

iPEK – Publikationen Nr. 2/2008

„Ein-Euro-Jobs“ – Ihre Bedeutung für Arbeitsuchende mit Migrationshintergrund

Darstellung ausgewählter Ergebnisse eines empirischen Forschungsprojekts im Diakonischen Werk der Evangelischen Kirche im Rheinland

Nachdruck einer Sonderauswertung für die Kompetenzplattform „Migration, interkulturelle Bildung und Organisationsentwicklung“ an der Fachhochschule Köln

Michael Wiedemeyer

ISSN 1866 - 5675

2008

Inhalt

Vorbemerkung	2
1. Arbeitsgelegenheiten und deutscher Arbeitsmarkt	3
2. Die Diakonie-Studie – Anlass und Methode	7
3. Ausgewählte Ergebnisse	10
3.1. Struktur der Ein-Euro-Kräfte und Zielgruppenerreichung	10
3.2. Zugang in die Ein-Euro-Jobs und Zuweisungsprocedere	13
3.3. Maß der Zufriedenheit mit der Umsetzung der Ein-Euro-Jobs	16
3.4. Erwartungen an die Ein-Euro-Jobs und beobachtbare Effekte im Hinblick auf Erwerbsintegration	22
4. Ein kurzes Fazit	28
5. Literaturverzeichnis	30

Vorbemerkung

Dieser Bericht dokumentiert die Ergebnisse einer Sonderauswertung, die mit Datenmaterial aus einem umfangreichen empirischen Forschungsprojekt durchgeführt wurde. Das ursprüngliche Forschungsvorhaben zur „*Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten für Langzeitarbeitslose nach SGB II in Mitgliedseinrichtungen des Diakonischen Werks der Evangelischen Kirche im Rheinland*“ wurde vom Autor in den Jahren 2005 bis 2007 realisiert. Die empirischen Erhebungen wurden im März 2007 abgeschlossen; die Veröffentlichung der Auswertungsergebnisse erfolgte im Herbst 2007 (vgl. detailliert WIEDEMEYER/DIEMER 2007 A UND B).

Für die Kompetenzplattform „Migration, interkulturelle Bildung und Organisationsentwicklung“ an der Fachhochschule Köln wurde im Anschluss die hier kommentierte zusätzliche Auswertung vorgenommen. Dabei richtete sich der Fokus der Betrachtung besonders auf die Personengruppe der Menschen mit Migrationshintergrund. Den Verantwortlichen im Diakonischen Werk, Düsseldorf, sei dafür gedankt, dass sie dieser Sonderauswertung zugestimmt haben und den Verantwortlichen der Kompetenzplattform dafür, dass sie diese ermöglicht haben.¹

Angaben zum Autor

Michael Wiedemeyer ist Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler. Er verfügt über langjährige Forschungs- und Evaluationserfahrung zu Fragestellungen aus den Bereichen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Sozialmanagement und Migration. In diesen Themenfeldern hat er wiederholt Lehraufträge an verschiedenen Hochschulen wahrgenommen. Er ist derzeit im koelnInstitut iPEK tätig; dort koordiniert er den Bereich „Arbeit und Soziales“.

¹ Eine erste Fassung dieses Forschungsberichts findet sich als pdf-file auf den Internetseiten der Kompetenzplattform an der Fachhochschule Köln.
(vgl. www.kopf.ik-bildung.fh-koeln.de)

1. Arbeitsgelegenheiten und deutscher Arbeitsmarkt

Die **Arbeitsgelegenheiten**, umgangssprachlich eher als **Ein-Euro-Jobs** bekannt, sind das derzeit dominierende Instrument der deutschen Arbeitsmarktpolitik.² Sie kommen im Bereich des Sozialgesetzbuchs II (SGB II) zur Anwendung, d. h. sie richten sich an Langzeitarbeitslose bzw. an Menschen, die Arbeitslosengeld II beziehen. Eingeführt wurden sie auf der letzten Etappe der „Agenda 2010-Bemühungen“ der rot-grünen Bundesregierung zur Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik. Dies geschah im Kontext des 2005 in Kraft getretenen „vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (kurz: Hartz-IV-Gesetz).

Die Hartz-IV-Gesetzgebung hat(te) bekanntlich weitreichende Konsequenzen für die Verfasstheit der bundesdeutschen Sozialpolitik. Sie bewirkte die institutionelle Zusammenlegung der zuvor getrennten Systeme von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sowie die damit verknüpfte Einführung einer bedürftigkeitsabhängigen Grundsicherung für Arbeitslose (Arbeitslosengeld II). Die Arbeitsgelegenheiten wurden dem kommunalen Instrumentenkasten des früheren Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) entnommen und im § 16, Abs. 3 in modifizierter Form in das SGB II transferiert.³ Sie waren zunächst vorrangig als Instrument zur Aktivierung besonders arbeitsmarktferner Personengruppen gedacht. Da es aber als Konsequenz von Aktivierungsdoktrin und auf Erste-Arbeitsmarkt-Orientierung ausgerichteten „Reformdiskurses“ über die Jahre zu einem Rückbau der öffentlich geförderten Beschäftigung (Zweiter Arbeitsmarkt) gekommen ist, füllen die Arbeitsgelegenheiten zudem eine Lücke, die im Bereich Beschäftigung schaffender Instrumente für Langzeitarbeitslose entstanden ist (s. u.).

Seit ihrer Einführung wurden die Arbeitsgelegenheiten zügig ausgebaut. *Abbildung 1* verdeutlicht ihren zahlenmäßigen Zuwachs über die zurückliegenden drei Jahre (vgl. ergänzend BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT – FÖRDERSTATISTIK 2006 UND 2007). Bereits 2006 wurde allein im Bereich der Bundesagentur für Arbeit, d. h. bei den im Zuge der SGB II Reform neu geschaffenen Arbeitsgemeinschaften mit kommunalen Einrichtungen („ARGEn“), ein jahresdurchschnittlicher Bestand von 293.000 Ein-Euro-Jobs realisiert. In 2007 fällt der Wert mit ca. 280.000 Stellen geringfügig niedriger aus. Allerdings sind zur letzten Zahl noch einmal annähernd 40.000 Ein-Euro-Jobs hinzuzuzählen, die im Bereich der so genannten Optionskommunen realisiert werden.⁴ Die Bestandszahlen allein machen die Dimension

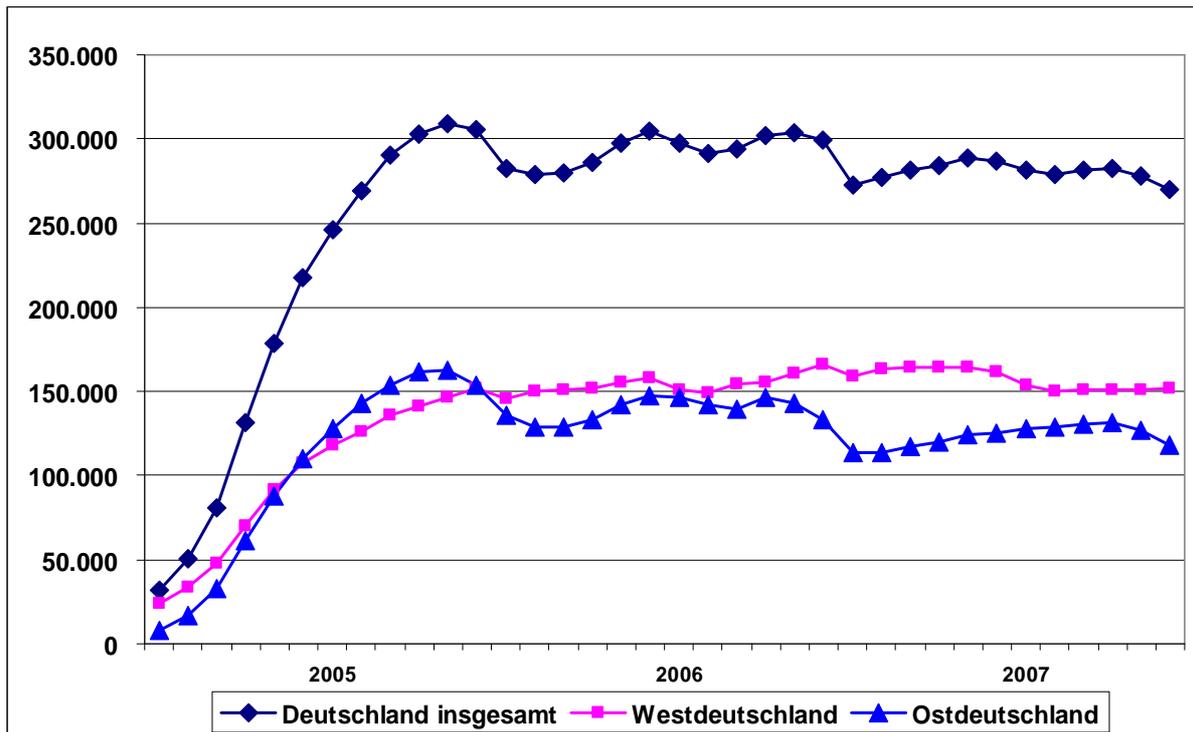
² Die beiden Begriffe „Arbeitsgelegenheit“ bzw. „Ein-Euro-Job“ werden in diesem Text weitgehend synonym verwandt, obgleich sie streng genommen nicht deckungsgleich sind (vgl. bspw. die detaillierte Darstellung zu den inhaltlichen und rechtlichen Aspekten der unterschiedlichen Termini bei: STAHLMANN 2006: BES. S. 24ff). Mit „Arbeitsgelegenheit“ kommt die formalrechtlich korrekte Bezeichnung aus dem SGB II (§16, Abs. 3) zur Anwendung. Zu unterscheiden sind dabei die „Beschäftigung ohne Arbeitsvertrag mit Mehraufwandsentschädigung“ und die weitaus seltener realisierte „Arbeitsgelegenheit in Entgeltvariante“, also die Version mit sozialversicherungspflichtigem Arbeitsverhältnis. Von der Praxis der erstgenannten Mehraufwandspauschale (in Höhe von 1 bis 2 Euro) leitet sich der Begriff „Ein-Euro-Job“ ab, der im allgemeinen Sprachgebrauch dominiert.

³ Inwiefern § 16, Abs. 3 SGB II eine überarbeitete Fassung des § 19 BSHG darstellt oder doch aber ein grundlegend anderes Konstrukt ist, wird unter Sozialrechtlern kontrovers diskutiert. Auf diese Debatte soll hier nur hingewiesen werden. Die Fragestellung ist insofern von erheblichem Interesse, da sich hinter den rechtlichen Auslegungsfragen handfeste Auswirkungen im Hinblick auf die Umsetzungsspielregeln für dieses Instrument verbergen (vgl. u. a. STAHLMANN 2006, S. 44ff; KRAHMER/SPINDLER 2005).

⁴ Zu unterscheiden sind einerseits 370 Kreise, in denen die Bundesagentur für Arbeit gemeinsam mit den kommunalen Trägern – im Rahmen der neu institutionalisierten „Arbeitsgemeinschaften (ARGEn)“ – die arbeitsmarktpolitischen Eingliederungsleistungen für Arbeitslosengeld-II-

dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments jedoch nur unzureichend deutlich. Im Verlauf des Jahres 2007 wurden insgesamt rund 800.000 Neuzugänge, d. h. Eintritte von Menschen in Arbeitsgelegenheiten, gezählt (Angaben zu ARGEn sowie Optionskommunen). Dies zeigt, dass die Ankündigung des für die SGB-Reform seinerzeit fachlich zuständigen Ressortministers, Wolfgang Clement, aus dem Jahr 2004, nämlich „für 600.000 bis 700.000 Menschen Beschäftigung in Ein-Euro-Jobs schaffen zu wollen“, nicht so realitätsfern war, wie sie ursprünglich anmutete.

Abbildung 1: Arbeitsgelegenheiten in Deutschland 01/2005 bis 12/2007
(Bestandszahlen für Rechtskreis SGBII, ohne Optionskommunen)



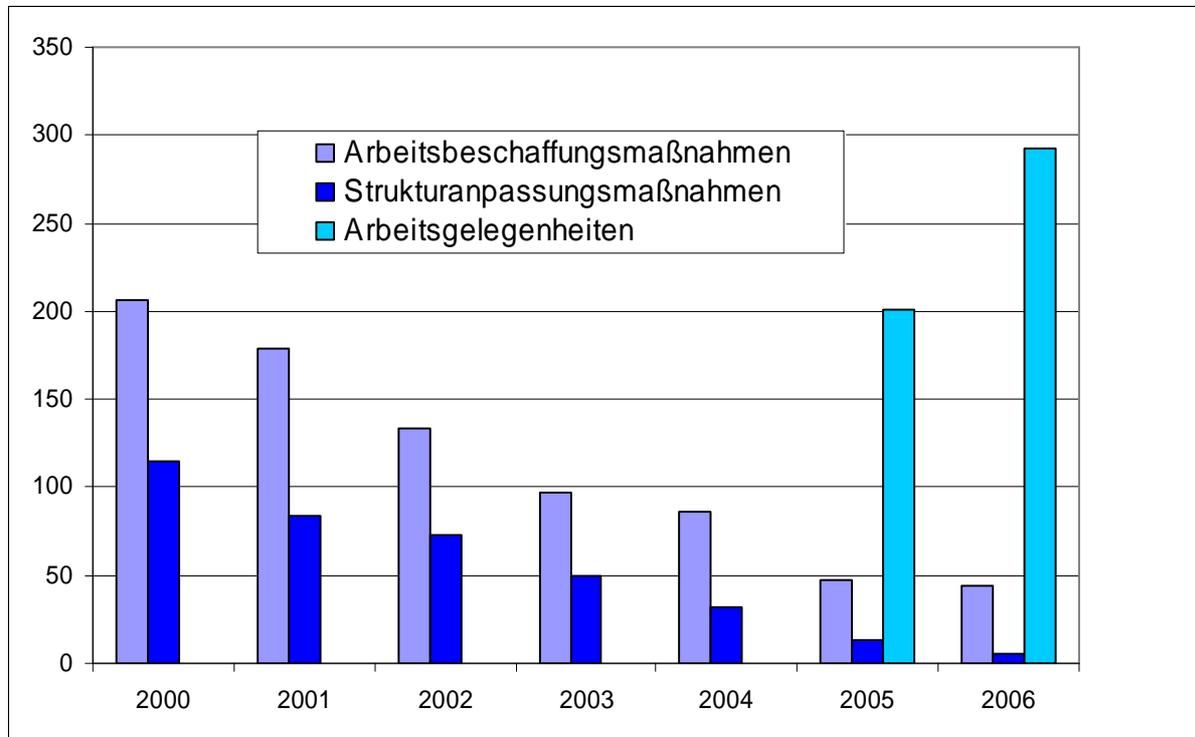
QUELLE: DATEN DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (STAND: FEB. 2008; DIE DATEN FÜR NOV. UND DEZ. 2007 SIND VORLÄUFIG)

Eine erweiterte Betrachtung macht allerdings deutlich, dass dem numerischen Ausbau der Ein-Euro-Jobs ein Abbau anderer arbeitsmarktpolitischer Instrumente vorausging bzw. diesen weiter begleitet. *Abbildung 2* zeigt dies exklusiv für den Bereich der so genannten „Beschäftigung schaffenden Maßnahmen“ im Bereich der Bundesagentur für Arbeit. Die Arbeitsgelegenheiten (und darunter dominierend diejenigen in der Mehraufwandsvariante) machen an der Gesamtheit solcher Maßnahmen, die im Rahmen von SGB II und SGB III umgesetzt werden, mittlerweile (Ende 2007) einen Anteil von rund 90 % aus. Die in früheren Jahren vorrangigen Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen (ABM, SAM) sind mittlerweile weitgehend an den Rand gedrängt. Im Zuge dieser Entwicklung haben die Arbeitsgelegenheiten den ihnen ursprünglich zugeordneten Charakter, als Ultima Ratio für „arbeitsmarktferne erwerbsfähige Hilfebedürftige“ ein strikt nachgeordnetes Instrument der Arbeitsmarktpolitik zu sein,

Empfänger verantwortet. Daneben finden sich insgesamt 69 „Optionskommunen“, bei denen dies in ausschließlicher Zuständigkeit zugelassener kommunaler Träger geschieht.

längst abgelegt. Inwieweit dies beschäftigungspolitisch wünschenswert und effektiv ist, sei an dieser Stelle dahingestellt.

