

**Massenarbeitslosigkeit bekämpfen –
Arbeit eine Perspektive geben:
Der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor**

ÖBS-Kongress der PDS-Bundestagsfraktion
am 26. und 27. April 2002
Berlin, Haus am Kölnischen Park

Herausgegeben von
Axel Troost

Berlin 2002

© 2002 by PIW Progress-Institut für Wirtschaftsforschung GmbH
Alle Rechte vorbehalten.

Massenarbeitslosigkeit bekämpfen – Arbeit eine Perspektive geben: Der öffentlich
geförderte Beschäftigungssektor – Dokumentation des ÖBS-Kongresses der PDS-
Bundestagsfraktion am 26./27. April 2002 in Berlin, Axel Troost (Hrsg.). – PIW 2002

ISBN 3-925139-32-X

Inhalt

Vorwort.....	7
Zur Einführung	9
<i>Rudolf Hickel</i> Öffentlich geförderter Beschäftigungssektor (ÖBS) – Grundlagen, Chancen und Restriktionen einer beschäftigungspolitischen Innovation	10
<i>Christa Luft</i> Arbeit mit Perspektive – Grundzüge der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der PDS	20
<i>Helmut Holter</i> Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte (GAP) – kein Patentrezept, aber patente Rezepte im Nordosten	25
Öffentlich geförderter Beschäftigungssektor – Pro und Kontra	31
<i>Harald Werner</i> Der Markt wird es nicht richten	32
<i>Esther Schröder</i> Quo vadis Arbeitsmarktpolitik?	35
<i>Jürgen Klute</i> „Armut aus dem Reichtum überwinden“ Anmerkungen zur Arbeitsmarktsituation im Ruhrgebiet	37
Der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor als Instrument der Arbeitsmarktpolitik	
Einführung.....	45
<i>Heidi Knake-Werner</i> Der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor (ÖBS) – Stadtteil- und Sozialgenossenschaften als Keimzellen von selbstbestimmtem Arbeiten und Wirtschaftsdemokratie	46

Gut Ding braucht einen Rahmen:

Ökonomische und gesetzliche Bedingungen des ÖBS.....55

Gaby Gottwald

Öffentlich geförderte Beschäftigung statt Vermittlungsoffensive –
ÖBS und Job-AQTIV im Widerstreit 56

Michael Wiedemeyer

Ökonomische und arbeitsmarktpolitische Bedingungen
eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors (ÖBS)..... 61

Manfred Schneider

Der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor (ÖBS)
unter dem Blickwinkel des europäischen Wettbewerbsrechts 68

„Wer soll das bezahlen?“

Die Kofinanzierung des ÖBS auf Landesebene.....71

Margit Schratzenstaller

Die Finanzierungsspielräume der Bundesländer
für einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor (ÖBS) 72

Ralf Welter

Wandel in der Arbeitswelt und Sicherung der Teilhabe in einer solidarischen
Marktwirtschaft – das Grundeinkommen als mögliche Lösung 76

Aufbau hier und Abbau dort:

Der ÖBS als Konkurrent des öffentlichen Dienstes.....93

Raimund Echterhoff

Chancen lokaler und regionaler Ökonomie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.. 94

Für den Osten nur das Beste:

Der ÖBS als Instrument zum Aufbau Ost.....101

Claudia Temps

Der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor (ÖBS) im Konzept der
Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 102

Michael Gerstenberger

Der Europäische Sozialfonds (ESF) – alles Gute für den Osten 105

Aller Anfang ist schwer:

Erfahrungen mit der Umsetzung des ÖBS.....109

Frank Berg

Zur PDS-Diskussion um den
öffentlich geförderten Beschäftigungssektor (ÖBS) in ostdeutschen Ländern 110

Frank Geißler

Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik in Mecklenburg-Vorpommern
und gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte (GAP)..... 115

Der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor als Bestandteil des Auf- und Ausbaus des Dritten Sektors

Einführung.....135

Sigrid Betzelt

Jobmaschine „Dritter Sektor“? Beschäftigungspotentiale deutscher
Non-Profit-Organisationen..... 136

Marktversagen – Staatsversagen:

Der Dritte Sektor als Ergänzung zu Markt und Staat.....157

Judith Dellheim

Der Dritte Sektor – soziale Innovation für eine demokratischere Gesellschaft..... 158

Karl Birkhölzer

Soziale Ökonomie –
gemeinnütziger Wirtschaftssektor zwischen Markt und Staat..... 162

Genossen brauchen Sicherheit:

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für Sozialgenossenschaften.....169

Burghard Flieger

Genossenschaft braucht Sicherheit –
die rechtlichen Rahmenbedingungen für Sozialgenossenschaften 170

Starthilfen für den Dritten Sektor:

Gründungshilfen und Beratungsinfrastruktur für Newcomer.....177

Lothar Schüßler

Förderpolitik für sozialgenossenschaftliche Existenzgründungen..... 178

Dieter Burmeister

Innovationsförderung in kleinen und mittleren Betrieben
des verarbeitenden Gewerbes..... 181

**Der Fortschritt ist überall: Sozialgenossenschaften und Dritter Sektor –
deutsche und europäische Erfahrungen.....185**

Carola Freundl

Das sozialgenossenschaftliche Konzept der PDS in Berlin..... 186

Eckhard Priller

Die Entwicklung des Dritten Sektors in Deutschland
und internationale Erfahrungen 188

Ausblick199

Angelika Beier

Auf dem Weg in den öffentlich geförderten Beschäftigungssektor (ÖBS)..... 200

Hildegard Maria Nickel

Perspektiven für den Einstieg in den
öffentlich geförderten Beschäftigungssektor (ÖBS) 203

Vorwort

Massenarbeitslosigkeit ist eine der Geißeln der Menschheit am Beginn des 21. Jahrhunderts. Diese Geißel entsteht aber nicht aus sich heraus oder ist Schuld der Millionen Arbeitsuchenden.

Für die Lösung dieses gesellschaftlichen Problems „Massenarbeitslosigkeit“ bedarf es intelligenter Lösungen unter Einbeziehung aller. Deshalb ist jede Lösung, die nur auf einen Teil des Problems abzielt für sich genommen – nicht nur in der gesellschaftlichen Akzeptanz - zum Scheitern verurteilt. Aber, jede Teillösung als Bestandteil eines Mosaiks begriffen, stellt den Weg zur Lösung des Gesamtproblems dar.

Diesen Anspruch – nicht mehr, aber auch nicht weniger – haben die Diskussion um einen „Öffentlich geförderten Beschäftigungssektor“ und der Versuch einer Umsetzung seit 1998 in Mecklenburg-Vorpommern. Die Idee ist nicht ganz neu und nicht der PDS „anzulasten“. Sie wird u. a. unterstützt durch Wissenschaftler und den Club of Rom („Wie wir morgen arbeiten werden“, 1997).

Seit den 70er Jahren gibt es Vorstellungen über einen „3. Sektor“ und andere Modelle, die im Kern eines gemeinsam haben: Der abnehmenden produzierenden Arbeit und den damit freiwerdenden Arbeitskräften durch Anerkennung gesellschaftlich notwendiger und vorhandener Arbeit und deren Finanzierung auf unterschiedlichste Art und Weise zu begegnen und damit die Gesellschaft zukunftsfähig zu machen. Seit dem haben viele Regierungen den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit zu ihrem wichtigsten Anliegen erklärt. In aller Regel wurde jedoch nicht die Arbeitslosigkeit bekämpft, sie wurde in vielen Ländern sogar noch verfestigt. Oftmals wurden die Arbeitslosen bekämpft, nicht die Ursachen.

Nach wie vor erlangt die übergroße Masse der erwerbsfähigen Bevölkerung in den Industrienationen ihr Einkommen über Erwerbsarbeit. Sollte es uns nicht gelingen, die vorhandene Arbeit in den entwickelten Industrienationen so zu verteilen, dass alle daran partizipieren können, dann spalten wir diese Gesellschaft und kündigen damit eine der Grundlagen der Demokratie in diesen Ländern. Auch eine Lösung der globalen Probleme wird damit immer unwahrscheinlicher.

Deshalb: „Arbeit eine Perspektive geben“.

Deshalb dieser Kongress, der eine weiterer Schritt auf dem Weg zur Lösung des Problems der Massenarbeitslosigkeit sein soll. Nicht mehr, aber auch nicht weniger.

Barbara Borchardt

Sabine Dirlich

Carola Freundl

Michael Gerstenberger

Dr. Esther Schroeder

Karl-Friedrich Zais

Zur Einführung

Öffentlich geförderter Beschäftigungssektor (ÖBS) – Grundlagen, Chancen und Restriktionen einer beschäftigungspolitischen Innovation

1. Statt Verdrängung und Instrumentalisierung: Arbeitslosigkeit auch mit innovativen Ideen bekämpfen

Der Einsatz der Politik für die Herstellung eines hohen Beschäftigungsstands zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit bleibt auch nach der Bundestagswahl im September 2002 die wichtigste Herausforderung an den föderalen Bundesstaat. Nach Prognosen aus dem Frühjahr 2001 wird in diesem Jahr im Durchschnitt die Zahl der registrierten Arbeitslosen kaum unter 4 Millionen sinken. Zusammen mit der „Stillen Reserve“, zu der vorrangig diejenigen zählen, die mangels Aussicht auf Erfolg sich gezwungen sehen, auf eine Vermittlung durch das Arbeitsamt zu verzichten, fehlen in Deutschland insgesamt über 7 Millionen Arbeitsplätze. In Ostdeutschland wird die gesamte Arbeitsplatzlücke auf 2 Millionen geschätzt. Gegenüber dieser Herausforderung zeigt sich in der Politik ein Widerspruch: Die durch die handelnden Akteure in der Regierungspolitik vor allem zum Beginn der Wahlperiode vorgegebenen quantitativen Ziele zum Abbau der Arbeitslosigkeit werden erneut deutlich verfehlt. Derartige Defizite zwischen Ankündigung und Realisierung lassen zwei Schlüsse zu: Entweder übernimmt sich die Politik mit derartigen Versprechungen, weil sie letztlich über keine effizienten Instrumente verfügt, rentable Arbeitsplätze in der dafür eigentlich zuständigen Unternehmenswirtschaft zu induzieren. Oder aber sie verzichtet auf eine aktive Politik der Beschäftigung, weil diese immer auch Einflussnahme bzw. Eingriffe in die Definitionsmacht der Unternehmen auf den Märkten erforderlich macht, zu diesem konsequenten Handeln jedoch der Mut fehlt.

Bei allen Instrumenten zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit stellt sich immer auch die Frage nach Macht. Denn soweit politische Eingriffe unvermeidbar sind, werden zugleich Defizite der Unternehmenswirtschaft im Wettbewerbssystem sichtbar. Nachdem in Westdeutschland die Arbeitslosigkeit seit 1975 über die Wachstumszyklen hinweg stufenförmig zugenommen hat, drängt sich der Verdacht auf, dass beide Einflüsse zutreffen. Die Politik überschätzt sich in den Möglichkeiten, die Arbeitslosigkeit abzubauen. Sie ist aber auch nicht bereit, in dem notwendigen Maße in die Einkommens- und Vermögensverhältnisse so einzugreifen, dass eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik finanzierbar wird. Zugang zur Erklärung des mangelnden Mutes zu einer effizienten Beschäftigungspolitik verschafft der Blick auf die widersprüchlichen Interessen.

Es gibt eben nicht nur Verlierer der Arbeitslosigkeit. Insoweit Arbeitslosigkeit als Instrument der Disziplinierung in den Betrieben, in der Tarifpolitik, wie überhaupt in der Gesellschaft genutzt wird, gibt es auch Profiteure. Es war der polnische Ökonom Mi-

chael Kalecki, der 1943 die Frage stellte, ob „Kapitalismus und Vollbeschäftigung“ nicht ein Widerspruch in sich ist. Jedenfalls entwickelte er eine Theorie des politischen Zyklus: Phasen hoher Beschäftigung, die die Positionen der Beschäftigten in den Betrieben und ihrer Gewerkschaften stärken, werden durch Phasen disziplinierend wirkender Arbeitslosigkeit abgelöst. Für den Zusammenhang zwischen Beschäftigungsniveau und Reformpolitik gibt es ein historisches Beispiel. Die letzte große Epoche wichtiger sozialer Reformen in Westdeutschland war mit Bundeskanzler Willy Brandt verbunden. Damals stimmte auch die gesamtwirtschaftliche Basis. Anfang der siebziger Jahre im letzten Jahrhundert sind die Arbeitsmärkte leer gefegt gewesen. Unbestreitbar ist, dass seit der sockelförmig ansteigenden Arbeitslosigkeit wichtige Reformmaßnahmen wieder demontiert bzw. zurückgeschraubt worden sind. Dafür stehen die vielen einzelnen Maßnahmen zur Deregulierung, die durch Abbau sozialer Regulierungen den Spielraum einzelwirtschaftlich agierender Unternehmen ausweiten sollen. Arbeitslosigkeit stärkt allein schon wegen der damit verbundenen existentiellen Ängste bei den faktisch und potentiell Betroffenen die Unternehmensmacht und damit deren Einflussnahme auf die Betriebe sowie die gesamte Gesellschaft.

Unter dem anhaltenden Druck der Arbeitslosigkeit dominiert heute ein Gemisch aus Gewöhnung, Bagatellisierung, Hilflosigkeit sowie Schuldzuweisungen an die Arbeitslosen. Die Ursachen werden weniger in den politisch-ökonomischen Verhältnissen als im (Fehl-)Verhalten der Betroffenen gesucht. Vor allem die Arbeitslosen, die den Verlust ihres Jobs als brutales Gewaltverhältnis erleben, drohen nicht mehr als Opfer der ökonomischen Verhältnisse gesehen, sondern in Täter umgemünzt zu werden. Dieser Umgang mit der Arbeitslosigkeit, der einer Kapitulation vor dieser gesellschaftlichen Aufgabe gleichkommt, übersieht die für Wirtschaft, Politik und Demokratie bedrohlichen Belastungen durch Massenarbeitslosigkeit. Die wichtigsten, durch Arbeitslosigkeit erzeugten Schäden sind:

- Ökonomisch stellt Arbeitslosigkeit Verschwendung von ökonomischen Ressourcen dar. Arbeitssuchenden wird gewaltvoll ihr sehnlicher Wunsch verweigert, zur ökonomischen Wertschöpfung beitragen zu dürfen.
- Arbeitslosigkeit erzeugt sehr hohe gesellschaftliche Kosten. Die jährlichen Kosten belaufen sich auf ca. 75 Mrd. €. Dazu tragen die direkten Kosten im Ausmaß der aufzubringenden sozialen Leistungen und die indirekten Kosten durch entgangene Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsabgaben bei. Versuche, diese Kosten der Arbeitslosigkeit in die Finanzierung gesellschaftlich wichtiger Beschäftigungsverhältnisse umzuwidmen, sind bisher gescheitert. Maßgeblich dafür sind die institutionell streng getrennten Verwaltungsinstanzen für die unterschiedlichen Töpfe-Wirtschaft (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungen). Dazu ein Beispiel: Stellt eine Kommune einen Arbeitslosen ein, dann konzentriert sich auf diese die Finanzierung der Stelle. Von den dadurch eingesparten sozialen Kosten sowie den Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsabgaben profitieren maßgeblich die anderen Ebenen des Staates. Deshalb muss ein Anreizsystem geschaffen werden, das die Finanzierung von Arbeit belohnt. Die Ebene des Staates,

die zum Abbau der Arbeitslosigkeit beiträgt, sollte an der Einsparung sozialer Kosten und zusätzlicher Einnahmen zur Finanzierung ihres Engagements beteiligt werden.

- Massenarbeitslosigkeit spaltet die Gesellschaft. Unter dem sozialen Druck durch Arbeitslosigkeit kommt es durchaus zu irrationalen Schuldzuweisungen. Die sozial noch Schwächeren geraten fälschlicherweise ins Visier. Daraus entsteht Hass gegen die sozial Schwächsten, wie überhaupt gegen alles Fremde. Diese Desorientierung wird durch rechtsradikale Kräfte genutzt. Die massenhafte Verweigerung existenzsichernder Arbeit kann die Demokratie gefährden. Der erfolgreiche Kampf gegen Arbeitslosigkeit nutzt der Demokratie und dem sozialen Fortschritt.

Die Notwendigkeit des Abbaus der Arbeitslosigkeit durch einen hohen Beschäftigungsstand ist also ökonomisch, fiskalisch-öffentlich, psychologisch und gesellschaftlich dringend geboten. Ein hoher Beschäftigungsstand trägt zur Schaffung sozialer Gerechtigkeit und zur Stabilisierung der Demokratie bei. Damit steht die entscheidende Frage im Vordergrund, mit welchen Instrumenten das Ziel hoher Beschäftigungsstand unter den real existierenden ökonomischen Verhältnissen sozial und ökologisch verträglich hergestellt werden kann.

2. Einige Beobachtungen zu den Ursachen der Arbeitslosigkeit durch unzureichendes Angebot an Arbeitsplätzen

Das Ausmaß der Arbeitsplatzlücke hängt ab von der Nachfrage nach Arbeitskräften gegenüber der Zahl derjenigen, die auf existenzsichernde Erwerbsarbeit angewiesen sind (Erwerbspersonenpotential). Auf die Entwicklung des Angebots an Arbeitskräften kann hier nicht näher eingegangen werden. Daher an dieser Stelle nur der Hinweis: Die demographische Entwicklung, das spezifische Erwerbsverhalten (vor allem die Entwicklung der Frauenerwerbsquote) sowie der Saldo der Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte bestimmen das Erwerbspersonenpotential. Hierbei handelt es sich um die Personen, die aufgrund ihres Alters und des spezifischen Erwerbsverhaltens auf Beschäftigung angewiesen sind. In den kommenden Jahren ist durch den abnehmenden Zuwachs junger Arbeitskräfte mit einem Rückgang des Angebots auf den Arbeitsmärkten zu rechnen. Wenn in der nachfolgenden Betrachtung von Beschäftigungspotentialen vorrangig auf die Nachfrage nach Arbeitskräften eingegangen wird, dann sollten zwei Zusammenhänge nicht übersehen werden. Zum einen ergibt sich aus der Differenz zwischen der Nachfrage nach Arbeitskräften gegenüber dem Angebot (Erwerbspersonenpotential) das Ausmaß der Arbeitsplatzlücke. Dieses Defizit an Beschäftigung betrug 2001 knapp 7 Millionen. Neben den registrierten Arbeitslosen werden Personen in der so genannten „Stillen Reserve“ erfasst. Hierbei handelt es sich um diejenigen, die zwar auf Beschäftigung angewiesen sind, jedoch sich vorrangig mangels Aussicht auf eine erfolgreiche Vermittlung bei den Arbeitsämtern nicht registrieren lassen. Die Beschäftigungspolitik hat auch die Aufgabe, mit unkonventionellen Instrumenten diese „Stille Reserve“ abzubauen.

Wenn im Weiteren nur auf die Nachfrage nach Arbeitskräften eingegangen und damit die Angebotsentwicklung als gegeben angenommen wird, dann darf die Tatsache nicht übersehen werden, dass die Nachfrage nach Arbeitskräften durch das Angebotspotential beeinflusst wird. Hierauf konzentriert sich vor allem die Erklärung der Mismatch-Arbeitslosigkeit: Das Qualifikationsprofil, das durch die Wirtschaft nachgefragt wird, passt mit dem der Arbeitsplatzsuchenden nicht überein. Darin kommt auch der extrem schnell die Qualifikationen verändernde technische Wandel ins Spiel. Dieser Zusammenhang erklärt die Tatsache, dass trotz hoher Arbeitslosigkeit ein Mangel an Fachkräften zu registrieren ist. Auf den Abbau der Mismatch-Arbeitslosigkeit konzentriert sich die Qualifizierung und Weiterbildung der Arbeitskräfte – auch durch „permanentes Lernen“. Bisher wurden viele Instrumente der Arbeitsmarktpolitik erfolgreich auf den Abbau von Qualifikationsdefiziten ausgerichtet.

Gesamtwirtschaftlich ist die Nachfrage nach Arbeitskräften abhängig vom Wirtschaftswachstum, der Produktivitätsentwicklung und der Veränderung der Arbeitszeit je Beschäftigten.¹ Wächst beispielsweise die Wirtschaft ebenso wie die Produktivität mit 3 %, dann bedarf es bei gegebener Arbeitszeit keiner zusätzlichen Beschäftigung. Erst bei einem Wirtschaftswachstum über 3 % kommt es zum Zuwachs der Beschäftigung. Auf der Basis dieses Zusammenhangs lassen sich bei der Entwicklung der Nachfrage nach Arbeitskräften einige wichtige Trends beobachten:

- In Westdeutschland ist seit 1975 über den Konjunkturverlauf hinweg ein sockelförmiger Anstieg der Arbeitslosigkeit zu beobachten: Die im wirtschaftlichen Abschwung abgebauten Arbeitsplätze werden im Aufschwung nicht mehr in ausreichendem Maße geschaffen. Damit rückt die Notwendigkeit in den Vordergrund, die konjunkturelle Entwicklung zu verstetigen.
- Der sockelförmige Anstieg der Arbeitslosigkeit ist maßgeblich auf die in der Phase des wirtschaftlichen Abschwungs beschleunigte Restrukturierung der Unternehmenswirtschaft zurückzuführen. Durch diesen Umbau gehen gegenüber dem Zugewinn mehr Arbeitsplätze verloren.
- Solche Restrukturierungen werden zwar im Konjunkturabschwung beschleunigt. Ihre Durchsetzung erfolgt jedoch auch über die Konjunkturzyklen hinweg. Dies erklärt einen Teil der relativen Entkoppelung der Beschäftigungsentwicklung vom Wirtschaftswachstum. Zu diesen Umbaumaßnahmen zählt die Konzentration der Großunternehmen auf das Kerngeschäft durch „outsourcing“. Aber auch der im Zuge von Fusionen vollzogene Arbeitsplatzabbau erklärt diese Entkoppelung. Die viel zitierten Synergieeffekte durch Fusionen sind am Ende immer auf Arbeitsplatzverluste fokussiert. Das zeigt die lange Geschichte der Fusionen und Übernahmen.
- Die Restrukturierungen verbunden mit der Umsetzung des technischen Wandels erhöhen die Produktivität einer Arbeitsstunde. Im Trend zeigt sich, dass in

¹ $w_B = w_{wi} - w_{prod} - w_{az}$. w = Wachstumsrate, B = Beschäftigung, w_i = Bruttoinlandsprodukt (real), $prod$ = Produktivität (Bruttoinlandsprodukt je Stunde), az = Arbeitszeitänderung.

Deutschland die Produktivität einer Arbeitsstunde schneller wächst als die Wertschöpfung. Die Beschäftigungsschwelle des Wirtschaftswachstums ist damit – etwa im Vergleich zu den USA – hoch. Dazu ein Beispiel: Bei gegebener Arbeitszeit je Beschäftigten führt der Zuwachs des Bruttoinlandprodukts um (real) 3 % zu keinem einzigen neuen Arbeitsplatz, wenn gleichzeitig die Produktivität im selben Ausmaß steigt.

- Die Beschäftigungsschwelle des Wirtschaftswachstums kann durch die Verkürzung der Arbeitszeit bezogen auf den Erwerbstätigen gesenkt werden. In Phasen tariflich vereinbarter Arbeitszeitverkürzung – etwa in den achtziger Jahren – konnte die Beschäftigungswirksamkeit des Wirtschaftswachstums deutlich verbessert werden. Da in den letzten Jahren keine nachhaltigen Arbeitszeitverkürzungen durchgesetzt wurden, reichte das Wirtschaftswachstum nicht aus, nachhaltig positive Beschäftigungseffekte zu erzeugen.

Aus diesen Zusammenhängen folgt: Bei Hinnahme der Produktivitätsentwicklung und bei Verzicht auf nachhaltige Arbeitszeitverkürzungen reichen die ohnehin im Trend abnehmenden Zuwachsraten der gesamtwirtschaftlichen Produktion nicht aus, um nachhaltig die Arbeitslosigkeit abzubauen. Dieser Trend der Verlangsamung des wirtschaftlichen Wachstums sollte jedoch nicht schicksalhaft hingenommen werden. Eine aktive Wachstumspolitik, die die über die Märkte erzeugte, zu schwache Dynamik stärkt, ist unbedingt erforderlich. Dazu gehören folgende Maßnahmen:

- Ausweitung der Einkommen durch Lohn- und Abgabepolitik derjenigen, die mangels Kaufkraft ihre dringliche Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen nicht durchsetzen können.
- Einlösung dringlicher öffentlicher Investitionen vor allem auf der Ebene der Kommunen durch Finanzierungszuschüsse des Bundes und des jeweiligen Bundeslandes.
- Vor allem aber der ökologische Umbau des Wirtschaftssystems, mit dem die Beschäftigungsintensität der Produktion zunimmt.

3. Das Projekt öffentlich geförderter Beschäftigungssektor

3.1 Zur Zielsetzung des ÖBS

Die bisherigen Hinweise zum Wirtschaftswachstum und den damit verbundenen Beschäftigungseffekten konzentrieren sich auf die über die Märkte vermittelte Nachfrage in gewinnwirtschaftliche Produktion. Bedarfsbegründete Produktion außerhalb des Marktmechanismus bleibt durch diese Fokussierung auf privatwirtschaftliche Produktion im Verborgenen. Marktvermittelte Produktion steht auch bei den vorherrschenden ökonomischen Theorien im Mittelpunkt. Sie bildet die gemeinsame Basis des großen Paradigmenstreits zwischen Neoklassik und Keynesianismus. Die Neoklassik zielt durch Abbau so genannter außermärklicher Regulierungen auf die „Entfesselung der Märkte“. Der Keynesianismus unterscheidet sich dagegen nur durch einen, allerdings

zentralen Punkt: Hier wird davon ausgegangen, dass die sich selbst überlassenen Marktkräfte wegen der Erzeugung unzureichender effektiver Nachfrage nicht in der Lage sind, alle Produktionsmöglichkeiten auszuschöpfen. Die staatlichen Interventionen per Demand-Management dienen unter diesem Aspekt lediglich dem Ziel, die systemendogen erzeugte Falle zwischen einzel- und gesamtwirtschaftlicher Rationalität zu überwinden. Beide Paradigmen setzen auf die Stimulierung der privatwirtschaftlichen Nachfrage – ein Mal durch mehr Markt, das andere Mal durch staatliche Interventionen zur Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Im Unterschied zur ursprünglichen Begründung durch John Maynard Keynes ist der Aspekt, mit den wachstumsinduzierenden öffentlichen Investitionen gleichzeitig gesellschaftlich wichtige und ökologische Infrastrukturprojekte zu realisieren, erst später hinzugefügt worden.

Die auf die Marktdynamik setzenden Strategien zum Abbau der Arbeitslosigkeit übersehen einen an Bedeutung gewinnenden Widerspruch: Während das privatwirtschaftliche Wachstum binnenwirtschaftlich auf Sättigungsgrenzen stößt, gewinnen Bedarfe an Bedeutung, die über das Steuerungsprinzip einzelwirtschaftliche Rentabilität und Marktpreise für Privatgüter nicht zu entsprechender Produktion und Beschäftigung führen. Um nicht missverstanden zu werden: Die Sättigungsgrenzen werden erst mit steigendem Einkommen relevant. In unteren und mittleren Einkommensbereichen gibt es noch genügend Nachfrage nach marktvermittelter Produktion. Die Aufgabe, dort Kaufkraft durch die Umverteilung der Einkommen auch über die Lohn- und Abgabepolitik zu ermöglichen, stellt sich auch künftig in hoch entwickelten Ökonomien. Dennoch wächst im reifen (gesättigten) Kapitalismus der Bedarf nach Produktion und entsprechenden Arbeitsplätzen, der nur außerhalb des Marktes realisiert werden kann. Es bedarf dazu eines Allokationsmechanismus, der zu den bisherigen Produktionsbereichen private Unternehmenswirtschaft und öffentlicher Sektor hinzutritt. Für diese Art öffentlich-fiskalisch gesicherter Produktion ist ein eigenständiger Sektor zu schaffen.

Dieser neue Bereich gesellschaftlicher Produktion, die mangels Rentabilität nicht über Märkte bereitgestellt werden kann, wird mit dem Begriff „öffentlich geförderter Beschäftigungssektor“ umschrieben. Mittlerweile liegen dazu hochwertige Analysen vor. Auf erste wichtige Erfahrungen zum Aufbau dieses Sektors kann zurückgegriffen werden. Einen entscheidenden Beitrag zur Konzeption und Verwirklichung der ÖBS-Idee hat der Minister für Arbeit und Bau des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Helmut Holter, mit wissenschaftlicher Unterstützung auf den Weg gebracht. Unter dem umständlichen und damit nur schwer kommunizierbaren Titel „gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte (GAP)“ ist erstmals die ÖBS-Idee auf Landesebene angegangen worden. Wenn heute auf die beschränkte Reichweite und viele Restriktionen dieser neuen Beschäftigungspolitik hingewiesen wird, dann ist dies auch ein Ergebnis der mutigen Verwirklichung dieser Innovation in Mecklenburg-Vorpommern. In für die Gesellschaft wichtigen Produktionsbereichen – wie Soziales, Jugend- und Altenpflege, Kulturelles und Umwelt – sind staatlich geförderte „gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte“ ins Leben gerufen worden. Dazu gehören auch Projekte wie der Personenschutz bei Nachtfahrten im ÖPNV.

Doch es gilt auch, eine Warnung festzuhalten. Die Idee des ÖBS droht durch die Überfrachtung mit unterschiedlichsten Ansprüchen erstickt zu werden. Mögliche Überschneidungen mit dem bisher definierten und praktizierten öffentlichen Dienst schaffen zusätzliche Verwirrung. Die Missverständnisse kulminieren in dem Vorwurf, es handle sich nur um eine „geschönte“ Art altbekannter Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Die Grundidee, neben dem öffentlichen Dienst Felder staatlich gewährleisteter Produktion bedarfsbezogen auszuschöpfen, wird durch folgende Präzisierung deutlich.

3.2 Präzisierung durch Abgrenzung

3.2.1 ÖBS gegenüber öffentlichem Sektor

Die GAP – als eine praktizierte Form des ÖBS – haben mit dem klassischen Staatssektor gemeinsam, dass es sich um Produktion handelt, die zwar der Markt mangels einzelwirtschaftlicher Rentabilität nicht zustande bringt, die jedoch für die Gesellschaft, auch die Wirtschaft, von Vorteil ist. Wie schon Adam Smith in seinem Klassiker „Reichtum der Nationen“ („Wealth of Nations“) von 1786 ausgeführt hat, gibt es Produktionserfordernisse, die mangels Ausschließbarkeit der Nutzung durch Dritte (externe Effekte) und Nichtrivalität beim Konsum durch den Markt nicht optimal alloziert werden. Daraus lässt sich ökonomisch die Notwendigkeit der staatlichen Allokationsfunktion ableiten. Der Unterschied von GAP gegenüber dem klassischen öffentlichen Sektor ist wichtig: Während diese neue gesellschaftliche Arbeit finanziell durch den Staat zu gewährleisten ist, lässt sich wegen der speziellen Produkte die Herstellung nicht optimal in den Strukturen der öffentlichen Verwaltung realisieren. Das ändert sich auch nicht im Zuge einer grundlegenden Reform der öffentlichen Verwaltung. Neue Formen selbstverwalteter Produktion durch Vereine, Bürgerinitiativen, Selbsthilfegruppen sollen klientelbezogen erprobt werden. Dennoch unterscheidet sich dieser Ansatz vom Kommunitarismus (Amitai Etzioni). Gesetzt wird zwar auf Selbstverwaltung, jedoch nicht gebunden an die Familie. Eigenverantwortung reicht nicht aus, um die Produktion zu sichern. Es handelt sich um öffentlich zu sichernde Aufgaben im Sinne gemeinschaftlicher Verantwortung. Schließlich verlangt die Eigenart der Produktionsfelder gegenüber den Aufgaben des öffentlichen Dienstes eigenständige Produktionsformen. Deshalb ist auch das Prinzip der Zusätzlichkeit zu berücksichtigen. Vermieden werden muss auch, dass der ÖBS zur Sicherstellung normaler öffentlicher Dienstleistungen missbraucht wird.

3.2.2 ÖBS gegenüber Drittem Sektor

Für den ÖBS gilt wie für den Dritten Sektor das Non-Profit-Prinzip. Allerdings unterscheidet sich der ÖBS gegenüber diesem Sektor zwischen Staat und Markt deutlich. Der Dritte Sektor ist recht diffus und schillernd.. Dazu gehören auch Ehrenarbeit, Vereine und selbstverwaltete Initiativen. Die Finanzierung erfolgt größtenteils nicht öffentlich, sondern auf der Basis von Eigeninitiativen. Dagegen ist einerseits die Finanzierung des ÖBS staatlich zu garantieren. Andererseits sollte die Beschäftigung unter

Wahrung des Tarif- und Arbeitsrechts eingesetzt werden. Allerdings ist vorstellbar, dass bisherige Bereiche im Dritten Sektor durch den ÖBS unterstützt werden.

3.3 ÖBS und Arbeitsmarktpolitik

GAP/ÖBS sind Kinder der Not durch Arbeitslosigkeit. Es geht um die Schaffung von Beschäftigung durch die Sicherung gesellschaftlich erforderlicher, jedoch marktmäßig nicht erschließbarer Produktion. Einen weiteren Einfluss hat die Tatsache, dass die bisherigen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik gemessen an die Ziele des ÖBS zu kurz greifen. Vor allem die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind darauf ausgerichtet, eine Brücke zum ersten, einzelwirtschaftlich ausgerichteten Arbeitsmarkt zu schlagen. Beim ÖBS ist ein solcher Brückenschlag wegen des spezifischen Bedarfs an diesen neuen Dienstleistungsprodukten nicht möglich. Es geht um die eigenständige Produktion in einem neuen, auf Dauer öffentlich abzusichernden Sektor. Allerdings zeigt die bisherige Praxis, dass sich in der Startphase diese Profilierung nicht durchhalten ließ. Pilotprojekte in Mecklenburg-Vorpommern hätten auf der Basis traditioneller arbeitsmarktpolitischer Instrumente abgesichert werden können. Es braucht seine Zeit, bis sich der ÖBS durchsetzen lässt.

3.4 Dauerhafte finanzielle Absicherung

Die entscheidende Frage lautet, wie der ÖBS finanziell abgesichert werden kann. In Mecklenburg-Vorpommern wurde eine eigenständige Finanzierung durch das Land zusammen mit den nutznießenden Kommunen gesichert. Wegen der Knappheit der Finanzen war allerdings ein umfassender Einstieg in den ÖBS nicht möglich. Daher kommt es darauf an, die Finanzierung dauerhaft im föderalen Bundesstaat sicherzustellen. Dazu wird die Einrichtung eines ÖBS-Fonds vorgeschlagen. Wichtig ist die finanzielle Beteiligung des Bundes, der durch einen erfolgreichen ÖBS auch entlastet wird. Wichtig ist darüber hinaus, auch fiskalische Anreize für die Bundesländer und die Kommunen, die den ÖBS aufbauen, zu schaffen. Bisher wurde das Land Mecklenburg-Vorpommern nicht dafür belohnt, dass durch Einstellung von Arbeitslosen Ausgaben für soziale Leistungen auch bei anderen Institutionen (Bundesanstalt für Arbeit usw.) eingespart werden konnten. Künftig sollten dadurch vermiedene Kosten zugunsten anderer Ebenen im föderalen Bundesstaat dem initiiierenden Land zur Verfügung gestellt werden. Es gibt Hinweise, dass allerdings nur ganz wenige Projekte, die im Rahmen von GAP/ÖBS eingerichtet wurden, in die Zone der Kostendeckung bzw. der privatwirtschaftlichen Rentabilität hineingewachsen sind. Damit ist es gleichsam ohne Absicht gelungen, neue Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt zu kreieren. Das ist ein willkommener Nebeneffekt, der im Suchprozess nach dem eigenständigen ÖBS Orientierung schafft. Denn der Sektor sollte von derartigen Projekten entlastet werden.

Für die Gesamtfinanzierung ist ein ÖBS-Fonds einzurichten. Denn einzelne Bundesländer mit besonders hoher Arbeitslosigkeit und wirtschaftlicher Schwäche wären mit einer eigenständigen Finanzierung völlig überfordert. Bei der Mittelverteilung sollte

auch die Qualität der Projekte im ÖBS berücksichtigt werden. Hervorzuheben ist der Mut Mecklenburg-Vorpommerns, ohne Drittmittelfinanzierung erst einmal aus eigener Kraft die GAP gestartet zu haben. Wenn heute gesagt wird, die positiven Beschäftigungseffekte seien zu gering, dann ist das auch Folge der äußerst beschränkten Finanzmittel. Die Einnahmepolitik im föderalen Finanzsystem muss auch der Finanzierung des ÖBS dienen. Dazu gehört eine Steuerpolitik, die wieder stärker am Prinzip der ökonomischen Leistungsfähigkeit ansetzt und damit zu einer gerechteren Lastverteilung beiträgt. Solche Maßnahmen sind u. a. Abschaffung der Befreiung der Gewinne durch den Verkauf inländischer Kapitalbeteiligungen deutscher Kapitalgesellschaften; eine dem Gesetz entsprechende konsequente Besteuerung der Gewinne aus Spekulationen mit Wertpapieren; die durch das Bundesverfassungsgericht verlangte Anhebung der Immobilienbewertung auf die Marktwerte bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer; Wiederbelebung einer verfassungskonformen Besteuerung der Vermögen privater Haushalte (mit hohem Freibetrag für den Besitz einer Immobilie).

Bei der Finanzierung des ÖBS-Fonds zeigt sich – wie überhaupt bei allen wichtigen anderen Maßnahmen zur Überwindung der Massenarbeitslosigkeit –, dass sich ohne Eingriffe in die Einkommens- und Vermögensverteilung das Ziel hoher Beschäftigungsstand nicht erreichen lässt. Insoweit wird auch die Machtverteilung zwischen Arbeit und Kapital berührt.

4. ÖBS – ein quantitativ kleines, aber zukunftsweisendes Element moderner Beschäftigungspolitik

Gemessen an den anderen wichtigen Instrumenten einer Beschäftigungspolitik kann GAP/ÖBS nur ein Element darstellen. Diese Innovation ist in eine umfassende Beschäftigungspolitik einzubeziehen. Dazu gehören eine expansive Finanzpolitik mit einem öffentlichen Investitionsprogramm für die Kommunen; eine gerechte Lastverteilung durch die Steuerreform; eine expansive Geldpolitik; eine flankierende, auf Qualifikation ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik mit unterschiedlichsten Instrumenten; durchgängige Arbeitszeitverkürzungen, um Verluste von Arbeitsplätzen durch technologischen Wandel zu kompensieren. Sicherlich sind die Beschäftigungseffekte von GAP/ÖBS am Anfang gering. Entscheidend ist, dass dieser neue Sektor, mit dem Bedarfe erschlossen werden, ein wichtiges Element in einem Konzept Zukunft der Arbeit darstellt. Derzeit kann es sich nur um Pilotprojekte handeln, mit denen Arbeit und Produktion in bisher defizitäre Bereiche gesellschaftlicher Produktion gelenkt werden. Diese Politik trägt dazu bei, die Schaffung von Arbeit mit einer gesellschaftlichen Vision von Dienstleistungsprodukten jenseits des Marktes und des traditionellen öffentlichen Sektors zu unterstützen.

Die GAP-Initiative als praktizierter Beitrag zu einem öffentlich geförderten Beschäftigungssektor ist eine Innovation der an gesellschaftlichen Bedarfen – wie soziale, jugend- und altenbezogene, pflegerische, gesundheitsorientierte, kulturelle sowie ökologische Arbeit – ausgerichteten Beschäftigungspolitik. Geradezu einmalig ist der Versuch zu werten, nach einer vorlaufenden, kurzen Debatte über die theoretische Kon-

zeption, den ÖBS in Mecklenburg-Vorpommern als Programm der dortigen Landesregierung umzusetzen. Der Landesminister für Arbeit und Bau, Helmut Holter, hat mit seinen Mitarbeitern Mut bewiesen, neben der traditionellen Arbeitsmarktpolitik mit dem ÖBS einen neuen Weg zu wagen.

Grundlegende Literatur zum ÖBS

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Memorandum '98: Bewegung in Europa, Blockade in Deutschland – Kurswechsel für Beschäftigung, Köln 1998 (Absatz 5.3: Öffentlicher Beschäftigungssektor)

Hickel, Rudolf: Standort-Wahn und Euro-Angst. Die sieben Irrtümer der deutschen Wirtschaftspolitik, Reinbek 1998

Reuter, Norbert: Ökonomik der „Langen Frist“. Zur Evolution der Wachstumsgrundlagen in Industriegesellschaften, Marburg 2000

Troost, Axel: „Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte“ (GAP) als sinnvolle Ergänzung des vorhandenen arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums – Erfahrungen eines Modellprojekts in Mecklenburg-Vorpommern, Ms., o.J.

Werner, Harald (u. a.): Konzept der PDS im Deutschen Bundestag für einen Öffentlich geförderten Beschäftigungssektor: Uns geht die Arbeit aus – und wird doch immer mehr; für die PDS im Bundestag, Ms., September 1997

Arbeit mit Perspektive – Grundzüge der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der PDS

Die PDS hält trotz anhaltender Massenarbeitslosigkeit am Recht auf Arbeit fest, am Anspruch darauf, dass alle, die wollen und können, Zugang zur Erwerbsarbeit haben. Um eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts geht es uns und um die Entfaltung des Menschen als soziales Wesen. Arbeit gehört zur Identität des Menschen. Arbeitslosigkeit nimmt ihm einen Teil seiner Würde. Sie ist unmenschlich und bedroht die Demokratie.

Der Abbau der Massenarbeitslosigkeit ist für die PDS der wichtigste Teil des Kampfes für mehr soziale Gerechtigkeit. Wir warten nicht auf günstigere äußere konjunkturelle Einflüsse. Wir setzen nicht auf statistische Tricks und sehen das Heil nicht in privaten Arbeitsvermittlern. Auch im Kombilohn und in ähnlichen Modellen erkennen wir keinen Ausweg. Schon gar nicht machen wir Arbeitslose selbst für ihr Schicksal verantwortlich. Wir setzen auf eine andere Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik. Wir wollen nicht, dass der Mensch mit seiner Arbeitskraft zur Humanressource schrumpft, dass lebendige Arbeit nur noch als Kostenfaktor betrachtet und behandelt wird. Wir wollen, dass Erwerbsarbeit, wenn sie in einem Vollzeitbeschäftigungsverhältnis stattfindet, existenzsichernd ist. Dieser Forderung hat die PDS-Fraktion jüngst mit einem in den Bundestag eingebrachten Antrag zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes Rechnung getragen. Er soll in Auslegung von Art. 4 Abs. 1 der Europäischen Sozialcharta 68 % des nationalen Durchschnittslohnes betragen und verhindern, dass Menschen trotz Vollzeiterwerbstätigkeit auf zusätzliche Hilfe zum Leben angewiesen sind, die viele von ihnen nicht einmal anfordern.

Die These mancher Linker vom „Ende der Arbeitsgesellschaft“, die Behauptung, der Arbeitsgesellschaft gehe die Erwerbsarbeit aus, macht die PDS sich nicht zu eigen. Gravierende Veränderungen allerdings erkennen wir auf dem Felde herkömmlicher Arbeit, deren Volumen tatsächlich eine eher abnehmende Tendenz hat. Die Gründe liegen

- in steigender Produktivität infolge technischen Fortschritts,
- in der zunehmenden Sättigung von Grundbedürfnissen,
- in den ökologischen Grenzen des Wachstums,
- in veränderter Lebensweise der Menschen.

Dennoch geht auch die herkömmliche Arbeit nicht aus. Zwar erschöpfen sich bisher bekannte Bedürfnisse, wenngleich für bestimmte Bevölkerungsgruppen auch da noch Defizite bestehen. Zugleich aber entstehen immer neue Bedürfnisse. Auch ist die Nut-

zung der Natur nicht mehr kostenlos. Ihre Pflege und Reproduktion, die Reparatur von Umweltschäden ist und bleibt arbeitsintensiv.

Als Arbeitsfelder mit Perspektive sieht die PDS den Auf- und Ausbau von Prozess- und Produktinnovationen, insbesondere auf dem Gebiet der Hochtechnologien und der Veredelung sowie im Bereich der Mobilitätsdienstleistungen. Ebenfalls sind Projekte nachhaltigen Wirtschaftens wie energetische Gebäudesanierung, Dämmstoff- und Isolierungsindustrie und Heizungsanlagenbau aussichtsreiche Arbeitsfelder. Solche Felder erfordern beschäftigungswirksame Investitionen in Bildung, Forschung und Entwicklung, Wissenschaft und Kultur sowie Infrastruktur, wofür wir uns seit langem einsetzen.

Ein Gebot sozialer Gerechtigkeit ist es für die PDS, das Arbeitsvolumen so zu verteilen, dass die einen nicht unter Überarbeit zu leiden haben, während die anderen zum „Müßiggang“ verurteilt sind. Damit sind zwei Aufgaben angesprochen: Abbau von Überstunden und Arbeitszeitverkürzung. Dem Abbau von Überarbeit könnte man bekommen, indem die wöchentliche Höchstarbeitszeit von gegenwärtig immer noch 60 Stunden gesetzlich auf 40 Stunden begrenzt würde. Die PDS-Fraktion hat dazu bereits eine parlamentarische Initiative ergriffen. Wenn jüngst aus dem Arbeitgeberlager mitgeteilt wurde, die Überstunden hätten mit „nur“ noch 1,6 Milliarden eine stark sinkende Tendenz, dann sagt das nichts über den angeblichen Erfolg des Bündnisses für Arbeit, solange nicht bekannt ist, wie die Zahl der unbezahlten Überstunden sich entwickelt hat. Dass Verkürzung der Wochenarbeitszeit mehr Menschen in Arbeit bringen kann, dafür hat unser Nachbarland Frankreich in den vergangenen zwei Jahren bereits den Beweis erbracht. Nachahmung lohnt also.

Ein Paradoxon, geradezu pervers ist es in einem reichen Land, wenn einem Millionenheer an Arbeitslosen ein Berg an unerledigten gesellschaftlich notwendigen und nützlichen Aufgaben gegenübersteht, die wegen fehlender kaufkräftiger Nachfrage nicht zu Erwerbsarbeit werden. Zu denken ist an Jugendarbeit, Seniorenbetreuung, psychosoziale Dienste usw. Das alles sind Aufgaben, deren Lösung sich für Private mangels Renditeerwartung nicht lohnt. Die PDS sieht hier die öffentlichen Hände in der Pflicht, für den Einstieg in den so genannten öffentlich geförderten Beschäftigungssektor (ÖBS) die Anschubfinanzierung sicherzustellen und hat dafür Finanzierungsmodelle entwickelt, die auf dieser Konferenz noch umfänglich zur Sprache kommen werden.

Drei persönliche Anmerkungen seien mir bereits an dieser Stelle gestattet:

1. Der ÖBS rangiert in den Antworten der PDS auf die Frage nach der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit zu Recht deshalb immer sehr weit oben, weil er ein Pilotprojekt sein würde, etwas Neues darstellt, das andere Parteien immer noch weit von sich weisen. Klar muss m. E. aber sein, dass dieser Sektor nicht Millionen Arbeitslose aufnehmen wird, und übrigens ist er nicht nur für Arbeitslose ein Tätigkeitsfeld, sondern es werden dafür auch Qualifikationen von Menschen gebraucht, die noch einschlägig tätig sind.

2. Wir sollten betonen, dass der ÖBS nicht etwas Zubetoniertes ist. Es sollte möglich sein, hieraus Ausgründungen vorzunehmen, wenn sich entsprechende zahlungsfähige Nachfrage nach solchen Arbeitsangeboten entwickelt. Auch muss, um größere Akzeptanz für diese Idee zu finden, überzeugend dargelegt werden, wie der ÖBS effizient und unbürokratisch zu organisieren ist.
3. Bedenken sollten wir, ob der Begriff werbekräftig genug für das wichtige Anliegen ist oder ob er nicht vielmehr bei Skeptikern von vornherein Blockadehaltungen erzeugt.

Die PDS erkennt durchaus, dass die Zahl derer, die für sich selbst und für andere einen Arbeitsplatz schaffen, erweiterungsbedürftig und erweiterungsfähig ist. Wir plappern aber nicht die Losung nach: „Jeder Arbeitnehmer soll Unternehmer seiner eigenen Arbeitskraft werden.“ Erhöhen lässt sich die Selbständigenquote nicht allein mit dem Druckmittel der Existenzangst, damit also, dass Selbständigkeit für viele die einzige Alternative zur Arbeitslosigkeit ist. Als Anreiz könnte dienen, dass Existenzgründern kostenlos leer stehende Immobilien zur Nutzung übertragen werden oder ihnen in den ersten drei Jahren Steuerfreiheit gewährt wird. Andere Länder sind damit schon erfolgreich. Der Aufbau eines sozialen Sicherungsnetzes für Selbständige könnte ebenfalls dienlich sein.

Auch die Mittelstandspolitik der PDS, ihre Politik für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), enthält spezifische Elemente mit besonderen beschäftigungspolitischen Wirkungen. Dazu haben wir Vorschläge entwickelt, die auf einen Ausgleich der Nachteile der niedrigen Eigenkapitalbasis sowie den Schutz vor insolvenzgefährdender, schlechter Zahlungsmoral zielen. Die PDS setzt sich z. B. für einen niedrigen Mehrwertsteuersatz für arbeitsintensive Handwerksleistungen, für die Sollbesteuerung erst nach Rechnungsbezahlung statt nach Rechnungslegung und für eine niedrigere Besteuerung nicht entnommener Gewinne ein. Wir nehmen solche Überlegungen in unser Politikangebot auf, weil die Masse der Arbeitsplätze auch künftig auf dem ersten Arbeitsmarkt entstehen wird.

Eine besonders dramatische Beschäftigungslage finden wir in den neuen Bundesländern. Mit 18,6 % ist die offizielle Arbeitslosigkeit 2,3-mal so hoch wie im alten Bundesgebiet, obwohl der durchschnittliche Bruttolohn aller abhängig Beschäftigten nur 20.762 € im Vergleich zu 26.835 € im früheren Bundesgebiet beträgt, also einen Rückstand von 22,5 % hat. Dass weitere Niedriglohnstrategien hier ein Ausweg sein könnten, um Beschäftigung anzuregen, glaubt niemand mehr, weil wir längst eine Niedriglohnpraxis haben. Außerdem würde das die Binnenkaufkraft noch weiter schwächen. Auch mit der so genannten „passiven Sanierung“, der Abwanderung junger qualifizierter Menschen, ist der Lage nicht beizukommen, weil schon ansässige Unternehmen dann alsbald keinen Zugriff mehr auf Fachkräfte hätten und dringend notwendige Neuansiedlungen erst gar nicht mehr stattfänden. Bei denjenigen, die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) lieber heute als morgen gern total kappen möchten, scheint nicht präsent zu sein, dass es den neuen Ländern absolut an Unternehmen mangelt.

Vordringlich für den Osten Deutschlands sind folgende beschäftigungswirksame Maßnahmen:

- Beschleunigte Beseitigung der Infrastrukturlücken im Rahmen des Solidarpaktes,
- Stärkung der Innovationskräfte, Ausbau des Forschungs- und Entwicklungspotentials,
- Stärkung der Unternehmensbasis und innovativer Unternehmen im industriellen und Dienstleistungsbereich durch Konsolidierung, Ansiedlung und Gründung,
- regionale Kooperationen und wirtschaftliche Kreisläufe,
- Rück- und Neugewinnung von Märkten, insbesondere in den mittelosteuropäischen Ländern,
- Nutzung der wirtschaftlichen Chancen für die neuen Länder als europäischer Integrations- und Verbindungsraum,
- Vertiefung der unmittelbaren grenzüberschreitenden Kooperation und Entwicklung der Euroregionen schon vor den offiziellen Beitrittszeitpunkten.

Unverzichtbar bleibt noch auf längere Zeit eine effiziente, aktive Arbeitsmarktpolitik.

Der Kampf um den Abbau der Massenarbeitslosigkeit ist für die PDS identisch mit dem Streben nach einer „*Vollbeschäftigung neuen Typs*“. Darunter verstehen wir:

1. Jede arbeitswillige und arbeitsfähige Person muss Zugang zu *existenzsichernder, sozial geschützter Erwerbsarbeit* haben, in der sie ihre produktiven Fähigkeiten entwickeln kann. Durch eine soziale Grundsicherung wird das soziokulturelle Existenzminimum garantiert, um Armut zu verhindern und die demokratische Teilhabe am gesellschaftlichen Leben auch für jene zu ermöglichen, die zeitlich begrenzt oder dauerhaft keiner Erwerbsarbeit nachgehen können.
2. Die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und persönlicher Lebensführung muss umfassend hergestellt werden. Erwerbsarbeit und Haus-, Erziehungs- und Pflegearbeit sollen künftig gleichmäßig zwischen Frauen und Männern aufgeteilt werden. Drastisch verkürzte Tages- und Wochenarbeitszeiten (z. B. 6-Stunden-Tag und 30-Stunden-Woche) können große Potentiale für eine durchgreifende Umverteilung der Erwerbsarbeit erschließen und eine gerechte Neuverteilung von Erwerbsarbeit und Versorgungsarbeit ermöglichen.
3. Eine flexible Lebensgestaltung, bei der sich Zeiten der Erwerbstätigkeit mit Phasen der Aus- und Weiterbildung, der Kindererziehung und Pflege, des ehrenamtlichen Engagements oder zeitweiser Selbständigkeit abwechseln, muss durch vollen sozialen Schutz abgesichert werden. Das Steuersystem muss individualisiert und der Sozialschutz auf die soziale Sicherung von Individuen und insbesondere auch von Kindern ausgerichtet werden.
4. Mit Blick auf wachsende ökologische Gefährdungen kann Beschäftigung bzw. Vollbeschäftigung nicht mehr einfach durch gesteigertes Wirtschaftswachstum er-

reicht werden, sondern Erwerbsarbeit muss nachhaltiges, dauerhaft umweltverträgliches Wirtschaften fördern.

Ein solcher neuer Typ der Vollbeschäftigung kann nur als Ergebnis einer *umfassenden Gesellschaftspolitik* entstehen. Arbeitsmarktpolitik allein ist nicht ausreichend. Wenn wir das ins Zentrum unserer langfristigen Bemühungen zum Abbau der Massenarbeitslosigkeit stellen, müssen die Politikbereiche Wirtschaft, Haushalt und Finanzen, Bildung, Forschung, Umwelt und weitere schwerpunktmäßig am Ziel dieses Vollbeschäftigungstyps ausgerichtet werden und ihren spezifischen Beitrag zur Lösung der Beschäftigungsprobleme leisten.

Besondere Anforderungen stellt dieses Konzept an die *Finanz- und Haushaltspolitik*. Unsere Forderung lautet:

Keine Sanierung der öffentlichen Haushalte auf Kosten der Zukunft, vor allem auf Kosten der Stabilisierung der Beschäftigungssituation. Wir fordern die Aufgabe des Ziels, das Nulldefizit der öffentlichen Haushalte auf 2004 vorzuziehen, wenn dies auf Kosten der Daseinsvorsorge und öffentlicher Investitionen erfolgt, also Initiativen gegen eine rigide und sture Anwendung der Stabilitäts- und Wachstumskriterien der EU. Wir wollen als Basis für mehr öffentliche Aufträge regionaler Bau- und Handwerksbetriebe die finanziellen Grundlagen für die Selbstverwaltung der Kommunen stärken und die finanziellen Spielräume für eine eigenverantwortliche, zukunftsorientierte Regionalpolitik erweitern.

Unsere Finanzierungsvorschläge für eine Beschäftigungsoffensive liegen seit langem auf dem Tisch – darunter die Wiedererhebung der Vermögensteuer auf veränderter Bemessungsgrundlage, Veränderungen bei der Erbschaftsteuer, eine gewinnabhängige Körperschaftsteuer, die sachgerechte Besteuerung von Gewinnen aus der Veräußerung von Unternehmensanteilen und anderen Finanzanlagen.

Unverzichtbar ist für die neuen Länder das Vorziehen der für spätere Jahre geplanten Infrastrukturinvestitionen im Rahmen der Solidarpakt II-Finanzierung. Die 500 Mio. €, die Russland an Transferrubel-Altschulden an die BRD zurückzahlt, gehören ebenfalls in einen Topf, aus dem Investitionen für Ostdeutschland bezahlt werden.

Wir werden weiter für unsere Alternativen werben. Nur wo Alternativen fehlen, stirbt die Hoffnung.

Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte (GAP) – kein Patentrezept, aber patente Rezepte im Nordosten

Alles neu, verspricht ein Volkslied, macht der Mai. In ein paar Tagen werden jedoch – da bin ich sicher – auf den Veranstaltungen zum 1. Mai seltsam alte, wohl bekannte Worte fallen. Sie werden an 1998 erinnern, als anderthalb Jahrzehnte CDU-Regentschaft in der Bundesrepublik verbal beerdigt wurden. Es war damals viel von Arbeitsplätzen und sozialer Gerechtigkeit, von Reformen und Solidarität die Rede. Die Versprecherinnen und Versprecher müssen sich schon gefallen lassen, heute an den eigenen Vorgaben und Vorhaben gemessen zu werden.

Mein Vorwurf als Landesarbeitsminister an die Bundesregierung ist nicht, dass sie ihr Hauptziel – die deutliche Senkung der Massenarbeitslosigkeit – verfehlt hat. Mein Vorwurf ist, dass sie es nicht wirklich, nicht entschlossen und leidenschaftlich *versucht* hat.

Sie hat es nicht versucht, weil sie Arbeitslosigkeit für ein *konjunkturelles* Problem gehalten hat und hält – nicht für ein *strukturelles*. Sie hat nur auf Wachstumsraten geschaut; als sie ausblieben, setzte die Fahndung nach Sündenböcken ein. Wenn die Arbeitslosenzahlen nach unten gedrückt werden sollen, indem der Druck auf die Arbeitslosen erhöht wird, dann stößt das auf unseren entschiedenen Widerstand.

Wie steht es in Mecklenburg-Vorpommern?

Wir im Nordosten wissen spätestens seit 1998, dass es zwar keinen Königsweg zu mehr Erwerbsarbeitsplätzen, wohl aber Alternativen zur arbeitsmarktpolitischen Flickschusterei gibt, wie sie derzeit gang und gäbe ist. Wir setzen u. a. auf gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte – auf unseren *Einstieg* in einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor (ÖBS).

Die Koalitionsvereinbarung aus dem Herbst 1998 zwischen SPD und PDS in Schwerin sah einen entsprechenden Modellversuch mit 500 Beschäftigten vor. Unterdessen haben wir es auf nahezu 900 Arbeitsplätze gebracht. Und was ehemals als PDS-Spielwiese und Wiedereinführung der Planwirtschaft heftig angefeindet wurde, hat inzwischen Akzeptanz gefunden. Ähnliches trifft auf die Landesinitiative „Jugend und Schulsozialarbeit“ zu. Da haben wir schon über 600 von angepeilten 1.000 Feststellen geschaffen. Bei beiden Instrumenten werden Ansätze zur Verstetigung von Projekten realisiert, es wird an gesellschaftlichen Bedarf angeknüpft und ein Stück des Wegs von der Personen- zur Projektförderung beschritten.

Diese Zahlen indes nehmen sich vor dem Hintergrund von annähernd 178.000 registrierten Arbeitslosen im Land bescheiden aus. Zwar sind das 16.000 Arbeitslose weni-

ger als im Frühjahr 1998, aber es gibt da nichts schönzufärben: Es sind 178.000 Arbeitslose zu viel. Auch die PDS hat keine wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Patentrezepte. Aber es gibt patente Angebote der PDS – jenseits der tradierten Arbeitsförderung. Richtig, sie kosten Geld, aber Arbeitslosigkeit kommt die Gesellschaft viel teurer zu stehen.

Was wollten wir?

Ursprung der Arbeitsförderprojekte war das Unbehagen an dem im Westen entwickelten arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium, das für den Osten kaum hinreichende Antworten bereithält. Erwerbsbiographien, die über Jahre von Arbeitslosigkeit – Umschulung – wieder Arbeitslosigkeit – Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und wieder Arbeitslosigkeit geprägt sind, zermürben die Menschen.

Wir haben einen neuen Weg im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik gesucht. Mit dem Ziel, dem Einzelnen eine längerfristige Perspektive zu bieten, in der er seine Qualifikationen einbringen und weiterentwickeln kann. Gleichzeitig soll er mit seiner Arbeit anderen Menschen und der Gesellschaft tatsächlichen Nutzen bringen. Arbeitsmarktpolitische Problemgruppen liegen uns besonders am Herzen.

Nicht nur Jugendarbeit und die soziale Betreuung alter Menschen brauchen Kontinuität. Auch Unternehmenskooperationen und kulturelle Netzwerke basieren auf gewachsenen persönlichen Beziehungen und dem daraus resultierenden Vertrauen. Der jährliche Wechsel von Ansprechpartnern und die Jagd nach der nächsten ABM-Bewilligung verhindern, dass in soziokulturellen Netzwerken die innovativen Potentiale entstehen, die wir dringend brauchen.

Hier sollte der ÖBS mit Projekten im soziokulturellen Bereich, aber auch in der wirtschaftsnahen Infrastruktur ansetzen. Dieser Ansatz konnte und sollte keine Alternative zu einer aktiven, beschäftigungsorientierten Wirtschaftspolitik sein, sondern eine notwendige Ergänzung. Unter den gegebenen gesetzlichen und fiskalischen Rahmenbedingungen konnte ein solcher Versuch auf Landesebene nicht die vorhandenen arbeitsmarktpolitischen Instrumente ersetzen oder überflüssig machen, sondern nur modellhaft Neues erproben.

Ich kann mich in den paar Minuten Redezeit nicht in die theoretische Debatte einmischen. Ich habe mich aber z. B. an dem von Harald Werner vor drei Jahren herausgegebenen Buch „Zwischen Staat und Markt“ mit einem Beitrag beteiligt, in dem es heißt: „Wir betrachten den ÖBS vor allem auch als eine arbeitsmarktpolitische Strategie zur Verbesserung der Kooperation regionaler Akteure, die gemeinsam dem Ziel der Verbesserung der Beschäftigungssituation und einer zukunftsorientierten Gestaltung der Region verpflichtet sind.“ (H. Werner, 1999, S. 135) Das gilt, davon ist nichts zurückzunehmen.

Wie sind wir herangegangen?

Der wichtigste Teil jeder Arbeit ist der Anfang. Wir haben Ende 1998 mit den gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten begonnen und den Einstieg geschafft. Und zwar mit den beschränkten Mitteln und Möglichkeiten einer Landesregierung. Von der Modellregion Rostock sind wir unterdessen mit unseren Arbeitsförderprojekten ins Land hinausgegangen.

Im Wesentlichen sind besagte zwei Stufen des ÖBS-Einstiegs entstanden. Zum einen die Förderung von Jugend- und Schulsozialarbeitern, zum anderen die gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte. Für beides haben wir uns weitere Finanzierungspartner suchen müssen.

Mit der Förderung von Jugend- und Schulsozialarbeitern investieren wir in die Zukunft der Gesellschaft. Schulen und Jugendeinrichtungen brauchen Fachkräfte, keine ABM-Notlösungen. Über die Jugendämter der Landkreise und kreisfreien Städte fördern wir zur Hälfte Arbeitsverhältnisse bei Jugendhilfe-, Sozial- und Schulträgern. Die andere Hälfte wird von der örtlichen Ebene aus Mitteln der Kreise, Gemeinden und von den Trägern selbst finanziert. Diese gemeinsame Finanzierungsverantwortung macht die Landesinitiative zu einem Baustein öffentlich geförderter Arbeit.

Die GAP-Förderung sieht zwei Finanzierungswege vor. Als Regelfinanzierung ist die bedarfsgerechte Aufstockung der Personalkosten in den Projekten auf Basis einer SAM-Förderung durch die Bundesanstalt für Arbeit vorgesehen. Bemühungen, auch §-10-Mittel des Eingliederungstitels einzubinden, sind leider bei den Arbeitsämtern nicht auf Zustimmung gestoßen.

Um eine größere Flexibilität für die Projekte, gerade bei der Auswahl der ArbeitnehmerInnen zu erreichen, kann als weiteres Modell eine Grundfinanzierung der Personalkosten in Höhe von annähernd 15.000 € pro Jahr und Stelle durch das Land beantragt werden. Aus Eigenmitteln, Einnahmen oder Zuschüssen der Kommune erfolgt dann die Restfinanzierung dieser Stellen. In den Workshops kann das im Detail erörtert werden.

An dieser Stelle muss aber auch gewarnt werden. Mit besagten Festlegungen sind nicht alle Probleme vom Tisch. Der mit der ersten Möglichkeit verbundene Abstimmungszwang mit der Bundesanstalt gestaltet sich in der Praxis kompliziert. Aber wenn wir uns nur auf die zweite Finanzierungsmöglichkeit stützen würden, wäre das Budget sehr schnell ausgeschöpft. Wir müssten uns von vielen Projekten, die durch die Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt möglich, d. h. finanzierbar geworden sind, wieder verabschieden.

Wunsch und Wirklichkeit liegen auch bei der GAP-Finanzierung weit auseinander. Zumal nur annähernd 5 bis 10 % der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik aus dem Landeshaushalt und dem Europäischen Sozialfonds kommen. Aber rund 90 % der Mittel von der Bundesanstalt.

Ein wichtiges Prinzip des Einstiegs in den ÖBS ist der *regionale Konsens*. Alle Projekte wurden in einem regionalen GAP-Beirat beraten und im Konsens beschlossen. Zu diesen Beiräten gehörten u. a. die Sozialpartner, Kommunen, Kammern, Kirchen und Wohlfahrtsverbände. Regionalentwicklung, so unsere Überzeugung, braucht Kooperation und Konsens. Sie braucht konstruktiven Streit, verträgt aber keine Kampfabstimmungen. Inzwischen ist es uns trotz einiger Schwierigkeiten gelungen, das Vernetzungsprinzip „regionaler Konsens“ auf die gesamte Arbeitsmarktpolitik des Landes auszudehnen und anzuwenden. Die GAP-Beiräte sind unterdessen in den Regionalbeiräten aufgegangen.

Was haben wir erreicht?

Das im rot-roten Koalitionsvertrag gestellte GAP-Ziel haben wir, wie schon beziffert, nicht nur erreicht, sondern beträchtlich überboten. Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt wurden insgesamt 270 gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte mit einem Mittelvolumen von insgesamt rund 30 Mio. € bewilligt. Seit Verabschiedung der Landesinitiative „Jugend- und Schulsozialarbeit“ im Sommer 1999 wurden 418 Einstellungen im Bereich der Jugendsozialarbeit und 194 im Bereich der Schulsozialarbeit gefördert.

Wem das alles zu abstrakt klingt, der sei herzlich nach Mecklenburg-Vorpommern eingeladen, um sich dort vor Ort unsere Projekte anzusehen. So z. B. in den *Klützer Winkel*. Ein Projekt mit zehn Arbeitnehmern, darunter sieben frühere Langzeitarbeitslose, beschäftigt sich in der Gemeinde Groß Walmstorf mit der Reinigung des Strandes von Seegras und der anschließenden Nutzung und Verwertung dieses Rohstoffes. Das ist eine regionalbezogene und gemeinwohlorientierte Arbeit, die einerseits der Strandsauberkeit und somit dem Tourismus zugute kommt. Andererseits soll dieser Rohstoff der Wirtschaft als Dämmstoff angeboten werden, wodurch er wirtschaftlichen Nutzen brächte und die Kommunen von den Entsorgungskosten befreien würde.

