



PUSH

Publicly Subsidized Employment in Europe



Europäischer Sozialfonds  
Art. 6 Innovative Maßnahmen

Dokumentation der Tagung

**„Lokale Beschäftigungsförderung und  
soziale Infrastruktur“**

am 22. Juni 2006 in Berlin

Impressum:

Göttingen, Herbst 2006  
Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V.

Theaterstr. 8  
37073 Göttingen  
[www.prospektive-entwicklungen.de](http://www.prospektive-entwicklungen.de)  
Tel: 0551- 50845-0

Ansprechpartnerin:  
Sandra Kotlenga  
Tel.: 0551- 50845-13  
[s.kotlenga@prospektive-entwicklungen.de](mailto:s.kotlenga@prospektive-entwicklungen.de)



*Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V.*

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Hintergrund und Ausgangspunkt der Tagung</b>	<b>4</b>
<b>Fazit, Ausblick und einige grundlegende Anmerkungen zur aktuellen Debatte um öffentlich geförderte Beschäftigung</b> <i>Sandra Kotlenga, Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V., Göttingen</i>	<b>5</b>
<b>Einführungsvortrag: Beschäftigungsförderung und soziale Infrastruktur</b> <i>Sandra Kotlenga, Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V., Göttingen</i>	<b>10</b>
<b><u>Praxiserfahrungen</u></b>	
<b>Soziale Infrastrukturförderung durch Beschäftigungsförderung: Gemeinschaftsnutzungseinrichtungen in Brandenburg</b> <i>Marion Piek, LASA Brandenburg GmbH, Potsdam</i>	<b>17</b>
<b>Soziale Betriebe als Motor lokaler Ökonomie. Zwischen Markterfordernissen und Integrationsansprüchen</b> <i>Ulrich Steinmeyer, Biber - Fachhandel für biologische Baustoffe, Verden</i>	<b>24</b>
<b>Gesamtdiskussion: Beschäftigungsförderung im Spannungsfeld sozialpolitischer und wirtschaftlicher Zielsetzungen?</b>	<b>31</b>
<b><u>Gestaltungsoptionen</u></b>	
<b>Rahmenbedingungen öffentlich geförderter Beschäftigung Möglichkeiten – Grenzen – Konzepte</b> <i>Karsten Schuldt, Progress Institut Wirtschaftsforschung, Teltow</i>	<b>34</b>
<b>Erfahrungen mit sozialversicherungspflichtigen Arbeitsgelegenheiten nach SGB II</b> <i>Ulrike Gartung, Die Werkstatt gGmbH, Heidelberg</i>	<b>42</b>
<b>Beschäftigungsgenerierung durch Förderung lokaler Initiativen? – Erfahrungen mit dem Brandenburger Programm „lokale Initiativen für neue Beschäftigung“</b> <i>Christian Wend, LASA GmbH, Potsdam</i>	<b>47</b>
<b>Tagungsresümee</b> <i>Nils Pagels, Zoom Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V., Göttingen</i>	<b>51</b>
<b>Anhang</b>	<b>52</b>

## **Hintergrund und Ausgangspunkt der Tagung**

Die Debatte um öffentlich geförderte Beschäftigung wird häufig verengt auf die Frage nach einer erfolgreichen Vermittlung in den wenig aufnahmefähigen so genannten „ersten Arbeitsmarkt“. Ausgeblendet wird, dass in der Vergangenheit die Instrumente der Beschäftigungsförderung – v.a. ABM und sozialversicherungspflichtige BSHG-Stellen - vielerorts eine wichtige Bedeutung für die lokale soziale und kulturelle Infrastruktur und für die Entwicklung lokaler Ökonomie hatten. Denn die in diesem Feld tätigen Organisationen verfolgen oftmals neben beschäftigungspolitischen auch andere gesellschaftliche Ziele, z.B. die Förderung sozialer Integration, die Entwicklung innovativer Produkte und die Bereitstellung von Dienstleistungen. Die aktuelle Praxis lokaler Beschäftigungsförderung entfernt sich allerdings zunehmend davon. Der Einsatz nicht sozialversicherter Kurzfristmaßnahmen, die zunehmend restriktive Zuweisungspraxis sowie die vermehrte Maßnahmevergabe an überörtliche Anbieter erschweren eine Verknüpfung mit lokalen sozialwirtschaftlichen Ansätzen.

Ausgehend von diesen Annahmen sollte die Tagung einen Impuls in der Debatte um Zustand und Gestaltungsoptionen lokaler Beschäftigungsförderung geben. Auf der Grundlage bisheriger Praxiserfahrungen wurde der Frage nachgegangen, inwieweit im Rahmen von Beschäftigungsförderung beschäftigungspolitische und sozialwirtschaftliche Ziele miteinander verknüpft werden können. Kommunale/ regionale Gestaltungsspielräume und Grenzen wurden ausgelotet, innovative Ansätze wurden aufgezeigt.

Die hier dokumentierte Tagung wurde von Zoom - Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V. im Rahmen des ESF-geförderten Projekts PUSH organisiert und durchgeführt. An der Umsetzung des Gesamtprojekts waren neben Zoom e.V. noch weitere Partnerorganisationen beteiligt, Projektträgerin war die Lawaetz-Stiftung, Hamburg. Dem Kooperationsprojekt PUSH sind zwei Projekte unter Beteiligung der Lawaetz-Stiftung bzw. Zoom e.V. vorausgegangen, die ebenfalls durch den Europäischen Sozialfonds gefördert worden waren. Sie hatten die Entwicklung von Konzepten lokaler Beschäftigungspolitik zum Ziel, unter besonderer Berücksichtigung öffentlich geförderter Beschäftigung. So stand im Göttinger Projekt *instruments & effects* (<http://www.instrumentsandeffects.de>) die Förderung sozialer und kultureller Infrastruktur im sogenannten Dritten Sektor als bislang wenig beachteter Aspekt lokaler Beschäftigungsförderung im Mittelpunkt. Ziel des Nachfolgeprojekts PUSH war es, ausgehend von den Ergebnissen Konzepte für die Ausgestaltung und die Rahmenbedingungen öffentlich geförderter Beschäftigung im europäischen Rahmen zu diskutieren und zu verbreiten.

## **Fazit, Ausblick und einige grundlegende Anmerkungen zur aktuellen Debatte um öffentlich geförderte Beschäftigung<sup>1</sup>**

*Sandra Kotlenga, Zoom - Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V., Göttingen*

Einige Monate nach der Tagung scheint sich das Blatt in der Debatte um öffentlich geförderte Beschäftigung ein wenig gewendet zu haben. Dass die Aufnahmefähigkeit des sogenannten ersten Arbeitsmarktes begrenzt ist und sich die Arbeitslosigkeit nicht durch mehr Druck auf Arbeitslose und eine schnellere Vermittlung reduzieren lässt, wird mittlerweile von einer Vielzahl gesellschaftlicher Akteure öffentlich geäußert. Verschiedene Organisationen, Verbände und PolitikerInnen<sup>2</sup> fordern die Einrichtung von öffentlich geförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen, die Arbeitslosen quasi als Marktersatz eine dauerhafte Teilnahme an Erwerbsarbeit, gesellschaftlicher Wertschöpfung und sozialer Absicherung ermöglichen sollen.

Die verschiedenen Vorschläge, auf die teilweise auch im Rahmen der Tagung Bezug genommen wurde, finden immer mehr fachöffentliches Gehör und mittlerweile auch ein gewisses Medienecho. Offenbar haben sich die verschiedenen Debattenstränge auch politikwirksam verdichtet: so wird die Einrichtung eines solchen Beschäftigungssektors im Rahmen eines Modellprojekts von Seiten der Bundesregierung überlegt. Zum jetzigen Zeitpunkt scheint allerdings der von den verschiedenen Verbänden geforderte Passiv-Aktiv-Transfer, also die Verwendung von anfallenden Grundsicherungsleistungen für die Finanzierung von Beschäftigung, zumindest auf Bundesebene nicht realisiert zu werden.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Dominanz von Arbeitsgelegenheiten im Rahmen kurzfristiger Sozialrechtsverhältnisse sind Ansätze zur Finanzierung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung prinzipiell zu begrüßen. Das Eingeständnis der Marktersatzfunktion von öffentlich geförderter Beschäftigung knüpft daran an, was jenseits von gesetzlichen und politischen Zielsetzungen in den achtziger und neunziger Jahren bereits die reale und alltägliche Praxis und Funktion öffentlich geförderter Beschäftigung war. Auch auf der konzeptionellen Ebene wurde bereits früher die Finanzierung von „Arbeit statt Arbeitslosigkeit“ vielfach gefordert und volkswirtschaftlich, d.h. unter Einbeziehung aller öffentlichen Haushalte, als umsetzbar vorgerechnet.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Die im Rahmen dieser Dokumentation dargestellten Auffassungen entsprechen nicht zwangsläufig der Meinung aller am Projektverbund beteiligten Partnerorganisationen und der europäischen Kommission.

<sup>2</sup> Zu nennen sind die Konzepte der EQUAL-Entwicklungspartnerschaft BEST 3S, des DGB, der Diakonie und der Arbeitsgruppe Alternative Beschäftigungsformen innerhalb der Bundesagentur für Arbeit. Die geplante Umsetzung seitens der Bundesregierung bezieht sich v.a. auf einen von Klaus Brandner (SPD) formulierten Vorschlag. Bei aller Unterschiedlichkeit, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann, beinhalten die genannten Ansätze die Hauptforderung eines sogenannten Passiv-Aktiv-Transfers PAT, d.h. die Umwidmung eines Teils der sogenannten „passiven Leistungen“ (Grundsicherung/ Kosten der Unterkunft zuzüglich des Mehraufwandbetrags) für die Finanzierung von Beschäftigung durch Herstellung einer einseitigen Deckungsfähigkeit der Haushaltsmittel. Dies ist bislang aufgrund der unterschiedlichen Kostenträgerschaft für die verschiedenen Leistungsarten nicht möglich.

<sup>3</sup> Beispielhaft: Achim Trube 1995: Fiskalische und soziale Kosten-Nutzen-Analyse örtlicher Beschäftigungsförderung. IAB Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 189, Nürnberg; Axel Bust-Bartels 1995: Ökonomische Entwicklung und (Sozio-)Kultur - Argumente für eine unkonventionelle Beschäftigungsinitiative. Kulturpolitische Gesellschaft, Hagen.

In Bezugnahme auf die möglicherweise in naher Zukunft umgesetzten Konzepte sind allerdings einige Fragen und Anmerkungen zu formulieren, auch vor dem Hintergrund der hier dokumentierten Tagung.

### **Schwer vermittelbare Langzeitarbeitslose**

Die genannten Vorschläge werden mit der Funktion öffentlich geförderter Beschäftigung als „Marktersatz“ begründet. Dessen Notwendigkeit wird dann aber v.a. aus der hohen Zahl von Langzeitarbeitslosen „mit erheblichen Vermittlungshemmnissen“, zumeist in Verbindung mit geringer Qualifikation abgeleitet. Entsprechend sollen die „neuen“ Instrumente in den meisten der genannten Konzepte auf entsprechende Zielgruppen beschränkt werden.

Zu diesen häufig vorgebrachten Begründungszusammenhängen für öffentlich geförderte Beschäftigung ist folgendes anzumerken: Teilweise gerät aus dem Blick, dass Arbeitslosigkeit zunächst ein strukturelles Problem ist. Es ist nicht zu bestreiten, dass gering qualifizierte Menschen ein besonders hohes Arbeitsmarktrisiko haben; qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten zeigen, dass ihr Anteil an den Langzeitarbeitslosen besonders hoch ist und sogar steigt. Vor diesem Hintergrund ist auch eine wesentlich stärkere Ausrichtung aktiver Arbeitsmarktpolitik hin zu langfristig und nachhaltig angelegten Qualifizierungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten anstelle kurzfristiger Erprobungsmaßnahmen dringend geboten. Jedoch führt auch eine Steigerung des Qualifikationsniveaus - gesamtwirtschaftlich – noch nicht zu einem Anstieg des Beschäftigungsvolumens bzw. zur Absenkung der Arbeitslosigkeit, sondern verbessert die *individuellen* Chancen auf einen Job. Dies wird sich möglicherweise im Zuge einer gewandelten Alterszusammensetzung der Erwerbsbevölkerung ändern, die zu Verschiebungen am Arbeitsmarkt zugunsten v.a. qualifizierter ArbeitnehmerInnen führen *kann*. Neben der hohen Anzahl gering qualifizierter Menschen befinden sich aber derzeit unter den Langzeitarbeitslosen – insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern – zu einem großen Teil Menschen mit Berufsausbildung und auch Hochschulabschlüssen. Deren vorrangiges Problem ist zumeist das Nichtvorhandensein einer existenzsichernden Erwerbsarbeitsmöglichkeit. Langzeitarbeitslosigkeit führt dann natürlich selber wieder zu Qualifikationsverlust.

Das Wiederaufgreifen des Instruments Arbeitsgelegenheit in der Entgeltvariante ist prinzipiell zu begrüßen. Vor dem oben dargestellten Hintergrund jedoch erscheint eine Zielgruppenbeschränkung, wie sie oftmals zur Vermeidung von Verdrängungseffekten vorgeschlagen wird, in der Umsetzung schwierig, da unter dem Begriff „schwerwiegende Vermittlungshemmnisse“ Qualifikationsdefizite, Arbeitsmarktstruktur und Diskriminierung am Arbeitsmarkt, z.B. aufgrund von Alter und Behinderung, gleichermaßen zusammengefasst werden. Neben diesen definitorischen Schwierigkeiten wäre es ferner angesichts mangelnder Alternativen nicht einsichtig, arbeitslose Menschen, die nicht unter Qualifikationsdefiziten, sondern unter mangelnden Erwerbsarbeitsmöglichkeiten leiden, von sozialversicherungspflichtigen Formen öffentlich geförderter Beschäftigung auszuschließen. Dies nicht zuletzt unter dem Aspekt, dass öffentlich geförderte Beschäftigung keinesfalls auf so genannte „Einfacharbeitsplätze“ reduziert werden sollte. Denn wie auch diese Tagung gezeigt hat, kann sie bei entsprechenden Rahmenbedingungen v.a. innerhalb kleinräumiger Projekte im sozialen, ökologischen oder kulturellen Bereich als Anschubfinanzierung im Sinne lokaler Ökonomie und auch längerfristiger Beschäftigungsgenerierung wirken.

### **Dritter Arbeitsmarkt**

Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich aus der Diskussion um einen so genannten „dritten Arbeitsmarkt“. Dieser Begriff ist stigmatisierend und widerspricht dem erklärten Ziel, sinnvolle Beschäftigung in gesellschaftlich anerkannten Arbeitsfeldern zu schaffen. Weiterhin ist

unklar, worin sich überhaupt der dritte vom zweiten Arbeitsmarkt unterscheiden soll. Da sozialrechtliche Arbeitsgelegenheiten keine Beschäftigungsverhältnisse sind, existiert derzeit so gut wie gar kein zweiter Arbeitsmarkt mehr. Und wenn Arbeitsgelegenheiten - auch ohne den Status der Erwerbsarbeit - dem zweiten Arbeitsmarkt zugerechnet würden, hätte dies zur Konsequenz, dass Arbeitslose im zweiten Arbeitsmarkt wesentlich schlechter gestellt wären als im dritten Arbeitsmarkt. Auch die Unterscheidung nach „Übergangslösung“ oder „Dauerlösung“ kann nicht als Kriterium dienen, da zum einen mit Arbeitsgelegenheiten kaum Übergänge erzielt werden und zum anderen bei den neu einzurichtenden sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen den Betroffenen die Möglichkeit der Weiterbildung und die Perspektive auf Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt offen gehalten werden soll. Schließlich suggeriert die Unterscheidung nunmehr zweier nachgeordneter Arbeitsmärkte von einem ersten Arbeitsmarkt, dass es überhaupt einen ungeforderten Arbeitsmarkt gibt, der aus sich heraus funktioniert. Aber auch der als erste Arbeitsmarkt anerkannte besteht zu einem erheblichen Teil aus Stellen, die öffentlich finanziert werden, sowohl im Bereich der Daseinsvorsorge als auch der privaten Wirtschaft.<sup>4</sup>

### **Zusätzlichkeit**

Die Trennung in verschiedene Arbeitsmärkte wird oftmals mit dem Kriterium der Zusätzlichkeit in Verbindung gebracht. V.a. bei den im parteipolitischen Raum eingebrachten Konzepten für die Neu-Etablierung eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors soll dieses Kriterium die Verdrängung bestehender Arbeitsplätze verhindern. Neben der Frage, ob dieses Kriterium hinsichtlich der Förderung der Integrationschancen von Arbeitslosen überhaupt sinnvoll ist, ist es weder inhaltlich noch praktisch umsetzbar. Denn nach den bisherigen Erfahrungen erweist sich als „zusätzlich“, was nicht mehr oder noch nicht finanziert wird. Dies entspricht auch der Definition von Zusätzlichkeit, welche die Bundesagentur für Arbeit für die Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten formuliert hat. Aber auch wenn tatsächlich „neue Angebote“ z.B. im Bereich der Altenpflege und Jugendhilfe etabliert werden, die es vorher nicht gab, z.B. Spaziergänge, Spielnachmittage, Hausaufgabenbetreuung und Hausmeisterdienste, so ist dies kein Beleg für „Zusätzlichkeit“ im inhaltlichen Sinne. Die Unterscheidung von zusätzlichen und notwendigen/regulären Arbeiten ist nicht zuletzt unter geschlechterpolitischen Aspekten schwierig. Denn die als „zusätzlich“ definierten Tätigkeiten betreffen häufig „typische“ Frauenarbeitsbereiche. Die Geschichte von Professionalisierung und Deprofessionalisierung insbesondere im Bereich der sozialen Dienstleistungen zeigt, dass die hier verrichteten Tätigkeiten je nach öffentlicher Haushaltslage den Status der Beruflichkeit anerkannt bekommen oder aber dem Bereich der Bürgerarbeit zugeordnet werden.

### **Infrastrukturförderung durch Beschäftigungsförderung**

In der Praxis findet jenseits aller Zusätzlichkeitsdefinitionen eine faktische „Infrastrukturförderung durch Beschäftigungsförderung“ statt, die aber unreflektiert bleibt. Debatten um Verdrängung gerade im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge werden kaum noch geführt. Beispielhaft sei an dieser Stelle auf das derzeit in Bad Schmiedeberg durchgeführte Modellprojekt „Bürgerarbeit für Langzeitarbeitslose“ hingewiesen. Im Rahmen dieses Projekts wurden sozialversicherungspflichtige „Stellen“ eingerichtet, die mit 825 Euro (brutto) für eine Vollzeittätigkeit dotiert sind. Diese „Bürgerarbeit“ wird zwar als zusätzlich definiert, umfasst aber Tätigkeiten, deren gesellschaftliche Wichtigkeit zwar betont wird, die jedoch nicht

---

<sup>4</sup> Wobei allerdings zu beobachten ist, dass Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge zunehmend privatisiert werden.

(mehr) finanziert werden, nach Aussagen kommunal Verantwortlicher u.a. aufgrund von Einsparungen im Bereich der freiwilligen Leistungen. So betreuen BürgerarbeiterInnen z.B. alte Menschen im Altenheim und versorgen sie mit Essen. Auch im Bereich Grünanlagenpflege sollen sie zukünftig eingesetzt werden, die Arbeiten wurden bis vor einiger Zeit von einer nunmehr geschlossenen städtischen Gärtnerei erledigt.<sup>5</sup> Pressemitteilungen zufolge melden sich die betroffenen Arbeitslosen freiwillig und sind ungeachtet des geringen „Lohns“ froh, sinnvolle Arbeit leisten zu können und dafür gesellschaftliche Anerkennung zu bekommen. Diese Freiwilligkeit als Bestätigung für ein solches Modell aufzufassen greift jedoch zu kurz und ignoriert die sozial- und arbeitsmarktpolitisch negativen Sogeffekte eines solchen Workfare-Ansatzes. Vielmehr zeigt sich darin, dass die aktuelle Arbeitsmarktsituation und der gesellschaftliche Umgang mit Arbeitslosigkeit (und Arbeitslosen) bei den Betroffenen materielle und seelische Notlagen erzeugt.

Vor dem Hintergrund dieses Beispiels sollte eine Neukonzipierung öffentlich geförderter Beschäftigung mit einer Debatte um einen Mindestlohn verknüpft werden. Zum einen im Sinne der Betroffenen, zum anderen, um eine Ausweitung des Niedriglohnsektors v.a. im Bereich der kommunal finanzierten Daseinsfürsorge und Dienstleistungen zu verhindern. Da eine sinnvolle Beschäftigung zwangsläufig in Bereichen stattfinden wird, die in Zusammenhang mit einem öffentlichem Nutzen stehen, wäre die Einrichtung von Fonds zur Mischfinanzierung eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors sinnvoll, in die neben den sowieso anfallenden Aufwendungen für Arbeitslosigkeit weitere Mittel seitens der Länder und der Kommunen und möglicherweise auch der lokalen Zivilgesellschaft eingebracht werden. Auf dieser Grundlage könnte dann tatsächlich „Arbeit statt Arbeitslosigkeit“ finanziert werden. Das ist etwas anderes als den Existenzsicherungsbetrag als Lohn für die Erledigung gesellschaftlicher Aufgaben umzudefinieren.

