

Fachpolitische Stellungnahme des Diakonischen Werks Hamburg zum gemeinsamen Arbeitsmarktprogramm 2012 der Agentur für Arbeit Hamburg, des Jobcenters team.arbeit.hamburg und der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI)

Zur Präambel (S. 1 - 6)

Die Aussagen zum Rückgang der Arbeitslosigkeit und zu den wirtschaftlich günstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen gehen von einer sehr optimistischen Prognose aus. Zudem stimmt es definitiv nicht, dass die Erwerbslosigkeit zurückgeht. Vor allem im Regelkreis des SGB II gibt es einen Anstieg der Erwerbslosigkeit. Von Juli 2010 bis Juli 2011 stieg dort die Erwerbslosigkeit um 6,2 %, von August 2010 bis August 2011 um 3,9 %. Vor diesem Hintergrund ist es fraglich, ob die Dynamik des Hamburger Arbeitsmarktes so eindeutig positiv bewertet werden kann, zumal die Langzeitarbeitslosigkeit im SGB II aktuell bei 32,9 % liegt.

Das Diakonische Werk Hamburg teilt im Grundsatz die Ziele, die in der Präambel und auch später als Schwerpunkte genannt werden: gute und effektive Vermittlung, Qualifizierung von Beschäftigten und Arbeitslosen, Förderung der Ausbildung von Jugendlichen, berufsbezogene Beratung und Nachqualifizierung von Migrantinnen und Migranten sowie Schaffung eines sozialen Arbeitsmarktes für kaum Vermittelbare. Auch die Hervorhebung optimaler Bildungsmöglichkeiten für alle Hamburger Kinder und Jugendliche ist aus der Perspektive gerechter Teilhabe und selbstbestimmter Lebensführung ein zu unterstützendes Ziel, wenn Bildung nicht nur auf die Ausbildung von wirtschaftlich verwertbarem Humankapital verkürzt wird. Größere fachliche Differenzen sieht die Diakonie vor allem beim Konzept des sozialen Arbeitsmarktes.

Das Diakonische Werk Hamburg unterstützt die Ausführungen zu den bundespolitisch zu verändernden Rahmenbedingungen in Richtung „gute Arbeit zu fairen Löhnen“. Diese Positionierungen sollten auch als ein wichtiger Maßstab für die Bewertung von Arbeitsfördermaßnahmen Berücksichtigung finden.

Bei den Zielsetzungen und in den einzelnen Kapiteln fehlt die Orientierung an den auf Basis der UN-Menschenrechtskonvention erforderlichen Inklusionszielen für Menschen mit Behinderungen.

Bei der Aufzählung der arbeitsmarktpolitischen Akteure und Umsetzer fällt auf, dass die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege und die Sozialwirtschaft nicht explizit genannt sind. Vielmehr ist in dem Programm lediglich von „Wirtschaft“ sowie von „Beschäftigungs- und Bildungsträgern“ die Rede.

Der Hinweis, dass Hamburg die bundespolitischen Kürzungen in den Eingliederungstiteln nicht ausgleichen kann, ist richtig und wird geteilt. Die geplanten Hamburger Eigenmittel im Umfang von 13 Mio. € sind jedoch für ein eigenes Arbeitsmarktprogramm sehr beschränkt. Nach dem 5-Punkte-Plan der Diakonie könnten durch eine Kombination aus Umschichtungen und neuen Mitteln insgesamt 30 Mio. € genutzt werden, um zusätzlich sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze für bisher Erwerbslose zu schaffen.

Vermittlung arbeitsmarktnaher Arbeitsloser in Beschäftigung (S. 7 - 12)

