

Endstation Arbeitsgelegenheit!?

Teilhabetperspektiven in „Ein-Euro-Jobs“

- Die Sicht der Betroffenen -

Kurzfassung der IST-Studie



 **ibus**

Institut für Bildungs- und Sozialpolitik
der Hochschule Koblenz

Vorwort

Die Schicksale von Millionen arbeitslosen Frauen und Männern zeigen auf dramatische Weise, dass menschliche Arbeit mehr ist als nur Broterwerb. Aus biblischer Perspektive ist menschliche Arbeit Teilnahme am schöpferischen Handeln Gottes und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Darin liegen Würde und Wert aller Arbeit. Darum soll es nach unserer Auffassung keine Arbeitsmarktordnung geben, die die menschliche Würde durch strukturellen Ausschluss beschädigt. Wenn wir den grundlegenden Schutz der menschlichen Würde wirklich ernst nehmen, darf unsere Gesellschaft nicht nachlassen, passgenaue Arbeitsangebote für solche Menschen zu entwickeln, deren Talente ohne Assistenz nicht zum Tragen kommen können.

Die Evangelische Kirche im Rheinland und das Bistum Trier unterstützen aus diesem Grunde seit 30 Jahren mit ihren Arbeitslosenfonds die Bemühungen von Arbeitsloseninitiativen und Beschäftigungsgesellschaften um Integration von Arbeitslosen in Arbeit.

Trotz der aktuell günstigen Arbeitsmarktlage haben sich aber insgesamt die Chancen, auch jene Menschen in Arbeit zu bringen, die durch mehrfache Einschränkungen am Rande stehen, nicht verbessert. Im Gegenteil: Langzeitarbeitslosigkeit verfestigt sich in einer Arbeitswelt mit stetig steigenden Anforderungen.

Das Bistum Trier mit seiner Aktion Arbeit sowie die Evangelische Kirche im Rheinland mit Unterstützung durch die Evangelische Kirche in Hessen und Nassau und die Evangelische Kirche der Pfalz haben daher die IST-Studie **Teilhabetperspektiven in „Ein-Euro-Jobs“ vor dem Hintergrund der Kürzungen im Eingliederungstitel und der Instrumentenreform** angeregt, die unter der Verantwortung von **Prof. Dr. Stefan Sell** vom Institut für Bildungs- und Sozialpolitik (ibus) der Hochschule Koblenz erstellt worden ist. Die Liga der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege Rheinland-Pfalz und die Liga der Freien Wohlfahrtspflege Saar haben diese Studie ebenso unterstützt.

Die IST-Studie hat in Rheinland-Pfalz und im Saarland öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse nach den drastischen arbeitsmarktpolitischen Budgetkürzungen untersucht. Im Fokus der Studie stehen dabei die individuellen Erwerbsverläufe von Teilnehmenden im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten. Die Studie stellt die Frage nach sozialen Teilhabeeffekten durch die Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit und ebenso die nach den subjektiven, persönlichen, gesundheitlichen und sozialen Auswirkungen nach dem Ausscheiden aus den Maßnahmen als direkte Auswirkungen der Kürzungspolitik.

Kirchlicherseits begrüßen wir sehr den besonderen Weg dieser Studie, die „Konzentration auf Wahrnehmung und Urteil der Menschen selbst, die Perspektive der einzelnen Teilnehmenden auf ihre individuelle Erfahrung und Chancen der Teilhabe“ (Stefan Sell). Als Kirchen unterstützen wir die Studie, weil es bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit in erster Linie um Menschen geht und nicht um statistische oder wirtschaftliche Erfolgszahlen.

Wir plädieren ausdrücklich für die durch die Studie aufgezeigten Perspektiven für einen „inklusiven Arbeitsmarkt“ (Stefan Sell) jenseits durchgehender Befristungsregelungen. Dieser soziale Arbeitsmarkt muss auch sinnvolle Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen bereit halten.

Das Fördern von Menschen, die lange arbeitslos sind, muss von der Politik neu entdeckt werden!



Dr. Stephan Ackermann
Bischof von Trier



Manfred Rekowski
Präses der Evangelischen Kirche
im Rheinland

1. Fragestellung	4
2. Informationen zum Ablauf der Erhebung	4
3. Ausgangslage	5
4. Problemlagen langzeitarbeitsloser Menschen	7
5. Der Wert der Tätigkeit – soziale Teilhabe	12
6. Und darüber hinaus	16
7. Teilhabeperspektiven	17
8. Relationalität der Typen	22
9. Was wissen wir jetzt?	23

1. Fragestellung

Gemessen an ihrer quantitativen Bedeutung sind Arbeitsgelegenheiten das am weitesten verbreitete Instrument der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Die Wirkungsforschung hat gezeigt, dass die Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten die Beschäftigungschancen nur für bestimmte Personengruppen, wie west- und ostdeutsche Frauen und Personen, die mehrere Jahre lang nicht regulär beschäftigt waren, nur im geringen Umfang verbessert. Die Hilfebedürftigkeit, also die Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen, kann nicht überwunden werden. Arbeitsgelegenheiten waren jedoch häufig ein Instrument, um Langzeitarbeitslose an den regulären Arbeitsmarkt heranzuführen. In der Wirkungsforschung wurde bisher nicht umfassend untersucht, welche sozialintegrativen Funktionen die Arbeitsgelegenheiten gerade für langzeitarbeitslose Menschen erfüllen, d.h. ob durch die Beschäftigung in Arbeitsgelegenheiten den negativen Folgen von Arbeitslosigkeit entgegengewirkt werden kann. Die IST-Studie¹ untersucht deshalb die Sichtweisen der Betroffenen, ihre subjektive Wahrnehmung der Tätigkeit und benutzt dafür das Konzept der sozialen Teilhabe. Soziale Teilhabe wird dabei als Gegenbegriff zu sozialer Ausgrenzung verstanden und zeichnet sich insbesondere durch seine Mehrdimensionalität aus. Die Studie verbreitert die Diskussionsbasis über Wirkungen von Arbeitsgelegenheiten, da die Perspektiven und Wahrnehmungen der Betroffenen einbezogen und in den Mittelpunkt gestellt werden. Da Arbeitsgelegenheiten immer nur eine befristete Form der öffentlich geförderten Beschäftigung sind – eine Zuweisung erfolgt in der Regel für sechs Monate – wurde zudem untersucht, wie sich die Dimensionen sozialer Teilhabe, unter Berücksichtigung des Verbleibs der Teilnehmer², im Anschluss an die geförderte Beschäftigung entwickelten.

2. Informationen zum Ablauf der Erhebung

An der IST-Studie haben sich sechs Beschäftigungsträger aus Rheinland-Pfalz und dem Saarland beteiligt. Für die Studie wurden 45 Teilnehmer an Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante („Ein-Euro-Jobs“) zunächst während ihrer Tätigkeit bei den Trägern befragt. Die Personen wurden in einem mehrstufigen Auswahlverfahren ausgewählt und sind im Sinne der qualitativen Forschung inhaltlich repräsentativ für den untersuchten Gegenstandsbereich. Die IST-Studie wurde als qualitative Längsschnittstudie angelegt und 35³ Personen konnten sechs Monate nach dem ersten Interview ein weiteres Mal befragt werden. Bei den sechs Beschäftigungsträgern konnten Teilnehmer in 20 verschiedenen

1 IST steht zum einen als Akronym für die Instrumentenreform. Zum anderen unterstreicht es die Idee der Studie, die „Ist-Situation“ abzubilden, also eine Bestandsaufnahme durchzuführen.

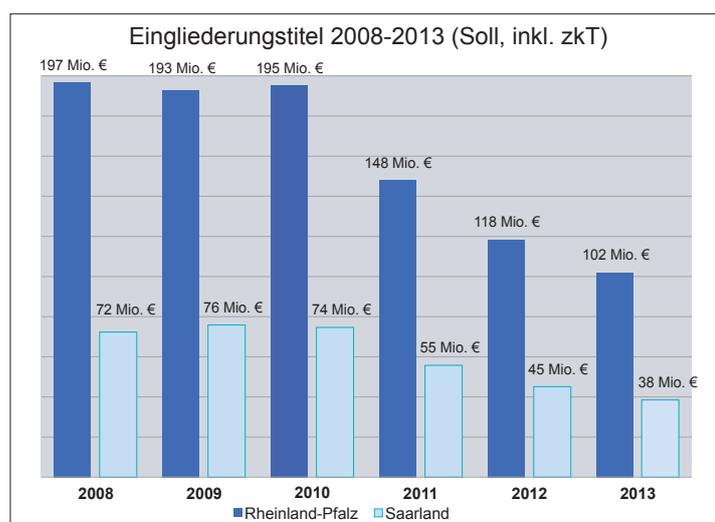
2 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Text ausschließlich die männliche Form verwendet. Selbstverständlich ist immer auch die weibliche Form eingeschlossen.

3 Zehn Personen standen nicht für ein zweites Interview zur Verfügung. Sie hatten die Bereitschaft zur Teilnahme an der Studie zurückgezogen (zwei Personen) oder konnten zur Terminierung eines zweiten Interviews nicht erreicht werden, da auch ihr Kontakt zu den Maßnahmeträgern abgebrochen ist.

