Ein Lächeln verbindet. Gemeinwohlarbeit führt zusammen.

DIE LINKE.
Fraktion im
Landtag von Sachsen-Anhalt





Vorwort

Wulf Gallert, Fraktionsvorsitzender

Je länger Menschen arbeitslos sind, desto geringer werden ihre Chancen, jemals wieder auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. So steigt auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen in der Arbeitslosenstatistik. Etwa drei Viertel der Arbeitslosen in Sachsen-Anhalt bezieht inzwischen Hartz IV. Dabei werden Menschen ohne Erwerbsarbeit in verschiedenen Formen ausgegrenzt. Unsere Arbeitsgesellschaft ist in diesem Sinne „exklusiv".

Parallel zu dieser Problematik müssen wir erkennen, dass viele wichtige Aufgaben existieren, die in unserer Gesellschaft gar nicht oder nur sehr unzureichend erfüllt werden. Ob es um die soziale Begleitung älterer alleinstehender Menschen geht, um die Stärkung sozial benachteiligter Kinder und Jugendliche, um die Offenlegung und Beseitigung von Barrieren, um Kulturförderung oder um die Unterstützung von Flüchtlingen: Es ist von einem gesamtgesellschaftlichen Interesse, dass diese Aufgaben besser bearbeitet werden.

Da es also den einen an Arbeit mangelt und uns allen daran, dass Arbeit erledigt wird, liegt es nahe, beide Problemfelder zusammen zu führen. Diese Idee ist als solche natürlich nicht neu. Wir kennen sehr unterschiedliche und teils umstrittene Instrumente und Ansätze öffentlich geförderter Beschäftigung: Von vollständig tariflich entlohnten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen über Länderprogramme aus ESF-Mitteln, wie z.B. Bürgerarbeit, bis hin zu den sogenannten Ein-Euro-Jobs für Hartz-IV-Empfänger. In Bundesländern mit LINKER Regierungsbeteiligung hat man besonders weitgehende Konzepte der Arbeitsmarktförderung entwickelt. Allerdings war der bundesgesetzliche Rahmen stets begrenzt und gerade die letzten Reformen zum SGB II und SGB III haben den Gestaltungsspielraum weiter eingeschränkt.

Die Fraktion DIE LINKE will mit dieser Konferenz bisherige Erfahrungen und Konzepte mit der Zielstellung aufarbeiten, das eigene Konzept für Sachsen-Anhalt weiter zu schärfen. Ein paar grundsätzliche Ansprüche haben wir dabei schon gesetzt. So muss die Gemeinwohlarbeit freiwillig und vollständig sozialversicherungspflichtig sein, sie darf keinesfalls unterhalb des Mindestlohns liegen und die Arbeit muss tatsächlich zusätzlich sein.

Gemeinwohlarbeit in Sachsen-Anhalt – Möglichkeiten und Grenzen eines Modellprojekts

Sabine Dirlich

Vorbemerkungen

Arbeit ist für nahezu alle Menschen eine der wichtigsten Voraussetzungen für Selbstbestimmung, Anerkennung und gesellschaftliche Teilhabe. Arbeit ist mehr als bloßes Geldverdienen, Arbeit ist für viele Menschen sinnstiftend. Sie ist das wichtigste Kennzeichen für viele, gebraucht zu werden, einen wichtigen Beitrag bei der Gestaltung der Gesellschaft, aber vor allem des eigenen Lebens, zu leisten. Arbeit entscheidet aber auch über den sozialen Status eines Menschen. Arbeit macht materiell unabhängig von Transferleistungen. Arbeit sichert die Teilhabe am sozialen und gesellschaftlichen Leben. Menschen ohne Arbeit und ohne ausreichendes Einkommen sind in der heutigen Gesellschaft von sozialer Ausgrenzung bedroht.

Arbeitsmarktpolitik muss vor allem darauf gerichtet sein, Menschen in Arbeit zu integrieren. Sie muss einen Beitrag zur Strukturentwicklung leisten, muss neue Beschäftigungsfelder aufzeigen und neue gesellschaftliche Bedarfe befriedigen. Und sie muss natürlich auch denjenigen Beschäftigungs- und Erwerbsmöglichkeiten erschließen, die am sogenannten ersten Arbeitsmarkt wenige oder keine Chancen haben.

Arbeitslosigkeit wird zunehmend als Strukturproblem erkennbar. Das spiegelt sich deutlich in den Strukturen der Arbeitslosen wider. Die Chance, wieder auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, sinkt mit der Dauer der Arbeitslosigkeit. Die Entwertung von einmal erworbener Berufsqualifikation schreitet mit der Dauer von Arbeitslosigkeit zunehmend voran. Dabei hat die Gruppe der älteren Arbeitslosen noch einmal einen besonderen Stellenwert, weil sie es besonders schwer haben, wenn sie zwei Jahre oder länger arbeitslos sind.

