

Wozu beschäftigen?

Unterschiede im Beschäftigungsbegriff in der Sozialen Arbeit und der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik

■ Frank Wilde

Die Beschäftigungsförderung steht vor einem Dilemma: Einerseits ist unsere Gesellschaft nach wie vor grundlegend von der traditionellen Erwerbsarbeit geprägt; andererseits gibt es immer weniger Stellen mit ausreichender Entlohnung und würdiger Beschäftigung.

In einem Internet-Forum antwortete eine Frau auf die Frage, wann Arbeitslose einen Ein-Euro-Job bekämen, indem sie ihre persönlichen Erfahrungen schilderte (Nicoletta 2009). Sie endete mit der Einschätzung, dass die Zuweisung davon abhängt, ob dem zuständigen Arbeitsvermittler die eigene Nase gefalle. Wie dies zu bewerten sei, blieb für sie selbst allerdings unklar. Sie konnte nicht beurteilen, ob man einen solchen Job bekam, wenn man dem Vermittler gefiel oder gerade dann, wenn dies nicht der Fall war. Dieses Beispiel verweist auf eine doppelte Unsicherheit: Erstens wird die Zuweisung als willkürlich erlebt; zweitens ist unklar, ob es sich bei ihr um etwas »Gutes« oder etwas »Schlechtes« handelt. Warum gibt es diese Unklarheiten? Worum geht es bei der öffentlich geförderten Beschäftigung?

Der Ein-Euro-Job (»Arbeitsgelegenheit«) stellt nach dem Auslaufen der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen 2009 im Rechtskreis des SGB II die einzige Beschäftigung schaffende Maßnahme dar (BA 2009b:51). Im Dezember 2009 waren 326.500 Personen in einem solchen Job beschäftigt. Er ist damit das quantitativ bedeutendste Instrument der aktuellen Arbeitsmarktpolitik (39% aller Maßnahmen im Rechtskreis SGB II)(102).

Die Soziale Arbeit ist als Profession an dieser Entwicklung wesentlich beteiligt. Ohne die Kopplung von Hilfe und Kontrolle, von Fördern und Fordern wäre die Durchsetzung dieser vielfach als »Rückkehr des Arbeitszwangs« kritisierten Entwicklung vermutlich nicht möglich. Ein-Euro-Jobs sollen die Option, wieder auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, erhöhen. Dazu bedarf es Einsatzstellen, deren

Konzeptionen einen fördernden Charakter aufweisen. Wohlfahrtsverbände, freie und öffentliche Träger bieten dazu mit sozialpädagogischem Fachwissen konzeptionelle Rahmenbedingungen. Dabei hat sich die »Förderlandschaft« der Beschäftigungsträger der 1990er Jahre den aktuellen Bedingungen angepasst.

Doch in welchem Verhältnis steht eigentlich das, was Soziale Arbeit unter einer fördernden Beschäftigung von Arbeitslosen versteht zu der sich aktuell vollziehenden Aktivierungspolitik? Auf die erheblichen Unterschiede will ich im Folgenden an dem Thema der Erwerbsorientierung von Sozialen Hilfen für Arbeitslose anhand des aktuellen Forschungsstandes überblicksartig eingehen.

Soziale Arbeit und Arbeitslosigkeit

Langzeitarbeitslosigkeit kennzeichnet häufig die Lebenslage von Klienten Sozialer Arbeit. Und damit sind auch die Bewältigung von Arbeitslosigkeit, deren Folgeerscheinungen sowie die gesellschaftlichen Reaktionen darauf Themen und Arbeitsgegenstände in vielen Bereichen der Sozialen Arbeit. Insbesondere gibt es drei Felder, die sich speziell mit dem Thema Arbeitslosigkeit beschäftigen: Es handelt sich um die Jugendberufshilfe, die Arbeit mit Arbeitsloseninitiativen und Selbsthilfegruppen sowie die Beschäftigung von Arbeitslosen (vgl. Maier et al. 2008).

In allen drei Feldern ist seit den 1990er Jahren ein Kernkonflikt zum Thema geworden, den Michael Galuske für die Jugendberufshilfe als das »Orientierungsdilemma« bezeichnet hat (1999): Die Einlösung des gesellschaftlich akzeptierten und vorgegebenen Normalitätsstandards, die Inklusion in Erwerbsarbeit, wird faktisch durch den Strukturwandel der Arbeitsgesellschaft und der daraus folgenden strukturellen Massenarbeitslosigkeit

Frank Wilde ist Diplom-Sozialpädagoge und arbeitet in der freien Straffälligenhilfe in Berlin. Er ist Doktorand an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und Kollegiat des Promotionskollegs »Soziale Professionen und Menschenrechte« der Katholischen Hochschule für Sozialwesen Berlin. E-Mail f.wilde@berlin.de

begrenzt. Für einen Teil der Jugendlichen gibt es nicht nur keinen Ausbildungsplatz, sondern auch keine Aussicht auf die spätere Aufnahme einer Erwerbsarbeit. Mit dieser Veränderung wird es fraglich, ob die erwerbsarbeitszentrierte Arbeit der Jugendberufshilfe für die Jugendlichen überhaupt noch eine Hilfe darstellt.

