

ZWEITER ARBEITSMARKT – AM ZIEL VORBEI?

Den Hauptschulabschluss hat der 20-jährige Martin nur mit Mühe geschafft. Seine Berufsausbildung hat er abgebrochen. Den Anforderungen in der KFZ-Werkstatt war er nicht gewachsen und alternative Ideen und Vorstellungen hatte er keine. „Abhängen“ mit den Freunden erscheint ihm attraktiver als die Vorstellung, regelmäßig einer Arbeit nachzugehen.

Martins Situation ist kein Einzelfall. Arbeitslosigkeit trifft besonders junge Menschen mit unterdurchschnittlichen Bildungsabschlüssen und besonderen sozialen Problemen. Aber auch ‚gesundheitlich eingeschränkte Menschen‘ sowie ältere Menschen und Frauen gehören zu den benachteiligten Personengruppen am Arbeitsmarkt.

Arbeitslosigkeit ist in den vergangenen Jahrzehnten zum „Markenzeichen“ der sozialen Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland geworden. In Zeiten wirtschaftlichen Wachstums sind keine positiven Nachrichten vom Arbeitsmarkt zu verkünden. Ende der 90er Jahre erreichte die Arbeitslosigkeit einen Höchststand von über 4,8 Millionen Arbeitslosen. Über ein Drittel ist langzeitarbeitslos, d. h. bereits ein Jahr oder länger arbeitslos.

In der öffentlichen Diskussion tauchen immer wieder die Schlagworte „ABM“ und „Arbeit statt Sozialhilfe“ auf, wenn es um die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit geht. Meist wird Effizienz und Effektivität dieser Maßnahmen in Frage gestellt, von einer Zielverfehlung dieses „Zweiten Arbeitsmarktes“ ist die Rede.

Um sich ein eigenes Urteil bilden zu können, finden Sie hier einen Überblick über die verschiedenen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und deren arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Ziele. Ich werde aufzeigen, inwiefern diese Ziele erreicht werden.

AKTIVE ARBEITSMARKTPOLITIK DER BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT

Aufgaben der Arbeitsförderung des Bundes, wie beispielsweise ABM, sind im Sozialgesetzbuch III (SGB III) geregelt. Sie werden in der Regel durch die Bundesanstalt für Arbeit und ihre Arbeitsämter vor Ort wahrgenommen. Die Bundesanstalt für Arbeit unterscheidet aktive und passive arbeitsmarktpolitische Leistungen. Passive Leistungen sind Lohnersatzleistungen wie Arbeitslosengeld oder -hilfe, Kurzarbeitergeld, Insolvenzgeld. Auf diese Versicherungsleistungen besteht bei Eintritt des Versicherungsfalls ein Rechtsanspruch. Aktive arbeitsmarktpolitische Leistungen setzen direkt an der Beschäftigung oder Wiedereingliederung der betroffenen Person an. Hierzu zählen alle Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung und die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM). Auf diese aktiven Leistungen besteht kein Rechtsanspruch der Arbeitslosen.

Das Arbeitsförderungsgesetz schreibt vor, dass aktive Maßnahmen Vorrang vor den passiven Lohnersatzleistungen haben. Aufgrund des Rechtsanspruchs auf passive Leistungen bleibt den Arbeitsämtern aber kaum finanzieller Handlungsspielraum für die Umsetzung der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Somit stagniert das Budget für aktive Maßnahmen bei ca. 35 bis 40 % der Gesamtausgaben. In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit, d. h., wenn verstärkt passive Leistungen erforderlich sind, wird der aktive Anteil entsprechend zurückgefahren.

Von zentraler Bedeutung für den – öffentlich geförderten – Zweiten Arbeitsmarkt sind die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM). Die Arbeitsämter fördern diejenigen Beschäftigungsmaßnahmen, die *zusätzlich* und im *öffentlichen Interesse* sind und dem betroffenen Arbeitslosen ein sozialversicherungspflichtiges Einkommen garantieren. Das Kriterium der Zusätzlichkeit ist erfüllt, wenn die Arbeiten ohne Förderung nicht oder erst später durchgeführt würden. Bestehende Arbeitsplätze sollen nicht verdrängt oder ersetzt werden. Öffentliches Interesse ist definiert als eine der Allgemeinheit zugute kommende Wertschöpfung, d. h., mögliche Gewinne müssen der Allgemeinheit und nicht dem Träger der Maßnahme zugute kommen.