Die Schaffung eines gemeinsamen Arbeitgeberservice für Arbeitssuchende beider Rechtskreise ist ein längst überfälliger vernünftiger Schritt und wird von der Diakonie begrüßt. Ob das Ziel, innerhalb der nächsten 12 Monate alle als integrationsnah eingeschätzten 22.000 Hamburger Erwerbslose im SGB II persönlich zu beraten, zu einer höheren Integration auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt führt, bleibt abzuwarten. Begründungsbedürftig ist dabei, warum für diese eigentlich genuine Aufgabe der Jobcenter (Beratung und Vermittlung) zusätzlich 20 Mio. € aus dem Eingliederungstitel (EGT) für Aktivierung und berufliche Eingliederung dieses Personenkreises genutzt werden sollen. Zudem ist nicht transparent, welche Maßnahmen der „Vermittlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung“ (wünschenswert wäre die Ergänzung „mit individuell existenzsicherndem Einkommen“) konkret gemeint sind. Selbst wenn die geplanten Maßnahmen im Sinne einer Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt wirken, so muss doch gefragt werden, ob eine Mittelverausgabung aus dem EGT in diesem erheblichem Umfang gerade bei „integrationsnahen“ und somit leichter vermittelbaren Arbeitssuchenden notwendig ist.

Insgesamt 9,5 Mio. € sind für die Förderung neuer Arbeitnehmer im Rahmen „Hamburger Modell“ vorgesehen. Auch hier stellt sich die Frage, inwieweit dieses Programm wirklich in der Lage ist, den eigenen formulierten Ansprüchen nach bedarfsdeckenden Löhnen und nachhaltigen Beschäftigungs- und Aufstiegsperspektiven zu genügen. Trotz des geplanten Mitteleinsatzes von 1 Mio. € zur Sicherung nachhaltiger Beschäftigung durch Begleitung und Qualifizierung bieten Arbeitsverhältnisse im Niedriglohnbereich aller Erfahrung nach keine Aufstiegsperspektiven.

Richtig ist die Betonung der Verantwortung von Arbeitgebern für die Qualifizierung ihres Personals. Vor dem Hintergrund, dass Eingliederungszuschüsse bei guter Vorbereitung und Beratung von Arbeitssuchenden und Arbeitgebern Einstellungen nachgewiesenermaßen befördern, sind die dafür vorgesehenen 3,2 Mio. € sinnvoll verausgabt.

Gezielte Qualifizierung von Beschäftigten und Arbeitslosen (S. 12 - 27)

Die hier formulierte „Priorität für Bildung“ ist unterstützenswert. Bei den vorgestellten Bildungszielen sind mit der Nennung von „Pfleger und Gesundheit“ und „soziales Fachpersonal“ Arbeitsmärkte angesprochen, in denen Träger und Verbände der Freien Wohlfahrtspflege wichtige Arbeitgeber sind.

Der Hinweis auf die Nutzung der von der Instrumentenreform vorgesehenen neu gestalteten Maßnahmen nach § 45 SGB III wirft jedoch Fragen auf: In welchem Umfang stehen – angesichts möglicher Bundeskürzungen - in Hamburg überhaupt Mittel zur Verfügung? Wie verhalten sich die hier vorgesehenen Maßnahmen zu den o.g. 20 Mio. € für die integrationsnahen Personen? Die Maßnahmen sollen künftig mit Gutscheinen vergeben werden und nur einem beschränkten Kreis von Erwerbslosen zugänglich sein (Dauer der Arbeitslosigkeit, Anspruch auf ALG und „Geeignetheit“ und „Persönliche Lebensverhältnisse“); doch welche Beratungsangebote werden für Erwerbslose vorgehalten, um die Gutscheine im Sinne ihres Wunsch- und Wahlrechts und einer nachhaltigen Arbeitsmarktintegration zu nutzen?

Qualifizierung und Bildung von Beschäftigten (S. 13 - 18)

Die vorgeschlagenen Schritte, um die Einkommens- und Beschäftigungsperspektiven von Geringverdienenden und Geringqualifizierten zu verbessern, sind fachlich vernünftig. Die Frage ist, inwieweit sich z.B. Arbeitgeber von Aufstockern und Aufstockerinnen tatsächlich dazu motivieren lassen, Beschäftigte über den Weiterbildungsbonus zu fördern. Die Vorschläge zur Unterstützung der Beratung zum Themenfeld „Anerkennung“ sind fachlich ebenso vernünftig wie das Pilotprogramm zur Nachqualifizierung im Handwerk und der Ausbau des Stipendienprogramms. Diese Maßnahmen werden ausdrücklich begrüßt. Bei den Nachqualifizierungsangeboten ist es fachlich geboten, sie auch für nicht leistungsberechtigte / -beziehende Migrantinnen und Migranten zu ermöglichen. Auch das Ziel, über 45-Jährige vor Erwerbslosigkeit durch Qualifizierung und Weiterbildung zu schützen, ist fachlich vernünftig. Allerdings kommt es auch hier stark auf die Bereitschaft der Unternehmen an, das Programm WeGebAU zu nutzen.

