

Jürgen Schomburg

Eröffnungsansprache zur Fachtagung der LAG Arbeit in Hessen e.V. in Wiesbaden, 20.09.2007

„Fast 3 Jahre SGB II – Beiträge zu einer Zwischenbilanz“

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen,

erneut richtet die LAG Arbeit in Hessen eine Fachtagung aus – wieder dürfen wir die hervorragend geeignete Umgebung des Wiesbadener Roncalli-Hauses nutzen und abermals haben wir einen wunderbaren Frühherbsttag. Die **Resonanz dieser Tagung** übertrifft mit 220 Teilnehmenden diejenige des Vorjahres deutlich. Beim Blick über die Anmeldungsliste ist aus meiner Sicht besonders erfreulich, daß heute ein relevanter Teil der hessischen ARGE n und kommunalen Träger, zahlreiche Fachleute und viele Bildungs- und Beschäftigungsträger vertreten sind.

Zusammen mit den vortragenden oder an der Podiumsdiskussion mitwirkenden Experten hat sich heute also ein weiteres Mal **ein sehr kompetenter Personenkreis** versammelt – freuen Sie sich auf anregende Diskussion und Pausengespräche.

Was bewegt die LAG Arbeit zur Veranstaltung solcher Tagungen ? Zunächst folgen wir unserem Satzungsauftrag, der dem Verein aufgibt, den Erfahrungsaustausch zu fördern und an der Entwicklung von Konzepten und guter Praxis in der Arbeitsmarktpolitik mitzuwirken.

Auch im 16. Jahr des Bestehens werden die LAG Arbeit und ihre Mitglieder (die teilweise schon ihr 25. Lebensjahr hinter sich haben) nicht müde, nach guten und neuen Wegen zur Lösung der Probleme am Arbeitsmarkt zu suchen.

Daß hierbei keine Langeweile aufkommt, hat einen einfachen Grund: Die Aufgabenstellung selbst hat sich nicht relativiert, sondern steht Jahr für Jahr mit unterschiedlichen Akzenten im Zentrum der politischen Agenda und der öffentlichen Aufmerksamkeit.

Die lebhafte Diskussion um die Agenda 2010 und die sog. Hartz-Gesetze, die mit dem 5. Jahrestag der Präsentation der Hartzschen Module vor wenigen Wochen auflebte und in eine brisante Debatte um die Verlängerung von ALG-I-Bezugszeiten übergeht, zeigt einmal mehr, dass wir „mitten im Auge des Hurrikans“ segeln.

Die große Resonanz, deren sich die Veranstaltung erfreut, zeigt den hohen Bedarf an Austausch und fachlichem Impuls – eben weil wir nicht an einem Nebenkriegsschauplatz agieren; aber auch, weil in Hessen in diesem Jahr keine andere vergleichbare Tagung stattfindet. Hier sei eine Nebenbemerkung erlaubt: Die Vehemenz, mit der die kommunale Trägerschaft in den Jahren vor 2005 aus Hessen und in Hessen vorangetrieben wurde, steht in einem seltsamen Gegensatz zur nun bereits zwei Jahre andauernden Stille in der Wiesbadener Staatskanzlei.

Die LAG Arbeit in Hessen jedenfalls wird den eingeschlagenen Weg auch im kommenden Jahr fortsetzen und ihren Beitrag zum fachlichen Diskurs leisten.

Nun zur Tagung selbst.

Sie sehen im Programm, daß am **Vormittag** die materiellen Wirkungen des SGB II auf die Leistungsempfänger einerseits, die operative Umsetzung der Aktivierungs- und Fördergebote des SGB II andererseits – sowohl im Bundesmaßstab wie auch an Hand hessischer Fallbeispiele - im Zentrum stehen.

Am **Nachmittag** geht es dann um das operative Teilgebiet „öffentlich geförderte Beschäftigung“, das allerdings für die LAG Arbeit stets von besonderem Interesse ist, führen ihre Mitglieder doch rund 7.000 Beschäftigungsmaßnahmen in Hessen durch.

