

Christine Fuchsloch

Rezension von:

Sabine Lohmann,

**Ein-Euro-Job – Maßnahme zwischen Hilfe und Zwang,
2007, 144 Seiten**

Die Arbeit behandelt Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (MAE), in der Öffentlichkeit unter dem Begriff „Ein-Euro-Jobs“ bekannt, aus der Sicht der Betroffenen. Im Zentrum steht ein Vergleich der Situation vor und nach der gesetzlichen Einführung dieser Arbeitsgelegenheiten zum 1. Januar 2005. Am Beispiel von zehn Arbeitslosen untersucht die Autorin die Zufriedenheit mit diesen Arbeitsgelegenheiten und die Auswirkungen auf Lebenssituation und Berufsbiographie. Es handelt sich um eine veröffentlichte Diplomarbeit im Fach Soziologie, die von der Freien Universität Berlin betreut und im Jahr 2006 abgeschlossen wurde.

Der erste Teil, der etwa ein Viertel der Arbeit ausmacht, beschäftigt sich mit den rechtlichen Grundlagen für Arbeitsgelegenheiten mit MAE. Zunächst geht es um die bis zum 31. Dezember 2004 gültige „alte“ Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Die Autorin beschränkt sich dabei auf eine Darstellung der monetären Leistungen für die Leistungsempfänger (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe) in den Systemen des Arbeitsförderungs- und Sozialhilferechts. Es hätte jedoch nahe gelegen, bereits an dieser Stelle auf die bis 2004 bereits bestehenden Instrumente zur Förderung von Arbeit außerhalb des ersten Arbeitsmarktes einzugehen (insbesondere Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) für die Empfänger von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe und die „Hilfe zur Arbeit“ (Arbeitsgelegenheiten) für die Sozialhilfeempfänger). Dieser Vergleich hätte gezeigt, dass die „Ein-Euro-Jobs“ nicht so neu sind, wie es in der Öffentlichkeit dargestellt wird. Neu ist hingegen der quantitative Umfang, in dem dieses Instrument – politisch gewollt – durch die Arbeitsgemeinschaften und JobCenter genutzt wird.

Die Autorin geht anschließend auf die Zusammenlegung der Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zum Jahreswechsel 2004/2005 ein und beschreibt neben der Rechtsgrundlage für die Arbeitsgelegenheiten auch alle wesentlichen Bestandteile der neuen Grundsicherung für Arbeitssuchende im Zweiten Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB II). Dieser präzise und für eine Nichtjuristin auch hervorragend zusammengefasste Teil zur materiellen Absicherung der Arbeitslosen stellt eine gute Hintergrundinformation für die späteren sozialwissenschaftlichen Fragestellungen dar. Zu Recht setzt sich die Autorin kritisch mit dem gebräuchlichen Begriff der „Ein-Euro-Jobs“ auseinander. Dieser Sprachgebrauch sei problematisch, weil die Mehraufwandsentschädigung (MAE) zusätzlich zu den anderen Leistungen der Grundsicherung (Regelleistung und Miete) erbracht werde, was de facto einen höheren „Stundenlohn“ als einen Euro für die Betroffenen bedeute. Zudem solle das gezahlte Geld nicht Arbeitslohn im Austausch für Arbeitskraft sein, sondern die Aufwendungen im Zusammenhang mit der Arbeit ersetzen, die es zu entschädigen gelte. Schließlich werde durch eine Arbeitsgelegenheit rechtlich gesehen ausdrücklich kein Arbeitsverhältnis begründet, was der Begriff „Job“ jedoch suggeriere.