Abbildung 2: Beschäftigung schaffende arbeitsmarktpolitische Instrumente in Deutschland 2000-2006 (im Bereich der BA, Bestandszahlen, in Tsd.)



QUELLE: DATEN DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT

Bilanzierend ist die über die letzten Jahre umgestrickte bundesdeutsche Arbeitsmarktpolitik so zu charakterisieren: Im Jahresverlauf werden derzeit mehr Personen erreicht als dies vor Beginn der Hartz-Aktivitäten, bspw. noch im Jahr 2000, der Fall war. Andererseits hat das Gesamtvolumen an angebotenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Jahresdurchschnitt tendenziell abgenommen. Wie ist dieses widersprüchlich erscheinende Fazit zu erklären? Ein weit reichender Struktureffekt kommt hier zum Tragen. Im Zuge der Aktivierungsstrategie hat sich die Gewichtung bei der Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente verschoben. Zwei Tendenzen sind zu beobachten: Es hat eine Umorientierung von längerfristigen Maßnahmen wie ABM, SAM und FbW (Förderung der beruflichen Weiterbildung) hin zu Maßnahmen mit deutlich kürzeren Laufzeiten (Trainingsmaßnahmen, Arbeitsgelegenheiten) mit entsprechend höherem Durchlauf an Personen stattgefunden. Zudem ist in den längerfristig ausgerichteten Maßnahmen, wie bspw. FbW, die durchschnittliche Verbleibsdauer der Teilnehmenden gesenkt worden.

Darüber hinaus gibt es eine Verschiebung von vorgeblich untauglichen Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes (wie ABM und SAM) hin zu Instrumenten mit unmittelbarer Ausrichtung auf den Ersten Arbeitsmarkt (wie Eingliederungszuschüsse, Existenzgründungsförderung). Der quantitative Rückgang im Gesamtangebot der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wird umso offenkundiger, wenn die vormals kommunalen arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten im BSHG-Kontext (vor allem „Arbeit statt Sozialhilfe“ und „gemeinnützige Arbeitsgelegenheiten“), die noch im Jahr 2004 in sechsstelliger Größenordnung realisiert wurden, berück-

sichtigt werden.⁵ Zwischenzeitlich sind diese vormals kommunalpolitischen Aktivitäten in den SGB II-Rechtskreis transformiert worden und nunmehr in der Gesamtzahl der „neuen“ Arbeitsgelegenheiten enthalten.

In groben Zügen ist damit die allgemeine arbeitsmarktpolitische Gemengelage charakterisiert, innerhalb derer die so genannten Ein-Euro-Jobs binnen kurzer Zeit zu einem, wenn nicht zu dem zentralen Instrument geworden sind. Speziell für die Gruppe der arbeitsmarktfernen und langzeitarbeitslosen Menschen im SGB II-Bereich gibt es derzeit kein alternatives Angebot, das auch nur annähernd gleichrangig wäre.

⁵ So beziffert das IAB die Zahl der sozialen Arbeitsgelegenheiten in kommunaler Trägerschaft für das Jahr 2004 auf durchgängig 210.000. Vgl. ALLMENDINGER/EICHHORST/ WALWEI 2005: S. 49.

2. Die Diakonie-Studie – Anlass und Methode

Das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche im Rheinland⁶ ist in dieser Region, ebenso wie bundesweit, einer der Hauptakteure bei der Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten. Gegen Ende des Jahres 2004 hat es innerhalb des diakonischen Wohlfahrtsverbands eine intensive und in Teilen kontroverse Debatte dazu gegeben, wie mit dem seinerzeit im Zuge der Reform des Sozialgesetzbuches II neu auf den Weg gebrachten arbeitsmarktpolitischen Instrument der Ein-Euro-Jobs umzugehen sei. Im Ergebnis dieses Prozesses wurden Mindeststandards formuliert, die die Umsetzungspraxis in Diakonieeinrichtungen leiten sollen (vgl. DIAKONISCHES WERK RHEINLAND O. J.).

Zusätzlich dazu wurde im Sommer 2005 eine Forschungsstudie in Auftrag gegeben, die genaueren Aufschluss und detaillierte Erkenntnisse über die Umsetzungspraxis von Arbeitsgelegenheiten bei Mitgliedseinrichtungen der Diakonie Rheinland liefern sollte.⁷ Die Studie, die auch diesem Text zugrunde liegt, wurde im Zeitraum Oktober 2005 bis März 2007 durchgeführt. Zu Forschungszwecken wurden in den drei Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz sowie Saarland insgesamt 21 Beschäftigungsträger in 14 Standorten teils mehrfach aufgesucht. Realisiert wurde eine zweistufige Erhebungsstrategie, in der verschiedene empirische Instrumente zum Einsatz kamen (vgl. *die Übersicht „Durchgeführte empirische Forschungsarbeiten“*). Mittels eines differenzierten Sets quantitativer und qualitativer Erhebungsinstrumente wurden einerseits Beschäftigungsträger befragt, also die Betriebe und Einrichtungen, die die Arbeitsgelegenheiten vor Ort umsetzen; andererseits wurden TeilnehmerInnen an diesen Maßnahmen, d.h. die „Ein-Euro-Kräfte“, interviewt. Besonders der letztere Erhebungszugang, der einen Großteil der Forschungsarbeit ausmachte, stellt einen originären Beitrag in der Forschungslandschaft dar. Damit stellte sich die Diakonie der Beurteilung ihrer Qualitätsstandards durch die eigenen Kunden.

Im Frühjahr 2006 wurden zunächst ausführliche Interviews mit Führungskräften bei acht ausgewählten diakonischen Beschäftigungsträgern geführt. Ergänzt wurde diese erste Erhebungsrunde durch die Sonderauswertung einer schriftlichen Befragung, die die nordrhein-westfälischen Wohlfahrtsverbände Ende 2005 flächendeckend bei ihren Mitgliedseinrichtungen durchgeführt hatten. Aus diesen beiden Trägerbefragungen wurden erste Ergebnisse sowie Hypothesen für das weitere Vorgehen gewonnen.

Im nächsten Schritt wurde im Sommer 2006 eine in ihrer Umsetzung ausgesprochen aufwändige Befragung von Personen in Arbeitsgelegenheiten durchgeführt. Insgesamt wurden 263 „Ein-Euro-Kräfte“ in Einzelgesprächen mittels eines standardisierten Fragebogens interviewt.⁸ Im Februar 2007 fand dann bei diesem

⁶ Der Einfachheit halber wird in diesem Text zumeist die verkürzte Schreibweise „Diakonisches Werk Rheinland“ verwandt oder es wird allgemein von der „Diakonie“ gesprochen. Aus formalen Gründen sei darauf hingewiesen, dass die korrekte Formulierung lautet: „Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche im Rheinland“. Dessen Einzugsbereich erstreckt sich über Teile von Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland sowie Hessen.

⁷ Diese Studie wurde vom Diakonischen Werk Rheinland an das Klaus Novy Institut in Köln vergeben. Dort wurde die konzeptionelle Entwicklung sowie die Leitung und Umsetzung des Forschungsvorhabens von Michael Wiedemeyer verantwortet.

⁸ Mit Blick auf den zu befragenden Personenkreis, die Sensibilität des zu behandelnden Themas und nicht zuletzt wegen des eigenen weit gefassten Erkenntnisinteresses hatte das Forschungsteam frühzeitig von einer schriftlichen oder auch einer Gruppen-Befragung Abstand genommen. Stattdessen wurden alle Interviews „face to face“ im Einzelgespräch vor Ort bei den jeweiligen Trägern

Personenkreis eine telefonische Nacherhebung statt, mit der noch einmal annähernd 50% der Erstbefragten (127 Personen) erreicht wurden. Mit dieser Telefonbefragung wurde die Teilnehmererstbefragung um die Dimension der Längsschnittanalyse erweitert.

Die nachfolgend präsentierten Ergebnisse der Sonderauswertung speisen sich überwiegend aus dem durch diese beiden Teilnehmerbefragungen gewonnenen empirischen Material. Dabei wurde eine tiefer gehende Differenzierung der Ergebnisse vorgenommen, insofern speziell die Antworten der Arbeitsuchenden mit Migrationshintergrund herausgearbeitet und ausgewertet wurden (*vgl. nachfolgend Kapitel 3.1*).

Was die Verallgemeinerbarkeit der erhobenen Daten betrifft, lässt sich für die Teilnehmerbefragung folgendes sagen: Die befragte Stichprobe von 263 Ein-Euro-Kräften macht einen Anteil von mindestens 3%, vermutlich aber eher rund 5% der zum Befragungszeitpunkt insgesamt stattfindenden Arbeitsgelegenheiten im Zuständigkeitsbereich des Diakonischen Werks Rheinland aus.⁹ Bezogen auf die Gesamtzahl an Arbeitsgelegenheiten in den aufgesuchten Bundesländern hat die Stichprobe einen Umfang von immerhin 0,5%. Das bedeutet: Die Erhebung ermöglichte für das Diakonische Werk im Rheinland verlässliche Ergebnisse, die auf einer hohen anteiligen Quote befragter TeilnehmerInnen fußen. Aber auch für weiter reichende, den Verbandshorizont übergreifende Aussagen ist eine vergleichsweise solide Datenbasis gegeben. Gleichwohl ist natürlich Repräsentativität im strengen empirischen Sinne nicht gegeben.

und Einsatzstellen durchgeführt. (zu den Vor- und Nachteilen dieser empirischen Vorgehensweise vgl. bspw. HÄDER 2006: BES. S. 206FF)

⁹ Es ist nicht einfach, die Stichprobengröße in Relation zu einer Grundgesamtheit zu setzen. Es liegen keine wirklich verlässlichen Angaben dazu vor, wie viele Einsatzstellen bzw. Teilnehmer an Arbeitsgelegenheiten es im Bereich des Diakonischen Werks Rheinland zu einem bestimmten Zeitpunkt gibt. Daher ist man auf die Bestimmung möglichst plausibler Näherungswerte angewiesen (vgl. vertiefend WIEDEMEYER/DIEMER 2007: Bd. 1, S. 27FF).

Übersicht: Durchgeführte empirische Forschungsaktivitäten

Umsetzungs- zeitraum	Aktion	Erhebungsinstrument
Befragungen von Beschäftigungsträgern		
Nov. 2005	(1) Monitoringerhebung der Wohlfahrtsverbände NRW; Sonderauswertungen für Diakonie Rheinland	Fragebogen für schriftliche Beantwortung (quantitative Erhebung)
Jan. – Feb. 2006	(2) Intensivbefragung von 8 ausgewählten Diakonieträgern	Leitfaden für persönliche Interviews (qualitative Erhebung)
Befragungen von TeilnehmerInnen an Arbeitsgelegenheiten		
Juli – Sept. 2006	(3) Intensivinterviews mit 263 „Ein-Euro-Kräften“ bei 16 Trägern (Erstbefragung)	Fragebogen für face-to-face-Interviews (primär quantitative Erhebung)
Feb. 2007	(4) Zweitbefragung (Telefon) von 127 Interviewpartnern (ca. 50% der Erstbefragten)	Fragebogen für Telefoninterviews (quantitative Erhebung)
Ergänzend:		
gesamte Laufzeit	Sekundäranalysen; Reflexionsworkshops; Expertengespräche und -interviews	
März – Okt. 2007	Gesamtauswertung und Erstellung des Abschlussberichts für Diakonisches Werk Rheinland	

Sept. 2007 - Febr. 2008	Sonderauswertung für Fachhochschule Köln: "Zur Bedeutung der Arbeitsgelegenheiten für Arbeitsuchende mit Migrationshintergrund" - Erstellung Forschungsbericht
-------------------------------	---

3. Ausgewählte Ergebnisse

Nachfolgend werden einzelne Ergebnisse der empirischen Auswertungen dargestellt. Für die Auswahl der hier behandelten Fragestellungen ist ausschlaggebend, dass sie im Kontext der Arbeitsgelegenheiten und der ihre Umsetzung begleitenden arbeitsmarktpolitische Debatte Relevanz besitzen und dass zudem das empirische Material ausreichend differenzierte Aussagen im Hinblick auf das Distinktionsmerkmal „Migrationshintergrund“ erlaubt.

3.1. Struktur der Ein-Euro-Kräfte und Zielgruppenerreichung

Die Arbeitsgelegenheiten, insbesondere jene in der Mehraufwandsvariante, sollen entsprechend ihrer ursprünglichen Konzeption als „nachrangiges“ Förderinstrument bevorzugt Personen mit besonderer Arbeitsmarktferne, d. h. solchen, die schon sehr lange arbeitslos sind und geringe Wiederbeschäftigungschancen haben, zugewiesen werden. Die Beschäftigungsbefähigung dieser schwer vermittelbaren Arbeitslosen soll durch die Ein-Euro-Jobs verbessert werden. Zu den anvisierten Zielgruppen gehören Langzeitarbeitslose, Unter-25-Jährige sowie Über-50-Jährige, formal Geringqualifizierte, gesundheitlich Beeinträchtigte; hierunter besonders Frauen sowie Menschen mit Migrationshintergrund.