---

<sup>5</sup> Vgl. Frankfurter Rundschau vom 22.12.2006: Die Bürgerarbeiter



**Dokumentation der Tagung  
„Lokale Beschäftigungsförderung und soziale Infrastruktur“**

**Einführungsvortrag**

## **Beschäftigungsförderung und soziale Infrastruktur**

Sandra Kotlenga, Zoom - Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V., Göttingen

Das Thema des Vortrags beinhaltet zwei Aspekte. 1. Beschäftigungsförderung ist auf eine funktionierende und lokal angepasste soziale Infrastruktur angewiesen, damit sie sinnvoll ein- und umgesetzt werden kann. 2. In der Vergangenheit hatten die verschiedenen Maßnahmen der Beschäftigungsförderung durch die Kommunen bzw. der BA (Bundesanstalt für Arbeit) – von Politik und Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt – einen großen Anteil am Aufbau und Erhalt von sozialer und kultureller Infrastruktur. In meinem Vortrag gehe ich v.a. auf den letzten Aspekt ein. Vorstellen werde ich dazu zentrale Ergebnisse des nunmehr abgeschlossenen ESF-Projekts „instruments & effects“, welches in Trägerschaft der Stadt Göttingen (dem ehemaligen Amt für Beschäftigung) und unter maßgeblicher Beteiligung von Zoom e.V. durchgeführt wurde. Weiterhin gehe ich kurz auf die Ergebnisse anderer Untersuchungen im Themenkomplex Beschäftigungspolitik bzw. Beschäftigungsförderung ein. Den Untersuchungen ist gemein, dass sie sich auf eine Zeit und damit auf Rahmenbedingungen vor Hartz IV beziehen, in der zwar die Weichen für einen „Umbau“ der gesamten Sozial- und Beschäftigungspolitik bereits weitgehend gestellt waren, dieser aber noch nicht in der jetzigen Form vollzogen war. Nichtsdestotrotz bzw. gerade deswegen ist es wichtig, dass ExpertInnen aus Wissenschaft und Praxis sich nicht allzu schnell aus der politischen Diskussion zurückziehen, sondern vielmehr bisherige Erfahrungen konstruktiv aufgreifen, um sinnvolle Konzepte von Beschäftigungsförderung für die Zukunft zu entwickeln und für deren Umsetzung eintreten zu können.

Ziel des Projekts „instruments & effects“ war es, auf der Grundlage einer Bestandsaufnahme Instrumente zur Stabilisierung und Förderung der sozialen und kulturellen Infrastruktur und seiner beschäftigungspolitischen Potentiale zu entwickeln. Ausgangspunkt unserer Projektarbeit war die Auseinandersetzung um den „Dritten Sektor“, insbesondere unter beschäftigungspolitischen Aspekten. Dieser Begriff wird in der Wissenschaft und zunehmend auch in der Praxis als Oberbegriff für Organisationen genommen, die weder Teil der staatlichen Verwaltung sind noch der for-profit orientierten Privatwirtschaft zugeordnet werden können. In Theorie und Praxis wird der „Dritte Sektor“ als Sammelbegriff für gemeinnützige und not-for-profit Organisationen verwendet, d.h. z.B. auch für den Bereich der sozialen Unternehmen, die versuchen ökonomische und soziale Zielsetzungen miteinander zu verbinden (Genossenschaften, soziale Betriebe...).

Der „Dritte Sektor“ wurde in Wissenschaft und Praxis etabliert um zu zeigen, dass es neben Markt und Staat noch einen anderen wenig beachteten aber relevanten Wirtschafts- und Arbeitsbereich gibt, der zum einen wichtige gesellschaftliche Leistungen erbringt, zum anderen einen wichtigen Beitrag in der Auseinandersetzung um die Zukunft der Arbeit leisten kann.

Warum aber ist „der Dritte Sektor“ im Zusammenhang mit Erwerbsarbeitslosigkeit, Beschäftigungspolitik und Beschäftigungsförderung relevant und in den letzten Jahren auch innerhalb der beschäftigungspolitischen Aktionsprogramme der EU explizit bedacht worden? In der Literatur zum Thema werden vier Aspekte in diesem Zusammenhang immer wieder benannt:

1. Dritt-Sektor-Organisationen sind Orte, an denen zivilgesellschaftliches Engagement stattfindet und die daher auch Ausgangspunkte für Mobilisierung von Öffentlichkeit, für Selbstorganisation und gesellschaftliche Veränderungen u.a. in Bezug auf den Umgang mit Arbeitslosigkeit sein können.

2. Menschen haben hier die Möglichkeit, selbstorganisiert und auch jenseits von Erwerbsarbeit neue Tätigkeitsmuster und Arbeitsweisen zu entwickeln.
3. In Dritt-Sektor-Organisationen wurden/ werden öffentlich geförderte und geschützte Formen der Erwerbsarbeit angeboten.
4. Es sind aber auch Organisationen, in denen Erwerbsarbeitsplätze entstehen und – so einige Forschungsergebnisse – die möglicherweise in besonderem Maße neue Beschäftigung generieren können, bestimmte Rahmenbedingungen vorausgesetzt. Diese beschäftigungspolitischen Potentiale im engeren Sinne werden dabei mit folgenden Merkmalen in Verbindung gebracht:
  - Der Dritte Sektor ist von fließenden Übergängen zwischen freiwilligem Engagement und Erwerbsarbeit geprägt. Erwerbsarbeitsverhältnisse wurden (und werden) aus freiwilligem Engagement, z.B. Selbsthilfeaktivitäten heraus geschaffen.
  - Die Organisationen haben eine Zwischenstellung zwischen Markt, Staat und Zivilgesellschaft und verfügen daher potentiell über einen Ressourcenmix aus öffentlichen Mitteln, privaten Fremdmitteln, Eigeneinnahmen und unbezahltem Engagement verschiedener „Stakeholder“.
  - Weiterhin ist der Aspekt der „lokalen Ökonomie“ wichtig: Chancen neue Dienstleistungen und Produkte (und damit auch Erwerbsarbeit) zu entwickeln, bestehen v.a. dadurch, dass Dritt-Sektor-Organisationen als intermediäre Organisationen i.d.R. lokal verortet und vernetzt sind, daher um örtliche Bedarfe und Potentiale wissen und zudem in enger Verbindung zu den NutzernInnen stehen.

In der ersten Hälfte der Projektlaufzeit (2003) von instruments & effects wurde eine empirische Untersuchung der Angebote und Aktivitäten, der Finanzierungsstruktur und der Beschäftigungssituation der vielfältigen Träger- und Projektlandschaft durchgeführt. Wir haben schriftliche und mündliche Befragungen mit verschiedenen Organisationen des Dritten Sektors aus den Bereichen Soziales, Kultur, Sport und Umwelt durchgeführt. Gefragt wurde nach der Finanzierungsstruktur und der Beschäftigungssituation. Dabei haben wir in Bezug auf die Einkommensquellen die drei Kategorien öffentliche Mittel, Eigenmittel (Verkaufserlöse, Gebühren und Mitgliedsbeiträge) und private Fremdmittel von Privatleuten und Unternehmen unterschieden.

Insgesamt dominierte die Finanzierung über öffentliche Mittel deutlich, v.a. im Sozialbereich. Doch auch im Kulturbereich bedurfte es einer öffentlichen Grundfinanzierung von Personal, damit die Einrichtungen in nennenswerter Größenordnung auch andere Mittel, z.B. Spendengelder akquirieren bzw. einen „Geschäftsbereich“ zur Erwirtschaftung von Eigenmitteln ausbauen konnten. Einen sehr wichtigen Baustein im Bereich der öffentlichen Mittel bildeten dabei Instrumente der Beschäftigungsförderung der Kommune (gemäß BSHG § 19, sog. Entgeltvariante, wurden an tariflicher Entlohnung angelehnte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse finanziert) und der Bundesagentur für Arbeit (ABM/SAM). Der Anteil der über ABM und § 19 BSHG finanzierten Stellen lag bei insgesamt 28 %, im Sozialbereich war er mit 33 % am höchsten, v.a. über Gruppenmaßnahmen zur Qualifizierung; im Bereich Sport, Kultur und Umwelt zusammengenommen lag er aber auch bei 12 %.

Neben der zahlenmäßigen Bedeutung, waren diese Maßnahmen unter verschiedenen qualitativen Aspekten für die Einrichtungen und die Geförderten relevant.

- Für kleine Träger waren v.a. ABM als Einzelmaßnahmen oder die sozialversicherungspflichtigen Stellen gemäß § 19 BSHG zentrale Grundlage für den Aufbau und die Aufrechterhaltung einer hauptamtlichen Struktur – als eine Art „kontinuierlich prekäre Sockelfinanzierung“.
- Sie waren weiterhin ein wichtiger Baustein für die Akquise von anderen Finanzmitteln (zum einen als organisatorische Grundlage für Mittelakquise und zum anderen als Kofinanzierung für Projektgelder von Land und EU) und damit auch für Entstehung neuer Beschäftigungsverhältnisse.
- Für viele Einrichtungen insbesondere im Gesundheits- und Soziokulturbereich (Kino, Kindertheater, Gesundheitszentrum, Beratungseinrichtungen..) waren (und sind in Einzelfällen immer noch) ABM u.ä. Anschubfinanzierung für neue Angebote und auch von dauerhaft finanzierten Stellen. Viele Organisationen, die heute das Stadtbild mit prägen, wären ohne diese Instrumente gar nicht entstanden und hätten sich nicht als gemeinnützige Unternehmungen mit hauptamtlich Beschäftigten etabliert. Auf Grundlage von ABM/ § 19 BSHG wurde vielfach aus ehrenamtlichem Engagement heraus eine hauptamtliche Struktur aufgebaut, die es ermöglichte, den Bedarf für neue Dienstleistungen aufzuzeigen, die Nachfrage danach zu etablieren und weitere Ressourcen zu mobilisieren.
- Schließlich beinhalteten diese Maßnahmen auch die Möglichkeit der Qualifizierung und der Berufserfahrung in geschützten, aber an Normalarbeitsverhältnissen angelehnten Beschäftigungsverhältnissen.

Obwohl also Instrumente der Beschäftigungsförderung als individuelle Förderinstrumente konzipiert waren (und ihr Erfolg ja v.a. an den Eingliederungsquoten in den sogenannten 1. Arbeitsmarkt gemessen wird), haben sie eine - wenig beachtete - aber bedeutende Rolle für die soziale und kulturelle Infrastruktur als Ganze gespielt und damit auch für die Schaffung neuer Beschäftigung in diesem Bereich. In diesem Zusammenhang will ich kurz auf die 2003 veröffentlichte Untersuchung von Achim Trube (2003) im Auftrag des IAB eingehen, die sich explizit mit der Frage nach arbeitsplatzgenerierenden Effekten von ABM/SAM befasst hat. An vier Standorten wurden die Verläufe und Ergebnisse von ca. 3000 ABM untersucht, die zwischen den Jahren 1995 und 2000 durchgeführt wurden. Ergebnis war, dass in 9,5 % aller Maßnahmen direkte oder indirekte arbeitsplatzgenerierende Effekte zu beobachten waren. Dass diese Effekte unter Rahmenbedingungen möglich waren, die heute kaum noch vorfindbar sind (längerfristige Maßnahmen, auch im Rahmen von Einzelmaßnahmen) sollte Anlass bieten, die aktuellen Rahmenbedingungen zu überdenken.

Die Mehrdimensionalität bzw. Verknüpfung von Beschäftigungsförderung und sozialer Infrastruktur wird auch unter der Fragestellung „welche Organisationen setzen Beschäftigungsförderung um?“ deutlich. Eine in den Jahren 2001-2004 durchgeführte Befragung (Bode/Evers/Schulz 2004) von insgesamt 300 im Bereich der Beschäftigungsförderung aktiven Organisationen ergab, dass diese oftmals eine Mehrfachzielsetzung verfolgen. Neben der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzung, die Integration in den 1. Arbeitsmarkt zu fördern, gab ein Viertel der Organisationen an, sozialwirtschaftliche Ziele zu verfolgen, d.h. sie formulierten den Anspruch, mithilfe der Instrumente der Beschäftigungsförderung lokal angepasste Produkte und Dienstleistungen zu entwickeln oder aber für bestimmte Bevölkerungsgruppen zu erschließen. Ein Drittel der befragten Einrichtungen gab an, mit ihren Aktivitäten gesellschaftspolitische Ziele zu verfolgen, in dem sie sich als Anwälte für bestimmte Personengruppen bzw. gesellschaftlich relevante Themen und Politikfelder sahen.

Einrichtungen im Bereich Beschäftigungsförderung verfolgen also oftmals arbeitsmarktpolitische, sozialwirtschaftliche und politische Zielsetzungen zugleich.

Die angeführten Untersuchungen zeigen insgesamt, dass in der arbeitsmarktpolitischen Debatte um den sogenannten 2. Arbeitsmarkt und auch über Sinn und Zweck der in diesem Feld tätigen Organisationen vieles zu Unrecht verengt wird auf Integrationsquoten in einen faktisch kaum aufnahmefähigen 1. Arbeitsmarkt. Dabei ist die starke und dauerhafte Abhängigkeit sozialer Infrastruktur von kurzfristigen Maßnahmen der Beschäftigungsförderung unter dem Aspekt von Verdrängungseffekten durchaus kritisch zu überdenken, insbesondere in Bereichen, in denen Forderungen nach einer öffentlichen Finanzierung von Dienstleistungen mit dem Verweis auf die Möglichkeit der Einrichtung von „1-Euro-Jobs“ begegnet wird.

In der Debatte um Zustand und Zukunft der Beschäftigungsförderung sollte dagegen die Frage aufgegriffen werden, wie beschäftigungspolitische, sozialintegrative und sozialwirtschaftliche Ziele sinnvoll miteinander verknüpft und durch Instrumente der Beschäftigungsförderung unterstützt werden können! Die aktuelle Entwicklung der Beschäftigungsförderpraxis der Optionskommunen und der ARGEN hat sich eindeutig von einer Ausrichtung auf sozialwirtschaftliche Ansätze im Bereich der lokalen Ökonomie entfernt. Die faktische Verdrängung der verschiedenen Instrumente durch sozialrechtliche Kurzzeit-Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante, die Maßnahmenvergabe nach Preis/Mengenverhältnis und schließlich die zunehmend restriktive Zuweisungspraxis in die Maßnahmen sind keine Basis für die Verknüpfung von Qualifizierungs- und Integrationsangeboten mit der Unterstützung sozialwirtschaftlicher und damit auch beschäftigungspolitischer Potentiale. Die so durchgeführten Maßnahmen können in der Tendenz nur schwerlich Normalarbeitserfahrungen vermitteln und gehen oftmals mit Fremdbestimmung und Abwertung einher.

Diese Tagung soll einen Beitrag dazu leisten, hierzu Alternativen zu formulieren. Im Folgenden gebe ich einen Überblick über die verschiedenen Fragen und Aspekte, die uns im Laufe des Tages beschäftigen werden.

## Tagungsthema 1

### Funktionen und Ziele öffentlicher geförderter Beschäftigung – Wunsch und Wirklichkeit

In der aktuellen Diskussion und Praxis öffentlich geförderter Beschäftigung scheint die Disziplinierung von Arbeitslosen in den Mittelpunkt zu rücken. Arbeitslose sollen zukünftig ausnahmslos mit sogenannten „Sofortangeboten“ konfrontiert werden, mit dem offen erklärten politischen Ziel, die Konzessionsbereitschaft zwecks „Leistungsverhinderung“ zu testen (und nicht etwa Integration zu fördern).

Als zentrale *beschäftigungspolitische* Ziele lassen sich hingegen im wesentlichen drei Funktionen von Beschäftigungsförderung benennen. Diese überschneiden sich, teilweise widersprechen sie sich auch.

Die **Brückenfunktion** von Beschäftigungsförderung findet – ohne explizit so benannt zu werden - in den öffentlichen Debatten die stärkste Beachtung. Beschäftigungsmaßnahmen dienen unter dieser Perspektive der Integration in den sogenannten ersten Arbeitsmarkt durch Kompetenzerwerb und Erweiterung mittels Qualifizierung und Training oder aber dem Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit durch die Möglichkeit, am Wertschöpfungsprozess teilzuhaben.

Die **Marktersatzfunktion** steht damit im engen Zusammenhang. Ihre Anerkennung basiert auf der Erkenntnis, dass der sogenannte erste Arbeitsmarkt nur begrenzt aufnahmefähig ist und durch eine schnelle Vermittlung oder den verstärkten Druck, auch untertarifliche Beschäftigung anzunehmen, keine Arbeitsplätze entstehen. Dieser Zusammenhang wurde in der Ver-

gangenheit oft unter dem Stichwort „ehrlicher zweiter Arbeitsmarkt“ diskutiert. Die Marktersatzfunktion wird oftmals in Bezug auf Menschen mit besonderen Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt bzw. mit geringer Qualifikation erwähnt (neuerdings unter dem Stichwort „Dritter Arbeitsmarkt“, ein Begriff der sich mir angesichts eines nicht mehr vorhandenen zweiten Arbeitsmarktes nicht erschließt). An dieser Stelle sollte erwähnt werden, dass zwar gering qualifizierte Menschen ein besonders hohes Arbeitsmarktrisiko haben, dass aber eine Steigerung des Qualifikationsniveaus – gesamtwirtschaftlich – nicht zu einem Anstieg des Beschäftigungsvolumens führt, sondern zunächst die individuellen Chancen auf einen Job verbessert. Insbesondere in den ostdeutschen Ländern finden wir viele Arbeitslose mit Ausbildung und auch Hochschulabschluss, deren einziges Problem das Nichtvorhandensein einer existenzsichernden Beschäftigungsmöglichkeit ist. Unter der Berücksichtigung der verschiedenen Zielgruppen kann „Marktersatz“ auf Dauer angelegt sein oder aber dem Ziel des vorübergehenden Erhalts der Beschäftigungsfähigkeit dienen.

Mit **Strukturwirksamkeit** von Beschäftigungsförderung ist eine Funktion benannt, die über die individuelle Förderperspektive hinausweist bzw. auch in Zielkonflikt mit ihr geraten kann. Gemeint ist, dass durch Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung – intendiert oder nicht – Leistungen erbracht werden, d.h. Dienstleistungen und Produkte für das lokale Gemeinwesen, aber auch im Bereich der lokalen Wirtschaft. Davon können wiederum positive oder auch negative beschäftigungspolitische Impulse auf andere Bereiche ausgehen.

Es ist v.a. diese Funktion, die uns im Rahmen dieser Tagung interessieren wird. Bei der Verbindung von Beschäftigungspolitik und Gemeinwesenentwicklung ist zunächst eine Bestandsaufnahme darüber erforderlich, welche tatsächliche Bedeutung Beschäftigungsförderung für die lokale soziale Infrastruktur hat. Ebenso ist bezogen auf die lokale Ökonomie zu fragen: Welche faktische Bedeutung haben Instrumente der Beschäftigungsförderung als eine Art Anschubfinanzierung von innovativen Wirtschaftszweigen, v.a. im Bereich der Nischenökonomie, gehabt? Erst im zweiten Schritt sollte die Bewertung und die Entwicklung von Gestaltungsoptionen im Mittelpunkt stehen. Zentrale Frage muss dabei sein: Inwieweit kann diese Verknüpfung aufgegriffen werden ohne Verdrängung vorhandener sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung? Wie kann verhindert werden, dass hier ein Niedriglohnssektor auf ALG-II Niveau etabliert wird, über den kostengünstig öffentliche Aufgaben erledigt werden? Vielmehr müsste es darum gehen, positive Beschäftigungseffekte zu erzielen. Wo liegen die Grenzen und die Möglichkeiten, tatsächlich neue Beschäftigungsfelder zu generieren?

## Tagungsthema 2

### Konzepte für eine konkrete Ausgestaltung

Die Ziele lokaler Beschäftigungsförderung sollten Ausgangspunkt für ihre konkrete Ausgestaltung sein. Davon ausgehend ist zu definieren:

#### Welche Instrumente, für welche Zielgruppen?

Umfang der Leistungen, Sozialversicherungspflicht, Qualifizierungsanteile...

#### Welche Finanzierungsmodi?

Zu klärende Fragen dabei sind: Wie sollte die Finanzierungsverantwortung und Systemabgrenzung zwischen Bund/ Kommunen einerseits und Sozialversicherungssystem/ Steuerfinanzierung andererseits verteilt sein? Sind Finanzierungsmixe und Fondsmodelle – als Kombinationen von Integrationsbudget und Finanzierung durch Kommunen/ Land, EU – sinnvoll und möglich?

### Welche Rahmenbedingungen?

Rahmenbedingungen werden insbesondere in Hinblick auf die Frage der Vermeidung von Verdrängungseffekten diskutiert. Die Schwierigkeit stellt sich sowohl bezogen auf den öffentlichen finanzierten (sozialen und auch kulturellen) Sektor als auch auf die private Wirtschaft. Mehrere Vorschläge sind dazu in der Diskussion:

#### *Einschränkung auf bestimmte Arbeitsfelder durch das Kriterium „Zusätzlichkeit“*

Wie ist das Erfordernis der Zusätzlichkeit zu bewerten, angesichts des Anspruchs auf sinnvolle Beschäftigung einerseits, Vermeidung von Verdrängungseffekten andererseits? Darüber hinaus ist fraglich, inwieweit eine überzeugende Abgrenzung überhaupt gelingen kann. Dass etwas nicht finanziert wird, ist kein Kriterium für die inhaltliche Bestimmung einer Tätigkeit als „zusätzlich“.

#### *Einschränkung auf bestimmte Zielgruppen*

Welche Menschen haben „multiple Arbeitsmarktprobleme“? Auch hier gibt es Abgrenzungsprobleme, weil strukturelle Ursachen von Arbeitslosigkeit und Diskriminierung z.B. wegen Alter zwar individuelle Auswirkungen haben, aber nicht mit individuell verursachten Problemen verwechselt werden dürfen.

#### *Einschränkung auf Organisationstypen*

Hier wird zur Vermeidung von Mitnahme- und Verdrängungseffekten die Einschränkung des Instrumenteneinsatzes auf not-for-profit und gemeinnützige Organisationen diskutiert, wogegen häufig die Chancen auf „Marktnähe“ und sog. Klebeeffekte angeführt werden.

### **Tagungsthema 3**

#### **Dezentralisierung und lokale Umsetzung**

Durch das SGB II sollten – so eines der politisch erklärten Ziele der Hartz-Gesetze – die Entscheidungsbefugnisse der örtlichen Ebene gestärkt werden. Welche Entscheidungsräume stehen lokalen Akteuren tatsächlich zur Verfügung? Und wie werden sie genutzt? Lassen sich neue und eigene Ansätze auf örtlicher Ebene ausmachen? Wie sollten die Zuständigkeiten und Kompetenzen im Bereich Beschäftigungsförderung verteilt sein? Die Diskussion darüber findet in einem Spannungsfeld statt: zwischen der Ausrichtung von Beschäftigungspolitik an lokalen Gegebenheiten und der Nutzung lokaler Netzwerke einerseits und dem verfassungsrechtlichen Gebot der Herstellung gleicher Lebensverhältnisse und dem Anspruch einklagbarer verbindlicher Rechte andererseits.