Maßnahmen identifiziert werden, die sich sieben unterschiedlichen Tätigkeitsbereichen zuordnen lassen und somit ein breites Spektrum der Arbeitsgelegenheiten abdecken. Die Träger befanden sich in ähnlichen Regionen und arbeiteten unter vergleichbaren Arbeitsmarktbedingungen. Die erste Erhebungswelle wurde zwischen Juni und Juli 2012 durchgeführt und die zweite Erhebungswelle fand im Dezember 2012 statt. Die Interviews wurden in der Erstbefragung mit einer Kombination von narrativen und halbstandardisierten Leitfadenterviews durchgeführt. Für die Zweitbefragung wurden problemzentrierte Interviews angewendet. Das Interviewmaterial ist mithilfe von Verfahren strukturierender qualitativer Inhaltsanalyse im Forschungsteam ausgewertet worden. Die Interviews ermöglichten es, einen Einblick in die individuelle Wahrnehmung und subjektive Bedeutung der Tätigkeiten im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten zu erlangen. Durch die methodische Anlage der Studie konnten zudem Teilhabeperspektiven im Anschluss an die Arbeitsgelegenheiten untersucht werden.

3. Ausgangslage

Die Rahmenbedingungen für Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung haben sich in jüngster Vergangenheit massiv verschlechtert. Seitdem das Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt (Instrumentenreform) am 1. April 2012 in Kraft getreten ist, müssen Arbeitsgelegenheiten nicht nur zusätzlich und im öffentlichen Interesse sein, sondern zudem wurde die Wettbewerbsneutralität gesetzlich festgeschrieben. Erwerbsfähige Leistungsberechtigte⁴ dürfen in einem Fünfjahreszeitraum nur noch maximal 24 Monate gefördert werden. Weiterhin wurde betont, dass Arbeitsgelegenheiten als „ultima ratio“ der aktiven Arbeitsmarktpolitik gelten, gleichzeitig aber verstärkt das Ziel der Integration in den regulären Arbeitsmarkt verfolgen sollen.

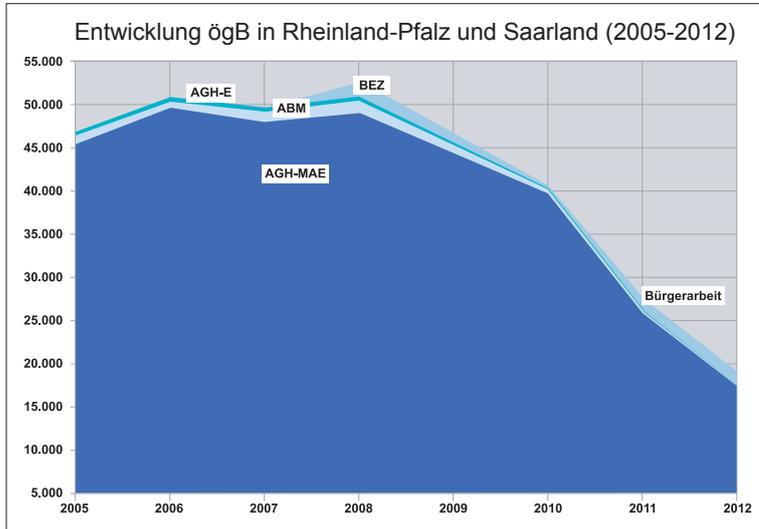


Quelle: Statistik der BA, BIAJ 2012, BIAJ 2012: Prognose für 2013; eigene Darstellung.

Parallel zu diesen Einschränkungen sind die Mittel für Eingliederungsleistungen massiv gekürzt worden. Gegenüber 2010 stehen 2012 in Rheinland-Pfalz und dem Saarland nur noch knapp 60 Prozent und 2013 nur noch 50 Prozent der Mittel zur Verfügung,

⁴ Als erwerbsfähige Leistungsberechtigte (eLb) werden diejenigen Personen bezeichnet, die im Alter zwischen 15 Jahren und dem regulären Renteneintrittsalter sind, die Leistungen nach dem SGB II beziehen und nicht wegen Krankheit oder Behinderung über einen längeren Zeitraum arbeitsunfähig sind.

die noch 2010 bereitgestellt wurden und aus denen Maßnahmen wie die Arbeitsgelegenheit finanziert werden können. Die Eingliederungsmittel sind also massiv gekürzt worden. Das hat dazu geführt, dass die Eintritte in Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung stark rückläufig sind.

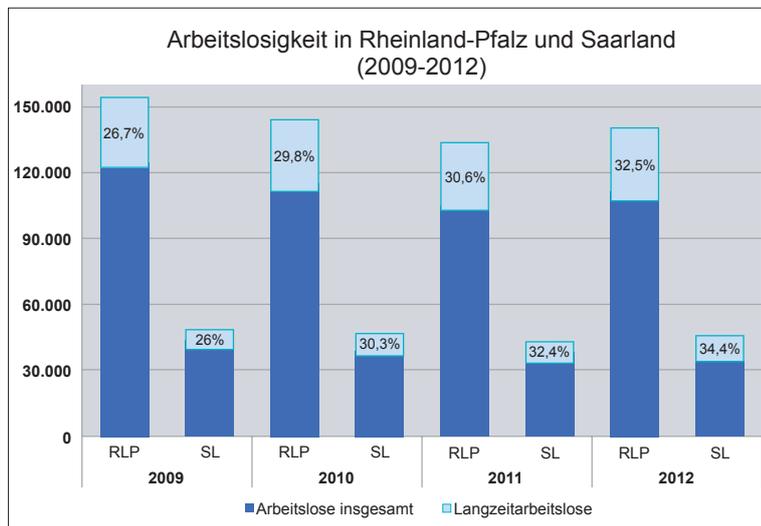


Quelle: Statistik der BA; eigene Darstellung.

In Rheinland-Pfalz und dem Saarland wurde die öffentlich geförderte Beschäftigung durch die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante dominiert. Andere (echte) Formen der öffentlich geförderten Beschäftigung spielten nur eine marginale Rolle.

Insgesamt sind die Eintritte seit 2008 kontinuierlich und massiv gesunken. Gegenüber 2008 haben sich die Eintritte in Arbeitsgelegenheiten und andere Formen der öffentlich geförderten Beschäftigung fast halbiert.

Demgegenüber blieb die Zielgruppe dieser Maßnahmen, also langzeitarbeitslose Personen ohne Chancen am Arbeitsmarkt, auch bei guter konjunktureller Lage in den letzten Jahren stabil. Langzeitarbeitslosigkeit bleibt weiterhin ein großes Problem des deutschen



Quelle: Statistik der BA; eigene Darstellung.

Arbeitsmarktes. Vom Aufschwung am Arbeitsmarkt konnten hauptsächlich arbeitsmarkt-nahe Arbeitslose, also Personen, die aufgrund ihrer Qualifikation und persönlichen Eigenschaften relativ einfach eine neue Arbeitsstelle finden, profitieren. Zumeist beziehen diese Personen die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld nach dem SGB III. Im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Bezieher von Arbeitslosengeld II

nach dem SGB II, auch „Hartz IV“) kam es nur zu einem sehr geringen Rückgang der Arbeitslosigkeit. Im SGB II werden deutschlandweit mittlerweile knapp 70 Prozent aller Arbeitslosen betreut und der Rückgang der Arbeitslosigkeit betrug hier von 2009 bis 2012 nur zehn Prozent, während die Arbeitslosigkeit im selben Zeitraum im SGB III um knapp 25 Prozent zurückging. In Rheinland-Pfalz und dem Saarland zeigt sich ein ähnliches Bild. Zwar gehen die Arbeitslosenzahlen langsam zurück, doch davon profitieren Langzeitarbeitslose kaum. Ihr Anteil an allen Arbeitslosen stieg in den letzten Jahren.

Knapp 75 Prozent (ca. drei Millionen) aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten beziehen länger als zwölf Monate Arbeitslosengeld II und 25 Prozent (ca. eine Million) sind seit Einführung der Grundsicherung 2005 im Leistungsbezug. Als langzeitarbeitslos weist die offizielle Statistik der Bundesagentur für Arbeit demgegenüber nur knapp eine Million Menschen aus. Die Diskrepanz zwischen diesen Zahlen kommt zustande, weil Arbeitslosigkeit statistisch durch die Teilnahme an Maßnahmen oder durch Krankheit unterbrochen werden kann. Aus Sicht der Betroffenen ist eine wirkliche Unterbrechung der Arbeitslosigkeit jedoch nur durch die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung gegeben. Statistisch wird das wahre Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit somit geschönt dargestellt. Gerade für diese Personen war öffentlich geförderte Beschäftigung (öGB) in den letzten Jahren häufig die einzige Möglichkeit zur gesellschaftlichen Teilhabe. Welche Perspektiven sich diesen Menschen durch die veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen zukünftig eröffnen, untersucht die IST-Studie.