Bei den Arbeitsförderprojekten setzen wir auf Nachhaltigkeit. Schließlich müssen die Menschen in den Städten und Dörfern letztlich sagen, „ja, das ist wichtig, für uns nicht mehr wegzudenken“, und dafür müssen künftig entsprechende Beiträge aus verschiedenen Töpfen zusammenkommen. Ich rede beispielsweise von Concierge-Diensten, die etwas leisten für das soziale Umfeld in den Plattenbausiedlungen oder auch von Sicherheitsdiensten in öffentlichen Verkehrsmitteln während der Abendstunden.

Dazu gehören Projekte wie die Selbsthilfewerkstätten für Arbeitslose im Verein „Dauwat“. Da haben sich auch mehrere Gewerkschaften engagiert und erhebliche finanzielle Mittel aufgebracht. Gewerkschafter haben freiwillige, unbezahlte Arbeit geleistet, um arbeitslosen Menschen einen Anlaufpunkt und Hilfe zur Selbsthilfe anzubieten.

Innovativ sind auch Projekte, die zur Integration ausländischer Mitbürgerinnen und Mitbürger beitragen. Sie brauchen sehr viel Unterstützung, um sich bei uns zurecht zu finden, Sprachbarrieren und andere Hindernisse zu überwinden. Das erhöht ganz entscheidend ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt und führt sie heraus aus der Abhängigkeit von der Sozialhilfe.

Ein weites Feld sind die Projekte im Umweltbereich. Da geht es zuvörderst darum, Ideen zu fördern, die für eine ökologische Wende wichtig sind, aber sich noch nicht selbst tragen. Oder die Fördertöpfe reichen nicht aus. Dazu zählen Projekte der Solarinitiative Mecklenburg-Vorpommern oder Projekte zur Verbindung von Umwelt- und Agrarpolitik. Auch hier geht es darum, künftig neue Arbeitsfelder zu erschließen. Indem wir etwas für wachsendes Umweltbewusstsein tun, nimmt die Akzeptanz für wichtige ökologische Projekte bei uns im Land zu. Bereits heute profitieren Existenzgründer von der Attraktivität der Biosphärenreservate. Wir erhoffen uns auch mit der Entwicklung eines sanften Tourismus neue Möglichkeiten für öffentlich geförderte Beschäftigung.

Das Erreichte lässt sich aber nicht nur beziffern und vorzeigen. Gleichmaßen wichtig scheint mir, dass wesentliche GAP-Prinzipien, wie schon angedeutet, in das neue Arbeitsmarktprogramm des Landes eingeflossen sind. Dazu gehört weitgehende *regionale Verantwortlichkeit*. Mit dem neuen Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungsprogramm (ASP) hat sich zu Beginn dieses Jahres in jeder Planungsregion ein Regionalbeirat gebildet, der die Arbeitsmarktpolitik vor Ort auf der Grundlage regionaler Entwicklungspläne gestaltet. Dafür erhalten diese Beiräte vom Ministerium ein eigenes Budget. Die Landesregierung hat in einem Maße *Kompetenzen an die Regionen des Landes abgegeben, wie das in keinem anderen ostdeutschen Bundesland der Fall ist*.

Inzwischen setzen wir auch das Prinzip „Projektorientierung“ in der Arbeitsmarktpolitik des Landes in immer mehr Bereichen um. Gegenwärtig entstehen im Land Organisationen für Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklung, die den zahlreichen kleinen Vereinen helfen werden, ihre Projekte zu realisieren. Diese vom Land geförderten Organisationen kennen nicht mehr den alten Unterschied von Sach- oder Personalkostenförderung. Sie erhalten vom Land vielmehr eine feste Summe und können selbst entscheiden, wie viel Personal sie damit beschäftigen bzw. wie viele Sachausgaben sie davon tätigen.

Welchen Handlungsbedarf sehen wir?

Ein allgemeines Problem stellt die erfolgreiche Fortführung der Vorhaben über den Zeitraum der Förderung hinaus dar. Sie ist wichtig, um eine dauerhafte Abdeckung des jeweiligen regionalen Bedarfs und die Sicherung der Beschäftigungen gewährleisten zu können. Ich will bei diesem Problem nicht mit Schuldzuweisungen beginnen, sondern zunächst vor der eigenen Haustür kehren. Über die Zukunft der gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte entscheidet nicht zuletzt, ob es gelingt, mehr Partner ins Boot zu holen, die sich auch finanziell engagieren.

Insbesondere die innovativen Arbeitsförderprojekte erhalten zwar erst durch die Arbeitsmarktpolitik eine Chance, dürfen aber künftig nicht allein und ausschließlich auf die Fördertöpfe der Bundesanstalt für Arbeit und des Arbeitsministeriums des Landes angewiesen sein. Dafür braucht man Partner in den Regionen, in den Kommunen, bei Unternehmen wie Gewerkschaftern und ebenso bei den vielen Vereinen, Stiftungen

und vielen anderen. Schön wäre es auch, wenn wir Partner in der Bundesregierung hätten.

Da genau sind wir beim eigentlichen Problem. Bereits im Antrag der PDS im Bundestag von 1997 wurde die Bundesregierung aufgefordert, ein Programm zur Schaffung eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors als einen „bedeutenden Schritt zum Umbau unseres Arbeitssystems“ aufzulegen. Dieser Umbau steht auch heute noch auf der Tagesordnung.

Was wir brauchen, ist eine grundlegende *Reform der Sozialgesetzgebung*. Nur auf dieser Ebene lassen sich die Spielregeln ändern, nach denen sich die Länder und die Bundesanstalt verhalten. Ich habe geschildert, was ein Land leisten kann. Um mehr zu erreichen, braucht es andere Regeln. Wir brauchen eine Reform des Sozialgesetzbuches III, um die Arbeitsmarktförderung endlich zielgenau gestalten zu können.

Wir brauchen gerade in den neuen Ländern mehr öffentlich geförderte Beschäftigung zur Erschließung brachliegender Arbeit. Was wir nicht brauchen, ist eine Bundesregierung, die den Eindruck erweckt, sie bereite den Börsengang der Bundesanstalt für Arbeit vor.

In Mecklenburg-Vorpommern haben wir den Spielraum einer Landesregierung ausgefüllt. Und wir denken nach, wie wir unsere Spielräume weiten können. In einer „Denkwerkstatt“ des Arbeitsministeriums, zu der auch Professor Rudolf Hickel gehört, der gleich nach mir spricht, sind wir uns einig: Ein arbeitsmarktpolitisches „Weiter so!“ in der Bundesrepublik wäre verheerend.

Mein Plädoyer *für* neue Wege in der Beschäftigungspolitik ist folglich ein Plädoyer *gegen* herkömmliche Konzepte, die sich als untauglich erwiesen haben. Ich bin entschieden *für* neue Wege und *gegen* die Realisierung alter Pläne, die – wie die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf Sozialhilfeniveau – auf soziale Ungerechtigkeit hinauslaufen.

Ich bin für Europäisierung *und* Regionalisierung, für Gemeinwohlorientierung *und* Unternehmensnähe. Ich bin für den Blick über den Gartenzaun zu den niederländischen *und* dänischen Nachbarn und dafür, dass bei einer unbedingt notwendigen Reform des SGB III (Arbeitsförderung) endlich berücksichtigt wird, dass der deutsche Arbeitsmarkt noch zweigeteilt ist.

Mit einem Wort: Ich möchte, dass in der Bundesrepublik endlich begriffen wird, dass die Regierung zweierlei Aufgaben hat. Erstens, Himmel und Hölle in Bewegung zu setzen, dass mehr Leute in Lohn und Brot kommen. Und zweitens, alles andere zu tun, was sonst noch wichtig ist.

Beiträge zur Podiumsdiskussion

**Öffentlich geförderter Beschäftigungssektor –
Pro und Kontra**

Der Markt wird es nicht richten

Dem Begriff Arbeitsmarktpolitik liegt von vornherein die Annahme zugrunde, dass die Beschäftigungssicherung durch den Markt geregelt werden kann. Akzeptiert man diese Grundannahme, stellt man jedoch fest, dass der Markt selbst nur wenige Mechanismen hat, mit denen die Beschäftigung beeinflusst wird. Die meisten Instrumente zur Beschäftigungssicherung sind politischer Natur. Deshalb ist es angebrachter, von Beschäftigungspolitik zu sprechen, weil diese sich nicht nur auf die Mechanismen des Marktes verlässt, sondern von außen, aus der Sphäre der Politik, das Marktgeschehen beeinflusst. Auf welche Weise Beschäftigungspolitik in den Markt eingreifen kann und wo die Grenzen der Marktregulierung liegen, soll im Folgenden kurz umrissen werden. Zunächst ist jedoch die Frage zu beantworten, wie überhaupt Arbeitslosigkeit entsteht, denn wie sich eine Krankheit nur verhindern lässt, wenn ihre Entstehungsursachen bekannt sind, kann auch der Massenarbeitslosigkeit nur durch Bekämpfung der Ursachen begegnet werden.

Die Arbeitslosigkeit gehört zum Kapitalismus wie die Krise zum Markt, weil beide nicht etwa Funktionsstörungen sind, sondern Funktionsfähigkeit signalisieren. Die Vernichtung von Arbeitsplätzen ist eine Voraussetzung wachsender Produktivität, und was für jede menschliche Arbeit unerlässlich ist, nämlich Arbeit überflüssig zu machen, drückt sich im Kapitalismus notwendigerweise in einem Überfluss arbeitsfähiger Menschen aus. Doch dieser Überfluss entsteht nicht durch die Mechanismen des Marktes, sondern durch die der Produktion.

Das Problem wäre einfach lösbar, wenn jede Einsparung an Arbeit nicht mit der Einsparung von Arbeitskräften, sondern mit der Einsparung von Arbeitszeit, also mit Arbeitszeitverkürzung beantwortet würde. Könnte die Arbeitszeit im gleichen Tempo verringert werden, wie sich der erforderliche Zeitaufwand verringert, gäbe es – rein theoretisch betrachtet – keinen Zuwachs an Arbeitslosen, sondern an arbeitsloser Zeit. Hier soll nicht referiert werden, welche technischen, ökonomischen und machtpolitischen Umstände diese dynamische Anpassung der Arbeitszeit behindern. Auf jeden Fall ist der Markt aus sich heraus unfähig, diese Anpassung zu bewerkstelligen, er muss vielmehr durch politische Intervention dazu gebracht werden. Durch Tarifverträge oder Arbeitszeitgesetze, also durch marktfremde Instrumente, versuchen Gewerkschaften oder Staat nicht nur die zeitliche Dauer der Arbeit, sondern auch die Verteilung der Arbeit auf das vorhandene Arbeitskräftepotential zu regeln. Das funktioniert zugegebenermaßen immer erst mit großer zeitlicher Verzögerung und auch nie im erforderlichen Umfang, aber es ist nach wie vor das Hauptinstrument der Beschäftigungspolitik.

Nun gibt es allerdings noch ein weiteres Mittel der Beschäftigungspolitik, das zwar das Marktgeschehen beeinflussen kann, aber ebenfalls von Faktoren außerhalb des

Marktes abhängig ist. Gemeint ist die zahlungsfähige Nachfrage. Sie muss zunächst einmal vorhanden sein, ehe sich überhaupt die Notwendigkeit von Marktbeziehungen ergibt. Wo es an zahlungsfähiger Nachfrage fehlt, bricht jeder Markt zusammen. Natürlich geht es auch nicht ohne bezahlbare Angebote, aber das größere Problem kapitalistischer Märkte ist keine Verknappung des Angebots, sondern der Nachfrage. Alle auf dem Markt angebotenen Güter hängen letzten Endes vom Konsum der EndverbraucherInnen ab. Sei es nun der Konsum privater oder öffentlicher Haushalte, alles Wirtschaftsgeschehen ist auf die Zahlungsfähigkeit so genannter EndverbraucherInnen angewiesen. Selbst der große Markt für Rohstoffe und Maschinen führt kein Eigenleben, sondern jedes Investitionsgut dient am Ende der Herstellung oder Verbreitung von Konsumgütern. Da nun aber die Masse der EndverbraucherInnen abhängig Beschäftigte sind, und diese durch die Dominanz des Profits entweder mit ihrem Einkommen hinter der wachsenden Produktion zurückbleiben oder gar arbeitslos werden, wird die Nachfrage im Kapitalismus permanent reduziert. Das gilt natürlich auch für die öffentliche Nachfrage, da sich die öffentlichen Haushalte hauptsächlich aus Einnahmen der Privaten speisen.

Zusammenfassend gibt es dementsprechend zwei eng miteinander verflochtene Ursachen der Arbeitslosigkeit. Einmal die permanente Steigerung der Arbeitsproduktivität und zum anderen die im Gleichschritt mit der Überakkumulation von Kapital auftretende Nachfrageschwäche der privaten oder öffentlichen EndverbraucherInnen. Die Einsicht ist nicht neu, aber wir leben heute in einer Entwicklungsphase des Kapitalismus, in der die bekannten Instrumente des Gegensteuerns nicht mehr auf gewohnte Weise greifen. Die Hauptursache liegt in der langfristigen Abnahme der jährlichen Wachstumsraten und einer ständig über dem Wirtschaftswachstum liegenden Arbeitsproduktivität. Solange das Wirtschaftswachstum über dem Produktivitätswachstum lag, wurden die freigesetzten Arbeitskräfte in relativ kurzer Zeit wieder in den Wirtschaftsprozess eingegliedert. Weil aber die Wachstumsraten seit einem Vierteljahrhundert von Zyklus zu Zyklus niedriger ausfallen, kann die Massenarbeitslosigkeit selbst in Zeiten der Hochkonjunktur nicht abgebaut werden. Obwohl Arbeitslosigkeit, wie oben beschrieben, ein kapitalistischer Normalfall ist, muss diese Erscheinung als bisher einmalig eingestuft werden. Der Grund liegt in der schlichten Tatsache, dass der Globus endlich ist und sich die Möglichkeiten, neue Märkte zu erschließen und die Produktion auszuweiten, aus ökonomischen, aber vor allem auch ökologischen Gründen allmählich erschöpfen.

Natürlich würde jetzt immer noch die angenehme Alternative bestehen, die Arbeitszeit für alle zu reduzieren, ohne damit auch die Kaufkraft zu senken, so dass die Vollbeschäftigung auch ohne große Wachstumsraten gesichert wäre. Hier muss man sich jedoch daran erinnern, dass die Anpassung der Arbeitszeit und der Löhne an die steigende Produktivität von außerhalb des Marktes, durch politische Intervention erzwungen werden muss. Dem stehen jedoch sowohl die globale Möglichkeit des Kapitals entgegen, Standorte gegeneinander auszuspielen, als auch die aus vielen Gründen bestehende Schwäche der Gewerkschaften. Dennoch wird das Problem der Massenarbeitslosigkeit

keit nur lösbar sein, wenn die vorhandene Arbeit durch Arbeitszeitverkürzung gleichmäßiger verteilt wird und neue Nachfrage entsteht.

Diese Lösung ist nicht unumstritten, denn die Theoretiker des sich selbst regulierenden Marktes stehen auf dem Standpunkt, dass sich neue Nachfrage in erster Linie dann einstellt, wenn die Arbeit billiger, flexibler und von Schutzrechten befreit angeboten wird. Dafür gibt es zwar keine theoretisch schlüssigen Beweise, und die Praxis hat diese Annahme insbesondere in Ostdeutschland widerlegt, aber nach wie vor sind die so genannten Angebotstheoretiker die schärfsten Gegner eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors.

Es gibt jedoch, unabhängig von der generellen Bedeutung der kauffähigen Nachfrage und dem Zwang, die Erhöhung der Arbeitsproduktivität mit Arbeitszeitverkürzung zu beantworten, eine weitere Tendenz, die für die ökonomische Plausibilität des öffentlich geförderten Beschäftigungssektors spricht. Die permanente Reduzierung der für die Herstellung von Konsumgütern notwendigen Arbeitszeit ist nämlich keine Einbahnstraße. Im gleichen Maße wie die wertschaffende Arbeitszeit abnimmt, nimmt der Bedarf an Tätigkeiten zu, die dem Wertbildungsprozess vor- oder nachgelagert werden müssen, um ihn überhaupt zu ermöglichen. In der Frühphase der Industrialisierung war das gesellschaftliche Verhältnis zwischen der produktiv notwendigen Arbeitszeit und den Zeiten, die in Haushalten und öffentlichen Einrichtungen für die Bereitstellung oder Wiederherstellung des Arbeitsvermögens aufgewendet werden musste, etwa 10 : 1, heute tendiert es zum Gegenteil. Immer mehr Beschäftigte werden benötigt, um zu erziehen, zu bilden, weiterzubilden, die Gesundheit zu erhalten oder soziale Konflikte zu vermeiden und Beziehungen herzustellen. Dies alles aber geschieht außerhalb des Marktes, nur tendenziell über Marktbeziehungen vermittelt und im Wesentlichen aus Töpfen finanziert, die durch Umverteilung gefüllt werden.

Quo vadis Arbeitsmarktpolitik?

In Zeiten, in denen sich Wirtschaft und Politik unfähig zeigen, eine wirksame Medizin gegen die Volkskrankheit „Arbeitslosigkeit“ zu verabreichen, richtet sich der Kampf schon längst nicht mehr gegen die Krankheit, sondern gegen die „Patienten“. Nun ist ein solches Vorgehen zutiefst ungerecht, wirft Akzeptanzprobleme auf und sollte damit eigentlich unpopulär sein. Trotzdem sind Arbeitslose in unserer Gesellschaft immer mehr mit Verarmung und Disziplinierung konfrontiert – aus Opfern werden Täter bzw. abgestempelte Tatenlose. Warum? Weil in der Bevölkerung durch öffentliche Diffamierung und Ausgrenzung ein gewisser Grad an Akzeptanz der Durchsetzung eigentlich unpopulärer Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik erreicht ist. Und natürlich wird nach herrschender Verwaltungslogik dort eingespart, wo die größtmögliche Abhängigkeit besteht und wo sich der Widerstand der Betroffenen in Grenzen hält. Die deutsche Arbeitsmarktpolitik unterliegt nicht einfach nur permanent finanziellen Kürzungen – nein, sie unterliegt einem Paradigmenwechsel. Jegliche Formen öffentlich geförderter Beschäftigung stehen zur Disposition, weil es angesichts von Massenarbeitslosigkeit im Jahr 2002, anders als bei der Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes im Jahr 1969, den Konsens aller politischen Kräfte zur Gestaltung aktiver Arbeitsmarktpolitik nicht mehr gibt. Die Zauberformel der heutigen Zeit heißt schlicht und einfach: „Fördern und Fordern“. Mit dem Job-AQTIV-Gesetz wurde diese Formel unters Volk gebracht; damit dürfte das Gesetz schon nach 100 Tagen Wirksamkeit seinen eigentlichen Sinn und Zweck erfüllt haben.

Der Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik vollzieht sich gezielt, fast heimlich und noch unbemerkt von den Betroffenen. Der Beitrag des Job-AQTIV-Gesetzes zum gesellschaftlichen Klimawechsel ist gegenüber aktiver Arbeitsmarktpolitik allein durch eine liberalisierte Arbeitsvermittlung auf der einen und eine restriktivere Sperrzeitenregelung auf der anderen Seite erkennbar. In der öffentlichen Debatte wird ausgeblendet, dass Arbeitslose durch Zumutbarkeits- und Verfügbarkeitsregelungen schon immer deklassiert und gefordert waren.

Das Job-AQTIV-Gesetz ist nur ein Mosaikstein, vorbereitet und gesetzt durch die Faulenzerdebatte im vergangenen Sommer. Weitere Mosaiksteine auf dem Weg in eine andere Arbeitsmarktpolitik sind die inzwischen zahlreichen Vorschläge unter der Überschrift „Reform der Bundesanstalt für Arbeit“, die weniger mit der notwendigen Modernisierung der Behörde als vielmehr mit der weiteren Verarmung und Disziplinierung von Arbeitslosen zu tun haben. Auch hier hat die öffentliche Debatte über den wohl sehr willkommenen Skandal um gefälschte Vermittlungsstatistiken die Akzeptanz in der Bevölkerung für die zu erwartenden Einschnitte gezielt vorbereitet. So regt sich kein massenhafter Protest, kein Aufschrei gegen die geplante Kürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld, und auch bei der beabsichtigten Zusammenlegung

von Arbeitslosen- und Sozialhilfe geht es nicht mehr um das Ob, sondern lediglich noch um das Wie.

Quo vadis Arbeitsmarktpolitik? Wenn, wie es sich abzeichnet, Arbeitsmarktpolitik nur noch Arbeitsvermittlung und Qualifizierung unter Ausblendung öffentlich geförderter Beschäftigung beinhaltet, dann werden diejenigen politisch geopfert, die auch bei angenommener leistungsstarker Arbeitsvermittlung und marktgerechter Qualifizierung wegen fehlender Arbeitsangebote weiterhin arbeitslos bleiben – Millionen Menschen, die dann nur noch von der Bundesagentur für Arbeit verwaltet werden.

Es gab noch nie so ein schlechtes gesellschaftliches Klima gegen öffentlich geförderte Beschäftigung wie heute. Andererseits eröffnen sich gerade in diesen Umbruchzeiten Chancen, das Konzept eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors publik zu machen. Es ist wichtig, dass die PDS an diesem Konzept weiterhin festhält und es als Alternative zu Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen auch weiterentwickelt. Wichtig ist weiterhin eine öffentliche kritische Begleitung aller jetzt geplanten und schon durchgesetzten Neuregelungen im Arbeitsförderrecht. Es gilt aufzuzeigen, wie beschäftigungswirksam die stärkere Orientierung auf Vermittlung und Qualifikation tatsächlich ist.

„Armut aus dem Reichtum überwinden“ Anmerkungen zur Arbeitsmarktsituation im Ruhrgebiet

Die Krise des Bergbaus wurde im Ruhrgebiet in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre unübersehbar. Sie hält bis heute an. Anfängliche staatliche Interventionen konnten ein schnelles Ansteigen der Arbeitslosigkeit zunächst bremsen. Ab Mitte der siebziger Jahre überschritt die Zahl der Arbeitslosen in den alten Bundesländern endgültig die Millionengrenze. Das Ruhrgebiet mit der historisch bedingten Dominanz der Montanindustrie ist von der (west)deutschen Arbeitslosigkeit bis heute überdurchschnittlich betroffen. Sie bewegt sich zwischen 14 % und 18 % je nach Konjunkturlage, Stadtteilen der Region und den aktuellen Zählregelungen für die Arbeitslosenstatistik. Ein zusätzliches Problem der Region ist die hohe Quote der Langzeitarbeitslosen: Sie liegt seit Mitte der neunziger Jahre kontinuierlich über 40 %.

Durch eine Vielzahl strukturpolitischer und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen konnte bisher eine flächendeckende Verelendung, wie sie zum Teil in alten Industriegebieten anderer Staaten zu beobachten ist, verhindert werden. Der so genannte sozialverträgliche Arbeitsplatzabbau hat den älteren Arbeitnehmern aus der Montanindustrie nach ihrem vorzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben ein auskömmliches Einkommen gesichert. Sozialverträglich bedeutet aber nicht regionalverträglich. D. h., die in der Montanindustrie verloren gegangenen Erwerbsarbeitsplätze konnten nicht in ausreichendem Maße durch neue ersetzt werden. Sie fehlen der Region – genauer gesagt den nachwachsenden Generationen – bis heute.

Die Hauptlast des Strukturwandels tragen somit die jüngeren Generationen. Sie bekommen die sozialen Folgen des Strukturwandels weitaus heftiger zu spüren als ihre Elterngeneration. Mit drei Formen von Armut sind sie konfrontiert:

- Mit der *privaten* Armut.

Damit ist die Armut privater Haushalte gemeint, die ihren Hauptgrund in der hohen Arbeitslosigkeit hat, die ihrerseits zum einen Folge des Untergangs der regionalen Montanindustrie und zum anderen Folge des informationstechnologisch bedingten allgemeinen Rückgangs des Arbeitsvolumens ist. Darüber hinaus gibt es im Ruhrgebiet viele in Armut oder am Rande der Armut lebende Menschen, die einer Beschäftigung nachgehen (Armut trotz Arbeit).

- Mit der Armut der öffentlichen Hand.

Damit ist die Armut vor allem der Kommunen, aber auch des Landes Nordrhein-Westfalen gemeint, die zum einen ebenfalls Folge der hohen und lang andauernden Arbeitslosigkeit ist und zum anderen Folge einer Politik, die – insbesondere große – Unternehmen durch immer weit reichendere Steuerbefreiungen mehr und mehr aus ihrer gesellschaftspolitischen Verantwortung entlässt.

- Mit der von der öffentlichen Hand verursachten Armut.

Damit ist die Art Armut gemeint, die durch die öffentliche Hand infolge von Leistungskürzungen erzeugt bzw. verschärft wird. Sie ist Folge der öffentlichen Armut und der Einnahmeprobleme der Sozialversicherungen infolge der Arbeitslosigkeit sowie der Belastung eines Teils dieser Kassen mit sachfremden Leistungen.

Die Folgen sind: Eine hohe Abwanderungsrate unter den einkommensstärkeren Bevölkerungsschichten aus dem Ruhrgebiet in das landschaftlich reizvolle Umland (derzeit ca. 30.000 Menschen pro Jahr) bei entsprechend zunehmender Verarmung der urbanen Kernbereiche des Reviers, zunehmender Ghettobildung und wachsenden sozialen Spannungen.

Einer Studie¹ des Instituts Arbeit und Technik Gelsenkirchen (IAT) zufolge nutzt der Region auch die in den sechziger Jahren aufgebaute Universitätslandschaft nicht sonderlich aus der Krise. Den Bildungsangeboten der Universitäten korrespondiert kein entsprechender Bedarf an hoch qualifizierten Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen in der Region seitens der Wirtschaft. Zu lange hat die Montanindustrie die Ansiedlung zukunftsfähiger Betriebe und Branchen verhindert – letztlich, um das Lohnniveau in Grenzen zu halten. Die politische Zersplitterung der Region trägt bis heute das Ihre dazu bei. Von einem Ende des Strukturwandels in der Region kann vorerst nicht die Rede sein.

Um so härter trifft es das Ruhrgebiet, dass infolge der Osterweiterung der Europäischen Union ab 2006 keine Fördermittel der EU zur Bewältigung des Strukturwandels mehr zur Verfügung stehen werden. Dies führt zu einer bisher noch latenten Konkurrenz zwischen den ostdeutschen Krisenregionen und dem Ruhrgebiet.²

Unter diesem politischen Vorzeichen erhöht sich der Druck auf arbeitslose Bürger und Bürgerinnen vehement. Die vorhandenen Fördermittel werden mehr und mehr eingesetzt, um Betriebe zu modernisieren. Damit hofft man seitens der Politik, das Anwachsen der Arbeitslosigkeit zu stoppen oder wenigstens zu bremsen. Grundsätzlich ist ein solcher Politikansatz nicht falsch. Problematisch wird er dadurch, dass die dafür benötigten Mittel zum Teil den Programmen zur Förderung der Leistungsschwächsten auf dem Arbeitsmarkt entzogen werden. Die Träger von Maßnahmen müssen sich im Rahmen von Zielvereinbarungen vertraglich verpflichten, einen bestimmten Anteil von Teilnehmern (um die 50 %) im Anschluss an eine durchgeführte Maßnahme in Arbeit oder Ausbildung zu vermitteln – bevorzugt in den ersten Arbeitsmarkt. Wer sich nicht dazu eignet, sich in relativ kurzer Zeit für den ersten Arbeitsmarkt zu quali-

¹ Knuth, Matthias/Dahlbeck, Elke/Nordhause-Janz, Jürgen: Beschäftigungsstruktur, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit im nördlichen Ruhrgebiet. Beitrag zur Sozialkonferenz Herne 2002 am 16.03.02 (8.2 Hochschulabsolventen), in: Klute, Jürgen/Bitter, Karl-Heinz: Dokumentation: Sozialkonferenz Herne 2002, Münster (im Erscheinen).

² An dieser Stelle sei angemerkt, dass die BRD – anders als die osteuropäischen Beitrittsländer – durchaus über die Ressourcen verfügt, die eigenen Krisen zu bewältigen.

fizieren, dessen Chancen auf Teilnahme an einer Beschäftigungs- oder Qualifizierungsmaßnahme sinken merklich.

Diese strikte Ausrichtung von Fördermaßnahmen für Arbeitslose auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt übersieht bzw. ignoriert das Faktum eines signifikant rückläufigen Arbeitsvolumens.³ Aus strukturellen Gründen kann nur ein Teil der Arbeitslosen das vorgegebene Ziel erreichen – nämlich die Leistungsfähigsten unter ihnen.

Diese arbeitsmarktpolitische Strategie erhöht nicht nur den Druck auf die Arbeitslosen. Vielmehr erhöht sie bei rückläufigem Erwerbsarbeitsvolumen zwangsläufig auch den Konkurrenzdruck auf dem ersten Arbeitsmarkt. Letzteres ist ein nicht diskutierter Effekt dieser Art von Arbeitsmarktpolitik. Statt sich mit dem beschriebenen Sachverhalt politisch auseinanderzusetzen, wird die Verantwortung für den Verlust des Erwerbsarbeitsplatzes bzw. für den erfolglos gebliebenen Wiedereinstiegsversuch in den ersten Arbeitsmarkt individualisiert – von der höchsten politischen Ebene bis hinunter zum Stammtisch. In diesem Kontext wird – nebenbei bemerkt – Erwerbsarbeit nur noch als quantitative, nicht mehr als qualitative Frage thematisiert: Hauptsache Arbeit!

Wer die ihm gebotene Chance nicht nutzt, so die politische Argumentation, der hat auch keinen weiteren Anspruch mehr auf Teilnahme an steuerfinanzierten („solidargemeinschaftlich finanzierten“) Fördermaßnahmen. Diese Diskriminierungsvariante stellt keine Einzelmeinung dar, sondern wird mehrheitlich getragen. Im Ergebnis bedeutet diese Politik, dass ein Teil der Arbeitslosen – die Leistungsschwächsten unter ihnen – politisch abgeschrieben und aufgegeben wird. Dies lässt sich durchaus als Verfassungsbruch interpretieren. Denn dem Grundgesetz nach ist jede bundesrepublikanische Regierung *jeder Bürgerin und jedem Bürger* gegenüber für ihr Handeln verantwortlich und eben nicht nur einem Teil davon. Das ist einer der Kernpunkte des Sozial- und Rechtsstaates. Sich für einen Teil der Bürgerinnen und Bürger als nicht mehr verantwortlich zu erklären, ihnen gegenüber also die Gültigkeit rechts- und sozialstaatlicher Regelungen zu relativieren, ist im Grundgesetz nicht vorgesehen und somit nicht zulässig.

Gleichzeitig werden die Träger von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen untereinander in Konkurrenz gesetzt. Nur wer bei möglichst niedrigem Preis ein Höchstmaß eigener Zielerreichbarkeitskompetenz glaubhaft darstellen kann, bekommt eine Maßnahme vom Mittelgeber übertragen. Um die Kosten der Maßnahme zu senken, sind nun die Träger gezwungen, ähnliche Rationalisierungen in ihrem Verwaltungs- und Overheadbereich durchzuführen, denen ein Teil der Maßnahmeteilnehmer den Arbeitsplatzverlust verdankt.

³ Ausführlicher zu den quantitativen und qualitativen Veränderungen der Arbeitswelt Belitz, Wolfgang: „Man muss neue Wege beschreiten, um soziale Gerechtigkeit zu erreichen“, in: Belitz, Wolfgang/Klute, Jürgen/Schneider, Hans-Udo: Die Zukunft der Arbeit in einem neuen Gesellschaftsvertrag, Münster 2001, S. 33-82. Vgl. auch Gorz, André: Arbeit zwischen Misere und Utopie, Frankfurt a.M. 2000.

Angesichts der Geldnot vieler Ruhrgebietskommunen lässt sich der Verdacht nicht ganz ausräumen, dass Arbeitsmarktpolitik im Rahmen von Beschäftigungsgesellschaften auch genutzt wird, um städtische Haushalte kreativ zu entlasten. Wo bestimmte Dienstleistungen seitens der Kommunen nicht mehr angeboten werden, können diese, ohne gegen das Zusätzlichkeitsgebot zu verstoßen, von Beschäftigungsgesellschaften erbracht werden. Auf diese Weise lassen sich Kosten elegant auf andere Kostenträger, wie z. B. die Bundesanstalt für Arbeit, übertragen. So verständlich diese Politik im Einzelfall ist, so wenig trägt sie zur Überwindung struktureller Arbeitslosigkeit bei.

Aus dieser Perspektive lässt sich zum öffentlich geförderten Beschäftigungssektor (ÖBS) Folgendes sagen:

Die im Ruhrgebiet praktizierte Arbeitsmarktpolitik hat zwar bisher zur Vermeidung einer massenhaften Verelendung beigetragen, sie hat aber mit ihren kurzfristigen und patchworkartigen Maßnahmen das Arbeitsmarktproblem in Form der Massenarbeitslosigkeit nicht lösen können.⁴ Dies ist auch nicht zu erwarten angesichts des konzeptionellen Zuschnitts und noch weniger angesichts der anstehenden Umlenkung der EU-Fördermittel ab 2006.

Damit wird deutlich, wovon der ÖBS sich qualitativ erkennbar absetzen muss, wenn er etwas anderes sein will als eine ostdeutsche Variante altbundesrepublikanischer Arbeitsmarktpolitik mit begrenztem Erfolg: Der ÖBS darf sich nicht als ein zweiter Arbeitsmarkt verstehen.

Er muss sich vielmehr als ein wesentliches Element in der Transformation der traditionellen Industriegesellschaft hin zu einer Informations- und Wissensgesellschaft verstehen (wie immer diese zukünftig genauer zu definieren ist) mit dem Ziel, zur Realisierung sozialer Gerechtigkeit beizutragen, die sich in Gestalt von Beteiligungs-, Bedarfs-, Leistungs-, Verfahrens- und intergenerativer Gerechtigkeit⁵ konkretisiert.

In den alten Bundesländern wird dies unter den Stichworten „Neuer Gesellschaftsvertrag“ und „Drittes System“ (Dritter Sektor) diskutiert.⁶ Vieles davon lässt sich – so scheint mir – konstruktiv und gegenseitig befruchtend mit dem Konzept des ÖBS ver-

⁴ Vgl. dazu Wissen, Markus: Die Peripherie in der Metropole. Zur Regulation sozialräumlicher Polarisierung in Nordrhein-Westfalen, Münster 2000. Wissen untersucht in dieser Arbeit die Strukturpolitik der nordrhein-westfälischen Landesregierungen seit Mitte der sechziger Jahre. Er kommt zu dem Schluss, dass es sich dabei eher um ein „Durchwursteln“ („Muddling-through“) als um eine zielgerichtete Politik handelt.

⁵ Vgl. dazu *Ökumenisch-sozialethischer Arbeitskreis NRW*: Auf dem Weg zu einer Neubestimmung von Arbeit, Einkommen und Leben. Thesen zur Arbeit der Zukunft. Bochum, im April 2000, in: Belitz, Wolfgang/Klute, Jürgen/Schneider, Hans-Udo: Die Zukunft der Arbeit in einem neuen Gesellschaftsvertrag, Münster 2001, S. 247ff., insbes. S. 254.

⁶ Vgl. dazu Belitz, Wolfgang/Klute, Jürgen/Schneider, Hans-Udo: Die Zukunft der Arbeit in einem neuen Gesellschaftsvertrag, Münster 2001. Dieser Band vermittelt u. a. einen Überblick über diese Diskussion, und er enthält eine ausführliche Literaturübersicht zu den Themenkomplexen „Zukunft der Arbeit“, „Neuer Gesellschaftsvertrag“ und „Drittes System“ (Stand: Juni 2001).

knüpfen (nur der Begriff ÖBS sollte durch einen treffenderen und attraktiveren ersetzt werden; er klingt zu sehr nach zweitem Arbeitsmarkt statt nach einer zukunftssträchtigen Alternative).

Gemeinsam ist diesen Diskussionslinien das Interesse an einem Ausbau und einer Stärkung eines Systems, das zwischen Staat und Markt angesiedelt ist – anknüpfend an den bisherigen Non-Profit- bzw. Dritten Sektor. Ein solches „Drittes System“ stellt den zukünftigen Rahmen, in dem gesellschaftlich sinnvolle und gewollte, aber nicht marktgängige Arbeit anzusiedeln ist.⁷

Vor dem Hintergrund des rückläufigen Erwerbsarbeitsvolumens und der sich infolge technischer Entwicklungen stark verändernden Arbeitswelt ist m. E. parallel zum Aufbau eines ÖBS/Dritten Systems eine Neudefinition des derzeit ausschließlich auf Erwerbsarbeit fixierten Arbeitsbegriffs unumgänglich.⁸ Die für die Industriearbeit kenn-

⁷ Ein Beispiel sind die sozialen Genossenschaften in Italien.

⁸ Um Missverständnissen bzw. um einer auf Extrempositionen verkürzten Diskussion entgegenzuwirken, scheinen mir ein paar Erläuterungen zu diesem Thema nötig:

Verhandelt wird dieses Thema unter der Überschrift „Das Ende der Arbeit“. Der These vom Ende der Arbeit wird immer wieder entgegengehalten, dass es genug Arbeit gebe (wobei zurückzufragen ist, von welcher Qualität die Arbeit ist, und mit was für einem Einkommen sie ausgestattet ist). Die These vom Ende der Arbeit impliziert aber keineswegs, dass es zukünftig überhaupt keine Arbeit mehr gäbe. Sie besagt auch nicht, dass es zukünftig keine industrielle Produktion in den traditionellen Industrieländern mehr gäbe. Sie thematisiert vielmehr, dass die Zahl der Erwerbsarbeitsplätze in der produzierenden Industrie und in der klassischen Verwaltung aufgrund moderner digitaler Informationstechnologie seit geraumer Zeit dramatisch zurückgeht, ohne dass das Ende dieses Prozesses derzeit absehbar wäre. Weiterhin thematisiert sie, dass sich Hand in Hand mit dem Verlust von Arbeitsplätzen aufgrund moderner digitaler Informationstechnologie die Organisation von (Erwerbs)Arbeit verändert. Und schließlich verweist sie darauf, dass sich die Nachfrage nach Erwerbsarbeit aufgrund verbesserter Ausbildungsmöglichkeiten für Frauen erhöht hat.

Dem Verlust an Erwerbsarbeitsplätzen in der klassischen Industrie und Verwaltung – so die VertreterInnen der These vom Ende der Arbeit – steht bisher kein quantitativer und qualitativer Ersatz an Arbeitsplätzen in anderen Bereichen gegenüber. D. h. aber nicht, dass es zukünftig überhaupt keine Erwerbsarbeit mehr gäbe. Es wird nur aller Voraussicht nach deutlich weniger sein als auf dem historischen Höhepunkt der klassischen Industriegesellschaften. Ein immer größer werdender Teil der Produktion und der Verwaltung der Produktion wird von Computern und computergesteuerten Maschinen ausgeführt, die über Internet und Intranet untereinander Informationen austauschen und zunehmend auch automatisiert Geschäfte abschließen werden.

Die gewiss provokante These vom Ende der Arbeit zielt darauf, bewusst zu machen, dass wir es mit einer tiefer gehenden Krise der Industriegesellschaften zu tun haben, als dass sie im Zuge konjunktureller Aufwärtsbewegungen oder aufgrund temporärer branchenspezifischer Mehrbedarfe an Fachkräften (Stichwort: Greencard) zu überwinden wäre.

Die jetzige Bundesregierung unter Kanzler Gerhard Schröder hat lange auf den demographischen Wandel als Lösungsweg gesetzt. Die arbeitsmarktpolitische Wirkung lässt bis heute auf sich warten. Auch wenn die demographische Entwicklung grundsätzlich ein zu berücksichtigender Arbeitsmarktfaktor ist: Die Arbeitsmarktprobleme wird sie nicht lösen.

Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen unter Ministerpräsident Wolfgang Clement setzt auf eine verstärkte Umwandlung von familiärer Hausarbeit in bezahlte Dienstleistungsarbeitsplätze. Dieser Lösungsweg setzt voraus, dass entsprechend Kaufkraft zur Verfügung steht und eine

zeichnende scharfe Abgrenzung zwischen Wohn- und Arbeitsbereich sowie zwischen Arbeitszeit und Freizeit wird weiter aufweichen. Die zeitliche Dominanz und die hohe gesellschaftliche Wertigkeit der industriellen Erwerbsarbeit (gegenüber anderen Formen der Arbeit) wird sich relativieren. In einer hoch automatisierten und leistungsfähigen Volkswirtschaft lässt sich letztlich nicht mehr begründen, warum der größte Teil der Lebenszeit eines Menschen für (entfremdete) Erwerbsarbeit aufgewendet werden sollte. Dieser kulturelle Aspekt sollte in der Konzeption eines ÖBS/Dritten Systems nicht übergangen werden.

Damit stellt sich die Frage, inwieweit die Erwerbsarbeit zukünftig noch ihre für die Industriegesellschaften kennzeichnenden Funktionen der Einkommensverteilung sowie der Speisung der sozialen Sicherungssysteme erfüllen und inwieweit sie die Basis persönlicher Autonomie bilden kann. Konkret stellt sich die Frage nach einer parallelen Einkommensquelle zum Erwerbsarbeitseinkommen und nach der Finanzierung eines ÖBS/Dritten Systems, in dem neue Formen von Erwerbsarbeit zu organisieren sind.

Die enormen Finanzmittel, die aufgewendet werden, um die Arbeitslosigkeit und um Steuergeschenke an die Wirtschaft zu finanzieren, zeigen, dass unsere Gesellschaft

ausreichende Zahl von Privathaushalten prinzipiell bereit ist, Hausarbeiten auszulagern. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob eine Monetarisierung von Hausarbeit wünschenswert ist. Denn sie bedeutet eine Ausweitung der Ökonomisierung, also die Unterwerfung eines weiteren Teils unseres täglichen Lebens, unserer Gesellschaft unter die Logik der Profitmaximierung.

Das Konzept der Monetarisierung von Hausarbeit ist verknüpft mit dem Kombilohn-Modell. Durch den Kombilohn sollen diese privathaushaltsbezogenen Dienstleistungen für einen quantitativ relevanten Kundenkreis finanziell attraktiv bzw. überhaupt erst bezahlbar gemacht werden. Doch das u. a. auch von NRW-Arbeitsminister Harald Schartau propagierte Kombilohn-Modell rechnet sich laut einer gerade veröffentlichten Untersuchung des Bonner Instituts zur Zukunft der Arbeit nicht. Es ist zu teuer für die öffentliche Hand, lädt zum Missbrauch ein und würde nur einen Bruchteil der erhofften neuen Arbeitsplätze bringen. Vgl. Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 18. Mai 2002: Kombilohn-Modell löst die Job-Misere nicht.

Diese Untersuchung bestätigt m. E., dass die Frage der Zahl der Erwerbsarbeitsplätze nur sehr bedingt eine Kner Utopie einer neuen Arbeit ist dies ostenfrage ist. Der eigentliche Jobkiller im Bereich der marktwirtschaftlich organisierten Erwerbsarbeit ist die technologische Entwicklung. Aus diesem Grund kann auch eine ohne Zweifel wünschenswerte Ausweitung der Umwelttechnologie nur sehr begrenzt zur Lösung der „Job-Misere“ beitragen.

Gegenwärtig scheinen sich lediglich direkte personenbezogene Dienstleistungen (kulturelle, soziale, medizinische, pflegerische Dienstleistungen und Dienstleistungen im Bildungsbereich) weitgehend einem Ersatz durch Technik zu entziehen. Aber auch diese personenbezogenen Dienstleistungen werden die oben genannten Verluste an Arbeitsplätzen nicht vollständig kompensieren können.

Aufgrund der skizzierten Sachlage votieren die VertreterInnen der These vom Ende der Arbeit für eine tief gehende Neuorganisation der (Erwerbs)Arbeit, der Einkommenssicherung und der sozialen Sicherungssysteme. Für die links der Mitte stehenden VertreterInnen der These vom Ende der Arbeit bzw. ein gesellschaftliches Projekt, dass substantiell verknüpft ist mit der Frage nach Emanzipation und sozialer Gerechtigkeit. Der ÖBS (nach der Definition, die sich während des ÖBS-Kongresses herauskristallisierte) bzw. ein „Drittes System“ sind ein elementarer Bestandteil dieses Projektes.

über die Ressourcen verfügt, die Frage im Sinne sozialer Gerechtigkeit zu beantworten: Die heutige Armut in den Krisenregionen der Bundesrepublik kann aus dem Reichtum dieser Gesellschaft überwunden werden. Ob dies geschieht, ist in hohem Maße von der in unserer Gesellschaft vorherrschenden Ideologie abhängig. Es ist eine Frage politischer Durchsetzbarkeit und insofern eine Machtfrage.

Der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor als Instrument der Arbeitsmarktpolitik

Einführung

Der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor (ÖBS) – Stadtteil- und Sozialgenossenschaften als Keimzellen von selbstbestimmtem Arbeiten und Wirtschaftsdemokratie

Die Idee des öffentlich geförderten Beschäftigungssektors ist nicht so neu, dass ich sie hier grundlegend vorstellen müsste. Aber andererseits ist das Konzept immer noch so jung, dass es schwierig ist, über Erfahrungen zu reden und auf dieser Grundlage weitere Entwicklungsperspektiven zu entwerfen. Das kann man vor allem deshalb nicht machen, weil es den ÖBS – zumindest wie wir ihn immer verstanden haben – überhaupt noch nicht gibt. Es gibt jede Menge öffentliche Beschäftigung, die zwischen Staat und Markt angesiedelt ist, aber es gibt keinen eigenständigen Sektor öffentlich geförderter Beschäftigung. Es geht an der Idee vorbei, wenn wir das Flickwerk unterschiedlicher Arbeitsbeschaffungs- und Beschäftigungsförderungsmaßnahmen allesamt mit dem Etikett öffentlich geförderter Beschäftigungssektor versehen. Es geht an der Idee nicht deshalb vorbei, weil das, was da getan wird, keinen Sinn machte, sondern nur deshalb, weil diesem Sammelsurium unterschiedlicher Maßnahmen so ziemlich alles fehlt, was sich die verschiedenen Vordenkerinnen und Vordenker des ÖBS einmal ausgedacht haben.

Worüber also soll man reden, wenn noch nicht genügend Erfahrungen vorliegen, um so etwas wie eine Zukunftsperspektive des ÖBS zu entwerfen?

Ich will deshalb einfach aus meiner Perspektive, nämlich der der Senatorin für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz schildern, wie sich mir die Notwendigkeit und die Chancen des ÖBS nach meinen ersten 100 Tagen darstellen. Dies ist zugegebenermaßen eine kurze, eine viel zu kurze Zeitspanne. Aber gleichzeitig eine mit so vielen bedrückenden wie auch ermunternden Eindrücken angefüllte Zeit, dass ich mir unser ziemlich abstraktes ÖBS-Projekt nunmehr in sehr viel konkreteren Dimensionen vorstellen kann. Und vielleicht gelingt es, Anregungen für die anschließende Diskussion in den Arbeitsgruppen zu liefern.

Die erste Erfahrung

Die wohl wichtigste Aussage unseres ÖBS-Konzeptes, mit der wir uns schon immer von der reinen Beschäftigungspolitik und dem so genannten „zweiten Arbeitsmarkt“ unterschieden haben, war die Feststellung, dass es eines solchen Sektors bedarf, um grundlegende gesellschaftliche Defizite zu beseitigen. Es geht aber nicht nur um Defizite an Arbeitsplätzen, sondern vor allem um Defizite in der öffentlichen Daseinsvorsorge und um dringend notwendige Leistungen zur Aufrechterhaltung des gesellschaftlichen Zusammenhangs.

Aus meiner heutigen Perspektive sehe ich nicht nur erhebliche und erschreckende Defizite in den Leistungen, die traditionell die öffentliche Hand zu erbringen hätte, um die soziale und kulturelle Infrastruktur des Gemeinwesens zu sichern. Ich sehe vor allem beängstigende Defizite dort, wo unsere traditionellen sozialen Instrumente und Strukturen vor neuen Anforderungen versagen.

Es ist zwar richtig, dass die Jahrzehnte der Massenarbeitslosigkeit und die fast ebenso alte Sparpolitik das Ausmaß der sozialen Notlagen vergrößert haben. Aber gravierender noch ist, dass diese rein zahlenmäßige Ausweitung sozialer Notsituationen mit einer dramatischen Veränderung aller gesellschaftlichen Strukturen zusammenfällt. Oder anders gesagt: Wir haben nicht nur mehr Arme, wir haben auch andere Formen von Armut. Und was noch wichtiger ist: Es gibt viel mehr Anlässe, arm zu werden, seine Wohnung zu verlieren, schutzlos zu werden und völlig aus dem normalen Alltagsleben herauszufallen.

Wir sehen zwar alle die Zunahme von Armut und Obdachlosigkeit, die bettelnden Menschen vor den Kaufhallen und die sichtbaren gesundheitlichen Zerstörungen dieser Menschen – sei es durch Suchtkrankheiten, mehr noch aber durch mangelhafte gesundheitliche Versorgung – aber wir sehen nicht, was sie dahin gebracht hat.

In der Regel steht am Anfang die Arbeitslosigkeit, aber Arbeitslosigkeit führt nicht zwangsläufig in eine solche soziale Not, dass am Ende Obdachlosigkeit und körperlicher Zerfall stehen.

Man muss auch sehen, in welcher Gesellschaft die Menschen heute arbeitslos werden, um die Wege in das absolute soziale Abseits zu begreifen. Und man muss sich andererseits auch unsere heutige Arbeitswelt anschauen, um zu begreifen, wie schwer es ist, in sie zurückzukehren, wenn man erst einmal an den gesellschaftlichen Rand gedrängt wurde. Betrachten wir zunächst die erste Perspektive, den Weg in die soziale Ausweglosigkeit.

Menschen, die arbeitslos werden, sind schon immer in eine komplizierte Mischung aus materiellen, sozialen und psychischen Problemen geraten. Materielle Sicherheiten gehen verloren, wichtige Sozialkontakte lösen sich auf und nebenbei breiten sich Selbstzweifel und Gefühle der Wertlosigkeit aus. Daraus entstehen Beziehungskonflikte, die häufig genug in Scheidungen und Familienauflösungen münden, aber auch den Weg in die Sucht öffnen oder ernsthafte psychische Erkrankungen nach sich ziehen.

Nun muss man sich vor Augen halten, dass all diese immer schon relevanten Gefahren heute in einer sozialen Umwelt stattfinden, die von zunehmender Vereinzelung geprägt ist und in der soziale Kontakte viel mehr als früher vom Geld abhängen. In einer Gesellschaft, in der immer mehr nur noch durch Bares zu haben ist, genügt bereits eine relativ geringe Einkommensbeschränkung, um viel, sehr viel an sozialer Einbindung zu verlieren. Wer heute auf Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe angewiesen ist oder auch nur Sozialhilfe bezieht, muss rein rechnerisch betrachtet weder hungern noch mit dem Verlust seiner Wohnung rechnen. Anders als noch in den zwanziger und dreißiger Jahren des vergangenen Jahrhunderts geht Arbeitslosigkeit nicht mit körperlicher

Unterernährung einher, aber die Betroffenen leiden unter erschreckender sozialer Unterversorgung.

Unter der Privatisierung und Kommerzialisierung von Sozial- und Kultureinrichtungen oder Freizeitaktivitäten leiden heute alle Menschen mit durchschnittlichen Einkommen. Aber wer aus solch einer Einkommensgruppe in die Arbeitslosigkeit gestoßen wird, verliert mit seinem Arbeitsplatz nicht selten auch seinen gewohnten Platz im sozialen Umfeld.

Ich will die darauf entstehenden Abwärtskarrieren nicht bis zum Ende malen und unterstelle einfach einmal, dass den meisten hier Anwesenden bekannt ist, welche zahlreichen anderen Faktoren, wie etwa eine hohe Verschuldung zusätzlich dazu beitragen, dass unter diesen Bedingungen immer weniger Menschen die Kraft aufbringen, dem Weg ins soziale Abseits zu entkommen. Doch zwei Dinge möchte ich für unsere weiteren Überlegungen festhalten: Es gibt einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen den modernen, d. h. unseren gesellschaftlichen Umständen entsprechenden Lebensrisiken und der angeblich modernen Dienstleistungsgesellschaft. Die Menschen werden mit völlig neuen Risiken konfrontiert, wenn sie ihren Arbeitsplatz verlieren, und sie müssen mit ganz anderen Verlusten fertig werden, wenn sie einen Teil ihres Einkommens verlieren.

Folgt man dieser These, dann muss ernsthaft darüber nachgedacht werden, welche Angebote die Gesellschaft bereitzuhalten hat, welche Strukturen sie aufbauen muss, damit der Verlust des Arbeitsplatzes nicht zwangsläufig zu einem Verlust des sozialen Zusammenhangs führt.

Ein wichtiger Ausgangspunkt ist auch die so genannte alternde Gesellschaft. Die Vielfalt der Kulturen, die Lebensbedingungen vieler Kinder und Jugendlichen verlangen neue Angebote der Daseinsvorsorge. Die Sonntagsöffnung der Videotheken ist keine Lösung.

Überall, wo ich in den vergangenen ersten Monaten meiner Amtszeit in soziale Brennpunkte vorgestoßen bin, habe ich sehr konkrete Hinweise dafür gefunden, was ein effizienter öffentlich geförderter Beschäftigungssektor leisten muss, der nicht nur Beschäftigung sichert, sondern zur öffentlichen Daseinsvorsorge und damit zum sozialen Zusammenhalt sowie zur Zukunftsfähigkeit beiträgt.

Die zweite Erfahrung

Es gibt in dieser von kaum vorstellbarer Finanznot gebeutelten Stadt nicht nur unvorstellbare Not und soziale Einrichtungen, bei denen man sich wundern muss, wie sie all die Sparwellen der vergangenen Jahre überstanden haben, sondern es gibt auch bewundernswerte Beispiele für soziale Kreativität, Engagement und Improvisation. Ich habe Einrichtungen für die Ärmsten der Armen kennen gelernt, deren erstaunliche Leistungsfähigkeit mit einer ebenso erstaunlichen Fähigkeit zur Missachtung gesetzlicher Vorschriften und bedenklicher Interpretation von Finanzierungsrichtlinien ein-

hergeht. Es sind dies immer Einrichtungen, die in der Grauzone zwischen Staat und Markt angesiedelt sind.

Wir fördern diese Projekte meist mehr schlecht als recht, und wir müssen sie Richtlinien unterwerfen, die von Juristen oder Verwaltungsfachleuten erdacht wurden, die ihre Prinzipien aus einer gänzlich anderen Welt haben. Das Letztere ist manchmal schlimmer als die kleinliche Mittelzuweisung.

Noch etwas anderes ist mir aufgefallen. Die Kreativität und das soziale Engagement der dort Beschäftigten werden nicht nur durch das Reglement der Gesetze und Vorschriften eher behindert als gefördert, sondern die Beschäftigten leisten auch etwas, was von ihnen gar nicht erwartet wird. Sie erschließen in ihrem Umfeld ein ehrenamtliches oder – wenn man so will – bürgerschaftliches Engagement, ohne das sie den Zweck ihrer Tätigkeit gar nicht erreichen würden.

Kürzlich habe ich eine Einrichtung für obdachlose Männer besucht, die mir aufgrund der oben genannten Merkmale geradezu beispielhaft in Erinnerung bleiben wird. Erstens war da das Problem der Verwaltungsvorschriften und des gesetzlichen Reinheitsgebots. Meinen gewissenhaft und sorgfältig arbeitenden Mitarbeitern in der Behörde stehen angesichts des dortigen Umgangs mit den gesetzlichen Vorgaben manchmal die Haare zu Berge. Nein, schlimmer noch. Wenn ich an meine früheren Kolleginnen und Kollegen im Bundestagsausschuss für Arbeit und Sozialordnung denke, dann weiß ich, dass sie nicht im Mindesten ahnen, wofür sie eigentlich ihre Gesetze verabschieden.

Zweitens heißt das aber, dass die wirklich kreativen sozialen Projekte erfolgreich sind, weil sie anders als eine Verwaltung handeln und eine Praxis entwickelt haben, durch die Integrationsleistungen erbracht werden, die unbezahlbar sind, weil sie viel mit Mitmenschlichkeit zu tun haben. Wir denken, finanzieren oder kontrollieren nach Fallzahlen und Regelsätzen und übersehen dabei, dass das eigentliche Ziel nicht allein in der möglichst kostengünstigen Bearbeitung möglichst vieler Fälle besteht, sondern im Aufbau neuer sozialer Strukturen und der Rückgewinnung gesellschaftlicher Bindungskraft. Und tatsächlich kann ich immer wieder beobachten, wie selbst organisierte soziale Projekte jenseits aller Regelsätze und Fallzahlenstatistik soziale Gemeinschaften schaffen, in ihrem Wirkungsbereich ein durch keine Statistik erfassbares ehrenamtliches Engagement hervorrufen und die Selbstorganisationsfähigkeit sozialer Basisstrukturen zurückgewinnen.

Die Erfolge solcher Projekte entziehen sich unserer durch Haushaltstitel und Durchführungsverordnungen eingeengten Wahrnehmung – und das ist für mich eine wichtige neue Erfahrung.

Was bedeuten diese Erfahrungen für den ÖBS?

Die Leistungsfähigkeit und Effizienz dieser sozialen Projekte entstehen offensichtlich auch aus dem Umstand, dass sie das sozial Notwendige mit sehr viel mehr Alltagsnähe sehen, Bedarfe erkennen und flexibel auf konkrete Bedingungen reagieren.

Und wenn es denn so ungeheuer wichtig ist, den Vereinzelungs- und Ausgrenzungstendenzen unserer umgekrempelten Gesellschaft entgegenzutreten, wenn es darauf ankommt, neue soziale Zusammenhänge zu schaffen, um die in Not geratenen Menschen in die Gesellschaft zurückzuholen, dann brauchen wir einen relativ autonomen Sektor zwischen staatlicher und marktförmiger Regulation, der durch soziales Engagement, Alltagsnähe und nachbarschaftliche Kooperation geprägt ist. Das ist nach meiner Überzeugung der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor, dessen besondere Bedeutung sich nicht in dem irreführenden Begriff „Beschäftigungs-Sektor“ ausdrückt, sondern in der „öffentlichen Förderung“ sozial unverzichtbarer Aufgaben.

Die dritte Erfahrung

Für den öffentlich geförderten Beschäftigungssektor werden zwar noch große Anstrengungen notwendig sein, ehe er sowohl öffentliche Anerkennung als auch die notwendige staatliche Förderung erhält, doch seine Keimformen sind längst vorhanden.

Ein Beispiel aus Berlin ist der Vertrag über Stadtteilzentren:

Vordergründig sieht es so aus, als würde mit diesem zwischen dem Land Berlin und dem Paritätischen Wohlfahrtsverband bestehenden bzw. neu abzuschließenden Vertrag lediglich eine Art Leistungsvereinbarung getroffen. Der Vertrag bietet jedoch weit mehr. Im Unterschied zu den meisten anderen großen Städten oder Bundesländern, wo ebenfalls Leistungsvereinbarungen mit freien Trägern getroffen werden, formuliert der gegenwärtig neu zu verhandelnde Vertrag des Landes Berlin beispielsweise Ziele, die weit über den üblichen Rahmen hinausgehen.

So heißt es z. B. in der Präambel:

„Beteiligung und Eigeninitiative sind von zentraler Bedeutung für tragfähige Strukturen der lokalen Daseinsvorsorge. Sie bedürfen jedoch der kompetenten, professionellen und leistungsgerechten Unterstützung, die insbesondere dem selbstbestimmten Engagement der Bürgerinnen und Bürger in den Stadtteilen und den gewachsenen Strukturen vor Ort angemessen Rechnung trägt.“

Und genau das ist eine zentrale Anforderung, die wir immer in unserem ÖBS-Konzept erhoben haben: Die Projekte des ÖBS sollen nicht nur gesellschaftlich sinnvolle, gemeinnützige und die Reproduktion der Gesellschaft unterstützende Aufgaben wahrnehmen, sie müssen sich auch daran messen lassen, ob sie die Selbstorganisationsfähigkeit der Gesellschaft, die Entbürokratisierung, die Dezentralisierung und das bürgerschaftliche Engagement fördern.

Wir unterscheiden uns gleichzeitig scharf von allen politischen Kräften, die das so genannte Ehrenamt wieder entdecken, weil es den staatlichen Rückzug kompensieren soll. Es geht uns im Gegensatz zu diesen Kräften nicht um kostenlose Lückenbüßer, die das ausgedünnte soziale Netz zusammenhalten. Wir wollen kein Zurück zur bürgerlichen Wohltätigkeit des 19. Jahrhunderts, wo sich die Frauen der wohlhabenden Familien neben ihren anstrengenden Unterhaltungen auch noch ein wenig um die Ar-

menpflege kümmern. Wir wollen keine Mildtätigkeit organisieren helfen, sondern die soziale Selbsttätigkeit und kulturelle Eigentätigkeit der sozialen Basiseinheiten neu entwickeln helfen. So heißt es denn auch in dem angesprochenen Dokument:

„Gegenstand des Vertrages ist der Erhalt und die Bildung stabiler und lokal verankerter Strukturen zur Realisierung des folgenden Aufgabenprofils:

- Vernetzung und Integration im Stadtteil,
- Bürgerbeteiligung, Quartiersentwicklung und Verbesserung der Lebensqualität,
- Selbsthilfeförderung und -unterstützung,
- Stärkung des bürgerschaftlichen und ehrenamtlichen Engagements,
- Förderung von Nachbarschaftsbeziehungen und gegenseitiger Hilfe,
- Generations- und kulturübergreifende Arbeit.“

Genau genommen handelt es sich bei dieser Aufgabenbeschreibung um ein politisches Konzept zur Wiederherstellung von Nachbarschaftsbeziehungen, sozialen Netzwerken und all den unverzichtbaren, uns aber inzwischen verloren gegangenen Strukturen eines intakten Gemeinwesens, also um die Grundidee des ÖBS.

Ich will nicht leugnen, dass es zwischen den Grundsätzen bzw. Zielen des Vertrages und der wirklichen Praxis klaffertiefe Widersprüche gibt, unter denen die Länder leiden. Da ist die Vermögensteuer nur ein Grund, die Eichelsche Steuerreform ein weiterer, noch gravierenderer. Und neben dem finanziellen gibt es ein anderes Defizit: Es betrifft die notwendige Professionalisierung dieser Projekte. So bemerkenswert die Kreativität der dort beteiligten Bürgerinnen und Bürger wie der Beschäftigten auch sein mag, guter Wille allein ist bei den anstehenden Aufgaben nicht ausreichend. Der ÖBS braucht eine eigene Dienstleistungsstruktur für Verwaltung, technische Unterstützung, Beratung und qualifizierte Ausbildung, aber er braucht auch wissenschaftliche Begleitung. Und obwohl auch das alles Geld kostet, ist hier nicht das Geld entscheidend, sondern der politische Wille zur Entwicklung einer solchen Struktur. Denn die hier notwendigen Mittel machen sich allemal bezahlt durch höhere Effizienz und die Vermeidung von überflüssigem Dilettantismus. Damit sind wir wieder beim Geld. Ja, der ÖBS kostet Geld, auch wenn es gelingt, einzelne Projekte, die sich tragen, in die Marktwirtschaft zu entlassen. Viele Projekte des ÖBS werden dauerhafte öffentliche Förderung nötig haben, weil sie Arbeit machen, die sich nicht rechnet und weil sie mit Menschen zu tun haben. Diese Kosten rechnen sich nur gegen gesellschaftliche Kosten zur Beseitigung von Obdachlosigkeit und psychischer Zerstörung.

Zum Abschluss

Ein Defizit der bisherigen ÖBS-Diskussionen ist die Rolle von Betrieben mit unterschiedlicher Rechtsform. Hierbei ist vor allem die Genossenschaftsidee zu nennen, die sich mit dem ÖBS überschneiden könnte. Im Rahmen der von der Europäischen

Kommission aufgenommenen Diskussion zum „Dritten System“ bekommt diese Fragestellung einen neuen Stellenwert. Von der EU werden Erfahrungen aus den europäischen Ländern aufgenommen und gesetzliche Rahmenbedingungen sowie eigene Förderprogramme konzipiert.

Obwohl das Genossenschaftsrecht den Begriff „Sozialgenossenschaft“ nicht kennt, wird diese Bezeichnung einem sehr breiten Spektrum von Genossenschaften zugeordnet, deren Beschäftigte oder Mitglieder selbstverwaltet im sozialen Sektor arbeiten. Solidarische Genossenschaften greifen verstärkt auf das Ehrenamt zurück. D. h., ein Teil der Leistungen wird nicht entlohnt, sondern durch Arbeitsleistungen (z. B. Tauschringe) erbracht. Professionelle Genossenschaften bieten ihr Leistungsspektrum, soziokulturelle Dienstleistungen, am Markt an. Insofern sind sie Produktivgenossenschaften, wie sie auch das Genossenschaftsrecht kennt. Bei der Debatte innerhalb der Genossenschaftsbewegung schlagen Fachleute eine Koppelung von so genannten Förder- und Produktivgenossenschaften vor, u. a., um die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Dazu gehören auch Schritte, die die Gründung von Genossenschaften durch Arbeitslose erleichtern.

Darüber hinaus sieht das Netzwerk Genossenschaften, das vor zwei Jahren auf Initiative des DGB-Landesbezirks Berlin-Brandenburg gegründet wurde, in der Förderung bestehender und der Neugründung von Genossenschaften einen Beitrag zur Verbesserung der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Situation. Und auch in Berlin gibt es einige Beispiele von Genosschaftsmodellen, die Defizite in der öffentlichen Daseinsvorsorge abbauen und Arbeitsplätze schaffen. Es gilt, entsprechende gesetzliche Regelungen und Beratungsformen zu schaffen, um die Probleme bei der Gründung von Genossenschaften abzubauen und insbesondere die Entwicklung so genannter Sozialgenossenschaften zu fördern.

In der Koalitionsvereinbarung der rot-roten Koalition in Berlin ist ein Modellversuch „Stadtteil- und Produktivgenossenschaften“ vorgesehen. Internationale Erfahrungen sollen aufgegriffen und in einem Modellversuch Arbeitslosen und Sozialhilfeberechtigten Unterstützung angeboten werden, die sich über genossenschaftliche Existenzgründungen Perspektiven selbstbestimmter Arbeit erschließen wollen.

Tatsache ist, dass viele Arbeitslose und SozialhilfeempfängerInnen motiviert und qualifiziert sind, eine sinnvolle Tätigkeit aufzunehmen. Viele haben „Maßnahmekarrieren“ mit einem hohen Grad an Fremdbestimmung hinter sich. Das Gefühl der Verfügbarkeit durch das Arbeits- oder Sozialamt ohne mittelfristige selbstbestimmte Lebensperspektive, durch Bürokratien, Hierarchien und Befristung der bisherigen Maßnahmen machen für die Betroffenen eine Identifikation mit diesen arbeitsmarktpolitischen Angeboten so gut wie unmöglich. Gemeinsam, selbstbestimmt und hierarchiefrei sinnvolle Arbeit leisten, wäre für viele vermutlich eine wirkliche Alternative zu ihrem jetzigen betreuten Dasein in den Fängen der traditionellen Arbeitsförderpolitik. Für linke Politik muss diese konditionierte Bereitschaft zu selbstbestimmtem Handeln als eine auszugestaltende Verpflichtung angesehen werden.