Unabhängig davon, wie die Antworten auf diese Fragen aussehen, gehen wir als VeranstalterInnen für die Tagung von folgender Grundannahme aus: Wenn ALMP nur auf die Lösung von Mismatch-Problemen setzt, dann muss das angesichts der Arbeitsmarktlage ins Leere laufen. Wenn es zudem gesellschaftliche Bereiche des Wirtschaftens und Arbeitens gibt, die jenseits der privaten Wirtschaft liegen, aber dennoch bzw. gerade deswegen besondere (Beschäftigungs-)Potentiale aufweisen, dann sollten Überlegungen angestellt werden, wie aktive Beschäftigungspolitik durch eine Stärkung öffentlich geförderter sozial abgesicherter und existenzsichernder Beschäftigung diese unterstützen kann. Im Zuge der stärkeren Regionalisierung von Beschäftigungsförderung sollten die dezentralen Entscheidungsspielräume genutzt werden, um neue Instrumente zu entwickeln bzw. alte aufzugreifen und weiterzuqualifizieren. Dies wäre ein anderer Ansatz als öffentliche Aufgaben kostengünstig erledigen zu lassen.

## **Fragen und Diskussion**

Im Anschluss an den Vortrag wurde die Frage gestellt, warum „Disziplinierung“ nicht als beschäftigungspolitisches Ziel zu bewerten sei, da ja das Erlernen von grundlegenden Arbeitskompetenzen durchaus im Rahmen von Qualifizierungsmaßnahmen stattfindet. Die Referentin verwies auf die zunehmende Diskussion und Praxis des Einsatzes von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zur Überprüfung und Kontrolle der Arbeitswilligkeit und Konzessionsbereitschaft. Dieser Aspekt finde v.a. im Rahmen der Anstandsdebatte seinen Niederschlag, wo Fragen der Moral in den Mittelpunkt gestellt werden. Letztlich werde die Diskussion aber mit dem Ziel geführt, Arbeitslose durch mehr Druck vom Leistungsbezug fernzuhalten, was kein beschäftigungspolitisches Ziel sei. Von den tatsächlich bestehenden arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Problemen, Aufgaben und v.a. der mangelnden Förderpraxis werde durch den Appell an „Moral und Anstand“ eher abgelenkt. Im Zusammenhang mit der zunehmenden Workfare-Praxis bei der Umsetzung von beschäftigungspolitischen Maßnahmen sei auf die IAB-Evaluation zu Einsatz von Arbeitsgelegenheiten hinzuweisen. Diese gebe Hinweise darauf, dass das Instrument der Mehraufwandsentschädigung (MAE) kaum als zielgruppenspezifisches Förderinstrument ausgestaltet und eingesetzt werde, sondern vielmehr zum einen aus Mangel an Alternativen und zum anderen als Kontrollinstrument zum Einsatz komme.

## **Literatur**

BODE, INGO/ EVERS, ADALBERT/ SCHULZ, ANDREAS (2004): Beschäftigungsgesellschaften als Soziale Unternehmen – die Gemeinwirtschaft neu erfinden? In: W. Hanesch/ K. Krüger-Conrad (Hg.): Lokale Beschäftigung und Ökonomie. Herausforderung für die Soziale Stadt, Wiesbaden, S. 263-285.

KOTLENGA, SANDRA (2005): Der Dritte Sektor im europäischen Kontext. Zentrale Fragestellung vor dem Hintergrund einer lokalen Untersuchung. In: S. Kotlenga/B. Nägele/N. Paggels/B. Roß (Hg.): Arbeit(en) im Dritten Sektor – Europäische Perspektiven. Talheim-Mörsingen, S. 9-26.

TRUBE, ACHIM ET AL. (2003) : ABM-real. Ein Projekt zur Untersuchung der arbeitsplatzgenerierenden Effekte von ABM. IAB-Werkstattbericht 1103, Nürnberg.



**Dokumentation der Tagung  
„Lokale Beschäftigungsförderung und soziale Infrastruktur“**

**Praxiserfahrungen**

## **Soziale Infrastrukturförderung durch Beschäftigungsförderung: Gemeinschaftsnutzungseinrichtungen in Brandenburg**

Marion Piek, LASA Brandenburg GmbH, Potsdam

In den Städten und Dörfern Brandenburgs hat sich seit der Wende 1989/90 durch das Engagement vieler Bürgerinnen und Bürger ein breites Spektrum lokaler Initiativen und Organisationen gebildet, teils unterstützt mit verschiedenen Förderinstrumenten, teils aus eigener Kraft heraus. Der zwischen 2001 und 2005 vom BMWA im Rahmen eines Modellprojekts geförderte Forschungsverbund „Gemeinschaftsnutzung“<sup>6</sup> hat untersucht, welchen Beitrag solche im peripheren ländlichen Raum tätigen Initiativen und Einrichtungen für die Verbesserung der Lebensqualität der BewohnerInnen und zur nachhaltigen Entwicklung ihrer Lebens- und Arbeitsorte leisten. Dies umfasst Aspekte der sozialen Infrastruktur und der regionalen Versorgung, sowie die Stärkung lokaler bzw. regionaler Ökonomie.

Im Rahmen der heutigen Tagung soll speziell auf Ergebnisse des Teilprojekts Beschäftigungsforschung eingegangen werden, welches sich mit den Beschäftigungspotenzialen dieser Einrichtungen befasste. Die Ausgangsthese war, dass als Antwort auf fehlende wirtschaftliche Perspektiven und anhaltenden Sozialabbau im Rahmen lokaler Initiativen sogenannte „Gemeinschaftsnutzungseinrichtungen“<sup>7</sup> entstehen, die vielfältige Produkte und Dienstleistungen zur Deckung der Bedürfnisse der BewohnerInnen entwickeln.

Mit „lokalen Initiativen“ sind (private) Zusammenschlüsse von BürgerInnen gemeint, die der Verbesserung der Lebensqualität in ihrem lokalen Umfeld dienen, indem sie konkrete persönliche Problemlagen aufgreifen und aus ihrem individuellen Potenzial und Engagement heraus neue Angebote zur Lösung schaffen. Als „Gemeinschaftsnutzungseinrichtungen“ werden solche lokalen Initiativen bezeichnet, die sich über die privaten Belange hinaus am Wohl des Gemeinwesens orientieren. Wesensmerkmal ist die Herausbildung von Strategien der Gemeinschaftsnutzung. Zur besseren Anschlussfähigkeit an die öffentliche Diskussion wurden sie auch als „gemeinwesenorientierte lokale Initiativen“ bezeichnet. (Forschungsverbund Gemeinschaftsnutzung 2006; Piek 2006)

Die Bestimmung dieser Einrichtungen erfolgte anhand von sechs vom Forschungsverbund erarbeiteten Kriterien. Danach sind Gemeinschaftsnutzungseinrichtungen dadurch gekennzeichnet, dass sie

- öffentlich bekannt, zugänglich und aufnahmebereit sind,
- von einer Gruppe getragen werden, welche durch etwas Gemeinsames, wie Wertvorstellungen, Ziele oder Interessen, verbunden ist,

---

<sup>6</sup> Von 2001 bis 2005 hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung im Rahmen der Nachhaltigkeitsforschung „Modellprojekte für regionales nachhaltiges Wirtschaften“ gefördert ([www.nachhaltig.org](http://www.nachhaltig.org)). Der Forschungsverbund Gemeinschaftsnutzung hat von Januar 2002 bis Sommer 2005 das Projekt „Gemeinsam nutzen, lokal gestalten: Gemeinschaftsnutzungsstrategien als Faktor für Stabilisierung und nachhaltige Entwicklung in ländlichen Räumen Brandenburgs“ umgesetzt. Untersucht wurden die Akzeptanz von Arbeitsformen und gemeinschaftlicher Nutzung, die Beschäftigungspotenziale, die Bildungs- und Unterstützungsbedarfe sowie die Umwelteffekte von Gemeinschaftsnutzungseinrichtungen. Die Ergebnisse wurden im Januar 2006 veröffentlicht (Bonas et al 2006).

<sup>7</sup> Dieser Begriff wurde vom Forschungsverbund als Arbeitsdefinition gewählt

- die Nutzung von Produkten und Dienstleistungen für mehrere Menschen ermöglichen,
- finanzielle Überschüsse zum Erhalt der Einrichtung und/oder anderweitig gemeinwohlorientiert verwenden,
- lokal verankert sind
- und Betätigungsmöglichkeiten für Menschen vor Ort bieten.

Mit 60 Initiativen aus dem ländlichen Raum Brandenburgs wurde - zunächst um ihre Passfähigkeit zu dieser Definition zu überprüfen - Kontakt aufgenommen und später punktuell zusammengearbeitet. Zehn Gemeinschaftsnutzungseinrichtungen davon wurden über zwei Jahre genauer untersucht und in ihrem Organisationsentwicklungsprozess begleitet.

Als Beispiele für solche lokalen gemeinwesenorientierten Initiativen sind zu nennen:

- Solidarische Organisationsverbände (von Vereinen, Unternehmen, BürgerInnen)
- (Sozial-)Genossenschaften
- (Dorf-)Gemeinschaftshäuser, Vereinshäuser
- Tauschkreise

Die untersuchten Gemeinschaftsnutzungseinrichtungen hatten überwiegend ein breites Angebots- und Aktivitätenspektrum für die BürgerInnen aufzuweisen.

<i>Handlungsfelder</i>	<i>Angebote</i>
<b>Ökologie</b>	ökologische Landwirtschaft und gesunde Ernährung, nachwachsende Rohstoffe, dezentrale ökologische Kläranlagen, Lehm- und Ökobau, Naturschutz, Erhalt und Pflege der Kulturlandschaften, alter Obstsorten etc.
<b>Tourismus</b>	touristische Dienstleistungsangebote zu unterschiedlichen Themen: lokale Bräuche und Handwerk sowie ländlicher, Kultur- und Industrietourismus
<b>Soziales</b>	Freizeit-, Beratungs- und Bildungsangebote für unterschiedliche soziale Gruppen: alters- oder geschlechtsspezifische Angebote, wie Jugendclubs oder SeniorInnenbetreuungen, Tafel
<b>Kultur</b>	Ausstellungen und Veranstaltungen, Pflege, Aufarbeitung und Verbreitung kultureller Traditionen und Güter etc.
<b>Gemeinwesen-entwicklung</b>	Unterstützung der Teilhabe von BürgerInnen (BewohnerInnen, Unternehmen, Vereine) an der Entwicklung ihres Gemeinwesens, Initiierung, Koordinierung von bzw. Mitwirkung an lokalen Agendaprozessen und Leitbildentwicklungen, Bürgerinitiativen, Angebot eines Dorfcasés, Förderung (über-)regionaler Kooperation

Tab. 1: Häufig angebotene Handlungsfelder und Angebotsspektren (Quelle: Piek 2006)

Hieran wird ersichtlich, dass die Angebote vielfach unter heutigen Bedingungen nicht marktfähig, d.h. die konkreten Leistungen nicht über Erlöse finanzierbar sind. In diesem Kontext sind die in Ostdeutschland ohnehin geringe und weiterhin sinkende Kaufkraft vieler BürgerInnen sowie die schlechte Haushaltslage der Kommunen gravierende Entwicklungshemmnisse. Das ist jedoch nicht gleichbedeutend damit, dass die Arbeit der Gemeinschaftsnutzungseinrichtungen gesellschaftlich nicht notwendig sei. Vielmehr leisten sie mit ihren Angeboten einen wesentlichen Beitrag zur Wahrung des sozialen Friedens und tragen – trotz ihrer schwierigen wirtschaftlichen Situation – in unterschiedlichen Bereichen zur Innovation unserer Gesellschaft bei. Wenn sie also notwendig, aber nach momentanen Bedingungen nicht oder kaum selbständig lebensfähig sind, benötigen sie Unterstützung.

Für die Gemeinschaftsnutzungseinrichtungen ist eine Mischung von ehrenamtlicher Arbeit und Erwerbsarbeit im Rahmen verschiedener Arbeitsformen - in Abhängigkeit von Förderinstrumenten - prägend. Neben ehrenamtlichem Engagement gab es fest und befristet angestellte (Projekt-)MitarbeiterInnen, geringfügig beschäftigte MitarbeiterInnen, ExistenzgründerInnen („Ich-AG“), FreiberuflerInnen, Auszubildende, PraktikantInnen, FÖJ/ FSJ/ Zivildienstleistende und schließlich in Eigenarbeit Tätige. Die Mehrzahl der Gemeinschaftsnutzungseinrichtungen nutzte Arbeitsförderinstrumente des Bundes und/oder des Landes (ABM, SAM) – Dies war neben dem ehrenamtlichen Engagement die für die Projektarbeit zweitwichtigste Arbeitsform. Einhergehend mit einer Veränderung der Arbeitsförderinstrumente ist ihre Bedeutung allerdings tendenziell gesunken.

Die untersuchten Gemeinschaftsnutzungseinrichtungen wiesen überwiegend hohe Beschäftigungspotenziale<sup>8</sup> auf, die u. a. daraus resultieren, dass sie und ihre Mitarbeitenden sehr kreativ und flexibel mit den verschiedenen Arbeitsformen zwischen Erwerbsarbeit, Freiwilligenarbeit und Eigenarbeit umgingen – oft bis hart an die Grenzen des Zumutbaren. Und mit weiterer Verlagerung bisher öffentlich realisierter Angebote in den zivilgesellschaftlichen Bereich wird sich diese Situation noch zuspitzen.

Hinsichtlich der arbeitsmarktlichen Rahmenbedingungen unter denen die Gemeinschaftsnutzungseinrichtungen (und der Forschungsverbund) arbeiteten, soll nur in Erinnerung gerufen werden, dass im Untersuchungszeitraum 2002 – 2004 auf Bundesebene mehrfach die individuell ausgerichteten Arbeitsmarktinstrumente neu geordnet wurden: Zum 1.1.2002 trat das JOB-AQTIV-Gesetz in Kraft, schrittweise ab 1.1.2003 wieder abgelöst durch die Gesetze „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz I – IV). Dabei wurden gerade die von solchen Initiativen häufig genutzten Arbeitsmarktinstrumente wie Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen grundsätzlich umstrukturiert und teilweise abgebaut.

Parallel dazu war im Land Brandenburg ein umfassender Rückzug von (Projekt-)Förderungen für die soziale Infrastruktur zu verzeichnen, deren Träger häufig gemeinwesenorientierte lokale Initiativen waren und denen somit wesentliche Grundlagen ihrer Arbeit entzogen wurden. Um einige zu nennen:

---

<sup>8</sup> Der Fokus der Untersuchungen war nicht nur darauf gerichtet, in wieweit Arbeits“plätze“ tatsächlich generiert werden können, sondern jegliche Form von potenzieller Erwerbsarbeit wurde berücksichtigt. Ein vom Forschungsverbund beleuchtetes Nachhaltigkeitsziel war in Anlehnung an Schäfer et al (2003) auch die Erhaltung des Reproduktionspotenzials (und nicht nur das der Produktion) unserer Gesellschaft und Umwelt (Forschungsverbund Gemeinschaftsnutzung 2006: 69ff). Damit gelangen auch Handlungsfelder in den Blickpunkt der Beschäftigungspotenziale, die unter heutiger Betrachtung als nicht marktfähig gelten.

- Die 14 Regionalstellen Frauen + Arbeitsmarkt wurden in Büros für Verzahnung und Chancengleichheit eingebunden und erhielten damit einen gänzlich anderen Charakter (2003).
- Die Förderung von 18 Frauenzentren wurde 2004 komplett eingestellt
- Die Förderung von 52 Arbeitslosen-Service-Einrichtungen wurden 2001 zunächst auf 38 reduziert und Ende 2004 gänzlich eingestellt.

Die Gemeinschaftsnutzungseinrichtungen arbeiteten daher unter höchst unkalkulierbaren Rahmenbedingungen. Um trotzdem Projekte für ihre Mitmenschen, ihren Ort oder ihre Region anstoßen und auf den Weg bringen zu können, mussten sie ein hohes Maß an Kreativität, Flexibilität und Motivation entwickeln. Und viel zu oft standen und stehen sie vor der Frage: Wie lange können wir noch (so) weiterarbeiten?

Im gesamten Untersuchungszeitraum arbeiteten die Gemeinschaftsnutzungseinrichtungen mit einem Mix an Finanzierungsquellen, zum nicht unerheblichen Teil aus Zuschüssen der öffentlichen Hand, davon insbesondere die der Bundesagentur für Arbeit. Bei abnehmender öffentlicher Förderung wurde die Beantragung und Umsetzung allerdings immer aufwendiger, weil zugleich die Anforderungen der Zuwendungsgeber stetig stiegen und noch steigen. Das hat zur Folge, dass die Initiativen permanent mit Mittelakquise befasst sind. Gerade bei diesen gemeinwesenorientierten lokalen Initiativen, die mit einem hohen Anteil Freiwilliger arbeiten, kostet die Akquise von Fördermitteln oft die letzten verfügbaren Personalkapazitäten, so dass keine freien Ressourcen für die Entwicklung anderer Projekte verbleiben. Ein Problem ist auch, dass infolge der projektorientierten Umsetzung der Förderungen längerfristige kontinuierliche Arbeitsprozesse erheblich erschwert werden, wobei die meisten Gemeinschaftsnutzungseinrichtungen inzwischen über umfangreiche Kompetenzen des Projekt- und Fördermittelmanagements verfügen. Die Nutzung von befristeten Förderungen hat oft aber noch weitere „Nebenwirkungen“. Durch den Einsatz der Mittel der Bundesanstalt für Arbeit ist z.B. keine längerfristige Mitarbeiterbindung und damit keine systematische Personalentwicklung möglich.

Das heißt, die Gemeinschaftsnutzungseinrichtungen sind infolge häufig wechselnder MitarbeiterInnen permanent mit Kompetenzvermittlung befasst und durch Kompetenzverlust gebeutelt. Besonders problematisch ist dieses, wenn weggehende MitarbeiterInnen auf Grund ihres speziellen Know-hows im Bereich Projektakquise in verantwortlicher Rolle tätig waren.

Das bestehende Fördersystem ist für die Initiativen demzufolge oft höchst ineffizient und verschlingt viel Energie der Aktiven allein schon für die Beantragung der Fördermittel, ohne dass sie wissen, ob sie die Förderung tatsächlich erhalten. Diese Energie fehlt dann letztlich, um alternative Finanzierungsquellen zu erschließen, wie beispielsweise Sponsoring und Spenden, aber auch die Entwicklung und Etablierung marktfähiger Produkte, mit denen Einnahmen erzielt werden können. Als ein sehr positives, engagementförderndes Förderinstrument wurde von den untersuchten Einrichtungen die Förderung für beschäftigungsorientierte lokale Initiativen des Brandenburger Arbeitsministeriums erfahren. (Siehe Beitrag von Herrn Wend). Zweifelsohne ist das Hauptproblem dieser gemeinwesenorientierten lokalen Initiativen die Finanzierung ihrer Arbeit. Dieses kann nur gesamtgesellschaftlich gelöst werden. Bisher sind die Instrumente der Arbeitsförderung noch immer ein wesentliches Element der Schaffung und Bereitstellung sozialer Infrastruktur. Der Rückgang der Förderung führte zwar minimal zur Schaffung nicht geförderter Arbeit, bedingt aber zugleich zunehmend prekäre Arbeitsformen für die Mitarbeitenden.

Abschließend seien zentrale Unterstützungsbedarfe dieser gemeinwesenorientierten lokalen Initiativen genannt, die in Ihrer Umsetzung gar nicht viel Mittel beanspruchen, aber eine erhebliche Verbesserung ihrer Arbeit und damit eine gewisse Entlastung der Aktiven ermöglichen würden:

- Verbreitung von Instrumenten zur Verdeutlichung des Beitrags der gemeinwesenorientierten lokalen Initiativen zur nachhaltigen Entwicklung und zur Wertschöpfung ihrer Region
- Verbreitung von Instrumenten zur Aktivierung von BürgerInnen
- Schaffung eines Klimas der Anerkennung solcher Initiativen
- Angebote zum Erwerb von Kenntnissen des strategisches Management, der Organisations- und Personalentwicklung sowie von neuen Kooperations- und Finanzierungsmodellen
- Verbreitung kooperativer Finanzierungsmodelle (Regionale Entwicklungspartnerschaften, Bürgerstiftungen, Regionalwährungen)
- Verbreitung positiver Beispiele durch Erfahrungsaustausche

Damit habe ich nur einige Ansätze aufgezeigt, wie die Potentiale von Gemeinschaftsnutzungseinrichtungen zur Bewahrung und Entwicklung sozialer Infrastruktur unterstützt werden können. Dazu ist allerdings die Förderung von Politik und Verwaltung nötig. Diese ist meines Erachtens unerlässlich, denn letztlich verbergen sich hinter den Initiativen die Belange der Menschen.

## **Nachfragen und Diskussion**

Im Anschluss an den Vortrag wurde Fragen nach den Größenordnungen der beteiligten Organisationen und nach der personellen Zusammensetzung der Projekte gestellt. V.a. die finanzielle Absicherung der Aktiven sowie die vorhandenen Kompetenzen und Qualifikationen standen im Vordergrund des Interesses - angesichts der prekären Projektfinanzierung mit zugleich hohen Anforderungen an selbstständiges Arbeiten.

Bei den Gemeinschaftsnutzungsprojekten gebe es eine große Bandbreite von 20-200 beteiligten Personen. Die Aktiven seien oftmals älter und von Anfang an dabei gewesen, viele von ihnen stünden nun kurz vor der Rente. Damit drohe aktuell die Gefahr, dass mit ihrem Weggang viele Kompetenzen und auch die soziale Ausrichtung der Projekte verloren geht. Auch in Bezug auf Qualifikationen gebe es eine große Bandbreite sowie bei den Motiven. Geschäftsführer großer Beschäftigungsunternehmen, die für ihre Produkte und Dienstleistungen einen lokalen Markt aufbauen wollen, seien ebenso dabei, sowie Menschen aus der Gemeinde, die sich schon immer für „ihr Dorf“ engagiert haben. Generell sei es den Projekten gut gelungen, durch partizipative Arbeitsformen alle Kompetenzen gleichberechtigt mithinzubeziehen.