Unter der Perspektive einer gerechten Teilhabe an Arbeit hat die Förderung der beruflichen Integration von Alleinerziehenden Priorität vor der Förderung von Frauen in Führungspositionen. Die geplante Förderung von alleinerziehenden Aufstockerinnen wird daher positiv hervorgehoben. Die Diakonie weist jedoch darauf hin, dass die „ganzheitliche Betreuung von Alleinerziehenden“ (S.17) die Tatsache zu respektieren hat, dass die Erziehung eines Kindes bis zum 3. Geburtstag keine Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt verlangt. Es fällt auf, dass die auf Alleinerziehende und Aufstockerinnen bezogenen Programmvorschlüsse nicht mit Zahlen hinterlegt sind. Mit Ausnahme des Projekts ganzheitliche Betreuung stellen sie erstmal Absichtserklärungen dar.

Qualifizierung und Bildung für Arbeitslose (S. 19 – 20)

Die Diakonie unterstützt das Ziel, die Vorbereitung von Ungelernten auf die Externenprüfung zu fördern. Unklar ist jedoch, mit welchen finanziellen Mitteln die hier aufgeführten Programme hinterlegt sind. Beim an dieser Stelle erwähnten Rechtsanspruch auf einen Hauptschulabschluss stellt sich die Frage, an welchen Orten und in welchem Rahmen dieser Anspruch eingelöst werden kann. Bezogen auf Jugendliche und Jungerwachsene gab es konzeptionell gute Maßnahmen, die bisher fälschlicherweise über Arbeitsgelegenheiten (AGH) finanziert worden sind. Die von der Agentur für Arbeit und team.arbeit.hamburg konzeptionell lobend anerkannten Maßnahmen sollten dringend auf einer anderen Basis weitergeführt werden.

Arbeitslose Jugendliche (S. 20 - 25)

Das Ziel, Ausbildung auch mit städtischen Ausbildungsprogrammen zu fördern, wird genauso unterstützt wie die Einrichtung einer Jugendberufsagentur. Allerdings sollte die Arbeit der Agentur gegenüber den Jugendlichen von Respekt und Motivierung und nicht von restriktivem Vorgehen bzw. Sanktionsdrohungen geprägt sein, wie es die Formulierung des „konsequenten“ Nachhaltens bei Zuweisungen in Fördermaßnahmen nahelegt (S.21). Bei Schulabgängern, die keinen Ausbildungsplatz finden, ist zu fragen, ob für diejenigen, die - aus welchen Gründen auch immer - schulmüde sind, die Anbindung an Berufsschulen der fachlich vernünftige Weg ist.

Die Initiative, in Kooperation mit der Handwerkskammer Altbewerberinnen und -bewerber regelhaft eine zweite Chance zu geben, wird unterstützt.

Um den Übergang Schule - Beruf zu verbessern, wäre es wichtig, eine bedarfsgerechte Palette von Maßnahmen der - auch überbetrieblichen - Ausbildung vorzuhalten, wie sie am

19. 8. 2011 von der Agentur für Arbeit und der Behörde für Schule und Berufsbildung vorgestellt worden ist.

Bei allen Programmen sollten Zugangsverfahren für Jugendliche und Jungerwachsene gefunden werden, die deren Förderbedarfen entsprechen. Die Aufteilung des Zugangs nach Rechtskreiszugehörigkeit der Jugendlichen oder ihrer Familien darf gegenüber den Angeboten keine Ausschlusswirkung haben.

Die Gestaltung von Maßnahmen für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf sollte Konzepte aufgreifen, die im Rahmen von AGH erfolgreich durchgeführt worden sind. Das betrifft insbesondere die Maßnahmen „Hinführung zur Ausbildung (HzA)“ und die Vorbereitung auf einen externen Hauptschulabschluss (HaSa). Das Problem dieser Maßnahmen war anerkanntermaßen nicht eine schlechte oder ungeeignete Konzeption, sondern die ungeeignete Finanzierungsform über AGH.

