

„Mitwirkung aus Not, nicht aus Überzeugung? – Vier Jahre Arbeitsgelegenheiten bei Kirche, Diakonie und Caritas“

von Prof. Dr. Matthias Möhring-Hesse

Vor der „Agenda 2010“ des damaligen Bundeskanzlers Gerhard Schröder führten die Arbeitsgelegenheiten nach dem alten Bundessozialhilfegesetz (BSHG) zumeist ein Schattendasein im Maßnahmenkatalog der Sozialämter. Nach Verabschiedung des zweiten Sozialgesetzbuches (SGB II) und damit nach Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Arbeitslosengeld II oder kurz ALG II) wurden sie mit Beginn des Jahres 2005 zum wichtigsten Förderinstrument des nunmehr aktivierenden Sozialstaats gemacht – und massiv ausgebaut. „Erwerbsfähige Hilfebedürftige“, also Menschen, die im Sinne des SGB II als erwerbsfähig und in Folge ihrer Arbeitslosigkeit hilfebedürftig gelten,¹ die auf anderem Wege nicht in Erwerbsarbeit, Ausbildung oder Qualifizierung hinein vermittelt werden können („Ultima Ratio“), erhalten über dieses Instrument die „Gelegenheit“, außerhalb regulärer Beschäftigung für eine befristete Zeit² und für höchstens 30 Wochenstunden³ unter mit regulärer Beschäftigung vergleichbaren Bedingungen zu arbeiten. Zusätzlich zum ALG II erhalten sie während dieser Zeit eine Mehraufwandsentschädigung, das heißt einen geringen Stundensatz von ein bis zwei Euro, weswegen diese Arbeitsgelegenheiten im Volksmund und zum Ärger vieler politischer Verantwortlichen und vieler Arbeitsförderer „Ein-Euro-Jobs“ heißen. Arbeitsgelegenheiten sind nicht sozialversicherungspflichtig.⁴ Mit dem Angebot der Arbeitsgelegenheit werden Träger, vor allem aus dem Bereich des öffentlichen Dienstes und der Non-Profit-Unternehmen beauftragt (vgl. Bellmann/Hohendanner/Promberger 2006, 204f.) – und zwar unter den Auflagen, dass ein öffentliches Interesse an den ausgeführten Tätigkeiten besteht, dass diese Tätigkeiten ohne die Förderung nicht, nicht in diesem Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden („Zusätzlichkeit“), dass mit deren Einrichtung einzelwirtschaftlichen Unternehmen keine Wettbewerbsnachteile entstehen, und dass keine reguläre Beschäftigung verdrängt wird. Im Gegenzug erhalten die Träger für jeden

Erwerbslosen, der eine ihrer Arbeitsgelegenheiten wahrnimmt, eine Pauschale von bis zu 500 Euro, mit der die entstehenden Ausgaben für Qualifizierung und weitere Kosten abgegolten werden (vgl. Simon 2007, 5f.).

Im ersten Jahr des zweiten Sozialgesetzbuches, also 2005, wurden bereits mehr als 600.000 Arbeitsgelegenheiten angeboten, in den folgenden Jahren bis 2008 waren es jeweils mehr als 750.000 (vgl. Wolff/Hohmeyer, 1; DGB 2009). Damit wurden die „Ein-Euro-Jobs“ zum meist genutzten Förderinstrument, obgleich laut SGB II andere Förderungsinstrumente, etwa Arbeitsgelegenheiten der Ent-

¹ Erwerbsfähig gelten dem SGB II (§§ 7 und 9) die Personen, die das 15. Lebensjahr vollendet, das 65. aber noch nicht erreicht haben, und mindestens drei Stunden täglich arbeiten können. Hilfebedürftig sind die Erwerbsfähigen, sofern sie ihren eigenen Lebensunterhalt und den Lebensunterhalt der mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft Lebenden sowie ihre Eingliederung in eine Beschäftigung nicht aus eigenen Kräften und Mitteln decken bzw. leisten können. Als dritte Eigenschaft der Leistungsberechtigten nennt das SGB II, dass die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben.

² Nach Auskunft der Agentur für Arbeit bestehen zwar keine festen Fristen, allerdings, sollen durch die Arbeitsgelegenheiten „keine dauerhaften «Ersatzbeschäftigungen» geschaffen werden. Daher sollte die individuelle Zuweisungsdauer der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Zusatzjobs zeitlich begrenzt werden“ (BfA 2007, 13). So dauerten zumindest im Jahr 2005 fast drei Viertel der Teilnahmen an Arbeitsgelegenheiten nicht länger als ein halbes Jahr, vgl. Wolff/Hohmeyer 2008, 2.

³ Neben den Arbeitsgelegenheiten sollen die Erwerbslosen genügend Zeit für „Eigeninitiativen für die berufliche Integration“ haben, weswegen die Beschäftigungszeit 30 Stunden wöchentlich nicht überschreiten soll (vgl. ebd.). In Hessen reichen im Land Hessen die tatsächlichen Arbeitszeiten von 15 bis 30,5 Wochenstunden, zumeist wird die Obergrenze von 30 Stunden eingehalten (vgl. Simon 2007, 4f.).

⁴ Als Bezieher von ALG II sind „Ein-Euro-Jobber“ allerdings kranken-, pflege- und rentenversichert.



„Mitwirkung aus Not, nicht aus Überzeugung? – Vier Jahre Arbeitsgelegenheiten bei Kirche, Diakonie und Caritas“

geltvariante, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) oder Qualifizierungsmaßnahmen vorrangig zur Anwendung kommen sollen. Tatsächlich trifft der gesetzlich so nicht vorgesehene Boom der „Ein-Euro-Jobs“ auf einen gleichzeitigen Abbau bei der öffentlich geförderten Beschäftigung, sodass inzwischen nur noch wenige Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen angeboten werden und die Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) auslaufen (vgl. Statistik der BfA 2009a, 61ff.; vgl. auch Schuldt 2006, 39; ders. 2008). Ein Blick auf die Einsatzfelder der Arbeitsgelegenheiten lässt vermuten, dass sie den Platz der rückläufig geförderten Beschäftigungsmaßnahmen eingenommen haben, dass also die SGB-II-Träger, die ARGEn und Kommunen, ihre Maßnahmen und Einrichtungen von Maßnahmen der öffentlichen Beschäftigung auf die Arbeitsgelegenheiten umgestellt haben (vgl. Bellmann/Hohendanner/Promberger 2006, 206).

Der hochgerechnete Anteil der „Ein-Euro-Jobber“ an der Gesamtbeschäftigung lag nach Auskunft des IAB-Betriebspanels im Jahre 2005 bei knapp einem Prozent, bei den „Organisationen ohne Erwerbscharakter“ dagegen bei etwa zehn Prozent. Wie viele davon Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege sind, wird im IAB-Betriebspanel offenbar nicht erfasst. Allerdings dürfte der Anteil der freien Wohlfahrtspflege groß sein, dürften also die von den Wohlfahrtsverbänden getragenen oder von ihnen zumindest betreuten Einrichtungen – neben den öffentlichen Einrichtungen – dominante Anbieter von Arbeitsgelegenheiten sein. Ohne die tatkräftige Mitwirkung der Wohlfahrtsverbände wäre jedenfalls der kurzfristige und massive Ausbau der Arbeitsgelegenheiten nicht möglich gewesen. Zwar haben sie diese Fördermaßnahme nicht „erfunden“ und deren Boom nach Inkrafttreten des SGB II nicht betrieben. Auch nutzen nicht alle Wohlfahrtsverbände beziehungsweise nicht alle Träger und Einrichtungen innerhalb der verschiedenen Wohlfahrtsverbände die Arbeitsgelegenheiten gleichermaßen, so sie sich entweder auf dem Feld der Beschäftigungsförderung nicht oder

nur wenig engagieren oder aber dieses Förderinstrument bewusst meiden. Doch indem die Wohlfahrtsverbände – über alle diese Unterschiede hinweg – den massiven Ausbau der Arbeitsgelegenheiten erst möglich gemacht haben, tragen sie für dieses Förderinstrument eine große Mitverantwortung.

Daher ist die gemeinsame Initiative aus der Diakonie und Caritas, aus der evangelischen und der katholischen Kirche heraus zu begrüßen, nach vier Jahren die „Arbeitsgelegenheiten bei Kirche, Diakonie und Caritas“ zu bilanzieren. Was aber kann ich als wissenschaftlicher Sozialethiker zu einer solchen Bilanz beitragen, so die Sozialethik weder an der Bereitstellung und Durchführung von Arbeitsgelegenheiten beteiligt ist und daher nicht auf eigene Erfahrungen reflektieren kann noch über eine entsprechende Empirie zu den Arbeitsgelegenheiten, deren Wirkung und Wirksamkeit verfügt und damit nichts zu einer systematischen Bestandsaufnahme beitragen kann? Zwar werde ich mich von sozialwissenschaftlicher Empirie informieren lassen. Aber auch wenn ich auf möglichst junge Veröffentlichungen zugreife, werde ich nur über ein gegenüber den im Feld tätigen Akteuren veraltetes Wissen haben. Diese werden diese Veröffentlichungen bereits längst zur Kenntnis genommen haben; sie sind darüber hinaus der darin veröffentlichten Empirie einen Schritt voraus – und machen womöglich alles immer schon ganz anders, als es mit großem wissenschaftlichen Aufwand gerade erhoben wurde. In der Bilanzierung der „Arbeitsgelegenheiten bei Kirche, Diakonie und Caritas“ vertritt die mit mir hinzugeladene Sozialethik also ein veraltetes Wissen – und hat wenig Chancen, etwas Neues sagen zu können.

Vermutlich trägt man mir meine Ignoranz aber nach – und erwartet von mir als Sozialethiker stattdessen besondere Kompetenzen bei der Bewertung des Sachstands vier Jahre nach Inkrafttreten des SGB II und darüber hinaus Orientierungen für dessen Änderung. Aber auch auf



„Mitwirkung aus Not, nicht aus Überzeugung? – Vier Jahre Arbeitsgelegenheiten bei Kirche, Diakonie und Caritas“

diesem Feld wird die Sozialethik kaum Neues leisten können. Sie wird stattdessen „Eulen nach Athen tragen“, also Wertungen vornehmen, die Akteure in Kirche, Diakonie und Caritas schon vorher hatten, und Orientierungen empfehlen, die ihr Handeln bereits bestimmen. Allenfalls mag die Ethik dabei eine größere Entschiedenheit aufbringen, da sie als wissenschaftliche Disziplin vom Zwang zu handeln entlastet ist, deshalb im Feld nicht verankert und mit den dortigen Routinen und Selbstverständlichkeiten nicht vertraut ist, keine Verantwortung für Einrichtungen, für Beschäftigte sowie für Klienten und Klientinnen trägt, ihre Orientierungen nicht durchsetzen und gegen Widerstand durchhalten muss. So sie deshalb Wertungen und Orientierungen mit einer Entschiedenheit vertreten kann, die sich die im Feld tätigen Akteure gerade wegen ihrer Vertrautheit, ihrer Einbindung und ihrer Verantwortung nur schwer leisten können, mag die Sozialethik vielleicht doch etwas Produktives zur gesuchten Bilanz der Arbeitsgelegenheiten beitragen.