In bisherigen Evaluationsstudien ist umstritten, ob die Arbeitsgelegenheiten als Konsequenz der bisherigen Vergabep Praxis diese Zielgruppen auch tatsächlich in ausreichendem Umfang erreichen. Während einige Autoren dies in Zweifel ziehen (vgl. u. a. WOLFF/HOHMEYER 2006; HOHENDANNER 2007; HOHMEYER/JOZWIAK 2008), sehen andere mit Blick auf den hohen Anteil Langzeitarbeitsloser eine ausreichende Konzentration der Vergabe an die Zielgruppen (vgl. bspw. KETTNER/REBIEN 2007, S. 27 ff). Letztlich bleibt die Beurteilung dieser Fragestellung abhängig vom eingenommenen Blickwinkel. Einerseits ist für Westdeutschland zu konstatieren, dass die Einbeziehung von Menschen mit langen Phasen ohne Erwerbsarbeit und von Menschen mit geringen beruflichen Qualifikationen anteilig in größerem Umfang gewährleistet ist¹⁰. Dies bedeutet, dass aufgrund der deutlich gestiegenen Fallzahlen erheblich mehr Benachteiligte aus besonders arbeitsmarktfernen Personenkreisen einbezogen werden können als dies in früheren Zeiten im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) der Fall war. Andererseits fällt jedoch auf, dass bestimmte Gruppen noch nicht einmal im Umfang ihrer Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit Berücksichtigung finden, geschweige denn in besonderer Weise gefördert werden. So sind in Westdeutschland Frauen erheblich unterrepräsentiert: Während ihr Anteil an allen Arbeitslosen im SGB II-Rechtskreis bei 45% liegt, betrug ihre Quote bei den Zugängen in Arbeitsgelegenheiten im Jahr 2006 nur 35%. Auch was die Berücksichtigung der Zielgruppe Arbeitslose mit Migrationshintergrund betrifft, sind Zweifel anzumelden(s. u.).

In Tabelle 1 wird die Struktur der Ein-Euro-Kräfte für einige Dimensionen (Geschlecht, Alter, Migrationshintergrund, berufliche Ausbildung) aufgeschlüsselt. Dabei werden Daten für Westdeutschland insgesamt, für das Diakonische Werk Rheinland sowie die entsprechenden Quoten für die beiden in der Studie durchgeführten Teilnehmerbefragungen einander gegenübergestellt. Zum Merkmal Migrationshintergrund fällt dabei der Differenzierungsgrad der Angaben in den

¹⁰ Zu Vergleichszwecken werden in diesem Text verschiedentlich Daten für Westdeutschland herangezogen. Die ostdeutsche Situation findet keine Berücksichtigung, da sich die Arbeitsmarktlage wie auch der Einsatz der Arbeitsgelegenheiten dort strukturell anders darstellen (vgl. dazu u. a. KETTNER/REBIEN 2007, S. 24 ff).

verschiedenen statistischen Quellen sehr unterschiedlich aus. (*Dieser Aspekt sowie die Herkunft der ausgewiesenen Daten werden in den Quellenangaben zur Tabelle näher erläutert*). Von den 263 in der Ersterhebung der zugrunde liegenden Studie befragten TeilnehmerInnen verfügten 97 Personen (37%) über einen Migrationshintergrund. Unter der Gesamtzahl der Befragten fanden sich 13% AusländerInnen, 14% SpätaussiedlerInnen und 10% sonstige Deutsche mit Migrationshintergrund. In der Telefonbefragung wurden anteilig weniger Personen mit Migrationshintergrund erreicht, nämlich insgesamt 31% aller Befragten.

Die teils eklatante Schlechterstellung der Menschen mit Migrationshintergrund, und besonders bestimmter Ausländergruppen, im deutschen Erwerbssystem ist zwischenzeitlich durch viele – auch international vergleichende – Studien belegt.¹¹ Bemerkenswert vor diesem Hintergrund ist, dass die arbeitsmarktpolitische Zielsetzung, diesen Personenkreis bei der Umsetzung der Arbeitsgelegenheiten in besonderer Weise zu berücksichtigen, weitgehend verfehlt wird.

22,5% aller Arbeitslosen im SGB II-Rechtskreis waren im Frühjahr 2007 (*Zeitpunkt der abschließenden Erhebung in diesem Forschungsprojekt*) in Westdeutschland als Ausländer registriert. Spätaussiedler und Deutsche mit Migrationshintergrund sind hierbei gar nicht miterfasst. Die anteilige Quote der Ausländer bei den Zugängen in Arbeitsgelegenheiten beträgt aber lediglich 14%. Sie werden also nicht über-, sondern im Gegenteil unterproportional berücksichtigt. Die Situation im Diakonischen Werk ist weitgehend deckungsgleich zur westdeutschen Situation. Berücksichtigt man zusätzlich die Spätaussiedler und deren Einbindung in die Ein-Euro-Jobs ergibt sich, dass etwas mehr als ein Fünftel aller Arbeitsgelegenheiten in Westdeutschland wie in der Diakonie von diesen beiden Gruppen besetzt werden. In den für diese Studie erhobenen Daten finden sich Indizien dafür, dass in der Umsetzungspraxis der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen eine gewisse „Verdrängung“ zulasten der Ausländer durch die Berücksichtigung von Spätaussiedlern stattgefunden hat.¹²

¹¹ Vgl. die Übersicht in LEENEN/SCHWEITZA/WIEDEMAYER 2006: S. 17 ff. Aktuell zeigen dies eine Reihe neuerer Publikationen wie u. a.: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION 2007; BRÜCKER/RINGER 2008; KONSORTIUM BILDUNGSBERICHTERSTATTUNG 2006; MINISTERIUM FÜR ARBEIT NRW 2008; OECD 2008.

¹² Während die Spätaussiedler nur einen Anteil von rund 1% an allen Arbeitslosen ausmachen, partizipieren sie mit 7-8% an den Arbeitsgelegenheiten.

Tabelle 1: Teilnehmende an Arbeitsgelegenheiten nach ausgewählten personenbezogenen Strukturmerkmalen (Angaben in Prozent)

Merkmal	Referenzdaten		Eigene Erhebungen***	
	West-deutschland 2006*	Diakonie Rhein-land NRW 11/2005**	Teilnehmer-erstbefragung 07-09/2006	Teilnehmer-zweitbefragung 02/2007
Geschlecht				
männlich	65	63	67	61
weiblich	35	37	33	39
Alter (in Jahren)				
15 bis 24	24	17	9	6
25 bis 29	11		8	8
30 bis 39	22	25 - 54 Jahre:	27	29
40 bis 49	27	70	30	27
50 bis 54	10	50 - 64 Jahre:	14	17
55 bis 64	7	13	11	13
Migrationshintergrund****				
AusländerInnen	14	(23)	13	11
Deutsche insgesamt	86	(77)	87	89
davon:				
Deutsche ohne MGH	--	--	63	69
Deutsche mit MGH	--	--	10	11
SpätaussiedlerInnen	8	--	14	9
Berufsausbildung	<i>Daten für 2005:</i>			
Ohne Berufsabschluss	61	66	49	42
Lehr-/Fachschulabschluss	37	31	44	47
Hoch-/Fachhochschulabschluss	3	3	7	11

* QUELLE: BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT – FÖRDERSTATISTIK 2007: TABELLE 6A, S. 24 (BEZUG: EINTRITTE IN ARBEITSGELEGENHEITEN IM JAHR 2006); FÜR ANGABEN ZUR BERUFSAUSBILDUNG: BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT – FÖRDERSTATISTIK 2006: TABELLE 5, S. 19 (BEZUG: EINTRITTE IN ARBEITSGELEGENHEITEN IM JAHR 2005)

** QUELLE: MONITORINGERHEBUNG DER LIGA DER WOHLFAHRTSVERBÄNDE NRW (ERHEBUNGSTICHTAG: 30.11.2005), VGL. QUINDEAU 2006; EIGENE BERECHNUNGEN AUF BASIS DORTIGER ANGABEN DER TRÄGER IM DIAKONISCHEN WERK RHEINLAND, NUR NRW.

*** QUELLE: DURCHFÜHRTE TEILNEHMERBEFRAGUNGEN IN DIESEM FORSCHUNGSPROJEKT (ERSTBEFRAGUNG IM SOMMER 2006; ZWEITBEFRAGUNG IM FEBRUAR 2007)

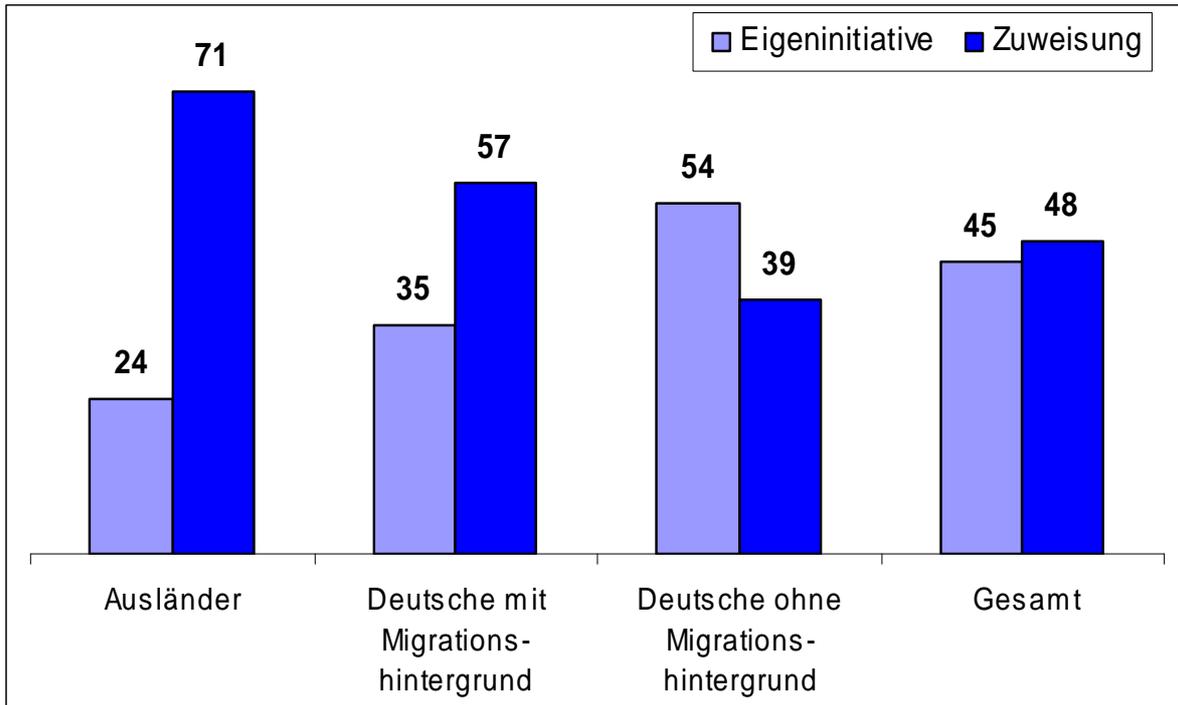
**** DIE DATEN ZUM MIGRATIONSHINTERGRUND SIND NUR BEDINGT VERGLEICHBAR. IN DER STATISTIK DER BA FÜR WESTDEUTSCHLAND WERDEN AUSLÄNDERINNEN UND SPÄTAUSSIEDLERINNEN AUFGEFÜHRT, ABER KEINE SONSTIGEN PERSONEN MIT MIGRATIONSHINTERGRUND. IM DIAKONIEMONITORING IST DIE DATENLAGE NOCH UNSPEZIFISCHER, DA IN DER ANGEgebenEN ZIFFER FÜR AUSLÄNDERINNEN AUCH SPÄTAUSSIEDLERINNEN EINBEZOGEN SIND. IN DEN ERHEBUNGEN DER HIER PRÄSENTIERTEN FORSCHUNGSARBEIT IST ANALOG DER NEUEN ABGRENZUNGEN DES STATISTISCHEN BUNDESAMTES UNTERSCHIEDEN NACH: AUSLÄNDERINNEN, SPÄTAUSSIEDLERINNEN UND DEUTSCHEN MIT MIGRATIONSHINTERGRUND.

3.2. Zugang in die Ein-Euro-Jobs und Zuweisungsprocedere

Im Rahmen der durch die Hartz-Gesetzgebung forcierten „Fordern und Fördern“-Strategie wird den beteiligten AkteurInnen, d. h. den Arbeitslosen wie den sie betreuenden arbeitsmarktpolitischen Agenturen, eine durch Gesetzesvorgaben und Ausführungsbestimmungen weitgehend normierte Abfolge wechselseitiger Aktivitäten abverlangt. Den geforderten Dienstleistungen der FallmanagerInnen in den Arbeitsmarktagenturen steht die Mitwirkungsverpflichtung der Arbeitslosen gegenüber. Dabei geht es im Wesentlichen um die arbeitsmarktpolitische „Einordnung“ der Arbeitslosen anhand von Merkmalen und Fähigkeiten (so genanntes Profiling) sowie um eine möglichst individuelle Integrationsplanung durch die Vereinbarung konkreter Beratungs-, Eingliederungs- und Vermittlungsschritte. Nicht zuletzt spielt die Überprüfung der Arbeits- und Teilnahmebereitschaft der Betroffenen eine zentrale Rolle. Die Vermittlung von Arbeitslosen in arbeitsmarktpolitische Einzelmaßnahmen sollte idealerweise konstruktives Ergebnis einer systematischen Integrationsplanung sein. Das gilt natürlich besonders auch für die Arbeitsgelegenheiten im SGB II Bereich, d. h. konkret für die Zuweisung von Personen in die Ein-Euro-Jobs.