Auch die PDS im Berliner Abgeordnetenhaus hat Vorschläge entwickelt, wie das Konzept der sozialen Genossenschaften umzusetzen ist. Die Gründung von Stadtteilgenossenschaften soll in jenen Stadtteilen unterstützt werden, in denen sowohl die Problemlagen als auch engagierte AkteurInnen existieren. Neben den Bereichen des so genannten Quartiersmanagements wäre an Sanierungsgebiete und Großsiedlungen zu denken. Notwendig wäre eine allgemein akzeptierte Aufgaben- und Auftragszuweisung in Kooperation mit ansässigen Kleinunternehmen und anderen lokalen Akteuren. Dazu könnten u. a. gehören: Maßnahmen der beschäftigungswirksamen Investitionsvergabe nach dem SGB III, Grünflächenpflege bei Wohnungsbaugesellschaften und anderen öffentlichen und privaten Institutionen, nicht über die Pflegeversicherung abgesicherte Leistungen für Ältere und chronisch Erkrankte in Kooperation mit Sozialstationen, z. B. Einkaufen, Wohnung reinigen, kleinere Reparaturen usw.

Die Genossenschaften sollen vor allem Zugang zu den Existenzgründerfördermitteln erhalten wie auch in entsprechende Programme der Europäischen Union einbezogen werden. Außerdem sollen die Möglichkeiten des § 10 SGB III, des so genannten Experimentiertopfes, zur Unterstützung von Existenzgründungen durch Genossenschaften genutzt werden.

Nun sind Stadtteilgenossenschaften nicht nur graue Theorie. Es gibt Beispiele in Berlin. Dazu zählt u. a. die Stadtteilgenossenschaft im Wedding, für Nichtberliner ein alter Arbeiterbezirk im Westteil der Stadt. Sie wurde am 18.10.2000 von 37 BewohnerInnen, Arbeitslosen, SozialhilfeempfängerInnen und VertreterInnen aus Organisationen im Kiez gegründet. Entstanden ist sie aus dem Kommunalen Forum Wedding, das schon seit einer Reihe von Jahren die stadtteilbezogene Aktivierung der BewohnerInnen, nachbarschaftliche Selbsthilfe und lokale Beschäftigungsinitiativen organisiert. Fast 30 gemeinnützige, öffentliche und private Institutionen arbeiten inzwischen mit, darunter die Projekte „Arbeit und Nachbarschaft – Arbeit statt Sozialhilfe“ und das Projekt „Stadtteilbetrieb“. Beide Projekte haben sich entschieden, die Stadtteilgenossenschaft zu gründen, da diese Rechtsform auf Selbsthilfe, Selbstverantwortung und Selbstverwaltung beruht und die Genossenschaft zudem eine Reihe weiterer Vorteile gegenüber anderen privatrechtlichen Rechtsformen bietet. Die Genossenschaft hat sich inzwischen in verschiedene Geschäftsbereiche aufgeteilt. Der Bereich „Handwerkliche Dienstleistungen“ ist als Meisterbetrieb und potentieller Ausbildungsbetrieb für Jugendliche aus dem Stadtteil konzipiert worden. Angeboten werden u. a. Renovierung, Trockenbau, kleinere Reparaturen und Transporte. Im Bereich „Soziale Dienstleistungen“ werden u. a. Haushaltshilfen, Begleit- und Betreuungsdienste, Transporte und Kurierdienste angeboten. Die Genossenschaft fungiert auch als Dienstleistungsagentur, indem sie beispielsweise Aufträge an das lokale Gewerbe vermittelt und gemeinschaftliche Aufgaben, wie den Aufbau eines Rabattringes koordiniert. Auch hier gilt, VertreterInnen der Genossenschaft sind in verschiedenen Arbeitsgruppen mit dabei.

Lassen Sie mich zum Abschluss noch einen Appell loswerden. Reden wir uns nicht froh; nicht jeder hoffnungsvolle Keim ist bereits der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor. Unsere Vision des ÖBS ist ein wirklich eigenständiger und funktionie-

render gesellschaftlicher Sektor. Wenn wir glauben, dass sich der ÖBS mit ein wenig gutem Willen in die gegenwärtige Sozial- und Beschäftigungspolitik einschmuggeln lässt, dann halte ich das für einen Irrtum. Die Keime des öffentlich geförderten Beschäftigungssektors sind längst gelegt. Damit sie aufgehen, brauchen wir stabile Finanzierungsgrundlagen für die Anschubfinanzierung und Dauerförderung. Die Erfahrungen in Mecklenburg-Vorpommern, aber auch hier in Berlin zeigen, dass die Etablierung des ÖBS nicht ohne Bundesregelungen funktioniert. Mecklenburg-Vorpommern ist mit den gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten wichtige Schritte hin zum ÖBS gegangen, aber zur Etablierung eines eigenen Sektors reichen die Landesmillionen nicht. Von Beginn an haben wir Änderungen im SGB III gefordert, wenigstens Mittel der Bundesanstalt für Arbeit auch für den ÖBS aufwenden zu können. Das wäre ein wichtiger Schritt zur Finanzierung. Die sauberste Lösung ist die Forderung der PDS-Bundestagsfraktion nach einem zentralen Fonds für sozialen und ökologischen Umbau. Den bekommen wir nicht, wenn die Verteilungsverhältnisse so bleiben wie sie sind. Deshalb braucht es nicht nur die Vermögensteuer (Versuche sind gemacht), sondern auch die Umkehr der Eichelschen Steuerreform.

Der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor als Instrument der Arbeitsmarktpolitik

Gut Ding braucht einen Rahmen:
Ökonomische und gesetzliche Bedingungen des ÖBS

Öffentlich geförderte Beschäftigung statt Vermittlungsoffensive – ÖBS und Job-AQTIV im Widerstreit

Vorspann

Das Problem struktureller Arbeitslosigkeit kann nur über zwei Wege behoben werden: Entweder steigt das Angebot an Arbeitsplätzen, was die Nachfrage nach Arbeitskräften erhöhen würde, oder es sinkt das Angebot an Arbeitskräften, wodurch sich der Arbeitskräfteüberhang reduzieren würde. Beides ist leider nicht der Fall.

Steigende Erwerbslosenzahlen und sinkendes Arbeitsplatzangebot prägen den bundesdeutschen Arbeitsmarkt. Die Erwerbstätigenentwicklung ist rückläufig, die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten fiel unter das Niveau von 2000. Dies ist trotz oder wegen des Wirtschaftswachstums der Fall, je nachdem, ob das Problem konjunkturell oder strukturell betrachtet wird. Fakt ist, dass Wirtschaftswachstum strukturell über Rationalisierung herbeigeführt wird, wobei konjunkturell gegenläufige Entwicklungen dies überdecken können. Die jeweiligen Hochs und Tiefs im Dienstleistungssektor geben dafür ein gutes Beispiel.

Die Erwerbslosenquote stieg innerhalb eines Jahres um 4,5 %. Gegenstrategien zur Verknappung des Angebots an Arbeitskräften bleiben leider aus oder sind von marginaler Bedeutung. Das ehemals auch von gewerkschaftlicher Seite diskutierte zentrale Instrument zur Verknappung des vorhandenen Arbeitskräftepotentials, die Arbeitszeitverkürzung, hat sich im Sande verlaufen, war nicht durchsetzbar oder wurde nicht vehement genug verfolgt. Wie auch immer, die wirkungsvollste Strategie zur Verknappung des Arbeitskräfteangebots schlug fehl. Komplementäre Strategien wie die Verlängerung von Bildungszeiten, Altersvorruhestandsregelungen oder der Abbau von Überstunden sind entweder politisch nicht durchsetzbar oder entfalten keine ausreichende quantitative Wirkung, die sich strukturell niederschlägt.

Das Job-AQTIV-Gesetz – die neue Vermittlungsoffensive

Die Bundesregierung startete mit dem *Job-AQTIV-Gesetz* eine so genannte *Vermittlungsoffensive*, doch die Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse, in die vermittelt werden kann, stagniert (März 2001: 38,21 Millionen; November 2001: 39 Millionen). Besonders drastisch ist die Abnahme von sozialversicherungspflichtiger Vollzeitbeschäftigung. Die Anzahl offener Stellenangebote beträgt nur 12 % gemessen an der Zahl der Erwerbslosen und ist zudem um 10 % rückläufig. Der Zugang neu gemeldeter offener Stellen sank innerhalb eines Jahres sogar um 20 %. Neue Arbeitsplätze werden durch verstärkte Vermittlungsbemühungen nicht geschaffen, folglich kann strukturelle Arbeitslosigkeit nicht über verbesserte Vermittlung abgebaut werden.

Verstärkte Vermittlungsanstrengungen nach individueller Beratung und Nachqualifizierung des Arbeitslosen können zwei Vorteile haben: Offene Stellen können durch „passgenauen“ Zuschnitt besetzt werden, die sonst unbesetzt bleiben. Doch die Meldungen der offenen Stellen sind rückläufig und betragen ohnehin nur 12 % des anwachsenden Bestandes an Erwerbslosen. Der zweite Vorteil ist die Organisation des Drehtüreffektes, was für Einzelne eine Chance sein kann. Für viele Erwerbslose ist die zeitweise Durchbrechung der oft belastenden „Untätigkeit im Leistungsbezug“ eine notwendige psychische Voraussetzung, sein oder ihr Leben weiter organisieren zu können. Anderen dient sie zur Abwehr eines Entwertungsprozesses vorhandener Qualifikationen, der für Langzeitarbeitslose „automatisch“ vorgegeben ist. Die Anzahl der Langzeitarbeitslosen geht durch verstärkte Vermittlungsbemühungen eventuell zurück, die Anzahl der Arbeitslosen insgesamt aber nicht.

Wo keine neuen Arbeitsplätze geschaffen werden, wird stattdessen das Potential der Erwerbslosen „umgerührt“. Alte werden vermittelt, ebenso viele neue kommen herein oder umgekehrt. Vermittlungsanstrengungen können positive oder negative Auswirkungen haben. Negativ ist, dass vermittelt werden muss, um „erfolgreich“ zu sein, denn die Vermittlung ist ein Selbstzweck. Dies führt dazu, dass viele Leute eher gefordert werden als gefördert. Vermittlung bedeutet auch unterbezahlte, unterqualifizierte und prekäre Beschäftigung. Teilzeitbeschäftigung und 325-€-Jobs sind ein Selbstläufer. Vorrangig werden Besserqualifizierte vermittelt. Gerade die Propagierung des neuen Erfolgsschlagers „private Vermittlungsagenturen“ wird den Creaming-Effekt unter den Erwerbslosen eher verstärken und zudem mehr Mittel aus der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den Vermittlungssektor lenken.

Wirksame Gegenstrategien sind nicht in Sicht, aber der Druck auf die Betroffenen steigt. Ideologisch vorbereitet wird jedoch die Schuldfrage für den Fortbestand der hohen Arbeitslosigkeit. Es sind die Erwerbslosen selbst, die sich trotz verstärkter Vermittlungsbemühungen der Bundesregierung nicht in reguläre Arbeit bringen lassen (wollen). Folglich werden sie aus Versicherungsleistungen und Transfereinkommen ausgesteuert. Dies scheint eines der Hauptanliegen der „Vermittlungsoffensive“ zu sein: die Senkung der Erwerbslosenzahlen über die Aussteuerung eines Teils der Erwerbslosen aus Statistik und Leistungsbezug bei voller individueller Schuldzuschreibung.

In ihrer März-Statistik vom 09. April 2002 betont die Bundesanstalt für Arbeit (BA), dass der leichte Rückgang der Arbeitslosigkeit im Vormonat nicht einer verbesserten Arbeitsmarktentwicklung geschuldet sei. „Vielmehr führt anscheinend die konsequente Umsetzung des Job-AQTIV-Gesetzes („Fördern und Fordern“) zunächst vor allem zu relativ vielen Abmeldungen in Nichterwerbstätigkeit, und zwar besonders im Westen“ (wegen Nichterneuerung der Meldung bzw. fehlender Mitwirkung).

Das Job-AQTIV-Gesetz – Vermittlung versus öffentlich geförderte Beschäftigung

Wer den freien Markt nicht einschränken will und Arbeitnehmerstrategien zum Abbau der Arbeitslosigkeit bekämpft, der hat nicht viele Möglichkeiten, strukturelle Massenarbeitslosigkeit abzubauen. Es gibt ein profanes und eingeschränktes Mittel, zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen, aber dieses ist leider verpönt. Durch aktive Arbeitsmarktpolitik befristete Beschäftigung zu ermöglichen, ist derzeit leider die einzige Möglichkeit, für zusätzliche Arbeitsplatzangebote Sorge zu tragen. Unabhängig von der individuellen Verweildauer sind es zusätzliche Arbeitsplätze. Sie reduzieren die Anzahl der Arbeitslosen – gleichgültig, wie dieses Phänomen statistisch verbucht wird.

Die Tendenz im Job-AQTIV-Gesetz ist eindeutig: Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt hat Vorrang vor der Schaffung zusätzlicher geförderter Arbeitsplätze, was finanziell seinen Niederschlag in der Mittelverteilung findet. Rund eine Million Menschen entlastet derzeit die Arbeitslosenstatistik durch die Teilnahme an Programmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Doch auch hier wird abgebaut. Die Vollzeit-Weiterbildung ist rückläufig; das Angebot an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) ist um 31 % geringer als im Vorjahreszeitraum und unter das Niveau vom Jahresbeginn 1991 gerutscht. (Statistisch wird der Abbau bei ABM und FBW laut Aussagen der BA jedoch „überkompensiert“ durch den massiven Anstieg an Kurzarbeit und Vorruhestand/Altersteilzeit.)

Die aktuellen Ansagen des neuen BA-Vorstandes lassen vermuten, dass nach den Bundestagswahlen zum großen Kahlschlag im öffentlich geförderten Beschäftigungssektor ausgeholt wird.

Das Job-AQTIV-Gesetz – die Verballhornung des öffentlich geförderten Beschäftigungssektors

Die Bundesregierung hat im neuen Gesetz bei ABM die Möglichkeit einer Pauschalfinanzierung eingeführt für Träger, die Einnahmen erwirtschaften. Die Höhe der Pauschalen ist jedoch derart niedrig (900 € für Ungelernte bis maximal 1.300 € für HochschulabsolventInnen), dass sie zu einem drastischen Einbruch bei den ABM-Entgelten führen wird. Die Einnahmeerwirtschaftung der Träger, die die Entgelte hoch finanzieren sollen, wird weit überschätzt bzw. durch die Beibehaltung der ABM-Auflagen Zusätzlichkeit und öffentliches Interesse unmöglich gemacht. Es kann zudem nicht akzeptiert werden, dass ehemals gezahlte Versicherungsleistungen für ABM-Beschäftigte zukünftig durch die Einnahmen der freien Träger kompensiert werden, die dann ihrerseits auf Kosten der Beschäftigten ihre Standards und Personalausstattung herunterfahren müssten, um die Entgelte der Zielgruppen zu finanzieren.

Der Einbruch bei den ABM-Entgelten belastet nicht nur die kommunalen Sozialhilfeträger, da das Einkommen der Beschäftigten mit Kindern zum Teil weit unter dem sozialhilferechtlichen Mindestbedarf liegt, sondern behindert auch die Arbeit der Beschäftigungsträger. Auf diese Weise wird der Grundzusammenhang der Arbeitsgesellschaft – Arbeit dient der Existenzsicherung – praktisch aufgehoben, werden Integrati-

ons- und Qualifizierungsbemühungen erschwert, da die Motivation zur Arbeitsaufnahme zwecks Existenzsicherung logischerweise sinkt.

Ordnungspolitisch soll der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor zwei Funktionen übernehmen: entweder die „erfolgreiche“ Orientierung der Erwerbslosen auf den so genannten unqualifizierten Niedriglohnsektor, wo die meisten Arbeitsplätze abgebaut werden, oder die Verweigerung der Arbeitsaufnahme in ABM (z. B. bei Alleinerziehenden oder Familien mit Kindern), weil sie sich aufgrund niedriger ABM-Entgelte finanziell nicht lohnt. Einrichtungen, die ABM durchführen, werden somit zum Instrument einer Aussteuerungspolitik gerade für ungelernte und sozial benachteiligte Langzeitarbeitslose.

Die Orientierung auf Arbeit (Vorrang des Vermittlungsauftrages) in Abtrennung von der Frage der Existenzsicherung wird zur Kernaufgabe öffentlich geförderter Beschäftigung werden. Der ordnungspolitische Auftrag führt mittelfristig zur Pervertierung der ehemaligen arbeits- und sozialpolitischen Aufgabenstellung.

Subventionierung des Niedriglohnsektors – das Kombilohn-Modell

Der größte Abbau an Arbeitsplätzen findet im Bereich unqualifizierter Tätigkeiten statt. Folglich weisen Personen ohne Berufsabschluss den höchsten Zugang in Erwerbslosigkeit auf. Dennoch werden bundes- und landesweit (z. B. in Hamburg) Kombilohn-Programme aufgelegt, die der Wirtschaft Arbeitsplätze subventionieren, die ohnehin zum Abbau freigegeben sind. Niemand schafft dauerhaft Arbeitsplätze, die er nicht braucht. Das Kombilohn-Modell ermöglicht letztlich nur Mitnahmeeffekte bei den Arbeitgebern. Das Modell lebt von der Ideologie und der fehlenden Kontrolle.

Falls es überhaupt zu Effekten kommen sollte, in dem z. B. vereinzelt Schwarzarbeit legalisiert wird, werden Mittel aus der aktiven Arbeitsmarktpolitik umgeschichtet und kurzfristige Mitnahmeeffekte finanziert statt berufliche Qualifizierung und nachhaltige Arbeitsmarktintegration gefördert. Es ist bedauerlich, dass die Gewerkschaften aus zweifelhaften „übergeordneten“ Erwägungen diesem arbeitsmarktpolitischen Unsinn ihren Segen gegeben haben. Das Kombilohn-Modell schafft zwar keine neuen Jobs, wird sich jedoch drückend auf die Tarifpolitik auswirken und auch auf die Entgelte im öffentlich geförderten Beschäftigungsbereich.

Fazit

Gesamtgesellschaftlich werden das Job-AQTIV-Gesetz und die finanzielle Stützung des Niedriglohnsektors keinen Abbau der strukturell verursachten Arbeitslosigkeit bewirken. Für Erwerbslose und auch für den Bereich öffentlich geförderter Beschäftigung werden sich jedoch die Rahmenbedingungen verschlechtern.

Die „freie Arbeitsplatzwahl“ wird sich zwischen der Frage „Fügung zum Arbeitszwang im unterbezahlten Segment“ oder „Aussteuerung aus dem Leistungsbezug“ bewegen. Arbeit wird zum Selbstzweck erhoben, was für einen Teil der Arbeitslosen

die Zwangsintegration in den Niedriglohnsektor bedeuten wird und anschließend erneute Arbeitslosigkeit. Das Diktum der kapitalistischen Arbeitsgesellschaft wird für diese Gruppe aufgehoben: Arbeit dient nicht mehr der Existenzsicherung. Statistisch wird diese Strategie jedoch ihren Zweck erfüllen, wie die BA bereits jetzt explizit thematisiert. Die offizielle Arbeitslosenrate sinkt; die Anzahl der Nichterwerbslosen steigt, wird aber nicht mehr erfasst.

Der Prozess wird im Ergebnis eine Korrektur des Bundessozialhilfegesetzes nach sich ziehen. Das Bedarfsdeckungsprinzip, das sich in Relation zum gesellschaftlichen Wohlstand definiert, wird aufgehoben werden. Die geplante Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ist lediglich der Weg dorthin, die Einsparung von sozialen Ausgaben für die „unproduktiven Freigesetzten“ in dieser Gesellschaft das Ziel.

Ökonomische und arbeitsmarktpolitische Bedingungen eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors (ÖBS)¹

Arbeitsmarktpolitische Zeitenwende

In einem 1993 von der derzeitigen Bundesfamilienministerin Christine Bergmann herausgegebenen und von einer Reihe renommierter Arbeitsmarktforscher mitverantworteten Memorandum mit dem programmatischen Titel „Initiative für einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor (Zweiter Arbeitsmarkt)“ findet sich folgende Aussage:

„Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen und mittelfristig andauernden Unterbeschäftigung in einer Größenordnung von 5 bis 6 Millionen, vor allem aber der Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit und der Konzentration von Arbeitslosigkeit auf „Problemgruppen“ wird ein ergänzender, öffentlich geförderter Arbeitsmarkt für diejenigen Menschen dringend erforderlich, denen sich auch bei wirksamem Einsatz der anderen Strategien im herkömmlichen Beschäftigungssystem keine Perspektive bietet. Angesichts der Zahl der Langzeitarbeitslosen und von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohten wird ein solcher ergänzender öffentlicher Beschäftigungssektor mittelfristig bis zu eine Million Beschäftigungspositionen bieten müssen.“²

Konfrontiert man diese damalige Aufforderung an die politisch Handelnden mit der in der jüngeren Vergangenheit beobachtbaren Neuausrichtung der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik könnte die Diskrepanz kaum größer ausfallen. Um es auf einen plakativen Nenner zu bringen: Der Rückbau – in den alten Bundesländern gar der Abbau – des zweiten Arbeitsmarktes ist zum Programm erhoben worden. So erklärt Bundesarbeitsminister Riester in einem Zeitungsinterview, „den Wildwuchs bei ABM in Ostdeutschland eindämmen zu wollen“ (vgl. Spiegel-Online vom 19.03.2002). Zu diesem Zeitpunkt (März 2002) ist das Gesamtvolumen an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland mit knapp 79.000 Stellen bereits auf einen Tiefststand seit der Wiedervereinigung gefallen. Im Westen gibt es noch knapp 40.000 ABM-Stellen – auch dies die niedrigste Marke seit rund 20 Jahren.

¹ Eine umfassendere – zusammen mit Uwe Becker erstellte – Version dieses Textes erscheint in dem Sammelband von *Dahme, Hans-Jürgen/Otto, Hans-Uwe/Trube, Achim/Wohlfahrt*, Norbert: Soziale Arbeit im neuen Sozialstaat. Analyse und Werkstattberichte zur aktuellen Herausforderung in der Sozialen Arbeit.

² *Bergmann, Christine*: Initiative für einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor (Zweiter Arbeitsmarkt), in: WSI-Mitteilungen, Heft 10/1993, S. 677-684, Zitat S. 680.

Verschärfte Polarisierung auf dem Arbeitsmarkt

Vergleicht man – anknüpfend an das Eingangszitat – die jeweilige Arbeitsmarktlage in den Jahren 1993 und 2001, kommt man zu einer differenzierten Einschätzung (Daten der Bundesanstalt für Arbeit):

- Die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenzahl liegt 2001 um gut 400.000 höher als im Jahr 1993 (3,85 Millionen gegenüber 3,42 Millionen); im Westen sind es 2,48 Millionen gegenüber 2,27 Millionen und im Osten 1,37 Millionen gegenüber 1,15 Millionen. Unter Einbeziehung der von der Bundesanstalt für Arbeit ermittelten „Stillen Reserve“ (verdeckte Arbeitslose sowie Menschen in Maßnahmen des Arbeitsamtes) ist damit auch für 2001 ein Unterbeschäftigungsvolumen von annähernd 6 Millionen Arbeitsplätzen zu konstatieren. Für 2002 wird aktuell mit einem weiteren Anstieg der Arbeitslosenzahlen gerechnet.³
- Vertieft hat sich die regionalspezifische Spaltung des Arbeitsmarktes in der BRD. An den Arbeitslosenquoten ist dies deutlich abzulesen: Im Westen beträgt diese 2001 8,3 % gegenüber 8,2 % in 1993. Darin kommt zum Ausdruck, dass es in den alten Bundesländern zwischenzeitlich einen deutlichen Beschäftigungszuwachs – in den Jahren 1998 bis 2000 um rund 1,5 Millionen Arbeitskräfte – gegeben hat. Zudem konnte die Arbeitslosenzahl gegenüber den Krisen-„spitzen“jahren 1997/98 um rund eine halbe Million gesenkt werden. Im Osten beträgt die Arbeitslosenquote 2001 18,9 % gegenüber 15,8 % in 1993. Hier hat sich die Arbeitslosenzahl seit 1997 auf hohem Niveau stabilisiert – phasenweise sogar mit Tendenz nach oben.
- Was die Perspektiven der Arbeitsmarktentwicklung betrifft, musste 1993 angesichts weltkonjunktureller und demographischer Entwicklungen im Westen mit einem weiteren Anstieg der Arbeitslosenzahlen gerechnet werden; im Osten konnte ein solcher angesichts der strukturellen Anpassungsschwierigkeiten zumindest nicht ausgeschlossen werden. Aktuell sieht das Szenario anders aus: Im Westen kann – wieder aus demographischen, tendenziell auch aus konjunkturellen Gründen – auf einen mittelfristigen Rückgang der Arbeitslosenzahlen gehofft werden; für den Osten bleiben die Erwartungen eher gedämpft. Insgesamt rechnen alle Prognosen mittelfristig aber mit dem Fortbestand eines mehr-millionenfachen Arbeitsplatzdefizits.
- Die Langzeitarbeitslosigkeit hat sich deutlich verhärtet: 1993 waren im Westen 26 % aller Arbeitslosen länger als ein Jahr arbeitslos; 2001 sind es annähernd 33 % (wobei allerdings 1998 schon einmal fast 37 % gezählt wurden). Im Osten ist der Anteil von gut 26 % auf nahezu 36 % angestiegen. Der überproportionale Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit signalisiert eine Polarisierung der Arbeitsmarktentwicklung zuungunsten der über längere Zeiträume betroffenen Arbeitslosen. Zudem hat sich im Gefüge der von Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen seit 1993 eine deutliche Verschiebung zulasten von Menschen mit formal geringeren Quali-

³ Vgl. *Autorengemeinschaft*: Der Arbeitsmarkt 2002 und 2003, IAB-Kurzbericht Nr. 8/2002.

fikationen, von Älteren und von Arbeitssuchenden mit Migrationshintergrund vollzogen.

Als Fazit dieser kurzen Arbeitsmarktanalyse bleibt festzuhalten, dass die Situation aktuell nicht eindeutig günstiger zu bewerten ist als 1993. Die Polarisierung zuungunsten der „Problemgruppen“ macht in regionaler wie struktureller Hinsicht die arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen nicht kleiner. Im Unterschied zu zurückliegenden Zeiträumen ist zukünftig verstärkt davon auszugehen, dass im Arbeitsmarkt zeitgleich Segmente nebeneinander existieren, in denen grundlegend andere Kräfteverhältnisse über Angebot und Nachfrage entscheiden: Es gibt Teilarbeitsmärkte (speziell im höherqualifiziertenbereich), in denen latent Arbeitskräftemangel herrscht, und daneben finden sich solche Teilarbeitsmärkte (primär für formal geringer Qualifizierte), in denen massiv und fortdauernd Arbeitsplatzdefizite – und in Folge große Areale prekärer Beschäftigungsverhältnisse – bestehen. Mit Blick auf die eher benachteiligten Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik liegt die grundsätzliche Problematik des sektoralen Strukturwandels auf dem Arbeitsmarkt in der Tendenz zur Erhöhung des fachlichen Qualifikationsniveaus bei gleichzeitiger Verdrängung einfacher Arbeiten, die aber gerade für eine breite Masse von Beschäftigten und Erwerbssuchenden aufgrund ihrer einfachen schulischen Schlüsselqualifikationen den Rahmen ihres Arbeitsplatzprofils abstecken.⁴ Insbesondere die Modernisierungsverlierer, deren Bildungs- und Ausbildungsniveau die Anschlussfähigkeit an den Arbeitsmarkt verloren hat und deren Fähigkeit zur weiteren Qualifikation aus unterschiedlichen Gründen begrenzt ist, stehen angesichts der Rücknahme staatlicher Sozialpolitik vor der paradoxen Aufgabe, bei stetig steigendem beruflichen Anforderungsprofil auch noch mit wachsenden Anforderungen an ihre Selbstorganisation konfrontiert zu sein.⁵

Das Job-AQTIV-Gesetz – vertragliche Verbindlichkeiten als Surrogat staatlicher Intervention

Was das zum Januar 2002 eingeführte *Job-AQTIV-Gesetz* anbelangt, so sind dort zwar sinnvolle Reorganisationsaspekte zu konstatieren, die mit dem Konzept einer präventiv orientierten Vermittlungsarbeit bisherigen Defiziten entgegenzuwirken bestrebt sind. Statt – für die Vermittlungseffizienz kontraproduktiv – Zugangsvoraussetzungen für Qualifizierungs- und Beschäftigungsfördermaßnahmen an Zeiträume vorausgehender Arbeitslosigkeitsdauer zu knüpfen und somit paradoxerweise Entwöhnungsprozesse von Arbeit zur Voraussetzung von spezifischen Vermittlungsanstrengungen zu machen, gilt nun die Strategie einer zeitlich punktgenau mit der ausgesprochenen Kündigung greifenden Beratung durch die Arbeitsämter. Allerdings steht die Einführung dieses Gesetzes in einem gesellschaftspolitischen Mainstream, der meint, mit einer

⁴ Vgl. den Überblick bei Wiedemeyer, Michael: Entwicklungstrends von Arbeitsmarkt- und Qualifikationsstruktur, in: Geise, Wolfgang (Hg.): Ökonomische Bildung zur Bewältigung von Lebenssituationen, Bergisch Gladbach 2001, S. 89-114.

⁵ Vgl. Greffrath, Mathias: Und wo bleibt die Gerechtigkeit?, in: Frankfurter Rundschau vom 03. März 2001 (Dokumentation).

Reorganisation des Systems der Vermittlung sei der entscheidende staatliche Beitrag zur Lösung der Arbeitsmarktkrise geleistet, und den verstärkten Rückzug aus dem Bereich öffentlich geförderter Arbeit fordert.

Signifikant für diesen Trend der Überdimensionierung der Leistungsfähigkeit von Vermittlungsarbeit ist der Anspruch einer „passgenau“ an den Qualifizierungen und biographischen Voraussetzungen der „Kunden“ einerseits und den vorhandenen Arbeitsmarktbedingungen andererseits ansetzenden Beratung. Diese wird – im Jargon der systemischen Theorie entlehnter Begrifflichkeiten – als ein prozessorientiertes Verfahren deklariert, was angesichts vehementer Kritik an der Vermittlungseffizienz und Ressourcensteuerung der Bundesanstalt für Arbeit wohl eher den Charakter einer idealtypischen Konstruktion hat. Überdimensioniert ist dieser Anspruch, weil er „Passgenauigkeit“ grundsätzlich als umfassend herstellbares Produkt von Vermittlung, Aufbau von Informationsnetzwerken und Qualifizierung betrachtet und eher beiläufig in Erwägung zieht, dass trotz aller diesbezüglichen Koordinationsanstrengungen die Angebots- und Nachfragestruktur auf dem Arbeitsmarkt auch nicht näherungsweise passgenau zur Deckung zu bringen sind. So lautet es beispielsweise lapidar in der das Gesetz begleitenden Anleitungsliteratur: „Schwierig bleibt allerdings die Frage, was mit Klienten geschehen soll, die den Prozess (der Beratung, der Verf.) nicht erfolgreich beendet haben.“⁶ Die differenzierten Strukturdefizite des segmentierten Arbeitsmarktes, die sich der Bewältigungskompetenz des Vermittlungssystems entziehen, werden hier tendenziell zugunsten einer funktionalen Überfrachtung des beratenden Dienstleistungsprozesses ignoriert.

Die dahinter stehende Philosophie des „Fördern und Fordern“ kommt hier zu einer systematischen Entfaltung. Der Arbeitsuchende wird gefördert durch einen – idealiter – „passgenau“ auf ihn zugeschnittenen Beratungsprozess, aber als „Koproduzent wohlfahrtsstaatlicher Leistung“⁷ ist er ebenso in die Pflicht genommen. Die Verpflichtung besteht darin, sich von einem vermeintlich puren Anspruchsdenken zu emanzipieren und sich weg vom passiven Empfänger eines Beratungsservice hin zu einem Produzenten seiner auf den Erhalt eines Arbeitsplatzes zielenden Selbstorganisation aktivieren zu lassen. Der enormen Selbstbeanspruchung der Vermittlungsdienstleitung, wie sie mit dem Konzept der „passgenauen Beratung“ angezeigt ist, entspricht also auf der Gegenseite eine Disziplinierung des Vertragspartners zur Mobilisierung eigeninitiativer Kräfte. Dies ist in seiner Totalität – trotz der zu konstatierenden funktionalen Aspekte einer verbesserten Vermittlungsarbeit – eine konsequente Delegierung der Bewältigungsverantwortung eines makroökonomischen und strukturellen Problems auf die kleinsystemische Ebene vertraglich geregelter Beziehung. Das Bestreben, kontraktähnliche Verbindlichkeit zu installieren, suggeriert im Umkehrschluss, dass im Mangel an Verbindlichkeit zugleich die Ursache bescheidener Vermittlungserfolge zu suchen sei. Hier wird unterstellt, dass die Ursache von Arbeitslo-

⁶ Bertelsmannstiftung u. a. (Hg.): Handbuch Beratung und Integration. Fördern und Fordern – Eingliederungsstrategien in der Beschäftigungsförderung, Gütersloh 2002, S. 171.

⁷ Ebenda, S. 23.

sigkeit letztlich in mangelnder Motivation und bequemer Passivität bei laufendem Transferleistungsbezug zu suchen ist. Was systematisch unter dem Stichwort des aktivierenden, die Eigenverantwortung stärkenden Staates deklariert wird, offenbart hier seine pragmatische Konkretion, die letztendlich nichts anderes bezeichnet als den Zuwachs an sozialer Kontrolle.⁸

Schon im Job-AQTIV-Gesetz sah die Verfahrensregelung des Beratungsprozesses Anspruchsrechte für die Kunden vor, eine dritte Instanz, nämlich private Vermittler, mit gesonderten, nach einem Prämiensystem entgoltenen Vermittlungsbemühungen zu beauftragen. Die im Frühjahr 2002 neu geschaffene gesetzliche Grundlage hat diese Möglichkeit zwischenzeitlich noch weiter ausgebaut: Arbeitsuchende sind nunmehr bereits nach Ablauf des dritten Monats erfolgloser Vermittlungsbemühungen des Arbeitsamtes berechtigt, Wertgutscheine zu beantragen, die ihnen ermöglichen sollen, private Vermittler („Dritte“) mit in den Vermittlungsprozess einzuschalten. Dieser Kurswechsel, marktkonforme Wettbewerbsstrukturen als Steuerungsinstrumente der Arbeitsvermittlung zu installieren, erwächst einem gegenwärtig opportunen Vertrauen auf die effizienzsteigernde Wirkung von Marktmechanismen bei gleichzeitigem Rückzug des Staates aus der direkten Verantwortung. Die aus den theoretischen Ansätzen des so genannten „Dritten Weges“⁹ konstruierte Programmatik schreibt dem staatlichen Handeln bekanntlich nur noch eine hintergründig regulative und aktivierende Funktion zu, um zivilgesellschaftlichen und marktorientierten Akteuren mehr Handlungsspielraum zu eröffnen.

Als ein Modul in der Palette arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ist der Einstieg in privatwirtschaftliche Wettbewerbsstrukturen im Vermittlungssystem vorurteilsfrei an seinem tatsächlichen Effekt zu bewerten. Die Tatsache aber, dass zeitgleich der sukzessive Ausstieg aus dem Bereich des öffentlich geförderten Arbeitsmarktes in Form von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wegen vermeintlicher Ineffizienz selbst in den neuen Bundesländern angekündigt wird, ist ein alarmierendes Signal für eine programmatische Verabschiedung des Staates, der Arbeitslosigkeit durch eine strukturpolitische Umsetzung des Solidaritätsgedankens zu begegnen. Öffentlich geförderte Arbeit gilt einer Zielgruppe von Menschen mit oft multifaktoriellen Vermittlungsschwernissen in zudem strukturschwachen Regionen. Die Unterstellung, dass eine forcierte Etablierung von Wettbewerbskultur jene staatliche Intervention ersetzen könne, legitimiert letztlich auf ideologische Weise die eigentliche Intention, nämlich eine systematische Kostensenkungsstrategie staatlicher Arbeitsmarktpolitik. Die Bewältigungskompetenz zur Lösung der strukturellen Arbeitslosigkeit wird auch hier – ähnlich wie bei der Einführung des Kontraktwesens in den Arbeitsämtern – an eine In-

⁸ Vgl. Dahrendorf, Ralf: Die globale Klasse und die neue Ungleichheit, in: Merkur, Nr. 619, Heft 11/2000, S. 1057-1066 sowie Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert: Der „aktivierende Sozialstaat“ – Sozialpolitik zwischen Individualisierung und einer neuen politischen Ökonomie der inneren Sicherheit, in: WSI Mitteilungen, Heft 1/2001, S. 27-35.

⁹ Besonders Giddens, Anthony: Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie, Frankfurt a.M. 1999.

stanz delegiert, deren Effizienz im Einzelfall zwar unterstellt werden kann, die bei weitem aber nicht den Wirkungsgrad hat, den umfassenden Herausforderungen der gegenwärtigen Arbeitsmarktkrise auch nur annähernd genügen zu können.

Solidarische Arbeitsmarktpolitik statt aktivierender Politikverzicht

Die gegenwärtige Arbeitsmarktpolitik ist geprägt von einem aktiven Rückzug aus dem Bereich sozialstaatlicher Intervention, was sich besonders an dem rapiden Abbau öffentlich geförderter Arbeit festmacht. Zugleich suggeriert sie, dass die Delegation der Problemlösungskompetenz an Substitute, wie die Einführung von Kontraktqualität und Wettbewerbsorientierung im Vermittlungssystem, zu mehr Effizienz führt, was zugleich die Funktion übernimmt, die Transformation staatlichen Handelns vom aktiv gestaltenden zum regulativ aktivierenden rückwirkend zu legitimieren. Die Tauglichkeit eines solchen Verfahrens ist nicht per se zu negieren – letztlich bleibt dies einer Effizienzmessung vorbehalten, die den Wirkungsgrad im Hinblick auf Lösung bzw. Besserung der Arbeitsmarktkrise zu überprüfen hätte. Die harten Fakten des polarisierten Arbeitsmarktes geben Anlass zu Befürchtungen, dass sich die aktuelle, einseitig auf Vermittlungsintensivierung gerichtete arbeitsmarktpolitische Programmverlagerung aber inkongruent zu den Herausforderungen der durch quantitative Differenz und qualitatives Mismatch charakterisierten Angebot-Nachfrage-Konstellation am Arbeitsmarkt verhält.

Gegen die Intensivierung der Arbeitsberatung und -vermittlung an sich sind keine Einwände zu erheben. Die in anderen EU-Staaten dadurch bei der Arbeitsförderung erzielten Erfolge zeigen, dass dies ein wirkungsvoller und vergleichsweise kostengünstiger Bestandteil einer zukunftstauglichen Neujustierung von aktiver Arbeitsmarktpolitik ist. Insbesondere auch die mit der Eingliederungsvereinbarung konzeptionell angelegte „Beförderung“ des Arbeitsuchenden vom Objekt obrigkeitsstaatlicher Steuerung durch die Arbeitsamtsbürokratie hin zum selbstbestimmten Vertragspartner mit Mitspracherecht und Leistungsansprüchen ist zu begrüßen. Damit dies aber überhaupt gelebte Praxis werden kann, dürfen bei der Umsetzung von „Fördern und Fordern“-Konzepten die Rechte der Betroffenen nicht nur als rhetorische Floskel bemüht werden. Außerdem muss der latent drohenden Gefahr einer Stigmatisierung und systemimmanenten Benachteiligung von Arbeitslosen mit besonderen Vermittlungshemmnissen durch die „Klassenzuweisung“ im Profiling-Verfahren ein Riegel vorge-schoben werden. Die aktuelle Diskussion sollte daher darauf zielen zu klären, wie die Rechte der Arbeitslosen im administrativen Beratungsprozess, in der Wegeplanung des individuellen Förderkonzepts sowie bei der Einforderung von präventiven, die Erwerbsbiographie absichernden Leistungen gestärkt und auch juristisch abgesichert werden können.¹⁰ Derart könnte auch dem viel gelobten Konzept der Übergangsarbeitsmärkte stärker zum Durchbruch verholfen werden.

¹⁰ Vgl. Rabe, Birgitta: Flexibilität und soziale Sicherung in Deutschland: Bestandsaufnahme und Reformoptionen für die aktive Arbeitsmarktpolitik, in: Klammer, Ute/Tillmann, Katja (Hg.): Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse. For-

Mit noch so guter Arbeitsvermittlung alleine ist jedoch ein Arbeitsmarktungleichgewicht nicht auszutarieren. Da wo ein eklatanter Mangel an Arbeitsplätzen im ersten Arbeitsmarkt herrscht, braucht es auf absehbare Zeit den Ausbau, nicht den Abbau eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors. Dies gilt besonders für gewisse Regionen wie für bestimmte Zielgruppen. Die eklatant hohe Arbeitslosenquote in Ostdeutschland wird gegenwärtig argumentativ missbraucht, um auf die vermeintliche Ineffizienz von Arbeits- und Strukturanpassungsmaßnahmen zu verweisen.¹¹ Tatsache aber ist, dass jene Zahlen Folge des einigungsbedingten Abbaus von 3,5 Millionen Arbeitsplätzen allein in den Jahren zwischen 1990 und 1992 sind und nicht etwa Ergebnis einer überreguliert verkrusteten Arbeitsmarktpolitik. Stattdessen ist öffentliche Beschäftigungspolitik weiterhin gefordert, um den katastrophalen sozialen Folgen der fortdauernden Destruktion des ostdeutschen Arbeitsmarktes – inklusive einer enormen Abwanderungsbewegung junger Arbeitskräfte – mit dem Instrumentarium der sozialstaatlichen Intervention zu begegnen. Angesichts einer Relation von durchschnittlich ca. fünf gemeldeten offenen Stellen auf 100 Arbeitslose im Osten Deutschlands (im Westen 17 Stellen; Daten der Bundesanstalt für Arbeit für März 2002) erscheint es – die bekannte amtsstatistische Untererfassung von Jobvakanzen konzediert – eher wie pure Ratlosigkeit zu meinen, hier bestehe primär ein Vermittlungsproblem, dem durch Umstrukturierung der Arbeitsämter, Wettbewerbskultur und mehr Verbindlichkeitsdruck beizukommen sei. Ein weiterer Abbau der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ignoriert dieses Faktum der notwendigen Gestaltung strukturpolitischer Solidarität.

Wenn hier ein öffentlich geförderter Beschäftigungssektor gefordert wird, heißt dies nicht selbstredend, dass dieser unabänderlich das gleiche Profil aufzuweisen hat wie schon immer in zurückliegenden Phasen. Mit Blick auf die besonderen Erfordernisse und Vermittlungsschwierigkeiten ist für bestimmte Zielgruppen (Ältere, dauerhaft dem Arbeitsmarkt „Entwöhnte“) eine längerfristige Ausgestaltung der Förderzeiträume dringend zu realisieren. Dies dient auch dem Zweck einer dauerhaften Stärkung der sozialen und kulturellen Infrastruktur. Im günstigen Fall kann der zweite Arbeitsmarkt so zur „Korsettstange“ belastbarer und stabiler tätigkeits- bzw. zivilgesellschaftlicher Strukturen werden. Originelle Zweckbündnisse mit Unternehmen des ersten Arbeitsmarktes einerseits sowie Institutionen des Dritten Sektors andererseits sollten nicht vermieden, sondern als zukunftsstaugliche Strategie angestrebt und ermöglicht werden. Eine verlässliche Kooperation birgt expansive Potentiale für erwerbswirtschaftliche Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt.

schungsprojekt im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2001, S. 383-441, insbes. S. 419ff.

¹¹ Vgl. Lutz, Burkart: Diskussion mit gezinkten Karten, in: einblick – gewerkschaftlicher Informationsservice, Heft 4/2002, S. 7.

Der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor (ÖBS) unter dem Blickwinkel des europäischen Wettbewerbsrechts

Dem Konzept zufolge soll der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor zwischen Markt und Staat angesiedelt sein, Aufgaben in den Bereichen Ökologie, Soziales und Kultur wahrnehmen und sich an gemeinwirtschaftlichen Zielen und dem Gemeinwohl orientieren. Er soll selbst nicht am Markt tätig sein, jedoch den Markteintritt von Projekten unterstützen, die vorher mit öffentlichen Förderungen wettbewerbsfähig gemacht worden sind. Diese Ausrichtung des ÖBS ruft erhebliche Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit mit den Binnenmarkt- und Wettbewerbsbestimmungen des EG-Rechts hervor. Wegen des Grundsatzes, dass das höherrangige EG-Recht gegebenenfalls entgegenstehendes nationales Recht bricht, kann das ÖBS-Modell nur dann Erfolgsaussichten haben, wenn es nicht im Widerspruch zum auf europäischer Ebene gesetzten Recht konzipiert ist.

Das Binnenmarkt- und Wettbewerbsrecht ist im EG-Vertrag verankert. Es soll sicherstellen, dass die möglichen positiven wirtschaftlichen Effekte im gemeinsamen Markt ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist, nicht durch Wettbewerbsverzerrungen blockiert werden. Staatliche Beihilfen an Unternehmen sind ein von den Mitgliedstaaten häufig eingesetztes Mittel zur Verfolgung wirtschaftspolitischer Ziele.¹ Da die Beihilfen den Wettbewerb zwischen den Unternehmen aber erheblich beeinträchtigen, werden sie in Art. 87 Abs. 1 EG-Vertrag als mit dem gemeinsamen Markt für unvereinbar erklärt. Die grundsätzliche Unvereinbarkeit und das daraus abzuleitende Beihilfe-Verbot beziehen sich auf solche Beihilfen, die einen Transfer staatlicher Mittel an Unternehmen beinhalten (Zuschüsse, Zinsvergünstigungen, Steuervergünstigungen), für den Begünstigten einen wirtschaftlichen Vorteil darstellen, den sie sonst nicht hätten, selektiv sind, also nur bestimmten Unternehmen gewährt werden, den freien Wettbewerb verfälschen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen könnten. Die diese Bedingungen erfüllenden Beihilfen können nur in Ausnahmefällen,² für die enge Grenzen gezogen sind, gewährt werden. Da der ÖBS aus öffentlichen (und privaten) Mitteln finanziert werden soll, ist in dem hier betrachteten Zusammenhang zu prüfen, ob damit die Beihilfenproblematik angesprochen wird.

Die Bestimmungen zu den vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes und zum freien Wettbewerb greifen nur bei wirtschaftlichen Tätigkeiten. Sie finden also keine An-

¹ Deutschland hat im Jahr 2000 staatliche Beihilfen im Gesamtwert von 25 Mrd. € gewährt, in der Europäischen Union waren es 82,4 Mrd. €. Vgl. *Europäische Kommission*: Beihilfeanzeiger Frühjahr 2002, KOM(2002) 242, S. 13.

² Vgl. Art. 87 Abs. 2 und 3 EG-Vertrag.

wendung, soweit die im öffentlich geförderten Beschäftigungssektor ausgeübten Tätigkeiten nicht wirtschaftlicher Art sind. Jedoch ist bei der Beurteilung, ob nun wirtschaftliche oder nichtwirtschaftliche Betätigungen vorliegen, Vorsicht geboten. Denn weder der soziale Zweck noch die fehlende Gewinnerzielungsabsicht reichen als Begründung für eine nichtwirtschaftliche Tätigkeit aus. In der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs werden grundsätzlich alle die Tätigkeiten als wirtschaftliche angesehen, die darin bestehen, Waren oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten.³ Dabei ist es unerheblich, ob es sich um ein Unternehmen oder eine andere Einrichtung handelt. Denn im wettbewerbsrechtlichen Sinn ist die wirtschaftliche Tätigkeit das ausschlaggebende Merkmal für ein Unternehmen, unabhängig von dessen tatsächlicher Rechtsform oder der Art seiner Finanzierung.⁴ Zusätzlich weisen ein entwickelter Wettbewerb in einem bestimmten Bereich oder auch die Möglichkeit, dass ein privates Unternehmen eine Tätigkeit ausüben könnte,⁵ auf den wirtschaftlichen Charakter dieser Tätigkeiten hin.

Wie die gegenwärtig in Deutschland und auch auf der europäischen Ebene geführte Diskussion um die soziale Daseinsvorsorge verdeutlicht, ist die Abgrenzung zwischen wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Tätigkeit mit erheblichen Schwierigkeiten behaftet. In Deutschland liegt eine wesentliche Ursache hierfür in dem traditionell korporatistisch geprägten Verständnis von der Organisation und Finanzierung sozialer Prozesse. Aus deutscher Sicht als gemeinnützig eingestufte Sachverhalte können aus europäischer Perspektive unter Umständen durchaus marktbezogene Elemente enthalten. Inzwischen ist absehbar, dass es keine generelle Ausnahme des sozialen Bereichs vom EG-Wettbewerbsrecht geben wird und ebenso keine abschließende und umfassende Aufzählung der als nichtwirtschaftlich einzustufenden Tätigkeiten. Damit müssen also auch für das ÖBS-Modell die verschiedenen beihilferechtlichen Aspekte überprüft werden. Es ist insofern notwendig, Klarheit zu schaffen, weil Verstößen gegen das Wettbewerbsrecht harte Sanktionen folgen können. Die Europäische Kommission kann jeden Mitgliedstaat auffordern, rechtswidrige Beihilfen von den Unternehmen samt Verzinsung zurückzufordern und das in einem Zeitraum von zehn Jahren nach der Beihilfegewährung.

³ Vgl. EuGH u. a., Rechtssache C-35/96, Rn. 36.

⁴ Vgl. C-180/98, Rn. 74.

⁵ Vgl. T-128/98, Rn. 124.

Der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor als Instrument der Arbeitsmarktpolitik

„Wer soll das bezahlen?“

Die Kofinanzierung des ÖBS auf Landesebene

Die Finanzierungsspielräume der Bundesländer für einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor (ÖBS)

Zur Einführung

Von ebenso zentraler Bedeutung wie die inhaltliche Ausgestaltung sowie die organisatorische und institutionelle Integration eines öffentlichen Beschäftigungssektors in das beschäftigungspolitische Instrumentarium ist seine Finanzierung. Hierzu muss erstens deutlich gemacht werden, dass die Realisierung öffentlich geförderter Beschäftigung einen erheblichen Zusatzbedarf an öffentlichen Mitteln verursachen wird. In welcher Höhe sich das erforderliche Finanzierungsvolumen bewegt, hängt von verschiedenen Parametern ab (Betätigungsfelder und damit auch Höhe der gezahlten Löhne und Gehälter; Anzahl der geförderten Personen; Ausmaß der Umschichtung arbeitsmarktpolitischer Mittel; Umfang der Kofinanzierung durch EU-Gelder usw.). Es kann jedoch mit einem Finanzierungsbedarf in zweistelliger Milliardenhöhe gerechnet werden; so veranschlagt die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik beispielsweise die Zusatzausgaben für öffentlich geförderte Beschäftigung mit 30 Mrd. € pro Jahr. Mittel- und langfristig sind erhebliche Selbstfinanzierungseffekte zu erwarten, da steigende Beschäftigung bzw. sinkende Arbeitslosigkeit die Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte verbessert (vor allem in Form steigender Einkommen- und Verbrauchsteuereinnahmen sowie Sozialabgaben) und die Ausgabenseite entlastet (da direkte Zahlungen an Arbeitslose entfallen sowie weitere, mit einer andauernden Massenarbeitslosigkeit verbundene indirekte Kosten sinken, z. B. im Bereich der Gesundheitsausgaben). Bis zur vollen Realisierung dieser Selbstfinanzierungseffekte müssen jedoch die öffentlichen Haushalte die zur Einrichtung eines öffentlichen Beschäftigungssektors erforderliche Anschubfinanzierung aufbringen.

Die benötigten Mittel müssen zweitens vor allem den unteren föderalen Ebenen, die entsprechend den lokalen bzw. regionalen Bedarfen inhaltliche Schwerpunkte eines öffentlichen Beschäftigungssektors festlegen, zur Verfügung stehen. Von besonderer Bedeutung ist die Länderebene, von wo aus einerseits kommunale Aktivitäten koordiniert und abgestimmt werden können und die andererseits lokale bzw. regionale Gegebenheiten und Bedarfe abschätzen kann.

Aktuelle Finanzsituation der Länder

Die Finanzierungsspielräume der Bundesländer sind derzeit äußerst beschränkt. Die aktuellen Rahmenbedingungen erlauben keine zusätzlichen Ausgaben, so dass unter den gegebenen fiskalischen Bedingungen öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse in größerem Umfang nicht realisierbar sind.

Die Einnahmesituation der Länder wird – außer durch die schleppende Konjunktur – primär durch die seit 1998 in mehreren Stufen umgesetzten Steuerreformen der rot-grünen Bundesregierung determiniert. Diese haben allein in den Jahren 1999 bis 2003 Einnahmenausfälle in Höhe von 38 Mrd. € nur auf Länderebene verursacht. Ab dem Entstehungsjahr, d. h. dem Jahr, in dem sämtliche Steueränderungen voll wirksam werden, werden jährliche Mindereinnahmen der Länder in Höhe von 24 Mrd. € enkalkuliert. Dabei ist zu beachten, dass diese Schätzungen im Vorfeld der Steuerreformen angestellt wurden. Die Schätzungen stellen sich, wie das Beispiel Körperschaftsteuer gezeigt hat, inzwischen häufig als zu optimistisch heraus, so dass mit höheren tatsächlichen Steuerausfällen gerechnet werden muss. Diese Einnahmenausfälle werden von den Ländern auf beiden Seiten des Haushalts – in Form von Ausgabenkürzungen und erhöhter Schuldenaufnahme – gegenfinanziert.

Besonders in den Ländern ist die Nettoneuverschuldung im Zuge der Steuerreformen sprunghaft angestiegen; während sie im Jahr 2000 noch 8 Mrd. € betrug, lag sie 2001 bei 25 Mrd. €. Dies bedeutet auf Länderebene einen Anstieg des Anteils der Nettoneuverschuldung am Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 0,4 % im Jahr 2000 auf 1,24 % in 2001; die Länder sind damit fast zur Hälfte an der Gesamtverschuldung (2,7 % des BIP 2001) beteiligt. Überdurchschnittlich hoch ist der Anstieg der Nettoneuverschuldung in den meisten ostdeutschen Bundesländern. Lediglich Sachsen konnte auch 2001 einen Haushaltsüberschuss realisieren, während in den übrigen ostdeutschen Ländern die Neuverschuldung nach einem tendenziellen Abbau in den vorhergehenden Jahren 2001 wieder angestiegen ist. Allerdings werden mittelfristig die Verschuldungsmöglichkeiten der Länder durch den geplanten nationalen Stabilitätspakt, der die Einhaltung der Verschuldungsziele des in der EU vereinbarten Wachstums- und Stabilitätspaktes ermöglichen soll, erheblich eingeschränkt werden. Zur Abwehr des angeordneten „Blauen Briefs“ aus Brüssel, der den deutlichen Wiederanstieg der gesamten deutschen Nettoneuverschuldung monieren sollte, hat die Bundesregierung zugesagt, die Neuverschuldung des Gesamtstaates bis 2004 auf nahezu Null (d. h. auf maximal 0,5 % des BIP) zu senken. Hierzu wurde im März 2002 im Finanzplanungsrat beschlossen, dass die Vereinbarung zwischen Bund und Ländern, die 2001 im Solidarpaketfortführungsgesetz getroffen worden war, nämlich dass die Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte zurückgeführt werden soll, noch in dieser Legislaturperiode in einem einvernehmlichen Gesetzgebungsverfahren in Kraft gesetzt werden soll. Wird dieser nationale Stabilitätspakt tatsächlich mit einem entsprechenden Gesetz umgesetzt, dann werden die Verschuldungsmöglichkeiten der Länder, die laut Grundgesetz in ihrer Haushaltsführung und damit auch bei der Schuldenaufnahme eigentlich autonom sind, erheblich eingeschränkt.

Steuerreformen und vorgesehener nationaler Stabilitätspakt haben jedoch auch Einfluss auf die Ausgaben der Länder. Ihre Ausgaben sind im Jahr 2000 um insgesamt 1 % gestiegen, wobei in Westdeutschland mit 1,5 % ein überdurchschnittlicher, in Ostdeutschland mit 0,5 % Wachstum ein unterdurchschnittlicher Ausgabenzuwachs festzustellen ist. Überall ist jedoch ein langfristiger Rückgang der Ausgabenquote, d. h. des Anteils der Ausgaben am BIP, zu beobachten: Die Ausgabenquote der Länder

ist in Westdeutschland von 10,8 % 1996 auf (geschätzte) 9,5 % des BIP 2002 gesunken; in Ostdeutschland wird mit einem Rückgang von 3,5 % 1996 auf 3 % des BIP 2002 gerechnet. Durchweg werden in erster Linie die Investitionsausgaben der Länder als kurzfristig disponibelste Ausgabenart gekürzt und damit – insbesondere in Ostdeutschland, wo nach wie vor eine Infrastrukturlücke in dreistelliger Milliardenhöhe besteht – eine Verschlechterung der Investitions- und Beschäftigungsbedingungen in Kauf genommen. Der Finanzplanungsrat hat im März 2002 beschlossen, zur Bewältigung des Schuldenabbaus den Ausgabenanstieg auf sämtlichen föderalen Ebenen zu begrenzen: So soll auf Länder- und Gemeindeebene in den Jahren 2003 und 2004 der Ausgabenanstieg maximal 1 % pro Jahr betragen, auf Bundesebene sollen die Ausgaben sogar um 0,5 % jährlich gesenkt werden.

Möglichkeiten zur Erweiterung der Finanzierungsspielräume der Länder

Der Spielraum für zusätzliche Ausgaben ist unter diesen Voraussetzungen denkbar gering. Die fiskalischen Handlungsmöglichkeiten der Länder könnten erheblich verbessert werden, wenn im Rahmen einer koordinierten Initiative eine verstärkte Ausschöpfung vermögensbezogener Steuern – der Vermögen- sowie der Erbschaft- und Schenkungsteuer – angestrebt würde. Damit könnten die Auswirkungen einer immer restriktiveren Steuer- und Verschuldungspolitik auf Bundesebene kompensiert werden.

Die Vermögensteuer ist seit 1997 ausgesetzt, weil ihre Erhebung in der damaligen Ausgestaltung 1995 vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig beurteilt wurde: Immobilienvermögen wurde gegenüber Geldvermögen und Finanzanlagen steuerlich bevorzugt, weil die steuerliche Bemessungsgrundlage nicht zu den aktuellen Marktwerten, sondern zu den wesentlich niedrigeren, so genannten Einheitswerten von 1964 ermittelt wurde. Bereits vor ihrer Aussetzung war die Belastung durch die Vermögensteuer äußerst gering: Die durchschnittliche Vermögensteuerbelastung betrug 1996 – dem letzten Jahr der Erhebung – 0,09 %. Der Anteil der Vermögensteuern am gesamten Steueraufkommen war von 1,6 % im Jahr 1960 auf 1,1 % 1996 geschrumpft und lag damit deutlich unter den Vergleichswerten der OECD-Länder. Die politischen Widerstände gegen die Erhebung der Vermögensteuer können also nicht Resultat der tatsächlichen, vernachlässigbar geringen Belastung mit Vermögensteuer sein.

Das erwähnte Urteil des Bundesverfassungsgerichts machte aus den gleichen Gründen neben einer Neuregelung der Vermögen- auch eine Reform der Erbschaftsteuer erforderlich. 1996 hatte die Vorgängerregierung die Erbschaftsteuer reformiert, indem sie die Steuersätze für hohe Erbschaften senkte, für niedrige Erbschaften dagegen erhöhte. Gleichzeitig wurden die Freibeträge erheblich ausgeweitet: Sie belaufen sich nun auf 307.000 € für Erbschaften zwischen Ehegatten und auf jeweils 205.000 € für Kinder. Zusammen mit der Unterbewertung aufgrund der Anwendung der Einheitswerte bei Immobilien führen diese Freibeträge dazu, dass nur maximal 20 % der Erbschaften überhaupt steuerlich erfasst werden. 1997 wurden neue Bewertungsvorschriften für das Immobilienvermögen erlassen; im Ergebnis erreichen die steuerlichen Grundstückswerte bei bebauten Immobilien im Durchschnitt 51 % der Verkehrswerte, bei

unbebauten Immobilien 72 %. Diese Neuregelung war bis Ende 2001 befristet; anschließend wäre eine endgültige Reform erforderlich gewesen. Anfang 2001 forderte eine Initiative von fünf Bundesländern eine Änderung der Bewertungsvorschriften, um die Grundstückswerte bei bebauten Immobilien auf ca. 70 % des Marktwertes anzuheben. Wenig später legte eine eigens von der Bundesregierung beauftragte Sachverständigenkommission „Bewertung des Grundbesitzes für Zwecke der Vermögensbesteuerung“ einen Vorschlag zur Reform der Methode zur Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage von Immobilien vor, die sich am aktuellen Verkehrswert orientiert und nach der die Ansätze im Durchschnitt über 80 % des Verkehrswertes erreichen sollen. Aus wahltaktischen Gründen blockte Bundeskanzler Schröder jedoch erstens die Bundesländer-Initiative ab und verschob zweitens die Reform des Bewertungsverfahrens auf das Jahr 2004. Aufgrund der hohen Freibeträge sowie der Unterbewertung von Immobilien wie auch von Betriebsvermögen (diese werden zu Buchwerten vererbt und es wird ein zusätzlicher Freibetrag von 250.000 €, erhöht um einen Bewertungsabschlag von 40 %, gewährt) ist das Erbschaftsteueraufkommen sehr gering: Bei einem geschätzten Erbschaftsvolumen von 150 bis 200 Mrd. € pro Jahr wird für 2002 ein Aufkommen von 3,15 Mrd. € erwartet, das sich in den kommenden Jahren nicht wesentlich erhöhen wird.

Die Länder haben also Möglichkeiten, den Spielraum für eine beschäftigungsorientierte Ausgabenpolitik zu erhöhen.

Wandel in der Arbeitswelt und Sicherung der Teilhabe in einer solidarischen Marktwirtschaft – das Grundeinkommen als mögliche Lösung

Prognosen über den Wandel in der Arbeitswelt

Ökonomische Analysen diagnostizieren zur Zeit steigende Arbeitslosenzahlen (4 Millionen registrierte Arbeitslose, 2 Millionen verdeckte Arbeitslose und ca. 2 Millionen „Stille Reserve“), die zum größten Teil strukturell bedingt sind. Denn der primäre (Landwirtschaft) und der sekundäre (Industrie) Sektor setzen massiv Arbeitskräfte frei und der tertiäre Sektor (Dienstleistungen) ist nicht in der Lage, diese aufzunehmen. Daneben wird der Arbeitsmarkt immer mehr von prekären Einkommensverhältnissen dominiert, wie z. B. der Scheinselbstständigkeit, der Zeit- und Leiharbeit, der geringfügigen Beschäftigung, der Teilzeitarbeit, den befristeten Arbeitsverhältnissen und nicht zuletzt den Working Poor (trotz einer regelmäßigen Arbeit deckt das Lohneinkommen nicht das Existenzminimum, welches als 50 % des Durchschnittseinkommens definiert wird). Neueste Daten zeigen, dass 50 % aller neu ins Erwerbsleben Eintretenden in diese prekären Einkommensverhältnisse fallen.

Die Entwicklung des Arbeitsmarktes wird zwangsläufig zu einem öffentlich geförderten Beschäftigungssektor (ÖBS) bzw. zu der unten näher beschriebenen „Triade der Arbeit“ führen. Diese Entwicklung lässt sich folgendermaßen skizzieren:

Der gesamte Arbeitsmarkt gliedert sich in den dominierenden so genannten ersten Arbeitsmarkt, in dem die ArbeitnehmerInnen in rein gewinnmaximierenden Unternehmen nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit (gemäß ihrem Wertschöpfungspotential) entlohnt werden. Mit diesem Einkommen werden überwiegend Individualbedürfnisse befriedigt. Die Entlohnung unterliegt einem starken Ausfallrisiko, da die Unternehmen, nicht zuletzt wegen der Befolgung des share-holder-value-Konzepts, einem starken Rationalisierungsdruck unterliegen und dieser häufig mit dem Abbau des Produktionsfaktors Arbeit zugunsten des Produktionsfaktors Kapital einhergeht.

Ebenfalls zum ersten Arbeitsmarkt zählt der öffentliche Dienst im engeren Sinne, der nach dem erwerbswirtschaftlichen Prinzip öffentliche Güter bereitstellen soll, d. h., der Sektor dient der Befriedigung der Kollektivbedürfnisse. Aber auch dieser Sektor wird zunehmend an privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen gemessen, so dass zur Zeit auch hier ein starker Abbau des Produktionsfaktors Arbeit zu erkennen ist. Insbesondere entzieht sich der öffentliche Sektor immer mehr der beruflichen Ausbildung.

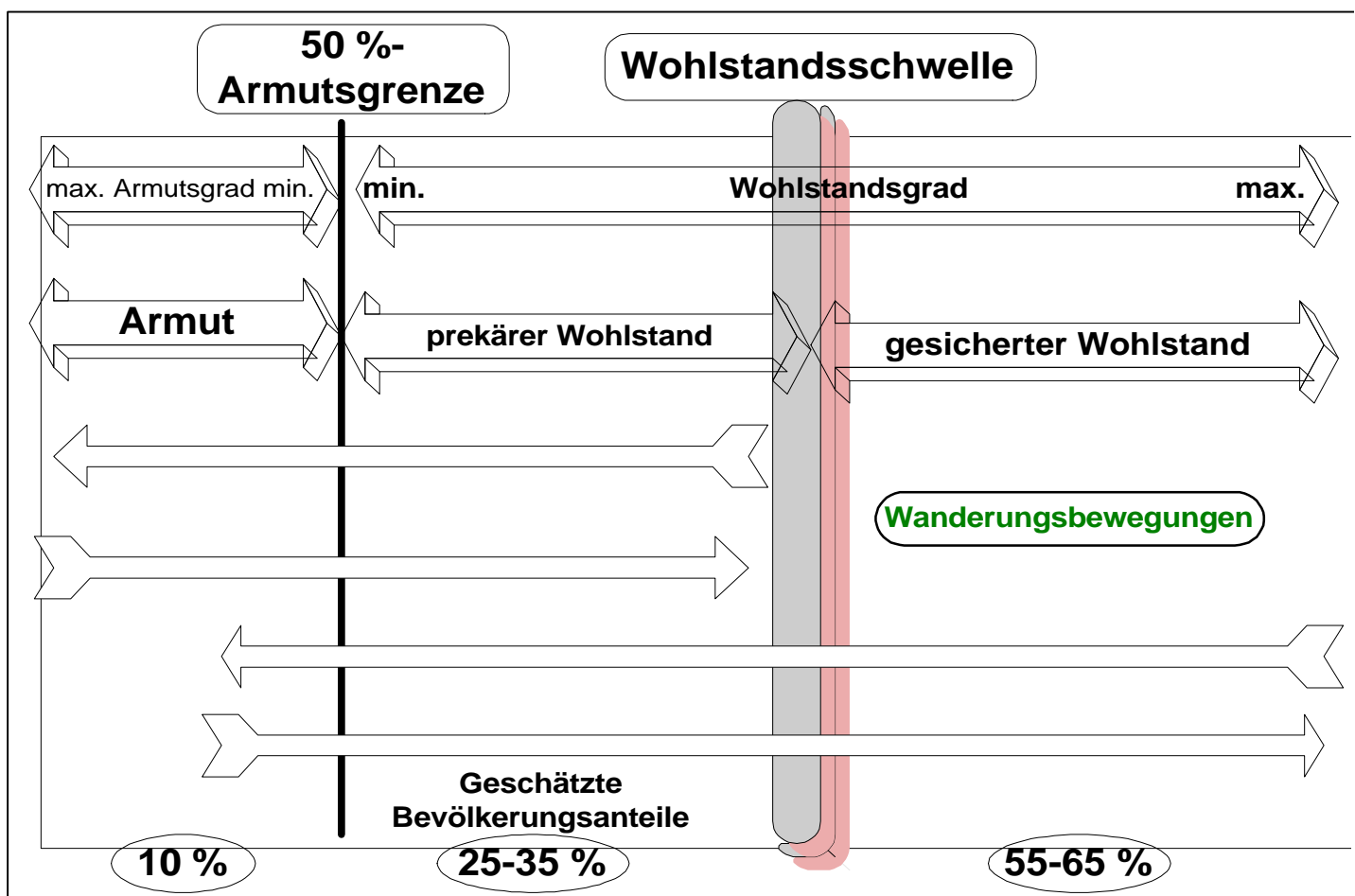
Die Folge ist eine Massenarbeitslosigkeit, die nicht nur auf einem hohem Niveau verharrt, sondern trotz des Rückgangs an neu ins Erwerbsleben eintretenden Jugendlichen auch noch stärker anwachsen kann.