1. Zur Ethik der Arbeitsgelegenheiten

Alein ihre Entschiedenheit qualifiziert aber die Sozialethik noch nicht. Wie auch bei anderen Themenstellungen wird sie als wissenschaftliche Disziplin daran gemessen, ob sie ihre Wertungen und Orientierungen in konsistenter und kohärenter Weise vorlegen kann – und dazu zunächst einmal ihre normativen Grundlagen, gleichsam die Maßstäbe für ihre Wertungen und Orientierungen offenlegen und mit überzeugenden Gründen rechtfertigen kann. Auf dem anstehenden Themenfeld hat sie es damit recht einfach, da die Arbeitsgelegenheiten als Teil der Arbeitsmarktreformen von der Agenda 2010 ethisch hoch aufgeladen sind – und sich ihre Bewertung auf die ihnen zugesprochenen Ziele beziehen kann. Man muss also an die Arbeitsgelegenheiten keinen fremden Maßstab anlegen und dazu normative Prinzipien oder Maximen – von woher auch immer – heranziehen und diese dann aufwändig rechtfertigen. Man kann stattdessen die den Arbeitsgelegenheiten zuge-

sprochenen Ziele als Maßstab für deren Bewertung heranziehen und dann auf eine aufwändige Rechtfertigung verzichten: Da der Einsatz der Arbeitsgelegenheiten mit diesen Zielen gerechtfertigt wird, rechtfertigt sich deren Prüfung an genau diesen Zielen wie „von selbst“.

Während der bundesdeutsche Sozialstaat mit den Sozialversicherungen vor allem damit beschäftigt ist, erworbenen Lebensstandard auch bei Eintreten bestimmter, für abhängig Beschäftigte typische Risikofälle abzusichern, zielen die sozialpolitischen Reformen der jüngeren Zeit konzeptionell darauf, gesellschaftliche Zugehörigkeit für alle, in der Bundesrepublik rechtmäßig Lebenden zu gewährleisten und deshalb gesellschaftliche Ausgrenzung zu verhindern beziehungsweise den davon Betroffenen oder Bedrohten zur vollen gesellschaftlichen Zugehörigkeit zu verhelfen. Auf genau dieses Integrationsziel wurden die auf die Agenda 2010 gesetzten Reformen und wurde damit auch das SGB II und die dort vorgesehenen Arbeitsgelegenheiten angelegt. Weil Erwerbsarbeit ein maßgebliches Moment der gesellschaftlichen Zugehörigkeit ist, sich der Zugang zur Erwerbsarbeit auf den Arbeitsmärkten und in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit dort gegenüber einer kritischen und anspruchsvollen Arbeitskräftenachfrage entscheidet, wurde die Beschäftigungsfähigkeit als wichtigste Voraussetzung der gesellschaftlichen Zugehörigkeit hervorgehoben – und andere Voraussetzungen nur von daher in den Blick genommen. Der Sozialstaat soll zur Beschäftigungsfähigkeit der Einzelnen dadurch beitragen, dass er in die Motivation und Qualifikation der von Erwerbslosigkeit bedrohten oder betroffenen Menschen „investiert“. Dass dabei Arbeitslosigkeit auf individuelle Defizite der von Arbeitslosigkeit Betroffenen zurückgeführt und damit die strukturellen Ursachen der bestehenden Massenarbeitslosigkeit verkannt werden, ist hinlänglich kritisiert worden – und muss nicht noch einmal wiederholt werden. Von diesem schwerwiegenden Mangel einmal abgesehen, liegt in diesem Programm der auf die Agenda 2010 gesetzten Reformen ein Fortschritt: Gesellschaftliche Ausgrenzung



„Mitwirkung aus Not, nicht aus Überzeugung? – Vier Jahre Arbeitsgelegenheiten bei Kirche, Diakonie und Caritas“

wird als zentrale sozialpolitische Herausforderung anerkannt, und die Gewährleistung voller gesellschaftlicher Zugehörigkeit wird zur bewussten, sogar zur primären Aufgabe der sozialstaatlichen Aktivitäten gesetzt. Weil Erwerbsarbeit – zu Recht – als eine Bedingung der vollen gesellschaftlichen Zugehörigkeit gesehen wird, wird dem Sozialstaat auch eine eigene Verantwortung dafür zugewiesen, Menschen in Beschäftigung zu bringen und dazu zusätzliche Beschäftigung zu generieren. Die im SGB II vorgesehenen Arbeitsgelegenheiten sollen genau dieser Aufgabe dienen, sollen nämlich besondere Risikogruppen mit besonders großem Abstand vom Arbeitsmarkt in die Nähe von Beschäftigung bringen, ihnen die Erfahrungen von geregelter Arbeit vermitteln und so ihre Beschäftigungsfähigkeit fördern. Diese Förderung gilt als einer der ersten Schritte auf dem sozialstaatlich bereiteten Weg (zurück) in die Erwerbsarbeit und damit in die Gesellschaft all derer, die eigenständig und deshalb ohne sozialstaatliche Unterstützung in Augenhöhe mit allen anderen leben können.

Durch das Inklusionsziel sind die Arbeitsgelegenheiten allerdings normativ noch nicht hinreichend bestimmt. Die besondere Integrationsethik der Agenda 2010 hat nämlich zwei gewichtige Implikationen. Galt die Sozialhilfe im alten BHSG als ein Recht eines jeden, in der Bundesrepublik rechtmäßig Lebenden, das zu gewährleisten der Sozialstaat im Auftrag aller seiner Bürgerinnen und Bürger verpflichtet ist, wird in den Hartz-Reformen eine gegensätzliche Reziprozität anvisiert: Die Inanspruchnahme sozialstaatlicher Leistungen erfüllt kein Solidaritätsrecht, sondern begründet – im Gegenteil – die Pflicht auf Gegenleistung („Keine Leistung ohne Gegenleistung“). Entweder muss man sich an der Produktion von Kollektivgütern beteiligen oder man muss sich zumindest mit großem Engagement um die Beendigung des Leistungsbezugs bemühen. Gerechtfertigt wird diese neue Reziprozität zweifach: Dadurch, dass man sozialstaatliche Unterstützung in Anspruch nimmt, begibt man sich in die Schuld derer, die

durch ihre Steuern und Beiträge diese sozialstaatlichen Leistungen möglich machen, und man trägt diese Schuld durch die sozialstaatlich aufgegebenen Leistungen wieder ab. Gegenleistungen sind außerdem aus „therapeutischen“ Gründen notwendig, damit sich die Bezieher sozialstaatlicher Leistungen nicht daran gewöhnen und so, in sozialstaatlicher Abhängigkeit gehalten, letztlich gesellschaftlich ausgegrenzt werden. Vor diesem Hintergrund verstehen sich die Arbeitsgelegenheiten als Gegenleistung für die im SGB II vorgesehene Grundsicherung für erwerbsfähige, aber erwerbslose Menschen (vgl. dazu Koch u.a. 2005, 421ff.).

Bei der Förderung der von Arbeitslosigkeit Bedrohten oder Betroffenen rechnet der in den Hartz-Reformen neu programmierte Sozialstaat grundsätzlich mit fehlenden Motivationen und sucht deren Widerwillen zu brechen und Erwerbsfähige in ihrem eigenen Interesse zu aktivieren. Die Förderung von Beschäftigungsfähigkeit ist mithin paternalistisch angelegt, sofern „Paternalismus“ die Einflussnahme auf Menschen gegen ihren Willen, aber zu ihrem eigenen Wohl bedeutet (vgl. Dworkin 2002). Der in professioneller sozialer Arbeit in vielen Situationen, wenn auch graduell unterschiedlich notwendige Paternalismus (vgl. Brumlik 1992) wurde in den Hartz-Reformen in Sozialrecht gegossen – und auf diesem Wege gegenüber den Empfängern von Leistungen nach SGB II und SGB III durchgesetzt. In diesem Zusammenhang erscheinen die Arbeitsgelegenheiten als erzieherische Maßnahme, um fehlende oder unzureichende Arbeitsbereitschaft der Erwerbslosen zu brechen, und als Instrument, deren Leistungs- und Unterwerfungsbereitschaft zu kontrollieren.

Diese drei Ziele zusammen bestimmen die „Ein-Euro-Jobs“ – und rechtfertigen seine *Ausgestaltung*: Sie sollen normale Beschäftigung imitieren, sind aber keine Beschäftigungsverhältnisse, sondern weichen davon vielfach ab. Zwar gelten die „Ein-Euro-Jobber“ nicht mehr als erwerbslos, gleichwohl sind sie nicht im eigentlichen Sinne erwerbstätig.



„Mitwirkung aus Not, nicht aus Überzeugung? – Vier Jahre Arbeitsgelegenheiten bei Kirche, Diakonie und Caritas“

Sie beziehen kein vertraglich vereinbartes Arbeitseinkommen, sondern lediglich eine Aufwandsentschädigung zusätzlich zum ALG II. Sie gewinnen keine Ansprüche im Rahmen der Sozialversicherungen, und sie fallen außerdem nicht unter den Schutz des kollektiven Arbeitsrechts. Diese Abweichungen von den für alle anderen Erwerbstätigen (zumindest mehrheitlich noch) geltenden Regelungen rechtfertigen sich durch die damit verfolgten Ziele, wobei erst die drei Ziele zusammen diese Abweichungen rechtfertigen. Ohne das Ziel, die Bezieher von ALG II zu einer Gegenleistung anzuhalten und ihre Arbeitsbereitschaft zu kontrollieren, ließe sich die Ausgestaltung der Arbeitsgelegenheiten im Abstand von normaler Erwerbsarbeit zumindest nicht plausibilisieren, so beschäftigungsfördernde Maßnahmen ohne diese Abweichungen größere Inklusionswirkungen hätten. Genauso wenig können die Arbeitsgelegenheiten aber nur als Instrument der Gegenleistung und der Kontrolle überzeugen, so man sich vermutlich auch dafür besser geeignete Maßnahmen vorstellen könnte. Erst durch das „Zugleich“ der drei genannten Ziele erscheinen die Arbeitsgelegenheiten als eine sinnvolle Maßnahme für diejenigen Erwerbslosen, die wegen mangelnder Beschäftigungsfähigkeit auf den Arbeitsmärkten ohne Erfolg bleiben und deshalb auf sozialstaatliche Grundversicherung angewiesen sind.

Über die von ARGEn und Kommunen angewiesenen Arbeitsgelegenheiten fördert der Sozialstaat also nicht nur

– die Beschäftigungsfähigkeit von Erwerbslosen (Inklusion);

sondern er sorgt zugleich dafür,

– dass Erwerbslose, sofern Empfänger der für sie vorgesehenen Grundversicherung, ihre durch den Leistungsbezug entstandenen Schuldsicherheiten abarbeiten (Gegenleistung für Leistung) und

– ihre Arbeits- und Unterwerfungsbereitschaft zeigen können (Paternalismus).

Diese dreifach bestimmte Ethik „steckt“ in jeder Arbeits-

gelegenheit – und gilt deshalb nicht nur für den sie vorsehenden Sozialstaat und für die sie anweisenden ARGEn und Kommunen, sondern auch für die Einrichtungen, die die „Ein-Euro-Jobs“ dann letztendlich schaffen beziehungsweise nutzen. Dass kirchliche Wohlfahrtsverbände Arbeitsgelegenheiten bereitstellen, rechtfertigen sie vor allem über das erst genannte Ziel, während die Mitwirkung hinsichtlich des zweiten und dritten Ziels zumeist dethe-matisiert, manchmal sogar ausdrücklich bestritten wird (zum Beispiel LAG Arbeit in Hessen 2008), wohl aber zumeist irgendwie gewusst wird, zumindest aber gewusst werden könnte. Indem sie Arbeitsgelegenheiten anbieten, wirken Diakonie und Caritas – ob mit oder ohne Bewusstsein – nicht nur mit an der Förderung von Beschäftigungsfähigkeit und darüber an der gesellschaftlichen Inklusion der Noch-Erwerbslosen, sondern genauso an der Einforderung von Gegenleistungen und an deren paternalistischen Kontrolle. Und dies gilt selbst dann, wenn sie mit den Arbeitsgemeinschaften oder Kommunen haben vereinbaren können, dass sie Erwerbslose nicht gegen deren Willen „beschäftigen“ und die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ihrer Maßnahmen auch bei Verstößen gegen Förderauflagen nicht melden müssen. Das Ziel, Gegenleistungen zu erbringen und Arbeits- und Unterwerfungsbereitschaft zu kontrollieren, ist den Arbeitsgelegenheiten inhärent, sodass man an deren Erfüllung auch dann mitwirkt, wenn man sie nicht intendiert, zu deren Erfüllung ausdrücklich nicht beitragen will und formal auch nicht beitragen muss.