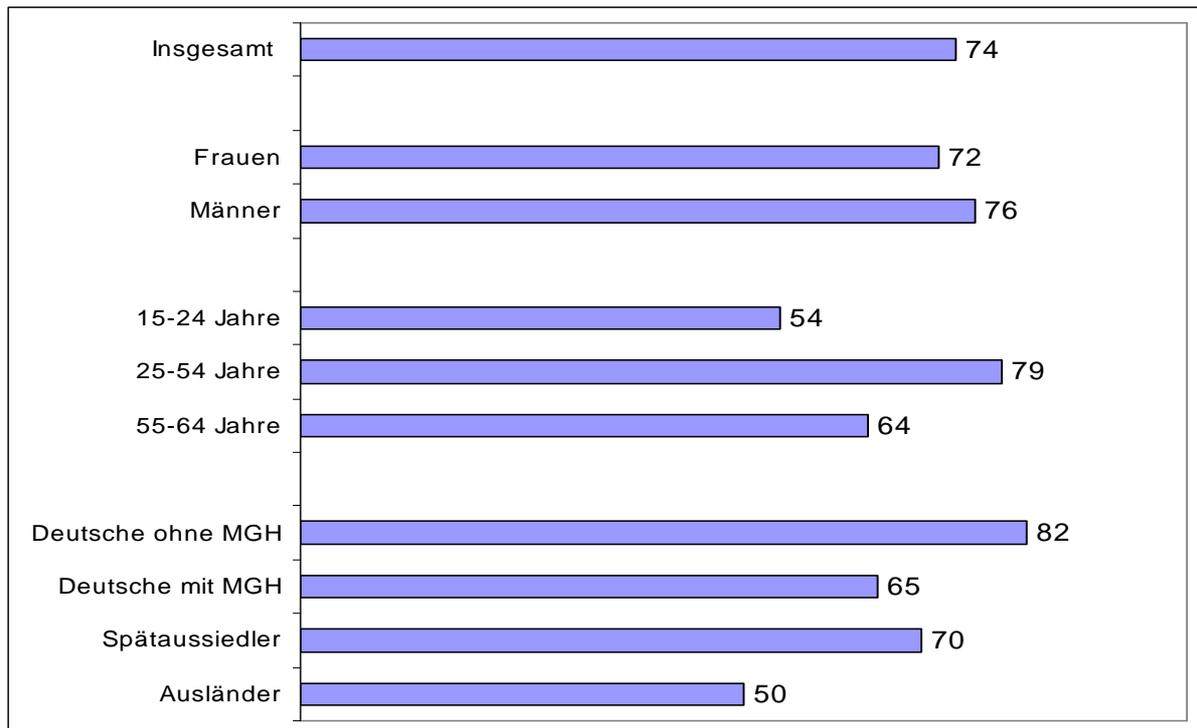
Es zeigt sich jedoch, dass für viele TeilnehmerInnen die handelnden Institutionen und Verfahrensabläufe, denen sie auf ihrem Weg in die Arbeitsgelegenheiten begegnen, nur schwer durchschaubar sind. Trotz der geforderten Kundenorientierung dominieren vielfach unvollständige Information und mangelnde Transparenz in der Abwicklung. Große Teile der Befragten (48%) geben an, in ihren ARGEn an keinem Profiling teilgenommen zu haben. Nur etwas mehr als die Hälfte der Befragten (53%) gibt an, „mit ihrem/r FallmanagerIn eine Eingliederungsvereinbarung entwickelt und unterschrieben zu haben“; knapp ein Drittel (31%) verneint diese Frage; rund 15% können sich nicht erinnern bzw. machen keine Angabe. Nicht selten wird auch weitgehende Unkenntnis über diese Verfahrensschritte artikuliert. TeilnehmerInnen mit Migrationshintergrund bringen diese Einschätzung im Schnitt häufiger zum Ausdruck. Eng damit verbunden ist Unkenntnis oder zumindest Unsicherheit darüber, was Ziel und Zweck der jeweiligen Arbeitsgelegenheit ist (vgl. vertiefend WIEDEMEYER/DIEMER 2007: BD 1, S. 61ff;).

Trotz des schlechten Images, welches die Ein-Euro-Jobs in weiten Teilen der Bevölkerung haben und trotz des nicht zu leugnenden Zwangcharakters, der ihnen zumindest in Teilen anhaftet, gibt es eine auffallend hohe Teilnahmebereitschaft der arbeitslosen Menschen. Fast die Hälfte der Befragten, nämlich 45%, ist aufgrund von Eigeninitiative in die Maßnahme gelangt, d. h. hier hat es im Vorfeld Kontakte – teilweise schon aus früheren arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen – zum Träger gegeben oder sozusagen die „Initiativbewerbung“ bei der ARGE (vgl. *Abbildung 3*). Drei Viertel der Befragten geben an, sich freiwillig für ihre Arbeitsgelegenheit entschieden zu haben, d. h. sie sind entweder aus eigenem Engagement dabei oder haben auf eine Aufforderung durch ihre ARGE positiv reagiert (vgl. *Abbildung 4*). Diese ausgeprägte Bereitschaft, jeden „Zipfel von Erwerbsarbeit“ zu ergreifen und ist er noch so klein, ist umso bemerkenswerter, da viele TeilnehmerInnen eine grundsätzliche Skepsis gegen die arbeitsmarktpolitische Tauglichkeit dieses Instruments hegen (s. u.). Ein Beleg für flächendeckende Leistungsverweigerung oder das weit verbreitete Stigma von der „Faulheit der Arbeitslosen“ ist dieser Befund sicher nicht.

Abbildung 3: Zugang in die Arbeitsgelegenheit (in Prozent)

Betrachtet man einzelne Untergruppen, so finden sich interessante Details: Das Alter der Befragten und daran geknüpft erwerbsbiografische Erfahrungen, Einstellungen und Erwartungen sind offenkundig sehr prägend für die individuelle Teilnahmebereitschaft: Nur 54% der 15- bis 24-jährigen haben sich freiwillig gemeldet; 29% sind durch Eigeninitiative in die Arbeitsgelegenheit gelangt. Ähnlich geringe Werte weisen nur noch die 55- bis 64-Jährigen mit 64% bzw. 37% auf. Während für die Jugendlichen und jungen Erwachsenen die Ein-Euro-Jobs nicht ihren Vorstellungen (und Hoffnungen) zu Status und Integration in die Arbeitsgesellschaft entsprechen, wird bei den Älteren eher die „Einsicht in die Aussichtslosigkeit“ und eine gewisse Zurückhaltung gegenüber den Anforderungen der modernen Arbeitswelt ausschlaggebend sein. Es sind ganz eindeutig die mittleren Altersgruppen, die besonders teilnahmebereit sind. Unter den 45- bis 54-jährigen nehmen 83% freiwillig teil und 57% haben sich eigenständig um den Job bemüht. Darin zeigt sich, wie unverzichtbar Erwerbsarbeit - als Beitrag zum Familieneinkommen, für Stabilisierung und Stärkung des Selbstwertgefühls, zwecks sozialer Integration - für diese Altersgruppen ist. Im übrigen finden sich über alle Altersgruppen keine nennenswerten Unterschiede zwischen den Geschlechtern.

Abbildung 4: Anteile der Personen, die freiwillig an der Arbeitsgelegenheit teilnehmen (in Prozent)



Eine weitere Beobachtung ist ebenfalls bemerkenswert: Überproportional hohe Teilnahmebereitschaft und überdurchschnittliches Eigenengagement findet sich bei den Menschen, die bereits besonders lange arbeitslos sind (mehr als 24 Monate) und in solchen Arbeitsmarktsbezirken, in denen die regionale Arbeitsmarktsituation unterdurchschnittlich, d. h. besonders schlecht ist. D. h. diese Personengruppe mit ausgeprägter Arbeitsmarktferne und besonders hohen Integrationsproblemen sehen in den Arbeitsgelegenheiten eine ihnen sonst kaum gebotene Chance. Auch dies ist ein eindrucksvoller Hinweis auf das ausgeprägte Streben der Menschen nach erwerbsgesellschaftlicher Teilhabe.

Was nun die Menschen mit Migrationshintergrund betrifft, wird deutlich, dass diese offenbar mehr „fremdeln“ als Deutsche ohne Migrationshintergrund, wenn es um die Auseinandersetzung mit den Institutionen des deutschen arbeitsmarktpolitischen Systems geht. Vor allem die Antworten der ausländischen Arbeitslosen lassen vermuten, dass diese sich weniger integriert in die arbeitsmarktpolitischen Verwaltungsabläufe und Behördenroutinen empfinden bzw. es faktisch auch sind. Dies wiederum führt zu entsprechenden Verhaltensmustern. Während, wie dargestellt, 74% aller Ein-Euro-Kräfte freiwillig an der Maßnahme teilnehmen, sind es bei den Ausländern nur 50% gegenüber 82% bei den Deutschen ohne Migrationshintergrund (vgl. *Abbildung 3 und ergänzend Abbildung 4*).

Ein besonders heikles Thema im interkulturellen Kontext ist die Sanktionsandrohung, die im Kontext der Arbeitsgelegenheiten durchaus eine Rolle spielt. Auffällig ist, dass überproportional viele Ausländer sowie Deutsche mit Migrationshintergrund der Ansicht sind, dass ihnen negative Sanktionen gedroht hätten, hätten sie die ihnen angetragene Arbeitsgelegenheit ausgeschlagen. Im Gegensatz dazu vertreten Spätaussiedler und Deutsche ohne Migrationshintergrund anteilig weitaus seltener diese Meinung. Es drängt sich die Überlegung auf, inwieweit in derart sensiblen zwischenmenschlichen Konstellationen, wie sie das Profiling-

gespräch oder auch das Zuweisungsprocedere in den Ein-Euro-Job darstellen, Bewertungen des unterschiedlichen kulturellen Hintergrunds oder auch nicht gleichberechtigte Kommunikationskonstrukte von den Betroffenen als bedrohlich und als nicht-selbstbestimmt empfunden werden (müssen).

„Ungleiche Augenhöhe“ ist im Kontext der Arbeitsmarktpolitik zweifellos ein Phänomen, dem nicht nur Menschen anderer kultureller Herkunft begegnen, es erfährt aber bei ihnen eine zugespitzte Ausprägung. Die ungleich stärkere Berücksichtigung von SpätaussiedlerInnen in der Vergabep Praxis der Ein-Euro-Jobs im Vergleich zu anderen Zuwanderungsgruppen verstärkt diesen Eindruck. An dieser Stelle kann nicht beurteilt werden, welche Effekte als Folge unterschiedlicher Einbindung ethnischer Bevölkerungsgruppen in das gesellschaftliche System der Bundesrepublik, unterschiedlicher Wahrnehmungen sowie zugespitzter politischer Integrationsdebatten im arbeitsmarktpolitischen Alltag ausgelöst werden. Es erscheint aber lohnend, mit einem geeigneten Untersuchungsdesign andernorts der Fragestellung nachzugehen, inwieweit sowohl von Seiten der betroffenen Arbeitslosen als auch von Seiten der FallmanagerInnen je nach spezifischem Migrationshintergrund implizit andere Anforderungen und Vorstellungen in die Beratungsgespräche und Integrationsvereinbarungen hinein getragen werden.

3.3. Maß der Zufriedenheit mit der Umsetzung der Ein-Euro-Jobs

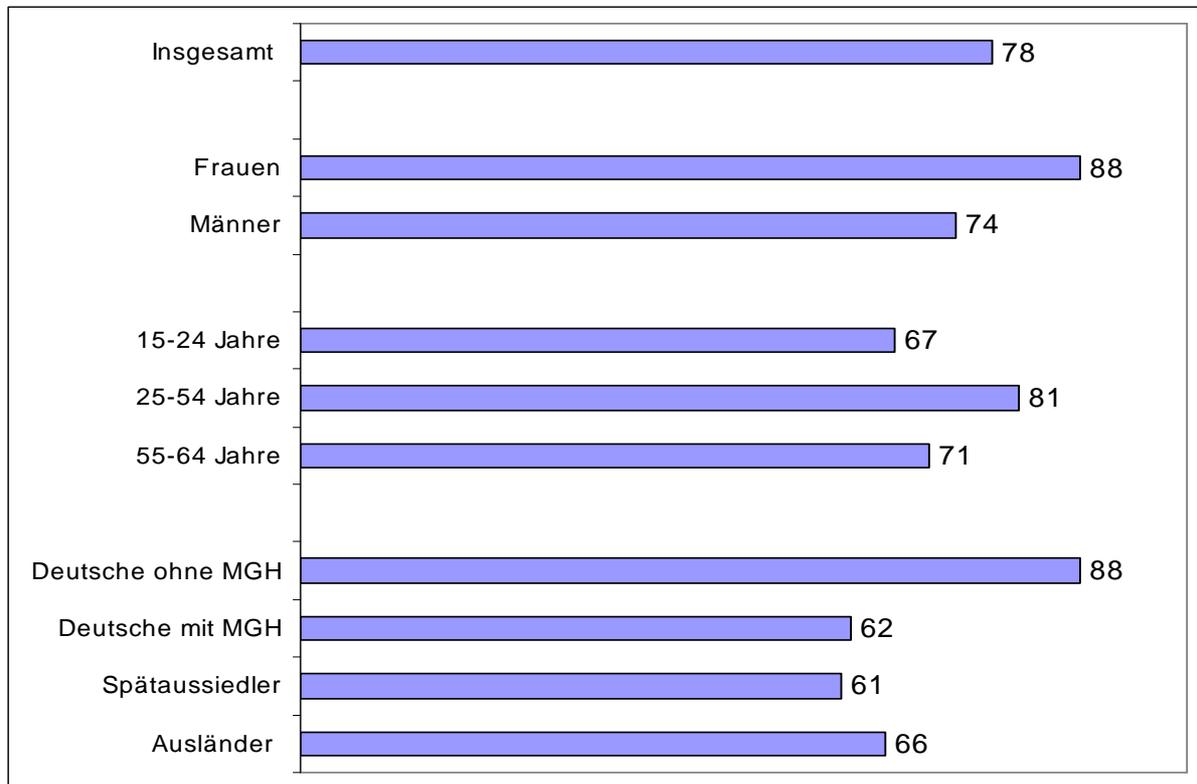
Den zukünftigen Ein-Euro-JobberInnen soll in aller Regel die Möglichkeit einer selbst bestimmten Wahlentscheidung eingeräumt werden. Die Befunde zeigen, dass sich dieses Ansinnen im arbeitsmarktpolitischen Alltag nicht ohne weiteres umsetzen lässt:

Die Zuweisungsmodalitäten in die Ein-Euro-Jobs unterscheiden sich in Abhängigkeit vom jeweiligen ARGE-Bezirk nicht selten deutlich voneinander. Die Spannweite reicht von eher dirigistischen Spielregeln bis hin zu offenen Verfahren, die TeilnehmerInnen wie Trägern Entscheidungsspielräume und Optionen eröffnen. Innerhalb dieser unterschiedlichen Konstellationen kommt den Beschäftigungsträgern, die die Maßnahmen umsetzen, eine besondere Bedeutung im Findungsprozess einer geeigneten Tätigkeit für die zugewiesenen Personen zu. Das Bestreben der Träger zielt einerseits darauf, selbst möglichst große Handlungsfreiheit zu erlangen bei der schlussendlichen Entscheidung über die Passung von Einsatzstellen und Arbeitslosen. Darüber hinaus sollen dabei die Selbstbestimmungsrechte der Betroffenen - entsprechend der Diakoniestandards - angemessene Beachtung finden. Dies beinhaltet im Einzelfall natürlich auch, dass für zugewiesene Personen Einsatzstellen in Abweichung von ARGE-Vorgaben zu finden und Umorientierungen für die Betroffenen zu ermöglichen sind. Die Beschäftigungsträger wissen um die Schwierigkeiten, die in ihrem Arbeitsalltag daraus erwachsen können, wenn bspw. „schwieriges Klientel“ dirigistisch zugewiesen wird. Allerdings zeigen die Selbsteinschätzungen der Träger, dass dies längst nicht in jeder Kooperationsstruktur mit den Arbeitsmarktagenturen realisierbar ist.

