

Soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung

Dabei sein und dazugehören

Fehlende Erwerbsarbeit schränkt langfristig die materielle, soziale und kulturelle Teilhabe der Betroffenen ein. In einigen Fällen kann geförderte Beschäftigung helfen, diese Defizite zu lindern. Eine grundlegende Bedingung dafür ist, dass die Arbeit freiwillig aufgenommen wird. Außerdem sollten die Beschäftigungsbedingungen denen regulärer Erwerbsarbeit möglichst ähnlich sein.



Menschen, die über längere Zeit von Erwerbsarbeit ausgeschlossen sind, laufen Gefahr, an materieller, sozialer und kultureller Teilhabe einzubüßen. Das haben Untersuchungen der Lebenssituation von Arbeitslosen wiederholt gezeigt. Denn gesellschaftliche Teilhabe wird in Arbeitsgesellschaften wie in Deutschland wesentlich über Erwerbsarbeit vermittelt. Eine zentrale Bedeutung kommt dabei dem Erwerbseinkommen zu. Es bestimmt nicht nur die Möglichkeiten, am sozialen Leben und an gängigen Konsumgewohnheiten teilzuhaben, sondern ist zudem eng mit dem gesellschaftlichen Status und der sozialen Anerkennung der Arbeitenden verknüpft.

Umgekehrt mindert Langzeitarbeitslosigkeit die gesellschaftliche Teilhabe maßgeblich. Mit den rund 400 Euro, die erwachsene Hartz-IV-Empfänger monatlich zur Verfügung haben, können sie sich gängige Freizeitaktivitäten wie Kino-, Theater- oder Restaurantbesuche vielfach nicht mehr leisten. Darunter können wiederum soziale Beziehungen und Freundschaften leiden, nicht zuletzt die zu ehemaligen Arbeitskollegen. Die verbleibenden sozialen Beziehungen beschränken sich dann häufig auf Menschen, die sich in einer ähnlich schwierigen Lebenslage befinden. Nicht zuletzt deswegen fühlen sich Arbeitslose nachweisbar weniger gut in die Gesellschaft integriert als Erwerbstätige.

Harter Kern an Langzeitarbeitslosen hat kaum Chancen auf dauerhafte, existenzsichernde Arbeit

Diese Problematik dürfte sich noch verschärfen, wenn es für die betroffenen Arbeitslosen kaum Aussichten gibt, zumindest mittelfristig wieder Anschluss an die Arbeitswelt zu finden und damit ein mehr oder weniger „normales“ Leben führen zu können. So existiert in der Grundsicherung ein harter Kern von Langzeiterwerbslosen, der kaum realistische Chancen hat, eine dauerhafte und existenzsichernde Arbeit zu finden.

Fehlende Bildungs- und Ausbildungsabschlüsse sowie gesundheitliche Einschränkungen stellen dabei große Hürden auf dem Weg zurück ins Erwerbsleben dar – insbesondere in Regionen, in denen offene Stellen für geringqualifizierte ohnehin Mangelware sind.

Um den Betroffenen dennoch eine Erwerbstätigkeit anbieten und so deren gesellschaftliche Teilhabemöglichkeiten verbessern zu können, wird seit einiger Zeit die Einrichtung eines sogenannten sozialen Arbeitsmarkts für besonders arbeitsmarktferne Personen diskutiert. Dahinter steht die Idee, diesem Kreis von Langzeitarbeitslosen jene Beschäftigungsperspektiven zu eröffnen, die ihnen ohne staatliche Förderung aller Voraussicht nach verwehrt wären. Das primäre Ziel dieses Förderansatzes ist daher zunächst nicht die Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt, sondern zuallererst die Verbesserung der individuellen Teilhabe.

Bei der Ausgestaltung entsprechender Förderprogramme kommt es allerdings darauf an, dass tatsächlich nur solche Personen teilnehmen, die besonders arbeitsmarktfern sind. Andernfalls besteht das Risiko, dass auch Personen gefördert werden, die noch Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt haben. Dies würde Letzteren nicht nur den Übergang in reguläre Erwerbsarbeit versperren, sondern wäre auch mit hohen gesamtgesellschaftlichen Kosten verbunden.