Weitere Rahmenbedingungen für ABM sind:

- Die förderungsfähige Person muss mindestens 12 Monate arbeitslos sein.
- Die Maßnahme darf in der Regel nur 12 Monate dauern.

- Das ABM-Entgelt entspricht 80 % des üblichen Tariflohns.
- Berufliche Qualifizierung und betriebliche Praktika sollen 50 % der Arbeitszeit nicht überschreiten.
- Als Träger von ABM kommen freie, öffentliche und privatwirtschaftliche Institutionen oder Betriebe in Frage, beispielsweise Wohlfahrtsverbände oder kommunale Beschäftigungsgesellschaften sowie Wirtschaftsunternehmen.

Es können prinzipiell nur Arbeiten gefördert werden, wenn sie an Wirtschaftsunternehmen vergeben werden. Lehnt die freie Wirtschaft ab, so kann ein freier oder privater Träger die ABM nur durchführen, wenn die Unternehmerverbände eine Unbedenklichkeitsbescheinigung ausstellen. Als Träger aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen haben sich die kirchlichen Wohlfahrtsverbände, die Beschäftigungsgesellschaften der Kommunen und private Initiativen und Vereine etabliert.

Martin gehört seit Monatsbeginn zu einer Gruppe von zwölf ABM-Kräften, die im Sozialunternehmen „Neue Arbeit“ des Diakonischen Werks im Bereich Garten- und Landschaftsbau beschäftigt sind und sich um die Pflege verschiedener Grünflächen kümmern. So richtig Spaß macht ihm die körperliche Arbeit nicht, auch das regelmäßige frühe Aufstehen fällt ihm schwer. Martin versucht aber dennoch regelmäßig zur Arbeit zu gehen, will er doch weiteren Ärger mit dem Arbeitsamt vermeiden.

AKTIVE ARBEITSMARKTPOLITIK DER SOZIALÄMTER

Arbeitslosigkeit belastet die kommunalen Haushalte, da ein großer Teil der Sozialhilfeausgaben durch Langzeitarbeitslosigkeit entsteht. Unter diesem Kostendruck nutzen die Kommunen verstärkt die Möglichkeiten zur aktiven Arbeitsförderung, wie sie im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) festgeschrieben sind. Dieses Gesetz bietet die Möglichkeit der „Hilfe zur Arbeit“, für die ähnliche Bedingungen wie bei ABM gelten: Zusätzlichkeit und öffentliches Interesse der Arbeiten sowie das Zustandekommen eines zeitlich befristeten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses. Hier ist wieder die geförderte Beschäftigung vorrangig vor dem passiven Bezug von Sozialleistungen. Unter dem Schlagwort „Arbeit statt Sozialhilfe“ (ASS) haben die Kommunen vielfältige Beschäftigungsprogramme und –gesellschaften ins Leben gerufen. Die Maßnahmeträger beschäftigen sowohl Personen,

die über die Arbeitsämter (ABM) als auch Personen, die über die Sozialämter (ASS) gefördert werden.

ZIELE DES ZWEITEN ARBEITSMARKTES

Unter dem Begriff „Zweiter Arbeitsmarkt“ werden in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion Maßnahmen des Bundes und der Kommunen zusammengefasst, teilweise unterstützt durch Sonderprogramme der EU oder der Länder. Dieser Begriff ist zu unrecht negativ besetzt, er will in erster Linie deutlich machen, dass diese Tätigkeiten dem regulären Arbeitsmarkt gegenüber nachrangig sind. Die drei Hauptmerkmale des Zweiten Arbeitsmarktes sind:

1. öffentliche Finanzierung
2. generelle Befristung der Arbeitsverhältnisse
3. Zuweisung von Arbeitskräften durch das Arbeits- oder Sozialamt

