lassen, sind: Trägerschaft (öffentliche Hand, Wohlfahrt, Verein, privatwirtschaftlich), Aufgabenspektrum und Nutzungsart von Arbeitsgelegenheiten.

Beschäftigungsgesellschaft

Im Zuge des Aufbaus kommunaler Arbeitsmarktpolitik gründeten viele Kommunen in den 1980er und 1990er Jahren Beschäftigungsgesellschaften. Hauptbeschäftigungsform war bis zur gesetzlichen Neuregelung durch ‚Hartz IV' die BSHG-Maßnahme. Neben dem Vorhalten von eigenen Beschäftigungsmöglichkeiten gehörte und gehört auch die Koordinierung öffentlich geförderter Beschäftigung in der jeweiligen Kommune zum Aufgabengebiet der Beschäftigungsgesellschaften. Einsatz-Schwerpunkte von geförderter Beschäftigung liegen im Feld kommunaler (Pflicht-) Aufgaben (Recycling, Pflege von Liegenschaften etc.) sowie in handwerklichen Tätigkeiten und in der Ausbildung (s. u.). Diese Einrichtungen sind in der Vergangenheit i. d. R. deutlich und kontinuierlich gewachsen und Teile der Einrichtungsverwaltung sind häufig von der kommunalen Seite aus in die ARGEn eingebracht worden. Neben den kommunalen Beschäftigungsgesellschaften finden sich solche in der Trägerschaft der freien Wohlfahrtspflege sowie der Vereine. Diese ‚freien' Einrichtungen (die ebenso wie die kommunalen teilweise auf dem Sprung zur GmbH sind oder diesen hinter sich haben) sind häufig als strategische Reaktion auf die Einführung des SGB II entstanden: Waren viele Beschäftigungsgesellschaften auf spezifische Zielgruppen wie beispielsweise benachteiligte Jugendliche spezialisiert, so kann die Nutzung von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten im Sinne des Erschließens eines ‚neuen' Geschäftsfeldes nach dem Wegbröckeln der vorgängigen Form der Unterstützung interpretiert werden. In der Regel erfuhren diese Einrichtungen durch die Erhöhung der Maßnahmenkontingente einen starken personellen Wachstumsschub. Die Funktion der Beschäftigungsgesellschaften ist direkt arbeitsmarktbezogen: aus ihrer Sicht werden Dysfunktionen des ersten Arbeitsmarktes ‚bearbeitet'.

Ausbildungswerkstatt

Die Ausbildungswerkstätten sind eine Sonderform der Beschäftigungsträger, da ihr Angebot sich überwiegend an Jugendliche unter 25 Jahre richtet, die keinen Schulabschluss bzw. keinen Ausbildungsplatz besitzen. Ein praxisnahes Heranführen an theoretische Sachverhalte gilt als Ziel dieser Einrichtungen. Hierfür steht oftmals eine Reihe von Werkstätten zur Verfügung, in denen auch Lehrlinge ausgebildet werden. In den Ausbildungswerkstätten wurden, neben über die Agentur für Arbeit vermittelte Personen, auch solche aus weiteren Regelkreisen eingesetzt (Jugendhilfe, Frauenhilfe, Integration von Personen mit Migrationshintergrund etc.). Mit der Reduzierung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden nun auch verstärkt SGB-II-Arbeitsgelegenheiten in den Werkstätten durchgeführt.

Bildungsträger

Die Bildungsträger im Sample sind entweder privatwirtschaftlich oder im Verein organisiert, teils regional und teils überregional tätig bzw. mit mehreren Niederlassungen national vertreten. Die Trennung zwischen den national operierenden großen Bildungsträgern und den lokalen Einrichtungen (auch von Arbeitgeberverbänden) ist für mehrere ARGEn und zugelassene kommunale Träger relevant, insofern diese häufig die lokalen Anbieter vorziehen und in mindestens zwei Fällen im Sample den ‚Markteintritt' großer Bildungsträger in das Feld der Arbeitsgelegenheiten explizit blockieren. Für die Bildungsträger stellte die öffentlich geförderte Beschäftigung ein Novum dar. In der Vergangenheit führten sie Bildungsmaßnahmen, die von den Agenturen für Arbeit ausgeschrieben wurden, durch (auch über Bildungsgutscheine). Für sie sind die Maßnahmen ein weiterer Geschäftszweig, der aufgrund des Wegfalls der Agenturförderung notwendig geworden ist. Die Maßnahmen finden intern in ‚kreativen' Projekten oder extern (häufig) bei Bildungseinrichtungen (z. B. Schulen) statt.

Verwaltung/Kommune

Die Kommunen sind mit ihren vielfältigen Aufgabenfeldern und ihren ausdifferenzierten Strukturen (Verwaltung, Dienststellen, Eigenbetriebe, Tochtergesellschaften etc.) meist bedeutende ‚Abnehmer' von Arbeitsgelegenheiten. In den Einzelfällen variiert dies jedoch bis hin zu Kommunen, die von der vor Ort angesiedelten ARGE keinerlei Arbeitsgelegenheiten (mehr) zugewiesen bekommen (im Sinne eines Bruches mit der Vergangenheit). Zu den Einsatzbetrieben zählten Recycling- und Bauhöfe, Grünflächenämter, die Arbeitskräfte im handwerklichen Bereich benötigen, aber auch Sozialämter, die über vielfältigere Einsatzmöglichkeiten verfügen (Verwaltung, Wohnheime, Obdachlosenzentren etc.). Im Zuge von Bedarfserhebungen und der formalen Kontrolle von Arbeitsgelegenheiten haben zumindest die Verwaltungen größerer Kommunen Koordinierungsstellen bzw. Verantwortungsbereiche eingerichtet oder zugewiesen (i. d. R. Personal- oder Planungsämter; oder die Verwaltungsabteilungen der oben genannten Eigenbetriebe). Als Koordinierungsstelle entwickelten diese formale Antragsverfahren, bei denen die Personalräte eingebunden werden.

Kultureinrichtung

Zu den im Sample vertretenen Kultureinrichtungen zählen Museen und Bibliotheken, deren Finanzierung vorherrschend von Bundes-, Landes- und städtischen Mitteln abhängig ist. Spezifika der Einrichtungen sind auf der einen Seite ‚hoheitliche Aufgaben' (Aufrechterhaltung eines Pflichtkataloges) und auf der anderen Seite nur bedingte Möglichkeiten, die bei der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben anfallenden Kosten selbst zu erwirtschaften. Maßnahmenteilnehmende werden überwiegend im Bereich einfacher Tätigkeiten eingesetzt, beispielsweise als Lesesaalaufsicht in der Bibliothek oder als Aufseher im Museum, um die Zugänglichkeit der Öffentlichkeit zu den Büchern bzw. den Ausstellungen erweitern zu können. Qualifizierte Kräfte werden auch in der Verwaltung eingesetzt. Die Ein-Euro-Jobs, die hier vor allem a) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und b) bereits gestrichene Stellen ersetzen, fügen

sich in eine heterogene Beschäftigungsstruktur ein, die von der Beamtenschaft im öffentlichen Dienst bis zu Praktikantinnen und Praktikanten, Volontären und geringfügig Beschäftigten reicht.

Die folgenden beiden Kategorien von ‚Nutzern' von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten können vor allem dem Sektor zivilgesellschaftlichen Engagements zugerechnet werden. Sie zeichnen sich durch spezifische Gemeinsamkeiten aus: eine dünne Personaldecke, die zuerst häufig über geförderte Beschäftigung geschaffen wurde, die Notwendigkeit der Finanzierung aus (verschiedenen) Fördertöpfen, die turnusmäßig neu erschlossen werden müssen und, in geringem Umfang, durch die Erwirtschaftung von Erlösen, die i. d. R. nicht kostendeckend sind.

Umweltprojekt
Die verschiedenen Umweltprojekte im Sample sind gekennzeichnet durch landschaftspflegerischer und/oder umweltbildnerischer Tätigkeit. Ausgestattet mit einer sehr geringen Kernbelegschaft müssen die verantwortlichen Personen von Jahr zu Jahr planen und sich über verschiedene Fördertöpfe finanzieren. Die Projekte leben von einem starken ehrenamtlichen Engagement auf der einen und von einer dünnen hauptamtlichen Belegschaftsdecke auf der anderen Seite, die oftmals erst im Zuge früherer ABM geschaffen werden konnte. Die öffentlich geförderten Arbeitskräfte wurden beispielsweise bei der Pflege von besonders wertvollen Wiesen eingesetzt oder legten einen Umweltpfad mit Schautafeln über Flora und Fauna an.

Freie Kulturinitiative
Zu den freien Kulturinitiativen zählen beispielsweise Frauen- und Theaterprojekte, aber auch kulturelle Stadtteilinitiativen und freie Beratungsstellen. Gemeinsam ist ihnen ein - im weitesten Sinne - zivilgesellschaftliches Engagement. Die Kernbelegschaft arbeitet unter prekären Beschäftigungsverhältnissen und ist von Förderungen der öffentlichen Hand abhängig oder ist ehrenamtlich aktiv. Häufig handelt es sich bei den öffentlich geförderten Beschäftigten um Personen, die bereits zuvor engen Kontakt mit den Initiativen pflegten, den Einrichtungen nahe stehen und ihr Engagement nun über einen Ein-Euro-Job vergüten lassen (sich auf diese Weise finanzieren). Hinsichtlich der Finanzierung kann das im Sample befindliche Theaterprojekt als Ausnahme bezeichnet werden, da hier keine Mehraufwandsentschädigung an die Teilnehmenden gezahlt wird und sich die Organisatoren des Projekts alleine über die Trägerpauschale finanzieren.

Im Folgenden werden drei Kategorien von ‚Nutzern' von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten genannt, die sich teils in kommunaler Hand befinden, in den seltensten Fällen privatwirtschaftlich und am häufigsten als Einrichtung der freien Wohlfahrtspflege organisiert sind und dort zum ‚Kerngeschäft' gehören. Gemeinsam ist ihnen die subsidiäre Erbringung von Pflichtaufgaben, die ihnen ein Budget zusichert (auch im Falle privatwirtschaftlicher Einrichtungen), welches wiederum recht streng reglementiert ist (Pflichtaufgaben). Die Bereiche zeichnen sich alle durch eine ‚Taylorisierung' der Dienstleistungen aus, die deutliche Spuren in der Personaldecke und in der Arbeitsverdichtung hinterlassen hat. Latente Folge der Taylorisierung ist, dass be-

stimmte Aufgabensektoren eher zu den weichen oder zusätzlichen Tätigkeiten ‚degradiert' werden und so Platz für geförderte Beschäftigung schaffen.

Kinderbetreuungseinrichtung
Kindertagesstätten verstärken ihr eigenes, knapp bemessenes Betreuungspersonal durch öffentlich geförderte Beschäftigte. Diese Arbeitskräfte unterstützen das pädagogische Personal bei der täglichen Arbeit, beispielsweise wenn sie Kleinkinder in Kindertagesstätten in den Ruhephasen betreuen oder die Aufsicht von Spielplätzen übernehmen. Häufig kann durch Ein-Euro-Jobber nicht nur das eigene Kernpersonal entlastet werden, das Angebot wird zudem um besondere Angebote für Kinder erweitert.

Alten- und Pflegeheim
Die Alten- und Pflegeeinrichtungen betonen die strenge Trennung zwischen Pflege und Betreuung. Durch die eng bemessenen Pflegeschlüssel kommt - aus Sicht der Einrichtungen - häufig der Betreuungsanteil in den Tätigkeiten der Belegschaft zu kurz. Um dem zu entgegnen und zugleich die Kernbelegschaft zu entlasten, wurde und wird auf öffentlich gefördertes Personal zurückgegriffen. Zu den Tätigkeiten der Ein-Euro-Jobber gehören zum Beispiel: das Vorlesen von Büchern, gemeinsames Spazieren gehen, Begleiten bei Friseurbesuchen. In manchen Fällen kommt es zu pflegenahen Tätigkeiten. Immer dann, wenn öffentlich geförderte Beschäftigte arbeitsplatznah eingesetzt werden und über eine entsprechende Ausbildung verfügen, kommt es zu Übergängen in den ersten Arbeitsmarkt. Dies geschieht vor allem dann, wenn die Fluktuation der Beschäftigten relativ hoch ist.

Behinderteneinrichtung
Diese Einrichtungen im Sample bieten Fahrdienste oder Begleitung für Menschen mit Behinderung/Handicaps an (bei Einkäufen, Arztbesuchen, Spaziergängen), in einem Fall handelt es sich um eine Begegnungsstätte für Menschen mit und ohne Behinderung. Öffentlich geförderte Beschäftigte werden hier in die täglichen Routinen eingebunden, sie ersetzen zum Teil Zivildienstleistende[25], die früher diese Aufgaben übernahmen. Die Gründe liegen einerseits am Rückgang der Zivildienstleistenden, anderseits an den höheren Kosten (im Vergleich zu Ein-Euro-Jobbern). Manche dieser Einrichtungen werden komplett über Arbeitsgelegenheiten abgewickelt (z. B. Fahrdienst), sodass Zusätzlichkeit das Leistungsspektrum insgesamt bezeichnet. Der genannte Fahrdienst würde sonst schlicht eingestellt.

Privatwirtschaftliches Unternehmen
Privatwirtschaftliche Unternehmen sind im Sample zu geringen Anteilen vertreten. Privatwirtschaftlich sind sie aus drei möglichen Konstellationen heraus: Als Folge

[25] Zum Zeitpunkt der Erhebung wurde noch der Zivildienst zur Ableistung eines Wehrersatzdienstes für anerkannte Kriegsdienstverweigerer in der Sozialwirtschaft angeboten. Im Jahr 2011 wurde in Deutschland die Wehrpflicht ausgesetzt, so dass im Jahr 2011 die letzten Zivildienstverhältnisse ausliefen. Seit 2012 gibt es keinen Zivildienst mehr, stattdessen wurde der Bundesfreiwilligendienst eingeführt.

der Öffnung der Sozialwirtschaft für private Dienstleister (z. B. im jugendpädagogischen Bereich, im Bildungs- und Beschäftigungsbereich oder im privaten Pflegesektor), als Folge der Ausgliederung und Privatisierung öffentlicher Einrichtungen (so ein regionaler Verkehrs- und Energiedienstleister: Hier werden Ein-Euro-Jobber eingesetzt, um die Kundenzufriedenheit positiv zu beeinflussen, indem sie beispielsweise den Fahrgästen bei der Wahl des richtigen Tickets behilflich sind) oder in Folge der Differenzierung und Professionalisierung vormals im Verein organisierter Einrichtungen (z. B. ein genderorientierter Verein, der im Zuge der Reform zu einem Großbeschäftigungsträger aufsteigt und durch die teilweise Überführung des Tätigkeitsspektrums in eine private Rechtsform Haftungsfragen neu regelt, um mehr Spielraum zur Gewinnerwirtschaftung und bzgl. der Mittelverwendung zu erlangen).

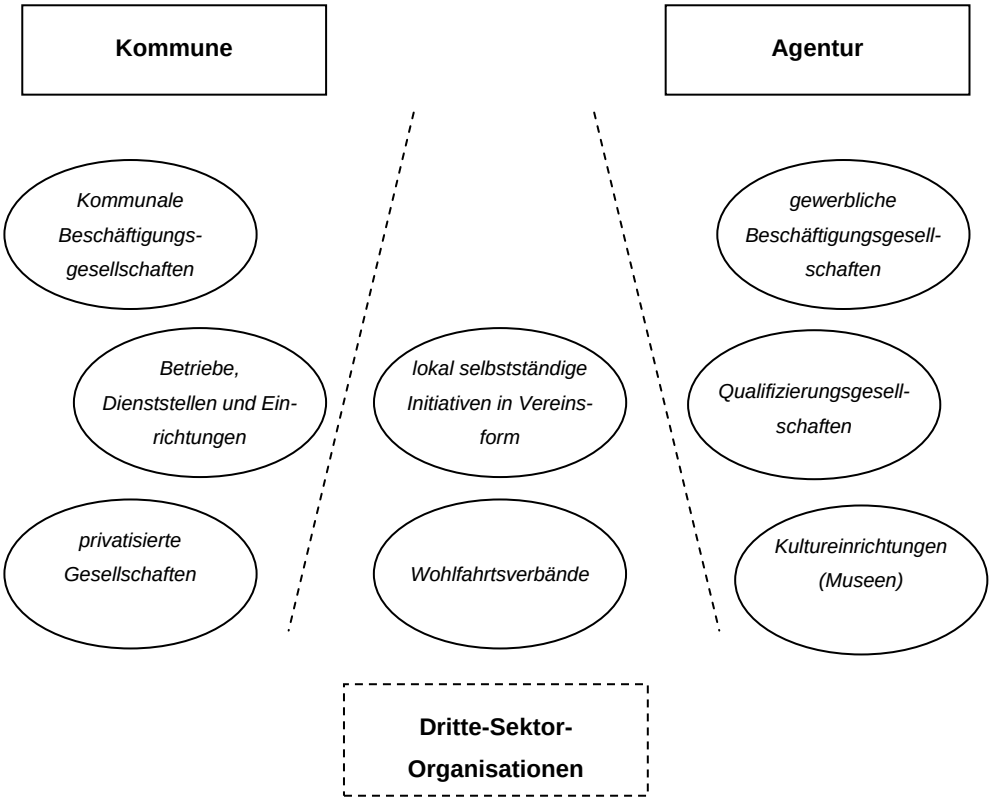
Koordinierungsstellen in Wohlfahrtsverbänden

Schließlich gibt es im qualitativen Sample die Sonderform der Koordinierungsstelle bzw. Regiestellen für SGB-II-Arbeitsgelegenheiten. Vergleichbar mit den kommunalen Koordinierungsstellen (die sich z. B. in Sozialämtern befinden) bieten diese Einrichtungen keine eigenen SGB II-Arbeitsgelegenheiten an, sondern organisieren alle in der jeweiligen Einrichtung vorhandenen Arbeitsgelegenheiten. Als typischer Fall im Sample gelten die neu gegründeten Koordinierungsstellen innerhalb der Verbände der freien Wohlfahrtspflege. Sie bündeln die internen Arbeitsgelegenheiten und pflegen den Kontakt mit dem Umsetzungsträger. Häufig werden Bedarfe aus den verschiedenen Einrichtungen (beispielsweise Pflegeheimen, Kindertagesstätten, sozialen Kaufhäusern) der Koordinierungsstelle gemeldet, die dann geeignete öffentlich geförderte Beschäftigte durch ein Bewerbungsgespräch auswählt und zu den Einrichtungen schickt (dort findet unter Umständen ein weiteres Gespräch mit dem möglichen Teilnehmenden statt). Seltener werden externe Arbeitsgelegenheiten ‚vermittelt' bzw. formal organisiert (für andere Institutionen oder Vereine).

4.3 Umsetzungsträger, Einsatzbetriebe und ihre Vorgeschichte der Kooperation

Die wenigsten Maßnahmeträger bzw. Einsatzbetriebe - hier ist der Einsatzort (intern oder extern) nicht relevant - sind nach den empirischen Ergebnissen des Projektes genuin neue Akteure in der lokalen Akteurslandschaft. Die meisten von ihnen haben Vorerfahrungen in der Zusammenarbeit mit der jeweiligen Kommune oder Agentur für Arbeit. Eine Verschiebung ist dennoch festzustellen: Ehemalige Jugendhilfeträger und Träger der beruflichen Weiterbildung drängen heute auf den ‚Markt' der Beschäftigungsförderung, wofür sie keine oder nur ungenügende finanzielle Unterstützung der Agenturen für Arbeit verantwortlich machen. Bildungsträger sehen sich gezwungen, sich in Beschäftigungsträger zu transformieren, um ein Fortbestehen zu garantieren.

Abbildung 2
SGB-II-Umsetzungsträger und Einsatzbetriebe und deren Verortung



Quelle: Eigene Darstellung

Maßnahmeträger und Einsatzbetriebe lassen sich unseres Erachtens aufgrund ihrer Vorgeschichte der Kooperation und hinsichtlich ihrer institutionellen Nähe zu einem Organisationsfeld (Bode 2005) sinnvoll und idealtypisch drei Bereichen zuordnen: Solchen Maßnahmeträgern und Einsatzbetrieben,

- die eine institutionelle Nähe zum Organisationsfeld der Agenturen aufweisen; das sind etwa Qualifizierungsträger, die vormals stärker aus dem SGB III finanziert wurden und oftmals einen gewerblich-kommerziellen Hintergrund oder eine Trägerschaft durch Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerverbänden aufweisen. Hierunter fallen auch Einsatzbetriebe, die kontinuierlich ABM angeboten haben. Das heißt, sie konnten mit einer relativ langfristigen Förderung in Projektform und mit in der Regel gut qualifizierten Kräften rechnen. Typisch wären etwa Kultureinrichtungen, aber auch eine Vielzahl von Vereinen mit sozial- und kulturpolitischen Zielsetzungen (z. B. im Jugend- oder Genderbereich).
- die im ‚klassischen' dritten Sektor angesiedelt sind; hierunter fallen viele Dritte-Sektor-Organisationen wie lokal selbstständige Initiativen oder verschiedene Einrichtungen von Wohlfahrtsverbänden, die sowohl von Kommunen als auch von Agenturen unterstützt werden.
- die eine Nähe zum Organisationsfeld der Kommunen aufweisen. Hier wurden in der Vergangenheit vor allem BSHG-Maßnahmen eingesetzt. Das ganze Spektrum kommunaler Einrichtungen fällt in diese Kategorie, in der inzwischen diverse Rechtsformen zu finden sind.

Die Bereiche weisen unterschiedliche Nutzungspraktiken und Bedarfe von geförderter Beschäftigung auf. Durch die Nähe (bzw. Ferne) zu den früheren Akteurszentren (Agentur oder Kommune) ‚verstehen' sie zudem Unterschiedliches unter geförderter

Beschäftigung. Die (weitgehende) Bündelung geförderter Beschäftigung hat vor diesem Hintergrund zur Folge, dass manche Einsatzbetriebe weder Kontakte zu noch Kenntnisse von den Anbieterstrukturen von Arbeitsgelegenheiten haben. Dies führt bei den Einsatzbetrieben häufig zu einer Unkenntnis hinsichtlich der gesetzlichen und organisatorischen Bedingungen der Zusatzjobs. Vor Ort wird nur die notwendige Arbeitskraftleistung gesehen, Positivlisten oder Kriterien der Zusätzlichkeit sind hier teils kaum bekannt.

5 Typische Einsatzfelder von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten

Nach Vorstellung und Typisierung der Akteure sollen nun typische Nutzungsformen der SGB II-Arbeitsgelegenheiten vorgestellt werden. Die gesetzlich geforderten Einsatzkriterien für die SGB II-Arbeitsgelegenheiten - öffentliches Interesse und Zusätzlichkeit - lenken die Maßnahmen zwar nicht notwendigerweise, aber in der Praxis weitestgehend in kommunale Beschäftigungsbereiche sowie in den Non-Profit Sektor, der auch als ‚Sozialwirtschaft' (Wendt 2003) bzw. ‚Dritter Sektor'[26] beschrieben

---

[26] Der Begriff des Dritten Sektors wurde ursprünglich vom amerikanischen Soziologen Amitai Etzioni zu Beginn der 1970er Jahre geprägt, verstanden als eine Alternative zu den Sektoren Staat und Markt. Die Organisationen dieses Sektors sollten sich dadurch auszeichnen, neue Dienstleistungen für das Allgemeinwohl anzubieten, die weder ausschließlich den Steuerungslogiken des Staates noch des Marktes folgen (vgl. Zimmer/ Priller 2005: 52). Der Dritte Sektor umfasst den Bereich des bürgerlichen Engagements und der gemeinschaftsorientierten Aktivität jenseits von Markt und Staat. Den Organisationen des Dritten Sektors werden eine eigene Handlungslogik, spezifische Funktionen und spezielle organisatorische Strukturen zugesprochen (ebd.). Nicht die Gewinnmaximierung steht im Vordergrund, sondern – falls Gewinne überhaupt entstehen – die Reinvestition der Gewinne in die Organisation. Idealtypischerweise grenzen sich Organisationen des Dritten Sektors hinsichtlich des Steuerungsmodus von Staat und Markt ab. Während im Sektor Staat die Steuerung nach der Handlungslogik „Hierarchie" und „Macht" und im Sektor Markt nach der Handlungslogik „Wettbewerb" und „Tausch" erfolgt, haben im dritten Sektor „Solidarität" und gesellschaftliche „Sinnstiftung" einen herausragenden Stellenwert (ebd.): „Ohne kontinuierlichen Zufluss von ‚Solidarität', deren Gestaltungsformen von einfacher Mitgliedschaft, freiwilliger Mitarbeit und ehrenamtlichem Engagement über Geld- und Sachspenden bis hin zur Unterstützung der von den Organisationen vertretenden Werte und Ziele reichen, sind Dritte-Sektor-Organisationen (...) nicht lebensfähig. Als ‚Wertegemeinschaften' sind diese Organisationen daher mit einem unschätzbaren gesellschaftlichen Integrationspotenzial ausgestattet" (Priller/Zimmer 2006: 17). Die „Vermarktlichung" der Beziehung zwischen Staat und Dritte-Sektor-Organisationen sowie der Eintritt von kommerziellen Bildungs- und Qualifizierungsgesellschaften hatten den Wettbewerb verschärft, so dass betriebswirtschaftliche Kalküle auch für den Dritten Sektor relevant werden. Insofern spricht Evers von „patchwork, das unmittelbare Nebeneinander von Organisationen, die sich ganz und gar marktrationellem Handeln verpflichtet haben, anderen, die von der Unterordnung unter staatliche Befehlsketten geprägt sind und schließlich auch solchen, wo freiwillige Mitarbeit und eigenständige Definition von sozialen Zielen nach wie vor essentiell sind" (Evers 2004: 7). Die oben angeführten, idealtypischen Steuerungsmodi treffen in dieser Form nicht mehr ausschließlich für die Organisationen zu, vielmehr sind sie durch einen ‚Funktionsmix' oder eine Multifunktionalität gekennzeichnet (vgl. Priller/Zimmer 2006: 17; Wagner 2005: 236; Zimmer/Priller 2005: 54 ff.): „So lässt sich ihre im Grunde ökonomische Funktion der Dienstleistungserstellung in die Sphäre des Marktes eindringen, die Funktion der Interessenartikulation und -vermittlung macht sie zu politischen Akteuren, lokale Verankerung und Mitgliedschaftsprinzip verweisen auf ihre sozial-kulturelle Integrationsfunktion" (Wagner 2005: 236). Zimmer und Priller sind gleicher Auffassung, wenn sie formulieren: „Die Organisationen des Dritten Sektors sind somit gleichzeitig Sozialintegratoren, Lobbyisten wie auch Dienstleister, wenn auch jeweils in unterschiedlicher Pointierung" (Zimmer/Priller 2005: 55).

wird. Der jeweilige SGB-II-Umsetzungsträger entscheidet im Rahmen der regionalen Macht- und Diskurszusammenhänge, wie die Einsatzkriterien vor Ort ausgelegt werden, ob beispielsweise auch privatwirtschaftlich tätige Unternehmen als Träger von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten zugelassen werden oder ob Einsatzkataloge (wie Positivlisten) angefertigt werden, die die gesetzlichen Bestimmungen oder darüber hinaus gehende Einsatzbegrenzungen (z. B. Wettbewerbsneutralität) spezifizieren sollen. Während die Festlegung der Rahmenbedingungen also in erster Linie politisch erfolgt, unterliegen die Einsatzfeldbestimmungen nicht allein (und auch nicht in erster Linie) den SGB II-Umsetzungsträgern, etwa via Eingliederungsvereinbarung, sondern der Ausprägung des Angebotsspektrums durch Träger der Arbeitsgelegenheiten sowie durch die Einsatzbetriebe – sie divergieren insofern auch regional. Die nachfolgend dargestellten typischen Einsatzfelder von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten finden sich jedoch unabhängig von den jeweiligen regionalen Ausprägungen und Rahmenbedingungen. Auf regionale Besonderheiten gehen wir weiter unten (vgl. Kapitel *SGB-II-Arbeitsgelegenheiten und ihre regionenspezifischen Ausprägungen in den Akteursnetzen*) ein. Schließlich ist anzumerken, dass sich die Darstellung zunächst vor allem auf die Einsatzfelder selbst konzentriert. In einem zweiten Schritt werden diese mit den Interessen- und Handlungsfeldstrukturen der Einsatzbetriebe verbunden.

Zu den wichtigsten Einsatzfeldern von Arbeitsgelegenheiten zählen unterstützende Betreuungstätigkeiten im Dritten Sektor, handwerkliche und technisch-gewerbliche Tätigkeiten in kommunalen Dienststellen, vielfältige Vereins- und Projekttätigkeiten, handwerkliche Tätigkeiten in Werkstätten, Einsatzfelder in denen Zusatzjobber sozialpädagogisch betreut werden, hochqualifizierte Tätigkeiten, ‚kreative Einsatzmöglichkeiten', die überall zu finden sind und bei deren Ausgestaltung der Phantasie kaum Grenzen gesetzt sind sowie schließlich inhaltlich relativ ‚sinnfreie' Tätigkeitsbereiche, im Rahmen derer Arbeitsgelegenheiten den Charakter von Kontrollmaßnahmen einnehmen.

5.1 Unterstützende Betreuungstätigkeiten im Dritten Sektor

Im Bereich der Wohlfahrtspflege werden Arbeitsgelegenheiten in Pflegeheimen, aber auch in Kindertagesstätten zur *Unterstützung der Betreuungstätigkeiten* des Stammpersonals eingerichtet. Beide Betreuungsbereiche sind geprägt von Personalschlüsseln, die - aus der Sicht der Träger bzw. Einsatzbetriebe - zu knapp bemessen sind. Öffentlich geförderte Beschäftigung soll in *Pflegeeinrichtungen* die Funktion erfüllen, die Lebensqualität der zu betreuenden Alten und Kranken zu fördern bzw. das Stammpersonal von Betreuungstätigkeiten zu entlasten, damit sie sich der Pflege zuwenden können. Typische Arbeitsgelegenheiten in Pflegeeinrichtung sehen folgende Tätigkeiten vor: Vorlesen, Spaziergänge, Freizeitaktivitäten durchführen, Schönheitspflege betreiben, Einkäufe und Arztbesuche gemeinsam mit den zu Betreuenden erledigen. Im Pflegeheim eines christlichen Trägers (Regio 7) umfasst das Tätigkeitsprofil beispielsweise folgende Aufgaben:

„Also die machen Vorlesedienste, sie machen Betreuung, sie fahren in den Garten mit den Bewohnern, sie fahren ihn zum Einkaufen oder besuchen, fahren mit, wenn zum Beispiel in der Ergotherapie eine Schifffahrt geplant ist oder wenn ein Zoobesuch ansteht. Also solche gesellschaftlichen Ereignisse werden dann von ihnen mit unterstützt, Freizeitgestaltungen, dass sie mit quasi, dass sie den Alltag einfach auch mit auch strukturiert machen, dass sie Spaziergänge, dass sie mit demenzerkrankten Bewohnern, das haben wir nämlich auch noch, einen Wohnbereich mit Demenzerkrankten, dass sie dort sind, dass sie einfach als Anwesenheit schon wichtig sind, dass sie jemand führen, dass sie unterstützen im Trinken, also anbieten, auch mal Getränke anbieten, dass sie bei jemand bleiben können, wenn's ihm nicht gut geht, z. B. die Hand halten, dass sie unterstützen eben auch beim Essenverteilen, solche hauswirtschaftlichen Tätigkeiten, also die Wäsche zu sortieren, (…) dass sie Feierlichkeiten auf den Wohnbereichen anbieten, dass unterstützen beim Essen, was haben wir noch, dass sie auch leichte Reinigungsarbeiten machen, die mit den Bewohnern was zu tun haben, also, weil wenn der Bewohner einen Rollstuhl hat, sagt man, okay ich unterstütz jetzt beim Rollstuhl, dass ich einfach irgendwas kucke, ist der noch funktionstüchtig, aber alles im Rahmen seiner Möglichkeiten. Alles andere muss ja über unsere Technik abgeklärt werden." (Interview Regio 7 Int 11)

Die Maßnahmenteilnehmenden werden als Servicekräfte eingesetzt, deren Funktion in der zusätzlichen Betreuung ihrer Patienten und Bewohner ebenso angesiedelt ist wie darin, Verbindlichkeit und Sicherheit zu fördern. So erzählt die Leiterin eines privaten Behindertenpflegeheims in Regio 9 zum Thema Arztbegleitungen:

„Das ist ne sehr schöne Sache, die ja in dem Fall immer nur, wenn also aus pflegerischer Sicht keine Begleitung notwendig wäre. So ist das dann für den Bewohner schöner, er hat dann Sicherheit und für die Taxiunternehmer ist es halt auch immer ganz gut (lacht), ja und wir haben halt die Gewähr, dass dann eben auch ankommt, was ankommen soll und so weiter." (Interview Regio 9 Int 5)

Der Übergang von nicht-pflegerischen zu pflegerischen Tätigkeiten der Ein-Euro-Jobber ist häufig fließend. „Wenn es die Person selber will, dann können wir das [die teilweise Übernahme pflegerischer Tätigkeit; d. V.] ruhig dulden, auch wenn dann nicht mehr eins zu eins das Kriterium der Zusätzlichkeit eingehalten ist." (Interview Regio 16 Int 3) Die gesamte Bandbreite der Tätigkeiten in diesem Bereich – allerdings getrennt in zwei Projekte - findet sich im Städtischen Altenheim in Regio 1.

Das Städtische Altenheim in Regio 1 ist in kommunaler Trägerschaft und beherbergt bis zu 650 Senioren. Es gibt Vorerfahrungen mit BSHG-Maßnahmen nach § 19, so dass sich über lange Jahre zwischen zehn und zwölf Maßnahmenteilnehmenden in der Einrichtung befanden. Aufgrund der Tatsache, dass im Pflegebereich insgesamt eine recht hohe Fluktuation herrscht und die angebotenen Maßnahmen sehr arbeitsplatznah waren, kam es häufig zu Übernahmen der Teilnehmenden, falls eine Stelle frei wurde.

Mit Einführung der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten führte man die Tätigkeiten der bestehenden Maßnahmen als Projekt B unverändert weiter, für die „schwächere Klientel" bzw. pflegefernen Kräfte wurde das Projekt A ins Leben gerufen: Das *Projekt A*

hat zum Ziel, die Lebensqualität in der Senioreneinrichtung zu fördern. Insofern dient dieses neue Projekt auch dazu, einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Altenheimen zu erzielen. Es werden Back- und Kochkurse, Fahrten zu Ausflugsorten oder Gedächtnistrainings (A3) kostenlos für die Heimbewohner mit Hilfe der Zusatzjobber angeboten. Andere Projekte setzen an den Kompetenzen der Zusatzkräfte an und werden erst mit deren Einsatzbeginn konzipiert, beispielsweise Musiknachmittage durch einen Musiklehrer, Internetkurse durch eine technisch versierte Kraft, Sprachkurse „Englisch“ und „Französisch“, einen regelmäßige Männerstammtisch oder Kinonachmittage. Es sind insgesamt 15 Plätze hierfür eingerichtet. Nach Aussagen der Interviewten sei die Pflege finanziell in den letzten Jahren „sehr belastet“ und von Kürzungen betroffen. Es wurden „Objektivierungen“ durchgeführt, die im Pflegeschlüssel festgehalten worden sind. Die „weichen Sachen“, wie etwa mit den Bewohnern Spiele organisieren, Spaziergänge machen oder Enten füttern, würden „hinten runter“ fallen. Es würde auch nicht akzeptiert werden, wenn eine Altenpflegerin diese Aufgaben wahrnehmen würde (hier würde Unmut bei Bewohnern und Anwohnern erwartet). Insofern wären dies geeignete Tätigkeiten für die Zusatzkräfte.

Das *Projekt B* beschäftigt Zusatzkräfte im pflegerischen und hauswirtschaftlichen Bereich. Diese Stellen hat es in den BSHG-Zeiten bereits gegeben („gab’s früher“). Die Kräfte unterstützen das Pflegeteam und sind dabei „stark gefordert“, weil die „Pflege (…) kein einfacher Bereich“ ist. Es sei eine Herausforderung, beispielsweise mit Menschen mit Demenz zu arbeiten, da Aggressionen zum Krankheitsbild gehören und man Beleidigungen nicht persönlich nehmen solle. In der Vergangenheit wie heute würde es regelmäßig Übernahmen geben, da man die Kräfte erproben könne. Insgesamt hat man 10 Plätze in diesem Bereich vorgesehen. Anfangs fing man mit sieben bis acht Kräften an und auch heute bewegt sich die Zahl in diesem Bereich. Die Beschäftigungsgesellschaft könne nicht genügend geeignete Bewerber schicken, so dass die Plätze noch nie ausgeschöpft wurden. Im Herbst 2005 wurden zwei dieser ersten Kräfte übernommen und bekamen einen 25h-Vertrag („für ne Festanstellung reicht es nicht bei allen Bewerbern“). [*Interview Regio 1 Int 5*]

Öffentlich geförderte Beschäftigung führt in *Kinderbetreuungseinrichtungen* zumindest vordergründig ebenfalls zu einer Entlastung des Stammpersonals. Das Tätigkeitsspektrum, das in Kindertagesstätten über Arbeitsgelegenheiten abgedeckt wird, ist breit gestreut und reicht von unterstützenden pädagogischen bis hin zu hauswirtschaftlichen Tätigkeiten: Im Sample wurden folgende Tätigkeiten genannt: Kleinstkinder in den Schlaf wiegen (Interview Regio 14 Int 4), Kleinkinder mit dem Kinderwagen herumfahren (Interview Regio 14 Int 4), kreatives Angebot für Kinder anbieten (Interviews Regio 1 Int 2, Regio 3 Int 4), Bastelnachmittag mit Kindern mit und ohne Behinderung (Interview Regio 3 Int 4), Vorlesenachmittage durchführen (Interview Regio 17 Int 4), Spielplätze beaufsichtigen (Interview Regio 1 Int 2), Mittagessen kochen (Interview Regio 12 Int 1). In der Regel sind die Zusatzkräfte in den

Arbeitsalltag der Einrichtungen stark integriert und die Tätigkeiten unterscheiden sich nur in Nuancen (so ist es beispielsweise nicht erlaubt, Kinder anzuziehen). Dabei hat sich in den Interviews auf Seiten der Maßnahmeträger ein spezifisches ‚Sprachspiel' herauskristallisiert, das sich im gesamten Spektrum der hier anvisierten Einsatzfelder wieder findet: Einerseits sind die Zusatzkräfte eine Erleichterung für das Stammpersonal („Das ist alles ne sehr, sehr schöne Sache und für uns ne große Unterstützung muss ich sagen", Leiterin einer Kindertagesstätte, Interview Regio 3 Int 4; s. auch obiges Zitat Interview Regio 9 Int 5). Andererseits müssen die Träger immer wieder verdeutlichen, dass die Einsatzfelder ausschließlich zusätzliche Aufgaben und keine Pflichtaufgaben umfassen: Die Zusatzjobber sind „wirklich nur die vierte und fünfte helfende Hand." (Leiter des Gesamtverbandes, Interview Regio 3 Int 4). Der Personalschlüssel sei - so die Ausführungen der Experten vor Ort - sehr knapp kalkuliert. Insofern würden die Zusatzstellen ein Gefühl der Sicherheit geben, wenn man etwa mit Kindern im Freien ist oder wenn eine Erzieherin kurzzeitig das Haus verlassen muss (Interview Regio 3 Int 4). Dieser Sachverhalt wird auch am empirischen Beispiel der betreuten Spielplätze in Regio 1 deutlich.

Kinderbetreuung e. V. ist ein Einsatzbetrieb in Regio 1. Unter anderem ist der Verein für betreute Spielplätze zuständig, die vom Jugendamt finanziert werden. Der Personalplan sieht zwei Mitarbeiter vor Ort vor, wenn jedoch bei schönem Wetter mehr Kinder als sonst kommen, bleibt die Zahl der eigenen Mitarbeiter konstant. Die Befragte erzählt: „Dann haben wir zusätzlich zum Beispiel hier auch in den Spielplätzen, betreute Spielplätze sind das ja, die für die Kinder nach der Schule offen haben und dort ist pädagogisches Personal und da haben wir auch, wir haben mitunter 30 bis 50, 80 Kinder auf dem Platz. Das weiß man immer nicht, mal kommen die, mal kommen die nicht, wie's Wetter ist. Also, die kommen schon, aber mal sind es ebenso viele und in den Ferien noch mehr. Und wir haben nur zwei Teilzeiterzieherinnen dort und -erzieher, ne. Und das ist natürlich bei so viel Kindern nicht gerade üppig viel. Und diese Gelände sind auch relativ groß und teilweise eben verwinkelt und so, ne. Und da haben wir gesagt, das wäre doch auch noch toll. Und da haben wir also auch auf den Spielplätzen zusätzliche Kräfte gehabt, die zum Beispiel mit den Kindern gärtnern. Wir haben jetzt auf dem einen Spielplatz einen Künstler aus – fragen Sie mich nicht, irgendwo aus einem afrikanischen Land (…), der hat keine pädagogische Ausbildung, aber der ist einfach, der hat Lust mit den Kindern was zu machen, ja. Und der macht da auf dem Spielplatz, auf einem offenen Feuer kocht der mit den Kindern ein Essen und macht ganz irre Sachen mit denen, die sind total begeistert, ja."

Das Einsatzkriterium der Zusätzlichkeit wird aus Sicht des Einsatzbetriebes dann erfüllt, wenn die Personalschlüssel unverändert bleiben (also keine Stellen durch den Einsatz eingespart werden): „Also ich denk mal, zusätzlich sind sie deshalb, weil wir haben ja alle Stellen besetzt. (…). Auf den Spielplätzen da gibt es zwei Kräfte, die finanziert werden, mehr Finanzen sind auch nicht da vom Jugendamt, von dem wird das ja finanziert. Und wenn wir aber so viele Kinder dort haben, ja, dann

ist, ist uns damit sehr geholfen, wenn wir einfach noch zusätzlich ein oder zwei Leute auf dem Platz haben, die einfach mit den Kindern irgendwas machen. Also für uns ist das wirklich zusätzlich, wir sparen deswegen keine festen Stellen. Wir sind froh, wenn wir einfach nur ne Hand mehr dazu haben, ne. Weil wir auch so sehr viel Kinder haben. Wir haben im Moment überall unsere Einrichtungen krachend voll und lange Wartelisten und wie gesagt die Spielplätze, die sind ja auch, da gibt's ja keine Verträge, die werden sehr gut besucht, also wir haben keinen Mangel an Kindern und demzufolge, es werden immer noch mehr, gerade auch in den sozialen Brennpunkten, aber das Personal wird nicht mehr, das Geld wird nicht mehr. Und von daher ist für uns schon die Zusätzlichkeit gegeben. Also, ich hab da überhaupt kein Problem mit." [*Interview Regio 1 Int 2*]

Aus diesen Darstellungen wird ersichtlich, dass die Arbeitsgelegenheiten in die Wertschöpfung der Einrichtungen sowohl der Pflegeheime als auch der Kinderbetreuungsstätten - wenn auch nachrangig - integriert sind. Sie werden insofern komplementär zur übergreifend beobachtbaren ‚Taylorisierung' der arbeitsteiligen Dienstleistungen in diesem Sektor eingesetzt. Die Übergänge zwischen Zuarbeit und ‚echter' Integration sind mitunter fließend, etwa bei besonders betreuungsintensiven Fällen (Beispiel des Fütterns eines schwierigen Patienten mit Ausnahmegenehmigung seitens des SGB-II-Umsetzungsträgers), wenn Arbeitsgelegenheiten in Wohngruppen integriert werden oder wenn entsprechend qualifizierte Zusatzjobber eingesetzt werden. Dabei finden sich Arbeitsgelegenheiten auch im Kontext weiterer Rationalisierungsmaßnahmen, namentlich der Fremdvergabe von z. B. Reinigungstätigkeiten aller Art oder der Nahrungsversorgung. In diesen indirekten Bereichen kann es, in unserem Sample jedoch marginal, zur Substitution von Fremdvergaben kommen, hiervon sind dann privatwirtschaftliche Betriebe betroffen, beispielsweise Konditoreien (s. u.).

5.2 Handwerkliche und technisch-gewerbliche Tätigkeiten in Kommunen

Bei den Kommunen werden Zusatzjobber vorwiegend für handwerkliche und technisch-gewerbliche Tätigkeiten im Bauhof und Grünflächenamt eingesetzt. Die Pflege kommunaler Grünanlagen steht dabei im Zentrum der Tätigkeiten. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Einsatzfelder: Stadtpark- und Straßenreinigung (Interview Regio 2 Int 2), Grünflächenpflege, Unterstützung bei der Instandhaltung der eigenen Fahrzeugflotte (Interview Regio 9 Int 3), Bürgerservice am städtischen Kulturgut sowie die Pflege der Grünflächen (Interview Regio 11 Int 2), Pflege der Parkanlagen, Auspflanzungen in der kommunalen Gärtnerei (Interview Regio 14 Int 3) oder Reinigung der Straßen, Entleeren von Papierkörben und Beseitigung von Graffitis (Interview Regio 19 Int 3).

In manchen Kommunen entwickeln sich die an den Maßnahmen teilnehmenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zu Arbeitskräften ‚on demand', die zu Sonderaktionen bzw. saisonalen Tätigkeiten hinzugezogen werden. In Regio 14 werden in der

Tourismus-Saison an Wochenenden Ein-Euro-Jobber als „Papierkorbleerer“ gebraucht. Außerdem gab es in der Vergangenheit „Sonderaktionen“, wie beispielsweise eine einwöchige Sperrmüllaktion oder ein Arbeitseinsatz bei einem plötzlichen Wintereinbruch (ein bis zwei Wochen). Bei letzterer Aktion wurden alle männlichen Teilnehmer aus den bestehenden Maßnahmen abgezogen und zum Schnee schippen aufgefordert. Insgesamt waren etwa 25 bis 30 Maßnahmenteilnehmende beteiligt (Interview Regio 14 Int 3).

