

Soziale Teilhabe und Teilhabe an Arbeit als Voraussetzung für gesellschaftlichen Zusammenhalt

Pro Arbeit, Stuttgart, 09.04.2019

Zuerst das Positive: Schon in der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 haben wir zum ersten Mal registrieren können, dass mit der Krise die Arbeitslosenzahlen nicht unaufhaltsam in die Höhe schnellten, um anschließend auf einem höheren Sockelniveau zu verharren als zuvor. Seither erleben wir nicht nur einen bereits zehn Jahre anhaltenden Aufschwung, sondern auch ein ständiges Wachstum des Arbeitsmarktes. In Baden-Württemberg wächst die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse um ca. 100.000 Stellen pro Jahr, wenn auch die Arbeitslosigkeit sich nur um ca. 20.000 Personen pro Jahre reduziert. Aber immerhin nimmt seit ca. drei Monaten auch die Langzeitarbeitslosigkeit überdurchschnittlich ab. Haben es laut früheren Umfragen des IAB 40% der Arbeitgeber grundsätzlich abgelehnt, Langzeitarbeitslose bei Stellenbesetzungen zu berücksichtigen, so scheint sich diese Haltung jetzt zu verändern. Auch die viel beklagte Prekarisierung des Arbeitsmarktes durch eine unverhältnismäßige Zunahme der Minijobs, des Niedriglohnssektors und der Leiharbeitsverhältnisse scheint sich zumindest abzuschwächen.

Und dennoch, eine weiterhin positive Entwicklung des Arbeitsmarktes ist keineswegs garantiert. Die seit den 90er Jahren andauernde Prekarisierung stagniert nur und sie wirkt noch weiter. Gleichzeitig erleben wir eine neue Debatte über die die Zukunft der Arbeit in unserer Erwerbsarbeitsgesellschaft. Die Digitalisierung und die Arbeit 4.0 lassen den Eindruck aufkommen, als würde zukünftig ein Großteil der heute noch beschäftigten Menschen überflüssig werden. Auch wenn dies nicht bedeutet, dass es zu einem Verlust an Arbeit insgesamt kommt, sondern dass im selben Atemzug auch neue Arbeit entsteht, so kann sich doch niemand sicher sein, ob er zu den Gewinnern oder zu den Verlierern dieses scheinbar naturwüchsig über uns hereinbrechenden Prozesses gehören wird. Und wie in den 90er Jahren, als das erste Mal vom Ende der Arbeitsgesellschaft gesprochen wurde, wird auch heute wieder über die Möglichkeiten eines bedingungslosen Grundeinkommens diskutiert. Aber die Einführung eines Grundeinkommens, egal in welcher Höhe und ob mit oder ohne Bedingungen kann das Bedürfnis nach einer Teilhabe an Arbeit nicht befriedigen. Es kann bestenfalls ermöglichen, dass die Menschen, - vom Armuts- und Exklusionsdruck befreit -, sich diese Teilhabe wieder selber organisieren können, wie es der in den vergangenen Jahren in Finnland durchgeführte Modellversuch zumindest teilweise gezeigt hat.

Die Langzeitstudie von Klaus Dörre u.a., aber auch die Untersuchung von Antje Bednarek-Gilland haben deutlich gemacht, dass Arbeit, - nicht unbedingt Erwerbsarbeit, aber auf jeden Fall Arbeit -, eine zentrale und eigenständige Teilhabekategorie ist. Dörre hat in seiner Studie u.a. den Typus der „als-ob-Arbeitenden“ identifiziert, und auch Bednarek beschreibt anhand der von ihr durchgeführten Interviews, wie sich Langzeitarbeitslose durch ehrenamtliches Engagement oder durch den Ausbau eines Hobbys zu einer beinahe-Arbeit eine fragile