Die zentrale Aufgabe des Zweiten Arbeitsmarktes ist es, eine Brücke zum regulären Arbeitsmarkt zu schlagen. Das heißt, Langzeitarbeitslose werden in reguläre Beschäftigung reintegriert. Dabei soll der Zweite Arbeitsmarkt den Rahmenbedingungen des regulären Arbeitsmarktes entsprechen und die Bedürfnisse der angesprochenen Zielgruppe berücksichtigen. Somit verfolgt dieses Konzept neben wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Zielen auch direkt sozialpolitische Ziele. Die folgende Abbildung veranschaulicht diese beiden, teils gegenläufigen Ziele:

Arbeitsmarktpolitische Ziele:

- Schaffung von regulären Arbeitsplätzen
- Eingliederung in den Arbeitsprozess



Sozialpolitische Ziele:

- Vermeidung sozialer Ausgrenzung
- Integration in soziale Zusammenhänge
- Verbesserung der beruflichen (Leistungs-) Fähigkeit

Wenn der Zweite Arbeitsmarkt ein wirksames Hilfsinstrument für benachteiligte Personen im Arbeitsprozess sein soll, dann muss er Tätigkeiten anbieten, die den Bedingungen normaler Arbeitsplätze entsprechen. Gleichzeitig muss er die besonderen sozialen und beruflichen Fähigkeiten benachteiligter Personen berücksichtigen und zu einer Verbesserung ihrer persönlichen Situation beitragen.

GRENZEN UND HANDLUNGSSPIELRAUM

So weit die Theorie des Zweiten Arbeitsmarktes. Lassen sich diese Vorgaben in der Praxis sinnvoll umsetzen? Das wird von einigen Sozialwissenschaftlern und Politikern bezweifelt. Zudem hat sich in einigen Beschäftigungsbereichen ein erhebliches Missverhältnis zwischen Anspruch und Wirklichkeit entwickelt, so dass man feststellen muss, dass der Zweite Arbeitsmarktes an seinem Ziel vorbei steuert.

Das Hauptziel der Reintegration in reguläre Beschäftigung lässt sich – so die Kritiker – nicht verwirklichen, weil es auf dem regulärem Arbeitsmarkt keine entsprechenden Arbeitsplätze gibt. Diese „einfacheren“ Arbeitsplätze sind in der freien Wirtschaft längst dem Kostendruck zum Opfer gefallen. Gleichzeitig herrscht Fachkräftemangel, der aber nicht über den Umweg „Zweiten Arbeitsmarkt“ aufgefangen werden kann.

Knapp ein Jahr hält Martin die ABM schon durch. Inzwischen hat er auch ein paar kleinere Praktika in verschiedenen Betrieben gemacht. Aber Erfolg hatte er nicht, immer wenn er sagte, dass er gerade eine ABM macht, war das Interesse der Betriebe schlagartig abgeklungen. Martin hat sich damit abgefunden, dass er wohl bald wieder auf der Straße sitzen wird.

Aufgrund der zeitlichen Befristung der Maßnahmen und der individuellen Förderung der Arbeitslosen anstatt der Maßnahmeträger sind die Arbeitsbereiche von vornherein eingeschränkt. Es kommen nur solche Arbeiten in Frage, die einerseits eine schnelle Rotation der Mitarbeiter erlauben und andererseits kaum Investitionen in den Arbeitsplatz benötigen.

Was behindert die Marktintegration der Arbeitslosen?

Randgruppen- statt Kerngruppenorientierung: Für die Arbeiten stehen ausschließlich Personen zur Verfügung, die wenig Produktivität versprechen. Sie sind gekennzeichnet durch lange Arbeitsentwöhnung, Fehlanpassungen sowie Verhaltens- und Gesundheitsrisiken.

Ausdehnung statt Rationalisierung der Arbeit: Der Kostenfaktor „menschliche Arbeitskraft“ wird durch die Maßnahmen künstlich hoch gehalten, statt ihn im betriebswirtschaftlichen Sinn zu minimieren.

Konkurrenz- und Marktverbot: Die gesetzlichen Rahmenbedingungen (Zusätzlichkeit und öffentliches Interesse) schränken den Zweiten Arbeitsmarkt teilweise bis zur Handlungsunfähigkeit ein, so dass oft nur Beschäftigung um der Beschäftigung willen stattfindet.