2. Auswirkungen auf die Erwerbslosen

Vier Jahre nach Inkrafttreten des Zweiten Sozialgesetzbuches liegen empirische Untersuchungen zu den „Ein-Euro-Jobs“ vor, wobei diese sich zumeist auf deren Wirksamkeit als Förderungsinstrument, mithin auf deren erstes Ziel beziehen. Die Ergebnisse der Wirkungsanalysen sind eher negativ: Geplant waren die Arbeitsgelegenheiten als besondere Fördermaßnahme für Er-



„Mitwirkung aus Not, nicht aus Überzeugung? – Vier Jahre Arbeitsgelegenheiten bei Kirche, Diakonie und Caritas“

werbslose mit besonders schwierigen Eingliederungschancen; sie sollten in einem ersten Schritt (wieder) mit normaler Beschäftigung vertraut gemacht werden. Empirisch lässt sich jedoch nicht feststellen, dass die Arbeitsgelegenheiten besonders den Personengruppen angeboten werden, die – wie etwa ältere Erwerbslose, Erwerbslose mit ausländischer Staatsangehörigkeit oder arbeitslose Frauen ohne Berufsausbildung – nachweislich größere Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt haben. „Es handelt sich bei den Teilnehmern nicht um eine Negativauswahl von Teilnehmern mit besonders geringen Beschäftigungschancen“ (Wolff/Hohmeyer 2008, 3). In einer Befragung des IABs gab jeder Vierte der befragten Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Arbeitsgelegenheiten an, dass für ihre beziehungsweise seine Tätigkeit eine abgeschlossene Ausbildung erforderlich gewesen ist; fast jeder zweite Befragte äußerte, das Gleiche wie regulär Beschäftigte gemacht zu haben (vgl. DGB 2009, 9). All dies spricht dafür, dass Arbeitsgelegenheiten auch Erwerbslose wahrnehmen, deren Beschäftigungsfähigkeit durch diese Maßnahme nicht verbessert werden kann, die also durch diese Maßnahme schlichtweg nicht gefördert werden.

2.1. Kein Weg in Beschäftigung und zu Einkommen

Geplant sind Arbeitsgelegenheiten als erster Schritt auf dem Weg in die Beschäftigung und darüber zur vollen Zugehörigkeit in die Gesellschaft, wozu auch der Bezug eines Arbeitseinkommens gezählt wird, mit denen die Betroffenen ihren Lebensunterhalt ohne sozialstaatliche Unterstützung bestreiten können. An diesem Versprechen dürfen sie – vier Jahre nach Einführung – gemessen werden. Im Vergleich zu den klassischen Fördermaßnahmen haben die Arbeitsgelegenheiten zwar einen schwächeren „Einsperreffekt“, halten also die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in vergleichsweise geringem Maß davon ab, während der laufenden Maßnahme eine reguläre Beschäftigung aufzunehmen (vgl. Wolff/Hohmeyer 2008, 4).

Weniger positiv sieht es jedoch mit der Wirksamkeit nach Abschluss der Maßnahmen aus: Lediglich bei den teilnehmenden Frauen lässt sich im Vergleich mit nicht teilnehmenden Erwerbslosen eine um einen Prozentpunkt (Ostdeutschland) beziehungsweise um fast drei Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit feststellen, 20 Monate nach Maßnahmebeginn eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu „haben“. Bei den teilnehmenden Männern hingegen „ist der Effekt nahe Null, mit ansteigender Tendenz“ (vgl. ebd., 5). Zwei Jahre nach Maßnahmebeginn ist der Anteil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die nicht mehr auf ALG II angewiesen sind, mit zwei bis drei Prozentpunkte niedriger als bei den Personen, die bei deren Maßnahmebeginn ebenfalls erwerbslos waren, aber im Gegensatz zu diesen keine Arbeitsgelegenheit wahrgenommen haben (vgl. ebd., 5; siehe dazu auch Graf/Rudolph 2009). Dass für die Arbeitsgelegenheiten zumindest bei Frauen eine schwache Wirksamkeit in Richtung regulärer Beschäftigung, aber auch bei ihnen keine Wirksamkeit in Richtung selbstständiger Einkommen ohne Bedarf an sozialstaatlicher Unterstützung festgestellt werden kann, lässt sich dadurch erklären, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer durch die Arbeitsgelegenheiten an prekäre Beschäftigung gewöhnt werden und deshalb nach ihren Fördermaßnahmen schlechter bezahlte Beschäftigung leichter akzeptieren als ungeforderte Erwerbslose – und damit auch nach ihrer „erfolgreichen“ Eingliederung in Erwerbsarbeit auf ergänzendes ALG II angewiesen sind (vgl. Wolff/Hohmeyer 2008, 5).

Vergleichsweise hohe Eingliederungseffekte zeigen sich bei Teilnehmerinnen und Teilnehmern, die vor Beginn ihrer Maßnahme lange nicht mehr beziehungsweise noch nie regulär beschäftigt gewesen waren. Das spricht dafür, „dass Ein-Euro-Jobs vor allem langfristig erwerbslose Personen wieder zurück an den Arbeitsmarkt führen können“ (Wolff/Hohmeyer 2008, 8). Dagegen sind die Eingliederungswirkungen für Erwerbslose, die im Jahr vor



„Mitwirkung aus Not, nicht aus Überzeugung? – Vier Jahre Arbeitsgelegenheiten bei Kirche, Diakonie und Caritas“

Maßnahmebeginn eine Beschäftigung „hatten“, negativ, bei Männern sogar stark negativ. Als ineffektiv erweisen sich die Arbeitsgelegenheiten auch bei den unter 25-Jährigen, obgleich gerade ihnen diese Fördermaßnahme besonders häufig und – was die SGB II-Träger angeht – gerne „angeboten“ wird (vgl. ebd., 6).

Für die von ihnen durchgeführten Arbeitsgelegenheiten verweisen die kirchlichen Wohlfahrtsverbände zum Teil auf deutlich bessere Zahlen (vgl. Fix/Vogt-Wuchter 2007, 23; siehe für 17 Modellstandorte der Caritas Buskotte/Meinherz 2008, 24f.). Möglicherweise gelingt es in ihren Einrichtungen besser, sich auf die eigentliche Zielgruppe zu konzentrieren, etwa indem sie die angebotenen Arbeitsgelegenheiten in besonderen Beschäftigungsgesellschaften ausgliedern, sich dort auf Erwerbslose mit entsprechenden Beschäftigungshemmnissen spezialisieren und geeignete Arrangements mit Arbeitsagenturen oder Kommunen aushandeln können. Vielleicht verdanken sich die besseren Zahlen aber auch nur der unterkomplexen Anlage ihrer Evaluationen, so etwa die Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht mit ungeforderten Erwerbslosen verglichen oder die Wirkungen auf nachfolgende Beschäftigung oder selbstständige Einkommen nicht langfristig verfolgt werden – und mit den zur Verfügung stehenden Erhebungsmöglichkeiten wohl auch nicht verglichen beziehungsweise verfolgt werden können.

Da die Arbeitsgelegenheiten zwar bei der gesetzlich vorgesehenen Zielgruppe, also bei Erwerbslosen mit lang andauernder Arbeitslosigkeit, nicht aber bei den tatsächlichen Teilnehmerinnen und Teilnehmern eine positive Wirkung auf nachfolgende Beschäftigung haben, muss damit gerechnet werden, dass die Arbeitsgelegenheit für viele der Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht den versprochenen ersten Schritt in Beschäftigung, sondern nur einen Schritt auf ihrem langen Marsch durch die sozialstaatlich betreute Arbeitslosigkeit bedeuten. Was das für die Betroffenen heißt, wie sie die frustrierten Erwartungen und

Versprechen verarbeiten und wie diese Erfahrungen auf ihre Beschäftigungsfähigkeit zurückwirken, wird in den Wirkungsanalysen nicht untersucht. Werden jedoch die Betroffenen befragt, zeigt sich, dass sie im Verlauf ihrer Maßnahme häufig, wenn auch nicht mehrheitlich hoffen, dass ihnen diese Maßnahme beruflich nützen wird. Allerdings hatten sie nach Beendigung der Maßnahme mehrheitlich den Eindruck, dass diese ihnen nicht genutzt hat (vgl. Ames 2007, 68f.; siehe auch dies. 2008, 98ff.). Angesichts dieser „Wirkungsanalyse“ durch die „Ein-Euro-Jobber“ sollte man davon ausgehen, dass zwischen Arbeitsgelegenheiten auf der einen und der intendierten Beschäftigungsfähigkeit auf der anderen Seite kein eindeutig positiver Zusammenhang bestehen muss. Und man sollte damit rechnen, dass Arbeitsgelegenheiten Beschäftigungsfähigkeit auch zerstören können – und zumindest für einen Teil der „Ein-Euro-Jobber“ tatsächlich so wirken.

2.2. Subjektivierung der Kontrolle

In den vorliegenden Wirkungsanalysen werden die Arbeitsgelegenheiten vor allem an dem Ziel gemessen, die Beschäftigungsfähigkeit von Erwerbslosen zu fördern. Hinsichtlich der beiden anderen, mit den „Ein-Euro-Jobs“ gleichermaßen verfolgten Ziele, die Bezieherinnen und Bezieher von ALG II zu Gegenleistungen heranzuziehen sowie ihren Lebensstil zu beeinflussen, dabei vor allem deren Arbeits- und Kooperationsbereitschaft auch gegen fehlenden oder unzureichenden Willen durchzusetzen, liegen deutlich weniger Untersuchungen vor. Ein Blick in die Statistik der Arbeitsagentur zeigt, dass von den im Jahr 2008 gegen Bezieher von ALG II ausgesprochenen 750.000 Sanktionen über 115.000 dadurch begründet wurden, dass sich die Betroffenen geweigert haben, zumutbare Arbeit, Ausbildung, Arbeitsgelegenheit oder sonstige vereinbarte Maßnahmen aufzunehmen, aus- oder fortzuführen (vgl. BfA 2009b; vgl. dazu auch Berliner Kampagne 2008). Während also die Arbeitsgelegenheiten, wie



„Mitwirkung aus Not, nicht aus Überzeugung? – Vier Jahre Arbeitsgelegenheiten bei Kirche, Diakonie und Caritas“

vom Gesetzgeber vorgesehen, mit Sanktionen begleitet werden, konstatieren die Arbeitsvermittler in Arbeitsagenturen, Arbeitsgelegenheiten oder Kommunen, die diese Sanktionen verfügen, dass die große Mehrheit der von ihnen betreuten Erwerbslosen bereit und willig sind, eine Beschäftigung aufzunehmen, und somit die Erwartungen des SGB II (beziehungsweise SGB III) erfüllen. Zumindest äußerten sich alle der in einer qualitativen Untersuchung befragten Vermittlerinnen und Vermittler in diese Richtung (vgl. Behrend 2008; ausführlicher: Ludwig-Mayerhofer/Behrend/Sondermann 2009). Nur ein kleiner Teil – genannt werden 10 bis 20 Prozent – sei unwillig und gegenüber dem gesetzlichen Aktivierungsauftrag der Arbeitsvermittler unkooperativ, ein anderer, noch kleinerer Teil dagegen willig, aber unfähig. In der Einschätzung der Vermittler erwarten die Erwerbslosen von ihnen die Vermittlung einer Stelle, wohingegen sie diese Erwartungen aus Mangel an Angeboten nicht erfüllen können, ihre „Kunden“ deswegen enttäuschen müssen – und lediglich auf Fördermaßnahmen und dabei häufig auf die Arbeitsgelegenheiten zurückgreifen. Dabei lässt sich unterschiedlichen Befragungen entnehmen, dass sich die „Ein-Euro-Jobber“ dennoch zumeist selbst und damit freiwillig für die „Ein-Euro-Jobs“ melden, zumindest aber mit ihrer Zuweisung einverstanden sind (vgl. etwa Ames 2007, 66; dies. 2008, 92f.). Knapp die Hälfte erhofft sich von ihrem „Ein-Euro-Job“ die Übernahme in eine reguläre Stelle, wird aber nach Abschluss der Maßnahme wiederum mehrheitlich enttäuscht (vgl. Kettner/Rebien 2007, 53f.). Die überwiegende Mehrheit gibt als Grund für ihre freiwillige Teilnahme an, dass man zusätzliches Geld zum ALG II braucht oder eine sinnvolle Tätigkeit verrichten will (vgl. Ames 2007, 67; dies. 2008, 94). Eines besonderen Drucks ihrer Arbeitsvermittler, vor allem des Einsatzes von Sanktionen, hat es bei der überwiegenden Mehrheit der „Ein-Euro-Jobber“ jedenfalls nicht bedurft.