Diese Prognosen haben in der Vergangenheit dazu geführt, einen so genannten „zweiten Arbeitsmarkt“ entstehen zu lassen, um die konjunkturellen und strukturellen Probleme auf dem Arbeitsmarkt zu lindern. Mit der Zunahme der Arbeitslosigkeit, die wegen mangelnden Wachstums immer größer wurde, ist dieses Instrument, das im AFG/SGB III als Teil der aktiven Arbeitsmarktpolitik verankert ist, überfordert, zumal damit für immer mehr Beschäftigte untertarifliche Bedingungen festgeschrieben werden.

Ausprägungen des zweiten Arbeitsmarktes sind:

- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
- Fortbildung und Umschulung
- Lohnkostenzuschüsse
- Hilfe zur Arbeit u. Ä.

Auf der anderen Seite wird die Ungleichheit in der Einkommens- und insbesondere in der Vermögensverteilung immer größer. Dies ist zum Teil Ausfluss einer immer stärkeren steuerlichen Entlastung der Vermögen und Vermögenseinkommen. Außerdem führen die oben beschriebenen prekären Einkommensverhältnisse im Trend zu einer Zweidrittel-Gesellschaft. Denn immer mehr Erwerbstätige werden bei Verlust ihrer Arbeit in „Armut“ fallen:

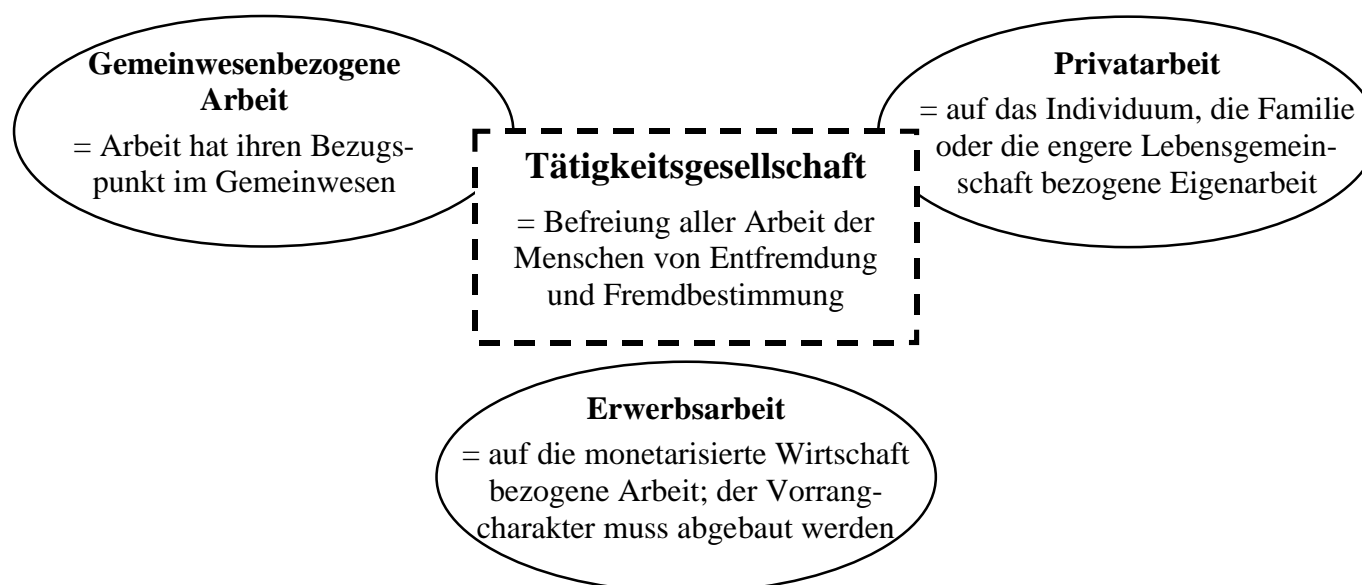


Diese zwei Problemkreise verdeutlichen zusammen mit vielen anderen einen grundlegenden Wandel unserer marktwirtschaftlichen Ordnung, der mit dem Oberbegriff „Sättigung“ bzw. „Stagnation“ hinsichtlich des Wachstums und Senkung des Arbeitsvolumens gekennzeichnet werden kann.

Aufgrund dieser Prognosen muss ein neues Konzept wie der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor entwickelt werden. Hier sollen unter Tarifbedingungen unbefristete Arbeitsplätze für gesellschaftlich notwendige Arbeiten geschaffen werden, die im ersten Arbeitsmarkt wegen der Gewinnorientierung der Unternehmen keine Chancen haben. Dies sind Arbeiten, die für unseren volkswirtschaftlichen Wohlstand von großer Bedeutung, aber aufgrund des Diktats des share-holder-value-Konzepts weggebrochen sind. Die Forderung, einen ÖBS zu institutionalisieren, wird seit den achtziger Jahren von der „Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik“ gefordert – eine Forderung, die seitdem immer drängender geworden ist.

Die „Triade der Arbeit“

Die Katholische Arbeitnehmerbewegung (KAB) Westdeutschland fordert in ihrem Leitantrag „Die Zeichen der Zeit erkennen – Arbeit und Leben neu gestalten“ zum Verbandstag 1999 eine Neudefinition unserer bisherigen „Arbeitsgesellschaft“ hin zu einer „Triade der Arbeit“, deren Institutionalisierung dazu beitragen kann, den zukünftigen ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklungen Rechnung zu tragen. Damit geht sie über den Ansatz eines ÖBS hinaus. Ausgangspunkt der Überlegungen in den letzten Jahren innerhalb der KAB sind die oben beschriebenen Umbrüche und Transformationen in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik. Im Mittelpunkt der Überlegungen steht die menschliche Arbeit, die Ausgangs- und Ansatzpunkt für grundlegende Reformschritte ist.¹ Grundlage der Überlegungen ist die „Triade der Arbeit“, die die verschiedenen Formen der menschlichen Arbeit systematisiert:



¹ Vgl. dazu Schäfers, Michael: Von der Arbeit zur Tätigkeit. Zeitdiagnosen und Wege wider die Resignation, Münster 2001.

Bisher herrscht die Meinung vor, dass Arbeit, wenn sie keinen Wert am Markt hat, als wertlos zu bezeichnen ist. Die Erwerbsarbeit ist das ökonomische Objekt; das sie vollziehende Wirtschaftssubjekt wird nicht wahrgenommen. Die Privat- und Gemeinwesenarbeit spielen unter makroökonomischen Aspekten kaum eine Rolle, da ihnen kein Geldstrom zuweisbar ist. Diese beschränkte Perspektive muss aufgehoben werden, da es unwidersprochen ist, dass es außerhalb der Erwerbsarbeit eine Vielzahl sozial und ökologisch sinnvoller Tätigkeiten gibt, die bei weiterer Schrumpfung des Arbeitsvolumens im ersten Arbeitsmarkt in ihrer Bedeutung wachsen werden. Die Überinterpretation der Erwerbsarbeit soll revidiert, nicht die Bedeutung für das ökonomische Wachstum geschmälert werden. Jeder Mensch soll die Chance erhalten, in einem der drei Bereiche der „Triade der Arbeit“ tätig zu werden, damit auch der Wertschöpfungscharakter aller drei Bereiche wieder in das Bewusstsein der Menschen dringt. Dieser führt in der mittleren Frist auch zur Aufhebung der geschlechtshierarchischen Arbeitsteilung, da jede/r in allen Bereichen tätig sein kann, was durch eine neue Verteilung der Arbeitszeit möglich wird.

Der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor

In der gemeinwesenbezogenen Arbeit kann die Schaffung von Arbeitsplätzen zum Teil nur durch einen ÖBS gewährleistet werden, wobei sich folgende Einsatzorte für die Erwerbstätigen anbieten:

Bereiche des öffentlich geförderten Beschäftigungssektors

Soziales

- Haushalt/Pflege
- Alten- und Krankenbetreuung
- Altenaktivierung (statt Grund- und Behandlungspflege)
- Hausaufgabenbetreuung
- Kinderbetreuung
- Freizeitheime/-projekte (Familientlastung)
- technische Dienstleistungen und Renovierungshilfen für sozial Schwache
- Betreuung Strafgefangener
- Konfliktvorbeugung
- Streetworker als Ansprechpartner für Haus, Viertel und andere öffentliche Bereiche
- vorgerichtliche Rechtsberatung und Verfahrenshilfe
- Ausweitung von Verbraucher- und Schuldnerberatung
- Beratung und Planung beim Familienbudget
- Gesundheitsläden für stadtteilbezogene Gesundheitsaufklärung und psychosoziale Beratung

- Hilfe für Selbsthilfegruppen

Kultur und Freizeit

- Kulturkoordination auf Stadtteilebene, Unterstützung freier Kulturangebote
- Bereitstellung und Betreuung „Neuer Medien“ bzw. Medienbildung, z. B. kostenlose Internetzugänge
- Naherholungsprojekte, z. B. organisierte Waldspaziergänge unter Berücksichtigung des ÖPNV zur alternativen Freizeitgestaltung
- Breitensportagenturen zur Erstellung niedrigschwelliger Sportangebote
- Seniorenfreizeitprojekte
- multikulturelle Initiativen

Ökologie

- Initiativen zur Stadtmöblierung, Stadtbegrünung, Renaturierung, Bodensanierung
- sozialer Wohnungsbau
- Denkmalpflege
- Erhöhung des Recyclinganteils durch stärkere Zerlegungstiefe
- Erschließung neuer Nachfragebereiche
- Bildung, Information, Beratung
- Steuerhilfe
- Organisation, Weiterbildung, Qualifizierung für ehrenamtlich Tätige
- Wissenschaftsläden
- Verwaltungsdienstleistungen
- Weiterbildungsausweitung (VHS u. Ä.)

Vorteile eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors

- Vermittlung sinnvoller und dauerhafter Beschäftigung für Arbeitslose (gemeinwohlorientierte Aufgaben)
- Gezielte Beseitigung von Arbeitslosigkeit dort, wo die individuellen Auswirkungen am schlimmsten sind (Frauen, Langzeitarbeitslose, ältere Erwerbslose, Unqualifizierte, Behinderte)
- Milderung von regionalen und sektoralen Beschäftigungsproblemen im Übergang zur Tertiarisierung der Wirtschaft; Ergänzung/Ersetzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik
- Abbau des Sockels von Langzeitarbeitslosen und Nutzung des Humankapitals erfahrener ArbeitnehmerInnen

- Verrichtung gesellschaftlich notwendiger, sinnvoller und gewünschter Tätigkeiten, die den Rentabilitätsanforderungen der Privatwirtschaft nicht genügen
- Dauerhafte Förderung und langfristig kalkulierbarer Mittelzufluss führen zu Professionalisierung der Trägerstrukturen und effizienter Mittelverwendung im Non-Profit-Sektor
- Gegensteuerung zu wachsender Armut durch anhaltende Arbeitslosigkeit und Sicherung eines Versicherungslebenslaufs, der „Sozial“-Risiken abdeckt
- Minderausgaben bei der Finanzierung von Arbeitslosigkeit: Selbstfinanzierungsquote von 80 % ist möglich
- Hilfe zur Überwindung prekärer Einkommensverhältnisse: geringfügige Beschäftigung, 325-€-Jobs, Scheinselbständigkeit, befristete Arbeitsverhältnisse, Teilzeitarbeit, Tele-Heimarbeit sowie Zeitarbeit und Förderung einer neuen Arbeitszeitgesellschaft mit neuen Übergängen in den Ruhestand
- Nutzung gesellschaftlichen Wohlstands zur Finanzierung sinnvoller Arbeit statt sinnloser Arbeitslosigkeit

Hieraus wird ersichtlich, dass eine Veränderung der Absicherung von Einkommensrisiken bzw. der Finanzierung der Einkommen in der gemeinwesenbezogenen und Privatarbeit, auch weg von starr lohnarbeitszentrierten Sozialversicherungen, zwingend notwendig ist. Die KAB Aachen diskutiert und erforscht dieses Thema seit ca. 15 Jahren und präferiert die Einführung eines *bedarfsunabhängigen Grundeinkommens*.

Das Grundeinkommensmodell der KAB

Das Grundeinkommensmodell der KAB sieht vor, dass jeder Mensch, der in Deutschland einer Tätigkeit im Sinne der „Triade der Arbeit“ nachgeht (es genügt, wenn er/sie in einem Teil der Triade tätig ist), ein Recht auf Grundeinkommen hat. Von den Voraussetzungen ausgenommen sind Personen unter 18 und über 65 Jahren sowie Behinderte, wenn sie ihren Wohnsitz in Deutschland haben. Ausgenommen sind ebenfalls alle Menschen, die im Auftrag einer deutschen Institution im Ausland tätig sind.

Alles weitere zur Frage des rechtmäßigen Aufenthaltes von Ausländern und ihren Familien regelt ein Einwanderungsgesetz oder wird durch EU-Richtlinien geregelt. Die Höhe des Grundeinkommens bemisst sich in der Basis nach dem Statistikmodell des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) und in Abhängigkeit vom Lebensalter:

ab dem Tag der Geburt: 250 €,

ab dem 6. Lebensjahr: 360 €,

ab dem 12. Lebensjahr: 440 € und

ab dem 18. Lebensjahr: 600 €.

Risikogruppen erhalten einen pauschalierten Mehrbedarf von 170 € in Anlehnung an die Regelung der Mehrbedarfe des § 23 BSHG:

- Alleinerziehende (gemäß § 23 II BSHG, d. h., wenn der andere Ehepartner eine nicht nur unerhebliche Zeit von der Familie getrennt ist, etwa durch Scheidung, Tod, Freiheitsstrafe u. Ä.),
- Schwerbehinderte (in Anlehnung an § 23 III BSHG) und insbesondere Personen ab dem 65. Lebensjahr, die gehbehindert sind, und gehbehinderte Erwerbsunfähige,
- (chronisch) Kranke (in Anlehnung an § 23 IV BSHG, insbesondere für kostenaufwendigere Ernährung),
- werdende Mütter (nach § 23 Ia BSHG).

Andere Notlagen können im Individualfall durch eigene „Sozialkassen“ abgedeckt werden. Die Mehrbedarfe können nicht kumuliert in Anspruch genommen werden.

Von der Summe an Grundeinkommen werden Ersparnisse durch Synergieeffekte berücksichtigt: Ab einer Haushaltsgröße von zwei Personen werden die angehäuften Grundeinkommen des jeweiligen Haushaltes um 20 % gekürzt, unabhängig davon, ob es sich um Ehepartner oder Kinder handelt. Ausgenommen bleibt der Bedarfssatz für eineN AlleinerziehendeN.

Weitere Aspekte:

- Alle Sozialversicherungssysteme bleiben erhalten.
- Nicht entlohnte, gesellschaftlich notwendige Arbeit ist sozialversichert. „Gesellschaftlich notwendige Arbeit“ muss definiert werden.
- Das Grundeinkommen wird als „normales“ Einkommen Bestandteil des Bruttoeinkommens und damit entsprechend seiner Höhe versteuert (nach den neuen Bedingungen, die später beschrieben werden); es wird somit sozialversicherungspflichtig.
- Die GrundeinkommensbezieherInnen verpflichten sich, eine gesellschaftlich notwendige und wichtige Arbeit (Privatarbeit/gemeinwesenbezogene Arbeit) oder eine Erwerbsarbeit zu übernehmen, die insgesamt den Umfang einer „Arbeitswoche“ hat. Die Kosten trägt der Bund. Die Auszahlung geschieht durch eine Kasse bei der Kommune.

Wie errechnet sich ein Grundeinkommen?

Dazu zwei Modellrechnungen auf der Basis des Jahres 2000:

1. Familie: Ehepaar mit zwei Kindern im Alter von 6 und 13 Jahren

Haushaltsvorstand	600 €
Ehepartner	600 €
Kind von 6 Jahren	360 €
Kind von 13 Jahren	440 €
Zwischensumme	2.000 €
abzüglich 20 % wegen Synergieeffekten	400 €
Grundeinkommen der Familie	1.600 €

2. Familie: Alleinerziehende mit zwei Kindern im Alter von 3 und 5 Jahren

Haushaltsvorstand	600 €
Kind von 3 Jahren	250 €
Kind von 5 Jahren	250 €
Zwischensumme	1.100 €
abzüglich 20% wegen Synergieeffekten durch die Kinder	220 €
plus Mehrbedarf, da zur „Risikogruppe Alleinerziehend“ gehörend	170 €
Grundeinkommen der Familie	1.050 €

Im Folgenden wird die Höhe der Absicherung beim Grundeinkommen derjenigen des bisherigen Sozialhilferechts gegenübergestellt.

Durchschnittlicher Bedarf im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt in €								
Früheres Bundesgebiet (Stand: 1.7.2000), durchschnittlicher Regelsatz								
Haushaltstyp	Regel-sätze	Mehr-bedarf	Kalt-miete	Heiz-kosten	einma-lige Lei-stun-gen	Summe	Grund-einkom-men	Diffe-renz
AlleinlebendeR	280,70	/	254,11	38,86	50,00	623,676	609,00	-14,67
Ehepaar ohne Kind	505,16	/	331,83	53,17	83,34	973,50	974,42	+0,92
Ehepaar mit einem Kind von 6 Jahren	686,66	/	391,65	58,80	119,64	1.256,75	1.266,73	+9,98
Ehepaar mit zwei Kindern von 6 und 12 Jahren	868,17	/	439,20	59,31	155,94	1.522,62	1.624,02	+101,40
Ehepaar mit drei Kindern im Alter von 3, 12 und 16 Jahren	1.049,68	/	486,24	71,07	192,25	1.799,24	1.891,96	+92,72
AlleinerziehendeR mit einem Kind unter 7 Jahren	435,11	112,48	331,83	53,17	75,67	1.008,26	1.146,96	+138,70
AlleinerziehendeR mit zwei Kindern von 7 und 13 Jahren	645,76	112,48	391,65	58,80	117,60	1.326,29	1.431,16	+104,87

Aus dem Vergleich wird deutlich, dass insbesondere Familien oder Alleinlebende mit Kindern wesentlich besser gestellt werden als durch die Leistungen im Bundessozialhilfegesetz. Die Kosten für das Grundeinkommen belaufen sich im Jahr auf 499 Mrd. €. Die Berechnung erfolgte unter Berücksichtigung der Altersstruktur und der Haushaltsgröße in der Bevölkerung. Basis ist das Jahr 2000.

Solche Kosten bedürfen einer grundsätzlichen Neuorientierung in den Finanzierungsströmen der Sozial- und Finanzpolitik. Im Folgenden werden die einzelnen Bereiche der Finanzierung dargestellt.

Die Finanzierung eines bedarfsunabhängigen Grundeinkommens

1. Durch das Grundeinkommen werden bestimmte soziale Leistungen überflüssig:

Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt gemäß BSHG	10,1 Mrd. €
Hilfe in besonderen Lebenslagen (450.000 EmpfängerInnen à 600 € = 270.000.000 € x 12 = 3.240.000.000 €/Jahr einzusparen = 25 % der gesamten Leistungen (12,9 Mrd. €) plus Mehrbedarf für Behinderte, Kranke u. Ä.: 440.000 x 170 € = 74.800.000 €/Monat = 897.600.000 €/Jahr	4,1 Mrd. €
Wohngeld (wird nur zum Teil überflüssig): 50 % von 3,9 Mrd. € ²	1,8 Mrd. €
Ausbildungsförderung gemäß BAFöG/AFG	0,92 Mrd. €
Arbeitslosenhilfe zu 73 % (Differenz zu durchschnittlicher Arbeitslosenhilfe zu Grundeinkommen) von 15,6 Mrd. €	11,4 Mrd. €
Rente nach Mindesteinkommen	1,534 Mrd. €
Kindergeld	29,6 Mrd. €
Erziehungsgeld	3,5 Mrd. €
Jugendhilfe (wird nur zu 50 % eingespart) ³	8,1 Mrd. €
Kriegsopferfürsorge	5,4 Mrd. €
Summe	76,54 Mrd. €

2. In der Sozialversicherung fallen geringere Ausgaben an; die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden werden weniger belastet. Zu unterscheiden sind hier die direkten und indirekten Kostenentlastungen:

a) Direkte Kostenentlastungen

Durch Wegfall vieler „Sozialämter“ und Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst werden geringere Verwaltungskosten anfallen. Zur Zeit fehlen genaue empirische Grundlagen, um das Niveau einer Einsparung abschätzen zu können. Durch das Instrument der Grundsicherung können auch neue Probleme der Verwaltung auftreten. Da die Sozialkassen stark individualisiert ihre Entscheidungen treffen sollen, ist dort ein intensiveres Arbeiten notwendig. Mindestens 10 % der Beschäftigten würden überflüssig wer-

² Da das Wohngeld dazu dient, angesichts der großen Mietpreisunterschiede am Wohnungsmarkt Mietbelastungen, die in Relation zum Einkommen zu hoch sind, zu reduzieren, darf es nicht ersatzlos wegfallen. Ähnliches gilt auch für die Jugendhilfe.

³ Vgl. die Erläuterungen zu den Mehrbedarfen.

den, d. h., hier läge ein Einsparpotential bei Bund, Ländern und Gemeinden sowie bei den Sozialversicherungsträgern von ca. 3 Mrd. €.

Für passive Arbeitsmarktpolitik (Arbeitslosengeld und -hilfe) fallen geringere Ausgaben an, da durch ein höheres Wachstum oberhalb der natürlichen Arbeitslosenquote (d. h. Wachstum oberhalb der Grenze, ab der in nennenswertem Umfang neue Arbeitsplätze geschaffen werden) der Arbeitsmarkt entlastet wird. Damit entstehen Möglichkeiten für gemeinwesenbezogene und Privatarbeit im Sinne der „Triade der Arbeit“ von ca. 15 Mrd. €.

b) Indirekte Kostenentlastungen

In der aktiven Arbeitsmarktpolitik sinken durch Wegfall von AnwärterInnen auf eine Fort- und Weiterbildung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen u. Ä. die Ausgaben um ca. 20 % oder 5 Mrd. €.

Es fallen geringere Gesundheitskosten an, da ein empirischer Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit bzw. niedrigem Einkommen und einem schlechteren Gesundheitszustand besteht. Ein Gutachten für Duisburg ergab Mehrausgaben von mehr als 30 %, d. h., bei Ausgaben von 132 Mrd. € für Gesundheit im Jahr 2000 ergibt sich eine minimale Ersparnis von 10 Mrd. €.

Steuereinnahmen und Sozialbeiträge steigen aufgrund der Entspannung auf dem Arbeitsmarkt (25 % der indirekten Kosten der Arbeitslosigkeit): 20 Mrd. €.

3. Das Hauptfinanzierungsvolumen kann nur durch eine grundlegende Umgestaltung des Steuersystems erbracht werden. Nach Abzug der wegfallenden Sozialleistungen und der geringeren Staatsausgaben verbleiben noch 380 Mrd. €, die nur durch eine große und vor allem auch „gerechtere“ Umgestaltung des Steuersystems möglich ist.

a) Wiedererhebung der Vermögensteuer

Als erstes ist die Wiedereinführung der Vermögensteuer zu nennen, um zukünftig wieder eine leistungsgerechte Besteuerung der Vermögenseinkommen zu gewährleisten. Mit einem verfassungsgerechten Einheitswert (der Einheitswert lief zum 31.12.1996 aus, da eine Ungleichbehandlung zwischen Geld- und Sachvermögen vorlag), ist die Wiedereinführung mit einfacher Mehrheit im Bundestag möglich.

Folgendes Beispiel zeigt die Voraussetzungen und Konsequenzen dieser „neuen“ Vermögensteuer mit einem Einheitswert, der an das neue Erbschaftsteuergesetz angelehnt ist. Gerade die Wiedereinführung einer Vermögensteuer belebte die Diskussion über die Umgestaltung des Steuersystems. Deswegen wird hier diese Steueränderung intensiver dargestellt.

Annahmen für die zukünftige Vermögensteuer

Bezugsgröße ist allein das private Geld- und Sachvermögen (Nettoreinvermögen abzüglich der Verpflichtungen) in Höhe von ca. 6,7 Billionen € (Wert für das Jahr 2000, davon 3,8 Billionen € Geldvermögen). Der Vermögenswert wird nicht mehr durch den

verfassungswidrigen Einheitswert ermittelt, sondern in Anlehnung an das seit 1996 gültige Erbschaft- und Schenkungsteuerrecht) durch Verkehrs- und Ertragswerte, die in einer neuen Hauptfeststellung festgelegt werden. Zur Vermeidung einer Versilberung werden im Prinzip ausschließlich Ertragswerte für das Sachvermögen in die Wertermittlung einbezogen. Der neue Einheitswert beinhaltet eine stark ertragsorientierte Komponente. Vernünftig scheint hier die Anlehnung an den neuen Einheitswert im Schenkung- und Erbschaftsteuerrecht, an die Jahresrohmiete.

Mit Hilfe der Jahresrohmiete kann Immobilienvermögen abgeschätzt werden. Das neue Schenkung- und Erbschaftsteuerrecht sieht hier eine Multiplikation der Jahresrohmiete mit dem Faktor 12,5 vor, um den Verkehrswert zu ermitteln. Neue Untersuchungen zeigen aber, dass dieser Faktor nur ca. 60 % des Verkehrswertes erreicht. Deshalb sieht das hier favorisierte Modell einen Faktor von 18 vor.⁴ Die Freibeträge werden auf 260.000 € je Ehepartner und 52.000 € je Kind erhöht, um das Lebensführungsvermögen und insbesondere das selbst genutzte Wohneigentum von der Vermögensteuer freizustellen. Der Steuersatz beträgt proportional 3 %.⁵

Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass die Vermögensbesteuerung in anderen OECD-Staaten wesentlich höher ist als in Deutschland:

Vermögensteuern* im internationalen Vergleich für das Jahr 1994

Land	in % des Bruttoinlandsprodukts	in % des Steueraufkommens
USA	3,3	12,0
Japan	3,2	11,5
Kanada	4,0	11,0
Großbritannien	3,7	10,8
Australien	2,8	9,3
Schweiz	2,5	7,4
Frankreich	2,3	5,3
Deutschland	1,1	2,8
OECD insgesamt	1,9	5,2

* Vermögensteuern, Grundsteuer, Erbschaftsteuer und andere Steuern auf Eigentum.

Quelle: OECD, Revenue Statistic 1965-1995, Paris, Tab. 6 und 7.

⁴ Ermittlung der ortsüblichen Miete auf der Basis von qm-Mieten im Vergleich zum ortsüblichen Verkaufswert; die Division der beiden Werte ergibt ungefähr den Multiplikator 18.

⁵ In den Anfangsjahren der Sozialen Marktwirtschaft betrug der Vermögenssteuersatz schon 2,5 %.

Beispielrechnung:

Eine Familie mit zwei Kindern verfügt über ein Eigenheim mit einer Wohnfläche von 150 qm, ein Aktienpaket von 60.000 € und ein Sparguthaben in Höhe von 120.000 €. Der Einheitswert (ertragswertorientiert) wird folgendermaßen berechnet:

Für das selbst genutzte Haus wird laut Mietspiegel oder im Vergleich zum Nachbargrundstück die erzielbare Miete ermittelt. Sie sei in unserem Beispiel 8 €/qm.

$$\Rightarrow 8 \text{ €} \times 150 \text{ qm} = 1.200 \text{ €/Monat}$$

$$\Rightarrow \text{Jahresmiete} = 14.400 \text{ €}$$

Der Ertragswert beträgt das 18fache der Jahresmiete, d. h. 259.200 € (eventuell unbebaute Grundstücksteile werden zu entsprechend niedrigeren Werten berücksichtigt).

Damit ergeben sich folgende Werte:

Einheitswert für das Gebäude:	259.200 €
Aktienpaket:	60.000 €
Sparguthaben:	120.000 €
Summe:	439.200 €

Der Freibetrag hat folgende Höhe:

je Ehepartner 260.000 €:	520.000 €
je Kind 52.000 €:	104.000 €
Summe:	624.000 €

Die Zahlung von Vermögensteuern entfällt, da der Freibetrag höher ist als die Summe aller Werte.

Abwandlung des Falles:

Eine Familie mit zwei Kindern besitzt neben einem freistehenden Eigenheim mit 200 qm Wohnfläche und 5000 qm Garten ein Aktienpaket von 300.000 €, Termingelder in Höhe von 1.500.000 € und zwei Mehrfamilienhäuser mit 20 Mietparteien, die im Durchschnitt eine Miete von 800 € bezahlen. Damit ergeben sich folgende Werte:

Einheitswert für das Gebäude (200 qm x 8 €) x 12 x 18:	345.600 €
Einheitswert für das Grundstück (5000 qm x 3 €) x 12 x 18:	3.240.000 €
Aktienpaket:	300.000 €
Termingelder:	1.500.000 €
Mietshäuser (20 Parteien x 800 €) x 12 x 18:	3.456.000 €
Summe:	8.841.600 €
./. Freibetrag:	624.000 €
zu versteuernde Werte:	8.217.600 €
Höhe der Vermögensteuer: 3 % von 8.217.600 €:	246.528 €

Dies entspricht einer durchschnittlichen Belastung des gesamten Vermögens von 2,79 %. Damit ist eine Versilberung ausgeschlossen, da die durchschnittliche Verzinsung von Eigenkapital ca. 5 bis 6 % beträgt.

Abschätzung des Steuervolumens für das Jahr 2000:

Bruttoeinnahmen

(unter Berücksichtigung der Freibeträge und Haushaltstypen): 51 Mrd. €

./. Erhebungskosten (in Anlehnung an bisherige Erfahrungen): 5,1 Mrd. €

= Nettoeinnahmen ca. 46 Mrd. €

b) Wiedererhöhung der Erbschaftsteuer

Daneben sollte an eine Wiedererhöhung der Erbschaftsteuer gedacht werden, da die Besteuerung von so genanntem „mühelosen Einkommen“ gesellschaftspolitisch tragfähig ist. Zu denken wäre an die Wiedereinführung der höheren Steuersätze, wie sie vor 1996 gegolten haben, mit der neu formulierten Bewertung von Sachvermögen, insbesondere Grund- und Gebäudevermögen, auf Basis der Jahresrohmiete. Als Änderung sollte wie schon bei der Vermögensteuer der Faktor 18 eingeführt werden. Die hohen Freibeträge sollten erhalten werden. Die Mehreinnahmen betragen ca. 12 Mrd. €.

c) Höhere Einnahmen durch die Reform des Einkommensteuerrechts

Abschaffung des Ehegattensplittings

Gemäß Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) ist bei Abschaffung des Ehegattensplittings mit Steuermehreinnahmen von ca. 21 Mrd. € zu rechnen.

Abschaffung des Grundfreibetrags

Durch Einführung des Grundeinkommens wird das steuerfrei gehaltene Existenzminimum überflüssig; damit erweitert sich die Bemessungsgrundlage und ein zusätzliches Steuervolumen von 30 Mrd. € wird möglich.

Abschaffung der meisten Freibeträge und sonstigen Steuervergünstigungen

Grundlage der Überlegungen sind die Vorstellungen der Petersberger Vorschläge vom Januar 1997. Das eingesparte Steuervolumen beträgt ca. 25 Mrd. €.

Wiedererhöhung des Spitzen-Grenzsteuersatzes auf 53 %

Durch die Wiedereinsetzung des Spitzen-Grenzsteuersatzes von 1998/99 in den progressiven Einkommensteuertarif von 53 % , der bei einem Einkommen von 75.000 € für Ledige und 150.000 € für Verheiratete greift, sind bei gleichzeitiger Einführung eines Eingangssteuersatzes von 10 % Steuermehreinnahmen von ca. 15 Mrd. € möglich.

Eindämmung der Steuerhinterziehungsmöglichkeiten

In Gutachten des Bundes der Steuerzahler und der Steuergewerkschaft wird das Volumen der Steuerhinterziehungen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer auf ca. 70 Mrd. € geschätzt. Für die Finanzierung des Grundeinkommens gehen wir von einer realistischen Eindämmung von ca. 30 Mrd. € aus.

d) Höhere Einnahmen durch die Einführung eines ökosozialen Verbrauchsteuersystems

Anhebung verschiedener Verbrauchsteuern auf das von der EU vorgeschlagene maximale Besteuerungsniveau des Steuersatzkorridors

Anhebung der Tabak- sowie der Branntwein- und Schaumweinsteuer

Sowohl die Tabaksteuer als auch die Branntwein- und Schaumweinsteuer liegen im europäischen Vergleich im Mittelfeld der Besteuerung. Durch eine Anhebung auf das Maximalniveau, das durch verschiedene Länder definiert wird, sind Mehreinnahmen von 10 Mrd. € möglich.

Einführung einer Weinsteuer

Im Gegensatz zu den anderen europäischen Ländern ist die Weinsteuer in Deutschland bisher nicht eingeführt worden. Dies sollte geändert werden und der Steuersatz auf das maximale Niveau bestimmt werden. Zusätzliche Steuereinnahmen von ca. 7 Mrd. € sind realistisch.

Einführung einer Besteuerung von umweltschädigenden Stoffen

Das Umwelt- und Prognose-Institut (UPI) in Heidelberg hat einen ganzen Katalog von zu besteuernenden Stoffen definiert, der ein Steuervolumen von ca. 130 Mrd. € hat. Für die Finanzierung des Grundeinkommens fordern wir die Einführung einer Müllvermeidungsteuer auf Kunststoffflaschen, Getränkedosen, Aluminium-Folien, Kunststoffverpackungen u. Ä. Das geschätzte Steuervolumen beträgt ca. 14 Mrd. €. Auf bestimmte Produkte wie etwa auf Batterien, Glühlampen, Tropisches Holz, Waschmittel u. Ä. sollte eine Öko-Produktsteuer erhoben werden. Das Steuervolumen läge bei ca. 3 Mrd. €. Eine Wassersteuer hätte ein Steuervolumen von ca. 8 Mrd. €.

e) Einführung von Steuern auf Basis von Umsätzen im Finanzsektor und Erhöhung der Umsatzsteuer

Wiedereinführung einer Börsenumsatzsteuer

Möglich wäre, bei einer europaweiten Einführung auf dem Besteuerungsniveau von Großbritannien, ein Steuervolumen von ca. 13 Mrd. €.

Aufhebung von Spekulationsfristen

Sollten die Wertsteigerungen unabhängig von bestimmten zeitlichen Fristen erhoben werden, ist ein Steuervolumen von ca. 6 Mrd. € möglich.

Einführung einer Devisenumsatzsteuer („Tobin-Steuer“)

Die Einführung einer 2%igen Umsatzsteuer auf Kassa- und Termingeschäfte auf dem Devisenmarkt sowie auf alle Ausleihungen an Gebietsfremde (einschließlich der ausländischen Filialen, Niederlassungen und Töchter deutscher Unternehmen) würde ein zusätzliches Steuervolumen von ca. 30 Mrd. € erzeugen.

Erhöhung der Umsatzsteuer

Würde man die Umsatzsteuer um 2 Prozentpunkte, d. h. von 16 auf 18 % erhöhen, wäre mit einem Steuervolumen von ca. 15 Mrd. € zu rechnen.

4. Neuverschuldung

Der Restbetrag von 84,13 Mrd. € sollte in den Anfangsjahren der Einführung durch eine Erhöhung der Nettoneuverschuldung getragen werden. In den nachfolgenden Jahren werden, so die Prognose, durch den Wachstumsschub, der aufgrund des Grundeinkommens eine erhöhte Nachfrage nach sich zieht, das Bruttoinlandsprodukt und somit die steuerlichen Bemessungsgrundlagen so stark anwachsen, dass eine Verschuldung für das Grundeinkommen nicht mehr notwendig sein wird.

5. Stufen für die Einführung des Grundeinkommens

Das Grundeinkommen sollte sukzessive in die Volkswirtschaft eingebracht werden. In der ersten Stufe sollte verbunden mit einer Absenkung der Bedürftigkeitsprüfung und einer Anhebung der Regelsätze eine pauschalierte Sozialhilfe eingeführt werden sowie SozialhilfeempfängerInnen Beschäftigung im gemeinwesenbezogenen Bereich eröffnet werden. Gleichzeitig sollte die Grundrente eingeführt werden mit automatischer Aufstockung von Seiten der Rentenversicherungsträger, wenn ein bestimmtes Niveau nicht erreicht wird. In der zweiten Stufe sollte bedarfsunabhängig ein Erziehungseinkommen gezahlt werden, um die Wertschöpfungskategorie „Kindererziehung“ = „Humankapitalbildung“ volkswirtschaftlich zu positionieren. Außerdem müssen Pflegeleistungen ein Einkommen nach sich ziehen. In der dritten Stufe soll eine bedarfsunabhängige Grundrente inklusive Versicherungszeiten für gemeinwesenbezogene Arbeit eingeführt werden. Gleichzeitig soll ein ÖBS in großem Umfang finanzierbar gemacht werden. Wenn der ÖBS als eigenständiger Wirtschaftssektor institutionalisiert ist, soll in einer vierten Stufe ein bedarfsabhängiges Grundeinkommen gemäß dem negativen EinkommensteuermodeLL eingeführt werden. In der fünften Stufe wird das bedarfsunabhängige Grundeinkommen in einer Bürgergesellschaft ausgezahlt. Die stufenweise Einführung ist notwendig und bedarf wahrscheinlich zwei oder drei Jahrzehnte, um die Anreizproblematik bei der Einführung bedarfsunabhängiger Einkommen gesellschaftspolitisch auszuloten.

Fazit

Da heutige Projektionen der ökonomischen Gegebenheiten die oben genannten Entwicklungen immer wahrscheinlicher erscheinen lassen, bleibt uns in einer solidari-schen Marktwirtschaft keine andere Möglichkeit, als das Grundeinkommen in mehreren Stufen einzuführen.

Finanzierungsrechnung zum Grundeinkommenskonzept der KAB

Soll in Mrd. €	Haben (Einnahmen auf Basis 2000)	in Mrd. €
Für das Grundeinkommen unter Berücksichtigung der Synergieeffekte und der Mehrbedarfe ergibt sich ein Finanzierungsvolumen von: 498.629.792.300 €/Jahr	I. einzusparende Sozialleistungen:	76,5
	darunter:	
	Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt	10,07
	Hilfe in besonderen Lebenslagen	4,14
	Wohngeld	1,79
	Ausbildungsförderung	0,92
	Arbeitslosenhilfe	11,4
	Rente nach Mindesteinkommen	1,53
	Kriegsopferfürsorge	5,36
	Kindergeld	29,6
	Erziehungsgeld	3,52
	Jugendhilfe	8,18
	II. geringere Staatsausgaben durch Grundeinkommen:	53
	darunter:	
	Einsparpotential bei passiver Arbeitsmarktpolitik	15
	Einsparen bei aktiver Arbeitsmarktpolitik	5
	höhere Steuereinnahmen/Sozialbeiträge	20
	geringere Gesundheitskosten	10
	geringere Verwaltungskosten	3
	III. Umbau des Steuersystems:	285
	darunter:	
	Wiedereinführung der privaten Vermögensteuer	46
	Erhöhung der Schenkung- und Erbschaftsteuer	12
	Abschaffung bzw. Änderung des Ehegattensplittings	21
	Abschaffung des Grundfreibetrags und Erweiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage	30
	Abschaffung von Steuervergünstigungen/Freibeträgen	25
	Erhöhung des Spitzen-Grenzsteuersatzes auf 53 %	15
	Eindämmung der Steuerhinterziehungsmöglichkeiten	30
	Erhöhung der Tabaksteuer auf maximales EU-Niveau	4

	Erhöhung von Branntwein- und Schaumweinsteuer auf maximales EU- Niveau	6
	Einführung einer Weinststeuer	7
	Einführung von Steuern auf umweltschädigende Stoffe	25
	Einführung einer Devisen- Umsatzsteuer von 2 %	30
	Wiedereinführung der Börsenumsatzsteuer	13
	Anhebung der Spekulationsfristen	6
	Erhöhung der Umsatzsteuer um 2 %	15
	IV. Neuverschuldung	84,13
498.629.792.300	Summe	498.629.792.300

Der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor als Instrument der Arbeitsmarktpolitik

Aufbau hier und Abbau dort:
Der ÖBS als Konkurrent des öffentlichen Dienstes

Chancen lokaler und regionaler Ökonomie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

Vorspiel

Der zentrale Akteur vor Ort ist die Kommune (Politik und Verwaltung). Gleichzeitig ist dieser Akteur auch der einzige, der einer politischen Willensbildung „zugänglich“ ist und daher Ausgangspunkt und Zielpunkt aller beschäftigungspolitischen Diskussionen/Aktivitäten vor Ort sein muss. Zum Einstieg schauen wir mal genauer auf seine momentane Verfasstheit. Sodann werden wir seine Möglichkeiten und notwendige Veränderungen anhand dreier „Funktionen“, die Kommune in diesem Zusammenhang hat, näher in Augenschein nehmen.

- Die Kommune als Arbeitgeberin
- Die Kommune als Investorin
- Die Kommune als Gestalterin der lokalen Arbeitsmarktpolitik

Und auch an dieser Stelle muss gesagt werden: Schröders Faulenzerdebatte, die anstehende Zerschlagung der Arbeitsämter, Gersters Kombilohn-Modell, die Zusammenlegung von Arbeits- und Sozialhilfe, Job-AQTIV, die geplante Änderung der statistischen Darstellung der Arbeitslosenzahlen – alles ist im besten Fall Kosmetik, die nichts daran ändert, dass 5 bis 7 Millionen Arbeitsplätze in Deutschland fehlen. Im schlimmsten Fall ist es Demagogie, die die Schuld den Opfern zuweist und politisch dafür sorgt, dass in Deutschland die Regulierung von Armut eine soziale Härte bekommt, wie wir sie aus den USA oder Großbritannien kennen. Die Folgen sind sozialer Verfall und zivilisatorischer Rückschritt.

Zur Lage der Kommune

Status quo

Die durch politische Entscheidungen produzierte Verarmung der öffentlichen Hand hat dazu geführt, dass in den letzten zehn Jahren ebendort 450.000 Stellen abgebaut wurden, die Investitionsquote von 5 % des Bruttoinlandsprodukts in den sechziger Jahren auf 1,8 % im Jahr 2001 sank und die Einnahmen im letzten Jahr dramatisch einbrachen. Würde z. B. die Investitionsquote auf das Niveau der sechziger Jahre angehoben, müssten die öffentlichen Investitionsausgaben jährlich um 46 Mrd. € höher liegen als in den aktuellen Haushaltsansätzen. Allein die seit 1998 geänderten Steuergesetze (Steueränderungsgesetz, Steuerentlastungsgesetz, Steuerbereinigungsgesetz und Steuerensenkungsgesetz) haben ein Minus von 3,82 Mrd. € für die Gemeinden bedeutet. Insgesamt betrug das Minus 2001 5,77 Mrd. €. In diesem Jahr erwartet die Regierung ein weiteres Minus von 1,5 Mrd. €. Die Steuergesetzgebung sorgte für erhebliche „Ge-

winnsteigerungen“ bei den Unternehmen (2001 gab es z. B. folgende Rückzahlungen an Unternehmen: Telekom: 1.400 Mio. €; RWE: 400 Mio. €; Dresdner (weist in der Bilanz nach „Abzug“ der Steuern einen höheren Gewinn aus als vorher): 129 Mio. €; Vodafone: 250 Mio. €; Bayer: 250 Mio. €).

Was tun?

Staatseinnahmen auf solide Füße stellen:

- Wertschöpfungsteuer einführen,¹
- Gewinne ohne Ausnahmen besteuern,
- Verkauf von Beteiligungsbesitz wieder besteuern,
- Vermögen- und Erbschaftsteuer wieder einführen,
- Börsenumsatz- und Spekulationsteuer einführen,
- Wirtschaftskriminalität bekämpfen,
- Ehegattensplitting abschaffen,
- Ökosteuer reformieren,
- Aufrüstung und militärische Abenteuer stoppen,
- Maastricht-Vorgaben mittelfristig streichen,
- Gemeindefinanzsystem nach folgenden Kriterien erneuern:
 - Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung,
 - Schaffung einer konjunkturunabhängigen und aufgabengerechten Finanzierungsbasis,
 - Verteilung innerhalb der Ebenen zugunsten der Kommunen verschieben,
 - Einhaltung des Konnexitätsprinzips: „Wer bestellt, bezahlt.“

Die Kommune als Arbeitgeberin

Status quo

Das neoliberale Politikmodell² sieht die Kommune gar nicht mehr als Arbeitgeberin vor. Weltweit können wir sehen, welche Folgen dies für die öffentliche Daseinsfür-

¹ Die Einführung der Wertschöpfungsteuer wird seit Jahren vom „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ gefordert. Alle Beiträge zur unternehmerischen Wertschöpfung („net added value“) – Arbeitseinkommen, Mieten, Pachten, Zinsen und Gewinne – werden besteuert. Entsprechend der modernen Wirtschaftsstruktur der Gemeinden müssen alle Unternehmen und Selbständigen dieser Steuer unterliegen.

² Das neoliberale Glaubensbekenntnis der PolitikerInnen, die auf einen „schlanken Staat“ setzen, ist eher schlicht und kennt fünf Gebote: 1. Der Markt ist Gott und es gibt keine Götter neben ihm! 2. Löhne sind immer zu hoch! 3. Gewinne sind immer zu niedrig! 4. Die Staatsquote ist im-

und -vorsorge hat. Privatisierungen und Ausgründungen gehen fast immer mit der Senkung der Löhne und Gehälter, dem Abbau von Beschäftigung und dem Senken des Dienstleistungsstandards für Bürgerinnen und Bürger einher. Ökologische und soziale Kernfragen des kommunalen Wirtschaftens sind der politischen Kontrolle entzogen. Die Möglichkeit, in kommunalen Betrieben Leistungsgeminderte und Strukturanpassungsopfer zu beschäftigen, ist verbaut. Für die verbliebenen Beschäftigten bedeutet dies: Arbeitsverdichtung, Überstundenaufbau und in vielen Bereichen Demotivation und „innere Kündigung“. Der durchschnittliche Beschäftigte z. B. in Dortmund ist fast 42 Jahre alt, weil immer weniger Ausbildungsplätze zur Verfügung stehen. Die hoch gehandelten Modelle der öffentlich-privaten Zusammenarbeit (ppp-Modelle) haben zwar im Verkaufsjahr Geld in die Kasse fließen lassen – in den Folgejahren aber, wie wir jetzt feststellen können, die kommunalen Kassen insgesamt höher belastet. Eines der werbewirksamsten Projekte in Oberhausen hat gleich im ersten Jahr zu einem Sachkostenanstieg geführt, der erheblich über den Personaleinsparungseffekten lag. Trotzdem wird im selben Stil weiter ausgegründet. Rational ist das kaum zu begründen – aber nach dem Aufdecken der Kölner Bestechungsskandale wurde uns ja wieder in Erinnerung gerufen, wie einfach die Popularität bestimmter politischer Entscheidungen zu erklären ist.

Was tun?

Die Rolle des öffentlichen Arbeitgebers sollte wieder wahrgenommen und damit der Widersinn einer Politik, die in einer Ministerrundreise in Nordrhein-Westfalen 140 Ausbildungsplätze schafft und gleichzeitig den Abbau von 20.000 Arbeitsplätzen beim Land vollzieht, gestoppt werden. In den Kommunen wird zwar (noch) eine Vielzahl von Ausbildungsmöglichkeiten angeboten. Dieses Angebot muss aber in Kooperation mit der Wirtschaft und den Gewerkschaften noch erheblich ausgedehnt werden.

Politik und Verwaltung müssen sofort

- den Ausverkauf öffentlicher Dienstleistungen stoppen,
- mindestens eine Ausbildungsquote von 10 % realisieren,
- Überstunden durch Neueinstellungen abbauen.

In den Kommunen muss mittelfristig unter breiter Beteiligung der BürgerInnen und Beschäftigten die Zukunft der Stadt diskutiert werden (z. B. Lokale Agenda 21). Mit dem Leitbild einer sozial gerechten und ökologischen Stadt wird auch das Dienstleistungsangebot der Kommune transparent und nachvollziehbar. Wir werden in sozialen, ökologischen und kulturellen Bereichen zahlreiche Lücken aufdecken, die nur durch kommunale Arbeit gefüllt werden können.

mer zu hoch! 5. Solange Unternehmen und Vermögende Steuern bezahlen, kann die Massenarbeitslosigkeit nicht besiegt werden!

Die Kommune als Investorin

Status quo

Kommunen sind die größten öffentlichen Investoren. Wie oben beschrieben, sind diese Investitionen unvertretbar eingebrochen – allein in den letzten zehn Jahren noch einmal um ein Drittel. Diese Investitionen in Infrastruktur und Gebäude kämen aber unmittelbar der regionalen Wirtschaft zugute. Die zur Zeit unterlassenen Investitionen (z. B. Kanalnetz, Schulbauten, Schwimmbäder) belasten in unvertretbarer Weise künftige Generationen.

Was tun?

Der Bund sollte sofort ein schuldenfinanziertes Investitionsprogramm auflegen und zweckgebunden an die Kommunen weiterreichen. Mittelfristig sollte ein Investitionsprogramm für die Verbesserung der Infrastruktur und den ökologischen Umbau in Höhe von 75 Mrd. €/Jahr aufgelegt und durch die oben genannten Maßnahmen zur Staatseinnahmenerhöhung finanziert werden.³

Die Kommune als Gestalterin der lokalen Arbeitsmarktpolitik

Status quo

Nach dem Motto „Lasst 1.000 Maßnahmen blühen“ haben wir in Nordrhein-Westfalen folgende Programme (ohne Anspruch auf Vollständigkeit):

- Wiedereingliederung für Berufsrückkehrerinnen
- QUAZI (Qualifizierungsprogramm zur beruflichen und sozialen (Wieder)Eingliederung)
- AQUA (Arbeit & Qualifizierung)
- PROREGIO (Förderung des regionalen Strukturwandels)
- RECHAR II (Förderung der Kohleregionen)
- RESIDER II (Förderung der Stahlregionen)
- KONVER (Umwandlung von Militäreinrichtungen)
- KONVER II (Förderung von Regionen, die von Truppenabbau betroffen sind)
- QUATRO (Qualifizierung, Arbeit, Technik und Reorganisation, zur Anpassungsqualifizierung von Arbeitslosigkeit bedrohter ArbeitnehmerInnen in Klein- und Mittelunternehmen (KMU))

³ Vgl. *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*: Memorandum 2000: Den Aufschwung nutzen – Politik für Arbeitsplätze, soziale Gerechtigkeit und ökologischen Umbau, Köln 2000; *dies.*, Memorandum 2001: Modernisierung durch Investitions- und Beschäftigungsoffensive – Alternativen der Wirtschaftspolitik, Köln 2001 sowie *dies.*, Sondermemorandum: Beschäftigungspolitik statt Marktvertrauen – Alternativen gegen Abschwung und Sozialabbau, Bremen 2001; www.memo.uni-bremen.de.

- ASS (Arbeit statt Sozialhilfe)
- Initiative „Jugend in Arbeit“
- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach § 266 SGB III
- Pro Regio (Förderung regionalen Strukturwandels für KMU)
- Handlungsfeld: Verbindung von Stadterneuerung und Arbeitsmarktpolitik

Von der Anzahl der Programme her ist das Problem gelöst. In der Tat haben wir einige hoch qualifizierte Arbeitsplätze geschaffen, die notwendig waren, um diese Programme zu managen und in kommunale Handlungsmöglichkeiten zu übertragen. Alle diese Programme haben mehr oder weniger die gewollten Effekte gezeigt, ohne dass die Arbeitslosenzahlen in erheblichem Umfang zurückgegangen sind.

Was tun?

Für ver.di hat bei allen Maßnahmen der Mensch mit seinen konkreten Problemen im Mittelpunkt zu stehen. Wir begleiten daher jede Maßnahme konstruktiv und analysieren exakt die Chancen und Risiken für Beschäftigte. Eine Maßnahme in Köln kann großartig laufen, die in einer Kleinstadt unter den dortigen Bedingungen verheerende Folgen hat.

a) Kommune, Wirtschaft und Gewerkschaft gemeinsam

- Ein Bündnis für Arbeit auf kommunaler Ebene (Stadt, Wirtschaft und Gewerkschaften) muss ins Leben gerufen werden mit dem einzigen Ziel, Arbeitslose in Arbeit zu bringen.
- Als Metropol-Region Ruhr sollte eine gemeinsame, verbindliche Flächen-, Arbeitsmarkt- und Ansiedlungspolitik betrieben und durch Stärkung der Stärken (Kompetenzfelder) Wachstumsimpulse gegeben werden.⁴
- Das Kirchturmdenken im Ruhrgebiet ist antiquiert und zu einer Investitionsbremse geworden – es wird hoffentlich im Rahmen der Kompetenz- und Handlungsfelder-Projekte der Projekt Ruhr GmbH überwunden.
- Starke kommunale Wirtschaftsbetriebe dürfen nicht länger nur als Konkurrenz betrachtet werden – sie können örtliche Wirtschaftskreisläufe erhalten oder aufbauen.
- Kommunal abhängige oder operierende Finanzinstitute (Sparkassen und Genossenschaftsbanken) müssen verpflichtet werden, die Kreditmöglichkeiten für KMU auszuweiten, entsprechende Gründungsprojekte selbst aufzulegen und sie zu begleiten.
- Auch die Kommunen dürfen GründerInnen nicht nur starten helfen, sondern müssen sie zwei bis fünf Jahre begleiten (Unterstützung in direkter Abhängigkeit von der geschaffenen Zahl der Arbeitsplätze).

⁴ gl. *DGB und KVR-Arbeitnehmerfraktion*: Beitrag zur Ruhrstadt-Diskussion, 19. März 2002 und immer noch aktuell: *dies.*, Ruhr-Memorandum 1997.

- Es sollte ein regelmäßiges Benchmarking der kommunalen Anstrengungen um Arbeitsplatzschaffung stattfinden.
 - Ein öffentlich geförderter Beschäftigungssektor (ÖBS)⁵ sollte aufgebaut werden: Viele Arbeitslose haben im ersten Arbeitsmarkt keine Chancen mehr. Wenn die Gesellschaft sie nicht einfach abschreibt, müssen sie eine Anstellung in Bereichen bekommen, die soziale, kulturelle oder ökologische Aufgaben erledigen, die bisher nicht erfüllt werden. Wenn wir uns nicht weiter in die Tasche lügen wollen, muss dieser ÖBS dauerhaft öffentlich finanziert werden.
- b) Beschäftigung durch die Kommune
- Der Förderdschungel muss gelichtet werden, damit die Mittel konzentriert werden können.
 - Alle Fördermittel und Initiativen müssen allein an ihren Beschäftigungseffekten gemessen werden.
 - Stoppt die Tricks! Viele Maßnahmen gibt es nur aus einem Grund: Wenn ein/e SozialhilfeempfängerIn ein Jahr Lohn oder Gehalt bekommen hat, gibt es Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung und die zahlt dann die Sozialversicherung und nicht mehr die Kommune.
 - Stoppt den Missbrauch! Keine Vernichtung regulärer, tarifierter Arbeitsplätze durch ASS-Kräfte, keine Verdrängung qualifizierter FacharbeiterInnen durch Hilfskräfte. Stattdessen Aufbau regulärer Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt.
 - Mitnahmeeffekte sollten verhindert werden – Arbeitsplätze, die ohnehin geschaffen worden wären, werden noch subventioniert.
 - Kein „Aus der Statistik – aus dem Sinn“! Auch SozialhilfeempfängerInnen in Maßnahmen brauchen eine qualifizierte Begleitung.
 - Kein Arbeitsplatzabbau durch Verlagerung der Arbeit auf BürgerInnen (Bürgerkommune bedeutet Sportplätze, Schwimmbäder, Bibliotheken werden ehrenamtlich verwaltet).

Last but not least

Natürlich brauchen wir eine stufenweise Arbeitszeitverkürzung auf 30 Stunden pro Woche, da ohne Umverteilung des Arbeitsvolumens überhaupt keine realistische Chance auf eine Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit besteht.

⁵ Vgl. *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*: Memorandum 2000, a.a.O.

Der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor als Instrument der Arbeitsmarktpolitik

Für den Osten nur das Beste:
Der ÖBS als Instrument zum Aufbau Ost

Der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor (ÖBS) im Konzept der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

Die Beschäftigungslücke in Deutschland ist bekanntlich wesentlich größer als die registrierte Arbeitslosigkeit, da Menschen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, Fortbildung und Umschulung und die so genannte „Stille Reserve“ hinzugerechnet werden müssen. Insgesamt fehlen zur Zeit knapp 7 Millionen Arbeitsplätze in Deutschland. Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik versucht in ihren jährlichen Memoranden Wege aufzuzeigen, wie diese Beschäftigungslücke geschlossen werden könnte. Zu den vorgeschlagenen Instrumenten gehört – als ein Element in einem Bündel von Maßnahmen – auch der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor.

Der ÖBS ist u. a. deshalb notwendig, weil auch mit einer alternativen Wirtschaftspolitik nicht zu erreichen ist, dass die benötigten Arbeitsplätze ausschließlich in der Privatwirtschaft entstehen. Die jährlichen Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts, also das Wirtschaftswachstum, liegen seit einigen Jahrzehnten kaum mehr wesentlich über der jährlichen Produktivitätssteigerung, wie dies noch in den Nachkriegsjahren der Fall war. Entsprechend werden in der Privatwirtschaft immer weniger Arbeitskräfte benötigt. Ohne die Arbeitszeitverkürzungen, die bereits stattgefunden haben, wäre die Arbeitslosigkeit heute sogar noch wesentlich höher. Das Phänomen langfristig sinkender Wachstumsraten ist nicht allein auf Deutschland oder Europa beschränkt, sondern betrifft alle entwickelten Industrienationen. Die möglichen Ursachen sollen hier nicht im Einzelnen erläutert werden. Eigentlich ist dieser Rückgang der Wachstumsraten auch nicht wirklich erstaunlich. Da das Bruttoinlandsprodukt permanent anwächst, würden bereits jährlich *gleich bleibende* Wachstumsraten eine absolut immer größer werdende Zunahme der produzierten Güter und Leistungen erfordern, und das auch bei mehr oder weniger stagnierender Bevölkerung. Wohin aber mit einem solchen ständig größer werdenden Zuwachs an Gütern und Dienstleistungen, wenn sich die internationale Konkurrenz auf den Märkten verstärkt, auch der Export also nicht unbegrenzt wächst? Verschärft wird dieses Problem in Deutschland zusätzlich durch den wachstumshemmenden Effekt der zunehmenden Einkommensungleichheit. Bei den „Besserverdienenden“ zeigen sich deutliche Sättigungstendenzen im Konsum, bei den weniger Begüterten bestehen zwar viele unbefriedigte Bedürfnisse, die sich aber aus Geldmangel nicht in zahlungskräftige Nachfrage umsetzen.

Damit wächst offensichtlich die Verantwortung des Staates für die Schaffung von „Vollbeschäftigung“, d. h. die Umsetzung des Rechtes auf existenzsichernde Erwerbsarbeit für jedermann und jedefrau (was nicht unbedingt ein lebenslanger 40-Wochenstunden-Job sein muss). Hierfür wäre ein Instrumentenmix erforderlich, der einerseits eine Ausweitung der Arbeitsnachfrage begünstigt, andererseits aber auch zur Umverteilung von Arbeit beiträgt. Dazu gehört u. a. die Ausweitung öffentlicher Investitionen, eine expansivere Geldpolitik und verstärkte Impulse für einen ökologi-

schen Umbau, aber auch eine deutliche Reduzierung der durchschnittlichen Arbeitszeiten. Der privatwirtschaftliche Sektor allein wird allerdings das Beschäftigungsproblem in Zukunft nicht lösen können, auch wenn die Einkommensungleichheit durch eine entsprechende Steuerpolitik verringert würde. Auch aus ökologischen Gründen wäre ein derart hohes Wirtschaftswachstum im Übrigen nicht zu vertreten.

Die „Schaffung von Arbeit“ ist aber kein Selbstzweck. Arbeitsnachfrage kann nur in solchen Bereichen ausgeweitet werden, in denen auch tatsächliche Bedürfnisse zu befriedigen sind. Der Staat trägt in diesem Zusammenhang zunächst die Verantwortung für die Bereitstellung öffentlicher Güter, wie intakter Umwelt, Verkehrsinfrastruktur, Gesundheitsversorgung, Allgemeinbildung u. a. In den Wirtschaftswissenschaften werden öffentliche Güter dadurch definiert, dass ihre NutzerInnen nicht in Konkurrenz stehen (Nicht-Rivalität) und dass ein Ausschluss von Personen nicht möglich ist. Ein typisches Beispiel ist die Luftreinhaltung: Die Luft in einer Region wird von allen BewohnerInnen gleichermaßen geatmet und es wäre nicht möglich, Einzelne hiervon auszuschließen, wenn sie sozusagen ihre „Atemgebühr“ nicht bezahlt hätten. Was als öffentliches Gut betrachtet und bereitgestellt wird, hängt von gesellschaftlichen Übereinkünften ab. So werden in Deutschland Autobahnen als öffentliches Gut zur Verfügung gestellt, Kindergartenplätze aber von den Eltern über Gebühren mitfinanziert.

Der Bedarf an öffentlichen Gütern schafft jedoch genauso wenig unbegrenzt Arbeitsplätze wie der Bedarf an privaten Gütern. Sicher gibt es viele Bereiche öffentlicher Leistungen und Infrastruktur, wo erhebliche Defizite bestehen. Der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor sollte daher auch nicht davon ablenken, sich für den Erhalt und die Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstes einzusetzen. Es gibt hier aber auch Einsparpotentiale, zum Beispiel überflüssige Bürokratie. Auch mehr Prävention statt Nachsorge könnte in vielen Bereichen nicht nur Kosten, sondern auch Personal sparen. Wenn man davon ausgeht, dass öffentliche Güter möglichst effizient zur Verfügung gestellt werden sollten, ist daher nicht anzunehmen, dass hier für die Zukunft ein riesiges Wachstumspotential an sinnvoller Arbeit vorhanden ist. Eher ist, wie auch in anderen Bereichen der Arbeitswelt, eine Umstrukturierung zu erwarten, bei der einfachere Tätigkeiten rationalisiert werden und höher qualifizierte Tätigkeit zunimmt.

Neben privaten und öffentlichen Gütern gibt es jedoch noch eine dritte Kategorie, die „meritorischen Güter“. Ihr Konsum ist zwar wie die Nutzung privater Güter konkurrierend und individuell zurechenbar, im Unterschied zu privaten Gütern existiert hier aber so etwas wie ein gesellschaftliches Interesse an ihrem Konsum. Überlässt man sie ausschließlich der privatwirtschaftlichen Dynamik, so werden sie in geringerem Umfang in Anspruch genommen, als eigentlich gewünscht. Hierzu gehört beispielsweise Bildung in einem umfassenden Sinn oder die Teilhabe am kulturellen Leben. Man geht davon aus, dass ein hohes Niveau an Bildung, Qualifikation, kulturellen Aktivitäten oder sozialem Austausch in der Gesellschaft eine wichtige Voraussetzung auch für die ökonomische Entwicklung darstellt. Dementsprechend gehören diese Bereiche zwar nicht direkt zu den staatlichen Leistungen, werden aber in vielfältiger Weise subventioniert und gefördert (natürlich nicht nur aus ökonomischen Gründen).

In diesem Bereich könnte ein längerfristig stabiles Wachstumsfeld für mehr Beschäftigung liegen, das sinnvolle Arbeit bietet. Dieser Bereich meritorischer Güter, also z. B. Umweltbildung, berufliche Weiterbildung, Kulturangebote, soziale Betreuungsdienste usw., ist auch für Projektförderungen durchaus geeignet, da er durch sich verändernde Interessen und neue Trends sowieso einem steten Wandel unterliegt. Er ist aber von öffentlicher (Ko-)Finanzierung abhängig. In Zeiten „knapper öffentlicher Kassen“ wird gerade dieser Bereich freiwilliger öffentlicher Leistungen in Frage gestellt – abgesehen davon, dass selbst die Bereitstellung bisher öffentlicher Güter im Rahmen von Privatisierungsstrategien zurückgeschraubt wird. Eine tatsächliche Notwendigkeit für einen solchen Abbau öffentlicher Leistungen besteht jedoch nicht. Schließlich wächst der gesellschaftliche Reichtum so lange wie es positive Wachstumsraten gibt. Arbeit außerhalb der Privatwirtschaft könnte in wachsendem Maße weiterhin finanziert werden, wenn die Einnahmen des Staates an diesem Wachstum des gesellschaftlichen Reichtums partizipieren würden. Die leeren öffentlichen Kassen sind durch anhaltende Steuersenkungspolitik letztlich selbst verschuldet.

Diese Argumentation gilt für West- und Ostdeutschland gleichermaßen. Es gibt jedoch verschiedene Gründe, die dafür sprechen, gerade in Ostdeutschland den Aufbau des ÖBS zu forcieren. In Ostdeutschland ist nicht nur die Arbeitsplatzlücke infolge der Deindustrialisierung nach der Vereinigung doppelt so groß wie in Westdeutschland. Auch die Infrastruktur (in einem umfassenden Sinn) weist nach wie vor Defizite auf. Die private Nachfrage ist gleichzeitig wegen der geringeren Einkommen schwächer. Neben den langfristigen Strukturproblemen des Arbeitsmarktes in Deutschland besteht in Ostdeutschland also weiterhin eine spezifische Situation, die nach mittelfristig angelegten Instrumenten verlangt. Der ÖBS sollte dementsprechend in Ostdeutschland auch eine starke arbeitsmarktpolitische Komponente enthalten, d. h. er sollte gerade den am Arbeitsmarkt besonders Benachteiligten zugute kommen. Ostdeutsche tun sich aber oft schwer damit, den Aufbau eines ÖBS offensiv einzufordern, da hierzu Bundesmittel, d. h. zusätzliche Finanztransfers von West nach Ost, benötigt würden. Die Abhängigkeit Ostdeutschlands von solchen Transferleistungen wird bereits jetzt als bedrückend empfunden, viele wünschen sich einen „selbsttragenden Aufschwung Ost“. Dann stünden mehr originäre Steuereinnahmen zur Verfügung, die dann auch für die Tätigkeitsfelder eines ÖBS eingesetzt werden könnten.

Alle Erfahrungen mit regionalen Entwicklungsunterschieden zeigen jedoch, dass sich regionale Disparitäten aus dem Selbstlauf ökonomischer Prozesse heraus keineswegs verringern, sondern im Gegenteil noch verstärken. Ohne politische Gegensteuerung, auch unter Einsatz erheblicher Finanzmittel, ist das weitere Zurückbleiben benachteiligter Regionen nicht zu verhindern.

Der ÖBS könnte als Bestandteil eines solchen Gegensteuerns nicht nur Arbeitsplätze für Arbeitslose bieten, sondern durch die Ausgestaltung der Projekte einen aktiven Beitrag zur besseren Bewältigung des Strukturwandels leisten und damit die Attraktivität der Regionen (für die BewohnerInnen, für TouristInnen, für UnternehmerInnen) erhöhen.

Der Europäische Sozialfonds (ESF) – alles Gute für den Osten

Finanzsituation

Der Europäische Sozialfonds ist eines der bedeutendsten Instrumentarien der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern. Die Programmatik der jeweiligen Bundesländer ist in gemeinsamer Beratung und Beteiligung öffentlicher Träger, Verbände, Gewerkschaften und anderer zu diskutieren und zu verabschieden, so jedenfalls fordert es die EU. Weiterhin sind Zwischenevaluierungen vorzunehmen, d. h., eine Prüfung und Korrektur der Inhalte ist möglich, wenn auch nur in einem zeitaufwendigen Verfahren. Die Förderperiode umfasst sieben Jahre, von 2000 bis 2006.