## **Literatur**

BONAS, INGRID ET AL 2006 (Hg.): Gemeinschaftsnutzungsstrategien für eine lokale nachhaltige Entwicklung, ökom München

FORSCHUNGSVERBUND GEMEINSCHAFTSNUTZUNG (2006): Bedeutung der Gemeinschaftsnutzungseinrichtungen für eine Nachhaltige Entwicklung. In: Bonas, Ingrid et al (2006): Gemeinschaftsnutzungsstrategien für eine lokale nachhaltige Entwicklung, ökom München

PIEK, MARION (2006): Beschäftigungspotenziale gemeinwesenorientierter lokaler Initiativen in Brandenburg. In: Bonas, Ingrid et al (2006): Gemeinschaftsnutzungsstrategien für eine lokale nachhaltige Entwicklung, ökom München

SCHÄFER, M./NÖLTING, B./ ILLGE, L. (2003): Zukunftsfähiger Wohlstand – Analyserahmen zur Evaluation nachhaltiger Wohlstandseffekte einer regionalen Branche. Discussion paper 10/03, Zentrum Technik und Gesellschaft, Berlin

## **Soziale Betriebe als Motor lokaler Ökonomie - Zwischen Markterfordernissen und Integrationsansprüchen**

*Ulrich Steinmeyer, Biber - Fachhandel für biologische Baustoffe, Verden*

### **1. Geschichte und Leitbild der Biber GmbH**

#### **Hintergrund und Entstehungsgeschichte**

Der Biber wurde Ende 1995 als selbstverwaltete ökologische Baustoffhandlung in Form einer GmbH von vier Menschen gegründet, die sich aus einem Wohnprojekt kannten und sich eine kollektive Existenzgrundlage schaffen wollten.

Mit dabei waren ein Dipl. Ökonom, eine Dipl. Biologin, ein Teppichverkäufer und ein Zimmerergeselle. Auch wenn niemand direkt vom Fach war, gab es genügend Qualifikationen, um damit erfolgreich starten zu können. Der Dipl. Ökonom fertigte ein ausführliches Gründungskonzept an, und mit eigenen Geldern und Gründungskrediten der Bank konnte der Betrieb eröffnet werden, der erst 1000 DM pro Person und Monat zahlen konnte, nach 12 Monaten dann 1500 DM und später dann 2000 DM. Alle waren Gesellschafter/Geschäftsführer im Betrieb. Alle grundlegenden Entscheidungen wurden wöchentlich gemeinsam besprochen und entschieden. Die ersten zwei Jahre waren durch viel Einarbeitung und Anspannung gekennzeichnet, da viele Dinge, die insbesondere für den Handwerksbereich wichtig sind, uns vorher nicht bekannt waren. Dennoch gab es sehr wenige Reklamationen und ein kooperatives Verhältnis zu befreundeten Betrieben der Branche sowie Herstellern, bei denen wir uns Rat holen konnten.

#### **Marktsegment**

Der Biber bietet Produkte und Verarbeitung in den Bereichen Vollholzböden, Kork, Linoleum und Teppiche, Dämmung mit Zelluloseflocken und Flachs, Naturfarben, Lehmputze, Fenster und Naturmatratzen an. Der Handwerksbetrieb wurde handwerksrechtlich über einen befreundeten Architekten mit Tischlerausbildung abgesichert.

Das wirtschaftliche Marktsegment ist im Verhältnis zum gesamten Baumarktbereich relativ klein, war aber durch den Rückgang der Branche in den letzten zehn Jahren nicht so stark betroffen wie der Gesamtmarkt. Der BIBER hat seinen Roherlös kontinuierlich steigern können.

#### **Umwandlung in einen „Sozialen Betrieb“**

Der Betrieb zog Mitte 1998 nach zweieinhalb Jahren in das „Ökozentrum Verden“ um. Dieses hatten wir mitgegründet und beim Umzug vergrößerten wir unsere Verkaufsfläche um mehr als das Doppelte auf 220m<sup>2</sup> und hatten mit knapp 200m<sup>2</sup> erstmals ein vernünftiges Lager. Es war beim Umzug klar, dass wir uns auch personell erweitern mussten. Dazu schien uns das Programm für „Soziale Betriebe“ des Landes Niedersachsen geeignet.

Wir erweiterten uns dadurch 1998 von vier auf zehn Mitarbeiter. Drei davon im Ladengeschäft und sieben im Handwerk. U.a. stellten wir einen Malermeister an. Auf die genauen Bedingungen und Auswirkungen der Förderung gehe ich weiter unten noch gesondert ein.

Durch die Größe und Mitarbeiterzahl wurde es nötig, differenzierte arbeitsteilige Betriebsstrukturen einzuführen, zumal wir unsere quasi-genossenschaftlichen Strukturen auch mit 10 und mehr Mitarbeitern weiterführen wollten. Wir führten daher mit allen Betriebsangehörigen von 1999 bis Ende 2000 eine Organisationsentwicklung durch, an deren Ende eine sehr umfangreiche Geschäftsordnung mit zwei Geschäftsführern und verschiedenen Verantwort-



tungsbereichen stand. Dabei entstand u.a. unser Leitbild, woraus ich im folgenden einige für uns relevante Zielsetzungen nennen möchte.

### **Leitbild Biber**

#### *Genossenschaftliches Leitbild*

- *aktive Transparenz gegenüber allen Gesellschafter/innen über alle betrieblichen Vorgänge. Zugang zu allen Akten und Informationen. Es wird angestrebt, daß jedeR Gesellschafter/in einen ähnlich hohen Beitrag zum Eigenkapital des Bibers leistet. Mitarbeiter/innen ohne eigenes Finanzkapital sind so zu unterstützen / beraten, daß eine Teilnahme möglich wird. Der Beitritt zur Gesellschaft darf nicht an fehlendem finanziellen Besitz scheitern.*
- *Der Betrieb ist im Eigentum der Belegschaft. Ziel ist es, daß alle die dauerhaft im Biber arbeiten, nach einer Anwartszeit Gesellschafter/in des Bibers werden.*
- *Ziel ist eine gleichberechtigte Möglichkeit zur Einflußnahme aller Gesellschafter/innen auf den Betrieb. Dies gilt insbesondere für Fragen betrieblich-strategischer Zukunftsentscheidungen. Dieses Ziel ist von der Geschäftsführung aktiv zu fördern.*
- *In der Gesellschafter/innenversammlung hat jedeR Gesellschafter/in eine Stimme. Die Stimmverteilung ist nicht an die eingebrachte Kapitalmenge zu knüpfen.*
- *Ziel ist eine möglichst flache Hierarchie im Betrieb. Weisungsbefugte Positionen im Betrieb sind wählbar mit befristeter Amtszeit zu gestalten.*
- *Dezentralisierung von Entscheidungen, Verantwortung und Selbstbestimmung in teilautonomen Arbeitsbereichen, hohe Eigenverantwortung der Mitarbeitenden.*
- *Wir unterstützen nach unseren Möglichkeiten Netzwerke, die sich ebenfalls für genossenschaftliches Wirtschaften einsetzen.*

#### *Wirtschaftliches Leitbild*

- *Wir wollen mit dem Biber erfolgreich und effektiv wirtschaften*
- *Ziel ist die dauerhafte Erwirtschaftung eines guten Lebensunterhaltes der Mitarbeiter/innen durch effektive Arbeits- und Entscheidungsformen.*
- *Um den Erfolg zu sichern, wollen wir die Marktführerschaft für biologisches Bauen im Landkreis Verden sichern und ausbauen.*
- *Um den Erfolg des Bibers zu sichern, wollen wir sinnvolle Modelle der innerbetrieblichen Arbeitsteilung erproben und anwenden.*
- *Wir wollen klare Entscheidungsstrukturen etablieren.*
- *Wir nehmen uns im Biber Zeit zur Pflege eines guten und freudemachenden Arbeitsklima. Dies steht für uns nicht im Widerspruch zu einem effizienten Arbeiten. Effizienz macht Spaß und Arbeiten macht Spaß.*

#### *Zusammenarbeit*

- *Im Biber sollen nach Möglichkeit alle Mitarbeitenden Mitunternehmer/innen, d.h. Eigentümer/innen des Betriebes sein.*
- *Dies bedeutet, daß von jeder und jedem Mitarbeiter/in ein hohes Maß an Eigenverantwortung und Engagement erwartet wird, sich für die Ziele des Betriebes einzusetzen.*
- *Eigenverantwortung bedeutet u.a., daß die Bringschuld bei einer gemeinsam verabredeten Arbeit immer bei dem/derjenigen liegt, der/die die Aufgabe übernommen hat.*
- *Insbesondere möchten wir im Rahmen des Betriebes einen kooperativen Umgang erlernen und immer weiter verbessern.*

#### *Soziale / Ökologische Zielsetzungen*

- *Wir möchten gesellschaftlich sinnvolle Dienstleistungen und Güter produzieren und handeln, die mit den Wertvorstellungen der Unternehmensmitglieder im Einklang stehen. Sie sollen insbesondere bei Herstellung, Transport, Verwendung und Entsorgung ökologischer Verantwortung gerecht werden. Die Produkte sollen nicht unter ausbeuterischen Verhältnissen hergestellt sein.*
- *Selbstentfaltung / Selbstverwirklichung der Mitarbeitenden in der gemeinsamen, kooperativen Arbeit bei hoher Zufriedenheit.*
- *Unsere Produkte sollen so ausgewählt sein, daß sie die Gesundheit der Kund/inn/en und Mitarbeiter/innen fördern.*
- *Umstiegsmöglichkeiten von Mitarbeitenden in andere Betriebsaufgaben durch Fortbildung und Weiterbildung sollen im Rahmen der betrieblichen Möglichkeiten ermöglicht werden.*
- *Berücksichtigung von Doppelbelastungen durch Kinderbetreuung oder Pflege anderer Menschen.*
- *Neben dem Angebot von Produkten und Dienstleistungen mit hohen Preisen werden auch immer Substitut-Angebote vorgehalten, die sich auch Menschen leisten können, die nicht über ein großes Einkommen verfügen.*
- *Förderung von Recycling*

#### Professionelle Ziele

- *Wir wünschen uns eine langfristig hohe Kundenzufriedenheit durch professionelle Beratung und Verkauf von Gütern und Dienstleistungen. Es geht nicht nur um den schnellen Verkauf, sondern darum, Kunden zu unterstützen, eine für sie optimale Lösung zu finden.*
- *Zur Förderung der Kundenzufriedenheit gehört für uns eine schnelle Beantwortung von Kundenanfragen und eine intensive Betreuung bis nach dem Kauf- oder Bauabschluß.*
- *Wir wollen, daß die Verkäufer/innen wirkliche ExpertInnen werden und genau über die vom Biber verkauften Produkte informiert sind. Um das zu gewährleisten, veranstalten oder besuchen wir regelmäßig interne und externe Fortbildungen.*
- *Zur professionellen Beratung gehört nach unserer Meinung auch die Verfügbarkeit der Volldeklaration der Inhaltsstoffe aller verkauften Produkte. Dafür tragen wir regelmäßig Sorge.*
- *Erstklassige Verarbeitung erstklassiger Waren. Ständige Weiterentwicklung von Qualität, Verarbeitungsformen und Produktinnovation.*
- *Nach-Kauf-Betreuung. Wenn Kunden nicht zufrieden sind, wird gemeinsam nach Lösungen gesucht und gegebenenfalls unbürokratisch Abhilfe geschaffen.*
- *Reklamationen werden zur Verbesserung des Angebotes genutzt.*
- *Förderung von Selbstbau und Selbsthilfe der Kund/innen.*
- *Der Biber ist eine lernende Organisation. Wir möchten uns und den Betrieb immer weiterentwickeln und für neue gesellschaftliche Fragestellungen offen bleiben.*
- *Irgendwann wollen wir als Biber ganze Häuser verkaufen und bauen können, in denen Menschen gesund, ökologisch und zufrieden wohnen.*
- *Unser Umgang mit Kunden und Lieferanten soll von gegenseitiger Fairneß und Vertrauen geprägt sein. Darum bemühen wir uns aktiv und wünschen uns die Kooperationen mit Handwerkern, Zulieferern und anderen.*

## 2. Förderung als „Sozialer Betrieb“

### Umfang der Förderung

Das niedersächsische Programm für „Soziale Betriebe“ war für uns eine Möglichkeit, das angestrebte Wachstum des Betriebes zu organisieren. Ohne das Programm hätten wir ansonsten vermutlich nur zwei neue Festanstellungen vorgenommen.

Vorraussetzung für die Förderung war 1. die Beschäftigung von mindestens vier Personen in Vollzeit, 2. dass der Betrieb nicht älter als drei Jahre ist und dass 3. ein überzeugendes Konzept vorgelegt wurde, welches die dauerhaften Erfolgsaussichten des Betriebes deutlich machen konnte.

Die Förderung umfasste fünf Jahre Lohnkostenzuschüsse in Höhe von 70, 60, 50, 40 und 30% der Arbeitgeber-brutto Lohnsumme (Tarifbindung der Löhne wurde durch das Programm vorgeschrieben) und zusätzlich 20% Gemeinkosten zu dieser Förderung. Daneben waren Qualifizierungsmaßnahmen für die neuen Mitarbeiter vorgeschrieben, außerdem 20.000 DM Investitionskostenzuschuss pro Arbeitsplatz.

Die Förderung wurde bewilligt, obwohl es einen deutlichen Vorbehalt gegen kollektive Gründungen gab. Da wir aber bereits zwei Jahre erfolgreich gewirtschaftet hatten, wurde das Projekt von der LABIB in Hannover für gut befunden und gefördert. Nach drei Jahren wurde die Förderung überprüft und wäre eingestellt worden, wenn keine Aussichten auf Erfolg bestanden hätten.

Während in dem Programm für Soziale Betriebe zu Beginn des Programms (vor etwa über fünfzehn Jahren) nur Arbeitsstellen mit mindestens sechs Arbeitsplätzen gefördert wurden fand eine Veränderung der Förderungsauswahl hin zu mehr am Markt agierenden Betrieben statt, damit die Arbeitsplätze auch dauerhaft bestehen bleiben. Denn viele Beschäftigungsbetriebe konnten sich nach der Förderung nicht mehr am Markt behaupten. Außerdem wurden die recht aufwendigen und bürokratischen Qualifizierungsmaßnahmen etwas zurückgefahren.

Der Biber bekam erst vier Stellen bewilligt, die auf fünf Teilzeitarbeitsplätze verteilt wurden, ein Jahr später noch eine weitere Stelle, da es die Umsatzzahlen hergaben.

Der Betrieb vergrößerte sich damit von vier auf zehn Arbeitsplätze und der Lohn wurde einheitlich auf Tariflohn für Tischler-Gesellen angehoben (ca. 1700 Euro brutto Vollzeit).

### Personengruppen und Qualifizierung

Auf den Stellen durften nur Langzeitarbeitslose (min. 1 Jahr arbeitslos) oder von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohte Personen (min. ½ Jahr arbeitslos) eingestellt werden.

Die notwendige Qualifizierung fand im wesentlichen im Betrieb statt und durch Seminare der Hersteller (Auro, Woodline,...). Da der Biber in einem Bereich mit qualitativ hohen Ansprüchen an die Produkte auch in der Verarbeitung tätig ist, ist die gute Arbeit der Handwerker eines der Erfolgsbedingungen des Betriebs. Somit konnten am Arbeitsmarkt nicht beliebige Menschen für diesen Betrieb ausgesucht werden, sondern nur solche, die auch selbständig und verantwortlich Baustellen-vorhaben abwickeln konnten. Damit war es gar nicht so einfach, am Arbeitsmarkt entsprechende Mitarbeiter zu finden. Auf Grund unserer Struktur als selbstverwalteter Betrieb im ökologischen Bereich konnten wir aber unkonventionelle Arbeitslose erreichen, die verschiedene Integrationsprobleme am Arbeitsmarkt haben, z.B. Mitarbeiter/innen, die unter konventionellen hierarchischen Verhältnissen Schwierigkeiten ha-

ben, Frauen, häufig Lesben, die in normalen Handwerksbetrieben Schwierigkeiten haben oder Menschen mit Behinderung. Also eher Menschen, die am Arbeitsmarkt diskriminiert werden, als solche mit Leistungseinschränkungen. Der Biber hat eine bunte Mischung von Mitarbeiter/innen, die so sicher nicht dem Durchschnitt entspricht. Vollzeitstellen gibt es gar nicht, so daß sich etwa elf sozialversicherte Mitarbeiter/innen ca. sieben Vollzeitstellen teilen. Der Frauenanteil beträgt 30-40%, der Anteil der Migranten 25%, zwei Mütter sind in Mutterschutz, eine davon fängt im September wieder mit Teilzeit an. Dabei sind auch ein Alkoholiker und zwei Menschen, die mit ihren Kleinbetrieben zuvor pleite bzw. fast pleite gegangen sind.

Und: Es geht uns gut damit. Trotz der teilweise recht anstrengenden Arbeit ist die Zufriedenheit mit der Arbeit und dem Betriebsklima ausgesprochen hoch. Darüber sprechen wir halbjährlich auf unseren Wochenenden ausführlich, und die Rückmeldung ist fast ausschließlich positiv. Der Lohn bewegt sich leider immer noch am unteren Ende der Tariflöhne für Handwerkergehilfen. Da der Hochbaubereich in Niedersachsen aber seit unserer Gründung 1995 um die Hälfte geschrumpft ist, ist der Preisdruck sehr hoch und es sind kaum Preiserhöhungen am Endkundenmarkt möglich. Unsere Produktivität haben wir kontinuierlich steigern können, so dass wir durch den Wegfall der Förderung nur eine kleine Lücke hatten. Diese konnten wir dann durch Produktivitätssteigerungen in den nächsten zwei Jahren ausgleichen. Dabei spielte es eine Rolle, dass wir bei der Personalsuche nicht mehr auf die Gruppe der Langzeitarbeitslosen beschränkt waren und so sehr gute Mitarbeiter finden konnten, die den Betrieb jetzt wesentlich mitgestalten.

### **Begleitende Maßnahmen des Programms**

Das Programm für Soziale Betriebe wurde durch quartalsweise betriebswirtschaftliche Auswertungen für die geförderten Betriebe begleitet und durch Veranstaltungen für die Geschäftsführung zu Steuerrecht, Haftungsfragen, etc. die teilweise recht hilfreich waren.

### **3. Wie ist die Förderung zu bewerten?**

Zum Schluss noch einige grundlegende Bewertungen und Gedanken dazu, ob die Förderung des Biber konkret zu mehr Beschäftigung geführt hat, wie sich durch solche Programme generell mehr Beschäftigung generieren lässt und ob die Integration und Qualifizierung Langzeitarbeitsloser erreicht wurde.

Der Biber ist ein Unternehmen, welches sich am Markt behaupten muss. Es werden dort qualitativ hochwertige Waren verkauft und verarbeitet. Daher gibt es hohe qualitative Anforderungen an die Mitarbeiter.

Auf Grund dieser Rahmenbedingungen konnte es uns nur sehr begrenzt gelingen, Menschen mit Leistungseinschränkungen zu integrieren. Wir hatten Mitarbeiter, die in der Stunde im Durchschnitt nur 1m<sup>2</sup> Parkett verlegt haben. Zur Zeit liegt der Durchschnitt zwischen 2 und 3 m<sup>2</sup>. Wenn wir marktübliche Preise von 20 Euro pro m<sup>2</sup> bekommen, gehen wir als Betrieb pleite, wenn wir mehrere Mitarbeiter haben, die nur 1m<sup>2</sup> pro Stunde verlegen. Oder wir müssen unsere Löhne in den Armutsbereich senken. Da wir kaum Tätigkeiten haben, bei denen es „nicht so drauf an kommt“, ist praktisch kaum Platz für leistungsschwache Mitarbeiter. Eine Qualifizierung zu schnellerem und zugleich umsichtigerem Arbeiten haben wir nicht realisieren können.

Wir haben daher auch eine Entlassung vorgenommen, da klar wurde, dass es so nicht weitergeht. Während des Förderzeitraumes von fünf Jahren hatten wir deutlich mehr leistungsschwache Mitarbeiter beschäftigt, als danach. Die Förderung ist damit in direktem Zusam-

menhang zu sehen. Nach Ende der Förderung schlägt sich die Beschäftigung eines leistungseingeschränkten Mitarbeiters direkt auf den Lohn durch, worauf die anderen Mitarbeiter nur begrenzt Lust haben.

Hingegen ist es sehr wohl geglückt, Menschen zu integrieren, die am Arbeitsmarkt unter Diskriminierung leiden. Die ehemals Geförderten sind auch in vollem Maß in die Selbstverwaltung integriert und sehr zufrieden mit ihrem Arbeitsumfeld.

Als Unternehmen, welches am Markt agiert, haben wir kaum Einfluss auf die Rahmenbedingungen. Die Abschaffung des dreigliedrigen Schulsystems, die Schaffung eines öffentlichen Beschäftigungssektors und die Einführung von Mindestlöhnen würde nach meiner Einschätzung mehr für die gesellschaftliche Integration von arbeitslosen und leistungsschwachen Menschen beitragen, als noch so viele Fördermaßnahmen für einzelne Unternehmen, die zeitlich begrenzt vergeben werden und nach Ablauf der Förderungsfrist allerhöchstens ein Karusell der Arbeitssuchenden in Schwung bringt (was ja auch sinnvoll sein kann) und sicher nicht zu einer Verringerung der Arbeitslosigkeit führt. Die Arbeitsprozesse werden immer komplexer und führen sogar im handwerklichen Bereich zu immer höheren Ansprüchen an die Beschäftigten. Gleichzeitig produziert unser Bildungssystem immer mehr „Ungebildete“. Das passt nicht und sogar einige Handwerkskammern fordern daher schon die Abschaffung des dreigliedrigen Schulsystems und eine Verbesserung unseres Bildungssystems. Das macht mehr Sinn, als viele Menschen aufwendig nachträglich zu qualifizieren.