4. Problemlagen langzeitarbeitsloser Menschen



Langzeitarbeitslose Menschen zeichnen sich häufig durch eine Kumulation verschiedener Eigenschaften aus, die ihre Chancen auf eine Integration in den regulären Arbeitsmarkt deutlich senken („Vermittlungshemmnisse“) und ursächlich für ihre (Langzeit-)Arbeitslosigkeit sind. Die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes für diesen Personenkreis hat sich in den letzten Jahrzehnten deutlich verschlechtert. Prognosen deuten darauf hin, dass die Gruppe dieser Personen nicht schrumpfen wird und zudem weniger Arbeitsplätze für sie vorhanden sein werden. Studien des Instituts für Arbeitsmarkt

und Berufsforschung zeigen, dass die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme einer Beschäftigung mit der steigenden Anzahl von Vermittlungshemmnissen sinkt. Liegen bei einer Person fünf Vermittlungshemmnisse vor, hat sie kaum noch eine Chance, eine neue Beschäftigung aufzunehmen. Im Untersuchungssample wurde deutlich, mit welchen Problemlagen langzeitarbeitslose Menschen konfrontiert sind. Die Interviewpartner haben offengelegt, dass es vor allem Alter, Gesundheit, Qualifikation, Mobilität, Langzeitarbeitslosigkeit sowie mangelnde Lese-, Schreib- und Ausdrucksfähigkeit sind, die als Vermittlungshemmnisse

einer Erwerbsintegration im Wege stehen. Gleichzeitig wurde aber deutlich, dass daneben eine Vielzahl subtiler Hemmnisse existiert und eine rein kumulative Betrachtung der heterogenen Problemlage nicht gerecht wird. Einige Probleme wiegen so schwer, dass sie alleine eine Erwerbsintegration nahezu unmöglich machen. Die folgenden Beispiele beschreiben die Vermittlungshemmnisse der Personen, die für diese Studie interviewt wurden. Die verwendeten O-Töne illustrieren die Aussagen der Teilnehmer zu ihren individuellen Problemlagen.

Alter

Alter kann eine Arbeitsaufnahme verhindern, wenn Arbeitgeber aufgrund von Vorurteilen oder aus ökonomischen Gründen von der Einstellung eines älteren Menschen Abstand nehmen. Ältere Menschen seien weniger anpassungsfähig und unflexibel. Ihre Kenntnisse seien nicht „up to date“ und die Lernbereitschaft sei weniger stark ausgeprägt, sie seien körperlich weniger belastbar und häufiger krank, so befürchteten die Unternehmen. Zudem sehen einige tarifvertragliche Regelungen eine höhere Vergütung oder einen höheren Urlaubsanspruch für Ältere vor, sodass die Einstellung jüngerer Menschen attraktiver erscheint.

Man hat ab einem bestimmten Alter kaum noch Chancen, in das Berufsleben zu kommen.

Also das geht mir auch seelisch so ein bisschen an die Nerven, mein Sprachfehler. Und wenn der weg wäre, da wäre ich viel offener.

Lese-, Schreib- und Ausdrucksfähigkeit

In Deutschland können etwa 7,5 Millionen Menschen nicht lesen und schreiben. Sie müssen deshalb schriftlos ihren (Berufs-)Alltag meistern. Neben Migranten, die die deutsche Sprache noch nicht in ausreichendem Maße beherrschen, ist auch eine Vielzahl Deutscher betroffen. Durch die noch immer beobachtbare Tabuisierung des Analphabetismus in Deutschland fällt es Betroffenen besonders schwer, sich vor Dritten zu offenbaren und das Lesen und Schreiben im Erwachsenenalter zu erlernen. Vermeidungs- und Vertuschungsstrategien, die die Betroffenen aus Not und Schamgefühl über Jahre entwickelt haben, werden von Außenstehenden häufig als sonderbare Verhaltensweisen wahrgenommen. Doch selbst der offene Umgang kann die Integration in Arbeit erschweren, wenn beispielsweise Sicherheitshinweise in Produktionshallen nicht gelesen werden können oder Schreiben von Arbeitgebern und Behörden nicht verstanden und beantwortet werden können. Darüber hinaus wirkt sich auch die Ausdrucksfähigkeit auf den Erfolg der Arbeitssuche aus. Neben unzureichenden Kenntnissen der deutschen Sprache können es Sprachfehler wie Stottern oder undeutliche Aussprache sein, die eine Arbeitsaufnahme erschweren. Auch ein unzureichendes Bewusstsein über die Verwendung angemessener Sprache kann sich zum Beispiel während eines Vorstellungsgesprächs hemmend auf den Erwerbsintegrationsprozess auswirken.

Qualifikation

Fehlende oder veraltete Qualifikationen erschweren die Erwerbsintegration deutlich. Insbesondere der in Deutschland überwiegend berufsfachlich segmentierte Arbeitsmarkt zeigt kaum Aufnahmefähigkeit für Personen, die über keinen anerkannten Berufsabschluss verfügen. Informelle Kenntnisse werden hingegen weniger stark gewichtet. Die Zahl der Arbeitsstellen, die mit Geringqualifizierten besetzt werden können, nimmt zudem im Zuge der Technisierung von Arbeitsprozessen ab. Auch die fehlende Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen und -erfahrungen führt dazu, dass Fachkräfte nicht ihrer Qualifikation entsprechend eingesetzt werden können. Für junge Erwachsene bildet daher der Abschluss einer Berufsausbildung den Grundstein für eine erfolgreiche Erwerbsintegration. Aber auch ausgebildete Fachkräfte müssen im Zuge des lebenslangen Lernens kontinuierlich gefördert werden.

Ich bin kein voller Schreiner. Ich bin nur Holzbearbeiter. Wenn ich jetzt ein richtiger Schreiner wäre, mit einem richtigen Gesellenbrief, da würde es auch besser laufen.

Ich bin körperlich eingeschränkt und ich kann einfach nicht mehr dranklotzen wie früher vor 15 Jahren. Das geht einfach nicht mehr.

Gesundheit

Gesundheitliche Einschränkungen können die Arbeitsaufnahme erschweren. Chronische Erkrankungen wie Rheuma, Asthma oder Allergien schränken die Arbeitssuche ebenso ein wie körperliche, geistige oder seelische Behinderungen. Häufig werden kranke Menschen aufgrund ihrer verminderten Leistungsfähigkeit arbeitslos, wenn sie nicht mehr in der Lage sind, ihre berufliche Tätigkeit weiter auszuüben. Gleichmaßen kann Arbeitslosigkeit ein Krankheitsbild verstärken, sodass insbesondere, aber nicht ausschließlich, psychische Erkrankungen durch den Arbeitsplatzverlust und die erfolglose Arbeitssuche verstärkt werden können.

Ich habe zum Beispiel, kann ich Führerschein machen, wenn habe ich Probleme mit Herz, darf ich nicht Führerschein machen.

Mobilität

Ein fehlender Führerschein behindert die Arbeitsaufnahme von Personen, die bei der Verrichtung ihrer Arbeit auf die Nutzung eines Fahrzeugs angewiesen sind. Besonders in ländlichen Regionen ist das Erreichen eines Arbeitsplatzes nicht immer und nicht zu allen Zeiten (Schichtarbeit) mit dem öffentlichen Personennahverkehr möglich. Aber auch Fahrtätigkeiten können ohne Fahrerlaubnis nicht ausgeübt werden. Neben der regionalen Mobilität kann auch fehlende überregionale Mobilität, also die mangelnde Bereitschaft zu einem Umzug, die Arbeitsaufnahme hemmen. Dies betrifft nicht nur Personen, die ihr soziales Netzwerk bewusst nicht verlassen wollen, sondern auch Menschen, die beispielsweise ihre Eltern pflegen und sich daher nicht bundesweit um eine Arbeitsstelle bemühen können. Insbesondere für geringqualifizierte Personen stellt ein Umzug eine besonders große Hürde dar. Sie erwarten am neuen Arbeitsort vielmals ein prekäres Beschäftigungsverhältnis, das das Verlassen des gewohnten Umfelds und der sozialen Kontakte unattraktiv erscheinen lässt.

Langzeitarbeitslosigkeit

Ab einer Dauer der Arbeitslosigkeit von mehr als zwölf Monaten ist von Langzeitarbeitslosigkeit die Rede. Das Vermittlungshemmnis der Langzeitarbeitslosigkeit beruht einerseits auf der Beobachtung, dass Langzeitarbeitslose häufig einem Dequalifizierungsprozess ausgesetzt sind, sie ihre beruflichen Fertigkeiten durch die Nichtanwendung also sukzessive verlernen. Zudem nehmen sie zumeist nicht regelmäßig an beruflichen Fortbildungen teil, was ihre Kenntnisse zunehmend veralten lässt. Andererseits sind es jedoch auch Vorurteile, die ihre Einstellung erschweren. Sie seien faul, sie können sich nicht anpassen, da sie es gewohnt seien, ihren Tagesablauf ausschließlich selbst zu strukturieren. Dieses Vermittlungshemmnis wiegt insbesondere deshalb schwer, weil es nicht überwindbar ist. Es kann lediglich durch Erwerbsintegration bearbeitet, nämlich unterbrochen, werden. In den Interviews gaben beispielweise über die Hälfte der Personen an, seit mindestens sieben Jahren arbeitslos zu sein.

Also, ich hatte einmal in den ganzen letzten sieben Jahren eine Festanstellung von acht Monaten. Und seit dem Tag an nichts mehr.