Dem Gedanken der Teilhabeförderung ist auch das Programm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ verpflichtet, das 2014 vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) ins Leben gerufen wurde. Vorgesehen ist die Schaffung von bis zu 10.000 Arbeitsplätzen für besonders arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose. Ob dieses Programm die soziale Teilhabe langzeitarbeitsloser Menschen stärkt, ist Gegenstand der wissenschaftlichen Begleitforschung, die derzeit noch nicht abgeschlossen ist.

Bereits heute wissen wir aus Erfahrungen mit anderen Förderprogrammen, dass geförderte Beschäftigung einen gangbaren Weg darstellen kann, um Langzeitarbeitslosen die Teilhabe am Erwerbsleben zu ermöglichen und deren Lebenssituation insgesamt zu verbessern. Wie gut dies gelingt, hängt entscheidend von der Ausgestaltung der Fördermaßnahme ab. Dies ergibt sich aus mehreren Untersuchungen, die am Beispiel des Beschäftigungszuschusses und der Arbeitsgelegenheiten die Verbesserung sozialer Teilhabe durch geförderte Beschäftigung analysiert haben.

Abbildung

Einschätzung einzelner Aspekte von Ein-Euro-Jobs durch die Teilnehmer im Zeitraum 2006 bis 2009



Quelle: Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherheit“ (PASS) 2006 bis 2009. Gepoolte Daten, arithmetisches Mittel, eigene Berechnungen, gewichtete Ergebnisse; N=720-726.

©IAB

Der Beschäftigungszuschuss orientierte sich stark am Normalarbeitsverhältnis

Der von 2007 bis 2012 existierende Beschäftigungszuschuss kam der Idee eines sozialen Arbeitsmarkts sehr nahe. Mit einer hohen staatlichen Förderung der Lohnkosten sollten „dauerhafte, sinnvolle und gesellschaftlich anerkannte Beschäftigungsmöglichkeiten“ für Langzeitarbeitslose mit ausgeprägten Vermittlungshemmnissen geschaffen werden. So formulierte es der SPD-Politiker Klaus Brandner, einer der Initiatoren der Förderung, in seinem Positionspapier.

Gefördert wurden mehr als 60.000 Arbeitsverhältnisse bei gemeinnützigen und privatwirtschaftlichen Arbeitgebern, die – vom Beitrag zur Arbeitslosenversicherung abgesehen – voll sozialversicherungspflichtig waren. Es sollte sich möglichst um Vollzeitstellen handeln, und deren Vergütung sollte tariflichen beziehungsweise ortsüblichen

Standards entsprechen. Angelegt war die Förderung zunächst auf zwei Jahre, sie konnte aber unter bestimmten Voraussetzungen unbefristet fortgesetzt werden.

Damit orientierten sich die geförderten Arbeitsverhältnisse erkennbar am Modell des „Normalarbeitsverhältnisses“ – mit vielfach positiven Auswirkungen auf die soziale Teilhabe der Teilnehmer. Dies ergab eine bundesweite Evaluationsstudie des BMAS, gestützt auf eine Befragung von über 2.000 Geförderten. Demnach hat die Förderung sowohl das Gefühl gesellschaftlicher Zugehörigkeit zeitweise verstärkt als auch die materiellen wie sozialen Teilhabemöglichkeiten erweitert.