Das Grünflächenamt in Regio 2 verfügt über 50 bis 60 sozialversicherungspflichtig beschäftigte Personen im handwerklichen Bereich. Die Festangestellten arbeiten in unterschiedlichen starr zusammengesetzten Trupps, die in drei Revieren (Nord, Süd, Stadtpark) tätig sind. Zwei Grünpflegetrupps haben in den Revieren Nord und Süd fest zugewiesene Flächen, wovon einer der beiden auch für Sonderaufgaben, die im Gartenlandschaftsbau typisch sind (z. B. Mauern setzen, Treppen bauen) eingesetzt wird. Ferner gibt es einen Trupp der nur Mäharbeiten erledigt, einen Trupp, der für Spielplätze zuständig ist (Verkehrssicherungskontrollen, Reparaturarbeiten in den Spielbereichen), weiter existiert eine kleine Werkstatt mit zwei Mechanikern, die Pflegegeräte und Rollen instand setzen. Außerdem gibt es die Abteilung Baumpflege, dort sind fünf Mitarbeiter beschäftigt. Saisonbedingt hat das Grünflächenamt in den Monaten April bis Oktober mehr Arbeitsleistung zu erbringen, da sich in dieser Zeit mehr Menschen im Grünen aufhalten und mehr Müll produziert wird. Für diese Zeit werden überwiegend Zusatzjobber beantragt (drei Plätze). Nach vier Wochen hätten sich die an der Maßnahme teilnehmenden Personen „sehr gut eingefügt“. Sie würden selbstständig arbeiten und mitdenken, beispielsweise bei ihren Einsätzen zur Säuberung des Spielplatzes oder der Reinigung des Bachlaufes. Meist haben sie die Reinigung eines Parks von Laub mit dem Laubbläser (nach vorheriger Einweisung in das Gerät) durchgeführt. Generell seien sie vielseitig einsetzbar. [*Interview Regio 2 Int 4*]

Zu den typischen Einsatzfeldern in Kommunen zählt auch die *Obdachlosenbehörde*, die überwiegend Umzüge und Wohnungsräumungen vornimmt (z. B. Interviews Regio 1 Int 6, Regio 14 Int 3). Die Maßnahmenteilnehmenden werden hier zu ‚dirty jobs‘ verpflichtet, wie ein Interview aus Regio 1 zeigt. Hier betreut das Sozialamt im Rahmen der Obdachlosenhilfe die städtischen Obdachlosenwohnanlagen. Diese Anlagen würden laut Aussagen des Befragten schnell „vermüllen“, da es sich um eine „Barackensiedlung“ handele, die von „fahrende[m] Volk usw.“, aufgesucht wird. Der Interviewte hat keine gute Meinung von der Obdachlosenwohnanlage, wenn er sagt: „da wo Müll und Dreck ist, ja, da entsteht gleich noch Zusätzliches“. Selbst „für gutes Geld“ bekomme man keine Firma, die diese Müllbeseitigungs-Aufträge übernimmt („man darf nicht zart besaitet sein bei manchen Dingen“). Insofern wurden bis zu vier Maßnahmenteilnehmende eingesetzt, um die beiden kommunalen Hausverwalter zu unterstützen („mehr Ordnung rein bringen“). Man wolle auf diese Weise auch Nachbarschaftskonflikte verhindern (Interview Regio 1 Int 6).

5.3 Projekt- und Vereinstätigkeit

Die Einsatzfelder der Zusatzkräfte erstrecken sich auch auf den zivilgesellschaftlichen Bereich: Hier sind vielfältige kleine und größere Initiativen, Projekte und Vereine, die, ihrer Logik folgend, sich öffentlich geförderter Beschäftigter zur Unterstützung der eigenen Arbeit annehmen und gleichzeitig den Anspruch erheben, Sozialintegration zu leisten. Die lokal selbständigen Projekte und Vereine sind teilweise neu in die lokalen Akteurslandschaften eingetreten, teilweise handelt es sich bei ihnen um eine Reminiszenz aus den 1980er Jahren. Damals sind viele Initiativen im Umfeld der Neuen Sozialen Bewegungen entstanden, die arbeitsmarktpolitische Beschäftigungsinstrumente häufig mit anderen kulturellen, sozialen und gesellschaftlichen Zielen verknüpften (vgl. Bode 2005). Die Beschäftigungsförderung bzw. die Integration in den ersten Arbeitsmarkt war und ist bei den Projekten und Vereinen nicht der primäre Zweck, vielmehr wurden und werden Langzeitarbeitslose in sinnvolle soziale Aktivitäten verstrickt, so dass sie in das lokale und stadtteilbezogene Leben (re-)integriert werden. Der Begriff der Integration bezog und bezieht sich daher nicht in erster Linie auf den Arbeitsmarkt, sondern auf das ‚soziale Leben'. Im qualitativen Sample sind zahlreiche Beispiele für diese Projekt- und Vereinstätigkeiten der Ein-Euro-Jobber vertreten: typische Einsatzorte sind beispielweise der Stadtteiltreff Brennpunkt (Interview Regio 7 Int 12) oder die Fahrradwerkstatt des Christlichen Sozialverbandes (Interview Regio 5 Int 5).

Der Kinder- und Stadtteiltreff Brennpunkt existiert seit Ende der 1990er Jahre in Regio 7 und hat drei hauptamtliche Mitarbeiter sowie Honorarkräfte. Das Leitziel ist die Stadtentwicklung mit Kindern, für die offene Kinderarbeit, allgemeine niederschwellige Beratung, Stadtaktivitäten und Sprachförderung angeboten werden. Die lokale Sprachförderung für verschiedene Zielgruppen (Baby- bis Erwachsenenalter) stellte zunächst einen Schwerpunkt der Arbeit da, ist jedoch jetzt als Querschnittsaufgabe in die allgemeinen Schwerpunkte eingeflossen, da keine finanziellen Mittel mehr bereitgestellt werden. Sozialberatung wird als kostenlose Dienstleistung angeboten: Beratungen im Umgang mit Ämtern und Hilfestellung bei Formularen, Sozialhilfeberatung, Sprechstunden zu Mietrecht und Beratung zu und ‚Vermittlung' in Deutschkurse. Daneben bieten sie Freizeit- und Stadtteilaktivitäten sowie gruppenspezifische Angebote für Frauen und Familien, Kinder und Jugendliche. Vor der Nutzung der Arbeitsgelegenheiten wurden ABM-Kräfte und Personen in Hilfe zur Arbeit-Maßnahmen (HzA) in einem relativ geringen Umfang genutzt. Nach den Arbeitsmarktreformen entstand nur eine kurzzeitige Lücke, so dass etwa ab April 2005 Arbeitsgelegenheiten in der Einrichtung laufen. Seitdem sind durchschnittlich fünf geförderte Beschäftigte im Kinder- und Stadtteiltreff. [*Interview Regio 7 Int 12*]

Die im Rahmen eines Landesprogrammes entstandene Fahrradwerkstatt des Christlichen Sozialverbandes existierte zum Zeitpunkt des Interviews seit etwa sechs Jahren, wobei die Idee zum Projekt aus den Niederlanden stammte. Das Gros der Radstationen wird von gemeinnützigen Trägern, einige wenige werden auch privat betrieben. Die Grundidee lautete: Verbesserung der Infrastruktur an den

Schnittstellen zwischen privatem Fahrradverkehr und öffentlichem Nahverkehr mit starker ökologischer Komponente. 85 Prozent der Aufbau- und Einberechnungskosten wurden vom Land übernommen, der Rest i. d. R. von den beteiligten Städten, die dann wiederum über die Trägerschaft der Einrichtungen entschieden haben. Die Radstation in Regio 5 war von Anfang an ein „Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekt für arbeitslose junge Erwachsene". Vor dem SGB II wurden Personen über ABM und HzA zugewiesen. Als zentrale neue Schwierigkeit für die Arbeit mit den zu betreuenden Personen vor Ort nennt der Interviewte gleich zu Beginn die Umstellung von Arbeitsverträgen der Teilnehmenden auf Arbeitsgelegenheiten. Seither sei ein erheblicher Mehraufwand an „Motivationsarbeit" zu leisten. Das Kernangebot ist ein geschützter Fahrradparkplatz für Personen, die den öffentlicher Nahverkehr nutzen und nicht auf ihr Fahrrad verzichten möchten. Neben dem Kernangebot gibt es einen Fahrradverleih (Zielpublikum: Touristen) sowie Fahrradservice und Reparatur. Diese drei Geschäftsfelder bilden zugleich die Übungsfelder für die insgesamt 27 Projektteilnehmenden: in den Tätigkeitsbereichen handwerkliche Erfahrung, kaufmännische Aktivitäten und Kundenservice. [*Interview Regio 5 Int 5*]

Die Sozialberatungsstelle im SGB-II-Bereich (vgl. Interview Regio 13 Int 6) zeigt, dass es - trotz der Einführung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentes der Arbeitsgelegenheiten - möglich ist, die geförderten Beschäftigten für die Zwecke der Initiative einzusetzen. Ziel der Maßnahme ist hier nicht die Integration in den ersten Arbeitsmarkt, sondern - in erster Linie - die Versorgung der ehrenamtlichen Mitarbeiter, die über eine ABM-Stelle oder eine Arbeitsgelegenheit finanziell gefördert werden. Diese ‚Nischen-Arbeitsgelegenheit' kommt nur durch ein Entgegenkommen des Umsetzungsträgers bzw. der kommunalen Beschäftigungsgesellschaft, die die SGB-II-Arbeitsgelegenheiten in Regio 13 organisiert, zustande.

Der Verein wurde 1990 mit dem Ziel gegründet, SozialhilfeempfängerInnen Beratung bzgl. Sozialhilfe – „Sozialberatung" zur Verfügung zu stellen. Die Einrichtung verfolgt damit keinerlei erwerbsorientierte Zwecke, sie basiert auf einer politischen, „linken" Haltung der Gründer sowie dem Selbsthilfegedanken. Alle Mitarbeiter der Einrichtung haben bis zum Zeitpunkt des Interviews schon einmal Sozialhilfe bzw. jetzt: ALG II bezogen oder tun dies aktuell. Obwohl der Verein kaum „Werbung" für sich macht (was zu teuer und zu aufwändig wäre), sind die Beratungszeiten stets ausgebucht: Die Arbeit habe sich unter den Beziehern von Sozialhilfe bzw. ALG II herumgesprochen und tue dies auch weiterhin. Der Grund für die Notwendigkeit des Vereins liege, erklärt I1[27], bei Leistungsdefiziten seitens der öffentlichen Einrichtungen: „ARGE und früher das Sozialamt leisten nicht das, was im Gesetz vorgeschrieben ist, […] nämlich Beratung und Hilfe, die gibt es doch nur sehr, sehr eingeschränkt. Wenn das der Fall wär', wären wir nicht nötig" (I1). Die MitarbeiterInnen

[27] In Interviews mit mehreren Gesprächspartnern steht I1 für die erste interviewte Erzählperson, I2 für die zweite interviewte Erzählperson.

der Einrichtung waren und sind allesamt ‚prekär' beschäftigt: mit wechselnden Verträgen und Laufzeiten (im Wechsel mit freiwilligem Engagement). Seit 16 Jahren verfügt der Verein über eine ‚Kernmannschaft' von vier bis fünf Personen, die - mit gesetzlich erzwungenen Unterbrechungen - immer wieder „die Chance" bekommen, im und für den Verein auf der Basis öffentlich geförderter Beschäftigung zu arbeiten. Haupteinnahmequelle des Vereins sind Spenden. Zu 90 Prozent seien die Spender „Betroffene" (I1), die kleine Beiträge (z. B. 3 Euro) „dazugeben". Das würden die Leute einsehen. Dagegen ist die Beratungsleistung selbst kostenlos. Von der Stadt erhält der Verein zweckgebunden etwa 1.800 Euro (Büromaterial etc., dies muss auch dokumentiert werden, somit sei das Geld nicht frei verfügbar). [*Interview Regio 13 Int 6*]

Unter den Arbeitsgelegenheiten nutzenden Vereinen und Projekten lassen sich auch Initiativen finden, die den Anspruch der sozialen Integration ihrer Teilnehmenden nicht erheben, da sie sich - wie das oben angeführte Beispiel der Sozialberatung zeigt - selbst finanzieren müssen, wofür sie die öffentlich geförderte Arbeitskraft benötigen. Das Projekt „Kommunikation ohne Grenzen" (vgl. Interview Regio 5 Int 4), das zum Ziel hat, für behinderte Menschen Barrieren unterschiedlicher Art im Umgang mit dem Computer abzubauen, plante bereits bei der Antragstellung des Projektes, kostenlose Arbeitskräfte zu nutzen. Diese werden für Betreuungs- und Recherchetätigkeiten eingesetzt. So unterstützen sie beispielsweise behinderte Menschen im Rahmen von integrativen Seminaren oder im „offenen Bereich". Die Projektziele könnten ohne die sieben Arbeitsgelegenheiten nicht erfüllt werden. Hier wie auch im Fall des Vereins „Deutsches Institut zur Förderung von Fremdsprachen" (vgl. Interview Regio 9 Int 6) stehen dem Wunsch nach Entlastung bei der täglichen Arbeit durch die Zusatzkräfte die tatsächlich gesammelten Erfahrungen mit einer betreuungsintensiven Klientel der Langzeitarbeitslosen gegenüber: Die Interviewten in den Einrichtungen sind häufig unzufrieden mit der geleisteten Arbeit der Ein-Euro-Jobber, teilweise - wie das folgende Beispiel verdeutlicht - kommt es zu einer Überforderung der Hauptamtlichen im Umgang mit den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen.

Der seit Mitte der 1970er Jahre existierende Verein „Deutsches Institut zur Förderung von Fremdsprachen" hat in Zentralkleinstadt (Regio 9) in einem privaten Wohnhaus seinen Hauptsitz. Neben dem Vermitteln von Fremdsprachen werden weitere Bildungsinhalte wie Linguistik, Phonetik, Geschichte, Interlinguistik und Literaturvergleich (Komparatistik mit anderen Sprachen) angeboten. Die Befragten organisieren auch überregionale Kongresse und Jugendfreizeiten. Der Verein ist auf eine hundertprozentige Fremdfinanzierung angewiesen. Die Arbeit wird von allen Aktiven ehrenamtlich geleistet. Dies bedeutet, dass die Arbeiten, die nun von Ein-Euro-Jobbern geleistet werden, ohne diese Kräfte liegen bleiben würden. Die Finanzierung einer hauptamtlichen Kraft wird ausgeschlossen. In der Vergangenheit wurden keinerlei Erfahrungen mit öffentlich geförderten Beschäftigten (BSHG, ABM) gesammelt. Seit dem 1. Juni 2005 setzt man zwei Ein-Euro-Jobber für jeweils sechs

Monate vom SGB-II-Umsetzungsträger ein („Wir sind da auch mit offenen Armen empfangen worden“, I1). Die Laufzeit von sechs Monaten wird als zu gering erachtet, da die Maßnahmenteilnehmenden Grundkenntnisse der Fremdsprache benötigen, um ihre Aufgaben (zum Beispiel Archivarbeit) qualifiziert erfüllen zu können. Im ersten Jahr der Nutzung der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten gab es eine monatliche Maßnahmenkostenpauschale von 400 Euro pro Teilnehmenden (inkl. Mehraufwandsentschädigung und Fahrkostenzuschuss). Etwa 100 Euro blieben dem Verein übrig. Es besteht „sehr viel Arbeit“, „was das Erfassen betrifft“ (I1): So werden in der Einrichtung Tonträger, Bücher sowie Zeitungsartikel zum Thema des Vereins gesammelt, archiviert und katalogisiert.

Die Arbeit mit dem Personenkreis der Maßnahmenteilnehmenden haben die Gesprächspartner nach eigenem Bekunden unterschätzt. Geprägt werden die Arbeitsgelegenheiten in der Einrichtung aus der Sicht der Befragten durch folgendes Spannungsverhältnis:

- Einerseits gab es durch die Arbeitsgelegenheiten eine Möglichkeit, den Verein und sein Archiv ‚voranzubringen‘ und qualifizierte Tätigkeiten verrichten zu lassen.
- Andererseits hatte man nicht mit einem derartigen ‚Mehraufwand‘ der eigenen Arbeit gerechnet: So müsse man die Teilnehmenden permanent betreuen und Integrationsarbeit leisten sowie die psychischen Probleme der Ein-Euro-Jobber kompensieren. Die Hauptaufgaben des Vereins werden somit durch die Betreuung der Zusatzkräfte vernachlässigt, da nur wenige Aktive im Verein sind. Man müsse viel „Herzblut und Nerven“ investieren (I1).

Die Ehrenamtlichen der Einrichtung mussten dabei auch Erfahrungen mit „recht problematischen Fällen“ (I1) sammeln: „Für mich ist also Folgendes überraschend, dass alle Mitarbeiter, die wir bekommen haben, entweder in irgendeiner Art und Weise krank sind, körperlich, oder auf der psychischen Ebene - der Begriff verhaltensgestört ist zu massiv - aber ich möchte so sagen: bestimmte psychische Probleme haben, das meine ich feststellen zu können.“ (I2). Insofern machen die beiden Interviewten „in gewisser Weise (…) sozialtherapeutische Arbeit“ (I2). Einige „Energie“ von der eigentlichen fachlichen Arbeit wird dementsprechend „abgezogen“ (I2). Die Betreuung der Teilnehmenden ist für beide Interviewpartner sehr intensiv („kostet sehr viel Zeit und Energie“, I1). [*Interview Regio 9 Int 6*]

5.4 Handwerkliche Tätigkeiten in Werkstätten

Typische Einsatzfelder für v. a. jugendliche Maßnahmenteilnehmende unter 25 Jahren sind Werkstätten, in denen die Jugendlichen praktische handwerkliche Erfahrungen oder Qualifizierungselemente mitnehmen sollen. Das bloße Beschäftigen der Maßnahmenteilnehmenden steht im Vordergrund. Zum Werkstattbereich können folgende Arbeitsfelder gehören: Schreinerei bzw. Holzwerkstatt (Restaurieren von Möbeln, Verkauf von Möbeln, Flechtarbeiten, Ablaugservice), Dienstleistungen

in den Bereichen Entrümpelung, Entsorgung, Umzüge und Transporte (Haushaltsauflösungen, Ab- und Aufbau von Möbeln, überregionale Transporte, Entsorgung von Möbeln, Abfällen), Gebrauchtmöbelladen (Antikmöbel, Secondhand-Möbel, Gebrauchtwaren, Trödel aus Wohnungsauflösung, Wiederverkauf), Gastronomie-Bereich (Betreiben eines Restaurants, Jugendcafés, Catering bei Veranstaltungen, Produktion von Nahrungsmitteln), Textilwerkstatt (Änderungsschneiderei mit vielen Aufträgen für Modenschauen, Ballkleider, Abi-Bälle etc.), sowie Tätigkeiten im ökologischen Bereich (Umwelt- und Forstarbeiten, Gartenarbeiten, Mäharbeiten, Heckenschnitt, Einfriedungen, Grabpflegearbeiten, Arbeiten in Biotopschutz- und Naturschutzgebieten). Die Maßnahmenteilnehmenden werden unter mehr oder weniger ‚realen' Bedingungen eingesetzt. Teilweise bearbeiten sie externe Aufträge („betriebsnahe Arbeit" der Teilnehmenden unter Termindruck, vgl. Interview Regio 10 Int 1). Erlöse, die erzielt werden, kommen den Werkstätten zugute.

Die Ausbildungsförderung gGmbH in Regio 14 ist ein Bildungs- und Ausbildungsträger. In der Vergangenheit war die Agentur für Arbeit ein zentraler Kooperationspartner. Das ‚Herzstück' der Einrichtung sind verschiedene Ausbildungswerkstätten: im Holz-, Malerei-, Küchen- und kaufmännischen Bereich, hinzu kommt demnächst eine Werkstatt für die Metallbearbeitung. Neben den Werkstätten, in denen Lehrlinge ausgebildet werden und geförderte Beschäftigung möglich ist, betreibt die Einrichtung ein soziales Kaufhaus, in dem insbesondere Möbel und Accessoires angeboten werden. Abgeholte Möbel werden in der Schreinerei für den Verkauf restauriert. Im Bildungsbereich bietet die Einrichtung vielfältige Leistungen an - von Schulabschlüssen bis zu Lehren. Seit der Umstellung auf das SGB II bietet man auch Arbeitsgelegenheiten in den Werkstätten an. Bildung und Beschäftigung werden in den Werkstätten kombiniert, wobei der Fokus primär auf der Beschäftigung liegt. Begründet wird dies vom Interviewten mit einer Bildungsresistenz, die insbesondere bei Jugendlichen mit einer bildungsfernen Sozialisation und negativen Schulerfahrungen vorkomme. Stattdessen müssten die Jugendlichen zunächst erfahren, wie sich Arbeit anfühle (früh aufstehen, basic skills wie Pünktlichkeit, Umgangsformen etc.). Die Einsatzfelder der Arbeitsgelegenheiten richten sich nach den Werkstattbereichen der Einrichtung. Der Qualifizierungsanteil beträgt etwa 20-30 Prozent, wobei Qualifizierung vor allem ‚on the job', d. h. am Arbeitsplatz stattfindet (möglichst wenig theoretisches Wissen; Betriebspraktika sind in Regio 14 nicht erlaubt). Weiter gehende Schulungen werden über das eigene Personal oder über Honorarkräfte abgewickelt, da die Schulungen nicht extern vergeben werden. [*Interview Regio 14 Int 2*]

5.5 Maßnahmen mit intensiver, sozialpädagogischer Betreuung

Dem Gesetzgeber zufolge sollen die Arbeitsgelegenheiten prinzipiell dem „Erhalt“ oder der „Wiedererlangung“ der Erwerbsfähigkeit der Betroffenen dienen.[28] Für schwer vermittelbare Personen, die aus der Sicht des SGB-II-Umsetzungsträgers besondere, mehrfache ‚Vermittlungshemmnisse‘ aufweisen bzw. einer bestimmten Zielgruppe zuzuordnen sind, wurden SGB-II-Arbeitsgelegenheiten mit intensiver, sozialpädagogischer Betreuung konzipiert. Anhand konkreter Arbeiten soll mit Unterstützung von qualifizierten Betreuungskräften eine Stabilisierung und Heranführung an die Erfordernisse des regulären Arbeitsmarktes, wie beispielsweise pünktliches Erscheinen, erzielt werden.

Auf Seiten der Maßnahmeträger ist eine Spezialisierung auf diese Personengruppen zu beobachten. So trat mit der Jugendbildung GmbH ein neuer privatwirtschaftlicher Träger in die Akteurslandschaft von Regio 18 ein und besetzte die Nische der jugendlichen ‚Problemfälle‘, die zuvor von keinem der etablierten Träger wahrgenommen wurde:

Der privatwirtschaftliche Bildungsträger Jugendbildung GmbH in Regio 18 wurde im März 2006 gegründet. Derzeit beschäftigt der Bildungsträger 19 festangestellte Mitarbeiter. Im Jugendbereich sind fünf Hauptamtliche und etwa zehn bis elf Honorarkräfte tätig (mit unterschiedlichem Arbeitsvolumen). Die Mitarbeiteranzahl ist projektgebunden (sie werden aus den Projekten finanziert), mit Ausnahme der Verwaltung und des handwerklichen Bereichs (Hausmeister, AnleiterInnen). Der Träger hat insgesamt vier Standorte, an denen er zum Zeitpunkt des Interviews fünf Jugendprojekte im Rahmen der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten anbietet, die alle als intensive Maßnahme mit einer sozialpädagogischen Betreuung ausgestattet sind.

Zu diesen Projekten gehört beispielsweise ein Bolzplatzprojekt mit etwa 25 Jungen (Laufzeit: sechs Monate): In diesem Projekt wird vier Tage in der Woche gearbeitet, an einem Tag wird eine Trainingseinheit angeboten. Es existiert eine fiktive Währung als Belohnungs- und Sanktionsinstrument. Die Arbeit der Maßnahmenteilnehmenden wird mit Punkten entlohnt, so dass man sich nach 16 bis 17 Wochen erfolgreicher Arbeit von den gesammelten Punkten beispielsweise Schuhe kaufen kann. Das Punktesystem wurde vom Träger selbst entwickelt. Die Teilnehmenden bekommen eine Mehraufwandspauschale von einem Euro pro Stunde und erhalten ein Wochenticket für den örtlichen Nahverkehr. Der Träger bekommt eine Maßnahmenkostenpauschale, je nach Projekt schwankend, in Höhe von 400 bis 600 Euro pro Teilnehmer und Monat. Dies bedeutet, dass jedes Projekt mit mindestens einem SozialarbeiterInnen und einem PraxisanleiterInnen (Wechsel der Personen je nach Arbeitsinhalten: Maurer, Schweißer) ausgestattet ist. Manche Projekte haben bis zu

[28] Vgl. § 1 Abs. 1, SGB II: „Die Leistungen der Grundsicherung sind insbesondere darauf auszurichten, dass (...) 2. die Erwerbsfähigkeit des Hilfebedürftigen erhalten, verbessert oder wieder hergestellt wird.“

vier MitarbeiterInnen, so hat beispielweise das Bolzplatzprojekt zwei Trainer, einen Sozialarbeiter (Betreuung, Vermittlung, Orientierung) sowie einen Praxisanleiter (Sozialarbeiter, Projektverantwortung).

Darüber hinaus bietet die Jugendbildung GmbH ein den Arbeitsgelegenheiten vorgeschaltete Maßnahme an: ein Projekt für jugendliche Verweigerer. Für diese Maßnahme handelt es sich um keine SGB-II-Arbeitsgelegenheit. Es besteht jedoch eine Verbindung zu den Arbeitsgelegenheiten, da diejenigen, die erfolgreich an diesem Projekt teilgenommen haben, in eine Arbeitsgelegenheit vermittelt werden. Das Projekt sieht ein besonderes Fallmanagement mit Individualbetreuung für besonders instabile und möglicherweise schwarzarbeitende Jugendliche vor („da hatte sich kein Träger gefunden, der das irgendwie anbieten will"). In dieses Projekt gelangen diejenigen Jugendlichen, die bisher alle anderen Maßnahmen verweigerten. Die Zuweisung erfolgt durch die ARGE, der Träger hat keine Möglichkeit, die TeilnehmerInnen abzulehnen. Es gibt keine Begrenzung der Teilnehmerplätze, in der Regel ist das Projekt mit 19 bis 30 Teilnehmenden besetzt. In dem sechswöchigen Projekt (Nettoanwesenheit der Teilnehmenden) sollen die Jugendliche in der Weise stabilisiert werden, die ihnen einen Wechsel in eine Maßnahme (Arbeitsgelegenheit) ermöglicht. Der Träger führt anfangs mit jedem Jugendlichen eigenständig ein 14 tägiges Profiling durch (kein Leistungsbezug in dieser Zeit). Erscheint der oder die Jugendliche nicht beim Träger, wird er angeschrieben. Nach zwei erfolglosen Einladungen erfolgt ein Besuch vor Ort beim Jugendlichen durch den Koordinator („und dann fahr ich da hin und versuche, ihn zu aktivieren"). Falls alle Versuche fehlschlagen, gibt es eine Rückmeldung an die ARGE, die den Jugendlichen sanktioniert (Zahlungen einstellt, bis sich der Jugendliche wieder meldet). Wenn der Jugendliche sich wieder meldet, wird er wieder dem Verweigerer-Projekt zugewiesen („mündet er bei uns ein, dann geht das Spielchen wieder von vorne los"). Die stabilisierten Teilnehmenden werden nach der Maßnahme in eigene Arbeitsgelegenheiten des privaten Bildungsträgers vermittelt. [*Interview Regio 18 Int 4*]

Gerade das zuletzt genannte Beispiel einer vorgelagerten Maßnahme, die eine Teilnahme an einer SGB-II-Arbeitsgelegenheit vorbereitet, ist nicht ungewöhnlich. Bei diesen Maßnahmen handelt es sich um kommunale Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II[29]. Diese sozialintegrativen Leistungen fallen demnach in den Zuständigkeitsbereich der Kommunen. Die Maßnahmeträger nutzen hier häufiger ihre breit gefächerten Kompetenzen als sozialer Dienstleister. So konzentriert sich beispiels-

[29] Vgl. § 16 Abs. 2, SGB II a. F.: „Über die in Absatz 1 genannten Leistungen hinaus können weitere Leistungen erbracht werden, die für die Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in das Erwerbsleben erforderlich sind; die weiteren Leistungen dürfen die Leistungen nach Absatz 1 nicht aufstocken. Zu den weiteren Leistungen gehören insbesondere (1.) die Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder oder die häusliche Pflege von Angehörigen, (2.) die Schuldnerberatung, (3.) die psychosoziale Betreuung, (4.) die Suchtberatung, (5.) das Einstiegsgeld nach §29, (6.) Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz."

weise in Regio 10 der Christlicher Verband Nächstenliebe auf diejenigen Langzeitarbeitslosen, die besonders viele ‚Vermittlungshemmnisse' besitzen. Die große, karitative Einrichtung nutzt hierbei die vorhandenen Ressourcen der verschiedenen „Fachabteilungen", um verschiedene vorgelagerte Projekte für Alkoholkranke, Verschuldete und Drogenabhängige durchzuführen:

Der Christlicher Verband Nächstenliebe in Regio 10 bietet ein umfassendes soziales Dienstleistungsangebot an: allgemeine Sozialarbeit, Kuren (Verwaltung/Vermittlung), Schwangerschaftskonfliktberatung, Erziehungsberatung, sozialpädagogische Familienhilfe, Ehe- und Lebensberatung, Suchtberatung, Prävention, Wohnungslosenhilfe. Zusätzlich gibt es noch ein alkoholfreies Café und eine Übernachtungsstelle für obdachlose Menschen. Es wird der „integrative Ansatz" (d. h. Aufstellung mit verschiedenen Fachabteilungen) angewandt: die Menschen können verschiedene Beratungs- und Unterstützungsleistungen zeitnah in einem Haus erhalten: von der Schuldenberatung bis zur Suchtberatung, psychologischen Beratung und Familienhilfe. Man hat „sehr produktiv" an den neuen SGB-II-Regelungen partizipiert. Dem SGB-II-Umsetzungsträger in Regio 10 „ist klar geworden, dass wir verlässliche Partner sind, um diese 16.2er-Fragestellungen zu bearbeiten." Schon acht Monate vor der Umsetzung der neuen SGB-II-Regelungen wurden mit dem Sozialamt und dem heutigen SGB-II-Umsetzungsträger (einer kommunalen Gesellschaft, die heute zugelassener kommunaler Träger ist) Sprechstunden durchgeführt, um die sich schon damals abzeichnende „16.2er-Problematik" zu bearbeiten (da die Menschen häufig sehr deutliche Defizite und damit auch Vermittlungshemmnisse haben). Es wurde ein Intensivbetreuungsprojekt für 26 Personen mit einer Laufzeit von sechs Monaten konzipiert, als Vorbereitung für eine reguläre Arbeitsgelegenheit. Der Personenkreis ist schwer in Arbeit vermittelbar: Alkoholkranke, Verschuldete und Drogenabhängige (90 Prozent Suchtkranke). [*Interview Regio 10 Int 5*]

Die Kombination aus Arbeitsgelegenheiten und weiteren Leistungen bzw. Maßnahmen sind für karitative Einrichtungen eine mögliche Form, in die das Verhältnis zwischen Erziehungseinrichtung und Klientel gebracht wird. Dies lässt sich als eine extrem reduzierte Patient-Arzt-Form interpretieren: Die Einrichtung finanziert sich durch die Rundum-Behandlung von Patienten, während der/die PatientIn als Gegenstand der Intervention selbst keine Wertschöpfung erbringt. Die verschiedenen „Fachabteilungen" der Einrichtung ‚bearbeiten' die unterschiedlichen Probleme der Personen. Der Patient tritt gleichsam nicht als Mitglied, sondern als Ware in den Verwertungsprozess der Einrichtung.

5.6 Einsatzfelder im hochqualifizierten Bereich

Aus dem empirischen Feld gibt es zahlreiche Beispiele, wie Fachkräfte und Akademiker im Rahmen ihrer Arbeitsgelegenheit Pflichtaufgaben verrichten bzw. qualifizierte Tätigkeiten ausüben. Die Einrichtungen nutzen die Potenziale der unentgeltlichen Arbeitskräfte, um v. a. technologische Neu- und Weiterentwicklungen voranzutreiben. Es werden zum Wohle des eigenen Sozialbetriebes IT-Netzwerke instal-

liert, E-Mail-Accounts eingerichtet, aber auch anspruchsvolle Verwaltungstätigkeiten und Übersetzungstätigkeiten ausgeübt. Eine Schwesternschaft in Regio 5 nutzt zum Beispiel die Erfahrungen und Qualifikationen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und kreiert dafür gezielt individuelle ‚Akademiker-Projekte':

Die ARGE aus Regio 5 kam auf die Schwesternschaft zu, da sie auf der Suche nach einem größeren Träger war. Daraufhin hat die Schwesternschaft ein Konzept erstellt, das schließlich bewilligt wurde. Im Juni 2005 beschäftigte man dann die ersten Zusatzkräfte. Die bewilligten Arbeitsgelegenheiten haben den Umfang von 100 Plätzen, davon sind im Bereich der Pflege-/Hauswirtschaft 90 Plätze angesiedelt sowie zehn Plätze im Verwaltungsbereich für „gut ausgebildete und erfahrene Akademiker". Die akademisch Qualifizierten sind in „ganz spannende[n] Projekte[n]" beschäftigt, die für die Arbeitsgelegenheiten entwickelt worden sind:

- Klinik für Epileptologie: Ein Teilnehmer entwickelt eine Homepage für die Klinik (Teilnehmer ist ausgebildeter Grafiker, Akademiker, hat Erfahrungen in der Öffentlichkeitsarbeit).
- Unikliniken: Ein Teilnehmer hat ein Programm entwickelt, um die Energiekosten zu reduzieren (EDV-Programmierung).
- Weiterbildungsstätte für Intensivpflege und Anästhesie: Ein Teilnehmer kümmert sich um die Programmierung einer Datenbank für die Präsenz- und Ausleihbibliothek (Archivierung, Katalogisierung mit eigens programmierter Software).
- Schwesternschaft: Ein Teilnehmer hat einen Server mit eingerichtet und alle Computer vernetzt, damit E-Mails empfangen werden können („war sehr engagiert"). Hierfür wurde eine Firma mit zwei hauptamtlichen Mitarbeitern/Mitarbeiterinnen als Fachberater flankierend beauftragt.
- Altenpflegeschule/Fachseminar: Eine Teilnehmerin hat im Sekretariat mitgearbeitet (Access-Datenbank, Entwicklung eines Fortbildungsprogramms für die Fachseminare in digitaler Form).
- Ausbildungszentrum für Pflegeberufe: Ein Teilnehmer kümmert sich hier um die Präsenzbibliothek.

Die Arbeitsgelegenheit soll für die Teilnehmenden „etwas Sinnhaftiges" sein, bei der sie ihre Fähigkeiten einbringen können sollen (Vertiefung und Auffrischung von Vorerfahrungen, Neues dazulernen, Teamarbeit). Insofern wird gemeinsam mit dem jeweiligen Teilnehmenden und den entsprechenden Abteilungen („wo gibt's einen Bedarf") nach Projektideen gesucht. Jeder Teilnehmende soll das Gefühl vermittelt bekommen, dass er an seinem Platz notwendig ist („und das ist ja auch das echte Leben"). *[Interview Regio 5 Int 3]*

Im Falle eines Museums in Regio 1 wurden ebenfalls hochqualifizierte Tätigkeiten wie Ausstellungen von den Maßnahmenteilnehmenden ausgeführt. Im Unterschied zur oben beschriebenen Schwesternschaft wurden Ausstellungen bereits in der

Vergangenheit mit Hilfe von ABM-Kräften durchgeführt. Heute werden diese Stellen über AGH-Kräfte besetzt, da es - zumindest anfangs - keine ABM-Stellen seitens der Agentur für Arbeit mehr gab.

Die Finanzierung des Museums läuft über Bundes-, Landes- und kommunale Mittel, da nur ein kleiner Teil der Kosten über Eintrittsgelder gedeckt wird. Für die Sicherung des Budgets sind die jährlich aufgestellten, sogenannten „Ausstellungsplanetats“ von entscheidender Bedeutung. Hier tritt auch ein spezifisches Dilemma auf: Während Gelder für Sachkosten in der Regel bereitgestellt werden, werden zusätzlich notwendige Personalmittel kaum bewilligt. In den letzten Jahren kam es darüber hinaus zu Stellenkürzungen im Aufsichtsbereich. Aus diesen beiden Problemzonen speist sich die Notwendigkeit nach anderweitigen ‚Mittelrekrutierungswegen’ für Personalkosten jenseits der Planstellen: für wissenschaftliches Personal zur Vorbereitung und Durchführung von Ausstellungen sowie für Aufseher, um die Zugänglichkeit der Öffentlichkeit zu den Ausstellungen gewährleisten zu können.

„Klassisch“ wurden in diesen Bereichen die „Lücken mit ABM geschlossen“. Im Aufsichtsbereich und im wissenschaftlichen Bereich ist der Einsatz von ABM-Stellen der Regelfall gewesen (bis zu zwölf Stellen in der Aufsicht und vier Stellen im wissenschaftlichen Bereich). Die wissenschaftlichen Stellen entstanden im Zusammenhang mit Ausstellungsvorbereitungen, Bestände- und Sammlungsbetreuung sowie in der wissenschaftlichen Bibliothek. Bei größeren Ausstellungen konnte vereinzelt auch auf Sondermaßnahmen in Form von Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) für wissenschaftliche Mitarbeiter zurückgegriffen werden, da Regio 1 hierfür über einen Fond verfügte. Zusätzlich ist es gängige Praxis, im wissenschaftlichen Bereich das Instrument des Volontariats intensiv zu nutzen. Die Institution verfügt über vier bis sechs Volontariatsstellen, auf denen Promovierte „faktisch full time“ arbeiten und damit unterbezahlt sind.

Zum 31.12.2004 liefen alle ABM-Stellen aus, zunächst verbunden mit der Ankündigung, dass es keine derartigen Stellen mehr geben werde. Hätte keine andere Beschäftigungsform gegriffen, so die Interviewte, dann hätten Ausstellungen geschlossen werden müssen. Entgegen der Ankündigung wurden die Arbeitsgelegenheiten mit Aufwandsentschädigungen dann ab dem 01.12.2004 erstmals eingesetzt. In der Folgezeit wurden Ein-Euro-Jobber in der Aufsicht (ca. fünf bis zehn Aufseher in Schausammlungen/Wechselausstellungen), in der Bibliothek (Altbestandserfassung, ca. zwei Plätze), im Gartenbereich (ein Platz), im Depot (ein bis zwei Plätze), als archäologischer Zeichner (ein Platz), im Archiv für bildende Kunst (ein Platz, derzeit nicht besetzt), als wissenschaftliche Beschäftigte (Verlag, Archäologie, Kunstgeschichte, drei Plätze) und im IT-Referat (derzeit nicht besetzt). Seit dem 1.8.2005 werden - aus der Sicht der Befragten - überraschenderweise wieder ABM von der Agentur für Arbeit ermöglicht. *[Interview Regio 1 Int 3]*

5.7 ‚Kreative' Einsatzmöglichkeiten von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten

Die Träger von Arbeitsgelegenheiten und die Einsatzbetriebe mussten sich mit dem Wegfall zuvor geförderter Beschäftigungsmöglichkeiten auf das neue arbeitsmarktpolitische Instrument einstellen und haben - häufig aus der Not heraus - Freiräume in der Ausgestaltung der Arbeitsgelegenheiten gefunden und genutzt. Unter den ‚kreativen' Einsatzmöglichkeiten, die in der Regel mit den SGB-II-Umsetzungsträgern vereinbart sind, lassen sich zwei Formen des Einsatzes unterscheiden: 1.) die ‚notgedrungen-kreative' Einsatzform, die für den Erhalt des Status Quo genutzt wird und 2.) die ‚opportun-kreative' Form, die der Gewinnerwirtschaftung dient.

Mit notgedrungen meinen wir, dass die Arbeitsgelegenheiten nicht die ‚erste Wahl' der Einsatzbetriebe darstellen, sondern ein Mittel zur Weiterführung der Kernaufgaben der Einsatzbetriebe, während wir mit kreativ andeuten, dass viele Maßnahmen, die früher gefördert wurden, heute durch die vor Ort eng definierten Einsatzkriterien eingeschränkt werden. Die Einschränkungen müssen ‚kreativ' in den Einsatzfeldern bearbeitet werden, was vor dem Hintergrund des von der Politik geforderten und manchmal auch lokal praktizierten, massiven quantitativen Einsatzes der Arbeitsgelegenheiten, der Unbestimmtheit der Einsatzkriterien (Zusätzlichkeit und öffentliches Interesse) sowie der langjährigen Praxis der Träger mit öffentlich geförderter Beschäftigung vollzieht. Ein Beispiel für einen ‚kreativen' Umgang mit den Einsatzkriterien sind Sportvereine, die ihren Verpflichtungen - die Pflege von Sportanlagen - seit dem Rückzug der Kommunen aus der Finanzierung ausschließlich mit öffentlich geförderten Beschäftigten nachkommen. Da andere Fördermittel nicht mehr angeboten werden, sind die Arbeitsgelegenheiten die einzige Möglichkeit, die Anlagen noch zu bewirtschaften, dazu gehört auch das eingeschränkte ‚Mähen des Rasens' wie im folgenden Fall.

Als Interessensvertreter ist der Kreissportbund zuständig für die gemeinnützig anerkannten und eingetragenen Sportvereine in Regio 15. Die Sportanlagen befinden sich zu über 90 Prozent im kommunalen Besitz und werden von den Sportvereinen genutzt, die Pacht- und Nutzungsverträge mit den Kommunen geschlossen haben. Dadurch, dass sich die Kommunen „immer weiter zurückziehen" und kaum weitere Finanzierungsmöglichkeiten zur Verfügung stellen, stehen die Vereine vor dem Problem, wie sie die Anlagen weiterhin unterhalten sollen. Der Kreissportbund nutzte daher schon früh öffentlich geförderte Beschäftigung. Seit Anfang der 1990er Jahre hat der Kreissportbund für die Sportvereine eine Vielzahl von Fördermöglichkeiten in Anspruch genommen („haben wir alle Maßnahmenmöglichkeiten mitgemacht"). Bisweilen hatte man 100 Teilnehmende in den Sportvereinen („da waren wir größter Arbeitgeber" [Erzählperson lacht]). Diese für die Vereine gute Situation sei dem Engagement des Kreissportbundes geschuldet „da waren wir eigentlich immer am Ball, haben dann, wie gesagt, die Anträge gestellt in Abstimmung mit den Vereinen und Projekte sind gelaufen und O.K. da waren wir ganz gut im Rennen". Im Jahr 2005 kam es zu einem „Knick" bzgl. der Maßnahmen und seitdem hat man

nicht mehr so viele öffentlich geförderte Beschäftigte in den Vereinen. Auch die Konditionen haben sich durch die kürzeren Laufzeiten der öffentlich geförderten Maßnahmen (die Arbeitsgelegenheiten laufen in der Region nur ein halbes Jahr) verschlechtert, so dass keine Trainingsgruppen mehr durch öffentlich geförderte Beschäftigte geleitet werden könnten.

Die Einsatzkriterien schränken frühere Bereiche der öffentlich geförderten Beschäftigung ein. So darf beispielsweise kein Rasen mehr gemäht werden. Die strengeren Einsatzkriterien können vom Gesprächspartner nicht nachvollzogen werden: „Rasen darfst Du ja offiziell nicht mähen, weil's 'ne Pflichtaufgabe des Vereins ist (…). Das steht aber in keiner Satzung, in keiner Vereinbarung drinnen, dass da einer den Rasen mähen muss. Es ist sicherlich im eigenen Interesse, dass die Fußballspielen können (…), aber es steht in keiner Satzung drinnen. Hör auf." Diese Arbeit wird weiterhin von Ein-Euro-Jobbern durchgeführt. [*Interview Regio 15 Int 2*]

Als ‚notgedrungen-kreativer' Einsatz kann auch die Quersubventionierung von nicht mehr staatlich unterstützten Bereichen wie Jugend- und Frauenprojekten gelten. Hier wird nicht die Arbeitskraft der Maßnahmenteilnehmenden, sondern die Maßnahmenkostenpauschale genutzt, um anspruchsvolle Projekte - ähnlich wie früher - durchzuführen.

Seit 1993 wurde in der Fürsorgedienstleistung des Christlichen Verbands Nächstenliebe in Regio 6 Jugendberufshilfe nach SGB VIII in Jugendwerkstätten für sozial benachteiligte und individuell beeinträchtigte junge Mädchen durchgeführt. Die Maßnahmen wurden durch das Jugendamt gefördert. Im Jahr 2003 kam es zum Rückzug des Jugendamtes aus diesem Bereich (in Richtung „Taschengeld-Projekte" auf freiwilliger Basis, was für die angebotenen Maßnahmen nicht möglich war) und zum Übergang der Finanzierung auf die Arbeitsagentur nach SGB III: Arbeit und Qualifizierung für noch nicht ausgebildete Jugendliche. Dieses Projekt hatte eine einjährige Laufzeit (bis November 2004) und brach mit der SGB-II-Gesetzgebung weg. Alle jugendspezifischen Angebote gehörten nun in die Kategorie der Betreuungs-Kunden im Rahmen SGB II, „...und damit gibt's keine besondere Jugendförderung mehr" (I2) Dies sei eine jugendpolitische Schwierigkeit, „dass also das SGB II als Krücke und Ersatz genommen wird für das SGB VIII, eben diese Arbeitswelt. Das ist 'ne ganz schwierige Geschichte." (I1) Auf diesem Wege könnten sich die Kommunen ihre Haushalte für den Bereich der Jugendberufshilfe sanieren, obwohl die Zielstellung des SGB II eine andere sei: „Das SGB II hat als Ziel Erwerbsarbeit, wie auch immer. Das heißt eigentlich faktisch, sobald eine Jugendliche in irgendner Weise in einem Beschäftigungsverhältnis ist, selbst 'ne Arbeitsgelegenheit zählt bei der ARGE eigentlich schon als ein Beschäftigungsverhältnis, ist der Bedarf an Förderung vorbei." (I1) Bei SGB VIII gehe es dagegen um Förderung bei individueller Beeinträchtigung auch jenseits der Arbeitswelt. Die Einrichtung plante zum Zeitpunkt der Erhebung, dieses Projekt und diese Zielstellung über AGHs weiterführen zu können.