Den mit den Arbeitsgelegenheiten verfolgten Zielen, Gegenleistungen für sozialstaatliche Unterstützungs-

leistungen einzufordern sowie die Arbeits- und Kooperationsbereitschaft von Erwerbslosen zu kontrollieren, kommen die ALG II beziehenden Erwerbslosen also zumeist von selbst nach, sie „wollen“ also Gegenleistungen für ihre Unterstützung erbringen und „wollen“ ihre Kooperationsbereitschaft zeigen. Weil so aber die Ziele zumeist durch die Erwerbslosen erfüllt werden, muss man sie seitens der, die Arbeitsgelegenheiten anweisenden Stellen sowie der Einrichtungen, in denen diese dann angeboten werden, gar nicht mit großem Aufwand umsetzen. Dass sie dennoch diese Ziele vertreten und das Instrument der Arbeitsgelegenheiten auch diesen Zielen dient, wird dadurch aber zumeist nicht auffällig – und kann deswegen von den Verantwortlichen in den ARGEN und Kommunen und erst recht in den Einrichtungen erfolgreich „ignoriert“ werden.

Auch wenn es zumeist keiner äußeren Zwangsmaßnahmen bedarf, um die neue Reziprozität und erwartete Kooperationsbereitschaft durchzusetzen, wird (nicht nur) über das Angebot von Arbeitsgelegenheiten eine subtilere Kontrolle von Erwerbslosen ausgeübt, werden nämlich die im SGB II eingebauten Zwänge von den Erwerbslosen verinnerlicht, und werden sich zudem die eigene Arbeitslosigkeit selbst und der Bezug von sozialstaatlicher Unterstützung als „Schuld“ zugeschrieben. Nicht zuletzt über die „Ein-Euro-Jobs“ werden Erwerbslose daran gewöhnt, ihre eigenen Berufs- und Lebensideale aufzugeben und sich den „Anforderungen des Arbeitsmarktes“ zu unterwerfen. Es wird ihnen zudem vermittelt, ihr Scheitern auf dem Arbeitsmarkt eigenen Defiziten hinsichtlich Mobilität, Qualifikation oder Motivation und damit letztlich sich selbst zuzurechnen und sich wegen des Bezugs sozialstaatlicher Unterstützung gegenüber der „Gemeinschaft“ und dem Staat „schuldig“ zu wissen. Durch die freiwillige Meldung beziehungsweise die einverständliche Zuweisung zeigen Erwerbslose gegenüber ihren Vermittlern und Förderern, aber nicht zuletzt auch sich selbst ihre Motivation zur Erwerbsarbeit und ihre Bereit-



„Mitwirkung aus Not, nicht aus Überzeugung? – Vier Jahre Arbeitsgelegenheiten bei Kirche, Diakonie und Caritas“

schaft, an den eigenen Defiziten zu arbeiten und sich, was Einkommen, Absicherung und Rechte angeht, „ganz unten“, eben im Bereich der „Ultima Ratio“, fördern zu lassen – und erfüllen genau so die über die Arbeitsgelegenheit laufende subjektivierende Kontrolle. Im Kontext der Aktivierungsstrategie des SGB II geht es bei den Arbeitsgelegenheiten also nicht so sehr darum, Erwerbslose durch äußere Interventionen zu bestimmten Tätigkeiten anzuhalten. Es geht – wie Wolfgang Ludwig-Mayerhofer und sein Projektteam in Auswertung ihrer qualitativen Untersuchung diagnostizieren – viel mehr darum, bei ihnen Haltungen und Einstellungen durchzusetzen (vgl. Behrend 2008; Ludwig-Mayerhofer/Behrend/Sondermann 2009). Es geht – wie die Landesarbeitsgemeinschaft Arbeit in Hessen (ein Zusammenschluss von hessischen Ausbildungs- und Beschäftigungsgesellschaften, unter ihnen auch Einrichtungen der Diakonie und Caritas) zutreffend titelt – um die „Veränderung von Menschen“ (LAG Arbeit in Hessen 2008).

Die hohe Freiwilligkeit der „Ein-Euro-Jobs“ und in diesem Zusammenhang auch die von Caritas und Diakonie gerne konstatierte Akzeptanz bei ihren Maßnahmenteilnehmerinnen und -teilnehmern lässt sich – vor dem Hintergrund der erhobenen Einschätzungen von Vermittlern und Erwerbslosen – als „Erfolg“ der subjektivierenden Kontrolle über die Arbeitsgelegenheiten deuten. Allerdings sollte man nicht die Kehrseite der intendierten „Veränderung von Menschen“ übersehen: Zumindest ein Teil der Erwerbslosen kann die auf ihre Einstellungen und Haltungen abzielenden Arbeitsgelegenheiten zu eigenen Gunsten nutzen, also die Fördermaßnahme in ihr strategisches Kalkül nehmen und die ihnen „abverlangte“ Fördermaßnahme im eigenen Interesse, dabei manchmal auch gegen die Absichten des Gesetzgebers und gegen die Absichten ihrer Arbeitsförderer, einsetzen (vgl. Behrend 2008, 21).

2.3. Anstehende Vereindeutigungen

Was die Wirksamkeit der Arbeitsgelegenheiten angeht, ist die Bilanz nach vier Jahren hinsichtlich der drei damit zugleich verfolgten Ziele höchst ungleich: Bezogen auf die Ziele, Bezieher der Grundsicherung zu einer Gegenleistung anzuhalten und deren Arbeits- und Kooperationsbereitschaft zu kontrollieren, scheinen die „Ein-Euro-Jobs“ gerade dadurch erfolgreich, als deren Zuweisung von den betroffenen Erwerbslosen zumeist akzeptiert, wenn nicht von ihnen sogar selbst betrieben wird, damit aber deren Erfolg nicht sonderlich auffällig wird. Vergleichsweise bescheiden sind hingegen die Erfolge bei der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und damit bei der Integration in Erwerbsarbeit und darüber in die von Erwerbsarbeit her gedachte Gesellschaft. Nicht zuletzt deshalb, weil die Arbeitsgelegenheiten weit über die ursprünglich geplante Zielgruppe hinaus eingesetzt werden, sind die „Ein-Euro-Jobs“ für viele der „geförderten“ Erwerbslosen nicht der versprochene erste Schritt in die Beschäftigung. Es besteht vielmehr der begründete Verdacht, dass die Arbeitsgelegenheiten in vielen Fällen zur Beschäftigungsfähigkeit der „Geförderten“ nicht beitragen, mehr noch: deren Beschäftigungsfähigkeit sogar schaden. Dass die Arbeitsgelegenheiten weit über die eigentliche Zielgruppe hinaus eingesetzt werden, dafür sind maßgeblich die beiden anderen zugleich verfolgten Ziele ursächlich, da eben nicht nur die Beschäftigungsfähigkeit einer besonderen Gruppe von Erwerbslosen gefördert, sondern generell der Bezug von ALG II mit einer Gegenleistung beantwortet und die Arbeits- und Kooperationsbereitschaft der Bezieher des ALG II geprüft werden soll. So aber spricht Einiges dafür, dass die erfolgreiche Erfüllung dieser beiden Ziele die Erreichung des ersten Ziels der Arbeitsgelegenheiten behindert.

Wenn aber die Arbeitsgelegenheiten die Beschäftigungsfähigkeit der „Geförderten“ zumeist nicht verbessern und ihnen deshalb auch nicht zu einer Beschäftigung,



„Mitwirkung aus Not, nicht aus Überzeugung? – Vier Jahre Arbeitsgelegenheiten bei Kirche, Diakonie und Caritas“

geschweige denn zur vollen gesellschaftlichen Zugehörigkeit verhelfen können, dann fallen die Gründe weg, mit denen diese Arbeitsgelegenheiten und insbesondere die Abweichungen bei Einkommen, bei der sozialen Sicherung und beim Arbeitsrecht sowie die mit ihnen verbundenen besonderen Zumutungen gerechtfertigt werden. Mehr noch: Entgegen der ihnen zugesprochenen Inklusionsethik eröffnen die „Ein-Euro-Jobs“ für viele keinen Weg in „normale“ Erwerbsarbeit; sie schieben viele stattdessen in abweichende Formen der Beschäftigung, erwirken somit aber das Gegenteil von Inklusion, bewirken also gesellschaftliche Ausgrenzung. Damit verstärken sie einen bestehenden Trend der bundesdeutschen Arbeitsgesellschaft, dass nicht nur fehlende Erwerbsarbeit, sondern zunehmend auch bestimmte Formen der Erwerbsarbeit und die angesichts von Arbeitslosigkeit geschaffene Ersatzarbeit Ursache dafür sind, dass ein wachsender Teil der in einer Gesellschaft lebenden Menschen nicht die mit allen anderen vergleichbaren Lebens- und Teilhabechancen hat, so nicht in Augenhöhe mit allen anderen leben kann und in diesem Sinne gesellschaftlich ausgegrenzt wird (vgl. dazu Möhring-Hesse 2008a).