Vielfalt individueller Hemmnisse

Individuelle Hemmnisse sind so vielfältig wie die Persönlichkeiten der Menschen. Äußerlichkeiten wie Übergewicht, auffälliger Körperschmuck oder das Tragen religiöser Symbolik können sich ebenso hemmend im Bewerbungsverfahren auswirken, wie unzureichende

Flexibilität (z.B. durch Pflege von Angehörigen bedingt) oder biografische Besonderheiten, wie Haftstrafen oder lange Auszeiten ohne Tätigkeiten („Abtauchen“). Häufig entscheiden der Umgang der Betroffenen mit diesen Lagen sowie die Einschätzung der Unternehmen darüber, ob diese Eigenschaften und Eigenheiten als hemmende Faktoren für die Erwerbsintegration wahrgenommen werden oder nicht. Sie sind daher besonders stark von den individuellen Wahrnehmungen und Zuschreibungen aller am Erwerbsintegrationsprozess Beteiligten abhängig.

Die Figur, sage ich mal. Weil, viele stellen ja nur dünne Leute ein und keine stabileren Leute.

Also, ich sag mal, meine Vergangenheit, an den falschen Kerl geraten, Rotlichterfahrung.

Im Untersuchungssample waren bei allen befragten Personen unterschiedlichste Kombinationen von Vermittlungshemmnissen festzustellen. Aus Sicht der Betroffenen ist eine Integration in den regulären Arbeitsmarkt unter den gegebenen Bedingungen für sie kaum zu realisieren. Die spezifische Konstruktion der Arbeitsgelegenheiten erlaubt Ihnen jedoch, häufig zum ersten Mal seit langer Zeit, wieder arbeitsweltliche Erfahrungen zu sammeln. In diesem Zusammenhang darf jedoch die Bearbeitbarkeit und Überwindbarkeit einiger Vermittlungshemmnisse nicht übergangen werden. Sukzessive können einige der beschriebenen Hemmnisse (z.B. Qualifikation, regionale Mobilität oder Lese-, Schreib- und Ausdrucksfähigkeit) bearbeitet werden und somit die Chance der (Re-)Integration in Arbeit deutlich erhöht werden. Andersherum können gleichzeitig Arbeitgeber für die speziellen Problemlagen der Langzeitarbeitslosen sensibilisiert werden, denn in der Arbeitsgelegenheit haben viele Teilnehmer gezeigt, dass sie unter bestimmten Voraussetzungen leistungsfähig sein können. Aufgrund ihrer hohen Erwerbsorientierung sind die Langzeitarbeitslosen des Untersuchungssamples regelmäßig auf der Suche nach einer alternativen Form der Beschäftigung, die ihnen die unmittelbare Integration in (Erwerbs-)Tätigkeit erlaubt. Sie nehmen die Arbeitsgelegenheit häufig als letzten Rettungsanker wahr, um der Arbeitslosigkeit zu entfliehen. Die Hälfte der Personen des Samples hat deswegen im Jobcenter explizit nach einer Zuweisung in eine Arbeitsgelegenheit gefragt.

5. Der Wert der Tätigkeit – soziale Teilhabe

Die Interviewpartner haben in fast allen Gesprächen deutlich gemacht, welchen hohen Wert sie der Arbeitsgelegenheit zuschreiben. Nach jahrelanger Arbeitslosigkeit kann die Arbeitsgelegenheit vorübergehend ein positives Teilhabeerleben vermitteln. Ausgehend von Überlegungen zur Vielfalt möglicher individueller Teilhabeerlebnisse konnten im Interviewmaterial fünf zentrale Dimensionen sozialer Teilhabe identifiziert werden: Soziale Kontakte und Kollegialität, Gestaltung der Tagesstruktur, Einkommen, Gesundheit und berufliche Perspektiven. In diesen Bereichen nahmen die Interviewpartner Veränderungen wahr, die sie der Teilnahme an der Arbeitsgelegenheit zuschreiben.

Soziale Kontakte

In Ermangelung von beruflich bedingten Kontakten und in Verbindung mit einer schlechten finanziellen Lage, die nur die Teilnahme an wenigen kulturellen und gesellschaftlichen Aktivitäten zulässt, pflegen die Interviewpartner ihre sozialen Kontakte weniger intensiv. Weil Gesprächsthemen fehlen, ziehen sie sich oftmals von Freunden und Verwandten zurück. Ihren Alltag erachten sie als nicht berichtenswert. Die Kontakte und Tätigkeiten im Rahmen einer Arbeitsgelegenheit können dem entgegenwirken und erste Anknüpfungspunkte für Gespräche bieten. Gleichmaßen können durch die neuen Kontakte Netzwerke aufgebaut werden, die bei der Arbeitssuche nützlich sein können, und Erfahrungen ausgetauscht werden.

Soziale Kontakte – Fallbeispiel

Eine geschiedene 61-jährige Frau hat im Laufe ihrer fast zwanzigjährigen Arbeitslosigkeit zunehmend den Anschluss an ihre Freundschaften verloren. Während der Arbeitslosigkeit hat sie ihren Alltag alleine verbracht. Lediglich der wöchentliche Sonntagsbesuch der Kinder und Enkel stellte für sie einen Lichtblick dar. Die Tätigkeit in der Arbeitsgelegenheit gibt ihr Gelegenheit zum Austausch mit anderen Menschen. Neben beruflichen Themen ergeben sich auch private Gespräche, die die sehbehinderte Frau schon lange nicht mehr außerhalb ihrer Familie führen konnte. Das Kennenlernen neuer Menschen und das Bilden von Netzwerken schätzt sie sehr und fürchtet, dass ihr die Aufrechterhaltung der persönlichen Kontakte außerhalb einer beruflichen Tätigkeit nicht gelingen wird.

Gestaltung der Tagesstruktur

Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit fällt es den Betroffenen schwerer, ihren Tagesablauf selbstständig zu strukturieren. Dies konnte im Untersuchungssample besonders bei jüngeren Personen und bei besonders langer Dauer der Arbeitslosigkeit beobachtet werden. Sind Arbeitslose hingegen in festen Familienstrukturen oder Partnerschaften

eingebunden, in denen Berufstätigkeit oder Schulbesuche der Kinder einen geregelten Tagesablauf erfordern, gelingt es langzeitarbeitslosen Personen eher, eine sinnvolle Tagesstruktur zu erhalten. Die Tätigkeit im Rahmen der Arbeitsgelegenheit bietet ein niedrigschwelliges Angebot, um den Alltag in sinnvolle Einheiten zu gliedern und Aufgaben zu planen.

Gestaltung der Tagesstruktur – Fallbeispiel

Einer jungen 30-jährigen Frau, die seit ihrer, inzwischen erfolgreich therapierten, Suchterkrankung an Depressionen leidet, fiel der Start in die Arbeitsgelegenheit sehr schwer. Das erste Mal nach sechs Jahren Arbeitslosigkeit konnte sie ihren Alltag nicht mehr alleine bestimmen, sondern musste lernen, sich nach vorgegebenen Strukturen zu richten. Zu Beginn der Arbeitsgelegenheit kam sie regelmäßig zu spät oder blieb zu Hause. Die Mitarbeiter des Trägers suchten das Gespräch mit ihr, erkundigten sich nach den Gründen für das Fernbleiben und boten ihre Unterstützung an. Gleichermaßen wurde sie jedoch auch auf ihre Pflichten, nämlich die regelmäßige und pünktliche Teilnahme, hingewiesen. Die Erfahrung, dass sie nicht aus der Maßnahme entlassen wurde, sondern gemeinsam mit ihr Lösungswege gesucht wurden, motivierte sie nach eigenen Angaben so sehr, dass sie nunmehr in der Lage ist, pünktlich und regelmäßig an der Arbeitsgelegenheit teilzunehmen und vorgegebene Tagesstrukturen zu akzeptieren. Die Ausübung einer regelmäßigen Tätigkeit fällt ihr daher deutlich leichter. Die geregelte Tagesstruktur gibt ihr die Möglichkeit, „wieder ins Leben einzusteigen“.

Einkommen

Das fehlende Einkommen und die, insbesondere bei Langzeitarbeitslosigkeit, verbrauchten finanziellen Rücklagen belasten die Betroffenen in einem hohen Maß. Sie berichten, kulturelle und gesellschaftliche Aktivitäten eingestellt zu haben und auf den Kauf von alltäglichen, teilweise elementaren Dingen zu verzichten. Die Mehraufwandsentschädigung, die während der Teilnahme an der Arbeitsgelegenheit „verdient“ wird, übertrifft in den meisten Fällen die Kosten, die im Zusammenhang mit der Tätigkeit entstehen, sodass die Teilnehmer einen Hinzuverdienst erarbeiten. Sie nutzen diesen auf unterschiedliche Art und Weise. So dient das „Taschengeld“ zur Begleichung von Schulden, zum Kauf von Kleidung und Lebensmitteln, die sich die Betroffenen ohne den Hinzuverdienst selten oder gar nicht leisten können, oder um Freunde in einem Café oder bei einem Essen zu treffen. Mehrfach berichten Elternteile, dass sie das Geld nutzen, um Geburtstagsgeschenke für ihre Kinder kaufen zu können. Neben dem Verbrauch versuchen aber auch einige Betroffene, etwas Geld zu sparen, um größere Haushaltsanschaffungen tätigen oder sich einen kleinen Urlaub leisten zu können.