Wirklichkeit schaffen, die ihnen zumindest den Zipfel von Selbstwirksamkeit und gesellschaftlicher Teilhabe ermöglicht. Umgekehrt ist der durch die Erwerbslosigkeit bedingte Verlust der Selbstwirksamkeit und Teilhabe mit verantwortlich für die gesundheitlichen und psychischen Risiken von Arbeitslosigkeit. – Angesichts solcher Forschungsergebnisse kann Arbeit als ein Grundbedürfnis begriffen werden, -ähnlich wie die nach Nahrung, Kleidung und Wohnung -, das zu einem menschenwürdigen Leben dazugehört. Dieser Perspektive öffnet sich jetzt auch das SGB II mit dem neuen § 16i, der Teilhabe an Arbeit für jene Menschen schaffen soll, die auf absehbare Zeit am Arbeitsmarkt keine Chancen haben.

Die gesellschaftliche Integrationskraft von Arbeit – sie stiftet soziale Beziehungen, lässt die Menschen Selbstwirksamkeit und Sinn erfahren -, scheint unbestritten, die desintegrativen Effekte von Arbeitslosigkeit werden jedoch unterschätzt. – Die Polarisierung am Arbeitsmarkt zwischen Drinnen und Draußen, Kern- und Randbelegschaften, prekären und sicheren Beschäftigungsverhältnissen, Treibern und Getriebenen der Digitalisierung erfasst die ganze Gesellschaft. „Sie befördert Ängste und Missgunst, sie provoziert ‚Statusstress‘ und Konflikte... Vor allem aber führt sie auch zum Absinken von Toleranzschwellen, weil die Anwesenheit von schlechter gestellten auch von Etablierten als latente Bedrohung des eigenen Status wahrgenommen wird.“ - Statusstress wird zu einem sozialen Keil in der Gesellschaft. (Kerstin Jürgens, WSI 6/2018, S.439ff)

Die sozialen Wirkungen der Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, - wenn sich die Existenzsicherung zur reinen Statusverteidigung reduziert, wenn die wirtschaftlichen Erfolgsgeschichten des Aktienmarktes den prekär und im Niedriglohnsektor Beschäftigten ihre eigene Erfolglosigkeit vorspiegeln -,diese Veränderungen können zu einer umfassenden Gesellschaftskrise werden, die sich in der aktuellen Legitimationskrise nur andeutet, wenn sie nicht durch die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik aufgefangen und reguliert werden. Die Exklusion führt nämlich nicht zu einer Ausgrenzung aus der Gesellschaft, sondern sie findet innerhalb der Gesellschaft statt und sie führt innerhalb der Gesellschaft zum Verlust von Toleranz, Akzeptanz und politischem Konsens.

Gerade deshalb sollten wir Arbeitsmarktpolitik als Inklusionsprojekt begreifen, wie Matthias Knuth sie– wenn auch mit einem skeptischen Fragezeichen - skizziert. Das Grundmuster der Arbeitsmarktpolitik ist dabei kein neues,

die Vision ist aber, dass tatsächlich allen Hilfeberechtigten auch tatsächlich die Hilfe gewährt wird, die sie benötigen anstatt ihnen mangelnde Arbeitsbereitschaft und Integrationsbemühungen zu unterstellen. Voraussetzung dafür ist zunächst der Verzicht auf stigmatisierende und exkludierende Mechanismen, die Abkehr von der aktivierenden zu einer befähigenden Arbeitsmarktpolitik, wie sie von Matthias Knuth und Claus Reiss schon vor Jahren gefordert wurde. Hier sehen wir mit den neu gefassten Instrumenten des SGB II gute Ansätze. Indem die §§ 16e und 16i als Lohnkostenförderung allen Arbeitgebern offen stehen, sind sie auch in den allgemeinen Arbeitsmarkt inkludiert, und indem sie auf die Freiwilligkeit der

geförderten Personen setzen, werden deren (Selbst-)Einschätzungen ernst genommen und akzeptiert.