Vermutlich weicht diese Bilanz nicht sonderlich von den Einschätzungen der Professionellen in Arbeitsvermittlung und -förderung, auch nicht von denen der politisch Verantwortlichen ab. Immerhin wurden nur wenige Jahre nach Inkrafttreten des SGB II und in Antwort auf bilanzierte Unzulänglichkeiten „Umdeutungen“ bei den Arbeitsgelegenheiten sowie „Umbauten“ bei den Förderinstrumenten vorgenommen. Nach Auskunft der Bundesregierung sollen die „Ein-Euro-Jobs“ inzwischen nicht mehr der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit dienen, sondern lediglich „Erkenntnisse über Eignungs- und Interessenschwerpunkte einschließlich Qualifikationen sowie Motivations- und Arbeitsbereitschaft“ (Bundesregierung 2008, 3) ermöglichen und darüber „wichtige Hinweise für die Förderung und Strategien zur Arbeitsaufnahme der

erwerbsfähigen Hilfebedürftigen liefern“ (ebd.). Das erste, bislang nur unzureichend realisierte Ziel wird damit vom dritten, mit gutem Erfolg verfolgten Ziel her interpretiert – und deutlich relativiert. Zugleich werden die Arbeitsgelegenheiten hinsichtlich des ersten Ziels „nachgebessert“, indem eine stärkere Qualifizierung vorgesehen und die Dauer der Maßnahmen verlängert wird, so aber die „Ein-Euro-Jobs“ nachträglich an die klassischen Förderinstrumente angepasst werden. Und schließlich setzte der Gesetzgeber mehrere Änderungen des SGB II in Kraft (vgl. Baethge-Kinsky u.a. 2008, 34ff.) und damit zum Beispiel die Arbeitsgemeinschaften und Kommunen in die Lage, die „normale“ Beschäftigung von Menschen mit individuellen Vermittlungshemmnissen über einen Beschäftigungszuschuss zu fördern. Außerdem wurde die Möglichkeit einer freien Förderung vorgesehen, damit die SGB-II-Träger zehn Prozent eines Eingliederungstitels für kreative und flexible Förderleistungen einsetzen können. Auf diese neuen Instrumente setzen offenbar die Arbeitsförderer (auch) in den Einrichtungen von Diakonie und Caritas große Hoffnungen, so sie darüber eine betreute Beschäftigung für die Menschen realisieren wollen, die auf dem „ersten Arbeitsmarkt“ überfordert werden und ohne besondere Betreuung auf dem „dritten Arbeitsmarkt“ von Erwerbsarbeit gänzlich ausgeschlossen würden. In ähnlicher Weise wurden auch Jugendliche mit, wie es im Fachjargon heißt, besonderen Vermittlungshemmnissen aus dem Förderprogramm der Arbeitsgelegenheiten genommen; ihnen werden inzwischen geeignete Maßnahmen angeboten.

Wie bereits eingangs vermutet, kommt der vorgetragene Beitrag der Sozialethik zur Bilanz der Arbeitsgelegenheiten „zu spät“. Längst schon wurden aus den Erfahrungen mit einer vierjährigen Praxis Konsequenzen gezogen, wurden insbesondere mit den neuen Fördermaßnahmen für die schwer in den „ersten Arbeitsmarkt“ eingliederbaren Erwerbslosen Alternativen zu den Arbeitsgelegenheiten geschaffen – für genau die Zielgruppe, für die diese



„Mitwirkung aus Not, nicht aus Überzeugung? – Vier Jahre Arbeitsgelegenheiten bei Kirche, Diakonie und Caritas“

Arbeitsgelegenheiten ursprünglich im SGB II vorgesehen wurden, und bei der sich, wie gezeigt, eine positive, wenngleich wenig dramatische Eingliederungswirkung nachweisen lässt. Von daher soll nun doch ein vorsichtiger Blick in die Zukunft der Arbeitsgelegenheiten gewagt werden: Würden die Arbeitsgelegenheiten in der Vergangenheit übermäßig, das heißt über die eigentliche Zielgruppe der besonders schwer vermittelbaren Erwerbslosen hinaus angewandt, werden in Zukunft genau dieser Zielgruppe alternative Fördermaßnahmen angeboten; so wird sie verstärkt aus dem Adressatenkreis der „Ein-Euro-Jobs“ genommen. Dagegen stehen denen, denen die Arbeitsgelegenheiten nachweislich wenig bis gar nichts nützen und denen sie möglicherweise sogar schaden, weiterhin keine geeigneten Förderleistungen zur Verfügung. Allein schon aus Mangel an Alternativen werden sie daher von ihren Arbeitsvermittlern auf die Arbeitsgelegenheiten verwiesen. Die Arbeitsgelegenheiten werden dann aber zum „Vorrecht“ für die Erwerbslosen, deren Beschäftigungsfähigkeit damit nicht gefördert, möglicherweise darin sogar beschädigt wird. In dem Maße, wie dieser Sachverhalt auffällig wird, können die Arbeitsgelegenheiten nicht mehr über die Beschäftigungsförderung und damit über Inklusionsethik legitimiert werden. Es wird bei ihnen einzig darum gehen, die Bezieher von ALG II mit Gegenleistungen zu beauftragen und deren Bereitschaft zur Erwerbsarbeit und zur Kooperation zu kontrollieren. Sollte dies so eintreffen, würden die Arbeitsgelegenheiten ihr erstes, für ihre Legitimation bislang eminent wichtiges Ziel „verlieren“ und einseitig von den beiden anderen Zielen her bestimmt. Sofern Diakonie und Caritas auch unter diesen Bedingungen Arbeitsgelegenheiten anbieten werden, werden sie ein handfestes legitimatorisches Problem bekommen: Im Widerspruch zur bisherigen Rechtfertigung werden sie mit ihren Arbeitsgelegenheiten nicht den „geförderten“ Erwerbslosen, sondern dem „aktivierenden Sozialstaat“ dienen, die Reziprozitäts- und Kontrollansprüche gegenüber Erwerbslosen durchzusetzen. Dafür aber öffentlich einzustehen, dürfte

Diakonie und Caritas mit ihren Leitbildern, Grundsatzserklärungen und Programmen politisch schwerfallen.

3. Auswirkungen auf die Einrichtungen

Bei den Arbeitsgelegenheiten handelt es sich nicht um Beschäftigungsverhältnisse – und damit eben nicht um Vertragsverhältnisse zwischen den sie durchführenden Einrichtungen und den bei ihnen beschäftigten Erwerbslosen. Ihnen liegt ein Sozialrechtsverhältnis zwischen den ARGEN und Kommunen auf der einen und den Bezieherinnen und Beziehern von ALG II auf der anderen Seite zugrunde. Begründet werden die Arbeitsgelegenheiten deswegen auch nicht durch einen Arbeitsvertrag, sondern durch Zuweisung der Erwerbslosen durch ihre Arbeitsvermittler. Dadurch, dass Einrichtungen die zugewiesenen Arbeitsgelegenheiten anbieten, werden sie in dieses Sozialrechtsverhältnis hineingenommen – und stehen dabei eindeutig auf der Seite der zuweisenden SGB-II-Träger. Dies gilt auch dann, wenn Einrichtungen mit ihren Klientinnen- und Klienten eigene Maßnahmevereinbarungen treffen, dazu vor Maßnahmebeginn „Bewerbungsgespräche“ führen, Erwerbslose trotz Zuweisung „abweisen“ oder Maßnahmen nach Verstößen und nach eigenem Ermessen abrechnen dürfen. Gleichgültig, ob sie mit solchen Vereinbarungen die „Freiwilligkeit“ ihrer Maßnahmen sichern, die wechselseitigen Erwartungen der Fördermaßnahme klären und eigene Förderkonzepte durchzusetzen suchen, oder ob sie schlicht geeignete Bewerberinnen und Bewerber für bestimmte Arbeitsgelegenheiten nach deren Qualifikationen und Eigenschaften auswählen wollen, die Möglichkeit dazu wird ihnen vom jeweiligen SGB-II-Träger zugestanden – und verdankt sich dessen Rechtsposition. Anders als in anderen Bereichen der in der Bundesrepublik üblichen gemischten Wohlfahrtsproduktion erbringen die Einrichtungen mit den Arbeitsgelegenheiten eine Dienstleistung für die jeweilige ARGE oder Kommune, die wiederum mit dieser Dienstleistung ihre „Kunden“ fördern, kontrollieren und mit



„Mitwirkung aus Not, nicht aus Überzeugung? – Vier Jahre Arbeitsgelegenheiten bei Kirche, Diakonie und Caritas“

gemeinnützigen Gegenleistungen beauftragen will. So auf die Seite der SGB-II-Träger gestellt, haben die von diesen beauftragten Einrichtungen gleichwohl eigene und von den ARGE n und Kommunen auch abweichende Interessen, verfolgen – mehr oder weniger offen – eigensinnige Förderkonzepte und tragen damit auch eine eigene Verantwortung – und diese auch gegenüber den in ihre Maßnahmen entsandten Erwerbslosen.

Zwar habe ich dazu keine Zahlen gefunden, vermute dennoch, dass nach Inkrafttreten des SGB II – auch im Bereich der kirchlichen Wohlfahrtspflege – insbesondere die Einrichtungen Arbeitsgelegenheiten angeboten haben, die bereits zuvor im Bereich der Beschäftigungsförderung engagiert waren. Zwar entsprach das (nicht ganz) neue Förderungsinstrument keineswegs den damals unter professionellen Arbeitsförderinnen und -förderm präferierten Vorstellungen. Jedoch mussten die sich der „Ein-Euro-Jobs“ bedienen, weil – wie eingangs berichtet – höherwertige Fördermaßnahmen durch die Arbeitsgelegenheiten ersetzt und verdrängt wurden. Sofern sie auch nach Inkrafttreten des SGB II Beschäftigungsförderung betreiben wollten und entsprechend ausgerichtete Einrichtungen bestehen bleiben sollten, mussten sie auf die Arbeitsgelegenheiten umstellen – und zwar gänzlich unabhängig davon, ob diese ihren Vorstellungen von Beschäftigungsförderung entsprechen. Das massenhafte Angebot von „Ein-Euro-Jobs“ folgt, so ist zumindest meine Vermutung, weniger einer massenhaften Zustimmung, sondern reagiert viel mehr auf die durch das SGB II ausgelöste Neuausrichtung der kommunalen Förderpolitik. Seither suchen die Einrichtungen das Instrument der Arbeitsgelegenheiten in die eigenen Förderkonzepte einzupassen, wobei man offenbar bemüht ist, eigene Akzente zu setzen und sich mit einem besonderen Angebot zu profilieren (vgl. Simon 2007, 8f.). Zumindest konzeptionell ist man oftmals bestrebt, den Arbeitsgelegenheiten ein höheres Förderpotenzial zu geben, als es vom Gesetzgeber geplant war.

Bereits vor den Hartz-Gesetzen sahen sich Einrichtungen unter dem Druck, den Erfolg ihrer Maßnahmen durch eine möglichst hohe Vermittlungsquote nachzuweisen. Vielleicht weil sie die beiden anderen Zielsetzungen „übersehen“, bewerten sie nun auch ihre eigenen Arbeitsgelegenheiten danach, ob die Teilnehmerinnen und Teilnehmer nach deren Beendigung in Beschäftigung (oder Ausbildung) wechseln (vgl. ebd., 8f.) – und räumen der Vermittlungsquote dabei vermutlich einen höheren Stellenwert ein, als dies die ARGE n und Kommunen tun. Diese verfolgen mit den Arbeitsgelegenheiten eben auch andere Ziele als die der Beschäftigungsförderung und weisen deshalb diese Maßnahme selbst bei den Erwerbslosen an, bei denen keine Vermittlungserfolge erwartet werden.

In einigen Evaluationen wird den Arbeitsgelegenheiten ein „Creaming-Effekt“ zugesprochen, so Erwerbslose mit den besseren Beschäftigungsaussichten zum Nachteil derer begünstigt werden, die wegen vergleichsweise schlechter Aussichten auf eine Förderung besonders angewiesen sind (vgl. Kotlenga 2008, 110). Sollten sie diesen Effekt haben, könnte dies in dem (selbst erzeugten?) Druck einer möglichst hohen Vermittlungsquote begründet liegen, sofern sich nämlich Einrichtungen auf Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit vergleichsweise günstigen Aussichten für den „ersten Arbeitsmarkt“ konzentrieren, um möglichst hohe Vermittlungsquoten zu erreichen. Das Creaming könnte aber auch dadurch verursacht werden, dass Einrichtungen aus Interesse an einer qualifizierten Einrichtung der den „Ein-Euro-Jobbern“ zugewiesenen Tätigkeiten oder aus anspruchsvollen Qualifizierungszielen heraus entsprechend qualifizierte oder vorqualifizierte Erwerbslose bevorzugen und sich so die „Rosinen“ aus den von ARGE n oder Kommunen zugewiesenen Erwerbslosen herauspicken. Sollten die Arbeitsgelegenheiten also tatsächlich einen Creaming-Effekt haben, dann wird er, so zumindest meine Vermutung, eher durch die sie durchführenden Einrichtungen als durch die zuweisenden Arbeitsvermittler



„Mitwirkung aus Not, nicht aus Überzeugung? – Vier Jahre Arbeitsgelegenheiten bei Kirche, Diakonie und Caritas“

beziehungsweise durch die ARGEn und Kommunen verursacht.