Auf Seiten der Ein-Euro-JobberInnen zeigt sich in der Befragung allerdings eine hohe Übereinstimmung zwischen tatsächlicher und gewünschter Tätigkeit und ein ausgeprägtes Interesse an einer Verlängerung des Jobs (*vgl. Abbildung 5*): 78% sind der Meinung, „ihr jetziger Ein-Euro-Job entspricht einer von ihnen gewünschten Tätigkeit“; 65% sagen, „Ja, diese Tätigkeit entspricht ihren ursprünglichen Erwartungen“ und gar 85% erklären, dass „sie diesen Job noch einmal annehmen würden, falls sie die Wahl hätten“. In diesen Daten drückt sich einerseits erneut die hohe Teilnahmebereitschaft aus. Auch von denen, die ihre Erwartun-

gen nicht unbedingt erfüllt sehen, würde die übergroße Mehrheit eine Verlängerung nicht ausschlagen. Andererseits sind diese Daten ein Indiz dafür, dass selbst da, wo keine Wahlmöglichkeiten von Seiten der ARGE bestanden, vor Ort vielfach eine Identifikation mit der neuen Tätigkeit gelingt.

Abbildung 5: Anteile der Personen, deren Arbeitsgelegenheit einer von ihnen gewünschten Tätigkeit entspricht (in Prozent)



Dies lässt sich deuten als Erfolg der Beschäftigungsträger. Offenbar gelingt es im Binnengeschäft einigermaßen erfolgreich, Auswahlmöglichkeiten anzubieten, gerade auch dann, wenn Zwang im Spiel ist, und so teilnehmeradäquate Tätigkeiten zu (v)ermitteln. Da nur ein Drittel der Teilnehmenden eine Tätigkeit ausübt, die ihrer früheren beruflichen Tätigkeit – sofern es diese gab – entspricht, finden die Betroffenen offenkundig vielfach Gefallen an neuen Arbeitsinhalten. Natürlich mag sich darin auch ein gewisses Arrangieren mit den vorgefundenen Gegebenheiten ausdrücken. Immerhin kann hier aber eine Chance zur Eröffnung von neuen Handlungsspielräumen im Arbeitsmarkt, letztlich also eine Steigerung von Beschäftigungsbefähigung angelegt sein, wobei dafür natürlich immer auch die konkreten Inhalte und Perspektiven einzelner Tätigkeiten ausschlaggebend sind.

Beim Vergleich einzelner Personengruppen der Stichprobe lassen sich erneut interessante Details erkennen (*vgl. Abbildung 5*): Offenbar erhalten bei den Arbeitsmarktagenturen Männer häufiger Alternativangebote als Frauen, gleichwohl äußern sich letztere deutlich überzeugter im Hinblick darauf, dass der Ein-Euro-Job tatsächlich einer von ihnen gewünschten Tätigkeit entspricht. Jüngere Erwerbslose erhalten im Schnitt mehr Auswahlmöglichkeiten als die übrigen Altersgruppen, was aus Sicht einer auf frühzeitige Integration zielenden Arbeitsmarktpolitik zu begrüßen ist, auch wenn es im Umfang sicher noch nicht ausreichend ist. Menschen mit Migrationshintergrund werden seltener Wahloptionen angeboten als Deutschen ohne Migrationshintergrund. Während letztere zu 88% sagen,

der Job entspricht einer gewünschten Tätigkeit, sind es bei den TeilnehmerInnen mit Migrationshintergrund nur knapp über 60%.

Ein vergleichbares Bild ergibt sich, wenn die konkrete Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen betrachtet wird. Konkret auf das Individuum ausgerichtete Zielsetzungen können mit unzufriedenen und unwilligen TeilnehmerInnen kaum verwirklicht werden. Dies gilt auch für die Arbeitsgelegenheiten. Somit ist die Frage nach der Zufriedenheit der KundInnen ein wichtiges Kriterium bei der Einschätzung zu den Erfolgsaussichten dieses Instruments.

Zugleich steckt in dieser Thematik ein gewisse Ambivalenz, auf die verantwortungsbewusste Beschäftigungsträger geeignete Antworten finden müssen: Liegt bei den TeilnehmerInnen nämlich hohe Zufriedenheit mit der Maßnahmendurchführung vor, birgt dies die Gefahr eines arbeitsmarktpolitisch unerwünschten „Einsperr-Effekts“. Dies bedeutet, dass die Betroffenen eine so hohe Bindung an Träger und Maßnahme entwickeln können, dass ihre Motivation geschmälert wird, eigenständige Integrationsbemühungen in Richtung regulärer Beschäftigung zu unternehmen. Allerdings kann dies im Umkehrschluss natürlich nicht bedeuten, dass aufgrund dieser Problematik auf ein möglichst hohes, Zufriedenheit stiftendes Niveau in der Maßnahmendurchführung verzichtet werden sollte. Dies wäre nicht minder kontraproduktiv. Stattdessen darf die Ausstiegsorientierung von Seiten der Träger nicht vernachlässigt werden, sondern erfordert besondere Aufmerksamkeit. Nachfolgend wird kurz dokumentiert, wie zufrieden sich die Ein-Euro-JobberInnen in den diakonischen Einrichtungen geäußert haben.

Die Zufriedenheit der Teilnehmenden mit dem Alltag der Ein-Euro-Jobs ist im hier zugrunde gelegten Untersuchungsfeld diakonischer Träger durchgängig ziemlich hoch. Für die Umsetzungspraxis in ihren Einrichtungen erhalten die Beschäftigungsträger überwiegend gute Noten. Die Befragten sind mehrheitlich zufrieden mit ihrer Tätigkeit und ihrem Arbeitsumfeld. Sie wurden gebeten, Schulnoten zu verschiedenen Zufriedenheitsdimensionen zu vergeben (vgl. *Tabelle 2*). Für die konkrete Umsetzung des Ein-Euro-Jobs wurde von den Ein-Euro-Kräften in der Erstbefragung durchschnittlich eine „2,3“ vergeben. Diese Zufriedenheit findet auch darin Ausdruck, dass 86% Interesse an einer Verlängerung äußern.

„Ich gehöre wieder dazu“ – auf diesen Nenner kann man viele Aussagen der Menschen zusammenführen, die endlich wieder Teilhabe an der Erwerbsgesellschaft haben, wenn auch in rudimentärer Form. Die übergroße Mehrheit der Befragten ist davon überzeugt, dass der von Ihnen wahrgenommene Ein-Euro-Job für ihren eigenen Alltag einen persönlichen Nutzen hat, der über den finanziellen Aspekt hinausreicht

Die Zufriedenheit der Ein-Euro-Kräfte mit der Durchführung der Jobs vor Ort bei den diakonischen Trägern hat sich zwischen den beiden Befragungszeitpunkten kaum verändert. Die Gesamtdurchschnittsnoten weichen in der Erst- und Zweitbefragung mit 2,3 bzw. 2,4 ganz geringfügig voneinander ab. D. h. hier liegt eine im Zeitablauf sehr stabile Einschätzungslage vor. Im zweiten Befragungszeitpunkt machte es keinen Unterschied, ob die Personen weiterhin in einer Arbeitsgelegenheit tätig sind oder diese bereits verlassen haben und sich rück erinnern. Anschließend erneut Arbeitslose sind mit der Durchschnittsnote 2,2 sogar noch geringfügig zufriedener, was ein Indiz dafür ist, wie viel schlimmer die „Abwesenheit von Arbeit“ empfunden wird. Auffallend ist, dass bestimmte Personenkreise, die den besonders zu fördernden Zielgruppen zuzurechnen sind, u. a. solche mit formal geringeren Qualifikationen sowie solche mit Migrationshintergrund, in

der Zweitbefragung etwas zurückhaltender votieren. Eine Erklärungshypothese ist, dass Erwartungen sich hier nicht erfüllt haben bzw. die begrenzten Perspektiven des Instruments deutlich wurden. Demgegenüber zeigen sich andere Personengruppen, u. a. Höherqualifizierte, etwas zufriedener; anfängliche Skepsis auf deren Seite ist möglicherweise nicht immer in Gänze bestätigt worden.

Neben der zuvor kommentierten Wahrnehmung der konkreten Alltagsumsetzung wurden in den Teilnehmerbefragungen zwei weitere Zufriedenheitsdimensionen abgefragt. Stärker außenorientiert wurde nach dem „Nutzen für den weiteren Lebensweg“ sowie nach einer „grundsätzlichen arbeitsmarktpolitischen Einschätzung“ gefragt (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Von den Ein-Euro-Kräften vergebene Durchschnittsnoten zu einzelnen Zufriedenheitsdimensionen

Erstbefragung (Sommer 2006) (in Klammern: Ausländer)	Zweitbefragung (Frühjahr 2007) (in Klammern: Ausländer)
Wie zufrieden sind Sie bis zum heutigen Tag mit Ihrem Ein-Euro-Job? (Tätigkeit, Arbeitsalltag, ...)	
2,3 (2,8)	2,4 (2,8)
Wie bewerten Sie zusammenfassend den Nutzen dieses Ein-Euro-Jobs für Ihren weiteren Lebensweg?	
3,0 (3,1)	3,0 (3,0)
Wenn Sie die Arbeitsmarktprobleme in Deutschland zum Maßstab nehmen: Welche Gesamt-Schulnote geben Sie dem Instrument „Ein-Euro-Job“?	
3,5 (3,7)	4,2 (4,4)

(QUELLE: TEILNEHMERERST- UND -ZWEITBEFRAGUNG)

Der Nutzen für den weiteren Lebensweg wird in beiden Befragungsrunden gleichermaßen als „befriedigend“ eingestuft. Also die gemachte Erfahrung wird nicht euphorisch wahrgenommen, aber von der Mehrzahl wertgeschätzt, wobei sich hier vereinzelt, besonders da wo Zwang zu Beginn der Maßnahme eine Rolle spielte, auch entschiedene Ablehnung findet. In diese Einschätzung fließen Aspekte der persönlichen Lebenssituation, aber auch Wahrnehmungen der Arbeitsmarktrelevanz der Maßnahmen ein. Im Durchschnitt der abgegebenen Beurteilungen gibt es im Vergleich der beiden Befragungszeitpunkte keine auffälligen Differenzen, wohl aber in der Struktur: Jüngere sind bspw. zum späteren Zeitpunkt etwas positiver gestimmt, für Ältere trifft das Gegenteil zu. Bemerkenswert ist auch folgender Aspekt: Die Menschen, die in der zweiten Befragung nicht mehr in einer Arbeitsgelegenheit tätig sind, schreiben dieser mehrheitlich deutlich weniger Nutzen für ihren weiteren Lebensweg zu als diejenigen, die nach wie vor in ihrem Ein-Euro-Job tätig sind. Jene, die nun wieder ohne Arbeit sind, sehen weniger Nutzen, bemerkenswerterweise aber noch entschiedener diejenigen, die jetzt einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Hier zeigt sich, dass offensichtlich der Nutzwert mit Ablauf der Arbeitsgelegenheit und dem Wiedereinstieg in andere erwerbsbiografische Zusammenhänge verblasst. Während dies im Fall anschließender Erwerbstätigkeit eine gewisse Zweckmäßigkeit besitzt, wirkt es sich bei

erneuter Arbeitslosigkeit tendenziell kontraproduktiv aus, da ehemalige Teilnehmende nicht selten in umso größere Frustration und Demotivation verfallen.

Deutlich negativer werden die Ein-Euro-Jobs in allgemein arbeitsmarktpolitischer Hinsicht eingeschätzt. Die dritte Notengebung fußt auf einer summarischen Frage, die jeweils gegen Ende der beiden Interviews gestellt wurde. Die Befragten wurden um eine grundsätzliche Einschätzung der Brauchbarkeit des Instruments „Arbeitsgelegenheit“ im Hinblick auf die Arbeitsmarktsituation in Deutschland allgemein gebeten. Es kann nicht ausgeschlossen werden bzw. ist sogar wahrscheinlich, dass in diese Notengebung in vielen Fällen auch Einschätzungen zum Nutzwert der konkreten Maßnahme für die individuellen Arbeitsmarktchancen einfließen. Die Notengebung fällt offenkundig sehr zurückhaltend aus. Erhielt das Instrument in der Erstbefragung durchschnittlich eine 3,5, war die Benotung in der Zweitbefragung mit 4,2 noch einmal negativer eingefärbt. Dabei fällt auf, dass sowohl Personen, die weiter in einer Arbeitsgelegenheit tätig sind als auch solche, die den Ein-Euro-Job beendet haben, negativer votieren. Besonders Letztere bringen damit ihre Einschätzung zum Ausdruck, dass das Instrument für den Arbeitsmarkt und ihre individuelle Beschäftigungsperspektive wenig bringt.