Ebenfalls in Planung begriffen war eine Jugendwerkstatt. Die Einnahmen aus der Trägerpauschale werden jedoch nicht ausreichen, um so eine anspruchsvolle Maßnahme durchführen zu können. Daher bietet man noch in anderen Bereichen weitere Arbeitsgelegenheiten im größeren Umfang an, so dass eine Art ‚Querfinanzierung' möglich wird, die die Sach- und Personalkosten für die individuelle Betreuung der Jugendlichen sichert. „Wir wollen unbedingt Berufshilfen wieder machen und versuchen jetzt quasi, wie soll ich's sagen, diese Gelder, die wir dort sparen, in diese Jugendwerkstatt zu stecken. Das wird uns nicht ganz gelingen." [*Interview Regio 6 Int 1*]

Während oben genannte Beispiele die Versuche von Maßnahmeträgern dokumentieren, die ihre bisherige Arbeit unter den neuen Bedingungen des SGB II und mit veränderten Förderinstrumenten fortführen möchten, gibt es im qualitativen Sample auch noch einen weiteren ‚kreativen' Umgang mit dem Instrument. Im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten und der von den SGB-II-Umsetzungsträgern konkretisierten Bedingungen erhalten Maßnahmeträger Möglichkeiten eines erweiterten Einsatzes von Zusatzkräften. Die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen können dann auch in Bereichen eingesetzt werden, welche der Einrichtung Erlöse erwirtschaften[30], die diese dann - aufgrund des gemeinnützigen Charakters der Einrichtungen - wieder re-investieren. Zu den ‚opportun-kreativen' Formen des Einsatzes zählen Auftragsarbeiten im Bereich der Garten- und Landschaftspflege aber auch im Baunebengewerbe.

Der Verein Frauen e. V. existiert seit dem Jahr 2000; laut Satzung des Vereins sind nur Frauen als Mitglieder zugelassen. Zweck des Vereins ist es, Beschäftigungsangebote für Frauen zu schaffen. 2002 erweiterte man das Feld und bot nicht mehr nur Projekte und Beschäftigungsmaßnahmen für Frauen an („wir sind in eine turbulente Zeit der sich dauernd veränderten Förderung gekommen und ich glaub', das wird auch kein Ende nehmen. Hält fit, sag' ich dabei."). Konsequenterweise ging der Frauenanteil immer weiter zurück und liegt heute bei etwa 50 Prozent Mit dem neuen Instrument der Arbeitsgelegenheiten habe sich die Lage der Träger im Allgemeinen insofern verschlechtert, als dass nur noch die „Masse" das „Überleben sichert". Um anspruchsvollere und teurere Projekte durchführen zu können (beispielsweise Jugendprojekte: Werkstätten mieten, sozialpädagogische Betreuung, drei Anleiter, Verwaltungskraft), wird ein Projekt-Mix erstellt, der auch günstigere Projekte enthält, um teure Projekte gegenfinanzieren zu können.

[30] Während die Erwirtschaftung von Erlösen im Rahmen der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante ohne weiteres möglich war, mussten Erlöse im Rahmen der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung, die z. B. durch Eintrittsgelder oder durch Verkaufserlöse aus erstellten Produkten (z. B. Honig) erzielt werden, vom Maßnahmeträger angegeben werden und wurden bei der Festlegung der Maßnahmenkostenpauschale berücksichtigt.

Zur Änderung des Profils kam es im Jahr 2002, als man gebeten wurde, den Bereich Garten- und Landschaftsbau als Dienstleistungsfeld für die Stadt neu zu organisieren. Gemeinsam mit dem Gartenbauamt und „Firmen, die natürlich einen Teil immer auch übernehmen“ bietet man den Umbau von Grundschulhöfen an (intensive Arbeit wird vom Träger übernommen; „wobei das dann einen Mehrwert hat, nicht nur für die Beschäftigten, die da hochqualifizierte Arbeit leisten können und was richtig, für sich auch Gutes schaffen, sondern natürlich auch für die Gemeinde, die da Gelder investiert“). Einerseits habe man Kooperationspartner auf städtischer Seite, andererseits auf privatwirtschaftlicher Seite. So wurde mit der Stadt vereinbart, dass dem Gartenbauamt Angebote unterbreitet werden, die moderate Stundenlöhne beinhalten. Zusammen mit Privatfirmen werden Aufträge für das Gartenbauamt übernommen, als Maßnahmeträger erhält man neben den Regiekosten und der verausgabten Arbeitskraft zusätzlich noch Geld für den Auftrag von der Stadt.

Der Übergang von ABM- und BSHG-Zeiten zu den Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante verlief fließend („das war relativ unspektakulär“), da die Maßnahmen immer gemischt wurden, so dass dieses neue Instrument in die vorhandenen Maßnahmen mit einbezogen wurde. Die Tätigkeiten bzw. Projekte existieren unabhängig von dem bewilligten Förderprogramm: „Wir haben das zu diesem Zeitpunkt als eher zufällig betrachtet, mit welcher Förderung kommen die Personen zu uns. Und haben, ne, ne, die haben schon die gleiche Arbeit gemacht“.

Bei den Garten- und Landschaftsbauprojekten kommt es in 95 Prozent der Fälle zu einer Beauftragung durch das Gartenbauamt. Der Interviewten ist klar, dass sich diese Aufträge in Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Firmen befinden können: „nun ist nicht alles was kommunal gewollt ist, wettbewerbsneutral, (…) aber da geht man schon eher davon aus“. Dadurch, dass es innerhalb der Maßnahme zu einer Beauftragung von professionellen Gartenbaufirmen kommt, der Verein nur arbeitsintensive, unterstützenden Tätigkeiten übernimmt, während der Firmenanteil am Gesamtbudget den größten Teil ausmacht, ist diese Kooperation nicht zu kritisieren: „wirklich problematisch ist es eigentlich nicht“. Es finden über diese Maßnahmen auch Diskussionen im Beirat der Hybridgesellschaft statt, die die Einsatzbetriebe betreut. Als weitere Beispiele für die Kooperation mit Firmen, führt die Befragte Projekte in der Wohnumfeldgestaltung an (Hundekot und Müll aufsammeln, Grünanlagen pflegen), innerhalb derer es zu Verschönerungsarbeiten kommt. Zum Beispiel werden in der Fußgängerzone die Metallleisten unter Glasdächern gereinigt und poliert. Das Reinigen der Glasdächer wird von einer Gebäudereinigungsfirma übernommen, während das Putzen der Metallleisten der Verein übernimmt (Auftrag über Verein, Auftraggeber: Amt für Straßen- und Brückenbau). Die enge Kooperation zu privatwirtschaftlichen Firmen ist seitens des Vereins erwünscht („wir suchen die Zusammenarbeit“), nicht nur um Qualifizierungen für den Träger durchzuführen (Schnittmaßnahmen, theoretisch, fachpraktisch), sondern um PraktikantInnen in die Betriebe zu bekommen.

Eine existenzgefährdende Konkurrenz zur Privatwirtschaft wird durch die eigenen Maßnahmen nicht gesehen, da man auf die Firmen angewiesen ist (Arbeiten mit Know-how, Qualifizierung, Praktikum) und kein Interesse an einer Firmenpleite hat: „Wir wollen ja schließlich unsere Leute auch irgendwann in Firmen vermitteln, und haben kein Interesse daran, dass wir dann der einzige Anbieter von Garten- und Landschaftsbaumaßnahmen werden.“ [*Interview Regio 13 Int 5*]

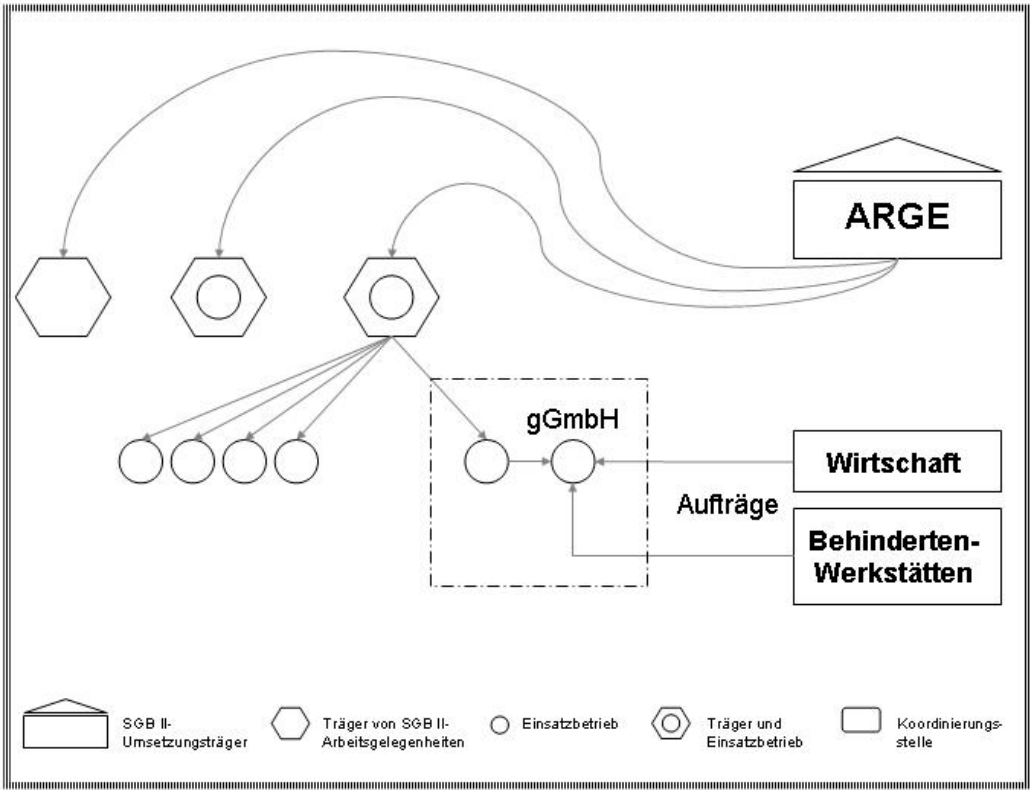
Die Maßnahmenteilnehmenden werden unter Umständen in produzierenden Werkstätten eingesetzt, in denen Benachteiligte oder Suchtkranke einfache Tätigkeiten für die lokale Wirtschaft übernehmen. Da es die Möglichkeit in Absprache mit den SGB-II-Umsetzungsträgern gibt, nutzen verschiedene Werkstätten die Möglichkeit der Unterstützung der ‚Stammkräfte‘ durch Ein-Euro-Jobber. So kommt es zum Beispiel in Regio 1 zur Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten in kommunalen Heimen, in denen Obdachlose arbeiten und therapeutisch betreut werden. Es werden dort sehr einfache Arbeiten für die lokale Industrie ausgeführt, beispielsweise das Bestücken von Federmäppchen mit Stiften. Diese Heime entwickelten sich unter dem BSHG zu Stätten der Arbeitserprobung: „das war früher auch so ’ne klassische Erprobungsstelle des Sozialamtes“. Auch in diesem Bereich werden heute SGB-II-Arbeitsgelegenheiten angeboten (vgl. Interview Regio 1 Int 6). Ein weiteres Beispiel für eine ‚kreative‘ Einsatzmöglichkeit von Zusatzkräften zeigt sich in der Christlichen Mutter-Kind-Einrichtung in Regio 2. Hier werden Ein-Euro-Jobber der Wohnheimeinrichtung zugewiesen, der Einsatzort befindet sich in einer angegliederten Benachteiligtenwerkstatt, in der neben Ein-Euro-Jobbern psychisch kranke Menschen einfache Tätigkeiten für das verarbeitende Gewerbe ausführen.

Die Christliche Mutter-Kind-Einrichtung in Regio 2 bietet insgesamt 26 Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung in den Bereichen Hauswirtschaft, Küche, Hausmeisterbereich und für „Montagearbeit“ an. Im zuletzt genannten Feld werden 14 Ein-Euro-Jobber eingesetzt, die neben den bis zu 21 über den sozialpsychiatrischen Dienst rekrutierten Kräften einfache Montagetätigkeiten durchführen. Von der Einrichtung wurde die „kleine“ Benachteiligtenwerkstatt gGmbH gegründet, um psychisch kranken Menschen eine sinnvolle Arbeit zu ermöglichen: „Tagestrukturierung und so weiter. Und da sind auch Hartz-Kräfte mit, die dann als Team dort mit den psychisch Kranken arbeiten.“ Der Tätigkeitsbereich der gGmbH existierte früher integriert in der Christlichen Mutter-Kind-Einrichtung und wurde aufgrund der stark anwachsenden Zahl von Anfragen vom sozialpsychatrischen Dienst („Könnt ihr nicht jemanden ein paar Stunden beschäftigen…“) und der Zunahme des Umfangs des Bereichs rechtlich ausgegliedert („so dass es eine steuerliche Geschichte war…“) und in eine gemeinnützige GmbH überführt. Seit der Ausgründung werden Montagearbeiten unterschiedlicher Art durchgeführt, die Finanzierung läuft über Zuschüsse vom Bezirk, über Aufträge anderer Behindertenwerkstätten sowie über Aufträge aus der Privatwirtschaft (Montage, Zusammenschrauben, Zusammenstecken…). Für die Behindertenwerkstätten tritt die Benachteiligtenwerkstatt als Sub-

Unternehmer auf (soweit diese ein Überangebot haben, die Kooperation ist aber prinzipiell längerfristig angelegt und diese Werkstätten bilden auch den wichtigsten Partner). Auf der einen Seite gibt es mehr Anfragen (etwa vom sozialpsychiatrischen Dienst), Personen hier temporär zu beschäftigen, auf der anderen Seite gibt es Engpässe, weil die typischen Arbeiten, die hier verrichtet werden, nach China oder Mittelosteuropa verlagert werden. Die Montagearbeiten für regional angesiedelte Firmen sind langfristig orientiert, jedoch haben bereits einige dieser Firmen die Arbeit sukzessive ins Ausland verlagert. [*Interview Regio 2 Int 6*]

Grafisch lässt sich das Interaktionsmodell wie folgt darstellen. Die ARGE weist die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen einem der drei großen Träger in Regio 2 zu. Dieser Träger, der alle wohlfahrtlichen Arbeitsgelegenheiten bündelt, vermittelt den Ein-Euro-Jobber zur Christlichen Mutter-Kind-Einrichtung, die wiederum den Einsatzort intern bzw. extern (in der angegliederten Benachteiligtenwerkstatt gGmbH) bestimmt.

Abbildung 3
Kreative Formen des Einsatzes von Ein-Euro-Jobbern (Regio 2)



Quelle: Eigene Darstellung

5.8 ‚Sinnfreie' Einsatzfelder

Im qualitativen Sample selten, aber vorhanden, sind Einsatzfelder, die als ‚sinnfrei' bzw. als Strafmaßnahme für erwerbsfähige Hilfebedürftige zu interpretieren sind und auch so von den beteiligten Institutionen bezeichnet werden. Sie speisen sich aus der Logik der Leistungsgewährung: Wer ALG II bezieht, soll auch erwerbsfähig sein,

das heißt, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein. Um diese Erwerbsfähigkeit zu prüfen, werden Maßnahmen entworfen, die mittels zielloser ‚Beschäftigung' einzig dem Zweck dienen, einerseits Schwarzarbeit zu verunmöglichen und andererseits ‚Drückeberger' abzuschrecken. Aufgrund gesetzgeberischer Veränderungen während der Forschungsphase spielten mehrere der befragten SGB-II-Umsetzungsträger mit dem Gedanken der Einführung solcher Maßnahmen.

Beim SGB-II-Umsetzungsträger in Regio 8, einem zugelassenen kommunalen Träger (zkT), ist man zum Zeitpunkt der Erhebung dabei, die Zielrichtung der Arbeitsgelegenheiten zu verändern. Nach dem Vorbild der Kollegen einer anderen Optionskommune möchte man die Arbeitsgelegenheiten als „Straf-ABM" (I1) einsetzen: „Worüber wir jetzt nachdenken, da haben uns die Kollegen drauf gebracht, ist ja, um's Ihnen mal deutlich zu sagen: Die [Arbeitsgelegenheiten] als Straflager zu verwenden.". Nach dem Fortentwicklungsgesetz ist man ohnehin gezwungen, Sofortangebote zu präsentieren. Da es nun Leistungsbezieher gibt, bei denen die Kommune glaubt, dass sie betrügen, ein Beweis bisher jedoch nicht möglich war, wäre diese „Straf-ABM" vielleicht die Lösung: „Da könnte man die in 'ne [Arbeitsgelegenheit] stecken, wo sie auf der Wiese Zaunsäulen setzen und wieder rauswerfen, sag ich mal ganz platt, und wenn sie da nicht hingehen, kriegen sie ihre Leistungen gekürzt." Im weiteren Verlauf des Interviews schlägt der Interviewte auch „das Fegen des Waldes" als Einsatzfeld für Arbeitsgelegenheiten vor. Ziel derartiger Maßnahmen ist die Reduzierung der ALG-II-Leistungen durch Bezugsvermeidung bei vermeintlich Unberechtigten: „Dafür könnte natürlich 'ne [Arbeitsgelegenheit] hilfreich sein, obwohl das nicht im Sinne des Gesetzgebers ist [lacht]." Diese Idee wird als „wertvoller Hinweis" für die Bundesagentur für Arbeit gewertet, „wozu man [Arbeitsgelegenheiten] einsetzen könnte, wenn man mal die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften drücken will". Die Frage, die man sich häufiger stellt, wenn betuchte Personen offiziell mittellos sind (Beispiel: ein ehrenamtlicher Kneipenbesitzer in Regio 8): Muss jemand „wirklich Stütze kriegen?". [*Interview Regio 8 Int 1*]

6 SGB-II-Arbeitsgelegenheiten im Kontext der Träger und Einsatzbetriebe (und deren Handlungsfelder)

Auf Basis der gesetzlichen Bestimmungen (öffentliches Interesse und Zusätzlichkeit) und im Zuge der regionalen Umsetzung findet sich das Gros der Arbeitsgelegenheiten im Sektor der ‚Sozialwirtschaft' bzw. der ‚sozialen Wohlfahrtsproduktion'. Dieser Sektor stellt einerseits seit Langem ein arbeitsmarktpolitisches Experimentierfeld dar, immer mit der Hoffnung verbunden, dass der Dritte Sektor als Übergangsarbeitsmarkt (Priller/Zimmer 2006; Schmid 2002; Zimmer/Stecker 2004) bzw. als Beschäftigungsmotor (Bellmann/Dathe/Kistler 2002) fungieren kann und ist andererseits, da ihm auch weite Teile des Gesundheitssektors und der öffentlichen Hand zuzurechnen sind, ein Sektor mit umfangreicher regulärer Beschäftigung. Gekennzeichnet ist der Sektor des Weiteren durch Restrukturierungs- und Rationalisie-

rungsmaßnahmen verschiedenster Art (auf formaler Ebene: Ausdifferenzierung der Rechtsformen der Leistungsträger, auf politischer Ebene: Einführung von Wettbewerbsimpulsen; auf konkreter Ebene: Rationalisierung und Taylorisierung der Dienstleistungen). Anhand der im vorangegangenen Kapitel dargestellten typischen Nutzungsformen von Arbeitsgelegenheiten treten die veränderten Handlungsbedingungen in diesem Sektor deutlich hervor. Doch zeigt sich umgekehrt genauso unverkennbar, an welchen Stellen und mit welchen Strategien die Arbeitsgelegenheiten von den für die Umsetzung zuständigen Akteuren in dieses Handlungsfeld integriert werden.

6.1 Nutzungspraktiken

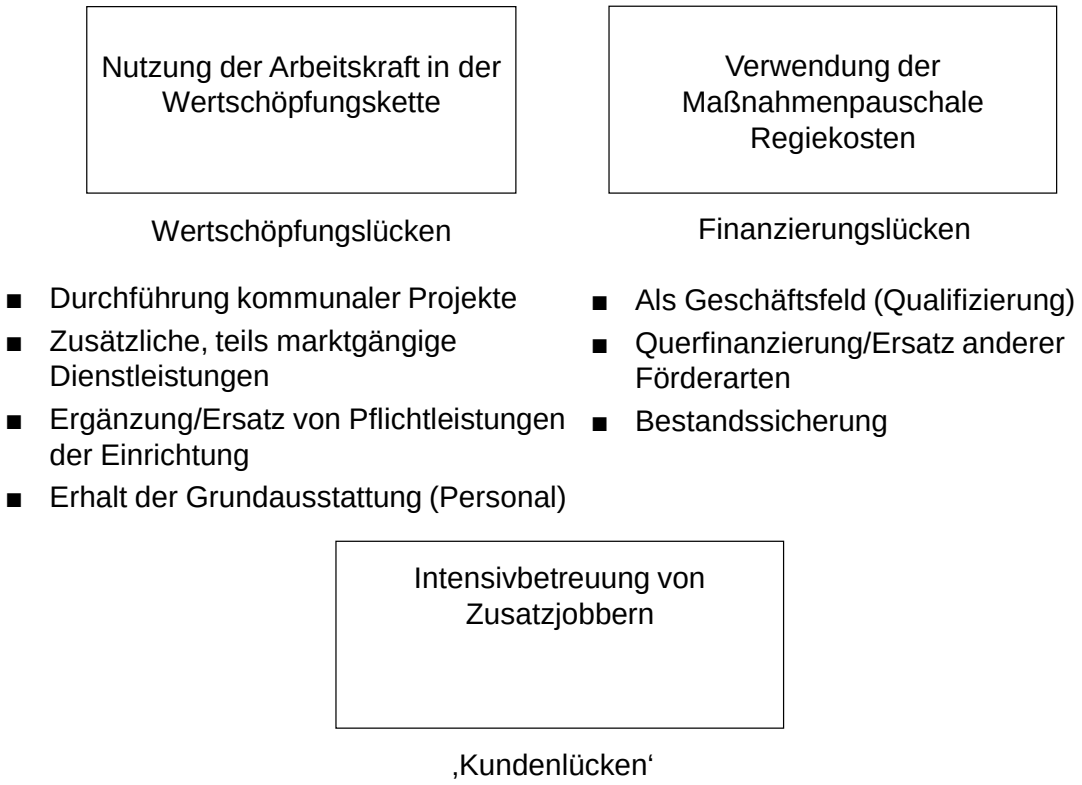
Im weiten und uneinheitlichen Beschäftigungsfeld des Dritten Sektors substituieren die Arbeitsgelegenheiten (in der Mehraufwandsvariante) frühere Beschäftigungsformen, die öffentlich gefördert und sozialversicherungspflichtig waren (ABM). Ferner verknüpfen sie im Einzelnen stark abweichende Perspektiven und Organisationszwecke, füllen Wertschöpfungs-, Finanzierungs- und ‚Kundenlücken' oder bauen das Betätigungsfeld der Einrichtungen aus. In der Regel steht der Einsatz des neuen arbeitsmarktpolitischen Instruments in einem Zusammenhang mit den massiven Änderungen der Handlungs- und Rahmenbedingungen der Wohlfahrtsproduktion.

Erstens sind Ein-Euro-Jobber für Einsatzbetriebe (unentgeltliche) Arbeitskräfte, die im *Wertschöpfungsprozess der eigenen Einrichtung* eingesetzt werden können. Die Ein-Euro-Jobs werden in den kommunalen Betrieben der Kulturbetriebe und Vereine sowie der Wohlfahrtspflege zumindest teilweise im Rahmen der Aufgabenerfüllung der Einrichtungen eingesetzt - wie das bereits zu ABM-, SAM- und BSHG-Zeiten praktiziert wurde. Die Umstellung auf Ein-Euro-Jobs verschlechtert dabei die Planungshorizonte der Einrichtungen im Verhältnis zu früheren Fördermaßnahmen: In der Praxis haben die Arbeitsgelegenheiten in der Regel kürzere Laufzeiten (sechs Monate) und führen daher zu einer höheren personellen Fluktuation in den Einsatzbetrieben. Zudem sind die Einsatzmöglichkeiten der Arbeitsgelegenheiten zumindest formal durch Positivlisten bzw. Vereinbarungen eingeschränkt. Durch den Wegfall versicherungspflichtiger geförderter Beschäftigung prekarisiert sich gleichzeitig - zumindest in der Wahrnehmung der Betroffenen - die Beschäftigungssituation des dort fest angestellten Personals.

Zweitens stellt die *Maßnahmenpauschale*, die mit dem Einsatz der Zusatzkraft verbunden ist, eine Finanzierungsquelle für die Träger dar (zur Erinnerung: Diese wird nur an Träger von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten ausbezahlt). Daher drängen Einrichtungen des sozialen und kommunalen Sektors und teilweise auch der Privatwirtschaft in das Feld der Trägerschaft von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten, etwa aus dem Bereich der nunmehr nur noch unzureichend finanzierten Bildungseinrichtungen, aus der Jugendarbeit und aus der Wohlfahrt. Sie werden gleichsam zu Beschäftigungsgesellschaften, die die Zusatzkräfte teils selbst bei sich einsetzen, sie zu Qualifizierungszwecken ins Haus holen oder ‚verleihen'.

Drittens hatten wir weiter oben auf die Möglichkeit hingewiesen, Arbeitsgelegenheiten in eine Form zu bringen, innerhalb derer erwerbsfähige Hilfebedürftige intensiv betreut werden. Entlang dieser drei Nutzungsmöglichkeiten - dem Einsatz der Arbeitskräfte und/oder der Maßnahmenpauschale und/oder der Intensivbetreuung - lassen sich die betriebsspezifischen Einsatzstrategien und Begrenzungen darstellen.

Abbildung 4
Nutzungsformen des Einsatzes von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten



Quelle: Eigene Darstellung

6.1.1 Nutzung der Arbeitskraft

Der Einsatz der Zusatzjobber in der Wertschöpfungskette wurde oben beschrieben. Gleichsam am Endpunkt der Skala möglicher Einsatzformen lassen sich mit Arbeitsgelegenheiten Erlöse erwirtschaften. Dieser Bereich wird vor allem von handwerklich orientierten kommunalen Beschäftigungseinrichtungen genutzt, die z. B. Teams aus Ein-Euro-Jobbern zusammenstellen, mit deren Hilfe Aufträge der Kommune gegen Entgelt durchgeführt werden (etwa der Umbau von Schulhöfen, das Streichen von Schulgebäuden, die Herstellung von Schaukeln für Kinderspielplätze, aber auch das Betreiben von Stadtteilcafés etc.). Diese Nutzungsform hängt u. a. von der wirtschaftlichen Lage der Region und der privatwirtschaftlichen Anbieterstrukturen in diesen Sektoren ab, so dass i. d. R. Abstimmungen mit den jeweiligen Kammern nötig sind (s. u.).

Andere Einrichtungen können mit Hilfe der Arbeitsgelegenheiten ihr Dienstleistungsangebot ausbauen. Eine Kindereinrichtung beispielsweise setzt Zusatzkräfte ein, um die Qualität des Angebots auf betreuten Spielplätzen zu erweitern. Eine Schule hat mit Hilfe von Zusatzjobbern eine Präsenzbibliothek aufgebaut und die Arbeitsgelegenheit gewährleistet, dass die Bibliothek auch geöffnet ist. Oder ein Behindertenprojekt bietet nun Schülerpraktika für behinderte Menschen aus Förderschulen an. Das Instrument der Ein-Euro-Jobs weckt dabei ‚Begehrlichkeiten', auch im Sinne des Zugriffs auf hochqualifizierte Arbeitslose, die wissenschaftliche, EDV-technische o. ä. *Projekte* für Träger (z. B. Stadt, Kultureinrichtungen) durchführen sollen. So wirken Zusatzjobber bei der Herstellung einer Stadtchronik mit, bereiten Ausstellungen in Museen vor, errichten Computernetzwerke für gemeinnützige Einrichtungen oder Schulen. Teilweise handelt es sich um geldwerte Leistungen, die entweder von Dienstleistern auch angeboten werden (Computernetzwerke) oder die im Rahmen des Dritten Sektors an anderen Orten auch über sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erbracht werden (Chroniken, Archivarbeiten etc.).

Eine Reihe von Einsatzbetrieben könnten dagegen ohne öffentlich geförderte MitarbeiterInnen die täglichen Aufgaben kaum ausführen, da der Stamm der hauptamtlichen MitarbeiterInnen zu gering ist. So sind z. B. in Bereichen der Altenpflege die Personalschlüssel in Pflege und Betreuung das Kriterium für die Einsatzmöglichkeiten von Ein-Euro-Jobbern. Um die hauptamtlichen MitarbeiterInnen in der Betreuung zu entlasten, werden Arbeitsgelegenheiten in teils großem Umfang eingesetzt. Dies trifft auf öffentlich-rechtliche Einrichtungen zu, teils auch auf privatwirtschaftliche. Bei Letzteren wird der Einsatz von Arbeitsgelegenheiten nicht immer genehmigt, das variiert von ARGE zu ARGE. Weitere Beispiele wären die Betreuung und Bewirtschaftung öffentlicher Liegenschaften im Grünflächenbereich oder Behindertenfahrdienste. Das Ineinandergreifen von Rationalisierung auf der einen und den Strukturen der Arbeitsmarktförderung auf der anderen Seite wird in diesen Fällen deutlich. Die Umstellung auf Arbeitsgelegenheiten in der Arbeitsmarktpolitik wird hier ambivalent betrachtet: Einerseits wehren sich Einrichtungen gegen den Einsatz von Arbeitsgelegenheiten, weil sie einen weiteren Rückbau des Stammpersonals befürchten, nutzen diese aber gleichwohl im Alltag. Andererseits erlahmt das Engagement bei der Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten, je stärker der Einsatz von den Kernaufgaben der jeweiligen Institution entkoppelt ist.

Schließlich befinden sich einige - v. a. kommunale - Einrichtungen (mit dem Schwerpunkt in Ostdeutschland) praktisch in einer Situation jenseits auch nur mittelfristiger Planungssicherheit: Ihr finanzieller Spielraum übersteigt selten die Zeitspanne von einem halben oder einem Jahr oder es existierten, wie bei vielen Vereinen, lediglich ABM-Beschäftigte als hauptamtliche Mitarbeiter. Beispiele wären Arbeitslosenhilfeinitiativen, aber auch Stadtteiltreffs, Umweltjugendzentren sowie Projekte der Kinder- und Jugendarbeit. Ein-Euro-Jobs dienen hier der ‚Grundsicherung' der Einrichtungen, obwohl sie i. d. R. ebenfalls als Bedrohung wahrgenommen werden.

6.1.2 Nutzung der Maßnahmenkostenpauschale bzw. der Regiekosten

Die Nutzung der Regiekosten bzw. der Maßnahmenpauschalen stellt eine weitere Nutzungsform dar. Auch hier ersetzen die Regiekosten andere vorhergehende Förderinstrumente. In seltenen Fällen ist es privatwirtschaftlichen Bildungsträgern möglich, über den ‚großflächigen' Einsatz von Arbeitsgelegenheiten zum Zwecke der Qualifizierung, eigene Gewinne mithilfe der Trägerpauschale zu erwirtschaften. Mit anderen Worten: Bildungsträger werden zu Beschäftigungsträgern, wobei sie weiterhin als Bildungsträger agieren. Viele dieser Bildungsträger waren vormals v. a. Dienstleister für die Agenturen für Arbeit. Die Agenturen haben inzwischen allerdings die Vergabebedingungen der Weiterbildungsförderung im ALG I-Bereich drastisch verschlechtert.

Der privatwirtschaftliche Bildungsträger in Regio 3 unterhält mehrere Standorte in der Region. Es sind weit über 50 Pädagogen sowie zusätzlich technisches Personal fest angestellt. Das Angebot zielt auf die Bereiche a) Abschlüsse (IHK-Prüfungen, Hauptschulabschluss), b) Fortbildung/Qualifizierungsprojekte sowie c) Projekte der Arbeitsmarktintegration. Angeboten werden für den letzteren Bereich ausschließlich dreimonatige Projekte - für erwerbsfähige, arbeitsuchende Jugendliche unter 25 Jahren - die mit einem hohen Qualifizierungsanteil ausgestattet sind. Bei diesen qualifizierenden Angeboten handelt es sich um Projekte, die „arbeitsmarktlich oder wettbewerbsmäßig überhaupt nicht eingreifen", es sind „abgeschlossene Projekte, (…), die auch in der Öffentlichkeit wenig Sprengstoff bieten". Arbeitsgelegenheiten machen insgesamt etwa 30 Prozent des gesamten Umsatzvolumens aus. Die Höhe der Maßnahmenpauschale der ARGE wird insgesamt als gut bezeichnet, v. a. dass der Qualifizierungsanteil honoriert wird („das ist immer 'ne Frage der Machbarkeit", „das ist o.k., wir kommen damit klar", „sicherlich kann man da nicht mit reich werden oder so, ich muss ja die Projekte auch ordentlich durchführen, aber es ist o.k.", „leben und leben lassen").

Ein wesentliches Ziel der angebotenen Arbeitsgelegenheiten besteht in der Entwicklung von Integrationswegen für die Teilnehmenden. Dies geschieht in enger Absprache mit dem Fallmanager der ARGE. Die Teilnehmenden treten in einen Stärke-Schwächen-Analyse-Prozess ein. Positive Ergebnisse nach den drei Monaten wären demnach folgende Integrationswege: 1) Integration in den ersten Arbeitsmarkt, 2) spezielle, zielgerichtete Qualifikationen (Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung), 3) andere passgenaue Hilfestellungen (Therapie, sonstige Beratung bei wohnungsrechtlichen, arbeitsrechtlichen sowie Schulden-Problematiken; „vielfältigen Probleme, die wir nicht bearbeiten können") und 4) Betriebliche Trainingsmaßnahmen.

Der befragte geschäftsführender Gesellschafter des Bildungsträgers bewertet das Instrument der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten positiv, auch wenn es nicht alle Probleme auf dem Arbeitsmarkt lösen könne: „Man muss natürlich aufpassen, dass

man die, die Arbeitsgelegenheiten nicht überstrapaziert“, es sei „keine Allzweckwaffe gegen Arbeitslosigkeit“. Für Jugendliche seien die Zusatzjobs eine „interessante Geschichte“, da es sich um eine Art „Streetworking im Fallmanagement“ handelt, d. h. man habe eine Kombination aus modernem Fallmanagement und Arbeitsgelegenheit, aus sozialer Arbeit und der Erfassung der ganzheitlichen Situation des Jugendlichen. Insgesamt sei es ein „intelligentes Gesetz“, das für den Jugendlichen „Orientierung, Motivierung und Zielorientierung“ bieten kann.
[*Interview Regio 3 Int 2*]

Mit der Einführung des SGB II haben außerdem Kommunen andere Fördermöglichkeiten verschoben oder ausgesetzt: Projekte der Jugendarbeit oder der Frauenförderung wären hier anzuführen. Betreuungsintensive Projekte müssen nun aus den Regiekosten der Arbeitsgelegenheiten finanziert werden. Diese reichen i. d. R. nicht aus für z. B. sozialpädagogische Betreuung und Einzelförderungen. Um nach wie vor kostenintensive Projekte durchführen zu können, kommt es zu einer Querfinanzierung mit Hilfe der Fallpauschalen aus zusätzlich durchgeführten Arbeitsgelegenheiten. Das heißt, dass etwa ein Träger zur Finanzierung eines betreuungsintensiven Projekts aus seinem ‚Kerngeschäft‘ in das Geschäft der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten-Trägerschaft einsteigt und über die Erhöhung der Zahl der Arbeitsgelegenheiten Pauschalen bzw. Regiekosten erhält, mit denen er dann das Kerngeschäft besonders fördert. Anders gesagt: Die Einrichtungen finanzieren ihre Stammbelegschaft aus den Regiekosten. Das gilt auch für Träger der Wohlfahrtspflege, die die ALG-II-Bezieher als ‚neue Klientel‘ für ihre Betreuungseinrichtungen entdeckt haben.

Schließlich gibt es Einrichtungen, die ohne Maßnahmenpauschalen ihre Tätigkeit komplett einstellen müssten. Ein Umweltjugendzentrum wäre hier ein Beispiel ebenso wie eine Reihe kleinerer Vereine, die mit Beratungsleistungen an sozial Schwache herantreten. Die Maßnahmenpauschalen fließen hier weniger in die Qualifizierung der Ein-Euro-Jobber, als vielmehr in die Deckung der Fixkosten der Einrichtungen (etwa: Miete).

6.1.3 Arbeitsgelegenheiten als Geschäftsfeld (Kundenlücken schließen)

Diese dritte Kategorie liegt gewissermaßen auf der Grenze zwischen den beiden zuletzt genannten. Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege sind auf verschiedene Kundensegmente spezialisiert und erbringen ihre Leistungen im Auftrag Dritter, i. d. R. unterschiedlicher Stellen der öffentlichen Hand. Auch sie versuchen, aktiv mit der neuen Situation umzugehen, das heißt, sich letztlich ein neues Absatzfeld für die eigenen ‚Produkte‘ zu erschließen.

Der Christlicher Sozialverband in Regio 5 bietet eine vielfältige Angebotspalette an, die etwa Aufgaben wie Suchtberatung, Beratungsstellen für Erziehung, Ehe, Schwangerschaft etc., Altenhilfe und -heime, Seniorenbegegnungsstätten, Pflegestationen, einen großen Bereich für psychisch Erkrankte und einen großen Bereich für die Wohnungslosenhilfe umfassen. Ein momentaner Wachstumsbereich ist das Feld der Angebote für arbeitslose Jugendliche „oder überhaupt im Bereich der Arbeit" – auch als Folge der Hartzgesetzgebung (I1). Der Verband unterhält in Regio 5 auch eine Radstation, die vom Interviewer-Team besucht wurde. Die Entwicklung der Aufgabenpalette richtete (und richtet) sich nach der Entwicklung von Angeboten/ Finanzierungsmöglichkeiten auf der einen und den Bedarfen auf der anderen Seite (I1). Die Umbruchzeit setzte für die Einrichtung bereits vor Ende 2004/Anfang 2005 ein und wird als „verworrene Situation" geschildert. Dies war insofern der Fall, als vorher parallel verschiedene „Fördertöpfe" für geförderte Beschäftigung existierten – etwa die „freie Förderung" vom Arbeitsamt, mit der auch das Stammpersonal gefördert wurde. Die erste „Unbekannte" war also: Wie kann man diese Förderung ersetzen? Es kam zunächst zu einer Weiterführung dieser Förderung durch das Sozialamt, das im Gegenzug forderte, Projektplätze für ihre Klientel vorzuhalten. Hier wurden dann alle 24 Plätze in die „BSHG-Schiene" geschoben. Hinzu kamen „Spielarten" wie das Sonderprogramm des Bundes „Arbeit für Langzeitlose" (AFL) oder „Jump Plus". Insgesamt wird aber der ‚Instrumentenkasten' an Maßnahmen positiv eingeschätzt, weil jeweils die Möglichkeit einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung gegeben war. In dieser Phase begann eine vermehrte Förderungsverlagerung, etwa weil das Sozialamt versuchte, sich über die Programme AFL und Jump Plus durch Mittel der Agentur zu refinanzieren („ganz verständlich"; I2).

Für die Radstation war dann Ende 2004 klar, dass ihre öffentliche Förderung künftig in Form von Arbeitsgelegenheiten stattfinden würde. Die Übergangsbedingungen[31] zu den Neuregelungen wurden aber - ein Spezifikum von Regio 5 - als „exzellent" bezeichnet, u. a. aufgrund der „Großzügigkeit" der Stadt gegenüber dem Verband und der Festschreibung, die alten Förderprogramme und -bedingungen würden noch bis Juni 2005 gelten. Im Frühjahr 2005 begann die Zusammenarbeit mit der ARGE in einem Schritt-für-Schritt-Prozess: Sukzessive wurden erste Arbeitsgelegenheiten in das Projekt integriert und die Teilnahmezahl auf 35 erhöht, „mit 'nem ganz simplen Hintergrund. Wir können so 'nen Dienstleistungsbetrieb wie die Radstation nicht von einem Tag auf den anderen zumachen, bloß weil die bisherigen Teilnehmenden alle ausscheiden müssen, ja, das ging natürlich nicht." (I2) Dies sei ganz hervorragend gelungen, aufgrund der Beteiligung der beiden Partner: ARGE und Sozialamt. Zum 1.7.2005 wurde der „Schnitt" vollzogen und nunmehr ausschließlich Arbeitsgelegenheiten genutzt. In der Erprobungsphase der Ein-Euro-Jobs wurde der Verband dann jedoch von der Agentur „ad hoc" angesprochen, ob

[31] Die Übergangsbedingungen beziehen sich auf die Übergangsfrist nach § 134 SGB XII (BSHG), nachdem vom BSHG-Träger bewilligte Maßnahmen bis längstens Ende 2005 fortgeführt werden mussten.

dieser nicht Arbeitsgelegenheiten anbieten will. Der Verband hat daraufhin entschieden, dem von ihm betreuten Personenkreis Arbeitsgelegenheiten anzubieten und führte zusätzlich Veranstaltungen mit etwa 150 Personen aus der Klientel der Langzeitarbeitslosen durch, auf denen ihnen Einsatzfelder bei den Dependancen des Verbandes vorgestellt wurden. Zwischen Oktober und Dezember 2004 hat der Verband daher in diesen Einsatzbereichen mit etwa 25 Zusatzjobbern (auf freiwilliger Basis) begonnen. [*Interview Regio 5 Int 5*]

Neben karitativen Einrichtungen entdecken auch zunehmend Bildungsträger die Langzeitarbeitslosen als Zielgruppe. Hier verändert sich die Akteurslandschaft: Bildungsträger mutieren zunehmend zu Beschäftigungsträgern, die sich ein neues „Geschäftsfeld“ bzw. einen neuen „Fachbereich“ einrichten, wie das Beispiel eines privatwirtschaftlichen Bildungsträgers in Regio 11 zeigt:

Mit den jüngsten Arbeitsmarktreformen änderte sich die Arbeit des privaten Qualifizierungs- und Weiterbildungsträgers „Bildung und Beruf“ GmbH in Regio 11: Die Bildungsträger hatten in den Jahren 2004 und 2005 mit einer relativ schwierigen Situation zu kämpfen, da unter der damaligen SPD-geführten Regierung die Arbeitsmarktinstrumente stark gekürzt wurden: Sie sind „im Wesentlichen ganz zusammengestrichen worden, die Fördergelder sind gekürzt worden und die Träger hatten durch die Bank in Deutschland eine recht schwierige Situation“. So fiel das Instrument der Umschulung komplett weg, die Anzahl der Bildungsgutscheine (mit der z. B. eine kaufmännische Qualifizierung beim Träger durchgeführt wurde) wurde stark reduziert. Des Weiteren kam es immer häufiger zu öffentlichen Ausschreibungen von Maßnahmen, was zur Folge hatte, dass „der mit dem niedrigsten Preis, letztendlich den Auftrag bekommt unabhängig von der Qualität der angebotenen Maßnahmen“. Mit diesen Dumpingangeboten konnte man nicht mehr mithalten. Diese Entwicklung - beschränkte Arbeitsmarktinstrumente und Dumpingpreise der Konkurrenz - führte dazu, dass man sich Ende 2004 neue Betätigungsfelder suchte. Die von der ARGE angebotenen Arbeitsgelegenheiten boten ein zusätzliches Feld, in dem man sich zunehmend engagierte („wir konnten dadurch auch Arbeitsplätze erhalten“, I1). Neue MitarbeiterInnen wurden nicht eingestellt, jedoch drei der eigenen Mitarbeiter über die Maßnahmenpauschale weiterfinanziert.

Die veränderten Förderbedingungen hatten Auswirkungen auf das eigene Personal: Bis 2003 habe man eine hochqualifizierte Mannschaft gehabt, „die ein Wahnsinns Geld gekostet hat in der Fortbildung und in der Qualifizierung“ (I1). Aufgrund der zurückgehenden Förderung musste man sich von teuren und hochqualifizierten Leuten trennen. Man behielt einen kleinen Stamm von MitarbeiterInnen und sei schlecht vorbereitet, wenn plötzlich wieder Bildungsgutscheine im Umlauf sind. Entsprechend beklagte die Befragte die fehlende Planbarkeit für ihre Einrichtung: „Wir hampeln, jetzt ernsthaft, von einem Monat zum anderen. Das kann nicht Bildungspolitik sein.“

(I1). Auch in der Zukunft würde man gerne Arbeitsgelegenheiten anbieten: „Für uns ist es ein Geschäft, ein Fachbereich“ (I1). [*Interview Regio 11 Int 4*]

6.2 Die ‚Friss-oder-Stirb‘-These

Ein-Euro-Jobs können als subventionierte Arbeit interpretiert werden, deren Nutzen für die Träger und Einsatzbetriebe von recht unterschiedlicher Art sein kann. Eine vorherrschende Betrachtung der Arbeitsgelegenheiten unter *arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten* führt einerseits zur Frage nach erhofften und erwünschten Klebeeffekten in den Einsatzbereichen der Ein-Euro-Jobs, andererseits aber zur Frage nach unerwünschten Mitnahme-, Substitutions- und Drehtüreffekten. Wie wir oben ausgeführt haben, sind die tatsächlichen arbeitsmarktpolitischen Effekte auch Ausdruck der Art und Weise, wie Arbeitsgelegenheiten in die Handlungsstrategien und -zwänge der Einsatzbetriebe integriert werden. Hier könnte man zwar von einer betriebsökonomischen Herangehensweise ausgehen, nach der - als Minimalvoraussetzung - den Akteuren eine Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Handlungsalternativen unterstellt wird, und sie versuchen, den größten möglichen Nutzen aus dem arbeitsmarktpolitischen Instrument zu ziehen. Selbstverständlich basiert der Einsatz von Arbeitsgelegenheiten einzelbetrieblich betrachtet immer auch auf einer Entscheidung. Vor dem Hintergrund der geschilderten Einsatzformen scheint uns das Handlungsfeld der Akteure - hier insbesondere der Einsatzbetriebe und Beschäftigungsträger - jedoch eher durch ein ‚narrowing of choice‘ gekennzeichnet zu sein, das aus verschiedenen Gründen heraus Alternativen zum Einsatz geförderter Beschäftigung mindestens ‚ansuggeriert‘. Die Grundfrage, die im Rahmen der Nutzung von Arbeitsgelegenheiten gestellt werden muss, lautet dann: *„Unter welchen Bedingungen kann es sich eine Einrichtung des Dritten Sektors überhaupt leisten, auf das Instrument der SGB II-Arbeitsgelegenheiten zu verzichten?“*

Folgende Handlungsbedingungen liefern die Antwort auf diese Frage:

- Es gibt eine hohe *Kontinuität von öffentlich geförderter Beschäftigung* in Dritte-Sektor-Organisationen und in der Sozialwirtschaft. Setzte man früher Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Arbeitsgelegenheiten nach dem Bundessozialhilfegesetz (§ 19) ein, so sind nun Zusatzjobber derartig in die Arbeitsabläufe integriert, dass ohne sie die erbrachten Leistungen nicht mehr möglich wären (z. B. Mobilitätshilfen für ältere Bürger).
- Es kam in jüngster Vergangenheit zur Verschiebung und zum Wegfall von anderen, vor allem finanziellen Fördermöglichkeiten. Betroffen sind zum Beispiel Maßnahmen, die früher über die Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII, heute SGB II) durchgeführt wurden. Kommunen und Agenturen für Arbeit haben sich aus Förderbereichen zurückgezogen, die nun - wie die Leistungsträger argumentieren - unter das SGB II fallen (Jugendarbeit wie etwa Fahrradwerkstätten, Frauenförderprojekte, individuelle Jugendqualifizierung etc.). Entweder gibt es diese Förderarten nun gar nicht mehr oder sie sind häufig über die Trägerpauschalen im SGB II nicht kostendeckend durchführbar - etwa im Bereich individueller Förde-

rung und pädagogischer Betreuung. Die Einrichtungen reagierten darauf - wie wir darstellten - mit der extensiven Nutzung der Trägerschaft von Arbeitsgelegenheiten zur Querfinanzierung. Ähnliches gilt natürlich insbesondere für Qualifizierungsgesellschaften.