Für die Soziale Arbeit ergibt sich daraus nach Galuske ein Zieldefizit. »Wohin integrieren?«, wenn das Ziel der Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt als unrealistisch eingeschätzt wird. Friedhelm

hungen geschaffen« wird (ebd.:9). Krafeld verweist hier also auf unterschiedliche Anforderungen an das Individuum, die zu berücksichtigen sind, wenn soziale Hilfen unterstützend wirken sollen.

- Zum Anderen ging und geht es um die Schaffung eines (damals) neuen Beschäftigungssektors, der es den betroffenen Menschen ermöglichen sollte, an dem wesentlichen gesellschaftlichen Integrationsfaktor Arbeit teilzunehmen. Dieser muss sich aber von einer arbeitsmarktorientierten Ausrichtung unter-

meisten Klienten. Andererseits findet in der Praxis eine Integration in das Erwerbsleben nur marginal statt oder Integrationsversuche können zu unsinniger und unwürdiger Beschäftigung führen (Maier 2008:237).

Das Orientierungsdilemma in der »aktivierenden Arbeitsmarktpolitik«

Wie sieht es nun mit diesem Dilemma in der »aktivierenden Arbeitsmarktpolitik« aus, die seit der Einführung der Hartz-Reformen den sozialstaatlichen Umgang mit Arbeitslosen neu definiert hat? Zunächst lässt sich in der Programmatik des »Förderns und Forderns« des SGB II ein Orientierungsdilemma nicht ausmachen. Sämtliche Maßnahmen verfolgen das Ziel, dass der Hilfebedürftige seinen »Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten« kann (SGB II, §1, Abs. 1). Bei bestehender Erwerbsfähigkeit ist das alleinige Ziel die Wiederaufnahme der Erwerbsarbeit. Dazu müssen Vermittlungshemmnisse behoben werden. Ein dauerhafter Verbleib im Hilfebezug ist nicht vorgesehen. Ein Zieldefizit gibt es nicht.

Doch schon bei der Bestimmung dessen, was als öffentlich geförderte Beschäftigung bezeichnet wird, zeigt sich, dass sich die vermeintliche Eindeutigkeit in Widersprüche verwickelt. Die Arbeitsgelegenheiten sollen zwar keine dauerhaften »Ersatzbeschäftigungen« darstellen (BA 2009a:11; 27), können aber vereinzelt bei bestimmten Personenkreisen bis zu drei Jahre andauern (bei AGH Entgelt; 27). Die Teilnehmer gelten nicht mehr als arbeitslos, sondern als arbeitssuchend – statistisch gesehen zählen sie als »erwerbstätig« (35). Der Status wird als »nichtarbeitsloser Teilnehmer an einer Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik« bezeichnet (ebd.).

Die Konstruktion des »nichtarbeitslosen Arbeitslosen« bedeutet Folgendes: Dem Arbeitslosen wird keine Arbeit angeboten, sondern eine Beschäftigung. Damit erwirbt er nicht die Rechte eines Arbeitsverhältnisses (eingeschränkt gültig bei AGH-Entgelt), obwohl er regelmäßig arbeitet. Er ist lediglich Teilnehmer einer Maßnahme. Sein Teilnahmeverhalten soll dem Arbeitsvermittler vor allem Auf-

»Die aktivierende Arbeitsmarktpolitik reagiert auf das Orientierungsdilemma mit der Konstruktion des »nichtarbeitslosen Arbeitslosen«

Wolksi-Prenger sieht die gleiche Problematik in der Sozialen Arbeit mit erwachsenen Arbeitslosen: »Solange die Arbeitsmarktlage für viele »Problemgruppen« eine Wiedervermittlung illusorisch erscheinen lässt, muss Arbeitslosenarbeit auch ein Leben ohne Arbeit erträglich(er) werden lassen.« (2008:323) Auf diese Problemlage reagierend, haben in der Forschungsliteratur unter der Maßgabe einer subjekt- und lebensweltorientierten Sozialen Arbeit seit den 1990er Jahren zwei Perspektivwechsel stattgefunden:

- Zum Einen bedurfte und bedarf es in der Arbeit mit Arbeitslosen einer Stärkung der Kompetenzen, die für das Leben in der Erwerbslosigkeit notwendig sind. Dies begründet beispielsweise Franz Josef Krafeld (2008) mit Ergebnissen aus der Bewältigungsforschung. Danach unterscheidet er zwischen Bedingungen der gesellschaftlichen Teilhabe in der Situation stabiler Erwerbsarbeit und der Situation ohne stabile Erwerbsarbeit. In beiden Situationen sind unterschiedliche Verhaltensweisen notwendig, um Teilhabe zu erreichen. Zugehörigkeit wird beispielsweise in der Erwerbsarbeit strukturell über den sozialen Status erreicht, während sie in der Arbeitslosigkeit »erfahrungsgeprägt über die Qualität sozialer Bezie-

scheiden. Lothar Böhnisch schlägt vor, eine »sozialintegrative Milieuperspektive« (2001:223) einzunehmen. Danach sei es das Ziel, mit den arbeitslosen Menschen gemeinsam Beschäftigungsprojekte aufzubauen, für die dann eigene Märkte gesucht und entwickelt werden könnten. Der Begriff der Beschäftigung verweise schon darauf, dass er »nicht vom Markt, sondern vom Menschen« (ebd.) ausgehe. Dieser Ansatz betont sowohl die Beteiligung der betroffenen Personen als auch eine langfristige Ausrichtung von Maßnahmen.

Diese kurze Übersicht soll deutlich machen, dass die theoretische Reflexion über die Veränderungen am Arbeitsmarkt in der Sozialen Arbeit zu einer Diskussion über Alternativen zur Arbeitsmarktorientierung geführt haben. Bei der größten Arbeitsmarktreform der Bundesrepublik, der »Hartz-Reform (Hartz I-IV)«, fand diese Diskussion jedoch keinerlei Berücksichtigung. Seitdem befindet sich die Soziale Arbeit nach Konrad Maier in einer paradoxen Situation: Einerseits sind nicht nur nach wie vor die »Institutionen, Wertvorstellungen und Normen der Erwerbsarbeitsgesellschaft« präsent und prägen die Arbeitsbedingungen, den konkreten politischen Auftrag der Sozialen Arbeit sowie die Wertvorstellungen der

schluss über die weitere »Integrationsarbeit« liefern (2). Das bei der Arbeit erzeugte Produkt und damit seine eigene Leistung sind in diesem Punkt uninteressant. Schließlich handelt es sich um eine »Maßnahme«, also um eine einseitig verordnete Zuweisung, auf die seitens des Hilfebeziehers kein Anspruch besteht.

In dieser Konstruktion der öffentlich geförderten Beschäftigung wird Arbeit ihrer eigentlichen Funktion beraubt: sowohl im grundsätzlichen Sinne des »schöpferischen Handelns« als auch im vorherrschenden Sinne der Erwerbsarbeit, die ein selbstbestimmtes Leben ermöglichen soll. Stattdessen wird Arbeit zum Instrument eines Verwaltungshandelns, mit dessen Hilfe die Motivation und die Beschäftigungsfähigkeit des Arbeitslosen geprüft und erhalten werden soll. Die Problematik dieser Konstruktion zeigt sich deutlich, wenn man die Ebene der Vermittlung dieser Maßnahmen betrachtet.

In der Studie von Ludwig-Mayerhofer et al. (2009) wird die Einführung der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik untersucht anhand der Befragung von Arbeitsvermittlern und Arbeitslosen. Bezogen auf das Problem der fehlenden Jobs wird die Position der Arbeitsvermittler als hilflos beschrieben. Ihren eigentlichen Arbeitsauftrag können sie nicht erfüllen, weil im Einzelfall keine zu vermittelnden Arbeitsplätze vorhanden sind (bezogen auf den Kreis der Hilfeberechtigten nach dem SGB II). Bei einer großen Anzahl von Befragten haben die Autoren als Ersatzhandlung für das Vermitteln das »permanente Aktivieren« beobachten können (220). Dies erklärt sich zum Einen aus dem internen Handlungsdruck, etwas tun zu müssen. Zum Anderen legitimieren die Vermittler dies mit der gesellschaftlich populären Annahme, »derzufolge man Arbeitslosen letzten Endes Beliebigen anbieten kann, weil man schließlich immer irgendetwas lerne« (238). Jede Aktivität bzw. Arbeit ist danach besser als Nicht-Arbeit. Dies führt allerdings zu einer Enttäuschung auf der Seite des »Kunden«, »der ja eine Arbeit sucht und nicht seine Motiviertheit als zentralen Lebensinhalt, als Substitut der Arbeit, permanent einer Herrschaftsinstitution nachweisen will« (292).