Generell gilt: Die Zufriedenheitswerte variieren mit der Lebens- und Arbeitsmarktsituation wie auch mit dem Tätigkeitsfeld. Eine differenziertere Auswertung mit Blick auf einzelne Zielgruppen lässt teils interessante Nuancen, teils markante Abstufungen in den artikulierten Einschätzungen erkennen wie nachfolgend exemplarisch für die Dimensionen „Alter“ und „Migration“ gezeigt wird:

Alter: Mit fortschreitendem Alter nimmt die Zufriedenheit mit der konkreten Maßnahme zu. Je jünger die Teilnehmenden, desto unzufriedener sind sie. Dies lässt sich durchaus als „gesunde Reaktion“ auf die Arbeitsmarktverhältnisse deuten: Während Ältere sich realistischerweise weniger Chancen ausrechnen und mit diesem „Ersatzangebot“ eher zufrieden sind, ist bei Jüngeren die Orientierung auf den „richtigen Job“ im Ersten Arbeitsmarkt ausgeprägter. Der Nutzen für den weiteren Lebensweg wird in der Zweitbefragung besonders von älteren TeilnehmerInnen deutlich weniger wahrgenommen als in der Erstbefragung. Hier schlägt sich vermutlich die negative Erfahrung – insbesondere bei erneut eingetretener Arbeitslosigkeit – des andauernd sehr schwierigen bzw. verwehrten Zugangs in das Beschäftigungssystem nieder. Auch bei der grundsätzlichen Einschätzung der arbeitsmarktpolitischen Güte des Instruments sind die Älteren deutlich skeptischer als die Jüngeren. Die Notenvergabe der mittleren Jahrgänge lässt vermuten, dass diese zu großen Teilen gewillt sind, das Instrument als einen Zugang in die Erwerbssphäre zu nutzen, in der Hoffnung, dass daraus Anschlussperspektiven erwachsen.

Migrationshintergrund: Menschen mit Migrationshintergrund sind deutlich unzufriedener als Deutsche ohne Migrationshintergrund. Das kann ein Hinweis sein auf eine sich unterscheidende Umsetzungspraxis innerhalb der Trägerstrukturen. Allerdings mögen auch die schlechteren Arbeitsmarktperspektiven für AusländerInnen eine Rolle spielen. SpätaussiedlerInnen zeigten sich in der Erstbefragung wesentlich zufriedener als in der Zweiterhebung; offensichtlich folgt vielfach auf das „Integrationserlebnis“ des Sprachkurses während der Arbeitsgelegenheit anschließend die Konfrontation mit den rauen realen Strukturen des Arbeitsmarktes. In der Nutzeneinschätzung für den weiteren Lebensweg sind entlang der kulturellen Dimension keine auffälligen Abweichungen zwischen einzelnen Gruppen festzustellen. Bei der grundsätzlichen Benotung der arbeitsmarktpolitischen Güte des Instruments urteilen AusländerInnen am negativsten; in der zweiten Befragungsrunde nähern sich die anderen Gruppen mit Migrationshintergrund in ihrem

Votum aber stark an, was vermuten lässt, dass hoffnungsfrohere Erwartungen enttäuscht werden.

Eine weitere Zufriedenheitsdimension sei an dieser Stelle kurz angesprochen: Bei der Umsetzung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für arbeitsmarktferne Personengruppen ist neben fachlichen Inhalten häufig auch die Persönlichkeitsstabilisierung, die Hilfe in Lebenskrisen bis hin zur Unterstützung bei der Rückgewinnung von alltagsbezogener Handlungskompetenz ein wichtiges Aufgabefeld. Dazu ist sozialpädagogische, mitunter auch psychologische Betreuungsarbeit erforderlich, welche nur von geschultem Fachpersonal adäquat erbracht werden kann. Angesichts der Tatsache, dass die Arbeitsgelegenheiten überstürzt in großer Zahl in die arbeitsmarktpolitische Institutionenlandschaft eingeführt worden sind, gab es diesbezüglich im Vorfeld nicht wenige skeptische Stimmen.

Tabelle 3: Wie gut werden/wurden Sie von Ihrem Träger beziehungsweise Ihrer Einsatzstelle betreut? (Durchschnittsnoten; in Klammern: mit Migrationshintergrund)

Trägergröße	Erstbefragung	Zweitbefragung
groß/sehr groß	1,9	2,3
mittel	2,2	3,2
klein/sehr klein	1,8	2,6
Gesamt	2,0 (2,2)	2,6 (2,7)

(QUELLE: TEILNEHMERERST- UND -ZWEITBEFRAGUNG)

Um so mehr überrascht, wie affirmativ sich die befragten TeilnehmerInnen mehrheitlich zu dieser Thematik äußern. Ein „Allein-Gelassen-Sein“ wird von den Wenigsten bekundet, die Meisten fühlen sich ausreichend betreut. Angesichts der erwähnten Skepsis – auch auf Seiten einzelner Träger - ist es für die Diakonie erfreulich, dass die Menschen mehrheitlich mit der Betreuung in den Einsatzstellen und bei den Trägern zufrieden sind. Die an die Träger vergebenen Noten für die erbrachte Betreuung und Begleitung vor Ort fallen überwiegend positiv aus (vgl. Tabelle 3). Natürlich ist daraus keine fundierte Einschätzung der sozialpädagogischen Qualität der Arbeit der sie betreuenden Beschäftigungseinrichtungen abzuleiten, da die Teilnehmenden letztlich nicht beurteilen können, was bei anderen Rahmenbedingungen möglich wäre und welche fachlichen Standards zu gewährleisten wären.

Wie Tabelle 3 zeigt, vergeben die Ein-Euro-Kräfte besonders in der Erstbefragung eine gute Durchschnittsnote (2,0) für die erfahrene Betreuung. Es fällt auf, dass große Träger, bei denen eher unterstellt werden kann, dass sie eine fachkundige Beratungsinfrastruktur vorhalten, etwas besser benotet werden. Das Gleiche gilt für kleinere Einrichtungen – hier lässt sich mutmaßen, dass auf den Einzelnen bezogenes Engagement charakteristisch ist. In der Zweitbefragung fallen die Beurteilungen der Betreuung insgesamt etwas schlechter aus. Dabei sind es insbesondere ehemalige TeilnehmerInnen und darunter auch solche, die zwischenzeitlich in eine Erwerbstätigkeit gewechselt sind, die sich etwas zurückhaltender zeigen. Das Votum der Ein-Euro-Kräfte mit Migrationshintergrund unterscheidet sich nicht nennenswert vom Gesamtdurchschnitt.

3.4. Erwartungen an die Ein-Euro-Jobs und beobachtbare Effekte im Hinblick auf Erwerbsintegration

Die mittlerweile drei Jahre andauernde konjunkturelle Aufschwungphase hat zweifellos auch die Gesamtsituation für besonders schwer vermittelbare Arbeitslose verbessert. Die gestiegenen Übergangszahlen von älteren Menschen in Erwerbsarbeit sind Beleg dafür. Insgesamt sehen die Chancen für Langzeitarbeitslose günstiger aus. Dies bedeutet aber keineswegs, dass die Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik, darunter formal gering qualifizierte Jugendliche, Menschen mit Migrationshintergrund, Ältere, die schon lange nicht mehr gearbeitet haben und keine Fachqualifikationen aufweisen, nicht weiterhin überdurchschnittlich große Probleme am Arbeitsmarkt haben. Hinzu kommt: Gelingt der Übergang in Erwerbstätigkeit, dann münden Zugehörige dieser Zielgruppen besonders häufig in prekäre, d. h. befristete, weniger gut entlohnte oder auch geringfügige Beschäftigungsverhältnisse ein. Diese Erwerbstätigen arbeiten also überwiegend am Rand des Beschäftigungssystems, so dass ihre Arbeitsstellen in einer erneuten konjunkturellen Abschwungphase als erste von Abbau bedroht sind.

Ursprünglich wurde als vorrangiges Ziel der Arbeitsgelegenheiten lediglich die Heranführung besonders arbeitsmarktferner Personen an das reguläre Beschäftigungssystem herausgestellt; deren Beschäftigungsbefähigung sollte nach Möglichkeit gestärkt bzw. überhaupt erst grundgelegt werden. Angesichts der strukturellen Probleme im Arbeitsmarkt erscheint es einleuchtend, dass für diese Personenkreise nicht zwingend von einem zügigen und mehrheitlichen Übertritt in Erwerbstätigkeit ausgegangen werden kann. Auch wenn dies nicht immer so unverblümt formuliert wird wie in folgendem Zitat: „Sie (*die Arbeitsgelegenheiten; d. Verf.*) sind allerdings keine Brücke in den 1. Arbeitsmarkt. Ein solcher Übergang gelingt in den seltensten Fällen.“ (HARTZ-IV-OMBUDSRAT 2006: S. 34)

In der Umsetzungspraxis seit Einführung des Instruments vor annähernd drei Jahren hat sich dieser Ansatz jedoch nicht durchgehalten. Das Instrument wird nicht nachrangig, sondern faktisch vorrangig eingesetzt. Hinzu kommt: In der politischen Debatte, die die Einführung der Arbeitsgelegenheiten begleitete, ist bereits früh die Integrationsfunktion beschworen worden, womit die Übergangsquoten in Erwerbsarbeit zum Gradmesser des Erfolgs erhoben wurden. Damit wird das Instrument mit Erwartungen konfrontiert, die seine Möglichkeiten zu übersteigen drohen.

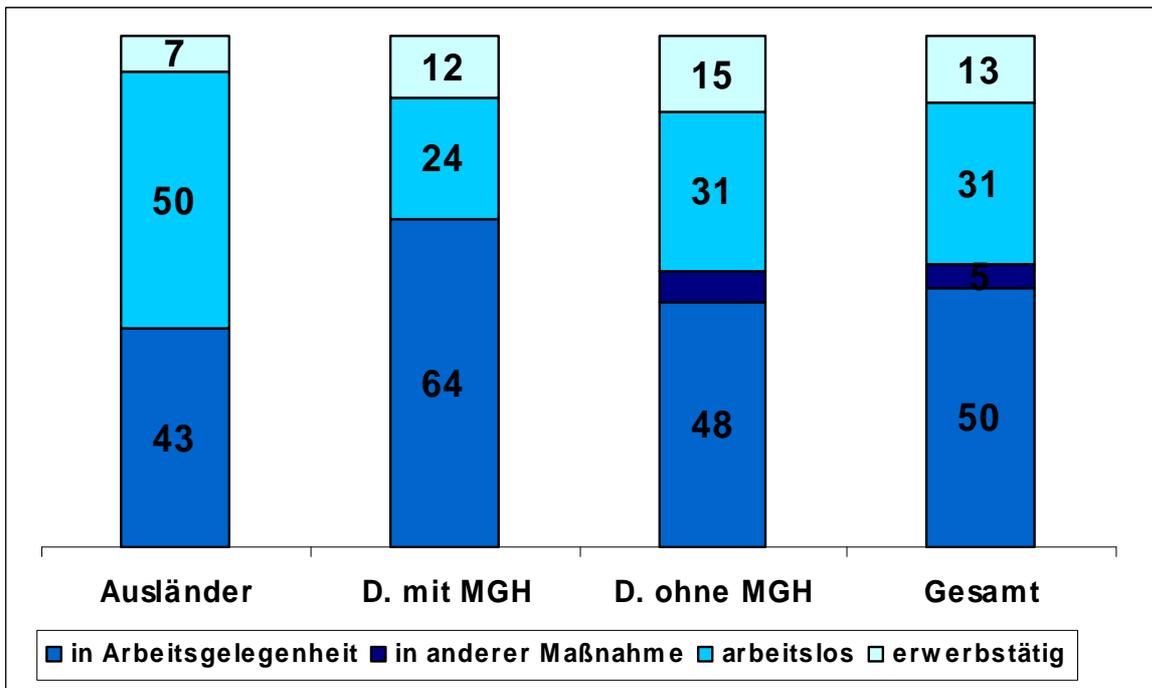
Zweifellos kann niemand ernsthaft Einwände dagegen erheben, dass ein arbeitsmarktpolitisches Instrument die zügige Integration in Erwerbsarbeit befördern soll. Zu prüfen ist allerdings, ob das Instrument für diesen Zweck die notwendige Ausstattung mitbringt und ob nicht sogar möglicherweise andere Zwecksetzungen in einen gewissen Zielkonflikt führen. Bislang liegen Evaluationsdaten zu dieser Fragestellung nur vereinzelt vor (vgl. WOLFF/HOHMEYER 2008).

Für die Integration in den Ersten Arbeitsmarkt sind auf Basis der Erkenntnisse der hier diskutierten Forschungsstudie keine herausragenden Erfolge zu vermelden. Das konnte angesichts der mangelnden Aufnahmekapazität des Arbeitsmarktes auch kaum ernsthaft erwartet werden. Die in den empirischen Erhebungen für den diakonischen Bereich bilanzierten Übertritte in Erwerbstätigkeit bewegen sich in einer Größenordnung zwischen 15% und max. 25% der durchgeführten Arbeitsgelegenheiten. Es ist eine Frage der Interpretation, ob man dies mit Blick auf Klientel und Instrument als Achtungserfolg werten oder angesichts hochgefahrterer Erwartungshaltungen als Mindestlevel etikettieren mag. Es zeigte sich allerdings, dass mit Fortgang der guten Konjunktur mehr Erwerbseinmündungen im Anschluss an die Ein-Euro-Jobs zu vermelden waren. Es bleibt abzu-

warten, wie sich eine zukünftig einsetzende Abkühlung der Konjunktur auswirken wird.

Abbildung 6 vermittelt einen Überblick dazu, wie sich der Status der befragten Ein-Euro-Kräfte in der Zweitbefragung, d. h. rund 6 Monate nach der Erstbefragung dargestellt hat. Zunächst fällt auf, dass zu diesem Zeitpunkt nach wie vor die Hälfte der Befragten weiterhin in ihren Arbeitsgelegenheiten tätig ist. Dies ist darin begründet, dass ein nicht unerheblicher Anteil der Ein-Euro-JobberInnen überraschend lange Laufzeiten in der Maßnahme verbringt. 5% der Befragten befinden sich mittlerweile in einer anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahme, 31% sind erneut arbeitslos geworden und 13% haben den Sprung in eine Erwerbstätigkeit geschafft. Wird nur der Anteil derjenigen berücksichtigt, die zwischenzeitlich nicht mehr in einer Arbeitsgelegenheit tätig sind, ist von diesen immerhin gut jede/r Vierte in Erwerbstätigkeit gelandet. (Hier kann natürlich nicht im strengen Sinne von einer Quote, sondern lediglich von anteiligen Verbleibsziffern gesprochen werden.)