- *Veränderte und strengere Budgetierungen bei der Erfüllung von hoheitlichen Aufgaben* führen zum Einsatz von Ein-Euro-Jobs. Pflichten der öffentlichen Hand müssen mit einem immer geringer werdenden Personalschlüssel erledigt werden. Die Aufrechterhaltung eines Pflichtkataloges in Museen, Bibliotheken oder in der Altenpflege wird über prekäre Beschäftigungen gewährleistet (bereits zuvor genutzt wurden: Praktika, Volontariate, 400-Euro-Jobs) - oder über Arbeitsgelegenheiten. Sie ersetzen auf diese Weise nicht mehr existierende Festangestellte.
- Es gibt im kommunalen und sozialen Sektor Einrichtungen, die *jährlich davon bedroht sind, aus dem Leistungskatalog gestrichen bzw. entfernt zu werden.* Diese Einrichtungen, etwa Umweltjugendzentren, stehen buchstäblich mit dem Rücken zur Wand und greifen auf Ein-Euro-Jobs zurück, um ihren Betrieb aufrechtzuerhalten.

Folglich lautet die Antwort auf die oben gestellte Frage, dass die Einrichtungen angesichts der Gefahr der Selbstaufgabe meinen, nicht auf dieses Instrument verzichten zu können. Die Ein-Euro-Jobs werden als subventionierte Arbeit in zweierlei Hinsicht für die Einrichtungen von entscheidender Bedeutung: als direkte Arbeitskraft (‚Randbelegschaft') und als Subvention der Stammbelegschaft via Maßnahmenpauschalen respektive Regiekosten. Sie sichern oftmals den Einrichtungen das Fortbestehen. Für diese Situation, die wir etwas plakativ und thesenförmig ‚Friss-oder-Stirb' genannt haben, finden sich zahlreiche weitere Indizien: Die Einsatzkriterien ‚Öffentliches Interesse', ‚Zusätzlichkeit' und mancher Orts auch ‚Wettbewerbsneutralität' beginnen zu verschwimmen: Bei der prekären Lage der Einrichtungen reduzieren sich die Fragen der Zusätzlichkeit und Wettbewerbsbedrohung auf den vorhandenen Personalschlüssel bzw. die vorhandenen Mittel. Bisherige Pflichtaufgaben werden zur Definitionssache. Die Frage lautet dann: Sollen diese Leistungen noch erbracht werden? Dabei scheinen sie für viele der Einrichtungen und aus Sicht der Einrichtungen eine Art ‚trojanisches Pferd' zu sein: *Ohne geht es nicht und gleichzeitig zementiert das Angebot an Arbeitsgelegenheiten die Situation knapper Mittel und dünner Personaldecken – es gibt ja die Möglichkeit der Ein-Euro-Jobs.* Insofern ist es kaum verwunderlich, dass in einer Reihe unserer Fälle ganze Regionen darauf drängen, die Handlungsspielräume des SGB II soweit auszuschöpfen, dass im Grunde die Bedingungen älterer Möglichkeiten der geförderten Beschäftigung wieder Geltung erhalten.

Das Pflegeheim in Regio 16 gehört zum Bezirksverband des Wohlfahrtverbandes „Weltliche Hilfe". Der befragte Einrichtungsleiter äußert sich kritisch zu Auslagerungs- und Ausgliederungstendenzen bei Pflegeheimen sowie zu 'schlanken' Konzepten von privatwirtschaftlichen Trägern. Der Kostendruck sei enorm hoch, gleichzeitig hätten sich die wohlfahrtlichen Träger eben verpflichtet, soziale Leistungen in der Fläche anzubieten, weshalb profitable Einrichtungen die weniger kostendecken-

den tragen müssten. Diese Konzeption werde durch die privatwirtschaftliche Konkurrenz und durch die Art der politischen Regulierung unterlaufen. Im ersten Falle finanzieren sich die wohlfahrtlichen Träger gleichsam quer, während ihre privatwirtschaftliche Konkurrenz nur ihre eigene Einrichtung im Auge haben müsse. Der so erzeugte Kostendruck bedeutet, dass die defizitären Einrichtungen (z. B. Infrastruktur auf dem Lande) von den Wohlfahrtsverbänden nicht mehr getragen werden können und diese sich auch auf ihre profitablen Bereiche konzentrieren und somit die „soziale Landschaft ausblutet" (Behinderteneinrichtungen, Beratungsstellen etc.).

Im zweiten Fall ist die Regelung so, dass Einrichtungen im Bundesland einen Fachkraftanteil von 50 Prozent aufweisen müssen (das Heim hat eine darüber liegende Quote). Der Personalschlüssel (nach Pflegestufen) sei insgesamt de facto nicht in der Lage, die Aufgaben, die zu erfüllen seien, zu decken. Der Einrichtungsleiter spricht von einem Verhältnis von 1 zu 1,6, das notwendig wäre, um die Aufgaben zu erfüllen. Der festgeschriebene Schlüssel liege bei 1 zu 2,4. Um in der Konkurrenz bestehen zu können, unterschreiten die Einrichtungen oftmals diesen Pflegeschlüssel (schöpfen ihn also nicht aus). „Das heißt, da ist eine ziemlich große Spanne zwischen dem, was tatsächlich überhaupt ähm zur Verfügung gestellt wird und dem, was eigentlich notwendig wäre um alle Aufgaben zu erfüllen, und da ist die Behandlungspflege noch gar nicht mit eingerechnet. Und das ist natürlich ein großes Strukturproblem, was alle Pflegeeinrichtungen ausbalancieren müssen auf dem Rücken der Pflegekräfte, zum Teil auch auf dem Rücken der Bewohner. [...] Und das ist eine beschissene Arbeitssituation." (I1) Unter den Pflegekräften grassiere das schlechte Gewissen gegenüber den Einwohnern, weil sie ihren Aufgaben im Grunde nicht nachkommen können. [*Interview Regio 16 Int 3*]

7 SGB-II-Arbeitsgelegenheiten und ihre regionenspezifischen Ausprägungen in den Akteursnetzen

Im Anschluss an die übergreifenden Eigenschaften und Ausprägungen der Arbeitsgelegenheiten, die in den Kapiteln *Arbeitsgelegenheiten im ‚Netz der Akteure'*, *Typische Einsatzfelder von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten*, *SGB-II-Arbeitsgelegenheiten* im Kontext der Träger und Einsatzbetriebe (und deren Handlungsfelder) dargestellt wurden, lenken wir nun den Blick auf die konkreten Akteursnetzwerke. Um die im Projekt angenommen regionenspezifischen Nutzungspraktiken der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten nachvollziehen zu können, wurden innerhalb einer Region verschiedene Akteure analysiert, die kooperativ an der Generierung von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten beteiligt sind: Politische Akteure, SGB II-Umsetzungsträger, Maßnahmeträger und Einsatzbetriebe. Die regionalen Rahmenbedingungen, die Interaktionen der Akteure sowie die Ausrichtung der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten erwiesen sich als maßgebend für die Ausgestaltung der Nutzung geförderter Beschäftigung. So zeigt der regionale Vergleich teilweise gravierende Divergenzen der Nutzungsform von Arbeitsgelegenheiten hinsichtlich ihrer Einsatzbereiche, ihrer Ausgestaltung (Arbeitsgelegenheit in der Mehraufwandsvariante vs. Entgeltvarian-

te), der quantitativen Nutzung, des Spektrums von Einsatzbetrieben (bis hin zum privatwirtschaftlichen Bereich) usw. In diesem Kapitel werden die regionalen Ausprägungen der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten näher charakterisiert, beginnend mit den regionalen Rahmenbedingungen, die einen Einfluss auf die praktische Umsetzung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentes ausüben.

7.1 Regionale Charakteristika des qualitativen Samples

Die ausgewählten Regionen (Agenturbezirke bzw. Städte) lassen sich hinsichtlich der Kontrastierungskriterien Lage im Bundesgebiet (mit besonderem Schwerpunkt auf eine Ost-West-Differenzierung), wirtschaftlichen Struktur der Region: prosperierende vs. krisenhafte Region, Größe der Kommune, Stadt vs. Land, durchschnittliche Arbeitslosigkeit und sonstige Kriterien (Struktur des Arbeitsmarktes, auffällige Branchenstruktur etc.) wie folgt charakterisieren[32]:

Regio 1: Südgroßstadt

Die Großstadt liegt in Westdeutschland und ist Zentrum eines Ballungsraumes. Im Vergleich zum Durchschnitt des Bundeslandes ist Südgroßstadt von einer eher ungünstigen Arbeitsmarktlage und durch eine relativ hohe Arbeitslosigkeit mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen gekennzeichnet. Die Arbeitsmarktsituation ist durch den nun schon mehrere Jahre andauernden Konversionsprozess von altindustriellen Arbeitsplätzen in Richtung des Dienstleistungsbereiches geprägt. Der Aufgabenerfüllung des SGB II wird nach dem Modell der ARGE nachgegangen. In Südgroßstadt übernimmt ein einziger Träger alle SGB-II-Arbeitsgelegenheiten. Es handelt sich um einen kommunalen Eigenbetrieb, der die Maßnahmen einerseits intern in eigenen Werkstätten, andererseits extern in Einsatzbetrieben der Stadt und des Dritten Sektors durchführt. Die Arbeitsgelegenheiten werden hier in einem moderaten Ausmaß eingesetzt. Eine lange Tradition in der kommunalen Beschäftigungspolitik führte zur Personalbedarfsdeckung über Beschäftigungsmaßnahmen. Infolge der Kontinuität dieser öffentlich geförderten Beschäftigung etablierte sich insbesondere der kommunale Akteur des Trägers von Arbeitsgelegenheiten. Für viele Einsatzbetriebe, die vorher BSHG-Maßnahmen angeboten haben, hat die Arbeitsmarktreform kaum Veränderungen in der Zusammenarbeit der Akteure ergeben.

Regio 2: Südmittelstadt

Südmittelstadt ist eine mittlere Großstadt in Westdeutschland. Sie zeichnet sich durch eine durchschnittliche Arbeitsmarktlage aus. Im Vergleich zum Bundesland kann von einer wenig florierenden Wirtschaftslage gesprochen werden. Die Abwan-

[32] Die vom IAB vorgeschlagene Typologie von SGB-II-(Umsetzungs-)Trägern (Blien et al. 2005; Rüb/Werner 2007; Rüb et al. 2006; Rüb/Werner/Wolf 2006) wurde bei der Fallauswahl zur Eingrenzung der zu untersuchenden Regionen herangezogen, sie diente jedoch in erster Linie der Groborientierung. Um die Anonymität zu gewährleisten, weisen wir im Folgenden weder die exakte Typisierung der untersuchten Regionen aus noch stellen wir exakte Kennziffern dar.

derung von Firmen hat zu einem Wegfall insbesondere einfacher Montagetätigkeiten geführt und so viele niedrig Qualifizierte ohne Beschäftigung zurückgelassen. Verglichen mit dem Landesdurchschnitt ist die Arbeitslosigkeit hoch und der Anteil der Langzeitarbeitslosen überproportional. Jugendarbeitslosigkeit wird als herausfordernde Problemlage thematisiert. Die SGB-II-Umsetzungsträgerschaft wird von einer ARGE wahrgenommen, die Arbeitsgelegenheiten in einem sehr intensiven Umfang einsetzt. Drei Einrichtungen weisen den jeweiligen Einsatzbetrieben die Maßnahmenteilnehmenden nach den thematisch gegliederten Feldern ihrer Herkunft zu: Einsatzbetriebe im Bereich der Wohlfahrt werden von einem gemeinnützigen, christlichen Verein bedient, während ein kommunaler Träger als gemeinnützige GmbH Maßnahmen in der Kommune organisiert und der kommunale Bauhof als dritter Träger die Arbeitsgelegenheiten nur innerhalb der eigenen Einrichtung einsetzt. Die Maßnahmenteilnehmenden sind in dieser Kommune charakteristischerweise niedrig qualifiziert.

Regio 3: Nordostmittelstadt

Die in Ostdeutschland gelegene mittlere Großstadt ist seit der Wende eine wirtschaftlich stagnierende Krisenregion. Nordostmittelstadt hat eine der höchsten Arbeitslosenquoten in Ostdeutschland und einen sehr hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen. Die ARGE in Nordostmittelstadt nimmt eine starke Machtposition ein, indem sie ihre alleinige Gestaltungshoheit in der Akteursebene in vollem Umfang nutzt. Sie fungiert als Idealtypus einer agenturdominierten ARGE, da sie Ein-Euro-Jobs als Integrationsinstrument in den ersten Arbeitsmarkt ansieht. Zugleich befinden sich die Maßnahmeträger der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten in einem harten Wettbewerb um die Maßnahmenplätze, wobei die Stadt selbst nicht als (direkter) Träger von Arbeitsgelegenheiten agiert. Der zur Interviewzeit hohe Anteil geförderter Beschäftigung ist jedoch geringer als das frühere Ausmaß geförderter Beschäftigung. Obwohl die Aufnahmefähigkeit des regionalen Arbeitsmarktes immer begrenzt sein wird, habe man nun mit den neuen Instrumenten die Möglichkeit einer individuellen Betreuung der Langzeitarbeitslosen (ARGE-Interview). Dabei gibt es in Nordostmittelstadt keine historisch gewachsene Trägerstruktur und kaum Wohlfahrtseinrichtungen. Alle Träger von Arbeitsgelegenheiten sind auch Einsatzbetriebe und die ARGE stimuliert Konkurrenz unter ihnen. Charakteristisch ist auch in dieser Region eine Klassifizierung der ALG II-Empfänger, sowie der Einsatz von Förderketten (auf Arbeitsgelegenheit folgen ABM).

Regio 4: Südwestkleinstadt

Die Kleinstadt liegt in Westdeutschland. Infolge der Wirtschaftsentwicklung (Wegbruch des lange Zeit eindeutig dominierenden Industriezweigs und kleinerer weiterer Industriezweige, Auflösung eines Militärstützpunktes, Grenzlage zum Nachbarland, welche zwar zum Einpendeln von Arbeitskräften führt, nicht aber zu einer Pendelarbeitsmigration in das Nachbarland, ist in den letzten drei Dekaden die Einwohnerzahl stark gesunken. Wie ein Interviewter bemerkt, verfügt die Region über „15 Jahre Vorsprung“ in den Erfahrungen mit Schrumpfungsprozessen im Vergleich zu Ostdeutschland. Die Krisenregion ist geprägt von hoher Arbeitslosigkeit und einem sehr

hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen. Das umfangreiche Entstehen neuer Arbeitsplätze ist nicht absehbar. Das gewählte SGB-II-Umsetzungsmodell ist die ARGE, die durch ihren unmittelbaren Kontakt zu den Trägern von Arbeitsgelegenheiten als Akteur wahrgenommen wird. Alle Träger stellen gleichzeitig Einsatzbetriebe dar, wobei ein größerer überregional tätiger Träger interne und externe Zusatzjobs durchführt. Die ARGE nutzt Arbeitsgelegenheiten in großem Umfang, insbesondere als Bildungsmaßnahmen (in denen Jugendliche Bildungsabschlüsse nachholen), da die Bevölkerung bezogen auf den Bundesdurchschnitt durch ein niedriges Qualifikationsniveau mit hohem Anteil an Hauptschulabgängern und Personen ohne jeglichen Schulabschluss gekennzeichnet ist. Dies ist Folge der früheren Wirtschaftskonzentration auf eine Branche mit vornehmlich un- und angelernten Tätigkeiten. Durch ein längeres Kooperationsprojekt zwischen Kommune und Agentur gab es schon vor Bildung der ARGE Erfahrungen in der Kooperation und durch das Fehlen von Arbeitsplätzen kommt es zu keinem Zielstreit über den Einsatz von Arbeitsgelegenheiten mit anderen kommunalen Akteuren (etwa Wirtschaftsverbänden).

Regio 5: Westmittelstadt

Die in Westdeutschland gelegene mittlere Großstadt befindet sich in einer prosperierenden Region und ist ein bedeutender Wissenschafts- und Verwaltungsstandort. Westmittelstadt zeichnet sich durch eine geringe Arbeitslosenquote aus und der Aufgabenerfüllung des SGB II geht eine ARGE nach. Jedoch wird die tatsächliche Abwicklung der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten von einer kommunalen Koordinierungsstelle wahrgenommen, die in direktem Kontakt zu den Maßnahmeträgern steht. Maßnahmeträger sind zugleich Einsatzbetriebe. In Westmittelstadt wird das Instrument der Arbeitsgelegenheiten in einem gemäßigten Umfang genutzt und von einer breiten Struktur von Trägern umgesetzt. Es gibt ein hohes Maß an Kontinuität der Trägerschaft (Erfahrungen mit früheren Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung). Die prinzipielle Ferne zu der ARGE drückt sich in sprachlichen Unschärfen der Maßnahmeträger aus; so wird häufig von der „ARGE“ berichtet, wenn die „Koordinierungsstelle“ gemeint ist. In Westmittelstadt wurden ebenfalls Vorprojekte zwischen Kommune und Arbeitsamt initiiert, ehe die ARGE gebildet wurde. Charakteristisch ist das überdurchschnittliche Engagement der Kommune, das sich einerseits durch die hohe Anzahl der MitarbeiterInnen in der ARGE und andererseits durch die regionalspezifische Einrichtung der „kommunalen Koordinierungsstelle“ ausdrückt.

Regio 6: Ostgroßstadt

Die in Ostdeutschland gelegene Großstadt weist im Vergleich zu anderen ostdeutschen Regionen eine relativ günstige Wirtschaftsentwicklung auf. Der Wegfall der einflussreichen Wirtschaftszweige des altindustriell geformten Industriestandortes konnte nach der Wende im Vergleich zu anderen ostdeutschen Kommunen relativ gut aufgefangen werden. So dominieren heute Informations- und Kommunikationstechnologie sowie Biotechnologie, Maschinen- und Anlagebau die Wirtschaftsstruktur. Ostgroßstadt gilt als relativ günstiger Entwicklungsfall unter sehr schwierigen Bedingungen. Die Arbeitslosenquote ist im Verhältnis zum Bundesland günstig, die

Anzahl der ALG-II-Empfangenden ist bezogen auf den Bundesdurchschnitt sehr hoch, der Anteil der Langzeitarbeitslosen überdurchschnittlich. Diesen Bedingungen wird mit dem Umsetzungsmodell der ARGE begegnet, und trotz hoher Arbeitslosigkeit und einer geringen lokalen Chance auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt werden Arbeitsgelegenheiten in verhältnismäßig moderatem Umfang genutzt. Einer großen Anzahl an ALG-II-Beziehenden steht eine verschwindend geringe Anzahl offener Stellen gegenüber - eine Arbeitsmarktintegration vieler Arbeitsloser scheint daher unwahrscheinlich. In ihrer Tendenz steigt auch die Zahl der ALG-II-Beziehenden weiterhin an. Diese „reale Situation“ müsse auch bei arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen in Rechnung gestellt werden (ARGE-Interview). Der Terminus des „zweiten Arbeitsmarktes“ ist fest etabliert und wird nicht in Frage gestellt. In Ostgroßstadt wird die Maßnahme hauptsächlich in der Mehraufwandsvariante genutzt. In verschwindend geringem Umfang kommt die Entgeltvariante zum Einsatz, die in den Fällen greift, in denen eine europäische Förderung in Anspruch genommen wird (Bedingungen der Refinanzierung) oder wenn Eigeninitiativen (und Finanzierungen) der Träger bezuschusst oder angeschoben werden sollen. Die ARGE nimmt eine Kundensegmentierung in Betreuungskategorien vor, wobei die sozial schwächere Gruppe eine Qualifizierung und sozialpädagogische Betreuung erhält.

Regio 7: Nordgroßstadt

Die Großstadt ist eine der großen nördlichen Metropolen Deutschlands. Allein aus ihrer Größe ergibt sich eine sehr heterogene Wirtschaftslage. Die im gesamten als ungünstig zu beschreibende Wirtschaftssituation geht einher mit einem hohen Anteil arbeitsloser Menschen, unter denen der Anteil der Langzeitarbeitslosen sehr hoch ist. Im Stadtgebiet existieren mehrere Agenturbezirke und damit mehrere ARGEn (kein Optionsmodell), von denen eine ins Sample eingeht. Durch ihre spezifische Organisationsform entfernen sich die in Nordgroßstadt agierenden Umsetzungsträger von den Einsatzbetrieben. Es besteht nur ein direkter Kontakt zwischen der ARGE und den sieben Trägern von Einsatzbetrieben, die jedoch die Zusatzjobs v. a. extern einrichten. Im Stadtgebiet werden enorme Mengen an geförderter Beschäftigung und Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwands- und Entgeltvariante umgesetzt. Die befragte ARGE besitzt insbesondere darin eine Signifikanz, als dass sie eine quantitativ hohe Nutzung der Arbeitsgelegenheiten unter Bevorzugung der Entgeltvariante aufweist.[33] Im gesamten Stadtgebiet, unabhängig vom Zuständigkeitsbereich der einzelnen Agenturbezirke in Nordgroßstadt, konkurrieren Träger, die wie Logistikunternehmen agieren, indem sie „Menschenströme“ ‚push-orientiert‘ organisieren. Es entsteht ein enormer Wettbewerb der Träger um Einsatzorte, der durch Restriktionen bei den Einsatzmöglichkeiten[34] verschärft wird. Die befragte ARGE erleichtert den kooperierenden Trägern die Planungen, über das Screening

[33] Dies sei zwar die teurere Variante, man müsse jedoch Transferleistungen (Sozialgeld) gegen rechnen.

[34] Es findet eine Negativselektion auf den sozialen Bereich im Einsatz von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante statt, da der technisch-gewerbliche Bereich durch eine starke Personalvertretung und politische Akteure (Kammern) verhindert wird.

der ALG-II-Empfänger im Anfangsprofiling. Dennoch ist die vielerorts beschriebene Planungsunsicherheit der konkurrierenden Träger auch in Nordgroßstadt von Bedeutung, jedoch sagt die befragte ARGE den durch eine Vorauswahl bestimmten Trägern, mit denen sie zusammenarbeitet, ein gewisses Kontingent fest zu. Allerdings sind diese Zusagen gefährdet, wenn die Mittel der ARGE gestrichen werden. Die Maßnahme ist so angelegt, dass nebst einer sozialpolitischen Linie (Ausgestaltung der Maßnahme nach individuellen Wünschen der Teilnehmenden) ebenso ihre Kehrseite legitim genutzt werden kann: als Mittel zur Arbeitsfähigkeitserprobung und Haushaltssanierung[35]. Insgesamt gibt es ein hohes Maß an Kontinuität der (kommunalen) Maßnahmen und Träger (diese kooperieren seit Jahren mit der Stadt). Einerseits haben die Großträger beträchtliche Personalstöcke aufbauen können, auf der anderen Seite agieren sie jedoch mit sehr kurzen Arbeitshorizonten von einem Jahr.

Regio 8: Ostmittelstadt

Ostmittelstadt war früher industriell geprägt und ist heute eher ein Wissenschaftsstandort in einer ländlichen Umgebung. Sie zeichnet sich durch eine gute Wirtschaftslage aus. Es handelt sich um eine Optionskommune in Ostdeutschland mit durchschnittlicher Arbeitslosigkeit. Die Umsetzung wird durch einen kommunalen Eigenbetrieb durchgeführt. Es gibt über 50 Träger mit denen der SGB-II-Umsetzungsträger kooperiert. Mit diesen wird direkt verhandelt, so dass ein Büro für die Träger mit drei Mitarbeitern eingerichtet wurde. Städtische Arbeitsgelegenheiten werden über einen kommunalen Träger von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten abgewickelt. Auch in dieser Kommune findet sich eine Segmentierung der SGB-II-Empfänger, und nur „D- und E-Kunden“ werden in Arbeitsgelegenheiten vermittelt. Die Teilnehmenden arbeiten sowohl bei Wirtschaftsunternehmen als auch im öffentlichen Bereich sowie bei Wohlfahrtsträgern. Eine Besonderheit von Ostmittelstadt ist, dass die Arbeitsgelegenheit in der Entgeltvariante nur neun Monate von der Kommune finanziert und die verbleibenden drei Monate vom Träger übernommen werden. Es entstehen neue Förderketten von Arbeitsgelegenheiten: von der Mehraufwandsvariante zur Entgeltvariante, schließlich in Arbeit. Die Entgeltvariante ist dann „eine Anschubfinanzierung für den Arbeitsplatz“. Entscheidendes Kriterium ist, dass die Teilnehmenden so viel beim Träger verdienen, dass sie und ihre Bedarfsgemeinschaften keinen weiteren Leistungsbezug erhalten (unter Umständen muss die Person gewechselt werden). Ferner werden Arbeitsgelegenheiten als „Straf-ABM“ (Interview mit dem kommunal zugelassenen Träger) eingesetzt: Hier verrichten die Maßnahmenteilnehmenden ‚sinnlose Aufgaben‘, wie beispielsweise „den Wald fegen“. Eines der Ziele dieser Maßnahmen ist es, das mögliche Zeitkontingent der ALG II-Empfangenden für Schwarzarbeiten zu verringern.

---

[35] Indem Masseneinbestellungen zu Terminen und Massenzuweisungen an Träger vorgenommen werden, können bei Nichterscheinen temporär Leistungskürzungen folgen.

Regio 9: Zentralkleinstadt

Bei Regio 9 handelt sich um einen räumlich weit ausgreifenden Landkreis in Westdeutschland mit über 50.000 Einwohnern, die in drei Städten und mehreren Gemeinden leben. Die Aufgaben des SGB II werden in kommunaler Eigenregie wahrgenommen. Im Vergleich zu anderen Optionskommunen ist die Wirtschaftsentwicklung in Zentralkleinstadt eher unterdurchschnittlich. Bedeutende regionale Wirtschaftszweige sind: die Holzwirtschaft, die Gipsherstellung sowie der Elektro- und der Druckbereich. Die Arbeitslosenquote ist im Vergleich zum Landesdurchschnitt hoch. Die hohe Arbeitslosigkeit entstand infolge des Wegfalls a) klassischer Industriearbeitsplätze (Bergbau sowie diverser Baustoffe), b) eines Militärstützpunktes sowie c) von Strukturhilfen für ein ehemaliges Grenzgebiet. Als Hauptproblem wird einhellig die hohe Jugendarbeitslosigkeit sowie die niedrige Qualifikation der Jugendlichen betrachtet. Eine Besonderheit findet sich in der Erstattung der Maßnahmenkosten: neben der variierenden Trägerpauschale gibt es die Möglichkeit, tatsächlich anfallende Kosten der Träger direkt mit dem zugelassenen kommunalen Träger abzurechnen. Für Projektmanagement und Leitung steht klar das sozialpolitische Ziel im Vordergrund: Menschen, die „sonst keine Chancen haben“, möchte man eine Beschäftigung mit Qualifizierung ermöglichen. Dagegen vertritt die leistungsgewährende Abteilung einen sanktionierenden Ansatz: Leistungen dürften nur denen zugestanden werden, die im Sinne des Gesetzes bedürftig seien. Arbeitsleistungsverweigerung führe zur unberechtigten Inanspruchnahme von Hilfen und könne über Arbeitsgelegenheiten getestet werden. (Dergestalt angelegte) Arbeitsgelegenheiten werden in Zentralkleinstadt in großem Umfang genutzt und kommen auch im privatwirtschaftlichen Bereich zum Einsatz.

Regio 10: Nordmittelstadt

Regio 10 gehört zu den flächenmäßig größten Landkreisen in Deutschland. Nordmittelstadt ist eine optierende Kommune mit einer sehr guten Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage. Die Kommune liegt hinsichtlich der Arbeitslosenquote unter dem Landes- bzw. Bundesdurchschnitt und auch die Zahl der ALG-II- Beziehenden ist sehr niedrig. Die gesamte Region zeichnet sich durch einen hohen Anteil an Aussiedlern aus, insofern existieren im Landkreis einige soziale Brennpunkte, von denen einer besucht wurde (Regio 10 Int 1). Der zugelassene kommunale Träger in Nordmittelstadt konkurriert mit einer als ARGE organisierten Stadt im Wirkungsgebiet. Die kennzeichnenden Elemente des Einsatzes von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten sind arbeitsmarkt- und weniger sozialpolitischer Art: Die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt hat absolute Priorität. Um keine Begehrlichkeiten von Trägerseite und keine Verfestigung des zweiten Arbeitsmarktes hervorzurufen, werden den Trägern von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten keine Maßnahmenkostenpauschalen gezahlt (Ausnahme: Jugendprojekte). Die Einsätze sind relativ kurz (sechs Monate) und Praktika und Qualifizierungsangebote Pflichtbestandteil der Maßnahme. Die Arbeitsgelegenheiten werden überwiegend in der Mehraufwandsvariante durchgeführt und in moderatem Umfang genutzt. In Nordmittelstadt findet sich eine Kontinuität der öffentlich geförderten Beschäftigung: Der zugelassene kommunale Träger ist im Landkreis seit den 1990er Jahren mit kommunalen Maßnahmen betraut – mit

dezidierter Vermittlungsabsicht der Teilnehmenden in den ersten Arbeitsmarkt. Als Besonderheit in Regio 10 treten Maßnahmenteilnehmende (Zwei-Euro-Jobber) als Anleiter für „normale“ Teilnehmende der Arbeitsgelegenheiten auf.

Regio 11: Zentralmittelstadt

Zentralmittelstadt ist eine mittlere Großstadt in Westdeutschland in einer ehemaligen Bergbauregion. Nach dem Niedergang des Bergbaus entwickelte sich der als altindustriell zu charakterisierende Standort zu einer Wissenschafts- und Dienstleistungsstadt. Die Sozialstruktur ist durch eine überdurchschnittliche Arbeitslosen- und eine hohe ALG-II-Empfängerquote geprägt. Als SGB-II-Umsetzungsträger wurde eine ARGE gewählt, in der nicht nur das Personal, sondern auch das Akteursfeld von der Kommune dominiert wird. Die ARGE steht in direktem Kontakt zu 18 Trägern, die gleichzeitig Einsatzbetriebe sind. Die Maßnahmen werden für ein Jahr bewilligt, nach sechs Monaten ist ein Wechsel des Teilnehmenden vorgesehen. Das Konkurrenzverhältnis der Träger ist in Zentralmittelstadt äußerst schwach entwickelt, da die ARGE nach Maßnahmenstellen und der Möglichkeit der Ausschöpfung der Fördermittel sucht. Es werden vergleichsweise wenige Arbeitsgelegenheiten durchgeführt, da das Angebot seitens der Träger von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten fehlt. Gleichzeitig gibt es eine hohe Kontinuität der Träger öffentlich geförderter Beschäftigung. Zwei durchgeführte Pilotprojekte erleichterten die Einführung von Arbeitsgelegenheiten nicht maßgeblich (in städtischen Dienststellen wurde dieses Instrument erst Ende 2005 eingesetzt). Regionale Besonderheit ist eine Trägerverbindung aus fünf Trägern, die gemeinsam Maßnahmen beantragen (vgl. Interview Regio 11 Int 3). Da die Entgeltvariante arbeitsmarktnäher eingesetzt werden kann, soll in Zukunft diese Maßnahme verstärkt genutzt werden.

Regio 12: Südwestmittelstadt

Südwestmittelstadt ist eine Landkreis-ARGE in Südwestdeutschland. Insgesamt zeichnet sich die Region durch ihre Wirtschaftsstärke sowie durch (im Verhältnis zu Bund und Land) deutlich niedrigere Arbeitslosenzahlen (ALG I und II) aus: Es handelt sich demnach um eine ländliche Region mit einer sehr guten Arbeitsmarktlage. Die marginal genutzte Maßnahmenform der Arbeitsgelegenheit wird ausschließlich in der Mehraufwandsvariante angeboten, jedoch ausdifferenziert in so genannte Ein-Euro-Jobs und Zwei-Euro-Jobs. Je nach Leistungsstand des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen wird eine unterschiedlich hohe Mehraufwandsentschädigung ausbezahlt: Bei einem höheren Leistungsstand werden zwei Euro erstattet, dafür erhält der Träger der AGB-II-Arbeitsgelegenheiten keine Maßnahmenkostenpauschale. Bei einem niedrigeren Leistungsstand erhält der Teilnehmende einen Euro als Mehraufwandsentschädigung und die Maßnahmenpauschale für den Träger wird durch den erhöhten Betreuungsaufwand gerechtfertigt. Insgesamt wird der Einsatz stark von der ARGE dominiert, die mit mehreren Trägern direkt kooperiert. Die Gemeinden im Landkreis werden in der Vermittlung der Maßnahmenteilnehmenden bevorzugt, da sie die qualifizierteren Personen zugewiesen bekommen (die Zwei-Euro-Jobs) – die freien Träger erhalten dafür finanzielle Unterstützung in Form der Maßnahmenpauschalen für das Angebot der Ein-Euro-Jobs. Geschickt wurden die Ge-

meinden des Landkreises als Träger eingebunden, da jede Gemeinde mindestens einen Zwei-Euro-Job anbietet. Für alle Träger gilt, dass die bewilligten Plätze nicht permanent besetzt werden, da man die Träger seitens der ARGE daraufhin testen möchte, ob es sich bei den beantragten Aufgaben um zusätzliche handelt. Das Instrument der Ein-Euro-Jobs ist in Südwestmittelstadt nicht Bestandteil des öffentlichen Diskurses, die günstige Konjunktur- und Arbeitsmarktlage verhindert aufkommende Konflikte. Zur Politik des SGB-II-Umsetzungsträgers gehört es, dass alle relevanten Akteure ‚ins Boot geholt' wurden und ‚hinter' der Umsetzung der Arbeitsgelegenheiten ‚stehen' („Es läuft hier einfach im Konsens.", IHK). Einerseits wird dies deutlich durch einen Ausschuss zur Kontrolle und Abstimmung der AGHs. Zu diesem Ausschuss gehören die Arbeitsagenturen, die ARGEn sowie die Tarifparteien und die Kammern. Andererseits wurden alle Gemeinden des Landkreises als Träger involviert, so dass alle Bürgermeister als „Multiplikatoren" der Arbeitsmarktreform fungieren.

Regio 13: Nordwestmittelstadt

Nordwestmittelstadt ist eine mittelgroße Stadt in Norddeutschland. Die wirtschaftliche Lage kann als schlecht bis krisenhaft bezeichnet werden. Die Arbeitslosenzahl ist ausgesprochen hoch (mit über 20 Prozent), die Stadt weist eine der höchsten ALG-II- bzw. Sozialhilfeempfängerzahlen in Westdeutschland auf. Dies ist Folge des Strukturzusammenbruchs im Bereich einfacher Tätigkeiten. Mehrere große Arbeitgeber haben in den zurückliegenden 20 Jahren Konkurs angemeldet, die Arbeitsplätze verschwanden ‚über Nacht' – ohne dass es Auffanggesellschaften oder sonstige Maßnahmen gegeben hätte. Im Zuge dieser Entwicklung haben sich die Arbeitslosenzahlen seit Anfang der 1980er Jahre mehr als verdoppelt. Damals hat man mit einer systematischen kommunalen Arbeitsmarktpolitik begonnen, ohne welche die Statistiken in den Augen der Befragten noch drastischer ausfallen würden. Es wurde in Nordwestmittelstadt offiziell das Modell der ARGE als SGB-II-Umsetzungsmodell gewählt. De facto haben sich, als regionales Spezifikum, parallele agenturseitige und kommunale Strukturen herausgebildet: So findet sowohl die Betreuung der Langzeitarbeitslosen als auch die Organisation der Arbeitsgelegenheiten zweifach statt: Während sich die Kommune bzw. eine Tochtergesellschaft um die ehemaligen Sozialhilfeempfänger kümmert und für diese Klientel Ein-Euro-Jobs organisiert, ist die ARGE (bzw. die agenturdominierte Seite der ARGE) für die ehemaligen Arbeitslosenhilfebezieher zuständig. Die Organisation der Arbeitsgelegenheiten für beide Klientengruppen wird überwiegend von einer kommunalen Beschäftigungsgesellschaft übernommen, die mit allen Trägern von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten kommuniziert, die gleichzeitig auch Einsatzbetriebe sind. Beide Seiten (Agentur und Kommune) sind sich der ernsten Lage der Krisenregion bewusst, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Arbeitsmarktersatzbereich werden nicht in Frage gestellt („es gibt keinen Arbeitsmarkt"). Das Thema der Arbeitsgelegenheiten steht insofern weniger im Zusammenhang des Forderns oder der Arbeitsmarktintegration als vielmehr im Zusammenhang der staatlichen Intervention zur Schaffung von Ersatz für Arbeitsplätze, die durch die Wirtschaft nicht angeboten werden können.

Regio 14: Südostkleinstadt

Bei Südostkleinstadt handelt es sich um eine kleine bis mittlere Stadt in Westdeutschland. Die Arbeitsmarktentwicklung ist extrem hohen saisonalen Schwankungen unterworfen: So zählt der Gastronomie- bzw. Tourismusbereich für die – chronisch geldarme - Region zu den entscheidenden Wirtschaftszweigen. In Südostkleinstadt wurden vor diesem Hintergrund in der Vergangenheit erhebliche Mittel der Agentur und des Europäischen Sozialfonds (ESF) in ABM und SAM gesteckt (u. a. zum Ausgleich der saisonalen Schwankungen und zur Qualifikation im Gastronomie- und im Grünflächenbereich). Als SGB-II-Umsetzungsmodell scheiterte die ARGE aus Stadt und Agentur: Nachdem die Stadt die Vertragsverhandlungen zur Gründung einer ARGE zu einem späten Zeitpunkt (die Verhandlungen waren bereits fortgeschritten) unvermittelt abbrach, wurde Südostkleinstadt zu einer der deutschlandweit 21 Kommunen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung. Die Agentur für Arbeit dominiert so die Ausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik im SGB II Regelkreis. Diese weist alle entsprechenden Charakteristika auf: niedrige bis keine Pauschalen, Direktkommunikation mit den Trägern, das Fehlen von Beiräten oder ähnlichen Kontrollinstrumentarien zur Integration der Arbeitsmarktpolitik in die Interessenstruktur der regionalen politischen und wirtschaftlichen Landschaft. Dafür ist die Politik der Agentur für Arbeit deutlich am Recht und an der richterlichen Rechtsprechung orientiert (auch in Abgrenzung zu Empfehlungen der BA): Um Gerichtsverfahren zu vermeiden, wird neuerdings die wöchentliche Arbeitszeit von Ein-Euro-Jobbern auf 20 Stunden begrenzt. Die Interessen der Kommune werden allerdings auch berücksichtigt: Sie ist der größte Träger von Arbeitsgelegenheiten.

Regio 15: Ostkleinstadt

Ostkleinstadt ist eine vorwiegend ländliche Region in Ostdeutschland. Sie weist eine sehr geringe wirtschaftliche Dynamik auf, die Arbeitsmarktlage wird als sehr schlecht bewertet. Die ländliche Krisenregion hat eine hohe Arbeitslosigkeit, der Anteil der Langzeitarbeitslosen ist ebenfalls sehr hoch. Es existiert so gut wie keine Industrie (mehr) – das ehemalige Großkombinat (Bergbau, Energie) wurde nach der ‚Wende' Anfang bis Mitte der 1990er Jahre aufgelöst. Vereinzelt gibt es Maschinen- und Anlagenbau, Elektronik sowie Abbau und Veredelung von Braunkohle. Die Gesamtbevölkerungszahlen sinken (für die nächsten drei bis fünf Jahre wird von einer Abwanderung von ca. 10.000 Personen ausgegangen). Es wird prognostiziert, dass dann ganze Dörfer verlassen sein werden. Eine der wichtigsten Wirtschaftszweige ist der Tourismus, in dessen Bereich erhebliche Anteile der geförderten Beschäftigung (Einrichtung von Wanderwegen, Maßnahmen zur Förderung der touristischen Attraktivität) fließen. Weitere Maßnahmen flossen und fließen in Renaturierungs- und Rekultivierungsprojekte. Als SGB-II-Umsetzungsträger hat sich eine ARGE gebildet, die mit allen Trägern von Arbeitsgelegenheiten direkt kooperiert. Diese Träger sind alle auch Einsatzbetriebe (eine Weitervermittlung der Arbeitskraft ist möglich). Die Region verfügt über ausgeprägte Erfahrungen mit ABM, SAM, BSI und weiteren Formen öffentlich geförderter Beschäftigung aus allen möglichen ‚Fördertöpfen'. Auch die Arbeitsmarktpolitik im Zuge der Hartz-IV-Reform trägt die Züge

von geförderter Arbeit mehr als etwa von Qualifizierungsmaßnahmen. Als Besonderheit gilt allerdings allen Beteiligten, dass sich der Landkreis verstärkt für Wirtschaftspolitik und weniger für Beschäftigungspolitik ausspricht – im Gegensatz zu den angrenzenden Bezirken.

Regio 16: Zentralwestmittelstadt

Zentralwestmittelstadt ist eine westdeutsche Stadt mittlerer Größe. Sie weist eine überdurchschnittliche Arbeitsmarktlage und ein hohes Bruttoinlandsprodukt pro Kopf aus. Die Arbeitslosenquote liegt weit unter dem Bundesdurchschnitt und leicht unter dem Bundeslanddurchschnitt. Es wurde das SGB-II-Umsetzungsmodell der Optionskommune gewählt, unter dessen Regie der zugelassene kommunale Träger zum bestimmenden Akteur der öffentlich geförderten Beschäftigung wurde. Im Zuge der organisationalen Umsetzung des SGB II wurde diese kommunale Einrichtung aufgespalten in einen Bereich, der nun hoheitliche Aufgaben für die Kommune wahrnimmt sowie einen Bereich, der als Träger der Arbeitsgelegenheiten (und deren Vermittlung) auftritt. Die SGB-II-Arbeitsgelegenheiten finden zu einem Großteil in eigenen Betrieben des Umsetzungsträgers statt. Es wird keine Maßnahmenkostenpauschale an externe Einrichtungen gezahlt, so dass diese - im Gegensatz zu den Eigenbetrieben (die eine Pauschale erhalten) - als Einsatzbetriebe zu bezeichnen sind. Die Regulierung der Arbeitsgelegenheiten erfolgt in einem gut eingespielten Netzwerk von Verantwortlichen (Politik, Gewerkschaft, Kammern). Unter anderem ist die günstige Wirtschaftslage dafür verantwortlich, dass es kaum Auseinandersetzungen um die Zusatzjobs gibt.

Regio 17: Zentralsüdmittelstadt

Bei Zentralsüdmittelstadt handelt es sich um eine Boom-Region mit über 100.000 Stadtbewohnern in Süddeutschland. Im engen Umkreis finden sich weitere (etwas kleinere) Städte und viele Gemeinden – die Region und ihr Umfeld sind dicht besiedelt. Die Gegend profitiert in besonderem Maße von der anlaufenden Konjunktur zum Zeitpunkt der Erhebung (Frühjahr 2007). Die günstige Arbeitsmarktlage betrifft sowohl den SGB-III- als auch den SGB-II-Bereich. In der Stadt scheiterten die Verhandlungen zu einem ARGE-Vertrag, so dass die Aufgabenerfüllung des SGB II getrennt wahrgenommen wird. Die Agentur für Arbeit ist für Eingliederungsleistungen zuständig: Mit allen Trägern von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten verhandelt die Agentur selbst, diese sind gleichzeitig auch Einsatzbetriebe bzw. vermitteln die Zusatzjobber an andere Einrichtungen weiter. Für typische Träger von AGH (die hier der Agentur nahe stehen und typische Beschäftigungs- und Bildungsprogramme durchführen) gilt, dass eine zunehmende Knappheit ‚qualifizierter ALG-II-Bezieher' beklagt wird: Beschäftigungsprojekte ‚leben' auch ein Stück a) von vorhandenen Grundqualifikationen der Teilnehmenden und b) von einer einigermaßen stabilen Belegschaft. Beides scheint durch die Arbeitsmarktlage unterminiert zu werden (hohe Fluktuation der ‚Guten', daraus folgende Zuweisung des ‚Bodensatzes'). Dies hat mit dem zweiten Sondermoment vor dem Hintergrund des günstigen Arbeitsmarktes zu tun: Geförderte Beschäftigung kann sich hier paradoxerweise wesentlich marktnäher gerieren als in Problemregionen. So sind praktisch alle teilnehmerreichen

Maßnahmen so angelegt, dass die Maßnahmeträger direkt auf verschiedenen Märkten auftreten und Erlöse erwirtschaften (etwa: Betreiben eines Innenstadtcafés; Dienstleistungen im Grünflächenbereich für die Kommune; Gebrauchtwarenläden; Entrümpelungen, Umzüge etc.). Die Erlöse sind ein wichtiges Standbein der Einrichtungen.