Bei den Programmanschlägen zur aufsuchenden Beratung von erwerbslosen Jugendlichen, die nicht beim Jobcenter gemeldet sind und wohl auch keine Leistungen beziehen, wäre ein Projekt wünschenswert, das die Gründe erforscht, warum Jugendliche von den Jobcentern fern bleiben. Zum anderen wäre eine fachliche Diskussion mit den niedrigschwelligen und anderen Beratungsangeboten der Jugendsozialarbeit notwendig, um sich über fachlich angemessene Wege der Unterstützung bei der Alltagsbewältigung dieser Jugendlichen zu verständigen.

Ältere Arbeitslose (S. 25)

Die Diakonie begrüßt die vorgesehene Nutzung von 3,2 Mio. € aus dem EGT für Eingliederungszuschüsse für ältere Erwerbslose. Unbeantwortet ist allerdings die Frage, inwieweit das Programm auf Akzeptanz bei Arbeitgebern stößt. Ebenso unklar ist, ob und inwieweit die unbestimmten Ziele eines „angemessenen Lebensunterhaltes“ und einer „abschlagfreien Rente“ (S. 25), die ja nicht automatisch über dem Grundsicherungsbedarf liegt, tatsächlich erreicht werden können. Beim Programm für die Umschulungen scheint die Beurteilungs- und Entscheidungshoheit über den richtigen Weg doch einseitig auf Seiten der Jobcenter und Agenturen zu liegen. Dies wird einer Anerkennung der Kompetenzen und Lebenserfahrungen älterer Erwerbsloser in keiner Weise gerecht.

Arbeitslose Migrantinnen und Migranten (S. 26)

Die Erhöhung des Anteils von Migrantinnen und Migranten an den Arbeitsfördermaßnahmen kann als vernünftige Reaktion auf deren relativ hohen Anteil an den Erwerbslosen bewertet werden. Voraussetzung ist allerdings, dass die Fördermaßnahmen bedarfsgerecht sind und auf den vorhandenen beruflichen Interessen, Qualifikationen und Kompetenzen der Menschen aufbauen. Das gilt auch für die speziell für Migrantinnen vorgesehenen „Beschäftigungen und arbeitsmarktnahe Fördermaßnahmen“

Langzeitarbeitslose (S. 27)

Für Bildungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose sieht das Programm 16 Mio. € aus dem Eingliederungstitel vor. Dies ist ein fachlich sinnvolles Angebot, wenn dabei neben den tatsächlichen Bedarfen der Unternehmen auch die Interessen, Qualifikationen und Kompetenzen der Erwerbslosen bedarfsgerecht und individuell berücksichtigt und in die angemessene Maßnahmeform gebracht werden. Abschlussbezogene Maßnahmen mit anerkannten und verwertbaren Zertifikaten sind hier wünschenswert. Sinnvoll und motivationsfördernd ist es sicherlich, insbesondere diejenigen Erwerbslosen ausführlich und

kooperativ über diese Angebote zu beraten, die in den letzten Jahren Arbeitsgelegenheiten oder Maßnahmen nach § 16 e durchlaufen haben. Der Zugang in die Maßnahmen sollte das Wunsch- und Wahlrecht der Erwerbslosen respektieren (Freiwilligkeit, Trägerauswahl). Eine quantitative Ausweitung der Mittel wäre angesichts des Anteils von derzeit 32,9 % Langzeitarbeitslosen im SGB II angemessen.