Angesichts der vagen Gesetzeslage wirft die Autorin dann die Frage auf, welche Zwecke der öffentlichen Förderung von Arbeitsgelegenheiten zu Grunde liegen könnten. Sie arbeitet folgende, zum Teil widersprüchliche Zielsetzungen heraus:

1. die Wiedereingliederung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger in den ersten Arbeitsmarkt (Eingliederungseffekt) bzw. die Verbesserung der Eingliederungschancen – dieses Ziel werde in der politischen Diskussion meist als vorrangig herausgestellt –,
2. das mit den Eingliederungsbemühungen zwar nicht notwendigerweise verbundene, aber meist implizit angestrebte Ziel der Zunahme der Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt (Mehrbeschäftigungseffekt),
3. die Möglichkeit, dass die Arbeitslosen aufgrund der abschreckenden Wirkung der Maßnahmeandrohungen stärker motiviert werden, sich selbst erfolgreich um eine Anstellung zu bemühen (Aktivierungseffekt),
4. die Verringerung der statistisch auszuweisenden Arbeitslosenzahl (Entlastungseffekt),
5. die Verbesserung des Angebots öffentlicher Güter und sozialer Dienste durch die Nutzung von sonst unbeschäftigten Arbeitskräften,
6. die Verbesserung der Lebenslage von Arbeitslosen, vor allem von am Arbeitsmarkt besonders benachteiligten Personen,
7. die Verringerung von Leistungsmissbrauch durch Überprüfung der Arbeitsbereitschaft und der Verfügbarkeit,
8. die Senkung der fiskalischen Kosten durch Reduzierung missbräuchlicher Inanspruchnahme (abschreckende Wirkung der Leistungskürzungen bei Verweigerung) sowie durch erzielte Mehrbeschäftigungseffekte.

Die Ausgestaltung der Maßnahme richte sich nach deren tatsächlicher oder vermeintlicher Zielsetzung, weshalb Meinungsverschiedenheiten über die „richtige“ Ausgestaltung der Maßnahme vorprogrammiert seien. Die unterschiedlichen Streitfragen betreffen die Punkte Freiwilligkeit, Personalwahlmöglichkeiten der Träger, Wahlmöglichkeiten der Teilnehmer, Höhe und Zweck der MAE, Arbeitszeit, Qualifikation der MAE-Kräfte (je höher, umso eher die Gefahr von Verdrängungseffekten), Arbeitsbedingungen (günstige zur Qualifizierung – oder abschreckende zur Stärkung der Motivation, sich selbst eine Beschäftigung zu suchen), Dauer und Nachrang der Maßnahmen. Als besonders wichtig wirft die Autorin zu Recht die Frage auf, wem die Arbeitsgelegenheiten zu Gute kommen sollen.

Der zweite Teil der Arbeit behandelt in drei Kapiteln methodische Fragen der Datenerhebung, -aufbereitung und -auswertung. Diese den Anforderungen an eine soziologische Diplomarbeit geschuldeten Passagen hätten für die Veröffentlichung deutlich gestrafft werden können. Es hätte den Lesefluss zudem deutlich erleichtert, wenn die hier in den Text eingestreuten zahlreichen Zitate gestrichen oder zumindest wie sonst in die Fußnoten aufgenommen worden wären.

Die Verfasserin beschreibt die schwierige Suche nach Interviewpartnern. Die Befragten waren zur Teilnahme an dem Projekt nur unter der Bedingung bereit, dass ihre Anonymität gewahrt blieb. In diesem Zusammenhang ist der einzige gravierende Mangel der Arbeit anzusprechen. Die

im Anhang abgedruckten Fragebögen enthalten Antworten zu höchstpersönlichen Angelegenheiten wie Einsamkeit, Überschuldung, Depressionen, Selbstwertgefühl, gesundheitliche Probleme usw. Aus ihnen lassen sich vor allem durch die exakte Nennung der Einsatzstellen (auf deren beispielhafte Wiederholung hier verzichtet werden soll) in Verbindung mit dem Ausgangsberuf leicht Rückschlüsse auf die Identität der befragten Personen ziehen. Aus Datenschutzgründen hätten die ausgefüllten Fragebögen nicht veröffentlicht werden dürfen, was spätestens dem Betreuer hätte auffallen müssen. Diese individuellen Angaben sind auch völlig überflüssig, denn die ausführlichen Ergebnisse der Befragungen werden im dritten zentralen Teil der Arbeit dargestellt.