Regio 18: Zentralwestmittelstadt

Zentralwestmittelstadt kann als mittlere Großstadt beschrieben werden, deren wichtigster Wirtschaftssektor heute das Transport- und Logistikgewerbe ist. Sie zeichnet sich durch folgende Eigenschaften mit Blick auf die Arbeitsmarktentwicklung aus: ein städtisch geprägter Raum zu einem Ballungsgebiet gehörend, altindustriell strukturiert, d. h. sich in Konversion befindend, daraus folgende relativ hohe Arbeitslosenquote (mit einem besonders hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen), sowie schließlich die Gründung einer ARGE in Form einer GmbH. Die ARGE ist zweifellos stark durch kommunale Einflüsse bestimmt, da hier eine lange Tradition systematischer lokaler Arbeitsmarktpolitik für die Sozialhilfeklientel vorhanden ist (inkl. Infrastruktur). Ein gegenwärtiger und künftiger Schwerpunkt der Arbeitsmarktpolitik ist die Klientel der Jugendlichen. Insgesamt wird das Instrument der Arbeitsgelegenheit, im Verhältnis zur Regionengröße, in erheblichem Ausmaß eingesetzt. Gleichzeitig existiert eine lange Tradition kommunaler Arbeitsmarktpolitik, die Spuren in der Nutzungspraxis der Arbeitsgelegenheiten hinterlässt, wobei die AGHs zwar im Trägerkontakt jeweils direkt von der ARGE verwaltet werden, aber die kommunale Beschäftigungsgesellschaft einen sehr großen Anteil der Maßnahmen betreut. Die Beschäftigungsgesellschaft hat sich inzwischen in Richtung Jugend erweitert – sie gehört gemeinsam mit einem karitativen Träger und einigen kleineren, teils privatwirtschaftlichen Bildungsträgern zu den Gewinnern der Umstellung (ebenso wie die Kommune selbst, die mit der ARGE GmbH nun die größte ‚Eigenbehörde' bzw. den größten finanziellen Input erhält). Die Anzahl an Maßnahmen geförderter Arbeit wurde im Zuge der Hartz-IV-Reform enorm erhöht – die Trägerlandschaft ist entsprechend zufrieden mit der Entwicklung (und damit auch ihrer finanziellen Absicherung). Trotz anders lautender Bekundungen hat sich die Trägerlandschaft erheblich gewandelt - was wohl aufgrund des Mengenzuwachses als unproblematisch empfunden wird. Bildungs- und Beschäftigungsträger haben spürbar profitiert - und die Belebung scheint mit einer weiteren Systematisierung und Professionalisierung der Landschaft einherzugehen. Geradezu demonstrativ ist bei der ARGE (der Teil der ARGE, der die aktive Arbeitsmarktpolitik verantwortet, ist selbst aus der kommunalen Landschaft rekrutiert, während sich der ‚Agenturteil' der ARGE auf die Grundsicherung spezialisiert hat) und den kommunalen Einrichtungen die Skepsis gegenüber der Agentur für Arbeit.

Regio 19: Zentralwestkleinstadt

Zentralwestkleinstadt gehört zu den ländlichen Gebieten in Westdeutschland, die eine gute Arbeitsmarktlage besitzen. Die Arbeitslosenquote liegt unterhalb des Bundes- und Bundeslanddurchschnitts, der Anteil an Langzeitarbeitslosen ist niedrig. In den letzten Jahren erfuhr der mit über 150.000 Einwohnern starke Landkreis ein

enormes Bevölkerungswachstum. Dies ist wohl auch der guten wirtschaftlichen Situation geschuldet. So kam es v. a. im Verarbeitenden Gewerbe, im Handel und in der Dienstleistungsbranche zu einer absoluten Zunahme der versicherungspflichtig Beschäftigten. Ein weiterer Standpfeiler der Wirtschaftspolitik ist der Tourismus. Weil keine ARGE mit der Kreisverwaltung zustande kam, erfolgt eine getrennte Aufgabenwahrnehmung durch die Agentur für Arbeit. Die Agentur kooperiert mit den Maßnahmeträgern direkt. Die klassischen Träger von Arbeitsgelegenheiten sind in der Regel karitative Einrichtungen, die ihren jeweiligen Sitz vor allem in den kleineren Städten haben, während die Bedeutung von Arbeitsgelegenheiten in den kleinen Ortschaften praktisch verschwindend gering ist. Hier spielen die gewohnten Limitationen ländlicher Regionen eine große Rolle: lange Fahrzeiten und Begrenzungen des öffentlichen Nahverkehrs. Das führt zu Schwierigkeiten, ausreichend Träger von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten zu finden und in der Konsequenz zu einem niedrigen Volumen an AGH. Daher wurden Gemeinden als Einsatzbetriebe gewonnen (sie wurden von der Agentur für Arbeit direkt angesprochen), sie erhalten keine Maßnahmenkostenpauschale, die Teilnehmenden sollten aus dem Gemeindegebiet stammen. Die getrennte Aufgabenwahrnehmung im Bereich SGB II führte einerseits zu Verzögerungen bei der Realisierung einer systematisch angelegten aktiven Arbeitsmarktpolitik, da lange Zeit unklar war, ob es zu einer gemeinsamen ARGE-Gründung kommt. Andererseits ermöglicht sie offensichtlich eine besondere Form der Dominanz der BA-Politik: Im Gegensatz zu ARGEn ist die Agentur für Arbeit an Vorgaben in Form von Handlungsempfehlungen/Geschäftsanweisungen (HEGA) sowie Arbeitshilfen, die über die zuständig Regionaldirektion vermittelt werden, direkt gebunden.

In der nachstehend aufgeführten Tabelle werden die skizzierten Regionen nach den Kriterien Lage im Bundesgebiet, Größe der Kommune, durchschnittliche Arbeitslosenquote und Stadt vs. Landkreis dargestellt.

Tabelle 7
Regionale Spezifika der untersuchten Einheiten

Lage im Bundesgebiet	
Westdeutschland	**Ostdeutschland**
Regio 1: Südgroßstadt	Regio 3: Nordostmittelstadt
Regio 2: Südmittelstadt	Regio 6: Ostgroßstadt
Regio 4: Südwestkleinstadt	Regio 8: Ostmittelstadt
Regio 5: Westmittelstadt	Regio 15: Ostkleinstadt
Regio 7: Nordgroßstadt	
Regio 9: Zentralkleinstadt	
Regio 10: Nordmittelstadt	
Regio 11: Zentralmittelstadt	
Regio 12: Südwestmittelstadt	
Regio 13: Nordwestmittelstadt	
Regio 14: Südostkleinstadt	
Regio 16: Zentralwestmittelstadt	
Regio 17: Zentralsüdmittelstadt	
Regio 18: Zentralwestmittelstadt	
Regio 19: Zentralwestkleinstadt	

Größe der Kommune		
bis 100.000 Einwohner	**bis 500.000 Einwohner**	**über 500.001 Einwohner**
Regio 4: Südwestkleinstadt	Regio 2: Südmittelstadt	Regio 1: Südgroßstadt
Regio 9: Zentralkleinstadt	Regio 3: Nordostmittelstadt	Regio 6: Ostgroßstadt
Regio 14: Südostkleinstadt	Regio 5: Westmittelstadt	Regio 7: Nordgroßstadt
Regio 15: Ostkleinstadt	Regio 8: Ostmittelstadt	Regio 17: Zentralsüdmittelstadt
	Regio 10: Nordmittelstadt	
	Regio 11: Zentralmittelstadt	
	Regio 12: Südwestmittelstadt	
	Regio 13: Nordwestmittelstadt	
	Regio 16: Zentralwestmittelstadt	
	Regio 17: Zentralsüdmittelstadt	
	Regio 18: Zentralwestmittelstadt	
	Regio 19: Zentralwestkleinstadt	
Durchschnittliche Arbeitslosigkeit		
bis 9 %	**10 % bis 15 %**	**über 15 %**
Regio 5: Westmittelstadt	Regio 1: Südgroßstadt	Regio 3: Nordostmittelstadt
Regio 10: Nordmittelstadt	Regio 2: Südmittelstadt	Regio 4: Südwestkleinstadt
Regio 12: Südwestmittelstadt	Regio 6: Ostgroßstadt	Regio 7: Nordgroßstadt
Regio 16: Zentralwestmittelstadt	Regio 8: Ostmittelstadt	Regio 13: Nordwestmittelstadt
Regio 17: Zentralsüdmittelstadt	Regio 9: Zentralkleinstadt	Regio 15: Ostkleinstadt
Regio 19: Zentralwestkleinstadt	Regio 11: Zentralmittelstadt	
	Regio 14: Südostkleinstadt	
	Regio 18: Zentralwestmittelstadt	
Stadt vs. Landkreis		
städtisch geprägt	**ländlich geprägt**	
Regio 1: Südgroßstadt	Regio 9: Zentralkleinstadt	
Regio 2: Südmittelstadt	Regio 10: Nordmittelstadt	
Regio 3: Nordostmittelstadt	Regio 12: Südwestmittelstadt	
Regio 4: Südwestkleinstadt	Regio 16: Zentralwestmittelstadt	
Regio 5: Westmittelstadt	Regio 19: Zentralwestkleinstadt	
Regio 6: Ostgroßstadt		
Regio 7: Nordgroßstadt		
Regio 8: Ostmittelstadt		
Regio 11: Zentralmittelstadt		
Regio 13: Nordwestmittelstadt		
Regio 14: Südostkleinstadt		
Regio 15: Ostkleinstadt		
Regio 17: Zentralsüdmittelstadt		
Regio 18: Zentralwestmittelstadt		

Quelle: Eigene Darstellung

Neben den regionalen Besonderheiten können die Netze der Akteure, die vor Ort die SGB-II-Arbeitsgelegenheiten generieren, sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. Eine tragende Rolle spielt dabei der Hauptakteur, der SGB II-Umsetzungsträger. Dieser ‚Key Player' soll im Folgenden Gegenstand der Betrachtung sein.

7.2 Die SGB-II-Umsetzungsträger und die Strukturen der Netze

Empirisch hat sich gezeigt, dass die Faktoren ‚Nähe-Ferne zwischen Umsetzungsträger und Einsatzbetrieb', damit einhergehend ‚Transparenz-Intransparenz' sowie die Art und Weise der Aushandlung (konsensuelle vs. konfliktive Zielfestlegung) die wichtigsten netzwerkendogenen Aspekte der Produktion von Arbeitsgelegenheiten sind. Die konkrete Umsetzungsform der Maßnahme korreliert nur mäßig (um einen

quantitativen Ausdruck metaphorisch zu verwenden) mit diesen Faktoren. Mit anderen Worten: Wenn, dann sind die Entscheidungen für diese oder jene Umsetzungsform und der charakteristisch eingeschlagene Weg der Gestaltung von Arbeitsgelegenheiten beides Faktoren, die von der vorgängigen Netzwerkstruktur auf lokaler Ebene abhängen – eine Kausalität, die von der Umsetzungsform zur Ausgestaltung (und zum Erfolg) der Maßnahmen führen würde, konnte dagegen nicht oder kaum festgestellt werden. Wir gehen eher von einem Kontinuum der Ausprägungen aus, die weniger auf die Umsetzungsform verweist. Außerdem bestimmt die Kooperations- und Koordinationsdichte vor Ort das Geschehen (sowohl das aktuelle als auch die Landschaft der Einsatzbetriebe und die politische Verflechtung arbeitsmarktpolitischer Akteure; es handelt sich hier also ebenfalls um einen Faktor, der auf vorgängige Kooperationen verweist).

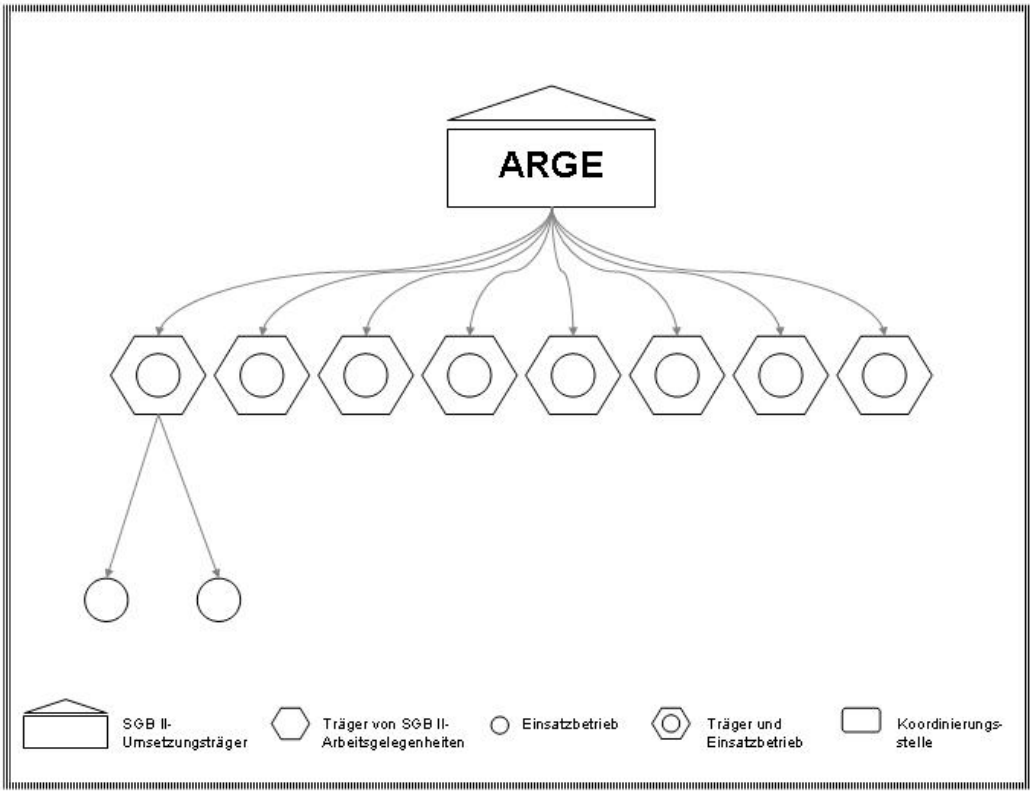
7.2.1 Nähe-Ferne zwischen Umsetzungsträger und Einsatzbetrieb

Der Involvierungsgrad des Umsetzungsträgers hat Konsequenzen für alle anderen Ebenen (vgl. Spiel der Ebenen). So kann dieser in direktem Kontakt mit allen Trägern der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten stehen. Je nach Größe der Kommune bzw. des Agenturbezirkes schwankt die Zahl der Träger zwischen 20 und 200, manchmal liegt die Zahl auch darüber. Häufig werden die Arbeitsgelegenheiten bei den Trägern selbst durchgeführt, insofern handelt es sich bei diesen Trägern gleichzeitig um Einsatzbetriebe. Die Träger der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten können aber auch externe Maßnahmen anbieten, beispielsweise in anderen organisationsnahen Einrichtungen oder Dienststellen. In diesen Fällen verbleibt die Maßnahmenkostenpauschale für den organisatorischen Aufwand beim Träger (es wird häufig eine verwaltende Arbeitskraft über die Pauschalen finanziert), die Zusatzkraft wird an einen Einsatzbetrieb vermittelt.

Charakteristisch ist, dass das Verhältnis zwischen SGB-II-Umsetzungsträger und Einsatzbetrieb durch die Kriterien Nähe vs. Ferne geprägt ist. Im Fall der Einsatzbetriebe, die gleichzeitig Maßnahmeträger sind, ist eine *Nähe* zwischen Umsetzungsträger und Einsatzbetrieb zu konstatieren. Diese Nähe bedeutet, dass es zu direkten Verhandlungen um die Bewilligung der Maßnahme, die Höhe der Maßnahmen- bzw. Sachkostenpauschale sowie zu regelmäßigen face-to-face-Kontakten kommt. Der Umsetzungsträger gestaltet die Rahmenbedingungen aktiv mit: So werden beispielsweise Qualifizierungsanteile im Rahmen der Arbeitsgelegenheiten festgelegt, Art und Umfang der sozialpädagogischen Intensivbetreuung konzipiert, Zielgruppen definiert und aktiviert oder Zuweisungen aufgrund erfolgter Profilings mit den langzeitarbeitslosen Kunden durchgeführt. Die Einsatzbetriebe halten Plätze für Arbeitsgelegenheiten vor, diese werden dann - je nach Qualifikation und Bedürfnissen des Kunden/der Kundin - durch den Umsetzungsträger bzw. das eigene Markt- und Integrationsteam besetzt. In der Regel sind nicht alle Maßnahmenplätze mit Teilnehmenden besetzt. Die Vorgaben des Umsetzungsträgers sind auf der konkreten Handlungsebene der Einsatzbetriebe bekannt, das *Ausmaß an Informiertheit* auf Einsatzbetriebsebene ist hoch. Es finden im Vorfeld der Antragsstellung informelle

Gespräche statt, in denen die Einsatzkriterien diskutiert und die Anträge dementsprechend angepasst werden. Im Verlauf der Maßnahme finden Vor-Ort-Kontrollen durch den SGB-II-Umsetzungsträger in den Einrichtungen statt. Sie dienen der Überprüfung der Einsatzkriterien (öffentliches Interesse, Zusätzlichkeit, Wettbewerbsneutralität). Für die Träger respektive Einsatzbetriebe stellen diese Besuche auch eine Möglichkeit dar, für ihre Einrichtung zu werben und über die Arbeit in den Maßnahmen zu informieren. So könne es - so die Hoffnung der Einrichtungen - zu einer passgenauen Vermittlung in einen Ein-Euro-Job kommen.

Abbildung 5
Interaktionsmodell aus Regio 3



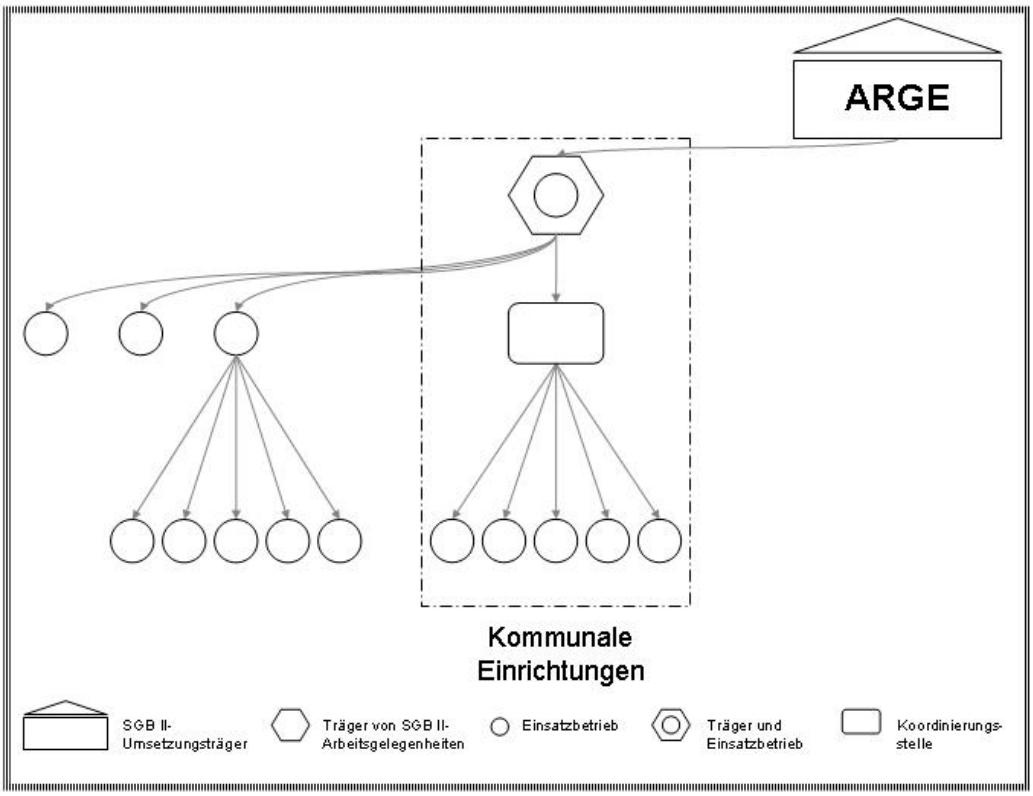
Quelle: Eigene Darstellung

Das Organisationsmodell von Regio 3 kann als idealtypisches Beispiel für ein Verhältnis der Nähe zwischen Umsetzungsträger und Einsatzbetrieb gelten. Der SGB-II-Umsetzungsträger - in diesem Fall handelt es sich um eine ARGE - hat direkten Kontakt zu allen Trägern, die gleichzeitig Einsatzbetriebe sind. In Ausnahmefällen kommt es zu einer Vermittlung von Zusatzkräften in externe Einsatzbetriebe durch den Maßnahmeträger (dennoch werden immer auch Zusatzkräfte in der eigenen Einrichtung eingesetzt, vgl. Interview Regio 3 Int 3). In diesem Netzwerk herrscht eine recht hohe Transparenz auf den ‚oberen' Ebenen, allerdings verbunden mit kurzen Planungshorizonten zulasten der Träger und Einsatzbetriebe. Die Dominanz der Agentur und die desolate Arbeitsmarktlage unterbinden Zielkonflikte effektiv über den Einsatz von Arbeitsgelegenheiten, die – paradoxerweise - als Marktersatzleistung mit sozialpolitischem Ansinnen in kurzen Zyklen (nach dem Motto: „jeder soll mal drankommen können") organisiert und gleichzeitig in den Jargon der Arbeitsagentur eingebettet sind. Begibt man sich allerdings auf die konkrete

Betriebsebene, so zeigt sich, dass die ‚Durchgriffskausalität' des zentralen Spielers sich an den Querverbindungen zwischen den Maßnahmeträgern bricht, die sich teils Zusatzjobber wechselseitig ausleihen.

Das Gegenmodell sieht einen Rückzug des SGB-II-Umsetzungsträgers vor, der die konkrete Akquise, Organisation und Betreuung der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten an eine oder mehrere zwischengeschaltete Maßnahmeträger - zumeist handelt es sich dabei um große und erfahrene Beschäftigungsgesellschaften - delegiert. Das Verhältnis zwischen Umsetzungsträger und Einsatzbetrieb ist von einer prinzipiellen *Ferne* gekennzeichnet. Diese Ferne führt zu einer verblüffenden Unkenntnis der Hintergrundstrukturen, der gesetzlichen Regelungen und auch der Einsatzkriterien der Arbeitsgelegenheiten bei den Einsatzbetrieben. Dieses Modell findet sich *zumeist in großen Städten*, die Massen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Arbeitsgelegenheiten zuweisen. Die Delegation von Aufgaben an große Beschäftigungsgesellschaften, die das Profiling, den Kontakt zu den Einsatzbetrieben via Kalt-Akquise sowie die Betreuung und Vermittlung der Zusatzjobber übernehmen, erleichtert das eigene Arbeiten der Umsetzungsträger. Die Verantwortlichen in den Einsatzbetrieben sind durch die Ferne zum lokalen Zentrum der öffentlich geförderten Beschäftigungspolitik gekennzeichnet, die Hauptakteure sind häufig nicht bekannt. Dies hat jedoch eine große Unkenntnis auf Seiten der Einsatzbetriebe zur Folge: so wird gemutmaßt, dass die öffentlich geförderten Zusatzkräfte vom „Arbeitsamt" kommen und anderen ist der Name des SGB-II-Umsetzungsträger (in Regio 7) unbekannt bzw. wird als privater Arbeitsvermittler definiert. ‚Wettbewerb' verschiebt sich in diesem Netzwerk in Richtung eines ‚Arbeitsgelegenheitenplatzwettbewerbs' um Einsatzbetriebe seitens der Träger. Die Kenntnis der Interviewten in Einsatzbetrieben reicht i. d. R. nicht über die konkreten Ansprechpartner bei den Beschäftigungsgesellschaften (Träger von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten) hinaus. Der Umsetzungsträger gestaltet die Rahmenbedingungen im Hintergrund: Der *Grad der Informiertheit* über die Bedingungen zum Einsatzes von Arbeitsgelegenheiten in den Einsatzbetrieben ist abhängig von den Bemühungen der Träger. Wenn ein intensiver Austausch zwischen Träger und Einsatzbetrieb erfolgt (was in der Regel heißt: Einsatzbetriebe bilden ein formales oder informales Netzwerk um den Träger herum, gehören also teilweise zu denselben übergeordneten Eigentumsstrukturen) bzw. ein formales Verfahren für die Einsatzkriterien entwickelt wurde, so kann auf Einsatzbetriebsebene ein umfangreiches Wissen über Rahmenbedingungen, gesetzliche Grundlagen und Key Player vorhanden sein. Bei einer Zusammenarbeit mit sehr vielen Einsatzbetrieben können (und wollen) die Träger von Arbeitsgelegenheiten diese Weitergabe an Informationen häufig nicht mehr leisten.

Abbildung 6
Interaktionsmodell aus Regio 1



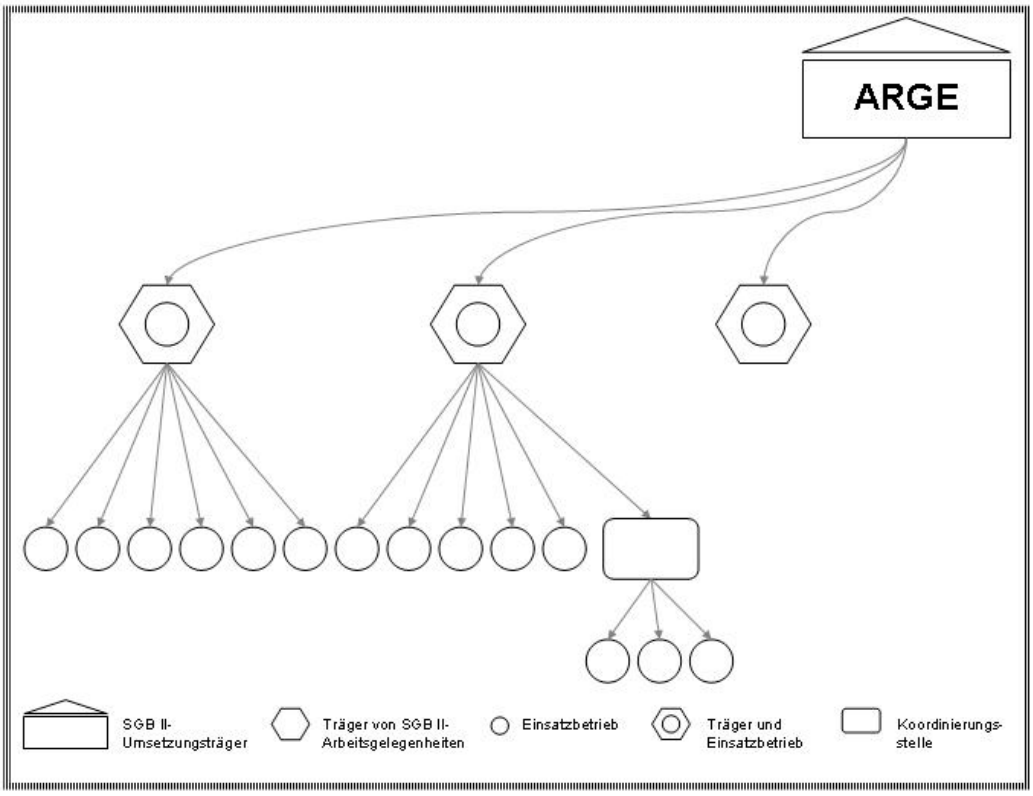
Quelle: Eigene Darstellung

Organisationsformen, die eine Ferne zwischen SGB-II-Umsetzungsträger und Einsatzbetrieb produzieren, finden sich beispielsweise in Regio 1 und Regio 2, im Sample am deutlichsten jedoch in Regio 7. In Südgroßstadt (Regio 1) wurde in den 1990er Jahren eine kommunale Beschäftigungsgesellschaft gegründet, die die kommunalen BSHG-Maßnahmen für die städtischen Dienststellen, aber auch für externe Träger, organisierte. Mit der Einführung des SGB II kam es zur Gründung einer ARGE, die diese kommunale Beschäftigungsgesellschaft zum alleinigen Träger von Arbeitsgelegenheiten in Regio 1 beauftragte. In der Folgezeit änderte sich durch die Einführung des neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumentes wenig: Die kommunale Beschäftigungsgesellschaft setzte die Arbeitskräfte intern in eigenen Werkstätten und extern in städtischen Dienststellen (dort gibt es eine Koordinierungsstelle, die die städtischen Bedarfe in Anträge bündelt, der Beschäftigungsgesellschaft kommuniziert und die Maßnahmen organisiert) und bei freien Trägern ein. Insofern gibt es neben dem Träger ausschließlich Einsatzbetriebe in Regio 1. Die Verantwortlichen in den Einsatzbetrieben haben konkrete Ansprechpartner bei der kommunalen Beschäftigungsgesellschaft, ein Kontakt zur ARGE gibt es nur in Ausnahmefällen.

Ein ähnliches, jedoch ausdifferenzierteres Modell findet sich in Regio 2. Dort wurden drei Träger mit der Organisation von Arbeitsgelegenheiten betraut. Eine städtische Tochter versorgt städtische Dienststellen mit Ein-Euro-Jobbern (vgl. Creaming-Effekte). Der zweite Träger, die Christliche Beschäftigungsgesellschaft, kooperiert mit Einsatzbetrieben der freien Wohlfahrtpflege und zivilgesellschaftlichen Akteuren.

Schließlich handelt es sich beim dritten Träger um den kommunalen Bauhof, der die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen intern einsetzt. Für die Einsatzbetriebe bedeutet dieser Interaktionsaufbau, dass sie ausschließlich Kontakt zu jeweils einem der drei Träger von Arbeitsgelegenheiten haben, nur in Ausnahmefällen existieren Verbindungen zur lokalen Arbeitsgemeinschaft.

Abbildung 7
Interaktionsmodell aus Regio 2



Quelle: Eigene Darstellung

Für die Christliche Mutter-Kind-Einrichtung ergibt sich als Einsatzbetrieb in der Zusammenarbeit mit den Trägern und der ARGE folgendes Bild:

> Die Rekrutierung und Auswahl der „Hartz-Kräfte“ erfolgt über die Christliche Beschäftigungsgesellschaft [Träger von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten]. Die Christliche Mutter-Kind-Einrichtung hat bei der Beschäftigungsgesellschaft einen festen Ansprechpartner. Die Zusammenarbeit verlaufe völlig problemlos und sei zu den früheren Kontakten zum Sozialamt vergleichbar [damals: BSHG-Maßnahmen]. Die Beschäftigungsgesellschaft vermittelt die Kräfte, klärt Fragen der Verlängerung von Stellen und Fragen der Zuweisung und Ersatzzuweisung von „Hartz-Kräften“, führt einmal wöchentlich Qualifizierung durch und nimmt Hausbesuche vor. Zur ARGE hat dieser Einsatzbetrieb kaum Kontakt, kennt aber Personen, die dort tätig sind, von den früheren Beziehungen zum Sozialamt her. (Interview Regio 2 Int 6)

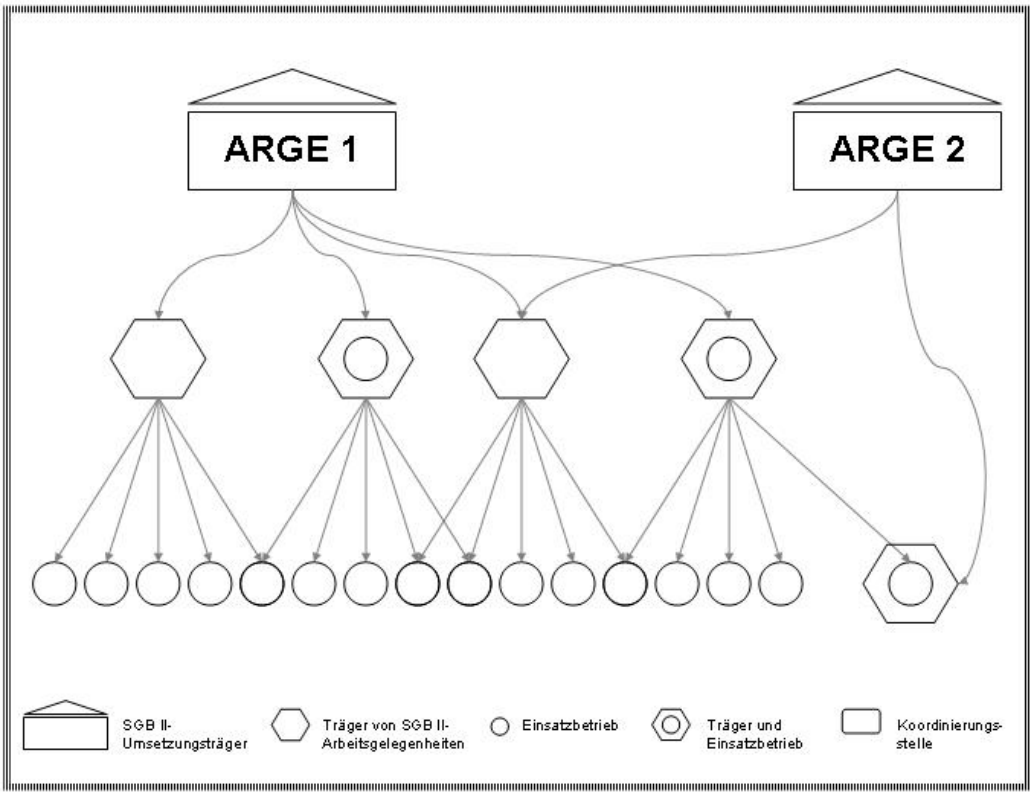
Zur Einhaltung der Einsatzkriterien werden häufig formale Verfahren entwickelt, die gewährleisten sollen, dass kein missbräuchlicher Einsatz der Zusatzkräfte vorkommt. In Regio 2 werden zwischen den Einsatzbetrieben und den Trägern Arbeitseinsatzverträge geschlossen, wie das Beispiel der Kirchenverwaltung verdeutlicht:

> Die Maßnahme erfolgt über einen Arbeitseinsatzvertrag mit dem Träger. Neben allgemeinen Angaben zur Person, Angaben zur Arbeitszeit, Einsatzort, Qualifi-

zierungstag wird eine detaillierte Beschreibung der Tätigkeiten verlangt, um anhand des Stellenprofils einschätzen zu können, ob es sich um eine Hilfstätigkeit handelt. Zum Schluss muss die Kirchengemeinde folgendes bestätigen: „Es wird bestätigt, dass die vorhandenen Planstellen besetzt sind, kein reguläres Beschäftigungsverhältnis verdrängt bzw. keine Neueinstellung durch die Maßnahme verhindert wird. Das Recht der Mitarbeitervertretung im konkreten Einzelfall nach eigenem Ermessen das Kirchengericht (ehemals Schlichtungsstelle) anzurufen bleibt unberührt.“ (Interview 2 Int 7)

In Regio 7 finden sich die stärksten Formen der Distanz zwischen SGB-II-Umsetzungsträgern und Einsatzbetrieben. Dies liegt am Vorhandensein von mehreren Maßnahmeträgern, die ihrerseits mit jeweils einer festen Anzahl von Trägern von Arbeitsgelegenheiten kooperieren. Auf der untersten Ebene befinden sich Einsatzbetriebe, die Kontakt zu mehreren Trägern, jedoch keinen Kontakt zum Umsetzungsträger haben.

Abbildung 8
Interaktionsmodell aus Regio 7



Quelle: Eigene Darstellung

Das Beispiel einer Schule in Regio 7 verdeutlicht die Situation der Einsatzbetriebe:

Der Schulleiter wurde von mehreren Trägern kontaktiert und brauchte nicht selbst aktiv zu werden: „Als dann die neueste Arbeitsmarktreform gekommen ist, sind auch sofort bei uns die ersten Anrufe von Beschäftigungsträgern gekommen, die uns, die uns eben Hartz IV, also [AGH-]Beschäftigte angeboten haben.“ Ende Dezember 2004 liefen die letzten ABM-Stellen aus, bereits ab Januar 2005 hatte man die ersten Zusatzjobber. (...) Aus der Sicht der Einsatzbetriebe ist dieses Vorgehen bequem: „Die rufen so häufig an, und bieten so viel an, dass ich da im Grunde genommen nur zugreifen muss“. Die Grundschule arbeitet im Moment mit vier verschiedenen Maßnahmeträgern zusammen („ich hab mich auf die vier eingependelt“), mit denen man eine vertrauensvolle

> Zusammenarbeit hat, man kennt die Geschäftsführer und hat direkte Ansprechpartner („feste Basis“). (...) Auf die Frage, ob der Schulleiter Kontakt zum SGB II-Umsetzungsträger (Jobcenter) hat, ist er der Meinung, dass es sich um einen privaten Anbieter handelt: „Ne, hab ich nicht. Das können wir auch nicht, also da kommt’s zu Kompatibilitätsprobleme, also wir sind ja als Schule eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und als solche gemeinnützig und privaten Jobcentern könnten wir dann arbeiten, wenn wir Geld hätten, was wir selber ausgeben können, das haben wir aber nicht.“ Auch die Begriffe „Arbeitsamt“, „Agentur“ und „ARGE“ werden häufig als Synonyme verwendet. (Interview Regio 7 Int 3)

Viele Einsatzbetriebe werden von verschiedenen Trägern von Arbeitsgelegenheiten, die wiederum mit verschiedenen SGB-II-Umsetzungsträgern kooperieren, mit Anfragen ‚bombardiert‘ bzw. überhäuft, ob sie kostenlose Arbeitskräfte einsetzen würden (dieses von Leiharbeitsfirmen bekannte Verfahren nannten wir ‚Kalt-Akquise‘). In Konsequenz ist ein Unwissen der Beteiligten in den Einsatzbetrieben über die Hauptakteure, aber auch die Rahmenbedingungen zu konstatieren, wie die Interviews mit der Großbibliothek und dem Kindermuseum zeigen:

> Die Befragten der Großbibliothek besitzen kaum Kenntnisse über die übergreifenden Strukturen der öffentlich geförderten Beschäftigung. So werden keine Differenzen zwischen Beschäftigungsgesellschaften, ARGEn, Agenturen für Arbeit oder Sozialämtern wahr- und entsprechend auch nicht vorgenommen. Sie gehen aber im Prinzip davon aus, dass „das irgendwo alles Menschen sind, die arbeiten wollen.“ (B2) Weder Arbeits- und Sozialämter noch Beschäftigtengesellschaften sollten dieser Meinung nach die „...Leute zu Arbeit verdonnern“ (B2). Es bestehen kontinuierliche Kontakte (und teils feste Ansprechpartner) zu bzw. bei verschiedenen Beschäftigungsgesellschaften. Es komme am Ende der Maßnahme zu einer direkten Rückkoppelung zwischen dem Einsatzbetrieb und dem Träger, in dem ein Bewertungsbogen des Teilnehmenden eingereicht wird. Mit einzelnen Beschäftigungsgesellschaften kooperiert die Einrichtung nicht mehr, weil die „nicht gut zu den Leuten“ gewesen seien (B2). Die Devise des Hauses sei eine „menschenwürdige Behandlung“ (B1) insbesondere vor dem Hintergrund, dass Personen in Arbeitsgelegenheiten nicht über die gleichen Rechte verfügen würden wie Festangestellte (z. B. Vertretung durch den Personalrat). (Interview Regio 7 Int 7)

> Laut Aussagen der Befragten des Kindermuseums hätten sowohl das „Arbeitsamt“ als auch der eine oder andere Träger sich vor Ort „ein Bild“ von der Einrichtung gemacht. I1 vermutet, dass dies zu einer Autorisierung von geförderter Beschäftigung im Kindermuseum geführt habe, so dass weitere Einzelkontrollen seitens Träger oder Jobcenter bislang unterblieben seien. Man habe in Regio 7 einen „guten Ruf“ (I1). Die in Regio 7 existierende „Positivliste“ (die Zusätzlichkeit und Wettbewerbsneutralität sichern soll) ist der Einrichtung nicht bekannt. Das Einsatzkriterium der Zusätzlichkeit werde in der Einrichtung dadurch gewährleistet, dass für die geförderte Beschäftigung auch zusätzliche Angebote zum generellen Leistungskatalog geschaffen werden würden. Andererseits konzediert I2, dass keine Arbeitskraft zusätzlich sei: dann müssten die Personen in die Ecke gestellt werden und könnten nicht sinnvoll in der Einrichtung eingesetzt werden. Auf die Frage nach dem Einsatzkriterium des Öffentlichen Interesses wird geantwortet: „Öffentliches Interesse versteh ich gar nicht, was ist damit gemeint?“ (I1) Auf die Präzisierung seitens des Interviewers in Richtung des Gemeinwohles verweist I1 auf die Gemeinnützigkeit des Kindermuseums, womit die Einrichtung selbst im öffentlichen Interesse sei: „Da müssen wir uns nicht so ins Zeug legen, ja?“ (I1) (Interview Regio 7 Int 10)

Die Ferne zum SGB-II-Umsetzungsträger (hier: ARGE 1) kann in Regio 7 dann aufgehoben werden, wenn der Einsatzbetrieb über einen anderen SGB-II-Umsetzungsträger (hier ARGE 2) selbst zum Maßnahmeträger wird (Beispiel siehe Abbildung oben). In diesem Fall bekommt der Traditionelle Sozialverband (vgl. Interview Regio 7 Int 6) von mehreren Beschäftigungsgesellschaften kostenlose Zusatzkräfte, von der ARGE 2 werden sowohl die Arbeitskräfte zugewiesen als auch eine Maßnahmenkostenpauschale gezahlt. Diese Möglichkeit besteht für die kleinere Einrichtung im Bezirk der ARGE 1 nicht, da hier nur sieben bis acht große Beschäftigungsgesellschaften als Träger mit Monopolanspruch zugelassen sind. Das Wissen um die Akteure und Arbeitsmarktreform ist in dieser Einrichtung aufgrund der Nähe zur ARGE 2 deutlich größer.

7.2.2 Transparenz vs. Intransparenz

Ein weiteres netzwerkendogenes Kriterium für die Produktion von Arbeitsgelegenheiten ist die Frage nach der Transparenz der Netzwerke. Die Strukturen der Netze sind immer dann transparent, wenn sich keine großen Beschäftigungsgesellschaften zwischen SGB-II-Umsetzungsträger und Einsatzbetrieb befinden (vgl. Nähe-Ferne), wenn die Anzahl der Maßnahmeträger überschaubar ist und die Nutzung der Maßnahme moderat durchgeführt wird. In transparenten Netzwerken kennen sich die Akteure aus früheren Kooperationen, es gibt regelmäßige face-to-face-Kontakte und Besuche des Umsetzungsträgers vor Ort. Es gibt einen Beirat vor Ort, in dem alle wichtigen lokalen Akteure, angefangen von der Industrie- und Handelskammer, der Handwerkskammer bis hin zu Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbänden, über die Entwicklung der Arbeitsgelegenheiten unterrichtet werden. Der SGB-II-Umsetzungsträger kann die Transparenz bzgl. der Maßnahmen dadurch herstellen, dass er sowohl den Beirat als auch die Öffentlichkeit über die laufenden Arbeitsgelegenheiten (beispielsweise durch Auflistungen im Internet) informiert.

Auf der anderen Seite existieren sehr intransparente Netze um die SGB-II-Arbeitsgelegenheiten. Intransparente Netze sind solche, in denen sich das Verhältnis von Umsetzungsträger und Einsatzort als fern charakterisieren lässt, in denen Aufgaben des SGB-II-Umsetzungsträgers, beispielsweise das Profiling oder auch die Akquise der Träger, übertragen werden (an eine kommunale Koordinationsstelle, an einen kommunalen oder auch privatwirtschaftlichen Träger), in denen es zu einer massenweisen Zuweisung von Maßnahmenteilnehmenden kommt und in denen die Arbeitsgelegenheiten in einem großen Umfang angeboten werden. Wenn kein Beirat eingerichtet wurde bzw. die lokalen Akteure nicht in den Prozess der Entscheidungsfindung des SGB-II-Umsetzungsträgers integriert sind, wird die Bereitstellung von Arbeitsgelegenheiten für die Beteiligten noch undurchsichtiger. Um Protesten bzw. Gerichtsverfahren im Vorfeld zu begegnen, verlangt der SGB-II-Umsetzungsträger für größere Maßnahmen von den Trägern häufig so genannte ‚Unbedenklichkeitsbescheinigungen', die die örtliche Industrie- und Handelskammer ausstellt. Über den Einsatz und die Tätigkeiten vor Ort ist dem Umsetzungsträger kaum etwas bekannt. Formalisierte Vorgehensweisen, wie das Einholen der Unbedenklichkeitsbescheinigung durch den Träger bzw. Einsatzbetrieb, sichern die Maßnahmenum-

setzung. In manchen Regionen - gerade Krisenregionen sind ein gutes Beispiel - existiert ein sehr hohes Engagement der Kommune hinsichtlich der Beschäftigungsförderung. Netzwerke, die aus BSHG-Zeiten stammen, bestehen aus kommunalen Beschäftigungsgesellschaften, Werkstätten, Dienststellen und Zeitarbeitsfirmen. Die beteiligten Personen kennen sich aus informellen und formellen Zusammenhängen. Wird nun - wie in Regio 13 geschehen - eine kommunale Stelle bzw. Gesellschaft mit einem Teil der Aufgaben der ARGE betraut, so funktionieren die Netzwerke in der Art und Weise, dass viele kommunale Akteure in die Produktion von Arbeitsgelegenheiten eingebunden werden. Im Sinne der Intransparenz verliert der SGB-II-Umsetzungsträger einen Überblick über die Tätigkeiten und Einsatzpraktiken in den Einsatzbetrieben (dann, wenn beispielsweise Zusatzjobber an Dienststellen ‚verliehen' werden oder Auftragsarbeiten durchführen).

Deutlich und wiederholt wird von der Gesprächspartnerin des Trägers Kreative Integration e. V. in Regio 7 die Intransparenz der Zuweisungspraxis durch den SGB-II-Umsetzungsträger artikuliert. Hier gebe es einen deutlichen Konflikt zwischen zugewiesenem Personal und dem Anspruch auf Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt: „Das hängt sehr stark von den Menschen ab, die zugewiesen werden. Wenn die ARGE uns in einer Maßnahme nur Menschen mit maximalen Vermittlungshemmnissen zuweisen, dann können wir nicht zaubern und aus denen plötzlich Menschen machen, die, ja die vermittelbar sind. Also diese Zuweisungspraxis, das ist ein wunder Punkt aus Trägersicht, weil es gibt keine Kriterien, die Eingliederungsvereinbarung wäre ja so ein Kriterium, ja, das funktioniert bis dato nicht. Und es erscheint derzeit, unabhängig von den [ARGEn] - also das ist in allen gleich - zufällig, beliebig, ne. Wer zur Tür rein kommt. Oder die Zuständigkeit ist ja auch nach Anfangsbuchstabe aufgeteilt, nicht nach Vermittlungsfähigkeit, ja. Also von daher gibt es sehr viele Zufälle und Beliebigkeiten in dem Geschäft. Und es ist nicht wirklich steuerbar. Wir können nur mit denen arbeiten, die uns zugewiesen werden und liegt sicherlich einen Verbesserungsbedarf."