Wie gezeigt, verfolgt das Fallmanagement in den ARGEn oder Kommunen mit den Arbeitsgelegenheiten synchron unterschiedliche Ziele, während die mit deren Durchführung beauftragten Einrichtungen sich konzeptionell auf das erste Ziel konzentrieren, sich so aber über die Funktion ihrer Arbeitsgelegenheiten täuschen. Indem sie im Auftrag von ARGE und Kommunen „Ein-Euro-Jobs“ durchführen, werden sie in die sozialstaatliche Kontrolle von Erwerbslosen und in deren „Dienstverpflichtung“ eingebunden – und zwar selbst dann, wenn sie ihrer, im § 61 SGB II festgeschriebenen „Mitwirkungspflicht“ nicht nachkommen oder nach entsprechenden Vereinbarungen mit den Leistungsträgern nicht nachkommen müssen. Ihre Einbindung ist bereits durch die synchrone Zielbestimmung der Arbeitsgelegenheiten angelegt und entzieht sich daher ihrem Einfluss. Es liegt mithin nicht in der Hand der in diesen Einrichtungen engagierten Professionellen, ob und in welchem Maß sie an der Kontrolle der ihnen anvertrauten Teilnehmerinnen und Teilnehmer und an deren „Dienstverpflichtung“ beteiligt sind. Dadurch ergeben sich unter anderem Probleme, sofern sie zum Fallmanagement der Arbeitsvermittlung mit Informationen und Dokumentationen der Einzelmaßnahmen beitragen, diese aber nicht nur zur Planung von weiteren Förderritten, sondern eben auch zu Kontrollzwecken eingesetzt werden (können). Mehr oder weniger bewusst werden viele Professionelle in den Einrichtungen dies bei Kontakten zu ARGEn und Kommunen berücksichtigen. Und das wiederum werden viele der dort arbeitenden Arbeitsvermittler antizipieren – und können dann die Informationen und Dokumentationen aus den Einrichtungen nicht als eine realistische Grundlage ihrer weiteren Förderplanungen nehmen.

Mit dem Angebot von Arbeitsgelegenheiten verfolgen die Einrichtungen immer auch eigene Interessen – und zwar

auch dann, wenn sie, wie Einrichtungen von Diakonie und Caritas, kein Gewinninteresse haben: Nur indem sie „Ein-Euro-Jobs“ anbieten, können sie sich auf dem „Markt“ der Beschäftigungsförderung gegenüber anderen Einrichtungen halten; sie erhalten Fallpauschalen und nutzen extrem billige Arbeitskräfte. Vom Gesetzgeber ist allerdings die „Zusätzlichkeit“ als Voraussetzung dafür vorgeschrieben, dass sie Arbeitsgelegenheiten anbieten können. Jedoch bestehen deutliche Hinweise, dass reguläre Beschäftigung tatsächlich durch Arbeitsgelegenheiten ersetzt wird. Nach einer Erhebung des IAB erfahren in der Mehrheit der Einrichtungen die Beschäftigten durch die „Ein-Euro-Jobber“ eine Entlastung und Unterstützung. Dagegen sehen sich die Beschäftigten in nur rund einem Drittel der Betriebe durch deren Betreuung belastet (vgl. Kettner/Rebien 2007, 36). Offenbar überwiegen also bei einer Mehrheit der Einrichtungen die Vorteile der Arbeitsgelegenheiten deren Nachteile. So konnte jede zweite der durch die IAB befragten Einrichtungen mit den „Ein-Euro-Jobbern“ ihr Leistungsangebot ausweiten beziehungsweise qualitativ verbessern, was man deren „Zusätzlichkeit“ zuschreiben mag (ebd., 37; vgl. jedoch Kollenga 2008, 105). Doch ermöglichen es die Arbeitsgelegenheiten vielen Einrichtungen auch, Öffnungszeiten auszuweiten, Überstunden abzubauen oder Vertretung im Urlaubs- und Krankheitsfall sicherzustellen, somit also die Tätigkeiten von regulär Beschäftigten zu ersetzen (vgl. Kettner/Rebien 2007, 38f.). Rund ein Viertel der vom IAB befragten Einrichtungen verneinte deshalb die „Zusätzlichkeit“ ihrer Arbeitsgelegenheiten, im Bereich der Sozialen Dienstleistungen sogar 30 Prozent der Einrichtungen (vgl. ebd. 37). Nach Einschätzung der Forscher erfüllt „in fast der Hälfte aller Betriebe mit Sozialen Arbeitsgelegenheiten ... mindestens ein Teil der Sozialen Arbeitsgelegenheiten die gesetzlichen Voraussetzungen für ihre Einrichtung nicht“ (ebd., 40). Die Einschätzung trifft sich mit dem Urteil des Bundesrechnungshofes („Zwei Drittel der geprüften Maßnahmen erfüllen nicht die gesetzlichen Fördervoraussetzungen.“) und mit neueren Untersuchungen



„Mitwirkung aus Not, nicht aus Überzeugung? – Vier Jahre Arbeitsgelegenheiten bei Kirche, Diakonie und Caritas“

aus dem IAB (vgl. dazu DGB 2009), sie wird aber auch durch eine Erhebung der Caritas bestätigt (Fix/Vogt-Wuchter 2007, 24).

Der massenhafte „Missbrauch“ der Arbeitsgelegenheiten sollte auch als ein Indiz dafür gesehen werden, dass die gesetzliche Forderung der „Zusätzlichkeit“ weder eindeutig noch für den Bereich der Beschäftigungsförderung sinnvoll ist: Wenn als „zusätzlich“ gilt, was in einer Einrichtung nicht mehr oder noch nicht finanziert wird und deshalb aktuell nicht durchgeführt werden kann (vgl. BfA 2007, 11), wird den Einrichtungen die Möglichkeit gegeben, die „Zusätzlichkeit“ selbst, und das heißt nach eigenen Interessen, herzustellen. So sie sich, etwa im Bereich der Jugend- oder Altenhilfe, sinnvoll in das Angebot der Einrichtungen einfügen, sind die dazu genutzten Arbeitsgelegenheiten jedenfalls nicht in einem inhaltlichen Sinne zusätzlich, als sie mit den anderen, von Beschäftigten erledigten Tätigkeiten zusammenpassen müssen, um eine sinnvolle Ergänzung zu sein. Zudem können Arbeitsgelegenheiten kaum zusätzlich sein, wenn sie denn „arbeitsmarktnahe“ Bedingungen bieten sollen – und so regulärer Beschäftigung gleichen, zumindest aber ähneln sollen, somit aber diese „ersetzen“ müssen. Dieses Problem besteht nun zwar bei jeder Form von „arbeitsmarktnahe“ Beschäftigungsförderung. Bei den Arbeitsgelegenheiten entsteht jedoch durch deren niedrigen „Preis“ ein besonderer Anreiz, reguläre Beschäftigung zu substituieren.

In der Diskussion wird häufig vorgeschlagen, die „Zusätzlichkeit“ durch eine stärkere Mitsprache von Personalräten oder Mitarbeitervertretungen durchzusetzen (vgl. etwa Fix/Vogt-Wuchter 2007, 24f.). Man vermutet, dass sich die Vertretung der regulär Beschäftigten der Substitution regulärer Beschäftigung widersetzen wird. Realistisch ist diese Vermutung nicht. Zwar werden sich die Interessenvertretungen offenkundiger Umwidmung von regulären Stellen widersetzen. In Vertretung der Beschäftigten werden sie das jedoch bei all den grenz-

wertigen Substitutionen nicht wollen oder können, wenn es zum Beispiel um Krankheits- und Urlaubsvertretung geht und dann die „Ein-Euro-Jobber“ nicht nur das Budget der Einrichtung, sondern auch den Arbeitsalltag der regulär Beschäftigten erleichtern.

Dass Arbeitsgelegenheiten im großen Umfang reguläre Beschäftigung ersetzen, wirkt sich auch auf die Professionalität der in den Einrichtungen verrichteten Dienstleistungen aus. Durch die von den Einrichtungen selbstdefinierte „Zusätzlichkeit“ verläuft zwischen den dort Beschäftigten eine Grenze zwischen professionellen Tätigkeiten einerseits und „Jedermann-/Jederau-Tätigkeiten“ andererseits. Dabei entscheiden über den Verlauf dieser Grenze vermutlich weniger professionelle Gründe als vielmehr die Budgets der Einrichtungen beziehungsweise die Lage der öffentlichen Haushalte, aus denen sie ihre Budgets bestreiten. Werden nun diese äußeren Bedingungen verändert, wird auch die Grenze zwischen professionellen und nichtprofessionellen Tätigkeiten verschoben. In Zeiten knapper Kassen werden gegenwärtig ehemals professionelle Tätigkeiten durch Arbeitsgelegenheiten ersetzt und so in „Jedermann-/Jederau-Tätigkeiten“ umgewandelt. Zudem werden über die „Ein-Euro-Jobber“ die Einrichtungen, deren Beschäftigten und schließlich auch die Nutzerinnen und Nutzer der Einrichtungen an die schleichende Deprofessionalisierung von Sozialen Diensten gewöhnt.

Die Arbeitsgelegenheiten werden im sozialstaatlichen Auftrag angeboten – und stehen fortwährend unter der Kontrolle von ARGen oder Kommunen. In den vorliegenden Untersuchungen wird häufig gefragt, ob in der Kooperation mit den SGB-II-Trägern Unterschiede zwischen ARGen und Kommunen bestehen. Weit mehr als diese institutionellen Settings der Arbeitsvermittlung entscheiden nach meiner Einschätzung die lokalen Kulturen darüber, ob und in welchem Maß die Auftrag nehmenden Einrichtungen unter die Kontrolle der Leistungsträger genommen

„Mitwirkung aus Not, nicht aus Überzeugung? – Vier Jahre Arbeitsgelegenheiten bei Kirche, Diakonie und Caritas“

werden. Offenbar lassen sich auch unter den Bedingungen des SGB II gewachsene Kooperationsstrukturen fortsetzen – und in der Folge Arbeitsgelegenheiten und Förderkonzepte einvernehmlich absprechen und in lokalen Förderkulturen gemeinsam planen. In Hessen hielten fast die Hälfte der befragten Einrichtungen die Kooperation mit den ARGEn und Kommunen für gut (vgl. Simon 2007, 6). Jedoch bietet das SGB II den ARGEn, vor allem aber wohl den optierenden Kommunen die Möglichkeit, aus den kooperativen Strukturen der Vergangenheit auszurechnen und an deren Stelle einseitige Steuerungskonzepte zu setzen, auf diesem Wege auch die Einrichtungen der kirchlichen Wohlfahrtspflege stärker unter ihre Regie zu bringen und sie zum Beispiel auch vermehrt zur Kontrolle der Erwerbslosen einzusetzen. Im Gegenzug schwindet dann die Möglichkeit der Einrichtungen, die SGB-II-Träger im eigenen Interesse oder im Interesse ihrer Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu beeinflussen. Damit bestätigt sich allerdings nur ein Trend, dass sich der bundesdeutsche Sozialstaat der ihm über lange Zeit aufgetragenen Subsidiarität entledigt hat und stärker als zuvor die Erstellung der von ihm in Auftrag gegebenen Sozialen Dienste und die dazu von ihm beauftragten Dienstleister kontrolliert (vgl. dazu Möhring-Hesse 2008b).