Am Beispiel des Landes Thüringen will ich die Probleme deutlich machen:

Wir verfügen in Thüringen über ein Mittelvolumen von rund 0,41 Mrd. € EU-Förderung und 220 Mio. € Kofinanzierung durch Land, freie Träger, Kommunen und Arbeitsamt, insgesamt ein Volumen von 961 Mio. € für sieben Jahre. Durch das Land sind jährlich Kofinanzierungsanteile von ca. 60 Mio. € aufzubringen. Die notwendige Verpflichtung dazu existiert. Gleichzeitig ist bezüglich des Instrumentariums des Landes auf weitere Fördertöpfe in Form des Landesarbeitsmarktprogramms (aktuell 13 Mio. €) und von Strukturanpassungsmaßnahmen Arbeitsförderung Ost in Höhe von 77 Mio. € hinzuweisen. Beide Töpfe wurden allerdings in den letzten Jahren um nahezu 117 Mio. € gekürzt.

Handlungsnotwendigkeiten

Handlungsnotwendigkeiten auf diesem Gebiet ergeben sich insbesondere aufgrund der aktuellen Situation, die auch von EU-Seite in dieser Form bewertet wird. Die Langzeitarbeitslosigkeit ist in Thüringen binnen zwei Jahren um 20 % gestiegen. Sinkende Erwerbstätigkeit der über 55-Jährigen ist zu verzeichnen, obwohl in Thüringen mit dem Programm 50 Plus rund 4.000 Teilnehmer in zusätzliche Beschäftigung gekommen sind. Die Erwerbsquote der 55- bis 64-Jährigen ging in ganz Deutschland auf 37,3 % zurück und liegt unter dem EU-Durchschnitt. Seit Oktober 1999 wurden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) in einer Größenordnung von einem Viertel aller Maßnahmen in Thüringen abgebaut. Der konsequente Einsatz des § 428 SGB III führte ebenfalls nicht dazu, die hohen Arbeitslosenzahlen zu reduzieren. Wir haben es mit steigenden Insolvenzen und einem Rückgang der gemeldeten offenen Stellen zu tun. Wir haben seit Jahren eine sinkende Zahl an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Gleichzeitig ist jedoch ein Anstieg der Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe zu verzeichnen. Im Jahresdurchschnitt beläuft sich der Rückgang der Be-

schäftigten auf nahezu 35.000 binnen drei Jahren. Deutschlandweit besitzen wir eines der höchsten geschlechterspezifischen Lohngefälle innerhalb der gesamten EU.

In diesem Zusammenhang existieren auch auf europäischer Ebene Überlegungen und Empfehlungen zur Beschäftigungspolitik. Für die europäische Beschäftigungsstrategie werden in der dritten Förderperiode von 2000 bis 2006 10 Mrd. € aus dem ESF bereitgestellt. Aber welchen Sinn machen solche Überlegungen auf EU-Ebene, wenn nicht auf Bundes- und Landesebene zusätzliche Aktivitäten und Anstrengungen entwickelt werden, die eine nachhaltige Wirkung vermuten lassen?

Entwurf der Leitlinien

Der Entwurf der Leitlinien der EU umfasst als wichtigste Neuerungen:

- a) Die Formulierung eines neuen, auf die Qualität der Arbeitsplätze abstellenden Querschnittsziels in Anknüpfung an die auf dem Stockholmer Gipfel erzielte Einigung und an die jüngste Qualitätsinitiative der Kommission. In Europa sollen nicht nur mehr, sondern auch bessere Arbeitsplätze geschaffen werden.
- b) Neue Zielvorgaben für die Beschäftigungsquoten entsprechend den Beschlüssen von Stockholm: Festlegung von Zwischenzielen für die Anhebung der Gesamtbeschäftigtenquote und der Frauenbeschäftigungsquote (67 % bzw. 57 %), die bis zum Jahr 2005 erreicht werden sollen. Erhöhung der Beschäftigungsquote der älteren Arbeitskräfte (55 bis 64 Jahre) bis zum Jahr 2010 auf 50 %. Den Mitgliedstaaten wird nahe gelegt, nationale Zielvorgaben zu machen.
- c) Überarbeitung einer Leitlinie, in der die Notwendigkeit der Förderung der Arbeitskräftemobilität auf den neuen offenen europäischen Arbeitsmärkten herausgestellt wird. Dies wurde auch auf dem Stockholmer Gipfel unterstrichen und in einer neueren Initiative der Kommission aufgegriffen.
- d) Präzisierung einer Leitlinie zum geschlechtsspezifischen Lohngefälle – angesichts der Feststellung, dass in diesem Bereich kaum Fortschritte zu verzeichnen waren.

Leistungsumfänge und -spielräume

Angesichts der gegenwärtigen Arbeitsmarktsituation und der Handlungsempfehlungen stelle ich fest, dass die vorhandenen Leistungsumfänge und -spielräume weder von Bundes- noch von Landesseite in ausreichendem Maße genutzt wurden.

Zum einen wurden aus dem Ansatz des Bundesarbeitsministers, im Einzelplan 08 51 Mio. € für Modellprojekte einzurichten, nicht die entsprechenden Schlussfolgerungen gezogen und die notwendigen und möglichen Verbindungen mit dem europäischen Fonds hergestellt, um die Effektivität der eingeleiteten Maßnahmen zu erhöhen und Vernetzungen und Verzahnungen zu gewährleisten. Aber nicht nur die Bundespolitik hat es versäumt, aktiv zu werden, auch die Landespolitik, insbesondere in Thüringen, hat in diesem Zusammenhang versagt.

Vor dem Hintergrund der realen Arbeitsmarktsituation muss m. E. eine zweigeteilte Konzeption verfolgt werden. Zum einen sind die im Rahmen des SGB III vorhandenen Instrumente „Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen“ und „Strukturanpassungsmaßnahmen“ weiter zu nutzen und auf einem hohen Niveau, vergleichbar dem des Jahres 1999 bzw. 2000, fortzuführen. Gleichzeitig sind Kleinprojekte zur Förderung der lokalen Beschäftigungsentwicklung außerhalb dieser Instrumentarien als dauerhafte Projektlösungen zu entwickeln, die jedoch nicht als so genannte „Hängematte“ verstanden werden dürfen.

Wenn es richtig ist, dass der erste Arbeitsmarkt nur eine beschränkte Aufnahmekapazität für Beschäftigte besitzt, dann kann diese auch mit höchsten Geldeinsätzen nur geringfügig gesteigert werden. Eine alleinige Orientierung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums an der Nutzbarmachung von Arbeitskraftpotentialen für den ersten Arbeitsmarkt ist deshalb der falsche Weg.

Der ÖBS als Bestandteil der Arbeitsmarktpolitik

Wenn die Institutionalisierung eines ÖBS als politisches Handlungsaxiom anerkannt wird, bleibt letztlich nur die Nutzung alternativer Finanzierungsquellen, um solche Projekte ins Leben zu rufen und zu finanzieren.

Die bereits 1999 in Mecklenburg-Vorpommern ins Leben gerufenen „gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte (GAP)“ beschränken sich auf das traditionelle SGB III-Instrumentarium und machen somit die begrenzte Finanzierbarkeit aus Landesmitteln deutlich sichtbar.

Im Rahmen des ESF stünden über die Kofinanzierung von neuen Modelllösungen zusätzliche Mittel zur Verfügung, die eine Finanzierbarkeit wahrscheinlicher erscheinen lassen. Vor diesem Hintergrund fordern wir in Thüringen seit langem, Projekte zu entwickeln, die dauerhafte Beschäftigung auf Arbeitsmarktfeldern garantieren, die ihrerseits zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht wirtschaftlich betrieben werden können.

Der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor als Instrument der Arbeitsmarktpolitik

Aller Anfang ist schwer:
Erfahrungen mit der Umsetzung des ÖBS

Zur PDS-Diskussion um den öffentlich geförderten Beschäftigungssektor (ÖBS) in ostdeutschen Ländern

Als die PDS in Mecklenburg-Vorpommern 1998 Regierungsmitverantwortung übernahm und in Sachsen-Anhalt etwa zu gleicher Zeit zu einer aktiveren, konstruktiveren Tolerierungsrolle überging, wurden die Fragen nach dem ÖBS erstmals zu einem *praktischen* Problem von *Regierungspolitik*. Es reichte nicht mehr aus, die ÖBS-Ideen als Forderung an die *Bundesebene* zu richten und bestenfalls Experimentierräume im Dritten Sektor zu suchen, sondern man musste nunmehr als Mitregierungskraft auf Landesebene sehen, ob oder wie man einen Einstieg hinbekommt. In den Positionen der PDS beider Länder vollzogen sich *Anpassungen* an die Realitäten der Haushalte, *Kompromisse* mit dem Regierungspartner SPD, natürlich auch *Lernprozesse*: Man nahm *Zielgruppenorientierungen* auf – allein schon wegen der überwiegenden SGB III- und ESF-Finanzierung; das *Lohnabstandsgebot* war kein Tabu mehr; die Idee der *Anschubfinanzierung* und der *degressiven* Förderung tauchte auf – als praktische Politik mittlerweile in Mecklenburg-Vorpommern mit dem neuen Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungsprogramm (ASP) gesetzlich verankert. In beiden Ländern, vor allem aber in Mecklenburg-Vorpommern, gab es hoffnungsvolle Ansätze, aber es gibt angesichts der dramatischen Kürzungen von SGB III-Maßnahmen sowie angesichts der leeren Haushaltskassen auch enttäuschte Hoffnungen und Desillusionierungen. Nach meinem Eindruck schwanken die Meinungen unter den landespolitischen Führungspersonen der PDS in den neuen Ländern derzeit zwischen drei Auffassungen:

- a) der ÖBS sei als Modell *gescheitert*;
- b) man müsse die bestehenden Ansätze *verteidigen, fortführen und ausbauen*;
- c) man müsse eine *neue* Diskussion über den ÖBS beginnen – gemeint sind hiermit offensichtlich auch weiterentwickelte *Inhalte*.

Welche *tatsächlichen* Ansätze in Richtung ÖBS vollziehen sich in den (ostdeutschen) Ländern? – Es geht mir also ausdrücklich um die *Landesebene*; was kann man auf der *Landesebene* in Richtung ÖBS bewegen?

Ginge man nur nach dem *Begriff* (aber der Begriff ist nicht das Entscheidende, er ist eher missverständlich), dann wird „ÖBS“ allein in Mecklenburg-Vorpommern als eine der arbeitsmarktpolitischen Richtungen *regierungsamtlich* verwendet (übrigens auch nicht in der SPD-PDS-Koalitionsvereinbarung für Berlin). In der *Realität* gibt es aber – mit Ausnahme Sachsens – sehr viel Ähnlichkeiten hinsichtlich der öffentlichen Beschäftigungsförderung in den ostdeutschen Ländern – und zwar unter den verschiedensten Regierungsformen: So ist das von Land und Kommunen finanzierte Programm „Jugend- und Schulsozialarbeit“ in Mecklenburg-Vorpommern eine der beiden Hauptsäulen für die Entwicklung des ÖBS. Ähnliches gibt es aber auch in Sachsen-Anhalt

und in Thüringen – wenngleich hier nicht über die Arbeitsressorts, sondern über das Jugendhilfe- oder Sozialressort finanziert.

Die zweite Hauptsäule der Entwicklung eines ÖBS in Mecklenburg-Vorpommern sind gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte (GAP). Sie basieren weitgehend auf Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) ergänzt durch originäre Landesmittel, während ESF-Mittel hierfür perspektivisch deutlich weniger zur Kofinanzierung eingesetzt werden können – hier mussten Entscheidungen aus dem Jahre 2000 schmerzlich korrigiert werden. Aber das gleiche Prinzip, also SAM plus Landesfinanzierungen, gibt es natürlich – wiederum mit Ausnahme Sachsens – in allen anderen ostdeutschen Flächenländern und in Berlin – zum Teil sogar mit höheren landesseitigen Fördersätzen. In Sachsen-Anhalt läuft beispielsweise – ähnlich GAP – das Programm „Neue Wege in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik“, finanziert über SAM, §-10-Mittel (SGB III) und durch das Land. Das *Innovative* in Mecklenburg-Vorpommern besteht also nicht in der *Finanzierung* dieser Maßnahmen, wohl aber in der Einbettung in ein Gesamtkonzept und in der Verbindung dieser Maßnahmen mit *Projektfinanzierung*, mit Regionalentwicklung und regionalen Budgets, mit dem Aufbau regionaler demokratischer Entscheidungsstrukturen, mit Auslobungen, mit Controlling usw.

Trotzdem hört man sehr oft, dass aus der Zielstellung in Mecklenburg-Vorpommern, einen Einstieg in den ÖBS zu finden, in der Praxis bisher nichts anderes geworden ist, als das, was auch in anderen Bundesländern geschieht: nämlich SAM plus Landesfinanzierung, gebunden an mehrjährige gemeinwohlorientierte Projekte der Regionalentwicklung entsprechend den gesetzlichen Vorgaben für SAM, zuzüglich der Feststellenpläne für die Jugend- und Sozialarbeit, finanziert von Land und Kommunen.

Abgesehen davon, dass dies *nicht wenig* ist und jährlich schwer gegen die Begehrlichkeiten der Haushaltskürzung verteidigt werden muss, fragen sich doch viele: War's das nun? Ist damit die ÖBS-Idee am Ende ihrer Möglichkeiten, solange auf der *Bundesebene* nichts prinzipiell anderes passiert?

M. E. ist die ÖBS-Diskussion in den Ländern an einem Punkt, an dem sehr viel *komplexere* Ideen gefragt sind als nur die Bereitstellung von Landesmitteln für die Finanzierung oder Kofinanzierung von Beschäftigungsmaßnahmen: Es geht um Haushalts- und Strukturpolitik, um Regionalpolitik, um den Dritten Sektor, um Selbstbestimmung, um Kooperation mit der Wirtschaft, um Makrorelationen der Strukturfonds usw.

Ich möchte auf fünf dieser komplexeren Ideen für einen Neuansatz der ÖBS-Diskussion auf der Länderebene eingehen:

1. Fangen wir mit dem letztgenannten Punkt an: *Makrorelationen zwischen den Strukturfonds*. Diese sind in den ostdeutschen Ländern sehr unterschiedlich. Der Anteil des Europäischen Sozialfonds (ESF) an den EU-Strukturfonds schwankt zwischen 14,5 % in Sachsen und 30 % in Thüringen. Hiervon hängt natürlich in starkem Maße ab, wie viel Mittel überhaupt für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen eingesetzt werden können, darunter auch für den ÖBS. Die Makrorelationen zwi-

schen den drei EU-Fonds Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), ESF und Europäischer Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (E-AGFL) wurden aber überhaupt nicht in allen Landesparlamenten diskutiert; die PDS nahm hierauf in der Regel keinen Einfluss, zum Teil auch aus Unkenntnis. Eine Modifikation dieser Makrorelationen ist aber frühestens im Jahre 2003 möglich.

2. *Haushalts- und Strukturpolitik*: Unter den PDS-Landesverbänden bzw. den PDS-Fraktionen in den Ländern hat m. E. *Brandenburg* ein interessantes Papier eingebracht. In dem Papier von Kerstin Osten, Helmut Markov und Ralf Christoffers zur 2. Tagung des 7. Brandenburger Parteitages (November 2001) werden detaillierte Vorschläge für eine Zusammenführung von Haushaltskonsolidierung und Strukturpolitik dargelegt. Ähnliche Gedanken kommen beispielsweise vom Fraktionschef des *Berliner* Abgeordnetenhauses, Harald Wolf, und aus anderen Landesverbänden. Dies ist wohl die zentrale Herausforderung für die PDS-Politik in den ostdeutschen Ländern, nämlich dass die Vorschläge und Forderungen der PDS in den Ländern *finanzierbar* sein müssen. Hierfür reicht die einfache Position zur *Verteidigung* von Arbeitsmarkt- oder Sozialausgaben oder zur *Umschichtung* aus anderen Bereichen nicht mehr aus; es bedarf vielmehr einer *Verknüpfung* von Haushaltspolitik und Reformpolitik, Haushaltspolitik und Strukturveränderungen. Eine Weiterentwicklung des ÖBS-Gedankens hat m. E. nur dann eine Perspektive, wenn dies in den Kontext von Aufgabenkritik und strukturellen Reformen im Bereich der *öffentlichen Verwaltungen* gestellt wird. Der traditionelle öffentliche Dienst mit seinen Hierarchien, Laufbahnen, Zuständigkeiten, Weisungsbefugnissen usw. wird in seinem Aufgabenbestand neu zu definieren sein. Teile der Aufgaben, die heute vom öffentlichen Dienst der Landesverwaltungen wahrgenommen werden, können bei ernsthafter Aufgabenkritik wirksamer, flexibler und letztlich auch kostengünstiger auf kommunaler Ebene, durch Private oder eben auch im Dritten Sektor wahrgenommen werden. Öffentliche Daseinsvorsorge wird nicht an Bedeutung verlieren, aber sie wird neu zu strukturieren sein. Wir werden mehr öffentliche Investitionsprogramme und bessere öffentliche Dienstleistungen brauchen, aber wir werden dafür nicht unbedingt mehr öffentliche Verwaltung brauchen (in der *Gesamtbilanz* eher *weniger* öffentliche Verwaltung, was aber in speziellen Bereichen mit einer Erweiterung einhergehen kann). Und das berührt auch die Frage nach dem Dritten Sektor und dem ÖBS. Sachsen-Anhalts PDS-Fraktion hat in den letzten Jahren eine große Arbeit für Strukturreformen der öffentlichen Verwaltungen geleistet (mittlerweile in Frage gestellt durch den Regierungswechsel), während in anderen Ländern seitens der PDS dieses Thema noch unterbelichtet bleibt.
3. Der dritte Punkt ist *Regionalpolitik*. Es geht um die Erschließung endogener Potentiale der Regionalentwicklung statt um „Leuchtturmpolitik“, um kooperative Interaktionsprozesse und regionale Netzwerke für nachhaltige Regionalentwicklungen. Hier sind beispielsweise durch die PDS-Landesverbände Brandenburgs und Sachsens im Hinblick auf die Lausitz, ähnlich auch durch die PDS Sachsen-Anhalts im Hinblick auf die Landesinitiative REGIO interessante Positionen ent-

wickelt worden. Eine Schlüsselfrage sehe ich darin, die traditionellen raumplanerischen Aufgaben der regionalen Planungsgemeinschaften bzw. Planungsverbände zu erweitern bzw. durch kooperative Beiräte, Gesellschaften usw. zu komplementieren, um somit regional relevante Aufgaben der wirtschaftlichen Infrastruktur, des Arbeitsmarktes, der Prioritätensetzung bei regional relevanten Fördermitteln, der Entwicklung „weicher Standortfaktoren“ u. a. m. wahrzunehmen. In diesem Zusammenhang würden dann auch der Dritte Sektor und die Frage nach dem ÖBS stärker in die Kompetenz regionaler Akteure gerückt, was innerhalb der PDS noch immer ein Diskussionspunkt ist, weil damit die *Zentralität* vorgegebener Standards relativiert wird. In Mecklenburg-Vorpommern geht man mit dem Aufbau von ASP-Beiräten einen Schritt in diese Richtung, allerdings gibt es bisher noch keine Anzeichen dafür, auch Prioritätensetzungen in der *wirtschaftlichen* Infrastruktur in die Kompetenz der Regionen zu geben. Und damit kommen wir direkt zum nächsten Punkt.

4. Die *Verknüpfung mit Wirtschaftspolitik*: Die Mittelzuweisungen für beschäftigungspolitische Projekte erfolgen z. B. in Mecklenburg-Vorpommern auf der Grundlage von Arbeitsmarktindikatoren. Warum erfolgen sie nicht nach Indikatoren der *Wirtschaftsentwicklung*, also beispielsweise unter dem Gesichtspunkt, die Herausbildung innovativer regionaler Technologie-Cluster durch attraktive weiche Standortfaktoren zu flankieren? Es mag utopisch klingen, aber ich gehe davon aus, dass eine Weiterentwicklung des ÖBS-Gedankens kaum möglich sein wird, ohne die Interessenverbände der Wirtschaft hierfür zu gewinnen. In diesem Zusammenhang geht es auch um die Verknüpfung von Fachförderprogrammen und arbeitsmarktpolitischen Programmen. Hierfür gibt es interessante, aber auch gegensätzliche Ansätze in Sachsen und Sachsen-Anhalt, während in anderen Ländern, wie z. B. in Mecklenburg-Vorpommern, dieses Thema noch nicht angesprochen wurde. Schließlich geht es um das Verhältnis von gewerblicher Investitionsförderung und Infrastrukturförderung nach der „Gemeinschaftsaufgabe“. Der Anteil der Infrastrukturförderung schwankt zwischen 25 % in Sachsen und beinahe 50 % oder mehr in anderen Ländern – tendenziell gewinnen aber Infrastrukturförderungen wie auch nichtinvestive Förderungen aus verschiedensten Gründen an Bedeutung, was dazu herausfordert, für diesen Förderbereich, der ja auch mit der Frage des Dritten Sektors zusammenhängt, klare konzeptionelle Vorstellungen zu entwickeln, möglicherweise Verknüpfungen mit dem kommunalen Finanzausgleich und mit dem Investitionsfördergesetz herzustellen. M. E. liegen dafür in den Ländern noch keine Konzeptionen vor.
5. Als letzter Punkt: Mir scheint, dass die gegenwärtigen ÖBS-Vorstellungen der PDS in den Ländern noch etwas zu *strukturkonservativ* sind. Sie zielen oft noch auf die Förderung von traditionellen Trägerstrukturen, ohne hierbei hinreichend die Frage nach der Effizienz des Mitteleinsatzes und vor allem nach optimalen Wirkungen für die Regionalentwicklung aufzuwerfen. Warum sollte es für sozialistische Politikansätze nicht möglich sein, im Rahmen von Pilotprojekten einen Teil der Finanzen nicht an die *Strukturen*, sondern (in Form von Gutscheinen oder ähnlichem) an

Individuen zu geben, die damit eigene Projekte initiieren oder Trägern anbieten können. Es geht auch um Räume, um günstige Kredite, um Unterstützungen bei der Projektinfrastruktur, in deren Rahmen sich Projekte selbst finden können und „zum Laufen“ kommen. Arbeit – gerade im ÖBS – sollte stärker *selbstbestimmt* sein, eigene Initiative anregen, Motivationen fördern. Sie sollte ehrenamtliche Tätigkeit, Teilzeitarbeit, Vollzeitarbeit und Startphasen in die Existenzgründung flexibler miteinander verknüpfen. In Berlin wird z. B. der Modellversuch interessant werden, Arbeitslosen und SozialhilfeempfängerInnen Unterstützung bei der Bildung von Stadtteil-/Produktivgenossenschaften anzubieten, die sich über genossenschaftliche Existenzgründungen Perspektiven selbstbestimmter Arbeit erschließen wollen.

Summa summarum – noch einmal die Ausgangsthese: Wenn die ÖBS-Idee eine Perspektive haben soll, muss sie in Zukunft komplexer gedacht und praktiziert werden als nur in den Kategorien der Sicherung und Verteilung von SAM- und Landesmitteln.

Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik in Mecklenburg-Vorpommern und gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte (GAP)

Im Mai 2001 entwickelte die von Minister Helmut Holter zum Thema „Zukunft der Arbeit“ einberufene „Denkwerkstatt 2020“ (www.denkwerkstatt-mv.de) weit reichende Visionen einer Verschmelzung von Struktur- und Arbeitsmarktpolitik, die die Arbeitsmarktpolitik Mecklenburg-Vorpommerns beeinflussten. Die Arbeitsmarktpolitik des Landes konzentriert sich mit dem am 04. Dezember 2001 vom Kabinett beschlossenen Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungsprogramm (ASP)¹ stärker als zuvor auf die Regionalisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Mit dem ASP wurde in Mecklenburg-Vorpommern ein Programm geschaffen, das sich erstmals konsequent und direkt an den beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Union orientiert. Somit spiegelt sich im ASP die Grundarchitektur des operationellen Programms zum Europäischen Sozialfonds für die Förderperiode 2000 bis 2006 wider. Zudem ermöglicht das ASP eine Umsteuerung von der bisherigen Personen- zur Projektförderung. Außerdem werden die Regionalisierung und Demokratisierung der Arbeitsmarktpolitik konsequent umgesetzt, so dass u. a. die Landkreise, Städte, Sozialpartner und Arbeitsverwaltungen vor Ort ein Mitsprache- und Entscheidungsrecht haben.

Das ASP ist aber nicht nur wegen seiner Struktur ein Novum in der Förderlandschaft Mecklenburg-Vorpommerns, auch sein Zustandekommen ist Ausdruck eines neuen Politikstils in der Arbeitsmarktpolitik des Landes. Die Sozialpartner und zahlreiche andere arbeitsmarktpolitischen Partner wurden an der Erarbeitung des Programms beteiligt. Vom ersten Entwurf des ASP bis zur Abstimmung der konkreten Richtlinienentwürfe wurden die Partner in diesen Prozess einbezogen. Damit ist das ASP auch Ausdruck einer neuen Verwaltungskultur. Transparenz und Konsens sind die Grundelemente des Verfahrens.

Regionalisierung als zentrales Handlungsprinzip der Arbeitsmarktpolitik

Mit dem ASP werden stärker als je zuvor die Kompetenzen vor Ort genutzt. Das Land hat im Laufe dieser Legislaturperiode in der Arbeitsmarktpolitik in einer Art und Weise Mitwirkungsrechte an die Regionen abgegeben, wie das nie zuvor der Fall war. Landkreise, Städte, die Sozialpartner und andere regionale Akteure haben mit den Regionalbeiräten Mitsprache- und Entscheidungsrechte für eine gezieltere Verwendung von Fördermitteln in der Arbeitsmarktpolitik erhalten.

¹ Vgl. dazu auch den graphisch aufbereiteten Überblick im Anschluss an diesen Beitrag.

Eine hohe regionale Eigenverantwortung bei der Auswahl der förderwürdigen Projekte und letztlich auch beim Einsatz der Gelder liegt der Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik in Mecklenburg-Vorpommern zugrunde. Mit der Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik konnte das so genannte „Windhundprinzip“ bei der Antragstellung zurückgedrängt und damit geeignete Bedingungen für eine weiter reichende Verknüpfung der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik geschaffen werden.

Beiräte – neu geschaffene Strukturen regionaler Mitbestimmung

Die Umsetzung des ASP baut in starkem Maße auf der Begleitung durch einen Programmbeirat auf Landesebene sowie durch vier regionale Beiräte auf der Ebene der Planungsregionen des Landes auf. Die Beiräte verfügen über eigene Budgets als Nervus Rerum der Übertragung von Mitbestimmungsrechten, die ihnen eigene regionale Schwerpunktsetzungen und Gestaltungsspielräume ermöglichen.

Stimmberechtigte Mitglieder des ASP-Landesbeirates sind jeweils einE VertreterIn des Deutschen Gewerkschaftsbundes, der Vereinigung der Unternehmensverbände des Landes Mecklenburg-Vorpommern, des Landesarbeitsamtes Nord, des Erwerbslosenparlaments, des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern, des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern sowie des Landesfrauenrates.

Beratende Mitglieder des Landesbeirates ohne Stimmrecht sind der Minister für Arbeit und Bau, der den Vorsitz hat, sowie die Gleichstellungsbeauftragte der Landesregierung und einE VertreterIn der Liga der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege.

Dem Programmbeirat auf Landesebene obliegt die Programmbegleitung sowie die Abgabe von Empfehlungen zur Programmsteuerung. Weiterhin liegt die thematische Identifizierung von Handlungsfeldern für die Initiierung von Aktionsprogrammen zur Förderung des lebensbegleitenden Lernens, der Chancengleichheit und der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Beschäftigten in seiner Kompetenz. Der Landesbeirat unterstützt die Regionalisierung und das Zusammenwirken von Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik mit der Strukturpolitik.

Die Zusammenarbeit in den ASP-Beiräten folgt dem Prinzip eines möglichst breiten Konsenses und berücksichtigt die jeweilige institutionelle Verantwortung der Mitglieder. Die Beschlüsse in den Beiräten bedürfen einer Mehrheit von drei Vierteln der anwesenden stimmberechtigten Mitglieder. Für regional bedeutende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Projekte wird so die in den Regionalbeiräten vorhandene Fach- und Sachkompetenz herangezogen, um eine effektivere Steuerung der für den regionalen Bedarf bereitgestellten Haushaltsmittel des Landes zu ermöglichen.

Den Regionalbeiräten obliegt die Abstimmung über die Förderung von gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten, die Förderung der Organisationen für Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklung sowie die Förderung von Integrationsprojekten. Unbenommen davon werden die Regionalbeiräte in die Entwicklung der ihre Region betreffenden Grundlinien der Arbeitsmarktpolitik des Landes einbezogen. Sie beglei-

ten den Programmverlauf für ihre Region und geben Anregungen für die Gestaltung der Programmarbeit.

Stimmberechtigte Mitglieder der Regionalbeiräte sind jeweils zwei regionale VertreterInnen des Deutschen Gewerkschaftsbundes, der Vereinigung der Unternehmensverbände des Landes Mecklenburg-Vorpommern sowie jeweils ein regionaler Vertreter bzw. eine regionale Vertreterin des Regionalen Planungsverbandes, jedes Landkreises und jeder kreisfreien Stadt, des Arbeitsamtes, des Erwerbslosenbeirates, des Landesfrauenrates und der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten. Beratende Mitglieder der ASP-Regionalbeiräte ohne Stimmrecht sind jeweils einE VertreterIn des Ministeriums für Arbeit und Bau, der Industrie- und Handelskammer, der Handwerkskammer sowie der Liga der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege. Mit den GAP-Beiräten gab es bereits zuvor regionale Mitbestimmungsgremien in der Arbeitsmarktpolitik des Landes. Die positiven Erfahrungen mit diesen ersten Beiräten haben dazu geführt, dass diese Verfahrensweise auf das ganze Land ausgeweitet wurde. Zudem erhielten die Beiräte wesentlich mehr Kompetenzen als ihre Vorgänger und ein eigenes Budget.

Projektorientierte Förderung mit Organisationen für Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklung

Für die professionelle Anleitung und Begleitung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und die Betreuung der dort beschäftigten Personen wurden in den Jahren 1998 bis 2001 rund 121 Mio. DM für die Beschäftigung von insgesamt 1.561 geförderten Stammkräften (davon 1.065 oder 68,2 % Frauen) zur Verfügung gestellt.

Die Umsteuerung der Bundesanstalt für Arbeit bei der Gestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik führte seit 1999 zu deutlich geringeren Beschäftigungszahlen vor allem bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM). Andererseits sind mit dem neuen Job-AQTIV-Gesetz des Bundes die Anforderungen an die Durchführung von ABM und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) deutlich gestiegen, insbesondere im Hinblick auf die Notwendigkeit einer Qualifizierung der TeilnehmerInnen. Mit dem neuen arbeitsmarktpolitischen Landesprogramm ASP hat die Landesregierung auf diese Entwicklung reagiert und die Förderung von Beschäftigungsträgern dieser veränderten Situation angepasst. Die Mitfinanzierung der Managementaufgaben der Beschäftigungsträger erfolgt mit dem ASP nicht mehr wie bisher durch eine personengebundene Förderung, sondern im Rahmen einer neuartigen Projektförderung.

Im Rahmen des ASP wird der Zusammenschluss bzw. die Zusammenarbeit der im Landkreis bzw. in der kreisfreien Stadt tätigen Beschäftigungsträger gefördert. Die Organisationen für Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklung können für die Leitung, Organisation und Verwaltung von Beschäftigungsverhältnissen, die durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen begründet werden, sowie die Anleitung, Beratung, Betreuung, Qualifizierung, Personalentwicklung und Vermittlung der Beschäftigten und die Wahrnehmung von in besonderer Weise strukturbildenden Aufgaben Zuwen-

dungen erhalten. Diese Zuwendungen werden im Rahmen der Projektförderung im Wege der Festbetragsfinanzierung als nicht rückzahlbarer Zuschuss zu den Personal- und Sachausgaben gewährt. Eine Entscheidung über Umfang und Höhe der Zuwendungen erfolgt auf der Grundlage regionaler Entwicklungskonzepte und im Rahmen der für die Planungsregion vom Ministerium für Arbeit und Bau festgelegten Mittelkontingente unter Berücksichtigung der für die Planungsregion durch die ASP-Regionalbeiräte bestätigten Gesamtkonzepte.

Die ASP-Regionalbeiräte haben inzwischen die Konzepte für die Förderung der Organisationen für Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklung in jeder der vier Planungsregionen und damit die Umstrukturierung der Trägerlandschaft in Mecklenburg-Vorpommern *einstimmig* beschlossen.

Insgesamt werden im Förderjahr 2002/2003 9,7 Mio. € für die Förderung der regionalen und landesweit tätigen Organisationen für Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklung eingesetzt. Die von den Regionalbeiräten beschlossenen Konzepte umfassen statt der bisher flächendeckenden Finanzierung von Stammkräften eine Struktur von 41 regionalen Organisationen. Hinzu kommen noch vier vom Ministerium geförderte landesweit tätige Organisationen.

Regionalbeiräte als Entscheidungsträger für gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte

Mit den gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten beschritt das Land einen neuen Weg der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Für den Einzelnen soll eine berufliche Möglichkeit geschaffen werden, mit seiner Arbeit brachliegende Potentiale gesellschaftlich nützlicher Arbeit für eine nachhaltige Regionalentwicklung und die Entwicklung des Unternehmensumfeldes zu erschließen.

Bisher wurden insgesamt 270 *Projekte mit einem Mittelvolumen von 30,9 Mio. €* (60,4 Mio. DM) gefördert. Insgesamt konnten seit 1999 872 *Beschäftigungsverhältnisse* geschaffen werden. Der Schwerpunkt der Projekte konzentriert sich bislang aufgrund eines erheblichen Vorlaufs als Modellprojekt in der Region Rostock. Knapp die Hälfte aller landesweit geförderten Projekte sind dem sozialen Bereich zuzuordnen, gefolgt von dem Bereich touristische Infrastruktur und den Bereichen Kultur und Ökologie.

In den überwiegenden Förderfällen der Jahre 1999 bis 2001 gewährte das Land einen Zuschuss zu den Personalausgaben in Strukturanpassungsmaßnahmen und ergänzte somit die Mittel des Arbeitsamtes. 84 der 872 im Rahmen von GAP beschäftigten ArbeitnehmerInnen wurden allein durch eine Landesförderung mit bis zu 30.000 DM pro ArbeitnehmerIn und Jahr gefördert, d. h. ohne SAM-Finanzierung durch das Arbeitsamt.

Im Rahmen des ASP erfolgt die Umsetzung von GAP auf der Grundlage regionaler Entwicklungskonzepte. Jeder Beirat setzt eigene regionale Entwicklungsschwerpunkte für den Einsatz der Fördermittel. Die Förderentscheidung des Landes folgt dem Votum der jeweiligen ASP-Regionalbeiräte und weicht grundsätzlich nicht vom Votum der

Regionalbeiräte ab. Damit wurde das Prinzip der Entscheidungsfindung in den GAP-Beiräten auf das gesamte Land ausgedehnt. Bisher votierten die vier Regionalbeiräte für 22 GAP-Projekte mit einem Mittelvolumen von 1,585 Mio. €. Damit können 71 Beschäftigungsverhältnisse bis zu drei Jahre weitergeführt oder neu begründet werden.

Das ASP sieht auch die Förderung von Projekten vor, mit denen die Integrationschancen von Arbeitslosen in den allgemeinen Arbeitsmarkt verbessert werden sollen. Dazu gehört die systematische Vorbereitung und Begleitung von Arbeitslosen bei der Arbeitssuche sowie die qualitative Verbesserung bestehender Beratungs- und Betreuungsangebote, wie die Erschließung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten in Betrieben durch Akquisition, Vermittlung und Beratung. Beispielsweise hat der Regionalbeirat Mecklenburgische Seenplatte entschieden, das Arbeitslosenzentrum Neubrandenburg zu fördern. Das Projekt bietet den Betroffenen Hilfe und Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche an. Dazu gehört die Hilfestellung bei Bewerbungen (Bewerbungstraining, Informationsvermittlung, Schreibservice, Auswertung von Stellenanzeigen) und Beratung bzw. Begleitung bei Alltagsproblemen.

Es geht dem Projekt auch um die Hilfe zur Bewältigung von Alltagsproblemen der Betroffenen. Dazu gehören Unterstützung und Hilfe beim Ausfüllen von Anträgen und Formularen sowie Rechtsauskünfte. Das Arbeitslosenzentrum unterhält einen „Jobberpoint“. Dort werden unter Anleitung Informationsquellen von Stellenangeboten gebündelt und der Umgang mit Medien zur Informationsbeschaffung erlernt (Internet, überregionale Zeitungen). Eine eigene Infotafel mit Stellenangeboten wird im Arbeitslosenzentrum täglich aktualisiert. Das Projekt wird von der Stadt Neubrandenburg mit 89.776 € finanziert. Aus dem Budget des Regionalbeirates und damit aus dem Haushalt des Ministeriums für Arbeit und Bau fließen nach der Entscheidung des Regionalbeirates 140.172 € in das Projekt.



Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte, Regionalentwicklungskonzepte und ASP-Regionalbeiräte

**Arbeitsmarkt- und
Strukturentwicklungsprogramm (ASP)
für Mecklenburg-Vorpommern**

Umsetzung in Mecklenburg-Vorpommern

- 1998 Koalitionsvereinbarung:** „Im Rahmen eines regionalen Modellversuchs soll kurzfristig ein gemeinwohlorientiertes arbeitsmarktgefördertes Beschäftigungsprojekt mit 500 Beschäftigten erprobt werden.“
- 1999** Beginn des **Modellprojekts** des Ministeriums für Arbeit und Bau in der Region Rostock
- 2000 Regelförderung** für GAP durch das arbeitsmarktpolitische Landesprogramm AQMV 2000

Die innovativen Ziele von GAP in Mecklenburg-Vorpommern

- **Vorhandene Förderung** verbessern:
von der Individualförderung zur Projektförderung
- **Selbstorganisation** in Regionen erhöhen:
Konsensgremien, Netzwerke, Konzepte
- Verbesserung des **Unternehmensumfeldes**
- Verbesserung der sozialen und ökologischen **Lebenssituation** in den Regionen
- **Längerfristigkeit** der Förderung

Essentials der GAP-Förderung in Mecklenburg-Vorpommern

- Es wird eine **Projektförderung** durch die Richtlinie des Landes ermöglicht.
- Die Projekte werden aus dem **regionalen Bedarf** definiert, koordiniert und kontrolliert.
- Die Aufgaben werden **öffentlich ausgelobt**.
- Die Auswahl erfolgt unter **Wettbewerbsbedingungen**.
- Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte sind im **Non-Profit-Bereich** angesiedelt.
- Die Projekte setzen sich aus einer **Mischfinanzierung** zusammen.
- Die Projekte unterliegen einem **Controlling**.

Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte

Anzahl der Projekte und der ArbeitnehmerInnen

Anteile der Planungsregionen

Stand: April 2002

Projekte: 248

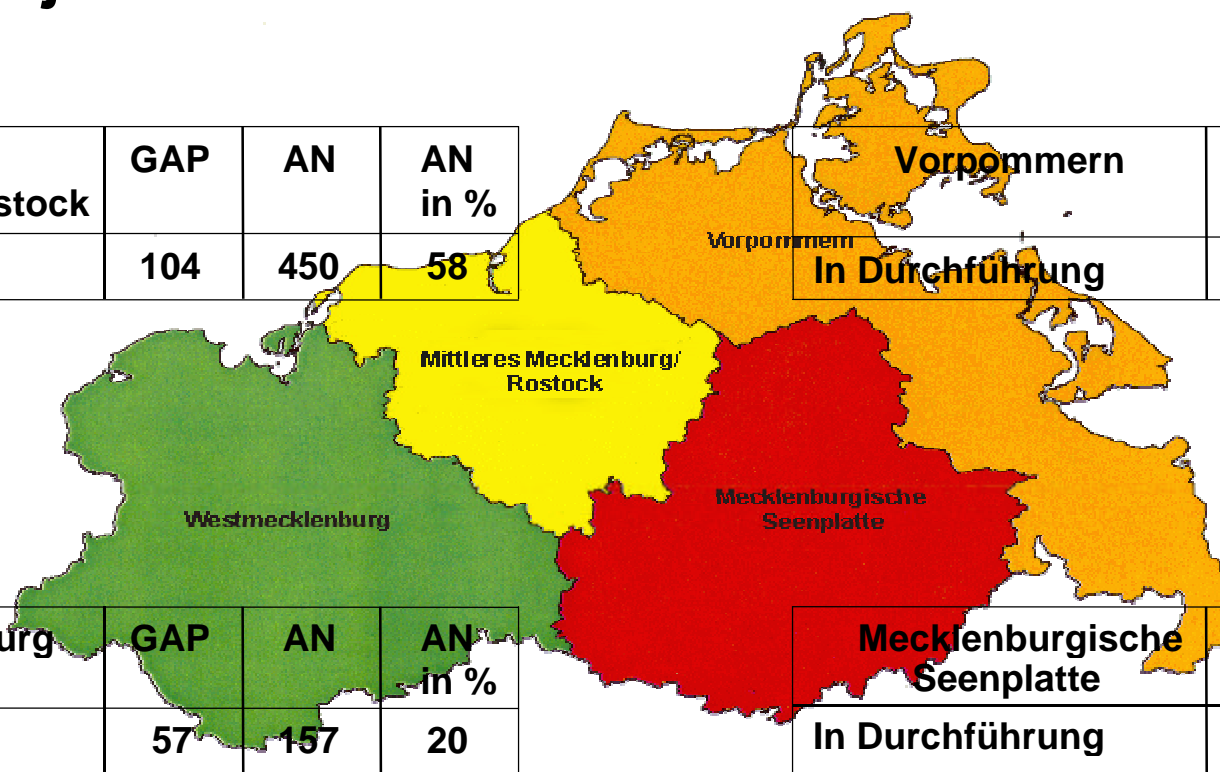
ArbeitnehmerInnen: 783

Mittleres Mecklenburg/Rostock	GAP	AN	AN in %
In Durchführung	104	450	58

Vorpommern	GAP	AN	AN in %
In Durchführung	32	87	11

Westmecklenburg	GAP	AN	AN in %
In Durchführung	57	157	20

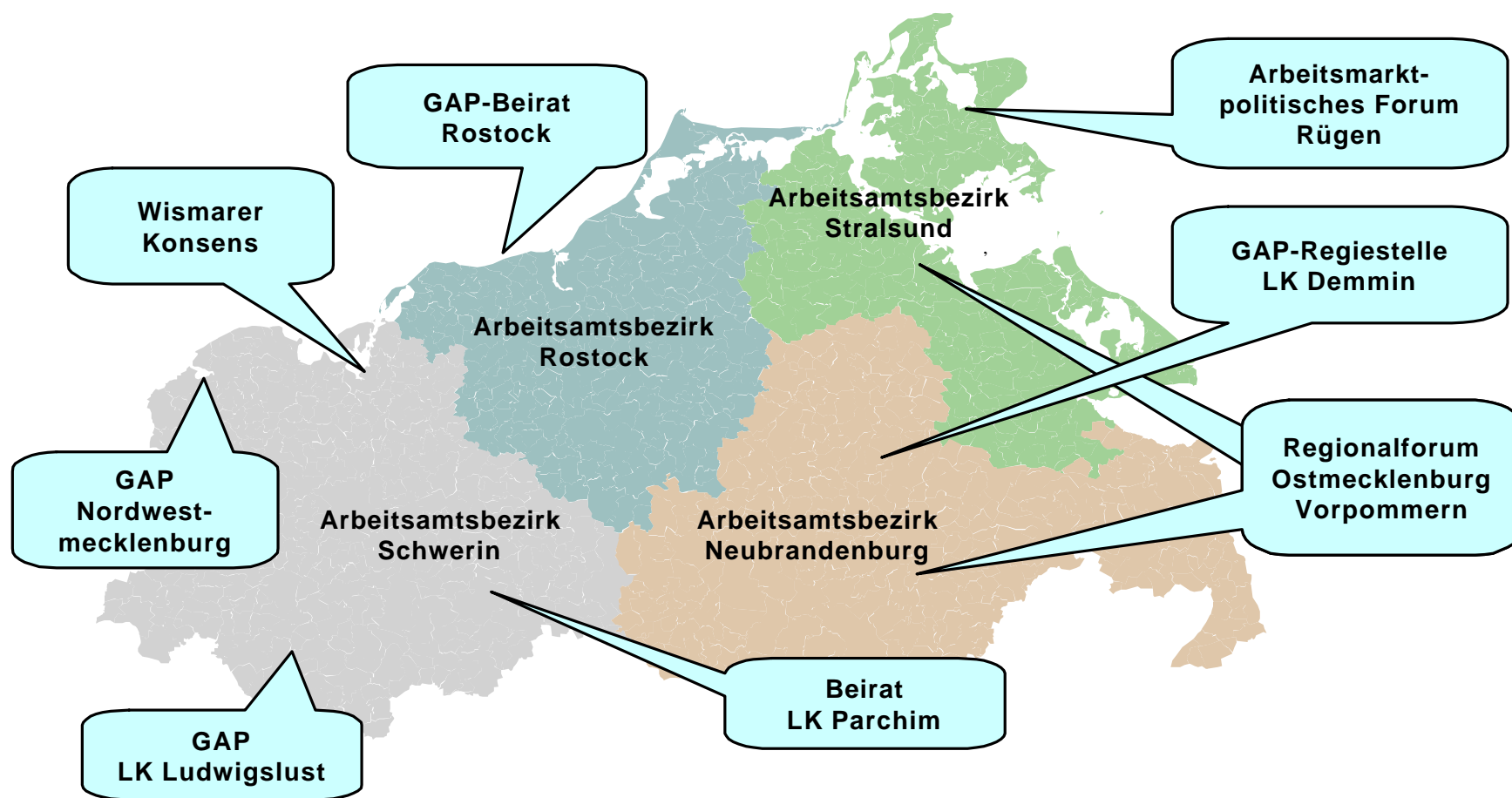
Mecklenburgische Seenplatte	GAP	AN	AN in %
In Durchführung	55	89	11



Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte

Gremien und Beiräte

(Stand: Dezember 2001)



Beispiel: GAP-Beirat Rostock

Mitglieder

- Arbeitsamt Rostock
- DGB Rostock
- Evangelische Akademie Mecklenburg-Vorpommern
- Handwerkskammer Ostmecklenburg-Vorpommern
- Hansestadt Rostock, Amt für Wirtschaftsförderung
- Hansestadt Rostock, Gleichstellungsbeauftragte
- Hansestadt Rostock, Örtlicher Personalrat der Stadtverwaltung Rostock
- IHK Rostock
- Kleine Liga der paritätischen Wohlfahrtsverbände, Arbeiterwohlfahrt Kreisverband Rostock
- Landkreis Bad Doberan
- Ministerium für Arbeit und Bau Mecklenburg-Vorpommern
- Unternehmerverband Rostock und Umgebung e.V.
- Wirtschaftsförderungsgesellschaft Güstrow mbH

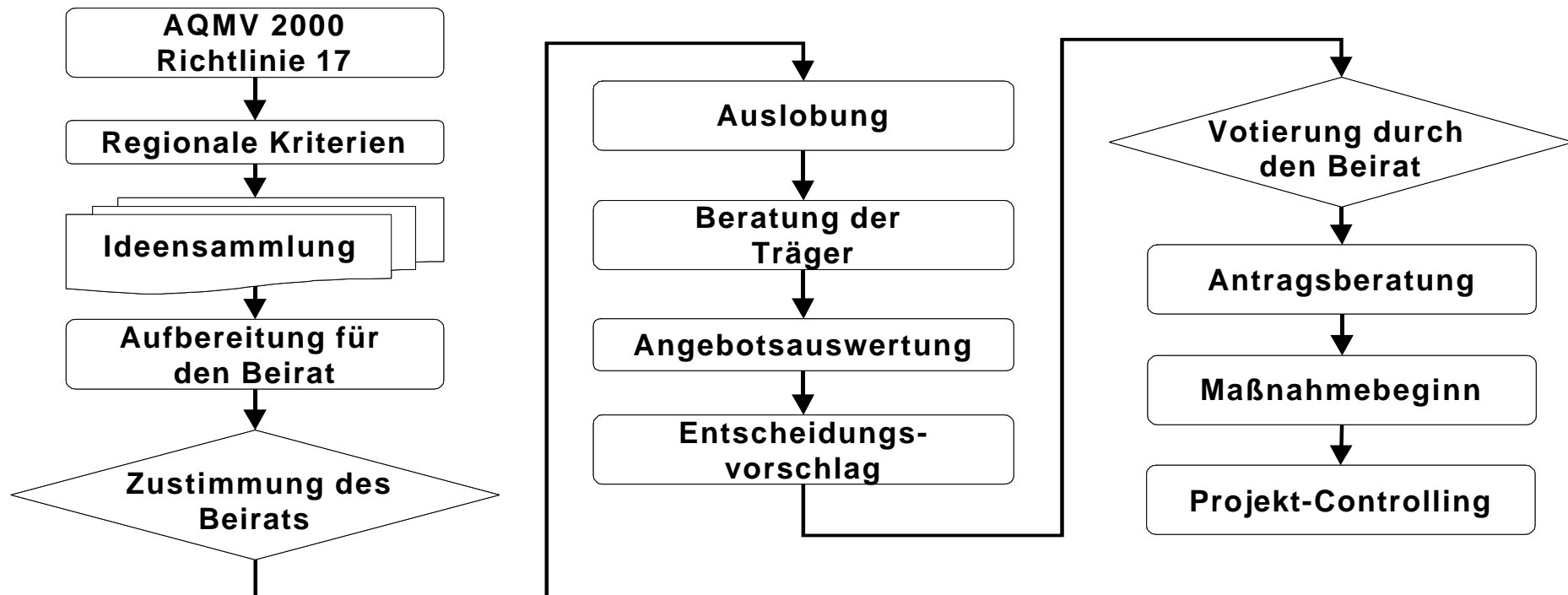
Mitglieder mit beratender Stimme [personengebunden]

- BBJ Consult AG
- Vertreter der SPD-Landtagsfraktion
- Vertreter der PDS-Landtagsfraktion
- Vertreter der CDU-Landtagsfraktion

Beratende Einrichtungen

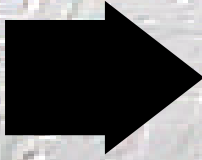
- TGL Mecklenburg-Vorpommern, Regionalbüro Rostock
- PIW Bremen

Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte Von der Idee zur Projektdurchführung am (lokalen) Beispiel des GAP-Beirates Rostock

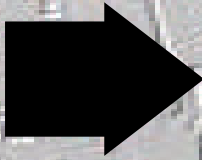


Regionale Entwicklungskonzepte (REK's) im ASP

„...die Arbeitsmarktpolitik orientiert sich an regionalen Entwicklungskonzepten.“

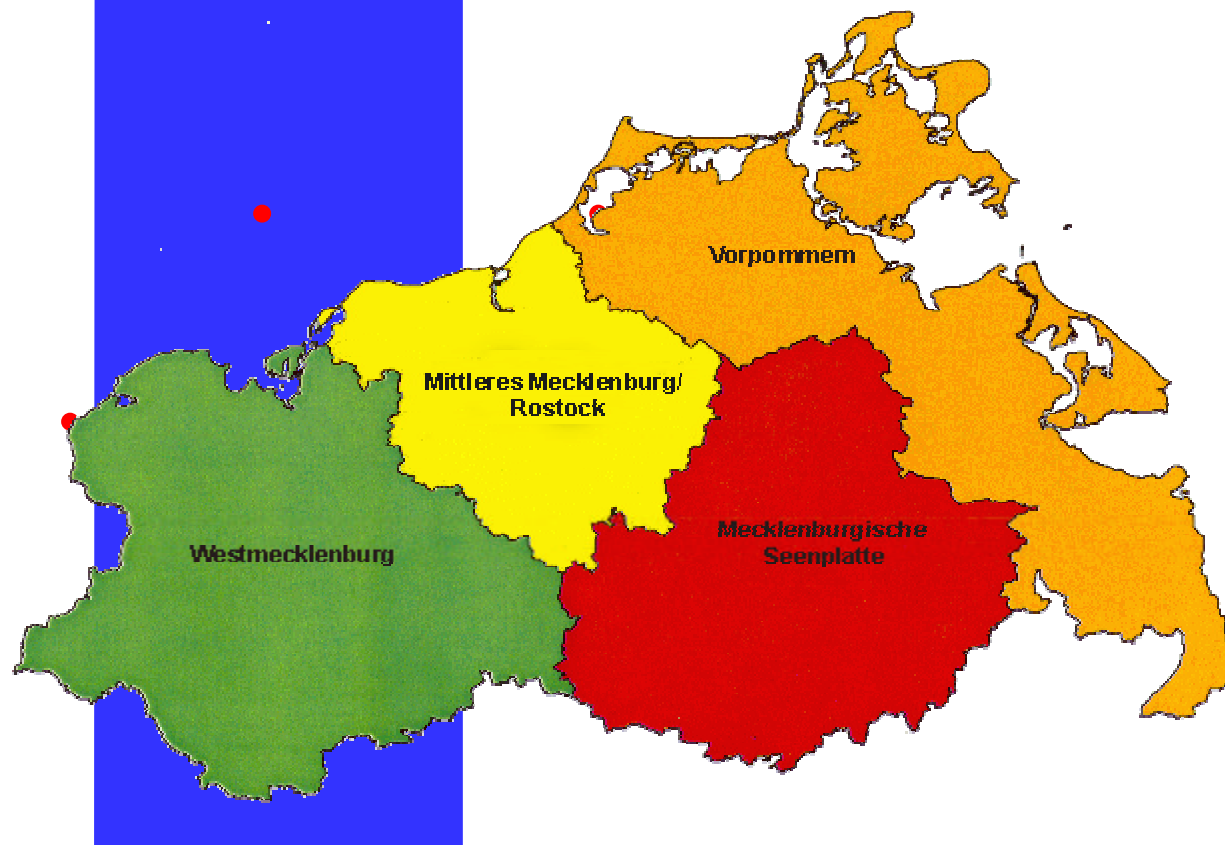


vom Land formulierte Entwicklungsrichtlinien werden in den Planungsregionen in konkrete regionale Entwicklungskonzepte umgesetzt und präzisiert



die Förderung von GAP erfolgt auf der Grundlage regionaler Entwicklungskonzepte und im Rahmen von regionalen Budgets; Geschäftsstellen der ASP-Regionalbeiräte werden hinsichtlich der Frage, ob die GAP-Projekte mit den regionalen Entwicklungskonzepten korrespondieren, durch das Amt für Raumordnung und Landesplanung unterstützt

Regionalisierte Struktur der ASP-Regionalbeiräte in Mecklenburg-Vorpommern



Planungsregionen in Mecklenburg-Vorpommern

- Westmecklenburg
- Mittleres Mecklenburg/
Rostock
- Vorpommern
- Mecklenburgische Seenplatte

Einbindung der Beiräte in das Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungsprogramm

- ➔ **Partnerschaft –** Begleitung des ASP durch Programmbeirat sowie vier Regionalbeiräte auf der Ebene der Planungsregionen
- ➔ **Regionalisierung –** Votierungen im Rahmen von Mittelkontingenten bei der Förderung von Organisationen für Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklung (OAS) und GAP
- ➔ **Konzentration –** Festlegung von vorab definierten Schwerpunkten für Aktionsprogramme durch Landesbeirat und mögliche Beteiligung von ASP-Regionalbeiräten

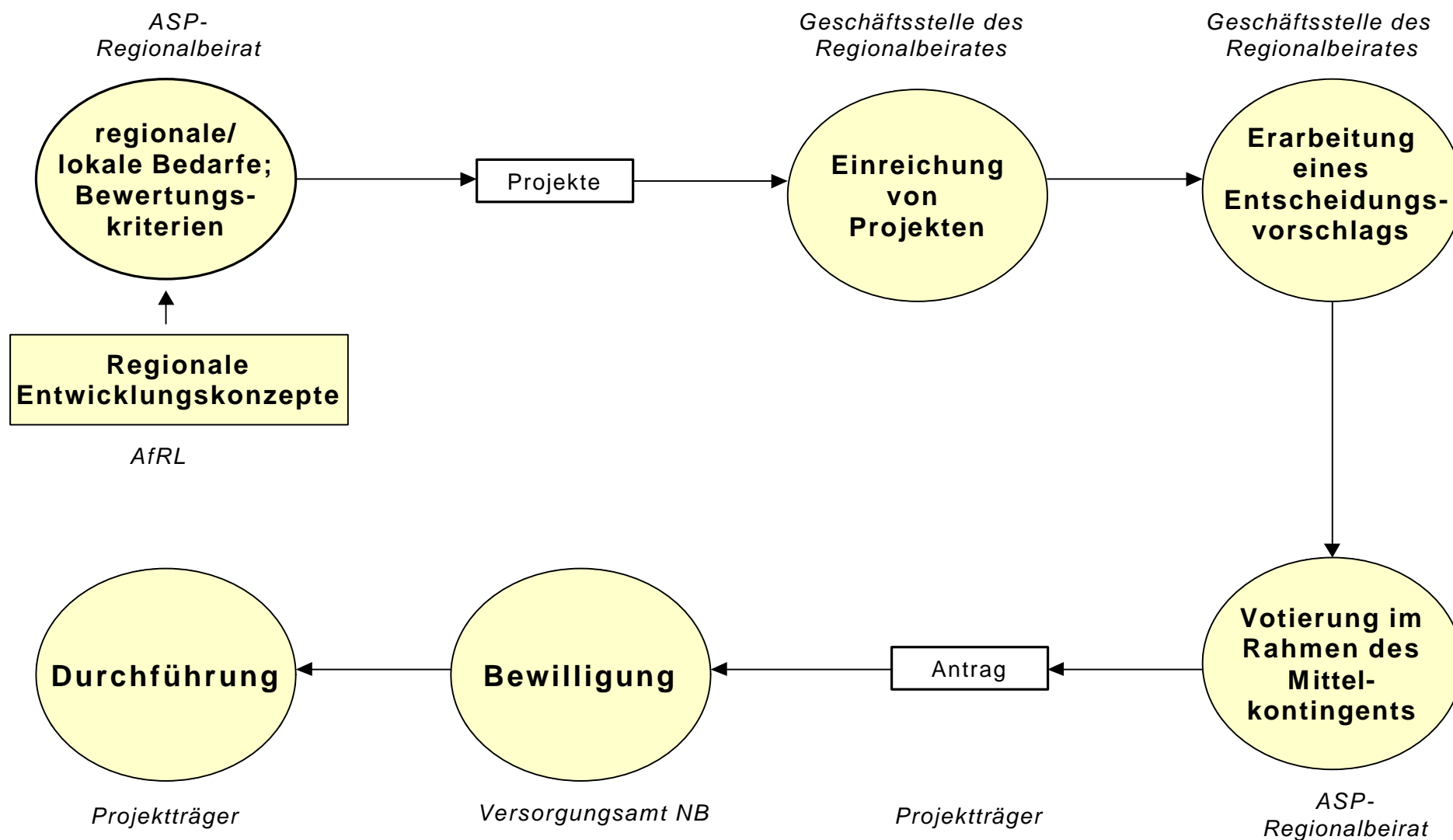
Kompetenzen der ASP-Beiräte in den jeweiligen Verantwortungsbereichen

- **Schwerpunkte der Interventionen im Rahmen des ASP benennen**
- **neue Handlungsansätze anregen**
- **die Beiträge der Partner zur Umsetzung der Maßnahmen aufeinander abstimmen**
- **Empfehlungen zur Förderung in ausgewählten Bereichen abgeben**
- **die Umsetzung begleiten und zu regionalen Wirkungen Stellung nehmen**
- **neue Handlungsansätze anregen und eigenständig arbeitsmarktpolitische Themen auf die Agenda setzen**

Prinzipien der Arbeit von ASP-Beiräten

- **Möglichst breiter Konsens und ausreichende Berücksichtigung der jeweiligen institutionellen Verantwortung der Mitglieder der Beiräte**
- **Votierungen bedürfen einer Mehrheit von $\frac{3}{4}$ der anwesenden stimmberechtigten Mitglieder, an die sich das Ministerium in der Regel gebunden fühlt**
- **Berufung von Fachausschüssen zur Vorbereitung und Erledigung einzelner Angelegenheiten, auch in Zusammenhang mit Aktionsprogrammen**

Ablaufschema der Vorbereitung von gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekten (Politikbereiche A und E)



**Der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor
als Bestandteil des Auf- und Ausbaus
des Dritten Sektors**

Einführung

Jobmaschine „Dritter Sektor“? Beschäftigungspotentiale deutscher Non-Profit-Organisationen

1. Begriffsklärung „Dritter Sektor“

Der Begriff „Dritter Sektor“ wurde insbesondere von US-amerikanischen Sozialwissenschaftlern geprägt und meint alle diejenigen Organisationen und Zusammenschlüsse, die weder der staatlichen Hoheitsverwaltung zuzurechnen sind noch der Privatwirtschaft mit ihrem Ziel der Gewinnerwirtschaftung angehören. Es gibt jedoch auch nach etwa 30 Jahren wissenschaftlicher und politischer Diskussion keine einheitliche, allgemeingültige Definition für diesen gesellschaftlichen Bereich. Das Verständnis, welche Organisationen zum Dritten Sektor zählen, hängt vielmehr stark von den jeweiligen historischen und kulturellen Gegebenheiten in den einzelnen Ländern ab. Trotz aller Unterschiede haben sich dennoch einige Hauptkriterien für die Zugehörigkeit zum Dritten Sektor allgemein eingebürgert.

Die US-amerikanische Non-Profit-Definition legt fünf Kriterien zugrunde:

Definitionskriterien für Organisationen im „Dritten Sektor“

nach US-Definition (Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project)

- formale Struktur
- private, nichtstaatliche Trägerschaft
- selbstverwaltet
- keine Gewinnausschüttung
- freiwillig

Organisationen des Dritten Sektors müssen demnach eine formale Struktur haben, in privater und nichtstaatlicher Trägerschaft arbeiten, sie dürfen keine Gewinne an ihre Mitglieder ausschütten, müssen sich selbst verwalten und in gewissem Maße freiwillige Beiträge in Form von Spenden oder ehrenamtlicher Arbeit beinhalten. Darüber hinaus werden im europäischen Kontext weitere Definitionskriterien herangezogen, die stärker inhaltlicher Natur sind und den sozial-altruistischen Charakter betonen. Ich gehe aus Zeitgründen jetzt nicht weiter auf diese Unterschiede ein und will zur Begrifflichkeit nur noch eines anmerken: Der Terminus „Dritter Sektor“ ist zwar aus verschiedenen Gründen nicht unproblematisch – er suggeriert z. B. feste Abgrenzungen zu den beiden anderen „Sektoren“ Staat und Markt und eine Einheitlichkeit, die tatsächlich nicht gegeben ist –, soll hier aber aus pragmatischen Gründen verwendet werden. Im Dritten Sektor findet sich eine Vielzahl ganz unterschiedlicher Organisationen mit je verschiedenen Bezeichnungen wie Non-Profit-Organisationen (NPO), Nicht-

Regierungsorganisationen, freiwillige Vereinigungen, gemeinnützige und Freie Träger u. a. m., die – und das wird häufig vergessen – teilweise wiederum Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen betreiben. Auch diese zählen zum Dritten Sektor, sofern sie die genannten Kriterien erfüllen. Ich werde in meinem Beitrag die Begriffe Dritter Sektor, Non-Profit- und gemeinnützige Organisationen synonym verwenden, obwohl das eigentlich nicht ganz korrekt ist.

Seit einigen Jahren genießt der Dritte Sektor erhöhte Aufmerksamkeit, denn die gemeinnützigen Organisationen sollen zunehmend Aufgaben übernehmen und Probleme lösen, für die bislang jeweils eines der beiden anderen gesellschaftlichen Systeme verantwortlich gemacht wurde: Er soll vermehrt öffentliche Dienstleistungsaufgaben wahrnehmen, und er soll einen Beitrag zur Überwindung der Massenarbeitslosigkeit leisten. Die Frage ist: Kann er dies unter den gegenwärtigen Umständen leisten?

2. Wie ist es um die Beschäftigung im deutschen Dritten Sektor bestellt?

Damit komme ich zu den Ergebnissen einer Untersuchung, die 1998/99 im Rahmen eines europäischen Forschungsprojekts an der Universität Bremen von Professor Rudolph Bauer und mir durchgeführt wurde. Ziel war es, die Beschäftigungspotentiale im Dritten Sektor im Ländervergleich mit Italien und Spanien zu untersuchen und aus den Ergebnissen Reformempfehlungen abzuleiten.

In der deutschen Teilstudie, auf die ich mich heute beziehe, wurde ein Querschnitt von etwa 600 NPOs in der Bundesrepublik befragt. Einbezogen wurden Vereine, Stiftungen, Sozialgenossenschaften und gemeinnützige GmbHs, die den genannten Kriterien für die Zugehörigkeit zum Dritten Sektor entsprachen. Obgleich die Daten keine statistische Repräsentativität beanspruchen, bestätigen Vergleichsuntersuchungen im Wesentlichen die Ergebnisse, so dass von einer gewissen Verallgemeinerbarkeit ausgegangen werden kann. Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse der Studie vorgestellt.¹

2.1 Zur allgemeinen Beschäftigungssituation im Dritten Sektor²

- Drei von vier der befragten Organisationen haben bezahltes Personal. Die meisten NPOs sind von eher kleiner Betriebsgröße mit bis zu 15 Beschäftigten, nur eine Minderheit zählt zu den „Großbetrieben“ mit mehr als 50 Angestellten.
- Diese Minderheit von Großorganisationen beschäftigt jedoch einen Großteil der bezahlten MitarbeiterInnen: 60 % der rund 9.000 ermittelten Erwerbstätigen sind

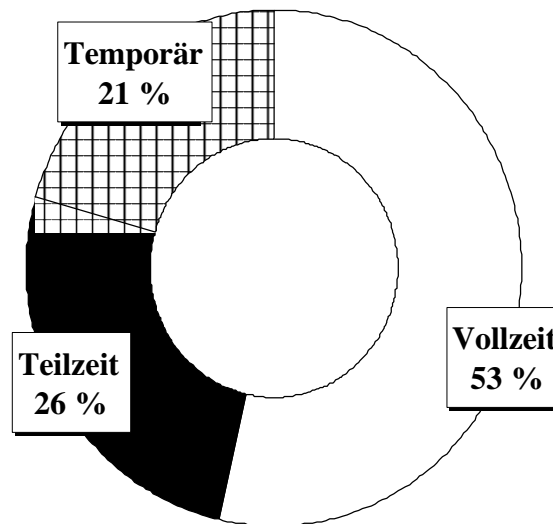
¹ Die Ergebnisse der Studie sind ausführlicher dargestellt in *Betzelt, Sigrid/Bauer, Rudolph: Nonprofit-Organisationen als Arbeitgeber*, Opladen 2000. Eine Aktualisierung der Empfehlungen zur Reform der rechtlichen Rahmenbedingungen findet sich zudem in *Betzelt, Sigrid: The Third Sector as a Job Machine? Conditions, Potentials, and Policies for Job Creation in German Non-Profit Organizations*, Frankfurt a.M. 2001.

² Wenn nicht anders vermerkt, beziehen sich die folgenden Daten auf das Jahr 1997.

MitarbeiterInnen von nur acht Organisationen (3,3 % aller Befragten), was auf die erwähnte Heterogenität des Dritten Sektors hindeutet. Diese „Mammut-Organisationen“ mit über 500 Angestellten³ arbeiten in den Bereichen des Gesundheitswesens und der Beschäftigungsförderung, und zwar ebenso viele in West- wie in Ostdeutschland.