Umso bedauerlicher ist es, dass die mit der neuen Teilhabeförderung verknüpfte ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Unterstützung wiederum sanktionsbewehrt ist. Damit wird das Prinzip der Freiwilligkeit durch die Hintertür wieder infrage gestellt. Auch dass die Teilhabeförderung aus Sicht der Jobcenter weiterhin eine Maßnahmeförderung bleiben soll und dass die Jobcenter über die Vergabebestimmungen das ausschließliche Entscheidungsrecht über Umfang und Inhalt der beschäftigungsbegleitenden Unterstützung beanspruchen, klingt wieder sehr nach hoheitsstaatlichen Regelungen, die eine flexible, an den Bedürfnissen der Menschen ebenso wie an den Bedarfen der Betriebe ausgerichtete Umsetzung eher erschweren.

Gerade in Baden-Württemberg haben wir in den vergangenen Jahren im Rahmen des Landesarbeitsmarktprogrammes und des Europäischen Sozialfonds die Ansätze einer befähigenden Unterstützung entwickelt. Im Rahmen der Modellversuche zum PAT und zum PAT-plus wurde das begleitende Coaching von Arbeitgebern wie Arbeitnehmern als eine überaus hilfreiche und sinnvolle Unterstützung wahrgenommen. Bei der nachhaltigen Integration von Langzeitarbeitslosen konnte gezeigt werden, dass diese Unterstützung die Chancen auf eine langfristige Arbeitsmarktintegration deutlich erhöht. Und die vom Land geförderte unabhängige Arbeitslosenberatung wird mittlerweile als eine wertvolle Ergänzung der Jobcenterberatung gesehen. – Voraussetzung für den Erfolg dieser Unterstützung ist immer die Freiwilligkeit aller Beteiligten und der Ansatz bei den Talenten, nicht den Defiziten der Menschen. Dafür braucht es ein hohes Maß an Flexibilität hinsichtlich des Umfangs und der Inhalte, und es braucht ein hohes Maß an örtlicher Vernetzung mit ergänzenden (Fach-)Beratungsstellen. – Bei dem jetzt gewählten Ausschreibungsverfahren zur beschäftigungsbegleitenden Unterstützung droht dieses Maß an Individualität und Flexibilität verloren zu gehen, wie wir es in der Vergangenheit schon bei der – ebenfalls in Baden-Württemberg entwickelten – Assistierte Ausbildung hinnehmen mussten.

Das Land, das Landesarbeitsmarktprogramm und auch kommunale Hilfen werden weiterhin erforderlich sein, um das Projekt einer inklusiven Arbeitsmarktpolitik weiterzuentwickeln und voranzutreiben, um auch den Menschen Unterstützung anzubieten, die durch die Maschen des SGB II fallen.

Das erste Kriterium ist die Frage, inwieweit Instrumente und Zielgruppen zusammen passen. Nach unserer Einschätzung ist die Hürde für die Zugangsberechtigung zu einer Förderung nach § 16i SGB II mit sechs Jahren Leistungsbezug viel zu hoch. Zum einen sind Personen nach einer derart langen Arbeitslosigkeit häufig nicht in der Lage, unmittelbar in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis einzutreten, sondern bräuchten eher niederschwelligere Teilhabemöglichkeiten. Zum anderen ist die Anforderung eines derart langen Leistungsbezugs für all diejenigen nicht zu erfüllen, die längere Unterbrechungen durch Krankheits- oder auch Haftzeiten aufweisen. – Es braucht Auffanginstrumente, für Menschen, die aus einer 16i-

Maßnahme abberufen werden, bzw. deren darauf beruhendes Arbeitsverhältnis gekündigt werden muss. Diese Menschen haben weiterhin ein Bedürfnis an Teilhabe an Arbeit, an gesellschaftlicher Teilhabe, die zu einem menschenwürdigen Leben gehört, wie es ja vom SGB II gewährleistet werden soll. Und es braucht auch Teilhabemöglichkeiten für Menschen, die die Voraussetzung eines 6-jährigen Leistungsbezugs nicht erfüllen, für die aber die qualifizierenden und aktivierenden Instrumente des SGB II dennoch nicht geeignet sind.