Zu beiden thematischen Komplexen möchte ich Ihnen einige grundsätzlichere Überlegungen mitteilen. **Zunächst zu „Hartz4“ bzw. dem Sozialgesetzbuch II.**

Anlässlich des aktuellen 5. Jahrestags der Verkündung der Hartz-Konzepte waren – insbesondere aus dem gewerkschaftlichen Lager und der Linkspartei – wilde Kommentare und Positionen zu vernehmen, die ich als **Desinformation** bezeichnen muß. Einem einzigen Artikel der Frankfurter Rundschau (ein bekannter hessischer Gewerkschafter gab ein Statement ab) waren folgende Stichworte zu entnehmen: „Verarmung“ – „Rutschbahn nach unten“ – „statt Fördern nur Fordern“ – „verheerende Bilanz“.

Ich erinnere daher an **einige sozio-ökonomische Rahmentatbestände**, in denen sich die Reform bewegte und die teilweise – allerdings durch eine günstige Konjunktur in ihren Wirkungen gemildert – auch heute fortbestehen.

- Globalisierung und damit weltweiter Wettbewerb bzw. weltweite Standortkonkurrenz sind Realität
- Der Übergang zur Wissensgesellschaft ist Realität und unumgänglich für eine Gesellschaft, die nicht massiv zurückfallen will
- Ein europäischer Arbeits- und Leistungsmarkt ist Realität – dies spüren Industrie, Handwerk und selbst die persönlichen Dienstleistungen
- Ein rapider Verlust von Arbeitsplätzen hatte eingesetzt, mit dem Abbau von gewachsenen tariflichen Standards bzw. Tariffucht einhergehend
- Privater Wohlstand stagnierte oder ging verloren; alle schwachen Wettbewerber am Arbeitsmarkt wurden zu Verlierern
- Gewinnrückgänge, Konkurse und hohe Arbeitslosigkeit – noch forciert durch die Kosten der deutschen Einheit - führten zu einer Krise der Sozialversicherungssysteme und der Finanzen von Bund, Ländern und Gemeinden
- In den Kommunen explodierten die Kosten der Sozialhilfe
- Eine massive Effizienzkritik an Strukturen (vornehmlich der Arbeitsverwaltung) und Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik (flächendeckende Weiterbildung, ABM) hatte sich aufgebaut.

Unter diesen Bedingungen kann eine zielführende Strategie nicht darin bestehen, das historisch gewachsene Wohlstandsniveau sowie die in besseren Zeiten gewachsenen Konditionen am Arbeitsmarkt und in den Sozialsystemen mit Schutzbarrieren und immer höherem Mitteleinsatz zu verteidigen.

Die Reform der Leistungen (SGB II und III) schlug daher den grundsätzlich richtigen Weg ein, eine *dauerhafte* Absicherung Arbeitsloser oberhalb des politisch definierten Mindestniveaus (die ALHI) abzuschaffen und den Bezug aller Leistungen, auch der Mindestleistung, an zahlreiche Auflagen und Gegenleistungen zu binden – insbesondere daran, auch auf niedrigere Standards als gewohnt einzugehen und an der Befreiung von der Hilfeleistung intensiver als bisher mitzuwirken. Vor Bezug der Mindestleistung muß das Privatvermögen in bestimmten Grenzen in Anspruch genommen werden. Der Bund übernahm ferner die Hauptlast bei der Finanzierung der Mindestleistung und entlastete die Kommunen deutlich.

Im Effekt wurde mit der Reform u.a. eine mittlerweile deutlich messbare Steigerung der Eigenbemühungen zur Vermeidung bzw. Beendigung von Arbeitslosigkeit sowie eine Abkürzung der Verweilzeiten in Arbeitslosigkeit bewirkt, insbesondere bei qualifizierten, motivierten und kürzerfristig arbeitslosen Personen.