Der soziale Arbeitsmarkt (S. 27 -31)

Das vorgestellte Konzept des sozialen Arbeitsmarktes weicht von dem in den letzten Jahren in der Fachdiskussion entwickelten Verständnis eines sozialen Arbeitsmarktes und öffentlich geförderter Beschäftigung ab. Die in den bisherigen Diskussionen zum sozialen Arbeitsmarkt formulierten Positionen gingen in der Regel von dem Kerngedanken aus, für eine als derzeit nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelbar geltende Zielgruppe mit öffentlichen Mitteln Arbeitsverhältnisse nach Mindeststandards zu schaffen (sozialversicherungspflichtig, Arbeitsvertrag, tariflich/ortsüblich entlohnt, marktnahe und/oder gemeinwohlorientierte Arbeit):

„Eine weitgehende Übereinkunft (zwischen den in der Expertise zusammengestellten Positionen, Anm. d.V.) ist bei der Förderung bestimmter Zielgruppen mit öffentlich geförderter Beschäftigung festzustellen, um auf diesem Wege ihre Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten und auszubauen. Dieser Konsens gründet auf der Feststellung, dass vielen und davon insbesondere lange Zeit vom Arbeitsmarkt ausgeschlossene Personen auch aufgrund weiterer Merkmale wie gesundheitlicher Einschränkungen kurzfristig nur geringe Chancen auf eine Beschäftigung im so genannten ersten Arbeitsmarkt attestiert werden müssen. (...) Was realistischweise von öffentlich geförderter Beschäftigung in diesem Zusammenhang erwartet werden kann und muss, läuft auf die gesellschaftliche Integration benachteiligter Gruppen durch Arbeit hinaus.“ (FES-Expertise 2011, S. 48).

Damit sind neben Arbeit auch sozialpädagogische Begleitung und Qualifizierung Bestandteile eines sozialen Arbeitsmarktes. Der im Senatskonzept benannte klassische arbeitsmarktpolitische Zielkonflikt „zwischen der Erledigung einer Aufgabe und der persönlichen Förderung des Arbeitslosen“ (S.29) war dabei bisher zugunsten des Erwerbslosen gelöst worden, indem er vom Status des Hilfeberechtigten im SGB II in den Status des Arbeitnehmers mit (fast) allen Rechten und Pflichten wechseln konnte – auf Basis der Förderung mit öffentliche Mitteln.

Dieser bisherige Ansatz, Menschen in einen möglichst normalen Arbeitsalltag einzubinden, damit sie sich über einen festen Rahmen und entsprechende Anerkennung über eine Arbeit, die von Dritten gebraucht wird, persönlich weiterentwickeln können, wird im vorliegenden Arbeitsmarktprogramm von BASFI und AA verlassen. Der soziale Arbeitsmarkt wird hier als Interventionsrahmen zur Umsetzung der Ziele der Eingliederungsvereinbarungen zwischen Jobcenter und Hilfeberechtigten konzipiert. Dieser Interventionsrahmen soll es ermöglichen, Menschen bei der Bewältigung psychosozialer Probleme zu begleiten, damit sie anschließend über Trainingsmaßnahmen und möglicherweise Qualifizierung in Arbeit auf dem so genannten ersten Arbeitsmarkt integriert werden können. In diesem Stufenmodell spielt "Arbeit" selbst keine tragende Rolle mehr. Vielmehr stehen soziale Hilfen wie Schuldnerberatung, Suchtkrankenhilfe oder Erziehungshilfen im Fokus. Ob und dass das Instrument und Verfahren der Eingliederungsvereinbarung eine unter arbeitsmarktpolitischen wie sozialpädagogischen Aspekten sinnvolle Ausgangsbasis darstellt, kann jedoch mit guten Gründen bezweifelt werden. Nach allen vorliegenden Erfahrungen aus der sozialen Beratung von SGB-II-Berechtigten wie auch aus den Forschungsarbeiten, die die Perspektive der Betroffenen erfragen, ist erhebliche Skepsis angebracht. Ein fachlich gutes Fallmanagement setzt ein kooperativ und dialogisch entwickeltes Arbeitsbündnis zwischen Fachkraft und Leistungsberechtigten voraus – auf Basis einer nicht in Frage stehenden Existenzsicherung.

Schon diese Voraussetzung ist bei der Eingliederungsvereinbarung nach SGB II nicht gegeben.