Einkommen – Fallbeispiel

Infolge eines Arbeitsunfalls ist ein 57-jähriger Gastronom arbeitslos geworden. Während der Arbeitslosigkeit erlitt er zudem einen Schlaganfall. Seitdem ist sein rechter Arm gelähmt. Zu Beginn seiner Arbeitslosigkeit erhielt er einen Zuschlag zum Arbeitslosengeld II („Mehrbedarf“), weil er durch seinen Diabetes höhere Kosten für Lebensmittel hat. Ein Mehrbedarf wegen Diabetes ist gesetzlich nicht mehr vorgesehen, sodass der Gastronom das Rauchen aufgegeben hat und dennoch kaum seinen täglichen Bedarf decken kann. Durch die Lähmung seines rechten Arms fällt ihm das Kochen schwer, sodass er auf Fertigprodukte zurückgreifen muss, welche teurer sind als frisch zubereitete Speisen. Durch den Erhalt der Mehraufwandsentschädigung kann er sich nach eigenen Angaben noch immer keine neue Kleidung leisten, es reicht jedoch aus, um Lebensmittel kaufen zu können, die er alleine zubereiten kann.

Gesundheit

Gesundheit ist eines der wichtigsten Güter des Menschen. Entspricht das Leistungsvermögen nicht den Ansprüchen einer Stellenbeschreibung, so wird im Zuge des Selektionsprozesses eine Bestenauslese zu Ungunsten der eingeschränkt Leistungsfähigen vorgenommen. Arbeitslosigkeit und der Ausschluss aus dem gesellschaftlichen Prozess der Arbeitsteilung kann die Gesundheit, insbesondere psychische Erkrankungen, gleichermaßen negativ beeinflussen. Im Rahmen der Arbeitsgelegenheit erhielten einige gesundheitlich beeinträchtigte Menschen die Chance, in einem geschützten Raum und im Rahmen ihrer individuellen Leistungsfähigkeit, Arbeiten zu verrichten. Eine entsprechende Rücksichtnahme kann in regulären Beschäftigungsverhältnissen aus ökonomischen Gründen zumeist nicht angeboten werden. Die Interviewpartner berichteten, dass sie sich erstmalig um die Behandlung ihrer Krankheiten kümmern können und dass sie (teilweise ebenfalls erstmalig) nach schweren Erkrankungen oder Unfällen ihre Leistungsfähigkeit erproben können. Sukzessive konnten einige Personen Fortschritte machen, die eine Integration in reguläre Beschäftigungsverhältnisse erreichbar erscheinen lassen.

Gesundheit – Fallbeispiel

Ein 36-jähriger Bürokaufmann, der seit 18 Jahren arbeitslos ist, konnte in der Vergangenheit kein Arbeitsverhältnis beginnen. Er leidet an einer Angsterkrankung, die ihm den Kontakt mit Menschen und insbesondere die Interaktion mit Fremden erschwert und teilweise unmöglich macht. Viele Jahre war er daher arbeitsunfähig. Im Rahmen der Arbeitsgelegenheit erlernte er Schritt für Schritt die Kontaktaufnahme mit Fremden. Die Tätigkeit erlaubte es ihm, Fehler machen zu können und so erlernte er in einem

geschützten Raum sukzessive die Kontaktaufnahme mit Menschen. Das selbstständige Führen von Telefongesprächen mit Geschäftspartnern oder Arbeitskollegen stellte einen großen persönlichen Erfolg dar. Auch die persönliche Ansprache von fremden Personen fiel ihm im beruflichen Umfeld zunehmend leichter.

Berufliche Perspektiven

Nach mehrjähriger Abstinenz vom regulären Arbeitsmarkt verschließen sich den Betroffenen zunehmend die beruflichen Perspektiven. Die Tätigkeit beim Träger der Arbeitsgelegenheit ist für einige Interviewpartner die erste Tätigkeit, die ihnen eine zumindest kurzfristige Zukunftsperspektive bietet. Dies kann durch das Erleben sozialer Teilhabe und dem daraus resultierenden Wunsch nach Erhalt der Stabilisierung ebenso verursacht werden wie durch die Entdeckung neuer beruflicher Interessengebiete durch die Tätigkeit in der Arbeitsgelegenheit oder durch das Knüpfen neuer Kontakte mit Arbeitgebern während der Maßnahme. Die Verwirklichung von (beruflichen) Zukunftsvorstellungen, die während der Teilnahme an der Arbeitsgelegenheit entwickelt wurden, steht idealerweise am Ende der Maßnahmeteilnahme. Gleichermassen kann jedoch den arbeitslosen Personen durch eine individuelle Anschlussförderplanung eine berufliche Perspektive geboten werden, die ihnen zukunftsweisend erscheint. Sukzessive kann so eine (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt auch dann erfolgen, wenn im Anschluss an die Arbeitsgelegenheit zunächst keine Erwerbsintegration möglich war.

Berufliche Perspektiven – Fallbeispiel

Eine 56-jährige Mutter von fünf erwachsenen Kindern begann ihre Arbeitsgelegenheit im Pflegebereich. Vor Beginn der Maßnahme hatte sie keine Kenntnisse in diesem Bereich und keine abgeschlossene Berufsausbildung. Die Tätigkeit machte ihr jedoch Spaß und nach Beendigung der AGH arbeitete sie zunächst ehrenamtlich für den Träger weiter. Das Jobcenter finanzierte ihr eine dreimonatige Qualifizierung zur Demenzbetreuerin⁵. Sie konnte zunächst im Rahmen eines Minijobs eine Anstellung beim Träger der Arbeitsgelegenheit finden. Eine Aufstockung der Beschäftigung zu einer Teilzeit- oder Vollzeitstelle wurde ihr in Aussicht gestellt. Parallel bewirbt sie sich auch bei anderen Arbeitgebern um eine Arbeitsstelle als Betreuerin von Demenzkranken.

⁵ Bei der anerkannten Qualifizierung als Demenzbetreuerin handelt es sich nicht um eine einheitlich geregelte Ausbildung. Die Inhalte der Lehrgänge variieren und können zwischen 1-7 Monate dauern.

In der IST-Studie wurde deutlich, dass alle Untersuchten in mindestens einer, die Mehrzahl der Fälle in fast allen Dimensionen, individuelle positive Veränderungen durch die Teilnahme an der Arbeitsgelegenheit beobachten konnten. Insgesamt zeigte sich, dass die Beschäftigung während der Arbeitsgelegenheiten, deren Rahmenbedingungen so gestaltet sind, dass sie den Arbeitsplätzen auf dem regulären Arbeitsmarkt möglichst ähnlich sind, den negativen Auswirkungen von Arbeitslosigkeit entgegenwirken können und die Teilnehmer diesen Veränderungen einen hohen Wert zuschreiben. Im Rahmen der IST-Studie konnte zudem untersucht werden, wie sich die durch die Teilnehmer wahrgenommenen Veränderungen sozialer Teilhabe im Anschluss an die befristete Tätigkeit entwickelten.

6. Und darüber hinaus...

Aufgrund umfangreicher Erfahrungen des Scheiterns am Arbeitsmarkt und langer Arbeitslosigkeit schätzen die Teilnehmer den Wert der Arbeitsgelegenheit höher als ihre vorherige Arbeitslosigkeit. Darüber hinaus identifizieren sie sich stark mit ihren neu gewonnenen Aufgaben. Die Ergebnisse der IST-Studie zeigen, dass die Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten Teilhabe in verschiedenen Dimensionen vermitteln kann. Gleichzeitig bietet die sozialrechtliche Konstruktion und die regelmäßige Befristung keine Option auf dauerhafte und stabile Teilhabe. Verlässliche und langfristige Strukturen werden von vielen Teilnehmern zur Aufrechterhaltung ihrer positiven Teilhabeeffekte gewünscht.

Viele Befragte vermissen vor allem die Einbindung in soziale Sicherungssysteme und fehlende Arbeitnehmerrechte, wie bezahlten Urlaub oder Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Aus Sicht der Teilnehmer kann die Arbeitsgelegenheit kaum ihre beruflichen Perspektiven verbessern. Zudem lassen sich die individuellen Vermittlungshemmnisse der Teilnehmer in der Regel nicht im Rahmen der Arbeitsgelegenheit bearbeiten, sodass die Teilnehmer nach dem Ende der Maßnahme erneut mit einem verschlossenen Arbeitsmarkt konfrontiert sind. Ihre Problemlagen sind so vielfältig, dass individuelle Lösungen notwendig sind. Gerade hier wäre eine begleitende sozialpädagogische Betreuung notwendig, um, wie mehrfach im Sample zu beobachten war, Hilfebedarf frühzeitig zu erkennen und zielgerichtet zu intervenieren. Der Kontakt mit den Fallmanagern des Jobcenters ruhte nach Angaben der Interviewpartner in nahezu allen Fällen für die Dauer der Arbeitsgelegenheit, sodass die AGH-Teilnehmer diesen nicht als Ansprechpartner für psychosoziale Hilfesuche wahrnahmen.

Während die Hälfte der Teilnehmer im Jobcenter explizit nach einer Beschäftigung und einer Arbeitsgelegenheit gefragt hat, wurde bei der anderen Hälfte die Teilnahme durch das Jobcenter angestoßen. Auch wenn die Arbeitsgelegenheit als Instrument der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik grundsätzlich mit Zwang und Sanktionen verbunden sein kann, finden sich im Untersuchungssample kaum Aussagen zu einem Zwangsempfinden über die Maßnahmeteilnahme. Jedoch kann grundsätzlich festgehalten werden, dass durch einen frei-

willigen Zugang zu Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung die Autonomie der Betroffenen gesteigert wird. Soziale Integrationseffekte sind nur schwerlich in einer Zwangsbeziehung zu vermitteln, die auch als solche von den Individuen interpretiert wird.