Abbildung 6: Status der Ein-Euro-Kräfte sechs Monate nach der Erstbefragung
(in Prozent; nach beruflichem Abschluss)



Bei annähernd der Hälfte der in der Zweitbefragung angegebenen Arbeitsplätzen handelt es sich um Vollzeitstellen, der Rest sind Teilzeit- und geringfügige Beschäftigungsverhältnisse; mehrheitlich sind die Arbeitsverträge zeitlich befristet. *Abbildung 6* zeigt, dass die Integrationsbilanz sich für einzelne Personenkreise unterschiedlich darstellt. Die Differenzierung nach Qualifikationsvoraussetzungen weist bspw. eine große Parallelität zur Lage dieser Personengruppen im Arbeitsmarkt allgemein auf. Es ist bemerkenswert, dass offenkundig die Menschen mit formal geringen Qualifikationen, für die Arbeitsgelegenheiten in erster Linie gedacht sind und die an diesen mit großer Bereitschaft partizipieren, im Hinblick auf den Übergang in Erwerbsarbeit die schlechteste Entwicklung aufweisen. Dieser Eindruck findet sich auch in anderen strukturellen Dimensionen bestätigt: Unter den mittlerweile Erwerbstätigen findet sich nur ein sehr geringer Anteil von über 45-Jährigen sowie unter 25-Jährigen. Alle längerfristigen „sonstigen ar-

beitsmarktpolitischen Maßnahmen“ werden von Menschen im Alter jenseits des 45. Lebensjahres besetzt.

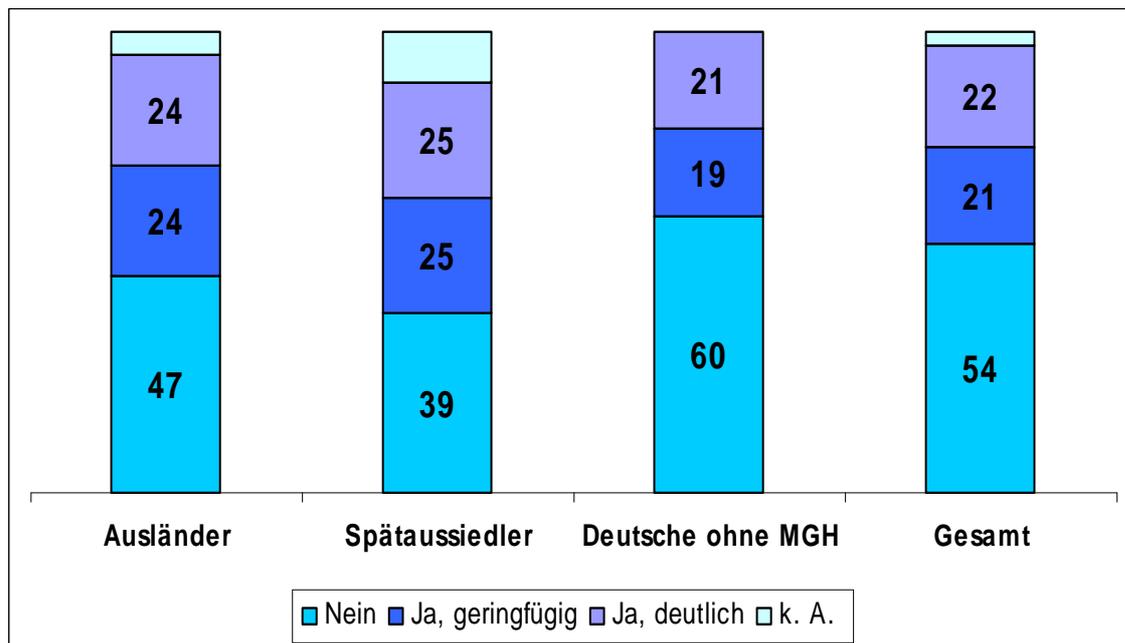
Die Menschen mit Migrationshintergrund (darunter besonders die AusländerInnen) haben anteilig deutlich weniger Übergänge in Erwerbsarbeit zu verzeichnen als Deutsche ohne Migrationshintergrund. Dafür weisen ausländische Arbeitssuchende den mit Abstand höchsten Anteil an erneut Arbeitslosen aus. Frauen sind insgesamt erfolgreicher als Männer, sie haben überproportional Anteil an den Übergängen in Erwerbsarbeit. Dies gilt auch für den Bereich der Zugewanderten. Auch wenn dieses Ergebnis wegen des begrenzten Stichprobenumfangs nicht überstrapaziert werden soll, so erhärtet es doch den Verdacht, dass die eigentlichen Zielgruppen, d. h. die besonders arbeitsmarktfernen Personen, in geringerem Ausmaß profitieren, zumindest was die anschließende Integration in Erwerbstätigkeit betrifft.

Immer deutlicher präsentiert sich der deutsche Arbeitsmarkt als ein in zwei Zonen segmentiertes Gebilde. Mit Blick auf die Funktionstauglichkeit der Marktmechanismen handelt es sich um zwei unterschiedliche Arbeitsmärkte (vgl. auch HARTZ-IV-OMBUDSRAT 2006: S. 23ff). Während Arbeitslose aus dem SGB III-Bereich im regulären Beschäftigungssystem Chancen haben, wieder Arbeit zu finden und Vermittlungsbemühungen greifen, gibt es für viele Langzeitarbeitslose und schwer Vermittelbare (aus dem SGB II-Bereich) keinen funktionsfähigen Marktmechanismus für einfache Arbeiten mehr und auch kaum Eintrittschancen in den ersten Arbeitsmarkt. Die aktuelle konjunkturelle Entwicklung mildert zwar diese strukturellen Probleme des deutschen Arbeitsmarktes. Dennoch bleibt die Forderung nach einem alternativen Angebot für besonders nachteilig betroffene Erwerbspersonengruppen bedeutsam.

In diesem Zusammenhang drängt sich das Thema öffentlich geförderte Beschäftigung auf. Kaum eine Fragestellung in der Arbeitsmarktpolitik ist zwischen Gegnern und Befürwortern so heftig umstritten, wie die nach der Einrichtung eines dauerhaft organisierten, öffentlich geförderten Beschäftigungssektors. Dabei spielen grundsätzliche Fragen des „Ob“ und „Warum“ ebenso eine Rolle wie Kontroversen dazu, wie die öffentliche Beschäftigungsförderung gegebenenfalls ausgestaltet werden soll. Laufzeiten der individuellen Maßnahmen, Standards der Umsetzung, die Abgrenzung zu regulären Beschäftigungsfeldern, Kriterien der Zugangsberechtigung, die Zielgruppeneingrenzung – all dies sind strittige Aspekte, für die im Einzelnen Regelungen zu finden sind. Letztlich bleibt es jedoch eine grundsätzliche arbeitsmarkt- und gesellschaftspolitische Entscheidung, ob ein solcher Beschäftigungssektor für latent bis manifest von Ausgrenzung bedrohte Erwerbspersonengruppen gewollt ist oder nicht (vgl. die kommentierende Darstellung und Strategievorschläge u. a. bei KOCH/KUPKA 2007)

Betrachtet man die Fragestellung aus Sicht der Ein-Euro-Kräfte finden sich Argumente, die aus den Einschätzungen der Betroffenen zu ihren Integrationsperspektiven erwachsen. Alleine schon die ausgeprägte Bereitschaft, einer Verlängerung der laufenden Maßnahme zuzustimmen oder einen entsprechenden Ein-Euro-Job erneut antreten zu wollen, ist Indiz dafür, wie groß das Interesse an einer solchen erwerbsarbeitsnahen Beschäftigungsform ist. Auch die von den Ein-Euro-Kräften transportierte Stimmung und in vielen Fällen getroffene Wortwahl bzw. gemachte Äußerungen sind eindeutig: Dieser Job wird von der Mehrzahl als eine Art Erwerbstätigkeit angesehen und in ihren Alltag entsprechend integriert. Es findet sich kaum jemand, der die bloße Arbeitslosigkeit vorziehen mag. Interessant ist an dieser Stelle ein weiterer Blick auf die Einschätzungen der TeilnehmerInnen (vgl. *Abbildung 7a und 7b*).

Abbildung 7a: Verbessert diese Arbeitsgelegenheit ihre Chancen im Arbeitsmarkt? (in Prozent; nach Migrationshintergrund)



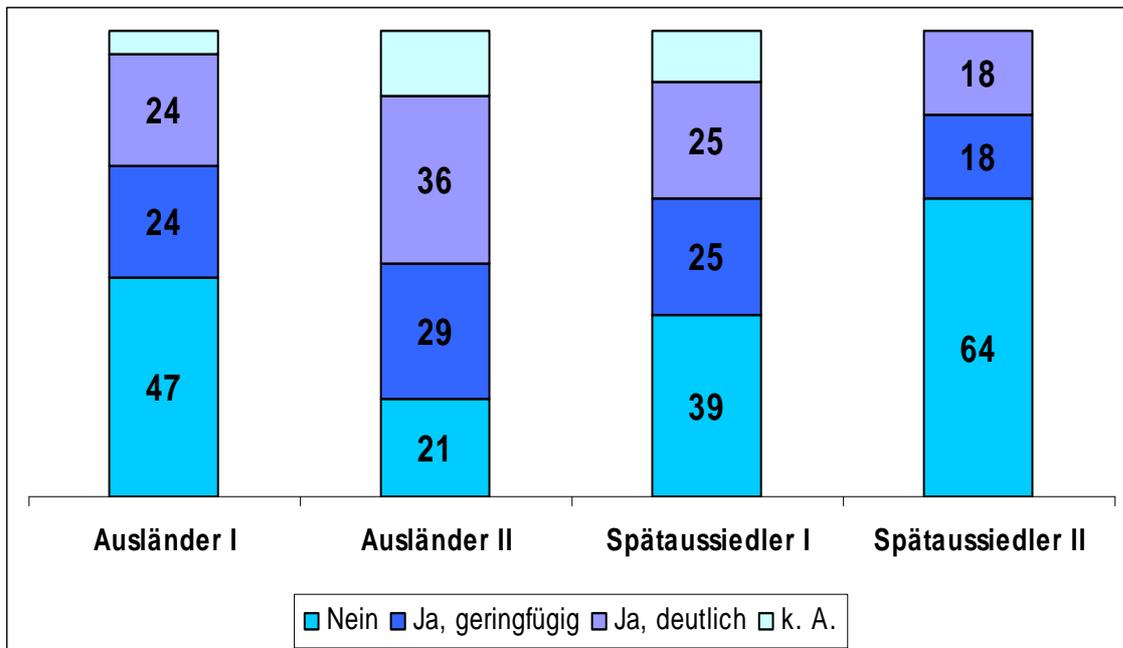
Prinzipiell zeigen sich die Ein-Euro-Kräfte selbst eher skeptisch, was die Verbesserung ihrer Arbeitsmarktchancen durch die ausgeübte Arbeitsgelegenheit betrifft. Dabei variiert die Einschätzung offenkundig in durchaus realistischer Selbstwahrnehmung in Abhängigkeit vom Grad der Problematik der eigenen Arbeitsmarktsituation. Mit der Dauer der vorangehenden Arbeitslosigkeit bspw. wächst der Anteil derjenigen mit negativer Erwartungshaltung. Die darin zum Ausdruck kommenden Befürchtungen entsprechen dem gesicherten empirischen Befund, dass die Länge der Arbeitslosigkeit zu einem eigenen Vermittlungshemmnis wird. Über 55-Jährige sind nahezu einhellig der Meinung, dass der Ein-Euro-Job ihre Chancen nicht verbessert. Auch diese Haltung korrespondiert mit realen Gegebenheiten im Arbeitsmarkt.

Auffällig ist allerdings, dass unter den Gruppen mit Migrationshintergrund sowohl die ausländischen Erwerbspersonen als auch die Spätaussiedler in der Erstbefragung eine positivere Wahrnehmung der arbeitsmarktpolitischen Wirksamkeit ihres Ein-Euro-Jobs artikulieren als der Durchschnitt. So antworten insgesamt lediglich 40% der Deutschen ohne Migrationshintergrund auf die Frage, ob sie erwarten, dass die Arbeitsgelegenheit ihre Chancen im Arbeitsmarkt verbessert, mit „Ja, geringfügig“ bzw. mit „Ja, deutlich“; bei den Ausländern sind dies 48% , bei den Spätaussiedlern 50%. Dies ist bemerkenswert, da vor allem die Gruppe der Ausländer, wie auf den vorhergehenden Seiten gezeigt wurde, sich bei anderen Einschätzungsfragen tendenziell skeptischer zeigte als der Rest der Befragten. Möglicherweise kommt hier der folgende Effekt zum Tragen: Hoffnungen erwachsen alleine schon daraus, dass die Partizipation an einer Maßnahme erfolgt. Dies wird als Verringerung des ansonsten großen Abstands zum regulären deutschen Beschäftigungssystem erlebt und damit als positive Entwicklung wahrgenommen.

Deutlicher wird dies noch bei Betrachtung von *Abbildung 7b*. Hier wird für die benannten zwei Befragtengruppen der Vergleich der Ergebnisse von Erst- und Zweitbefragung abgebildet. Dabei ist eine diametral entgegengerichtete Entwicklung festzustellen. Während der Grad der Zuversicht über alle Befragten von der

Erst- zur Zweitbefragung hin leicht zugenommen hat, was als Reaktion auf die Verbesserung der ökonomischen Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt im Zeitraum zwischen Sommer 2006 und Frühjahr 2007 zu deuten ist, zeigen sich die Spätaussiedler im Zeitablauf eher frustriert. Es ist zu vermuten, dass hier überzogene Erwartungen zum Tragen kommen, die sich diese Gruppe im Hinblick auf fortschreitende Integration in das bundesdeutsche Erwerbsarbeitssystem macht, was möglicherweise auch auf kulturelle Vorprägungen zurückzuführen ist. Demgegenüber hat bei den ausländischen Arbeitsuchenden die positive Wahrnehmung im Hinblick auf die Arbeitsmarktchancen sogar noch deutlich zugenommen, und das obgleich die tatsächlichen Arbeitsmarkteffekte eher in die gegenteilige Richtung weisen (vgl. zuvor *Abbildung 6*). Über die Ursachen kann an dieser Stelle nur gemutmaßt werden: Erneut scheint die bloße Tatsache, über eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme einen gewissen Zugang in das deutsche Beschäftigungssystem gefunden zu haben, diese positiven Erwartungshaltungen und gesteigerte Motivation auszulösen.¹³

Abbildung 7b: Verbessert diese Arbeitsgelegenheit ihre Chancen im Arbeitsmarkt? (in %; nach Migrationshintergrund; I: Erstbefragung, II: Zweitbefragung)



Die überwiegend nüchterne Erwartungshaltung der Mehrzahl speziell der deutschen Ein-Euro-Kräfte, wie aber auch die optimistischere Einschätzung der ausländischen Kräfte bei gleichzeitig faktisch begrenzten Integrationsperspektiven weist in eine gemeinsame Richtung. Solange die Arbeitsmarktsituation angespannt bleibt, was bei erwarteten 3,5 Mio. Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 2008 weiterhin zu konstatieren ist, ist für gewisse Personengruppen der Nutzen des Ein-Euro-Jobs nicht primär in der Orientierung auf den ersten Arbeitsmarkt zu suchen. Die Wertigkeit erwächst hier eher aus der durch öffentliche Förderung ermöglichten Zugehörigkeit zum System der Arbeitsgesellschaft mit den nachfolgenden persönlichkeitsstabilisierenden Effekten.