Wenn überhaupt eine öffentliche Förderung von Betrieben zu mehr Beschäftigung führen kann, dann nur, wenn sie

- institutionell dauerhaft ist und gezielt bestimmte Bereiche damit gestützt werden sollen (Kultur, Ökologie, Soziales. Z.B. würde eine Förderung von soziokulturellen Zentren zu mehr zusätzlicher Beschäftigung im Kulturbereich führen, da dieser Bereich am Markt so in weiten Teilen nicht existenzfähig ist)
- oder wenn sie Wirtschaftssektoren fördert, die potentiell arbeitskraftintensiv sind (das ist beim Biber z.B. der Fall). Da wir im Wesentlichen wenig industriell aufbereitete Waren handwerklich verarbeiten (Lehm, rohe Vollholzdiele), verbleibt vor Ort ein großer Teil der Wertschöpfung und in 1 m<sup>2</sup> Vollholzdiele steckt bestimmt mehr Arbeit als in 1 m<sup>2</sup> Laminat. D.h. aber auch, dass durch die Förderung durchaus andere Sektoren Wettbewerbsnachteile haben und es zu Verdrängung kommen kann, allerdings von Bereichen, die weniger arbeitsintensiv und damit beschäftigungsintensiv sind.
- oder wenn sie importsubstituierende Wirtschaftssektoren fördert, welche zusätzliches Einkommen in die Region bzw. ins Land holen bzw. halten. Der Biber nimmt aus ökologischen Gründen z.B. kein Holz aus Übersee, sondern möglichst aus regionalem Anbau, was z.B. die Waldwirtschaft im Sauerland stärkt.

Insofern hat die Förderung des Biber konkret für den geförderten Zeitraum zur Beschäftigung leistungsschwacher Mitarbeiter beigetragen, die Beschäftigung von am Arbeitsmarkt diskriminierten Arbeitnehmern dauerhaft gefördert und vermutlich insgesamt durch die Unterstützung eines arbeitsintensiven und regional orientierten Wirtschaftssektors zur Generierung von mehr dauerhaften Arbeitsplätzen geführt.

## **Nachfragen und Diskussion**

Auf Nachfrage wurde die Rechtsform des Baustoffunternehmens erläutert. Für das Unternehmen wäre zwar die Form der Genossenschaft angemessen gewesen, dennoch ist eine GmbH gegründet worden. Zum einen waren die Initiatoren zuwenig Gründungsmitglieder für die damals geltende Voraussetzung von sieben Personen als Mindestgröße für eine Genossenschaftsgründung. Zum anderen habe man sich auch aus Kostengründen dagegen entschieden, da die Prüfgebühren für eine Genossenschaft hoch sind. Die GmbH sei so lange „geformt“ worden, dass sie strukturell einer Genossenschaft nahe kommt, z.B. ist jede Person unabhängig vom Kapitalanteil in gleichem Umfang stimmberechtigt.

Der Referent antwortete ferner auf die Frage, inwiefern das am Markt operierende Unternehmen überhaupt als „nicht gewinnorientiert“ gelten könne. Eventuell anfallende Überschüsse würden zunächst in die Anpassung der Löhne fließen, die sich aktuell unterhalb des Tariflohns befinden. Weiterhin verwies der Referent auf den hausinternen Umverteilungsmodus innerhalb des ökologischen Zentrums Verden, in dem das Unternehmen seine Geschäftsräume hat. Damit würden die im Haus ebenfalls ansässigen gemeinnützigen und politischen Organisationen unterstützt: zum einen zahlten Betriebe mehr Miete als gemeinnützige oder politische Organisationen, zum anderen würden im Falle der Erwirtschaftung von Überschüssen die Miete auch nach oben angepasst. Generell aber könnten in dem strukturschwachen und ländlichen Gebiet sowieso keine großen Gewinne erwartet werden.

Einige Nachfragen wurden bezüglich des Verbleibs der im Rahmen des Programms „sozialer Betrieb“ geförderten Langzeitarbeitslosen nach Ablauf der Förderperiode gestellt, u.a. nach den betriebsinternen Entscheidungsstrukturen im Falle von Einstellungen und Entlassungen. Die Hälfte der sechs ehemals geförderten Langzeitarbeitslosen seien noch im Betrieb, die anderen drei hätten über die Qualifizierung im Rahmen des Förderprogramms woanders eine Stelle gefunden oder seien in Rente gegangen. Nach Abschluss der Förderung wurden auch weiterhin neue MitarbeiterInnen eingestellt. Die Einstellung von neuen MitarbeiterInnen werde zunächst von einem Dreiergremium entschieden und innerhalb von drei Monaten dann von allen Betriebsangehörigen zusammen bestätigt oder nicht. Bislang sei eine Person gegen ihren Willen entlassen worden, die anderen hätten den Betrieb wegen Rente oder Wegzug verlassen.

Schließlich wurde darüber diskutiert, wie es dem Betrieb gelungen sei, im und nach dem Förderzeitraum die Produktivität so zu steigern, dass sich das Unternehmen stabilisieren konnte. Zum einen habe es während der Förderperiode eine überproportionale Steigerung des Roherlöses gegeben, was durch den quantitativen Sprung von vier auf zehn MitarbeiterInnen bewirkt worden sei. Nach Beendigung der Förderung sei dann der Einheitslohn abgesenkt worden; außerdem habe es durchaus gruppeninterne Creamingprozesse zuungunsten von leistungseingeschränkten MitarbeiterInnen gegeben, die dann nach einer Zeit wieder aus dem Betrieb ausgestiegen sind. In diesem Zusammenhang wurde angemerkt, dass der Erfolg dieses Betriebsmodells nicht mit dem Anspruch der dauerhaften Beschäftigung von leistungsschwächeren ArbeitnehmerInnen kompatibel sei. Der Referent verwies darauf, dass die Herausforderungen des Marktes sehr hoch sind. Die Arbeiten im Rahmen der Baustellenabwicklung seien komplex und verlangten gründliches und selbstständiges Arbeiten. Es gebe daher kaum Bereiche für die Einrichtung dauerhafter „Einfacharbeitsplätze“. Von einigen TeilnehmerInnen wurde demgegenüber betont, dass der Betrieb ein Beispiel für ein kollektiv getragenes Unternehmen sei, das nur deshalb funktioniert, weil es einen Konsens zum Einheitslohn gibt, wodurch Leistungsschwächere mitfinanziert werden.

## **Gesamtdiskussion Vormittag - Beschäftigungsförderung im Spannungsfeld sozialpolitischer und wirtschaftlicher Zielsetzungen**

Ausgangspunkt der Abschlussdiskussion des Tagungs-Vormittags war die Frage, ob es sich bei dem eingangs vorgestellten Baustoffunternehmen überhaupt um einen sozialen Betrieb handelt. Dazu wurden die generellen Merkmale eines „sozialen Betriebes“ sowie seine Erfolgskriterien diskutiert.

Als Erfolgsfaktoren im Sinne der Beschäftigungsgenerierung sowie der Entwicklung und Etablierung innovativer Produkte wurden zwei Aspekte angeführt: zum einen seien überdurchschnittlich motivierte Schlüsselakteure wichtig, zum anderen ein Markt, der sich tendenziell ausbreitet. In diesem Zusammenhang wurde auch auf die Vorteile des Programms „soziale Betriebe“ in Niedersachsen gegenüber anderen Länderprogrammen hingewiesen. Die degressiv ausgestaltete Fünf-Jahres-Förderung sei ein realistischer Zeitrahmen um ein neues Produkt oder eine neue Dienstleistung wirtschaftlich tragfähig am Markt zu etablieren und erfolgreich über die „Durststreckenphase“ hinauszukommen.

Auch wenn für leistungseingeschränkte Arbeitslose das Geschäftsmodell des vorgestellten Baustoffunternehmens nur begrenzt langfristig wirksam sei, so schränke dies die Qualifizierung dieses Ansatzes als „sozialer Betrieb“ nicht ein, so die Meinung einiger TeilnehmerInnen. Denn mit dem betriebsinternen Einheitslohn verbunden mit einer lokal-ökonomischen / und ökologischen Zielsetzung würden auch gesellschaftliche Zielsetzungen verfolgt. V.a. die Bereitschaft, für unterschiedliche Arbeit den gleichen Lohn zu zahlen bzw. zu erhalten, sei ein wesentlicher sozialpolitischer Baustein, der dem gesellschaftlichen Mainstream fundamental widerspreche.

Es wurde die Frage aufgeworfen, inwieweit die zuvor vorgestellten Gemeinschaftsnutzungseinrichtungen in Brandenburg eher als Modell zur Integration von leistungseingeschränkten Langzeiterwerbslosen gelten könnten. Die Referentin argumentierte, dass sich der wirtschaftliche Erfolg von nicht an Gewinnausschüttung orientierten Wirtschaftsbetrieben und die sozialpolitischen integrativen Zielsetzungen nicht widersprechen. Bei den Gemeinschaftsnutzungseinrichtungen in Brandenburg seien vielmehr die Kombination sozialer Zielsetzungen – z.B. für den Erhalt und Aufbau sozialer Infrastruktur für die BürgerInnen – und wirtschaftlicher Ziele – insbesondere bei den Genossenschaften – sowie die Übergänge zwischen Ehrenamt und Formen der Erwerbsarbeit zentral. Genau diese Übergänge und Kombinationen machten oftmals den sozialen und wirtschaftlichen „Gesamterfolg“ der Organisationen/ Unternehmen aus.

Zusammenfassend wurde als verbindendes Element zwischen den vorgestellten Beispielen angeführt, dass in beiden Fällen der Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten über die Perspektive von Integration von einzelnen Arbeitslosen hinaus auch einen strukturell investiven Charakter habe: In einem Fall werden soziale gemeinwesenorientierte Dienstleistungen erbracht, in anderem Fall seien ökologisch angepasste Produkte und Dienstleistungen für einen lokalen Markt etabliert worden. Hingewiesen wurde in diesem Zusammenhang auch darauf, dass Instrumente der Beschäftigungsförderung v.a. in den Hochzeiten öffentlich geförderter Beschäftigung zur Entwicklung und Etablierung von innovativen Nischenprodukten genutzt wurden, z.B. im Bereich Ökologie und Recycling, und dass sie zum Aufbau und Erhalt sozialer und kultureller Infrastruktur beigetragen haben.

Abschließend wurde dafür plädiert, die Debatte um soziale Betriebe oder auch gemeinwesenorientierte Organisationen unter wirtschaftspolitischen Aspekten zu führen. Denn es gehe letztlich darum „welche Produkte und Dienstleistungen von wem und für wen und unter wel-

chen Arbeitsbedingungen hergestellt werden?“, womit auch die „Sinnhaftigkeit“ von Produktion und Arbeit angesprochen sei. Wirtschaften müsse in erster Linie dem Erfordernis der Versorgung der Bevölkerung mit notwendigen Gütern und Dienstleistungen dienen. Unter diesem Aspekt stünden beide vorgestellten Geschäfts- bzw. Organisationsformen als Beispiele für einen „solidarisch strukturierten“ Wirtschaftssektor, der nach anderen Kriterien funktioniere als der wirtschaftliche Mainstream. Denn in diesem Sektor ginge es – unabhängig von der Marktorientierung – nicht darum, private Profite zu erwirtschaften, sondern notwendige und nützliche Güter und Dienstleistungen für alle herzustellen und Existenzsicherung zu ermöglichen.



**Dokumentation der Tagung  
„Lokale Beschäftigungsförderung und soziale Infrastruktur“**

**Gestaltungsoptionen**

## Rahmenbedingungen öffentlich geförderter Beschäftigung Möglichkeiten – Grenzen – Konzepte

Karsten Schuldt, Progress Institut Wirtschaftsforschung, Teltow

Ich werde einen größeren Bogen schlagen und über die aktuellen und zukünftig erwartbaren Rahmenbedingungen und Konzepte von öffentlich geförderter Beschäftigung referieren. Es geht v.a. um die Frage, welche Perspektiven öffentlich geförderte Beschäftigung hat. Der Vortrag ist gegliedert nach verantwortlichen Akteuren der aktiven Arbeitsmarktpolitik:

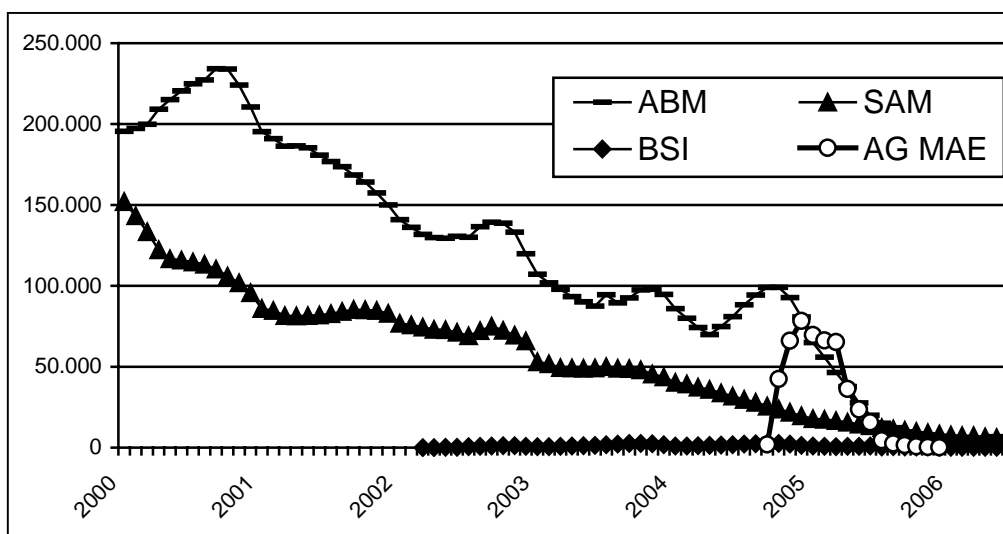
- Bundesagentur für Arbeit als Verantwortungs- und Umsetzungsträger des SGB III
- Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen als Umsetzungsträger des SGB II
- Gestaltungsoptionen bei Bund, Ländern und Dritten?
- Fazit

### 1. Bundesagentur für Arbeit als Verantwortungs- und Umsetzungsträger des SGB III

Die Instrumente öffentlich geförderter Beschäftigung innerhalb des SGB III, also für Arbeitslosengeld I - BezieherInnen umfassten mit Beginn 2005:

- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)
- Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) – Ausfinanzierung
- Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen (BSI)
- Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (MAE) – diese wurden im Rahmen des befristeten Sonderprogramms „Arbeit für Langzeitarbeitslose“ Ende 2004 zur Vorbereitung der Einführung des SGB II initiiert.
- „Freie Förderung“ nach § 10 SGB III: Diese hat im Bereich des SGB III kaum noch Relevanz, wurde aber in der Vergangenheit teilweise auch mit der Finanzierung öffentlich geförderter Beschäftigung verknüpft.

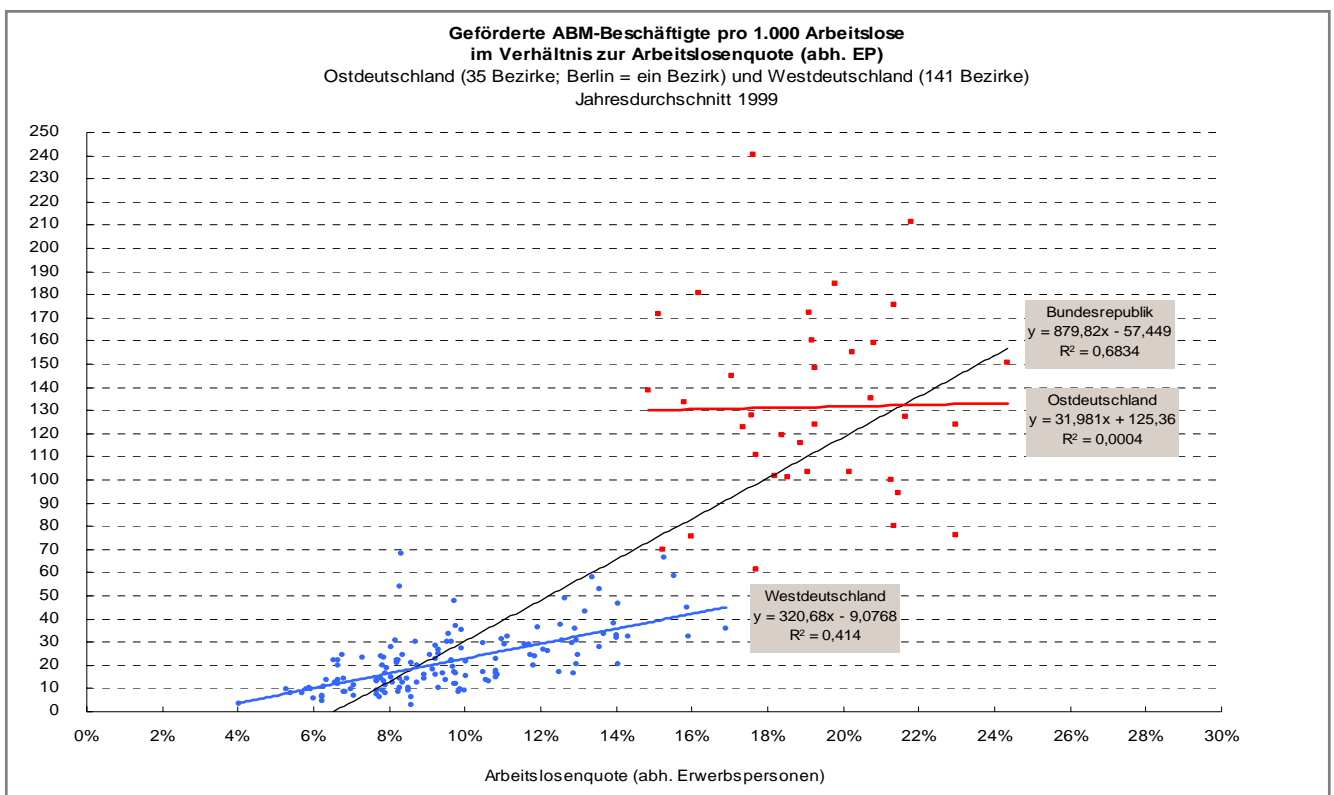
Wie sehen die aktuellen Entwicklungstendenzen öffentlich geförderter Beschäftigung im SGB III aus?

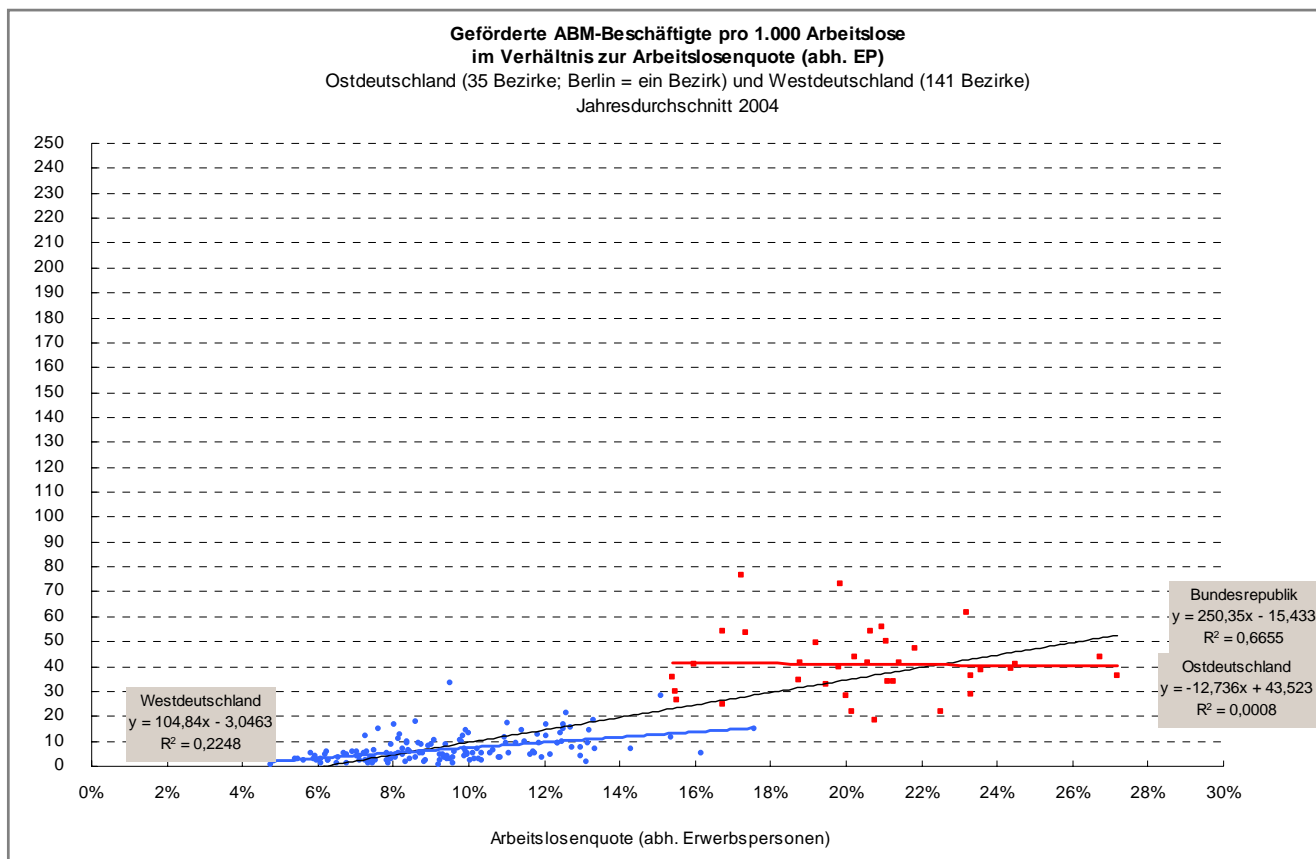


Zur Erläuterung: Bis 2005 gab es noch einen nennenswerten Anteil an ABM und SAM, letztere im Rahmen einer Ausfinanzierung derjenigen Maßnahmen, die vor 2004 bewilligt wurden. Ab 2006 tendieren alle Instrumente öffentlich geförderter Beschäftigung gegen Null. Im Mai 2006 gab es nur noch 6800 TeilnehmerInnen an ABM bundesweit. Ab Herbst 2004 beginnt die Kurve bei den Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (MAE) zu steigen, dies ist als Vorbereitung der Einführung von Hartz IV zu interpretieren, man kann das auch so ausdrücken: die Träger wurden in Vorbereitung auf die Einführung des SGB II und den angekündigten massenhaften Einsatz von MAE „angefüttert“. Seit 2005 findet öffentlich geförderte Beschäftigung im Rahmen des SGB III dann nur noch marginal statt.