Ertragsverbot: Leistungsanreize werden schon im Keim erstickt, da die Maßnahmeteilnehmer keine Gewinne erwirtschaften dürfen, selbst wenn sie es könnten.

Betrachtet man verstärkt das Ziel der Marktintegration, so kommt man zu dem Schluss, dass der Zweite Arbeitsmarkt in sich schon falsch konstruiert ist. Nur unter Berücksichtigung der Sozialintegration als einem gleichwertigem Ziel wird aus dem Zweiten Arbeitsmarkt ein individuelles Hilfeinstrument, das dem Einzelnen (kurzfristig) Unterstützung bieten kann. Verarmungs- und Ausgrenzungsprozesse könnten verlangsamt werden, eine befristete Beschäftigung im Zweiten Arbeitsmarkt kann im Einzelfall auch eine Brücke in den (Vor-) Ruhestand sein.

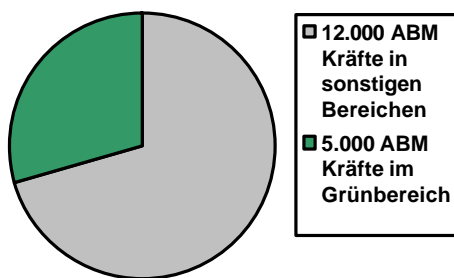
Öffentlich geförderte Beschäftigung ist in soweit positiv, als es gesamtgesellschaftlich sinnvoller ist, Beschäftigung zu fördern, statt passive Leistungen für Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe aufzubringen. Soziale Spannungen durch Ausgrenzung und Deklassierung werden verringert und die Integration und das psychische Wohlbefinden der Betroffenen gesteigert. Als „wirtschaftliches“ Produkt wird Markt- **UND** Sozialintegration „hergestellt“.

DIE SITUATION IM GARTEN- UND LANDSCHAFTSBAU

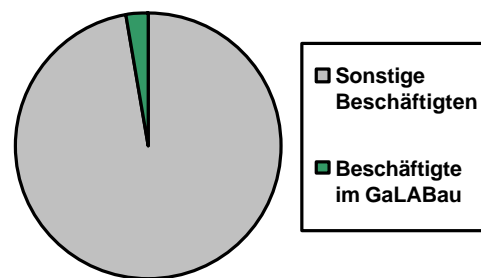
Der enge Handlungsspielraum und die bereits dargestellte Zielverfehlung des Zweiten Arbeitsmarktes werden noch deutlicher, wenn man die Situation im Beschäftigungsbereich Garten- und Landschaftsbau (GaLa-Bau) näher betrachtet. In diesem Bereich werden traditionell die meisten Arbeitsbeschaffungs- und „Arbeit statt Sozialhilfe-“ Maßnahmen durchgeführt. Das leuchtet auch ein, da die Arbeiten kaum rationalisiert werden können, also personalintensiv sind. Auch ein öffentliches Interesse und die Zusätzlichkeit solcher Maßnahmen lässt sich relativ einfach begründen.

Der Landesverband Garten- und Landschaftsbau Rheinland in Köln beziffert den Anteil an ABM-Kräften im GaLa-Bau im Jahr 2000 mit über 5.000 Maßnahmeteilnehmern. Das entspricht ungefähr 30 % aller ABM-Kräfte in diesem Bezirk. Noch unverständlicher wird dieses Verhältnis, wenn man den Anteil der Beschäftigten im GaLa-Bau an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten betrachtet. Von den 5,7 Millionen Arbeitnehmern sind „nur“ knapp 18.000 Personen im Garten- und Landschaftsbau beschäftigt. Das entspricht einem Anteil von ca. 0,3 %. Dieses Missverhältnis besteht in der gesamten Bundesrepublik, insbesondere in Ostdeutschland, wo aktive Beschäftigungsmaßnahmen ein quantitativ höheres Ausmaß erreichen. Vor diesem Hintergrund erscheinen die zahlreichen kritischen Stimmen dieser Branche gerechtfertigt, zumal diese Tendenz schon seit Jahren erkennbar ist.