Die Teilnehmer stehen regelmäßig vor einer ungewissen Zukunft, was sich in ihren Zukunftsperspektiven äußert. Eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sehen nur wenige Teilnehmer als realistische Perspektive an. Vielmehr richten sie ihre Planungen auf eine weitere Beschäftigung beim Träger aus. Sie verfolgen ihr Ziel über die Teilnahme an weiteren Maßnahmen, ehrenamtlichen Tätigkeiten oder eine Anstellung (auf geringfügiger Basis). Denn beim Träger erfahren sie häufig zum ersten Mal Anerkennung und Wertschätzung ihrer Person, die sie woanders selten bis gar nicht erleben. Die Tätigkeit vermittelt soziale Teilhabe und die Teilnehmer wünschen sich, dass die Effekte dauerhaft aufrechterhalten werden. Ob sich die Wünsche und Zukunftsperspektiven der Teilnehmer realisieren lassen, konnte mit der Zweitbefragung untersucht werden.

7. Teilhabeperspektiven

Bisherige Forschungen haben die Arbeitsgelegenheiten fast ausschließlich danach untersucht, ob sich die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses für die Teilnehmer verbessert. Sie wurden also vorrangig an ihren arbeitsmarktpolitischen Zielen gemessen. Mit der IST-Studie wurden die sozialpolitischen Ziele in den Mittelpunkt gestellt. Es wurde gezeigt, dass Arbeitsgelegenheiten vor allem den wahrgenommenen Grad sozialer Teilhabe und gesellschaftlicher Integration verbessern. Zuweisungen in Arbeitsgelegenheiten sind aber regelmäßig nur befristet und es stellt sich die Frage der Nachhaltigkeit von positiven Teilhabeeffekten. Durch die methodische Anlage der IST-Studie als Längsschnittstudie mit zwei Befragungszeitpunkten konnten zu dieser Frage Erkenntnisse gewonnen werden. Entlang der individuellen Wahrnehmung der Dimensionen sozialer Teilhabe, sowie den erwerbsbiografischen Positionen und Übergängen in der zweiten Erhebungswelle, können drei unterschiedliche Typen der Maßnahmeteilnehmer unterschieden werden: Stabilisierte, Wartende und Resignierte.

Stabilisierte

Den Stabilisierten ist im Anschluss an die Arbeitsgelegenheit ein Übergang in einen als sinnstiftend wahrgenommenen Status gelungen, der gleichzeitig mit einer Verstetigung der positiven Wirkungen, die während der Tätigkeit in der Arbeitsgelegenheit beobachtet wurden, einher- oder darüber hinausgeht. Stabilisiert werden die Personen durch die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, durch eine längerfristige Maßnahmeeinbindung oder den Übergang in eine ehrenamtliche Tätigkeit. Gleichzeitig bietet die Stabilisierung nicht unbedingt eine langfristige Perspektive, sondern zunächst mittelfristig eine Verstetigung der sozialen Teilhabe durch die Ausübung einer sinnstiftenden Tätigkeit.

Fallbeispiel – die stabilisierte (Erwerbs-)Tätige

Frau Rausch (Bild und Name geändert) ist 56 Jahre alt und seit vier Jahren arbeitslos. Sie war über 25 Jahre Hausfrau und hat fünf Kinder großgezogen. Sie hat keine Berufsausbildung abgeschlossen. Bis zur Geburt ihrer ersten Tochter hat sie als ungelernte Helferin in einem Unternehmen gearbeitet und sich danach ihrer Familie gewidmet. Nachdem ihre zweite Ehe gescheitert ist, ist sie in den Arbeitslosengeld II-Bezug gerutscht, da sie zuvor finanziell vom Einkommen ihres Ehemannes abhängig war.



„Du gehst gar nicht fort, weil du kannst dir ja doch nichts leisten.“

Lange Beschäftigungslosigkeit, geringe Qualifikation, wenig berufliche Erfahrungen, hohes Alter und eine Schuldenproblematik machen ihr wenig Hoffnung auf eine direkte Integration in den regulären Arbeitsmarkt. Über ein Bewerbertraining, das sehr frustrierend war, da sie auf Bewerbungen nur Absagen erhielt, ist sie zum Träger gekommen und hat dort im Anschluss an das Bewerbertraining zunächst für sechs Monate an einer Arbeitsgelegenheit teilgenommen. Während der Arbeitslosigkeit war sie hinsichtlich des Umgangs mit anderen Menschen „total abgeschlossen“. In der Arbeitsgelegenheit, bei der sie sich um die Betreuung von älteren Menschen kümmerte, ist sie wieder „aufgetaut“. Die Mehraufwandsentschädigung ermöglichte ihr die Wiederbelebung von Freundschaften, da sie durch den Zuverdienst wieder am gemeinsamen Kaffeetrinken teilnehmen konnte.

Zudem hat sich die Arbeitsgelegenheit auf ihren Alltag ausgewirkt, dessen Zustand sie vor der Maßnahmeteilnahme als „Gammelei“ bezeichnete. Nach Beendigung des befristeten „Ein-Euro-Jobs“ bemühte Frau Rausch sich erfolgreich um eine ehrenamtliche Tätigkeit beim gleichen Träger. Durch das Ehrenamt stabilisierte sich ihr positives Teilhabeerleben weiter. Die ehrenamtliche Tätigkeit bot ihr die gleichen Vorteile wie eine Arbeitsgelegenheit, doch es entfiel der Zwangskontext. Das Ehrenamt unterbrach sie kurzzeitig für eine durch das Jobcenter geförderte Weiterbildung, die ihr beim Träger eine weitere Aufstiegsperspektive eröffnete. Im Anschluss an die dreimonatige Weiterbildung nahm sie das Ehrenamt wieder auf und begann einen Monat später einen Minijob im gleichen Aufgabengebiet beim Träger. Sie erhält nun ein kleines Gehalt und zum ersten Mal seit vielen Jahren Arbeitnehmerrechte, wie Lohnfortzahlung bei Krankheit oder im Urlaub. Zudem wurde ihr in Aussicht gestellt, die Tätigkeit sukzessive zur Teil- oder Vollzeitstelle aufzustocken. Auch die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit bei einem anderen Arbeitgeber zieht sie nun in Betracht, um sich langfristig von der Unterstützung des Jobcenters lösen zu können.

Der „Ein-Euro-Job“ löste Frau Rausch aus ihrem resignativen Erleben der Arbeits-

losigkeit. Er stellt somit den Beginn eines Stabilisierungsprozesses dar, bei dem sie schrittweise über einen anerkannten sozialen Status ihr Teilhabeerleben stabilisieren konnte. Mittlerweile blickt Frau Rausch optimistisch in die Zukunft und hat das Gefühl, die Ausgrenzung durch Arbeitslosigkeit überwinden zu können.

Wartende

Den Wartenden hat sich, im Gegensatz zu Stabilisierten, im Anschluss an die Arbeitsgelegenheit keine sinnstiftende Anschlussperspektive eröffnet. Sie haben während der AGH-Teilnahme keine mittel- bis längerfristige Zukunftsperspektive entwickeln können, sondern befinden sich in einer Planungs- und Orientierungsphase. Die Erwartung einer sich öffnenden Zukunftsperspektive prägt diesen Typus. Sie befinden sich in kurzen, durch das Jobcenter geförderten Maßnahmen oder sind ohne Beschäftigung. Gleichwohl halten positive soziale Integrationswirkungen, die die Tätigkeit im Rahmen der Arbeitsgelegenheit vermitteln konnte, noch an. Die Wartenden hoffen weiter, dass in naher Zukunft ein Übergang in eine neue Tätigkeit (z.B. geförderte Beschäftigung, Fortbildung) oder sogar in eine reguläre Beschäftigung gelingt.

Fallbeispiel – der an Erwerbsarbeit orientierte Wartende

Der 23-jährige Herr Naumann (Bild und Name geändert) konnte nach Abschluss der Förderschule für Lernbehinderte zunächst keine Ausbildungsstelle finden. Zur Berufsorientierung absolvierte er eine Berufsvorbereitende Maßnahme und im Anschluss daran eine überbetriebliche Berufsausbildung zum Holzbearbeiter. Beide Maßnahmen wurden durch die Arbeitsagentur gefördert. Der Übergang in eine qualifizierte Erwerbstätigkeit ist ihm nach Abschluss der Berufsausbildung jedoch nicht gelungen, sodass er seit drei Jahren arbeitslos ist. Er wohnt noch im elterlichen Haushalt und ist in der Familie „der Einzige, der schon seit längerer Zeit ohne Arbeit ist“, weshalb er sich als „der Versager der Familie“ fühlt.



„Da denken die von mir: ‚Ja, das ist nur so einer, der arbeitet und dann wieder zuhause rumhockt‘[...].“

Seit dem Abschluss der Berufsausbildung nimmt er in unregelmäßigen Abständen an Maßnahmen teil, denen er durch das Jobcenter zugewiesen wird. Diese gebotene Abwechslung nimmt er dankbar an, da er sich schlechte Chancen hinsichtlich einer Erwerbsintegration errechnet, weil er über keinen Gesellenbrief verfügt. Seine

Bewerbungsbemühungen waren bisher erfolglos. Für jemanden mit seiner Qualifikation sei der Arbeitsmarkt „einfach tot“. Als er bei einer Beschäftigungsgesellschaft eine Arbeitsgelegenheit in der Entgeltvariante⁶ beginnen konnte, war er froh, da dieses Unternehmen „die Einzige [ist], die mir bisher feste Arbeit geben konnte“, auch wenn die Maßnahme lediglich für drei Monate befristet war.