Ergebnis der Befragungen ist, dass die Teilnehmer massiv unter ihrer Langzeitarbeitslosigkeit leiden und sich die allgemeine Lebenssituation durch die Einführung des neuen Arbeitslosengeldes II deutlich verschlechtert hat. Insbesondere die finanziellen Einschnitte und die Betreuungssituation in den JobCentern werden von den Befragten als Belastung empfunden. Dieses Ergebnis verwundert nicht, da die bisherigen Arbeitslosenhilfeempfänger auf Grund von „Hartz IV“ zumeist deutlich niedrigere Leistungen erhalten und an sie wesentlich strengere Anforderungen vor allem hinsichtlich der Arbeitsplatzsuche gestellt werden (z.B. Annahme fast jeder Beschäftigung, auch von Mini-Jobs). Die allgemeine Betreuung durch die Job Center seit Anfang 2005 wird als sehr negativ beschrieben, die Befragten sprechen von „skandalösen Zuständen“ oder einer „noch schlechteren Betreuung“. Beklagt werden vor allem ständig wechselnde Sachbearbeiter und fehlende Auseinandersetzung mit ihrem persönlichen Fall. Die Eingliederungsvereinbarung sei lediglich eine Formalität ohne individuelle Ausrichtung. Angesichts der absehbaren Startschwierigkeiten mit den veränderten Verwaltungsstrukturen und dem neuen Leistungsrecht überraschen diese Äußerungen nicht. Die konkreten Forderungen der Teilnehmer an die Vermittlungspraxis der JobCenter dürften jedoch auch nach der Überwindung anfänglicher Probleme noch von vielen Arbeitslosen geteilt werden. Sie beziehen sich auf eine individuellere Betreuung durch zuverlässige Ansprechpartner, klare Verhältnisse und Transparenz, respektvollen Umgang, Mitspracherecht bei der Eingliederungsvereinbarung, Freiwilligkeit und freie Trägerwahl.

Bei der Bewertung der Arbeitsgelegenheiten arbeitet die Autorin eine interessante Differenzierung heraus. Es sei zunächst zwischen dem „Ein-Euro-Job“ an sich und den Auswirkungen der Maßnahme zu unterscheiden. Bei der Bewertung der konkreten Arbeitsgelegenheit müsse noch weiter differenziert werden nach der Zufriedenheit mit dem Träger, mit der Einsatzstellenleitung und mit dem direkten Arbeitsumfeld. Das direkte Arbeitsumfeld (vor allem die Kollegen) werde mit einer Ausnahme von allen Befragten als relativ bis sehr angenehm beschrieben. Diese konkreten Bedingungen, unter denen gearbeitet wird, scheinen für die Akzeptanz der Maßnahme wichtiger zu sein als die inhaltlich auszuführende Tätigkeit. Auch der Umstand, dass überhaupt eine sinnvolle Beschäftigung ausgeübt wird, sei relevanter als die Art der Tätigkeit. Dabei entwickeln fast alle Teilnehmer eine subjektiv positive Betrachtungsweise, sodass die Arbeitsgelegenheiten auch Möglichkeiten der Selbstaufwertung bieten. Mit einer Ausnahme hat keiner der Befragten die subjektiven Einschätzung, dass er unfreiwillig oder nur für 1,50 Euro in der Stunde arbeiten müsse. Sie sehen sich vielmehr als Freiwillige, die „sowieso“ arbeiten wollen, und bezeichnen die Beschäftigung entweder als ehrenamtliche Tätigkeit oder als „gar nicht so schlecht bezahlt“, wenn die übrigen Leistungen dazu genommen werden. Deutlich differenzierter werden der Träger und die Einsatzstellenleitung beurteilt. Einer der beiden untersuchten Träger wird teilweise als „verlängerter Arm des Job Centers“ wahrgenommen, der rein ökonomische Gründe bei der Maßnahmedurchführung habe. Ganz anders die Einschätzung des anderen Trägers, der bereits bei der Auswahl der Teilnehmer darauf achte, dass „echte Freiwilligkeit“ bestehe. Nach Einschätzung der Autorin gelingt es diesem Träger, den Zugewiesenen durch die Art und Weise

des Umgangs das Gefühl zu vermitteln, ernst genommen und in den Vermittlungsprozess einbezogen zu werden.