Worauf diese Verbesserung im Einzelnen beruht, haben Andreas Hirsland, Philipp Ramos Lobato und Tobias Ritter in einem 2012 erschienenen Beitrag näher untersucht. Dazu haben sie zwanzig geförderte Beschäftigte knapp zwei Jahre lang wiederholt zu ihrer Arbeits- und Lebenssituation befragt. Ihren Befragungen zufolge kommt dem Arbeitsentgelt eine zentrale Rolle zu. Verglichen mit dem Bezug von Arbeitslosengeld II erweiterte es nicht nur die finanziellen Spielräume der Geförderten. Vielmehr konnten sie die Vergütung trotz der hohen staatlichen Subventionszahlung als selbst verdientes Geld wahrnehmen, da sie diese in Form eines Lohnes direkt von ihrem Arbeitgeber erhielten.

Gegenüber dem Bezug von Hartz IV war damit aus Sicht der Betroffenen eine Statusaufwertung verbunden. Es ermöglichte ihnen, sich als normale Arbeitnehmer zu sehen. Dies war besonders dort ausgeprägt, wo das erzielte Einkommen ausreichte, um den Lebensunterhalt ohne finanzielle Unterstützung des Jobcenters zu bestreiten.

Für einige Befragte ging diese gefühlte Statusaufwertung zudem mit einem gestiegenen Selbstwertgefühl einher. Sie berichteten von vermehrten Kontakten und gemeinsamen Freizeitaktivitäten mit Menschen, die kein Hartz IV beziehen – Kontakte, die sie während der Arbeitslosigkeit teils aus Scham, teils aus Geldmangel reduziert hatten.

Für die Verbesserung der Teilhabe war auch die lange Förderdauer wichtig, die bei den meisten Teilnehmern zwei Jahre betrug. Etwa ab der Mitte der Förderphase

begannen die Befragten, ihre Arbeit als etwas Alltägliches zu erleben. Dazu trug auch bei, dass Termine beim Jobcenter, die zuvor jahrelang ihren Alltag geprägt hatten, in dieser Zeit auf ein Minimum beschränkt waren.

Ausgestaltung der Ein-Euro-Jobs unterscheidet sich deutlicher von regulärer Beschäftigung

Ein anderes Modell geförderter Beschäftigung sind die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung, in der öffentlichen Diskussion meist als Ein-Euro-Jobs bezeichnet. Damit werden unterschiedliche sozial- wie arbeitsmarktpolitische Ziele verfolgt. Neben der Verbesserung der Arbeitsmarktchancen ging es zunächst auch darum, die Arbeitsbereitschaft arbeitsloser Leistungsempfänger zu überprüfen. Auch die Verbesserung der sozialen Teilhabe gehörte anfangs zum Zielkanon.

In ihrer Ausgestaltung unterscheiden sich Ein-Euro-Jobs deutlicher von regulärer Beschäftigung als der Beschäftigungszuschuss. Die verrichteten Arbeiten sollen zusätzlich und wettbewerbsneutral sein. Auf diese Weise soll vermieden werden, dass Arbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt verdrängt werden. Zudem müssen die Tätigkeiten im öffentlichen Interesse liegen. Dazu zählen etwa Arbeiten in sozialen Einrichtungen oder die Pflege öffentlicher Grünanlagen.

Bei Ein-Euro-Jobs handelt es sich formal nicht um Arbeitsverhältnisse. Daher erhalten die Teilnehmenden, anders als im Falle des Beschäftigungszuschusses, keinen Arbeitslohn. Stattdessen beziehen sie weiterhin Arbeitslosengeld II und bekommen eine Aufwandsentschädigung von ein bis zwei Euro pro Arbeitsstunde. Da die Arbeitszeit üblicherweise 30 Stunden pro Woche beträgt, stehen den Teilnehmern im Monat durchschnittlich rund 150 Euro zur Verfügung. In der Regel beträgt die Laufzeit der Förderung sechs Monate und ist damit deutlich kürzer als die des Beschäftigungszuschusses. Eine Entfristung ist nicht möglich.