Richtig ist, dass damit am Arbeitsmarkt eine relativ beschleunigte Besetzung von Stellen erfolgt, darunter solchen, deren Konditionen sich durch die Marktbedingungen selbst (nicht durch die Reform) abwärts entwickelt haben. Die Diagnose einer massiven Verarmung ist aber weit überzogen.

Insgesamt hat sich die Bundesrepublik damit bei Leistung und Konditionen auf ein Niveau im oberen europäischen Mittelfeld zurückentwickelt.

Die **Reform der arbeitsmarktpolitischen Institutionen** betraf zunächst die Bundesanstalt für Arbeit selbst mit den Ihnen allen bekannten Wirkungen. Die neue Bundesagentur hat sich von der Rosskur „Hartz3“ erstaunlich gut erholt; viele Leistungsparameter zeigen nach oben. Ein von Anfang an verfehltes neues Steuerungsinstrument ist allerdings der zentrale Einkauf von externen Leistungen nach einem industriellen Modell, das zu hohem Verwaltungsaufwand bei gleichzeitigem mismatch von Bedarf und eingekaufter Leistung führt. Offen ist die Zukunft von ARGE und Option. Bei beiden mischen sich Licht und Schatten.

Die **Reform der Instrumente und Maßnahmen** liefert ein zwiespältiges Bild. Weiterbildung und ABM wurden demontiert. Zahlreiche im Hartzschen Denktank von 2002 entstandenen alternativen Instrumente zur Halbierung der Arbeitslosigkeit sind bereits vergessen. Förderung der Selbständigkeit und Zuschüsse an Unternehmen sind im Rechtskreis des SGB III die erfolgreichen, breit genutzten Instrumente. Daß Reintegration bei den stärkeren Arbeitslosen auch ohne Weiterbildung gelingt, zeigt die Entwicklung seit Sommer 2005. Der Zusammenbruch des Weiterbildungsmarkts für die Arbeitslosen bleibt aber mittel- und langfristig kontraproduktiv, so lange keine wirksame Förderung einer berufsbegleitenden Weiterbildung gefunden ist.

Im Rechtskreis des SGB II sind Eingliederungszuschüsse an Unternehmen und Arbeitsgelegenheiten in Mehraufwandsvariante die erfolgreichen, breit genutzten Instrumente.

Mit dem Stichwort Arbeitsgelegenheiten (AGH) komme ich zum Gegenstand des zweiten Abschnitts dieser Tagung – der **öffentlich geförderten Beschäftigung**.

Mit jederzeit über 300.000 beschäftigten Personen sind die AGH eine hervorstechende Maßnahme im SGB-II-Rechtskreis. Für die Kritiker der Reform sind sie ein weiterer Stein des Anstosses.

Mit den Beschäftigungsmaßnahmen vor der Reform, die in aller Regel eine tariflich orientierte sozialversicherungspflichtige Anstellung von mittlerer Dauer vorsahen, hatte sich eine eigentümliche Mischform öffentlich geförderter Beschäftigung herausgebildet: aus dem Blickwinkel der arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen her betrachtet ein öffentlich finanzierter Ersatzarbeitsmarkt zu niedrigen, aber gängigen und gesicherten Konditionen; von den Tätigkeitsfeldern her oftmals in Nischen und unproduktive Bastelstuben abgedrängt; von der politischen Zielsetzung her heterogen und in sich widersprüchlich definiert.

Schutzmotive (Schutz der Beschäftigten vor den Arbeitslosen und Schutz der Arbeitslosen vor sozialer Ausgrenzung), Integrationsziele („Brücke in den Arbeitsmarkt“) und fiskalische Interessen (Überleitung von Sozialhilfeempfängern in die Arbeitslosenversicherung) ergänzten sich oder stiessen sich im Raum.