Alle einschlägigen Untersuchungen führen zu dem eindeutigen Befund, dass Arbeitslosigkeit und ihre Folgen die wichtigste Ursache für Armutsgefährdung und Armut in der Bundesrepublik ist. Die langfristigen Folgen von Langzeitarbeitslosigkeit, insbesondere die Tatsache, dass die Betroffenen nur noch außerordentlich geringe oder keine Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung leisten können, machen sich längst in der ansteigenden Zahl der Empfängerinnen von Grundsicherung im Alter bemerkbar.

Es sind überwiegend demographische Gründe, die in der jüngeren Vergangenheit zum Rückgang der Arbeitslosigkeit führten und führen. Dazu gehört die Wahrheit, dass große Gruppen von Menschen gleichzeitig in den Ruhestand eintreten werden, während zur gleichen Zeit zahlenmäßig deutlich geringe Gruppen von Jugendlichen in das Erwerbsalter eintreten und auf den Arbeitsmarkt drängen. Auf die Zahl der Langzeitarbeitslosen hat diese Entwicklung nur geringen Einfluss.

Daraus muss Arbeitsmarktpolitik Schlussfolgerungen ziehen und entsprechende Angebote entwickeln. Gerade Langzeitarbeitslose haben, trotz ihrer zum Teil großen Arbeitsmarktferne, ein besonders großes Interesse, eine neue dauerhafte Beschäftigung zu finden.

Warum Gemeinwohlarbeit?

Dass öffentlich geförderte Beschäftigung sowohl aus arbeitsmarktpolitischer Sicht als auch im Hinblick auf ein funktionierendes Gemeinwesens notwendig oder doch zumindest wünschenswert ist, ist unter Arbeitsmarkt- und Sozialpolitikerinnen in Sachsen-Anhalt bis in CDU-Kreise hinein seit Jahren unbestritten. Dass die Meinungen über deren Aufgabe, Ausgestaltung, Finanzierung, Funktionsweise und anderes mehr weit auseinander gehen, ist aber ebenso unbestreitbar.

In Sachsen-Anhalt haben die Überlegungen zur Implementierung eines Sektors öffentlich geförderter Beschäftigung schon vor vielen Jahren begonnen. Spätestens mit dem Magdeburger Modell, mit der Tolerierung einer Minderheitsregierung durch die damalige PDS, waren wir vor die Frage gestellt, welches von unseren interessanten Konzepten der gesellschaftlichen Realität der Bundesrepublik standhält.

Deshalb gehörte zu den Kernprojekten bisheriger linker Regierungsarbeit sowohl in Sachsen-Anhalt, aber nachfolgend auch in Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Thüringen, die Umsetzung von Modellprojekten für einen sogenannten „Öffentlich Geförderten Beschäftigungssektor" unter verschiedenen Namen und in unterschiedlicher Dimension.

Überlegungen zum Modellprojekt in Sachsen-Anhalt

In Vorbereitung der Landtagswahl 2016 und vor dem Hintergrund möglicher Koalitionsverhandlungen will die Landtagsfraktion DIE LINKE von Sachsen-Anhalt ein Projekt Gemeinwohlarbeit entwickeln und in die gesellschaftliche Diskussion bringen.

In den vergangenen Jahren haben ähnliche oder an die Idee vom Öffentlich Geförderten Beschäftigungssektor angelehnte Projekte die Diskussion befördert und die Notwendigkeit solcher Arbeit nachgewiesen. Gleichzeitig sind wir vom oben genannten Begriff immer weiter abgerückt, auch weil er sperrig ist und sich aus dem Namen nicht selbst erklärt, wie es zum Beispiel die „Bürgerarbeit" tut. Wir schlagen für Sachsen-Anhalt und für die Zukunft deshalb den Namen „Gemeinwohlarbeit" vor.

In der Bundesrepublik liegen seit vielen Jahren umfangreiche Erfahrungen mit verschiedenen Instrumenten und Ansätzen öffentlich geförderter Beschäftigung vor. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Arbeitsgelegenheiten, also die 1-EUR-Jobs, Kommunalkombi, Bürgerarbeit und anderes mehr. Sie alle hatten zwar durchaus positive Effekte, vor allem für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer, eine stabile Integration in Beschäftigung auf Dauer konnte aber zumeist nicht erreicht werden.