Anteil der ABM im Grünbereich (~30 %)



Anteil der Beschäftigten im GaLa-Bau an allen Beschäftigten (~0,3 %)



Quelle: Verband Garten- und Landschaftsbau Rheinland

Das Ziel der „Reintegration“ in den regulären Arbeitsmarkt kann nicht verwirklicht werden, wenn der Zweite Arbeitsmarkt rein zahlenmäßig viel größer ist als der vergleichbare reguläre Arbeitsmarkt.

Doch die personalintensiven Tätigkeiten im Garten- und Landschaftsbau erklären die große Anzahl von aktiven Beschäftigungsmaßnahmen im Grünbereich nicht alleine. Zwischen den GaLa-Bau Betrieben und den Maßnahmeträgern besteht eine direkte Konkurrenzsituation wie in keinem anderen Beschäftigungsfeld. Das rührt daher, dass die GaLa-Bau Betriebe zu einem großen Teil von öffentlichen Aufträgen der Kommunen leben bzw. lebten. Die Verbände des GaLa-Baus weisen auf die Kreativität der Kommunen hin, die Pflichtaufgaben im grünen Bereich in „zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende“ Tätigkeiten umdefinieren, um sie an die Förderbedingungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik anzupassen. Unter Sparzwang schrauben die Kommunen ihre eigentlichen Pflichtaufgaben auf ein Minimum herunter, Aufgaben der Pflege oder Erneuerung von Grünflächen fallen so aus dem Aufgabenkatalog heraus und können im Gegenzug als zusätzlich und somit förderungswürdig benannt werden. Das öffentliche Interesse wird festgestellt, da es sich ohnehin um öffentliche Aufgaben handelt.

Die normalen Garten- und Landschaftsbaubetriebe bleiben außen vor. Die Kommunen vergeben die Aufträge an Träger der Arbeitsförderung und rücken sich zusätzlich noch in ein positives politisches Licht, da sie sich aktiv am Kampf gegen die Arbeitslosigkeit beteiligen. Dass sich das Zurückfahren der öffentlichen Aufgaben negativ auf die freien Wirtschaftsbetriebe auswirkt, bleibt in diesem Zusammenhang unerwähnt.

Die förderungsfähigen Maßnahmen werden als „modellhaft“ oder „projektbezogen“ deklariert, um die Zusätzlichkeit sicherzustellen. Aus der regelmäßigen Pflege von Grünflächen – ehemals Pflichtaufgabe – wird jetzt die Sanierung von Grünflächen als zusätzliche Beschäftigungsmaßnahme. Das ist in vielerlei Hinsicht schädlich: Sanierung ist immer teurer als regelmäßige Pflege und nach zwei bis drei Jahren ist von den Arbeiten nicht mehr viel zu sehen – was die Kommunen dann veranlasst, eine neues Projekt ins Leben zu rufen. Zudem werden den freien Anbietern Aufträge entzogen. Genau das Gegenteil der eigentlichen Ziele wird erreicht: Arbeitsplätze werden vernichtet anstatt neue zu schaffen.

Darüber hinaus ist dieses Missverhältnis imageschädigend für die Branche Garten- und Landschaftsbau. Da nicht mehr zwischen regulären Betrieben und Beschäftigungsmaßnahmen unterschieden wird, werden die negativen Aspekte von ABM-Beschäftigung und ihre mangelnde Qualität mit der gesamten Branche in Verbindung gebracht.