Bei den Auswirkungen der „Ein-Euro-Jobs“ unterscheidet die Autorin zwischen den sozialen und den berufsbezogenen Folgen. Die sozialen Auswirkungen der Maßnahme werden in fast allen Fällen als positiv beschrieben. Die allgemeine Lebenssituation habe sich durch die Aufnahme der Arbeitsgelegenheit verbessert. Die Ausübung einer als sinnvoll erachteten Tätigkeit, die sozialen Kontakte und der monatliche Hinzuverdienst werden als positiv begrüßt. Vor dem Hintergrund der niedrigen Leistungen seit Hartz IV wird die Aufstockung durch die Mehraufwandsentschädigung zum Teil als Notwendigkeit angesehen. Die berufsbezogenen Auswirkungen werden hingegen von allen deutlich negativer eingeschätzt. Der Arbeitsgelegenheit wird grundsätzlich keine berufsintegrative Bedeutung zugemessen. Dies gilt in besonderem Maße für die älteren Arbeitslosen. Es bestünden kaum Hoffnungen, bei den konkreten Trägern eine „reguläre“ Anstellung zu finden. Auch die Qualifizierungselemente werden kritisch gesehen. Die konkret Befragten verfügten sämtlich über einen Berufsabschluss und waren früher in z.T. qualifizierten Berufen tätig, weshalb sie ihre Arbeitslosigkeit nicht auf ihre geringe Befähigung zurückführten, sondern auf strukturelle Probleme des Arbeitsplatzmangels.

Die gemeinsamen Forderungen der Teilnehmer in Bezug auf die Ausgestaltung der Maßnahme und deren Durchführung beziehen sich auf folgende Punkte: keine Zwangsqualifikation, respektvoller Umgang, Mitspracherecht und freie Einsatzstellenwahl, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, bezahlter Urlaub, Möglichkeit der Verlängerung der Maßnahme, flexible Arbeitszeiten, Bezahlung von Überstunden und das Ausstellen von Zeugnissen. Ausgehend von unterschiedlichen Grundbedürfnissen der Teilnehmer entwickelt die Autorin einen Vorschlag zu zielgruppenspezifischen Arbeitsgelegenheiten:

1. der „Ein-Euro-Job“ als vorübergehende Alternative zum ersten Arbeitsmarkt (transitorischer bzw. transitiver Typ)

Dieser Typ von Arbeitsgelegenheit solle so ausgestaltet sein, dass er Arbeitslosen, die gegenwärtig keine Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt hätten, eine in ihren Augen sinnvolle Beschäftigung biete. Die Tätigkeit solle qualifiziert und für das Berufsleben von Nutzen sein. Außerdem seien – abgestimmt auf die Ausgangsqualifikation der Arbeitslosen – Qualifizierungselemente vorzusehen. Die Maßnahmedauer solle eher kurz sein.

2. Der „Ein-Euro-Job“ als dauerhafte Alternative zum ersten Arbeitsmarkt (finaler Typ)

Dieser Typ von Arbeitsgelegenheit solle so ausgestaltet sein, dass er Langzeitarbeitslosen (insbesondere Älteren), die unter ihrer Arbeitslosigkeit leiden, eine möglichst angenehme und dauerhafte Alternative zum ersten Arbeitsmarkt biete. Die Maßnahme solle unbegrenzt, zumindest jedoch verlängerbar sein und der bisherige Qualifikation des Teilnehmers entsprechen. Qualifizierungen sollten nur auf Wunsch und individuell durchgeführt werden. Die Teilnehmerfluktuation (Wechsel der Kollegen) solle gering gehalten werden, damit zwischenmenschliche Bindungen aufgebaut werden könnten. Der soziale Bereich sei besonders geeignet.

Im letzten Teil der Untersuchung beschäftigt sich die Autorin mit Widersprüchen in Zielsetzung und Konzeption von Arbeitsgelegenheiten vor dem Hintergrund ihrer Ergebnisse. Die rechtlichen Erfordernisse der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses stellten bei höher qualifizierten

Tätigkeiten ein großes Problem dar. Das Gefühl, gebraucht und mit anspruchsvollen Tätigkeiten betraut zu werden, steigere die individuelle Arbeitszufriedenheit. Andererseits bestehe bei Beschäftigungen dieser Art die Gefahr, dass sozialversicherungspflichtige Stellen gestrichen würden, weil MAE-Kräfte deutlich billiger seien.