Zum anderen werden die genannten sozialen Hilfen schon jetzt auf Basis der Regelungen der flankierenden Leistungen nach § 16 a SGB II von speziellen Diensten als Kann-Leistung angeboten. Zwischen Schuldnerberatungsstellen, Suchtberatung und Jobcentern gibt es bereits Kooperationsvereinbarungen und Absprachen über Informations- und Zugangsverfahren. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie das Zusammenspiel der durch die zusätzlich bereitgestellten Mittel finanzierten Betreuungsangebote mit diesen sozialen Dienstleistungen zukünftig gestaltet werden soll. Weiter ist zu fragen, in welchem Verhältnis die neuen Angebote zu den mit den Fachbehörden vereinbarten fachlichen Standards und der anerkannten Fachlichkeit der dort tätigen Träger stehen sollen. Dies gilt ganz besonders für die ebenfalls angesprochenen Hilfen zur Erziehung, denn diese Hilfen werden auf einer eigenständigen gesetzlichen und fachlichen Basis erbracht. In diesem Zusammen ist auch zu beachten, dass die Beratungsangebote bislang freiwillig und nicht verpflichtend sind.

Im Interventionsrahmen Arbeitsgelegenheiten bekommen die (Beschäftigungs-)Träger als wesentliche Akteure eine neue Rolle zugewiesen. Sie werden zum Auftragnehmer und Umsetzer der vom Jobcenter mit den SGB-II-Berechtigten abgeschlossenen Eingliederungsvereinbarung. Aus Sicht der Erwerbslosen werden sie immer schwerer als Freier Träger mit eigenen fachlichen und sozialetischen Ansprüchen wahrnehmbar. Im Sinne eines Wunsch- und Wahlrechts und einer Autonomie der Lebensführung ist es dringend geboten, dass Erwerbslose in Maßnahmen die Möglichkeit haben, sich soziale Hilfen selber auszusuchen – durchaus auch auf Basis einer Beratung über die verschiedenen Angebote.

Sofern neben der Erwerbslosigkeit weitere soziale Problemlagen vorliegen, so ist zu deren Bearbeitung die Einbindung in Arbeitsgelegenheiten fachlich nicht zwingend geboten. Die Sicherstellung eines ausreichenden flankierenden Angebots an sozialen Hilfen und eine entsprechende Beratung in Jobcentern und bei den Beratungsstellen Freier Träger ist ebenfalls geeignet, „ein Maximum an persönlichen Problemen“ (S. 30) zu beheben. Die 2 Mio. € jährlich für neu zu schaffende Sozialpädagogenstellen, die hauptsächlich die Effektivität der Hilfen überwachen sollen, könnten ebenso zugunsten eines Ausbaus der bestehenden flankierenden Angebote selbst ausgegeben werden, um z.B. Wartezeiten für die Hilfeberechtigten zu reduzieren.

Aus Sicht der Diakonie ist in diesem Zusammenhang die Beauftragung eines zentralen Trägers mit den Aufgaben der sozialen Betreuung und Kontrolle der Umsetzung der Eingliederungsvereinbarung fachlich überflüssig. Nach den Leistungsbeschreibungen im aktuellen Interessenbekundungsverfahren sind sogar Doppelungen von Arbeiten zu befürchten: Die Beschäftigungsträger sollen die Leistungsberechtigten in Fragen der Lebensführung beraten und zu den flankierenden sozialen Angeboten begleiten. Über die einzelnen Leistungen und Beratungen soll auch eine Teilnehmervereinbarung zwischen Beschäftigungsträger und Teilnehmer abgeschlossen werden. Gleichzeitig sollen die zentral angestellten Sozialbetreuer die Leistungsberechtigten beraten, betreuen und bezogen auf die Ziele der Eingliederungsvereinbarung „nachhalten“. Die Sicherung der fachlichen Standards, wie sie in den flankierenden Leistungen oder weiteren Hilfeangeboten gelten, wird durch dieses unklare Konzept gefährdet. Das aktuelle Interessenbekundungsverfahren bringt hier keinerlei Klarheit, sondern verstärkt diese Befürchtungen.