Auch wenn sich diese Rahmenbedingungen deutlich von denen des Beschäftigungszuschusses unterscheiden, können Ein-Euro-Jobs ebenfalls zur Verbesserung der sozialen Teilhabe von Langzeitarbeitslosen beitragen. Dies zeigen Ergebnisse der großangelegten Studie Panel

„Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) des IAB. Dort wurden Langzeitarbeitslose, die zwischen 2006 und 2009 an Ein-Euro-Jobs teilgenommen hatten, befragt, wie sie die Maßnahme persönlich einschätzen (vgl. Abbildung auf Seite 50).

Die Antworten haben Bernhard Christoph und Katrin Hohmeyer in einem 2012 erschienenen Beitrag ausgewertet. Ihre Analyse zeigt, dass die Teilnehmenden vor



allem diejenigen Aspekte der Maßnahme schätzen, die der Verbesserung der sozialen Teilhabe dienen. So waren die Befragten mehrheitlich der Auffassung, die Teilnahme hätte ihre Kontaktmöglichkeiten – die Gelegenheit, „wieder unter Menschen zu kommen“ – verbessert und ihnen das Gefühl gegeben, eine sinnvolle Aufgabe zu haben. In den Augen der meisten Befragten hat die Teilnahme zudem ihre finanzielle Situation verbessert. Deutlich zurückhaltender bewerteten die Teilnehmer hingegen die Aussicht, über den Ein-Euro-Job ihre Beschäftigungschancen zu erhöhen.

Die Jobcenter nutzten Ein-Euro-Jobs zum Teil auch dazu, die Arbeitsbereitschaft der Teilnehmer zu überprüfen. Dieser Ansatz wurde in der Öffentlichkeit teilweise sehr kontrovers diskutiert. Für die befragten Teilnehmerinnen und Teilnehmer hingegen spielt das Motiv, durch die Aufnahme eines Ein-Euro-Jobs Sanktionen des Jobcenters zu vermeiden, nur eine untergeordnete Rolle. Und auch als „entwürdigend“ wurden die Ein-Euro-Jobs eher selten empfunden.

Ob ein Ein-Euro-Job freiwillig oder primär aufgrund einer expliziten Anordnung des Jobcenters aufgenommen wurde, beeinflusste das Urteil der Teilnehmer allerdings deutlich: Die Befragten, die angaben, nicht freiwillig an der Maßnahme teilgenommen zu haben, beurteilten die Ein-Euro-Jobs wesentlich schlechter.

Ob sich das Zugehörigkeitsgefühl verbessert, hängt auch von den Kontakten zum Jobcenter ab

Programme wie der Beschäftigungszuschuss und die Ein-Euro-Jobs können dazu beitragen, die materielle und soziale Teilhabe in vielen Bereichen des täglichen Lebens zu verbessern. Viele Maßnahmeteilnehmer fühlten sich dadurch auch tatsächlich stärker in die Gesellschaft integriert.

Im Rahmen der bereits erwähnten Evaluationsstudie zum Beschäftigungszuschuss wurden Grundsicherungsempfänger gefragt, in welchem Maß sie das Gefühl haben, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben und dazuzugehören, oder sich ausgeschlossen fühlen. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass Personen, deren Arbeitsverhältnisse mit dem Beschäftigungszuschuss gefördert

wurden, sich stärker in die Gesellschaft integriert fühlten als – ansonsten vergleichbare – Grundsicherungsbezieher, die keine derartige Förderung erhielten. Diesbezüglich schneidet der Beschäftigungszuschuss auch besser ab als die Ein-Euro-Jobs. Bei Letzteren treten die Teilhabeeffekte weniger deutlich hervor.

Aufschlussreich ist hier eine Analyse von Stefanie Gundert und Christian Hohendanner aus dem Jahr 2015, in der Daten aus dem Panel „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS) ausgewertet wurden. Auch in der PASS-Befragung wird das subjektive gesellschaftliche Integrationsempfinden von Grundsicherungsempfängern regelmäßig erhoben. Die Autoren zeigen, dass Ein-Euro-Jobs nicht immer sozialintegrativ wirken und sich das soziale Zugehörigkeitsgefühl nur unter bestimmten Voraussetzungen verbessert – etwa dann, wenn die Teilnahme freiwillig erfolgt und nicht bloß aus Angst vor Sanktionen seitens des Jobcenters.