Die Befragte hegt den Wunsch, diejenigen „zu bekommen, die noch nahe dran sind", also die Personen, „die erst kurz im ALG-II-Bezug sind, und also wo die letzte Arbeitstätigkeit noch gar nicht so lange zurückliegt, die bestimmte Anlaufschwierigkeiten gar nicht haben ja, wo nicht das Frühstücksfernsehen die letzten Jahre dominiert hat, sondern Pünktlichkeit am Arbeitsplatz, wo das alles noch etwas lebendiger ist, ja, die, mit denen könnte man viel leichter eine Rückführung in den Arbeitsmarkt bewerkstelligen. Da würde es einfach sehr viel besser zusammenpassen und insgesamt erfolgreicher sein." [*Interview Regio 7 Int 1*]

7.2.3 Konsensuelle vs. konfliktive Zielfestlegung

Die Gründung einer Arbeitsgemeinschaft von Kommune und Agentur für Arbeit und die Zusammensetzung dieser ARGE sagt viel über die Kooperationsfähigkeit der Akteure vor Ort aus. In manchen der befragten Regionen gab es bereits Jahre zuvor

verschiedene Modellprojekte, in denen beide Seiten ‚voneinander lernen' konnten. Der Übergang zum SGB II war für diese Regionen konsensuell. Hinzu kommt die für diese Regionen typische Einbindung aller relevanten lokalen Akteure in den Umsetzungsprozess der Arbeitsgelegenheiten. Die Frage nach der Transparenz hat auch Auswirkungen auf die Zielfestlegung von Arbeitsgelegenheiten: Je transparenter das Verfahren um die Arbeitsgelegenheiten, desto weniger konfliktreich und einvernehmlicher ist das Zusammenspiel der Akteure. Vielfach wurde ein Beirat gegründet, der zumindest eine beratende Funktion einnimmt und strittige Maßnahmen diskutiert. Oft kommt es zu einer in der Öffentlichkeit ‚geräuschlosen' und ‚unaufgeregten' Durchführung der Maßnahmen, da aufkommende Konflikte intern beigelegt werden können. Konsensuelle Netzwerke finden sich sowohl in prosperierenden Regionen (beispielsweise in Regio 12) als auch in krisenhaften Regionen (beispielsweise in Regio 4). In ersteren treten kaum Schwierigkeiten (z. B. bzgl. den Einsatzkriterien) auf, da der Arbeitsmarkt viele Langzeitarbeitslose in kürzester Zeit aufnimmt und Wettbewerbsverzerrungen aufgrund der boomenden lokalen Wirtschaft irrelevant sind; in letzteren Regionen kommen die Akteure zu dem Schluss, dass die Probleme vor Ort zu groß sind, als dass sie ein Akteur alleine bewältigen kann.

Die Ruhe um die Ein-Euro-Jobs in Regio 12 führt die örtliche IHK auf fehlende Konflikte zurück, die Folge der günstigen Konjunktur- und Arbeitsmarktlage sind. Man geht davon aus, dass kontinuierlich 10-15 Prozent der Personen in Regio 12 weder arbeitsfähig noch arbeitswillig sind. Dieser Sockel bleibe bestehen, man müsse praktisch mit ihm leben (auch bei noch besserer Konjunktur). Als entscheidenden Faktor für die relative Ruhe um das Thema AGH sowie für die gut funktionierende Kontrollpraxis nennt der Geschäftsführer der IHK:

„Also hier in der Region wird in Netzwerken gearbeitet. Insofern redet man miteinander und versucht eben, solche Dinge im Interesse der Gesamtregion pragmatisch, relativ pragmatisch anzugehen. Wir haben uns als IHK, und auch die Handwerkskammern, nie mit den Agenturen für Arbeit gestritten. […] Es läuft hier einfach im Konsens." [*Interview Regio 12 Int 2*]

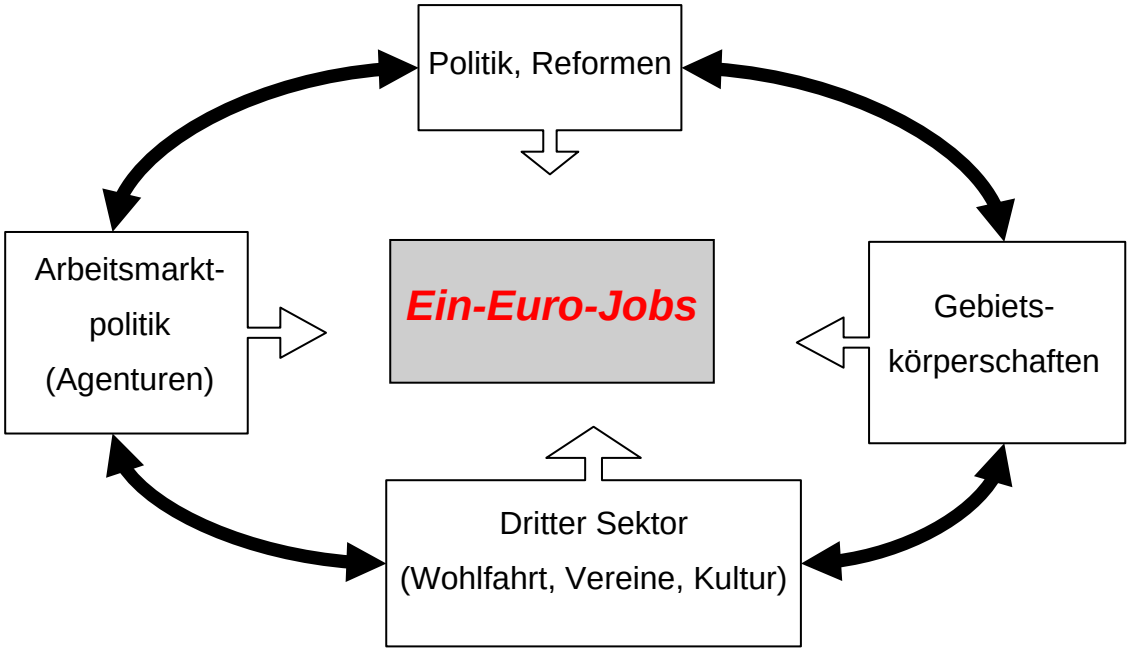
Die Akteurskonstellation vor Ort ist immer dann konfliktiv, wenn einzelne Akteure von der Produktion der Arbeitsgelegenheiten ausgeschlossen werden. Metaphorisch gesprochen wird der zu verteilende Kuchen nicht an alle Akteure gleichmäßig verteilt, bzw. manche Akteure bekommen überhaupt kein Stückchen ab. Dies ist immer dann der Fall, wenn die Kommune als Träger von Arbeitsgelegenheiten nicht ausreichend oder gar nicht berücksichtigt wird. Häufig tritt dieser Fall in Regionen mit agenturdominierten ARGEn, aber auch in Regionen mit getrennter Trägerschaft auf. Aber auch Träger bleiben in manchen Regionen unberücksichtigt, dies widerfährt häufiger Bildungsträgern, die auf den ‚Markt' der Ein-Euro-Jobs drängen. Viele mutieren nolens volens zum Einsatzbetrieb, da ihnen keine Maßnahmenkostenpauschale erstattet wird. Ferner bemühen sich viele große Wohlfahrtsverbände um die

Anerkennung als Träger, in manchen Regionen werden sie jedoch als Träger nicht berücksichtigt (sie agieren dort nur als Einsatzbetrieb).

7.3 Typische Ausrichtung der Ein-Euro-Jobs: Arbeitsmarktpolitik vs. Sozialpolitik, kommunale Versorgung und wirtschaftliche Ausrichtung

Der SGB-II-Umsetzungsträger legt in Auseinandersetzung mit dem politischen Kräftefeld und übergeordneten Instanzen, aber auch mit den Maßnahmeträgern und Einsatzbetrieben, Rahmenbedingungen fest: ‚Kundensegmentierung', Maßnahmenlaufzeiten zwischen drei Monaten und zwölf Monaten, Häufigkeit der Maßnahmen (ob ein Kunde mehrmals eingesetzt werden darf oder nicht), Höhe der Aufwandsentschädigung, Maßnahmenkostenpauschale (zwischen keiner Pauschale und einer Pauschale von über 500 Euro), Qualifizierungsanteile (Bestimmung der Art und Höhe dieses Anteils), ‚Förderketten' etc. Die Festlegungen sind in der Zeit durchaus variabel. In den meisten Fällen sind die SGB-II-Umsetzungsträger also ebenso treibende Kraft wie Getriebene. Ein ‚Durchregieren' z. B. seitens der Bundesagentur für Arbeit kann in den meisten Fällen ausgeschlossen werden (Trägerversammlung der ARGEn!), und Ansätze in dieser Richtung werden auch in den meisten Fällen mit Argwohn beobachtet. Die stärkste diesbezügliche Bindungskraft kann sich in den getrennten Aufgabenträgerschaften entfalten, wobei diese ebenfalls um Autonomie bemüht sind. Die Ausrichtung der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten wird nach unseren Daten von verschiedenen ‚Seiten' her determiniert.

Abbildung 9
Arbeitsgelegenheiten und die beteiligten Akteure



Quelle: Eigene Darstellung

Durch den vollzogenen Aushandlungsprozess erhalten die Ziele der Arbeitsgelegenheiten einen regionenspezifischen Charakter. Die wichtigsten ‚idealtypischen' Ausrichtungen des SGB II-Instrumentariums können in den geläufigen Termini als

arbeitsmarktpolitische Schwerpunktlegung, als Arbeitsmarktersatzleistung resp. sozialpolitische Ausrichtung, als kommunalpolitische Orientierung und – gewissermaßen quer liegend - als wirtschaftliche Ausrichtung beschrieben werden. Vor allem letzteres ist wiederum stark bestimmt von der jeweiligen (mittel- bis langfristigen) wirtschaftlichen Lage der Region.

7.3.1 Arbeitsmarktpolitische Ausrichtung der Arbeitsgelegenheiten

Eine arbeitsmarktpolitische Ausrichtung der Arbeitsgelegenheiten findet sich immer dann, wenn die Vermittlung der Kunden in den ersten Arbeitsmarkt vorrangige Zielsetzung ist. Häufig werden Kundendifferenzierungen vorgenommen, die das weitere Vorgehen festlegen. Die Maßnahmen orientieren sich stark am Alter der Teilnehmenden (unter 25 Jahre/über 25 Jahre) und am Bedarf, je nachdem liegt der Schwerpunkt auf Beschäftigung oder Qualifizierung. Die Laufzeiten der Maßnahmen sind in der Regel kurz (bei Jugendlichen können sie sogar bei drei Monaten liegen), ein wiederholter Einsatz ist - je nach individuellem Bedarf des Langzeitarbeitslosen - möglich und wird auch erwartet. Von den Trägern wird gefordert, dass sie vielfältige Plätze für Arbeitsgelegenheiten bereithalten, jedoch nicht alle besetzt werden. Einerseits möchte man die Auswahlmöglichkeit für Maßnahmen gewährleisten, andererseits sollen keine Pflichtaufgaben der Einrichtungen durch die Zusatzjobber wahrgenommen werden. Die Träger werden in die Pflicht genommen, sich aktiv an der Integration des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in den ersten Arbeitsmarkt zu beteiligen. Es herrscht ein Wettbewerb um Fördermittel des SGB-II-Umsetzungsträgers unter den Trägern. Nur die in der Vermittlung erfolgreichen Träger werden in der Zukunft weitere Arbeitsgelegenheiten erhalten. Ein subventionierter zweiter Arbeitsmarkt wird abgelehnt. Die Verhandlungen zwischen SGB II-Umsetzungsträger und den Trägern von Arbeitsgelegenheiten (bzw. Einsatzbetrieben) finden direkt, häufig face-to-face statt. Es gibt keine großen Beschäftigungsgesellschaften, die die Organisation der Arbeitsgelegenheiten in Einsatzbetrieben übernehmen. Die Maßnahmenpauschale orientiert sich am Ertrag (Preis-Leistung) bzw. wird ganz ausgesetzt, um keine Begehrlichkeiten bei Trägern zu wecken. Die Kommune ist als Träger von Arbeitsgelegenheiten häufig unterrepräsentiert. Der idealtypische Fall eines SGB-II-Umsetzungsträgers mit einer arbeitsmarktpolitischen Ausrichtung findet sich in Regio 3:

In *Ostmittelstadt* hat die ARGE eine sehr dominante Stellung, da sie mit allen Trägern in einem direkten Kontakt steht, die Maßnahmenpauschale individuell aushandelt und einen Wettbewerb unter den Trägern initiiert. Sie trägt die alleinige Verantwortung und Kontrolle der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten. Jeder Träger ist auch ein Einsatzbetrieb. Diese Machtposition hat zur Konsequenz, dass die Träger über wenig Planungssicherheit verfügen (kurze Laufzeiten der Arbeitsgelegenheiten, kaum Verlängerungen) und der ARGE unter Umständen sehr entgegenkommen (beispielsweise bei den Maßnahmenpauschalen). Es gibt kaum bestehenden Netzwerke, die eine Kontinuität der öffentlichen Beschäftigungsförderung begünstigen. Je-

der Träger muss damit rechnen, seine Plätze an einen anderen verlieren zu können.[36]

Je nach individueller Lage des/der Betroffenen wird entschieden, welcher Schritt (Qualifizierung, Beschäftigung) sinnvoll für den Kunden ist: „Ein Zusatzjob nur einmal wäre auch kontraproduktiv, weil Sie sehen bei den Zahlen, die wir haben, wären wir dann irgendwann auch sehr schnell durch ohne das Ziel zu erreichen. Wenn wir durch sind und das Ziel erreicht haben, dann kein Problem, also wir würden niemanden noch mal in einen Zusatzjob schicken (…), bei dem wir erkannt haben, der nächst notwendige Schritt wäre jetzt Qualifizierung. Wenn wir bei der Beschäftigung erkennen konnten, es ist nicht die Willigkeit, nicht die Motivation, nicht das handwerkliche Geschick, was ihm an der Beschäftigung offenbar hindert, sondern er braucht konkrete Qualifizierung, die auch im Rahmen eines Zusatzjobs nicht vermitteln kann, dann wird ihn das Instrument nicht unbedingt weiter bringen. (…). Wenn wir erkennen - was leider auch manchmal der Fall ist - das weder Qualifizierung noch Motivation, sondern schlicht der Arbeitsmarkt das Problem sind, dann stellt sich auch die Frage, ob ein weiterer Zusatzjob dieses Problem lindern könnte. Dann versuchen wir über Aktivierung, die Motivation am Kochen zu halten."

In der besuchten Kommune gibt es insgesamt 45 Träger, die alle direkt Arbeitskräfte von der ARGE zugewiesen bekommen. Der SGB II-Umsetzungsträger genehmigt nicht nur die Plätze der Träger, er steht im regen Austausch mit ihnen, weshalb die ARGE-MitarbeiterInnen häufiger vor Ort die Träger aufsuchen. Während andere Kommunen die Aufgaben an Beschäftigungsgesellschaften outgesourct haben, sieht der Gesprächspartner seine Praxis als wettbewerbsfördernd: „das liegt sicherlich zum kleinen Teil auch an mir, ich bin auch in dieser Frage für Wettbewerb". Um Transparenz (und öffentliche Akzeptanz) herzustellen, wurden alle derzeitigen Arbeitsgelegenheiten in einer Liste im Internet veröffentlicht. So kann jede/r nachlesen, welche Maßnahmen im Moment laufen (getrennt nach unter 25-Jährige und über 25-Jährige). Zwei Ziele werden mit dieser Internetpräsentation verfolgt: 1) Handwerksbetriebe können recherchieren, ob es ein durchgeführtes Projekt den Wettbewerb einschränkt, 2) Träger und Kunden dient die Übersicht als Ideenbörse für zukünftige Maßnahmen. [*Interview Regio 3 Int 1*]

Eine arbeitsmarktorientierte Ausrichtung der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten ist unabhängig von der Organisationsform des SGB-II-Umsetzungsträgers. Zu vermuten wäre, dass sich diese Ausrichtung v. a. in ARGEn und bei getrennter Aufgaben-

[36] Betrachtet man das Feld jedoch genauer, offenbaren sich unterhalb der für die ARGE direkt einsehbaren Ebene Querverbindungen und verschiedentliche Mikropolitiken in der Aus-, vielleicht genauer, Umgestaltung dieser direkten Einflussnahmen. So beginnen Einrichtungen, die als Träger und Einsatzbetriebe erscheinen, mit einer Art ‚Verleih' von Ein-Euro-Jobs über Querverbindungen zu anderen Trägern von Arbeitsgelegenheiten/Einsatzbetrieben (eher agenturdominiert).

wahrnehmung in Agenturen für Arbeit finden würde. Optionskommunen können jedoch, wie das folgende Beispiel aus Regio 10 verdeutlicht, einen vergleichbaren Weg einschlagen.

Der Landkreis Regio 10 hat Erfahrungen mit der Integration „benachteiligter“ Menschen, es waren darunter „reichlich gute Leute“, die „direkt auf den ersten Arbeitsmarkt vermittelbar waren, das war nicht das Problem hier“. Im Jahr 1996 kam es zur Gründung des heute zugelassenen kommunalen Trägers, der mit der Abwicklung der Arbeitsgelegenheiten nach dem BSHG betraut wurde. Diese dienten sowohl der Arbeitserprobung als auch der gemeinnützigen Beschäftigung. Auf die Arbeit mit Langzeitarbeitslosen, fokussiert auf die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt, ist man sichtlich stolz: „Das war für uns so ein Schlüsselerlebnis neben allen anderen Erfahrungen, dass wir gesagt haben: Es geht, es geht. Langzeitarbeitslose sind vermittelbar, die sind auf dem 1. Arbeitsmarkt vermittelbar. Und wenn ich heute (...) diese unsinnige Diskussion höre, dass alle schon wieder über den Dritten Arbeitsmarkt reden. Dann geht mir der Hut hoch. Das ist alles dummes Zeug.“ Diese „miese“ Diskussion würde nur die Begehrlichkeiten der Träger fördern: „Es gibt Träger, die wirklich noch ihre Werkstätten haben, die wollen ihre Werkstätten voll kriegen, die wollen die möglichst auf Dauer voll kriegen, die wollen auch nicht nur sechs Monate Ein-Euro-Jobber. Die wollen wieder mindestens den Jahresvertrag mit Entgeltvariante. Sicherheit. Perspektive. Das kann ich ein Stück weit verstehen, aber so verändere ich doch nichts.“

Man würde in Regio 10 einen anderen Weg gehen als in anderen Kommunen, da die Blickrichtung immer auf den ersten Arbeitsmarkt gerichtet ist: „Erste Prämisse ist: Wir haben keine Fallmanager, wir haben Vermittler. Die sollen vermitteln. Zweite Prämisse ist: Die sollen schon gucken, wo liegen denn Begabungs-, Neigungsschwerpunkte und auch entsprechende Hilfestellungen anbieten. Aber die Arbeitsgelegenheit hat für uns eher eine Vehikelfunktion, nämlich zu gucken, was passiert im Rahmen dieser Arbeitsgelegenheit, wie stabilisiert derjenige sich, entwickeln sich daraus berufliche Perspektiven und können wir das entsprechend stützen?“ (I2). Ein Team von insgesamt 50 Vermittlern, mit ganz unterschiedlichen beruflichen Werdegängen („ganz bunte Mannschaft“), betreut die Langzeitarbeitslosen.

Durch das Vorläuferprojekt der Agentur für Arbeit (Arbeitsgelegenheiten für Arbeitslosenhilfebezieher), mit seiner hohen Trägerpauschale von 500 Euro, hatte man große Widerstände seitens der Träger erwartet. Nun wird in Regio 10 komplett auf diese Pauschale verzichtet („Was es nicht gibt auch, sind diese Pauschalen“, „Sie können sich vorstellen, dass einige überhaupt nicht einverstanden waren“, „ich denke man kann mit Steuergelder sinnvoller umgehen“). Seitens des SGB-II-Umsetzungsträgers existiere keine Bereitschaft, Trägerstrukturen per se zu unterstützen und Begehrlichkeiten der Träger zu befriedigen. Man würde einen „ehrlichere[n] Weg“ gehen und das Geld an die Betroffenen und nicht an die Träger auszahlen („brauchen tun sie’s nicht“). Es gibt keine großen Träger, die viele Arbeitsgelegenheiten anbieten („keine Massenträger“), nur bei Arbeitsgelegenheiten mit einem

Qualifizierungsanteil kann mit höheren Fallzahlen gerechnet werden (hier wird auch eine Pauschale gezahlt). Dennoch sei die Partnerschaft mit den Trägern durch ein „Geben und Nehmen“ gekennzeichnet. Man würde die Träger in die Verantwortung nehmen, dass sie sich auch für den Übergang der Teilnehmenden in den ersten Arbeitsmarkt engagieren. Die Unterstützung der Träger wird vorausgesetzt: „Ich hab immer noch im Kopf, vielleicht sehe ich das ja auch falsch, dass Wohlfahrtsverbände einen sozialen Auftrag haben. Das ist bei mir immer noch so drin. Und da Unterstützung zu bekommen ist o.k.“. Zum Zeitpunkt des Interviews startete ein Modellprojekt mit einem Träger, in dem eine Integrationsprämie gezahlt werden soll, wenn ein Langzeitarbeitsloser 15 Monate in ein Beschäftigungsverhältnis kommt. Man wolle so „nicht die konsumtive Haltung [einiger Träger] finanzieren“, sondern die Träger gewinnen, den Übergang des Langzeitarbeitslosen auf den ersten Arbeitsmarkt mitzutragen („Leistung, die erbracht wird, um an der Integration mitzuarbeiten“, I2). Dieses Bemühen solle auch gut entlohnt werden: „Wer dann gut arbeitet, der soll auch gut Geld verdienen, das ist o.k.“ [*Interview Regio 10 Int 2*]

Allerdings resultiert aus der Konzentration auf eine arbeitsmarktpolitische Ausrichtung keineswegs zwingend ein besonderer Arbeitsmarkt*erfolg*. Die Bezeichnung soll nur zum Ausdruck bringen, dass der Einsatz des Instruments eng an den aktuellen Vorstellungen der Funktionsweise von Arbeitsmärkten ausgerichtet ist. Die ‚Hinterseite‘ dieser Strategie besteht darin, dass der regionale Arbeitsmarkt nicht notwendig aufnahmefähig ist, so dass zwar hohe ‚Aktivierungsquoten‘ erreicht werden, aber kaum Integration.

7.3.2 Sozialpolitische Ausrichtung der Arbeitsgelegenheiten

Neben der arbeitsmarktpolitischen Ausrichtung der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten steht auf der anderen Seite des Kontinuums die sozialpolitische Ausrichtung. Die Vermittlung in Arbeit gilt selbstverständlich als Ziel der Maßnahmen, es treten jedoch auch andere Ziele hinzu, die einerseits darauf abzielen, eine gewachsene Trägerstruktur für die Region zu erhalten und weiter zu unterstützen. Hinsichtlich der Teilnehmenden ist man andererseits überzeugt, dass nicht Maßnahmen mit möglichst kurzen Laufzeiten erfolgsversprechend sind, sondern ein Erfolg - v. a. bei arbeitsmarktfernen ‚Kunden‘ - sich womöglich erst nach Jahren der Beschäftigungsförderung einstellt. Die Existenz eines subventionierten zweiten Arbeitsmarkts wird als Notwendigkeit betrachtet, da nicht alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sich sofort integrieren lassen und außerdem der regionale Arbeitsmarkt nicht ausreichend aufnahmefähig ist. Hinsichtlich der Akteurslandschaft honoriert man die Leistungen und sozialen Dienstleistungen der Träger für die jeweilige Kommune und möchte karitative Einrichtungen, Werkstätten und Kulturvereine - ähnlich wie früher - in ihrem Bestand sichern. So werden auch kleine Vereine und Initiativen unterstützt, die Träger haben eine gewisse Planungssicherheit, die abhängig ist vom Budget des SGB-II-Umsetzungsträgers und nicht von erzielten Vermittlungsquoten. Es gibt häufig große regionale oder kommunale Beschäftigungsgesellschaften, die einen Groß-

teil der Maßnahmen eigenverantwortlich verwalten. In der Regel gibt es eine hohe Kontinuität der öffentlich geförderten Beschäftigung, so dass frühere Maßnahmen nach ABM und nach BSHG bei den Trägern nun in SGB-II-Arbeitsgelegenheiten weitergeführt werden. Die Stadt bzw. Kommune, die früher Maßnahmen angeboten hat, tritt heute wieder als Träger von Arbeitsgelegenheiten in Erscheinung. Das gesamte Spektrum kommunaler Strukturen wird mit Maßnahmen ‚versorgt': angefangen von kommunalen Dienststellen und Ämtern, über kommunale Beschäftigungsgesellschaften und Tochterunternehmen bis hin zu eigenen kommunalen Werkstätten. Im qualitativen Sample praktizieren Regio 1 und Regio 5 beispielsweise die sozialpolitische Ausgestaltung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentes der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten.

Ein ganz anderes Bild zeigt sich in *Südgroßstadt*. Hier wurde in den 1990er Jahren eine städtische Beschäftigungsgesellschaft gegründet, die im Rahmen des Programms „Hilfe zur Arbeit" Arbeitsgelegenheiten an die städtischen Dienststellen und andere Träger vermittelte. Diese bestehenden Strukturen wurden auch nach Einführung des SGB II nicht verändert. Die ARGE delegiert die gesamte Organisation und Verwaltung der Arbeitsgelegenheiten an die städtische Beschäftigungsgesellschaft, die dadurch zum ‚Monopolist' bei der Bewilligung der Ein-Euro-Jobs an Einsatzbetriebe wird und zum alleinigen Träger von Arbeitsgelegenheiten in Regio 1. Die Funktion der ARGE reduziert sich damit auf die Zuweisung von Personen und formale Kontrollen („Papierkontrollen"). Es existieren daher keine konkreten Beziehungen zwischen der ARGE und Einsatzbetrieben. Für die Landschaft der Einsatzbetriebe gab es wenige Veränderungen, die Versorgung des Bedarfs an öffentlicher Beschäftigung blieb erhalten, was zu einer relativen Planungssicherheit führte.
[*vgl. Interviews Regio 1 Int 4, Regio 1 Int 6*]

In Regio 5 kam es zur Gründung einer Arbeitsgemeinschaft von Agentur und Stadt, die Organisation von Arbeitsgelegenheiten übernahm jedoch eine kommunale Koordinierungsstelle. Es ist ein nicht unerhebliches Know-how seitens der Kommune in die neu gegründete ARGE geflossen. Dies drückt sich u. a. in der Zusammensetzung der Personen aus, die heute in der ARGE arbeiten. Der Geschäftsführungsposten wurde zudem kommunal besetzt. Während die Besetzung der Stellen, das so genannte Matching, von der ARGE übernommen wird, sorgt die Koordinierungsstelle dafür, dass genug freie Stellen für Arbeitsgelegenheiten vorhanden sind: Es wird der ARGE eine Art Reservierungssystem zur Verfügung gestellt: „wir reservieren die Stellen, wir wickeln diese Stellen ab, wir vermitteln freie Stellen und wir rechnen auch ab." (I2).

Im Rahmen eines Modellprojektes bildete sich bereits vor Einführung des SGB II eine Akteurslandschaft, bestehend aus Trägern der Sozialen Wohlfahrtspflege. Die Koordinierungsstelle unterstützte die Träger: der Schritt in das SGB II sei „nicht so gravierend [gewesen], wie wir das vielleicht befürchtet hätten", man war „sehr gut

vorbereitet“ (I2). Man habe etwa 80 bis 120 kooperierende Träger. Die Struktur der Anbieter hat sich in dem Sinne gewandelt, dass viele kleine Träger mit nur ein bis zwei Teilnehmenden neben den etablierten Trägern hinzugekommen sind. Es würden ständig neue Anfragen kommen, die Bedarfe steigen. Man versuche „preiswert einzukaufen“ (I2), d. h. dass der Träger keine zusätzlichen Overheadkosten geltend machen kann und „aus ihrem eigenen sozialen Verständnis heraus“ ein Angebot unterbreiten sollten. Die Maßnahmenpauschale schwankt insofern von Null bis 500 Euro, in Ausnahmefällen wird auch mehr als 500 Euro gezahlt („versuchen wir auszutarieren“). Zunächst plante man für das Jahr 2006 eine Verringerung des Angebots von Arbeitsgelegenheiten, dieses wurde dann jedoch aufgestockt: „Es gibt einfach auch ganz viele auch, ich sag mal so, gute, kleine Angebote bei denen es schade wäre, wenn man sagen würde: Nee, wir haben uns auf ’ne andere Zahl verständigt und wir haben auch in Regio 5 ganz viele Anbieter, die dafür kein Geld haben wollen.“ (I1)

Ein subventionierter zweiter Arbeitsmarkt wird als notwendig betrachtet: „Also ich persönlich sehe eigentlich die Zukunft nur in einen öffentlich subventionierten Zweiten Arbeitsmarkt. Es ist nicht dieses Instrument, sondern es muss dann eine andere Form von gesellschaftlicher Mitverantwortung, für die Leute sein, die langzeitarbeitslos sind. Also, das würde ich jetzt nicht sagen, es ist ’ne Weiterentwicklung dieses Instruments, sondern, sagen wir mal: Unsere Erfolge entstehen ja auch dadurch, dass man im Konsens mit allen Akteuren versucht klientenbezogen was auszurichten. Wenn man’s jetzt ganz eng sehen würde, dann wär’s, dann wär’s eigentlich relativ stumpf dieses Instrument. Da würd’ man sagen nach einem halben Jahr ist Schluss. Flexibel darauf reagierend und mit den Akteuren hier in [Regio 5] zusammen versuchen für die Menschen was hinzukriegen, gibt es in 60 Fällen direkte Erfolge und vielleicht langfristig gesehen auch ’ne größere Nähe zum Arbeitsmarkt und Wiedereinstieg, aber so als Zukunftsinstrument würde ich es nicht sehen, sondern eher wirklich auch ’ne andere Form von, von subventionierten Zweiten Arbeitsmarkt.“(I1) [*Interview Regio 5 Int 1*]

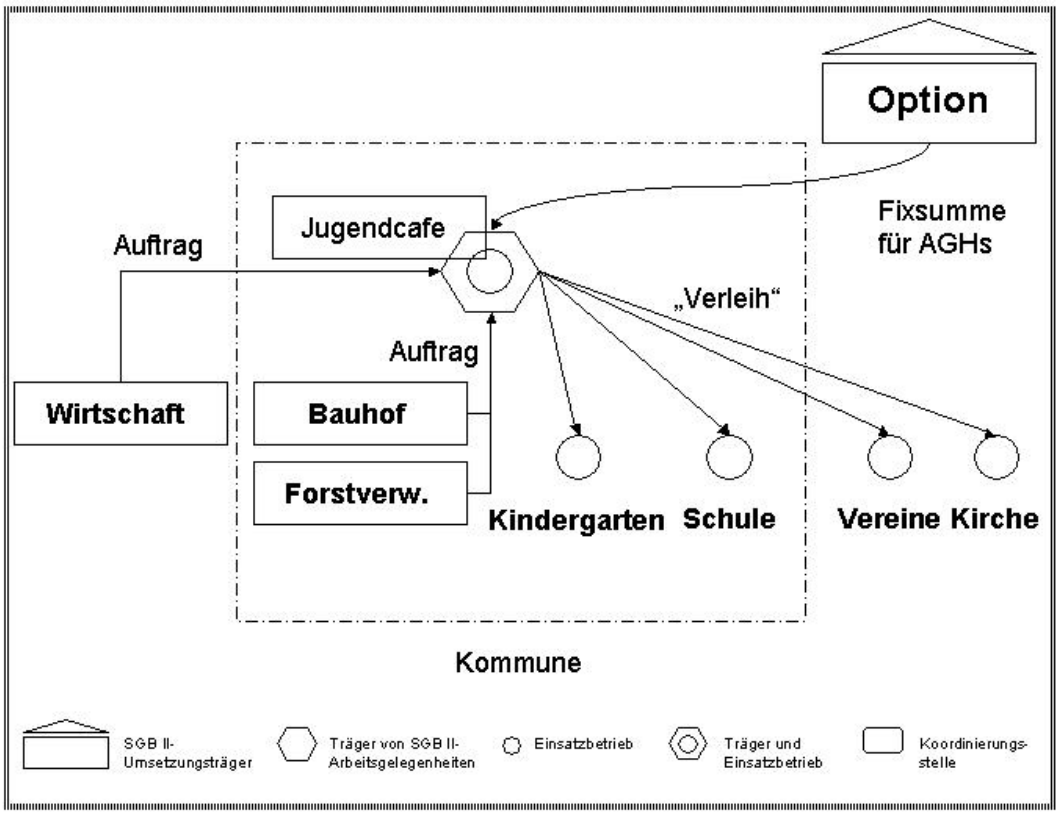
7.3.3 Kommunale Versorgungssysteme durch öffentlich geförderte Beschäftigung

Die Ausgestaltung der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten nach arbeitsmarktpolitischen bzw. sozialpolitischen Gesichtspunkten erfasst nicht die gesamte Breite der möglichen Ausgestaltungsformen. So findet sich in manchen Regionen des Samples eine Konzentration der Beschäftigungsmaßnahmen in kommunalen Strukturen und Netzwerken, mit anderen Worten: eine kommunalpolitische Ausgestaltung der Arbeitsgelegenheiten. Dieses Entstehen von kommunalen Versorgungssystemen ist unabhängig von der gewählten Organisationsform des SGB-II-Umsetzungsträgers. Die kommunale Konzentration findet sich sowohl in Regionen mit einer ARGE als auch mit einem zugelassenen kommunalen Träger. Relativ unwahrscheinlich – zumindest im qualitativen Sample nicht vorhanden - sind kommunale Versorgungssys-

teme in Regionen, in denen es zu einer getrennten Aufgabenwahrnehmung gekommen ist und somit die lokale Agentur für Arbeit für die Umsetzung des SGB II verantwortlich ist.

Mit kommunalen Versorgungssystemen wird die intensive Nutzung von Arbeitsgelegenheiten in kommunalen Ämtern und Dienststellen, in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften und Werkstätten beschrieben. Im Vergleich zu anderen Trägern von Arbeitsgelegenheiten sind die kommunalen Träger überrepräsentiert. Gefördert wird das Vorkommen der Systeme durch kommunale Entscheidungsträger, die die Arbeitsgelegenheiten in die kommunalen Strukturen delegieren. Das können zugelassene kommunale Träger in Optionskommunen betreiben, aber auch kommunale Beschäftigungsgesellschaften, die von einer ARGE beauftragt wurden, Arbeitsgelegenheiten zu organisieren. Dabei verfügen diese Kommunalakteure über gewachsene Netzwerke und Kooperationen. Die kommunalen Versorgungssysteme sind keine neue Erscheinung, vielmehr stellen sie eine Fortführung der bisherigen Praxis im Rahmen des BSHG dar. Es gibt demnach eine Kontinuität hinsichtlich der Nutzung von Arbeitsgelegenheiten, da Arbeitsgelegenheiten bereits als § 19-Maßnahmen angeboten wurden.

Abbildung 10
Kommunale Strukturen aus Regio 9



Quelle: Eigene Darstellung

Die unten beispielhaft ausgeführte *Untergemeinden-Beschäftigungsgesellschaft* in Regio 9 stellt ein solches kommunales Versorgungssystem dar. Der Landkreis, in dem sich die Gemeinde befindet, hat 2005 optiert. Der zugelassene kommunale Träger versorgt die beschriebene Gemeinde mit einem fest zugesicherten Kontin-

gent an Zusatzjobbern, die die Untergemeinden-Beschäftigungsgesellschaft wirtschaftsnah einsetzt. Das Interaktionsmodell verdeutlicht, dass die kommunale Gesellschaft gleichzeitig Träger von Arbeitsgelegenheiten und Einsatzbetrieb ist, eine fixe jährliche Maßnahmenkostenpauschale erhält, die kostenlosen Arbeitskräfte intern und extern (kommunale Einrichtungen wie Kindergarten und Schule, weitere freie Einrichtungen etwa von Vereinen und Kirchen) einsetzt, sowie mit deren Hilfe Auftragsarbeiten für die lokale Wirtschaft, den Bauhof und die Forstverwaltung durchführt.

Die *Untergemeinden-Beschäftigungsgesellschaft* tritt mit einem eigenen Logo auf (Fahrzeuge, Blaumänner etc.), weil man eine klare Trennung sowohl zum Bauhof als auch zur Wirtschaft haben wollte, „denn beides findet sich bei uns wieder. Wir arbeiten sowohl mit der privaten Wirtschaft zusammen wie auch mit dem Bauhof. Ohne in Konkurrenz zu treten, das ist ein ganz, ganz wesentlicher Aspekt, sonst hätten wir nie Akzeptanz bekommen. Heute ist das Unternehmen von allen anerkannt und auch nicht mehr wegzudenken.“ (I1) Die Untergemeinden-Beschäftigungsgesellschaft übernimmt Aufträge für andere kommunale und wirtschaftliche Einrichtungen nach einem bestimmten Kostentarif. Dabei werden zwar keine Personalkosten, aber Sachkosten abgerechnet. Auf diesem Wege erwirtschaftet die Gesellschaft ihre Sachkosten selbst (z. B. Transport von Gehölz für die Forstverwaltung) - den Fahrzeugpark, Werkzeuge etc. (oder auch: Aufkauf einer Holzwerkstatt). Die Einrichtung betreibt aktiv die Akquise von Aufträgen (etwa im Baubereich) - was der Einrichtung deshalb Schwierigkeiten bereitet, weil sie nicht immer im Voraus weiß, ob das eingeplante Personal zum Zeitpunkt der Auftragsabwicklung auch tatsächlich vorhanden sein wird, d. h. die Maßnahmenplätze besetzt sein werden. „Ganz erschwerend und völlig schwachsinnig hat sich die 6-Monats-Regel hier ausgewirkt. Früher ham wir Mitarbeiter gehabt, die waren ein Jahr bei uns im Projekt. [...] Als die gingen, waren sie richtig wieder fit. Da waren sie, ich sag’s mal ganz bewusst, fürs Leben wieder geeignet, was sie vorher nicht waren. Die kannten keine Uhrzeit, die wussten nicht, dass ’ne Arbeitswoche bis Freitag geht...“ Mit anderen Worten beklagt I1, dass die Jugendlichen eine Zeit der Eingewöhnung brauchen, bis sie voll einsatzfähig sind und entsprechend für die Auftragsabarbeitung eingesetzt werden können.

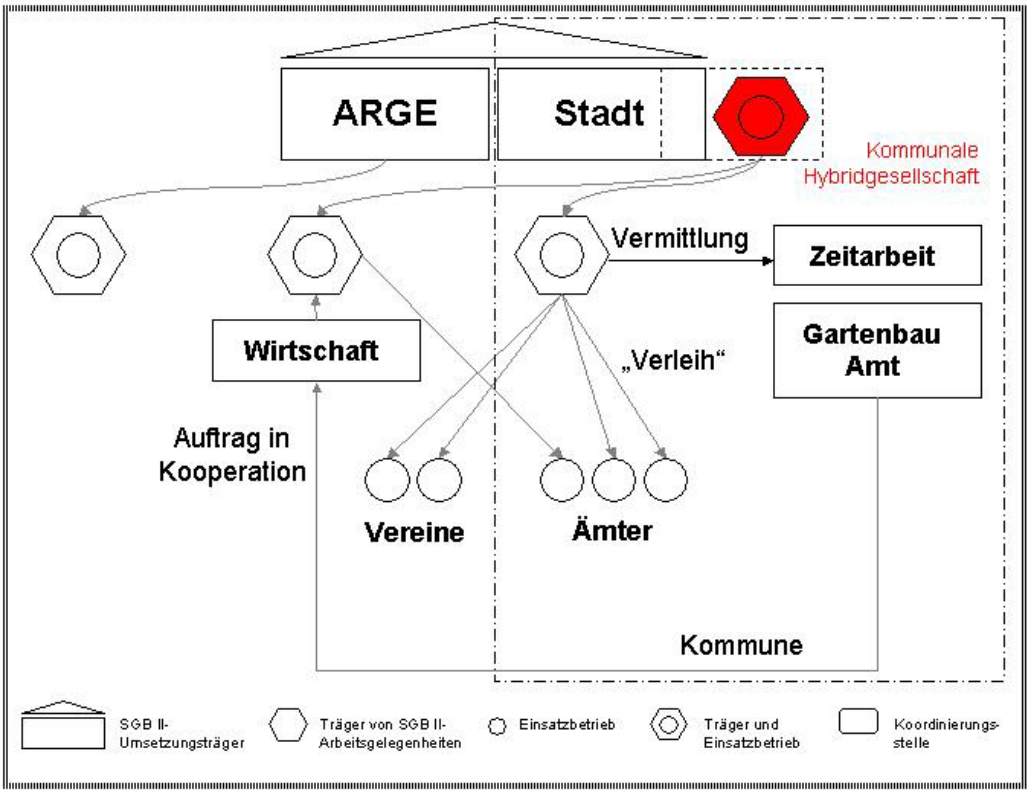
Für den Bereich der Jugendlichen offeriert die Gemeindebeschäftigungsgesellschaft eine Metallwerkstatt (die durch das Prinzip des „germanischen Tauschhandels“ ausgestattet wurde, wie I1 süffisant bemerkt – ‚gibst du mir, geb ich dir‘), Landschaftspflege- sowie Umweltschutz-Projekte und ein Möbellager für sozial Schwache. Schließlich „leistet“ sich die Untergemeinden-Beschäftigungsgesellschaft ein „voll bewirtschaftetes Jugendcafé“ (aus Perspektive des Hotel- und Gaststättenverbandes ein gastronomischer Betrieb) – vornehmlich für Frauen (Hauswirtschaft). Das Café fungiert als Jugendzentrum zur Betreuung der Jugendlichen der Gemeinde und als Lernort für die jungen Frauen im SGB-II-Bereich (ein solches Zentrum wäre nach I1 in vielen Gemeinden aus finanziellen Gründen „gar nicht denkbar“, hier

sei es ein „Abfallprodukt aus diesem ganzen Konstrukt“). Insgesamt dienen die Einrichtungen auch der politischen Balance: Das Engagement der Gemeinde werde gesichert, indem sie von der Untergemeinden-Beschäftigungsgesellschaft in erheblichem Umfange profitiert, während es der Optionskommune „völlig [gleichgültig ist], ob wir hier Parkbänke bauen oder Vogelhäuschen oder ’ne Grünfläche pflegen, wichtig ist für die, und das ist auch völlig richtig, dass die Personen, die sich in unserem Projekt befinden, so betreut werden, wie [der SGB-II-Umsetzungsträger] es erwartet.“ Darin bestehe der wechselseitige Ausgleich der Interessen. Darüber hinaus ‚verleiht’ die Gemeindebeschäftigungsgesellschaft Arbeitsgelegenheiten an Vereine (Sport, Touristik) und Kirchengemeinden in der Umgebung, die selbst wiederum keine oder kaum AGHs bekommen. Hinzu kommen als Einsatzbetriebe Kindergärten, Schulen (handwerklicher Bereich, Schulassistenzen, EDV) und die Forstverwaltung. Ein weiterer externer Einsatzbereich ist der Bauhof der Gemeinde (u. a. Grünflächen, Unterstützung bei der Instandhaltung der eigenen Fahrzeugflotte). Neben dem Verleih von AGHs kommen Aufträge für verschiedene Einrichtungen hinzu (Streichen von Schulen, Transport von Gehölz, Herstellung von Möbeln etc.), mit denen die Gemeindebeschäftigungsgesellschaft ihre Sachkosten refinanziert (bzw. Geld erwirtschaftet).

Im Unterschied zu anderen Einrichtungen arbeitet die Gesellschaft nicht mit Pauschalen, die sich nach der konkreten Besetzung der Maßnahmenplätze richten. Da die Einrichtung eine materiale Infrastruktur vorhalten muss, kam es zu einer anderen Lösung: Die Einrichtung hat eine jährliche Fixsumme erhalten, die Personal- und Sachkosten enthält. Mit diesem Geld „hält“ I1 die Einrichtung „vor“, so dass die Optionskommune jederzeit auf die angebotenen Plätze „zugreifen“ kann. *[Interview Regio 9 Int 3]*

Ein ähnliches Bild findet sich in der Krisenregion Regio 13, in der trotz Gründung einer ARGE die kommunalen Akteure die Beschäftigungsmaßnahmenpolitik dominieren und sich eine Vielzahl an Arbeitsgelegenheiten in den kommunalen Strukturen etablieren konnten. Im Ergebnis gibt es eine dreiseitige Konstellation: Die ARGE teilt sich in zwei Bereiche auf (vgl. Interview Regio 13 Int 1): als agenturseitige und als städtische ARGE (räumliche und teilweise inhaltliche Trennung). Hinzu kommt eine hundertprozentige Stadttochter: die städtische Hybridgesellschaft (vgl. Interview Regio 13 Int 2). Die ARGE beansprucht die Möglichkeit der Ablehnung bei jeder Maßnahme sowie das Zuweisungsrecht bei der Zuteilung von Personen. Die Hybridgesellschaft übernimmt die Funktion der Akquise der Maßnahmen und der Betreuung der Träger. Der Bereich der Arbeitsmarktintegration wird durch mehrere Markt- und Integrationsteams vorgenommen, ein Team ist dabei für die Zielgruppe der unter 25-Jährigen (U25) zuständig, ein anderes Team ist in der Hybridgesellschaft angesiedelt (hier tritt die Hybridgesellschaft als ARGE auf, denn auch sie kann Zuweisungen durch ihr Markt- und Integrationsteam vornehmen).

Abbildung 11
Kommunale Strukturen aus Regio 13



Quelle: Eigene Darstellung

Das kommunale Versorgungssystem umfasst in Regio 13 erstens die kommunale Hybridgesellschaft, die einerseits Aufgaben der ARGE durch das Markt- und Integrationsteam übernimmt und bei städtischen Trägern Arbeitsgelegenheiten einrichtet, andererseits ist die Hybridgesellschaft selbst Träger von Arbeitsgelegenheiten. Zweitens profitieren kommunale Träger von der Zuweisung von Arbeitskräften in Arbeitsgelegenheiten sowie von der Erstattung der Maßnahmenkosten. Drittens finden sich Zusatzjobber in den einzelnen Ämtern und Dienststellen wieder, die als Einsatzorte von Arbeitsgelegenheiten fungieren. Diese profitieren außerdem von günstigen Angeboten von nicht-kommunalen Trägern, die mit Hilfe der Zusatzjobber Aufträge beispielsweise im Bereich des Garten- und Landschaftsbau übernehmen. Viertens können Ein-Euro-Jobber zur kommunalen Zeitarbeitsfirma in Arbeit vermittelt werden.

Viele SGB-II-Umsetzungsträger versuchen, Arbeitsgelegenheiten in den Kommunen bzw. bei der Stadt einzuschränken. Hier finden sich tendenziell konfliktive Formen der Produktion von Arbeitsgelegenheiten. Diese Restriktionen betreffen die *Einsatzmöglichkeiten*, die durch die Einsatzkriterien beschnitten werden und die *Zulassung der Trägerschaft*, die dazu führt, dass kommunale Akteure nur als Einsatzbetriebe fungieren und damit keine Maßnahmenkostenpauschale erhalten. Schließlich dürfen in manchen Regionen überhaupt keine städtischen oder kommunalen Ämter

Arbeitsgelegenheiten anbieten, es kommt zu einem *Ausschluss der kommunalen Träger*.[37]

7.3.4 Wirtschaftliche Aspekte der Arbeitsgelegenheiten

Arbeitsgelegenheiten können auch wirtschaftsnah angeboten werden. Hier wird im Aushandlungsprozess der Akteure versucht, die politischen Widersprüche zwischen dem Streben nach Arbeitsmarktintegration und dem Verhindern von Wettbewerbsverzerrungen zu entgegnen, dass man der Integration eine Vorrangstellung einräumt. Nur bei einem arbeitsplatznahen Einsatz, der selbstredend nicht mehr wettbewerbsneutral sein kann, wird es zu ‚Klebeeffekten' der Maßnahmenteilnehmenden kommen.