Leider haben sich in den vergangenen Jahren aber auch die Rahmenbedingungen für die Finanzierung solcher Projekte verändert. Die Grundlagen, die für eine Finanzierung in einem Land notwendig sind – das sind vor allem die Spielräume, die das SGB II und das SGB III geboten haben – haben sich grundlegend verschlechtert. Dennoch werden auch wir die Jobcenter und ihre Finanzen brauchen, wenn die Projekte auskömmlich finanziert werden sollen. Zudem bestimmen die Regelungen des SGB II und des SGB III den Gestaltungsrahmen solcher Projekte auf der Landesebene.

Es gehört aber auch zur Wahrheit, dass sich mit der Einführung von Hartz IV die Bedingungen öffentlich geförderter Beschäftigung auch in anderer und hier durchaus positiver Hinsicht geändert haben. Die Eingliederungsmittel, die im SGB II-Bereich zur Verfügung stehen, werden nicht, wie in der Arbeitslosenversicherung, aus Beitragsmitteln gespeist, sondern aus Steuermitteln. Mit diesem Ausgangspunkt dürfte es einfacher sein, eine Aufgabe, die nur gesellschaftlich zu lösen ist, also ohnehin mit Steuermitteln gelöst werden muss, im Sinne der Betroffenen zu lösen. Es gibt auch schon entsprechende Beispiele. In Integrationsbetrieben für Menschen mit Behinderung werden Menschen aufgrund ihrer nicht nur vorübergehenden Minderleistung dauerhaft subventioniert, um ihnen eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und am Arbeitsleben zu gewährleisten.

Wie finanzieren – zwei Wege in der Diskussion

Vor diesem Hintergrund werden unterschiedliche Modelle der Finanzierung solcher Projekte diskutiert. Zum einen wird auf den seit längerer Zeit diskutierten sogenannten Passiv-Aktiv-Transfer abgehoben. Dabei sollen die vom Bund



zur Verfügung gestellten passiven Leistungen, das sind die Leistungen des Regelbedarfs und die Zuschüsse zu den Sozialversicherungen und die ebenfalls zur Verfügung gestellten aktiven Leistungen, das sind die Leistungen für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt, also für beispielsweise 1-EUR-Jobs oder Trainingsmaßnahmen, zusammengefasst und als Arbeitsentgelt ausgezahlt werden.

Zum anderen wird darauf abgezielt, dass die Jobcenter einen Teil der Finanzierung aus ihren Eingliederungsmitteln, also aus den Mitteln, die ohnehin für Arbeitsförderung gedacht sind, zur Verfügung stellen. In beiden Modellen wird eine Beteiligung der Kommunen eingefordert. Zum einen, weil auf Dauer Kosten der Unterkunft zur Verfügung gestellt werden müssen. Und zum anderen, weil die Kommunen von der Arbeit profitieren werden, die geleistet werden soll. Es ist aber notwendig darauf hinzuweisen, dass diese Mittel allein nicht ausreichen werden. Die Betroffenen müssen in der Gemeinwohlarbeit auf jeden Fall mehr Einkommen erzielen können, als nur die Leistungen aus Hartz IV.

Politische Grundsätze

Unsere politischen Prämissen haben wir schon bei anderen Gelegenheiten formuliert und gehen davon nicht ab. Die Gemeinwohlarbeit soll Arbeitsmöglichkeiten in Bereichen schaffen, die von den Kommunen wegen mangelnder Finanzspielräume nicht angeboten werden können und die für die Wirtschaft nicht profitabel sind. Die Gemeinwohlarbeit soll also konzeptionell so ausgerichtet werden, dass sie neben arbeitsmarktpolitischen auch strukturpolitische Ziele stärker berücksichtigt und so auch positive Effekte für die wirtschaftlichen Umlandfunktionen, gerade in ländlichen Regionen, hat. Gemeinwohlarbeit kann in vielen Bereichen gesellschaftliche Bedarfe aufgreifen und ermitteln. Der Bedarf an gemeinwohlorientierter Arbeit, an öffentlichen Dienstleistungen, ist groß, vor allem im sozialen und kulturellen Bereich. Angesichts nach wie vor fehlender Arbeitsplätze muss es aber auch darum gehen, neue Beschäftigungsfelder zu erschließen, die auch gut ausgebildeten und in ihrer Leistungsfähigkeit nicht eingeschränkten Menschen zur Verfügung stehen, die aus anderen Gründen keine Beschäftigungschancen haben.