Und es gibt weitere Zielgruppen, die vom SGB II unterbelichtet sind. – „Obwohl im Januar 2018 13% der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen Alleinerziehende, 17% Ältere ab 55 Jahre und 35% Ausländer waren“ (Knuth, WSI,461) sind diese Gruppen nicht Zielgruppen der besonderer Teilhabe- und Integrationsbemühungen. Insbesondere Langzeitarbeitslose und Ältere ab 55 Jahren werden stark unterproportional zu ihrem Anteil an den Arbeitslosen insgesamt gefördert. Gerade für diese Gruppe, die ohne weitere Förderung zu einem großen Teil in Altersarmut und damit in einen langfristigen Grundsicherungsbezug nach SGB XII übergeht, wären die Instrumente der Beschäftigung schaffenden Maßnahmen besonders wichtig. Die spielen aber im Instrumentenkanon der Jobcenter nach wie vor eine untergeordnete Rolle, und daran werden auch der § 16i und die hierfür verstärkten Finanzmittel vorerst nichts ändern.

Und wenn schon die Gruppe der Ausländer (und nur die werden von der monatlichen Statistik erfasst) überproportional im SGB II vertreten ist, so wird diese Gruppe noch erheblich größer, wenn man sie um die Personen mit Migrationshintergrund erweitert. – Umso wichtiger wäre eine Intensivierung und Weiterentwicklung der spezifischen Integrationsbemühungen auch für diese Gruppe. – Hierfür sind 2015/2016 im SGB III teilweise sehr komplexe Stufenmodelle vom Sprach-, über den Integrationskurs, die berufliche Qualifizierung bis zur Arbeitsaufnahme entwickelt worden, deren Umsetzung jetzt, da die meisten Geflüchteten im Rechtskreis des SGB II leben, nicht mehr konsequent verfolgt wird.

Hinsichtlich einer Weiterentwicklung der Arbeitsmarktinstrumente, die ja auch immer ein Anliegen des Landes ist, steht sicher der Bereich der Qualifizierungsmaßnahmen im Vordergrund. Auch ohne gleich an die Digitalisierung zu denken, nehmen die Qualifizierungsanforderungen des Arbeitsmarktes ständig zu. Eine dauerhafte Beschäftigung erfordert die ständige Bereitschaft zu immer neuer Qualifizierung. Nun haben aber nicht nur benachteiligte Jugendliche, sondern auch viele Ältere und Langzeitarbeitslose häufig negative Bildungs- und Ausbildungserfahrungen. Durch Misserfolgserfahrungen geprägt sind sie dann durch klassische Lernformen und Settings nicht mehr erreichbar. – Hier wäre eine Kombination mit geförderter Beschäftigung bis hin zu einem an die Produktionsschulen angelehnten Konzept der Verschränkung von beruflicher Bildung mit erwerbsorientierter Arbeit und Produktion denkbar, das gerade in Baden-Württemberg bisher nur in Ansätzen entwickelt ist.

Und umgekehrt sollte öffentlich geförderte Beschäftigung immer auch mit Qualifizierung verknüpft werden. Personen, die lange Zeit arbeitslos gewesen sind, haben zumeist auch den Anschluss an die vom Arbeitsmarkt geforderten Qualifikationen verloren. Hier bedarf es nicht nur der Verknüpfung mit einem Förderbetrag für Qualifizierung (wie gerade im § 16i SGB II

eingeführt) sondern mit dem gesamten Qualifizierungsinstrumentarium der Arbeitsförderung. Es sollten auch in diesem Rahmen ggf. modularisierte abschlussorientierte Qualifikationen ermöglicht werden, die auf eine langfristige Arbeitsintegration hinwirken.