Für einen wirtschaftsnahen Einsatz von Arbeitsgelegenheiten plädiert beispielsweise Regio 18. Der dortige SGB-II-Umsetzungsträger lässt arbeitsmarktnahe Beschäftigung im Rahmen der Zusatzjobs zu, da der lokale Arbeitsmarkt gerade für einfache Tätigkeiten im verarbeitenden Gewerbe offen zu sein scheint.

Grundsatz der Arbeitsmarktpolitik ist nach Meinung des Geschäftsführers des SGB-II-Umsetzungsträgers der Vorrang des ersten Arbeitsmarktes bzw. die Vermeidung von Marktstörungen und Verdrängungen. Allerdings geht er davon aus, dass eine „sinnvolle lokale Arbeitsmarktpolitik" systematisch in den Übergangsräumen zwischen erstem und zweitem Arbeitsmarkt ansetzen kann und muss. Das heißt, dass man Verdrängung im kleineren Umfang bzw. in Grauzonen gleichsam in Kauf nimmt – die Gefahr betreffe etwa fünf bis zehn Prozent der Fälle. Dort liege jedoch erhebliches Beschäftigungspotenzial für einfache Tätigkeiten (also für die SGB-II-Klientel). Als Beispiel nennt I1 den Einsatz von AGH bei Trägern, die am Markt agieren, etwa Elektroschrottrecycling oder Stadtreinigung oder Träger hoheitlicher Aufgaben, die jedoch ihren Auftrag kaum noch erfüllen könnten (wiederum Reinigung: dort werden eben die Reinigungszyklen ausgedehnt). Überall dort finde man betriebliche Einsatzfelder bzw. ein betriebswirtschaftliches Umfeld – nur dort würden die Chancen des erfolgreichen Heranführens an den ersten Arbeitsmarkt existieren. Dagegen sei die Begrenzung der Einsatzfelder bereits die Crux der AB-Maßnahmen gewesen, da sie die Klientel eher vom ersten Arbeitsmarkt weggeführt habe. M. a. W. erreicht die strikte Orientierung etwa am Zusätzlichkeitskriterium nur eines: unsinnige Maßnahmen. Eine ‚rein formale' Auslegung der Einsatzkriterien - wie etwa vom Bundesrechnungshof (vgl. Bundesrechnungshof 2006) gefordert - bringe also nichts. Überhaupt sehe der Bundesrechnungshof nicht, dass das SGB II bzw. die Arbeitsgelegenheiten nicht den Zweck der Konformitätsprüfung haben, sondern Mittel zum Zweck, nämlich der Integration der Arbeitslosen, sei und daher

[37] Falls dennoch Zusatzkräfte beschäftigt werden, dann nicht über eine direkte Zuweisung des SGB-II-Umsetzungsträgers, sondern über einen anderen Träger von Arbeitsgelegenheiten. Der Ausschluss kommunaler Träger korrespondiert mit dem Ausschluss von Bildungsträgern in anderen Regionen.

vom Zweck her evaluiert werden solle. Dass Missbrauch von Maßnahmen auftrete, sieht I1, doch ist er der Ansicht, dass diese nicht durch (mehr) Bürokratie behoben werden sollten, da es sich um Steuerungsprobleme handele, für die man andere (flexiblere) Lösungsansätze aufbieten müsse. So gehe man vereinzelt vorgefallenen Missbrauchsvorwürfen (seitens der IHK) jeweils konkret nach, bislang konnte nach I1 jedoch jeder Vorwurf ausgeräumt werden. Ähnliche Kritik äußert I1 an der sozialgerichtlichen Rechtsprechung (unter deren Domäne nunmehr das SGB II fällt). Deren restriktive Rechtsprechung mindere die Qualität der AGHs qua Erzeugung eines bürokratischen Monstrums (konkret geht es darum, dass die Sozialgerichte exakte Aufgabendefinitionen fordern und deren Fixierung in den Eingliederungsvereinbarungen, weil nur so der Zwang, an einer Maßnahme teilnehmen zu müssen, berechtigt sei. Bei Abweichungen von den Vereinbarungen werde der Zwang ungültig). Zusammenfassend votiert I1 also für ein ‚flexibles Regime', das eine sinnvolle Arbeitsmarktpolitik zum Primärziel hat. [*Interview Regio 18 Int 1*]

In einer prosperierenden Optionskommune geht man einen vergleichbaren Weg. Hier werden betriebliche Praktika für erwerbsfähige Hilfebedürftige unter 25 Jahren im Rahmen von Zusatzjobs angeboten. Außerdem kommt es zu betriebsnahen Einsätzen, wenn sich der Träger verpflichtet, die Maßnahmenteilnehmenden im Anschluss zu übernehmen:

Für den Jugendbereich bieten Träger im Rahmen der Arbeitsgelegenheiten betriebliche Praktika in regionalen Unternehmen an. Diesen Praktika wird gerade bei Jugendlichen ein hoher Stellenwert eingeräumt: „Zum einen ist es ein Gleitmittel, um in den Betrieb reinzurutschen, und wenn er lange genug drinnen ist, ist es ein Klebemittel, um dort auch hängen zu bleiben." (I2) Seitens der Optionskommune in Regio 10 arbeitet man eng mit der regionalen Wirtschaft zusammen und möchte potentiellen neuen Arbeitgebern, den „größtmöglichen Nutzen" bieten. So würden zu einem Vorstellungsgespräch nur maximal drei geeignete Personen geschickt. Ein weiteres Projekt habe man mit dem Krankenhaus Regio 10 Stadt vereinbart (städtisches Krankenhaus im Gebiet der ARGE). Da es dort einen Bedarf an Servicepersonal gibt, habe man vereinbart, dass die Ausbildung von Langzeitarbeitslosen zum Servicepersonal für das Krankenhaus durch die Optionskommune getragen wird. Im Gegenzug hat sich das Krankenhaus zur Übernahme der Teilnehmenden verpflichtet. Dies seien wieder - so die Interviewten - neue Arbeitsplätze. [*Interview Regio 10 Int 2*]

8 Effekte durch SGB-II-Arbeitsgelegenheiten

Die Analyse der Effekte von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten führt durch die Berücksichtigung der bislang dargestellten empirischen Netzwerke und Einsatzformen zwangsläufig zu einem differenzierten Bild. Bei einer qualitativen Betrachtung fällt - unter arbeitsmarktpolitischer Perspektive (die nur eine im Gesamtfeld darstellt) -

auf, dass die Reform, wie andere auch, nicht nur eine veränderte und differenzierte Form der Förderung hervorbringt, sondern auch neue Zugangshürden für die Betroffenen einerseits ‚von Amts wegen' und andererseits durch die Netzwerke der Produktion von Arbeitsgelegenheiten errichtet. Da sich der gesamte Bereich, in dem Arbeitsgelegenheiten eingesetzt werden, in Bewegung befindet, ‚interagieren' die Ein-Euro-Jobs hier mit Mittelkürzungen und Strukturveränderungen. Dabei erzeugen sie mittelbare Effekte, eben weil sie vor allem in den Bereich der Sozialwirtschaft eingespeist werden: Für Maßnahmeträger und Einsatzbetriebe geht es um den Einrichtungserhalt. Notgedrungen und nicht nach freier Wahl - so ist die ‚Friss-oder-Stirb'-These zu verstehen - greifen wohlfahrtliche Akteure auf das Instrument der Arbeitsgelegenheiten zurück, das als eine Art ‚trojanisches Pferd' die Arbeitsbedingungen der Sozialen Arbeit verändern kann. Abschließend scheint es angezeigt, drei Nutzungstypen von Arbeitsgelegenheiten und ihre Konsequenzen thesenhaft zu skizzieren.

8.1 Begehrlichkeiten: Prozesse des Creaming und Dumping-the-poor

Zielgruppendifferenzierungen des Pools an erwerbsfähigen Hilfebedürftigen führen zu Creaming- und Dumpingprozessen auf verschiedenen Ebenen. Diese Entwicklung ist nicht neu, sondern war bereits langjährige Praxis der Arbeits- und Sozialämter[38]. Im Bereich von Beschäftigungsprogrammen und -maßnahmen kann von Prozessen des Creaming gesprochen werden, wenn jene leichter vermittelbare bzw. arbeitsmarktnahe Personengruppen für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ausgewählt und zugewiesen werden, von denen die größten Eingliederungserfolge zu erwarten wären, d. h. wenn eine Bestenauswahl unter den bereits schon äußerst schlecht Gestellten stattfindet (Luschei/Trube 2000). Die Kehrseite der Medaille bilden Prozesse des ‚Dumping-the-poor' – verstanden als die Übersendung von Personengruppen mit den größten Vermittlungshemmnissen und keinerlei Arbeitsmarktintegrationschancen in spezielle für diese Zielgruppe konzipierte Maßnahmen, die dort eine Sonderbehandlung erfahren. Diese beiden Prozesse wurden beispielsweise auf Seiten der Maßnahmeträgerseite in Los Angeles analysiert (Eick et al. 2004). Der zuletzt genannte Prozess des ‚Dumping-the-poor' findet dort statt, wo Personengruppen mit den größten Problemen von der Verwaltung in Maßnahmen von karitativen und gemeinnützigen Organisationen zugewiesen werden (ebd.: 178).

---

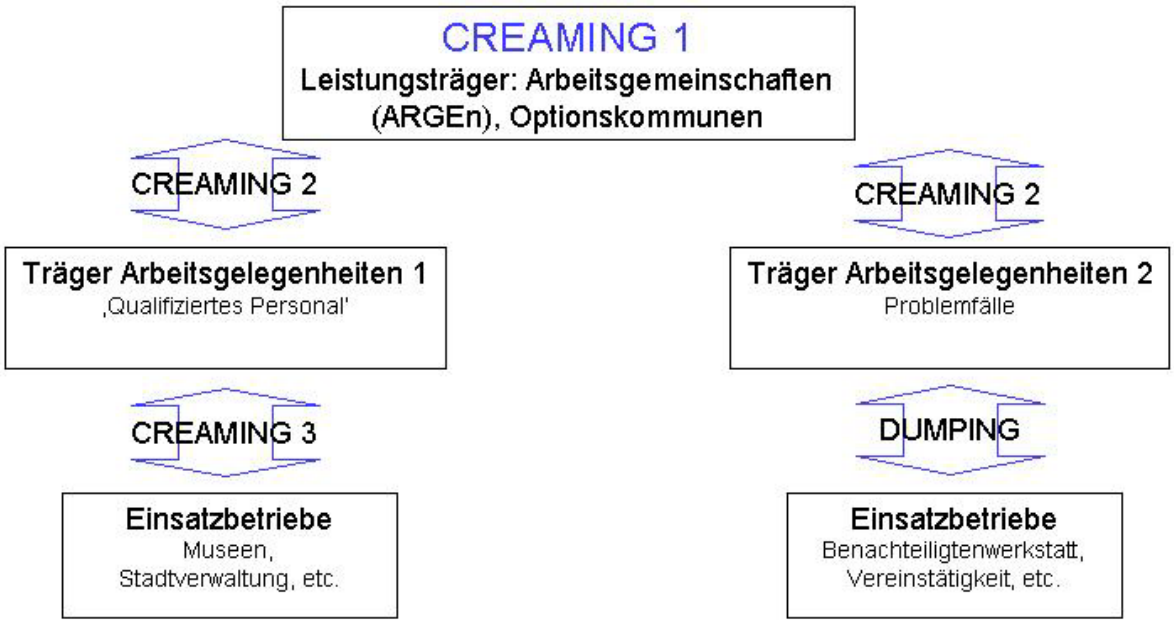
[38] So führte die Konzentration auf Eingliederungsbilanzen bei Arbeitsämtern zur Förderung jener Arbeitslosen, die bessere Chancen auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt hatten (vgl. Luschei/Trube 2000: 534 zum „Eingliederungserfolg" im SGB III). Eine ‚Bestenauswahl' war auch immer schon Praxis bei der Vergabe von Bildungsgutscheinen der Agenturen für Arbeit: Die Entwicklung ist zu beschreiben als eine Abkehr von der Förderung der beruflichen Weiterbildung hin zu einer stärkeren Beachtung von Integrationszielen und Effizienz (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2006). Ähnliches lässt sich über das Programm „Hilfe zur Arbeit" sagen: Hier kam es zur Ausgrenzung von Bedürftigen mit schlechten (Re-)Integrationschancen aus den Hilfemaßnahmen (Voges/Klein 1994).

Es handelt sich bei den ALG-II-Empfangenden – erwartungsgemäß - um eine heterogene Gruppe. Die Langzeitarbeitslosen möglichst fallspezifisch zu erfassen, den (verfügbaren) Pool der Betroffenen zu differenzieren nach Qualifikationen und Hemmnissen, ist dezidiertes (arbeitsmarktpolitisches) Partialziel in der Betreuung der ALG-II-Beziehenden. In der Regel werden Zielgruppendifferenzierungen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in ‚Kundensegmente' vorgenommen: Marktkunden, Beratungskunden sowie Betreuungskunden wären ein Beispiel[39]. Dieser Pool eröffnet nun unterschiedliche Strategien, wie mit den Kundensegmenten in Bezug auf Integrationsmaßnahmen umzugehen sei. Konzeptionell ist i. d. R. vorgesehen, die Beschäftigungsfähigkeit entlang der Segmentierung von unten nach oben (also vom Betreuungskunden zum Marktkunden) in Richtung erster Arbeitsmarkt voranzutreiben. In gewissem Widerspruch dazu wird oftmals im gleichen Konzept eine Integration der unteren Bereiche in den zweiten Arbeitsmarkt angepeilt. Theoretisch müssten also die Ausgaben für die Betreuungsklientel überdurchschnittlich hoch sein. Dem steht entgegen, dass Vermittlungsaussichten hier erst langfristig (wenn überhaupt) zu erwarten sind. Wir haben es mit einem Spannungsfeld zu tun, welches sich nicht auf die Ebene der Leistungsträger beschränkt, sondern sich durch die gesamte ‚Produktionskette' der SGB II-Arbeitsgelegenheiten zieht:

- Die Leistungsträgerebene (ARGEn, Optionskommunen),
- die Interessen und Strukturen der Verteilung von Kunden an Beschäftigungsträger
- und den Wettbewerb um Einsatzbetriebe und den Wettbewerb der Einsatzbetriebe um geeignetes Personal.

[39] 2006 haben einige ARGEn die Kundensegmentierungskategorien des SGB III übertragen. Dies wurde allerdings untersagt. Die Bundesagentur für Arbeit hat bis 2007 ein Segmentierungsinstrumentarium für den SGB-II-Bereich entworfen und die ARGEn verbindlich zur Übernahme aufgefordert. Allerdings sind nur die Agenturen in getrennter Aufgabenwahrnehmung zu dessen Adaption verpflichtet. Währenddessen haben eine Reihe von Optionskommunen eigene, teils weitaus differenziertere Kategorisierungen entwickelt (bzw. entwickeln lassen) und angewandt.

Abbildung 12
Creaming- und Dumpingprozesse



Quelle: Eigene Darstellung

8.1.1 Creaming I: Ebene der SGB-II-Umsetzungsträger

Die ARGEn sind ihrerseits Vorgaben über Aktivierungs- und Vermittlungsquoten unterworfen, die sie in unterschiedlichem Ausmaß erfüllen. ARGEn stehen vor der Entscheidung, welche einzelnen Kundensegmente mit welchen Vermittlungs- und Integrationsleistungen bedient werden sollen. In der Klassifizierung der SGB-II-Umsetzungsträger weisen Marktkunden dabei einerseits das unmittelbare Vermittlungspotenzial in den ersten Arbeitsmarkt auf. Die Konzentration auf die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt führt zu einer direkten Konkurrenz mit den Agenturen, die ebenfalls ihre Klientel vermitteln möchten, bevor dieses in den ALG II-Bereich übergeht (Phänomen der „Vermittlungskannibalisierung", vgl. dazu Röpke 2005: 67). Andererseits hoffen manche ARGEn auf den beschleunigten Durchlauf gut qualifizierter Arbeitsloser in ihren Regelungsbereich, weil ihnen das die Möglichkeit der Erhöhung ihrer Vermittlungsquote verspricht, sich also ihre Bemühungen auf diese Zielgruppe richten. Insofern wird hier, thesenhaft formuliert, die Anfangsdifferenzierung in Zielgruppen durch Creaming und Dumping zementiert.

Prinzipiell tritt mit der Vermittlungsthematik die unterschiedlich gelöste Frage auf, ob Personen in Ein-Euro-Jobs vermittelt werden sollen, die möglichst ihren Qualifikationen entsprechen (d. h. zum Beispiel eine Erzieherin in eine Kita). Das entstehende Problem liegt auf der Hand: die Gefahr von Verdrängungseffekten und Wettbewerbsverzerrung. Der mögliche Vorteil wären Klebeeffekte. Der andere Weg wird beschritten, wenn etwa ein Buchhalter im Bereich des Straßenbaus arbeitet (Arbeitsmarktferne). Das Unterlaufen des Kriteriums der Zusätzlichkeit wird dann zwar

vermieden. Inwiefern dann jedoch Qualifizierungs- oder Beschäftigungseffekte entstehen, ist eher fraglich.

8.1.2 Creaming II: Ebene der Beschäftigungsgesellschaften bzw. Maßnahmeträger

Die eben angesprochene Frage nach dem Matching von Qualifikation und Einsatzort spielt sich zu einem erheblichen Teil bei großen Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaften ab. Verstärkungstendenzen finden Creaming-Effekte auf der Ebene von Beschäftigungsgesellschaften in zweierlei Hinsicht: Einerseits werden die zum Teil erheblichen Zahlen an Ein-Euro-Jobs oftmals auf verschiedene Beschäftigungsgesellschaften verteilt, die dann wieder ein spezifisches Beschäftigungssegment bedienen. So kommt es häufig dazu, dass stadteigene Betriebe als Beschäftigungsgesellschaften den Bedarf der kommunalen Verwaltungen und anderer stadteigener Betriebe mit Ein-Euro-Job-Kräften befriedigen. Diese Gesellschaften bekommen dann die passenden qualifizierten ALG-II-Empfänger, während etwa kirchliche oder wohlfahrtliche Beschäftigungsträger sich (traditionellerweise) eher um die Problemfälle und Betreuungskunden kümmern. Die stadteigenen Betriebe ‚greifen' dann die AkademikerInnen und FacharbeiterInnen ab, um sie beispielsweise einer Stadt für die Ausrichtung eines Jubiläums zur Verfügung zu stellen oder für die Verwaltung Webseiten zu erstellen und zu betreuen (Verdrängungseffekte!). Andererseits befinden sich Beschäftigungsgesellschaften teils in einem Wettbewerb um Einsatzbetriebe und müssen diesen folglich interessantes stellenadäquates Personal vermitteln. Nur so können sie ihre Maßnahmen tatsächlich mit Personen füllen und die Trägerpauschalen einbehalten.

8.1.3 Creaming III: Ebene der Einsatzbetriebe

Auch Einsatzbetriebe haben ein Interesse am Matching zwischen Einsatzfeld und Qualifikation der betroffenen Personen. Das hat teils sachlogische Gründe etwa in der Kinder- und Altenbetreuung (im Bereich der soft skills). Es geht aber auch um die Integration der betreffenden Person in die Abläufe der betreffenden Einrichtung (z. B. Pflege, geförderte Projekte, Kultureinrichtungen). Insofern ist es kein Wunder, dass ‚gute' Maßnahmenteilnehmende von Einrichtungen als mehr oder minder unverzichtbar betrachtet werden und es gefordert wird, sie auf den entsprechenden Maßnahmen möglichst zu verlängern. Um eine hohe Fluktuation in den Einsatzbetrieben zu vermeiden, wird dann auch versucht, etwa eine Arbeitsgelegenheit in eine Entgeltvariante umzuwandeln bzw. Förderketten herzustellen (ABM). Im Effekt lässt sich ein Spannungsfeld bei den ‚guten' KundInnen im ALG II-Bezug beobachten, die einerseits in Richtung des ersten Arbeitsmarkes gebracht werden sollen, andererseits aber auch ‚heiß begehrte' Arbeitskräfte auf dem zweiten Arbeitsmarkt darstellen.

Für die Betreuungskunden zeichnet sich möglicherweise eher ein ‚Dumping-the-poor' mit Blick auf Arbeitsmarktnähe als Konsequenz des Creaming-Prozesses ab. Auf kommunaler Ebene bildet sich dies auch alltagssprachlich ab, wenn Terminolo-

gien aus der Abfallentsorgung und dem Recycling auf die ‚Bearbeitung' des ALG-II-Pools - und dort auf die Problemfälle - übertragen werden (Interview Regio 1 Int 6). In einer kommunalen Einrichtung müssen alle neuen Teilnehmenden von Arbeitsgelegenheiten einen Test absolvieren, der über das Einsatzgebiet entscheidet. Während die Besten im Archiv tätig werden, bleiben für andere Müllbeseitigungsarbeiten in Obdachlosenwohnanlagen und Heimen.

Anders oder positiv ließe sich dieser Prozess auch als ‚Gutmenschen-These' formulieren: Es gibt tatsächlich entlang der Kette spezialisierter Maßnahmeträger und Einsatzbetriebe Organisationen, die Arbeitsgelegenheiten aus Gründen der ‚Arbeitsmarkt-Philanthropie' einsetzen. Im ‚untersten' Sektor des Einsatzes von Ein-Euro-Jobbern - und bei Personen, die aufgrund psychischer, sozialer und/oder körperlicher Beeinträchtigungen keinerlei Arbeitsmarktintegrationschancen aufweisen, jedoch einer Tätigkeit nachgehen wollen - finden sich zahlreiche Engagements zur Schaffung von Einsatzfeldern für diese Klientel fernab von ‚wolkigen' Qualifizierungs- oder Arbeitsmarktorientierungen.

Die Creaming- und Dumping-Prozesse installieren Selektionshürden, die Auswirkungen auf die Arbeitsmarktintegration haben. Die arbeitsmarktpolitischen Effekte lassen sich nach den Forschungsergebnissen des qualitativen Projektes in Integrationseffekte in den Ersten und in den Zweiten Arbeitsmarkt ausdifferenzieren.

8.1.4 Integration in den Ersten Arbeitsmarkt

Die Vermittlungsquoten in den Ersten Arbeitsmarkt sind auf Seiten der Maßnahmeträger und Einsatzbetriebe sehr unterschiedlich. So sind selbstverständlich die Integrationsquoten bei Projekten mit qualifizierten Langzeitarbeitslosen (vgl. Creaming-Effekte) höher als bei Projekten mit unqualifizierten Maßnahmenteilnehmenden. Die Nachhaltigkeit der Integration ist ein weiterer Unsicherheitsfaktor: Werden Maßnahmenteilnehmende in eine sozialversicherungspflichtige Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (Aufbau von Förderketten), in eine Qualifizierungsmaßnahme, in ein Projekt, das die § 16.2er-Fragestellung ‚bearbeitet' (Suchterkrankungen), in Beschäftigungen bei Zeitarbeitsfirmen oder in eine ‚reguläre' sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vermittelt?

Immer wenn ein ‚Qualifikationsmatch' vorliegt oder das Budget nicht schrumpft oder wenn Planstellen frei werden (anders herum: bei hoher Fluktuation der Stammbelegschaft), kann es zu Übergängen kommen bzw. kommt es zu Übernahmen - Klebeeffekte. Diese Bedingungen sind vor allem im Pflegebereich, wenn auch in geringem absolutem Umfang, gegeben. Bei genauerer Betrachtung stellt sich Matching jedoch eher als Gelegenheitsereignis heraus („6 Richtige im Lotto..."). Anzeichen für die Möglichkeit der Arbeitsmarktintegration sind die tendenzielle Nähe der Arbeitsgelegenheiten zu den üblichen Tätigkeitsstrukturen und ihre Integration in Arbeitsabläufe (etwa in der Pflege). Rechnet man die Vermittlung von Ein-Euro-Jobs in andere geförderte Beschäftigungsformen oder in Qualifizierungsmaßnahmen heraus (und konzentriert sie vor allem auf ‚klassische' Langzeitarbeitslose), so scheint

der Ein-Euro-Job als Instrument, Menschen in den regulären Arbeitsmarkt zu bringen, eher ernüchternd – zumindest dann, wenn man den Ein-Euro-Job nicht selbst als Ziel der Maßnahme (also als Arbeit) versteht. Gleichzeitig scheint uns das Instrument in zweierlei Hinsicht arbeitsmarktpolitisch genauer betrachtenswert:

Erstens auf seine Verdeckungsfunktion bereits reduzierter Stellenkürzungen im Wohlfahrts- und Verwaltungsbereich, *zweitens* auf seine möglichen Verdrängungseffekte. Die Nutzungsmöglichkeiten von Ein-Euro-Jobs sind sehr weit dehnbar und regen nach wie vor die ‚Phantasie' von Einsatzstellen wie Beschäftigungsgesellschaften an. Ein Beispiel für eine mittelbare Verdrängung wäre etwa, wenn ein Altenheim oder eine Kita, zusätzlich zum bisherigen Angebot aus der hauseigenen Küche, nun mit Hilfe von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten Kuchen backen lässt. Dies wäre nach dem Zusätzlichkeitskriterium in der Regel unbedenklich, ebenso nach den meisten zirkulierenden (und oftmals nur formal angewandten) Positivlisten zum Einsatz von Arbeitsgelegenheiten. Dass die Einrichtung bis zum Start der eigenen Kuchenproduktion von einem nahe gelegenen Konditor oder Bäcker Kuchen bezogen hat, der daraufhin monatlich auf eine vierstellige Summe verzichten muss, fällt spät, falls überhaupt auf. Einen genaueren Blick verdienen auch kleine zeitlich befristete Projekte, die Arbeitsgelegenheiten in die Projektstruktur einplanen (und auf weitere Personalstellen verzichten).

8.1.5 Integration in den Zweiten Arbeitsmarkt

Über den oben beschriebenen Mechanismus der Kundendifferenzierung (und des Creaming) wird de facto der Gedanke eines ‚echten' zweiten Arbeitsmarktes verfolgt, in welchem die schwer vermittelbaren Betreuungskunden eingesetzt werden – ohne weitere Qualifizierungsabsichten in Richtung Erster Arbeitsmarkt. Darüber hinaus gibt es einen starken Zug in Richtung Verstetigung des so etablierten Zweiten Arbeitsmarktes, der von vielen Akteuren geteilt wird und im Sinne der Sozialpolitik zu verstehen ist. Es herrscht teils Sehnsucht nach den ‚guten alten' ABM und SAM. Die Arbeitsgelegenheiten werden dagegen häufig als weiter zu entwickelnde „Krücke" bezeichnet. Verhindert werden etwa, durch die kurze Dauer der Arbeitsgelegenheiten, Chancen auf die Institutionalisierung von Einsatzbereichen zu stabilen Dienstleistungen und Beschäftigungsfeldern (wie zum Beispiel die Erschließung neuer Tätigkeitsfelder im Kultur-, Vereins- und Wohlfahrtsbereich, die zunächst über ABM und später über andere Quellen oder Planstellen finanziert worden waren). Vor der Reform war dies eine wiederholt beobachtbare Praxis, die u. a. auch als spezifischer (emanzipatorischer) ‚Zusatznutzen' des Dritten Sektors und der Sozial- und Wohlfahrtspolitik angesehen wird/wurde.

Welche Folgen haben nun die Zuweisung von qualifiziertem und unqualifiziertem Personal über die Arbeitsgelegenheit in den Bereich der öffentlichen Verwaltung und des Dritten Sektors *einerseits* und die Verstetigung des Zweiten Arbeitsmarktes bei Trägern und Einsatzbetrieben *andererseits*?

8.2 Sozialwirtschaft und Arbeitsgelegenheiten: Aufweichen des Erwerbsprinzips?

Die SGB-II-Arbeitsgelegenheiten werden überwiegend im Feld der öffentlichen Arbeit eingerichtet. Öffentliche Arbeit findet nicht nur innerhalb der öffentlichen Träger statt. Das in Deutschland praktizierte Prinzip der Subsidiarität sieht zwar die Verantwortung für die Vorhaltung aller notwendigen Sozialleistungen bei kommunalen bzw. staatlichen Trägern (den so genannten öffentlichen Trägern) vor, doch auf Grund des Prinzips der Nachrangigkeit werden diese zumeist an freie bzw. nicht-öffentliche Träger delegiert (vgl. Klug 1997: 23ff.; Reihert 2005: 15). Die Erfüllung sozialer, auch hoheitlicher Aufgaben obliegt - wenn immer geeignete Einrichtungen zur Verfügung stehen - zu einem sehr großen Teil den Trägern der freien Wohlfahrtspflege bzw. Organisationen des Dritten Sektors.[40] Während der öffentliche Träger sich vor allem mit der Planung, Organisation und Kontrolle der sozialen Leistungen befasst, befindet sich der Ort der Leistungserfüllung häufig innerhalb der Strukturen der freien Wohlfahrtspflege[41].

Bei diesen Strukturen handelt es sich überwiegend um das professionelle (Berufs-) Feld der Sozialen Arbeit. Dieses Feld ist in den letzten Jahren enormen Veränderungsprozessen unterworfen:

- Mit der Krise des Wohlfahrtstaates und der aufkommenden Finanznot von Bund, Ländern und Gemeinden setzten sich die Maximen betriebswirtschaftlicher Kosten-Nutzen-Kalküle auf wohlfahrtstaatlicher Ebene durch, die zu einer neuen Steuerungs- und der mit ihr verbundenen Evaluationskultur führten (Verwaltungsreform).
- Paradigmenwechsel: Etablierung von quasi-marktlichen Beziehungen zwischen nicht-öffentlichen Leistungserbringern und dem Staat. Das Zulassen von privatwirtschaftlichen Trägern erhöht die Konkurrenz um die ohnehin knapper gewordenen Finanzmittel.
- Es werden Strukturen von Trägern nicht mehr per se von Seiten des Staates unterstützt im Sinne einer subsidiären Partnerschaft. Vielmehr werden Pflichtaufgaben des Staates ausgeschrieben und an den kostengünstigsten bzw. wirtschaftlichsten Anbieter vergeben. Die Träger der freien Wohlfahrtspflege besitzen keine Planungssicherheit mehr.

---

[40] Aus dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) geht hervor, dass der Staat freie Träger beauftragen kann, sozialstaatliche Aufgaben zu übernehmen. Wenn Träger der freien Wohlfahrtspflege über benötigte Einrichtungen verfügen, so sollen diese bevorzugt werden (vgl. § 93 Abs. 1 BSHG) und eine „angemessene Unterstützung“ erhalten (vgl. § 10 Abs. 3 BSHG). Wolfgang Klug spricht daher von einer „grundsätzlichen Förderverpflichtung des öffentlichen Trägers gegenüber dem freien Träger“ (Klug 1997: 25).

[41] Zur freien Wohlfahrtspflege werden im Allgemeinen (a) die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege (Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland, Paritätischer Wohlfahrtsverband, Deutsches Rotes Kreuz, Zentralwohlfahrtstelle der Juden in Deutschland), (b) Kirchen und sonstige Gemeinschaften und (c) Selbsthilfeorganisationen gezählt (Flierl 1992, zitiert in Klug 1997: 20).

- Es ist ein massiver Ausbau der öffentlich geförderten Beschäftigung in den Bereichen der Sozialen Arbeit seit den 1970er Jahren zu verzeichnen.

Wenn es um den effizienteren Umgang mit öffentlichen Mitteln bzw. die Erfüllung von öffentlichen sozialen Aufgaben mit knappen Budgets geht, ist zu vermuten, dass sich Tendenzen der Deprofessionalisierung der Sozialen Arbeit finden. Der Begriff der ‚Profession' rückt hier in den Mittelpunkt der Betrachtung:

> „Als Professionen werden in der Regel solche Berufe bezeichnet, die über ein besonderes Mandat zur exklusiven Bearbeitung von - entsprechend definierten - Problemen der Lebensbewältigung bzw. Krisen der Lebenspraxis von Gesellschaftsmitgliedern verfügen bzw. dieses für sich reklamieren. Grundlage für dieses Mandat ist nicht zuletzt (der Anspruch auf) ein jeweiliges, im Lauf der gesellschaftlichen Rationalisierung zunehmend systematisiertes ‚Sonderwissen'. Letzteres leitet sich in der Moderne überwiegend von den Wissenschaften ab, stammt oft aber auch aus anderen Kontexten, etwa religiös-ethischen Bezugssystemen oder Kunstlehren. Dem Professionellen steht damit idealiter ein spezifizierendes, wissenschaftliches und praxeologisches Repertoire zur Dimensionierung seines Gegenstandsbezuges und Aufgabenbereichs zur Verfügung, das zugleich das Selbstverständnis der Profession sichert und deren Anspruch auf Exklusivität ihrer Problemlösungskompetenzen innerhalb der jeweiligen Domäne legitimiert." (Gildemeister/Robert 2000: 5)

Soziale Arbeit als Profession[42] ist gleichzeitig abhängige Erwerbsarbeit, Wissensarbeit und Gefühlsarbeit (vgl. Reihert 2005), d. h. für die Beschäftigten in diesem Bereich, dass gleichzeitig Identifikation und Versachlichung notwendig sind. Durch die Veränderungsprozesse der letzten Jahrzehnte lassen sich Tendenzen der Deprofessionalisierung der Sozialen Arbeit wie folgt feststellen:

- Aufgrund finanzieller Einschränkungen und der Praxis der Ausschreibung von sozialen Dienstleistungen (Wettbewerb unter Trägern), kommt es zu einem erhöhten Einsatz von Laien (Freiwillige, öffentlich geförderte Beschäftigte). Die sachlich-professionelle Dimension verliert damit an Bedeutung und daher kann man von einer Gefahr der Deprofessionalisierung sprechen.
- Soziale Arbeit entwickelt sich zum ausführenden Organ arbeitsmarktpolitischer Handlungslogiken. Soziale Arbeit definiert nicht mehr selbst gesellschaftliche Probleme und findet hierfür Lösungen, sondern ‚bearbeitet' die politische Zielset-

---

[42] Soziale Arbeit wird ja nicht uneingeschränkt als distinkte Profession anerkannt. Häufig wird sie als Semi-Profession aufgefasst, die sich ungeachtet der Verberuflichung und Professionalisierung auf Werten des Helfens, der Solidarität und der Nächstenliebe begründet. Insofern kommt es zu einem Mit- und Nebeneinander von professioneller hauptamtlicher Arbeit und ehrenamtlicher Laienarbeit: zur Vermischung von professionellem Fachwissen der Beschäftigten und moralischem Anspruch der Freiwilligen und dem Eindruck einer „Jedermann(-frau)tätigkeit" (Reihert 2005: 21). Soziale Arbeit hat sich so zwar zu einem erfolgreichen Beruf entwickelt, das 20. Jahrhundert wird als das „sozialpädagogische Jahrhundert" bezeichnet (Rauschenbach 1999), die Transformation zu einer Profession ist jedoch nur bedingt geglückt, da man weder das Monopol für die Bearbeitung spezifischer gesellschaftlicher Probleme noch professionelle Autonomie hinsichtlich der Kontrolle über Aufgaben und Bearbeitungsweisen innehat (schwacher Berufsverband, Aufweichen universitärer Ausbildung, Gefahr, dass sich Soziale Arbeit zu einer einfachen Hilfstätigkeit im zwischenmenschlichem Bereich entwickelt).

zung, „Menschen in Arbeit“ zu bringen bzw. ihre Abhängigkeit vom Sozialstaat aufzuheben (Betreuung von langzeitarbeitslosen Menschen). Zudem wird nicht das angeboten, was notwendig wäre, sondern jenes, was finanzierbar ist. Damit verlagern sich die Kompetenzen hinsichtlich der Betreuung von Menschen auf die Verwaltungsebene der SGB-II-Umsetzungsträger.

- Schließlich führt die konzentrierte Delegation einer öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahme, wie die der Arbeitsgelegenheiten, in das Feld der Sozialen Arbeit zu einer Entwertung der professionellen Arbeit in diesem Feld. Hier finden sich Tendenzen der Entberuflichung, da es zu einem schleichenden Abbau der Orientierung an Berufen hin zu Anlernberufen und Jobs kommt (im sozialen Bereich kann jeder aktiv werden, keine besonderen Qualifikationen sind nötig).

Die Erfüllung der sozialen Dienstleistungen muss nun unter zusätzlichen Bedingungen erfolgen. Es bleibt abzuwarten, inwieweit der Stand der Professionalisierung in der sozialen Arbeit von den folgenden Effekten der Arbeitsmarktreformen berührt wird: erhöhter Einsatz von Laien zur Erbringung sozialer Dienstleistungen, Erweiterung der Kompetenzen der Verwaltung zu Lasten der Sozialen Arbeit, Autonomieverlust durch die Übernahme von Exekutivfunktionen sowie die veränderte öffentliche Wahrnehmung, soziale Dienstleistungen könnten von Jederfrau bzw. Jedermann erbracht werden (jeder kann die Werte des Helfens, der Solidarität und der Nächstenliebe verinnerlichen). Diese Deprofessionalisierungstendenzen haben mittelfristig möglicherweise einen negativen Einfluss auf die Qualität der Sozialen Arbeit und dahingehend der Qualität der öffentlich-geförderten Arbeit.

Die Bereiche der Sozialen Arbeit im qualitativen Sample umfassen allgemein die Pflege und Betreuung von Menschen, im Speziellen fallen darunter die Arbeit in Alten- und Pflegeheimen, Kinderbetreuungs- und Behinderteneinrichtungen. Die Gefahr, dass reguläre Beschäftigung durch Ein-Euro-Jobs ersetzt wird, ist weniger gegeben. Vielmehr werden Betreuungstätigkeiten zunehmend entwertet, da mit dem Einsatz von Maßnahmenteilnehmenden impliziert wird, dass jeder oder jede diese Tätigkeit übernehmen kann. Im Interview mit dem Christlichen Sozialverband in Regio 17 erzählt ein Interviewter von Schulsozialarbeitern, die durch die Teilnehmenden von SGB II-Arbeitsgelegenheiten keine Praktikanten mehr benötigen sowie von Tendenzen der Entflechtung von anspruchsvollen und einfachen Tätigkeiten:

Im Schulbereich beispielsweise sieht die Einrichtung durchaus Schwierigkeiten mit den AGH, wie I2 schildert. So würden Schulsozialarbeiter berichten, wie gut die Zusammenarbeit mit den Ein-Euro-Jobbern funktioniere, sie bräuchten keinen Praktikanten (das gilt es nach I2 zu verhindern). „Egal, wo man dann Ein-Euro-Jobber einsetzt, sobald sie gut sind, die Leistung dann auch bringen und ihnen die Arbeit gefällt, nimmt man natürlich irgendjemand anderem die Arbeit weg. Da würde man sich in die Tasche lügen, wenn’s anders rum wär. Aber wir müssen ja äh, eh, im Gesetz steht, es muss ja zusätzlich sein, aber das wäre dann ja äh, wenn der Ein-Euro-Jobber da nicht eingesetzt wäre, dann würde diese Arbeit auch nicht mehr gemacht werden können.“ (I2) Zu beachten sei bei den Arbeitsgelegenheiten, dass

sie den „Standesmarkt“ im Bereich einfacher betreuender Tätigkeiten (Pflege etc.) aushöhlen würden. Im Bereich qualifizierter Sozialarbeit bestehe die Gefahr weniger, aufgrund der Qualifikationsdefizite der Klienten. Hier liege es an den Einrichtungsleitern, das Problem zu sehen und zu kontrollieren. Hierbei sieht I1, dass die „Standesvertreter“ es bislang geschafft hätten, den Ansprüchen entsprechend die Qualifikationsvoraussetzungen für soziale Berufe so hoch zu legen, dass eine einfache Verdrängung von unten nicht ohne weiteres möglich sei. Nur die Bezahlung, wie er schmunzelnd bemerkt, sei mit der Qualifikation nicht so stark gestiegen. Die Gefahr bestehe dann wiederum in der Entflechtung von anspruchsvollen und einfachen Tätigkeiten (was I1 auch aus der ganzheitlichen Betrachtung von Arbeit kritisiert). „Glücklich bin ich da nicht, aber in die Richtung wird’s gehen.“ (I1) Dies sei weniger das Problem der Ein-Euro-Jobs, sondern ein generelles. [*Interview Regio 17 Int 3*]

Bereits realisierte Stellenkürzungen könnten kostengünstig durch Ein-Euro-Jobber kompensiert werden. So kritisiert eine Gewerkschaft in Regio 7, dass es die Gefahr gibt, „günstiger Tätigkeiten im öffentlichen Bereich ausführen zu lassen, ohne Rücksicht auf die Leute die das bisher gemacht haben, aber auch ohne Rücksicht auf die Leute, die das dann machen müssen.“ Das Hauptargument lautet, dass Personal bereits seit Jahren im öffentlichen Bereich abgebaut wird und nun mit Hilfe der Ein-Euro-Jobber wieder aufgebaut wird („hilfreich, wenn man es von der Geldseite her betrachtet“). Dies geschehe v. a. im Bildungsbereich (Schule, Kita), im Pflegebereich und bei Behörden (Botengänge), alles Bereiche die zu den „klassischen öffentlichen Aufgaben“ gehören. (Interview Regio 7 Int 2)

Neben Tendenzen der Deprofessionalisierung, die das Feld der Sozialen Arbeit berühren, sind im Sample auch Tendenzen der Entberuflichung durch den Einsatz von Arbeitsgelegenheiten erkennbar. Entberuflichung bezieht sich im Sample auf die Bereiche Garten- und Landschaftsbau, Öffentliche Verwaltung (Archivaufgaben), Öffentlichkeitsarbeit, EDV-Programmierung/ Computeradministration, Bauhof, Reinigung, Transporte/Umzüge und Gastronomie. Entberuflichung meint hier:

1) Ungelernte Arbeitskräfte führen qualifizierte Tätigkeiten durch und
2) qualifizierte Arbeitskräfte führen Arbeiten kostenlos durch.

Im ersten Fall werden v. a. handwerkliche Qualifikationen nicht mehr von den Kommunen nachgefragt. Die Aufträge werden nicht mehr an örtliche Handwerksbetriebe vergeben, sondern über eigene, öffentlich geförderte Beschäftigte erbracht, die meistens nicht über diese Qualifikationen (z. B. Maler) verfügen. Die IHK in Regio 15 konnte einen derartigen Einsatz im Rahmen eines Bahnhofssanierungsprogramms[43] nicht verhindern.

[43] Es handelte sich hierbei nicht um Arbeitsgelegenheiten.

Besonders kollidieren würden die abgelehnten Maßnahmen mit den Tätigkeiten von Selbständigen, die sich als Ein-Personen-Betrieb gegründet haben (Existenzgründer durch ICH-AG oder Einstiegsgeld, Förderung eines Existenzgründerlehrgangs). Kritisiert wird von der stellvertretende Geschäftsführerin der IHK v. a. ein landeseigenes *Programm* zur Sanierung von Bahnhöfen, innerhalb dessen gewerbliche Tätigkeiten (Garten- und Landschaftsbau, Abrissarbeiten, Malerarbeiten, Elektronikarbeiten, Sanitär) vorgesehen waren (organisiert durch die Kommunen und ARGEn). Die IHK lehnte das Projekt ab und gewährte keine Unbedenklichkeit. Dennoch kam es zur Durchführung der Maßnahmen, da der hiesige Landrat das Geld aus dem Fond nicht verfallen lassen wollte. Insgesamt wurden in Regio 15 zehn Bahnhöfe auf diese Weise saniert. Da die Existenzgründer, die laut Aussagen der Befragten aufgrund der Kostenstruktur günstige Angebote machen können, dennoch nicht zum Zuge kommen, stellt sie die „Mehrfachförderung“ in Deutschland an den Pranger („beides von vorneherein zum Scheitern verurteilt“). Der Maßnahmenteilnehmer ist nach sechs Monaten wieder Kunde der ARGE, der/die ExistenzgründerIn ist nach einem halben oder dreiviertel Jahr „wieder vor der Tür“. Entgegen der IHK-Empfehlung wurden die Maßnahmen genehmigt („ohne Rücksicht auf Verluste wurde das durchgezogen“). Neben der Einspruchsmöglichkeit werden keine weiteren Handhabungsmöglichkeiten gesehen. Auf der politischen Ebene wurde durch den IHK-Präsidenten und Hauptgeschäftsführer in Verhandlungen mit der Landesregierung versucht, das Bahnhofsprogramm zu stoppen – letztendlich erfolglos („Für uns als Kammer war es eine Niederlage, es war eine echte Niederlage“). [*Interview Regio 15 Int 3*]

Das eigene Stammpersonal kann durch den Einsatz von Ein-Euro-Jobbern ebenfalls gefährdet werden. So klagt die Leiterin des Grünflächenamtes in Regio 2, dass Kosten eingespart werden sollen, einerseits über die vermehrte Fremdvergabe von Aufträgen, andererseits über öffentlich geförderte Beschäftigte: „Und es gibt zwischendurch wirklich so geflügelte Sachen: Na ja, wenn es kein Geld für den Stadtpark gibt, dann machen wir das halt mit Hartz IV-Kräften.“ Dies würde besonders die qualifizierten Kräfte treffen, die dann durch unqualifizierte ersetzt werden würden: „Es gibt hier Gärtner, die machen gerne bestimmte fachliche Arbeit und die machen sie wirklich gut und dann kommt da irgendjemand daher und sagt: Na ja, das kann doch auch ‘ne Hartz-IV-Kraft machen.“ (Interview Regio 2 Int 4)

Auch für Forstverwaltungen werden Ein-Euro-Jobber zunehmend aktiv und übernehmen, wie das Beispiel aus Regio 4 zeigt, u. a. auch qualifizierte Tätigkeiten: Hier erfüllen die Arbeitsgelegenheiten Aufgaben, welche eigentlich die Forstverwaltungen erbringen müssten, die aber nicht zu ihren so genannten Primäraufgaben gehören. Im Land gibt es deshalb eine mit den Forstverwaltungen abgestimmte Liste, welche Tätigkeiten durch Ein-Euro-Jobs abgedeckt werden dürfen (und praktisch alle Träger von Regio 4 bieten in diesem Bereich Arbeitsgelegenheiten an). Die genehmigten Tätigkeiten umfassen beispielsweise die Beseitigung von Baumschäden

und von Unterholz, das Freiräumen von Fischweihern, die Zurückdrängung nicht einheimischer Pflanzen etc. [Interview Regio 4 Int 4].