- Wenn von Beschäftigten die Rede ist, so handelt es sich jedoch nicht durchweg um Vollzeit-Personal auf Dauerarbeitsplätzen. Vielmehr sind etwas weniger als die Hälfte der NPO-MitarbeiterInnen entweder als Hauptamtliche auf Teilzeitbasis beschäftigt oder nur vorübergehend und nebenamtlich tätig, z. B. als Honorarkräfte, PraktikantInnen, Zivildienstleistende oder TeilnehmerInnen des Freiwilligen Sozialen Jahres.

Abb. 1:
Beschäftigungsstruktur im Dritten Sektor



Damit unterscheidet sich die Beschäftigungsstruktur in NPOs erheblich von der gesamten Erwerbstätigkeit in der BRD, bei der der Anteil der Teilzeitbeschäftigten bei etwa 18 % liegt. Der Dritte Sektor kann in gewisser Weise als Vorreiter neuer, flexibler Erwerbsformen betrachtet werden.

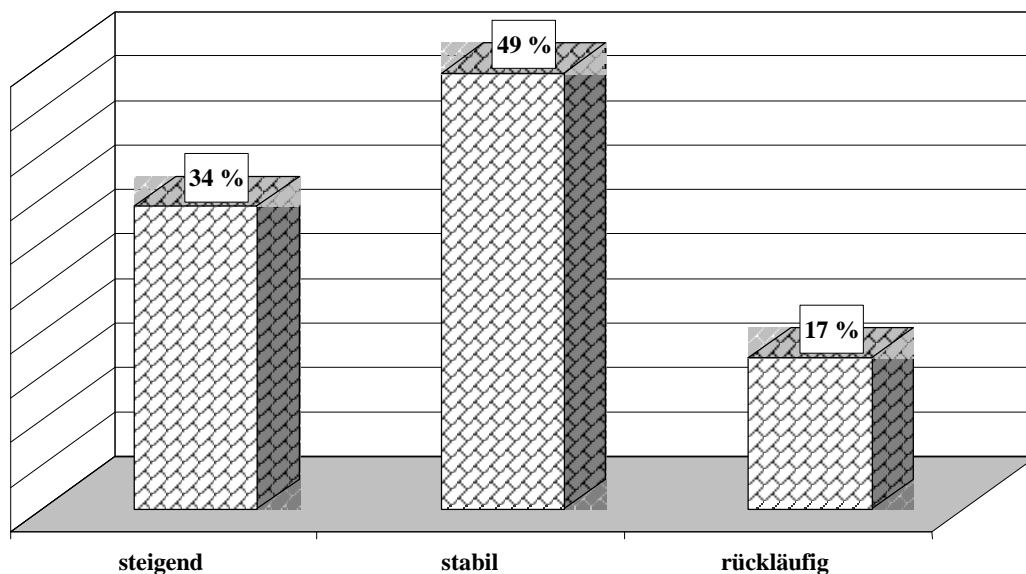
- Die Mehrzahl der NPO-Mitarbeiter ist *weiblich*: Rund zwei von drei Beschäftigten sind Frauen, was der Tatsache geschuldet ist, dass das Gros der Arbeitgeber-Organisationen in den weiblich dominierten Arbeitsfeldern Soziales und Gesundheit tätig ist. Betrachten wir die *Arbeitszeitverteilung* zwischen den Geschlechtern, so zeigt sich eine ähnliche Struktur wie auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auch: Frauen arbeiten häufiger auf Teilzeitbasis als Männer. 1997 war der Anteil teilzeitbeschäftigter Frauen doppelt so hoch (31 %) als bei den Männern (15 %). Eine Vollzeitstelle hatten 60 % der Männer, indes nur 50 % der Frauen.

³ In diesen Zahlen ist ein hoher Extremwert mit über 1.000 Beschäftigten enthalten (Arbeitsförderbetrieb in Ostdeutschland).

2.2 Wie hat sich die Beschäftigung in den letzten Jahren (1995-1997) entwickelt?

- Insgesamt ist die Summe der Erwerbstätigen in allen befragten Organisationen nahezu unverändert geblieben, d. h., es war kein Zuwachs an Arbeitsplätzen zu verzeichnen. Lassen wir eine besonders große Organisation außer Acht, so ist ein geringfügiger Anstieg der Erwerbstätigenzahl um weniger als 4 % zu beobachten.
- Das Bild fällt bei fallweiser Betrachtung der jeweiligen Veränderungen in den einzelnen Organisationen etwas positiver aus:

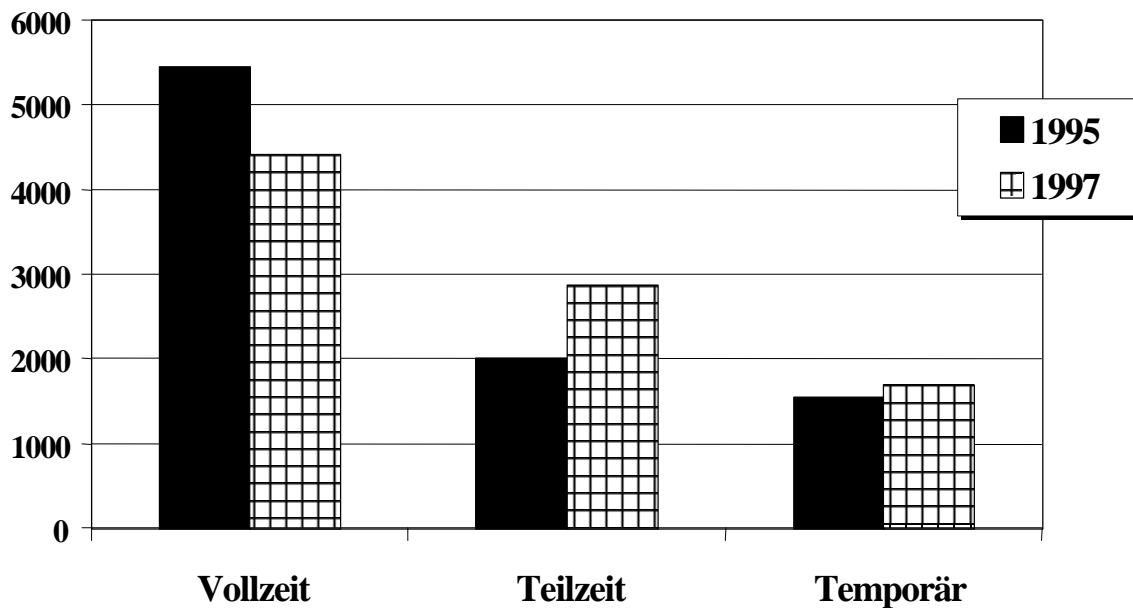
Abb. 2:
Entwicklung der Erwerbstätigenzahl in NPOs (1995-1997)



Jede dritte Non-Profit-Organisation hatte 1997 mehr bezahlte MitarbeiterInnen als zwei Jahre zuvor, während nur etwa jede sechste einen Personalrückgang verzeichnete. Bei rund der Hälfte der Arbeitgeber-NPOs (49 %) stagnierte die Beschäftigtenzahl.

- Die *Entwicklung der Beschäftigtenstruktur* weist eindeutig auf eine *Flexibilisierung* der Arbeitsverhältnisse hin: Der beobachtete leichte Beschäftigungszuwachs ist allein einer Zunahme an Teilzeit- und vorübergehend Erwerbstätigen geschuldet, während die Anzahl der Vollzeit-Arbeitsplätze zurückging.

Abb. 3:
Flexibilisierung der Arbeit in NPOs (absolute Zahlen)



Nach den Ergebnissen einer parallel durchgeführten, international vergleichenden Untersuchung wird sich dieser Trend zur Flexibilisierung der Personalstruktur auch in der Zukunft weiter fortsetzen.⁴

Insgesamt kann vom Dritten Sektor als „Job-Maschine“ angesichts dieser Zahlen also nicht gesprochen werden. Vielmehr ist ein Ende des enormen Beschäftigungswachstums eingetreten, das während der siebziger und achtziger Jahre aufgrund der Expansion des Wohlfahrtsstaates stattgefunden hat. Zu konstatieren ist gegenwärtig ein allenfalls gebremstes Wachstum bzw. Stagnation aufgrund öffentlicher Finanzknappheit und – nicht zuletzt – gesättigter Bedarfe in Teilbereichen sozialer Dienstleistungen.

Eine differenziertere Betrachtung macht deutlich, wie sich die Arbeitsplätze im heterogenen Dritten Sektor im Einzelnen verteilen und welche Faktoren ihren Umfang beeinflussen.

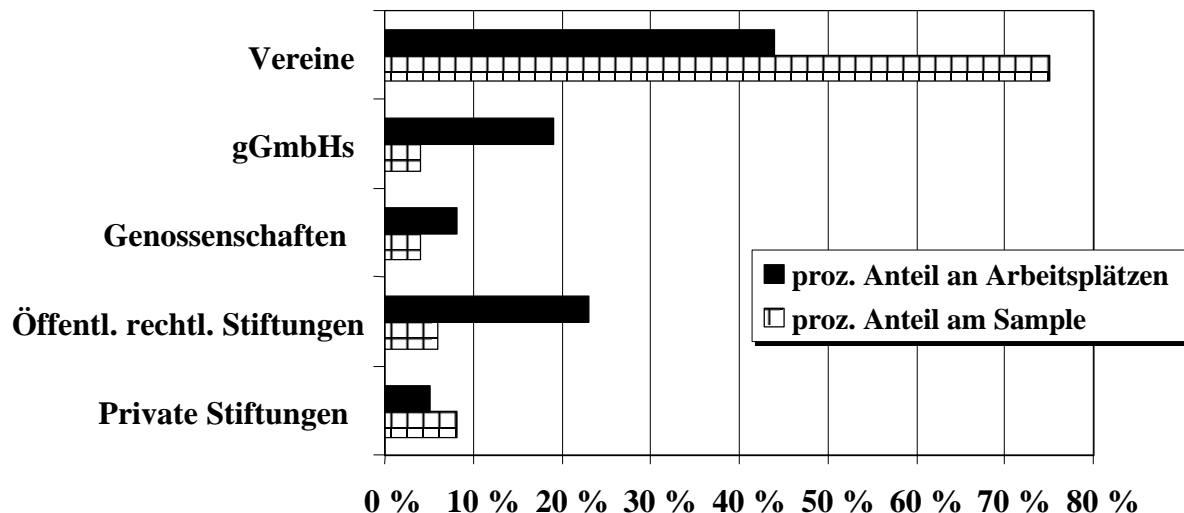
2.3 Wie verteilt sich die Erwerbsarbeit auf die Non-Profit-Organisationen?

Der Umfang der bezahlten Beschäftigung hängt hauptsächlich von vier Faktoren ab: dem Haupttätigkeitsfeld, der Rechtsform sowie der Höhe und Zusammensetzung des Budgets der Organisation. Wesentlich ist zudem, ob die NPO ihren Sitz in Ost- oder Westdeutschland hat. Die folgenden Graphiken verdeutlichen dies:

⁴ Vgl. Zimmer, Annette/Priller, Eckhard (Hg.): Der Dritte Sektor international. Mehr Markt – weniger Staat?, Berlin 2001. Danach erwarten 40 % der Organisationen mehr Teilzeit- und irreguläre Beschäftigung und dafür weniger Vollzeitbeschäftigung.

- Bei Betrachtung der *Rechtsformen* fällt auf, dass Vereine zwar die weit überwiegende Mehrheit der Organisationen ausmachen, auf sie aber nur weniger als die Hälfte der Arbeitsplätze entfällt:

Abb. 4: Beschäftigung in Rechtsformen

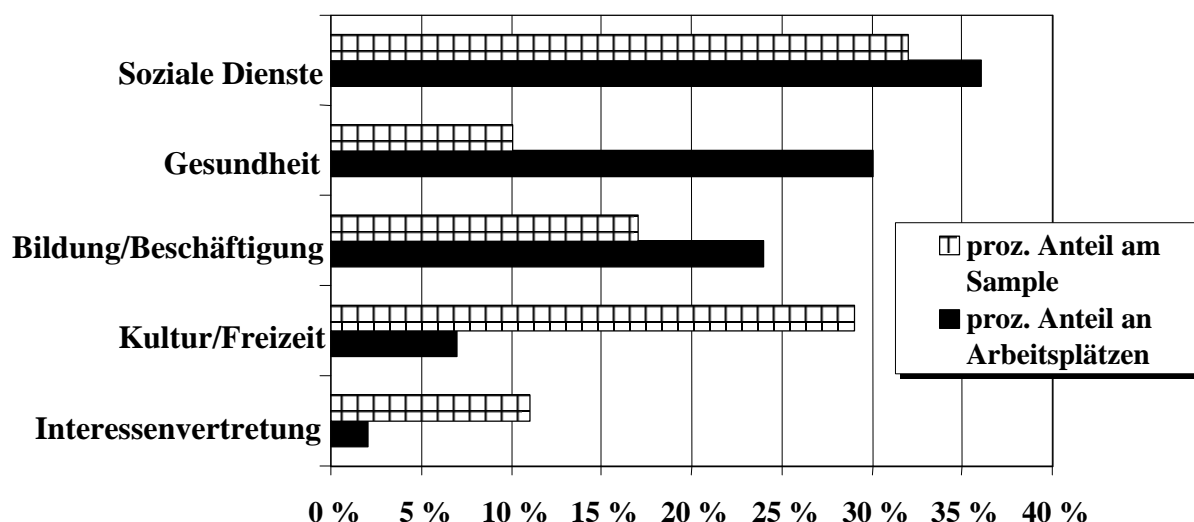


Dagegen konzentriert sich die Mehrzahl der Erwerbstätigen auf die anderen Rechtsformen wie gemeinnützige GmbHs, Stiftungen und Sozialgenossenschaften. Dieses Ergebnis erklärt sich aus den unterschiedlichen Zwecken der Organisationstypen: Viele der so genannten „Idealvereine“ sind hauptsächlich auf der Basis ehrenamtlichen Engagements tätig, während GmbHs und Genossenschaften vor allem wirtschaftliche Ziele verfolgen. Die öffentlichen Stiftungen unseres Samples betreiben hauptsächlich Einrichtungen im beschäftigungsintensiven Gesundheitssektor.

Auch im Hinblick auf die *Beschäftigungsentwicklung* zeigen sich Unterschiede: Während die Beschäftigung in Vereinen meistens stagnierte, war bei den anders verfassten Organisationen häufiger eine Zu- oder Abnahme der Arbeitsplätze zu verzeichnen. Ich komme auf diese keineswegs selbstverständlichen Unterschiede zwischen den Rechtsformen später noch zurück.

- Wie verteilen sich die Organisationen und ihre Arbeitsplätze nun auf die *Haupttätigkeitsfelder*?

Abb. 5: Beschäftigung in Hauptfeldern



Die Vielzahl einzelner Tätigkeitsfelder der NPOs lässt sich zunächst in fünf große Bereiche zusammenfassen. Davon sind die drei Felder Soziale Dienste, Gesundheit und Bildung/Beschäftigung eher als dienstleistungsorientiert zu bezeichnen, während die Bereiche Kultur/Freizeit und Interessenvertretung eher als mitgliederorientiert gelten können.

Die bezahlten *Arbeitsplätze* des deutschen Dritten Sektors konzentrieren sich in erster Linie auf die Felder, in denen die Organisationen wohlfahrtsstaatliche Dienstleistungen anbieten, also beispielsweise Sozialdienste, Altenpflegeheime oder Jugendhilfeeinrichtungen.

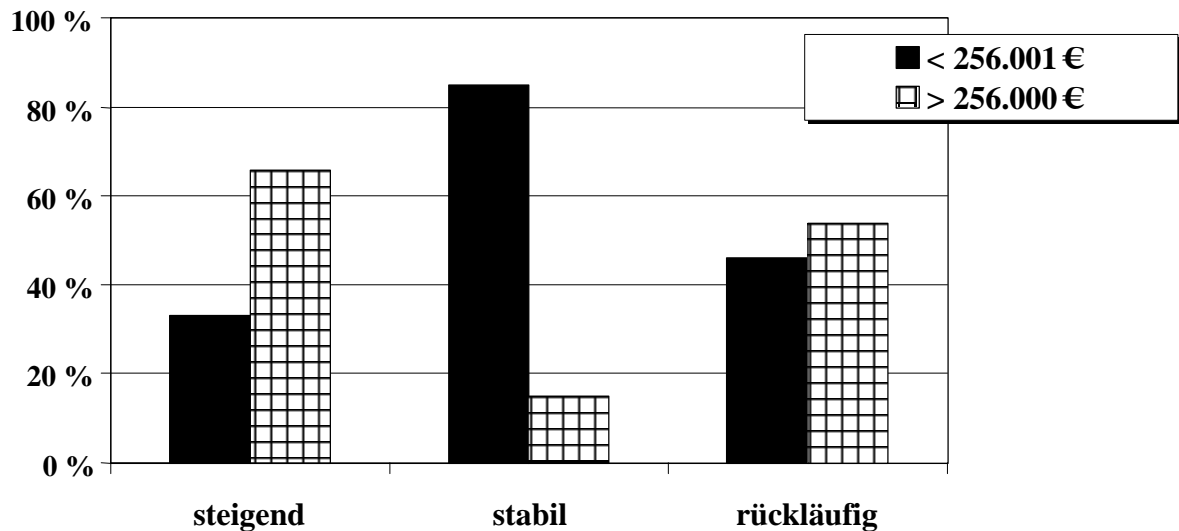
Dagegen arbeitet die Mehrzahl der NPOs im Kultur- und Freizeitsektor, wie z. B. in Sportvereinen sowie in der Interessenvertretung, z. B. von Migranten, hauptsächlich mit ehrenamtlichen oder freiwilligen Kräften.

- Diese Aufteilung des Dritten Sektors in professionalisierte Organisationen einerseits und freiwillig getragene Vereine andererseits wird auch bei den jeweiligen *Budgets* und ihrer Zusammensetzung deutlich: Organisationen im Kultur- und Freizeitbereich und der Interessenvertretung verfügen im Allgemeinen über erheblich niedrigere Budgets als die „Dienstleister“. Wenig erstaunlich ist auch die Erkenntnis, dass NPOs mit niedrigem Budget weniger bezahltes Personal beschäftigen als solche mit höheren Etats.

Diese Aussage gilt sogar für alle Arten bezahlter Erwerbsarbeit: Denn die Organisationen mit relativ niedrigem Budget haben oftmals nicht einmal nebenamtliche MitarbeiterInnen. Nur jede zweite Organisation mit einem Etat bis zu 250.000 € hat Teilzeit- oder nebenamtliche Beschäftigte, und kaum eine beschäftigt eine Vollzeitkraft (< 10 %).

- Nicht nur in der Momentaufnahme, auch im Verlauf weisen die „ärmeren“ Organisationen eine erheblich geringere Beschäftigungsdynamik auf:

Abb. 6:
Beschäftigungstrend in Budgetklassen (1995-1997; €)



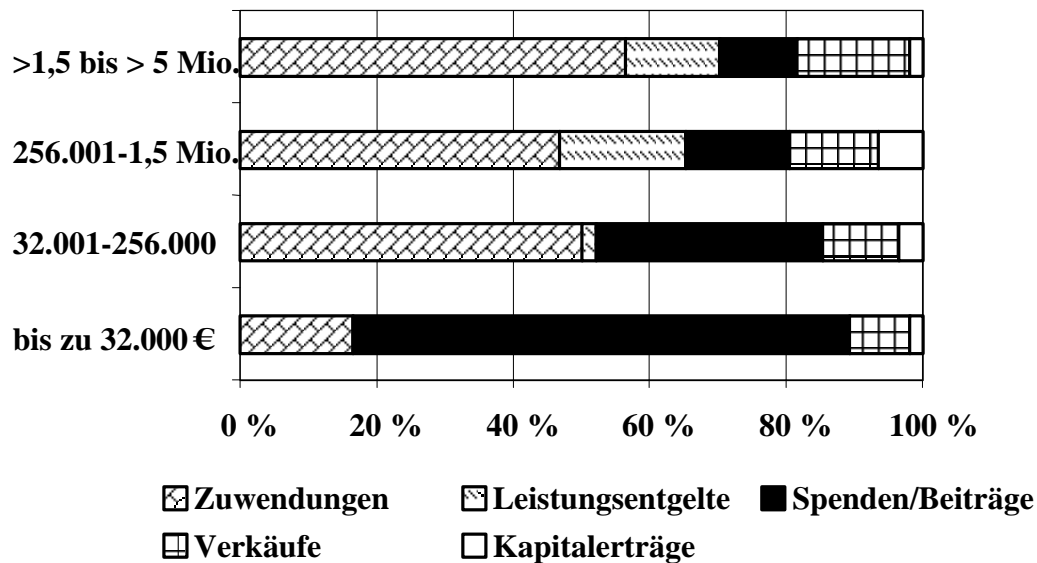
Je niedriger die Budgets, desto stabiler die Beschäftigung auf niedrigem Niveau. Anders ausgedrückt: Zwei von drei Organisationen mit wachsender Beschäftigung waren solche mit Budgets über 250.000 €.⁵

Dieses Ergebnis lässt sich einerseits so interpretieren, dass vielen kleineren NPOs wegen ihrer ehrenamtlichen Struktur für einen Beschäftigungszuwachs schlicht das Geld und das Know-how für seine Beschaffung fehlen; andererseits haben manche Vereine gerade im Freizeitbereich auch gar keine Ambitionen, sich zu professionalisieren.

- Hinsichtlich der *Zusammensetzung der Budgets* zeigt sich ebenfalls ein sehr deutlicher Befund: Je mehr die Organisationen durch öffentliche Mittel finanziert sind, desto höher ist ihr Etat und dementsprechend höher ist die Zahl der Erwerbstätigen. Abbildung 7 zeigt den jeweils durchschnittlichen Anteil der Haupteinkommensquellen am Budget der Organisation, das in vier Größenklassen unterteilt wurde. Dabei zeigt sich, dass sich Organisationen mit niedrigen Haushalten hauptsächlich durch Spenden und Beiträge finanzieren, während mit steigendem Budget der Anteil öffentlicher Mittel zunimmt, die privaten Gelder zugleich abnehmen. Dieses Ergebnis erklärt sich aus der erwähnten Dualstruktur des Dritten Sektors, aber auch aus seinen Rahmenbedingungen (s. Abschnitt 4).

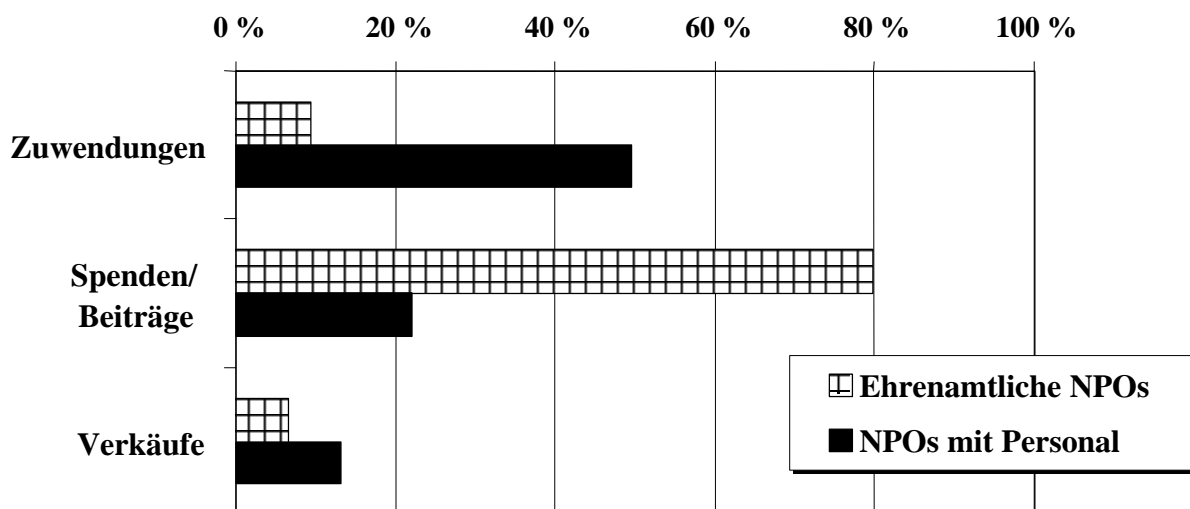
⁵ Umgekehrt waren 85 % der „stabilen“ NPOs solche mit niedrigeren Etats.

Abb. 7: Einkommensarten in Budgetklassen (Mittelwerte)



Den Zusammenhang zwischen Haupteinkommensquellen und dem Vorhandensein bezahlten Personals verdeutlicht auch Abbildung 8, in der der jeweilige Anteil der Haupteinkommensquellen am Budget der Organisationen dargestellt ist. Dabei wird zwischen solchen mit und solchen ohne bezahltes Personal unterschieden.

Abb. 8: Abhängigkeit der Arbeitsplätze vom Haupteinkommen



Die im Hinblick auf die Budgethöhe dargestellte Finanzierungsstruktur wiederholt sich dementsprechend in Bezug auf die Präsenz bezahlten Personals.

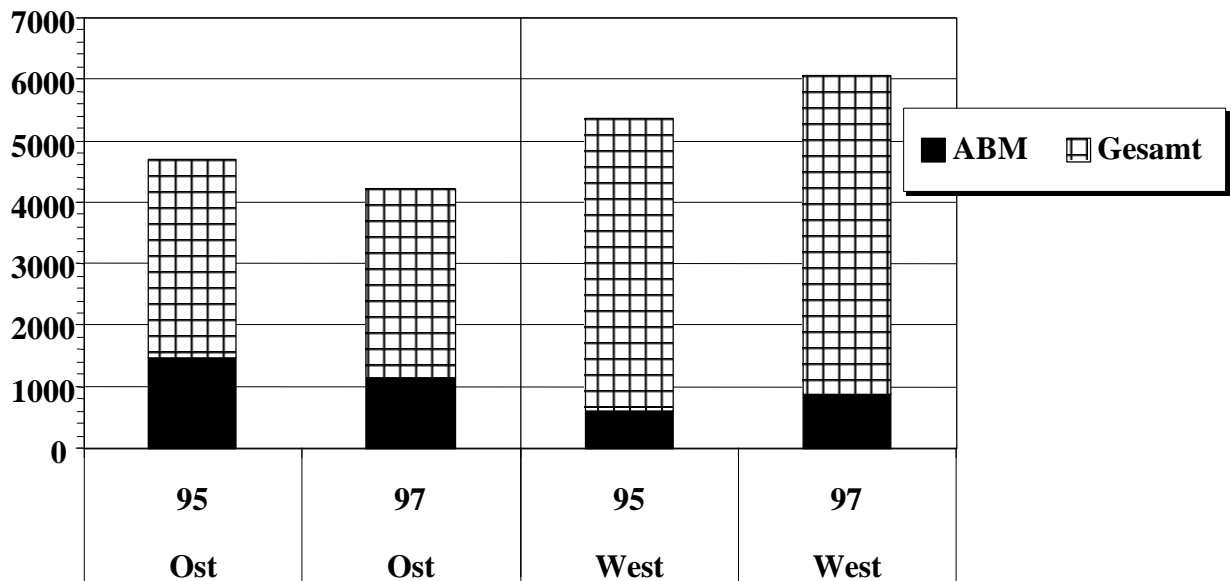
- Ein wichtiges, wenn auch nicht überraschendes Ergebnis der Untersuchung war, dass die meisten NPOs nach unseren Ergebnissen relativ *stark abhängig* von einer

oder wenigen *Haupteinkommensquellen* sind, entweder der öffentlichen Hand oder von Mitgliedsbeiträgen und Spenden. Nur etwa 11 % weisen relativ balancierte Budgets mit verschiedenen Einkommensarten auf. „Relativ abhängig“ meint, dass der Anteil einer Einkommensart am Haushalt einer Organisation jede andere Finanzierungsquelle um mindestens 30 Prozentpunkte übersteigt. Danach ist fast die Hälfte der befragten NPOs relativ stark abhängig von öffentlichen Mitteln, etwa ein Drittel von privaten Geldern. Bezogen auf die Arbeitsplätze bedeutet das Ergebnis: *Fast drei Viertel des gesamten bezahlten Personals unserer Studie konzentriert sich auf solche Organisationen mit relativ starker Abhängigkeit von öffentlichen Mitteln.* Wir konnten feststellen, dass die *Anzahl der verschiedenen Einkommensarten* ebenfalls von der Höhe der Budgets abhängt: Je niedriger die Etats der NPOs, desto stärker ist die Abhängigkeit von einer einzigen Einkommensart. Mit steigendem Budget nimmt dagegen die Anzahl der genutzten Finanzierungswege zu. Das bedeutet, dass bestimmte Finanzierungswege eher größeren, professionell geführten Organisationen offen stehen (z. B. Stiftungen, Leistungsentgelte, Einnahmen aus Verkäufen). Eine Erklärung hierfür ist, dass es fachlichen Know-hows bedarf, um entsprechende Mittel zu akquirieren.

2.4 Welche Ost-West-Unterschiede lassen sich feststellen?

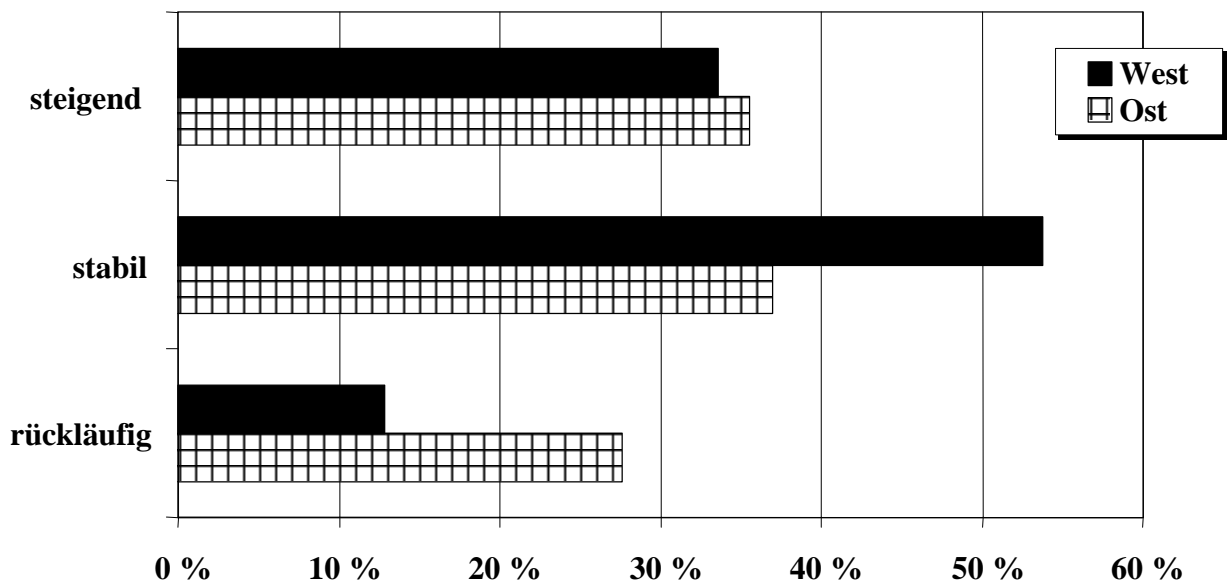
- Im Großen und Ganzen ist festzustellen, dass in den östlichen Bundesländern der Dritte Sektor eher aus Organisationen des professionellen Dienstleistungsbereichs besteht als aus traditionellen, ehrenamtlich getragenen Vereinen wie in den westlichen Ländern. Vielmehr ist im „Dritten Sektor Ost“ der Anteil der NPO-Betriebe und -Einrichtungen höher, die im Rahmen von Maßnahmen zur Arbeitsförderung tätig werden. 1997 wurden in *Ostdeutschland mehr als die Hälfte (54 %) der hauptamtlichen, bezahlten NPO-Beschäftigten* (Voll- und Teilzeit) *auf der Basis der Arbeitsförderungsprogramme* finanziert, während dies in den westdeutschen Bundesländern nur bei knapp einem Viertel der Arbeitsplätze (24 %) der Fall war.
- So erklärt sich auch, dass Ost-NPOs häufiger Arbeitgeberfunktion erfüllen als West-NPOs: Während mindestens vier von fünf ostdeutschen Organisationen über bezahltes Personal verfügen, gilt dies nur für etwas weniger als drei von vier westdeutschen.
- Die starke Arbeitsamts-Finanzierung macht die ostdeutschen NPOs allerdings sehr anfällig für die starken Schwankungen bei der Vergabe der Fördermittel. Und so ist auch die erheblich stärkere Dynamik der Beschäftigungssituation in Ostdeutschland zu erklären: Die Gesamtzahl der Erwerbstätigen schwankte hier stärker und war im untersuchten Zeitraum insgesamt rückläufig (vgl. Abbildung 9).

**Abb. 9: Beschäftigungstrend in Ost und West
Gesamtzahl/ABM (1995/1997)**



Auch bei Betrachtung der Entwicklung in den einzelnen NPOs zeigte sich mehr Bewegung als in westdeutschen Organisationen, wie Abbildung 10 zeigt.

**Abb. 10: Beschäftigungstrend in Ost- und West-NPOs
(1995-1997)**



- Deutliche Ost-West-Unterschiede sind ebenso hinsichtlich der *Beschäftigtenstruktur* zu beobachten: In ostdeutschen NPOs arbeiten mehr Vollzeitbeschäftigte als in

westdeutschen, dafür aber weniger nebenamtliche MitarbeiterInnen. Dennoch war auch im Osten ein gewisser Trend zur Flexibilisierung festzustellen.

Als *Fazit* können wir hinsichtlich der Beschäftigungssituation im deutschen Dritten Sektor festhalten:

- gebremstes Beschäftigungswachstum, Stagnation bzw. Rückgang von Arbeitsplätzen in beschäftigungsintensiven Feldern;
- wenig Beschäftigung besonders in Vereinen in bestimmten, ehrenamtlich geprägten Tätigkeitsfeldern, die über geringes Kapital verfügen.
- Die Mehrzahl der NPOs ist abhängig von wenigen Einkommensarten, insbesondere von öffentlichen Mitteln; eigenerwirtschaftete Einnahmen sind (auch im internationalen Vergleich) gering.

3. Wie lassen sich anhand der Ergebnisse die Beschäftigungsperspektiven beurteilen?

Hierzu möchte ich vier knappe Thesen vorstellen:

1. Personalengpässe sind zu erwarten in vorwiegend staatlich finanzierten Bereichen aufgrund der staatlichen Prioritätensetzung zugunsten der Haushaltskonsolidierung und zulasten der Ausgaben im sozialen Bereich.
2. Neue Perspektiven bieten sich aber möglicherweise in solchen Bereichen, die bislang nicht zu den beschäftigungsintensiven gehörten, beispielsweise in Sport, Freizeit, Gesundheit, Kultur sowie im Umweltbereich, in denen es neue Bedarfe an personenbezogenen und ökologischen Dienstleistungen gibt, die gut von NPOs abgedeckt werden könnten.
3. Damit sich diese Beschäftigungspotentiale entfalten können, müssen aber strukturelle Handlungsschranken rechtlicher und finanzökonomischer Art beseitigt werden, die den Dritten Sektor bisher stark einschränken.
4. Die weitere Entwicklung hängt einerseits von einer breiteren, verlässlichen finanziellen Basis ab. Andererseits benötigen die NPOs mehr Spielraum, um Einnahmen zu erwirtschaften.

4. Empfehlungen für eine Reform⁶

Die folgenden Reformempfehlungen verfolgen mehrere Ziele:

Erstens zielen sie darauf, die rechtlichen Rahmenbedingungen für Dritte-Sektor-Organisationen zu modernisieren und im Sinne eines modernen Staats- und Gesellschaftsverständnisses von bürokratischem Ballast zu befreien.

⁶ Die Empfehlungen sind in verschiedenen Publikationen detaillierter dargestellt, vgl. insbesondere *Betzelt*, Sigrid: Notwendige Weichenstellungen für den „Dritten Sektor“ in Deutschland, in: *Andruschow*, Katrin (Hg.): Ganze Arbeit. Feministische Spurensuche in der Non-profit-Ökonomie, Berlin 2001, S. 193-222.

Zweitens sollen sie Hindernisse für die Selbstorganisation abbauen und die finanzielle Basis von Dritte-Sektor-Organisationen dauerhaft stärken, um die Abhängigkeit von staatlicher Förderung zu verringern. Das würde die Schaffung von Arbeitsplätzen erleichtern.

Drittens zielen die Vorschläge aber auch darauf, die gemeinnützigen Organisationen im Hinblick auf ihre Verantwortung gegenüber der Öffentlichkeit stärker in die Pflicht zu nehmen: Die öffentliche Transparenz über das Tun und Treiben von NPOs muss vor allem hinsichtlich der Finanzen erhöht werden, um ihre existentielle Legitimationsbasis von Seiten einer breiten Bevölkerung zu erhalten und zu verbessern.

Die Empfehlungen bewegen sich damit auf einem relativ schmalen Grat angestrebter Liberalisierung und größerer Autonomie vom Staat einerseits und geforderter Regulierung von Bestimmungen im Sinne einer besseren, verlässlicheren öffentlichen Förderung andererseits. Dem liegt die Überzeugung zugrunde, dass die Organisationen des intermediären Bereichs jenseits von „Staat“ und „Privatwirtschaft“ zunehmend wichtige Funktionen zu erfüllen haben und der rechtliche Rahmen diesem Bedeutungswandel Rechnung tragen muss.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass der Dritte Sektor einem komplexen Geflecht von Einzelbestimmungen unterliegt, die zum Großteil noch aus früheren Epochen stammen. Es gibt kein geschlossenes, modernes Regelwerk für die Gesamtheit der NPOs wie dies in anderen Ländern der Fall ist (z. B. in Italien). Inzwischen haben sich die Umweltbedingungen und Erwartungen an den Dritten Sektor stark verändert, doch nur wenige Teilreformen wurden in den letzten Jahren unternommen. Zunächst zum Reformbedarf hinsichtlich der Rechtsformen im Dritten Sektor.

4.1 Rechtsformen

4.1.1 Vereinsrecht

Der Typus des „Idealvereins“, der im deutschen Dritten Sektor bei weitem überwiegt,⁷ genügt den heutigen Anforderungen häufig nicht mehr, besonders wenn der Verein zum *Träger wirtschaftlicher Aktivitäten* zur Schaffung von Arbeitsplätzen wird. Denn der Idealverein ist auf einen ideellen Hauptzweck beschränkt. Wirtschaftliche Tätigkeiten darf er legal nur als „Nebenzweck“ verfolgen, um den ideellen Zwecken zu dienen. Besteht der genuine Vereinszweck jedoch darin, gemeinschaftlich soziale oder ökologische Ziele mit der Schaffung von Arbeitsplätzen zu verbinden, wird diese Rechtskonstruktion schwierig und nur mit Umwegen (z. B. über die Ausgründung von GmbHs) gangbar. Die Grenzen zwischen erlaubter Nebentätigkeit und unerlaubter wirtschaftlicher Haupttätigkeit sind fließend. Das macht die Rechtsform des Vereins einerseits schwerfällig und unpraktisch. Andererseits birgt diese Rechtssituation im Falle dennoch realisierter hoher Umsätze (z. B. Sportvereine, BQGs) hohe Risiken für

⁷ Derzeit existieren ca. 540.000 eingetragene Vereine (e.V.) und in etwa die gleiche Anzahl nicht eingetragener Vereine.

die oft ehrenamtlichen Vorstände, und sie bedeutet *mangelnde Transparenz* für Mitglieder und Öffentlichkeit. Denn in Deutschland unterliegen Vereine nicht der *Publizitätspflicht* (im Gegensatz zu anderen Ländern). D. h., sie sind keineswegs verpflichtet, ihre finanziellen Transaktionen und Tätigkeiten zu veröffentlichen, auch wenn es sich um steuerlich geförderte Aktivitäten mit Millionenumsätzen handelt. Sie unterliegen auch nicht der Pflicht zur kaufmännischen Buchführung, was die interne und externe Kontrolle erschwert. Besonders im Hinblick auf Spendengeber und die interessierte Öffentlichkeit, aber auch auf die eigenen Mitglieder kann dieser Mangel an Transparenz und Finanzkontrolle nicht dauerhaft hingenommen werden.

Um beide genannten Mängel auszugleichen – die erschwerte Erwirtschaftung von Eigeneinnahmen und die ungenügende Transparenz – bietet sich innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens an, die schon jetzt existierende Rechtsform des *wirtschaftlichen Vereins* für die Organisation sozialwirtschaftlicher Ziele zu aktivieren, wie das auch in anderen Ländern (z. B. in Schweden) der Fall ist. Derzeit ist diese im BGB (§ 22) vorgesehene Legalform nur mit behördlicher Genehmigung („Verleihung“) und in besonderen Ausnahmefällen nutzbar, nicht aber für Gruppenunternehmungen mit sozialen Zielen. Ein erleichterter Zugang zu dieser Legalform würde die Probleme des Idealvereins bei der Erwirtschaftung von Eigeneinnahmen innerhalb einer demokratischen Organisationsform (im Gegensatz zur GmbH-Lösung) lösen. Den Antragstellern müsste ein *Rechtsanspruch auf die Anerkennung* als Wirtschaftsverein garantiert sein, sofern sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen; dazu gehört der Gläubigerschutz und die kaufmännische Buchführung. Sie könnten damit ganz legal und für ihre Handelspartner ohne unzumutbare Risiken am Wirtschaftsleben teilnehmen und Produkte und Dienstleistungen verkaufen, um damit dauerhaft sozialökologisch sinnvolle Arbeitsplätze zu schaffen.

4.1.2 Genossenschaftsrecht⁸

Die Rechtsform der Genossenschaft bietet sich eigentlich für gemeinschaftliche Unternehmungen mit sozialer Zielsetzung aufgrund der ursprünglichen genossenschaftlichen Wesensmerkmale der Kooperation, Gegenseitigkeit, Solidarität und Demokratie an. Allerdings ist diese Legalform heute in diesem Sinne kaum mehr nutzbar: Ihr „Rechtskostüm“ wurde in den vergangenen Jahrzehnten stetig an den in Deutschland inzwischen vorherrschenden Typus der rein erwerbswirtschaftlichen, an Wettbewerbsfähigkeit und quantitativen Wachstumszielen orientierten Großgenossenschaft angepasst. Das geltende Genossenschaftsrecht verhindert durch die folgenden Bestandteile eine breite Nutzung für soziale Unternehmungen:

- die gesetzliche Festlegung allein auf die *wirtschaftliche Förderung* der Mitglieder,
- hohe *formale und finanzielle Hürden für die Gründung* einer rechtsfähigen Genossenschaft

⁸ Vgl. auch *Münkner*, Hans H.: Unternehmen mit sozialer Zielsetzung. Rahmenbedingungen in Deutschland und anderen europäischen Ländern, hrsg. von *Netz e. V.*, AG SPAK, Neu-Ulm 2000.

- sowie der faktische *Ausschluss von öffentlicher Förderung* durch die Unvereinbarkeit mit den derzeitigen Regelungen des *Gemeinnützigkeitsrechts*.

Ich will hier nicht näher auf diese Kritikpunkte und den Reformbedarf im Einzelnen eingehen, da dieses Thema ja ausführlich in den entsprechenden AGs diskutiert wird. Es sind jedenfalls verschiedene denkbare Lösungen für diese Probleme in der Fachdiskussion. In den meisten westeuropäischen Ländern bestehen erheblich liberalere bzw. für soziale Ziele besser nutzbare Rahmenbedingungen, was dazu führt, dass beispielsweise in Italien die dortigen Sozialgenossenschaften zu einem wichtigen beschäftigungspolitischen Faktor für Benachteiligte geworden sind.

4.1.3 Stiftungsrecht⁹

Neben Vereinen zählen Stiftungen zu den zahlenmäßig relevantesten Organisationsformen im Dritten Sektor. Schätzungsweise 14.000 Stiftungen existieren in Deutschland derzeit, von denen etwa zwei Drittel als *Förderstiftungen* fungieren, d. h. als Geldgeber für karitativ-soziale, wissenschaftliche oder andere Zwecke. Allerdings nehmen sie in dieser Funktion für Non-Profit-Projekte bislang nur einen *minimalen Stellenwert* ein: Ihr Anteil an der Finanzierung des Dritten Sektors insgesamt liegt unter 1 %. Dieser äußerst geringe Anteil hängt damit zusammen, dass sich die große Mehrheit der Stiftungen wenig über ihren engeren Stiftungszweck hinaus für gesellschaftliche Belange engagiert und quasi im Verborgenen blüht. Diese Abstinenz rührt auch daher, dass Stiftungen eine der ältesten Formen privaten Gebens an die Gemeinschaft darstellen. Mithin ist auch der rechtliche Rahmen – das BGB und die einzelnen Landesstiftungsgesetze – überaltert und stammt zum Teil noch aus dem vorletzten Jahrhundert.

Diese historischen Wurzeln prägen noch immer die Gesetzeslage. Anders als Vereine können Stiftungen bislang nicht einfach zu jedem beliebigen erlaubten Zweck gegründet werden. Vielmehr bedürfen sie der *staatlichen Genehmigung* durch die zuständige Landesstiftungsbehörde nach dem freien Ermessen örtlicher Beamter. Auch nach dem komplizierten Gründungsprozedere unterliegen Stiftungen der staatlichen Kontrolle, die in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich streng gehandhabt wird. Zugrunde liegt ein antiquiertes Verständnis eines allzuständigen Staates, der private Initiativen möglichst unter Kontrolle hält und ihnen nur eingeschränkte Entwicklungsmöglichkeiten gewährt.

Im politisch-parlamentarischen Raum wurde inzwischen ein gewisser Reformbedarf erkannt. Im Jahr 2000 wurde ein *Stiftungssteuergesetz* beschlossen, das für gemeinnützige private Stiftungen erhebliche Verbesserungen vorsieht und auf das ich im Zusammenhang mit dem Gemeinnützigkeitsrecht eingehen werde.

⁹ Vgl. auch die Empfehlungen der unabhängigen Expertenkommission zur Reform des Stiftungsrechts; *Bertelsmann Stiftung/Maecenata Institut für Dritter-Sektor-Forschung* (Hg.): Expertenkommission zur Reform des Stiftungs- und Gemeinnützigkeitsrechts: Materialien, Gütersloh 1999.

Auch für den *zivilrechtlichen* Reformbedarf befinden sich aktuell zwei Gesetzentwürfe in der Beratung: der eine von den Regierungsfractionen SPD und Grünen, der andere von der FDP. Allerdings weist insbesondere der rot-grüne Entwurf gravierende Mängel auf. Positiv ist zwar, dass er die staatliche Konzessionierung für Stiftungen abschafft und die Gründungserfordernisse vereinfacht und bundeseinheitlich regelt. Damit sind zwei wesentliche Modernisierungsanforderungen erfüllt. Trotzdem bleibt er weit hinter den Erwartungen zurück. Ich will hier nur auf *drei zentrale Kritikpunkte* eingehen.¹⁰

1. Der Entwurf trägt nichts dazu bei, dass die interessierte Öffentlichkeit mehr Informationen über das Wirken von Stiftungen erhält. Es fehlt nach wie vor die längst überfällige *Publizitätspflicht* für Stiftungen, die ebenso wenig wie für Vereine besteht. Angesichts der vor kurzem ausgeweiteten steuerlichen Privilegierung gemeinnütziger Stiftungen ist jedoch das legitime öffentliche Interesse an Transparenz über das Finanzgebaren und die Tätigkeit von Stiftungen hier noch viel mehr geboten.
2. Der Entwurf sieht nach wie vor kein amtliches *Stiftungsregister* vor. Ein solches Register, wie es in anderen Ländern längst besteht, würde besonders potentiellen AntragstellerInnen des Dritten Sektors einen guten Überblick über die einzelnen Förderzwecke bieten und damit den Zugang zu Stiftungsgeldern erheblich erleichtern. Dass es hierzu einer gesetzlichen Regelung bedarf, zeigt die mangelnde Auskunftsfreude der meisten Stiftungen bei freiwilligen Befragungen, z. B. des Maecenata Instituts für Dritter-Sektor-Forschung (nur 30 % gaben freiwillig Auskunft über ihre Finanzen).¹¹ Es ist zu hoffen, dass diese beiden gravierenden Mängel des Entwurfes entweder im laufenden Gesetzgebungsverfahren nachgebessert oder zumindest in eine konkrete Planung für die nächste Legislaturperiode aufgenommen werden. Der FDP-Entwurf wird übrigens den genannten Anforderungen an Transparenz besser gerecht.
3. Der dritte Kritikpunkt richtet sich gegen die Aufnahme des höchst interpretationsbedürftigen Begriffes „*Gemeinwohl*“ in das Gesetz, ohne geeignete Vorkehrungen für die unabhängige Beurteilung dessen zu treffen, was als gemeinwohl-nützlich angesehen wird.

Damit komme ich zum nächsten Thema, dem Gemeinnützigkeitsrecht als wesentlichem Bestandteil der steuer- und förderrechtlichen Rahmenbedingungen des Dritten Sektors.

¹⁰ Vgl. hierzu auch die Stellungnahmen der Gutachter im Rahmen der öffentlichen Anhörung im Rechtsausschuss des Bundestages am 20.03.2002, insbesondere von Rupert Graf Strachwitz und Rainer Sprengel (Maecenata Institut für Dritter-Sektor-Forschung); vgl. Maecenata Aktuell Nr. 33/2002.

¹¹ Vgl. Bertelsmann Stiftung/Maecenata Institut für Dritter-Sektor-Forschung (Hg.): Expertenkommission zur Reform des Stiftungs- und Gemeinnützigkeitsrechts, a.a.O., S. 11.

4.2 Steuer- und förderrechtliche Bedingungen

4.2.1 Gemeinnützigkeitsrecht

Das deutsche Gemeinnützigkeitsrecht leidet nach allgemeiner Einschätzung unter einem *unsystematischen Aufbau, mangelnder Schlüssigkeit und fragwürdigen Einzelregelungen* über privilegierte Förderzwecke. Darüber hinaus spiegelt es ein staatsnahes Verständnis von Gemeinwohl wider und wird aktuellen Anforderungen nicht gerecht. Insbesondere die Schaffung von Arbeitsplätzen für sozial Benachteiligte und die Erprobung neuer Arbeitsformen muss endlich in einen völlig neu zu gestaltenden Katalog steuerbegünstigter Zwecke aufgenommen werden. Über die sich wandelnden Vorstellungen, was der Gesellschaft nützt, dürfen nicht länger einzelne Beamte in den lokalen Finanzämtern vorrangig aufgrund fiskalischer Interessen entscheiden. Vielmehr sollte nach englischem Vorbild der „*Charity Commission*“ eine unabhängige Kommission von Sachverständigen gebildet werden, die kontinuierlich den sozialen Wandel in die Beurteilung der Förderwürdigkeit einbezieht.

Reformbedürftig ist zudem der geltende *Grundsatz zeitnaher Mittelverwendung*, der die Vermögensbildung gemeinnütziger Organisationen bewusst verhindert und damit zur typisch deutschen Staatsabhängigkeit führt. Der Zeitraum für Betriebsmittelrücklagen muss dringend verlängert werden, auch im Hinblick darauf, dass NPOs durch Verschulden öffentlicher Mittelgeber leicht in Liquiditätsengpässe kommen und damit hohe betriebswirtschaftliche Risiken eingehen. In die gleiche Richtung geht der Hinweis, den Anteil der Erträge, der zur Bildung von Rücklagen verwendet werden darf, für alle Legaltypen zu erhöhen, um ihren Vermögenszuwachs nicht länger so stark zu begrenzen.

Das bereits erwähnte *Stiftungssteuergesetz* hat die beiden zuletzt genannten Mängel – den Umgang mit dem Gebot der „zeitnahen“ Mittelverwendung und die Bildung von Rücklagen – für eine einzelne Rechtsform entscheidend verbessert. Neben weiteren besonderen steuerlichen Vorteilen gewährt der Gesetzgeber damit dieser Legalform Privilegien, während er alle anderen Typen gemeinnütziger Organisationen diskriminiert. Diese einseitige Bevorzugung ist nicht gerechtfertigt. Eine grundsätzliche und umfassende Reform des Gemeinnützigkeitsrechts steht noch aus. Entsprechende Vorschläge einer Expertenkommission liegen vor.

4.2.2 Zuwendungsrecht

Das Zuwendungsrecht ist – ähnlich wie das Gemeinnützigkeitsrecht – dazu geeignet, Non-Profit-Organisationen in paternalistischer Abhängigkeit vom Staat zu halten. Auch wenn es zunehmend durch Leistungsvereinbarungen zwischen Staat und Non-Profit-Dienstleistern abgelöst wird, behält es für weite Teilbereiche des Dritten Sektors weiterhin Gültigkeit. Einer der Hauptkritikpunkte betrifft den enormen bürokratischen Aufwand durch die formalistischen, uneinheitlichen *Bestimmungen zur Mittelverwendung und -abrechnung*. Notwendig wäre vor allem eine grundlegende *Vereinfachung und Entbürokratisierung* der Antrags-, Abrechnungs- und Nachweisverfahren sowie

ihre weitestgehende *Vereinheitlichung*, unabhängig vom Ressort und von der gebietskörperschaftlichen Ebene. Formell vereinfachte Vergaberichtlinien sollten sich außerdem nicht mehr an der für die öffentliche Verwaltung gültigen Kameralistik orientieren, sondern an den Regeln kaufmännischer Buchführung.

Die *Kontrolle der Mittelvergabe* sollte weniger formalistisch und stärker ergebnisorientiert sein, nach qualitativen und Effizienzkriterien. Klare und einheitliche Verwaltungsrichtlinien würden zudem die Transparenz der Vergabe öffentlicher Mittel erhöhen und jene behördlichen Einzelfallentscheidungen erschweren, deren Kriterien objektiv oft nicht nachvollziehbar sind.

Die Festlegung der NPOs auf „*a priori*“-*Finanzpläne* mit eng umrissenen Kostenarten und Verwendungszwecken erschweren eine flexible, bedarfsorientierte Arbeitsweise. Deshalb sollten bewilligte öffentliche Mittel generell als Globalbudgets vergeben und längere Finanzplanungs- und Finanzierungszeiträume eingeführt werden. Die häufig noch anzutreffende Finanzierungsart der *Fehlbedarfsfinanzierung*, die das Einwerben privater Mittel quasi bestraft, sollte vermehrt durch vertragliche Vereinbarungen abgelöst werden. Diese müssen jedoch die inhaltliche Autonomie der Organisationen gewährleisten und dürfen nicht in die interne Personal- und Tarifgestaltung eingreifen.

Als letzten Bereich will ich nur wenige grundsätzliche Anmerkungen zum Arbeitsförderrecht machen, da auch dies die einzelnen Arbeitsgruppen sicher vertieft diskutieren werden.

4.2.3 Arbeitsförderungsrecht

Drei stichwortartige Forderungen scheinen mir im Hinblick auf die Nutzung von Beschäftigungspotentialen im Dritten Sektor besonders wichtig: *Verlässlichkeit, Verstetigung und Verselbständigung*.

- *Verlässlichkeit und Verstetigung* arbeitsmarktpolitischer Förderung meint eine Abkehr vom bisherigen Stop-and-go bei der Bewilligung des Finanzrahmens und der jeweiligen Förderbedingungen. Das beinhaltet die Verlängerung von Laufzeiten individueller Förderung, um nachhaltige Integrations- und Qualifikationseffekte zu erzielen. Beschäftigungsprojekte sollten über mehrere Jahre eine verlässliche öffentliche Kofinanzierung erhalten – d. h. auch keine 100%ige Staatsfinanzierung, denn ein Großteil des Dritten Sektors ist derzeit viel zu stark von fluktuierenden Arbeitsfördermitteln abhängig. Die Projekte müssen vielmehr in die Lage versetzt werden, darüber hinaus eigene Mittel zu erwirtschaften.
- Damit komme ich zum dritten Stichwort: *Verselbständigung*. Unternehmen und Organisationen, die Arbeitsplätze für sozial Benachteiligte schaffen, brauchen einen erleichterten Zugang zu den Märkten für ihre Produkte und Dienstleistungen, um Eigeneinnahmen zu erwirtschaften und damit unabhängiger von öffentlicher Finanzierung zu werden. Zwar darf es keine unzulässigen Wettbewerbsverzerrungen durch die Gemeinnützigkeit geben. Vielmehr sollen Steuervorteile und Lohnkostenzuschüsse nur die höheren Kosten und Leistungsminderungen von benach-

teiligten Beschäftigten mindern. Ansonsten müssen sich diese Unternehmen ebenso wie andere dem Wettbewerb stellen. Das setzt aber voraus, dass sie nicht wie bislang auf wenig lukrative Marktnischen beschränkt werden.

Zum Stichwort Verselbständigung gehört auch die Forderung, *restriktive Bestimmungen gegenüber Arbeitslosen* zu beseitigen, wie etwa das Verbot ehrenamtlicher Arbeit über 15 Wochenstunden. Dieses in der Verfügbarkeitsregelung enthaltene Verbot ist absolut kontraproduktiv, widersprüchlich und geht an der Realität vorbei. Engagierte Ehrenamtliche bzw. Freiwillige üben genau das aus, was an anderer Stelle von ihnen verlangt wird: Eigeninitiative und Selbstverantwortung. Ich will damit weder den Eindruck erwecken, als gehörten Erwerbslose bislang zu den Hauptgruppen Ehrenamtlicher in NPOs, noch will ich das „Ehrenamt“ als Lückenbüßer für fehlende Erwerbsarbeitsplätze darstellen. Es geht mir vielmehr um eine Abkehr von unsinnigen Restriktionen zugunsten einer Ermöglichung von Selbstorganisation.

Alle diese Reformnotwendigkeiten im Arbeitsförderungsrecht – und sie sind längst nicht vollständig – beinhalten wichtige, aber nicht hinreichende Verbesserungen der Erwerbsarbeitspotentiale des Dritten Sektors. Als „zweite Säule“ müsste eine *gezielte direkte Förderung* von Erwerbsarbeit in Non-Profit-Organisationen erfolgen. Ohne hierauf en détail eingehen zu können, sei hier in einigen Stichworten die grobe Richtung angedeutet. Eine Politik des „job creation“ im Non-Profit-Sektor sollte

- a) sich auf *neue Arbeitsfelder* beziehen, die ein gewisses nachfrageinduziertes Beschäftigungswachstum erwarten lassen, z. B. Sport und Gesundheit, Kultur und Freizeit, haushaltsnahe Dienstleistungen, Umwelt und Verbraucherberatung u. a. m.,
- b) eine je *spezifische*, auf das Arbeitsgebiet zugeschnittene *Mischfinanzierung* aus erforderlicher öffentlicher Förderung, einkommensabhängiger KundInnenförderung (z. B. Gutscheine) und eigenerwirtschafteten Mitteln anstreben, wobei die Förderung insbesondere zur Markterschließung neuer Angebote dienen und keine Dauerförderung sein sollte,
- c) Non-Profit-Organisationen den Zugang zu *Hilfen der Wirtschaftsförderung* (Existenzgründungsberatung und -hilfe, Darlehen usw.) eröffnen und
- d) auch *Banken und Förderstiftungen* stärker in die Finanzierung gemeinnütziger Arbeit einbeziehen (bis hin zu gesetzlichen Verpflichtungen der Banken zur Förderung gemeinnütziger Aktivitäten).

Abschließend möchte ich Folgendes zu bedenken geben: Trotz der beschriebenen Beschäftigungspotentiale und der dringend notwendigen Reformen darf der Dritte Sektor nicht auf seine arbeitsmarktpolitische Funktion reduziert werden. In Teilen wird er hoffentlich weiter auf freiwilliger Basis getragen und entzieht sich dem Trend zur Professionalisierung. Rein quantitativ sind die potentiell zusätzlichen Arbeitsplätze nicht dazu geeignet, das Problem der Massenarbeitslosigkeit zu lösen. Aber der Dritte Sek-

tor kann mit diesen sicher einigen tausend zusätzlichen Arbeitsplätzen unbefriedigte gesellschaftliche Bedarfe an sozialökologischen Dienstleistungen decken.

Zum Begriff des „*Öffentlich geförderten Beschäftigungssektors – ÖBS*“ will ich noch eine kritische Bemerkung machen. Abgesehen davon, dass ich diese Neuschöpfung angesichts eingeführter anderer Begriffe für unnötig halte, halte ich ihn aus zwei Gründen für völlig unzeitgemäß und nicht brauchbar: ÖBS orientiert allein auf *staatliche* Förderung, obwohl die Staatsabhängigkeit des Dritten Sektors ohnehin zu stark ist und mit Staatsfinanzierung keine neuen Perspektiven zu gewinnen sind. Der Begriff des „Beschäftigungssektors“ suggeriert überdies keine sinnvollen, aufgrund von Leistung bestehenden, normalen Arbeitsplätze, sondern beinhaltet eine diskriminierende Konnotation des „Irgendwie-beschäftigt-Seins“ im Sinne von „Beschäftigungstherapie“, in die Personen, die für einen regulären Arbeitsplatz nicht mehr taugen, abgeschoben werden. Der Begriff verlängert die Diskriminierung, die ohnehin auf dem so genannten „zweiten Arbeitsmarkt“ lastet. Ich kann nur davor warnen, mit diesem Etikett für ein eigentlich brauchbares Konzept zu werben.

**Der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor
als Bestandteil des Auf- und Ausbaus
des Dritten Sektors**

Marktversagen – Staatsversagen:
Der Dritte Sektor als Ergänzung zu Markt und Staat

Der Dritte Sektor – soziale Innovation für eine demokratischere Gesellschaft

In der Literatur wird der Dritte Sektor oft mit Staats- und Marktversagen erklärt.¹

Mit „Versagen“ ist meist die Unterversorgung gesellschaftlicher Gruppen mit notwendigen Gütern gemeint. Genauer bzw. richtiger wäre Unterversorgung von Menschen bzw. von Individuen. In der Regel werden unter diesen Gütern soziale Dienstleistungen verstanden. Aber auch existenzsichernde Arbeit ist ein derart notwendiges Gut.

Gregor Richter unterscheidet zusätzlich zwischen „Versagen“ und „Mängel“.² Während beim „Versagen“ Güter quantitativ fehlen, bedeuten „Mängel“ für Richter, dass das Angebot quantitativ ausreichend ist, allerdings ineffizient oder ineffektiv erfolgt.

Ein Angebot kann aber quantitativ für alle ausreichend sein, und dennoch besteht Unterversorgung. Das ist vor allem dann der Fall, wenn erforderliche Güter in Form privater Sozialleistungen vorhanden sind, die gekauft werden müssen und nicht gekauft werden können, weil den Menschen das Geld fehlt. Hingegen können kollektive Güter zwar von allen genutzt werden, aber die Qualität kann so niedrig sein, dass de facto eine Unterversorgung bleibt.

Kollektive Güter werden vielfach durch den Staat bereitgestellt, private auf dem Markt gekauft. Das heißt aber weder, dass kollektive Güter ausschließlich im öffentlichen Bereich geschaffen werden, noch, dass private Güter ausschließlich Mittel der Profitmaximierung sind bzw. sein sollen. Der Staat sollte maximal berechenbar konkrete sozialpolitische Bedarfe sicherstellen und den Gleichbehandlungsgrundsatz realisieren. Das ist zwar plausibel, wird aber zum einen nicht notwendig realisiert und verfehlt zum anderen auch individuelle und gesellschaftliche Bedürfnisse: Die einen brauchen mehr Förderung, die anderen haben besondere Ansprüche an ihre Selbstverwirklichung. Diese anderen können Arme, Beziehende von unteren, mittleren, höheren und hohen Einkommen sowie Reiche sein.

Der Markt versagt als Steuerungsmechanismus von Warenangebot, Bedürfnissen nach Gütern und zahlungsfähiger Nachfrage. Das liegt im Wesen des Marktes begründet und hat u. a. mit der im Allgemeinen stärkeren Position der Anbieter gegenüber den Kundinnen und Kunden zu tun.

¹ Vgl. z. B. Frey, Birgit: Zwischen Markt- und Staatsversagen. Die Dritte-Sektor-Forschung im Überblick, in: Arnold, Ulli/Maelicke, Bernd (Hg.): Lehrbuch der Sozialwirtschaft, Baden-Baden 1998.

² Vgl. Richter, Gregor: Marktversagen, Staatsversagen, Dritte-Sektor-Versagen. Begleitmaterialien zur Veranstaltung „Einführung in die Wohlfahrtsverbändeforschung“, H. 4, München 2001, S. 5.

Die Unterversorgten können teilweise mittels Selbstorganisation notwendige Güter bereitstellen, sich mit ihnen Solidarisierende dabei Unterstützung geben. Auch der Staat kann Hilfe gewähren. Diese erlebbaren Varianten erklären die Existenz von Non-Profit-Organisationen. Diese können helfen, die Lücke zwischen dem Angebot an Gütern und den tatsächlich gebrauchten bzw. gewünschten Gütern zu schließen. Die Non-Profit-Organisationen sind auf Finanzquellen angewiesen. Spenden und ehrenamtliches Engagement können eine, aber nicht die entscheidende Quelle sein.

Der Dritte Sektor braucht also den Staat, der die Rahmenbedingungen garantiert und die Ressourcen bereitstellt, und er braucht den Markt für den Verkauf seiner Leistungen und zur Stimulanz der Ressourcenökonomie.

Der Staat braucht den Dritten Sektor, um eigenes Versagen und um Marktversagen zu kompensieren. Der Markt braucht den Dritten Sektor, weil die Privatwirtschaft ihn braucht: für die Bereitstellung von Ressourcen und Druck auf Kosten. Staat und Privatwirtschaft brauchen den Dritten Sektor aber auch, um den Staat von sozialen Pflichten und Unternehmen von Steuern für die Realisierung dieser Pflichten zu befreien, um Lohn- und Lohnnebenkosten zu drücken, um soziale Kohäsion und den Abbau von Massenarbeitslosigkeit zu befördern.

Emanzipatorische Kräfte versuchen, in diesem Widerstreit der Interessen und im Kampf der Gegensätze Spielräume aufzuspüren, um die Versorgung mit notwendigen Gütern zu organisieren, selbstbestimmter zu leben, solidarischer zu handeln und die Gesellschaft positiv zu verändern, demokratisch zu erneuern. Sie suchen also Handlungsmöglichkeiten im Dritten Sektor.

Die Diskussion über den Dritten Sektor, die in den letzten Jahren intensiver geworden ist, hat wesentlich mit Arbeitslosigkeit, Sparpolitik und eben mit Staats- und Marktversagen zu tun. Die Zukunftsberichte parteinaher Stiftungen setzen auf mehr Konkurrenz in der Wirtschaft, Kommerzialisierung des gesellschaftlichen Lebens und auf den Dritten Sektor, um einerseits Konkurrenz und Kommerzialisierung zu fördern und andererseits deren soziale Folgen zu mildern.

1995 wurden im Dritten Sektor Deutschlands 1,44 Mio. Vollbeschäftigungseinheiten geleistet. Das sind 5 % der volkswirtschaftlichen Arbeitsleistung. Typisch für Deutschland ist die Dominanz sozialer Dienste (ein Drittel der Arbeitsplätze) und des Gesundheitsbereiches (ebenfalls ein Drittel der Arbeitsplätze im Dritten Sektor) sowie die enge Kooperation mit dem Staat. Wichtigste Finanzierungsquelle sind Zuweisungen der öffentlichen Hand und der Sozialversicherungssysteme. Rund 20 % der im Dritten Sektor geleisteten Arbeit ist ehrenamtlich; sie entfällt vor allem auf Sport- und Kulturvereine. Mehr als ein Drittel der Organisationen im Dritten Sektor sind in finanziellen Schwierigkeiten, vor allem wegen fehlender öffentlicher Förderung, relativ hoher Personalkosten, sinkender Eigenmittel und veränderter Vergabekriterien für Landes- und Bundesmittel. So haben von 1990 bis 1995 17 % der Organisationen Stellen

reduziert. Dennoch haben 30 % die Zahl der Arbeitsplätze erhöht, insbesondere durch Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigung und Flexibilisierung.³

Der Dritte Sektor stellt sich also als Ableitung der „Verschlankung“ des öffentlichen Dienstes, als Feld expandierender Niedriglohn- und ungeschützter Arbeit sowie von Zwangsdiensten dar. Aber der Dritte Sektor bietet auch Raum, anders zu leben und zu arbeiten.