De facto waren für die meisten Beschäftigten die Konditionen in geförderter Beschäftigung mindestens so attraktiv wie die für sie am ersten Arbeitsmarkt erreichbaren, wodurch sich der kritisierte Einschliessungseffekt ergab. Nicht selten waren die Maßnahmen auch so geringproduktiv und marktfrem, dass sich ein Qualifizierungs- oder Trainingseffekt nicht einstellte.

Ein „ideengeschichtliches Viereck der öffentlich geförderten Beschäftigung“ mag zur besseren Einordnung der Konzepte aus unmittelbaren Vergangenheit und Gegenwart beitragen.

<p style="text-align: center;">Disziplinierung und Gegenleistung</p> <ul style="list-style-type: none"> • “Besserung” durch Arbeit • Gegenleistung für Sozialleistung <p>Typische Repräsentanten: - Historische Arbeitshäuser - “Workfare“ / work first – Konzepte</p>	<p style="text-align: center;">Existenzsicherung und Inklusion für Zielgruppen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fürsorge für Benachteiligte • Arbeit gibt Tagesstruktur und soziale Integration <p>Typische Repräsentanten: - Integrationsprojekte, -firmen</p>
<p style="text-align: center;">Ersatzarbeitsmarkt</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es fehlt nichts als Arbeit • Zusätzliche Arbeit zu gängigen Bedingungen <p>Typische Repräsentanten: - klassische ABM</p>	<p style="text-align: center;">Trainings- und Übergangsarbeitsmarkt</p> <ul style="list-style-type: none"> • Häufig fehlt mehr als nur Arbeit • Passende Arbeit und individuelle Förderung - Brückenfunktion <p>Typische Repräsentanten: - vor 2005: BSHG-19-Beschäftigung, - Arbeitsgelegenheiten des SGB II</p>

Werfen wir einen Blick auf das „Viereck“: Vor der Reform hatten wir Maßnahmen, die de facto durch eine Mischung aus den drei Motivgruppen „Ersatzarbeitsmarkt“, „Existenzsicherung...“ und „Trainings- und Übergangsarbeitsmarkt“ bestimmt waren. Dies u.a. machte für Aussenstehende oder nichtdeutsche Arbeitsmarktexperten das Verständnis der hiesigen Veranstaltungen stets schwierig.

Mit den sozialrechtlichen Arbeitsgelegenheiten hat sich nun - nach der Reform – das Dickicht der Motive etwas gelichtet. Substanzschutz durch existenzsichernde Ersatzarbeit für viele oder für Zielgruppen ist zurückgetreten - Aktivierung und Herstellung von Beschäftigungsfähigkeit für den Arbeitsmarkt bei deutlicher abstandswahrenden Konditionen stehen im Vordergrund. Allerdings begrenzen die aus der alten Maßnahmephilosophie übernommenen Vorgaben von „Zusätzlichkeit“ und „öffentlichem Interesse“ bei förmlicher Auslegung die Marktnähe der AGH und beeinträchtigen so deren Ausrichtung auf den Arbeitsmarkt und seine Anforderungen.

Mit dem hessischen Offensivgesetz-Entwurf aus 2003 und (bei gewissen Abstrichen) der sog. „Bürgerarbeit“ neueren Datums haben wir Konzepte, die eher dem linken oberen Viertel des Vierecks verpflichtet sind, sich aber bislang politisch nicht durchgesetzt haben.

Legen wir ein Kreuz quer über das Viereck, so entsteht ein Paar aus den Konzepten „Gegenleistung...“ und „Trainings- und Übergangsarbeitsmarkt“. Neben manchen Unterschieden ist ihnen gemein, dass die Maßnahmebeschäftigten in Motiven, Haltungen und Können *geändert* und mittels Arbeit und anderen Mitteln von A (arbeitslos, abgehängt) nach B (beschäftigt und integriert im Arbeitsmarkt) *gebracht* werden sollen.