Die Projekte der Gemeinwohlarbeit sollen allen Erwerbslosen offen stehen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind. Die Arbeitsplätze sollen längerfristig angelegt werden, tariflich oder ortsüblich entlohnt werden und voll versicherungspflichtig sein, also auch die Arbeitslosenversicherung enthalten. Das ist notwendig vor allem vor dem Hintergrund, dass die Beschäftigungsverhältnisse bis zu drei Jahre dauern sollen und der Ausschluss von der Arbeitslosenversicherung für einen so langen Zeitraum nicht sachgerecht ist. Die Annahme der Arbeit beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und die Träger/innen machen begleitende Angebote der Qualifizierung und Betreuung an die Arbeitnehmerinnen. Besteht also ein Bedarf an individueller Unterstützung, Begleitung, Beratung

und Qualifizierung, soll dieser Bedarf je nach Umfang begleitend zum Beschäftigungsverhältnis oder als Teil des Beschäftigungsverhältnisses angelegt werden.

Die Gemeinwohlarbeit muss im öffentlichen Interesse sein. Sie kann der soziokulturellen Infrastruktur dienen, Flüchtlings-, Stadtteil-, Jugend-, Seniorinnen-, Kultur-, Sport- und Umweltarbeit leisten. Die Gemeinwohlarbeit muss sich aber auch gleichzeitig an den Bedürfnissen der Arbeitslosen orientieren und den örtlichen Gegebenheiten Rechnung tragen. Die Bedarfe und Einsatzfelder der Gemeinwohlarbeit müssen vor Ort festgestellt und ermittelt werden. Sie darf reguläre Arbeit oder Aufgaben des öffentlichen Dienstes nicht ersetzen.

Die Gemeinwohlarbeit in Sachsen-Anhalt richtet sich an Langzeitarbeitslose und Arbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen. Erst dieser Grundsatz ermöglicht es den Jobcentern, sich an der Finanzierung von Projekten der Gemeinwohlarbeit zu beteiligen. Aber angesichts der Entwicklung der Flüchtlingszahlen müssen alle Angebote öffentlich geförderter Arbeit auch Menschen mit Migrationshintergrund zur Verfügung stehen, also auch die Gemeinwohlarbeit.

Überlegungen zur Finanzierung der Gemeinwohlarbeit in Sachsen-Anhalt

Der Hauptanteil der Finanzierung muss aus den Mitteln der Jobcenter, also aus Mitteln der Eingliederungstitel des SGB II und des SGB III, erfolgen. Land und Kommunen sollen an der Finanzierung beteiligt werden.

1. Gerechnet mit einem Mindestlohn von 8,50 EUR und mit einer Arbeitszeit von 30 Wochenstunden, ergibt sich folgender Finanzierungsbedarf:
   Arbeitnehmerinnen-Brutto:..... 1020 EUR
   Arbeitgeberinnenanteil an den SV-Beiträgen:..... 204 EUR
   Trägerpauschale:..... 140 EUR
   Gesamtfinanzierungsbedarf pro Arbeitnehmerin:..... 1344 EUR

   Das heißt, wir brauchen in dieser Modellrechnung etwa 1100 EUR pro Arbeitsplatz und Monat aus den Eingliederungsmitteln, 200 EUR aus Landes- oder ESF-Mitteln und 80 EUR von den Kommunen aus der Einsparung der Kosten der Unterkunft.

2. Wenn wir unseren Forderungen nach einem Mindestlohn von 10 EUR pro Stunde entsprechen wollen, ergibt sich bei ebenfalls 30 Wochenstunden folgender Finanzierungsbedarf:
   Arbeitnehmerinnen-Brutto: ..... 1200 EUR
   Arbeitgeberinnenanteil an den SV-Beiträgen:..... 240 EUR
   Trägerpauschale:..... 140 EUR
   Gesamtfinanzbedarf pro Arbeitnehmerin: ..... 1580 EUR

   Das heißt, wir brauchen in dieser Modellrechnung etwa 1300 EUR pro Arbeitsplatz und Monat aus den Eingliederungsmitteln, 200 EUR aus Landes- oder ESF-Mitteln und 80 EUR von den Kommunen aus der Einsparung von Kosten der Unterkunft.

Wenn sich das Land Sachsen-Anhalt mit einem Anteil von ca. 200 EUR an der Finanzierung beteiligt, kommen Kosten von etwa 6 Millionen Euro im Jahr auf das Land zu, wenn wir von einer Zahl von 2500 Stellen ausgehen. Wenn aus den Eingliederungsmitteln kein so hoher Finanzierungsanteil zu erreichen ist, kommen auf das Land und die Kommunen höhere Kosten zu.