Insgesamt bleibt unklar, wer in diesem sozialen Arbeitsmarkt künftig welche Aufgaben hat. Dies wird besonders deutlich in dem vorgeschlagenen Programm für 100 Eltern. Die Behauptung, multiple Problemlagen betreffen vor allem Bedarfsgemeinschaften mit Kindern, wird nicht belegt, und warum ein Familienhilfeprogramm Bestandteil eines sozialen Arbeitsmarktes sein soll, wird nicht begründet. Hilfen zur besseren Bewältigung des

Lebensalltags, wie sie in Eltern-Kind-Zentren und Elternschulen angeboten werden, haben eine ebenso eigenständige fachliche Legitimation wie eigenständige Arbeitsfördermaßnahmen. Auch hier bleiben die Aufgaben der einzelnen Akteure unklar: Es gibt AGH für Eltern, bei Bedarf Angebote der Jugendhilfe im Sozialraum und im Rahmen der AGH das ESF-finanzierte Familienhilfeprogramm. Aber wie die Aufgaben von Trägern der Kinder- und Jugendhilfe, der Beschäftigungsträger und der Jobcenter voneinander abgegrenzt werden sollen, ist nicht ersichtlich. Ebenso unklar ist, nach welchen fachlichen Prämissen diese Angebote koordiniert werden sollen.

Im letzten Abschnitt zum sozialen Arbeitsmarkt ist die Frage angesprochen, inwieweit öffentlich geförderte Arbeit sich auch an den Zielen der Strukturwirksamkeit und des Marktersatzes orientiert. Diese Ziele können beispielhaft in Projekten in sozial benachteiligten Stadtteilen verfolgt werden, die dort einen doppelten Nutzen erzielen: Arbeit für Erwerbslose einerseits und Produktion von Dienstleistungen und Gütern für den Stadtteil und seine Bewohnerinnen und Bewohner andererseits. Durch die Entscheidung für eine personenorientierte Ausrichtung des sozialen Arbeitsmarktes wird es schwerer fallen, „sinnstiftende und persönlichkeitsfördernde Projekte im Stadtteil durchzuführen“ (S.31). Der vorgegebene Rahmen ist nicht in der Lage, marktnahe Tätigkeiten, bei denen der Gebrauchswert für Dritte im Vordergrund steht, zu fördern und Maßnahmen und Träger aus dem bekannten Dilemma der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und nach der Instrumentenreform wohl auch der Wettbewerbsneutralität zu befreien.

Die Schaffung von bezirklichen Arbeitsmarkt-Koordinatoren erscheint angesichts der im IAB-Gutachten festgestellten Abstimmungs- und Steuerungsdefizite sinnvoll. Allerdings bleibt zu fragen, inwieweit bei der Ausgestaltung dieser Aufgaben die Erfahrungen des Pilotprojektes zur sozialräumlichen Orientierung der Arbeitsmarktpolitik einfließen werden.

Zum aktuellen Interessenbekundungsverfahren

In den vorliegenden Richtlinien und Leistungsbeschreibungen des aktuellen Interessenbekundungsverfahrens zeigen sich die Probleme, die mit der Neuorientierung von Arbeitsgelegenheiten als Interventionsrahmen für Leistungsberechtigte mit besonderen Förderbedarfen verbunden sind. Wie eine Orientierung an individuellen Förderbedarfen im Rahmen von Maßnahmen ohne Zielgruppenorientierung überhaupt gelingen soll, bleibt fraglich. Die Aufteilung der Leistungsberechtigten in drei Typen (gesundheitlich Beeinträchtigte, Eltern und „alle Leistungsberechtigte“) lässt Maßnahmen erwarten, in denen die Menschen zunächst einmal damit beschäftigt werden, zwischen verschiedenen angebotenen beruflichen Tätigkeitsfeldern (flexible Stellenprofile als Anforderung) das Passende zu finden. Zum anderen sollen mit ihnen unterschiedliche Aufgaben der alltäglichen Lebensführung bearbeitet werden. Dabei sollen sie in begleitende soziale Hilfsangebote integriert werden. Nach dem Profiling durch die Jobcenter und einer Vermittlung im AGH-Center kommt es also zu einer weiteren Such- und Einschätzungsphase. Realistischerweise muss damit gerechnet werden, dass die Arbeitsgelegenheiten als Drehscheibe fungieren, auf der sich sowohl Träger wie auch Erwerbslose extrem flexibel bewegen müssen. Gleichzeitig aber müssen die Stellenprofile von Arbeitsgelegenheiten - nicht zuletzt aufgrund gesetzlicher und gerichtlicher Vorgaben - „hinsichtlich der ausgeübten Tätigkeit und des tatsächlichen Einsatzortes exakt und klar beschrieben sein. (...) Es muss nachvollziehbar sein, wo sich jeder Leistungsberechtigte während seiner AGH tatsächlich aufhält“ (Öffentliche Aufforderung vom 1.9.2011, S.16). Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob ein Interessenbekundungsverfahren, wie es für Arbeitsgelegenheiten genutzt worden war, überhaupt durchführbar ist.