Der Dritte Sektor bietet in mehreren Richtungen Chancen für mehr existenzsichernde Beschäftigung: Erstens könnte qualifizierte ehrenamtliche Arbeit, die von Erwerbslosen ausgeführt wird und mit deren Qualifikationen korrespondiert, zu Erwerbsarbeit werden. Ein Beispiel sind arbeitslose SportlehrerInnen, die professionell Kinder trainieren. Zweitens werben die emanzipatorischen Kräfte für Arbeitszeitverkürzungen und Arbeitszeitflexibilisierungen, die die Zeitsouveränität der Beschäftigten erhöhen und zusätzliche existenzsichernde Arbeitsplätze schaffen. Drittens bietet der Dritte Sektor viele Möglichkeiten für die flexible Nutzung von Übergangsarbeitsplätzen bzw. -märkten. Viertens brauchen die Non-Profit-Organisationen mehr Ausbildung und Beratung sowie qualifizierte Öffentlichkeitsarbeit, was mehr Beschäftigung auf diesen Feldern bedeuten kann. Fünftens kann von einem expandierenden Dritten Sektor Nachfrage nach Arbeit in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst ausgehen. Dafür sind sechstens die Schaffung und Entwicklung regionaler öffentlich geförderter Beschäftigungssektoren (ÖBS) hilfreich, die zusätzlich in den Kommunen und Regionen Arbeitsplätze bieten können. Siebtens könnten aus Zivildienst Arbeitsplätzen reguläre Erwerbsarbeitsplätze werden. Im September 2000 wurden im Sozial- und Gesundheitswesen 190.000 derartige Stellen registriert.

Hier werden öffentlich geförderte Beschäftigungssektoren als besondere Bestandteile des Dritten Sektors aufgefasst. Sie könnten notwendige Güter bereitstellen, soziale und ökologische Probleme mildern, Selbstbestimmung und Solidarität begünstigen. Genossenschaftliche Formen sind hierfür hervorragend geeignet.

Merkmal dieser öffentlichen Beschäftigungssektoren ist die demokratische Ausrichtung an den Bedürfnissen der Menschen in den Regionen. Regionale Akteure entwickeln und formulieren nach dem bottom-up-Prinzip ihre Bedarfe. Gebündelte öffentliche Förderung wird an sozialer und ökologischer Regionalentwicklung ausgerichtet, weshalb ÖBS und technisch-technologische Innovation durchaus zusammengehen. Förderung hilft so, existenzsichernde und tariflich geregelte Beschäftigung in demokratisch bestimmten, gegenwarts- und zukunftsbezogenen Feldern zu schaffen. Dies geht einher mit Experimenten, mit der Organisation von Erfahrungen des „anders leben – anders arbeiten“. ÖBS stehen damit sowohl für soziale Innovation und demokratische Gestaltung als auch für Druck von unten zur Erneuerung der Gesellschaft. Sie können ein Mittel sein, das die emanzipatorischen Potentiale des Dritten Sektors

³ Vgl. *Priller, Eckhard/Zimmer, Annette/Anheier, Helmut K.*: Der Dritte Sektor in Deutschland. Entwicklungen, Potentiale, Erwartungen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 9/99, S. 12-21.

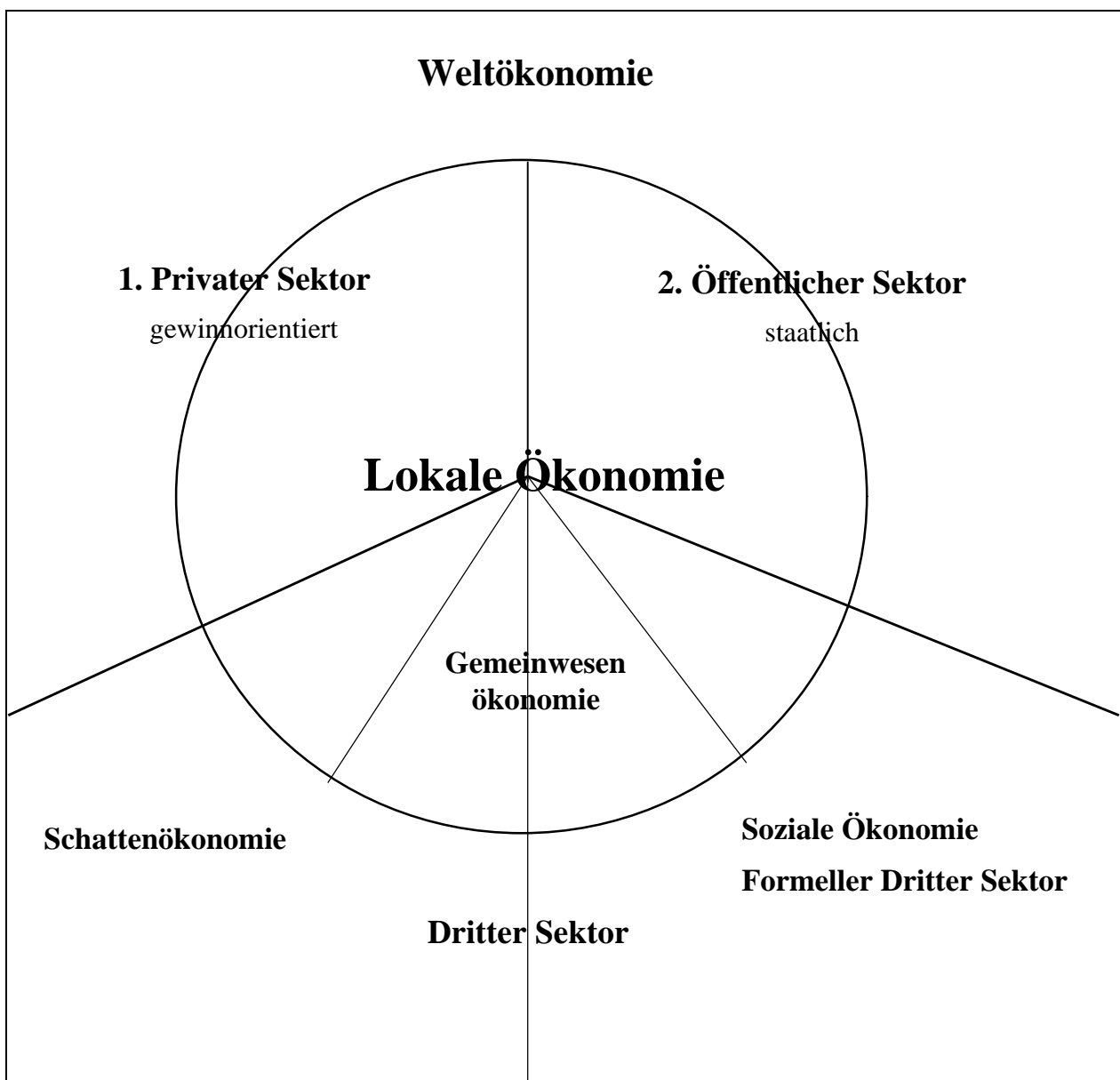
wirksamer macht. Diese Option würde neoliberalen Gebrauch des Dritten Sektors Boden entziehen.

Soziale Ökonomie – gemeinnütziger Wirtschaftssektor zwischen Markt und Staat

Zur Einordnung des öffentlich geförderten Beschäftigungssektors (ÖBS)

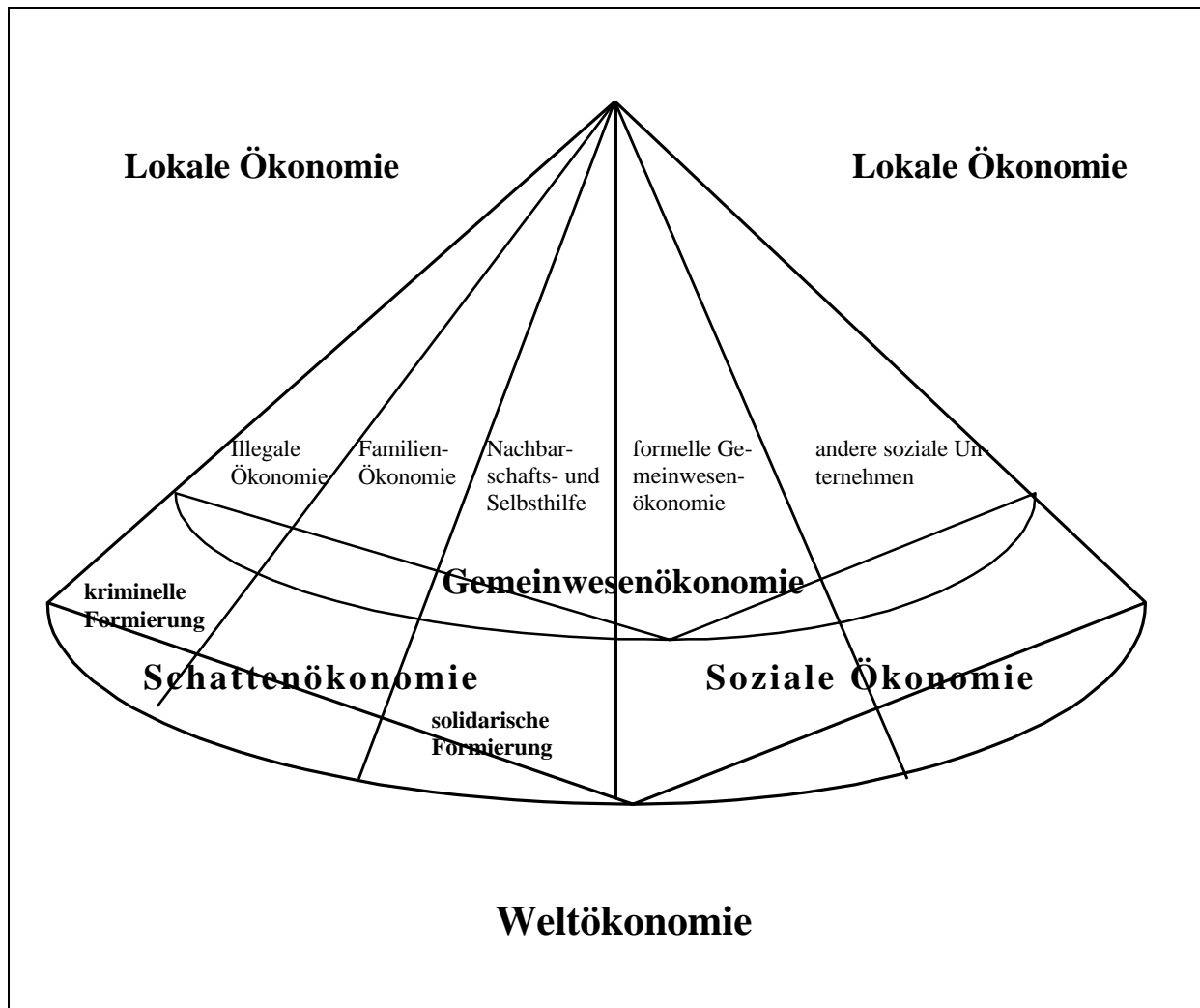
So sehr ich den Wunsch verstehen kann, das Thema möglichst praxisnah zu behandeln, so wenig lässt sich auf der anderen Seite eine systematische Betrachtung der gebräuchlichen Begrifflichkeiten vermeiden. Hierzu dienen die folgenden Schaubilder:

Abb. 1: Sektoren der Ökonomie



Die Grenzen zwischen sozialer Ökonomie und Schattenökonomie sind fließend. Insbesondere die Gemeinwesenökonomie entwickelt sich in vielen Fällen aus der Schattenökonomie. Vormalig informelle Aktivitäten werden in formelle Strukturen gebracht, womit insbesondere eine Inwertsetzung vorher unbewerteter, häufig gering geschätzter Tätigkeiten verbunden ist, z. B. durch Local Exchange and Trading Systems (LETS), Voluntary Enterprises u. Ä. mehr.

Abb. 2: Entwicklungsperspektiven im Dritten Sektor



© Interdisziplinäre Forschungsgruppe Lokale Ökonomie an der Technischen Universität Berlin

Die Schattenökonomie rekrutiert sich im Wesentlichen aus drei Bereichen:

- der Nachbarschafts- und Selbsthilfe,
- der Familien- und Hausarbeit,
- der illegalen („schwarzen“) Ökonomie.

Letztere kann in Ermangelung von Alternativen durchaus zum Ausgangspunkt einer kriminellen Formierung der Schattenökonomie werden, die nach und nach Familien und Nachbarschaft einbezieht und sich auf ganze Städte und Regionen ausbreiten

kann. (Beispiele sind hier wohl überflüssig.) Die Chancen einer solidarischen Formierung sind umgekehrt umso größer, je stärker die formellen Strukturen der sozialen und Gemeinwesenökonomie entwickelt sind.

Ich habe den Begriff des öffentlich geförderten Beschäftigungssektors stets als unglücklich oder missverständlich empfunden, da gerade die „öffentliche Förderung“ für den so genannten ÖBS nicht konstitutiv ist – „öffentliche Förderung“ erhalten auch viele andere Bereiche der Wirtschaft. So gesehen wäre z. B. der Agrarsektor einer der größten ÖBS. Außerdem erweckt die Betonung der „Förderung“ den Eindruck, der ÖBS sei nur eine weitere Variante des beständig am Tropf hängenden zweiten Arbeitsmarktes. Es wäre mir deshalb lieber, von einem GWS, einem gemeinnützigen Wirtschaftssektor zu sprechen, der europaweit auch als „Drittes System“ oder als „Soziale Ökonomie“ diskutiert und in vielen Ländern der EU (Belgien, Frankreich, Italien, Großbritannien, Schweden und Spanien) offiziell anerkannt ist.

Der Begriff des „Dritten Sektors“ wird in der Regel als umfassender Sammelbegriff für alle zivilgesellschaftlichen Organisationsformen jenseits von Markt und Staat verwendet. Mit dem Begriff des „Dritten Systems“ bzw. der „Sozialen Ökonomie“ soll nur eine Teilmenge des umfassenderen Dritten Sektors, nämlich der bewusst ökonomisch handelnde Teil zivilgesellschaftlicher Organisationen angesprochen werden.

Ordnungspolitisch geht es dabei um die Anerkennung der „Sozialen Ökonomie“ als gleichberechtigtes drittes Wirtschaftssystem neben privater profitorientierter und öffentlicher Wirtschaft auf der Basis eines pluralistischen Wirtschaftsverständnisses („économie plurielle“ nach Laville u. a.). Dies führt uns zu der Frage nach dem Sinn bzw. der Aufgabe der „Wirtschaft“ im Allgemeinen. Einigkeit dürfte darüber bestehen, dass es im Kern um die Befriedigung von Bedürfnissen geht. Von einem Versagen ökonomischer Systeme (Markt oder Staat) wäre also erst dann zu sprechen, wenn wesentliche, insbesondere Grundbedürfnisse unversorgt bleiben, ein Tatbestand, der zwar als Problem so genannter Entwicklungsländer, in so genannten Industriegesellschaften jedoch als überwunden angesehen wird. Es ist jedoch gerade der „Mangel im Reichtum“, d. h. Armut, Arbeitslosigkeit und Ausgrenzung in den vom technologischen Wandel betroffenen Industriegesellschaften, der zum Ausgangspunkt zivilgesellschaftlicher sozialökonomischer Initiativen geworden ist.

Zur Vermeidung weiterer Missverständnisse sei betont, dass es sich bei der „sozialen Ökonomie“ bzw. dem „Dritten System“ um eine europaweite soziale Bewegung handelt, getragen von einer breiten Vielfalt zivilgesellschaftlicher Akteure, d. h. von Bürgerinitiativen im weitesten Sinn, die sich zur Lösung sozialer und/oder gemeinwesenbezogener Probleme nicht nur politisch organisieren, sondern sich darüber hinaus aktiv in die Wirtschaft einmischen. Ihre Stärke beruht auf ihrer Vielfalt, die in Ermangelung eines gemeinsamen Selbstverständnisses oder einheitlicher Bezeichnungen allerdings auch Verwirrung stiftet. Jedenfalls ist sie keineswegs identisch mit „New Labour“, „Third Way“ oder Ulrich Becks „Bürgerarbeit“ und ähnlichen theoretisch-akademischen Konstrukten. Bei letzteren handelt es sich eher um Versuche einer nachträglichen

chen Interpretation und/oder der bewussten Einflussnahme (oder auch Vereinnahmung) im Dienste bestimmter wirtschaftspolitischer Orientierungen.

Das gilt nicht zuletzt auch für das Etikett des „Niedriglohnsektors“. Prekäre Arbeitsverhältnisse liegen nicht im Interesse der Akteure, sondern sind häufig nur das Ergebnis der zur Verfügung stehenden arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Förderinstrumente, die nichts anderes zulassen. Dies ist übrigens eines der Hauptargumente, warum nahezu alle Betroffenen aus dem Bereich der öffentlichen „Förderung“ in Gestalt des Zuwendungsrechts herauswollen und stattdessen „Leistungsverträge“ anstreben. Dabei wäre z. B. die Integration von Langzeitarbeitslosen oder sozial Benachteiligten ebenso als „Dienstleistung im öffentlichen Interesse“ zu betrachten wie etwa der Straßenbau, den ja auch niemand – trotz öffentlicher Finanzierung – als ÖBS oder zweiten Arbeitsmarkt bezeichnen würde.

Zur Bedeutung der lokalen Handlungsebene bzw. lokalen Ökonomie

Obwohl die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, Armut und sozialer Ausgrenzung seit Jahren ganz oben auf der politischen Agenda steht, sind die praktischen Erfolge europaweit vergleichsweise bescheiden. Die drei großen „A“ verteilen sich darüber hinaus nicht gleichmäßig, sondern konzentrieren sich in bestimmten Räumen, Gemeinden, Stadtteilen, Regionen – mit der Konsequenz „sozialer Segregation“. Wir diagnostizieren daher nicht nur ein Verteilungsproblem, das durch eine gerechtere Verteilung des Reichtums (gemessen in Geld) zu lösen wäre, sondern ein Allokationsproblem, d. h., die erforderlichen Ressourcen sind nicht dort verfügbar, wo sie gebraucht werden, oder genauer: Die Kombination der Produktionsfaktoren ist auf lokaler und regionaler Ebene nachhaltig gestört. Lokaler Arbeitsmarkt und lokale Waren- und Dienstleistungsmärkte treffen häufig nicht mehr aufeinander, d. h., wir haben gleichzeitig überschüssige Arbeitskraft auf der einen und Mangel an Bedürfnisbefriedigung auf der anderen Seite. Anstatt nun die Hoffnungen auf Wachstum und Beschäftigung einseitig auf die Welt- bzw. Exportmärkte zu richten, liegt in der Wiederherstellung funktionierender Wirtschaftskreisläufe auf lokaler bzw. regionaler Ebene ein noch weitgehend ungenutztes Potential.

Bereits vor fünf Jahren erschien eine Studie der Europäischen Kommission, in der neue Wege der Beschäftigungsförderung aufgezeigt wurden. Anhand von Best-Practice-Beispielen aus ganz Europa wurde nachgewiesen, dass vor allem lokale Entwicklungs- und Beschäftigungsinitiativen in der Lage sind, Arbeitslosen und/oder sozial Benachteiligten im Bereich der Sozialen Ökonomie eine Existenz zu schaffen.¹ Seit Anfang der achtziger Jahre findet diese Entwicklung europaweit in einer Vielzahl von Neugründungen Sozialer Unternehmen ihren Niederschlag.²

¹ *Europäische Kommission*, SEK [96]2061: Erster Bericht über lokale Entwicklungs- und Beschäftigungsinitiativen, 1996.

² Vgl. *Technologie-Netzwerk Berlin e.V.*: Ökonomische Gemeinwesenentwicklung und Soziale Unternehmen, 2. Aufl., Berlin 2001.

Die Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland ist weitgehend exportorientiert und damit abhängig von einer Weltkonjunktur, die sich unmittelbar positiv wie negativ auf die wirtschaftliche Lage und auf die Beschäftigung auswirkt. Aber selbst bei wirtschaftlichem Wachstum bieten die Exportmärkte keineswegs für alle ausreichende Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten, weshalb die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung immer wieder an bestimmten Quartieren und ihren BewohnerInnen vorbeigeht. Das bedeutet, dass sich zum Beispiel in bestimmten Quartieren der Stadt Berlin Armut und Arbeitslosigkeit (bis zu 35 %) konzentrieren, während gleichzeitig der Bedarf an sozialen bzw. sozial nützlichen Dienstleistungen steigt und viele Bedürfnisse aufgrund mangelnder Kaufkraft bzw. mangelnden Zugangs zu Ressourcen unbefriedigt bleiben.

Deshalb wird im Bereich der personenbezogenen und gemeinwesenorientierten Dienstleistungen auf der lokalen bzw. Stadtteilebene ein erhebliches Potential an zusätzlicher Beschäftigung prognostiziert. In der genannten EU-Studie werden insgesamt 19 Wachstumsfelder aufgezeigt, die sich aus unserer Sicht wie folgt zusammenfassen lassen:

- Versorgung der Grundbedürfnisse wie Ernährung und Wohnen,
- kleinräumige technische Systeme in den Bereichen Energie, Verkehr, Ver- und Entsorgung,
- gemeindenahe Dienstleistungen in sozialer und produktiver Hinsicht,
- Förderung der lokalen Kultur,
- Naherholung und Freizeitgestaltung,
- Umweltreparatur und Umweltprävention
- und nicht zuletzt die kommunale Infrastruktur.

Soziale Unternehmen als Innovation

Ein wirksamer Abbau von Arbeitslosigkeit setzt die Erweiterung des Arbeitsmarktes voraus, d. h. eine Entwicklung zusätzlicher Arbeitsplätze, die nicht an anderer Stelle wieder verloren gehen. Eine Erweiterung des Arbeitsmarktes verlangt notwendigerweise eine Erweiterung der Produktions- und Dienstleistungsmärkte. Lokaler Arbeitsmarkt und lokale Waren- und Dienstleistungsmärkte treffen aber nicht automatisch aufeinander. Die zu erschließenden Märkte haben im Gegenteil ein wesentliches Handicap:

- Auf der *Nachfrageseite* besteht ein Mangel an Kaufkraft und
- auf der *Angebotsseite* ein Mangel an Eigenkapital und Zugang zu Ressourcen.

Zur Erschließung dieser Märkte sind deshalb Innovationen auf unternehmerischer Ebene erforderlich: Da der Versuch klassischer privater Unternehmensgründungen in der Regel an der mangelnden Kaufkraft und/oder mangelnden Profitaussichten schei-

tert, während für die Versorgung mit ausschließlich staatlichen Mitteln die Knappheit öffentlicher Finanzen Grenzen setzt, kann nur eine Kombination aus privater unternehmerischer Initiative und öffentlicher Investition aus der Sackgasse herausführen. Im Konzept der Sozialen Unternehmen werden diese Anforderungen erfüllt:

- Soziale Unternehmen versuchen, spezifische *soziale Ziele durch ökonomische Betätigung* zu realisieren.
- Es sind „*not-for-profit*“-Organisationen in dem Sinne, dass alle erwirtschafteten Überschüsse entweder in ökonomische Aktivitäten des Unternehmens investiert oder in anderer Weise so genutzt werden, dass sie den gesetzten sozialen Zielen des Unternehmens dienen.
- Ihre Strukturen sind so angelegt, dass das gesamte Vermögen und der akkumulierte Reichtum des Unternehmens nicht Privatpersonen gehören, sondern dass sie treuhänderisch *zum Wohl derjenigen Personen oder Gebiete* verwaltet werden, die als Nutznießer des Sozialen Unternehmens bestimmt worden sind.
- Ihre Organisationsstrukturen zielen auf gleiche Rechte für alle und ermutigen alle Beteiligten, auf kooperativer Basis zu arbeiten. Ein weiteres Kennzeichen des Sektors der Sozialen Unternehmen ist, dass er *die wechselseitige Kooperation* zwischen Sozialen Unternehmen und anderen Organisationen der Sozialen Ökonomie und der lokalen Ökonomie fördert.

Soziale Unternehmen unterscheiden sich von anderen durch die *Art und Weise des Wirtschaftens*, insbesondere durch ihre Not-for-Profit-Orientierung, die eine private Gewinnaneignung (und damit bestimmte Mitnahmeeffekte) weitgehend verhindert. Konstitutiv für den wirtschaftlichen Erfolg ist vielmehr ein *spezifischer Finanzierungsmix* aus

- Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit,
- öffentlichen Mitteln, soweit öffentliche Aufgaben übernommen werden oder Aufgaben im öffentlichen Interesse liegen und, last not least
- zusätzlicher Investition von Arbeitszeit (oder auch Geld) durch Dritte (Eigenarbeit von Betroffenen, Nachbarn, BürgerInnen, privaten Unternehmen) auf der Basis eines in der Regel nicht monetären Gegenseitigkeitsverhältnisses (Arbeitszeittausch, Ehrenamt, Investition in die Zukunft, soziale Dividende).

Richtig angewandt trägt das Konzept zweifellos zur Entlastung der öffentlichen Haushalte bei, gleichzeitig ist vor der Illusion zu warnen, es sei gleichsam „zum Nulltarif“, d. h. ohne jedes öffentliche Engagement zu haben. Im Gegenteil beruht der Erfolg gerade auf einer geschickten Kombination von öffentlichen und privaten Mitteln, die sich am sozialen Nettonutzen orientieren. Bekanntermaßen ist die Finanzierung von Arbeit statt Arbeitslosigkeit gesellschaftlich in etwa kostenneutral; sie erzeugt zudem neue Angebote und zusätzliche Nachfrage – damit also Multiplikatoreffekte, die sich positiv auf die lokale Ökonomie auswirken.

Herstellung von Rahmenbedingungen für eine neue Unternehmenskultur

Es sollte nicht verschwiegen werden, dass der Erfolg in Gestalt von mehr Beschäftigung und sozialer Integration auch von externen Faktoren abhängig ist:

- der gesellschaftlichen und politischen Akzeptanz von Sozialen Unternehmen als vollgültige wirtschaftliche Organisationsform und legitimer Bestandteil unserer Wirtschaftsordnung (als Dritter Sektor oder Drittes System) und
- den rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen sowie der Ausgestaltung einer spezifischen Förderlandschaft mit unterstützenden intermediären Strukturen (die den tradierten Wirtschaftsformen selbstverständlich zur Verfügung stehen).

Der Förderung der Akzeptanz dient die Entwicklung eigenständiger Rechtsformen (wie z. B. in Belgien und Italien) bzw. die Schaffung politisch verantwortlicher Institutionen oder Abteilungen auf Minister- oder Senatsebene (wie z. B. in Belgien, Frankreich und Spanien).

**Der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor
als Bestandteil des Auf- und Ausbaus
des Dritten Sektors**

Genossen brauchen Sicherheit:
Die rechtlichen Rahmenbedingungen
für Sozialgenossenschaften

Genossenschaft braucht Sicherheit – die rechtlichen Rahmenbedingungen für Sozialgenossenschaften

Genossenschaftliches Förderprinzip kontra Gemeinwohlorientierung?

Genossenschaften in Deutschland werden von den Verbänden und nach dem Gesetz überwiegend durch das so genannte Förderprinzip definiert. In keinem anderen europäischen Partnerland wird dies so sehr betont wie in der deutschen Legaldefinition. Auch der Mainstream bundesdeutscher Genossenschaftslehre und -praxis stellt oftmals den Fördercharakter als das genossenschaftstypische Merkmal schlechthin heraus. Es besagt: Nicht die Verwertung von Kapital und das Erwirtschaften von Gewinn soll Hauptzweck einer Genossenschaft sein, sondern die Förderung der Mitglieder in dem Geschäftsfeld, in dem sie angesiedelt ist.¹

Für eine Abgrenzung von Genossenschaften gegenüber anderen Unternehmensformen eignet sich das Förderprinzip weniger, als dies die Betonung seitens der Genossenschaftsverbände erwarten lässt. Beinahe alle Handlungen in einer Genossenschaft lassen sich durch diesen relativ interpretationsoffenen Grundsatz rechtfertigen. Das gilt selbst für Geschäfte und Aufgaben, die mit dem Zweck des genossenschaftlichen Geschäftsbetriebes im engeren Sinne nichts zu tun haben, sondern ausschließlich der Gewinnerzielung dienen.² Sie werden durch großzügige Auslegung legitimiert. So wird beispielsweise behauptet, durch Kapitalanlagen erzielte Gewinne ländlicher Zentralgenossenschaften und deren Ausschüttung an die Primärgenossenschaften sei eine mittelbare wirtschaftliche Förderung ihrer Mitglieder. Dieser Argumentationsgang kommt ebenfalls zum Einsatz, wenn sich Genossenschaftsbanken in Spekulations- und Immobiliengeschäften engagieren oder Verbrauchergenossenschaften in neuen Geschäftsfeldern mit Produkten tätig sind, die ihre Mitglieder nicht konsumieren.

Die Mehrzahl der deutschen Genossenschaftsverbände – mit Ausnahme der Konsum- und Wohnungsgenossenschaften – nutzt diesen gesetzlich festgelegten Förderauftrag, um sich gegen Ansprüche abzugrenzen, die eine besondere Verantwortlichkeit für gemeinnützige Aufgaben formulieren. Dass die Gemeinwohlorientierung in anderen Ländern zum Selbstverständnis der Genossenschaften gehört, wird nicht nur ignoriert, sondern bei der Auseinandersetzung über die Rechtsform einer europäischen Genossenschaft sogar regelrecht bekämpft. So werden Überlegungen zu einer „Économie

¹ Vgl. *Flieger*, Burghard: Produktivgenossenschaft als fortschrittsfähige Organisation. Theorie, Fallstudie, Handlungshilfen, 2. Aufl., Marburg 1997, S. 21ff.

² Vgl. *Gabriel*, Siegfried L.: Grundfragen einer Reform des Genossenschaftsrechts, in: *Bundesjustizministerium (Hg.): Zur Reform des Genossenschaftsrechts*, Bd. 1, Bonn 1956, S. 278.

Sociale“ als Bestandteil einer europäischen Rechtsformenbestimmung von den deutschen Verbänden fast einheitlich abgelehnt.³

Entsprechend stecken die genossenschaftlichen Prüfungsverbände seit Jahrzehnten den Rahmen für Genossenschaftsgründungen mit sozialen Zielen sehr eng. Gemeinwohl-orientierte Ansprüche an diese Rechtsform sollen schon im Ansatz vermieden werden. Dass sich wirtschaftlicher Förderauftrag und sozialpolitisch verantwortliches Handeln nicht widersprechen, verdeutlicht jedoch das breite Spektrum vorhandener Sozialgenossenschaften. Teilweise trotz oder unabhängig von der skizzierten Ablehnung entwickeln sich in der Realität vielfältige Ansätze dieser Genossenschaftsform. Sie reichen von Unternehmen zur Arbeitsplatzsicherung für benachteiligte Gruppen über Betriebsgenossenschaften, die Tagesstätten für behinderte Kinder oder Schulen führen, bis hin zu neuen Dienstleistungskooperativen im Altenbereich.

Eine Auseinandersetzung mit dem Thema kann helfen, Sozialgenossenschaften zu einem breiteren Durchbruch zu verhelfen. Gleichzeitig besteht so eventuell die Chance, ihnen eine Identität bzw. einen eigenständigen Stellenwert innerhalb des breiten Spektrums genossenschaftlicher Unternehmen in Deutschland zu ermöglichen. Dies lässt sich nur erreichen, wenn es gelingt, den Blick der verengten bundesdeutschen Genossenschaftsdiskussion in Richtung der offeneren europäischen Denkweise zu öffnen: der *Économie Sociale*.

Unterschiedliche sozialgenossenschaftliche Unternehmensformen

Wenn im Sozialbereich tätigen Genossenschaften, insbesondere mit gemeinwohlorientierter Ausrichtung, unter Bezugnahme auf den Förderauftrag der genossenschaftliche Charakter abgesprochen wird, wirken solche Argumentationen grotesk. Denn heute gibt es, wie in früheren Zeiten auch, eine ganze Reihe genossenschaftlicher Unternehmen, die sich durch ihren besonderen Einsatz für soziale Probleme auszeichnen. Sie verfolgen diese Ziele trotz aller Schwierigkeiten auch in der Rechtsform der eingetragenen Genossenschaft. Ihre Bezeichnung als Sozialgenossenschaften würde ihren eigenständigen Charakter verdeutlichen. Wenn sie erfolgreich sind, können sie helfen, drei Ziele gleichzeitig zu verwirklichen: mehr Arbeitsplätze, bessere soziale, gesundheitliche oder erzieherische Versorgung und selbstbestimmte Arbeit.⁴

Dem Begriff Sozialgenossenschaften kann ein breites Spektrum in sehr unterschiedlichen Bereichen wirtschaftlich tätiger Genossenschaften zugeordnet werden, deren Mitglieder oder Beschäftigte im sozialen Sektor arbeiten. Unterscheiden lassen sich Sozialgenossenschaften Betroffener, Solidarische Sozialgenossenschaften und Profes-

³ Vgl. *Beywl*, Wolfgang/*Flieger*, Burghard: Produktivgenossenschaften als Option einer europäischen *Économie Sociale*, in: *Wieland*, Jäger/*Beywl*, Wolfgang (Hg.): Wirtschaftskulturen und Genossenschaften im vereinten Europa, Wiesbaden 1994, S. 192ff. sowie *Münkner*, Hans-H.: *Économie Sociale* aus deutscher Sicht, Marburg 1995, S. 7f.

⁴ Vgl. *Haensch*, Dietrich: Più occupazione con la cooperazione: Mehr Arbeit durch Kooperation, in: *Contraste*, 13. Jg., Nr. 154/155, 1997, S. 13.

sionelle Sozialgenossenschaften.⁵ Alle drei Typen können produktivgenossenschaftlichen oder auch hilfsgenossenschaftlichen Charakter haben. Produktivgenossenschaften sind es, wenn zumindest ein nennenswerter Teil der Mitglieder auch Beschäftigte der Genossenschaft sind. Der hilfs- oder fördergenossenschaftliche Charakter ist gegeben, wenn die Mitglieder über diese Genossenschaften Leistungen beziehen, die der ergänzenden Unterstützung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit oder ihres Konsums im weitesten Sinne dienen.

Bei Sozialgenossenschaften Betroffener geht es um Personen, die zur Lösung eines sozialen Problems in Selbsthilfe oder mit Hilfe von in diesem Bereich beruflich Tätiger zur gestützten Selbsthilfe greifen. Dies können Arbeitslosengenossenschaften, Blinden- und Kriegsversehrten-genossenschaften oder auch andere Ansätze ähnlicher Intention sein. Aufgrund besonderer Eigenschaften der Beteiligten wie Krankheit, Behinderung, Randgruppenstatus usw. erfahren sie als Wirtschaftsunternehmen im Wettbewerb vielfältige Benachteiligungen. Als Ausgleich hierfür versuchen sie deshalb, wenn sie produktivgenossenschaftlichen Charakter haben, ihren Mitgliedern (teil-)geschützte Beschäftigungs- bzw. Arbeitsmöglichkeiten zu bieten. Einige sind auch hilfsgenossenschaftlich aktiv, indem über sie beispielsweise der Einkauf oder vor allem der Absatz von in Sozialeinrichtungen erstellten Produkten oder Dienstleistungen organisiert wird.

Solidarische Sozialgenossenschaften greifen verstärkt auf die im Sozialbereich verbreitete Form des Ehrenamts zurück bzw. ihre Mitglieder bringen in größerem Maße unbezahlte Arbeit in die Genossenschaft ein. Das bedeutet, zumindest ein größerer Teil der innerhalb der Genossenschaft zur Verfügung gestellten Leistungen wird nicht bezahlt, sondern durch Arbeitsaustausch oder Arbeit zugunsten anderer ohne Entgelt eingebracht. Die sozialen Hilfestellungen werden aus Gründen der Solidarität gegeben. Arbeit und Einkommen stellen insofern nicht die primäre Motivation der Mitglieder dar. Der Nutzen dieser Form von Kooperative kommt häufig ebenfalls Benachteiligten zugute, die nicht Mitglieder der Kooperative sind. Hier können aber auch Sozialgenossenschaften zugeordnet werden, bei denen die nutzenden Mitglieder nicht monetäre Austauschformen in den Vordergrund stellen, wie dies beispielsweise zum Teil bei Seniorengenossenschaften⁶ oder Tauschringen der Fall ist.

Professionelle Sozialgenossenschaften gleichen am stärksten herkömmlichen Genossenschaften. Sie bieten ihr Leistungsspektrum am Markt wie jedes andere Unternehmen an. Das geschieht oftmals für öffentliche Einrichtungen, aber auch direkt für Klienten. Als Gegenwert erhalten sie dafür einen Marktpreis. Die Mitglieder bzw. Betreiber finden dadurch Arbeit und Einkommen. Insofern gehören die Mitglieder oder die Angestellten nicht selten zu einer bestimmten qualifizierten Berufsgruppe im Sozialbereich. Bei diesem Unternehmenstyp handelt es sich häufiger als bei den vorher

⁵ Vgl. ebenda.

⁶ Vgl. *Ministerium für Arbeit, Gesundheit, Familie und Frauen Baden-Württemberg (Hg.): Selbsthilfe im Alter und Seniorengenossenschaften*, Stuttgart 1991.

genannten Formen um Produktivgenossenschaften, weil die Mitglieder ihre Tätigkeit nicht als Angestellte bei einem sozialen Träger, sondern als Gruppenselbständige auf dem freien Markt anbieten.

Kennzeichen sozialreformerischer Genossenschaften

Bedingt durch den skandalösen und spektakulären Zusammenbruch gemeinwirtschaftlicher Unternehmen (u. a. „Neue Heimat GmbH“) ist der Begriff der „Gemeinwirtschaft“ in Deutschland inzwischen höchst belastet. Dies ändert nichts daran, dass Gemeinwirtschaft als gedankliches Konstrukt existiert und je nach sozialen Problemlagen wie Arbeitslosigkeit, Versorgungslücken, soziale Ungleichheiten reaktivierbar ist. Im Moment erneuter Zuspitzung versucht die hilflose Politik, die „Gemeinwirtschaft“ – wenn auch unter anderem Namen – wieder zu beleben. Aufgrund fehlender Aufarbeitung und Umsetzung gemeinwirtschaftlich-kooperativer Praxis findet sie dafür aber kein angemessenes Organisierungswissen vor. Aktuelle Beispiele für diese Aussage sind die Auseinandersetzung über den Kommunitarismus⁷ sowie die Bemühungen, über bürgerschaftliches Engagement oder Gemeinwesenarbeit⁸ mehr Menschen zu gemeinwohlorientierten Aktivitäten zu bewegen.

Bei einer Reihe von Genossenschaftsgruppen lassen sich gemeinwirtschaftliche Züge empirisch nachweisen. So betonen die Genossenschaftshistoriker Novy und Mersmann: „Die Genossenschaften sind zwar immer Hilfswirtschaften von Schwächeren – juristisch: Förderwirtschaften der Mitglieder –, sie können aber erst dann als sozialreformerisch gelten, wenn sie nicht bloß der Besserstellung einer Sondergruppe dienen, wenn umgekehrt also die wirtschaftlichen Vorteile der genossenschaftlichen Organisation prinzipiell verallgemeinerungsfähig sind. Die mittelständischen Genossenschaften ... streben die Verbesserung der Marktausgangslage ihrer Mitglieder an; sozialreformerische Genossenschaften verstehen sich als Substitute zu Privateigentum und Marktwirtschaft (Kooperation statt Konkurrenz, Solidarismus). Dass diese Unterscheidung keine konstruierte, sondern eine reale ist, zeigt die Geschichte der Genossenschaftsverbände ... Und immer spaltete man sich entlang dieser Grunddifferenz ...“⁹

Genossenschaftliche Gemeinwirtschaftlichkeit heißt Verallgemeinerungsfähigkeit der Förderinteressen. Das bedeutet auch Einschluss solcher Zwecke, die weder unmittelbar noch mittelbar wirtschaftlich fördernd wirksam sind und im Gegensatz zu einem ökonomistischen Verständnis des Förderauftrags stehen. Thiemeyer bemüht sich, eine

⁷ Vgl. *Etzioni, Amitai*: Die Verantwortungsgesellschaft. Individualismus und Moral in der heutigen Demokratie, Frankfurt a.M. 1997.

⁸ Vgl. *Ries, Heinz A./Elsen, Susanne/Steinmetz, Bernd/Homfeldt, Hans-Günther*: Hoffnung Gemeinwesen. Innovative Gemeinwesenarbeit und Problemlösungen in den Bereichen lokaler Ökonomie, Arbeitslosigkeit, Gesundheit, Benachteiligung, Neuwied 1997.

⁹ *Mersmann, Arno/Novy, Klaus*: Gewerkschaften – Genossenschaften – Gemeinwirtschaft. Hat eine Ökonomie der Solidarität eine Chance?, Köln 1991, S. 31f.

konkrete Fassung der als „sozialreformerisch“ qualifizierbaren Kriterien zu formulieren.¹⁰

- Gewinnverzicht, Gewinnbegrenzung oder zumindest eine andere Form der Gewinnverwendung als in sonstigen erwerbswirtschaftlichen Unternehmen,
- Bedarfswirtschaftlichkeit bzw. optimale Bedarfsdeckung,
- Überschussverteilung gemäß Inanspruchnahme und nicht gemäß Kapitalanteilen,
- Eliminierung des Marktes durch Identität von Mitglied und Kunde,
- demokratische Organisationsstruktur,
- gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen wie die des Kooperatismus bzw. die einer Kooperationswirtschaft,
- Zusammenschluss zur Unterstützung von sozial oder wirtschaftlich gefährdeten Gruppen,
- Hilfe zur Selbsthilfe durch Eigenverantwortung und Selbstverwaltung,
- Entwicklung von Gemeinschaftsgeist und Solidarität.

In Anlehnung an den engagierten Genossenschaftswissenschaftler Engelhardt kann vor diesem Hintergrund auch beim Förderziel zwischen verschiedenen Genossenschaftsarten unterschieden werden.¹¹ Es gibt Genossenschaften,

- die sich ausschließlich der Förderung ihrer Mitglieder widmen wollen (Fördergenossenschaften),
- die sich neben der Förderung der Mitglieder als Hauptziel auch der Erfüllung gruppenspezifischer Aufgaben beispielsweise sozial schwacher Haushalte verpflichtet fühlen (gruppenwirtschaftliche oder schichtspezifische Genossenschaften),
- die neben der Mitgliederförderung auch öffentlichen Interessen beispielsweise durch Selbstverpflichtung zur Umwelt- oder Sozialverantwortung dienen wollen (gemeinwirtschaftliche Genossenschaften).

Bei dieser Vielfalt genossenschaftlicher Unternehmen erweist sich der Versuch einiger VertreterInnen der Revisionsverbände in Deutschland, aber auch mancher Genossenschaftswissenschaftler, nur den ersten Typus als Genossenschaft zu akzeptieren, als einseitige Durchsetzung eigener ideologischer Fixierungen.

¹⁰ Vgl. Thiemeyer, Theo: Zur Abgrenzung von Genossenschaften und Gemeinwirtschaft, in: Laurinkari, Juhani/Brazda, Johann (Hg.): Genossenschaftswesen. Hand- und Lehrbuch, München 1990, S. 326ff.

¹¹ Vgl. Engelhardt, Werner Wilhelm: Allgemeine Ideengeschichte des Genossenschaftswesens. Einführung in die Genossenschafts- und Kooperationslehre auf geschichtlicher Basis, Darmstadt 1985, S. 46.

Unterstützungsstrukturen für Sozialgenossenschaften entwickeln

Die mehrfach aufgegriffene Auseinandersetzung über die genossenschaftlichen Wesensmerkmale sind mehr als eine ideologische Auseinandersetzung. Die traditionellen (kapital)starken Verbände wollen den sozialreformerischen Ballast genossenschaftlicher Geschichte und Theoriebildung abwerfen. Getragen von zentralisierten Banken- und Warengenossenschaften hoffen sie im Wettbewerb mit führenden Wirtschaftsunternehmen gleichziehen zu können, den Rücken frei zum Lobbyismus für ihre mächtigen, aber dennoch partikularen Interessen. Der Vielfalt unterschiedlicher Genossenschaftstypen und damit einem Stück politischer Wirtschaftskultur drohen dadurch unnötige Einschränkungen.

Um dem zu begegnen, ist eine Reihe von Maßnahmen möglich:¹²

- Stärkere Öffnung der Genossenschaft als Rechtsform wie zu ihrer Entstehungszeit für die Selbsthilfe wirtschaftlich Ausgegrenzter und zusätzlich für soziale Selbsthilfegruppen mit wirtschaftlichem Charakter (teilgeschützte Beschäftigungsverhältnisse).
- Übernahme der Kosten für eine betreuende Gründungsprüfung durch den Staat für Sozialgenossenschaften analog den Beratungszuschüssen für Einzelunternehmer, aber zu 100 %.
- Anerkennung der kollektiven Selbsthilfe in Form von Genossenschaften mit einem speziell zu entwickelnden Instrumentarium ähnlich dem Gemeinnützigkeitsgesetz.
- Sicherheit bei der Rechtslage, dass die Gemeinnützigkeit mit der Rechtsform der Genossenschaft bei sozialen Zwecken nicht aufgrund des Förderauftrags im Widerspruch steht.
- Erleichterungen für gemeinnützige Genossenschaften bei Steuern, Abschreibungen, Auftragsvergaben usw., je nach Grad der eingegangenen Selbstverpflichtung bezogen auf benachteiligte Zielgruppen, Gewinnverzicht, Kapitalneutralisierung, ökologische Verantwortlichkeit usw.
- Entwicklung besonderer Unterstützungsmöglichkeiten für sozialpolitisch tätige Genossenschaften bei satzungsmäßiger Selbstverpflichtung (Privatisierung öffentlicher Aufgaben) beispielsweise durch Sachkapital in Form von Räumen und Ausstattung.
- Ermöglichen des Status der fördernden Genossen bzw. der fördernden Genossinnen im Rahmen der Rechtsform der Genossenschaft, die dem Unternehmen ausdrücklich beitreten können, ohne wirtschaftliche Vorteile zu erhalten.
- Einführung eines Kontrollgremiums fördernder Genossenschaftsmitglieder mit Kontrollrechten bei nichtwirtschaftlichen Zielsetzungen bei gleichzeitig umfassenden Informationsrechten über die wirtschaftliche Situation der Genossenschaft.

¹² Vgl. *Flieger*, Burghard: Zwischen Eigennutz, Sozialwirtschaftlichkeit und Genossenschaftsgeist, in: *Contraste*, 10. Jg., Nr. 102, 1993, S. 9.

- Anerkennung der steuerlichen Abzugsfähigkeit fördernder Genossenschaftsanteile, solange sie in der Genossenschaft angelegt sind bzw. wenn sie als Spende eingebracht werden.
- Entwicklung eines eigenständigen bundesweiten Prüfungsverbandes für Sozialgenossenschaften.

Weiterführende Literatur zum Genossenschaftswesen

- Elsen, Susanne*: Gemeinwesenökonomie und Gemeinwesenarbeit im Zeitalter der Globalisierung, in: *Klöck, Thilo* (Hg.): Solidarische Ökonomie und Empowerment, Neu-Ulm 1998
- Flieger, Burghard*: Sozialgenossenschaften: Neue Kooperativen zur Lösung gemeindenaher Aufgaben, in: *Klöck, Thilo* (Hg.): Solidarische Ökonomie und Empowerment, Neu-Ulm 1998
- Flieger, Burghard*: Verantwortlich für sich selbst entscheiden – gestützte Selbsthilfe von Behinderten, in: *Contraste*, 16. Jg., Nr. 172, 1999
- Flieger, Burghard*: Stetige Arbeit stärkt das Sein, in: *Contraste*, 16. Jg., Nr. 182, 1999
- Flieger, Burghard*: Genossenschaftsgründungen mit Kombilohn. Chancen zur Existenzsicherung von Sozialhilfeempfängern, in: *BBJ Consult INFO*, Ausg. 1/1999
- Flieger, Burghard*: Sozialgenossenschaften – Chance zur Bewältigung gesellschaftlicher Benachteiligung durch kollektive Gruppenselbsthilfe, in: *Widerspruch*, 2001
- Flieger, Burghard*: Ökonomie im Gemeinwesen. Der Beitrag von Genossenschaften zum nachhaltigen Wirtschaften, *KNi PAPERS 01*, Köln 2001
- Flieger, Burghard*: Sozialgenossenschaften – Perspektive für die gemeinschaftliche Selbsthilfe im sozialen Sektor, in: *Sozialmagazin*, 2001
- Hermanns, Peter*: Jeder Auftrag wird übernommen, in: *Contraste*, 10. Jg., Nr. 102, 1993

**Der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor
als Bestandteil des Auf- und Ausbaus
des Dritten Sektors**

Starthilfen für den Dritten Sektor:
Gründungshilfen und Beratungsinfrastruktur
für Newcomer

Förderpolitik für sozialgenossenschaftliche Existenzgründungen

1. Der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor ist auch in den Ländern und Regionen umzusetzen. Er erfordert neue Ideen, die durchaus auf alten Erfahrungen aufbauen können. Ein wesentlicher Punkt unserer Überlegungen war dabei immer, Menschen zu ermutigen, sich für ihre eigenen Interessen einzusetzen und selbst Akteure für eine soziale und ökologische Entwicklung in den Stadtteilen, Kreisen und Regionen zu werden. Genossenschaften sind eine Möglichkeit, diese Ziele umzusetzen. Wir haben diesen Gedanken im Bundestagswahlprogramm aufgenommen. Die Berliner PDS hat ihn in Form der Stadtteil- und Produktivgenossenschaften in ihrem Wahlprogramm formuliert und seine Umsetzung als Modellprojekt in der Koalitionsvereinbarung für die laufende Legislaturperiode festgeschrieben.
2. Warum Genossenschaften? Tatsache ist, die Bundesrepublik ist in Europa Schlusslicht im Genossenschaftswesen. In anderen Ländern, vor allem in Südeuropa, ist dieser Bereich erheblich weiterentwickelt. In der EU existieren 132.000 Genossenschaften, in Deutschland gerade mal 12.000. Sie haben insgesamt 2,3 Millionen Beschäftigte. Trotzdem oder gerade deswegen hat sich auf der Grundlage bisheriger Erfahrungen die Europäische Kommission entschieden, diesen Bereich in ihrer Förderpolitik stärker zu gewichten. Sie geht davon aus, dass eine erfolgreiche Genossenschaft sich im Wettbewerb behaupten und zugleich ihren spezifischen Charakter als nutzerorientiertes, demokratisch strukturiertes und von den Mitgliedern verwaltetes Unternehmen wahren muss. In ihrem Beschluss vom 07.12.2001 mit dem Titel „Genossenschaften im Unternehmen Europa“ stellt die Kommission fest: „In vielen Wirtschaftssektoren sind Genossenschaften nicht wegzudenken.“ Dabei bezieht sie sich auf die traditionellen Genossenschaften. Und weiter heißt es: „Daneben bilden sich neue Formen von Genossenschaften heraus. Dies gilt insbesondere für den sozialen Bereich, wo sie zur Erbringung von Dienstleistungen, zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Verbesserung der sozialen Lage sowie zur gesellschaftlichen Integration von Ausgegrenzten und Bedürftigen beitragen.“ In den einzelnen EU-Staaten ist die Förderung dieses Bereichs unterschiedlich gewichtet. Dies gilt beispielsweise schon für die Nationalen Aktionspläne (NAP). Die Bundesrepublik steht hier wieder einmal am Rand. Der Genossenschaftsgedanke taucht im neuesten NAP nicht auf. Die Kommission erhebt die Forderung nach „Anwendung der angesprochenen Erkenntnisse bei der Konzipierung von Projekten, die unmittelbar durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert werden.“ Zusätzliche Unterstützung sollen soziale Genossenschaften zudem durch steuerliche und sonstige Vergünstigungen erhalten. Ungeachtet ihres möglichen Beitrags zur Verwirklichung sozialer und beschäftigungspolitischer Ziele ist aber darauf zu achten, dass sie nicht zu großen Teilen ein staatlich gefördertes Instrument der Ar-

beitsmarktpolitik sind. In der Konsequenz haben sie sich wie andere Unternehmen unter gleichen Bedingungen im Wettbewerb zu behaupten. Karl Birkhölzer hat in der AG B2 zum Gesamtkomplex weitere Ausführungen machen können.

3. Die Umsetzung des Konzepts der sozialen Genossenschaften befindet sich in der Bundesrepublik sicherlich noch in den Anfängen. Nicht jede soziale Gruppe ist in gleicher Weise in der Lage, das Instrument der Genossenschaft erfolgreich zu nutzen. Die Erfahrungen werden mit dem Begriff der Genossenschaftsfähigkeit beschrieben. Gerade bei Genossenschaftsgründungen beispielsweise mittels Kombi-lohn durch SozialhilfeempfängerInnen liegen bisher wenig Erfahrungen vor, ob die notwendige Genossenschaftsfähigkeit gegeben ist. Entscheidend ist aber, ob es unter arbeitsfähigen LeistungsbezieherInnen in einem Stadtteil eine nennenswerte Anzahl von Personen mit der Motivation gibt, sich durch eigene selbstbestimmte Arbeit, gleichgültig welcher Art, auf Dauer von staatlichen Transferleistungen unabhängig zu machen. Burghard Flieger, einer der „Väter“ der Sozialgenossenschaften, hat in einer Expertise zur Existenzsicherung von SozialhilfeempfängerInnen durch Genossenschaftsgründungen für die nordrhein-westfälische Landesregierung Erfahrungen zusammengefasst. Er stellt im Ergebnis fest: „Das Interesse von Genossenschaftsmitgliedern, insbesondere von Produktivgenossenschaften, an regional gebundenen Arbeitsplätzen ist erheblich langfristiger als das von Investoren. Insofern eignen sich Kooperativen mehr als andere Unternehmensformen für die Umsetzung regionaler Entwicklungskonzepte und regionaler Beschäftigungsprogramme.“ Auch Burghard Flieger berichtet in einer AG von seinen Erfahrungen.
4. Tatsache ist, dass viele Arbeitslose und SozialhilfeempfängerInnen motiviert und qualifiziert sind, eine sinnvolle Tätigkeit aufzunehmen. Viele haben „Maßnahmenkarrieren“ mit einem hohen Grad an Fremdbestimmung hinter sich. Das Gefühl der Verfügbarkeit durch das Arbeits- oder Sozialamt ohne mittelfristige selbstbestimmte Lebensperspektive, durch Bürokratien, Hierarchien und Befristung der bisherigen Maßnahmen machen für die Betroffenen eine Identifikation mit diesen arbeitsmarktpolitischen Angeboten so gut wie unmöglich. Gemeinsam, selbstbestimmt und hierarchiefrei sinnvolle Arbeit zu leisten, wäre für viele vermutlich eine wirkliche Alternative zu ihrem jetzigen betreuten Dasein in den Fängen der Arbeitsmarktpolitik. Für linke Politik muss diese konditionierte Bereitschaft zu selbstbestimmten Handeln als eine auszugestaltende Verpflichtung angesehen werden.
5. Die PDS im Berliner Abgeordnetenhaus hat Vorschläge entwickelt, wie das Konzept der sozialen Genossenschaften umzusetzen ist. Unterstützt werden soll die Gründung von Stadtteilgenossenschaften in jenen Stadtteilen, in denen sowohl die Problemlagen, engagierte AkteurInnen als auch ansatzweise geförderte Gegenstrategien existieren. Neben den Bereichen des so genannten Quartiersmanagements wäre dabei an Sanierungsgebiete und Großsiedlungen zu denken. Notwendig wäre eine allgemein akzeptierte Aufgaben- und Auftragszuweisung in Kooperation mit ansässigen Kleinunternehmen und anderen lokalen AkteurInnen. Dazu könnten u.

a. gehören: Maßnahmen der beschäftigungswirksamen Investitionsvergabe nach dem SGB III, Grünflächenpflege bei Wohnungsbaugesellschaften und anderen öffentlichen und privaten Institutionen, nicht über die Pflegeversicherung abgesicherte Leistungen für Ältere und chronisch Erkrankte in Kooperation mit Sozialstationen, z. B. Einkaufen, Wohnung reinigen, kleinere Reparaturen usw. Die Genossenschaften sollen Zugang zu den entsprechenden Existenzgründerfördermitteln erhalten als auch in entsprechende Programme der Europäischen Union einbezogen werden. Aus Mitteln des Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms des Landes wird eine Beratung und Begleitung der Genossenschaften finanziert. Die Möglichkeit von ExistenzgründerInnenkrediten im Rahmen des Programms soll ebenso genutzt werden wie das so genannte Startgeld der Deutschen Ausgleichsbank. Außerdem sollen die Möglichkeiten des § 10 SGB III, des so genannten Experimentiertopfes, zur Unterstützung von Existenzgründungen durch Genossenschaften eingesetzt werden.

6. Nun sind Stadtteilgenossenschaften nicht nur graue Theorie. Es gibt bereits einige Beispiele in Berlin. Dazu zählt u. a. die Stadtteilgenossenschaft im Wedding, für Nichtberliner ein alter Arbeiterbezirk im Westteil der Stadt. Sie wurde am 18.10.2000 von 37 BewohnerInnen, Arbeitslosen, SozialhilfeempfängerInnen und VertreterInnen aus Organisationen im Kiez gegründet. Entstanden ist sie aus dem Kommunalen Forum Wedding, das schon seit einer Reihe von Jahren die stadtteilbezogene Aktivierung der BewohnerInnen, nachbarschaftliche Selbsthilfe und lokale Beschäftigungsinitiativen organisiert. Fast 30 gemeinnützige, öffentliche und private Institutionen arbeiten inzwischen mit, darunter die Projekte „Arbeit und Nachbarschaft – Arbeit statt Sozialhilfe“ und das Projekt „Stadtteilbetrieb“. Beide Projekte haben sich entschieden, die Stadtteilgenossenschaft zu gründen, da diese Rechtsform auf Selbsthilfe, Selbstverantwortung und Selbstverwaltung beruht und die Genossenschaft zudem eine Reihe weiterer Vorteile gegenüber anderen privatrechtlichen Rechtsformen bietet. Die Genossenschaft hat sich inzwischen in verschiedene Geschäftsbereiche aufgeteilt. Der Bereich „Handwerkliche Dienstleistungen“ ist als Meisterbetrieb und potentieller Ausbildungsbetrieb für Jugendliche aus dem Stadtteil konzipiert worden. Angeboten werden u. a. Renovierung, Trockenbau, kleinere Reparaturen und Transporte. Im Bereich „Soziale Dienstleistungen“ werden u. a. Haushaltshilfen, Begleit- und Betreuungsdienste, Transporte und Kurierdienste angeboten. Die Genossenschaft fungiert auch als Dienstleistungsagentur, indem sie beispielsweise Aufträge an das lokale Gewerbe vermittelt und gemeinschaftliche Aufgaben, wie den Aufbau eines Rabattringes koordiniert. Auch hier gilt, VertreterInnen der Genossenschaft sind in verschiedenen Arbeitsgruppen mit dabei.

Innovationsförderung in kleinen und mittleren Betrieben des verarbeitenden Gewerbes

Die Bedeutung des öffentlich geförderten Beschäftigungssektors (ÖBS) am Beispiel eines Modellprojekts aus dem Netzwerk Genossenschaften Berlin

Zwei Zitate, ein Beispiel und drei Aussagen sollen vorangestellt werden:

1. Zitat:

In den Bundesländern, in denen Handwerks- oder handwerksähnliche Betriebe, die (möglichst exportorientiert) Innovationen produzieren, besonders stark vertreten sind, ist die Arbeitslosenrate besonders gering. In den Bundesländern, in denen diese Unternehmensform nur schwach vertreten ist, ist die Arbeitslosenrate besonders hoch.¹

2. Zitat:

Die Bundesrepublik Deutschland setzt in ihrer Wirtschaftspolitik sehr stark auf Großindustrie und Hochtechnologie. Österreich hat diese Kapazitäten nicht und sollte deshalb besonderes Augenmerk auf kleine innovative (Handwerks)Unternehmen legen.²

Das Beispiel:

In Dänemark, im DTI (Dänisches Technologisches Institut, vergleichbar mit dem deutschen Fraunhofer Institut) gibt es eine Werkstatt für die Entwicklung von Innovationen im mittleren und unteren Technologiebereich und im Modellbau, um kleinen und Handwerks(ähnlichen)Unternehmen innovative vermarktungsfähige Produkte anbieten zu können.

Die Aussagen:

1. Die Grundlage zum Abbau der Arbeitslosigkeit ist nicht die Qualität der Vermittlung, sondern sind *neue Arbeitsplätze*.
2. Dienstleistungen basieren auf Arbeitsplätzen in der Industrie bzw. im verarbeitenden Gewerbe. *Arbeitsplätze* müssen vor allen Dingen in der *Industrie* bzw. im *verarbeitenden Gewerbe* gefördert werden.
3. Auf die Frage, ob alle Chancen genutzt werden, um Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe zu schaffen, lautet die Antwort ganz klar: Nein.

Die Chancen zum Aufbau neuer Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe müssen besser/effektiver genutzt werden.

¹ Der Präsident der Handwerkskammer Franken auf einer Innovationsmesse in den USA Mitte der neunziger Jahre.

² Aus einer Studie des Wirtschaftsministeriums Österreichs Mitte der achtziger Jahre.

Wie zu sehen ist, steht das kleine (Handwerks)Unternehmen aus dem verarbeitenden Gewerbe, das Innovationen aus dem mittleren und unteren Technologiebereich produziert, im Mittelpunkt meines Beitrags.

Wenn wir die Arbeitslosenzahlen (auch nur der alten Bundesländer) mit denen von Österreich und Dänemark vergleichen, könnte man zu dem Schluss kommen, dass in Deutschland ein wichtiger Technologiebereich vernachlässigt wird. Es geht nicht um Hochtechnologie versus einfachere Technologien, sondern um ein Sowohl-als-auch.

Beim Deutschen Marken- und Patentamt wird neuerdings jährlich das Schutzrecht für ca. 100.000 inländische Erfindungen angemeldet. Davon kommen ca. 80.000 aus dem Wissenschaftsbetrieb (Hochschulen, Forschungseinrichtungen usw.) und aus Unternehmen. Hier gibt es ein umfangreiches Förderinstrumentarium, um diese Erfindungen wirtschaftlich zu verwerten.

Ca. 20.000 Schutzrechtanmeldungen kommen von so genannten privaten Erfindern. Hier handelt es sich hauptsächlich um Erfindungen aus dem mittleren und unteren Technologiebereich, die Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe schaffen könnten. Diese 20.000 Schutzrechtanmeldungen privater Erfinder können bei der derzeitigen Förderlandschaft („Zugang zum Geld“) nur genutzt werden, wenn der Erfinder über ein hohes Eigenkapital verfügt, was selten der Fall ist. Tatsächlich werden die meisten dieser Erfindungen durch fehlenden Zugang zum Kapital wirtschaftlich nicht genutzt; damit bleibt eine Chance zur Schaffung von Arbeitsplätzen im verarbeitenden Gewerbe ungenutzt.

Andere Länder der EU haben mit der (zusätzlichen) Förderung einfacherer Technologien gute Erfahrungen gemacht. Es gilt, diese Erfahrungen zu untersuchen und deren Übertragbarkeit zu prüfen, ohne zusätzliche umfangreiche Förderinstrumentarien zu entwickeln.

Im Folgenden wird gezeigt, wie diese Erfindungen aus dem mittleren und unteren Technologiebereich ohne zusätzliche Mittel mit Hilfe des ÖBS und der erweiterten Nutzung vorhandener Förderungen und Mittel zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen im verarbeitenden Gewerbe genutzt werden können.

Die *Zielgruppe* meiner Ausführungen sind vor allen Dingen

- SchülerInnen/AbsolventInnen aus Hauptschulen,
- Arbeitslose aus nichtakademischen Berufen, vor allen Dingen solche aus Arbeiterberufen,
- kleine Unternehmen des Handwerks und/oder mit handwerksähnlichen Strukturen.

Problematik

Die Sammlung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit:

1. Bildungsstrukturen

Berliner SchülerInnen verlassen jährlich die Schule mit folgenden Abschlüssen:

- eine Drittel aller AbsolventenInnen: Abitur
- eine Drittel aller AbsolventenInnen: Realschulabschluss
- eine Drittel aller AbsolventenInnen: mit und ohne Hauptschulabschluss, Tendenz steigend

Schüler der dritten Gruppe (Hauptschule) waren früher der eigentliche Nachwuchs für handwerkliche Berufe, sie sind heute beruflich kaum noch integrierbar.

2. Arbeitslosenstruktur

In Berlin/Brandenburg kommen ca. 60 % aller Arbeitslosen aus Arbeiterberufen, das sind von ca. 290.000 Arbeitslosen ca. 170.000. Aus akademischen Berufen kommen weniger als 10 %. Trotz aller Qualifizierungsanstrengungen lassen sich diese Arbeitslosen nicht in den ersten Arbeitsmarkt integrieren, wenn die entsprechenden Unternehmen mit ihren Produkten fehlen.

3. Unternehmensentwicklung

Als Beispiel diene ein Handwerksbetrieb aus dem Bereich Metall, der Zulieferer für das Berliner Baugewerbe ist. Die Bautätigkeit wird in Berlin/Brandenburg in den nächsten Jahren um mindestens ein Drittel abnehmen. Das Beispielunternehmen braucht ein neues Produkt und wird vom Zulieferer zum Produzenten. Es hat aber keine eigene „Entwicklungsabteilung“ und kann deshalb den Zeitpunkt der eigenen Konkursanmeldung relativ genau vorhersagen. Die vorhandenen Förderprogramme für den Innovationstransfer reichen im Allgemeinen nicht aus.

Weitere Probleme

4. Wirtschaftsförderung/Wirtschaftsansiedlung

Die Wirtschaftsförderung stellt hauptsächlich auf ausgewählte Technologien ab; in diesen können die Arbeitslosen aus Arbeiterberufen nur ungenügend beschäftigt werden. Den großen Investor, die große Industrieansiedlung wird es in absehbarer Zeit nicht geben.

5. Finanzierungsmöglichkeiten

Die Entwicklung von Innovationen aus dem einfacheren Technologiebereich ist nicht zu finanzieren. Voraussetzung für diese Entwicklungsfinanzierung ist das Vorhandensein entsprechender staatlicher Förderprogramme. Fehlen diese oder sind sie nur ungenügend gestaltet, gibt es auch keine Finanzierung und damit keine Arbeitsplätze.

6. Innovationsangebote

Jährlich werden im Deutschen Marken- und Patentamt ca. 100.000 Innovationen (Patente, Gebrauchsmuster) angemeldet. Ca. 20.000 davon kommen von Privatleuten, also nicht aus dem Wissenschaftsbetrieb und nicht aus Unternehmen. We-

gen der vorhandenen Wirtschaftsförderstruktur werden diese 20.000 Innovationen kaum auf wirtschaftliche Verwertung untersucht. Sie bieten aber gerade für die oben genannten Arbeitslosen neue Chancen.

Die Problematik an drei Beispielen

Nachfolgende Beispiele kommen aus der Praxis. Durch Innovationen können Arbeitsplätze geschaffen werden, wenn vorhandene Fördermöglichkeiten anders genutzt werden können.