In der Vergangenheit dienten die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, allen voran die klassischen ABM-Maßnahmen, vielen lokalen Einrichtungen, vor allem außerhalb der großen Wohlfahrtsverbände, (auch) zur Anschubfinanzierung. Über die öffentlich geförderte Beschäftigung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter konnten sie sich zu professionell arbeitenden Organisationen entwickeln, unter anderem indem sich engagierte Ehrenamtliche eigene Stellen schufen und ihr Engagement auf eine hauptamtliche Grundlage stellten. Für derartige Einrichtungen waren vor allem die ABM-Maßnahmen „eine Art dauerhaft prekärer Sockelfinanzierung“ (Kellenga 2008, 103). Mit der Umstellung von der öffentlichen Beschäftigungsförderung auf die Arbeitsgelegenheiten brach diese Grundlage

weg. Ob deswegen kleinere Vereine in nennenswertem Umfang aufgeben oder ihre Aktivitäten einschränken mussten, ob also durch die Umstellung auf die Arbeitsgelegenheiten das lokale Angebot an Sozialen Diensten ausgedünnt wurde, darüber sind mir keine Zahlen bekannt. Genauso wenig habe ich Auskünfte darüber gefunden, ob und in welchem Umfang Neugründungen von lokalen Einrichtungen oder innovative Entwicklungen beeinträchtigt oder gar verunmöglicht wurden. Aber auch ohne solche Zahlen sollte man damit rechnen, dass die Umstellung von der öffentlich geförderten Beschäftigung auf die Arbeitsgelegenheiten Auswirkungen auf die lokalen Strukturen des „Dritten Sektors“ hatten – und weiterhin haben. Diesen Sachverhalt in die Bilanz der Arbeitsgelegenheiten mit einzubeziehen, ist weniger abwegig, als es vielleicht zunächst den Anschein hat. Immerhin gilt selbst bei der Förderung von Arbeitsgelegenheiten, dass an den ausgeführten Tätigkeiten ein öffentliches Interesse bestehen muss, weswegen es ein Problem sein sollte, wenn das öffentliche Interesse an einer vielfältigen und entwickelten Struktur lokaler Sozialer Dienste in Folge der Arbeitsgelegenheiten verletzt würde.

Auch wenn im SGB II und SGB III nicht verpflichtend vorgesehen, wurde vom zuständigen Bundesministerium ein neues Vergaberecht durchgesetzt für die im Regelkreis des SGB III angebotenen arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen und damit einhergehend die Ausschreibung für derartige Dienstleistungen. Für den Regelkreis des SGB II und damit auch für die Arbeitsgelegenheiten obliegen entsprechende Entscheidungen den lokalen Leistungsträgern, von denen aber zumindest ein Teil auf die neue Vergabepaxis umgestellt hat. In Konsequenz der veränderten Maßnahmegabe, aber auch allgemein als Folge des verschärften, von den lokalen Sozialbürokratien bewusst angeregten Wettbewerbs zwischen den Einrichtungen werden, so wird zumindest in einer Untersuchung vermutet (vgl. ebd., 105f.), große Einrichtungen bei der Maßnahmegabe bevorzugt – und dies zu Lasten



„Mitwirkung aus Not, nicht aus Überzeugung? – Vier Jahre Arbeitsgelegenheiten bei Kirche, Diakonie und Caritas“

kleinerer Einrichtungen und von Einrichtungen, die nicht primär oder ausschließlich im Bereich der Beschäftigungsförderung auftreten, sondern in anderen gemeinwesenbezogenen Feldern tätig sind. Im Wettbewerb um sozialstaatliche Aufträge nutzen die größeren und auf Beschäftigungsförderung spezialisierten Einrichtungen ihre Preis-Mengen-Vorteile, die wiederum von den ARGEn und Kommunen gerne genutzt werden. Wie bei den Bildungsträgern haben deshalb auch beschäftigungsfördernde Einrichtungen Insolvenz anmelden müssen, wodurch die Vielfalt an Einrichtungen zumindest in einigen Kommunen ausgedünnt wurde. Sofern eine solche Entwicklung in den jeweiligen Kommunen besteht, können die kirchlichen Wohlfahrtsverbände davon häufig profitieren – zumal dann, wenn sie eigene Beschäftigungsgesellschaften bilden und eine Ausweitung ihrer Maßnahmen wagen, also „in die Menge“ gehen.

4. Auswirkungen auf die kirchlichen Wohlfahrtsverbände

Als Folge der neuen staatlichen Steuerung stehen die kirchlichen Wohlfahrtsverbände in der Gefahr auseinanderzubrechen (Dahme u.a. 2005, 93-103): Die Einrichtungen werben unter den Bedingungen eines verschärften Wettbewerbs sozialstaatliche Aufträge ein, gewinnen dadurch aber an Macht gegenüber ihren Dachverbänden, die im Gegenzug an Einfluss auf ihre Einrichtungen verlieren und somit auch den gesamten Verband weniger bestimmen können. Die neuen Steuerungsmodelle werden auch auf kommunaler Ebene eingesetzt. Zumindest der Tendenz nach hat es der lokale Sozialstaat nunmehr mit Dienstleistern (und darunter auch mit den von Wohlfahrtsverbänden getragenen Einrichtungen) und nicht mehr mit Wohlfahrtsverbänden zu tun, denen er einst über das Subsidiaritätsprinzip verpflichtet war. Genau diese Subsidiarität hat der Sozialstaat – spätestens mit den Anfang 1999 in Kraft getretenen Neufassungen von § 93 BSHG (Leistungsvereinbarungen) und § 78 KJHG (Vereinba-

rungen über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung) – gekündigt und übernimmt durch seine Auftragsvergabe seither keine Verantwortung mehr für das Bestehen der freien Wohlfahrtspflege, betrachtet stattdessen deren Einrichtungen wie einzelwirtschaftliche Anbieter als Leistungsnehmer. In den neuen Sozialgesetzbüchern wird die Auflösung der Subsidiarität bestätigt und werden deshalb die Einrichtungen der freien Wohlfahrt einzelwirtschaftlichen Unternehmen als Auftragsnehmer sozialstaatlicher Aufträge grundsätzlich gleichgestellt.

Bei den Arbeitsgelegenheiten besteht dazu jedoch eine Gegenbewegung. Zwar sind sie nicht einzig der freien Wohlfahrtspflege vorbehalten. Jedoch müssen die ausgeführten Tätigkeiten in einem öffentlichen Interesse liegen (§ 16.2 SGB II), was bei den Wohlfahrtsverbänden gleichsam institutionell gesichert zu sein scheint. Und deshalb hat man sich bereits vor Inkrafttreten des SGB II um die Mitwirkung der freien und eben besonders auch der kirchlichen Wohlfahrtsverbände bemüht. Außerdem hat der Gesetzgeber in § 17.1 SGB II die Leistungsträger verpflichtet, die „Träger der freien Wohlfahrtspflege in ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende angemessen [zu] unterstützen“. Unabhängig davon, ob das mit dieser Weisung auch so intendiert war, sind die Arbeitsgelegenheiten nach Inkrafttreten des SGB II zum Privileg für die freien Wohlfahrtsverbände und deren Einrichtungen geworden, das ihnen gegenüber der einzelwirtschaftlichen Konkurrenz ein Vorrecht bei der Beschäftigungsförderung sowie den einzigartigen Zugriff auf billige Arbeitskräfte für „zusätzliche“ Tätigkeiten und damit zur Verbesserung des eigenen Angebots gewährt. Dieser Vorteil fiel ihnen zu, nachdem ihnen der bundesdeutsche Sozialstaat zuvor ihre überkommenen Privilegien mehr oder weniger konsequent genommen hatte.

Dass die kirchlichen Wohlfahrtsverbände, zumal an ihren Spitzen, recht positiv auf die „Ein-Euro-Jobs“



„Mitwirkung aus Not, nicht aus Überzeugung? – Vier Jahre Arbeitsgelegenheiten bei Kirche, Diakonie und Caritas“

angesprungen sind, dürfte daher nicht nur darin begründet liegen, dass sie ihr Engagement in der Beschäftigungsförderung nicht anders hätten durchhalten können. Die Arbeitsgelegenheiten konnten ihnen zugleich als ein Vehikel erscheinen, wieder an die vergangenen korporatistischen Verhältnisse und die vermisste Subsidiarität anzuschließen, mithin mit dem aktivierenden Sozialstaat der Hartz-Reformen zurück in die Vergangenheit zu springen. Nach der Entwertung der Subsidiarität wollte und konnte man dieses „Entgegenkommen“ nicht zurückweisen – und musste im Gegenzug bei den „Ein-Euro-Jobs“ mitwirken. Dass sie der damaligen Bundesregierung ein gemeinsames Monitoring über die Folgewirkungen der Hartz-Reformen abringen konnten, mögen die Wohlfahrtsverbände als Bestätigung ihrer Hoffnung auf eine Wiederkehr der Subsidiarität und als eine Würdigung ihrer außerordentlichen Stellung im bundesdeutschen Wohlfahrtspluralismus gesehen haben.

Ob diese Hoffnung aufgeht, erscheint zumindest fraglich. Die Auflösung der einstigen Subsidiarität ist so weit fortgeschritten, als dass sie durch das Privileg bei den Arbeitsgelegenheiten gebremst, geschweige denn umgekehrt wird. Zudem gibt die Praxis der Arbeitsgelegenheiten – nach den Informationen, die in dieser Bilanz bislang zusammengetragen werden konnten – keine Indizien dafür, dass die Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege über das Angebot von Arbeitsgelegenheiten wieder stärkeren Einfluss auf die Leistungsträger nehmen können. Es spricht im Gegenteil eher viel dafür, dass die durchführenden Einrichtungen und darüber auch die sie tragenden Wohlfahrtsverbände bei den Arbeitsgelegenheiten an eine kürzere „Leine“ der kommunalen Sozialbürokratie genommen werden können – und diese Möglichkeit in einigen Kommunen durchaus realisiert wird. Hinzu kommt, dass das bei den Arbeitsgelegenheiten faktisch gewährte Privileg inzwischen entwertet wurde, indem die von den Arbeitsförderern hoch goutierten Beschäftigungszuschüsse gerade nicht den Wohlfahrtsverbän-

den vorbehalten werden (können). Während aber die Hoffnung der Wohlfahrtsverbände auf ein Zurück in die Vergangenheit der Subsidiarität nicht sonderlich begründet zu sein scheint, ist die „Rechnung“ der Agenda 2010 aufgegangen: Um die in den Hartz-Reformen verfolgte Aktivierungs-, Reziprozitäts- und Kontrollstrategie schnell durchsetzen zu können, brauchte man willfährige Kooperationspartner mit der Möglichkeit, Arbeitsgelegenheiten en gros anzubieten – und hat diesen Partner in den Wohlfahrtsverbänden gefunden, auch wenn – wie bereits bemerkt – nicht alle Verbände und nicht alle in den Verbänden gleichermaßen mitwirken wollten.