Der Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Vorstellungen zum Mindestlohn könnte darin bestehen, dass der Mindestlohn nur bei einfachen Tätigkeiten gezahlt wird und für höherwertige Tätigkeiten Spielräume entstehen, wenn wir bei den Berechnungen für das Projekt insgesamt das 10-EUR-Modell zugrunde legen.

Es muss die Möglichkeit eingeräumt werden, einzelnen Teilnehmerinnen an dem Projekt einen schrittweisen Einstieg zu gewähren und die Zahl der Arbeitsstunden zu variieren. Auch daraus ergibt sich ein gewisser Spielraum für höherwertige Tätigkeiten oder für Qualifizierungsanteile.

Auseinandersetzung mit den Ansätzen konservativer Arbeitsmarktpolitik

Der sogenannte „Welfare to Work"-Ansatz aus den USA, dem der sachsen-anhaltische Ministerpräsident Haseloff nach eigenen Worten bei seinem Projekt „Bürgerarbeit" gefolgt ist, geht zum einen davon aus, dass genug Arbeit vorhanden ist, es aber an der Bereitschaft fehlt, sie zu dem angebotenen Preis anzunehmen. Zum anderen soll für jede Leistung der Gesellschaft eine Gegenleistung eingefordert werden mit dem aus der Sicht der Befürworterinnen dieses Ansatzes positivem Nebeneffekt, dass dann die Freizeit der Betroffenen eingeschränkt ist und damit ihre Möglichkeiten zur Schwarzarbeit.

Der Ansatz des sogenannten Sozialen Arbeitsmarktes der SPD geht davon aus, dass es eine Gruppe von Menschen gibt, die wegen ihrer massiven individuellen Defizite keine Arbeit am Markt finden und deshalb Beschäftigung brauchen.

Abgesehen davon, dass beiden Ansätzen ein gewisser Zynismus innewohnt, fehlt beiden Ansätzen auch die nicht zu übersehende Tatsache, dass es auf diesem sogenannten ersten Arbeitsmarkt an entsprechenden Arbeitsplätzen fehlt – von gut bezahlten gar nicht zu reden – und das es an der Bereitschaft fehlt, vorhandene gesellschaftliche Bedarfe und die darin liegenden Arbeitsplatzpotentiale anzuerkennen und zu finanzieren.

Offene Fragen

In der bisherigen Diskussion sind wir auf eine Reihe von Fragen gestoßen, die wir neben den Grundsätzen des Projekts mit Akteuren der Arbeitsmarktpolitik diskutieren wollen:

Schon der Begriff Gemeinwohlarbeit ist durchaus nicht unumstritten. Bisher wurde mit sehr verschiedenen Begriffen operiert. Öffentlich geförderter Beschäftigungssektor (ÖBS), Gemeinwohlorientierte Arbeitsmarktprojekte (GAP), Passiv-Aktiv-Transfer (PAT), 1300-EUR-Jobs – das war in Abgrenzung zu den 1-EUR-Jobs die gängige Bezeichnung in Berlin. Hier in Sachsen-Anhalt diskutieren wir vor dem Hintergrund unserer Erfahrungen damit auch die Begriffe „Bürgerarbeit Plus" und „Bürgerarbeit Fair."

Der sogenannte Passiv-Aktiv-Transfer birgt einige formelle Hürden in der Bundeshaushaltsordnung und ist in der Bundespolitik nicht mehrheitsfähig.

Auch die Zahlen werden noch diskutiert. Kommen die Betroffenen raus aus Hartz IV? Reichen 2500 Plätze angesichts der Zahlen von Langzeitarbeitslosen aus? Wie und von wem soll der Bedarf erfasst werden und welche inhaltlichen Schwerpunkte wollen wir setzen?

Die inhaltliche Ausgestaltung bedarf ebenfalls noch einiger Diskussionen. Soll es eine Nachbeschäftigungspflicht geben und welche Träger/innen können das leisten? Welche Rolle werden die Kommunen spielen? Brauchen wir sie als Träger/innen von Maßnahmen oder vor allem zur Mitfinanzierung? Welches Anreizsystem für die Kommunen wollen oder müssen wir schaffen?

Die Möglichkeiten der Einbeziehung von Mitteln des Europäischen Sozialfonds in die Finanzierung von Projekten der Gemeinwohlarbeit muss geprüft werden, da es hierzu unterschiedliche Auffassungen gibt. Und nicht zuletzt muss auch die Frage erlaubt sein, ob und welche Möglichkeiten es gibt, Flüchtlinge mit ungeklärtem Aufenthaltsstatus von den Projekten der Gemeinwohlarbeit profitieren zu lassen.

DIE LINKE.
Fraktion im
Landtag von Sachsen-Anhalt