Die Verbände der Garten- und Landschaftsbauer kritisieren jedoch nicht nur die Zielverfehlung des Zweiten Arbeitsmarktes, sondern unterbreiten auch Verbesserungsvorschläge. Demnach ist am *Wie* der Förderung anzusetzen. Die Unterstützung schwer vermittelbarer Arbeitsloser muss in den Mittelpunkt der Aktivitäten gerückt werden. Die Arbeitsmarktpolitik darf nicht zur Subvention öffentlicher Leistungen missbraucht werden. Unternehmen aller Branchen sollen direkt gefördert und gefordert werden: Sie sollten Eingliederungszuschüsse aus den Budgets der Arbeits- und Sozialämter erhalten, wenn sie einzelne Arbeitslose – ähnlich wie schwerbehinderte Personen – in den normalen Betriebsablauf integrieren. Im Vergleich zur arbeitsmarktpolitischen Förderung von Beschäftigung, wie sie das Arbeitsförderungs- und Bundessozialhilfegesetz ermöglichen, fordern die Vertreter des Garten- und Landschaftsbaus wirtschaftspolitische Förderungsmöglichkeiten. Beispielsweise werden der Schiffsbau, Kohle und Stahl und die Landwirtschaft als Wirtschaftsbranche gefördert und nicht die einzelnen Beschäftigten in diesem Bereich.

Im Gegenzug wären die Unternehmen gefordert, ihre Bemühungen durch Erfolgsbilanzen transparent zu machen und im Falle von Misserfolgen die entsprechenden Sanktionen zu tragen. Die Quotenregelung aus dem Schwerbehindertengesetz könnte dazu als Vorbild dienen. Dieser Richtungswechsel weg von klassischen Maßnahmeträgern hin zu den Betrieben der freien Wirtschaft hätte auch für die Arbeitslosen Vorteile, da ein Aufeinandertreffen von ähnlichen Problemfällen vermieden würde und Leistungsanreize geboten würden.

Letztlich müssen sich alle Beteiligten der engen Grenzen und der Risiken der Zielverfehlung des Zweiten Arbeitsmarktes bewusst sein, wenn sie gemeinsam die richtigen Hilfen für arbeitslose Menschen anbieten wollen.

Martin hat doch noch Glück gehabt. Ein Garten- und Landschaftsbau-Betrieb aus der Nachbarstadt hat ihn als Hilfsarbeiter eingestellt und wird dafür vom Arbeitsamt mit einem

Lohnkostenzuschuss unterstützt. Die Kollegen haben ihn gut aufgenommen und ihm schnell gezeigt, was es heißt, richtig anzupacken. Nach ein paar Wochen hat ihm der Chef sogar angeboten, eine Ausbildung als Landschaftsgärtner zu machen.

LITERATUR

Bundesverband Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau e.V. (Hg.) (1996): *Arbeitsschaffende Maßnahmen in der Diskussion. Auswirkungen des Zweiten Arbeitsmarktes auf den Garten und Landschaftsbau.* Bad Honnef.

Matthes, Holger (1998): *Arbeitsförderungsreformgesetz und öffentlich geförderter Arbeitsmarkt – Auswirkungen auf den freien Träger Neue Arbeit Mönchengladbach gGmbH und seine Zielgruppe.* Diplomarbeit am Fachbereich Sozialwesen, Fachhochschule Niederrhein, Abt. Mönchengladbach, Prof. Dr. E. Vomberg und Prof. Dr. R. Bieker

Sperling, Ingeborg (1994): *Probleme des „zweiten Arbeitsmarktes“.* In: Wirtschaftsdienst 8/1994: S. 396-402

Trube, Achim (1994): *Marktversagen, Staatsversagen und die Funktion des Dritten Sektors in der Massenarbeitslosigkeit.* Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit 9/1994: S. 342-350

Wagner, Alexandra (1995): *Zweiter Arbeitsmarkt mit neuem Anspruch?* In: Seifert, Hartmut (Hg.): *Reform der Arbeitsmarktpolitik. Herausforderung für Politik und Wirtschaft; Mit Vorschlägen zur Änderung des AFG.* S. 206-240, Köln: Bund Verlag.

D:\Studium\Veranstaltungen\Textgestaltung_Göpferich\Zielverfehlung _am_2_AM_V5.doc

Ich erkläre hiermit an Eides Statt,

- dass ich die vorliegende Studienarbeit selbstständig angefertigt,
- keine anderen als die angegebenen Quellen benutze,
- die wörtlich oder dem Inhalt nach aus fremden Arbeiten entnommenen Stellen, bildlichen Darstellungen und dergleichen als solche genau kenntlich gemacht und
- keine unerlaubte fremde Hilfe in Anspruch genommen habe.

Karlsruhe, den 11. Februar 2002