Mit den Stichworten „Nachrang“ und „Zielgruppenorientierung“ beschreibt die Autorin ein weiteres Problemfeld. Die Befragten seien weder arbeitsmarktfremd noch unqualifiziert oder in ihrer Beschäftigungsfähigkeit eingeschränkt gewesen. Es bestünden Zweifel, ob die Arbeitsgelegenheiten tatsächlich arbeitsmarktfremden Hilfebedürftigen oder solchen mit Vermittlungshemmnissen angeboten würden.

Diese These der Autorin zur fehlenden Zielgruppenorientierung wird bestätigt durch den Forschungsbericht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zu den ersten drei Quartalen des Jahres 2005 (Wolff, Hohmeyer, Förderung von arbeitslosen Personen im Rechtskreis des SGB II durch Arbeitsgelegenheiten: Bislang wenig zielgruppenorientiert, IAB-Forschungsbericht Nr. 10/2006). Danach lässt sich belegen, dass ältere Personen, Personen ohne Berufsausbildung, Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen und schwer behinderte Personen deutlich geringere Chancen auf eine Integration in den Arbeitsmarkt durch eigenständige Arbeitsuche haben als andere Personen. Dennoch ist die Wahrscheinlichkeit der Zuweisung einer Arbeitsgelegenheit für diese Gruppen nicht höher als für andere Arbeitslose. Insbesondere lasse sich nicht feststellen, dass die Zusatzjobs bislang auf die Zielgruppe der schwer Vermittelbaren konzentriert würden. Dies gelte vor allem bezogen auf das Merkmal der Qualifikation. Geringer Qualifizierte nähmen nicht zu einem signifikant größeren Umfang an solchen Maßnahmen teil. Tendenziell – insbesondere bei den Frauen – sei die Wahrscheinlichkeit, dass Personen ohne Berufsausbildung in einen Zusatzjob eintreten, sogar niedriger als die Zugangswahrscheinlichkeit in höheren Qualifikationsgruppen. Eine Betrachtung nach der Staatsangehörigkeit zeige, dass die Zugangsrate deutsche Arbeitsloser in Arbeitsgelegenheiten mit mehr als 6,1 Prozent mehr als doppelt so hoch wie für Arbeitslose mit ausländischer Staatsangehörigkeit sei. Diese Unterschiede hätten im 3. Quartal 2005 sogar noch zugenommen. Einzig für die Gruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen könne man von einer Zielgruppenorientierung sprechen. Dort liege die Rate des Übergangs von der Arbeitslosigkeit in Arbeitsgelegenheiten bei über 12 Prozent und sei damit mehr als doppelt so hoch wie die durchschnittliche Übergangsrate. Als denkbare Gründe für die fehlende Konzentration auf die Problemgruppen unter den Arbeitslosen werden neben den Anlaufschwierigkeiten auch die Funktion von Arbeitsgelegenheiten als Kontrollinstrument (Work-Test) ausgemacht. So könne eine Überprüfung der Verfügbarkeit vor allem für Personen effektiv sein, die vergleichsweise gute Chancen am Arbeitsmarkt hätten. Zudem könnten für die Vermittler Anreize bestehen, Personen mit vergleichsweise guten Chancen auf eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu vermitteln, woraus dann durch eine höhere Eingliederungsquote ein höherer (vermeintlicher) Maßnahmeerfolg resultiere.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse der breit angelegten IAB-Studie eindrucksvoll, dass es Sabine Lohmann auf der Grundlage von zehn umfassenden Befragungen von MAE-Kräften und klugen Analysen geglückt ist, ein vielschichtiges Bild über die vielfältigen Probleme von Arbeitsgelegenheiten zu ermitteln und kreative Lösungsansätze zu entwickeln.

Verf.: Dr. Christine Fuchsloch, Landessozialgericht Berlin-Brandenburg, Försterweg 2–6, 14482 Potsdam, E-Mail: christine.fuchsloch@lsg.brandenburg.de