Vergleich des Einsatzes von ABM zwischen 1999 und 2004

Wenn man den Einsatz von ABM von 1999 und 2004 vergleicht, fallen zwei Aspekte auf: ABM als das wichtigste Instrument öffentlich geförderter Beschäftigung ist vor sieben Jahren offenbar noch so eingesetzt worden, dass zum einen Regionen mit besonderem arbeitsmarktpolitischen Druck, also mit hohen Arbeitslosenquoten und geringer Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes, vor allem im Osten entlastet haben. Das heißt, je höher die Arbeitslosenquote war, um so mehr wurden ABM als Marktersatz eingesetzt. Zum anderen gab es auch eine starke quantitative Spreizung des ABM-Einsatzes in Abhängigkeit von den regionalen Bedingungen und zwischen Ost und West. Für das Jahr 2004 erkennt man, dass insgesamt eine Nivellierung stattgefunden hat. ABM ist nun zu einer Restgröße geworden und das überall gleichermaßen: Dies ist vor dem Hintergrund einer gleichzeitig gestiegenen Differenz zwischen den regionalen Arbeitslosenquoten zu bewerten, zwischen Freising mit 5,0 % und Nordostvorpommern mit 26 %.





Diese Entwicklung ist aber nicht nur vor dem Hintergrund der Entwicklung der Arbeitslosenzahlen zu bewerten, sondern auch im Lichte der Gesetzesbegründung der Zusammenlegung von SAM und ABM im Rahmen der Hartz-Gesetze. In der Begründung zum Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen ist zu den Zielen von ABM folgendes definiert worden:

*„Im Kern geht es um die öffentliche Förderung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten. Diese sollen arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Menschen eine Alternative zur Arbeitslosigkeit eröffnen, wenn die Aufnahme einer ungeforderten Beschäftigung wegen zu geringer Aufnahmefähigkeit des regionalen Arbeitsmarktes oder in der jeweiligen Person liegenden Vermittlungshemmnissen nicht möglich ist ... Auf die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt kommt es nicht mehr an ... “ (aus der Begründung zum Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)*

Dennoch wird aus Sicht der Exekutive das Instrument ABM lediglich unter dem Aspekt der Integrationsquoten in den ersten Arbeitsmarkt bewertet. So heißt es in dem aktuellen Bericht der Bundesregierung über die Erfolgsbewertung der Instrumente der Arbeitsmarktpolitik im Rahmen von Hartz I-III lapidar:

*„Dass ABM die Chancen auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt nicht unbedingt steigern, war schon vor der Evaluation bekannt. Der Bericht hat dies noch einmal bestätigt. Die Vorgängerregierung hat – nachdem bis Herbst 1998 zum Teil massiv in ABM investiert wurde – bereits in der 14. Legislaturperiode entsprechend gegengesteuert und ABM abgebaut.“*

Hier findet sich also ein Widerspruch zu den gesetzlichen Zielbestimmungen von ABM und den an dieses Instrument angelegten Erfolgsmaßstäben. Die darin deutlich werdende Sichtweise bestätigt die These, dass öffentlich geförderte Beschäftigung im Rahmen des SGB III zu

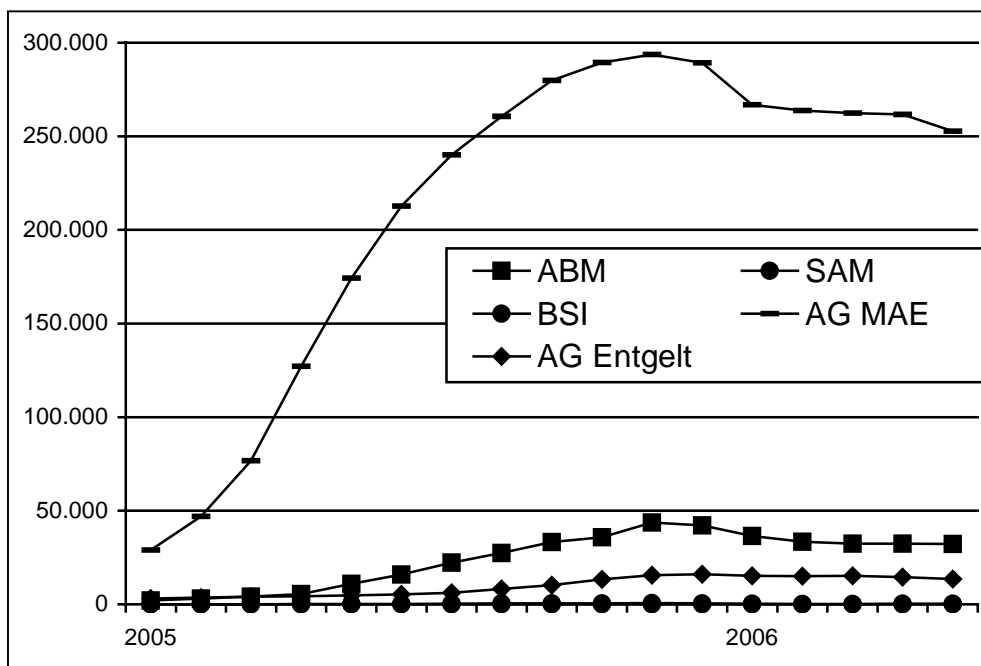
einem Auslaufmodell wird, dies nicht zuletzt aufgrund der Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit.

Denn in der zunehmenden betriebswirtschaftlichen Logik ist öffentlich geförderte Beschäftigung „zu teuer“ im Verhältnis zu den Erfolgen – sofern diese lediglich an den Sparpotentialen durch Abgänge aus Arbeitslosigkeit gemessen werden, was programmatisch zu einem Abbau der Instrumente führt. Exekutiert wird das vor Ort durch das Neue Steuerungsmodell, welches im Zusammenhang mit dem von der Bundesagentur zu zahlenden Aussteuerungsbetrag von 10.000 Euro zu sehen ist, den sie für jeden Arbeitslosen, der vom SGB III zum SGB II wechselt, an den Bund zahlen muss. Dies bildet die Grundlage für die Anwendung der sogenannten „Produkteinsatzlogik“, nach der bestimmte Handlungsprogramme für die verschiedenen Kundengruppen eindeutig festgelegt sind. Die Handlungsprogramme orientieren sich an rein betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien: d.h. wenn mit dem Einsatz einer Maßnahme kein kurzfristiger Abgang aus dem Transferbezug erwartbar ist, dann werden keine Mittel mehr eingesetzt. Die Handlungsspielräume der Agenturen vor Ort werden somit deutlich eingeschränkt.

## 2. Öffentlich geförderte Beschäftigung im Kontext des SGB II

Die Instrumente sind größtenteils mit denen des SGB III identisch, Optionskommunen und Argen stehen folgende Instrumente zur Verfügung

- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)
- Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen (BSI)
- Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (MAE)
- Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante (Sozialversicherungspflichtigkeit)
- Quasi „Freie Förderung“ nach §16, Abs.2 SGB II; hierunter werden die „sonstigen notwendigen Integrationsleistungen“ zusammengefasst und dieser Titel kann vor Ort recht flexibel gehandhabt werden, u.a. für öffentlich geförderte Beschäftigung.



18 Monate nach Einführung, ohne Angaben kommunaler Träger

Wenn man die Zahlen des Einsatzes der verschiedenen Instrumente im SGB II- Bereich anschaut, ergibt sich folgendes Bild. Das absolute dominante Instrument sind die MAE, bei ABM hat es bis zum Herbst 2005 einen Zuwachs gegeben, der sich im Jahr 2006 abgeschwächt hat. Die Zahlen der kommunalen Träger sind hier mangels Verfügbarkeit noch nicht integriert.

### 3. Welche Gestaltungsoptionen gibt es bei Bund, Ländern und Dritten?

Ich komme nun zu der Frage der Gestaltungsoptionen, zunächst auf Bundesebene.

Auch weiterhin werden Sonderprogramme öffentlich geförderter Beschäftigung auch unter Nutzung des Europäischen Sozialfonds zumindest möglich sein. Meine Einschätzung ist aber, dass der politische dominante Diskurs eher in Richtung Kombilohnmodelle gehen wird. Dies wird möglicherweise auch durch Kofinanzierungsargumente unterstützt, die den Bund dazu veranlassen könnten auf Sonderprogramme im Rahmen von öffentlich geförderter Beschäftigung zu verzichten und stattdessen andere Modelle zu suchen, mit denen man ESF Mittel einfacher kofinanzieren kann. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass der Bund 2006 seine ESF Mittel für die Ziel 3 Förderung zu einem großen Teil nicht ausgeschöpft hat. Das sind Mittel, die zumeist über das Länderprogramm der Bundesagentur umgesetzt wurden. Das heißt aus Richtung des Bundes ist m. E. auch kein ESF-finanziertes Sonderprogramm für öffentlich geförderte Beschäftigung zu erwarten.

Auf Ebene der Länder gab es bis 2004 verschiedentlich Programme zur Kofinanzierung von SGB III- und BSHG-Instrumenten, dies aber eher in modellhaften Ansätzen. Als prominentes Beispiel seien hier die gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte in Mecklenburg-Vorpommern genannt, als Ansatz für eine längerfristig angelegte Förderung. Ab 2005 hat innerhalb der Länder ein weitgehender Ausstieg aus der Kofinanzierung von ABM, SAM stattgefunden, an diese Stelle ist die finanzielle Ergänzung des SGB II, v.a. von Arbeitsgelegenheiten mit MAE, aus Landesmitteln getreten, z.B. für Qualifizierungsmodule. Quantitativ nennenswerte, zusätzliche Länderimpulse im Rahmen von ESF-Programmen sind aus Kofinanzierungsschwierigkeiten nicht zu erwarten. Die Länder werden ihre knappen Mittel eher in Kofinanzierung von SGB -Instrumenten investieren, womit sie größere nennenswerte arbeitsmarktstatistische Erfolge erzielen können. Vor dem Hintergrund der Umstrukturierung der ESF-Kofinanzierung hat z.B. Brandenburg im Übergang 2004/2005 20 Mio Euro an verfügbaren ESF-Mitteln nicht ausgegeben, Berlin 30 Mio Euro.

Auf der kommunalen, regionalen und Bundesebene gibt es vereinzelte Ansätze bzw. Überlegungen für eine Finanzierung von öffentlich geförderter Beschäftigung;

- Konzept für öffentlich geförderte Beschäftigung im Landkreis Oberhavel (Optionskommune)
- In Berlin gibt es aktuell Überlegungen zur sogenannten Kapitalisierung von SGB II-Leistungen, also der Umwandlung von passiven in aktive Leistungen
- Zu nennen ist auch das innerhalb der BA entwickelte Konzept „alternative Beschäftigungsformen“ im Bereich des SGB II. Dieses orientiert sich an dem Ziel, langfristige und sozialversicherungspflichtige Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante zu schaffen.

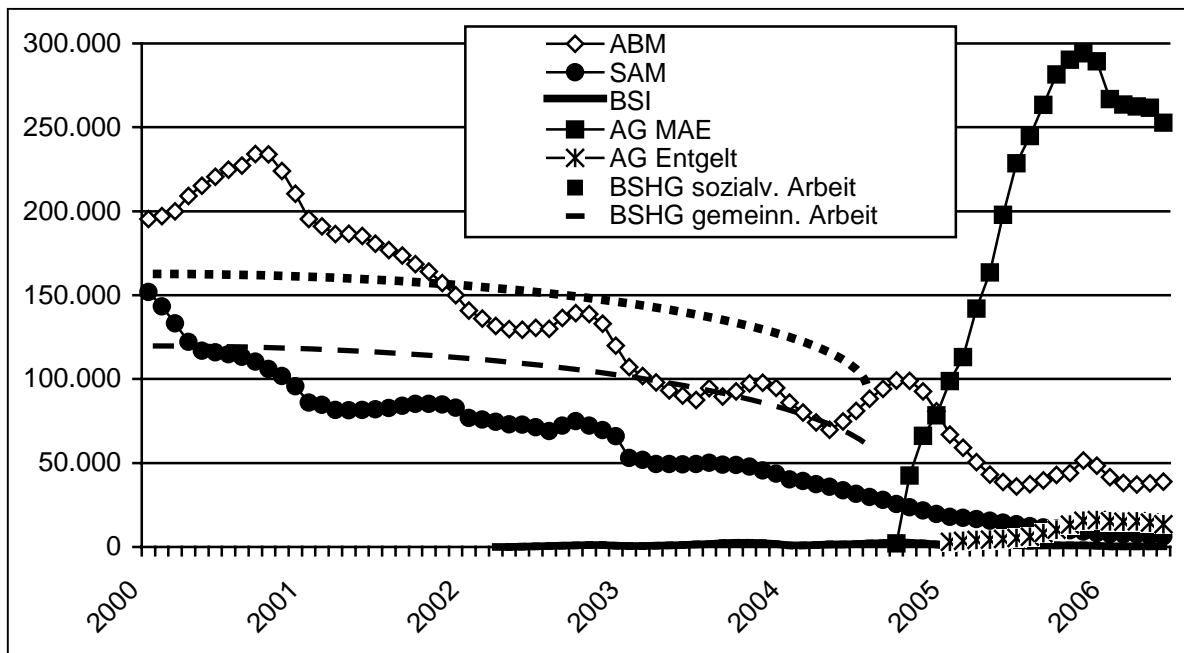
Aus dem Bereich der Wissenschaft und Politik wurden folgende Ansätze entwickelt:

- Wagner / Schuldt haben eine Expertise für die Senatsverwaltung Wirtschaft, Arbeit und Frauen in Berlin erstellt, wo es um die Frage der Umwandlung von passiven Leistungen für aktive Beschäftigungsförderung geht.
- Innerhalb des Diakonisches Werk der EKD wurde ebenfalls ein Vorschlag für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gemacht.
- Klaus Brandner (SPD-Fraktion) fordert ebenfalls eine flächendeckende Einführung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften für Langzeitarbeitslose mit insgesamt 400.000 Arbeitsplätzen.

All das sind gute bzw. gutgemeinte Ideen, inwieweit die im politischen Raum greifen werden, ist allerdings fraglich.

Die Rahmenbedingungen für öffentlich geförderte Beschäftigung sind aktuell so schlecht wie noch nie. So hat sich das Verhältnis von aktiven zu passiven Leistungen generell, d.h. also unter Einbeziehung aller Instrumente, nicht nur für öffentlich geförderte Beschäftigung, sondern zuungunsten aller aktiven Leistungen verschlechtert. Unter Betrachtung aller Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit/ der Kommunen und der Länder kamen im Jahr 2002 auf 90 Mrd. Euro Gesamtausgaben 31,5 Mrd. für aktive Leistungen, das waren 35%. Im Jahr 2005 betragen die Gesamtausgaben 94 Mrd. Euro, davon entfielen 19,7 Mrd. Euro, d.h. nur noch 21% auf aktive Leistungen. Auch der Umfang öffentlich geförderter Beschäftigung ist rückläufig, wenngleich der Anteil an den insgesamt stark abgesenkten aktiven Leistungen leicht gestiegen ist. 2002 wurden 5,0 Mrd. Euro (11%) von 31,5 Mrd. Euro für öffentlich geförderte Beschäftigung ausgegeben, 2005 nur noch 3,2 Mrd., das entspricht 16 % von 19,7 Mrd. Euro des Gesamtbetrages für aktive Leistungen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Drittel davon für MAE ausgegeben wird. Diese Zahlen sind vor dem Hintergrund der höchsten Arbeitslosigkeit in der bundesdeutschen Geschichte kritisch zu bewerten.

#### 4. Entwicklungstendenzen im Überblick und Fazit



Öffentlich geförderte Beschäftigung nach SGB III und SGB II – Monatliche Teilnehmerbestände

Wenn man die Bereich des SGB II und SGB III zusammennimmt, dann ergibt sich dieses Gesamtbild öffentlich geförderter Beschäftigung.

Es wird deutlich: Der Instrumenteneinsatz bei öffentlich geförderter Beschäftigung ist so einseitig wie nie. Das muss neben dem quantitativen Rückgang ebenfalls berücksichtigt werden.

Zu Beginn des Jahrtausends hatten wir einen differenzierten Einsatz von Instrumenten, die ja auch unterschiedlichen Zielen und Zielgruppen dienten. Mit ABM und BSHG-Stellen in der Entgeltvariante gab es einen hohen Anteil an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Heute hingegen gibt es eine eindeutige Dominanz von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung, was im Prinzip bedeutet, dass von der Vielfalt der Instrumente faktisch nur die „gemeinnützige Arbeit“ aus dem BSHG übriggeblieben und zum dominanten Instrument geworden ist.

Vor diesem Hintergrund habe ich die Einschätzung, dass die gesamtwirtschaftliche Wirksamkeit des Instrumenteneinsatzes daher auch zurück gegangen ist. „Wirksamkeit“ ist vor dem Hintergrund des breiten Zielkanons öffentlich geförderter Beschäftigung zu bewerten. Dieser umfasst Aspekte der Strukturwirksamkeit (soziale und ökonomische Effekte vor Ort), die Marktersatzfunktion, die Zielgruppenerreichung, die Integration in den ersten Arbeitsmarkt und die Förderung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit.

Die Möglichkeiten, Impulse zu setzen im Bereich lokaler sozialer Infrastruktur sind im Rahmen von öffentlich geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung größer als bei den Sozialrechtsverhältnissen. Unabhängig davon könnte man dies natürlich auch vor dem Hintergrund verfassungs- und arbeitsrechtlicher Einwände diskutieren, was heute nicht das Thema ist. Die Kritik an der totalen Dominanz der MAE deckt sich teilweise auch mit dem Bericht des Bundesrechnungshofes zur Umsetzung des SGB II. Natürlich sind nach wie vor Impulse für lokale Ökonomie / soziale Infrastruktur möglich, aber in deutlich enger gewordenem quantitativen und qualitativen Rahmen.

Es ist zu befürchten, dass die Zukunft öffentlich geförderter Beschäftigung bei den Sozialrechtsverhältnissen zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft liegt und höherwertige Formen nur eine Nebenrolle spielen.

## **Nachfragen und Diskussion**

Eine Teilnehmerin verwies darauf, dass seit Hartz eine permanente Förderung von Beschäftigung stattfindet, da ja Löhne unterhalb des Grundsicherungsbetrags aufgestockt werden. Solche Aufstockungen seien seit dem Systemwechsel und mit den verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeiten deutlich angestiegen. Im Herbst betrug die Zahl 900.000 Personen, die trotz Arbeitseinkommen SGB II Leistungen bezogen. Diese Form der „öffentlich geförderten Beschäftigung“ wirkten allerdings eher als faktische Kombilöhne im Bereich der gewinnorientierten Privatwirtschaft.

Eine Vertreterin der erwähnten BA-Arbeitsgruppe „alternative Beschäftigungsformen“ meldete sich ebenfalls zu Wort. Sie teile das Negativszenario nicht und sehe durchaus Fortschritte in der Diskussion um andere Formen öffentlich geförderter Beschäftigung. Es sei mittlerweile keine Mindermeinung mehr, dass auch bei guter Konjunktur die Aufnahmekapazität des Arbeitsmarktes begrenzt sei. Es sei jedoch entscheidend, mit welchen Argumenten für neue Konzepte geworben werde. Der Referent verwies daraufhin auf die Berechnungen, wonach das Instrument ABM gesamtwirtschaftlich nicht teurer sei als MAE, sondern nur aus der Ein-



zel- bzw. betriebswirtschaftlichen Logik des Bundes/ der BA bzw. der ARGEN und Kommunen heraus. Wenn nicht nur der BA-Haushalt, sondern alle gesamtgesellschaftlich wirksamen Finanzströme einbezogen würden (Kosten von Bund, BA und Kommunen, Rückflüsse an Sozialversicherung und Einkommensteuer), dann liegen die Kosten nur marginal höher. Wenn dann noch mit einer geringen Zusatzfinanzierung das erzielbaren Nettoeinkommen gesteigert, sowie Sachkosten finanziert würden, dann könnte zudem mit diesen Kosten ein noch deutlicheres Plus an gesellschaftlichen Leistungen und Effekten erzielt werden, sowie natürlich generell die Einsparung der Kosten der Arbeitslosigkeit.

Auf Nachfrage wurde der Begriff der Sozialrechtsverhältnisse erläutert. Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung seien keine Beschäftigungsverhältnisse im Sinne von Arbeitsverhältnissen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Regelungen des Arbeitsrechts gelten daher nicht. Irrigerweise werden die Betroffenen Arbeitslosen in der Statistik als Erwerbstätige gezählt.

In einem Beitrag wurde dafür plädiert, über die quantitativen Aspekte hinaus über die politische Frage der Qualität von öffentlich geförderter Beschäftigung und damit über die individuellen Arbeits- und Einkommensbedingungen für die Arbeitslosen zu sprechen. Denn bereits vor dem Hartz-Umbau habe es seit Jahren eine permanente Verschlechterung insbesondere bei ABM gegeben (Verkürzung der Dauer/ Absenkung der Geldleistungen). Ferner wurde auf die Schwierigkeiten und Widersprüchlichkeiten bei der Entwicklung von alternativen Gegenkonzepten im politischen Raum hingewiesen. Denn diese erforderte starke Bündnisse gerade mit und unter den gemeinnützigen und Beschäftigungs-Organisationen, die zugleich an der Umsetzung der Beschäftigungspolitik beteiligt sind bzw. in ihrer Existenz davon abhängen. Diese Abhängigkeit in Verbindung mit einem verstärkten Wettbewerb bedeutet für diese Organisationen einen faktischen Zwang zur Beteiligung bzw. Umsetzung an einer kritikwürdigen Entwicklung der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Dies erschwere letztlich die Formulierung und das politische Entstehen für gemeinsame Alternativen.