Auch spielt die Qualität der Kontakte zum Jobcenter eine wichtige Rolle. Wenn die Teilnehmer das Jobcenter als sehr fordernd erleben und sich nicht unterstützt fühlen, geht die Teilnahme an Ein-Euro-Jobs nicht mit einem stärkeren gesellschaftlichen Integrationsempfinden einher. Bei Teilnehmern hingegen, die den Eindruck haben, dass ihnen die Fachkräfte im Jobcenter „tatsächlich helfen wollen“ und sie ihre eigenen Vorstellungen in den Beratungsprozess einbringen können, nimmt das Zugehörigkeitsgefühl zu.

Schließlich hängt die Teilhabewirkung auch von den formalen Bedingungen des Ein-Euro-Jobs ab. Eine Verbesserung zeigt sich eher bei Personen mit einer Arbeitszeit von mehr als 20 Wochenstunden sowie bei Teilnehmenden, deren Maßnahme zum Zeitpunkt der Befragung bereits länger als ein halbes Jahr andauerte.

Fazit

Alles in allem lässt sich festhalten, dass geförderte Beschäftigung in verschiedenen Varianten die soziale Teilhabe gerade jener Langzeitarbeitslosen verbessern kann, die ohne staatliche Förderung kaum Aussichten auf einen Arbeitsplatz hätten. Dies gelingt am besten, wenn die Geförderten freiwillig an der Maßnahme teilnehmen.

Ebenso wichtig ist die formelle Ausgestaltung der Beschäftigung. Denn sie entfaltet ihre positive Wirkung auf das Teilhabeempfinden der Geförderten vor allem dann, wenn sie in puncto Entlohnung, Arbeitszeit und Beschäftigungsdauer den regulären Formen der Erwerbsarbeit möglichst nahekommt. Für die Ausgestaltung solcher Fördermaßnahmen geben die hier präsentierten Befunde somit wichtige Hinweise.

Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine gekürzte Fassung des IAB-Kurzberichts 3/2015: „Mehr soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung?“

Literatur

Brandner, Klaus (2007): Job Perspektive – Arbeit für Langzeitarbeitslose ohne Chancen auf dem regulären Arbeitsmarkt.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2014): Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern. Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit.

Christoph, Bernhard; Hohmeyer, Katrin (2012): Ein-Euro-Jobs aus Sicht der Betroffenen. Zur Binnenwahrnehmung eines kontroversen Instruments. In: Sozialer Fortschritt, Bd. 61, H. 6, S. 118-126.

Gundert, Stefanie; Hohendanner, Christian (2015): Active labour market policies and social integration in Germany. Do 'one-euro-jobs' improve individuals' sense of social integration? In: European Sociological Review, Vol. 31, No. 6, S. 780-797.

Hirseland, Andreas; Ramos Lobato, Philipp; Ritter, Tobias (2012): Soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? Das Beispiel des Beschäftigungszuschusses. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 65, H. 2, S. 94-102.

Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2011): Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Abs. 10 SGB II. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht Arbeitsmarkt, Berlin.

Die Autoren



Dr. Stefanie Gundert

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ am IAB.
stefanie.gundert@iab.de



Bernhard Christoph

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Bildungs- und Erwerbsverläufe“ am IAB.
bernhard.christoph@iab.de



Dr. Katrin Hohmeyer

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe „Dynamik in der Grundsicherung“ am IAB.
katrin.hohmeyer@iab.de



Dr. Andreas Hirseland

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Erwerbslosigkeit und Teilhabe“ am IAB.
andreas.hirseland@iab.de



Dr. Philipp Ramos Lobato

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Stabsstelle „Forschungs-koordination“ am IAB.
philipp.ramos-lobato@iab.de



Dr. Christian Hohendanner

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung“ am IAB.
christian.hohendanner@iab.de