Abschließend soll noch auf ein grundsätzliches Manko des Arbeitsmarktprogramms und insbesondere des sozialen Arbeitsmarktes hingewiesen werden. Es werden neben der Orientierung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt und auf Arbeitsgelegenheiten keine Schritte

vorgeschlagen, mit denen staatlicherseits neue Arbeitsplätze für bisher Langzeitarbeitslose geschaffen werden. Dabei kann man die Notwendigkeit, mit öffentlichen Mitteln Arbeit für Erwerbslose zu finanzieren, auch aus dem IAB- Gutachten zur Evaluation der AGH in Hamburg ableiten („Evaluation von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen nach § 16d und § 16e SGB II in Hamburg“, Hamburg, Juni 2011). Dort wird festgestellt, dass es eine relativ hohe Zahl von Menschen gibt, die mehrmals hintereinander in AGHs waren. Zudem weist das IAB darauf hin, dass auch diejenigen, die über den § 16e SGB II gefördert worden sind, i.d.R. vorher eine längere Teilnahme an AGHs hinter sich hatten. Beide Befunde deuten darauf hin, dass dieser Personenkreis weder direkt noch über die Jobcenter in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert werden konnte. Der Hamburger Arbeitsmarkt hat gegenüber Erwerbslosen im SGB II offenbar einen starken Lock-out-Effekt. Hier muss mit öffentlichen Mitteln Ersatz geschaffen werden. Auffällig ist, dass Maßnahmen nach § 16 e in der jetzigen und künftigen Form im Arbeitsmarktprogramm nicht erwähnt werden. Der 5-Punkte-Plan der Diakonie schlägt einen differenzierten Instrumentenkoffer zur Schaffung zusätzlicher Möglichkeiten, sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze in einem öffentlichen Arbeitsmarkt anzubieten, vor. Darüber hinaus enthält er die Idee, einen Fonds aus Mitteln der Stadtentwicklungsbehörde, Schulbehörde, BASFI, Kulturbehörde und Behörde für Wirtschaft zu bilden, um weitere quartiersbezogene Maßnahmen zu finanzieren.

Zusammenfassendes Fazit

Aus Sicht der Diakonie geht das Gemeinsame Arbeitsmarktprogramm der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration, der Agentur für Arbeit Hamburg und von jobcenter.team.arbeit.hamburg sowohl in seiner grundsätzlichen Zielsetzung wie auch in den formulierten Schwerpunkten in die richtige Richtung. Allerdings bleiben Fragen und Zweifel, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen in der Umsetzung und mit dem hinterlegten Mitteleinsatz tatsächlich greifen.

Einen Dissens sieht die Diakonie bei der konkreten Ausgestaltung des Sozialen Arbeitsmarktes. Die Neugestaltung von Arbeitsgelegenheiten als Interventionsrahmen für soziale Begleitmaßnahmen produziert erhebliche Zuständigkeits- und Abgrenzungsprobleme zwischen Arbeitsverwaltung, Beschäftigungsträgern und Anbietern sozialer Unterstützungsmaßnahmen. Ein Interessenbekundungsverfahren scheint vor diesem Hintergrund kaum durchführbar. Die Ausschreibung des aktuellen Interessenbekundungsverfahrens bleibt zudem an vielen Stellen unklar. Das vorgelegte Gemeinsame Arbeitsmarktprogramm verzichtet vollständig auf öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Es entspricht damit nicht der Fachdiskussion zum Thema und kann Erwerbslosen nicht das anbieten, was sie vordringlich brauchen - existenzsichernde, sinnstiftende Arbeit.

Hamburg, den 6. September 2011
Wolfgang Völker
Dirk Hauer