## **Erfahrungen mit sozialversicherungspflichtigen Arbeitsgelegenheiten nach SGB II**

*Ulrike Gartung, Die Werkstatt gGmbH, Heidelberg*

### **1. Rahmenbedingungen sozialer Beschäftigungsunternehmen**

Das Beschäftigungsunternehmen Die Werkstatt existiert seit 1983. Die Werkstatt ist Teil des Netzwerks BEST 3S, welches sich im Rahmen einer EQUALI-Entwicklungspartnerschaft mit dem Thema betriebswirtschaftliche Entwicklungen von Beschäftigungsunternehmen im Dritten System befasst hat. Bei der Werkstatt arbeiten vierzig MitarbeiterInnen, davon zwanzig auf Dauerarbeitsplätzen, worunter auch ehemals geförderte Langzeitarbeitslose sind. Als Zielgruppen beschäftigen wir benachteiligte Jugendliche, Ältere und Auszubildende.

Der Ansatz des Sozialunternehmens war von Beginn an marktorientiert, es sollten marktfähige Produkte hergestellt werden, verbunden mit einem gemeinwesenorientierten Ansatz. Wir haben uns dazu - neben der Integration von am Arbeitsmarkt Benachteiligten - auf die Gestaltung öffentlicher Spielräume konzentriert. Die Werkstatt stellt Spielgeräte und Spielplätze für Kommunen und Kindergärten her.

Wenn Gewinne erwirtschaftet werden, verwenden wir sie zur Schaffung von Dauerarbeitsplätzen und zur Integration von Jugendlichen. Wir sehen es als zentrale Aufgabe an, eine Balance zwischen den ressourcenstarken und ressourcenschwachen Gruppen und Personen herzustellen, was ein täglicher Kraftakt ist. Der andere Kraftakt besteht darin, sich zu den ständig veränderten arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen verhalten zu müssen.

Für soziale Beschäftigungsunternehmen bedeutet dies u.a., sich permanent damit auseinandersetzen zu müssen, ob und wie weit man sich auf die Umsetzung von Verschlechterungen einlässt oder sich auch Trends verweigern kann. Wir nehmen für uns in Anspruch, nicht alles mitzumachen. Allerdings: auch wenn wir sehr auf den Markt orientiert sind und eine Eigenwirtschaftungsquote von 80 % haben, benötigen wir dennoch die entsprechenden Rahmenbedingungen der Beschäftigungspolitik.

Zu den förderlichen Rahmenbedingungen für soziale Beschäftigungsunternehmen gehört:

- Eine öffentlich finanzierte Ausgleichszahlung, um geringere Wertschöpfungskraft der Integrationsbeschäftigten auf betriebswirtschaftlicher Ebene auszugleichen.
- Erforderlich ist auch eine hinreichende öffentliche Finanzierung für die Erbringung sozialintegrativer Dienstleistungen. Wir verstehen uns als Organisation, die ein materielles und ein immaterielles Produkt herstellt. Die Unterstützung/ Integration und Qualifizierung der Beschäftigten gehört zentral dazu. Diese Leistung wird für die Gesellschaft erbracht und die Finanzierung dieser Dienstleistung hat folglich nichts mit Subvention zu tun.
- Benötigt werden auch Rahmenbedingungen für ausreichende Aufträge und damit verbunden wirtschaftliche Erträge.

HARTZ IV schafft diese Rahmenbedingungen nicht!

Für eine Förderung von benachteiligte Menschen am Arbeitsmarkt wäre folgendes erforderlich:

- Im Vordergrund der Förderung müsste jede einzelne erwerbslose Person stehen, ihre Fähigkeiten, Neigungen und das individuelle berufliche Leistungsvermögen. Nur auf dieser Grundlage können die vorhandenen Stärken gefördert werden.

- Erforderlich sind auch ausreichende finanzielle Mittel und institutionelle Hilfen, um persönliche Berufswegepläne zu unterstützen.
- Die Hilfen müssen differenziert, flexibel und unbürokratisch sein.
- Es müssen geeignete Erwerbsarbeitsplätze vorhanden sein/ geschaffen werden.

Der letzte Punkt ist das zentrale Problem, denn mit Hartz IV sollten nie Arbeitsplätze geschaffen werden, was aber nötig wäre, um Menschen etwas anbieten zu können.

Wir wollen Personen, die am Arbeitsmarkt benachteiligt sind, wettbewerbsfähige, markt-orientierte, entfristete, armutsfeste und voll sozialversicherungspflichtige Erwerbsarbeit anbieten. Bis zur Hartz-Reform gab es im Rahmen sozialer Beschäftigungsunternehmen ca. 500.000 Erwerbsarbeitsplätze, überwiegend auch befristet, aber im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes immerhin sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Heute sind von Erwerbsarbeitsplätzen dieser Art - also nicht Sozialrechtsverhältnisse nach dem SGB II- noch 4 % übrig. Viele Sozialunternehmen sind im Zuge der Hartz-reform auch verschwunden.

## **2. Situation am regionalen und bundesweiten Arbeitsmarkt**

Der Bundestrend sieht folgendermaßen aus: Im Mai 2006 gab es ca. 1,6 Mio. langzeitarbeitslose Menschen, das sind 30 % aller erwerbslosen ALG II BezieherInnen. Nach Schätzungen der Fachwelt sind mindestens 400.000 Menschen davon nicht vermittelbar in den vorhandenen ersten Arbeitsmarkt. Das sind ca. 25 % aller Menschen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind. Mehr als 50 % davon hatte keine abgeschlossene Berufsausbildung, ca. 1/5 sind ohne Schulabschluss, ca. 1/10 waren unter 25 Jahren.

Runtergerechnet auf Heidelberg bestätigt sich der Bundestrend: Ende 2005 gab es ca. 1.800 langzeitarbeitslose Menschen, das entspricht ca. 34 % aller erwerbslos gemeldeten arbeitslosen Menschen. Davon gelten aus Sicht des Job Centers mindestens 450 Personen (das entspricht ca. 25% des Bundestrends) als nicht mehr auf den allgemeinen Markt zu vermitteln. Hinzu kommen nach Schätzungen noch mindestens 300–400 Jugendliche unter 25 Jahren, die noch nie im Erwerbsleben standen und in keiner Weise registriert sind. Wenn man diese Zahlen zugrunde legt, dann gäbe es in Heidelberg einen Bedarf von ca. 800-900 zusätzlichen Arbeitsplätzen.

Hinsichtlich des Arbeitsmarktes besteht in der Metropolregion Rhein-Neckar demgegenüber folgende Situation: Eine Studie des Instituts für Mittelstandsforschung in Mannheim im Rahmen eines EQUAL-Projekts ergab, dass zwischen 1990 und 2001 ca. 40.000 sogenannter einfacher Erwerbsarbeitsplätze abgebaut wurden, davon 30.000 im verarbeitenden Gewerbe. Das entspricht einer Abnahme um 28 %. Die Studie ergab auch, dass 1/3 der vorhandenen einfachen Erwerbsarbeitsplätze durch (vergleichsweise zu hoch) qualifizierte Personen besetzt werden. Das heißt, Menschen mit Einschränkungen, junge Menschen ohne Ausbildung, gering qualifizierte Arbeitslose oder andere Benachteiligte am Arbeitsmarkt bleiben auf der Strecke.

## **3. Beschäftigungspolitische Antworten**

### **Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante**

Aus unserer Perspektive bedeutet das: Wir brauchen dauerhaft geförderte Erwerbsarbeit für nicht vermittelbare langzeitarbeitslose Menschen, wir brauchen eine differenziertere Beschäftigungspolitik und andere beschäftigungspolitische Instrumente.

Wir fordern die weitgehende Ablösung der „1 Euro Jobs“, sie sind nachweislich Arbeitsplatz-killer. In Heidelberg wissen wir, dass es v.a. im Bereich der Kommune zu einer Verdrängung vorhandener sozialversicherungspflichtiger Erwerbsarbeit gekommen ist, dieser Prozess hat allerdings bereits schon mit der Gründung kommunaler Beschäftigungsgesellschaften eingesetzt. Statt dessen ist die voll sozialversicherungspflichtige Entgeltvariante nach § 16,3 SGB II in modifizierter Form ein Minimum an Forderung. Als Argument muss immer wieder betont werden, dass die „1 Euro Jobs“ gesetzlich eigentlich nur eine nachrangige Nebenvariante sind, wenn die anderen Instrumente nicht greifen. Aus den Reihen der SPD-Bundestagsfraktion wird durchaus zugestanden, dass sie nicht als zentrales beschäftigungspolitisches Instrument angedacht waren.

In Heidelberg haben wir die glückliche Situation, dass bei der Geschäftsführung des Job Centers ebenfalls die Entgeltvariante begrüßt wird. Das hat es uns als Beschäftigungsunternehmen ermöglicht, den Einsatz von „1 Euro Jobs“ entschieden abzulehnen und auf der Beschäftigungsdauer von länger als 9 Monaten zu bestehen. Die Handlungsspielräume sind vorhanden in jeder Kommune und jedem Job Center und mit viel Überzeugungskraft und einer klaren Position ist das durchsetzbar.

In unserem Beschäftigungsunternehmen haben wir Jugendliche für 18 Monate im Rahmen der sozialversicherungspflichtigen Entgeltvariante (§ 16,3 SGB II) beschäftigt.

Wir bekommen 9 Monate eine 100 % Lohnkostenförderung, 9 Monate 80% plus eine Betreuungspauschale von 600 Euro bzw. 450 Euro. Damit können wir unserem Auftrag gerecht werden.

Das Konzept der Umwandlung der passiven Leistungen (ca. 1.400 Euro im Monat ) in aktive Leistungen ist nicht neu und wurde schon vor vielen Jahren unter dem Stichwort „Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren“ von verschiedenen Seiten in die Diskussion gebracht. Das Problem in der Umsetzung sind die unterschiedlichen Budgetlinien des Bundes bzw. der Länder und Kommunen, auf die die Gesamtkosten der Arbeitslosigkeit bzw. die der Arbeitsförderung verteilt werden. Unser Eindruck ist, dass sowohl in den Bundestagsfraktionen als auch in der Kommune dieses Konzept als sinnvoll erachtet wird. V.a. die Kommunen würden durch den Kaufkraftzuwachs profitieren. Als Modell für die Finanzierung einer entfristeten Förderung könnte die Schwerbehindertenförderung dienen.

### **Soziale und ökologische Auftragsvergabe**

Ein weiterer Ansatz ist die soziale und ökologisch orientierte öffentliche Auftragsvergabe. Das EU-Recht sieht vor, dass die Kommunen Aufträge nach sozialen und ökologischen Kriterien vergeben kann. Leider ist dies noch nicht auf der Ebene des Bundes in nationales Recht umgesetzt worden. Aktuell wird für Heidelberg eine Modell-Satzung in Kooperation mit der Uni und der Bürgermeisterin entwickelt.

Wenn diese Satzung umgesetzt würde, wäre eine Strukturförderung im Bereich des regionalen Arbeitsmarktes durch die Kommune möglich. Die Satzung sieht vor,

*„ein Mindestvolumen der öffentlichen Beschaffung nicht nach dem Kriterium ‚niedrigster Preis‘, sondern nach dem Kriterium des ‚wirtschaftlich günstigsten Angebotes‘ zu vergeben, das die Förderung der sozialen und ökologischen Belange einschließt. Die fördernde Wirkung der besonderen Vergabe stellt keine Ungleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer dar, sondern verfolgt das Ziel, die Ungleichheit unter den Wirtschaftsteilnehmern in einer sozialen Zielsetzung auszugleichen, um Vergleichbarkeit in den Chancen herbeizuführen und damit der Anwendung des Gleichheitssatzes chancengerecht näher zu kommen“*

Das würde in der Praxis bedeuten, dass ein bestimmter Prozentsatz der kommunalen Aufträge sozial gebunden ausgeschrieben wird und dass die Ausschreibung bestimmte Kriterien festlegt, die mit einer bestimmten Punktzahl bewertet werden. Dazu gehört z.B., dass das Element „billigster Anbieter“ nur ein Kriterium ist und auch nicht die höchste Punktzahl hat, hingegen aber die Beschäftigung Jugendlicher, die Zahl der Ausbildungsplätze oder aber die Einhaltung bestimmter ökologischer Kriterien höher bewertet werden.

Die Kombination dieser beiden Elemente, also Auftragsvergabe und Entgeltvariante, könnte positive Auswirkungen im Bereich der kommunalen Infrastruktur als auch in Hinblick auf Beschäftigungsgenerierung haben. Bei den beschäftigungsintensiven regionalen und kommunalen Infrastrukturmaßnahmen wäre die Schaffung einfacher Erwerbsarbeitsplätze ein wesentliches Projektziel. Dieses Modell kann nur Erfolg haben, wenn es nicht auf Beschäftigungsunternehmen beschränkt ist; es ist vielmehr auf Kooperation mit der Handwerkskammer und der regionalen Wirtschaft angewiesen.

Damit ein solches Modell wirksam verankert werden kann, wäre die Unterstützung der Unternehmen und Sozialbetriebe durch eine Beratungsagentur sinnvoll, v.a. für diejenigen, die keinerlei Erfahrungen mit der Beschäftigung und Qualifizierung von niedrigqualifizierten Menschen und schwierigen Jugendlichen haben.

## **Fragen und Diskussion**

Im Anschluss wurde die Frage nach den Bedingungen für die erfolgreiche Durchsetzung der Entgeltvariante für das Beschäftigungsunternehmen gestellt.

Der Erfolg sei auf die starke und organisierte Lobbyarbeit des Sozialunternehmens auf Bundesebene und kommunaler Ebene zurückzuführen, die auf eine positive Haltung von Seiten der Geschäftsführung des Job Centers getroffen sei. In ihrem Organisationsverbund mit anderen Beschäftigungsunternehmen hätten sie schon vor Einführung der Hartzgesetzte immer wieder darauf hingewiesen, dass mit den Hartz-reformen die Zweiteilung der Arbeitslosen bestehen bleibe und die Gruppe der dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgegliederten bzw. in gemeinnützige Arbeit verschobenen Arbeitslosen lediglich größer werde. Diese Öffentlichkeitsarbeit habe dazu beigetragen, dass die Entgeltvariante überhaupt ins Gesetz aufgenommen worden sei.

Von einigen TeilnehmerInnen wurde - unter Hinweis auf eigene „1 Euro Job“- Projekte - die als rigide wahrgenommene Ablehnung der „1 Euro Jobs“ kritisch angemerkt, ebenso der Fokus auf Wettbewerbsfähigkeit und Markt. Dieses marktorientierte Modell funktioniere nicht immer, v.a. im Bereich der sozialen und gemeinwesenbezogenen Dienstleistungen, z.B. mit einer Suppenküche, könnten nicht immer Markterlöse erzielt werden, weil es sich um gemeinnützige Tätigkeiten handelte. Bestimmte Arbeitslose seien nicht für die Herstellung von marktgängigen Produkten geeignet, könnten aber durchaus im Rahmen einer gemeinnützigen Beschäftigung integriert werden. Die meisten Beschäftigungsunternehmen müssten schließen, wenn sie den Einsatz von „1 Euro Jobs“ ablehnen würden. Zwar sei die Diskussion darüber, ob die Beschäftigungsverhältnisse armutsfest und mit Sozialversicherungspflicht ausgestaltet werden, richtig und nötig, werde aber nicht durch die Arbeitsmarktakteure vor Ort beeinflusst. Als solcher müsse man eben „mit dem Spatz in der Hand“ vorlieb nehmen, statt auf die „Taube auf dem Dach“ zu warten.

Die Referentin erwiderte, dass angesichts von 96 % „1 Euro Jobs“ eine Kritik an deren Einsatz deutlich formuliert werden müsse und nicht rigide sei. Der Einsatz sei in bestimmten Fäl-

len durchaus sinnvoll, z.B. wenn Leute aufgrund von psychischen Erkrankungen nur sehr wenig und unregelmäßig arbeiten könnten oder aber zur Probe, wenn daraus dann etwas folge, z.B. eine Qualifizierungsmaßnahme oder eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung(-maßnahme). In diesem Sinne seien die gemeinnützigen Arbeitsgelegenheiten im Rahmen des BSHG auch eingesetzt worden. Problematisch sei, dass dieses Instrument als einziges übrig geblieben sei und dass es zudem - bereits vor Hartz IV - durch kommunale Beschäftigungsgesellschaften zur Erledigung von kommunalen Pflichtaufgaben eingesetzt würde. In verschiedenen Teilnehmerbeiträgen wurde ergänzt, dass das vorgeschlagene Modell der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante ja nicht auf die Erstellung markt-gängiger Produkte beschränkt sei, sondern auch im Bereich der gemeinnützigen Arbeit eingesetzt werden könne. Es wurde gefordert, die Debatte des Heidelberger Beispiels konzeptionell und politisch zu führen und nicht unter dem Aspekt „welches Beschäftigungsunternehmen als gut oder böse“ zu bewerten sei. Ein starker Einsatz von Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante aus dem Eingliederungsbudget der Argen oder Optionskommunen würde unter den derzeitigen Bedingungen bedeuten, dass insgesamt weniger Maßnahmen finanziert werden könnten. Denn ein Passiv-Aktiv Transfer sei derzeit nicht möglich, auch wenn er gesamtgesellschaftlich kostenneutral sei. Man solle daher in der Debatte unterscheiden, was langfristig politisch gefordert werden müsse und was „hier und jetzt“ vor Ort umsetzbar sei.

Wiederholt wurde angemerkt, dass vom Gesetz her „1 Euro Jobs“ tatsächlich nur für die Fälle vorgesehen seien, in denen eine Arbeitsmarktintegration oder andere Maßnahmen als nicht umsetzbar gelten.

Abschließend wurde dafür plädiert, die Debatte um passiv-aktiv Transfer nicht nur ökonomisch zu führen, d.h. mit dem Argument, dass die Entgeltvariante unter bestimmten Rahmenbedingungen nicht teurer sei. Es müsse auch auf die gesellschaftlichen Leistungen hingewiesen werden, die im Rahmen solcher Beschäftigungsverhältnisse erbracht werden. Schließlich sei es eine Frage des „politischen Anstands“, ob Beschäftigungsförderung in Form von Arbeitsdiensten umgesetzt wird, d.h. in Sozialrechtsverhältnissen mit Zwangscharakter, oder ob Arbeitslosen eine Möglichkeit geboten wird, etwas sinnvolles zu tun, sich weiterzuentwickeln und dabei ein sozial abgesichertes armutsfestes Einkommen zu erzielen.

## **Beschäftigungsgenerierung durch Förderung lokaler Initiativen? Erfahrungen mit dem Brandenburger Programm „lokale Initiativen für neue Beschäftigung“**

*Christian Wend, LASA GmbH, Potsdam*

In Brandenburg wurde das EU-Programm „lokales Kapital für soziale Zwecke LOS“ in der Förderphase 2002-2006 durch das Programm „Kleinprojekte zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und der lokalen- sozialen Entwicklung“ umgesetzt. Es handelt sich bei LOS um ein Sonderprogramm des Europäischen Sozialfonds ESF, auf das 1 % des gesamten ESF entfielen. An dem Brandenburger Beispiel soll verdeutlicht werden, was man aus diesem Förderprogramm „Lokales Kapital für soziale Zwecke“ und der Brandenburger Umsetzung lernen kann sowohl für die zukünftige Gestaltung von Beschäftigungspolitik als auch für Ansätze der Empowerment-Entwicklung.

Das Programm LOS ist kein Beschäftigungsprogramm, sondern mehr auf Gemeinwesenentwicklung ausgerichtet. Zu Beginn des Brandenburger Projekts gab es starke Auseinandersetzungen über die theoretische bzw. strategische Ausrichtung des Projekts. Die Frage war, ob das soziale lokale Kapital primär das Gemeinwesen fördern sollte - durch die Unterstützung von Selbstorganisation und Empowermentprozessen - um dann auf dieser Grundlage neue Beschäftigungsfelder zu generieren, oder ob durch die Förderung von Beschäftigung selber soziales Kapital entstehen und das Gemeinwesen gestärkt werden sollte. Die Vereinbarung zwischen der LASA als Projektausrichterin und dem Arbeitsministerium Brandenburg war dann, dem Programm eine eindeutige beschäftigungspolitische Zielrichtung zu geben. Hintergrund ist die Situation vor Ort, denn in Gegenden mit einer 20-50 % Arbeitslosigkeit ist es schwer zu vermitteln, nur Gemeinwesenarbeit und Gesprächskreise anzubieten ohne Beschäftigungsförderung zu betreiben. Die Ergebnisse geben uns im Nachhinein Recht. Denn gerade mit der verwaltungsmäßig vergleichsweise unkomplizierten Verfügbarmachung von - wenn auch geringen - Fördergeldern für die Umsetzung konkreter Projekt- und Geschäftsideen von Einzelnen oder auch Gruppen war die Motivation sehr groß.

### **1. Programmphilosophie und Einordnung in europäische und deutsche Arbeitsmarktpolitik**

Schon 1993 setzte der damalige Kommissionspräsident Jaques Delors im Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ das Thema „Lokale Beschäftigungsinitiativen“ auf die Tagesordnung. Nach der Kommissions-Mitteilung von 1997 „Die Beschäftigung vor Ort fördern“ hat die EU 1998 in den Beschäftigungspolitischen Leitlinien die Stärkung der lokalen Ebene als Querschnittsziel etabliert .

Mit geringen Finanzmitteln und fachkundiger Beratung sollen Initiativen in die Lage versetzt werden, die vor Ort vorhandenen Potenziale zur Beschäftigungsentwicklung zu mobilisieren und zugleich lokale Antworten auf lokale Bedürfnisse und Bedarfe nach Produkten und Dienstleistungen zu finden. Zur Umsetzung dieses Ansatzes kann in Deutschland aus dem ESF in der Förderperiode von 2000 bis 2006 1 % der Mittel für das sogenannte Politikfeld F „Lokales Kapital für soziale Zwecke“ eingesetzt werden. Damit können Mikroprojekte mit bis zu 10.000,- EUR bezuschusst werden (zentrale Vorgabe der EU).

Die bundesdeutsche Arbeitsmarktpolitik hat diesem Ansatz keine besondere Aufmerksamkeit geschenkt und die ESF-Mittel dem Familienministerium überlassen. Dieses hat dann das sehr erfolgreiche Programm LOS (Lokales soziales Kapital) in städtischen Sanierungsgebieten der Förderkulisse „Soziale Stadt“ durchführt.