Sofern sie aber eingestiegen sind, fällt es den Wohlfahrtsverbänden, wenn sie denn mitwirken, offenbar schwer, ihre Mitwirkung öffentlich zu reflektieren und zu politisieren. Zumindest sind es nicht die Wohlfahrtsverbände, die die negativen Wirkungsanalysen erstellen und öffentlich vertreten. Im Gegenteil: Gegenüber diesen Analysen suchen zumindest die durchführenden Einrichtungen und Verbände die Arbeitsgelegenheiten zu verteidigen – und verweisen dazu etwa auf die hohe Zufriedenheit ihrer Teilnehmerinnen und Teilnehmer sowie auf deren positive Erfahrungen in ihren Einrichtungen. Was sie so mit mehr oder weniger validen Zahlen, häufig mit anekdotischen Zitaten oder anreiztheoretischen Spekulationen rechtfertigen, sind aber nicht nur die Arbeitsgelegenheiten als Instrument der Beschäftigungsförderung, sondern mindestens gleichermaßen ihre eigene Praxis der Beschäftigungsförderung und ihre Mitwirkung bei den Arbeitsgelegenheiten. Schon deshalb sollte man in die „Erfolgsbilanzen“ der kirchlichen Wohlfahrtsverbände kein allzu großes Vertrauen setzen. Mir jedenfalls erscheint es am Ende der vorgelegten Bilanz als äußerst fraglich, ob die Arbeitsgelegenheiten und damit auch deren Angebot bei Kirche, Diakonie und Caritas tatsächlich im Interesse der teilnehmenden Erwerbslosen sind. Mir scheint außerdem fraglich, ob die von Diakonie und Caritas mitunter veröffentlichten Erfolgsmeldungen tatsächlich die



„Mitwirkung aus Not, nicht aus Überzeugung? – Vier Jahre Arbeitsgelegenheiten bei Kirche, Diakonie und Caritas“

Erfahrungen der Betroffenen widerspiegeln. Auch habe ich Zweifel an deren Wahrhaftigkeit, da ich vermute, dass die Arbeitsgelegenheiten wider besseren Wissens schönge-redet werden – unter anderem aus der Notheraus, anders als über deren Angebot Einrichtungen nicht fortführen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht beschäftigen oder Erwerbslosen kein Angebot machen zu können. Diese Not nach vier Jahren „Arbeitsgelegenheiten bei Kirche, Diakonie und Caritas“ zu reflektieren, würde nicht nur die Reflexivität der eigenen Praxis steigern, sondern auch politische Interventionen von Kirche, Diakonie und Caritas für eine Neuorientierung der aktiven Beschäftigungsförderung erleichtern.

Prof. Dr. Matthias Möhring-Hesse

ist Professor für philosophische und theologische Grundlagen des sozialen Handelns an der Hochschule Vechta.

Er ist Herausgeber der elektronischen Zeitschrift „Ethik und Gesellschaft – Ökumenische Zeitschrift für Sozialethik“.

Forschungsgebiete:

Ethik der Arbeit und des Sozialstaates sowie Fragen der Verteilungsgerechtigkeit

Zahlreiche Veröffentlichungen zu sozialetischen Fragen

Literatur

Ames, Anne (2007): „Ich hab's mir nicht ausgesucht ...“. Die Erfahrungen der Betroffenen mit der Umsetzung und den Auswirkungen des SGB II. Eine Studie im Auftrag des Zentrums Gesellschaftliche Verantwortung der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau. Mainz: Zentrum Gesellschaftliche Verantwortung der EKHN [Online verfügbar unter http://www.zgv.info/download/pdf/arbeit_fuer_alle/studie_hartz_IV.pdf, zuletzt geprüft am 28.05.2009].

Ames, Anne (2008): Hartz IV in Baden-Württemberg. Die Erfahrungen der Betroffenen mit der Umsetzung und den Auswirkungen des SGB II. Eine Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf [Online verfügbar unter http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2008-113-4-1.pdf, zuletzt geprüft am 28.05.2009].

Baethge-Kinsky, Volker/Bartelheimer, Peter/Wagner, Alexandra/Aust, Judith/Müller-Schoell, Till (2008): Arbeitsmarktpolitik: Nachsteuern oder neu orientieren?

Anstöße zu einer überfälligen Debatte. Projektbericht für die Otto Brenner Stiftung und Hans-Böckler-Stiftung (OBS-Arbeitsheft, 55). [Online verfügbar unter http://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/publikationen_pdf/AH55.pdf, 2008; zuletzt geprüft am 05.06.2009].

Behrend, Olaf (2008): Aktivieren als Form sozialer Kontrolle, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 40-41/2008, S. 16-21.

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 55, Heft 8, S. 201-207.

Berliner Kampagne gegen Hartz IV (2008): Wer nicht spurt, kriegt kein Geld. Sanktionen gegen Hartz-IV-Beziehende. Erfahrungen, Analysen, Schlussfolgerungen. Berlin [Online verfügbar unter http://www.amrande.de/pdfs/broschuere_zu_sanktionen_2008_11_24.pdf, zuletzt geprüft am 29.05.2009].



„Mitwirkung aus Not, nicht aus Überzeugung? – Vier Jahre Arbeitsgelegenheiten bei Kirche, Diakonie und Caritas“

BfA – Bundesagentur für Arbeit (2007): Arbeitsgelegenheiten (AGH) nach § 16 Abs. 3 SGB II (Stand: 27.07.2007) [Online verfügbar: <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A01-Allgemein-Info/A015-Oeffentlichkeitsarbeit/Publikation/pdf/Arbeitshilfe-AHG.pdf>, Zugriff am 23.05.2009].

Brumlik, Micha (1992): Sind soziale Dienste legitimierbar?, in: Brumlik, Micha: Advokatorische Ethik. Zur Legitimation pädagogischer Eingriffe. Bielefeld, S. 230-253.

Buskotte, Nicola/Meinerz, Klaus Peter (2008): Mit ihren Zusatzjobs erreicht Caritas die Richtigen, in: neue caritas 2008, Heft 2, S. 24-26.

Bundesregierung – Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Klaus Ernst, Karin Binder, Dr. Lothar Bisky, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE (Drucksache 16/9278) (2008): Bericht des Bundesrechnungshofes über die Wirkungslosigkeit von Ein-Euro-Jobs, in: Deutscher Bundestag 16. Wahlperiode: Drucksache 16/9545 vom 11.06.2008 [Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/095/1609545.pdf>, zuletzt geprüft am 04.06.2009].

Dahme, Heinz-Jürgen/Kühnlein, Gertrud/Wohlfahrt, Norbert/Burmester, Monika (2005): Zwischen Wettbewerb und Subsidiarität. Wohlfahrtsverbände unterwegs in die Sozialwirtschaft (Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung Bd. 61), Berlin: Edition Sigma.

DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund Bundesvorstand (2009): Praxis und neue Entwicklungen bei 1-Euro-Jobs (Arbeitsmarkt aktuell 4/2009), Berlin [Online verfügbar unter http://www.dgb.de/themen/themen_a_z/abisz_doks/a/arbeitsmarkt_aktuell_04_09.pdf, zuletzt geprüft am 29.05.2009].

Dworkin, Gerald (2002): Paternalism. (The Stanford Encyclopedia of Philosophy) [Online verfügbar unter <http://plato.stanford.edu/entries/paternalism/>, zuletzt aktualisiert am 20.12.2005, zuletzt geprüft am 28.05.2009].

Fix, Birgit/Vogt-Wuchter, Beatrix (2007): Caritas überprüft Zusatzjobs, in: neue caritas 2007, Heft 19, S. 22-25.

Graf, Tobias/Rudolph, Helmut (2009): Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig (IAB Kurzbericht 5/2009) [Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/kurzber/2009/kb0509.pdf>, Zugriff am 05.06.2009].

Kotlenga, Sandra (2008): Auswirkungen der Hartz-Reformen auf den Dritten Sektor, in: Klute, Jürgen/Kotlenga, Sandra (Hg.): Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nach Hartz. Fünf Jahre Hartzreformen; Bestandsaufnahme, Analysen, Perspektiven, Göttingen: Universitätsverlag Göttingen, S. 100-121.

Kettner, Anja/Rebien, Martina: Soziale Arbeitsgelegenheiten. Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive. (IAB Forschungsbericht, 2/2007) [Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2007/fb0207.pdf>, zuletzt geprüft am 04.06.2009].

Koch, Susanne/Stephan, Gesine/Walwei, Ulrich (2005): Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jg. 38, Nr. 2/3, S. 419-440.

LAG Arbeit in Hessen – Landesarbeitsgemeinschaft Arbeit in Hessen e.V. (2008): Ein Arrangement für die Aktivierung und Veränderung von Menschen. Positionen und Hintergründe zu den Arbeitsgelegenheiten des SGB II („Ein-Euro-Jobs“), Offenbach.



„Mitwirkung aus Not, nicht aus Überzeugung? – Vier Jahre Arbeitsmöglichkeiten bei Kirche, Diakonie und Caritas“

Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang/Behrend, Olaf/Sondermann, Ariadne (2009): Auf der Suche nach der verlorenen Arbeit. Arbeitslose und Arbeitsvermittler im neuen Arbeitsmarktregime, Konstanz: UVK.

Möhring-Hesse, Matthias (2008a): Erwerbsarbeit überwertet. (Ethik und Gesellschaft, 2/2008: Rückkehr der Vollbeschäftigung oder Einzug des Grundeinkommens?) [Online verfügbar unter http://www.ethik-und-gesellschaft.de/pdf-aufsaeetze/EuG-2-2008_Moehring-Hesse.pdf, zuletzt aktualisiert am 31.12.2008, zuletzt geprüft am 19.01.2009].

Möhring-Hesse, Matthias (2008): Verbetriebswirtschaftlichung und Verstaatlichung. Die Entwicklung der Sozialen Dienste und der Freien Wohlfahrtspflege, in: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 54, Nr. 2, S. 141-160.

Schuldt, Karsten (2006): Rahmenbedingungen öffentlich geförderter Beschäftigung. Möglichkeiten – Grenzen – Konzepte, in: Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V. (Hg.): Dokumentation der Tagung „Lokale Beschäftigungsförderung und soziale Infrastruktur“ am 22. Juni 2006 in Berlin, Göttingen, S. 34-41 [Online verfügbar unter <http://www.lawaetz.de/projekte/abgeschlossen/push/Berlin22.06.06.pdf>, Zugriff am 04.06.2009].

Schuldt, Karsten (2008): Aktive Arbeitsmarktpolitik nach den Hartz-Gesetzen, in: Klute, Jürgen/Kotlenga, Sandra (Hg.): Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nach Hartz. Fünf Jahre Hartzreformen; Bestandsaufnahme, Analysen, Perspektiven, Göttingen: Universitätsverlag Göttingen, S. 61-73.

Simon, Hilde (2007): Ausgestaltung von Zusatzjobs in Hessen. Ergebnisse einer Befragung von Beschäftigungsunternehmen, in: forum arbeit 4/07, S. 3-10 [Online verfügbar unter http://www.goab.info/fileadmin/goab_dateien/Erhebung2007_Zusatzjobs_in_Hessen_Langfassung.pdf - zuletzt geprüft am 05.06.2009].

Statistik der BfA – Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2008): Ausgewählte arbeitsmarktpolitische Instrumente nach Rechtskreisen. Aktuelle Daten [Online verfügbar über: <http://www.pub.arbeitsagentur.de/hs/services/statistik/detail/f.html>, Zugriff am 25.5.2009].

Statistik der BfA – Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2009a): Arbeitsmarkt in Deutschland – Zeitreihen bis 2008 [Online verfügbar über: <http://www.pub.arbeitsagentur.de/hs/services/statistik/000200/html/analytik/index.shtml>, Zugriff am 25.5.2009].

Statistik der BfA – Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2009b): Sanktionen (Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II) [Online verfügbar über: <http://www.pub.arbeitsagentur.de/hs/services/statistik/detail/l.html>, Zugriff am 05.06.2009].

Wagner, Thomas (2008): Draußen – Leben mit Hartz IV. Eine Herausforderung für die Kirche und ihre Caritas, Freiburg: Lambertus.