Den „Ein-Euro-Job“ nimmt er aufgrund des fehlenden Einkommens nicht als „richtige“ Arbeit wahr, zudem übte er die Tätigkeiten in den Werkstätten des Trägers aus und vergleicht sie daher mit seiner überbetrieblichen Berufsausbildung, in der er nur simulierte Aufträge bearbeitete. Nach Beendigung der Arbeitsgelegenheit konnte ihm durch das Jobcenter keine Anschlussperspektive aufgezeigt werden. Er übernahm im elterlichen Haushalt die Haushaltspflichten für die ganze berufstätige Familie und hofft weiterhin auf eine neue Beschäftigung, da er sich seit dem erneuten Maßnahmeende wieder wie „ein Versager“ fühle.

Seine starke Orientierung am Normalarbeitsverhältnis und dem damit verbundenen gesellschaftlichen Status macht er deutlich, wenn er berichtet, weshalb er versucht, kontinuierlich in Beschäftigung zu bleiben: „Da denken die von mir: ‚Ja, das ist nur so einer, der arbeitet und dann wieder zuhause rumhockt.‘ Da habe ich halt ein bisschen [den] Beweis, dass ich auch arbeiten will.“ Sein Ziel ist dennoch die erste Integration in den regulären Arbeitsmarkt. Um seine Chancen zu verbessern, macht er seinen Führerschein und zieht auch eine zweite Berufsausbildung oder berufliche Weiterbildung in Betracht. Diese wurde bisher jedoch von seinem Fallmanager mit der Erklärung abgelehnt, es „macht in meinem Alter noch keinen Sinn, eine Weiterbildung oder eine Umschulung zu machen“. Eine Erwerbsintegration ist für ihn prioritäres Ziel, wenn er äußert: „[D]em musst du irgendwie dann entgentreten mit einer, mit einem Vertrag für eine Arbeit, was ja hoffentlich bald folgt und dann bin ich dann richtig glücklich. Mit einer festen Arbeit [...]. Und dann kann es nur noch bergauf gehen.“

Resignierte

Resignierte sind zum wiederholten Male aus einer Maßnahme oder einer Beschäftigung perspektivlos in die Arbeitslosigkeit entlassen worden. Sie sind arbeitslos und nehmen aktuell an keiner arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teil. Die Resignierten bezweifeln, noch eine Chance auf dem regulären Arbeitsmarkt zu haben. Aufgrund von schwerwiegen-

⁶ Die Arbeitsgelegenheit in der Entgeltvariante stellte ein Modell der öffentlich geförderten Beschäftigung dar, das durch das Jobcenter gefördert wurde. Die Teilnehmer an einer solchen Maßnahme erhielten Arbeitsentgelt, das mit Ausnahme der Arbeitslosenversicherung in allen Zweigen der Sozialversicherung abgabenpflichtig war. Seitdem die Instrumentenreform in Kraft getreten ist, sieht das Sozialgesetzbuch II keine Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante mehr vor.

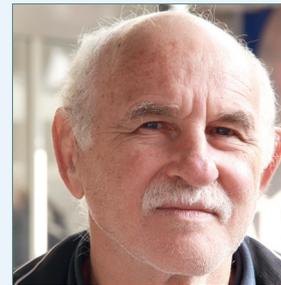
den Vermittlungshemmnissen, wie z.B. schwere Erkrankungen oder hohes Alter, haben sie eine resignative Haltung gegenüber dem Arbeitsmarkt entwickelt. Darüber hinaus sind ihre lange Arbeitslosigkeit und die Vielzahl ihrer erfolglosen Bewerbungsbemühungen ursächlich für ihre Resignation. Konnte für sie während der Teilnahme an der Arbeitsgelegenheit noch eine Verbesserung der sozialen Teilhabe beobachtet werden, ziehen sie sich jetzt zunehmend gesellschaftlich zurück und verringern sukzessive ihre sozialen Kontakte. Sie glauben nicht mehr daran, ihre Situation durch eigenes Handeln beeinflussen zu können.

Fallbeispiel – der Resignierte

Der 58-jährige Herr Berger (Bild und Name geändert) ist seit 13 Jahren arbeitslos. Als ausgebildeter Betriebschlossler war er 30 Jahre bei dem Unternehmen beschäftigt, das ihn auch ausbildete. Nachdem die Firma Insolvenz anmeldete und kurz darauf schloss, gelang es Herrn Berger nicht, eine neue Anstellung zu finden. Nach Eintritt der Arbeitslosigkeit plante er, sich beruflich weiterzubilden. Die Kostenübernahme wurde jedoch durch das Jobcenter abgelehnt. Da Herr Berger nicht über ausreichend finanzielle Ressourcen verfügt, um eine Weiterbildung aus eigenen Mitteln zu finanzieren, hat er seine Pläne zur beruflichen Weiterentwicklung aufgegeben.

Aufgrund seines fortgeschrittenen Alters sieht er inzwischen keine Chance mehr, noch einmal eine Erwerbsarbeit auf dem regulären Arbeitsmarkt beginnen zu können. Seine Diabetes-Erkrankung erschwert ihm nach eigener Ansicht ebenfalls die Erwerbsintegration. In den letzten Jahren hat er in unregelmäßigen Abständen an Maßnahmen teilgenommen, die durch das Jobcenter gefördert wurden. „[B]estimmt schon das fünfte Mal“ sei er nun bei demselben Träger beschäftigt gewesen. In dieser Zeit wurde er stets im Bereich der Zweiradmechanik eingesetzt. Obgleich seine Tätigkeit in der Arbeitsgelegenheit ihm Spaß bereitet, schreibt er ihr keinen beruflichen Mehrwert zu: „[E]ine richtige Ausbildung ist es ja auch nicht. Man hat ja keinen Gesellenbrief danach“. Die neu gewonnenen Fertigkeiten haben seiner Ansicht nach keine Verwertbarkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt und erhöhen daher auch nicht seine Chancen auf eine Integration in Erwerbsarbeit. Eine zukunftsweisende Perspektive schreibt er der Tätigkeit in der Arbeitsgelegenheit daher nicht zu.

Zur Verbesserung seiner finanziellen Lage hat Herr Berger vor einigen Jahren einen Minijob angenommen. Er hilft bei Garten- und Renovierungsarbeiten. Eine Perspektive kann ihm diese Tätigkeit jedoch nicht vermitteln, da eine Aufstockung zu einer sozialver-



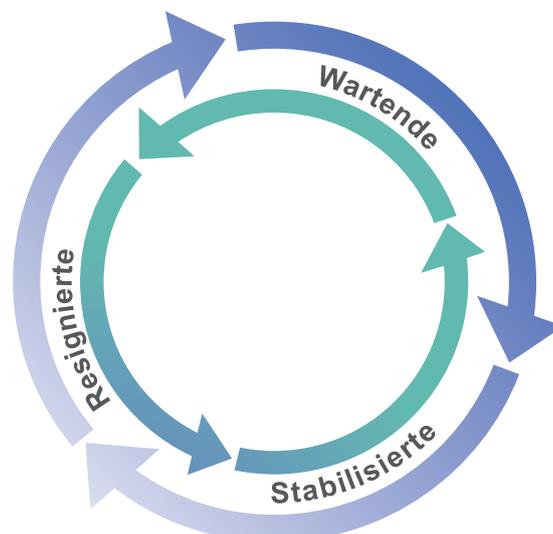
„Also ich merke ja selbst, dass ich den Anforderungen gar nicht mehr gerecht werde und das hat eigentlich keinen Sinn mehr.“

sicherungspflichtigen Tätigkeit nicht möglich ist. Sie dient lediglich als Hinzuverdienstmöglichkeit im Rahmen der gesetzlich eingeräumten Möglichkeiten. Bewerbungen schreibt er, weil es laut seiner mit dem Jobcenter geschlossenen Eingliederungsvereinbarung vorgeschrieben ist, auch wenn er nicht an den Erfolg seiner Bewerbungsbemühungen glaubt. Dennoch folgt er den Vorgaben des Jobcenters und versendet Bewerbungsanschreiben auf Stellenangebote, deren Anforderungsprofil er oftmals nicht erfüllen kann, da nicht ausreichend passende Stellenangebote vorhanden sind.

Während Herr Berger im ersten Interview noch äußerte, dass er „nicht genau weiß, wie es weitergehen soll“, stellt sich das Fortschreiten seiner Resignation im zweiten Interview deutlich dar. Im Anschluss an die Beendigung der Arbeitsgelegenheit erhielt er keine weitere Förderung durch das Jobcenter. Den Kontakt zum Träger hält er nicht aufrecht. Mit seiner Arbeitslosigkeit und der damit einhergehenden Perspektivlosigkeit hat er sich abgefunden. Er möchte mit 60 Jahren in Frührente gehen und sich dem Druck des Jobcenters ebenso entziehen wie dem Stigma der Arbeitslosigkeit: „Wegen der zwei Jahre rei ich mir jetzt auch kein Bein mehr aus.“ Dass das reguläre Renteneintrittsalter für seinen Geburtsjahrgang bei 65 Jahren und acht Monaten liegt, berücksichtigt er in seiner Berechnung nicht mehr.