## 2. Der Brandenburger Weg: Verbindung von Gemeinwesenentwicklung mit niedrigschwelliger Beschäftigungsförderung

Mit dem Brandenburger Projekt erweitert sich der Wirkungsbereich des Programms deutlich gegenüber der ausschließlichen Fixierung auf lokales und soziales Kapital.

Die Förderung soll arbeitsmarktpolitische Zielgruppen unterstützen, aber gleichzeitig experimentellen Charakter haben; d.h. innerhalb eines breiten Spektrums unterschiedlichste Möglichkeiten für lokale Initiativen zulassen. Das Ziel der Förderung besteht darin, durch ein breites Spektrum von Initiativen und Mikroprojekten vorhandene Potenziale zur Beschäftigungsentwicklung, zur Verbesserung der Einkommenssituation sowie zur Integration in Erwerbsarbeit zu mobilisieren. Mit dem Förderansatz sollte nicht nur ein passendes Programm für lokale Akteure angeboten werden, sondern auch der verwaltungstechnische Aufwand für die Nutzung des Programms durch den vorgesehenen Personenkreis so gering wie möglich gehalten werden. Eine solche Kombination ist bei EU- Programmen nicht leicht zu realisieren. Im Brandenburger Projekt gelang dies aber durch Einrichtung von zwischengeschalteten Stellen, den sogenannten Initiativbüros, die bei freien Trägern - Sozial- und Frauenvereinen sowie Beschäftigungsgesellschaften – angesiedelt sind und für Beratung, die Prüfung von Projektanträgen und die Bewilligung von Förderbeträgen zuständig sind. Dadurch hat sich die Attraktivität des Programms deutlich erhöht.

Die acht Initiativbüros wurden im Frühjahr 2002 vom zuständigen Ministerium (MASGF Brandenburg) im Rahmen eines Wettbewerbs ausgeschrieben. Diese haben dann ab August 2002 mit der Betreuung und Förderung lokaler Initiativen begonnen, dabei wurden sie von je einem Regionalbeirat unterstützt, der sich aus insgesamt acht ehrenamtlich tätigen kommunalen Wirtschafts- und SozialexpertInnen zusammensetzt. Die Beiräte, deren Zusammensetzung nicht vorgegeben war, funktionieren sehr gut: Sie sehen ihre Aufgabe nicht nur beschränkt auf die Funktion einer Jury zur Entscheidung von Projektanträgen, sondern auch in der dauernden beratenden Begleitung der Projekte. In wenigen Fällen war es allerdings auch erforderlich, von Seiten der Projektleitung die teilweise konservativ eingestellten Beiratsmitglieder von progressiven Projektvorschlägen zu überzeugen.

Die Trägern der Initiativbüros erhielten von der LASA einen Zuwendungsbescheid über jeweils ca. 200.000,- EUR pro Jahr, von denen 20 % der Mittel für die Finanzierung der Regiekosten vorgesehen waren, 80 % zur Weitergabe an die Initiativen. Mit diesen Trägern wurden Zielvereinbarungen abgeschlossen, über deren Umsetzungsstand sie halbjährlich berichten müssen. Ferner gab es Handreichungen zur Förderfähigkeit von Initiativen, die die Förderkriterien der MASGF-Ausschreibung konkretisierten bzw. erläuterten.

Nach diesen Förderkriterien sind folgende Projekte förderfähig:

- Neue beschäftigungserzeugende und –fördernde Vorhaben sowie Vorhaben der Geschäftsfeldentwicklung und Professionalisierung innerhalb bereits bestehender Vereine, Verbände, Netzwerke und anderer kooperativer Zusammenschlüsse. Von dieser Möglichkeit wurde am meisten Gebrauch gemacht.
- Mikroprojekte zur Erlangung der Existenzgründungsfähigkeit als Vor- und Teststufe späterer Existenzgründung oder zur Entwicklung von Nebenerwerbsmöglichkeiten.



### 3. Bilanz nach 4-jähriger Programm-Umsetzung

- a) Das Wichtigste: die Programmstruktur und die hohe Motivation aller an der Umsetzung beteiligten Akteure hat zu quantitativen und qualitativen Erfolgen geführt, die eine weitere positive Dynamik und „gute Stimmung“ erzeugen - was bei Arbeitsmarktprogrammen heute fast wie ein Scherz (oder Wunder) anmutet.

Das Anknüpfen an den Projekt- und Geschäftsideen der betroffenen Initiativen, die unbürokratische und sofortige Beratung durch die Initiativbüros und die binnen weniger Wochen durch die Regionalbeiräte getroffene Förderentscheidung sowie die Vollfinanzierung der Vorhaben unterstreichen den Ermutigungscharakter des Programms. Damit verwirklicht das Programm in aktueller Form das alte Prinzip der „Hilfe zur Selbsthilfe“. Öffentliche Mittel werden nicht für konsumtive Zwecke verschenkt, sondern sie werden in Ideen und Projekte investiert.

Diese Erfahrung gibt Hoffnung für die künftige Gestaltung von Beschäftigungsprogrammen für verschiedenen Zielgruppen, insbesondere Langzeitarbeitslose: es hat sich gezeigt, dass eine Unterstützung von Betroffenen nach den einfachen Regeln des Empowerment und der schnellen finanziellen Förderung möglich ist - und sich durch die Erfolgserlebnisse bei den Betroffenen eine Stabilisierung und hohe Motivation zur Weiterarbeit bzw. dem Auf- und Ausbau der Vorhaben einstellt.

Allerdings wurden auch in diesem Programm - analog zu den Erfahrungen aus der Selbsthilfebewegung - v.a. diejenigen erreicht, die (noch) aktiv sind und über soziale und motivationale Ressourcen für die Entwicklung von Projekten verfügen.

- b) Die Durchführung des neuartigen Ansatzes hat sich für alle Beteiligten – naheigenen Aussagen – als großes Lernprogramm erwiesen:

die Träger und LeiterInnen der Initiativbüros lernten die neue Rolle als Zuwendungsgeber und Berater, die LASA lernte die Übertragung von direkter Kontrolle und die Steuerung über Coaching und Zielvereinbarungen.

Die Betroffenen lernten, Vertragspartner mit Leistungsverpflichtungen zu sein und das MASGF lernte, das Programm im Verlaufe der 3 Förderphasen zu verändern und weiterzuentwickeln. Bei diesem gemeinsamen Lernprozess war die Sachkunde und Moderationstätigkeit des Evaluations-Instituts ISOPLAN Consult sehr hilfreich.

- c) Die quantitativen Effekte hinsichtlich der Beschäftigungswirksamkeit und der

Mittelbewirtschaftung (d.h. die Umsetzungs- und Verwaltungskosten) sind erfreulich und positiv: In der gesamten Programmlaufzeit (2002-2006 ) werden 6,2 Mio. Euro eingesetzt, wovon 20% für die Beratungs- und Verwaltungstätigkeit der Initiativbüros verwendet werden dürfen. Rechnet man die LASA-Programmbegleitung und anteilige Verwaltung der Abrechnung der ESF- Mittel hinzu, sind damit insgesamt erst 25 % der Gesamtsumme verbraucht. Von den übrigen 75 % sind mit den o.g. Mitteln bislang 693 Beschäftigungsinitiativen gefördert worden (Stichtag 30.6.2006).

Es wurden jährlich pro Initiativbüro 25 Beschäftigungsinitiativen gefördert: die Fördersumme pro Initiative beträgt durchschnittlich 7000,- Euro und pro Arbeitsplatz ca. 6000,- Euro. Dabei muss die Evaluation noch die Dauerhaftigkeit und Nachhaltigkeit der Förderung zeigen. Bei vielen Projekten ist bereits jetzt absehbar, dass es einer weiteren Förderung bedarf. Dies könnte z.B. auch dadurch geschehen, dass Projekte im Rahmen von Stadtpolitik oder Kulturpolitik bzw. Regionalentwicklung

aufgenommen werden, um sie zu verstetigen. Dazu muss allerdings der Bedarf erwiesen werden.

Wie hoch der durch die Förderung erreichte Sozialkapitaleffekt ist, lässt sich nur abschätzen: wenn man bedenkt, dass ca. 4/5 der geförderten Initiativen innerhalb von Vereinen und Gemeinschaftseinrichtungen durchgeführt werden, kann mit einem mindestens dreifachen Impulseffekt gerechnet werden, der sich durch die Umsetzung eines erfolgreichen Projekts innerhalb des Vereins einstellt. Demnach könnte (in der bisherigen Laufzeit bis Mitte 2006) bei ca. 400 Mikroprojekten innerhalb von Vereinen von einem positiven Sozialkapitaleffekt für 1200 Menschen ausgegangen werden. Vielfach wurden gemeinsame Lern- und Entwicklungsprozesse für die Einzelnen oder auch die Gesamtorganisationen angestoßen.

- d) Gender-Mainstreaming: zunächst sehr erfreulich: die Nachfrage nach Förderung durch dieses Programm wurde ganz überwiegend von Frauen getätigt; auch die Förderbilanz zeigt, dass sich der Frauenanteil bei den Endbegünstigten von 2/3 in den ersten Förderjahren (2002-2004) zu 4/5 in der jetzigen Gesamtbilanz noch vergrößert hat (434 Frauen und 125 Männer). Andererseits kann man sich aber auch fragen, ob bei einer nachlassenden Männerbeteiligung nicht neue Wege gesucht werden sollten, um das Programm auch Männern näher zu bringen, denen die Förderung vielleicht – aus noch zu klärenden Gründen – zu wenig attraktiv erscheint.
- e) Die Regionalbeiräte haben ein Musterbeispiel ehrenamtlichen Engagements geliefert, in dem sie als Experten mit Sach- und Lokalkennntnis die Entscheidungsqualität der Initiativenförderung ganz erheblich gesteigert haben. Darüber hinaus haben sie häufig eine Fördermittelberatung bzw. einen Abgleich mit möglichen alternativen Fördermöglichkeiten durchgeführt und sich über die eigentliche Beiratsarbeit hinaus häufig an der Nachbetreuung der geförderten Vorhaben beteiligt.
- f) Die LASA hat sich in der Herausforderung bewährt, einen neuen Beschäftigungsförderungsansatz im Bereich des Dritten Sektors umzusetzen und in Zusammenarbeit mit dem Evaluationsinstitut und dem MASGF weiterzuentwickeln. Darüber hinaus hat die LASA die interne Diskussion zum Thema „Zukunft der Arbeit“ besonders mit dem Forschungsprojekt „Gemeinschaftsnutzungseinrichtungen“ intensiviert.

## **Nachfragen und Diskussion**

Es wurde die Frage gestellt, inwieweit die Projekte parallel durch Instrumente der Beschäftigungsförderung direkt oder indirekt mit unterstützt wurden? Wenn z.B. in einem Verein eine hauptamtliche Kraft durch ABM-Mittel finanziert wird und auf Basis dieser Struktur dann ein Förderprojekt im Rahmen von LOS durchgeführt wurde?

Dies sei formal nicht erlaubt, weil die Fördergelder eine Vollfinanzierung gewährleisten sollten. Das sei allerdings gänzlich unrealistisch, weil ja bestimmte Rahmenbedingungen als Voraussetzung zur Durchführung von Projekten gegeben bzw. anderweitig finanziert sein müssen. Die Projekte seien demnach oftmals in Vereinsstrukturen eingebunden, die z.B. auch ABM durchgeführt haben, das Projekt selber durfte allerdings damit formal nicht vermengt werden.

## **Tagungsresümee**

*Nils Pagels, Zoom - Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V., Göttingen*

Zwei Tendenzen waren unumstritten:

Aktuell befindet sich öffentlich geförderte Beschäftigung in einer sehr schlechte Lage, das heißt wir haben eine Diskussion gegen den Trend geführt. Man darf nicht müde werden, diese Diskussion zu führen, um den Trend zu verändern. Zum anderen ist deutlich geworden, dass Einigkeit über die Grundthese mangelnder Aufnahmefähigkeit des sogenannten ersten Arbeitsmarktes besteht.

Vor diesem Hintergrund muss bei der Gestaltung von öffentlich geförderter Beschäftigung geklärt werden: Für welche Bereiche ist es sinnvoll, für wen und unter welchen Bedingungen? In Heidelberg scheint es gelungen zu sein, unter dem Argument der Nicht-vermittelbarkeit von bestimmten Personengruppen sozial abgesicherte öffentlich geförderte Beschäftigung im Bereich der so genannten Einfacharbeitsplätze zu schaffen.

Aus Perspektive der Forschungsarbeiten von Zoom e.V. wäre in Bezug auf Konzepte die alleinige Ausrichtung auf diesen Aspekt kritisch zu diskutieren. Denn neben den Integrations-effekten zeigten sich die beschäftigungsgenerierenden Effekte in der Vergangenheit v.a. innerhalb kleinräumiger sozialer und kultureller und teilweise selbstorganisierter Projekte, in denen Instrumente der Beschäftigungsförderung im Sinne einer Anschubfinanzierung fungierten. Damit verbunden sind zum Teil sehr anspruchsvolle Tätigkeiten. Häufig war dies mit der Förderung von Personen verbunden, deren maßgebliches Problem am Arbeitsmarkt nicht das der Qualifizierung ist, sondern das Nicht-Vorhandenseins eines Arbeitsplatzes und die zudem eine hohe Eigenmotivation hatten. Die zukünftige Gestaltung von Beschäftigungsförderung sollte daher stärker im Sinne einer langfristigen Investition in soziale und kulturelle Infrastruktur und die darin liegenden Beschäftigungspotentiale ausgerichtet sein. Zugleich muss natürlich die Debatte darüber geführt werden, welche Arbeiten als gesellschaftlich notwendig anerkannt werden und wie diese kontinuierlich finanziert werden können.

## Anhang

### Tagungsprogramm

**10.00 Uhr Eintreffen der Gäste, Begrüßungskaffee**

**10.30 Uhr Tagungseröffnung, Vorstellung des Projekts und des Ablaufs**

*Zoom - Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V., Göttingen*

**10.40 Uhr Einführung**

**Beschäftigungspolitik und Not-for-Profit Organisationen**

*Sandra Kotlenga, Zoom - Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V.*

**11.00 Uhr Praxiserfahrungen**

• **Soziale Infrastrukturförderung durch Beschäftigungsförderung -  
Gemeinschaftsnutzungseinrichtungen im Land Brandenburg**

*Marion Plek, LASA Brandenburg*

• **Soziale Betriebe als Motor lokaler Ökonomie? Zwischen  
Markterfordernissen und Integrationsansprüchen**

*Ulrich Steinmeyer, Biber GmbH, Fachhandel für biologische Baustoffe, Verden*

• **Fragen und Plenumsdiskussion im Anschluss an die Vorträge**

**12.30-13.30 Uhr: Mittagsimbiss, anschließend Kaffee**

**13.30 Uhr Gestaltungsoptionen**

• **Förderung lokaler Infrastruktur durch öffentlich geförderte  
Beschäftigung - Möglichkeiten, Grenzen, Konzepte**

*Karsten Schuldt, Progress Institut Wirtschaftsforschung GmbH, Rostock*

• **Erfahrungen mit sozialversicherungspflichtigen Arbeitsgelegenheiten  
nach SGB II - Ansatzpunkte für eine Verknüpfung von  
Beschäftigungs- und Infrastrukturförderung?**

*Ulrike Gartung, Die Werkstatt gGmbH, Heidelberg/ Entwicklungspartnerschaft BEST3S*

• **Beschäftigungsgenerierung durch Förderung lokaler Initiativen? -  
erste Erfahrungen mit dem Brandenburger Programm „lokale  
Initiativen für neue Beschäftigung“**

*Christian Wend, LASA Brandenburg*

• **Fragen und Plenumsdiskussion im Anschluss an die Vorträge**

**15.15 Uhr Resümee und Abschluss der Tagung**

### TeilnehmerInnen der Tagung

Name	Organisation	Ort
Arndt Dr., Bettina	pro futura e.V.	Berlin
Boje, Renate	Baufachfrau Berlin e.V.	Berlin
Bonas, Ingrid	Technologie Netzwerk Berlin e.V.	Berlin
Brinschwitz, Sonja	alt+wert Beschäftigungs GmbH	Lägerdorf
Brix, Jürgen	Gemeinnützige Ludwigsluster Projektgesellschaft gGmbH	Hagenow
Bruch-Krumbein Dr., Waltraud	Institut für Regionalforschung e.V.	Göttingen
Burkard, Gerlinde	Förderband gGmbH	Neuenhagen
de Rumor-Hill, K.-D.	Verein zur Förderung von Arbeit Forschung und Bildung e.V.	Berlin
Dellheim, Judith	AG Wirtschaftspolitik Linkspartei	Berlin
Drangsal, Sabine	Integra gGmbH	Berlin
Eichel, Uta	Gemeinnützige Ludwigsluster Projektgesellschaft gGmbH	Hagenow
Franke, Andrea	Grone Netzwerk gGmbH	Hamburg
Gartung, Ulrike	Die Werkstatt gGmbH	Heidelberg
Haberkorn, Michael	BVAA - Berliner Verband für Arbeit und Ausbildung e.V.	Berlin
Hamann, Ingo	NEUMAB-WQ GmbH	Neubrandenburg
Hennig, Hans-Joachim	Mecklenburg Vorpommerscher Verband der ABS-Gesellschaften e.V.	Prora/Rügen
Himmel, Olaf	DGB-Region Ostbrandenburg	Eberswalde
Holzmann, Frank	BALL Betreuung arbeitsloser Leute und Lebenshilfe e.V.	Berlin
Höner-Jahnz, Ines	Eviga e.V.	Berlin
Husarzewsky, Kerstin	Landkreis Oberhavel	Oranienburg
Jacobs, F.J.	EV Jugendhilfeverein e.V.	Berlin
Kauhausen, Daniela	Bündnis 90/ die Grünen	Berlin
Klaus, Natusch	Förderwerk Bremen GmbH	Bremen
Kluge, Gottfried	Internationaler Bund e.V.	Neuenhagen
Konermann, Marianne	Nachbarschaftsheim Schönberg e.V.	Berlin

Kortmeyer-Pohl, Ingrid	Bundesagentur für Arbeit	Nürnberg
Köstler, Marion	Akademie 2. Lebenshälfte im Land Brandenburg e.V.	Eberswalde
Kotlenga, Sandra	Zoom - Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V.	Göttingen
Kuss Dr., Sabine	Jugend in Arbeit Hamburg e.V.	Hamburg
Lindemann, Jürgen	pro futura e.V.	Berlin
Lippert, Gunther	KUBUS e.V.	Berlin
Lutze Dr., Ursel	Förderverein Akademie 2. Lebenshälfte im Land Brandenburg e.V.	Eberswalde
Ockert, Aram	Kooperation Arbeiten, Lernen und Ausbildung e.V. (KoALA)	Hamburg
Pagels, Nils	Zoom - Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V.	Göttingen
Pfeifer-Mellar, Gisela	Goldnetz gGmbH	Berlin
Piek, Marion	LASA Brandenburg GmbH	Potsdam
Rost, Rainer	Jafka gGmbH	Kassel
Schareck, Susanne	BIQ Bildung Innovation Qualifizierung gGmbH	Berlin
Schön, Gisela	Servicezentrum Mitte Bildungsmarkt e.V.	Berlin
Schuldt, Karsten	Progress Institut Wirtschaftsforschung	Teltow
Schwarz, Laura	Kreativhaus e.V.	Berlin
Sievers, Stefan	bag arbeit	Berlin
Spitzley, Christoph	proSozial GmbH	Halsenbach
Steinbeck, Cornelia	neue arbeit lüneburg gGmbH	Lüneburg
Steinmeyer, Ulrich	BIBER Fachhandel für biologische Baustoffe GmbH	Verden
Stoltmann, Monika	Arbeits- u. Ausbildungsförderungsverein Potsdam-Mittelmark e.V.	Potsdam
Strosche, Michael	ÜAG Überbetriebliche Ausbildungsgesellschaft gGmbH	Jena
Sult, Andreas	DGB-Region Ostbrandenburg	Eberswalde
Thormann, Angelika	Bildungsverein Bautechnik	Berlin
Vester, Brigitte	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie in Brandenburg	Potsdam
Vogelmann	Internationaler Bund e.V.	Neuenhagen
Volke, Heike	AFW Arbeitsförderungs- und Fortbildungswerk GmbH	Rostock

vom Stein, Anja	Arbeitskreis Non Profit Organisationen AKNPO	Berlin
Voß, Elisabeth	OekoGeno eG	Berlin
Wagner, Alexandra	FIA Forschungsteam internationaler Arbeitsmarkt	Berlin
Wassbauer, Uta	Bezirksamt Hamburg	Hamburg
Wend, Michael	LASA Brandenburg GmbH	Potsdam
Zimmermann, Elena	Caritasverband Uelzen e.V.	Uelzen

Die Tagung „lokale Beschäftigungsförderung und soziale Infrastruktur“ sollte einen Impuls in der Debatte um öffentlich geförderte Beschäftigung geben. Diese wird häufig verengt auf die Frage nach einer erfolgreichen Vermittlung in den wenig aufnahmefähigen „1. Arbeitsmarkt“. Ausgeblendet wird dabei, dass die Instrumente der Beschäftigungsförderung in der Vergangenheit vielerorts eine wichtige Bedeutung für die lokale soziale und kulturelle Infrastruktur hatten. Die aktuelle Praxis lokaler Beschäftigungsförderung entfernt sich allerdings zunehmend davon. Der Einsatz nicht sozialversicherter Kurzfristmaßnahmen, die Zuweisungspraxis sowie die vermehrte Maßnahmevergabe an überörtliche Anbieter erschweren eine Verknüpfung mit sozialwirtschaftlichen Ansätzen. Hiervon ausgehend wurde der Frage nachgegangen, wie beschäftigungspolitische und sozialwirtschaftliche Ziele sinnvoll miteinander verbunden werden können.

Die Tagung wurde von Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen im Rahmen des ESF-geförderten Projekts PUSH organisiert und durchgeführt. Unter Projektträgerschaft der Lawaetz-Stiftung Hamburg waren neben Zoom e.V. noch weitere Partnerorganisationen an der Umsetzung des Gesamtprojekts beteiligt. In verschiedenen nationalen und internationalen Workshops und Tagungen wurden Konzepte für öffentlich geförderte Beschäftigung im europäischen Rahmen diskutiert und verbreitet.