Wann Arbeitsvermittler Ein-Euro-Jobs einsetzen untersucht eine Studie von Olaf Behrend (2008). Danach sehen die Ar-

beitsvermittler zwei zentrale Verwendungsintentionen: Einerseits soll den Beteiligten die »Chance« gegeben werden, »ihre Motiviertheit zu zeigen«, und andererseits ist die Vergabe eine Art »Belohnung für unfähige Willige« (20). Diese zweifelhaften Begründungen bei der Vermittlung werden auch von den Teilnehmern bei der Arbeit verspürt.

In einer Studie von Grimm und Marquardsen (2009) wurde in qualitativen Interviews nach der subjektiven Bewertung der Ein-Euro-Jobs durch die Arbeitslosen gefragt. Zunächst stellen die Autoren fest, dass die Ein-Euro-Jobs von den Teilnehmern keineswegs von vornherein abgelehnt werden. Insgesamt werden sie aber als Enttäuschung erlebt. Die

Teilnehmer unterscheiden die Maßnahmen deutlich von »richtiger Arbeit«, mit der eine vom Amt unabhängige Lebensführung verbunden ist. Auch in den Bereichen Anerkennung, Identität und soziale Kontakte werden die Jobs als Enttäuschung erlebt. Die Maßnahmen suggerieren den Betroffenen Lösungen für die Krise ihrer »Identität als Arbeitssubjekte«. Sie schaffen die »Illusion von Zugehörigkeit zur Arbeitsgesellschaft« (90) – lösen diese aber nicht ein und können deshalb die Empfindungen des Scheiterns oder der Ausgrenzung sogar steigern, »indem sie zu einer noch stärkeren Verunsicherung beitragen« (84).

Folgt man den Autoren, dann gibt es für die Betroffenen zurzeit keine »aner-

Literatur

- Behrend, Olaf (2008): Aktivieren als Form sozialer Kontrolle, APuZ 40-41, S. 16-21.
- Böhnisch, Lothar (2001): Sozialpädagogik der Lebensalter. Eine Einführung. 3. Aufl. Weinheim.
- BA - Bundesagentur für Arbeit (Hg.) (2009a): SGB II – Arbeitshilfe Arbeitsgelegenheiten (AGH) nach § 16 d SGB II. Nürnberg.
- BA - Bundesagentur für Arbeit (Hg.) (2009b): Monatsbericht Dezember. Nürnberg.
- Der Paritätische (2009): Hartz IV gescheitert. Internet <http://www.5jahrehartz4.de>.
- Galuske, Michael (1999): Integration als Problem der Jugendberufshilfe. In: Trepow, Rainer; Hörster, Reinhard (Hg.): Sozialpädagogische Integration: Entwicklungsperspektiven und Konfliktlinien. Weinheim: Juventa, S. 253–268.
- Grimm, Natalie; Marquardsen, Kai (2009): 1-Euro-Jobs: Ein unmoralisches Angebot? Subjektive Gründe für und gegen die Annahme eines 1-Euro-Jobs. In: Straube, Gregor (Hg.): 1-Euro-Jobs. Kritische Perspektiven. Berlin, S. 63–96.
- Krafeld, Franz-Josef (2008): Die überflüssige Jugend? Neue Wege aus der Orientierungs- und Handlungslosigkeit. Internet <http://www.hs-bremen.de/internet/de/hsb/struktur/mitarbeiter/krafeld>.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Behrend, Olaf; Sondermann, Ariadne (2009): Auf der Suche nach der verlorenen Arbeit. Arbeitslose und Arbeitsvermittler im neuen Arbeitsmarktregime. Konstanz.
- Maier, Konrad; Kreutner, Karola; Schmidt, Christine (2008): Das Thema Arbeit und Arbeitslosigkeit in Geschichte und Theorie der Sozialen Arbeit. In: Maier, Konrad (Hg.): Soziale Arbeit in der »Krise der Arbeitsgesellschaft«. Freiburg im Breisgau, S. 66–78.
- Maier, Konrad (2008): Versuch eines Resümeees: Die paradoxe Situation erfordert eine paradoxe Soziale Arbeit. In: Maier, Konrad (Hg.): Soziale Arbeit in der »Krise der Arbeitsgesellschaft«. Freiburg im Breisgau, S. 237–247.
- Nicoletta, Nicci (2009). Internet <http://www.gutefrage.net/frage/ein-euro-jobs-wer-bekommt-die>.
- Sanktionsmoratorium (2009). Internet <http://www.sanktionsmoratorium.de>.
- Wolff, Joachim; Popp, Sandra; Zabel, Cordula (2010): Ein-Euro-Jobs für hilfebedürftige Jugendliche: Hohe Verbreitung, geringe Integrationswirkung. WSI Mitteilungen, H. 1.
- Wolski-Prenger, Friedhelm (2008): Arbeitslosenarbeit im Zwiespalt. Soziale Arbeit versus soziale Bewegung? In: Chasseé, Karl August; Wensierski, Hans-Jürgen von (Hg.): Praxisfelder der Sozialen Arbeit. 4. Aufl. Weinheim, S. 311–324.