¹³ Diese Einschätzung findet Bestätigung in Erfahrungen, die der Autor in einem thematisch verwandten Modellprojekt machen konnte; vgl. Bärsch/Diemer/Wiedemeyer 2008.

Die Enttäuschung auf Seiten der Betroffenen in den Fällen, in denen die Maßnahmen ohne Eintritt in Erwerbsarbeit bzw. ohne arbeitsmarktpolitische Anschlussperspektive enden, wird in der Zweitbefragung manifest. Das bedeutet: Eine dauerhaftere Ausrichtung des arbeitsmarktpolitischen Angebots für besonders benachteiligte Personenkreise könnte das wiederkehrende Brachliegen menschlicher Kapazitäten (und Bedürfnisse) verhindern.

Diese Ergebnisse belegen zweierlei: Zunächst ist festzuhalten, dass sich durch die Ein-Euro-Jobs unter der Hand eine Form öffentlich geförderter Beschäftigung etabliert hat, deren Umsetzungsstandards allerdings deutlich unter dem Niveau früherer Konzepte liegen. Dies betrifft die kürzere Laufzeit, die arbeits- und sozialrechtliche Schlechterstellung wie auch in aller Regel das geringere finanzielle Entgelt.¹⁴ Zum anderen ist festzustellen, dass die strukturelle Ausgrenzung benachteiligter Zielgruppen im Arbeitsmarkt auch durch die Ein-Euro-Jobs nicht behoben wird, selbst wenn positive Entwicklungen im Arbeitsmarkt aufgrund des wirtschaftlichen Aufschwungs nicht in Abrede zu stellen sind. Daher bleibt die Notwendigkeit einer „anderen“, einer nachhaltigeren öffentlichen Beschäftigung bestehen.

¹⁴ Nicht von ungefähr werden besonders die vorrangig umgesetzten „Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante“ aufgrund ihrer Umsetzungskonditionen für die betroffenen Individuen als eine Verschlechterung gegenüber früheren Instrumenten angesehen. „Hartz IV“, konkret in dieser kostengünstigen Variante der Ein-Euro-Jobs, wird von Kritikern als entscheidende Weichenstellung auf dem Weg, „die bundesdeutsche Arbeitsmarktpolitik im Sinne eines Workfare-Ansatzes neu auszurichten“, d. h. für die staatliche Unterstützung als Vorbedingung eine Arbeits-Vorleistung zu erbringen, gedeutet (vgl. u. a. BRÖHLING 2006).

4. Ein kurzes Fazit

Das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz IV Gesetz) schuf die Möglichkeit, ab Januar 2005 erwerbsfähige hilfebedürftige Personen, die zum Rechtskreis des Sozialgesetzbuchs II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) gehören, in zeitlich befristete Arbeitsgelegenheiten zu vermitteln. Mit dieser gesetzlichen Neuregelung wurden zeitgleich ein gegenüber dem früheren Bundessozialhilfegesetz (BSHG) aufgewertetes „neues“ arbeitsmarktpolitisches Instrument, ein neu zusammengesetzter Kreis von Anspruchsberechtigten (ehemalige Arbeitslosenhilfe- und SozialhilfeempfängerInnen) und eine neue administrative Infrastruktur (ARGEn bzw. Optionskommunen) geschaffen. Auf den vorangegangenen Seiten wurde zu einzelnen Aspekten ausgeführt, wie die bisherige Umsetzungspraxis einzuschätzen ist.¹⁵ In diesem Zusammenhang interessierte besonders die Situation der Erwerbsbevölkerung mit Migrationshintergrund. Abschließend werden dazu einige Thesen formuliert:

Menschen mit Migrationshintergrund und darunter insbesondere die Gruppe der ausländischen Arbeitsuchenden werden bei der Umsetzung der Arbeitsgelegenheiten bislang unterproportional berücksichtigt. Weder sind sie im Umfang ihres Anteils an den SGB II-Arbeitslosen einbezogen und schon gar nicht werden sie mit Blick auf ihre besonders schwierige Situation am Arbeitsmarkt mit herausgehobener Priorität gefördert. (Eine Ausnahme stellen die Spätaussiedler dar.)

Die Ein-Euro-Kräfte mit Migrationshintergrund – und erneut gilt dies tendenziell mehr für Ausländer als bspw. für Aussiedler – stehen zwar proklamatorisch im Fokus der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik, aber bei der konkreten praktischen Umsetzung finden sie keine adäquate Berücksichtigung. Eine wechselseitige Distanz im arbeitsmarktpolitischen Geschehen mag hier eine Rolle spielen: Ein weniger selbstverständlicher und auch weniger selbstbewusster Umgang mit den Strukturen und Abläufen, mit Institutionen und Regelwerken des mehrheitsgesellschaftlichen sozialpolitischen Systems auf Seiten der Betroffenen treffen auf Zurückhaltung und interkulturelle Unsicherheit auf Seiten des Fallmanagements in den Agenturen.

Die Menschen mit Migrationshintergrund, die im Zuge dieser Erhebung befragt werden konnten, zeigen sich in der Summe weniger zufrieden mit der Umsetzung ihrer konkreten Maßnahmen. Auch fühlen sie sich stärkerem Druck seitens der arbeitsmarktpolitischen Agenturen ausgesetzt. Dies kann ebenfalls ein Hinweis auf unzureichende Einbindung sein, weist aber auch darauf hin, dass Förderstrategien als nicht ausreichend zielführend wahrgenommen werden. Auch an dieser Stelle drängt sich die Frage auf, inwieweit es auf dem sensiblen Terrain von Integrationsplanung, Maßnahmenzuweisung und –umsetzung im Dreieck von Agenturen, Beschäftigungsträgern und Arbeitslosen zureichend gelingt, interkulturell kompetente Verfahren zu realisieren.

In der Bilanz erweist sich, dass TeilnehmerInnen mit Migrationshintergrund, vor allem ausländische Erwerbspersonen, im Anschluss an eine Arbeitsgelegenheit die schlechteren Chancen auf Integration in das reguläre Beschäftigungssystem

¹⁵ In der diesem Text zugrunde liegenden Forschungsstudie sind zu einer weit größeren Bandbreite von Fragestellungen bzgl. der Umsetzung der Ein-Euro-Jobs empirische Erkenntnisse erarbeitet worden. Daraus sind umfassende arbeitsmarktpolitische Schlussfolgerungen und Empfehlungen gezogen worden, die im einzelnen im Forschungsabschlussbericht nachzulesen sind (vgl. WIEDEMEYER/DIEMER 2007: Bd. 1, S. 114ff)

haben und ihnen in besonderer Weise der Rückfall in Arbeitslosigkeit droht. Dies mag angesichts der allgemein bekannten Arbeitsmarktsituation dieser Bevölkerungsgruppen, zumal wenn geringe formale Qualifikationsniveaus hinzukommen, nicht sonderlich verwundern, begründet aber gleichwohl einen dringenden arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf. Will man verhindern, dass das Potenzial dieser Bevölkerungsgruppen auf längere Sicht ungenutzt bleibt, eine angesichts der demographischen Perspektiven des deutschen Erwerbssystems kaum akzeptable Vorstellung, dann gilt es, gezielte Förderstrategien zu entwerfen und an diese Menschen heranzutragen.

Interessant in diesem Zusammenhang ist, dass die Ein-Euro-JobberInnen mit Migrationshintergrund höhere Erwartungen an ihre Maßnahme knüpfen im Hinblick auf deren arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit als der Durchschnitt der Befragten. Während andere Gruppen sich offenbar stärker die Frage nach Effektivität und möglichen nachteiligen Aspekten stellen, bedeutet sie besonders für ausländische Arbeitskräfte einen ersten großen Schritt in der Annäherung an das deutsche Beschäftigungssystem. Wenn in diesem Zusammenhang über den Ausbau öffentlich geförderter Beschäftigung gesprochen wird, stellt sich die Frage, wie Zugänge für Personenkreise mit Migrationshintergrund, insbesondere natürlich die besonders benachteiligten ethnischen Gruppen, geschaffen werden können, ohne dass daraus eine ganz eigene Form der Segmentierung erwächst.

5. Literaturverzeichnis

- Allmendinger, J./Eichhorst, W./Walwei, U. (Hrsg.) (2005): IAB Handbuch Arbeitsmarkt. Analysen, Daten, Fakten. Frankfurt/New York
- Bärsch, J./Diemer, S./Wiedemeyer, M. (2008): Interkulturelle Fachkraft. Berufliche Orientierung zur interkulturell kompetenten Kraft – Ein Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Migrationshintergrund, Handbuch, CD-Rom, Köln
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.) (2007): 7. Bericht über die Lage von Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. Berlin
- Bröhling, R. (2006): Der Einsatz so genannter Zusatzjobs nach Hartz IV in zwei hessischen Kommunen, Arbeitspapier der Hans Böckler Stiftung, No 117, Düsseldorf
- Brücker, H./Ringer, S. (2008): Ausländer in Deutschland. Vergleichsweise schlecht qualifiziert. IAB-Kurzbericht Nr. 1, Nürnberg
- Bundesagentur für Arbeit – Förderstatistik (Hrsg.) (2007): Leistungen zur Eingliederung an erwerbsfähige Hilfebedürftige: Einsatz von Arbeitsgelegenheiten 2006. Bericht der Statistik der BA, Nürnberg
- Bundesagentur für Arbeit – Förderstatistik (Hrsg.) (2006): Leistungen zur Eingliederung an erwerbsfähige Hilfebedürftige: Einsatz von Arbeitsgelegenheiten 2005. Bericht der Statistik der BA, Nürnberg
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) (2006): Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Evaluationsbericht zu Hartz I-III, Berlin
- Bundesrechnungshof (2006): Bericht an den Haushaltsausschuss und an den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO. Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Wesentliche Ergebnisse der Prüfung im Rechtskreis des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Bonn
- Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche im Rheinland (Hrsg.) (o. J.): Arbeit um jeden Preis, Düsseldorf
- Fromm, S./Sproß, C. (2008): Die Aktivierung erwerbsfähiger Hilfsempfänger: Programme, Teilnehmer, Effekte im internationalen Vergleich. IAB-Forschungsbericht Nr. 1, Nürnberg
- Häder, M. (2006): Empirische Sozialforschung. Eine Einführung, Wiesbaden
- Hartz-IV-Ombudsrat (2006): Grundsicherung für Arbeitsuchende. Schlussbericht, Berlin
- Hohendanner, C. (2007): Verdrängen Ein-Euro-Jobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den Betrieben?, IAB Discussion-Paper No.8, Nürnberg
- Hohmeyer, K./Jozwiak, E. (2008): Who is targeted by One-Euro-Jobs? A selective analysis. IAB-Discussion Paper Nr. 8, Nürnberg
- Kettner, A./ Rebien, M. (2007): Soziale Arbeitsgelegenheiten. Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive, IAB Forschungsbericht Nr. 2, Nürnberg

- Koch, S./Kupka, P. (2007): Geförderte Beschäftigung für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose. Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
- Konsortium Bildungsberichterstattung (2006): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Bielefeld
- Krahmer, U./Spindler, H. (2005): Rechtliche Maßstäbe für die Erbringung von Arbeitsgelegenheiten für Arbeitsuchende nach § 16 Abs. 3 SGB II, in: NDV, Nr. 1, S. 17-24
- Leenen, W. R./Scheitza, A./Wiedemeyer, M. (2006): Diversität nutzen, Münster
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW (2008): Arbeitsmarktreport 2007. Migrantinnen und Migranten aus dem Arbeitsmarkt, Düsseldorf
- OECD (Hrsg.) (2008): Pisa 2006. Schulleistungen im internationalen Vergleich, Bielefeld
- Oschmiansky, F./Mauer, A./Schulze Buschoff, K. (2007): Arbeitsmarktreformen in Deutschland – Zwischen Pfadabhängigkeit und Paradigmenwechsel, in: WSI-Mitteilungen, H. 6, S. 291-297
- Quindeau, H (2006): Ergebnisse der 2. Abfrage der Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege NRW zu den Arbeitsgelegenheiten gemäß SGB II, Diakonisches Werk, Düsseldorf (unveröff. Manuskript)
- Stahlmann, G. u. a. (Hrsg.) (2006): Recht und Praxis der EIN-EURO-JOBS. Beschäftigungsverhältnisse ohne Arbeitsvertrag nach dem SGB II, Handbuch, Frankfurt/M (s. auch <http://www.ein-euro-job-handbuch.de>)
- Wiedemeyer, M. mit Diemer, S. (2007a): „Ein-Euro-Jobs“ – umstritten und reformbedürftig. Darstellung der Ergebnisse des Forschungsprojekts zur „Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten für Langzeitarbeitslose (nach SGB II, §16) in Mitgliedseinrichtungen des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche im Rheinland e.V.“, Abschlussbericht Köln, Band 1: Ergebnisbericht sowie Band 2: Material- und Datensammlung (hrsg. v. Diakonischen Werk Rheinland, Düsseldorf; zu finden unter: <http://www.dw-rheinland.de>)
- Wiedemeyer, M./Diemer, S. (2007b): „Ein-Euro-Jobs“ – umstritten und dringend reformbedürftig. (Kurzbrochure mit Darstellung zentraler Ergebnisse des zuvor genannten Forschungsprojekts), hrsg. v. Diakonischen Werk Rheinland, Düsseldorf (zu finden unter: <http://www.dw-rheinland.de>)
- Wolff, J./Hohmeyer, K. (2008): Für ein paar Euro mehr – Wirkungen von Ein-Euro-Jobs. IAB-Kurzbericht Nr. 2, Nürnberg
- Wolff, J./Hohmeyer, K. (2006): Förderung von Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II durch Arbeitsgelegenheiten: Bislang wenig zielgruppenorientiert. IAB-Forschungsbericht Nr. 10, Nürnberg

Impressum

Herausgeber	koelnInstitut iPEK GmbH
Redaktion	Sabine Diemer
Erscheinungsort / -jahr	Köln / 2008
Bezug	koelnInstitut iPEK GmbH Gotenring 4 50679 Köln Tel.: 0221/99 102 53 publikationen@koelninstitut-ipek.de
Internet	www.koelninstitut-ipek.de
Preis	8,00 € zuzüglich Versand
Copyright	koelnInstitut iPEK GmbH Alle Rechte vorbehalten
ISSN	1866 - 5675