8. Relationalität der Typen

Zentral für die Typologie ist ihre Relationalität, also die komplexen Zusammenhänge und Verbindungen der Typen untereinander. So ist eine mittelfristige Stabilisierung durch eine Maßnahme, die soziale Teilhabe vermittelt, immer mit der Gefahr einer fehlenden Anschlussförderung verbunden. Stabilisierte können ohne geeignete berufliche Perspektiven oder langfristige Förderketten in den Typus des Wartenden wechseln.



Andersherum besteht für Wartende aufgrund ihrer eher positiv orientierten individuellen Wahrnehmung immer noch die Möglichkeit einer Stabilisierung. Erst bei den Resignierten haben häufige Wechsel des sozialrechtlichen Status dazu geführt, dass sie das Warten als aussichtslose Situation begreifen, da sie in ihrer bisherigen Erwerbsbiografie umfangreiche Scheitererfahrungen gemacht haben und eine fatalistische Grundhaltung entwickelten. Direkte Übergänge von Resignierten zu Stabilisierten oder andersherum sind äußerst selten zu beobachten, prinzipiell jedoch nicht ausgeschlossen.

9. Was wissen wir jetzt?

Mit der IST-Studie konnte zunächst gezeigt werden, mit welchen individuellen Problemlagen Teilnehmer an Arbeitsgelegenheiten konfrontiert sind. Die Möglichkeit der Aufnahme einer Arbeitsgelegenheit ist für sie häufig der letzte Rettungsanker, um dem tristen Alltag der Arbeitslosigkeit zu entkommen und soziale Teilhabe zu erleben. Die lange Arbeitslosigkeit lässt für die Teilnehmer im Zweifelsfall jedes Beschäftigungsangebot attraktiver erscheinen als das Verharren in Arbeitslosigkeit. Die Beschäftigung in den Arbeitsgelegenheiten entspricht jedoch nicht den Beschäftigungsverhältnissen auf dem regulären Arbeitsmarkt und den Teilnehmern werden grundlegende Arbeitnehmerrechte sowie ein Arbeitsentgelt vorenthalten. Zudem erfolgt die Beschäftigung regelmäßig nur befristet. Sie bietet nur eine kurzfristige Perspektive und der Erfolg der Maßnahme wird nur daran gemessen, ob es den Teilnehmern gelungen ist, im Anschluss an die Maßnahme eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen zu haben. Diese Bewertungsschizophrenie von geförderten Beschäftigungsmaßnahmen führt dazu, dass die Opfer einer restriktiven Förderarchitektur zu Tätern des gemessenen Nicht-Erfolgs im Sinne niedriger Integrationsquoten werden.

Für die Teilnehmer hat die Arbeitsgelegenheit aus subjektiver Sicht jedoch eine ganz andere Bedeutung. Sie werten die Dimensionen sozialer Teilhabe höher und wünschen sich, diese im Anschluss an die geförderte Beschäftigung zu verstetigen. Die IST-Studie hat gezeigt, dass die Durchbrechung der starren Befristungen der gegenwärtigen Ausgestaltung der öffentlich geförderten Beschäftigung von zentraler Bedeutung für soziale Teilhabe der „arbeitsmarktfernen“ Personen in einer dominanten Erwerbsarbeitsgesellschaft ist.

Wir konnten auch zeigen, dass nur einem sehr kleinen Teil der ehemaligen Teilnehmer eine Erwerbsintegration gelingt. Viele werden im Anschluss an die Förderung in die Ungewissheit des Wartens entlassen, ohne dass Ihnen eine Perspektive aufgezeigt werden konnte. Andere haben schon mehrfach das Warten durchlaufen und glauben nicht mehr, dass sie ihre Situation durch ihr eigenes Handeln noch verändern können und haben sich resigniert vom Arbeitsmarkt und oftmals auch vom gesellschaftlichen Leben zurückgezogen.

Perspektiven, das ist eine weitere wichtige Erkenntnis der Studie, sind für die Stabilisierung der Menschen mit multiplen Vermittlungshemmnissen eine wichtige Komponente. Der Wegfall der starren Befristungsregelungen und eine an den individuellen Bedarfen ausgerichtete Beschäftigungsförderung kann dauerhafte soziale Teilhabe vermitteln. Denn die Analyse der Erwerbsverläufe im Anschluss an die geförderte Beschäftigung zeigt auch, dass diese Gruppe mit großer Wahrscheinlichkeit ansonsten keine Chancen auf dem regulären Arbeitsmarkt mehr hat. Gelingt es einem Teil der Befragten, ihre sozialen Teilhabeeffekte durch die Aufnahme einer sinnstiftenden Tätigkeit zu stabilisieren, darf diese Tätigkeit nicht mit sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt gleichgesetzt werden, denn diese ist und bleibt für einen Großteil weiterhin unerreichbar. Die Stabilisierung erfolgte in der Mehrheit der Fälle durch geförderte Beschäftigung oder das Engagement der Träger, die bei der Stabilisierung eine große Rolle spielen. Sie sind zudem häufig die Einzigen, die neben der notwendigen Expertise bei der Beschäftigung Langzeitarbeitsloser auch erforderliche Stützstrukturen wie sozialpädagogische Begleitung oder Beratungsangebote anbieten können. Auch wenn diese nicht mehr Teil der Förderung sein dürfen, versuchen die untersuchten Träger diese zu erbringen und können auf ihre gute lokale Vernetzung und bestehende Strukturen zurückgreifen. Es wurde deutlich, dass es individuelle Förderketten sind, die, angepasst auf den Einzelfall und seine besondere Lage, zu einer dauerhaften Stabilisierung führen können und allein dadurch zahlreiche kleine Brücken bauen können, die vielleicht in die Welt der regulären Beschäftigung münden.

Für die Überlegungen zu den Auswirkungen der Instrumentenreform und den Kürzungen im Eingliederungstitel ist besonders der Typus des Wartenden von Interesse. Hier kumulieren häufig Erwartungen an eine Anschlussförderung oder die Möglichkeit alternativer, vorzugsweise arbeitsweltlich gestalteter Tätigkeit jenseits des Haushaltskontextes. Ob sich diese Hoffnungen in Zukunft unter den veränderten Rahmenbedingungen noch erfüllen können, bleibt fraglich. Die förderrechtlich nunmehr sogar noch stärker geforderte Distanz der öffentlich geförderten Beschäftigung zu den realen Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt kann die hohe Identifikation der Teilnehmer mit Ihrem Aufgabenbereich, die in der Studie eine wichtige Rahmenbedingung für die Wahrnehmung sozialer Teilhabe war, weiter gefährden.

Die IST-Studie konnte einige Ansatzpunkte für die Neugestaltung der öffentlich geförderten Beschäftigung aufzeigen, um den sozialpolitischen Auftrag der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik ernst zu nehmen und durch individuelle Förderungen mittel- bis langfristige Teilhabechancen zu eröffnen. Ziel muss es sein, die Anzahl der Resignierten nicht weiter wachsen zu lassen und auch die arbeitsmarktfernsten Arbeitslosen in die Gesellschaft zu integrieren und zu stabilisieren und ihr Recht auf soziale Teilhabe zu verwirklichen.

Danksagung

Das Forschungsteam möchte sich bei allen beteiligten Trägern bedanken, die mit viel Geduld und Engagement die Feldphasen unterstützt haben. Insbesondere gilt der Dank den Interviewpartnern, die bereitwillig über ihre Lebenslagen berichtet haben und daher den Erfolg der Studie maßgeblich beeinflussten. Weiterhin möchten wir uns bei der Steuerungsgruppe für kritische Impulse und Diskussionen bedanken, die in den Abschlussbericht eingeflossen sind. Dank gilt auch Rita Schnorpfeil, die den Bericht akribisch korrigiert hat, sowie Jennifer Phiesel und Lisa Weinand, die sorgfältig die Daten zusammengetragen haben und das Interviewmaterial aufbereiteten. Auch Sabrina Bersheim gilt unser Dank, die dem Bericht und insbesondere den Grafiken eine ansprechende Form gegeben hat.

Remagen, April 2013

Tim Obermeier
Kathrin Schultheis
Stefan Sell

Die Kurzfassung fasst die wesentlichen Ergebnisse der IST-Studie zusammen. Weitere Informationen zur Studie finden Sie auf der Internetseite des Instituts für Bildungs- und Sozialpolitik (www.rheinahrcampus.de/ibus).

HERAUSGEBER:

Institut für Bildungs- und Sozialpolitik
der Hochschule Koblenz (ibus)

April 2013

Hochschule Koblenz
RheinAhrCampus
Joseph-Rovan-Allee 2
53424 Remagen

Tel.: +49 (0) 2642/932-416
Fax: +49 (0) 2642/932-308

Mail: ibus@rheinahrcampus.de
Internet: www.rheinahrcampus.de/ibus

Bildnachweis
Titelseite: Hans Georg Schneider
S. 7: Fotolia.de © Gina Sanders
S. 18: Rainer Sturm/pixelio.de
S. 19: Fotolia.de © farbenwunder
S. 21: Fotolia.de © dubova