kannten Alternativen zur sozialen Inklusion durch Erwerbsarbeit«(93). Das Pendeln zwischen der Teilnahme an Maßnahmen und der darauf folgende Hilfebezug verstärkt zusätzlich das Gefühl, dem Arbeitsmarkt und der Arbeitsverwaltung willkürlich ausgeliefert zu sein.

Resümee

Die aktivierende Arbeitsmarktpolitik der Hartz-Reformen negiert auf programmatischer Ebene das in der Sozialen Arbeit beschriebene »Orientierungsdilemma«.

Die fehlende Nachfrage nach Arbeitskräften und die Unwahrscheinlichkeit der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt ist in der Praxis aber dauerhaftes Thema. Da hierfür aber keine Handlungsmöglichkeiten und Programme vorgesehen sind, wird der Schwerpunkt der Aktivierungsmaßnahmen auf die Motivation der Hilfeempfänger und ihre Beschäftigungsfähigkeit gelegt. Dies führt zu einer Aktivierung um der Aktivierung willen, die bei den Betroffenen Verunsicherung und Resignation bewirken kann. Dass durch diese Maßnahmen die Optionen für Langzeitarbeitslose auf eine Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt erhöht werden, ist hinreichend widerlegt worden (zuletzt Wolff et al. 2010). Die Aktivierungspolitik hat auch in anderen Bereichen nicht zu einer Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten geführt (vgl. Der Paritätische 2009). Allein die massenhafte Sanktionierung von Arbeitslosen ist dafür ein eindrückliches Beispiel (2008 wurden 788.874 Sanktionen angeordnet; vgl. Sanktionsmoratorium).

Die Soziale Arbeit in ihrer subjekt- und lebensweltorientierten Ausrichtung unterscheidet sich wesentlich von der einseitigen Ausrichtung auf die Erfordernisse des Arbeitsmarktes. Eine Beschäftigung braucht die freiwillige Partizipation, eine längerfristige Perspektive, die Unabhängigkeit vom Transferbezug und eine inhaltliche Gestaltung der Arbeit, die die Sinnhaftigkeit für die Beteiligten erkennen lässt. Eine öffentlich geförderte Beschäftigung sollte weder willkürlich, noch als Belohnung oder Strafe vergeben werden, sondern den vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Menschen die gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen. ♦

Partnerschaft von Sozialdiensten mit Bürgern



Wohlfahrtsarrangements
Neue Wege in der Sozialwirtschaft
Von Prof. Dr. Wolf Rainer Wendt
2010, 132 S., brosch., 24,- €, ISBN 978-3-8329-5244-0
(Forschung und Entwicklung in der Sozialwirtschaft, Bd. 6)

In Arrangements sozialer Versorgung stellen sich Personen und Organisationen auf individuelle Bedarfskonstellationen ein. Aktuell entwickeln sich neue, flexible Formen von Diensten und Einrichtungen im Angebot gemischter Wohlfahrtsproduktion. Ihre Konzeption ist Gegenstand der theoretischen und empirischen Studien in diesem Band. Muster von Arrangements, mit denen man informell und dienstlich den Herausforderungen komplexer sozialer und gesundheitlicher Problemlagen begegnen kann, werden vor dem Hintergrund sozialwissenschaftlicher Konzepte beschrieben.

Am Beispiel der Organisation eines lokalen Angebots zur Frühförderung von Kindern kommen Strategien der Vernetzung von Akteuren zur Darstellung, exemplarisch werden auch Unterstützerkreise um behinderte Menschen näher betrachtet. Die Sozialwirtschaft vereint in intermediärer Funktion die verschiedenen Formen selbstorganisierter und formeller Leistungserstellung. Eine Analyse ihrer Ordnung und Umordnung anhand der Synergetik als Lehre vom Zusammenwirken schließt den Band ab.



Nomos

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de