Am anderen Ende sind aber auch für jene Menschen Möglichkeiten öffentlich geförderter Beschäftigung einzurichten, die zu Qualifizierung und zum allgemeinen Arbeitsmarkt (noch) keinen Zugang, oder keinen Zugang mehr finden. Für diese Menschen braucht es Integrationsjobs, deren vorrangiges Ziel es ist, zu stabilisieren, verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit entgegenzuwirken und soziale Teilhabe zu ermöglichen.

Wir begrüßen es sehr, dass die neu gefassten Instrumente des SGB II grundsätzlich inklusiv ausgerichtet sind, da sie von allen Arbeitgebern und in allen Gewerken eingesetzt werden können. Dennoch wird es angesichts der Heterogenität der Leistungsberechtigten zu Differenzierungen kommen, welche Personen in privatwirtschaftliche Betriebe und welche Personen in Sozialbetriebe zugewiesen bzw. vermittelt werden. Solche Differenzierungen wurden bereits im ersten PAT-Modellprogramm des Landes festgestellt. Gerade den Sozialbetrieben werden eher die besonders benachteiligten Personen zugeteilt werden und sie haben zudem in der Regel weniger Refinanzierungschancen am Markt, um die auch bei einer 100%igen Lohnkostenförderung ungedeckten Arbeits- und Overheadkosten zu erwirtschaften. An dieser Stelle wäre eine Fehlbedarfsfinanzierung für Sozialbetriebe erforderlich, wie es sie in anderen Bundesländern zum Teil bereits gibt.

Die Möglichkeiten einer öffentlich geförderten Beschäftigung sollten nicht unbefristet, aber bei Bedarf durchaus dauerhaft eingerichtet werden. – Von zentraler Bedeutung ist dabei die begleitende Unterstützung, ein Coaching, das immer wieder mögliche Entwicklungsschritte und Übergänge prüft und anregt, dass aber auch eine Verlängerung der öffentlich geförderten Beschäftigung empfiehlt, wenn erforderlich. Dieses Coaching als eine befähigende und an den eigenen Zielen und Fähigkeiten der Menschen ansetzende Unterstützung haben wir in Baden-Württemberg gezielt entwickelt. Die Regelungen und Ausschreibungen zur beschäftigungsbegleitenden Unterstützung im neuen § 16i SGB II scheinen uns eher ein Rückschritt und eine Behinderung möglicher Weiterentwicklungen zu sein, die darin liegen könnten, dass ein solches Coaching familienbegleitend auf ganze Bedarfsgemeinschaften ausgerichtet wird, oder dass es auch ganz normalen Beschäftigten in ganz normalen Betrieben angeboten wird, um persönliche Krisen zu bewältigen, zukünftige Arbeitslosigkeit und für die Betriebe einen drohenden Fachkräfteverlust zu vermeiden.

Die Pro Arbeit ist ein Fachtagung, und wir haben heute viele Fakten und Zahlen aus unterschiedlichen Perspektiven gehört. Aber gestatten Sie mir bei aller Fachlichkeit auch einen kleinen Traum, dass wir es schaffen können auch denjenigen, die der Arbeitsmarkt ausgespuckt hat ein Recht auf Arbeit einzuräumen, dass wir es schaffen können der Lebenslage Arbeitslosigkeit ihr materielles und soziales Drohpotential zu nehmen und dass die zerstörerischen Wirkungen der Konkurrenz am Arbeitsmarkt durch gesellschaftliche Solidarität

und eine Arbeitsmarktpolitik eingedämmt werden, die dem Einzelnen die Sicherheit einer Teilhabe an Arbeit und am gesellschaftlichen Leben gibt. Der gesellschaftliche Zusammenhalt braucht diese Sicherheit, während die Bedrohung durch Prekarisierung s- und Abstiegsängste uns immer weiter in Richtung einer Gesellschaft der Singularitäten treibt, die durch zunehmende Polarisierung und Legitimationsverluste geprägt ist.