Dem anderen Paar aus den Konzepten „Ersatzarbeitsmarkt“ und „Existenzsicherung“ ist gemein, dass - teils aus gewerkschaftlicher, teils aus sozialfürsorglicher Sicht, teils aus Sicht der Betroffenen selbst – primär die soziale Existenz der betroffenen Menschen *gesichert* und ggfls. eine dauerhafte Arbeitswelt *jenseits* der „ersten Welt“ gestiftet werden soll. Das

aktuelle So-Sein der Personen hat mit ihrer individuellen Verfassung auch irgendwas zu tun, ist aber primär den Verhältnissen geschuldet.

Diese **fundamentalen Nachbarschaften** können auch die Lagerbildung in der Diskussion um einen „3. Arbeitsmarkt“, die seit Anfang letzten Jahres begonnen hat, erklären helfen. Die Podiumsdiskussion zum Auftakt des heutigen Nachmittags knüpft am letzten Ausfluß dieser Debatte, dem Programm „Job-Perspektive“ bzw. „Beschäftigungszuschuß“ an und ist somit ebenfalls hochaktuell.

Ich bin ein Verfechter des **Konzept „Trainings- und Übergangsarbeitsmarkt“**. Die Arbeitsgelegenheiten des SGB II sind eine Form öffentlich geförderter Beschäftigung, die zu diesem Konzept in mancher Hinsicht besser passen als die Konditionen vor der Reform.

Es gibt hinsichtlich der Rahmenbedingungen von AGH sowie deren konkreter Ausgestaltung in der Umsetzungspraxis zweifellos zahlreiche Entwicklungsbedarfe. An welchem **Leitbild** sollten sich Ausgestaltungen und Weiterentwicklungen orientieren? Dazu 5 Punkte:

- Öffentlich geförderte Beschäftigung ist ein Arrangement für die Aktivierung und Veränderung von Menschen
- Hauptmittel dazu ist Arbeit: diese sollte möglichst marktnah, maximal produktiv und sinnstiftend sein. Erlöse am Markt erlauben die Finanzierung der Punkte 4 und 5, die aus Maßnahmepauschalen allein nicht leistbar sind.
- Die Konditionen der Arbeit sollten abstandswahrend und hinsichtlich der Beschäftigungszeit individuell flexibel sein
- Stringente Personalführung durch Profis und Vorbilder ist unverzichtbar
- Qualifizierung, individuelle Sozialberatung und Vermittlungshilfen sind konstitutive Begleitleistungen.

Der letzte Vortrag des Nachmittags mit den Ergebnisse einer **Umfrage unter 27 hessischen AGH-Trägern** wird zeigen, dass sich in der Tiefe des Raums bereits eine Fülle von z.T. sehr engagierten und hochinteressanten Ausgestaltungen der AGH ereignet hat, von denen sich viele mit den hier genannten Gestaltungsgrundsätzen decken. Möge die Tagung dazu beitragen, diesen Weg fachlich ausgewiesen weiter zu beschreiten.

Die Arbeitsgelegenheiten werden momentan in ihrer Wirkung besonders durch die bereits erwähnten Restriktionen bei Tätigkeitsfeldern und Marktnähe behindert. Die Furcht vor der angeblichen Verdrängungs- und Substitutionswirkung der AGH hat neurotische Züge oder ist Zweckpropaganda gegen ein ungeliebtes Instrument. Umso bedauerlicher ist es, wenn die neue „Arbeitshilfe Zusatzjobs“ der Bundesagentur den restriktiven Kurs eher noch verschärft.

Die Marktteilnahme von Beschäftigungsträgern – wo sie möglich ist – hat eine minimale gesamtwirtschaftliche Relevanz; ihre positiven Effekte überwiegen die Nebenwirkungen bei weitem.

Marktnähe ist kein Übel, sondern ein Qualitätsmerkmal öffentlich geförderter Beschäftigung !

Offenbach, im September 2007

Jürgen Schomburg