1. Beispiel: *Existenzgründung aus Arbeitslosigkeit*

Ein Arbeitsloser sucht im Erfinderclub Berlin nach einer Idee und entsprechender Beratung.

2. Beispiel: *Innovationstransfer in kleine Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes*

3. Beispiel: *Kleinkredite/Beteiligungen/Venture Capital; Entwicklung nichtausgewählter Technologien*

Lösungsvorschläge

Schaffung von Arbeitsplätzen im verarbeitenden Gewerbe durch Förderung von Innovationen aus dem mittleren und unteren Technologiebereich. Innovationen aus dem mittleren und unteren Technologiebereich allein können das Problem Arbeitslosigkeit aber nicht aus der Welt schaffen.

Fazit

1. Die PDS hat in Berlin, wie in keinem anderen Bundesland, die einmalige Chance, Arbeitsmarktpolitik zu gestalten. Die Senatsverwaltungen für Wirtschaft und Arbeit sind endlich wieder „unter einem Dach“.
2. Die Senatsverwaltung für Soziales hat sich mit der Initiative, 6.000 SozialhilfeempfängerInnen in den ersten Arbeitsmarkt zu bringen, ein ehrgeiziges Ziel gesteckt.

Mit den Projektvorschlägen

- Innovationsmanagement,
- Innovationswerkstatt und
- Dienstleistungsgenossenschaft für das (innovative) verarbeitende Gewerbe

können unter Ausnutzung vorhandener Mittel ohne zusätzliche Kosten Arbeitsplätze geschaffen/erhalten werden.

Man sollte es nicht mit Adenauer: „Keine Experimente“, sondern mit dem alten Spon-ti-Spruch halten: „*Es gibt nichts Gutes, außer man tut es.*“

**Der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor
als Bestandteil des Auf- und Ausbaus
des Dritten Sektors**

Der Fortschritt ist überall:
Sozialgenossenschaften und Dritter Sektor –
deutsche und europäische Erfahrungen

Das sozialgenossenschaftliche Konzept der PDS in Berlin

In Berlin hat die PDS im Januar 2002 einen Koalitionsvertrag unterzeichnet, in dem auch ein Modellvorhaben Stadtteil- und Produktivgenossenschaften vereinbart worden ist. Interessanterweise mussten wir sehr viel Überzeugungsarbeit bei der Berliner Sozialdemokratie leisten. Ich will versuchen darzustellen, warum und wie wir dieses Konzept (speziell für Berlin) umsetzen wollen.

Ausgangspunkt waren unsere eigenen Forderungen und Vorschläge als Oppositionskraft in dieser Stadt. Wir haben immer gefordert, Wirtschaftsförder- und Arbeitsmarktpolitik zu verzahnen. Wir wollten neue Instrumente der Arbeitsmarktpolitik, die den Grad der Selbstbestimmung der Akteure verbessern, so dass die Qualität der geleisteten Arbeit Auswirkungen auf die Dauer der Beschäftigung hat und nicht Arbeitsämter, Servicegesellschaften usw. nach Haushaltslage entscheiden.

Wir wollten neue Instrumente entwickeln helfen, die die Chance haben, ohne Dauerfinanzierung zu existieren, auch um Projekte zu erhalten, die nie ohne diese Finanzierung existieren könnten. Berlin befindet sich am Rande der Haushaltsnotlage, und das neue Job-AQTIV-Gesetz bringt auch nicht die notwendige Entlastung. Da wir uns immer geärgert haben, dass Genossenschaften in vielen Ländern einen wichtigen Beitrag leisten und in Berlin weder wirtschafts- noch beschäftigungspolitisch relevant sind, wollten wir die vermuteten Potentiale nutzen helfen.

Genossenschaften sind Unternehmen, in denen die unternehmerische Verantwortung gemeinschaftlich getragen wird und demokratischer Mitbestimmung unterliegt. Sie sind geeignet, den Unternehmergeist ihrer Mitglieder zu mobilisieren und für wirtschaftliches Handeln nutzbar zu machen. Sie ermöglichen die Erschließung von Ressourcen, die vereinzelt für wirtschaftliche Aktivitäten nicht zur Verfügung stünden. Durch ihre innere Verfassung und ihren gesetzlichen Förderauftrag gegenüber ihren Mitgliedern sind sie die geeignete Unternehmensform für Menschen, die nach Perspektiven einer selbstbestimmten und eigenverantwortlichen Existenzsicherung suchen, diesen Weg aber nur gemeinsam mit anderen gehen können und wollen.

Die innere Verfassung von Genossenschaften bewertet den Nutzen für die Mitglieder höher als Gewinninteressen, daher können Genossenschaften auch unter Bedingungen überlebensfähig und erfolgreich sein, unter denen kapitalorientierte Unternehmen als unrentabel gelten. Frauen kommen diese genossenschaftlichen Wirtschaftsweisen besonders entgegen. Genossenschaften können Kleinkapital für den Wirtschaftsverkehr bündeln und werden im Falle größerer Mitgliedschaften zu einem erheblichen Faktor.

Die Unterstützung von Genossenschaften ist aus unserer Sicht eine sehr effektive Form der Existenzgründungsförderung. Genossenschaften haben eine höhere Überlebensrate als andere Unternehmensformen. Bei der Erarbeitung unseres Konzeptes sind

entscheidende Erfolgsindikatoren die Qualität der Beratung und Begleitung der „Gründenden“, die Gründungsidee, die Wirtschaftsförderung, das Kooperationsmanagement, die 80 % Haftungsfreistellung. Das Konzept erfordert viel Arbeit, ist aber erfolgversprechend.

Die Entwicklung des Dritten Sektors in Deutschland und internationale Erfahrungen

Einleitung

Beim öffentlich geförderten Beschäftigungssektor, den Sozialgenossenschaften und dem Dritten Sektor handelt es sich um drei Konzepte, die, obwohl in unterschiedlichen Kontexten verwendet, eine Reihe an Gemeinsamkeiten aufweisen. Bei allen Berührungspunkten und Überschneidungen dürfen die Klärung der Spezifika und die Bestimmung der Unterschiede zwischen diesen Ansätzen nicht unter den Tisch fallen. Bevor im folgenden Beitrag auf internationale Erfahrungen zur Entwicklung des Dritten Sektors eingegangen wird, sollen deshalb die Besonderheiten und Abgrenzungen der drei Konzepte sowie deren wechselseitige Relation und Verbindung erörtert werden. Den übergreifenden bzw. fokussierenden Gesichtspunkt für die Betrachtung bildet an dieser Stelle die arbeitsmarktpolitische Rolle der drei Konzepte, d. h., die Frage, welchen Stellenwert sie bei der Entstehung neuer Arbeitsplätze haben.

Öffentlich geförderter Beschäftigungssektor, Dritter Sektor und Sozialgenossenschaften

Was ist den drei Konzepten „Öffentlich geförderter Beschäftigungssektor“, „Dritter Sektor“ und Sozialgenossenschaften gemeinsam? Zuerst ist es ihr hoher utopischer Gehalt, der diesen Bereichen künftig einen höheren Stellenwert beimisst, als ihnen gegenwärtig zugebilligt wird. In allen drei Ansätzen geht es letztlich um eine Gesellschaftspolitik, die nicht allein durch die Pole Markt und Staat bestimmt ist. Gemeinsam ist ihnen ebenfalls, dass sie weder Patentrezepte für eine andere Gesellschaft noch für bestimmte Bereiche darstellen. Sie zielen in ihrem Schwerpunkt auf die Ergänzung vorhandener gesellschaftlicher Strukturen ab, greifen diese aber nicht in ihren Grundbestandteilen und Funktionen an.

Gleichwohl sind die Unterschiede zwischen den Konzepten beachtlich. Beim öffentlich geförderten Beschäftigungssektor handelt es sich nicht um ein reines Arbeitsbeschaffungsprogramm, vielmehr wird er von seinen Anhängern bestimmt als „ein Konzept des sozialen und ökologischen Umbaus, mit dem sich sowohl die Massenarbeitslosigkeit zurückdrängen als auch eine Alternative zur weiteren Zerstörung der sozialen und ökologischen Lebensgrundlagen entwickeln ließe.“¹ Er wird als Instrument gehandelt, das geeignet ist, die Deckung unbefriedigter gesellschaftlicher Bedürfnisse

¹ Gysi, Gregor: Vorwort, in: Werner, Harald (Hg.): Zwischen Staat und Markt. Der öffentliche Beschäftigungssektor, Hamburg 1999, S. 7-9, Zitat S. 7.

mit dem Abbau eines Teils der Massenarbeitslosigkeit zu verbinden.² Dennoch steht die Ausrichtung auf die Schaffung von Arbeitsplätzen, wie das Kongressthema unterstreicht, unverkennbar an erster Stelle.

Der Begriff „Dritter Sektor“ wird häufig nicht als besonders glücklich angesehen, da gerade bei Ökonomen eine Verwechslung mit dem von Marx verwendeten „Tertiären Sektor“ als Bereich der Dienstleistungen vorprogrammiert ist. Den Begriff „Dritter Sektor“ (Third Sector) führte der amerikanische Soziologe Etzioni Anfang der siebziger Jahre ein. Er verstand darunter, dass es neben den Marktunternehmen und den staatlichen Einrichtungen noch etwas Drittes gibt, das andere Wege zur Erstellung von Leistungen und Diensten im öffentlichen Interesse und für das allgemeine Wohl beschreitet als Markt und Staat. Die Organisationen des Dritten Sektors sind nach Etzioni in der Lage, die positiven Seiten der beiden, doch sehr gegensätzlichen Welten – nämlich des Marktes und des Staates – miteinander zu verbinden. Sie sind in der Lage, so effizient zu arbeiten wie Unternehmen, aber dies nicht im Interesse der individuellen Bereicherung, sondern für die Allgemeinheit und für das allgemeine Wohl. Beim Dritten Sektor handelt es sich um ein breites Spektrum gemeinnütziger Organisationen, angefangen bei den karitativen Einrichtungen über Vereine im Bereich Sport und Kultur bis hin zu Selbsthilfegruppen und Initiativen in den Bereichen Umwelt und Internationale Arbeit. Es handelt sich hier also um ein Konzept, das auf die Ebene von Organisationen ausgerichtet ist. Zum Dritten Sektor gehören in diesem Sinne nach einer in der international vergleichenden Forschung verwendeten Definition jene Organisationen, die formell strukturiert, organisatorisch unabhängig vom Staat und nicht gewinnorientiert sind. Diese Organisationen werden eigenständig verwaltet, sind keine Zwangsverbände und werden zumindest zum Teil durch freiwillige Beiträge in Form von Geld- oder Zeitspenden getragen. Vor allem in den Rechtsformen von Vereinen, Verbänden, Genossenschaften, Stiftungen sowie in Form der gemeinnützigen GmbH sind diese Organisationen in Deutschland im Alltag durchaus präsent. Sie treten uns als Wohlfahrtsverbände, gemeinnützige Einrichtungen im Kultur- und Freizeitbereich, Entwicklungshilfe- und Umweltorganisationen, Verbraucher- und Interessenverbände, staatsbürgerliche Vereinigungen, Stiftungen sowie andere nichtstaatliche Organisationen entgegen.

Da in dieser Bestimmung die Genossenschaften als eine Rechtsform des Dritten Sektors auftauchen, wird deren Zugehörigkeit zu diesem Bereich bereits deutlich. Im Unterschied zu anderen europäischen Ländern wie auch zum Wirtschafts- und Sozialausschuss der EU³ wird in Deutschland selbst von VertreterInnen des Genossenschaftswesens die Auffassung vertreten, dass genossenschaftliche Organisationen definitiv zum Marktsektor gehören. Für diese Position ist besonders eine Reihe von rechtlichen Re-

² Vgl. *Deutscher Bundestag*: Drucksache 14/7070, 14. Wahlperiode, Antrag der Abgeordneten Dr. Heidi Knake-Werner, Dr. Ruth Fuchs, Dr. Klaus Grehn, Pia Maier und der Fraktion der PDS vom 10.10.2001, S. 1.

³ Vgl. *Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Gemeinschaften*: Stellungnahme zum Thema Sozialwirtschaft und Binnenmarkt (Initiativstellungnahme), Brüssel 2000, S. 3.

gelingen verantwortlich, die Genossenschaften dem Marktsegment zuzuordnen. Außerdem kann man feststellen, dass ein Teil der Genossenschaften – die Anzahl der eingetragenen Genossenschaften wird in Deutschland mit rund 10.500 angegeben⁴ – sich heute von den Grundprinzipien der Selbsthilfe und Kooperation entfernt hat oder diese eigentlichen Erfolgsrezepte der Organisation nicht mehr wahrnimmt. Genossenschaften sind dennoch, gemäß ihrem Ursprung, als wirtschaftliche Selbsthilfeorganisationen und als Institutionen der Selbsthilfe, Selbstverwaltung und Selbstverantwortung zweifelsfrei dem Dritten Sektor zuzuordnen.⁵

Während also die Relation zwischen Drittem Sektor und Genossenschaften recht eindeutig ist, stellt sie sich zwischen Drittem Sektor und öffentlich geförderten Beschäftigungssektor komplizierter dar. Der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor wird zwar auch zwischen Staat und Markt verortet,⁶ und Erfahrungen mit dem Dritten Sektor liegen bereits vor,⁷ dennoch ist das Konzept hinsichtlich der organisatorischen Struktur unbestimmt. Stattdessen liegt der Fokus recht allgemein auf öffentlich geförderter Beschäftigung. Wenn man sich die einzelnen Projekte des öffentlich geförderten Beschäftigungssektors in der Praxis ansieht (Selbsthilfegruppen, Vereine u. a. Organisationsformen werden im Beitrag von Helmut Holter genannt), fällt die Entscheidung nicht schwer, sie ebenfalls unter dem Dritten Sektor zu subsumieren. Hierbei stellen allerdings zwei spezielle Aspekte diese Eindeutigkeit in Frage. Zum einen handelt es sich offensichtlich um Projekte, bei denen der Staat eine dominante Rolle spielt – sowohl bei der Initiierung, Leitung und Kontrolle als auch bei der Bereitstellung finanzieller Mittel aus unterschiedlichen staatlichen Töpfen. Dies widerspricht der Betonung zivilgesellschaftlicher Aspekte der Selbstorganisation, der Eigeninitiative der BürgerInnen und der organisatorischen staatlichen Unabhängigkeit, wie sie für den Dritten Sektor postuliert werden. Zwar finden wir auch in Teilbereichen des Sektors (besonders in den Organisationen des Gesundheits- und Sozialbereichs) einen hohen Anteil staatlicher Finanzmittel, dennoch handelt es sich hier um eigenständige, gemeinnützige Organisationen. Zum anderen wird mit der Begrifflichkeit der öffentlich geförderten Beschäftigung etwas suggeriert, was nicht in den Vordergrund gerückt werden sollte. Es entsteht der Eindruck, dass Beschäftigung zum Selbstzweck wird und dies auf der Grundlage öffentlicher Mittel. Wie deprimierend muss es für die Beschäftigten in solchen Projekten sein, hier um der Beschäftigung willen tätig zu sein. An erster Stelle stehen doch auch hier, und so wird es im Konzept vertreten, gesellschaftliche Bedürfnisse, die den Einsatz gesellschaftlicher Mittel legitimieren. Es geht um die Bereitstellung von Produkten und Leistungen für die Gesellschaft, die nicht von anderen Leistungsanbietern erbracht werden, weil sie z. B. wirtschaftlich nicht

⁴ Vgl. Eisen, Andreas: Das Prinzip Kooperation: Genossenschaften als Teil des Dritten Sektors?, in: Priller, Eckhard/Zimmer, Annette (Hg.): Der Dritte Sektor international. Mehr Markt – weniger Staat?, Berlin 2001, S. 277-291, hier S. 287.

⁵ Vgl. ebenda.

⁶ Vgl. Deutscher Bundestag: Drucksache 14/7070, a.a.O., S. 1.

⁷ Vgl. ebenda, S. 2.

rentabel sind, die aber gesellschaftlich erforderlich oder gewünscht sind. Meine Kritik richtet sich also gegen eine Begrifflichkeit, die der Sache nicht gerecht wird und dem Staat auch künftig eine Position einräumt, die er nicht ausfüllen kann.

Es wäre deshalb wünschenswert, wenn es in der Diskussion um die Stärkung der Zivilgesellschaft zu einer begrifflichen Änderung oder zu Präzisionen käme. Für die Politik entstünde in diesem Zusammenhang eher die Aufgabe, die Rahmenbedingungen für das Wirken der Dritte-Sektor-Organisationen zu verbessern. In entsprechend verbesserten Rahmenbedingungen der Finanzierung, des Steuer- und Verwaltungsrechts liegen weitaus höhere Potentiale zur Schaffung neuer Arbeitsplätze, wie sie in den zahlenmäßig eher bescheidenen Erfolgen des öffentlich geförderten Beschäftigungssektors in Mecklenburg-Vorpommern sichtbar werden.

Beschäftigungswirksame Leistungen des Dritten Sektors

In den letzten Jahren erhielten jene Organisationen, die weder Marktunternehmen sind noch zum Staat gehören und zusammengefasst als „Dritter Sektor“ bezeichnet werden, in unterschiedlichen Kontexten eine zunehmende Aufmerksamkeit. Dem Sektor wird gegenwärtig immer stärker die Rolle eines Hoffnungsträgers für einen zukunftsweisenden gesellschaftlichen Strukturwandel, für die Schaffung neuer Arbeitsplätze angesichts der massiven Arbeitsplatzverluste in der Wirtschaft und im öffentlichen Bereich und für die Erneuerung der zivilgesellschaftlichen Infrastruktur einer modernen Gesellschaft zugewiesen. Die an seine Organisationen gestellten Erwartungen lassen sich dabei nicht auf seine arbeitsmarktpolitischen Wirkungen reduzieren. Im Gegenteil, deren Funktion für die Bereitstellung von Gütern und Leistungen im öffentlichen Interesse, ihr Beitrag zur Demokratiegestaltung und -entwicklung sowie zur Formierung der Zivilgesellschaft stehen bislang stärker im Mittelpunkt der Betrachtungen.⁸

Unterschätzt wurde bislang nicht nur ihre arbeitsmarktpolitische Bedeutung, sondern ihre integrativen Leistungen für den Zusammenhalt der Gesellschaft wurden ebenfalls ungenügend berücksichtigt. Hierbei wird auf die Funktion der Organisationen Bezug genommen, in gewisser Weise ein Bindeglied zwischen Individuum und Gesellschaft darzustellen. Durch aktive Teilnahme in Form ehrenamtlichen Engagements sowie durch Mitgliedschaft wird das Individuum in den gesamtgesellschaftlichen Kontext integriert, wobei Dritte-Sektor-Organisationen wesentliche Integrations- und Sozialisationsaufgaben wahrnehmen.

Der Dritte Sektor ist keine Erfindung der Neuzeit, sondern er kann in seinen unterschiedlichen Formen (Vereine, Genossenschaften, Stiftungen) bereits auf eine lange Tradition verweisen. Rückblickend kann dem Dritten Sektor durchaus bescheinigt werden, dass er in der Lage ist, aktuelle gesellschaftliche Fragestellungen aufzugreifen

⁸ Vgl. Anheier, Helmut K./Priller, Eckhard/Zimmer, Annette: Zur zivilgesellschaftlichen Dimension des Dritten Sektors, in: Klingemann, Hans-Dieter/Neidhardt, Friedhelm (Hg.): Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung, WZB-Jahrbuch 2000, Berlin 2000, S. 71-98.

und auf diese zu reagieren. Zu den besonders brennenden Problemen gehört heute das der Beschäftigung. Wenn es um die Schaffung neuer Arbeitsplätze geht, ist vom Dritten Sektor die Rede als einer „Jobmaschine“, einem Hoffnungsträger für mehr Beschäftigung, einem Ort der „Zukunft der Arbeit“ oder einem Organisator der „Bürgerarbeit“.⁹ Gleichzeitig sieht man in diesem Sektor Potentiale für neue Beschäftigungsmodelle oder eine „neue, schöne Arbeit“.¹⁰ Allerdings ist zu betonen, dass der Dritte Sektor nicht in erster Linie ein Instrument der Arbeitsmarktpolitik ist oder sein kann.

Wenn es in der Diskussion über die Zukunft der Arbeitsgesellschaft einerseits um eine Neubestimmung von Arbeit jenseits der normalen Erwerbsarbeit und andererseits um Tätigkeitsfelder für mehr Beschäftigung geht, weist der Dritte Sektor in beiderlei Hinsicht Beachtliches auf. Seine Organisationen können einen Beitrag zur Milderung der Arbeitsmarktprobleme leisten, indem sie neue Arbeitsplätze schaffen. Gleichzeitig können sie das in den Organisationen traditionell vorhandene ehrenamtliche Engagement nicht nur konsolidieren, sondern um neue Einsatzfelder und Tätigkeiten erweitern.¹¹

Deutlich wird dabei, dass bürgerschaftliches Engagement auch im Dritten Sektor nicht zielgerichtet als arbeitsmarktpolitisches Instrument einzusetzen ist, wie es verschiedene Projekte (z. B. die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen im Jahre 1997) vor einiger Zeit vorsahen. Selbst in diesem Sektor, in dem Erwerbsarbeit und Ehrenamt in einer unmittelbaren institutionellen Verbindung vorhanden sind, bleiben die Besonderheiten beider Tätigkeitsformen erhalten. Dennoch lässt sich im Dritten Sektor eine Reihe von Übergängen und Verbindungen zwischen Erwerbsarbeit und Ehrenamt aufzeigen, die in den anderen Bereichen der Gesellschaft so nicht zu finden sind und die wohl auch künftig die Besonderheit des Sektors ausmachen werden.

Bei der Suche nach Antworten auf die Frage, welchen Beitrag der Dritte Sektor zur Schaffung von Arbeitsplätzen wirklich leisten kann, bietet es sich an, über den schmalen deutschen Tellerrand zu schauen. Dazu werden die Ergebnisse des international vergleichenden Johns Hopkins-Projekts¹² verwendet. Doch zuerst zu den Ergeb-

⁹ Vgl. *Betzelt, Sigrid/Bauer, Rudolph*: Nonprofit-Organisationen als Arbeitgeber, Opladen 2000, S. 5.

¹⁰ Vgl. *Bergmann, Frithjof*: Die Neue Arbeit: Skizze mit Vorschlag, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 48, 1997, S. 524-534.

¹¹ Vgl. *Priller, Eckhard/Zimmer, Annette/Anheier, Helmut K.*: Der Dritte Sektor in Deutschland. Entwicklungen, Potentiale, Erwartungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 9/99, S. 12-21.

¹² Im Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project wird der Dritte Sektor in ausgewählten Ländern sowohl quantitativ in seiner ökonomischen Struktur erfasst als auch qualitativ in seinen historischen, gesellschaftlichen und politischen Dimensionen analysiert. In der ersten Projektphase (1990-1995) waren sieben Industrieländer sowie fünf Entwicklungsländer beteiligt. In der zweiten Projektphase konnte der Kreis der Länder auf mehr als 20 Projektteilnehmer erweitert werden. Zu den Ergebnissen vgl. *Salamon, Lester M./Anheier, Helmut K.*: Der Dritte Sektor. Aktuelle internationale Trends, Gütersloh 1999; *Anheier, Helmut K./Priller, Eckhard/Seibel,*

nissen der deutschen Teilstudie.¹³ Sie basieren u. a. auf einer Befragung von 2.240 dieser Organisationen¹⁴ aus dem gesamten Tätigkeitsspektrum des Dritten Sektors sowie auf bevölkerungsrepräsentativen Erhebungen zum ehrenamtlichen Engagement in Non-Profit-Organisationen.

Gemäß den Ergebnissen der deutschen Teilstudie des Johns Hopkins-Projekts zeichnet sich der Dritte Sektor der Bundesrepublik durch ein beachtliches ökonomisches Volumen aus.¹⁵ Bereits im Jahr 1990 tätigte der Sektor in den alten Bundesländern Ausgaben von rund 100 Mrd. DM. Dieser Wert hat sich 1995 unter Einbeziehung der neuen Bundesländer auf rund 135 Mrd. DM beträchtlich erhöht. Wenn man das ökonomische Gewicht des deutschen Non-Profit-Sektors in Arbeitsplätzen angibt, waren 1990, bezogen auf die alten Bundesländer, 1,3 Millionen Arbeitsplätze in diesem Sektor vorhanden, was einem Äquivalent von etwa einer Million Vollzeitarbeitsplätzen entspricht. Dies bedeutete einen Anteil von 3,7 % an der volkswirtschaftlichen Gesamtbeschäftigung. 1995 erreichte die Beschäftigung mit 1,4 Millionen Vollzeitäquivalenten für die alten und neuen Bundesländer einen Anteil von fast 5 % an der Gesamtbeschäftigung. Das Beschäftigungswachstum hat bis Ende der neunziger Jahre angehalten. Beispielsweise stieg im Bereich der Wohlfahrtsverbände von 1996 bis zu Beginn des Jahres 2000 die Anzahl der Beschäftigten um 4 %.¹⁶ Zu einem Wachstum von ebenfalls 4 % des gesamten Sektors im Zeitraum von Mitte 1999 bis 2000 gelangt eine andere Studie.¹⁷

Die dynamische Entwicklung des Sektors in Form regulärer Beschäftigungsverhältnisse zeigt sich insbesondere im Vergleich zu den beiden Konkurrenzsektoren Markt und Staat. Im Beobachtungszeitraum konnte nur der Dritte Sektor auf eine kontinuierliche

Wolfgang/Zimmer, Annette: Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel, Berlin 1997; Priller, Eckhard/Zimmer, Annette/Anheier, Helmut K.: Der Dritte Sektor in Deutschland, a.a.O.; Priller, Eckhard/Zimmer, Annette: Wohin geht der Dritte Sektor?, in: Priller, Eckhard/Zimmer, Annette (Hg.): Der Dritte Sektor international. Mehr Markt – weniger Staat?, Berlin 2001, S. 9-26.

¹³ Vgl. ebenda sowie Anheier, Helmut K./Priller, Eckhard/Seibel, Wolfgang/Zimmer, Annette: Der Dritte Sektor in Deutschland, a.a.O.

¹⁴ Die Erhebung fand im Rahmen des von der Hans Böckler Stiftung geförderten Projekts „Arbeitsplatzressourcen im Nonprofit-Sektor“ statt. Vgl. Zimmer, Annette/Priller, Eckhard: Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel. Abschlußbericht des Projekts der Hans Böckler Stiftung „Arbeitsplatzressourcen im Nonprofit-Sektor. Beschäftigungspotentiale, -strukturen und -risiken“, Ms., Münster 1999.

¹⁵ Vgl. Anheier, Helmut K.: Der Dritte Sektor in Zahlen: Ein sozial-ökonomisches Porträt, in: Anheier, Helmut K./Priller, Eckhard/Seibel, Wolfgang/Zimmer, Annette: Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel, Berlin 1997, S. 29-74; Zimmer, Annette/Priller, Eckhard: Der Dritte Sektor in Deutschland: Wachstum und Wandel, in: Gegenwartskunde 50, 2001, S. 121-147.

¹⁶ Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V.: Gesamtstatistik der Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege, Berlin 2001, S. 8.

¹⁷ Vgl. Dathe, Dietmar/Kistler, Ernst: Arbeit(en) in Betrieben des Dritten Sektors. Ergebnisse einer Sonderauswertung des IAB-Betriebspanels, Ms., Stadtbergen 2002, S. 22.

Beschäftigungszunahme zurückblicken, während sowohl im öffentlichen Bereich als auch in der Erwerbswirtschaft trotz der Erweiterung des Wirtschaftsraumes durch die neuen Bundesländer prozentual Einbußen zu verzeichnen waren. Zu dem zwischen 1990 und 1995 eingetretenen Wachstum des Sektors und der Zunahme der regulären Beschäftigungsverhältnisse haben der Aufbau und die Etablierung von Non-Profit-Organisationen in den neuen Bundesländern wesentlich beigetragen.¹⁸ Der Anteil des Non-Profit-Sektors der neuen Bundesländer konnte 1995 bereits mit rund 20 % des Gesamtumfangs des Sektors der Bundesrepublik beziffert werden. In den alten und neuen Ländern ist die Beschäftigungsstruktur des Dritten Sektors von Organisationen dominiert, die in den Kernbereichen sozialstaatlicher Dienstleistungserstellung, nämlich im Gesundheitswesen, im Bereich Soziale Dienste sowie im Bereich Bildung und Forschung tätig sind. In diesen drei Bereichen sind in Deutschland wie auch weltweit die regulären Beschäftigungsverhältnisse des Dritten Sektors konzentriert.

Allerdings wäre es nicht korrekt, ein Bild des Non-Profit-Sektors zu zeichnen, das für die neunziger Jahre nur eine Erfolgsbilanz wiedergibt. Arbeit in Non-Profit-Organisationen zeichnet sich durch unsichere, wenn nicht prekäre Beschäftigungsverhältnisse und eine defizitäre finanzielle Ausstattung aus. Die meisten Organisationen sehen sich aktuell mit einer ungesicherten Perspektive und dem Druck der ständigen Einwerbung von Mitteln konfrontiert.

Auf die angespannte ökonomische Lage der Non-Profit-Organisationen weisen u. a. die Ergebnisse der Befragung von Non-Profit-Organisationen¹⁹ hin. So war zum Befragungszeitpunkt 1998 jede dritte Organisation in finanziellen Schwierigkeiten. Diese wirtschaftliche Situation hatte durchaus Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation. In fast jeder fünften Organisation (17 %) war, wie die Tabelle zeigt, die Beschäftigtenzahl zwischen 1995 und 1997 zurückgegangen.

¹⁸ Vgl. *Priller, Eckhard*: Der Dritte Sektor in den neuen Ländern: initiativ, engagiert und erfolgreich, in: *Hinrichs, Wilhelm/Priller, Eckhard* (Hg.): *Handeln im Wandel. Akteurskonstellationen in der Transformation*, Berlin 2001, S. 173-197.

¹⁹ In einem postalisch an 8.400 Organisationen verschickten Fragebogen wurden die Organisationen zur Organisationsstruktur, zu ihren Aufgaben- und Tätigkeitsbereichen, zu Aspekten der Finanzierung und Mittelerschließung, zur Personal- und Beschäftigungssituation sowie zu Einschätzungen und Problemen ihrer Arbeit befragt. In die Auswertung konnten 2.240 verwertbare Fragebögen einbezogen werden. Vgl. *Zimmer, Annette/Priller, Eckhard*: *Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel*, a.a.O.

**Beschäftigungsentwicklung 1995-1997 und erwartete Beschäftigungsentwicklung
für die nächsten fünf Jahre in Non-Profit-Organisationen**

	Beschäftigungsentwicklung zwischen 1995 und 1997 (in Prozent)			In den nächsten fünf Jahren erwartete Beschäftigungsentwicklung* (in Prozent)		
	gestiegen	gleich geblieben	gefallen	steigend	gleich bleibend	fallend
Kultur	28	53	19	22	33	22
Sport	30	61	9	28	51	9
Freizeit	11	78	11	7	67	9
Bildung und Forschung	18	60	22	14	36	41
Gesundheitswesen	40	29	31	17	29	48
Soziale Dienste	39	44	17	23	33	26
Umwelt- und Naturschutz	35	56	8	30	40	16
Wohnungswesen und Beschäftigung	18	68	15	10	74	10
Bürger- und Verbraucherinteressen	23	61	16	15	37	26
Stiftungen	4	87	9	17	70	4
Internationale Aktivitäten	24	48	28	26	32	21
Wirtschafts- und Berufsverbände	13	64	24	10	59	25
Insgesamt	30	53	17	20	39	24

* Die restlichen Organisationen entschieden sich für die Kategorie „Kann man jetzt noch nicht sagen“. Datenbasis: WWU Münster/WZB – Organisationserhebung 1998 (n = 2.240).

Insgesamt ist im Beobachtungszeitraum aber dennoch ein Anstieg der Beschäftigung zu verbuchen, da gleichzeitig in jeder dritten Organisation (30 %) mehr Arbeitsplätze entstanden. Die größte Fluktuation ist in den Bereichen Gesundheitswesen und Soziale Dienste zu verzeichnen. Hier war der Anteil der Organisationen mit einem Arbeitsplatzzuwachs am höchsten, gleichzeitig verzeichnete das Gesundheitswesen den größten Anteil mit einer rückläufigen Entwicklung (31 %).

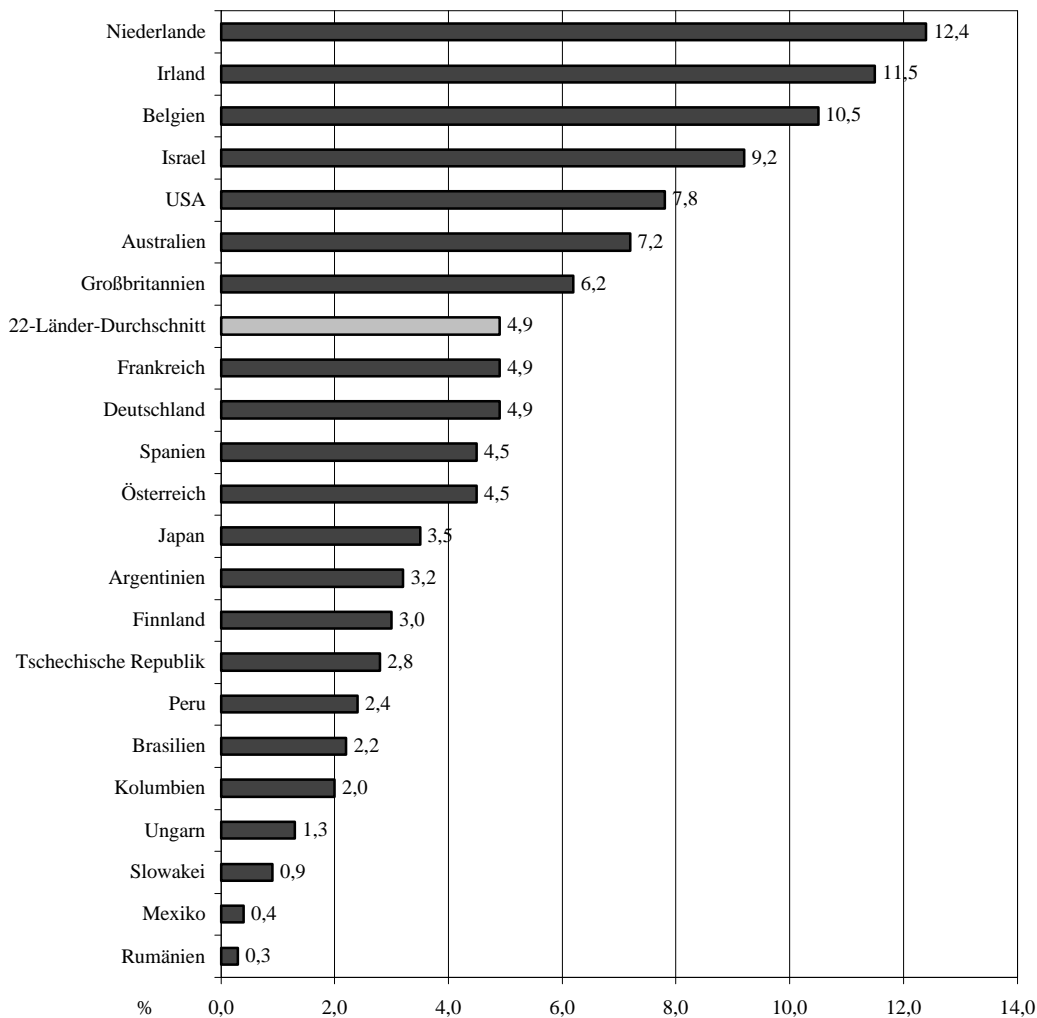
Bei ihrer Beschäftigungsprognose für die nächsten fünf Jahre ging mehr als die Hälfte der Organisationen (59 %) von einem steigenden (20 %) bzw. einem gleich bleibenden (39 %) Beschäftigungsumfang aus. Immerhin rechnete aber fast jede vierte Organisation mit einer fallenden Beschäftigtenzahl. Rund 16 % konnten zum Befragungszeitpunkt die künftige Entwicklung noch nicht einschätzen. Es ist allerdings alarmierend, wenn gerade im beschäftigungsintensiven Bereich des Gesundheitswesens fast jede zweite Organisation eine negative Tendenz erwartete. Dieses eher pessimistische Bild traf in diesem Umfang nur noch für den Bereich Bildung und Forschung zu. Dagegen wurde eine besonders günstige Beschäftigungsentwicklung im Umweltbereich wie auch im Freizeitbereich erwartet. Dabei handelte es sich offenbar um gewisse Entwicklungs- bzw. Nachholprozesse. Während in der Gesamtheit der Non-Profit-Organisationen 1997 rund zwei Drittel der befragten Organisationen (67 %) hauptamtliches Personal beschäftigten, traf dies im Umweltbereich auf jede zweite Organisation

(50 %) und im Freizeitbereich lediglich auf jede dritte Organisation (35 %) zu. Diese Angaben verdeutlichen, dass ein Teil der Organisationen sich ausschließlich auf ehrenamtliches Engagement stützt.

Beschäftigung im Dritten Sektor in international vergleichender Perspektive

Beim Dritten Sektor handelt es sich nicht nur in Deutschland, sondern auch international um einen Bereich von beachtlicher Größe. Dies machen die Ergebnisse der international vergleichenden Forschung deutlich. In Relation zur Gesamtbeschäftigung von 22 untersuchten Ländern waren 1995 fast 5 % der gesamten Erwerbstätigen außerhalb der Landwirtschaft in regulären Arbeitsverhältnissen beschäftigt. Für die einzelnen Länder ergab sich, wie folgender Abbildung zu entnehmen ist, durchaus ein differenziertes Bild.

**Anteil der Beschäftigten des Dritten Sektors an der Gesamtbeschäftigung 1995
in 22 Ländern (in Prozent)**



Quelle: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.

Im diesem Zusammenhang ist festzuhalten: Obwohl die Beschäftigungsanteile national sehr unterschiedlich sind, ist der Dritte Sektor in allen untersuchten Ländern in seiner wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Bedeutung weitaus größer als man bisher angenommen hatte.

Deutschland nimmt im 22-Länder-Vergleich eine Position ein, die genau dem Durchschnitt entspricht. Die Abbildung zeigt auch, dass nicht die Vereinigten Staaten, wie man lange Zeit vermutete, über den verhältnismäßig größten Non-Profit-Sektor verfügen. Vielmehr liegen hier kleine westeuropäische Länder – die Niederlande, Irland und Belgien – vorn.

Der Grund für die Spitzenposition dieser Länder – so ein weiteres wichtiges Ergebnis – ist vor allem in der engen Kooperation zwischen Staat und Drittem Sektor in diesen Ländern zu sehen. Sie erstreckt sich auf das gesamte Spektrum der Tätigkeitsfelder der Organisationen. In Deutschland bleibt diese enge Kooperation vor allem auf die Bereiche Gesundheitswesen und Soziale Dienste (Wohlfahrtsverbände) beschränkt. Aus den einzelnen Ländern liegt inzwischen eine Reihe von Erfahrungen vor, deren Anwendung in Deutschland sinnvoll ist. Folgende Beispiele sollen, stichpunktartig dargestellt, einen Eindruck vermitteln:

- In Italien hat sich die Situation für Dritte-Sektor-Organisationen in den neunziger Jahren durch die veränderte Haltung des Staates verbessert. Dazu haben vor allem die Neuregelung der gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie die Zusammenarbeit zwischen Staat und Dritte-Sektor-Organisationen auf Vertragsbasis beigetragen. Durch die Gründung zahlreicher Stiftungen (Stiftungsboom) hat sich in Italien der Kreis potentieller Zuwendungsgeber für die Organisationen beträchtlich verbreitert und die Möglichkeit, operativ für kurzfristig entstandene Projekte finanzielle Mittel zu erhalten, verbessert. Durch die Gründung und Tätigkeit von Sozialgenossenschaften bestehen des Weiteren effiziente Schnittstellen des Dritten Sektors zum Markt.
- In den Niederlanden basiert die hohe Beschäftigungsrate im Dritten Sektor vor allem auf funktionierenden Kooperationen über die Sektorengrenzen hinweg. Durch diese Kooperationen haben sich Netzwerkstrukturen herausgebildet, in denen Dritte-Sektor-Organisationen eine Schlüsselstellung bei der Organisation und Durchführung von Projekten vor Ort zukommt. Die Leistungen der Organisationen sind inzwischen fester Bestandteil der so genannten gemischten Wohlfahrtsökonomie.
- In Frankreich bestehen zwischen den Dritte-Sektor-Organisationen und den lokalen Behörden feste Partnerschaften bei der Bereitstellung von Dienstleistungen vor allem im sozialen, gesundheitlichen und kulturellen Bereich. Ende der neunziger Jahre wurde staatlicherseits die Beschäftigung von Frauen und Jugendlichen in Dritte-Sektor-Organisationen besonders unterstützt, um einen spürbaren Beitrag zur Integration von so genannten Problemgruppen zu leisten.

- Obwohl der schwedische Wohlfahrtsstaat mit seinen Einrichtungen und Diensten ein breites Spektrum von Leistungen erstellt, die in anderen Ländern von Dritte-Sektor-Organisationen bereitgestellt werden, haben die Organisationen in den neunziger Jahren einen starken Aufschwung erlebt. Besonders in der Form von Genossenschaften sind kleine Organisationen entstanden, die als Kindergärten, Eltern-genossenschaften oder Rehabilitationszentren in der Selbsthilfe Dienstleistungen im Sinne der Wohlfahrt „produzieren“. Die Expansion dieser Formen wurde durch den Staat bzw. die Kommunen mit dem Abschluss von Kontrakten und damit der Herstellung einer gewissen Planungssicherheit für die Organisationen unterstützt. Insgesamt vollzog sich im letzten Jahrzehnt in den schwedischen Dritte-Sektor-Organisationen eine Entwicklung von reinen Interessenorganisationen hin zu einem stärkeren Serviceangebot. Die damit einhergehende Professionalisierung führte zugleich zur Zunahme regulärer Arbeitsplätze.

Ausblick

Die internationalen Beispiele machen deutlich, wie die Rahmenbedingungen für den Dritten Sektor verbessert werden können. Neben gesetzlichen Regelungen erhalten die unmittelbaren Kooperationsbeziehungen zwischen dem Staat und den jeweiligen Dritte-Sektor-Organisationen zunehmendes Gewicht. Die Schaffung von Netzwerkstrukturen, die Nutzung vertraglicher Regelungen zur Erstellung von Leistungen und Beiträgen im Rahmen einer gemischten Wohlfahrtsökonomie sowie eine stärkere Orientierung auf Serviceleistungen sind die internationalen „Rezepte“ der letzten Jahre. Dies führt außer zu den dargestellten Ergebnissen zugleich zu einer stärkeren Vermarktlichung und der Bedeutungszunahme betriebswirtschaftlicher Aspekte bei den Dritte-Sektor-Organisationen. Letztlich geraten sie dabei allerdings in das Spannungsfeld zwischen Leitbild und Wirtschaftlichkeit, und die Folgen dieses Spagats sind gegenwärtig noch nicht in letzter Konsequenz auszumachen.

Inwieweit der zivilgesellschaftliche Diskurs für den Dritten Sektor eine Chance darstellt, aus diesem Spannungsfeld unbeschadet herauszukommen, ist gegenwärtig noch offen. Der tief greifende Wandel herkömmlicher Strukturen, den Veränderungen hin zur Zivilgesellschaft bringen können, bietet für den Dritten Sektor Möglichkeiten zur Überwindung bisheriger institutioneller Arrangements und zur Erschließung neuer Handlungsoptionen.

Der Dritte Sektor bzw. seine Organisationen müssen aus der Positionszuweisung als abhängige Variable (Bereich zwischen Staat und Markt und damit weder Fisch noch Fleisch) heraustreten, um als eigenständige Akteure und nach spezifischen Kriterien zu wirken. Der Sektor wird damit zu einem gleichberechtigten Partner, er steht auf gleicher Augenhöhe mit dem Staat, der Wirtschaft und den BürgerInnen bzw. der Familie. Die Beziehungen dieser Akteure der Zivilgesellschaft dürfen nicht durch Über- und Unterordnung, sondern müssen durch eine „echte“ Kooperation gekennzeichnet sein.

Ausblick

Auf dem Weg in den öffentlich geförderten Beschäftigungssektor (ÖBS)

An der Situation der Koordinierungsstelle gewerkschaftlicher Arbeitslosengruppen lässt sich sehr gut darstellen, wie dringend notwendig ein öffentlich geförderter Beschäftigungssektor ist: Nach drei Jahren ehrenamtlicher Tätigkeit starteten wir 1987 mit drei ABM-Stellen; inzwischen organisieren wir ein bundesweites Netzwerk von rund 1.200 Arbeitsloseninitiativen, -zentren und Beschäftigungsprojekten, haben unsere Dienstleistungen für Gewerkschaften und Initiativen ausgebaut, unterhalten ein Infotelefon für Ratsuchende und führen Aktionen und Kampagnen durch. Zwischenzeitlich waren wir mal sieben Beschäftigte, jetzt sind wir noch fünf. Unsere Situation unterscheidet sich nicht von der unzähliger gemeinwohlorientierter Projekte, in denen mit unermüdlichem Engagement und hohem persönlichem Einsatz gesellschaftlich wertvolle Arbeit geleistet wird.

Nach Ablauf der dreijährigen ABM-Förderung begann ein ständiger Überlebenskampf. Gewerkschaften gaben Zuschüsse und vereinbarten Dienstleistungen, Arbeitsministerien förderten Projekte, Tagungen wurden über EU-Mittel finanziert, Mitgliedsbeiträge und Spenden des Trägervereins sorgen für notwendige Eigenmittel. Doch die Grundfinanzierung einer solchen bundesweiten Einrichtung über Projektförderungen absichern zu wollen, ist abenteuerlich. Wenn wir dies bis auf ein halbes Jahr Unterbrechung durch Kurzarbeit dennoch fast 12 Jahre lang geschafft haben, kann man ahnen, welcher hoher Aufwand für eine nahtlose Weiterbeschäftigung der MitarbeiterInnen betrieben werden musste. Sie kennen das: Projektförderungen laufen in der Regel zwischen ein und drei Jahre, Bewilligungen verzögern sich, Fördertitel laufen aus, neue Förderprogramme müssen gefunden und die eigenen Vorhaben mit den Richtlinien in Übereinstimmung gebracht werden. Je nach Projektphase kostet das 30 bis 50 % der Arbeitszeit und -energie. Zeit und Energie, die für die eigentliche Arbeit fehlt – oder zusätzlich aufgebracht werden muss.

Aktuell befinden wir uns wieder in einer Finanzierungskrise. Ein dreijähriges, vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und von der Bundesanstalt für Arbeit gefördertes Projekt läuft im Sommer aus. Nachfolgeprojekte sind noch nicht bewilligt, der Fortbestand der Koordinierungsstelle ist ernsthaft gefährdet. Eine gewerkschaftliche Grundfinanzierung und eine kontinuierliche, verlässliche öffentliche Förderung würden uns helfen.

Wenn ich meine, dass wir von einem ÖBS (so unklar seine Ausgestaltung und Abgrenzung zum öffentlichen Dienst mir nach dieser Tagung auch erscheint) weiter entfernt sind denn je – ich weise nur auf den Rückgang von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen (ABM/SAM) hin – so heißt das nicht, dass wir ihn nicht nachdrücklich einfordern müssen. Denn wenn wir feststellen, dass auf der einen

Seite 6 bis 7 Millionen Arbeitsplätze fehlen, auf der anderen Seite wichtige gesellschaftliche Bedarfe nicht (mehr) erfüllt werden, dann kann eine vernünftige Antwort nur heißen: Ausbau statt Abbau der öffentlichen Dienstleistungen und zusätzlich eine öffentliche Förderung gemeinwohlorientierter Projekte und Aufgaben, die von Initiativen, Vereinen und Genossenschaften durchgeführt werden. Dazu gehört selbstverständlich auch eine gesellschaftliche Verständigung darüber, welche Arbeit wir zukünftig brauchen und wie wir sie auf alle Erwerbsfähigen verteilen können.

Was wir erleben, ist das genaue Gegenteil. Der so genannte „zweite Arbeitsmarkt“ wird zurückgefahren, arbeitsmarktpolitische Mittel sollen „wirtschaftsnah“ verwendet werden und durch die Subventionierung von Niedriglöhnen angeblich Arbeitsplätze schaffen. Leistungskürzungen nötigen Arbeitslose dann in diese Billigjobs. Doch das Job-AQTIV-Gesetz samt „Vermittlungsgutscheinen“, „Eingliederungsplänen“ und „Mainzer Modell“ wird sich bald als Flop erweisen. Außer ein paar Mitnahmeeffekten können all diese wohlklingenden Maßnahmen keine arbeitsmarktpolitische Wirkung zeigen, wenn millionenfach Arbeitsplätze fehlen, der Staat nicht investiert und die Wirtschaft auf Nachfrage wartet.

Also was können wir tun? Erst einmal Alternativen aufzeigen und sagen, wie sie finanzierbar sind. Wenn wir uns und weitere Menschen in Aktion bringen wollen, müssen wir eine konkrete Vorstellung davon haben, wie es gehen kann. Der nächste Schritt: Angebote für Aktivitäten machen. In Dortmund hat eine Arbeitsloseninitiative vor Jahren ein „work-klaui-Syndikat“ gegründet. Ich fand das bemerkenswert. Sie sind mit offenen Augen durch ihre Stadt gegangen und haben aufgezeigt, wo sinnvoll etwas getan werden kann. Symbolisch haben sie einige dieser Arbeiten medienwirksam an Ort und Stelle ausgeführt. Ich habe das hier auf dem Podium mal demonstriert; ein Baustellen-Absperrband markiert den Ort, ein Schild gibt Auskunft: An dieser Grundschule fehlt eine Ganztagsbetreuung = 8 Arbeitsplätze! Für solche und ähnliche Aktionen haben wir als Koordinierungsstelle Vorschläge entwickelt, stellen Muster-Flugblätter und Presseerklärungen zur Verfügung. Alles zu finden unter www.erwerbslos.de.

Warum nicht? Mit den Eltern der Kindertagesstätte oder Grundschule, im Ortsverein, mit Arbeitsloseninitiativen und anderen sozialen Vereinen usw. könnte nach und nach eine Liste mit all den Aufgaben und Tätigkeiten aufgestellt werden, für die ein gesellschaftlicher Bedarf besteht und die bisher nicht ausgeführt werden, weil sie nicht profitabel sind. Folgende Schritte würden sich anschließen: die Liste veröffentlichen, ein Bürgerbegehren starten (in einigen Städten Nordrhein-Westfalens erfolgreich praktiziert gegen Privatisierung der Stadtwerke), Unterschriften sammeln usw.

Parallel zu lokalen Aktionen braucht es übergreifende politische Bündnisinitiativen und Kampagnen. Angesichts der aktuellen Vorhaben zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe konzentrieren wir Arbeitslosengruppen uns auf eine Kampagne zum Erhalt der Arbeitslosenhilfe und für eine soziale Grundsicherung. Gleichzeitig sollten wir eine Initiative zum Ausbau der sozialstaatlichen Arbeitsmarktpolitik

anregen. Dies muss der allererste Schritt sein, damit gemeinwohlorientierte arbeitsmarktpolitische Projekte auch in Zukunft möglich sind.

Ich wünsche uns gemeinsam ein gutes Gelingen!

Perspektiven für den Einstieg in den öffentlich geförderten Beschäftigungssektor (ÖBS)

Lassen Sie mich mit einer etwas allgemeinen Formulierung beginnen, die aber zugleich auch meine Grundposition klarstellt: Die seit ca. 30 Jahren in den entwickelten Ländern stetig wachsenden Beschäftigungszahlen im Non-Profit-Sektor belegen einen Entwicklungstrend, den man als Versuch der sozialstaatlichen und demokratischen Zivilisierung des Kapitalismus bezeichnen kann. Die Non-Profit-Organisationen sind auch zu Hoffnungsträgern demokratischer Einhegung des profitgesteuerten Marktes und der politisch-bürokratisch gesteuerten Staatssphäre geworden. Ihr prägendes Merkmal ist die nicht primär am Profit, sondern am Bedarf ausgerichtete Leistungserstellung. Darin im Prinzip den Leistungen staatlicher Verwaltungen und Körperschaften ähnlich, unterscheiden sie sich von diesen als freiwillige und sich selbst verwaltende Assoziationen mit großer Fühlungsnähe zu konkreten Lebenswelten – auch in dieser Stadt.

Ansätze für einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor

Bereits im Jahre 1993 wurde von der damaligen Berliner Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen unter Leitung von Senatorin Dr. Christine Bergmann die Konzeption für einen ergänzenden Arbeitsmarkt vorgelegt. Vorgeschlagen wurde die Installierung eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors mit zum Teil erwerbswirtschaftlichem Charakter.

Die Gemeinsamkeiten des damaligen Vorstoßes mit der aktuellen Initiative der PDS sind nicht zu übersehen. Berlin ist bereits damals ein Vorreiter in der Arbeitsmarktpolitik gewesen. Das bietet heute Chancen für den Erfolg eines rot-roten arbeitsmarktpolitischen Projekts, das die Verbesserung der Infrastruktur für die Stadt mit dem Abbau der Arbeitslosigkeit verbinden will: Zwischen dem Berliner Senat und dem Landesarbeitsamt Berlin-Brandenburg besteht Einvernehmen, dass das ABM-Niveau von jahresdurchschnittlich 12.000 ArbeitnehmerInnen aufrechterhalten wird. Die Investitionen Berlins bei der Sanierung von Schulen, Kindertagesstätten, Kultur- sowie Freizeit- und Sporteinrichtungen sollen mit der vollen Ausschöpfung der Fördermöglichkeiten, die das Job-AQTIV-Gesetz bietet, verknüpft werden; insbesondere das neue Instrument der beschäftigungsschaffenden Infrastrukturförderung bietet Ansatzpunkte, um eine Steigerung des öffentlichen Investitionsvolumens mit einem gezielten Abbau der Arbeitslosigkeit zu verzahnen.

Stellenwert der Arbeitsmarktpolitik

Konsens ist allerdings auch, dass die Misere am Arbeitsmarkt durch aktive Arbeitsmarktpolitik allein nicht beendet werden kann. In Berlin werden neue, zusätzliche Dauerarbeitsplätze gebraucht. Auch die beste Förderpolitik stößt an Grenzen, wenn massenhaft Arbeitsplätze fehlen. Die Unternehmen sind und bleiben in der Pflicht, mehr Arbeitsplätze zu schaffen. Auch das ist durch entsprechende Rahmenbedingungen politisch abzustützen: Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik sind zwei Seiten ein und derselben Medaille.

Berliner Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation

Das Niveau der Arbeitslosigkeit in Berlin ist mit knapp 17 % nach wie vor doppelt so hoch wie in den westlichen Bundesländern. Allein vier von zwölf Berliner Bezirken haben eine Arbeitslosenquote von über 20 %. Ohne die Entlastung durch den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen des Landes Berlin und der Bundesanstalt für Arbeit wäre der Arbeitslosenbestand noch um mehr als 20 % höher.

Diese Entwicklung, vor allem aber die Entlastungsziffer verdeutlicht, dass sich unter diesen Bedingungen Arbeitsmarktpolitik nicht allein an den Übergängen in den ersten Arbeitsmarkt messen lassen darf. Eine ganz zentrale Funktion der Förderinstrumente ist es, Menschen in Beschäftigung zu halten, statt sie mittels Arbeitslosigkeit zu „entsorgen“. Das hat einen doppelten Effekt: Es hält die Menschen bereit für den ersten Arbeitsmarkt und es dient der sozialen Infrastruktur Berlins. Jugend- und Stadtteilarbeit, aber auch bürgerschaftliche Initiativen der Kinder- und Altenbetreuung und vieles andere mehr können mit den Instrumenten der Arbeitsförderung sicherlich nicht dauerhaft finanziert, aber angeschoben und gestützt werden.

Das *Plädoyer für den Auf- und Ausbau eines Non-Profit-Sektors (NPS)* ist das Plädoyer für eine soziale Steuerung des notwendigen wirtschaftlichen Strukturwandels in dieser Stadt. Ausgehend von regionalen/bezirklichen Wirtschafts- und Beschäftigungsanalysen müssen die Wertschöpfungs- und Einkommenskreisläufe stabilisiert und umgestaltet werden. Die Wachstumsschwäche und die (regionale) Arbeitslosigkeit können mit den herkömmlichen wirtschafts- und sozialpolitischen Instrumenten nicht überwunden werden. Meine inhaltlichen Vorstellungen zielen hier auf eine – zumindest teilweise – Überwindung des Gegensatzes von betriebswirtschaftlicher Logik und gesamtwirtschaftlicher Vernunft in Phasen struktureller Umbauzwänge. Sie zielen auf die Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Richtung struktur- und regional-spezifischer Konzeptionen. Sie basieren auf einer Reihe von Bedingungen: Ausarbeitung regionaler Beschäftigungsbilanzen, Verständigung auf regionale Leitbilder, Kooperation von Konzernen, Unternehmen, öffentlichem Sektor (Landesarbeitsamt, Kommune, Regionalverbände usw.) und Gewerkschaften.

Es gilt also, die Potentiale jenseits von Markt und Staat auszuschöpfen und der Non-Profit-Tätigkeit eine neue Entwicklungsdimension zu eröffnen. Schon die heute vorhandene Verteilung von Non-Profit-Organisationen zeigt, dass neben Ökologie und

Landschaftspflege vor allem die Bereiche Kultur/Erholung/Bildung/Forschung, Gesundheitswesen und soziale Dienste als Sektoren öffentlicher Beschäftigung in dieser Form in Frage kommen.

Ein kurzer Blick auf die aktuellen Vorstellungen der Bundesregierung zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Nach den Vorstellungen von Arbeitsminister Riester und dem neuen Chef der Bundesanstalt für Arbeit, Florian Gerster, soll ein Teil der für die neuen Bundesländer zur Verfügung stehenden Mittel für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) umgeleitet werden, um sie zumindest teilweise für die Subventionierung von (Niedriglohn-)Jobs auf dem ersten Arbeitsmarkt zu nutzen. Nach Angaben von Minister Riester sind die derzeit in den neuen Bundesländern eingerichteten rund 140.000 ABM-Stellen auf Dauer nicht zu halten. Zwar verteidigte auch Minister Riester den öffentlich geförderten Arbeitsmarkt überall dort, wo er für viele die einzige Alternative sei, aber nicht dort, wo er „auszufern“ drohe. Bislang war das Bundesministerium für Arbeit (BMA) stets für eine Weiterentwicklung und gegen eine Abschaffung dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments eingetreten. Insgesamt scheint allerdings ein Kurswechsel seitens des BMA vorzuliegen.

Vor dem Hintergrund der sich verschärfenden *finanzpolitischen Diskussionen* ist es also nunmehr zu einer Instrumentendiskussion gekommen, die sich auf die Eingliederungszahlen in den ersten Arbeitsmarkt einengt.

Indem aber der Erfolg der ABM einzig und allein an der Überführung in den ersten Arbeitsmarkt gemessen wird und diese Erfolge nicht durchschlagend erscheinen, gerät das Instrument in der öffentlichen Diskussion auf eine abschüssige Bahn und bekommt ein „Versager-Image“ zugeschrieben.

Im Gegensatz zur kurzfristigen Brückenfunktion der herkömmlichen ABM-Beschäftigung handelt es sich beim NPS um langfristige, qualifizierte Beschäftigungsverhältnisse zu tarifierten Bedingungen, allerdings mit der Spezifik, dass kein Profit erzielt werden muss. Die ganze Palette der Eigentumsformen – vom Privatunternehmen über die Genossenschaften bis hin zu den Sozialbetrieben in kommunaler Regie – könnte hier zum Zuge kommen.

Die Ausdifferenzierung der betrieblichen Rechtsformen ermöglicht eine Abstufung der Förderbedingungen: Bestimmte Betriebe könnten ihre Kosten voll ersetzt bekommen, andere könnten durch den Verkauf ihrer Leistungen einen Teil der Betriebskosten erwirtschaften. Die so eingesetzten öffentlichen Mittel haben einen großen Vorteil: Sie haben einen hohen Multiplikatoreffekt für die regionalen Wertschöpfungs- und Einkommenskreisläufe, denn sie unterliegen nicht der am Markt herrschenden Konkurrenz.

Leitbilder und Zielsetzungen der Berliner Arbeitsmarktpolitik

Zentrales Ziel Berliner Arbeitsmarktpolitik ist, alle Arbeitslosen, die kein existenzsicherndes Einkommen erzielen können, nicht nur durch Transferleistungen abzusichern, sondern sie auch durch Förderung zu aktivieren und ihnen dadurch die Teilhabe an der Gesellschaft zu ermöglichen. Im Vordergrund hat dabei die Integration in die existenzsichernde Erwerbsarbeit zu stehen.

Gemäß der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und PDS wird der Senat das Arbeitsmarktpolitische Rahmenprogramm des Landes – die Grundlage der Berliner Arbeitsmarktpolitik seit 1991 – straffen und neu konzipieren. Dabei werden die Grundsätze des Job-AQTIV-Gesetzes einbezogen und die Kofinanzierung der Mittel der Bundesanstalt für Arbeit – soweit wie möglich – verstetigt, um den Erhalt der sozial-kulturellen Infrastrukturpotentiale Berlins zu sichern.

An dem vom Land Berlin gewählten Ansatz der Bezirklichen Bündnisse für Wirtschaft und Arbeit wird festgehalten, wobei dem Land die Verantwortung für die gesamtstädtische Steuerung und Koordinierung obliegt. Es sollen Modellversuche mit dem Instrument „Stadtteil-/Produktivgenossenschaften“ gestartet werden. Zudem wird derzeit die Öffnung der Existenzgründungsrichtlinien auch für Genossenschaften geprüft. Es gilt, die Massenarbeitslosigkeit mit allen uns zu Gebote stehenden Mitteln zu bekämpfen – Arbeit hat eine Perspektive!

Statistische Daten zum Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern

(zusammengestellt von Stefan Wogawa)

1. Registrierte Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland – Jahresdurchschnitte und Quoten*

	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen-Anhalt	Sachsen	Thüringen
1994	178.842	143.600	225.435	323.370	190.405
	15,3	17	17,6	15,7	16,5
1995	164.608	132.850	208.149	293.699	172.149
	14,2	16,1	16,5	14,4	15
1996	187.051	147.786	234.451	322.322	191.013
	16,2	18	18,8	15,9	16,7
1997	218.148	168.364	270.444	374.139	217.675
	18,9	20,3	21,7	18,4	19,1
1998	220.380	171.106	272.133	382.796	209.225
	18,8	20,5	21,7	18,8	18,3
1999	223.037	163.052	272.144	379.672	189.387
	18,7	19,4	21,7	18,6	16,5
2000	224.924	162.998	272.100	387.734	193.610
	?	19	21,4	18,5	16,5
2001	233.588	167.938	264.500	399.115	194.078
	18,8	19,7	20,9	19	16,5

* in Prozent der abhängigen zivilen Erwerbspersonen

Quellen: Statistische Jahrbücher für die Bundesrepublik Deutschland 1998-2000, Statistik regional

2. Registrierte Langzeitarbeitslosigkeit in Ostdeutschland (Jahresdurchschnitt)

	Langzeitarbeitslose
1999	427.500
2000	456.000
2001	474.400

Quelle: Statistisches Bundesamt

3. Geförderte Beschäftigung in Ostdeutschland* (Jahresdurchschnitt)

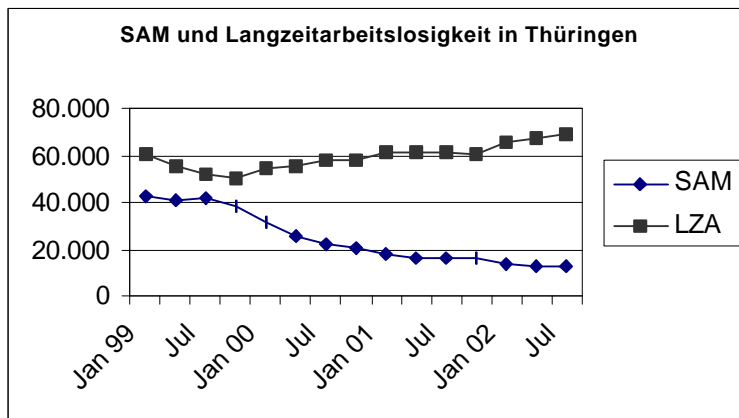
	Beschäftigte
1994	280.172
1995	312.265
1996	277.701
1997	234.546
1998	313.797
1999	348.062
2000**	243.600
2001	181.800

* einschl. produktiver Lohnkostenzuschuss, ab 1998 einschl. SAM

** ab 2000 gerundet

Quellen: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2000, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

4. SAM und Langzeitarbeitslosigkeit: Beispiel Thüringen



Quellen: Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur, eigene Berechnungen

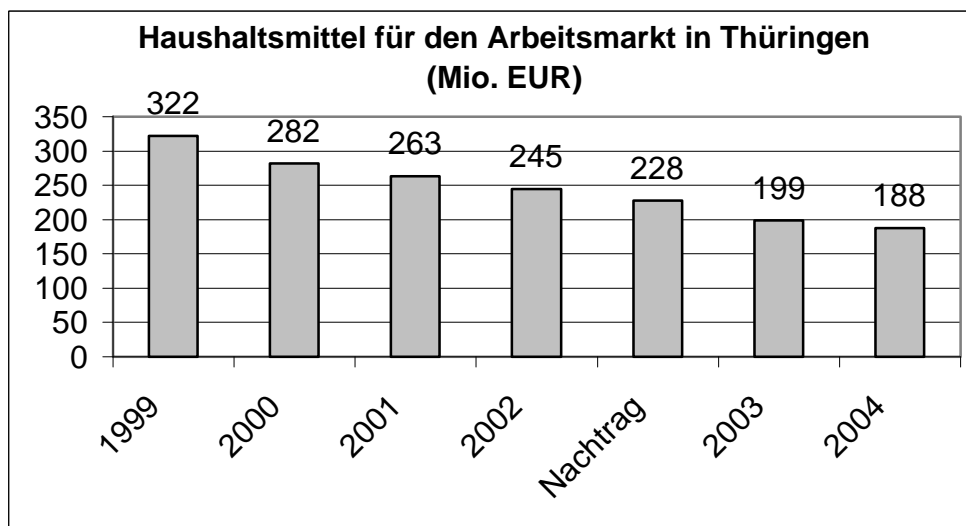
5. Haushalte der Arbeitsmarktpolitik (Mio. DM)

	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen-Anhalt	Sachsen	Thüringen*
2001	351,1	240,4	513,8	683,3	623,2
2002	290,1	248,5	414,6	470,9	556,3

* ohne Nachtragshaushalt

Quelle: PIW

6. Haushaltsmittel der Arbeitsmarktpolitik: Beispiel Thüringen* (Mio. Euro)



*Summe der drei großen Haushaltstitel: ESF, Landesarbeitsmarktprogramm, Arbeitsförderung Ost

Quellen: Freistaat Thüringen, eigene Berechnungen

7. Erwerbstätige am Arbeitsort in Ostdeutschland (in Tausend)

	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen-Anhalt	Sachsen	Thüringen
1999	1.067,1	761,3	1.083,5	1.987,3	1.083,7
2000	1.060,3	752	1.057,7	1.970,4	1.076,5
2001	1.037,5	731	1.037	1.940,9	1.056,3

Quelle: Arbeitskreis „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“

8. Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung: Beispiel Thüringen

	1998	1999	2000	2001	2002
SV-pflichtig Beschäftigte*	835.672	844.038	822.906	797.000**	778.100**

* jeweils Juniwerte

** vorläufiger Wert

Quellen: Thüringer Landesamt für Statistik, Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur, Landesarbeitsamt Sachsen-Anhalt/Thüringen