Tendenzen der Entberuflichung zeigen sich auch, wenn qualifizierte Arbeitskräfte Arbeiten kostenlos ausführen. Hier sei auf die hochqualifizierten Einsatzfelder von Zusatzjobbern verwiesen. Als gutes Beispiel zählt die Schwesternschaft in Regio 5, die die Erfahrungen und Qualifikationen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen für eigene Projekte nutzt. Der Einsatz der kostenlosen Kräfte für qualifizierte Tätigkeiten verhindert die Vergabe von Aufträgen und könnte Auswirkung auf das Lohngefüge haben.

8.3 Der Markt für SGB-II-Arbeitsgelegenheiten

Die genannten Aspekte kulminieren in einer ambivalenten Situation, in der sich Einsatzbetriebe befinden. Diese sind gleichzeitig von personeller und finanzieller ‚Versorgung' abhängig, das Instrument der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten hat jedoch die Tendenz, diese Unterstützung mit ‚schlechteren' Qualifikationen und einschränkenden Rahmenbedingungen zu versehen. Insofern Einrichtungen genügend Spielraum haben, tendieren sie daher zu sinkendem Engagement im Bereich der Ein-Euro-Jobs. Das Gros der Arbeitsgelegenheiten wird somit als problematisch wahrgenommen und vor allem deswegen akzeptiert, weil und soweit Alternativen nicht in Sicht sind. Ausnahmen bilden einerseits wirtschaftsnahe Einsatzformen, die regionenspezifisch zugelassen werden. Hier wird der sozialwirtschaftliche Bereich gleichzeitig entlastet. Dies setzt aber entsprechend gut funktionierende Abstimmungen zwischen den arbeitsmarktpolitischen Akteuren voraus – und in der Regel eine sehr gute oder eine sehr schlechte Wirtschaftslage (mit Betonung der ersten Variante). Andererseits schaffen klar betreuungsorientiert eingesetzte Arbeitsgelegenheiten eine Art win-win-Situation: Die Ein-Euro-Jobs bilden eine Zielgruppe für Interventionen und damit ein von kommunalen, wohlfahrtstaatlichen und privatwirtschaftlichen Organisationen zu bearbeitendes mehr oder minder neues Geschäftsfeld. In keinem der Fälle ist eine unmittelbare Ausrichtung auf den ersten Arbeitsmarkt ein Erfolgsgarant: Während im ersten Falle im Grunde lediglich Klebeeffekte und darüber hinaus die Erbringung sozialer Dienstleistungen (mit den oben genannten problematischen Folgeerscheinungen) zu erwarten sind, ist im zweiten Falle ein Umweg über die Perpetuierung eines ‚zweiten Wirtschaftssektors', in welchem praxisnahe Qualifikationen erarbeitet werden, der Schlüssel und kann man im dritten Falle ein Betreuungsangebot der Bildung und ‚Rehabilitation' beobachten, welches nur im Rahmen einer langfristigen Förderung seinen sinnvollen Platz einnehmen kann. So gesehen gilt: Der ‚Markt' für Arbeitsgelegenheiten weist inzwischen eine eigenständige Struktur auf, der durch ein Netz von Akteuren hervorgebracht wird. Die ‚Key Player' (SGB-II-Umsetzungsträger) werden ihre Regulierungsexpertise an diesem Markt ausrichten müssen und benötigen dafür sicher ein Stück weit Vernetzung und Autonomie von einer unmittelbaren ersten Arbeitsmarkt-Ausrichtung. Vor diesem Hintergrund kommen wir zu dem Schluss: Ein unmittelbarer beschäftigungspolitischer Effekt dürfte von der Arbeitsgelegenheiten selbst kaum ausgehen. Sie sind und bleiben ein Instrument des Zweiten Arbeitsmarktes.

9 Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

Die hier präsentierten Ergebnisse des Forschungsprojektes *‚Ein-Euro-Jobs' in Deutschland: Qualitative Fallstudien zur Auswirkung der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten auf Beschäftigungsstruktur und Arbeitsmarktverhalten von Organisationen* spiegeln die Phase der Einführung eines neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumentes - die SGB-II-Arbeitsgelegenheiten - v. a. in den Jahren 2005 und 2006 wider. Von besonderem Interesse waren für die qualitative Studie die Kontexte und Folgen der Einführung der Arbeitsgelegenheiten. Die hier im deskriptiv-summarischen Ergebnisbericht gesammelten Erkenntnisse können nur einen ersten Einblick in das sich durch die Arbeitsmarktreformen verändernde Feld der öffentlich geförderten Beschäftigung mit dem Schwerpunkt SGB II-Arbeitsgelegenheiten bieten. Im Einzelnen ergeben sich folgende Ergebnisse der qualitativen Studie (vgl. auch Klemm et al. 2009).

Ausgangslage

Durch die politischen Rahmenbedingungen, die die Umsetzung des SGB II in den Jahren 2004 und 2005 begleiteten - keine politische Einigung, Herausbildung unterschiedlicher Organisationsformen auf Trägerebene und eine deutliche Heterogenität der Zielsetzungen - waren die lokalen Akteursnetze gezwungen, die offen gehaltenen gesetzlichen Bestimmungen des SGB II zu den Arbeitsgelegenheiten für sich zu konkretisieren und definieren. Es bestand nicht nur erheblicher Gestaltungsspielraum, sondern auch die Notwendigkeit, diesen Spielraum lokal jeweils kooperativ zu spezifizieren. In der Folge hatten wir es mit einer breiten Variation der lokalen Handhabung von SGB-II-Arbeitsgelegenheiten zu tun, weshalb die Erforschung der Netzwerke, die diese generieren, eine unumgängliche Voraussetzung darstellte, um Aussagen über Nutzungspraktiken sowie das Verhältnis dieser Praktiken zu den Zielkomplexen treffen zu können.

Etablierung eines Marktes für Arbeitsgelegenheiten

Sowohl die Seite der Umsetzer als auch die Seite der Nutzer von Maßnahmen ist einem Konstituierungs- bzw. Normalisierungsprozess unterworfen. Am Ende der Feldphase - so die Erfahrungen des Forschungsteams - kam es zu einem ‚gereiften' Umgang der Akteure mit den SGB-II-Arbeitsgelegenheiten. Standen anfangs bei vielen Umsetzungsträgern die quantitative Erreichung von Zielgrößen bzw. Aktivierungsquoten im Vordergrund - Prominenz erhielt hier häufig das eindimensionale, jedoch finanziell günstige Angebot von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante - so differenzierte sich das Bild gegen Ende der Empirie im Februar 2007. Im Feld wurden neu gestaltete Förderketten etabliert, es kam zu leistungs- bzw. qualifikationsabhängigen Mehraufwandsentschädigungen für Ein-Euro-Jobber, und auch betreuungsintensive Maßnahmen über mehrere Jahre, die speziell auf die jugendliche Klientel ausgerichtet sind, fanden Eingang in die Praxis der SGB-II-Umsetzungsträger. Auf Seiten der Träger und Einsatzbetriebe wurde der Markt für Arbeitsgelegenheiten angenommen bzw. selbst mitgestaltet. So wurden Ein-Euro-Jobs bei Trägern aus Mangel an Alternativen angeboten, Geschäftsfelder der wirtschaftsnahen und betreuungsintensiven Arbeitsgelegenheiten kamen hinzu.

Heterogenität der Netze der Akteure:
Durch die Arbeitsmarktreform entstanden vielfältige ‚Netze der Akteure', die *einerseits* übergreifende Eigenschaften besitzen, *andererseits* regionenspezifischen Charakteristika interner und externer Art unterworfen sind. Zu den übergreifenden Eigenschaften der Netze gehört das (Zusammen-)Spiel der Ebenen, das sich überall auf den vier Ebenen der politischen Akteure, der SGB-II-Umsetzungsträger, der Träger von Arbeitsgelegenheiten und der Einsatzbetriebe etabliert hat. In Folge der Einführung der Zusatzjobs kam es zur Herausbildung von typischen ‚Nutzern' der Arbeitsgelegenheiten, die größtenteils Erfahrung mit öffentlich geförderter Beschäftigung hatten und somit auch Kontakte zu den (früheren) Bewilligungsstellen (Agentur, Sozialamt) pflegten. Zu den im qualitativen Sample vertretenen typischen Nutzern zählen Beschäftigungsgesellschaften, Ausbildungswerkstätten, Bildungsträger, Kommunen (v. a. Verwaltungen), Kultureinrichtungen, Umweltprojekte, Freie Kulturinitiativen, Kinderbetreuungseinrichtungen, Alten- und Pflegeheime, Behindertenein-richtungen und (in erheblich geringerem Umfang) privatwirtschaftliche Unternehmen. Auf regionaler Ebene erhielten die Arbeitsgelegenheiten ihre spezifische Ausprägungsform. Hier spielen *netzwerkexogene Faktoren*, wie die wirtschaftliche Rahmenbedingung, die Arbeitslosenquote, die Lage im Bundesgebiet (Ost-West) sowie der Charakter der Kommune (Stadt-Landkreis), aber auch *netzwerkendogene Aspekte* wie die Nähe bzw. Ferne zwischen Umsetzungsträger und Einsatzbetrieb, die Transparenz bzw. Intransparenz der Netzwerke und Verfahrensweisen sowie die Art und Weise der Aushandlung (konsensuelle vs. konfliktive Zielfestlegung), eine tragende Rolle. Schließlich ist die Generierung der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten beeinflusst von der jeweiligen Ausrichtung der Zusatzjobs: Werden diese arbeitsmarktpolitisch, sozialpolitisch, kommunalpolitisch oder wirtschaftsnah eingesetzt?

Einsatzfelder von Ein-Euro-Jobs: Ein weites Feld
Die Variation der bundesweit auffindbaren Einsatzfelder der Ein-Euro-Jobs ist groß: Die ausgeübten Tätigkeiten reichen von unterstützenden Betreuungstätigkeiten im Dritten Sektor und handwerklichen und technisch-gewerblichen Tätigkeiten in kommunalen Dienststellen, über vielfältige Vereins- und Projekttätigkeiten und handwerkliche Tätigkeiten in Werkstätten, bis hin zu Einsatzfeldern, in denen Zusatzjobber intensiv betreut werden. Hinzu kommen hochqualifizierte Tätigkeiten in „Akademiker-Projekten", ‚kreative Einsatzmöglichkeiten', sowie schließlich Tätigkeitsbereiche, die relativ ‚sinnfrei' sind und der Kontrolle der Maßnahmenteilnehmenden dienen. Arbeitsgelegenheiten finden im gesamten Beschäftigungsspektrum dann statt, wenn die Region wirtschaftlich prosperiert, d. h. auch mit deutlichen Vorzeichen ihrer Nutzung im Sinne der Erwirtschaftung von Erlösen und Gewinnen. Die Tätigkeitsfelder sind dort wirtschaftsnah und die Arbeitskräfte in die Stammbelegschaft integriert.

Dimension: Ost-West
Die Ost-West-Differenz spielt im qualitativen Sample eine wichtige Rolle – i. d. R. werden Arbeitsgelegenheiten in Ostdeutschland kurzzyklischer durchgeführt, und eine gewachsene zivilgesellschaftliche Trägerlandschaft ist kaum aufgebaut. Häufig

ist die öffentliche Hand stärker involviert, sei es als Abnehmer (Einsatzbetrieb) oder als Anbieter von Arbeitsgelegenheiten (Dominanz durch SGB-II-Umsetzungsträger oder große Maßnahmeträger).

Interne Strukturzusammenhänge

Arbeitsgelegenheiten finden unter günstigen Rahmenbedingungen statt, wenn es fest etablierte Kooperationen zwischen den arbeitsmarktpolitischen Akteuren (hier insbesondere: Agentur, Kommune, Kammern und Gewerkschaften) auf verschiedenen Ebenen gibt. Hier lassen sich Kooperationen zwischen den beiden Hauptakteuren (Agentur und Kommune) unterscheiden, die in erster Linie auf Landesprojekte zurückzuführen sind (EU-Mittel inkl.), und solche, die zwischen allen Akteuren auf der eher politischen und sozialpartnerschaftlichen Ebene verankert sind, was wiederum typisch auf westdeutsche, mittelgroße Städte mit günstiger Wirtschaftsentwicklung zutrifft.

Einsatzkriterien von SGB II-Arbeitsgelegenheiten

Die Einsatzkriterien der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses werden vor Ort von den SGB-II-Umsetzungsträgern unterschiedlich definiert und konkretisiert. Manchmal treten weitere, in der Praxis ausgehandelte Kriterien, wie Gemeinnützigkeit und Wettbewerbsneutralität hinzu. Inhärente Crux der nach den Einsatzkriterien eingeschränkten Arbeitsgelegenheiten ist der Widerspruch zwischen dem Arbeitsmarktintegrationsanspruch für die Teilnehmenden und möglichst zusätzlichen, arbeitsmarktfernen Einsätzen zum Schutz der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Überall dort, wo wirtschaftsnahe bzw. arbeitsplatznahe Tätigkeiten erlaubt sind - v. a. der Pflegebereich ist hier zu erwähnen - finden immer wieder Übergänge in den Ersten Arbeitsmarkt statt. Die öffentliche Diskussion über Missbrauchsfällen übersieht in vielen Fällen, dass es für viele Maßnahmeträger des Dritten Sektors häufig keine ‚zusätzlichen' Aufgaben gibt: Es gibt keine ‚zusätzliche' Sozialberatung oder keinen ‚zusätzlichen' Verkauf in einem Sozialkaufhaus, wenn Ein-Euro-Jobber in diesen Bereichen eingesetzt werden. Sie sind integrativer Bestandteil des Teams und arbeiten nicht anders als die Stammbelegschaft.

Optionskommune vs. Arbeitsgemeinschaft: Die Rolle des SGB-II-Umsetzungsträgers

Die konkrete Form der SGB-II-Umsetzungsträger hat einen geringeren Einfluss als angenommen. So finden sich beispielsweise sowohl ARGEn als auch Optionskommunen, in denen die Arbeitsgelegenheiten eine arbeitsmarktpolitische Ausrichtung erfahren. Die Entscheidungen für diese oder jene Umsetzungsform und der eingeschlagene Weg der Generierung von Arbeitsgelegenheiten sind eher abhängig von den vorgängigen Netzwerkstrukturen. Eine Kausalität, die von der Umsetzungsform zur Ausgestaltung (und zum evaluierbaren Erfolg) der Maßnahmen führen würde, konnte dagegen nicht festgestellt werden. Regionenspezifische Faktoren wie Rahmenbedingungen, Netzwerk-Architekturen und Ausrichtungen der Ein-Euro-Jobs sind bedeutsam für die konkrete Umsetzung. Die alleinige Konzentration auf wirtschaftliche Rahmenbedingungen und Arbeitslosenquoten würde die vielfältigen Kooperationen und Netzwerke auf der lokalen Ebene ignorieren, die einen maßgeb-

lichen Einflussfaktor neben anderen bilden. Die Steuerung der Bundesagentur für Arbeit auf die Umsetzung des SGB II wird von nahezu allen befragten SGB-II-Umsetzungsträgern abgelehnt.

Dritter und Öffentlicher Sektor

Das Delegieren öffentlich geförderter Maßnahmen in den Dritten Sektor ist Teil der Produktion von Arbeitsgelegenheiten. Zu fragen wäre, warum die Wirtschaft nicht ebenso ihren Anteil an der erfolgreichen Arbeitsmarktintegration von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen beitragen durfte. ‚Öffentliche Arbeit' wird zuallererst in der Form abhängiger Beschäftigung erbracht. Die Ausweitung der öffentliche geförderten Arbeit im Dritten und Öffentlichen Sektor ist dem Aufweichen des Erwerbsprinzips verbunden: Neue Arbeitsverhältnisse entstehen zunehmend unter qualitativ schlechteren Bedingungen (Ein-Euro-Jobs, ABM mit kürzeren Laufzeiten). ‚Versorgungslücken' bei öffentlichen Gütern (etwa: Betreuungsleistungen in Kitas, Schulen, Altenheimen) mit öffentlich geförderter Arbeit ‚aufzufüllen' heißt dann, den Erwerbscharakter dieser Tätigkeitsformen infrage zu stellen. Tendenzen der Entberuflichung und Deprofessionalisierung durch Arbeitsgelegenheiten sind zu vermuten.

Alles-aus-einer-Hand-These

Ordnungspolitisch versprach die Hartz-IV-Reform eine Bündelung getrennter, teils historisch eigenlogisch entwickelter Interventionsstrategien im sozialen und arbeitsmarktpolitischen Bereich. Die vordergründige Konzentration von Fürsorge- und Arbeitsmarktmarktpolitik auf einer einheitlichen rechtlichen Basis erscheint als Novum in der deutschen Wohlfahrtslandschaft (vgl. etwa Zimmermann 2006). Trotz des vorläufigen Charakters dieser Konzentration (bzw. genauer: ihrer Re-Adjustierung, insofern die Sozialhilfe weiterhin in kommunaler Hand verbleibt) sind aus Sicht zivilgesellschaftlicher und wohlfahrtlicher Träger Tendenzen der Umstellung von Hilfeleistungen (und Pflichtaufgaben) zu einer Art Mono-Finanzierung erkennbar. Vor allem Jugend- und Gleichstellungsprojekte lassen sich - weil die ‚Zielpopulation' in der Regel in den SGB-II-Bereich fällt - über Arbeitsgelegenheiten finanzieren, auch wenn sie de jure in andere Regelkreise fallen würden. Die SGB-II-Regelungen soll es richten. Maßnahmeträger sehen darin eine potenzielle Bestandsbedrohung. Denn durch das Zusammenziehen verschiedener Leistungen asymmetrisiert sich das Verhältnis zwischen den Akteuren – was nicht im Interesse der Träger liegen kann. Dies spiegelt den ambivalenten Charakter der Reform im Sinne des staatsinduzierten Wettbewerbskorporatismus wider, der zumindest die ARGEn einerseits in eine Monopolstellung bei der Mittelbewilligung bringt und sie andererseits verstärkt dem Kraftfeld interner (Leistungsträgerschaft) und externer Akteure aussetzt (von der bundespolitischen bis zur lokalen Ebene). Genau genommen liegt eine doppelte Konzentration vor: Die Monopolisierung des Instruments und die Konzentration verschiedener Förderarten in einem Instrument. Das kommt einer Vernichtung von Latenzen gleich. Wir haben allerdings dargestellt, dass und wie sich die Förderartenkonzentration de facto reaktiv ausdifferenziert bzw. Latenzen wieder hergestellt werden, durch die dann wieder gegenläufige Differenzierung des Instruments auf regionaler Ebene. Angesichts der Breite der Aufgabenstellung, die in der Sozialwirt-

schaft bearbeitet wird, der unterschiedlichen Problemlagen der in den Regelkreis des SGB II fallenden Personengruppen und der heterogenen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Ziele, die in das SGB II eingeflossen sind, liegt es nahe, diese Wiederherstellung von Latenz nicht als Verwässerung der arbeitsmarktpolitischen Reformanstrengungen zu begreifen, sondern als - auch zukünftige - Ressource im gesellschaftlichen Selbstumbau.

Literatur

Bellmann, Lutz; Dathe, Dietmar; Kistler, Ernst (2002): Der Dritte Sektor: Beschäftigungspotenziale zwischen Markt und Staat. IAB-Kurzbericht 18/2002. Nürnberg.

Bellmann, Lutz; Hohendanner, Christian; Promberger, Markus (2006): Welche Arbeitgeber nutzen Ein-Euro-Jobs? Verbreitung und Einsatzkontexte der SGB II-Arbeitsgelegenheiten in deutschen Betrieben. In: Sozialer Fortschritt, (8)**:** 201-207.

Blien, Uwe; Kaufmann, Klara; Rüb, Felix; Werner, Daniel; Wolf, Katja (2005): Regionale Typisierung im SGB II-Bereich. Fachliche Dokumentation, Nürnberg.

Bode, Ingo (2005): Die Dynamik organisierter Beschäftigungsförderung. Eine qualitative Evaluation, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Brinkmann, Christian; Deeke, Axel; Völkel, Brigitte (1995): Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung: Diskussionsbeiträge zu methodischen Fragen und praktischen Erfahrungen. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 191, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg (Hrsg.) (2007): SGB II : Sozialgesetzbuch Zweites Buch. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Zahlen, Daten, Fakten. Jahresbericht 2006, Nürnberg.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006): Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende). Umsetzung der Entschließung des Deutschen Bundestages vom 14. November 2002 (BT-Drs. 15/98) Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2005): Hartz IV. Menschen in Arbeit bringen. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.

Bundesrechnungshof (Hrsg.) (2006): Bericht an den Haushaltsausschuss und an den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages nach §88 Abs. 2 BH : Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – wesentliche Ergebnisse der Prüfungen im Rechtskreis des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Bonn.

Czommer, Lars; Knuth, Matthias; Schweer, Oliver (2005): ARGE "Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt": eine Baustelle der Bundesrepublik Deutschland. Abschlussbericht des von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekts: "Pilotstudie zur Entwicklung von JobCentern", Düsseldorf.

Dingeldey, Irene (2006): Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), (8-9/2006): 3-9.

Eick, Volker; Grell, Britta; Mayer, Margit; Sambale, Jens (2004): Nonprofit-Organisationen und die Transformation lokaler Beschäftigungspolitik, Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.

Evers, Adalbert (2004): Sektor und Spannungsfeld. Zur Theorie und Politik des Dritten Sektors, Diskussionspapiere zum Nonprofit-Sektor, Nr. 27/2004, Berlin.

Freier, Carolin (2011): Grenzen aktivierender Sozialpolitik in der erodierenden Erwerbsgesellschaft, In: Gubo, Michael/Kypta, Martin/Öchsner, Florian (Hg.): Kritische Perspektiven: "Turns", Trends und Theorien, Berlin: Lit.Verlag, S. 385-405.

Fuchs, Ludwig; Troost, Jutta (2002): Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III im Jahr 2002. Köln: Deutscher Städtetag.

Giddens, Anthony (1998): The Third Way: The Renewal of Social Democracy, Cambridge: Polity Press.

Gildemeister, Regine; Robert, Günther (2000): Teilung der Arbeit und Teilung der Geschlechter: Professionalisierung und Substitution in der Sozialen Arbeit und Pädagogik. In: Müller, Siegfried; Sünker, Heinz; Olk, Thomas; Böllert, Karin (2000): Soziale Arbeit. Gesellschaftliche Bedingungen und professionelle Perspektiven, Darmstadt/Neuwied: Luchterhand, S. 315-336.

Glaser, Barney G.; Strauss, Anselm L. (1998): Grounded theory: Strategien qualitativer Forschung, Bern u. a.: Huber.

Hägele, Helmut (1995): Experteninterviews in der öffentlichen Verwaltung : ausgewählte praktische Probleme. In: Brinkmann, Christian; Deeke, Axel; Völkel, Brigitte (1995): Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung : Diskussionsbeiträge zu methodischen Fragen und praktischen Erfahrungen, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, S. 69-72.

Hohendanner, Christian (2007): Verdrängen Ein-Euro-Jobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den Betrieben? IAB-Discussion Paper 8/2007. Nürnberg: IAB.

Hohendanner, Christian; Klemm, Matthias; Promberger, Markus; Sowa, Frank (2010): Vom Ein-Euro-Jobber zum 'regulären' Mitarbeiter? Eine Mixed-Methods-Evaluation zu innerbetrieblichen Übergängen aus öffentlich geförderter in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. In: Zeitschrift für Evaluation, 9(2): 257-276.

Hohendanner, Christian; Klemm, Matthias; Promberger, Markus; Sowa, Frank (2011): Vom Ein-Euro-Jobber zum ‘regulären‘ Mitarbeiter? Eine Mixed-Methods-Evaluation zu innerbetrieblichen Übergängen aus öffentlich geförderter in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. IAB-Discussion Paper, 22/2011. Nürnberg.

Kettner, Anja; Rebien, Martina (2007): Soziale Arbeitsgelegenheiten. Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive. IAB-Forschungsbericht 2/2007. Nürnberg.

Klemm, Matthias; Sowa, Frank; Hohendanner, Christian; Promberger, Markus (2009): Hartz-IV-Reform: Arbeitsgelegenheiten im 'Netz der Akteure'. Befunde aus der Praxis. In: Neue Praxis, 39(1): 67-76.

Klug, Wolfgang (1997): Wohlfahrtsverbände zwischen Markt, Staat und Selbsthilfe, Freiburg: Lambertus.

Liebold, Renate; Trinczek, Rainer (2002): Experteninterview. In: Kühl, Stefan; Strodtholz, Petra (2002): Methoden der Organisationsforschung : Ein Handbuch, Reinbek bei Hamburg: Rohwolt Taschenbuch Verlag, S. 32-56.

Luhmann, Niklas (2005): Der Wohlfahrtsstaat zwischen Evolution und Rationalität. In: Luhmann, Niklas (2005): Soziologische Aufklärung 4: Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 108-120.

Luschei, Frank; Trube, Achim (2000): Evaluation und Qualitätsmanagement in der Arbeitsmarktpolitik – Einige systematische Vorüberlegungen und praktische Ansätze zur lokalen Umsetzung. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (3/2000): 533-549.

Meuser, Michael; Nagel, Ulrike (1991): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Garz, Detlef; Kraimer, Klaus (1991): Qualitative-Empirische Sozialforschung, Opladen Westdeutscher Verlag, S. 441-471.

Opielka, Michael (2008): Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt-Taschenbuch-Verlag.

Priller, Eckhard; Zimmer, Annette (2006): Dritter Sektor: Arbeit als Engagement. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 12: 17-24.

Promberger, Markus; Böhm, Sabine; Heyder, Thilo; Pamer, Susanne; Straß, Katharina (2002): Hochflexible Arbeitszeiten in der Industrie. Chancen, Risiken und Grenzen für Beschäftigte (Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, 35), Berlin: Edition sigma.

Rauschenbach, Thomas (1999): Das sozialpädagogische Jahrhundert. Analysen zur Entwicklung Sozialer Arbeit in der Moderne, Weinheim/München: Juventa.

Reihert, Claudia (2005): Karriere, Klienten, kollegiale Beratung. Konzept einer Untersuchung der Ansprüche Beschäftigter im Bereich Soziale Arbeit, IAW Arbeitspapier 13, Januar 2005.

Röpke, Karin (2005): Die Chancen sind deutlich größer als die Risiken. In: Baumeister, Hella; Gransee, Ulrich; Zimmermann, Klaus-Dieter (2005): Die Hartz-„Reformen“. Die Folgen von Hartz I-IV für ArbeitnehmerInnen, Hamburg: VSA, S. 62-71.

Rüb, Felix; Werner, Daniel (2008): ‚Den Arbeitsmarkt‘ gibt es nicht. Arbeitsmarktregionen des SGB II im Vergleich. In: Jahrbuch für Regionalwissenschaft, Jg. 28, H. 2, S. 93-108.

Rüb, Felix; Werner, Daniel; Kaufmann, Klara; Wolf, Katja; Blien, Uwe (2006): Regionale Typisierung im SGB II-Bereich. Aktualisierung 2006. Fachliche Dokumentation, Nürnberg: IAB.

Rüb, Felix; Werner, Daniel; Wolf, Katja (2006): Regionale Typisierung im SGB II. In: Arbeit, Bundesagentur für (2006): SGB II. Sozialgesetzbuch Zweites Buch. Grundsicherung für Arbeitssuchende. Zahlen, Daten, Fakten. Jahresbericht 2005, Nürnberg, S. 82-85.

Schmid, Günther (2002): Wege in eine neue Vollbeschäftigung Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt/Main ; New York: Campus-Verl.

Schröder, Gerhard; Blair, Tony (1999): Der Weg nach vorne für Deutschlands Sozialdemokraten. Ein Vorschlag von Gerhard Schröder und Tony Blair vom 8. Juni 1999 (Wortlaut). In: Dokumente zum Zeitgeschehen: 887-896.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2006): Leistungen zur Eingliederung an erwerbsfähige Hilfebedürftige: Einsatz von Arbeitsgelegenheiten 2005, Nürnberg.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2007): Leistungen zur Eingliederung an erwerbsfähige Hilfebedürftige: Einsatz von Arbeitsgelegenheiten 2006, Nürnberg.

Stingl, Josef (1977): Vom Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) zum Arbeitsförderungsgesetz (AFG). In: Bartholomäi, Reinhart ; Bodenbender, Wolfgang ; Henkel, Hardo ; Hüttel, Renate (1977): Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analysen, Bonn-Bad Godesberg: Verlag Neue Gesellschaft, S. 349-359.

Trinczek, Rainer (1995): Experteninterviews mit Managern: methodische und methodologische Hintergründe. In: Brinkmann, Christian; Deeke, Axel; Völkel, Brigitte (1995): Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung: Diskussionsbeiträge zu methodischen Fragen und praktischen Erfahrungen, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, S. 59-68.

Vobruba, Georg (1991): Jenseits der sozialen Fragen, Frankfurt am Main: Edition Suhrkamp.

Voges, Wolfgang; Klein, Peter (1994): "Creaming the Poor" in Beschäftigungsprogrammen als Ergebnis unsystematischer Ansprache von Adressaten. In: Schulze-Böing, Matthias; Johrendt, Norbert (1994): Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme. Methoden, Instrumente und Ergebnisse der Evaluation kommunaler Arbeitsmarktpolitik, Basel: Birkhäuser, S. 135-153.

Wagner, Bernhard (2005): Arbeitsplätze zwischen Markt und Staat. ‚Dritter Sektor' und ‚Sozialwirtschaft' – Zur definitorischen Abgrenzung und zum Beschäftigungspotential einer ‚terra incognita'. In: Arnold, Helmut; Böhnisch, Lothar; Schröer, Wolfgang (2005): Sozialpädagogische Beschäftigungsförderung. Lebensbewältigung und Kompetenzentwicklung im Jugend- und jungen Erwachsenenalter, Weinheim und München: Juventa, S. 233-262.

Wendt, Wolf Rainer (2003): Sozialwirtschaft - eine Systematik, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Wiesenthal, Helmut (2006): Gesellschaftssteuerung und gesellschaftliche Selbststeuerung. Eine Einführung, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Zimmer, Annette; Priller, Eckhard (2005): Der Dritte Sektor im aktuellen Diskurs. In: Birkhölzer, Karl; Klein, Ansgar; Priller, Eckhard; Zimmer, Annette (2005): Dritter Sektor/Drittes System. Theorie, Funktionswandel und zivilgesellschaftliche Perspektiven, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 49-70.

Zimmer, Annette; Stecker, Christina (2004): Strategy Mix for Nonprofit Organisations. Vehicles for Social and Labour Market Integrations, New York: Kluwer Academics/ Plenum Publishers.

Zimmermann, Bénédicte (2006): Arbeitslosigkeit in Deutschland. Zur Entstehung einer sozialen Kategorie, Frankfurt/New York: Campus.

Anhang: Interview-Leitfaden

1 Person und Tätigkeitsfeld

(Fragen zur Person, Position des Befragten in der Organisation, konkreter Zuständigkeitsbereich, Tätigkeitsfeld)

1.1 Ich möchte Sie nun bitten, uns zu erzählen, wie Sie zuerst mit den aktuellen Arbeitsmarktreformen in Berührung gekommen sind und welche Position sie damals bekleidet haben. Wie hat sich dann ihre Tätigkeit mit Bezug auf die Arbeitsmarktreformen entwickelt bis zu Ihrer heutigen Position? Nehmen Sie sich Zeit, für uns ist alles interessant, was Ihnen wichtig ist.

(Mögliche) Nachfragen	**Erwartungshorizont**
Und was machen Sie jetzt gerade?	*Erzählgenerierende Frage/Erzählaufforderung, frühere Tätigkeiten des/r Befragten kennen lernen, um später gezielt nachfragen zu können (Zuständigkeitsbereich, Erfahrung mit früheren Förderinstrumenten, frühere Interaktionspartner etc.)* *Konkrete Schilderung des Implementierungsvorganges erwünscht (Wie ging es? Wie wurde dies kommuniziert? Gab es Pilotprojekte, Arbeitsgruppen etc.?)*

2 Organisation, betriebliche Strategien und Arbeitsrealität von Arbeitsgelegenheiten

(Fragen zur Organisation im Zusammenhang mit Arbeitsgelegenheiten, Zweck- bzw. Zielsetzung der eigenen Arbeit in der Organisation und am Arbeitsmarkt, Arbeitsbedingungen im Betrieb)

2.1 Mit Ihrem Tätigkeitsfeld haben wir bereits Ihre Organisation bzw. Einrichtung gestreift. Könnten Sie uns nun etwas zur Geschichte, zur Struktur und zum Aufgabenspektrum Ihres Unternehmens/Ihrer Organisation erzählen? Wie hat sich der Umgang mit den neuen Arbeitsgelegenheiten in Ihrer Organisation und für Ihre Organisation entwickelt?

(*Aus Ihrer Sicht: Besonderheiten, Schwierigkeiten, Möglichkeiten*)

(Mögliche) Nachfragen	**Erwartungshorizont**
Interne Kommunikation: Wer ist intern beteiligt, wer entscheidet, ob Arbeitsgelegenheiten eingerichtet werden? Wer entscheidet, welche Träger Arbeitsgelegenheiten einrichten dürfen? **Über Träger:** Wie wird man Träger? Wie hoch ist die Trägerpauschale? Wie viel Geld bekommen die Zusatzkräfte? In welchen Fällen wird das Instrument eingesetzt? Wer definiert und vergibt die Soll-Zahlen? Wie kommen die Soll-Zahlen zustande? Wie entsteht die Aktivierungsquote? Wie war es zu BSHG-Zeiten? Gibt es ein festes Kontingent an AGHs? Wie variabel bzw. veränderlich ist dieses?	*Möglichkeit der Selbstrepräsentation, Faktor Zeit: Veränderungen durch die Einführung der Arbeitsgelegenheiten*

2.2 Kommen wir nun zu der konkreten Nutzung der Arbeitsgelegenheiten (Vermittlung von Arbeitsgelegenheiten). Können Sie uns schildern, wie sich die Nutzung in Ihrer Organisation in den letzten Monaten entwickelt hat, ob noch weitere öffentlichen Fördermaßnahmen genutzt werden bzw. wurden und welche besonderen Ziele und Motive Sie mit diesem Instrument verfolgen?

(Mögliche) Nachfragen	**Erwartungshorizont**
Wie setzt sich die Gesamtbelegschaft zusammen (Hauptamtliche, Teilzeitbeschäftigte, Ehrenamtliche, von der Arbeitsagentur geförderte, speziell: Arbeitsgelegenheiten)? Wie sehen Sie die Zielsetzung der Beschäftigungsgelegenheiten (EEJ), die die politische Ebene vorgegeben hat? Wie sehen die anderen beteiligten Organisationen und Kollegen die Zielsetzung? Gibt es hier Konflikte? Werden die Ziele erreicht? Welche Ziele werden erreicht? Gibt es weitere Folgen der neuen Betreuung, die wünschenswert sind oder zu verhindern sind, die sich jedoch in der Praxis eingestellt haben? Wie beurteilen Sie die rechtlichen Rahmenbedingungen? Wie lassen sich diese konkret umsetzen?	*Beschreibung der Nutzung (Intensität, Qualifikation, Tätigkeitsbereiche), Vergleich zu anderen Fördermaßnahmen, konkrete (eigene organisationsinterne) Zielsetzungen mit allgemeinen Zielen überprüfen, mögliche Zielhorizonte (aus der Sicht der Betroffenen): Arbeitsmarktmaßnahme oder eher soziale Fürsorge bzw. lebensweltliche Integration; Brücke in den Ersten Arbeitsmarkt, Integration, Druckmittel, Prüfung der Beschäftigungsfähigkeit, Therapie, sozialer Friede* *Gründe für den Einsatz (aus der Sicht der Betriebe): Kostenreduzierung, Flexibilisierung, soziale/gesellschaftliche Erwägungen (Verantwortung), Mitnahmeeffekte, strategische Neuausrichtung (langfristig, inhaltlich), Erweiterung des Aufgabenspektrums (Re-Insourcing) oder Nutzung einer günstigen Gelegenheit (Imitation anderer Unternehmen)* *Interpretation der Gestaltungsvorgaben* *Diffusion von Zielsetzungen und deren Interpretation im organisationalen Feld; Ziele als Konfliktfeld* *mögliche Zweckverschiebungen durch vor-Ort-Erfahrung; Verschiebungen unter der Hand*

2.3 Sie haben ja bereits über die Einrichtung der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten in ihrem Betrieb sowie die Zielsetzungen, die dabei verfolgt werden, gesprochen. Können Sie uns den Personenkreis, der bei ihnen Zusatzjobs annimmt, näher charakterisieren? Wie verläuft ein in Ihrem Betrieb typischer Einsatz und welche besonderen Arbeitsbedingungen gelten?

(Mögliche) Nachfragen	**Erwartungshorizont**
Informationen über den Personenkreis: Können Sie die Leute, die bei Ihnen die Arbeitsgelegenheit wahrnehmen, hinsichtlich Ihrer Qualifikation und Motivation charakterisieren? Und welche Qualifikationen sollten Zusatzkräfte idealerweise mitbringen? Gibt es eine Art Gesundheitscheck vor und/ oder während der Maßnahme? Kennen Sie die Leute (Mitsprachemöglichkeiten bei der Auswahl der Zusatzkräfte)? Dauer der Beschäftigung und bisherigen Übernahmen?	*Hier sind Kopfzahlen, Dauer des Einsatzes, Höhe der Bezahlung, Altersaufbau, Qualifikationshintergrund, Geschlecht, aber auch die Arbeitsbedingungen (Arbeitszeit, Qualifizierung) oder ob es zu einem Weiterverleih der „Zusatzjobber“ kommt von Interesse*

3 Zusammenarbeit der Akteure im Feld

3.1 Aus der Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosengeld, aber auch aus anderen politischen Gewichtungen ergeben sich neue Anforderungen nicht nur an Ihre Organisation, sondern an das ganze Feld lokaler/kommunaler Arbeitsmarktpolitik. Wie hat sich die Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen (Beschäftigungsgesellschaft, Verwaltung, Arge, BA...) in Ihrem Einflussgebiet konkret entwickelt?

(Mögliche) Nachfragen	**Erwartungshorizont**
Können Sie die Zusammenarbeit zwischen der ARGE bzw. Optionskommune, der Arbeitsagentur, der Beschäftigungsgesellschaft und dem Träger näher beschreiben? (Interaktionsmodell) Welche konkreten Verbindungen, Projekte und Kooperationen gab es im Bereich der Arbeitsmarktpolitik vor der Neu-Regelung zum 01.01.2005? Wer war beteiligt? Was ist aus ihnen geworden? Inwiefern konnte auf diese Kontakte und Kooperationen zurückgegriffen werden? Wie bewerten Sie die Kooperation mit den unterschiedlichen Mitakteuren im Einzelnen?	*Arten: Kennen: formal/informell; Freundschaften;* *Vorteile: Wissen vom Standpunkt der Anderen; Kenntnisse organisatorischer Strukturen und von Kommunikationskulturen; Arbeitnehmer-Inneninteressenvertretung: Abstimmung/Kontakt zu Personalräten*

4 Einsatzkriterien von AGHs

4.1 Ähnlich wie früher bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden heute - jedoch mit gestiegener Intensität -– die Kriterien „Zusätzlichkeit“ und „öffentliches Interesse“, die die Arbeitsgelegenheiten charakterisieren sollen, diskutiert. Welche Wege sind Sie gegangen, um diesen Kriterien gerecht zu werden bzw. auf welche Weise konkretisieren Sie die Einsatzkriterien der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses? Wer definiert und kontrolliert diese Kriterien?

(Mögliche) Nachfragen	**Erwartungshorizont**
Welche Konflikte treten bei der Festlegung von Kriterien und beim Einsatz von EEJ auf? Wo verlaufen die Kampflinien? Spielen hier auch unterschiedliche Organisationskulturen eine Rolle (etwa zwischen Agentur und Stadt?)	*Problematik der „Zusätzlichkeit“, nicht als Synonym für „Gemeinnützigkeit“ zu verwenden; Unterscheidung regulärer und zusätzlicher Tätigkeiten? Privatwirtschaft vs. Verbände in der Leistungserbringung. Offizielle Kriterien (Formalia, die für einen Bereich verbindlich festlegen, was unter Zusätzlichkeit zu verstehen ist)? Wer legt fest? Gegenstand von Diskussionen und Aushandlungen?*
Welche internen und externen Kontrollmöglichkeiten existieren, um einen möglichen Missbrauch aufzuspüren?	
Wenn Sie Ihren täglichen Umgang mit Zusatzjobs betrachten, können Sie dann die öffentliche Diskussion über Arbeitsgelegenheiten nachvollziehen?	*Spitzenverbände und ihr Einfluss [Ökonomie]* *Medien und Öffentlichkeit und ihr Einfluss [politische Öffentlichkeit]* *Die ‚Dachorganisationen’ (Kommune, BA) und ihr Einfluss [Verwaltung]* Die Landespolitik, Bundespolitik, Europäische Ebene, Parteien [Politik] *Bürgerschaft [Zivilgesellschaft]*
Welche Unterschiede in den Kriterien zur Bewilligung von AGHs sehen Sie zu der Zeit vor den AGHs?	
Sehen Sie weitere Kriterien, die man an den Einsatz von Arbeitsgelegenheiten anlegen sollte?	

5 Einschätzungsfragen

5.1 Das Instrument der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung wird nun etwa seit einem Jahr flächendeckend praktiziert. Wenn Sie anhand ihrer Erfahrungen (bzw. denen aus anderen Städten und Kommunen) resümieren könnten, wie bewerten sie die neuen Arbeitsgelegenheiten als Mittel, um „Menschen in Arbeit“ zu bringen?

(Mögliche) Nachfragen	**Erwartungshorizont**
Wie sehen die anderen beteiligten Organisationen und Kollegen die Zielsetzung und die Anwendung der EEJs? Gibt es hier Konflikte? Welche Auswirkungen werden die Ein-Euro-Jobs auf den kommunalen ersten, aber auch zweiten Arbeitsmarkt haben? Wie wirken sie sich auf den Non-Profit-Bereich aus? Oder anders gefragt: Wie bewerten Sie die von vielen Seiten geäußerten Bedenken, die Arbeitsgelegenheiten würden in einem Konkurrenzverhältnis auf der einen Seite zur Privatwirtschaft, auf der anderen Seite aber auch zur Freiwilligenkultur stehen? Und welche Auswirkungen haben die EEJs auf die Struktur kommunaler Arbeitsmarktförderung? Wie beurteilen Sie die Kooperation mit Ihren Projektpartnern bei der Umsetzung der EEJs? Wie wird sich der Ein-Euro-Job als Instrument in den nächsten Monaten und Jahren entwickeln? Wo sehen Sie Hauptprobleme des Förderinstrumentes? Wie könnte das Instrument verbessert werden? Oder: Was würden Sie an der nun gültigen Praxis geförderter Beschäftigung ändern?	*Lohndumping, Mitnahmeeffekt: günstige subventionierte Arbeitskräfte einsetzen, Substitutionseffekt: Arbeitsgelegenheiten ersetzen Beschäftigungsverhältnisse, Drehtüreffekt: Langzeitarbeitslose kehren über ALG II und EEJ in ursprünglichen Betrieb zurück.* Diffusion von Zielsetzungen und deren Interpretation im organisationalen Feld; Ziele als Konfliktfeld Verbesserung der Verwaltung, um effizienter und produktiver „Kunden“ zu betreuen bzw. zu vermitteln? Oder umgekehrt? Lokale Demokratie? *Mögliche Zweckverschiebungen durch vor-Ort-Erfahrung; Verschiebungen unter der Hand*

6 Nachfragen/Abschluss

Von unserer Seite gibt es nun keine weiteren Fragen mehr. Interessieren würde uns allerdings noch, ob Sie noch ein paar Hintergrundinformationen für uns hätten:

- Zahlen & interne Statistiken

- Informationen zu Vorstudien und Projekten

Wir danken Ihnen für das aufschlussreiche Gespräch.

Können wir uns mit eventuellen Nachfragen wieder an Sie wenden?

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
6/2012	Doerr, A. Kruppe, T.	Bildungsgutscheine und Zertifizierung aus Sicht der Arbeitsverwaltung	4/12
7/2012	Klinger, S. Spitznagel, E. Alatalo, J. Berglind, K. Gustavsson, H. Kure, H. Nio, I. Salmins, J. Skuja, V. Sorbo, J.	The labour markets in Finland, Germany, Latvia, Norway, and Sweden 2006 – 2010 Developments and challenges for the future	4/12
8/2012	Dietz, M. Kettner, A. Kubis, A. Leber, U. Müller, A. Stegmaier, J.	Unvollkommene Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt	6/12
9/2012	Werner, D. Ramos Lobato, P. Dietz, M.	Evaluation der Sonderregelung für kurzfristig Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung	7/12
10/2012	Hohmeyer, K. Kopf, E. Fiebig, M. Grüttner, M.	Pflegetätigkeiten von Personen in Haushalten mit Arbeitslosengeld-II-Bezug: Eine deskriptive Betrachtung	7/12
11/2012	Wolff, J. Moczall, A.	Übergänge von ALG-II-Beziehern in die erste Sanktion: Frauen werden nur selten sanktioniert	7/12
12/2012	Stumpf, F. Damelang, A. Schulz, F.	Die berufliche Strukturierung der frühen Erwerbsphase: Ereignisanalysen zur Beschäftigungsstabilität	7/12
13/2012	Bechmann, S. Dahms, V. Tschersich, N. Frei, M. Leber, U. Schwengler, B.	Fachkräfte und unbesetzte Stellen in einer alternden Gesellschaft: Problemlagen und betriebliche Reaktionen	10/12
14/2012	Beyersdorf; J. Rauch, A.	Junge Rehabilitanden zwischen Schule und Erwerbsleben: Maßnahmen der beruflichen Ersteingliederung anhand empirischer Befunde aus der IAB-Panelbefragung der Rehabilitanden 2007 und 2008	12/12

Stand: 12.12.2012

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Forschungsberichte finden Sie unter

http://www.iab.de/de/publikationen/forschungsbericht.aspx

Impressum

IAB-Forschungsbericht 15/2012

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

Redaktion
Regina Stoll, Jutta Palm-Nowak

Technische Herstellung
Jutta Sebald

Rechte
Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website
http://www.iab.de

Bezugsmöglichkeit
http://doku.iab.de/forschungsbericht/2012/fb1512.pdf

ISSN 2195-2655

Rückfragen zum Inhalt an:

Frank Sowa
Telefon 0911.179 3064
E-Mail frank.sowa@iab.de